市民オンブズマンの活動とその社会的意味

A Study of “Shimin Ombudsman”

藤谷 忠昭

FUJITANI Tadaaki

The members of “Shimin (Citizen) Ombudsman” check governmental use of public money in Japan. In 1995, they requested each prefecture to release the accounting information on conferences, in accordance with the principle of freedom of information. As a result, prefectures cut conference budgets for the next year on average by 57.8 percent. The activities of the “Shimin Ombudsman” are regarded not only as a social movement but also as democratic grass-roots activities. This paper, examining these two characteristics, clarifies the accomplishment of such civic voluntary as potential for a new kind of democratic activity after our missing grand narratives.

1. 本稿の目的

数年来、情報公開制度を利用し税金の使途をチェックする市民オンブズマンの活動が、一般に認知されるようになった。いくつかの限界を持ち、その評価は分かれるとしても、それなりの成果を上げたことは否定できない。行政に対して「市民」の活動が改めて注目され始めている現在の日本の社会学にとっても、この市民オンブズマンの活動は見逃すことができないだろう。だが、社会学において未だその先行研究は見当たらない。

市民オンブズマンの活動は、先取りしていえば、従来の社会学の枠組みからいって、三つの理論的な側面が複合された活動である。第一に、それは「構造」の変化をめざす点で社会運動のひとつであり、第二に古典的な民主主義の理念を帯びる。さらに第三にNPO／NGOなど近年の「市民」活動における「新しさ」をも持っているのである。もちろん、これらの側面のそれぞれには社会学の豊かな蓄積が存在する。だが、どれかひとつの理論的な枠組みの延長線上でとらえてしまうなら、複合する市民オンブズマンの独自性は十分に明らかにならないと考えられる。そこで本稿ではあえて、それらの側面のひとつからのみ詳細に分析することをやめ、三つの角度それぞれから、紙数の許される範囲で市民オンブズマンの特徴をつかみ出し、その独自性に接近していくという方法を採用したい。

リオタールの指摘を待つまでもなく、もはや、われわれが社会に共通するような「大きな物語」を持つことは難しいのかもしれない [cf. Lyotard 1979]。民主主義もまたこの「大きな物語」のひとつにはかならない。とはいえ、民主主義的な制御の必要性がなくなるわけではないだろう。こうした困難を抱えた、われわれの社会に対して、市民オンブズマンの活動は、ひとつの可能性を示しているように思う。のちにみるように、市民オンブズマンの活動は必ずしも、すべての成員が政治的「市民」であることを前提とした参加民主主義の理念に依拠しているわけではない。むしろ、比較的少数の「市民」が、結果的に全国レベルでの民主主義的機能を果たした点がその特徴だといえよう。そのことは、「大きな物語」の信憑性が欠落した社会における、少数の者による民主主義的制御という新たな

な可能性に道を開いているように考えられる。では、その日常活動はどのようなものなのか。また、どのような動機に基づきその活動は行われているのか。本稿では、こうした点を考察することで、民主主義社会に対して市民オンブズマンの活動が提示する可能性を明らかにしていきたい。そのため、まず、その歴史的な経緯をごく手短かに整理する（2節）。次に、住民性、市民性という二つの概念を使って、運動が持つ運動者にとっての利害や、その運動が基づく理念の普遍性を考察し、社会運動としての市民オンブズマンを位置づける（3節）。さらに、参加の動機分析を行いながら、その活動が古典的な民主主義の理念と同時に、近年の「市民」活動の「新しさ」をも併せ持っていることを明らかにする（4節）。その上で、市民オンブズマンが現代の民主主義社会において持つ意味を考えてみたい（5節）。

使用するデータは、主に1997年に行った聞き取り調査である。全国市民オンブズマン連絡会議（以下、連絡会議）を結成した中心的存在であり、現在も主要なメンバーである仙台、東京、名古屋、大阪地区の代表者、他の数名の会員からの聞き取りを行った。また、連絡会議には所属せず、個人で活動しているオンブズマンからも話を聞いた。だが、匿名性を保つため、各引用については氏名や地域名を記述しないことにする。ただし、その引用に際しては「」の後に、*（アステリスク）を付け、インタビューの結果であることを示したい。

2. 市民オンブズマンの歴史的経緯

本節では、市民オンブズマンの特徴と意義を明らかにしていく準備として、その具体的活動を整理し、市民オンブズマンの成立、発展についてごく簡単に見ておくことにしよう。

市民オンブズマンが初めて登場したのは、1980年のことである。大阪の弁護士や税理士らによって発足された。汚職事件、具体的にはロッキード事件に触発され、「経済的なリターンを求めない、それで、ある程度リスクをかける、ヨーロッパ的な市民」*の必要性から、始められたという。1982年には、大阪府水道部の約5,000万円の架空接待費についての監査請求を行い、さらに1984年に施行された大阪府公文書公開等条例に基づいて、水道部会議費や知事交際費についての情報公開請求をする。その後、住民訴訟を通じ、行政の情報開示についてのリーディング・ケースをつくってきた。ところで、この「市民オンブズマン」という名称は、どのように生まれたのだろうか。メンバーのひとり「一種のパロディー」*である、と述べる。オンブズマンが本来「公務員」である、という認識が欠落していたわけではない⁽¹⁾。だが、いかに制度上、政策遂行部局と独立しているとはいえ、同じ「公務員」に「公務員」をチェックできない、「市民」が監視してこそ、オンブズマンの本来の機能を果たせる、そうした意図を込め、「市民」が行う「オンブズマン」という意味で、自らの団体を「市民オンブズマン」と命名したという。

その活動が広く知られるようになったのは、1995年の食糧費（会議接待費）の全国一斉公開請求からであろう。各自治体に整備されつつあった情報公開制度を活用した成果は、新聞などで大きく報道された⁽²⁾。この全国一斉公開請求は、仙台の弁護士が、知り合いの東京と名古屋の弁護士に声をかけ、また初発の大阪の市民オンブズマンたちと協力して始まる。さらに、彼らが知っている全国の弁護士に、それぞれの地元の都道府県への請求を依頼する⁽³⁾。この広がり方が、既存のネットワークを利用している点で従来の社会運動論

の知見を立証していることは、改めて指摘するまでもなからう [cf. Freeman 1975]。前年の1994年には、仙台で第1回全国市民オンブズマン大会が開かれ、連絡会議が成立し、1998年の大阪大会で5年目を迎えている。

ここで、この連絡会議が、ゆるやかな組織であるという点を、以下の議論のために着目しておきたい。その意味は二つである。まず第一に、連絡会議に参加する団体のそれぞれが独立して活動を行っているという点である。連絡会議は、相互に連携を取りながら、情報交換を行うが、その域を越えるものではない。また第二に、全国の市民オンブズマンのすべてがこの連絡会議に参加しているわけではないという点である。すなわち、この連絡会議に参加せずに、全く独立に地元で活動するオンブズマンのグループあるいは個人が存在する。それゆえ、市民オンブズマンの数は、連絡会議も自治体も正確に把握しているわけではない。

では、その日常活動はどのようなものなのか。いま述べたようにオンブズマン活動は一枚岩でないので、一般的に述べるのは難しい。ここでは、連絡会議の中心のひとつである名古屋の例をごく簡単に紹介しておきたい。たとえば名古屋の市民オンブズマンの団体は、中心となるグループとタイアップグループとの二重構造になっている。弁護士と税理士からなる中心メンバー15人は、例会を開き計画を練る。一方、さまざまな職種の約100人のタイアップグループのメンバーは、名古屋の各地で日常的に自治体の政策の問題点を指摘したり、情報公開請求を行ったりする。適宜、問題点を持ち寄り、中心メンバーとともに情報を交換し、場合によっては、共同で訴訟を行う。この名古屋と似た方式が、仙台のグループでもとられている。

このように、その発足、連絡会議の設立での呼びかけ、あるいは比較的組織的な活動などの中心には、訴訟を含む活動であることもあって、弁護士や税理士などの法律家が存在するというのが、ほとんどである。その場合、広い意味での政治を本職にしている人々が、その延長線上に行政を対象とする活動を行っているといえる。もちろん、連絡会議の呼びかけ、またそれについての報道などが、新たな市民オンブズマンを生み出し、その活動の方法を提供してきたことは、推察できる。だが、こうした比較的組織的な活動に対して、その対局に、独立に活動している市民オンブズマンもいることは、強調しておかなければならない。その活動は、原理的にひとりでも可能である⁽⁴⁾。それゆえ、他方で政治を本職にしていない個人が、他に生業を持ちながらも、その合間に自らの住む自治体に対して行っている活動もまた、社会運動としての市民オンブズマンを支えてきたのである。したがって、もし社会運動の「主体」というものを想定するとすれば、それが「個人」に属するのか「組織」に属するのか、を断定することは市民オンブズマンの場合、極めて困難である。むしろ、個人的な「市民」の活動が組織でも可能であるという言い方が妥当するであろう。では、このことは、市民オンブズマンのどのような特質に由来すると考えられるだろうか。

3. 社会運動としての市民オンブズマン

社会運動論において、ある社会運動が住民運動なのか、市民運動なのか、よく議論されてきた。果たして、市民オンブズマンの活動は、住民運動なのか、市民運動なのか。この点を出発点に、市民オンブズマンの特徴を本節では考察していこう。とはいえ、実際の

使用においても、また学說的定義づけにおいても、この二つの語の用法は多岐にわたっている [cf. 水口 1995]。そこで本節では、それらを実体としてとらえるのではなく、社会運動の住民性、市民性という概念を定義し、この両概念との距離から市民オンブズマンを、他の社会運動の中に位置づけてみることにしたい。

ここでいう社会運動の住民性を、自らの利害が存在することと定義してみよう。その利害が直接的であるほど、住民性は強いといえることができる。たとえば、ごみ処理場の誘致や、基地建設による騒音被害に対する運動において、その被害的な側面に強い住民性を認めることができるであろう。他方、市民性とは、社会運動の内部だけではなく、外部の成員にも当てはまるような理念的な目的を持つことと定義してみたい。その理念が普遍的であるほど、市民性は強いといえる。たとえば、世界平和をめざす運動は、他の成員との共通の普遍性を帯びるにしたがって、市民運動だと呼ぶことができる。もちろん、現実のひとつの社会運動は二つの側面を併せ持つ。たとえば、ごみ処理場の誘致への反対運動は、ごみ「問題」という普遍性を持つ点で市民性を帯び、平和運動は、身の周りの安全をもめざす点で軽微な住民性を持っているといえなくもない。さて、この住民性と市民性を軸にあえて図示すれば、社会運動を図1のようにまとめられるだろう⁽⁵⁾。では、こうした基準にしたがえば、市民オンブズマンの活動は、どのようにとらえられるのだろうか。

図1 社会運動の類型

「市民」という名称からして、市民オンブズマンは、利害という住民性を持たないのか。まず、このことから考えてみよう。たとえば、のちにより詳しく扱うように、調査の知見から、市民オンブズマン活動を行う動機として、税金の使途に対する「怒り」が存在することが、改めて確認される。そこには、納税という利害が存在する。だが、その利害はどのような利害なのか。市民オンブズマンの利害は、環境汚染による生活に対する被害や、基地建設による騒音被害などのような直接性を欠いている。なぜなら、税金を支払うこと自体は、被害ではないからである。それは、むしろ「市民」の義務に近い。また、納めた当の税金が、そのまま、公務員のたとえば「飲み代」に回っているわけでもない。だが、市民オンブズマンの動機におけるこの「怒り」は、被害感の存在を肯定する⁽⁶⁾。自らの納めた税金が、自らの意図とは異なって使用されている。そこに、市民オンブズマンは利害の侵害を認める。確かに、直接性は希薄である。とはいえ、貨幣という一般的な形態を通じて、被害感が生じている点に着目すれば、そこに利害を見出すことは不可能ではない。それが市民オンブズマン活動に見出すことができる住民性である。

だが、市民オンブズマンにおいて特徴的なことは、その利害が、同時に、普遍性と連動している点にある。まず第一に、いま述べたように、その利害が貨幣という一般的な形態を通して発生しているという理由が存在する。さらに第二に、その利害が納税という極めて普遍的な勤労者の義務という共通性を持っているという理由が存在する。これらの点に

において、市民オンブズマンの活動は、市民性を帯びるのである。このことは、市民オンブズマンの多くの会則が、特定の政治目的からの脱却を明記していることと無関係ではないだろう⁽⁷⁾。政党の運動であれば、いうまでもなく独自の理念的な目的を持ち、特殊な利害が想定される。確かに、市民オンブズマンもまた税金の使途という利害を持たないではない。だが、その利害は党派的なものに限定されるものではない。また、住民性の強い場合の社会運動のように独自の被害を持っているわけでもない。その利害は、納税という行為を通じて、民主主義社会における普遍性を帯びるのである⁽⁸⁾。自らの活動の位置づけを行う、ある市民オンブズマンの発言を見てみよう。

「無償であるという意味ではヴォランティアだけど、ヴォランティアをやっているという意識は全くないんです、いわゆる市民の意識を持ってやっているということで、誰かのために奉仕するという意識はない、結局、自分のためにやってるんです、納税者としての、市民としての立場でやっているということなんです」*

ここで、「誰かのため」ではなく「自分のため」という理由が「ヴォランティアではない」根拠として使用されている。それが、本節で述べてきた納税という利害を媒介とする、市民オンブズマンの住民性である。その利害が、「市民」という普遍的な「立場」と結びついていることは示唆的である。それは、納税者という極めて一般的なカテゴリーに共通する。この貨幣を媒介とした、利害の広い一般性を持つ両義的な「意識」こそ「市民」としての市民オンブズマンの「意識」なのである。

では、このような市民オンブズマンの特徴は、現在、注目されている他のNPO／NGOなどどどのように異なっているのだろうか。たとえば、三上剛史は「現在のNPO／NGOの主たる存在意義は政治に影響を与えることにあるのではない」[三上 1998：77]という。もしそうだとしたら、そうした特徴を、市民オンブズマンは持っているのか。もちろん、市民オンブズマンの活動は、間接民主制への不信から発生したといってもよい。それゆえ、政治的には中立を標榜している。とはいえ、参加民主主義への関心が存在しないわけでないことは、いうまでもなからう。むしろ、行政への直接的な働きかけによって、絶えず政治的機会をめざす点で、広い意味での「政治に影響を与える」ことを指向している社会運動であるといえる。しかも、そこには、古典的ともいえる民主主義的な「批判的公衆性」[Habermas 1990：342]が存在しているのである。

このように市民オンブズマンの活動は、社会運動のひとつであると同時に、参加民主主義のイデオロギーをも併せ持っている。だが、こうした両義性は、その動員において独自の側面を付与する。一方で、市民オンブズマン活動が社会運動のひとつであるとするなら、社会全体の成員のうちの一部で構成されることになるだろう。それゆえ、もし勢力を拡大するというのであれば、資源としての人員の動員が必要となる。だが、他方、それが普遍的な理念に基づくものであるとすれば、社会の他の成員とも利害は共通であることになる。しかも、それが民主主義社会において当然に存在すると仮定される活動であるとするれば、特定の利害に訴えて動員活動を行うことはできない。事実、市民オンブズマンを名乗る団体は、規約に、すでに述べた非党派性と同時に、入退会の自由を唱っている場合が多い⁽⁹⁾。また、その動員も既存のネットワークに基づくものと、インターネットによる呼びかけといった比較的ゆるやかなものにとどまる。このように、社会運動としての市民オンブズマン活動は、その動員においてディレンマを抱えているのだ。

では、このディレンマは、市民オンブズマン活動の民主主義的な側面を一体どのようなものにするのか。その出現は、果たして古典的で参加民主主義的なイデオロギーに基づく行為が日本に現れたということに尽きるのだろうか。

4. 民主主義的活動としての市民オンブズマン

民主主義のとらえ方として、たとえば蒲島郁男は次の三つを区分している。すなわち、①民衆の最大限の政治参加が望ましいとする参加民主主義、②エリートに政治を委任すべきとするエリート民主主義、③合理的な有権者や政党の行動が最適な政策をもたらすとする民主主義、の三つである〔蒲島 1988：21〕。市民オンブズマンが、②③に立脚していないことは明らかである。それゆえ、市民オンブズマンの活動が、参加民主主義のひとつであることは、さしあたり妥当するかもしれない。とはいえ、それは「最大限の政治参加」が望ましいものといえるのだろうか。本節では、この問いを考えるために、市民オンブズマンの参加動機と、それぞれの動機の持つ普遍性を分析し、その分析を通じ、市民オンブズマンの活動に内在する新しい民主主義の形態を明らかにしていきたい。

市民オンブズマンの動機は、いうまでもなく各人によってさまざまである。だが、調査の結果から、それらの共通点を求めるならば、その動機を大きく二つに分けることができる。ひとつには、すでに述べた納税者としての「怒り」の側面である。「市民の税金」が「一部ばかり議員とともに、湯水のごとく使」* われている、といった納税についての利害が、まず動機として語られる。すでに述べたとおり、この間接的な利害は、普遍的な民主主義の理念と結びついている。だが、今回の調査からもうひとつの動機が明らかになった。それは、誤解を恐れずにいえば、オンブズマン活動の「趣味」としての側面である。たとえば、ある市民オンブズマンは、その動機を次のように語る。

「絶対やってるといわれながら誰も証拠を出せなかったものを調べてしまおう、野次馬根性というのか、暴露趣味というのか、言い方悪いけど、マスコミじゃなくて、本当に自分の目で調べてみよう、どのくらいやれるか、ひとつみんなでやれるだけやってみよう、これは楽しい・・・その快感がどれだけ共有化できるかというか、なにも難しいことは要らない、だってウォッチングするだけだから、これはサークルみたいな感覚から出てきていいと思う・・・」*

確かに、税金の使途に対する「怒り」から行政を監視する、という民主主義の古典的な側面が、この市民オンブズマンにも欠落しているわけではない。それは、単なる理念でなく、実際の生活から得られた実感でもあるだろう。とはいえ、ここで「趣味」としての「楽し」さが同時に語られていることに注目しよう。他の市民オンブズマンもまた、その動機を、「趣味」*「遊び」*「面白半分」*などの言葉で語るのである⁽¹⁰⁾。確かに「新しい社会運動」論以来、いくつかの社会運動において、こうした側面が指摘されてきたとはいえ、この「趣味」の側面が、民主主義を支える動機として、言及されることはほとんどなかったのではあるまいか⁽¹¹⁾。だが、事実として、このような「趣味」としての感覚もまた、この活動を支える大きな柱であることを見逃すことはできない。というのも、そうした動機の延長が、都道府県の情報公開度ランキングの作成となり、泥縄的な監査請求、あるいは住民訴訟へとつながっているからである。「納税者の意識で、けしからんという怒りにつき動かされて、そのうち面白がってやってる」* という点は、運動の継続に機能

的であろう。「各論を結びつけ合って、次に何をやっていくかを、みんなで楽しんでやっていくというスタイル」* であるとしたら、納税という相対的に遠い利害に対して、相対的に近い「趣味」としての側面が、参加の継続性を保っていると考えことは可能である。したがって、その活動は、場当たりの面白さを含んだサークル的な側面を持つ。だが、調査に基づけば、市民オンブズマンの場合、そのサークルは、他のより上位の組織を維持するためにあるのではない。また、民主主義の理念以外に特定のイデオロギーが存在するわけでもない⁽¹²⁾。むしろ、こうした自発的な活動を通じて、「ボランタリー・アソシエーション」[cf. 佐藤 1996]における「主権を行使する快樂」* が実現しているといえる。この自発的な側面に、他のNPO／NGOと共有される「市民」の活動としての「新しさ」を見出すことができるだろう。

では、それは「最大限の政治参加」を可能とする活動であるのか。この点から、二つの動機についてもう一度、検討してみることにしよう。

ひとつめの納税の用途に対する「怒り」という動機は、多くの者が納税者、少なくとも納税者の扶養家族であるゆえ、普遍的に共有される可能性はある。事実、あるオンブズマンは、市民オンブズマン的な考え方が「普通の考えなのであって、他の人たちがまだそこまで目覚めてないだけ」* であるという。だが、納税の意識が低ければ、この意味での「市民」としての自覚は生まれない。「量的にいうとまだ若い人は少ない」* 「20代もいたけど、いなくなった」* という市民オンブズマンの指摘から、収入がそれほどでもなく納税の「痛み」がなければ「怒り」が生まれない、ということを読みとることもできる。このことは何も若者に限らないだろう。

では、第二の「趣味」としての動機はどうか。もちろん、この動機もまた、「最大限の政治参加」にとって限界を持っている。すなわち、もし主権の行使がひとつの「趣味」であるとするならば、他の「趣味」、たとえば「釣り」* 「ゴルフ」* 「コンサート」* などが、主権の行使と同列に並んでしまうことになる。仮に、オンブズマン活動が民主主義の義務でないとするならば、「釣り」* や「ゴルフ」* や「コンサート」* に行くことを否定する論理はなくなるだろう。したがって、「市民」の活動としての「新しさ」もまた、「最大限の政治参加」の十分条件ではない。とすれば、ここでフリーライダーの「問題」が生じるように見える。なるほど、税金の用途が適正化されれば、納税者すべてはそのことに利害を持つ。他方で、その活動は、一部の市民オンブズマンによって行われている。確かに、ここにフリーライダーが存在する。とはいえ、そもそもフリーライダーが「問題」になるのは、どのような場合なのか。

第一に考えられるのは、フリーライダーが存在することで、その運動の成果が上がらない場合である。まず、この点から考えてみよう。市民オンブズマンの活動は、数は増えてきたとはいえ、納税者すべての者の活動ではない。だが、それゆえにそれは成果がなかったのか。そうではない。その評価はさまざまであるとしても、むしろ、それなりの成果を上げたことは事実ではあるまいか。確かに、参加する者がいなければ、行政の監視は不可能であることはいうまでもない。しかし、市民オンブズマンの活動が示したことは、ある一定の人々が行政を監視することで、それなりの成果を上げることが可能なことではなかったか。それゆえ、フリーライダーの存在が、この場合、必ずしも活動の成果が上がらないことを意味しているわけではない。

だが第二に、フリーライダーが「問題」だと考えられるのは、フリーライダーの存在によって、活動する者の動機が鈍る場合であろう。この点は、市民オンブズマンの参加動機に深く関係する。もし、行政の監視が「全員参加」の参加民主主義の理念から発生した義務であれば、まだ「目覚めてない」* 者に対する苛立ちは募るであろう。しかし、今回の調査によれば、その動機は必ずしも民主主義の理念だけではなかった。むしろ、自発的な活動に対する指向こそ、市民オンブズマンの活動を支えていることが明らかになったのだ。もし、その活動に「趣味」の部分が存在するとすれば、どうか。もちろん、参加しない者への嫌悪は完全に払拭できるものではないだろう。なぜなら、「釣り」*「ゴルフ」*「コンサート」* よりも、市民オンブズマンにとって、行政のチェックこそ価値のあることからである。だが、それが義務である場合よりも、その嫌悪はより小さなものとどまる可能性があるとはいえないか。3節で述べたように、その独自のディレンマが市民オンブズマンの動員活動をゆるやかなものにする。さらに、動機についての「趣味」としての割り切りが、「こういう考え方があるべきなんだと人に押しつけるつもりは全くない」* という市民オンブズマンの姿勢につながっているようにも思えるのだ。したがって、完全ではないにしろ、市民オンブズマンの動機の「趣味」の部分は、フリーライダーの心理的側面の「問題」を、ある意味で無効にしている可能性が存在すると考えられる。

このように市民オンブズマンの活動は、利害が間接的であり、また普遍的であるがゆえに、社会運動としての動員活動がゆるやかなものにならざるをえない。だが、その締め付けのないゆるやかさの中にこそ、「新しい社会運動」論以来、議論されてきた「市民」活動の「新しさ」も見出すことができるであろう。それゆえ、それは「最大限の政治参加」を可能にするわけではない。しかし、そのことが必ずしも必要なわけでもない。むしろ、このゆるやかさの中で、納税者としては相対的に少数の者の草の根的な活動がそれなりの成果を上げたことこそ重要なのである。もし、その活動の動機が、民主主義イデオロギーの普遍性だけでなく、また、納税者としての「怒り」だけでなく、自発的な「趣味」の側面を持つとすれば、完全ではないにしろ、そこにフリーライダーの心理的な「問題」をうち消してしまう可能性が秘められている。もちろん、今後の活動を見据える必要があるとはいえ、 成員のうちの相対的に少数の自発的参加によって、行政を監視するという民主主義的な活動が、日本の「市民」活動の「新しさ」の中で達成されたといえる。それは、「最大限の政治参加」を必ずしも必要としない、新たな民主主義の可能性なのである。

5. 市民オンブズマン活動の意義

前節までで、われわれは市民オンブズマン活動の特徴を明らかにしてきた。では、この活動は現代の日本の民主主義社会に対して何を示しているのか。最後に、この点について考えておきたい。

冒頭でも述べたとおり、もはや、われわれが社会に共通するような「大きな物語」を持つことは難しいのかもしれない。民主主義もまた、政治に常に関心を持つ普遍的な「主体」によって形成された「大きな物語」にはかならない。その「主体」こそ、「市民」と名付けられた者であることはいうまでもなかろう。ここで、「大きな物語」としての民主主義とは、二つの意味を持つ。ひとつには、選挙において代表者を選出し行政を監視する、という間接民主制の「物語」である。もちろん、その機能は、いまでも有効である。だが、変

動があるとはいえ、たとえば若者を中心に選挙への投票率が低いことは実証的にも明らかにされている [三宅 1990] [小林 1997]。また、市民オンブズマン活動自体、この間接民主制への不信から生まれたことも、すでに述べたとおりである。では、「大きな物語」としての民主主義のもうひとつの意味とは何か。それは、「最大限の政治参加」を標榜する直接民主制の「物語」であるといえよう。もちろん、市民オンブズマンにかかわらず、自発的に「政治参加」する「市民」は存在する。また、直接被害を受ける争点に対する「政治参加」の影響が小さいとは思わない。とはいえ、日常的に、われわれは、直接民主制の「物語」を維持し続けられるのか。なるほど、市民オンブズマンの語りに、この「物語」の側面が欠落していたわけではない。とはいえ、その動機分析で明らかになったことは、普遍的な理念ではなく、むしろ「納税という利害」や「趣味」といった、より身近な「小さな物語」ではなかったか。このことは、市民オンブズマンの活動自体が実は、すでに「大きな物語」から撤退していることをも意味する。それゆえ、それは、必ずしも「最大限の政治参加」を保証するものではなかったのだ。むしろ、前節の分析で明らかになったことは、その特徴がフリーライダーの「問題」を解消する可能性であった。だとすれば、民主主義にとって、こうした「大きな物語」の欠落を嘆くことが有効なことなのだろうか。なるほど、「物語」の信憑性が欠落したとしても、民主主義的制御の必要性が残ることはいうまでもない。そのことは、市民オンブズマンの活動が明らかにしたことでもある。だが、すべての成員が政治的「市民」という民主主義的「主体」になるべくわれわれもまた、理論的な構築を行っていくことが肝要なことなのだろうか [cf. Habermas 1980]。

参加民主主義の理念にしたがって、すべての者が政治に関心を持つ社会に対して、一方で、そうした政治に参加しない者が多数存在する社会、生業以外の時間を「釣り」* や「ゴルフ」* や「コンサート」* に割ける社会の魅力が小さいわけではなかろう。確かに、政治的「市民」になることに生き甲斐を見出す人々が増えているのは事実かもしれない。だが、政治参加よりもそれ以外の「現実」を重視する者の増加が一方であり [cf. 片桐 1991]、いわば二極分化が進行しているというのが現在の事態ではなかろうか⁽¹³⁾。このような現代的文脈に即して考えるとき、従来、民主主義が「最大限の参加」ということを中心に論じられることが多すぎたのではないか、という疑問が生じうる。民主主義的制御に対して、われわれのなすべきことは、「大きな物語」の信憑性の回復をめざすことでもなく、また、「最大限の参加」はいかに可能かと問うことでもない。むしろ重要なことは、一部の「参加」によっていかに民主主義的な機能を担保できるのか、という問いであり、たとえ「大きな物語」が存在しなくとも、また、多くの者が政治的「市民」にならなくとも、民主主義的制御がそれなりにうまくいく社会の条件を考えることなのである。

もっとも、その条件の詳細については、稿を改めて論じる必要があろう。だが、今回の研究の結果は、「大きな物語」の欠落した民主主義社会に対してひとつのヒントを出している、と私は考えている。たとえば、市民オンブズマンの活動が、少数の「参加」で全国レベルでの成果を上げることができた理由のひとつは、それが、福祉などの労働提供型の活動とは異なり、現代社会の大きな特徴である「情報」を駆使した活動であった点を指摘しておくことができる⁽¹⁴⁾。いうまでもなく、こうした活動を可能にしているのが、監査請求、情報公開などの制度であり、この点について、政治学、行政学の分野で研究が積み重ねられている。とはいえ、少数の者による民主主義の条件という観点から、その活動を

情報社会の特徴との関連で、また日本の官僚制の特徴との関連で、その問題点をも含め、改めて社会学的に論じていく必要があるだろう⁽¹⁵⁾。

もちろん、市民オンブズマンの活動に、過度の期待を持つことはできない。「狂ったような数の情報公開請求が今後続くかどうかは分からない」*。だが、本稿で見てきたように、確かに市民オンブズマンの活動は、比較的少数の「市民」が、一定の「監視」という権力を行政に対して行使できることを提示したのである。それは「行政」対「すべての市民」という構図からの脱却を示している。

註

- (1) オンブズマンは元来、18世紀にスウェーデンで創始されたとされる「制度」である〔cf. 園部 1989〕。それ以降、現在、ヨーロッパのいくつかの国やアメリカ合衆国の州などで採用されている〔cf. 小島・外間 1979〕。それゆえ、まず第一にオンブズマンは、「市民の権利を守る苦情調整官」「不偏不党の公務員」〔西尾 1993 : 347〕と定義づけられる。日本では、近年いくつかの自治体で同名の制度が様々な形で実施されていることは周知のとおりである〔cf. 安藤 1994〕。
- (2) たとえば、連絡会議の資料に基づく、各都道府県の95年度予算における食糧費の合計は236億3,200万円（回答39都道府県）、97年度は116億200万円（45都道府県）で、削減率は平均57.8%であった。
- (3) そのころすでに「組織のあったところは5つか6つぐらい」* で、依頼された側からは、どうしてそういうことをしなければならないのか、という反応もあり、その手数料を、中心になった4つの地域の市民オンブズマンが支払った場合もあるという。
- (4) その方法については、たとえば〔後藤 1996〕を参照。
- (5) これらの軸に馴染まない社会運動がありうるだろう。たとえば、女性運動は具体的な女性の利害と関係するが、この場合「住民」性という概念は馴染まない。
- (6) あるオンブズマンは次のように動機を語る。「本当に自分が朝から晩まで働いて、そこから税金払って、その税金がやつらの飲み代に回ってたとしたら怒るでしょ」*。
- (7) たとえば「会員はこの会を特定の政治目的に利用してはならない」（かながわ市民オンブズマン会則）、「会員は、私たちの会を特定の党派的活動や目的に利用しません」（くまもと・市民オンブズマン規約）などがある。また、あるオンブズマンは、次のようにいう。「人間だからいろいろある、あいつは共産党だからいやだ、あいつは自民党だからいやだとか、そういうやつはいる、あいつははげだからいやだということと同じでそんなことをいっていたら、そのグループはダメになるから、まあいいんじゃないか、そういうのはダメになっても別に、間違っているから・・・」*。
- (8) 今回は、都市におけるオンブズマンを中心に調査したが、都市以外のオンブズマン活動については、その利害の在り方が変わってくる可能性はある。あるオンブズマンは都市以外のオンブズマンを「田舎オンブズマン」* と呼ぶ。
- (9) たとえば「会の目的に賛成して会費を納める個人は、誰でも会員になれます。脱会は、自由です」（「ねりま区政ウォッチャーズ」規約）とある。また、市民オンブズマンのひとは次のようにいう。「決して無理はしない、やりたい方がやってもらい、抜きたい人は抜けてもらおうし、休みたい人は休むし、結局、組織を維持しようとするとう無理をする、それはやっぱり避けたい・・・」*。
- (10) 市民オンブズマンたちは、次のように語る。「個人的動機からいけば、面白半分みたいなものであって・・・情報公開ですから、紙一枚出せばいいわけで、別に正義を背負って立っているわけではないし・・・何のためにというわけではなく、おかしいんじゃない・・・じゃあみんなで行こうよ・・・」*。「趣味だと思ったらいいんです・・・趣味という言葉は誤解を招きますが、それぐらいの気軽さを持てばいいわけで・・・」*。
- (11) 「湯水のごとく」* は問題外としても、「われわれは千円の定食なのに、あいつらは1万円かという・・・嫉妬に訴える」* 相対的剥奪的な部分が、その動機に含まれる可能性はある。また、その批判性が「困らして喜んでいる、そういうささやかな喜び」* という「趣味」に陥る可能性もある。そ

れゆえ、『私』の権利や利益を守り、また主張する」「市民」[佐伯 1997 : 176] による民主主義の全面肯定に「違和感を覚える」考え方もないではない。だが、よく知られているようにヴェーバーは、「職業的な政治」について、「心情倫理」と「責任倫理」の二つの倫理を区別し、「政治」における後者の倫理を重視する[Weber 1919]。もちろん、「結果」のいかんにかかわらず、その「心情」の内容によって社会的な「信頼」が失墜し、その活動が効果を失うこともなくはない。だが、「心情」のいかんにかかわらず「結果」を重視するという指摘は、「職業政治」にとって少なからず妥当する、と私は思う。もし、この主張が「非職業政治」に妥当するとすれば、市民オンブズマンの活動についても、「心情」よりも、民主主義的な機能を問題にすべきである。「最初からそんなことを思っていたわけではない」* としても、「主権者の権利を行使しているという、あとで見るとそういうことになる」* のであれば、それは民主主義的制御の機能としての必要条件は備えている。逆に、その活動に対する批判も「心情」についてではなく、むしろ「結果」について行われるべきであろう。

- (12) 1999年2月に主要政党の政策本部に市民オンブズマンとの関係について電話調査を行った。その結果、「個人的レベルでの接触はあるが、党としては検討中」(民主党)、「向こうからの要望があれば支援について、その内容を含め検討する」(公明党)、「市民オンブズマンにもいろんな人がいるが、共通する面があれば党派を超えて協力していきたい」(共産党)、「独立した団体として付き合っていく」(社会民主党)という回答を得た。自由民主党と自由党は、担当者とのコンタクトがとれなかった。もちろん、市民オンブズマンの団体のいくつかが特定の政党の下部組織であるとか、これから生まれる政党の前身であるという可能性も完全に否定できない。したがって、将来そのことが明らかになったならば再度、分析を行う必要があるだろう。だが、仮にそうであったとしても、「非党派的」なものとしての現在のその社会的機能は変わらないという可能性もある。
- (13) 非政治的「市民」については別途、論じる必要があろう。だが、非政治的「市民」についても、それが自発的である限り、「全員参加」には限界が生じると考えられる。
- (14) リオタールが「小さな物語」に基づくゲームが「完全情報ゲーム」[Lyotard 1979 : 108] であるといっている点は示唆的である。
- (15) 葉害、株式などの税金の用途以外の分野における活動、また市民オンブズマンと各メディアとの関係は、今後、考察していく必要がある。もちろん市民オンブズマンの活動がすべて、必然的に正的に機能するとは限らない。少数の者の民主主義的「独裁」にならないよう、その活動も絶えず議論に開かれていなければならないことはいうまでもない。情報公開をし、そこに齟齬があれば行政の責任である、という「環境」が、具体的な行政運営の問題点を論じられないままにする可能性は存在する[cf. 藤谷 1997]。その理論的な問題点については[藤谷 1996]、また「強い意見に強く、弱い意見に弱いという」行政の制度的側面からの批判としては[早川 1998]を参照。

文献

- 安藤高行 1994 『情報公開・地方オンブズマンの研究』法律文化社。
- Freeman, J. 1975 *The Politics of Women's Liberation*, David McKay Company. = 1978 奥田暁子・鈴木みどり訳『女性解放の政治学』未来社。
- 藤谷忠昭 1996 「官僚制への有効な批判について — 行政社会学の課題設定のために」『社会学論考』17 : 36-54, 東京都立大学社会学研究会。
- 藤谷忠昭 1997 「合理性をめぐる『場』としての行政 — 広聴政策の有効性をめぐって」『年報社会学論集』10 : 109-120, 関東社会学会。
- 後藤雄一 1996 『ザ・お役人天国 — 官官接待仕置人がゆく!!』フットワーク出版社。
- Habermas, J. 1980→1981 *Die Moderne — ein unvollendetes Projekt*, in *Kleine Politische Schriften I — IV*, Suhrkamp, pp.444-464. = 1982 三島憲一訳「近代 — 未完成のプロジェクト」『思想』696 : 88-107.
- Habermas, J. 1990 *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp. = 1994 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換』未来社。
- 早川洋行 1998 「官治から住民自治へ — 広聴制度の改革を提言する」『県民が拓く21世紀の湖国』自

治体研究社, pp.307-328.

蒲島郁夫 1988 『政治参加』東京大学出版会.

片桐雅隆 1991 『変容する日常世界 — 私化現象の社会学』世界思想社.

小林良彰 1997 『日本人の投票行動と政治意識』木鐸社.

小島武司・外間寛編 1979 『オンブズマン制度の比較研究』中央大学出版部.

Lyotard, J. F. 1979 *La condition postmoderne*, Editions de Minuit. = 1986 小林康夫訳『ポスト・モダンの条件』水声社.

三上剛史 1998 「新たな公共空間」『社会学評論』48(4) : 65-85.

三宅一郎 1990 『政治参加と投票行動』ミネルヴァ書房.

水口憲人 1995 「市民運動と行政」『市民と行政』有斐閣, pp. 225-266.

西尾 勝 1993 『行政学』有斐閣.

佐伯啓思 1997 『「市民」とは誰か — 戦後民主主義を問いなおす』PHP新書.

佐藤慶幸 1996 『女性と協同組合の社会学 — 生活クラブからのメッセージ』文眞堂.

園部逸夫 1989 『オンブズマン法』弘文堂.

Weber, M. 1919 *Politik als Beruf*. = 1980 脇圭平訳『職業としての政治』岩波文庫.

※ 本稿は、市民オンブズマンの方々の貴重な時間の提供により可能となった。

(東京都立大学社会科学科博士課程, ██████████)