

## 自治体オンブズマン制度の現状と課題

702-006 久保康彦 指導教官 宮崎正寿

The Present Situation and the Problems of municipal ombudsman

Yasuhiko KUBO

はじめに

地方自治体に「自治体オンブズマン」が設けられる事例が多くなっている。多くの場合、地方分権に伴う地方自治体の自己決定・自己責任の達成や、行政の説明責任を果たす役割を目指して、具体的には苦情処理や行政監視、行政改善を目的として導入されており、制度化した各自治体では、実績を出しつつある。今日の日本で注目を集めているオンブズマンとは、そもそもどのようなものか、自治体ではどのような形式が採られているか、実際の運用がなされた結果はどのような実態であり、どのような課題があるのか。本研究では、自治体の事例に焦点を当てて、その現状と課題を解明し、類似制度と比較して、将来の制度の方向性について提言を行った。

### I 自治体オンブズマン制度導入の背景

#### (1) オンブズマンの歴史

この章においては、オンブズマンの発祥から、その世界的拡大と日本の自治体に導入されるまでの経緯について述べた。

オンブズマン(Ombudsman)とは、スウェーデン語で「代理人、代表者、弁護人」という意味である。オンブズマン制度は、北欧スウェーデンにおいて1809年の憲法によって創設された。その事実に違いはないが、オンブズマン制度に至るまでの原型というべきそれまでの人類の試みは、古代ペルシャ帝国や中国の秦、イスラム帝国など、近代以前の歴史のなかに洋の東西を問わず垣間みることができる。当時は専制君主国家であったためその任務は専ら君主の利益に還元されるものであり、近代国家の苦情処理機関とは実態は異なるが、現代のオンブズマンの理念に通じるものがあるといえる。

いつの時代にも人民の苦情を取り上げ、官吏の監察が国家の維持と発展には欠かせないという認識が人類の根底にはある。近代国家において発現されたその姿の一つがオンブズマンであり、その根底にある考えは国の体制の如何に関わらず、普遍的に通用しうるものだと解釈できる。

スウェーデンで制度化をみたオンブズマン制度は、主として各国が夜警国家から行政国家を経て福祉国家に変容していった第二次大戦後に少しずつ形態を変化させながら拡大していった。制度が世界的に拡大するのに伴って、議会在オンブズマンを任命する「議会型オンブズマン」だけではなく、そこに行政側が関与したり、あるいは行政が任命する「行政府型オンブズマン」も現れるようになっていく。今後さらに世界各国に多様な形態のオンブズマンが成立していくことが予想される。北欧3カ国のオンブズマンを原型としながらも、その国の社会事情に応じ、権利救済を確実にやって信頼を得ることができる制度を目指して各国において法整備を行っていくことが重要である。

世界的に普及したオンブズマン制度を歴史的視点で大きく分類すると、次のように定義できる。19世紀初頭からのスウェーデンにおける「古典的モデル」は、まず議会の代理人として「法の正しい適用の確保」を求め、官吏、裁判官による法の遵守と公正な解釈が適正になされているかに焦点をあてて、結果として国民の自由や権利を保護している。それに対し、20世紀後半からの「現代的モデル」は行政の過誤を正して国民の自由の保護や権利救済を図るだけでなく、そこに存在する行政の問題点を解明し、解決するための提案を行う「行政改革の推進者」として定義される。

オンブズマンの形態はその広がりによって様々に変化しており、オンブズマンの類型を明確にすることは難しいが、設置する主体が議会であれ行政であれ、主権者である国民や市民の代理人となりえているかが重要である。

## (2) 日本における国から始まった導入論

日本で国における制度化の議論が始まった契機は、昭和52年のロッキード事件であり、汚職による政界混乱と国民の政治不信が発端であった。昭和55年には旧行政管理庁に「オンブズマン制度研究会」が設けられたが、その後制度化への実質的な議論が展開されず、今日に至っている。国によるオンブズマン導入に関しては、近代国家においてオンブズマン制度の設置は必須であり、その導入は急務であるという積極的な意見があるのに対し、行政相談委員制度など既存制度を活用すれば、オンブズマンを更に設ける必要がないという消極的な意見も存在する。初めから既存制度活用を重視して考えるのではなく、国における行政苦情救済制度も改革されなければならないことを念頭に置き、多様な制度を並立しながら検討する必要がある。

## (3) 自治体における導入状況の経緯

日本の自治体によるオンブズマンの制度化は、平成2年の川崎市の「川崎市市民オンブズマン」に始まる。川崎市における制度化の特徴は、①オンブズマンを制度化するにあたって、地方自治法との関連が明確になったこと、②要綱ではなく、条例で制度を定め、オンブズマンの独立性を高め

## 自治体オンブズマン制度の現状と課題

たこと、③政令指定都市である川崎市が十分な検討を経て制度化したという事実により、市町村と都道府県の両方への制度導入に結びついたこと、④川崎市におけるオンブズマン制度の構想が出された時点から、市民を広く巻き込んだ議論が行われてきたということ、である。

川崎市が導入して以降、市における一般オンブズマンの導入は、長崎県諫早市（平成9年4月廃止）、新潟市、埼玉県鴻巣市（平成15年3月廃止）、愛知県西尾市、神奈川県藤沢市などが続いている。道県における一般オンブズマンは、沖縄県、宮城県、山梨県、秋田県、北海道で設置されている。

## II 自治体オンブズマン制度の現状

### （1）自治体オンブズマン制度の特徴

この章においては、自治体オンブズマンの機能を明示し、いわゆる「民間オンブズマン」との相違を指摘して、三市の事例について分析を行った。

第二次世界大戦を経て、民主主義国家が確立するとともに行政国家が発展して、各国で行政の肥大化の弊害や、国民の権利・利益の侵害が問題になると、オンブズマン制度には、国民からの苦情処理と、それを通じての権利保護を行い、強大な行政権力を監視するという役割や、行政改善を積極的に図ることが期待されるようになった。川崎市市民オンブズマン条例は、自治体オンブズマンが果たす三機能として、①苦情処理機能、②行政監視機能、③行政改善機能、をあげている。これは日本の自治体オンブズマンが有する一般的な機能として認知されている。

日本において単にオンブズマンというと、公的なものではなく、弁護士や公認会計士などが代表者になり市民の有志によって行政批判、行政監視を行う民間団体や個人のことがよく知られているところである。民間オンブズマンは、公的なオンブズマンのように制度の枠にとらわれて活動することはなく、目的を達するために様々な手法を用いることができる。しかし、民間オンブズマンはその機動性の故に効果的に不正を暴く一方で、プライバシーの侵害など暴走すると人権に関わる問題も出ることが考えられる。公的な性格を持つ自治体のオンブズマンと、いわゆる民間オンブズマンは明確に分けるべきであるが、時に混同されているのが現状である。

### （2）導入自治体の事例

川崎市市民オンブズマンでは、平成2年11月1日から平成14年10月31日までの間に1,966件の苦情申立があった。藤沢市オンブズマンは、平成8年度から平成14年度までの累計で231件の申立を受け付けている。鴻巣市オンブズマンは平成5年度から平成14年度まで9年間で242件の苦情を受け付けたが、平成15年3月31日をもって廃止された。いずれの自治体においても、制度のマンネリ化、申立てられる苦情の質の変化、行政側が申立てられた苦情について先回りして対処することがあるなどの課題を抱えていることが分かった。

### Ⅲ 類似制度と自治体オンブズマン制度との比較分析

#### (1) 行政相談委員制度との比較

この章においては、自治体オンブズマン制度と機能が類似しているとされる制度について比較分析を行ない、その機能の違いについて検証した。

行政相談とは、国の行政全般についての苦情その他相談や意見・要望を受け付け、相談者と関係行政機関の間に立って、公正・中立の立場から必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、これを行政の制度及び運営の改善に反映させるものであり、苦情救済、行政改善を目的としている。

しかし、行政相談委員は総務大臣により委嘱され、国の行政全般を扱うものの、自治体の苦情を受け付ける役割はないし、オンブズマンは調査権を持つが、行政相談委員は斡旋、仲介に留まって行政監視の機能はない。一方で、オンブズマン制度は行政の監視やそのための調査を遂行するための機能が備わっており、単なる相談窓口ではないことが大きな相違点である。

#### (2) 首長への手紙・市政モニター・パブリックコメントなど既存の広聴制度との比較

いずれの自治体においても、住民から広く意見を聞く広聴活動を行っており、首長への手紙（メール）、行政モニター、住民アンケート、自治会（行政区）との懇話会、近年ではパブリックコメント制度など多様であって、それら広聴活動は、個別的広聴、集団的広聴、調査広聴に大きく分類できる。オンブズマン制度と類似するのは、これら広聴活動が行政改善機能を有している点と、類型の一つである個別的広聴が、個別的で秘密性を持ったシステムとなっているため、苦情申立に近い効果を有する点である。

広聴制度は総じて多様な意見や要望、不満を把握することができ、大量の情報を収集したり定点観測を行ったりするには適している制度である。しかしそれをどこまで事業に反映させ、効果を追跡していくかは行政側の裁量に委ねられることになる。一方でオンブズマンの提起する改善点は広聴活動と比較して数の上では少なく扱える情報量は限られているが、より本質に迫り、しかも問題が実際に改善され効果が出ているのか、チェックする機能も持ち合わせているということができる。

#### (3) 監査委員制度との比較

監査委員は、自治体の財務に関する事務の執行及び自治体の経営にかかる事業の管理を監査する。自治体の出納事務・契約事務・財産管理の事務が対象であったが、平成3年の地方自治法の一部改正により、監査委員は、必要があると認めるときは、自治体の事務執行について監査できるものとされ、さらに平成9年の地方自治法の一部改正で外部監査制度が導入された。

監査委員制度と自治体オンブズマン制度が類似している点は、行政監視機能が共通していること

## 自治体オンブズマン制度の現状と課題

である。しかし監査委員は本来財務上の監視を専門的に行うものであって、住民から苦情を受け付けるという機能は本来なく、住民の権利救済を図ることは想定されていない。また、外部監査制度は行政監査には適さないと解釈するのが一般的である。一方オンブズマンは苦情申立の上に立脚する制度であるから、行政内部の財務に関する専門的な監視は、監査委員制度に委任するのが適当である。両者は相互に役割を補完する関係といえるだろう。

### (4) 直接請求制度・住民監査請求制度との比較

直接請求制度は、間接民主主義を基本とする地方自治行政が住民の意思と相容れないような場合が生じたとき、その欠陥を是正し、住民の意思を自主的に表示する手段として認められたものである。その中でオンブズマン制度と類似したものは事務の監査請求であろう。また、住民監査請求は住民が監査委員に対して自治体の被った損害を補てんするために必要な措置を求め自治体の行財政の適正な運営を確保して住民全体の利益を擁護することを目的としたものである。

オンブズマン制度との大きな相違点は、簡便性の違いである。事務監査請求をするには署名を集めなければならないし、住民監査請求においても住民個人単位での住民訴訟は大きな負担であって、権利救済の手段として法律で制度化されているものの、実際に直接請求を行うのは困難が伴う。一方、オンブズマン制度は簡便に申立てができ、無料であるが、自己の利害関係があることを申立の条件としている場合が多いし、住民自らの手で行政の非違を明らかにしようとする意図がある場合は直接請求制度を利用する方が注目を集めることもある。権利救済の手段として並立して論じられることが多いが、実際の権利行使、運用にあたっては異なる点が多く、互いの機能を補完しているといえよう。

## IV 自治体オンブズマン制度のあり方

### (1) 自治体オンブズマン制度のもつ課題

この章においては、自治体オンブズマン制度の抱える課題を明らかにした上で、今後の制度の方向性について提言を行った。

自治体オンブズマンが有する根本的課題として、行政府型オンブズマンしか設置ができないことから、オンブズマンの生命線ともいえる行政からの独立性がどこまで保障されるかという点があげられる。また、選挙公約などにより制度を導入した首長が在任する限り、オンブズマン制度の後ろ盾になりうるが、首長が交替した場合に影響が少なからずあるという実態も課題である。

議会との関係における課題では、首長が委嘱する行政府型オンブズマンであるが故に、議会からすれば地方自治法上の「執行機関の附属機関」として捉えられ、首長側の機関として議会のチェックを受ける点がある。オンブズマンが独立して公正・中立な調査を行なうためには、首長、行政からの独立と同様に、あらゆる政治勢力からの独立が保障されていなければならない。

地域社会・地域住民との関係では、オンブズマン制度の準備段階においては、市民講演会や市民討論会などオンブズマン制度について広く市民が参加した機会が設けられるが、設置以降はオンブズマンの事務に専念して、どちらかという市民を巻き込んだ勉強会やイベントは軽視されがちであるという問題がある。自治体オンブズマンには、オンブズマン条例で定められている職責を適切に処理していくことはもとより、行政内部やその周囲の社会情勢、そして住民に何が起きているか、住民のニーズは何かという専門的かつ困難な問題について情報収集や分析を行いながら解決する能力が必要であって、それを可能にする体制をいかにとるかが課題である。

## (2) 自治体オンブズマンの方向性

地方分権の進展に伴い、今後とも地方自治体に自治体オンブズマンが設置される情勢は続くものと考えられる。住民と実際に関わることが多くその結果行政による権利侵害や行政の非効率により身近に存在するであろう市町村において設置はより有効なものといえよう。しかし、小規模な市や町村にとっての課題は、導入することよりも導入後の運営がより難しい制度である点にある。複数の市町村に適用できるオンブズマン制度を機能させることを具体的に検討する時期が来ている。

オンブズマン制度は苦情を処理することに依拠するものであり、オンブズマンの主な情報は苦情申立によってもたらされる。オンブズマンの守備範囲について述べると、オンブズマンが行政内部に精通することは当然必要であるが、住民との直接の利害関係が薄く専門的知識を必要とするもの、例えば財務監査に関することなどは、オンブズマンが公認会計士などでその分野の専門家でない限り、外部監査の実施の勧告などにとどめておくことが適当であると思われる。しかし一方で苦情の収集範囲を拡大するような方策も必要である。他の類似制度の補完をし、活性化させるものとしてのオンブズマンの位置づけは重要である。

オンブズマンの人事について、オンブズマンの選過程は必ずしも住民に開かれた形で行われているわけではなく、本来ならば、資格、経歴等に条件をつけて公募し、住民や議員代表が参加して具体的検討がなされることが望ましい。どのような専門家を採用するかについては、地域の実情や人材の所在に大きく左右される問題である。オンブズマンには法律の知識はもとより必要であるが、地域への探究心、熱意といった一種のボランティア精神も必要である。行政や法律に専門的な知識を備え、問題発見能力、問題解決能力が高く積極的に的確な意見表明のできる大学教員がいれば適任であろう。

地方分権が進展し、自治体に「自己決定・自己責任の原則」による経営が求められると、行政の拠り所は必然的に中央政府ではなく主権者である住民の中から探ることになる。住民と行政の「馴れ合い」の状態から、住民と行政の協働する住民参加型に再構築するには、住民と行政が互いになすべきことが明確になっていることが望ましい。オンブズマンが「市民の代理人」としての中立の立場から、住民と行政の役割を双方に示すことができる機関として注目されるべきである。そのためにオンブズマンは、何人からでも意見を受け付けることができるように住民や地域に存在

## 自治体オンブズマン制度の現状と課題

する団体と常に連携を密にしていかななくてはならない。

## おわりに

行政に対する住民の苦情は皆無になることはない。いかに住民の意見を反映させることに重点を置いて事業を執行しても住民の権利を救済し、行政を監視、改善していく機関は必要である。本研究において、自治体オンブズマン制度は、その意義について単なる苦情処理に留まらず、今後自らの意思により経営をすることになる地方自治体にとって、その意思決定をするための一つの手段になりうることで、またその将来の方向性について述べた。全国の事例を網羅するにはいたらず、また世界のオンブズマンの先進事例を分析・比較することはできなかった。これらの点については今後の研究課題としたい。

### 【参考文献】

- 池田昭義『外部監査ハンドブック』ぎょうせい, 1997年  
宇都宮深志『公正と公開の行政学』三嶺書房, 2001年  
清原慶子『三鷹が創る「新自治体時代」～21世紀をひらく政策のかたち～』ぎょうせい, 2000年  
潮見憲三郎『オンブズマンとは何か』講談社, 1996年  
篠原一・林屋礼二編著『公的オンブズマン—自治体行政への導入と活動—』信山社, 1999年  
全国行政相談委員連合協議会『行政苦情救済&オンブズマン』vol.1 - 11  
東京都住民監査請求研究会『住民監査請求の実務—事例・解説集—』ぎょうせい, 1996年  
林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店, 2002年  
前川清治『解説と資料 川崎市の市民オンブズマン制度』自治体研究社, 1991年  
吉武真理『北欧のオンブズマン—民主主義国家という体に流れる血液』ピネバル出版, 2000年  
各自治体オンブズマン事務局発行のハンドブック、運営状況報告書