

地方政府と市民との関係

— イギリスからの便り —

今 川 晃

1995年8月23日から1996年7月5日までの10か月程度であったが、文部省在外研究の補助金により、イギリスのバーミンガム大学地方自治研究所(The Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham)で研究する機会を得ることができた。研究課題は住民と自治体行政との諸関係を考えることであり、とりわけ1990年代より飛躍的に発展した苦情処理システムの研究を通じてイギリスの地方自治を観察することであった。出発前から心に抱いていたことは、まずなによりも住民としての生活実感や生活体験を通じてイギリスの地方自治を眺め、日本との比較を射程に入れながら、イギリスの苦情処理システムや地方自治を考えるという姿勢を大切にしたいということであった。なぜならば、イギリスで生成発展したどんな分析枠組や理論であっても、その対象は現実の人間社会であるからであり、また「外国人」と住民との二つの顔をもつ筆者なりに実態を観察する意義を見出したかったからである。

本稿はこれから整理していく予定である「留学報告」の序章として、位置付けられるものである。したがって、本稿は記述内容は概略的であると同時に、筆者の雑感も含まれていることをお許しいただきたい。

1. 「住民自治」と犬の排泄物

筆者が住んでいたバーミンガム市(Birmingham City)では所得階層や人種・民族による住み分けが進行しているようであった。住居探しの時、イギリス人から好ましくない地区のアドバイスを受けたことから推察すれば、住民の意識のレベルにおいても住み分け意識は定着しつつあるようである。一見して環境が悪そうな地区もあった。

筆者が住んだのは、治安も生活環境も比較的良いという評判の中間層の多いバーミ

ンガム市内のハーボーン(Harborne)という地区であった。それでも、歩道のゴミの散乱、とりわけ犬の排泄物の多さには悩まされた。公園にも犬の排泄物は多く、芝生に座る時には注意が必要である。筆者の知る限りでは、その量は日本とは比べ物にならないくらい多い。犬の排泄物の原因の多くは、飼い主が犬の散歩の時に排泄物の処理を行わないことにある。市の中心部は比較的きれいに清掃が行われているのだが、住宅街ではこうした問題は一般的なようである。もっとも、日本との自然環境の違いもあって、犬の排泄物は十日もあれば風化してしまうので、イギリス人はあまり気にしないのだ、という説明を受けたことがある。また、伝統的にイギリスは犬を大切にしてお国柄でもある。しかしながら、日常的に起こる問題は、些細なことであっても、住民の責任か行政の責任かと考えてしまうものである。

日本の地方自治に関する文献では、ドイツをモデルとした「団体自治」との比較において、イギリスが「住民自治」のモデルとして位置付けられることが多い。「住民自治」の基盤は、自分達でできることは自分達で行う、ということにあるとすれば、犬の排泄物をめぐって「イギリスの伝統的な住民自治とは何か」という素朴な疑問を抱くのも不思議ではなかろう。

この犬の排泄物の問題については、確かに積極的に罰金の看板を掲示して飼い主に注意を促している自治体もあるが、犬の排泄物の処理は行政の役割とせざるを得ない状況にある自治体も多いと思われる。例えば、レスター・シティのチャーター(Leicester City Council Charter Commitments 1994)の33項目中のトップに、通りの清掃の対応について次のように宣言しているのである。

* 1 通りの清掃(Street Cleaning)

犬の排泄物も含めて歩道に関して、あなたがたが我々に連絡するあらゆる些細な問題は、3日以内に解決します。電話番号〇〇〇〇〇

公園内については、チャーターの7に、犬と人間との共存の方策や飼い主の責任について次のように記されている。

* 7 公園内の犬(Dogs in Parks)

我々は、犬が自由に出入りできる場所や犬が運動できる場所を確保するための条例や市立公園内の犬の排泄物を処理するための方策を推進できるように活動するつもりである。また、責任ある飼い主キャンペーンを継続する。電話番号〇〇〇〇〇

さらに同チャーターの最後には、あなたからの電話はベル音6回以内に受話器を取りますとか、手紙の場合は10日以内に回答すると記されている。このように、チャーターでは徹底して極めて具体的な基準を定めているがゆえに、行政が効率的に運営されたか否かの評価は住民にとって極めて容易である。このチャーターの基準に従って処理されないならば、その問題はレスター・シティの定める苦情として処理することが可能となる。従って、苦情はチャーター基準が達成されているか否かのバロメーターともなるのである。

視点を変えれば、日本でかつて「すぐやる課」のあり方をめぐって議論したのと同様な課題、住民が自発的に解決しようとするれば解決可能な問題にまで行政の役割領域を拡大することは「住民自治」の原理に反するという問題については、イギリスの場合消極的ながらも行政サービスの領域拡大という対応を余儀なくされている。日本においても、近年「ふん害防止条例」を制定する自治体が増え、罰則を設けて禁止するかあるいは飼い主のモラル啓発をするかの対応をしているところである。

以上から、苦情処理に関して、次の2点を指摘しておきたい。

- チャーターのように、目標達成基準が設定され効率性が求められればられるほど、住民は行政サービスの消費者として位置付けられることとなる。
- 「住民自治」に反するとしても行政が対応せざるを得ない状況にある場合、苦情処理の点からは行政サービスが公平に配分されているかなど行政上の管理の問題と置き換えられるため、苦情処理は逆に現状の行政サービスの領域を保守する結果となるかもしれない。

2 苦情処理と政策のネットワーク（ボランティア団体からローカル・ガバメント・オンブズマンまで）

① 行政とボランティア団体との連携

イギリスでは、ボランティア団体が、公益的な活動を行う場合、チャリティ団体(Charity)として認定されることが重要となる。認定されれば、税法上の優遇措置が受けられるし、何にも増して活動における信用性が高まることとなる。郵送、個別訪問あるいは街頭における募金活動は、日常茶飯に行われている。

ところで近年、サービスの提供に関して、地方政府によるボランティア団体の利用

の重要性が増してきた。特に福祉の分野では両者の連携は欠かせなくなっている。そして、自治体は主要なサービス提供者から、サービスの提供がよりよく達成できるように整備する者(Enabler)へと移行しつつあると指摘されることもある。最もボランティア団体と自治体との関係の態様によっては、地方政府によるボランティア団体へのコントロールへとつながる場合もあると指摘される。地方政府がボランティア団体へ財政支援をする場合においては、ボランティア団体の活動は地方政府の方針に従順になりすぎであるとか、地方政府と契約を結んだ場合には、かつては刷新的なボランティア団体もサービスの提供が生き残りのための手段となっている、などと指摘されることがある。

そこで苦情処理システムを考察する場合にも、特にいろいろなニュアンスで使用される<independent>という言葉には注意を要する。辞書に記されているように、<～からの>独立、自立が基本であるが、ネットワーク化が進行している現状においては、何がどのように、どの程度独立しているのか、といった独立性の内容が問われることとなる。ボランティア団体は、行政から独立しているがゆえに、住民の立場に立って、場合によっては行政とは異なる価値基準によって、公平な苦情処理に有効であると言う期待のみならず、苦情処理を通じて行政のサービスや政策内容へフィードバックするはずであるという、政策ネットワークにおけるひとつの重要なアクターとして期待されるという理念が先行すれば、地方政府におけるボランティア団体の現実の位置づけを正確にとらえることはできない。

例えば、サンドベル(Sandwell Metropolitan Borough Council)の社会福祉部の苦情処理に関するリーフレット(Help us to Get it Right : How to make a compliment, comment or complaint to the Social Services Department)には、苦情申立に援助が必要ならば、サンドベル・シティズン・アドボカシー(Sandwell Citizen Advocacy : Charity Number 1019779)とコンタクトをとることができるとし、このシティズン・アドボカシーは完全にカウンシルから独立して(totally independent from the Council)あなたがたを援助すると記されている。ここで言う独立とは、シティズン・アドボカシーは組織としてはカウンシルから独立していると言う意味であり、現実にはカウンシルから補助金を受けているし、カウンシルのリーフレットにシティズン・アドボカシーのみが掲載されていること自体が両者の密接な関係を物語るものである。サンドベル・カウンシル・ハウスの前には全国組織のボラ

ンティア団体として代表的な市民相談所（Sandwell Citizens Advice Bureau）の事務所があるが、意外にも社会福祉部と市民相談所との関係は薄く、苦情処理の面についても、極めて活動的なシティズン・アドボカシーが存在するから市民相談所との関係は薄らいでいる、ということであった。サンドベルは比較的少数人種・民族の比率の高い自治体であり（White約85.3%、Indian約7.9%、Carib/African 約3.3%、Pakistani 約1.9%など.1991年.）、シティズン・アドボカシーで少数人種・民族の代表者も積極的に活動していることもその理由のひとつとなっている。このことが、もっとも密接な団体に成長した有力な理由かもしれない。ところで、社会福祉部には15のボランティア団体が登録され、これらの団体に対して苦情処理手続きなど全体の調整のための説明会や教育研修も行われているとのことであり、独立性の程度もこの情報交流の在り方によっても変化してこよう。

いずれにしても、社会福祉部の苦情処理システムの中に、ひとつのボランティア団体である、シティズン・アドボカシーが重要な団体として組み込まれていること、そしてこの団体を中心に社会福祉部とボランティア団体との連携関係が形成されているのである。その他の地方政府においても、特に社会福祉関係の苦情処理システムの場合には、リーフレットにボランティア団体の連絡先が記載されていることが多いようである。また、行政内においても、ボランティア団体においても、主要な各種言語によって対応できる体制づくりが進められている。

②行政とローカル・ガバメント・オンブズマンとの連携

特に1990年代以降イギリスの地方政府がフォーマルな苦情処理手続きを確立していった背景には、次のような外的な要因をあげることができよう。

第一には、特定の行政分野において苦情処理手続き設置の法的要請があったことである。それは、National Health Service and Community Care Act 1990, the Children Act 1989, the Education Reform Act 1989である。そして、このことが他の行政分野においても苦情処理手続き設置へ影響を及ぼすこととなった。第二には、メジャー（John Major）首相の政策の柱とも言える1991年に制定されたこのシティズン・チャーター（Citizen's Charter）によって求められた。このシティズン・チャーターは、消費者がファースト・クラスの行政サービスを受けられるように、サービスの基準を設定していこうとするものであり、それを保証するためにも苦情処理手続き

は欠かせないものであると位置付けている。1993年の4月までにすべての地方政府が苦情処理手続きを定めるように要請している。また、1993年の6月に苦情処理手続きに関する調査班 (Citizen's Charter Complaint Task Force) が設置され、2年間苦情処理手続きの調査、検討を行った。第三には、ローカル・ガバメント・オンブズマン (Comission for Local Administration in England) がシティズン・チャーターの流れを汲んで、行政サービスのより良き質的改善のために、良き地方政府内の苦情処理システムの確立を強調したことである。

ところで、筆者の知る限りにおいて、ほとんどの地方政府の苦情処理手続きのリーフレットには、地方政府の処理に不満ならばローカル・ガバメント・オンブズマンに苦情の申立ができる旨記されている。地方政府のリーフレットにローカル・ガバメント・オンブズマンを含めて苦情処理システムの全容が記されていたことは、筆者の驚きでもあった。ただ、苦情申立人の人権擁護のためという理解以外の、地方政府とローカル・ガバメント・オンブズマンとの関係を探る必要がありそうである。

ローカル・ガバメント・オンブズマンの目的は、次の2点である。

- * 管轄範囲内の地方政府や公共的機関による過誤行政 (maladministration) を原因とする不当な侵害に関する苦情を、独立した立場で、公平にかつ迅速に調査し解決すること。
- * 地方政府における公平で効率的な行政を推進するためのガイダンスを行うこと。
後者の点に関しては、特に1992年よりいくつかのガイダンス (“DEVISING A COMPLAINTS SYSTEM; Guidance on Good Practice 1”, Feb. 1992や“GOOD ADMINISTRATIVE PRACTICE; Guidance on Good Practice 2”, Aug. 1993など) を公表して、少なからず地方政府の苦情処理政策に影響を及ぼすことになった。

また、個別のケースを通じて、ローカル・ガバメント・オンブズマンは地方政府に勧告を行うが、この勧告を受け入れるか否かは基本的には地方政府の裁量の範囲内にある。例えば比率的にはごく僅かであるであるものの、毎年平均5.5%ぐらいのケースにおいて、イングランドのローカル・ガバメント・オンブズマンの勧告は地方政府に拒否されている。最近ローカル・ガバメント・オンブズマンのコミッションは、この点に関する調査報告を公表した (Commission for Local Administration in England “REMEDIES:NON-COMPLIANCE”, Feb. 1996.)。その理由は、過誤行

政の領域や解釈をめぐる齟齬だけではなく、オンブズマンの地方政府の政策領域への介入、オンブズマンは個別の利害に関心をもつが地方政府は多数の利害に関心があるという価値判断基準の相違、保障額算定基準の相違などであり、地方政府の政策に密接に関わる内容も含まれている。逆に、仮にオンブズマンが政策の領域にまで踏み込んできたとしても、その勧告を受け入れてきた地方政府もあることと推測できる。

ともあれ、こうした点から、オンブズマンは地方政府の政策と決して無縁ではなく、むしろ異なった価値基準をオンブズマンが提示するところに意義を見出す必要がありそうである。

以上の、①行政とボランティア団体との連携、②行政とローカル・ガバメント・オンブズマンとの連携から、苦情処理に関して次の点を指摘しておきたい。

- 地方政府の苦情処理システムは、それ自体独自のシステムとして考えるよりは、外部とのネットワークも含める必要がある。なぜならば、苦情処理は単に個別の苦情を処理するのみならず、すぐれて行政のPLAN-DO-SEEのすべての過程とも密接に連動しているからである。

3 住民の権利と「A-Z」

多くの地方政府では、住民の権利、地方政府の統治システムや職務内容をわかりやすく解説した『A-Z』というブックレットを発行している。日本でいえば各種手続きを中心に自治体のシステムを解説する『市民便利帳』とか『暮らしのガイド』等々の名称で呼ばれているものに相当する。住民がその地方政府のサービス内容などを知らうとする場合は、この『A-Z』なるものを紐解くであろうし、またこれは地方政府の側の方針や住民の権利を知る場合の重要な情報源ともなる。そこでここでは2巻よりなるレスター・シティの『A-Z』（“A GUID TO LEICESTER CITY COUNCIL & ITS SERVICES: INCLUDING THE A-Z OF COUNCIL SERVICES” June 1995）を例に考察しておこう。

まず冒頭は、カウンスル・リーダーの挨拶から始まる。市長は対外的なセレモニーの代表者にすぎないが、実質的な市政の代表者は与党のリーダーである。したがって、リーフレットやブックレットなどの冒頭に登場するのはリーダーが多く、市政の基本方針が述べられている。「我々は予算の範囲内で、最善のサービスを提供するつもり

である。しかしながら、我々が過ちを犯す時もあるであろう。そこで、このガイドはまた、あなた方が我々の失敗を告げる方法を指し示している。我々は、あなた方のコメントや苦情にたえず耳を傾け、いつも応答していくつもりである」と。

次に、サービス分配の基準（これについては、市の施設のパブリック・エリアに掲示されている）、公務員のモラルや住民への接遇改善基準、住民のカウンシルとのコンタクト方法、住民の情報へのアクセス方法、苦情申し立ての方法（ローカル・ガバメント・オンブズマンの情報含む）が記されている。さらに、カウンシルの全体議会や委員会における決定過程の概略、住民が意見や質問を委員会に提出する方法、請願を提出する方法、議員の役割、議員の顔写真と続く。そして、最後に行政組織の説明とA-Z順に行政サービスの内容が記載されている。なお、このブックレットは、英語の他5つの言語によるものも発行されているし、点字、拡大文字さらにはオーディオによる利用もできる。

この「A-Z」の構成および内容から我々は次の点に着目しておく必要があるだろう。

● サービス分配や公務員の接遇改善などまず基準設定が前提となり、住民の権利に関する説明がそれにつづいていること。したがって、住民は主人公として位置付けられているものの、基準を満たした行政サービスを受ける権利を有する消費者としてもみなされている。そしてそこでは、苦情を積極的に受け入れることが強調されているのである。（前述の1「住民自治」と犬の排泄物で指摘したことと類似する傾向は、「A-Z」からも読み取れるのである。）

なお、基準や目標を設定したサービスについては、サービスの実施についてモニタリングして、その状況を毎年公表することが法によって義務付けられている。加えて、監査委員会（The Audit Commission）は実施の指標（Local Authority Performance Indicators）を公表している。この指標に基づけば、他の地方政府との比較も容易になる。こうしたことが、ますます苦情処理の重要性を高めていくこととなる。だが、実際には苦情がサービスの実施の測定手段としてどこまで有効であるのか、という疑問は絶えずつきまとうであろう。なぜならば、苦情は消極的なフィードバックの形態であるからである。

4 地方政府におけるフォーマルな苦情処理システムの意味

先にも指摘したように、メージャー首相によるシティズン・チャーターの影響もあって、イギリスの地方政府における苦情処理システムの設置（実態はともかく、形式上）は国の主導によって着実に進行している。もっとも、1974年に設置されたローカル・ガバメント・オンブズマンは、初期の頃よりその必要性を唱えていた（筆者の知る限りでは、1978年2月にRepresentative Body for Englandとオンブズマンのコミッション（England）は、“Complaints procedure: A code of practice for local government and water authorities for dealing with queries and complaints”を公表している）。近年における地方政府内の苦情処理システムの傾向としては、筆者の10箇所程度のヒアリング調査による限りでは、数ステップの苦情処理段階を設けて、できる限り独立した苦情処理ができるようになりつつあるということである。この数のステップの段階を設けることは、後に触れるローカル・ガバメント・オンブズマンの指導するところでもある。地方政府の側からすれば、人権擁護の観点からばかりではなく、あるいはそれ以上に総合的に行政サービスを管理するひとつの手段となりうることは先に指摘したとおりである。

ところで筆者はヒアリング調査を通じてこの感想を、バーミンガム大学の地方自治研究所において発表する機会を得たので、ここではその原稿をそのまま掲載することとした（本稿は留学報告の序章と位置付けているので、拙い英文、内容であってもそのまま発表したほうが良いと判断したからである）。なお、質疑応答では有益な批判もいただいたので、今後の研究のため筆者の回答も含めて質疑応答のエッセンスを掲載することとした。なお、英文については、近年東欧・ロシアを中心に組織論や地方自治関係の論文を精力的に発表しているバーミンガム大学地方自治研究所のエイドリアン博士（Dr. Adrian Campbell）に訂正していただいた（エイドリアン博士は、筆者のために彼の研究室にデスクを入れてくれ、さらに自由に研究室を使用させてくれた。また、すべての調査のオーガナイズも彼が行ってくれた）。さらに、レスター・シティの苦情処理マネージャーであるダンクリー氏（Mr. Peter Dunkley, Council Complaints Manager）に校閲していただいた。また同氏はコメントも寄せてくれたので、それもあわせてここに掲載することとした。もちろん、内容についてはすべて筆者の責任であることは言うまでもない。内容は、コンパクトに整理したこともあって、特

に日本に関する部分は誤解を招く箇所があるかもしれない。そこで、最初に次の筆者の見解を付け加えておこう。

日本の地方自治体の苦情処理制度は、横浜市などいくつか先進的な取組を行っている地方自治体があることは確かであるが、一般的には広聴担当部門は苦情の対象となった当核部局との橋渡し役を演じているにすぎなく、独自に調査や評価を行うという機能はあまり発達していないと言えよう。さらに、地方自治体の統合の手段として、特に歴史的に町内会（その幹部役員）という組織単位を中心とした集団広聴に重点があるようであり、個別広聴については十分な組織的対応ができてないように思われる。このことが影響して、住民を個の単位として処理していく総合的な管理手法が発達しなかったのではないだろうか、というのが筆者の基本的な見解である。

Lunch-Time Seminar

Wednesday 26 June 1996

'COMPLAINTS SYSTEMS IN LOCAL GOVERNMENT IN THE
U.K. AND JAPAN (The Implications of Formal
Complaint-Handling System)

By Professor AKIRA IMAGAWA, Prefectural University of Kumamoto
New Project Room 1, Ground Floor, 12.30-2.00 p.m.

The Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham

① Introduction

Why have an independent complaint handling facility?

If you have a complaint about a local authority, you will prefer to have it looked at properly and impartially. For this purpose independent investigation and review of a complaint is essential.

Many councils in the U.K. have built review or appeal stages into their complaint handling procedures which allow complaints to be considered independently of the department or service complained of.

For example, Leicester City Council has appointed a complaints Manager to undertake independent investigations at the appeal stage of internal procedure.

Furthermore, the officers who are appointed to undertake this independent role may also act as a link with the Local Government Ombudsman. In any council “ it is impossible to consider the functions of the Commission for Local Administration separately from the working of complaint systems of local authorities” (“Report of The Financial Management and Policy Review of The Commission for Local Administration in England”, Department of Environment, 1995).

Unfortunately in Japan most local authorities have not formed review and appeal stage facilities. Only a few local authorities (e.g. Kawasaki city, Konosu city and so forth) have set up an Executive Ombudsman. So at the outset this paper will examine the reason why independent complaint handling is advancing very slowly in Japan.

Secondly complaint handling could become one of the most important mechanisms by which a council can learn about its services. In councils that have set up a complaints monitoring system, complaints are analysed to establish whether changes in practice or policy may be required. So the benefits for management include “better and more effective information, better decision making, increased service performance, increased efficiency” (“Citizen & Local Democracy”, LGMB, 1992).

It is also one of the Local Government Ombudsman’s purpose is “to offer guidance intended to promote fair and effective administration in local government” (“Business Plan”, Commission for Local Administration in England, 1995). In this respect the Local Government Ombudsman has been involved in local council policy making.

But in Japan, however, the majority of local authorities have not organised any systematic monitoring of complaints. What therefore can Japanese local authorities learn from the experience of local councils in the U.K.? That is the second theme of this paper.

It is of fundamental importance that we remember that a complaint handling system in a democratic context can not be judged by the efficiency system itself, but by its practical effects.

② The reasons why independent complaint handling is advancing very slowly in Japan

Several decades ago in Japan there was a debate over whether dedicated complaints units were the right approach to the problems. These units have responsibility to handle complaints directly as soon as possible.

For example the prompt response unit (SUGUYARU Unit) of Matsudo City was founded separately from the public relations unit that I will be referring to later. One topic discussed was that of the scope of local authority response. Units were criticised for creating greater dependency among citizens vis a vis the local authority, by indiscriminately responding to trifling complaints which, it was argued, could be resolved through the complainant's own initiative. At that time there was a preoccupation with the public as citizen rather than the public as consumer. Consequently after that the citizen autonomy and the citizen participation in the process of policy making have become important issues in the promotion of local self-government. Less attention has been paid to complaint handling systems, although complaint handling could be regarded as a complement to participation.

In the U.K. at around the same time the Skeffington Report on "People and Planning" was published in 1969, and since then citizen participation, especially in the planning process, has developed. With regard to complaint handling system, although the Local Government Ombudsman was established in 1974, formal complaint handling systems in local authorities did not develop until the 1990's. The Citizen's Charter required all local councils to have a Complaints Procedure in place by April 1993. The guidance to councils by the Local Government Ombudsman stated that "there should be as

few stages as possible” (“Devising a Complaints System: Guidance on Good Practice 1”, The Commission for Local Administration in England, 1992). According to one council complaint investigator “there is a distinct advantage in having some independence from departments, as this enables me to ask questions and provide answers in lay-terms, and also come to a balanced view as to the best solution to a problem” .

In Japan many local authorities have public relations units which have responsibility for public relations, public information, public hearings, complaints and so forth. Accordingly the principle of these units is to promote two way communications between citizens and local authorities. In terms of complaint handling, these units liaise with departments in order to reach a satisfactory solution. But in practice their role is only ‘an errand’, because they have no authority to investigate complaints. And in the majority of local authorities review stages have not been set up except where statutory appeals procedures exist.

With regard to the reason why independent complaints handling is advancing slowly there are two points that should be taken into consideration;

- * The majority of local authorities have traditionally used the neighbourhood associations (CHONAIKAI), that actually consist of groupings of families (not individuals), as a means of social cohesion or political integration. Therefore it is not an exaggeration to say that the majority of local authorities have made light of individual complaints on the one hand, while they listen attentively to comments made by neighbourhood associations.
- * One of the traditional basic values is social harmony. Therefore citizens dislike dispute in their own community.

Whilst these factors may appear democratic, they have not necessarily led to a democratic society. For example if in some cases citizens are dissatisfied with comments or complaints about local authority’s service or policy as a neighbourhood association to which they belong, they may be forced to keep

silent for the sake of social harmony.

This kind of social solidarity, I would argue, has alienated the idea of personal complaints. These conditions (similar to clientalism) are changing gradually in a democratic direction, but are still a major factor.

In addition independent voluntary organizations providing advocacy for vulnerable citizens have not grown in Japan, unlike in the U.K. (e.g. Citizen's Advice Bureaux).

So among the important problems facing local authorities in Japan are the questions of how to develop an independent complaint handling system to promote active citizenship, and how to develop feedback mechanisms to improve the quality of decision making of local authorities.

③ What can Japanese Local Authorities learn from experiences of Local Councils in the U.K.?

In Japan several local authorities have in recent years been trying to set up an independent complaint handling unit to investigate complaints properly and impartially. Furthermore a few local authorities have established executive ombudsman. Corruption cases of local public officers generally provided the cue for these changes. Therefore the unofficial purpose of establishing these facilities was to monitor the work of local officers and to recover public confidence in local authorities, although the official function of these facilities is complaints handling as review and appeal stages.

In the U.K. many local councils have emphasised customer care and improving quality of services, they expect complaint handling systems to play a large part in this management of services and believe that analysing complaints is a useful form of quality control leading to better services.

The cues for developing complaint handling system in local government are different in the U.K. and in Japan. Consequently in Japan feedback systems that aim to improve quality of services have made progress very

slowly. There are some worthy points of attention to the feedback systems of local councils in the U.K.

For example, Leicester City Council's complaints procedure incorporates requirements for both reporting on complaints and reviewing them with a view to making service improvements. Regular reports are taken to the service committees of all departments with corporate reporting undertaken on a quarterly basis to the Policy and Resources Committee. Chief officers and work groups undertake periodic reviews of complaints against service in order that lessons can be learned and improvements made. Although there are differences in terms of local government systems between the strong mayor system in Japan and the committee system in the U.K., systematic feedback mechanisms such as this could give local authorities in Japan much useful information.

④ Dilemma

Because complaints are a form of negative feedback, it is a very difficult issue how they are analysed and evaluated. On the one hand some stages of complaint handling procedures increasingly promote impartiality. On the other hand, if different stages involve making value judgements, conflicts are inevitable. Actually "in some cases councils feel that the Ombudsman may, on occasion, exceed their remit to investigate maladministration and trespass into the area of policy" (Remedies: Non-compliance, Commission for Local Administration in England, 1996). Similar conflicts between stages in same council may arise. Of course these cases are exceptional. I would argue that it might be better for us to consider them as a normal phenomenon of democratic society than as a dilemma. The important problem is whether in such a case local government can provide the opportunity for wider debate in public, although in Leicester City "in the event of no agreement being reached between the Council Complaints Manager and the Department the matter will be referred to the Chair of the appropriate sponsoring committee

for a decision to be given” (“Complaints Guidelines”, Leicester City Council). This course of action is undertaken in order that an individual complainant receives a clear response in respect of issue’s giving rise to complaint, and the Council can present an agreed position which avoids confusion.

Complaint handling systems can not solve all problems, but they are useful for a local authority in improving quality within existing local government services. However, the order of priority and the setting of limits as to what kind of services can be provided are not directly connected with complaint handling system.

Therefore roles and limits of complaint handling system within the policy making process will have to be made clear.

NOTES

*Comment on this paper by Mr.Peter Dunkly (Council Complaints Manager, Leicester City Council)

Professor Akira Imagawa’s paper, offers an interesting commentary on the differing attitudes to complaints and complaints handling which prevail in the U.K. and Japan. Most importantly I believe, the paper places complaints and the systems which are employed to handle them within the context of a democratic society. He recognises complaints as an important expression of individual concern, and sees them as part of the shaping process which form and govern local authority actions. In this he does a service to those of us involved in this area of work in reminding us of the wider importance of the tasks we undertake.

Moreover the paper recognises that efficient systems of themselves serve little purpose, and that it is their practical effects which are the true measure of their usefulness. I feel that this is a point which cannot be re-stated to often.

I am glad that Professor Imagawa has found my own small contribution to his work useful, and hope that the work he has done while in the U.K. will be found to be of benefit and interest to local government in Japan.

以上のペーパーを発表した研究会の質疑応答では、十分な回答ができなかった面もあるので、これからの研究のために改めてそのポイントを整理しておくこととする。

《質問》イギリスで苦情処理というと地方議員の役割が大きいと思うので、研究に地方議員の役割も含めた方が良いのではないか。

《回答》伝統的に苦情処理が地方議員の重要な役割であることは認識している。しかしながら、この議員が苦情処理を行うことには、いくつかの課題があった。ひとつは、イギリスの地方政府の統治システムは委員会制であり、すなわち地方議会は立法機関であると同時に執行機関でもあるために、議員の苦情処理には限界があることである。ふたつには、議会活動において議員は専門公務員との関係を密接に保つ必要があるために、苦情を積極的に追及するのを困難にしていることである。そして、こうした課題が、ローカル・ガバメント・オンブズマン設置を導いたひとつの要因でもあった（拙稿「地方自治行政とオンブズマン」『成蹊大学大学院法学政治学研究』第3号、1982年3月参照）。また近年の変化は、苦情処理機能を地方議員の役割（政治の役割）から行政の役割へとシフトさせているところに特徴があると考えられる（拙稿「イギリスの地方政府の苦情処理制度に何が求められているか」『季刊行政管理研究』第73号、1996年3月）。したがって、地方政府の行政内の苦情処理システムの分析に重点を置いた次第である。今後とも、可能な限り地方議員の役割も含めて、検討していきたい。

《質問》イギリスの地方政府は、歴史的に苦情に対してシステムティックに対応することには拒否的であった。ローカル・ガバメント・オンブズマンの勧告を受け入れることにすら、きわめて消極的である。つまり、イギリス地方政府には悪い評判を嫌う歴史的な文化があり、レスター・シティのように積極的に対応しているところは例外にしかすぎないのではないか。文化を変えるような変化はおこらないと思う。

《回答》イギリスの地方自治の著名な専門家のこのようなご教示には感謝するしだいであるが、筆者にも若干の反論があった。ローカル・ガバメント・オンブズマン設置以降苦情に対する行政文化は徐々に変化していると考えられる。メージャー首相のシチズン・チャーター政策の主導のもとではあるが、行政内にいくつかのステップを設けて、可能な限り独立して審査できるようなシステムの改善、苦情処理を通じて積極的にサービスの改善に結びつけようとする対応については、筆者のヒアリング調査をした限りではあるが、決してレスター・シティが例外であるとは考えられない。むしろ、地方政府間のネットワークの影響もあって、レスター・シティのように苦情処理のシステムティックな対応努力を行う地方政府が、徐々にではあるが増える傾向に

あるようである。

また、これはあくまでも効率的な行政サービスの運営を主眼とする保守党政権の主導のもとで行われたもので、仮に政権が変わればまたもとの「文化」に戻るのだろうか。かりに質問者のように文化という言葉を使うならば、筆者は文化は変化しつつあるように思う。CCT (Compulsory Competitive Tendering) に明確な反対姿勢を示す地方政府はあるが、住民が歓迎する積極的な苦情処理システム開発に反対する(できる)地方政府はないであろう。しかも、かなりの数の地方政府では、地方政府内で苦情がどのように処理されるかを明示したパンフレットを発行しているのである。

いずれにしても、地方政府における行政文化という視点から、長期的に観察する必要はあるであろう。

その他、INDEPENDENTという言葉は多様な意味で使用されるので、その程度など正確に観察した方が良くなど、大変有益なご教示をいただいた。