

Grievance Resolution & Ombudsman

苦情救済とオンブズマン



THE IXth IOI WORLD CONFERENCE AND
THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN
200YEARS ANNIVERSARY STOCKHOLM SWEDEN

The ombudsman system started in Sweden in 1809. It straightens out that problem simple and prompting by hearing of the complaint to people's administration, trying to find the cause from a neutral standpoint, and recommending the corrective action. I am proposing various policies for healthy development of the surveillance study on the theory and the policy, the people's right reliefs, and the administration.

Kimura Masahito of public ombudsman

address : 34-2 Kogawa, Arie-Machi, Minamishimabara-shi, Nagasaki, 859-2205, Japan

Japan /phone + 81-957-825923 /mobile + 81-90-1362-0138

Website : <http://www.andes-wind.com/sweden.html>

1. はじめに

近年、各分野において説明責任のもと十分な説明が課せられており、怠った場合には組織に加え個人にも責任がくる。また、福祉施設の運営上ミス、税務申告指導ミス、医療ミス、裁判ミスなどで民事や刑事責任が問われることが多く成ってきている。

オンブズマンには、一般オンブズマン（行政全般）と特殊オンブズマン（特定分野・特定事項）があり、最近では、社会環境の変化により問題が多岐に渡っているため、後者が多くなってきている。そこで、これらの諸問題を有効的に解消できるか、地方自治体においてオンブズマン制度について触れてみよう。

2. オンブズマンとは

世界の至る所でオンブズマン制度の原型が見られる。634年（10年間統治）、第2代カリフ・オマール1世は、夜間変装して首都のバクダットを歩き国民の発言を聞いていたと、スウェーデンの首席議会オンブズマンのウルフ・ルンドヴィクは言っている。官吏の不正を聞いたら、調査して正常に戻し、のちには最高裁判官を置いた。古代ローマでは護民官を置いている。また、ウラル山脈～カスピ海～コーカサス山脈～ボスポラス海峡～エーゲ海（トルコ）より東がアジアであるが、中国では、紀元前221年に秦が「御史大夫」を置き、民間では苦情を神社の神木に結んでいたという時代があっている。

このように、国家（権力者）による意志決定が難しい事態に陥った時に、政治体制や身分階級の序列に加わらない人が、その仲裁や査定を行うものとして、制度化されてきたのがオンブズマン制度である。苦情を「処理する」行政側の代理人ではなく、「申し立てる」側の代理人である。行政当局から独立した「議会の特別職」であって独特の方式で市民の権利を守るための制度である。

3. スウェーデンでは

1709年、スウェーデン軍は、ポルタヴァの戦いで壊滅し、カール12世はオスマン帝国に逃亡している。スウェーデンのオンブズマンの歴史は、国王が常に戦争でスウェーデンの国外に出ていたことから、国王の代理として

裁判官や国の役職にある者が、忠実に法律や実務を施行しているかを管理する代理人を必要とした歴史がある。

オンブズマンは、議会によって任命された独立行政的に信任を受けた監査官のことで、行政に対し苦情、抗告がなされた場合、それを調査する。そういった点においては、オンブズマンに就く人々は、行政倫理の分野では、益々その重要性を持つようになってきた。

オンブズマンはこうした苦情を個人的に受け取り、自分でその真偽を吟味、行政が間違っているのか、問題ないのかを判定する。

その上、正しいことをやっている側からだけでなく、両者から納得のいく解決を提案するが、強制力を持ったものではなく、あくまで推奨として提案するのである。オンブズマンは議会に対してのみ責任を負い、議会にはその職務についてその事の次第を何かあれば釈明する義務を負っている。新憲法下、1809年にスウェーデンが始めて「議会オンブズマン制度」を公的に制定している。翌年、オンブズマン法が公布され、マンネルハイムが、初代オンブズマンに任命された。

4. 各国の状況

オンブツ、もしくはオンブズ（ombuds）というのは、古代ノルウェー語で「全権、全権掌握」の意味で、ある特定のテーマについて公共の場やある組織の中で、一部の人たちが不正な行為に及んでいる場合、特定の人に課されたそれを阻止するという、元々は名誉的な職務のことだった。この意味で、こうした職務の遂行は、実際のところどちらにも加担しない厳正中立な手法が必要だと考えられた。ただいろんな人々の思惑も絡んでくるし、また一部には自分たちの利害関心を主張することが出来にくい立場の人たちもあるので、特に子どもや病人、障害者の人たちには格別の配慮がされる必要がある。

このような機能を可能にするのが、オンブズマンであり、係争中の案件の圏外において、官僚組織的な制約からも完全に自由な立場を委ねられている。何と隣国なのに、フィンランドの議会に制定（1919年）されるまでにスウェーデンの制定より100年以上もかかっている。デンマークは1955年に、イギリスは19

67年、フランスは1973年に導入。またスペインではフランコ政府の破壊と共に導入され、ポルトガルも同時期に導入した。東欧では共産党思想の破壊と共に、スウェーデンのオンブズマンをモデルとし、1989年にポーランドが導入している。フィンランドは、日本の福祉関係者に人気の国のひとつで、より水準が高いとされるスウェーデンに比べ手が届きそうと感ずるのも理由だ。このように北欧でも女性の社会進出が、高齢社会へのキーとされた。女性の労働力、労働による税金からの財源、女性の意見の反映である。これは余談ですが、私もスウェーデンにオンブズマン制度200周年記念式典に出席のため10日間滞在しましたが、郊外電車、地下鉄、バス（2台連結）の運転手に女性が多いのに驚きました。

5. 日本では

ロッキード事件を契機に、行政の公正な確保や政治への不信を解消するため、1980年に行政管理庁（現総務省）が「オンブズマン制度研究会」を設置し、本格的な研究が開始された。（1986年検討成果報告）。その後、1987年に総務庁（現総務省）に「行政苦情救済推進会議」が設置された経緯がある。

地方自治体では1990年に川崎市で発足したが、これは、現役の助役がリクルート事件に巻き込まれたり、行政幹部の不正事件が重なったことが導入の直接的な原因となり、1989年の市長選においてオンブズマン制度の実現が選挙公約の一つと成ったことによる。成立までの経過は、1986年10月：市民から制度の導入の陳情、1989年11月：（市長選）、陳情の趣旨を採択、1989年12月：オンブズマン制度研究委員会設置、1990年2月：市民フォーラム「市民オンブズマン制度の実現に向けて」、5月：オンブズマン制度研究委員会より市長に提言、7月：議会で市民オンブズマン条例が全会一致で可決、9月：議会で市民オンブズマンの人事が全会一致で可決され11月に市民オンブズマン条例が制定された。また近年、日本で福祉オンブズマンなどが組織されているが、本来のオンブズマン制度と違ったものに成っている。

第1には日本で議論されているオンブズマンは、多くの場合、市政あるいは施設レベル

であるが、スウェーデンの場合は国政レベルであり独立した行政機関である。

第2に日本でのオンブズマン論争はあまりにもオンブズマン自体に注目が行って、その分野における権利擁護などの政策の注目度が低い。言い換えるならば、日本のオンブズマン論争は当事者の権利擁護が中心であるが、スウェーデンではあくまでもその分野での施策評価が中心である。このためオンブズマンは行政に対する苦情を受け付け、処理する機関ではない。自治体の一般オンブズマン制度が行政の一連の不祥事を契機として導入されているのに対し、福祉オンブズマンは、福祉行政に内在する問題の解決のためにオンブズマン制度を導入するという、首長の判断や福祉団体の要望の結果であると言えよう。

地域で展開されている福祉オンブズマンには次のものがある。

（1）行政型福祉オンブズマン

自治体の福祉行政活動に対する住民・利用者の不服・苦情への対応を専門家であるオンブズマンが行うものである。制度が整備されているのは東京都中野区、三鷹市、横浜市などがある。中野区は、1990年日本で始めて福祉オンブズマン制度を作り、区民の苦情を行政以外の公平・中立な機関を通じた処理チャンネルの創設によって、区民の権利や利益擁護することはもとより、公平で信頼される区政の推進に資することを目的にしている。特に弱者の障害者や高齢者の権利と利益の擁護を意図している。このように限定することによって、知ってもらふ機会の確保と、現在直面している施策や関心度が高い分野に特定した制度化で効率的に進められる利点がある。

（2）施設単独型福祉オンブズマン

施設が単独で自らの施設サービス提供に対する利用者の苦情や不満に対してオンブズマンを委嘱して施設サービスの改善を図ろうとするものである。障害者施設では、東京都多摩療護園、厚木精華園などがあり、高齢者福祉施設では、清流苑、旭ヶ岡の家などがある。

（3）地域ネットワーク型福祉オンブズマン

一定の地域の複数の施設が母体となって、協力してオンブズマン制度を導入し、施設及び地域の福祉水準の向上、利用者の権利擁護を図るものである。湘南ふくしネットワーク、

愛知・名古屋福祉ネットワークなどがある。

(4) 市民運動型福祉オンブズマン

サービス利用者の立場に立って、地域内の福祉サービス水準向上を目的とし、市民運動を通じ活動するもので、行政や福祉施設などの事業者をチェックする市民団体である。えひめ福祉オンブズネット、福祉オンブズ香川などがある。

6. 自治体の設置目的

社会情勢の急激な変化は、市民の価値観の多様化を醸成し、市民の行政に対するニーズは、ますます増大している。これに伴って、市民の行政に対する不平や不満等による苦情も増加する傾向にある。これらの苦情を的確に処理し、その処理過程を明らかにするとともに、行政の違法や不当な行為を是正することによって、開かれた市政の推進と市民の行政に対する信頼を確保するためにオンブズマン制度の導入が必要であると考えられた。

公的オンブズマンが日本で初めて出来たのは、1990年7月11日にオンブズマン条例を制定した川崎市では、市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的としている。

また、沖縄県行政オンブズマンは、平成7年4月1日に県政に対する県民の苦情を簡易、迅速に処理し、県民の権利利益を擁護するとともに、公正な行政運営を図り、県政に対する信頼の確保と開かれた県政の推進に寄与することを目的に発足した制度である。

そして、八女市総合オンブズパーソン（以下「オンブズパーソン」）は、皆さんに代わって、市政の事務事業に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理します。市の事務事業について苦情がある人は、どなたでもオンブズパーソンに申し出ることができる、とある。

近年、呼称において、「オンブズマン」を「オンブツ」とが「オンブズパーソン」に、男女均等など社会環境により使用しているが、住民の擁護者（プロテクター）を意味し、

歴史的なもので、先人の知恵と勇気が込められているので「オンブズマン」でいいと思う。

また、マスコミ等において呼称される「市民オンブズマン」は、弁護士などを中心メンバーとした住民による自治体活動の監視組織である民間団体（NPO）を指すものであり、活動内容は、行政の監視（接待、食糧費、出張等の監視）に重点を置いているものである。

7. 導入の試みと意義

平成12年地方分権一括法が施行され、自治体間の競争原理が働くようになり、政策作成過程でも変わってきた。職員一人ひとりが地域の振興発展や特産品の開発・PR・販路拡大（地域の営業マン）として市場原理と評価が考えられている。

また、サイレント・マジョリティ（物言わぬ多数派）を、今後どう捕らえてゆくか、地域作りには大切と思う。会社員（勤務者）は、多く税金（市税）を払っているが、会社員だけで陳情したことの多くを聞かない。広聴部門の腕の見せ所である。

オンブズマン制度を導入する意義としては次のようなことが考えられる。

○市民参画・協働の促進

・少子高齢化の進展などの社会経済情勢の変化や市民ニーズの多様化等に伴い、社会が抱える多岐多様な問題を行政だけで解決していくことには限界が生じている。

・市民による自主的・自発的な活動がこのような問題の解決に役立つものとして、大きな期待を集めており、市民と行政が対等のパートナーシップのもと、連携・協力しながら地域（まち）づくりを進めていくことが重要に成ってきている。

・オンブズマン制度は、市民から行政に対する意見や苦情を公正な観点により行政の施策に還元（フィードバック）し、市政に対する市民の理解と信頼を高めることのできる制度で、市民参画と協働を促進するためのひとつの手法として有効な制度である。

○行政の監視機能の強化

・現行制度上、行政を監視する制度として監査制度や外部監査制度などがあるが、このオンブズマン制度を導入することにより、行政の不祥事を防ぐなど行政への監視機能を強化

し、市民の行政に対する信頼の向上を図ることができる。なお、行政が自ら設置する場合（行政府型オンブズマン制度）は、行政の自己批判機能の強化ということができる。

○市民の権利・利益の擁護

・現行制度上、市民の権利や利益を擁護する制度としての側面も持つ広い意味での広聴制度（市民相談等）や、法的手段としての行政不服審査制度や行政訴訟制度がある。

しかし、広聴制度は行政の内部処理であり第三者性、独立性に欠け、また、行政不服審査制度や行政訴訟制度では、簡易・迅速な処理が期待できない上、救済率も低いものとなっている。このように、現行制度がうまく機能しない場合に、オンブズマン制度を導入することによりこれらの制度を補完し、簡易・迅速に申立てを処理することにより、行政と比べて弱い立場にある市民の権利や利益の擁護を図ることができ、オンブズマン制度は、先駆け施策や苦情が集中している分野には有効に生かせる。

行政ばかりではなく全組織に当てはまることであるが、まず住民の意見を聞いてどのように対応し説明するかを再度、現在の行政施策上で考える。そして、職場で行政を再度確認して当事者に当てはめ、どのようにしたら住民のためになるかを考える。さらに首長や自治体のために成るか考える。

終わりに、何の目的の制度か、どのように周知してゆくのか、改善すべき点はないのか、一人ひとりが日常業務や地域との関わりの中で考えるという意識改革がなされてこそ、本制度は生きてくるものと思われる。

（参考資料）

市民オンブズマン条例

第1章 総 則

（目的及び設置）第1条

市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的として、本市に〇〇市民オンブズマン（以下「市民オンブズマン」という。）を置く。

（管轄）第2条

市民オンブズマンの管轄は、市の機関の業務の執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為とする。ただし、次の各号に掲げる事項については、市民オンブズマンの管轄としない。

（1）判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項

（2）議会に関する事項

（3）〇〇市個人情報保護条例（昭和60年〇〇市条例第26号）第24条に規定する個人情報保護委員の職務に関する事項

（4）〇〇市人権オンブズパーソン（以下「人権オンブズパーソン」という。）に救済を申し立てた事項

（5）職員の自己の勤務内容に関する事項

（6）市民オンブズマン又は人権オンブズパーソンの行為に関する事項

（市民オンブズマンの職務）第3条

市民オンブズマンは、次の職務を行う。

（1）市民の市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理すること。

（2）自己の発意に基づき、事案を取り上げ調査すること。

（3）市政を監視し非違の是正等の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。

（4）制度の改善を求めるための意見を表明すること。

（5）勧告、意見表明の内容を公表すること。

第2章 責務（4条～6条）

第3章 市民オンブズマンの組織等

（7条～10条）

第4章 苦情の処理等（11条～20条）

第5章 補則（21条～23条）

■終わりに

オンブズマンとは、行政に対する苦情を国民より受け付けして、中立的な立場から原因を究明し、是正措置を勧告することによって、簡易、迅速に問題を解決する制度です。その精神は各国の実情に沿ったものへと変化して普及してきたが、基本的機能は受け継がれている。「法の施行の監視、不法行為の是正、行政改革にの一環、人権の保護など」があるが、行政を監視して個人の人権保護が目的である。わたくしは、行政全般（国・県・市町村の仕事）についての苦情や意見や要望を受け付けし、その解決や実現の促進を図るとと

もに、それらを行政の制度及び運営の改善に反映させるお手伝いをしています。国の行政相談制度はオンブズマン的機能も発揮しております。さて近年、めまぐるしく変わる社会環境の中、相談も多岐に渡っており対応に苦慮することもあります。各方面の専門家や関係機関の方々のお力をお借りしながら解決に向けて取り組んでいます。理解していただく地道な活動こそ大切と考え、今日も地域を見つめながら歩き、そして、これからも地域と共に歩き続けようと思っています。

■参考文献・資料

- ・福島康仁「特殊オンブズマンの動向と課題」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008・久禮義一「行政福祉オンブズマン制度の現状と課題」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008・名生顕「フィンランドのオンブズマンの概要」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008・京都府知事 山田啓二「府民とともに地域力の再生を～開かれた行政を目指して～」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008・福島康仁「ローカル・オンブズマンと行政マーケティング」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2009・川野秀之「なぜオンブズマン制度は作られたか」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2009・佐々木寿美「福祉政策の質的向上をめざす取り組み」日本オンブズマン学会、2010・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』・川崎市民オンブズマン条例

■参考 URL

- ・福岡市報告 <http://www.city.fukuoka.lg.jp/download/159105329451.pdf>
- ・行政相談 <http://www.minamishimabara.com>



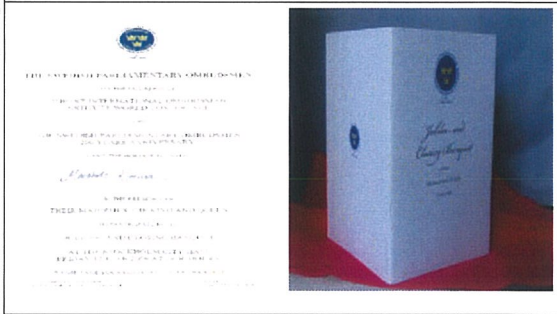
各国での愛ふれ愛 38年目

「明日はわかり、未来は見えるんです」

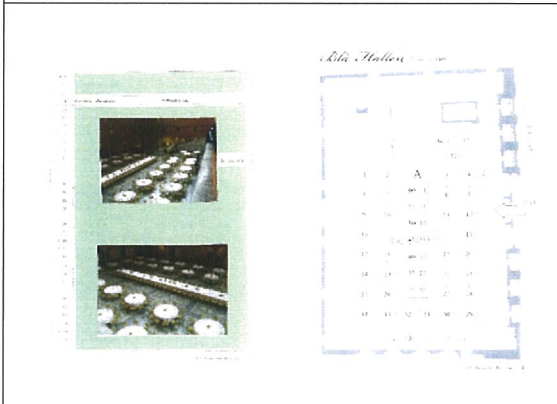
条件が整っていれば、人間は同じような行動を取ります。そして身近から未来が見えて問題も見えてきます。それは20歳は30歳を見て、30歳は40歳を見て、40歳は50歳を見て、50歳は60歳を見て、60歳は70歳を見て、将来像的なものが廻りの方より感じるができると思います。将来の自分の問題として廻りの仕組みなどを、一度考えてみてはいかがでしょうか。



(左：ストックホルム市庁舎の黄金の間・右：青の間)
最終日には・国王王妃ご臨席のもとスウェーデン議会主催のお別れ晩餐会に出席しました。ノーベル賞の授賞式の晩餐会も同様の会場です。



(左：招待状) (右：メニューと各国出席者名冊子)



晩餐会の席表



世界85カ国の代表と記念写真



総務省の国際親善チーム
スウェーデン議会主催の夕食会



カール16世グスタフ国王と王妃
メインテーブル



スウェーデン淑女と握手
NO 4テーブル



NO 4テーブルの隣の席の麗しきB嬢



オープニング



楽団の人たち



ストックホルム市庁舎
メーラレン湖ほとりに



元国連事務総長のアナンさんの挨拶
国際会議の風景



昼の懇談交流会場
国際会議場内



◆ Profile & Public voluntee

★所属学会（国内）：日本オンブズマン学会

Japanese Association For Ombudsman Studies (Nihon University Tokyo Japan)

★国際本部（国外）国際オンブズマン協会（IOI）

International Ombudsman Institute

(University of Alberta, Edmonton, Canada)

(Austrian Ombudsman Board Singerstrasse 17 A - 1015 Vienna)



【関連サイト】

- ◇ <http://minamishimabara.com> 地域と共に歩く（あなたの意見が活かされます。）
- ◇ <http://minamishimabara.com/m/>（携帯サイト：あなたの意見が活かされます）
- ◇ <http://andes-wind.com/sweden.html>（北欧の風に吹かれて）スウェーデンに行ってきました。