

平成27年度

地方公共団体における公的オンブズマン制度の実態  
把握のための調査研究

報告書

平成28年3月

一般財団法人 行政管理研究センター



## は し が き

我が国では、国・地方を通ずる行政苦情救済機関とオンブズマン機関相互の意見・情報の交換等の場として「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」が1999年から開催されており、2015年3月末現在、34の地方公共団体が参加している。しかしながら、「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」に参加している地方公共団体以外にも公的オンブズマンを設置若しくは設置を検討している団体が存在しており（国分寺市のオンブズパーソン、川西市子ども的人権オンブズパーソン等）、我が国における全国的な公的オンブズマンの実態は十分に把握されていない。

本調査研究では、全国の地方公共団体における公的オンブズマンの設置状況の実態を把握し、地方公共団体で導入されている公的オンブズマンが対象とする行政分野、行政苦情等の解決・改善のために有する権限等を把握するとともに、特筆する特徴を有するオンブズマンについては有識者を交えたヒアリング調査を実施することで、総務省の行政相談と地方公共団体の公的オンブズマンとの連携の可能性を探るための基礎資料を得ることを目的として、総務省行政評価局行政相談課の委託により一般財団法人行政管理研究センターが実施したものである。

調査内容としては、第一に全国の地方公共団体（都道府県、市区町村）を対象として、公的オンブズマンの設置時期・設置根拠・設置根拠、任命権者、所掌事項・管轄等に関するアンケート調査を実施した。第二に、アンケート調査により収集、分類した情報に基づき、特に深く調査すべき特徴を持った公的オンブズマン（北海道、北海道札幌市、東京都大田区、東京都多摩市）に対して、オンブズマンやその職員に対するヒアリングを実施するとともに、学識経験者等を交えた意見交換会を実施した。なお、北海道及び札幌市でのヒアリング・意見交換会には佐藤克廣（北海学園大学法学部教授）、大田区及び多摩市でのヒアリング・意見交換会には外山公美（立教大学コミュニティ福祉学部教授）に有識者としてご参加いただいた。

本報告書は、佐藤克廣（前掲）、外山公美（前掲）、武藤桂一（一般財団法人行政管理研究センター主任研究員）、西村好恵（一般財団法人行政管理研究センター研究員）が分担執筆した。

平成28年3月

一般財団法人 行政管理研究センター



## 目次

第1章 本調査研究の概要.....	1
(1) 調査研究の目的.....	1
(2) 調査研究の内容.....	1
(3) 調査研究の実施方法.....	2
第2章 地方公共団体における公的オンブズマン制度の現状と動向 .....	5
第1節 地方公共団体における公的オンブズマン制度の導入状況 .....	5
(1) アンケート調査結果の分類・整理 .....	5
(2) アンケート調査に基づく公的オンブズマン制度の分類・整理 .....	7
(3) 本調査研究の対象とする公的オンブズマンの設置状況と特徴.....	9
(4) 廃止された公的オンブズマンの状況及びその理由 .....	19
(5) 設置予定の公的オンブズマンの概要.....	21
第2節 地方公共団体における公的オンブズマン制度の概要.....	24
(1) 公的オンブズマンの設置形態と設置根拠 .....	24
(2) 公的オンブズマンの職務と権限.....	25
(3) 特殊（個別）オンブズマンから一般オンブズマンへの移行.....	33
第3章 特徴的な公的オンブズマンへのヒアリング調査結果 .....	35
第1節 公的オンブズマン調査報告（北海道 苦情審査委員） .....	35
(1) 北海道における苦情審査委員制度の発足経緯 .....	35
(2) 北海道における苦情審査委員制度の特徴 .....	37
(3) これまでの苦情審査状況 .....	40
(4) 苦情審査の流れと苦情審査の事例の特徴 .....	44
(5) ヒアリング調査で得られた北海道苦情審査委員制度の教訓と課題 .....	45
資料 北海道苦情審査委員に関する条例 .....	48
第2節 公的オンブズマン調査報告（北海道札幌市 札幌市オンブズマン） .....	53
(1) 札幌市におけるオンブズマン制度発足の経緯 .....	53
(2) 札幌市におけるオンブズマン制度の特徴 .....	54
(3) 苦情処理の流れと苦情審査の事例の特徴 .....	57
(4) これまでの苦情審査状況 .....	58
(5) ヒアリング調査で得られた札幌市オンブズマン制度の教訓.....	61
資料 札幌市オンブズマン条例 .....	63
第3節 公的オンブズマン調査報告（東京都多摩市 総合オンブズマン） .....	69
(1) 多摩市におけるオンブズマン制度発足の経緯 .....	69

(2) 多摩市におけるオンブズマン制度の特徴 .....	70
(3) これまでの苦情審査状況 .....	72
(4) 苦情申立ての流れと苦情審査の事例.....	74
資料 多摩市オンブズマン憲章 .....	78
資料 多摩市総合オンブズマン条例 .....	79
第4節 公的オンブズマン調査報告（東京都大田区 福祉オンブズマン） .....	85
(1) 大田区における福祉オンブズマン制度発足の経緯.....	85
(2) 大田区における福祉オンブズマン制度の特徴 .....	86
(3) これまでの苦情審査状況 .....	87
(4) 苦情処理の流れ.....	89
資料 大田区福祉オンブズマン条例 .....	91
第4章 我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制度の特質.....	97
第1節 オンブズマンの広義化とその要件の拡大 .....	97
第2節 調査結果の分析と特質.....	98
(1) 設置する政府主体 .....	98
(2) 管轄権の範囲 .....	99
(3) 導入経緯 .....	100
(4) 設置根拠 .....	101
(5) 任命・委嘱機関・方法と独立性・中立性 .....	102
(6) 独任制と合議制.....	103
(7) 行政監視機能 .....	104
第3節 課題と展望.....	106

## 第1章 本調査研究の概要

### (1) 調査研究の目的

総務省行政評価局は、国の行政機関等の業務に関する国民の苦情や意見・要望を受け付け、その解決や実現を促進する行政相談制度を所管している。地方公共団体においても、様々な方法で住民からの苦情に対応しているが、苦情の解決を図る方法の一つとして、公的なオンブズマンを設置している団体がある。例えば1990年に神奈川県川崎市において我が国で初めてのオンブズマン制度が導入されて以降、行政全般を所管する一般（総合）オンブズマンだけでなく、福祉分野、情報公開・個人情報保護分野等を管轄する特殊（個別）オンブズマン制度も導入されている。

総務省行政評価局では、そのような公的オンブズマン相互の意見・情報の交換を行うことにより、行政苦情救済制度の充実・発展に資することを目的として、1999年11月から「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」を開催している。同連絡会には、2015年10月1日現在、34の地方公共団体のオンブズマン等が参加しているが、これら以外の地方公共団体のオンブズマンについては、その設置状況の実態は把握されていない。実際、「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」に参加している地方公共団体以外にも公的オンブズマンを設置若しくは設置を検討している団体が存在している（東京都国分寺市の「国分寺市オンブズパーソン」、兵庫県川西市の「川西市子どもの人権オンブズパーソン」等）。

また、総務省行政評価局が加入している国際オンブズマン協会（IOI: International Ombudsman Institute）では、アジア地域のオンブズマン制度の実態を把握するための調査研究を実施しており、総務省行政評価局に対して、日本国内の公的オンブズマン制度に関する質問も寄せられているところである。

そこで、本調査研究では、全国の地方公共団体における公的オンブズマンの設置状況の実態を把握するとともに、特筆する特徴を持ったオンブズマンについてはヒアリングを行い業務実施状況の詳細な調査を実施し、行政相談と地方公共団体における公的オンブズマンとの連携の可能性を探るための基礎資料を得ることとする。

### (2) 調査研究の内容

本調査研究では、地方公共団体が公的に設置しているオンブズマン（以下、「公的オンブズマン」という。）制度で、以下のものを調査対象とした。

- I. 地方公共団体の職員以外の第三者が、議会や首長により公的オンブズマンとして任命・委嘱等されており、住民からの苦情を受け付け、その苦情について勧告、意見表明、提言等の解決策を示す権限を有していること。
- II. 公的オンブズマンの名称は、オンブズマンのほか、オンブズパーソン、苦情審査委員、県民行政相談員、市政相談委員等、オンブズマン以外の名称を使用しているものを含

む。

Ⅲ. 公的オンブズマン制度の対象とする行政分野は、地方公共団体の業務全般を対象とするもののほか、保健福祉、人権、子ども、男女協働参画、個人情報保護等、特定の行政分野を対象とするものを含む。ただし、地方自治法に基づく監査委員は除く。

調査に当たっては、全国の地方公共団体における公的オンブズマンの設置状況の実態を把握するため、全ての地方公共団体（都道府県、市区町村）に対する書面によるアンケートを実施し、公的オンブズマン制度導入の背景、経緯や公的オンブズマン制度の運用状況等を中心に調査を行い、さらに特筆する特徴を持った公的オンブズマンに対するヒアリング調査を実施した。調査結果の取りまとめに当たっては、地方公共団体ごとの公的オンブズマン制度の特徴を踏まえ、公的オンブズマン制度の導入・廃止状況等に関する事項と制度面に関する事項に分け整理、取りまとめを行った。

### （３）調査研究の実施方法

全ての地方公共団体（都道府県、市区町村）に対する書面によるアンケート、文献及びインターネット（地方公共団体のホームページ等）による調査を行った。また、特筆する特徴を持った公的オンブズマンにヒアリング調査を実施するとともに、学識経験者等を交えた意見交換を行った。アンケート調査及びヒアリング調査の詳細については下記のとおりである。

#### ア アンケート調査

##### （ア）アンケートの設計

次のようにアンケート調査の設計を行った。

- ①調査票を郵送にて配布・回収した。ただし、回収は電子メール、FAXでも受け付けた。
- ②回答形式は、分析や傾向把握の観点から選択式を中心とし、一部具体的な事案の説明を求める設問については記述式とした。

##### （イ）アンケート調査票の配布・回収手順

- ①アンケート調査票と総務省行政評価局行政相談課からの調査協力書類を一般財団法人行政管理局センターから地方公共団体の総務・調整担当部局及び広聴・相談担当部局へ送付
- ②記入方法等について担当者からの照会があればメール又は電話にて回答
- ③担当者から郵送（一部電子メール又はFAX）にて調査票を返信
- ④初回の調査締切後、未回答の地方公共団体に対して、返送依頼状を郵送にて送付
- ⑤回答のあったもののうち内容を確認し、不備や疑義があった場合は担当者へ電話にて確認し、補足・訂正等を実施

## (ウ) アンケート調査票の回収結果

アンケート調査票の回収結果は次表のとおりである。

	配布数	回収数	回収率
都道府県	47 団体	44 団体	93.62%
市区町村	1,742 団体	1,391 団体	79.85%
合計	1,789 団体	1,435 団体	80.21%

なお、市区町村数は、調査票送付日（平成 27 年 12 月 25 日）現在、1,741 団体（1,718 市町村、23 特別区）である。しかし、神奈川県川崎市には事務局の異なる公的オンブズマンが 2 つ設置されていることが明らかであるため<sup>1</sup>、それぞれのオンブズマン事務局に調査票を送付し、両事務局から回答を得た。したがって、配布数、回収数には川崎市の 2 機関が計上されている。また、これ以降のアンケート調査結果においても特段の記載がない限り、川崎市の 2 機関はそれぞれ回答団体数に計上されている。

## イ ヒアリング調査

### (ア) ヒアリング調査対象団体

ヒアリング・意見交換の実施対象は以下の 4 団体である。

- ・北海道 苦情審査委員（北海道総合政策部知事室道政相談センター）
- ・札幌市 札幌市オンブズマン（札幌市総務局オンブズマン事務局）
- ・東京都多摩市 総合オンブズマン（多摩市オンブズマン事務局）
- ・東京都大田区 福祉オンブズマン（大田区区長政策室区民の声課福祉オンブズマン担当）

上記 4 団体をヒアリング・意見交換の対象団体に選定した理由は、北海道及び札幌市については都道府県及びその県庁所在地の市の両方に公的オンブズマンが設置されている事例であり、かつ両自治体ともオンブズマン制度の普及啓発に取り組んでいること、多摩市については特殊オンブズマンから一般オンブズマンへと移行した地方公共団体の中でも特に公的オンブズマンの活動が活発であること、大田区については高齢者福祉から福祉行政全般に公的オンブズマンの管轄権を比較的早期に拡大していることが挙げられるからである。

### (イ) ヒアリング内容

ヒアリング・意見交換では、各地方公共団体に共通する事項として、公的オンブズマンの導入経緯、苦情等の処理手順、公的オンブズマン制度の運用状況及び運用上の問題点等

---

<sup>1</sup> 総務省主催の「全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会」の構成機関として、川崎市のみオンブズマン機関が 2 つ加盟している。

に着目しヒアリングを行うとともに、有識者と各地方公共団体のオンブズマンの意見交換を行った。具体的なヒアリング事項は以下のとおりである。

- ①公的オンブズマンの導入経緯
- ②公的オンブズマンとオンブズマン事務局の役割分担
- ③公的オンブズマンの選任方法の詳細
- ④調査方法の具体的な流れ（対内部部局、対申立人）
- ⑤公的オンブズマンの管轄権、対象外事案への対応方法
- ⑥標準調査期間と期間を要する案件
- ⑦勧告、要請、意見表明後のフォローアップ
- ⑧相談日の対応者、対応内容
- ⑨公的オンブズマンが複数いる場合の意思決定の方法
- ⑩申立内容の近年の傾向
- ⑪他の自治体オンブズマン及び事務局との連携状況
- ⑫広報活動

## 第2章 地方公共団体における公的オンブズマン制度の現状と動向

本章では、文献調査、インターネット調査及びアンケート調査の結果から、我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制度を分類・整理したうえで、公的オンブズマン制度の導入状況、公的オンブズマン制度の実態を把握する。

### 第1節 地方公共団体における公的オンブズマン制度の導入状況

#### (1) アンケート調査結果の分類・整理

アンケート調査結果及び文献等の調査によると、我が国ではこれまでに97地方公共団体に公的オンブズマン又はその類似制度が、延べ104機関設置又は設置が検討されたことが明らかとなった。(図表1)

これら104の制度について、その制度の傾向を整理し、以下の4つに分類した。

- ① 公的オンブズマンであるもの
- ② 特定の福祉施設についての苦情を扱うもの
- ③ 国主導による入札・契約分野の苦情救済制度
- ④ 総務省の行政相談委員が地方公共団体の相談委員も兼ねるもの

図表1 アンケート調査結果を踏まえた公的オンブズマンと類似制度の分類

分類項目	該当機関数
①公的オンブズマンであるもの	83
うち現在設置されているもの	71
過去に設置されていたもの	9
設置が検討されているもの	3
②特定の福祉施設についての苦情を扱うもの	15
③国主導による入札・契約分野の苦情救済制度	2
④行政相談委員等が地方公共団体の相談委員も兼ねるもの	4
合計	104

#### ① 公的オンブズマンであるもの

ここに分類するものは、本調査研究における公的オンブズマンの定義に一致するも制度で、さらに、オンブズマンの職務の範囲(管轄)が行政全般に及ぶ一般(総合)オンブズマンと、その職務の範囲(管轄)が福祉・人権・情報公開等の特定の行政分野に限られる特殊(個別)オンブズマンに分けることができる。

## ② 特定の福祉施設についての苦情を扱うもの

ここに分類するものは、特定の福祉施設についての苦情等を扱う制度で、当該機関等に対して直接改善を求める権限が弱い若しくは苦情等の解決策を提示する手段が条例等に明記されていないものであり、アンケート調査の回答における14地方公共団体に設置された21機関（古河市に7機関）である。これらは、特定の福祉施設に対する苦情救済を扱っており、その権限は相談者への助言、福祉施設と相談者の話し合いへの立会い等であり、本調査研究で定義した苦情等の解決策を提示する手段がない若しくは解決策を提示する権限が弱い制度であった。（図表2）。これらの制度については、本調査研究の公的オンブズマン制度とは区別することとした。

図表2 特定の福祉施設についての苦情を扱う制度

地方公共団体名	機関名
岩手県花巻市	花巻市立保育所に関する苦情解決委員会
宮城県柴田町	柴田町児童福祉サービスに係る苦情解決第三者委員
福島県郡山市	郡山市児童発達支援センター苦情等解決第三者委員
	郡山市保育所苦情等解決第三者委員
茨城県古河市	古河市立保育所苦情解決第三者委員（7機関）※ <sup>1</sup>
千葉県四街道市	四街道市福祉施設サービス苦情相談員
東京都渋谷区	渋谷区福祉サービス利用者権利委員会
長野県大町市	大町市福祉サービスの苦情解決に関する第三者委員会
三重県伊勢市	第三者委員
大阪府羽曳野市	羽曳野市児童福祉施設苦情等解決制度における第三者委員
岡山県岡山市	岡山市福祉サービスに関する苦情解決システムにおける第三者委員会
徳島県吉野川市	第三者委員
福岡県久留米市	久留米市立保育所苦情解決第三者委員会
大分県大分市	大分市社会福祉事業の苦情解決処理第三者委員
沖縄県宜野湾市	宜野湾市苦情解決委員

※<sup>1</sup> 茨城県古河市は、7か所の市立保育所について、それぞれ「保育所苦情解決第三者委員」（以下、第三者委員とする。）を設置している。アンケート調査結果によると各第三者委員の活動状況はほぼ同一である。

## ③ 国主導による入札・契約分野の苦情救済制度

ここに分類するものは、国主導の苦情処理体制に基づき、入札・契約分野に関して苦情救済機能を有するものであり、アンケート調査票に回答のあった福岡県政府調達苦情検討委員会と福岡市公正入札監視委員会である。これらは、入札・契約分野に対する苦情に対応し、調達手続の妥当性について審査することを任務としている。委員

会が、申し立てられた苦情について、調達手続等に対して改善を求める場合には、調達機関に提案書を送付するとされ、オンブズマンの苦情救済機能を有している。しかしながら、同様の機能を持つ委員会は、1995（平成7）年の WTO の「政府調達に関する協定」の発効に伴って、全国の都道府県、政令指定都市に設置されており、我が国では「政府調達苦情処理体制」として内閣府政府調達苦情処理対策室が主導している。当該政府調達苦情処理体制は、国の政府機関及び政府関係機関（特殊法人等）が行う個別具体的な政府調達における苦情の処理を行う。苦情の申立先は、政府調達苦情検討委員会（事務局は内閣府政府調達苦情処理対策室）であり、苦情申立ては当該政府調達に参加した又は参加できる資格のある者が行うことができる<sup>2</sup>。本調査研究では、地方公共団体が独自に設置したオンブズマン制度を対象としているため、国主導の政府調達苦情処理体制に基づく福岡県及び福岡市の制度は、本調査研究の公的オンブズマン制度とは区別することとした。

#### ④ 総務省の行政相談委員が地方公共団体の相談委員も兼ねるもの

ここに分類するものは、総務省の行政相談委員が地方公共団体の相談員・相談委員として任命されているものであり、アンケート調査票への回答のうち、福島県伊達市の「市政相談員」、山梨県甲府市の「行政相談委員」、佐賀県鳥栖市の「市民相談員」、鹿児島県錦江町の「町民相談員」である。

これら4地方公共団体のうち、最も新しく設置された錦江町（2013（平成25）年設置）を例に見ると、町民相談員は「事務処理等に対する町民の疑問や相談に対し、町民の意見を広く行政へ反映させるため」に首長による発案で設置された。町民相談員は要綱に基づき設置されており、総務省の行政相談委員が町民相談員を兼ねている。なお、苦情等の解決方法は「関係機関（担当課等）に相談内容を照会し、関係機関（担当課等）からの回答を相談者に報告している。また、町に関する事務以外の分野については、わかる範囲内で相談者に助言も行っている」とされている。これら4地方公共団体の制度は、相談員の設置根拠は全て要綱による設置であるが、行政相談委員を相談員にあてており、その主な権限も照会やあつせんといった側面が強いため、本調査研究の公的オンブズマン制度とは区別することとした。

## （2）アンケート調査に基づく公的オンブズマン制度の分類・整理

本項では、まず前述の図表1の①に分類する地方公共団体の公的オンブズマンのうち、現在設置されている71の制度の設置状況等について検討する。これらは、第1章（2）において記した公的オンブズマンの定義に一致すると分類したものである。

---

<sup>2</sup> 内閣府 HP「政府調達苦情処理体制」  
[http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans\\_main\\_j.html](http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans_main_j.html)

その内訳は、地方公共団体の業務全般を公的オンブズマンの対象分野とする「一般（総合）オンブズマン」が 27、残りの 44 の特殊（個別）オンブズマンのうち、生活保護、介護、障害者福祉等に係る地方公共団体の業務及び福祉事業者が提供するサービスを対象とする「福祉オンブズマン」が 27、差別、いじめ等の人権侵害を対象とする「人権・子どもの権利オンブズマン」が 3、環境全般に関する地方公共団体の業務、事業者の行為を対象とする「環境オンブズマン」が 1、地方公共団体における情報公開・個人情報保護に関する苦情を対象とする「情報公開・個人情報保護オンブズマン」が 2、地方公共団体における男女協働参画に係る施策等に対する苦情を対象とする「男女協働参画オンブズマン」が 11 となっている。これらの公的オンブズマンは、各対象分野に関する苦情等を受け付け、調査の結果必要があると認めるときは、関係行政機関等に対して意見表明、勧告等を行う権限や自己発意による調査権等も有する。

これらの公的オンブズマンのうち、情報公開・個人情報保護分野のオンブズマンは、情報公開請求や個人情報開示請求の審査を担う者（委員）として開示実施機関の諮問を受け審議を行う役割に加え、開示実施機関の決定に不服がある者からの審査請求や苦情を受け付け、必要に応じ実施機関に勧告等を行う権限が与えられている公的オンブズマンである。しかし、このような役割を担う委員は、我が国の大半の地方公共団体に設置されており、今回のアンケートでは、2 団体からの回答があったのみであった。

また、男女協働参画分野のオンブズマンは、男女協働参画に関する条例に付随して設置されている委員であり、男女協働参画に係る施策等に対する苦情を受け付け、必要に応じ首長等に勧告等を行う権限が与えられている公的オンブズマンである。前述の情報公開・個人情報保護分野のオンブズマンと同様、男女協働参画に関する条例は多くの地方公共団体で制定されており、今回のアンケート調査票の提出は一部の地方公共団体に止まっている。

図表 3 は、本調査研究のアンケートに回答のあった情報公開・個人情報保護分野及び男女協働参画分野のオンブズマンである。

情報公開・個人情報保護分野及び男女協働参画分野のオンブズマンについては、今回のアンケート調査結果から全体の設置数が把握できなかったため、他の公的オンブズマン制度の数の実態と同列に比較・整理することができないと判断し、後述する公的オンブズマンの設置状況や地域分布の分析は、これらを除いた 58 制度について検討することとする。

図表3 情報公開・個人情報保護分野と男女協働参画分野のオンブズマン  
(アンケート調査結果に回答のあった団体)

分野	設置地方公共団体名	設置年度
情報公開・個人情報保護 オンブズマン	神奈川県逗子市	1991(平成3)年
	千葉県佐倉市	1996(平成8)年
男女協働参画 オンブズマン	大阪府伊丹市	1997(平成9)年
	東京都目黒区	2002(平成14)年
	大阪府	2002(平成14)年
	福井県越前市	2002(平成14)年
	千葉県千葉市	2003(平成15)年
	福岡県久留米市	2003(平成15)年
	群馬県前橋市	2003(平成15)年
	東京都港区	2004(平成16)年
	埼玉県草加市	2004(平成16)年
	埼玉県三郷市	2007(平成19)年
	埼玉県ふじみ野市	2015(平成27)年

(3) 本調査研究の対象とする公的オンブズマンの設置状況と特徴

ア 公的オンブズマンの設置状況

アンケート調査結果及び文献等の調査結果によると、我が国ではこれまでに64地方公共団体に延べ67の公的オンブズマンが設置されたことが明らかとなった。これら67の公的オンブズマンの内訳は、現在設置されている公的オンブズマンが58(55地方公共団体)、過去に設置されていた公的オンブズマンが9(9地方公共団体)である(図表4)。また公的オンブズマンの設置を検討している地方公共団体が3団体あることが明らかとなった(図表5)。

図表4 我が国の公的オンブズマン一覧(2016年2月末現在、※は既に廃止されたもの)

通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称	対象行政分野
1	北海道	北海道苦情審査委員	行政全般
2	秋田県	秋田県県民行政相談員	行政全般
3	宮城県	宮城県県政オンブズマン※	行政全般
4	山梨県	山梨県行政苦情審査員	行政全般
5	高知県	高知県行政オンブズマン※	行政全般
6	沖縄県	沖縄県行政オンブズマン	行政全般
7	北海道札幌市	札幌市オンブズマン	行政全般

通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称	対象行政分野
8	北海道函館市	函館市福祉サービス苦情処理委員	行政全般
9	北海道北見市	北見市オンブズマン	行政全般
10	北海道留萌市	留萌市保健福祉苦情処理委員会	福祉
11	北海道千歳市	千歳市保健福祉オンブズマン	福祉
12	北海道北広島市	北広島市子どもの権利救済委員会	人権
13	茨城県つくば市	つくば市オンブズマン	行政全般
14	埼玉県川越市	川越市オンブズマン会議	行政全般
15	埼玉県東松山市	東松山市介護サービスオンブズマン※	福祉
16	埼玉県鴻巣市	鴻巣市オンブズマン※	行政全般
17	埼玉県上尾市	上尾市市政相談委員	行政全般
18	埼玉県新座市	新座市オンブズマン	行政全般
19	埼玉県越谷市	越谷市保健福祉オンブズパーソン制度	福祉
20	埼玉県久喜市	久喜市福祉オンブズパーソン	福祉
21	埼玉県美里町	美里町オンブズマン※	行政全般
22	千葉県我孫子市	我孫子市保健福祉サービス調整委員	福祉
23	東京都千代田区	千代田区保健福祉オンブズパーソン	福祉
24	東京都港区	高齢者福祉サービスの苦情解決及び質の向上に関する委員会	福祉
25	東京都港区	障害者サービス苦情解決委員会	福祉
26	東京都新宿区	区民の声委員会	行政全般
27	東京都目黒区	目黒区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
28	東京都大田区	大田区福祉オンブズマン	福祉
29	東京都世田谷区	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会	福祉
30	東京都中野区	中野区福祉サービス苦情調整委員	福祉
31	東京都杉並区	杉並区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
32	東京都板橋区	板橋区保健福祉オンブズマン	福祉
33	東京都練馬区	練馬区保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
34	東京都足立区	足立区福祉サービス苦情等解決委員会	福祉
35	東京都葛飾区	葛飾区福祉サービス苦情調整委員	福祉
36	東京都三鷹市	三鷹市総合オンブズマン	行政全般
37	東京都府中市	府中市オンブズパーソン	行政全般
38	東京都昭島市	昭島市総合オンブズパーソン	行政全般
39	東京都調布市	調布市オンブズマン	行政全般
40	東京都小金井市	小金井市福祉サービス苦情調整委員	福祉

通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称	対象行政分野
41	東京都日野市	日野市福祉オンブズパーソン	福祉
42	東京都国分寺市	国分寺市オンブズパーソン	行政全般
43	東京都清瀬市	清瀬市オンブズパーソン	行政全般
44	東京都多摩市	多摩市総合オンブズマン	行政全般
45	神奈川県横浜市	横浜市福祉調整委員会	福祉
46	神奈川県川崎市	川崎市人権オンブズパーソン	人権
47	神奈川県川崎市	川崎市市民オンブズマン	行政全般
48	神奈川県藤沢市	藤沢市オンブズマン	行政全般
49	新潟県新潟市	新潟市行政苦情審査会	行政全般
50	新潟県上越市	上越市オンブズパーソン	行政全般
51	富山県富山市	富山市行政苦情オンブズマン	行政全般
52	岐阜県岐南町	岐南町子どもの人権オンブズパーソン※	人権
53	岐阜県御嵩町	御嵩町福祉オンブズパーソン	福祉
54	岐阜県御嵩町	御嵩町環境オンブズパーソン	環境
55	静岡県御殿場市	御殿場市オンブズパーソン※	行政全般
56	愛知県西尾市	西尾市行政評価委員会	行政全般
57	京都府宇治市	宇治市高齢者保健福祉オンブズマン	福祉
58	大阪府豊中市	豊中市健康福祉サービス苦情調整委員会	福祉
59	大阪府吹田市	吹田市保健福祉サービス苦情調整委員	福祉
60	大阪府枚方市	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員	福祉
61	兵庫県明石市	明石市行政オンブズマン	行政全般
62	兵庫県三田市	三田市オンブズパーソン	行政全般
63	兵庫県川西市	川西市子どもの人権オンブズパーソン	人権
64	福岡県北九州市	北九州市保健福祉オンブズパーソン事業	福祉
65	福岡県八女市	八女市総合オンブズパーソン※	行政全般
66	長崎県諫早市	諫早市市政参与委員※	行政全般
67	熊本県熊本市	熊本市オンブズマン	行政全般

図表5 設置検討中の公的オンブズマン一覧（2016年2月末現在）

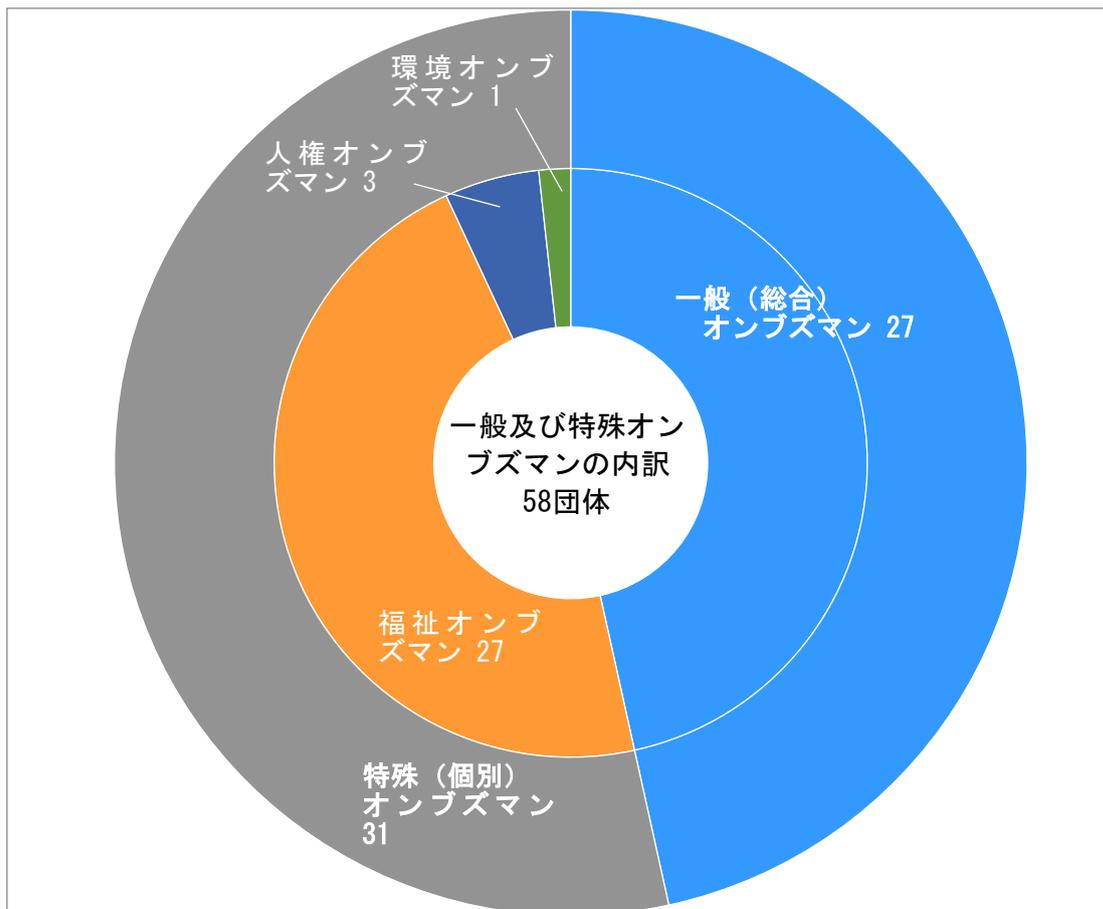
通番	地方公共団体名	公的オンブズマンの名称
1	東京都国立市	検討中
2	東京都武蔵村山市	未定
3	福井県坂井市	坂井市福祉サービスに関する苦情解決第三者委員会

### イ 一般（総合）・特殊（個別）オンブズマンの設置状況、特徴

アンケート調査結果及び文献調査によると、現在 55 地方公共団体に、一般（総合）オンブズマン、特殊（個別）オンブズマン合わせて 58 の公的オンブズマンが設置されている。

58 の公的オンブズマンの内訳は、行政オンブズマンが 27、福祉オンブズマンが 27、人権・子どもの権利オンブズマンが 3、環境オンブズマンが 1 である（図表 6）。

図表 6 公的オンブズマンの内訳



### ウ 地域分布から見た概況

アンケート調査結果によると、公的オンブズマンの設置地域（今後設置を検討している地域を含む）は、一般（総合）オンブズマンの半数が首都圏（関東・甲信）、特に東京都・埼玉県に集中している。また、特殊（個別）オンブズマンも首都圏、特に東京都・埼玉県・神奈川県等に集中しており、近畿地区と合わせると全体の約 7 割を占めている。そのため、我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制度は都市型といえよう。また、関西以西では、沖縄県及び北九州市、熊本市等で導入されているが、四国・中国地方では、過去に高知県に行政オンブズマンが設置されていたのみである。（図表 7）。

図表7 公的オンブズマンの設置地域分布

地域区分	公的オンブズマンの区分		計 〈A〉	構成比 〈A/B*100〉
	一般	特殊		
北海道	3	4	7	12.0%
東北	1 (1)	0	1 (1)	1.7%
関東・甲信	15 (2)	19 (1)	34 (3)	58.6%
うち東京都	8	16	24	41.3%
北陸	3	0	3	5.1%
東海	1 (1)	2 (1)	3 (2)	5.1%
近畿	2	5	7	12.0%
中国	0	0	0	0.0%
四国	0 (1)	0	0 (1)	0.0%
九州・沖縄	2 (2)	1	3 (2)	5.1%
小計	27	31		
合計	58 (9) <sup>※</sup> (B)			

※ ( ) カッコ内は既に廃止された公的オンブズマンの数

## エ 公的オンブズマンの導入の背景と設置時期

我が国の地方公共団体における公的オンブズマン、特に初期の一般オンブズマンの導入の背景には、政治や行政における不祥事の発生が契機となっているものが多い。周知の事実であるが、1990（平成2）年に我が国で初めて公的オンブズマン制度を導入した神奈川県川崎市では、リクルート疑惑問題等の一連の不祥事の発生によって行政監視、職員倫理の確立について市民の関心が高まり、市長選挙においてもオンブズマン制度の導入が一つの焦点とされ、これが契機となっている。また1997（平成9）年頃までは、同様の背景で公的オンブズマン制度を導入する地方公共団体が見られた<sup>3</sup>。

そして、地方公共団体において公的オンブズマン制度が初めて導入されてから約10年が経った1999（平成11）年から2004（平成16）年にかけては、一般オンブズマンを導入する地方公共団体の数が飛躍的に伸びた。この背景は、地方公共団体における行政改革の推進（東京都国分寺市等）や開かれた行政の推進（埼玉県新座市等）に公的オンブズマン制度が寄与すると想定されたからであろう。そして2005（平成17）年以降は、各地で断続的に公的オンブズマン制度の導入が見られる（図表8）。

<sup>3</sup> 社団法人 全国行政相談委員連合協議会『地方公共団体におけるオンブズマン制度に関する調査研究結果報告書』1999年、11頁。

一方、特殊（個別）オンブズマンについては、まず1990（平成2）年に東京都中野区に福祉オンブズマン制度が導入されている。福祉関係分野のオンブズマン制度の導入は、いずれも具体的な問題が発生したことを契機とするものではなく、「福祉サービスの権利を適切に擁護していくために、苦情のより中立・公平かつ簡便・迅速に処理する仕組みが必要である」とする福祉団体の要望や当時の首長の判断が大きく影響したものと言える。さらに、2000（平成12）年から2004（平成16）年にかけて特殊オンブズマンを導入する地方公共団体の数が飛躍的に伸びている。この背景は、福祉分野については介護保険制度の創設（2000（平成12）年4月より介護保険制度が開始された）や社会福祉法の改正等により、福祉サービスが「措置制度」から「利用制度」へ移行する等の変化に対応するため、利用者保護の観点から苦情解決機関の創設が求められたことを契機とする地方公共団体が多い（北海道留萌市、東京都足立区、東京都目黒区等）。また、人権分野のオンブズマン制度の導入は、全国的に学校でのいじめ等が要因とされる子どもの自死事案が多発し、社会問題化していたことや2000（平成12）年11月の児童虐待の防止等に関する法律の施行を契機に、子供の権利に関する条例等が制定されたことが影響している（兵庫県川西市、神奈川県川崎市等）（図表9）。

図表8 地方公共団体における一般（総合）オンブズマンの設置時期一覧

設置自治体名																					三田市	三田市													
																					熊本市	熊本市	熊本市	熊本市	熊本市	熊本市									
																					多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市									
																					明石市	明石市	明石市	明石市	明石市	明石市									
																					北見市	北見市	北見市	北見市	北見市	北見市									
																					清瀬市	清瀬市	清瀬市	清瀬市	清瀬市	清瀬市									
																					上尾市	上尾市	上尾市	上尾市	上尾市	上尾市									
																					国分寺市	国分寺市	国分寺市	国分寺市	国分寺市	国分寺市									
																					昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市	昭島市									
																					八女市	八女市	八女市	八女市	八女市	八女市									
																					2010年12月廃止														
																					富山市	富山市	富山市	富山市	富山市	富山市									
																					調布市	調布市	調布市	調布市	調布市	調布市									
																					つくば市	つくば市	つくば市	つくば市	つくば市	つくば市									
																					美里町	美里町	美里町	美里町	美里町	美里町									
																					2014年6月廃止														
																					札幌市	札幌市	札幌市	札幌市	札幌市	札幌市									
																					府中市	府中市	府中市	府中市	府中市	府中市									
																					三鷹市	三鷹市	三鷹市	三鷹市	三鷹市	三鷹市									
																					新宿区	新宿区	新宿区	新宿区	新宿区	新宿区									
																					御殿場市	御殿場市	御殿場市	御殿場市	御殿場市	御殿場市									
																					2006年3月廃止														
																					上尾市	上尾市	上尾市	上尾市	上尾市	上尾市									
																					北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道									
																					秋田県	秋田県	秋田県	秋田県	秋田県	秋田県									
																					山梨県	山梨県	山梨県	山梨県	山梨県	山梨県									
																				新座市	新座市	新座市	新座市	新座市	新座市										
																				川越市	川越市	川越市	川越市	川越市	川越市										
																				高知県	高知県	1999年3月廃止													
																				宮城県	宮城県	宮城県	宮城県	宮城県	宮城県										
																				2010年10月廃止															
																				藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市	藤沢市										
																				西尾市	西尾市	西尾市	西尾市	西尾市	西尾市										
																				沖縄県	沖縄県	沖縄県	沖縄県	沖縄県	沖縄県										
																				鴻巣市	鴻巣市	鴻巣市	鴻巣市	鴻巣市	鴻巣市										
																				2003年3月廃止															
																				新潟市	新潟市	新潟市	新潟市	新潟市	新潟市										
																				諫早市	諫早市	諫早市	諫早市	諫早市	諫早市										
																				1997年廃止															
																				川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市										
新設数	1	1	1	2		2	2	2	1	6	2	2	3	4	2			1		1	1		1												
廃止数								1		1			1			1		1		1		1													
合計	1	1	2	4	4	6	8	9	10	15	17	19	22	25	27	27	26	27	26	26	26	27	26	26	27										
廃止自治体名								諫早市		高知県				鴻巣市			御殿場市		宮城県		八女市		美里町												
年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015									
	(H2)	(H3)	(H4)	(H5)	(H6)	(H7)	(H8)	(H9)	(H10)	(H11)	(H12)	(H13)	(H14)	(H15)	(H16)	(H17)	(H18)	(H19)	(H20)	(H21)	(H22)	(H23)	(H24)	(H25)	(H26)	(H27)									

注 2014年（平成26年）5月31日の日本地方政治学会・日本地域政治学会での総務省東京行政評価事務所長（当時）田名邊賢治氏の発表「自治体オンブズマンの現状と展望」資料から行政管理研究センターが加筆し作成。

\*設置根拠（条例、要綱等）にかかわらず公的オンブズマンが最初に設置された年を掲載し、合併があった地方公共団体については合併前の地方公共団体に設置された年を掲載した。また、地方公共団体名のマスに色がついている部分は、公的オンブズマンが設置された年を表している。



図表9 地方公共団体における特殊（個別）オンブズマンの設置時期一覧

設置自治体名																					北広島市	北広島市	北広島市			
											北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市	北九州市						
										千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市	千歳市						
										久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市	久喜市					
										港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②	港区②					
										豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市	豊中市				
										杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区	杉並区				
										宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市	宇治市				
										練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区	練馬区				
										御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②	御嵩町②				
										越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市	越谷市				
										川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市	川崎市				
										目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区	目黒区				
										板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区	板橋区				
										千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区	千代田区				
										我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市	我孫子市				
										函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市	函館市				
										岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町	岐南町				
										御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①	御嵩町①				
										日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市	日野市				
										葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区	葛飾区				
										多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	多摩市	2010年3月から行政オンブズマンに移行						
										小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市	小金井市			
										吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市	吹田市			
										東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	東松山市	2012年12月廃止					
										港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①	港区①			
										枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市	枚方市			
										足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区	足立区			
										大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区	大田区			
										留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市	留萌市			
										川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市	川西市			
										三鷹市	三鷹市	三鷹市	2000年10月から行政オンブズマンに移行													
										世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区	世田谷区			
										横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市	横浜市			
中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区	中野区		
新設数	1					1	1	1		1	9	8	3	5	2		1						1			
廃止数											1										1		2			
合計	1	1	1	1	1	2	3	4	4	5	13	21	24	29	31	31	32	32	33	33	32	32	30	31		
廃止自治体名											三鷹市										多摩市		岐南町 東松山市			
年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	(H2)	(H3)	(H4)	(H5)	(H6)	(H7)	(H8)	(H9)	(H10)	(H11)	(H12)	(H13)	(H14)	(H15)	(H16)	(H17)	(H18)	(H19)	(H20)	(H21)	(H22)	(H23)	(H24)	(H25)	(H26)	(H27)

注 2014年（平成26年）5月31日の日本地方政治学会・日本地域政治学会での総務省東京行政評価事務所長（当時）田名邊賢治氏の発表「自治体オンブズマンの現状と展望」資料から行政管理研究センターが加筆し作成。  
 \*設置根拠（条例、要綱等）にかかわらず公的オンブズマンが最初に設置された年を掲載し、合併があった地方公共団体については合併前の地方公共団体に設置された年を掲載した。また、地方公共団体名のマスに色がついている部分は、公的オンブズマンが設置された年を表している



#### (4) 廃止された公的オンブズマンの状況及びその理由

##### ア 公的オンブズマンの廃止状況

アンケート調査では、公的オンブズマンを過去に設置していたが現在は廃止している地方公共団体として6団体から回答があった。また、文献調査等により、高知県行政オンブズマン、長崎県諫早市市政参与委員、岐阜県岐南町子どもの人権オンブズパーソンも、かつて公的オンブズマンとして設置されていたことが明らかとなった。したがって、2016(平成28)年2月末日現在、公的オンブズマンを廃止した地方公共団体は計9団体で、うち、一般(総合)オンブズマンが7団体、特殊(個別)オンブズマンが2団体であった(図表10)。

図表10 オンブズマンを廃止した地方公共団体一覧(廃止時期順)

地方公共団体名	オンブズマンの名称	設置期間
長崎県諫早市	市政参与委員	1992年1月～1997年4月
高知県	行政オンブズマン	1997年4月～1999年3月
埼玉県鴻巣市	鴻巣市オンブズマン	1993年10月～2003年3月
静岡県御殿場市	オンブズパーソン	1999年7月～2006年3月
宮城県	県政オンブズマン	1996年11月～2008年10月
福岡県八女市	八女市総合オンブズパーソン	2003年1月～2010年12月
岐阜県岐南町	子どもの人権オンブズパーソン	2003年1月～2012年6月
埼玉県美里町	美里町オンブズマン	2001年7月～2012年6月
埼玉県東松山市	介護サービスオンブズマン	2000年9月～2012年12月

##### イ 公的オンブズマンの廃止理由

ここでは、アンケート調査結果及び文献調査等から、9つの地方公共団体において公的オンブズマンが廃止された理由を、公的オンブズマンの廃止時期順に概括する。

###### (ア) 長崎県諫早市「市政参与委員」(1997(平成9)年廃止)

1992(平成4)年から1997(平成9)年まで設置されていた諫早市の市政参与委員の廃止理由は以下の通りである。①市政参与委員規則第6条により、市の執行機関の事務の執行に関して直接利害のない市民からの苦情等の申し出はできないこと、また、②市議会で認知されている事業の基本に係る事項についても市政参与委員の調査対象外となっていること、③各年度の相談件数も少なく頭打ちになっていること、④市政参与委員は市長が任命することになっているが、制度を導入した市長が選挙によって交替したこと、そして④を契機に①から③の問題点等を検討し廃止となった<sup>4</sup>。また、名称が大変分かりにくいことが苦情の少

<sup>4</sup> 福祉オンブズマン研究会編『福祉“オンブズマン”新しい時代の権利擁護』中央法規、2000年、180-181頁。

なさにつながったとする指摘もある<sup>5</sup>。

#### (イ) 高知県「行政オンブズマン」(1999(平成11)年廃止)

1997(平成9)年から1999(平成11)年まで設置されていた高知県の行政オンブズマンは、「県の会計事務に関する調査を行い、厳正かつ適正な会計事務の執行を確保すること」(高知県行政オンブズマン設置規程(平成9年3月31日付、告示第271)第1条)を目的として設置されていたため、1998(平成10)年10月1日に施行された改正地方自治法によって、1999年4月から地方公共団体に外部監査制度の導入が義務付けられたことに伴い、行政オンブズマンの目的・機能が外部監査制度に移行されたため廃止された<sup>6</sup>。

#### (ウ) 埼玉県鴻巣市「鴻巣市オンブズマン」(2003(平成15)年廃止)

1993(平成5)年から2003(平成15)年まで設置されていた鴻巣市オンブズマンの廃止理由は、アンケート調査結果によると「申し立て件数が減少し、内容についても既存の制度で十分対応可能と判断されたため」とされる。

#### (エ) 静岡県御殿場市「オンブズパーソン」(2006(平成18)年廃止)

1999(平成11)年から2006(平成18)年まで設置されていた御殿場市のオンブズパーソンの廃止理由は、アンケート調査結果によると「経費が多額であり、申立て件数も少なかったため」とされる。

#### (オ) 宮城県「県政オンブズマン」(2008(平成20)年廃止)

1996(平成8)年から2008(平成20)年10月まで設置されていた宮城県の県政オンブズマンの廃止理由は、アンケート調査結果によると「苦情申立件数も落ち着き、県政の信頼回復という初期の目的は概ね達成されたこと及び県職員の意識改革が図られたことによる」とされる。

なお、宮城県では、2008(平成20)年11月から県民相談と県政オンブズマン制度を再編して、苦情申立ての体制を組み込んだ県政相談制度に移行している<sup>7</sup>。

#### (カ) 福岡県八女市「総合オンブズパーソン」(2010(平成22)年廃止)

2003(平成15)年から2010(平成22)年まで設置されていた八女市の総合オンブズパーソンの廃止理由は、アンケート調査結果によると「苦情申出件数の減少、費用対効果の間

---

<sup>5</sup> 社団法人全国行政相談委員連合協議会『地方公共団体におけるオンブズマン制度に関する調査研究結果報告書』1999年、110頁。

<sup>6</sup> 外山公美「地方公共団体の会計事務とオンブズマン制度」『政経研究』第36巻第2号、1999年。

<sup>7</sup> 宮城県 HP「県政相談の御案内」

<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/gyokei/kenseisoudan-index.html>

題、「市長へのはがき」がオンブズパーソン制度に代替するものであること」とされる。

さらに、当時の三田村統之市長が、八女市総合オンブズパーソン条例を廃止するための条例審議の際に（平成 22 年第 7 回八女市議会、議案第 148 号）、苦情等の内容に応じた諸制度（行政相談委員制度、無料法律相談、住民監査請求制度等）を利用することにより、市民の苦情申し出の機会は十分保障できるという判断をした旨の記載がある<sup>8</sup>。

#### （キ）岐阜県岐南町「子どもの人権オンブズパーソン」（2012（平成 24）年廃止）

2003（平成 15）年から 2012（平成 24）年まで設置されていた岐南町の子どもの人権オンブズパーソンの廃止理由は「要保護児童対策協議会ができ児童虐待の体制強化が図られた為」とされる<sup>9</sup>。

#### （ク）埼玉県美里町「美里町オンブズマン」（2012（平成 24）年廃止）

2001（平成 13）年から 2012（平成 24）年まで設置されていた美里町の美里町オンブズマンの廃止理由は、アンケート調査結果によると「オンブズマン制度を設置したが、1 回も利用されなかったため」とされる。

#### （ケ）埼玉県東松山市「介護サービスオンブズマン」（2012（平成 24）年廃止）

2000（平成 12）年から 2012（平成 24）年まで設置されていた東松山市の介護サービスオンブズマンの廃止理由は、アンケート調査によると「障害者自立支援法の施行及び相談・苦情の受け入れ態勢の充実により」とされる。

### （5）設置予定の公的オンブズマンの概要

アンケート調査では、今後公的オンブズマンの設置を検討している地方公共団体として、東京都国立市、東京都武蔵村山市、福井県坂井市から回答があった。

国立市では、2016（平成 28）年に公的オンブズマンの設置が予定されており、「オンブズマン制度設立に向けて、平成 27 年 5 月から有識者、市長による審議会を立ち上げて現在検討中」とされている。なお、国立市で検討されているオンブズマン制度は、その設置目的の一つに「人権侵害への救済」とあり、また事務担当部局は未定であるがアンケート調査表の回答部局が男女平等・人権・平和担当であることを踏まえると、人権分野を中心に扱う特殊オンブズマンの導入が想定されが、国立市における公的オンブズマンが対象とする行政分野は現在審議中であることを踏まえると、一般オンブズマンの導入可能性が否定されているわけではない。

また、武蔵村山市では、2011（平成 23）年度からオンブズパーソン制度の導入が検討さ

<sup>8</sup> 八女市議会 HP

[http://www.city.yame.fukuoka.jp/gikai/kaigiroku/201012\\_teirei/1130.html](http://www.city.yame.fukuoka.jp/gikai/kaigiroku/201012_teirei/1130.html)

<sup>9</sup> 岐南議会だより広報委員会編『ぎなん議会だより』第 7 号、2012 年。

<http://www.town.ginan.lg.jp/docs/2015110900032/files/7gou.pdf>

れ、その設置時期や設置根拠等の詳細は未定であるが、制度の導入に向けた調査が行われている。2015年（平成27）10月には、第5次行政改革大綱に基づき、オンブズマン制度を実施している自治体からの聴き取り調査を行った。今後、東京都多摩地区の全市町村である27市町村に対し、オンブズマンの設置に関する調査を予定している<sup>10</sup>。

坂井市は、他の2市とは異なり、既に2006（平成18）年3月に「坂井市福祉サービスに関する苦情解決第三者委員会」の設置が実施要綱により規定され、その権限や苦情等を取り扱う範囲等が定められている。しかし、電話による追加調査の結果、「坂井市福祉サービスに関する苦情解決第三者委員会」は、要綱上必ず設置しなければならないものではないことから、これまでに機関として設置されたことはなく、担当部局において設置検討中という段階であることが判明した<sup>11</sup>。

これら導入状況を整理したものが図表11である。

---

<sup>10</sup> 武蔵村山市 HP「平成26年度末 行政改革大綱推進状況(平成27年3月末現在)」  
[http://www.city.musashimurayama.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/002/080/26-nendomatsu.pdf](http://www.city.musashimurayama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/080/26-nendomatsu.pdf)

<sup>11</sup> 2016年3月22日、追加調査を実施。

図表 11 公的オンブズマンの設置検討状況

項目	国立市	武蔵村山市	坂井市
オンブズマンの名称	現在検討中	未定	福祉サービスに関する苦情解決第三者委員会
設置予定時期	2016年	未定	未定
設置の経緯	首長による発案	行政改革推進事務に位置付けられている	実施要綱によって設置が規定されている
設置の背景	選挙時の公約	同上	不明
設置根拠 (具体的な名称)	条例 (現在審議中)	未定 (未定)	要綱
設置の目的	人権侵害への救済と行政機関の監視のため	未定	福祉サービスに関する苦情等に対応するため
任命権者	市議会の同意を得て市長が委嘱	未定	首長
対象とする行政分野	現在審議中	未定	保健福祉分野
発意調査権	あり	未定	なし
事務担当部局	未定(政策経営部市長室男女平等・人権・平和担当 <sup>*1</sup> )	企画財務部秘書広報課	福祉保健部社会福祉課

※アンケート調査結果を基に作成

※<sup>1</sup>アンケート調査表に回答した部局名

## 第2節 地方公共団体における公的オンブズマン制度の概要

本節では、一般（総合）オンブズマンである27機関と、特殊（個別）オンブズマンのうち、福祉オンブズマンである27機関、人権オンブズマンである3機関、環境オンブズマンである1機関の計58の公的オンブズマン制度の実態を比較・整理する。

### （1）公的オンブズマンの設置形態と設置根拠

世界的にみるとオンブズマン制度には、議会の附属機関として議会が任命する議会型と行政の長が任命し行政の側に設置される行政府型がある。

アンケート調査から、我が国の地方公共団体に置かれる（過去に設置していた、及び設置検討中を含む）公的オンブズマンは、いずれも執行機関に設置される行政府型のオンブズマンであることが明らかとなった。

また、アンケート調査から、公的オンブズマンの設置根拠は条例によるもの43、要綱によるもの12、条例及び要綱によるもの2、要領によるもの0、要項によるもの1となっている（図表12）。

図表12 公的オンブズマンの設置根拠（複数回答）

区分		条例	要綱	条例及び要綱	要領	要項
一般オンブズマン	行政オンブズマン	20	7	0	0	0
特殊オンブズマン	福祉オンブズマン	19	5	2	0	1
	人権オンブズマン	3	0	0	0	0
	環境オンブズマン	1	0	0	0	0
計		43	12	2	0	1

公的オンブズマンを設置している地方公共団体において、大多数の公的オンブズマンの任命権は首長に置かれおり、議会に任命権を置くオンブズマンはなかった。また、首長が議会の同意を得て公的オンブズマンを任命（委嘱）する地方公共団体もあった（図表13）。

図表13 公的オンブズマンの任命権者

区分		首長	議会	その他
一般オンブズマン	行政オンブズマン	24	0	3
特殊オンブズマン	福祉オンブズマン	26	0	1
	人権オンブズマン	3	0	0
	環境オンブズマン	1	0	0
計		54	0	4

※主な回答例（その他）：首長が議会の同意を得て委嘱

## (2) 公的オンブズマンの職務と権限

### ア 目的及び職務

公的オンブズマンの設置目的として、それぞれの条例又は要綱等に掲げられている通則的な部分を要約し列記すると、「住民の権利、利益の擁護」、「公正・公平な行政の実現」、「透明な行政運営」、「行政の信頼の確保」、「開かれた行政の実現」ということにある。

なお、高知県に 1997（平成 9）年から 1998（平成 10）年の 2 年のみ設置されていた会計分野を対象とする公的オンブズマンの設置目的は、規定上「厳正かつ適正な会計事務の執行を確保するため」と他の公的オンブズマンの設置目的とはいささか異なる表現となっているが、他の公的オンブズマンの設置目的と基本認識は共通している。

#### (ア) 一般（総合）オンブズマン

現在設置されている一般（総合）オンブズマンについて、その設置目的を実現するためにそれぞれのオンブズマンがどのような任務を担うことになっているのか、その職務の内容をアンケート調査結果及び各地方公共団体の条例、要綱等に基づいて整理したものが図表 14 である。

我が国の地方公共団体に設置されている一般（総合）オンブズマンの職務は、住民の行政に対する苦情を処理すること及び住民等からの苦情等について、行政機関に対する意見表明・是正勧告等を行うことが共通している。また、各オンブズマンは、苦情救済の他、「行政の非違の是正」や、受け付けた事案の処理に止まらず、能動的な「自らの発意に基づく調査（以下、「自己発意調査」とする。）」権限を有する場合が多い。特に自己発意調査権は、市区レベルに設置されている公的オンブズマンの多くに付与されている。

図表 14 一般（総合）オンブズマンの職務

地方公共 団体名	職務				
	行政に関する苦情の 処理（苦情救済）	自己発意に基 づく調査	行政の非違の是 正（行政監視）	行政の制度改善 （行政改善）	その他
北海道	○			○	
秋田県	○		○	○	
山梨県	○			○	
沖縄県	○		○	○	
札幌市	○	○	○	○	
北見市	○	○	※ <sup>1</sup>	○	
つくば市	○			○	○
川越市	○	○		○	○
上尾市	○			○	
新座市	○	○		○	
新宿区	○			○	
三鷹市	○	○		○	
府中市	○	○		○	
昭島市	○	○		○	
調布市	○			○	
国分寺市	○	○	○	○	
清瀬市	○	○		○	
多摩市	○	○	○	○	
川崎市	○	○	○	○	
藤沢市	○	○	○	○	
新潟市	○	○		○	
上越市	○	○	※ <sup>1</sup>	○	
富山市	○		○	○	
西尾市	○	○		○	○
明石市	○	○	○	○	
三田市	○	○	○	○	
熊本市	○	○	○	○	

※「その他」欄の○印は、市長若しくは市の機関の求めに応じ、市民からの提言、要望等について意見を述べるものである。また、西尾市については、福祉サービスに係る苦情の相談の受付に関する規定もある。

※<sup>1</sup> 市政運営の監視についての文言がある。

### (イ) 特殊（個別）オンブズマン

現在設置されている特殊（個別）オンブズマンについて、その設置目的を実現するためにそれぞれのオンブズマンがどのような任務を担うことになっているのか、その職務の内容をアンケート調査結果及び各地方公共団体の条例、要綱等に基づいて整理したものが図表 15 である。

我が国の地方公共団体に設置されている特殊（個別）オンブズマンの職務に共通しているのは、福祉、人権、環境の各オンブズマンともに苦情救済機能であり、さらに行政改善にかかわる機能を併せ持っている場合が多い。

なお、東京都世田谷区に置かれている「保健福祉サービス苦情審査会」は、直接苦情を受け付けるのではなく、区長から個別の苦情事案についての諮問を受けて審査する仕組みとなっており、間接的な苦情救済機能となっている。

図表 15 特殊（個別）オンブズマンの職務

種別	地方公共 団体名	職務			
		行政に関する苦情の 処理（苦情救済）	自己発意に基 づく調査	行政の制度改善 （行政改善）	その他
福祉オン ブズマン	函館市	○		○	○
	留萌市	○		○	
	千歳市	○		○	
	越谷市	○		○	
	久喜市	○		○	
	我孫子市	○		○	
	千代田区	○	○	○	
	港区①	○			
	港区②	○			
	目黒区	○		○	
	大田区	○	○	○	
	世田谷区	○		○	
	中野区	○		○	
	杉並区	○		○	
	板橋区	○		○	
	練馬区	○		○	
	足立区	○		○	
	葛飾区	○	○	○	
	小金井市	○	○	○	
	日野市	○	○	○	
	横浜市	○		○	
	御嵩町	○	○	○	
	宇治市	○		○	
	豊中市	○		○	
吹田市	○		○		
枚方市	○		○		
北九州市	○		○		
人権オン ブズマン	北広島市	○			
	川崎市	○	○	○	
	川西市	○	○	○	
環境オン ブズマン	御嵩町	○			

※港区①は「高齢者福祉サービスの苦情解決及び質の向上に関する委員会」、港区②は「障害者サービス苦情解決委員会」を指す。

※「その他」欄の○印は、首長の諮問に応じ、社会福祉法人等が行う福祉サービスについて意見を述べるもの。

## イ 職務の範囲と権限

### (ア) 一般（総合）オンブズマン

苦情処理に係る一般（総合）オンブズマンの職務の範囲（管轄）は、各道県・市・区（又はその首長）の機関の業務の執行に関する事項、及びこれらの業務に関する職員の行為に関する事項とされている<sup>12</sup>。また次の事項については、一部の例外を除き、いずれの場合も一般（総合）オンブズマンの管轄外とされている。

- 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- 裁判所において係争中あるいは行政庁において不服申立てを行っている事項
- 議会に関する事項
- 職員の自己の勤務条件に関する事項
- 公的オンブズマンの行為に関する事項
- 公的オンブズマンにより既に苦情の処理が終了している事項

なお、この他に「監査委員又は外部監査人に監査請求を行っている事項」、「情報公開条例及び個人情報保護条例に関する事項」等が一般オンブズマンの管轄外となっている場合もある。

苦情処理に係る一般オンブズマンの職務内容について権限的側面からみると、次に掲げるように、関係行政機関等に対する強制的な調査権を始めとする幅広い職務権限が認められている。

- ① 苦情等の調査のために、関係行政機関等に対して説明を求め、関係書類等を閲覧し、若しくは提出を要求し、又は実地調査を行うことができること。
- ② 苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係行政機関等に是正等の措置を講ずるよう勧告又は制度改善等を求める意見表明（提言）を行うことができること。
- ③ 上記②の是正又は制度改善等の措置について、関係行政機関等から報告を求めることができること。
- ④ 勧告、意見表明等の内容及び関係行政機関等からの報告（是正又は制度改善等の措置状況）について公表すること。

なお、①の権限に関連して「関係人又は関係機関に対し質問、事情聴取又は実地調査をすることについて協力を求めることができる」という補完的規定を設けている場合が比較的多い。他方、「専門的技術事項について調査等を行う必要があるときは、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等を依頼することができる」という規定を設けている場合もある。

これら一般（総合）オンブズマンの権限規定の内容を個別に整理したものが図表 16 である。

---

<sup>12</sup> 例外として、東京都多摩市の総合オンブズマンは、「民間福祉事業者が行う健康福祉サービスに関すること」（同条例第3条）も管轄とされている。この理由と経緯については、本節（3）で後述する。

図表 16 一般（総合）オンブズマンの権限内容

地方公共 団体名	① 調査	②			③ 報告要求	④ 公表
		意見表明	勧告	提言等		
北海道	○	○	○		○	○
秋田県	○			協議・提言	○	○
山梨県	○	○		通知		○
沖縄県	○	○		協議・提言	○	○
札幌市	○	○	○		○	○
北見市	○	○	○		○	○
つくば市	○		○		○	○
川越市	○	○	○		○	○
上尾市	○	○			○	△
新座市	○	○	○	提言	○	○
新宿区	○	○	○		○	○
三鷹市	○		○	提言		○
府中市	○	○	○	提言	○	○
昭島市	○	○	○	提言	○	○
調布市	○	○	○	提言	○	○
国分寺市	○	○	○		○	○
清瀬市	○	○	○	提言	○	○
多摩市	○	○	○		○	○
川崎市	○	○	○		○	○
藤沢市	○	○	○		○	○
新潟市	○	○		提言	○	○
上越市	○	○	○	提言	○	○
富山市	○	○	○		○	○
西尾市	○	○		通知	○	△
明石市	○	○	○		○	○
三田市	○	○	○		○	○
熊本市	○	○	○		○	○

※各公的オンブズマンの設置条例・要綱等の規定内容を整理した。

※「④公表」の△印は、勧告、意見表明等の内容及び関係行政機関等からの報告（是正又は制度改善等の措置状況）を苦情等申立人に公表すると規定されているもの。

### (イ) 特殊（個別）オンブズマン

苦情処理に係る特殊（個別）オンブズマンの職務の範囲（管轄）は、行政機関が実施又は関与する特定の業務に関する事項とされている。また、福祉オンブズマンの場合は、社会福祉法人等の公益法人や民間事業者に対する苦情もオンブズマンの管轄権の対象としている場合が多い（大田区、目黒区、越谷市、久喜市等）。

他方、次の事項については、いずれの場合も特殊（個別）オンブズマンの管轄外とされている。

- 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- 裁判所において係争中あるいは行政庁において不服申立てを行っている事項
- 公的オンブズマンの行為に関する事項
- 公的オンブズマンにより既に苦情の処理が終了している事項

この他、環境オンブズマンは、「法令等において申し立ての手続が定められている事項」、人権オンブズマンは、「議会に請願又は陳情を行っている事案に関する事項」も管轄外となっている。

苦情処理に係る特殊（個別）オンブズマンの職務内容について権限的側面からみると、次に掲げるように、関係行政機関に対する強制的な調査権や事業者等に対する提言、申入れ等の職務権限が認められている。

- ① 苦情等の調査のために、関係行政機関等に対して説明を求め、関係書類等を閲覧し、若しくは提出を要求し、又は実地調査を行うことができること。
- ② 苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係行政機関や事業者等に是正等の措置を講ずるよう勧告又は制度改善等を求める意見表明（提言）を行うことができること。
- ③ 上記②の是正又は制度改善等の措置について、関係行政機関や事業者等から報告を求めることができること。
- ④ 勧告、意見表明等の内容及び関係行政機関等からの報告（是正又は制度改善等の措置状況）、公的オンブズマン制度の運営状況について公表すること。

これら特殊（個別）オンブズマンの権限規定の内容を個別に整理したものが図表 17 である。

図表 17 特殊（個別）オンブズマンの権限内容

種別	地方公共 団体名	① 調査	②			③ 報告要求	④ 公表
			意見表明	勧告	提言等		
福祉オン ブズマン	函館市	○		○	提言		○
	留萌市	○			申入れ		
	千歳市	○	○	○		○	○
	越谷市	○		○	要請	○	○
	久喜市	○		○			○
	我孫子市	○	○			○	○
	千代田区	○	○			○	
	港区①	※ <sup>1</sup>					
	港区②	※ <sup>1</sup>					
	目黒区	○	○	○		○	○
	大田区	○	○	○		○	○
	世田谷区	○				○	
	中野区	○	○			○	○※ <sup>2</sup>
	杉並区	○		○	○	○	○
	板橋区	○	○	○			○
	練馬区	○	○	○		○	○
	足立区	○	○	○			○
	葛飾区	○	○	○			○
	小金井市	○	○	○		○	○
	日野市	○	○	○		○	○
	横浜市	○	○		○	○	○
	御嵩町	○	○		要望	○	
	宇治市	○	○	○		○	○
豊中市	○		○			※ <sup>3</sup>	
吹田市	○	○	○	○	○	○	
枚方市	○	○	○		○	○	
北九州市	○		○		○	○	
人権オン ブズマン	北広島市	○					
	川崎市	○	○	○		○	○
	川西市	○	○	○		○	○
環境オン ブズマン	御嵩町	○	○	○		○	

※港区①は「高齢者福祉サービスの苦情解決及び質の向上に関する委員会」、港区②は「障害者サービス苦情解決委員会」を指す。

※<sup>1</sup> 「調査を行う」のではなく、「苦情解決に関する検討を行う」と規定されている。

※<sup>2</sup> 「勧告・意見表明等を行った事項について報告を求めることができる」という規定ではなく、是正措置を講じた執行機関側が「報告をしなければならない」という規定になっている。

※<sup>3</sup> 首長が、公的オンブズマンが行った勧告の内容その他必要な事項を公表すると規定されている。

### (3) 特殊（個別）オンブズマンから一般オンブズマンへの移行

アンケート調査結果によると、東京都三鷹市と東京都多摩市は、制度導入当初は福祉オンブズマンとして活動していたが、ある時期を境に一般（総合）オンブズマンへと移行した制度である。

この経緯について、ここで三鷹市について概説する。なお、多摩市は本調査研究における有識者ヒアリングの対象機関であるため、詳細は第3章で後述するが、「市民サービスが多様化・複雑化・高度化する中で、新たな時代背景の要請にこたえるために2010年4月より苦情の対象範囲を市の全ての業務に拡大」させるために一般（総合）オンブズマンへ移行したとされている<sup>13</sup>。

三鷹市では、1997（平成9）年10月から「福祉オンブズマン」を導入し、3年後の2000（平成12）年10月には、オンブズマンの権限が市政全般に及ぶ「総合オンブズマン」へと移行している。同市において福祉オンブズマン制度が導入された契機は、1994（平成6）年の市議会において提案されたことによる。その後、1997（平成9）年3月の市議会で三鷹市健康福祉総合条例が上程された際に（平成9年第1回三鷹市議会、議案第2号）、同条例第7章に福祉オンブズマンが規定され、制度の導入をみた。当時の安田養次郎市長は、福祉オンブズマンの導入を決定した平成9年度市議会において、既に福祉オンブズマン制度導入の2～3年後には行政の全領域においてオンブズマン制度を導入することを明言しており、当初から総合オンブズマンの導入を前提としたものであったことがうかがえる。

三鷹市の福祉オンブズマンが、介護保険制度導入の年に「福祉」から「総合」オンブズマンに移行した意義について平成12年の定例会で質問された安田市長は、三鷹市の福祉サービスの水準は高いために福祉オンブズマンが受ける苦情は少なく、総合オンブズマンに移行し苦情対象が拡大した場合でも、苦情件数が少ないであろうことが予想されるものの、住民の苦情処理制度の客観性、公正性、中立性を維持・向上させる視点から、総合オンブズマン制度に発展させる意義があると答えた。このように、同市のオンブズマン制度は、三鷹市総合オンブズマン条例を根拠に2000（平成12）年10月から、福祉オンブズマンを基本としつつ、その所管事項の範囲を市政全般に広げる形で総合オンブズマンへと発展した<sup>14</sup>。

なお、特殊（個別）オンブズマンから一般（総合）オンブズマンへと移行するような大きな変化ではないが、東京都練馬区保健福祉サービス苦情調整委員及び東京都小金井市の福祉サービス苦情調整委員は、2003（平成15）年4月の「障害者施策に係る支援費制度」の開始に伴い、本来の介護保険に対象を特化したオンブズマン制度から、保健福祉サービス全般の苦情に対応する現制度に拡大している。

<sup>13</sup> 多摩市オンブズマン事務局『平成26年度多摩市総合オンブズマン年次報告書』多摩市オンブズマン事務局、2015年。

<sup>14</sup> 永田尚三「三鷹市のオンブズマン制度」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』第一法規、2015年、115-119頁。



### 第3章 特徴的な公的オンブズマンへのヒアリング調査結果

#### 第1節 公的オンブズマン調査報告（北海道 苦情審査委員）

##### （1）北海道における苦情審査委員制度の発足経緯

北海道においては、苦情審査委員制度以前に道民の苦情を受け付ける知事の附属機関が存在していた。1974（昭和49）年制定の「北海道道民生活安定条例」を翌75（昭和50）年12月に改正し設置された「北海道消費者苦情処理委員会」である。この委員会は、「消費者からの苦情等を専門的知見に基づいて適切かつ迅速に処理する体制の整備」として設置されたものであるが、その後、1999（平成11）年に同条例を引き継いだ「北海道消費生活条例」にも北海道消費者苦情処理委員会は引き継がれている。この苦情処理委員会制度は、全国的に見ても、兵庫県（1974（昭和49）年）、三重県（1975（昭和50）年）、石川県（同）、愛媛県（同）と並んで、早い時期に設置されたものである。

「苦情審査委員」は、1998（平成10）年12月に制定された「北海道苦情審査委員に関する条例」で設置された苦情処理機関である。北海道において、オンブズマン制度は、1995（平成7）年4月の知事選挙における公約として盛り込まれていた。また、苦情審査委員制度発足の大きな契機となったのは、1995（平成7）年に発覚した道庁不正経理事件である。制定に係る同年12月の北海道議会定例会において、当時の堀達也知事は、以下のように答弁している<sup>15</sup>。

「この間、道民の皆さんにお約束した道政改革を進めようとしたやさき、道政への信頼を損なう不正経理事件に直面いたしました。改善プログラムの着実な実施など、不祥事の再発防止と職員の意識改革に取り組むとともに、新しい時代に向けて道庁も職員も生まれ変わるという決意で、他府県に先駆けた情報公開制度の充実や政策評価の導入など、大胆な道政改革を進めてまいりました。

〔中略〕

次に、道政改革についてであります。私は、道政改革が道政の最重要課題の一つであるという認識のもとに、二十一世紀の地方自治を担うにふさわしい創造的で活力ある道政の実現や道民に信頼される道庁を目指して、これまでに、北海道職員の公務員倫理に関する条例の制定、外部監査制度の導入、情報公開制度の充実、「時のアセスメント」や政策アセスメントの制度化などに取り組んでまいりました。

今定例会においても、北海道苦情審査委員に関する条例を御審議いただいているところであり、今後、政策アセスメントの本格実施、支庁の再編・強化や支庁行政への住民参加の推進、市町村への権限移譲の積極的な推進など、さらなる改革を進めながら、幅広い道民が参加し、道民に信頼される開かれた道政の実現に向けて決意を新たにに取り組んでまいりたいと考えております。」

<sup>15</sup> 『北海道議会会議録』平成10年第4回定例会－12月4日-03号、49頁。

不正経理事件の発覚を受けて、当時知事の諮問機関として設置されていた「道政改革民間フォーラム」（1995（平成7）年8月発足）は、1995（平成7）年12月に提出した『道政改革の基本的な考え方』の中で、オンブズマン制度の導入を検討するよう求めた。これを受け、1996（平成8）年2月に策定された『道政改革の基本方針』には、「4 道民参加でつくる道政の展開」の中の「(1) 開かれた道政の実現」の一部として、「道民の立場に立った監視機能や内部牽制機能の強化を図る。」とすることが盛り込まれ、同時に策定された「不祥事の再発防止のための改善プログラム」にオンブズマン導入の検討が盛り込まれた。

また、1996（平成8）年6月には、「行政オンブズマン制度検討会」が庁内に設置された。メンバーは、行政管理室長、人事課長、広聴課長、政策室参事から構成されており、6月6日に第1回検討会を行っている。この検討会は、制度の調査研究や他の自治体の導入事例、問題、課題等の整理を行うために設置されたものである。

1997（平成9）年3月には民間フォーラムが『道庁の行政運営のあり方に関する提言』を行い、その中には、北海道にふさわしいオンブズマン制度を早急に導入することが盛り込まれていた。3月28日に第2回行政オンブズマン制度検討会が開催されている。

同年5月には「道政改革の実施方針」がリニューアルされ、その中の「8 開かれた道政の実現」の「(2) 健全かつ公正・透明な行政運営の確保」に「オンブズマン制度の導入検討」が盛り込まれ、「既存の類似制度の活性化とともに、適切な役割分担などに留意しながら、本道にふさわしいオンブズマン制度のあり方について、引き続き全庁的な検討組織を設け、導入に向けたより具体的な検討を進めていく。」とされた。

こうした動きを受け、同年6月には、総務部次長を委員長とし、各部次長14名からなる「行政オンブズマン制度検討委員会」が設置され、また、8月には、各部補佐クラスからなる「行政オンブズマン制度検討委員会ワーキンググループ」が設置されてオンブズマン制度の検討が本格化することとなった。

9月には、「北海道苦情審査委員（仮称）に関する制度概要〈素案〉」へのインターネットホームページ登載、素案に対する意見等の募集が行われた。また、10月以降上記ワーキンググループや制度検討委員会が精力的に開催された。1998（平成10）年4月には、行政オンブズマン制度に係る研修会が開催され、オンブズマン制度について日本の第一人者である川野秀之玉川大学教授（当時）が講師として招かれている。

1998（平成10）年7月に行政オンブズマン制度検討委員会が「行政オンブズマンのあり方について」を知事に報告した。また、8月には「地方自治体における行政オンブズマン制度フォーラム」を開催し、翌年には『地方自治体における行政オンブズマン制度フォーラム報告書』を上梓している。その後、9月には、「北海道苦情等審査委員（仮称）に関する制度概要〈素案〉」の北海道議会各会派への説明や、マスコミへの配布、ホームページへの登載などが行われた。10月には、「北海道苦情等審査委員（仮称）制度の導入に関するアンケート調査」が実施されている。

同年 11 月には、「苦情等審査委員制度（骨子）について」が北海道議会各会派に個別に説明された。そして、「北海道苦情審査委員に関する条例案要綱」の制定を経て、12 月に北海道議会で「北海道苦情審査委員に関する条例」が議決され、条例第 45 号として公布された。

北海道議会の審議では、監査委員制度や不服申立て制度など道民の権利利益の救済等に関する諸制度を補完することを目的としていることが、当時の堀知事から説明され、既存の諸制度とのかかわりや審査の対象外事項について条例上明記する等、苦情審査委員の担当範囲の明確化や厳格な運用が条例上明記されていることが説明されている<sup>16</sup>。また、制度趣旨の道民への理解を促すことも知事から表明されている。

以上見てきたように、北海道の苦情審査委員制度は、知事公約に盛り込まれていたものの、北海道庁の不正経理事件発覚に伴う一連の道政改革の中で制度発足が加速された制度であると言える。

## （２）北海道における苦情審査委員制度の特徴

### ア 広大な面積

北海道は、居住地間の距離、すなわち、道民の居住している都市や農山漁村の間の距離が、沖縄県や東京都といった一部を除き、遠く、苦情審査委員の管轄区域もそれに伴って広大であることが、大きな特徴である。このため、道民の便宜を図るため、道庁本庁に道政相談センターを置くほか、各総合振興局・振興局（石狩振興局を除く）に窓口を設置している。窓口では、「苦情申立書」の配布、記載された「苦情申立書」の持参・郵送・FAX での受付を行っている。そのほか、道庁ホームページでの「苦情申立書」の配布も行っている。加えて、本庁の道政相談センターでは、電子メールでの受付も行っている。

ヒアリングによれば、各振興局では、「苦情申立書」の受付を担当するのは総務課で、「道政相談員」を 1 名置いているとのことである。ただし、「道政相談員」は、非常勤か再雇用の職員で、苦情等があった場合に対応する兼職の職員であるとのことである。

### イ 名称の特徴

北海道におけるオンブズマン制度の特徴の第二は、その名称にあると言って良いだろう。「苦情審査」を冠する自治体は、山梨県、世田谷区、新潟市がある。しかし、これらは北海道の「苦情審査委員制度」とはやや異なっている。山梨県は「山梨県行政苦情審査員」とするもので、要綱による制度である。世田谷区は、「世田谷区保健福祉サービス苦情審査会」であり、保健福祉サービスに特化したものであり、「世田谷区地域保健福祉推進条例」に基づき設置されている。新潟市は、「新潟市行政苦情審査会」を設置する制度であり、「新潟市附属機関設置条例」に基づき設置されているが、苦情審査に係る個別条例は制定されていない（2016（平成 28）年 3 月現在）。道内では、札幌市、函館市、北見市のオンブズ

<sup>16</sup> 『北海道議会会議録』平成 10 年第 4 回定例会－12 月 07 日-04 号。

マン類似制度があるが、札幌市と北見市は、「オンブズマン」の名称を冠した制度を条例で設置している。函館市は、福祉サービスに関する苦情処理委員を「函館市福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例」に基づき設置している。

## ウ 苦情審査委員の制度

それでは、条例に基づき、北海道苦情審査委員制度の特徴をみてみよう。

まず、条例第1条では、監査委員制度など従来からある権利利益の救済等の諸制度を補完すること、簡易迅速に道民の権利利益の保護を図ること、それにより開かれた道政を一層推進し、道民の道政に対する信頼の確保に資することが目的とされている。「道民の道政に対する信頼の確保」という文言に、先に触れた北海道苦情審査委員制度が不正経理発覚事件に強い影響を受けていた名残が見られる。

北海道苦情審査委員制度が対象とする機関は、条例第2条によれば、知事のみならず、教育委員会、選挙管理委員会などの公安委員会を除く行政委員会、公営企業管理者若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法律若しくは条例上独立に権限を行使することを認められた職員である。北海道議会と公安委員会・監査委員等を除けば、北海道の行政機関を幅広く対象としてとらえていることが分かる。

なお、条例第3条で定めているように、北海道の場合は、「北海道苦情審査委員」であり、委員会といった合議制の機関ではない。各苦情審査委員が、基本的には独立して苦情審査に当たることとなっている。

ヒアリングによれば、2人の苦情審査委員は、月曜日から金曜日を日程調整し、各日もどちらかの苦情審査委員が在席しているようにしているとのことである。また、それぞれの委員が独立して苦情審査に当たるが、どの案件を担当するかは、それぞれの委員の専門等に関わりなく、苦情申立書が到達した順番で、基本的に在席中に到達した苦情申立書を担当するとのことである。また、委員間では、多少の相談をすることはあっても、独立性を保つため協議はしないとのことである。

苦情審査委員は、公正かつ適切に職務を遂行しなければならないのは当然であるが、職務の遂行に当たっては、道の機関と有機的な連携を図ることとなっている（条例第5条）。当然ながら、道の機関も、苦情審査委員の公正な職務の遂行のために積極的に協力することが求められている（条例第6条）。

北海道の苦情審査委員制度では、苦情審査委員の職務遂行を補佐するために、専門調査員が置かれる（条例第19条）。専門調査員は、行政に関し優れた識見を有する者を知事が委嘱することとなっている（同条）。

ヒアリングによれば、専門調査員は、苦情審査委員を補助し、審査のための下調べや資料の確認、全国の状況の調査などを行う。

## エ 苦情審査委員の属性と任期

職務上知り得た秘密の漏洩が禁じられていること、その地位を政治的目的のために利用してはならないといった規定は、苦情審査委員の職務から言って北海道に限定されない当然のものであろう（条例第5条）。

北海道の苦情審査委員の定数は2人である（条例第7条）。オンブズマンとしては当然ながら、人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する者を知事が委嘱することとなっている（同条）。また、任期は2年であり、再任は1期に限定される。すなわち、苦情審査委員の最長委嘱期間は4年となる（同条）。

また、苦情審査委員は、心身の故障のために職務遂行に堪えないと認められるとき、又は職務上の義務違反その他苦情審査委員たるに適しない非行があると認められるとき以外は、その意に反して解嘱されることはない（条例第8条）。苦情審査委員が、国会議員や自治体議会の議員あるいは長、政党その他の政治団体の役員、及び、北海道と特別の利害関係を有する法人その他の団体の役員を兼ねることができない（条例第9条）も当然の規定であろう。

## オ 苦情の申立て等

北海道の苦情審査委員制度では、道の機関の業務執行に関する苦情を申立てることができるのは、「何人も」となっており、道内居住者等に限定されていない（条例第10条）。苦情の申立ては、条例第11条に規定された事項を記載した申立書の提出によって行われなければならない。ただし、苦情審査委員が当該申立書の提出ができない特別の理由があると認めるときは、申立書の提出以外の方法もとられることとなっている。しかし、道庁ホームページへの登載の〔「苦情審査委員」制度 Q&A〕<sup>17</sup>によれば、「(3)次の事項が記入してあれば、所定の様式でなくても受け付けます。」となっており、様式はともかく、一定の書類による提出が前提となっている。

苦情審査委員の審査については、ネガティブ・リストで審査できない項目が条例に定められている（条例第12条）。苦情審査委員が審査できない項目は、以下の通りである。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関するとき。
- (2) 裁判所において係争中の事案及び行政庁において審査請求の審理中の事案に関するとき。
- (3) 監査委員又は外部監査人に監査請求を行っている事案に関するとき。
- (4) 前号に掲げる場合のほか、監査委員又は外部監査人において現に監査を行っている事案に関するとき。
- (5) 議会に請願又は陳情を行っている事案に関するとき。
- (6) 職員の自己の勤務条件に関するとき。
- (7) 苦情審査委員の行為に関するとき。
- (8) 苦情の申立てをしたもの（以下「苦情申立人」という。）の自己の利害にかかわらない

<sup>17</sup> <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/dsc/kuiyou-situgi.htm>

とき。

(9) 苦情の申立てに係る事実のあった日の翌日から起算して1年を経過しているとき（正当な理由があるときを除く。）。

(10) 虚偽その他正当な理由がないとき。

(11) 前各号に掲げる場合のほか、審査することが適当でないとき。

#### カ 苦情審査委員の勧告等

苦情審査委員は、苦情申立てに従って審査を行った結果、必要な場合は、関係する北海道の機関に対し、業務の執行に関して是正又は改善の措置を講ずるよう勧告することができる。また、必要な場合、当該機関の業務執行に関して制度改善を求める意見表明を行うことができる。道の機関は、勧告や意見表明があった場合、これを尊重することとなっている（条例第15条）。また、苦情審査委員が勧告又は意見表明を行った場合は、速やかに苦情申立人に通知しなければならない（同条）。

苦情審査委員が道の機関に是正又は改善の勧告を行った場合は、その措置の状況について報告を求めることとなっている（条例16条）。報告を求められた道の機関は、翌日から起算して60日以内に是正又は改善の措置の状況について苦情審査委員に報告することとなっている。また、その報告があった場合は、苦情審査委員は、速やかに苦情申立人に、その旨を通知しなければならないこととなっている（同条）。

こうした勧告や意見表明を行った時、また、改善措置の報告があった場合には、苦情審査委員は、その内容を公表することとなっている（条例第17条）。ただし、公表に際しては、個人情報等の保護に十分な配慮を行わなければならないこととなっている。

#### キ 活動状況の報告

苦情審査委員は、四半期ごとに、活動状況に関する報告を知事に提出することとなっている（条例第18条）。また、知事は、この報告の提出があったときには、これを公表することとなっている（同条）。

#### （3）これまでの苦情審査状況

2014（平成26）年度の苦情申立てと審査状況は、図表18及び図表19に記載されている通りである。

図表 18 対象機関別の苦情申立て状況

対象機関		苦情の申立て事項	受付番号
知 事	総合政策部	行政書士の違反の対応について	26-4号
	環境生活部	北海道青少年会館売却について	26-2号
		無許可の特定の開発行為について	26-6号
		生協法違反の対応について	26-9号
		無許可の特定の開発行為について（再審査）	26-15号
		生協法違反の対応について（再審査）	26-18号
		生協法違反の対応について（再審査）	26-19号
	保健福祉部	指名停止期間中の下請等の禁止について	26-5号
		生活保護法に係る審査請求について	26-8号
		児童相談所の対応について	26-11号
		児童相談所の対応について	26-16号
		医療保護入院の対応について	26-17号
	経済部	条例違反の花き取引について	26-12号
	建設部	行政指導等の違法性等について	26-1号
		用途廃止に係る振興局の対応について	26-7号
歩道の安全対策について		26-10号	
教育委員会	見積書提出に係る高校の対応について	26-3号	
道の機関以外	道営住宅の自治会費について	26-13号	
	農地法違反の対応について	26-14号	
	生活保護費支払の対応について	26-20号	

出典：北海道庁資料

図表 19 審査区分別の苦情申立て処理状況

審査区分	件数
1 審査を終え、結果を通知した事案	11 (3)
(1) 申立ての趣旨に沿ったもの	1
(2) 申立ての趣旨に一部沿ったもの	2
(3) 道の機関の行為に不備がないもの	8 (3)
2 審査をすることができない旨を通知した事案	9
(1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関するもの	2
(2) 裁判所において係争中及び審査請求の審理中のもの	1
(3) 監査委員又は外部監査人に監査請求を行っているもの	
(4) 監査委員等において現に監査を行っているもの	
(5) 議会に請願又は陳情を行っているもの	
(6) 職員の自己の勤務条件に関するもの	
(7) 苦情審査委員の行為に関するもの	2
(8) 苦情申立人の自己の利害にかかわらないもの	2
(9) 事実のあった日の翌日から1年を経過したもの	1
(10) 虚偽その他正当な理由がないもの	
(11) その他審査することが適当でないもの	1
3 審査を中止した事案	
4 審査中の事案	
5 制度の対象外となった旨を通知した事案	3
(1) 道の機関の行為でないもの	3
(2) 事実が確認できないものなど	
6 審査することが適当か申立ての内容を検討中の事案	
計	23 (3)

※ ( ) は内数で前年度からの繰越分

出典：北海道庁資料

2014 (平成 26) 年度には、20 件の苦情申立てがあった。なお、2013 (平成 25) 年度は、11 件であった。11 件の内訳は、機関別に保健福祉部が 2 件、建設部が 5 件、教育委員会が 1 件、道の機関以外についてのものが 3 件であった。

2015 (平成 27) 年度については、執筆時現在第 3 四半期までの件数等が公表されている。それによると、申立件数の合計は 9 件で、対象機関別で見ると知事部局に対しては、保健福祉部へのものが 5 件、建設部へのものが 1 件の合計 6 件、道の機関以外のものが 3 件となっている (図表 20)。このうち、保健福祉部の 2 件については、再審査要請となっている。

なお、苦情審査が行われるようになった 1999（平成 11）年度以降でみると、2015（平成 27）年度第 3 四半期までの苦情申立て件数の合計は、407 件である。このうち、知事部局に対するものが、315 件、教育委員会に対するものが 26 件、海区漁業調整委員会に対するものが 1 件、道の機関以外に対するものが 65 件となっている。

図表 20 対象機関別の苦情申立ての状況（2015 年度第 1～第 3 四半期）

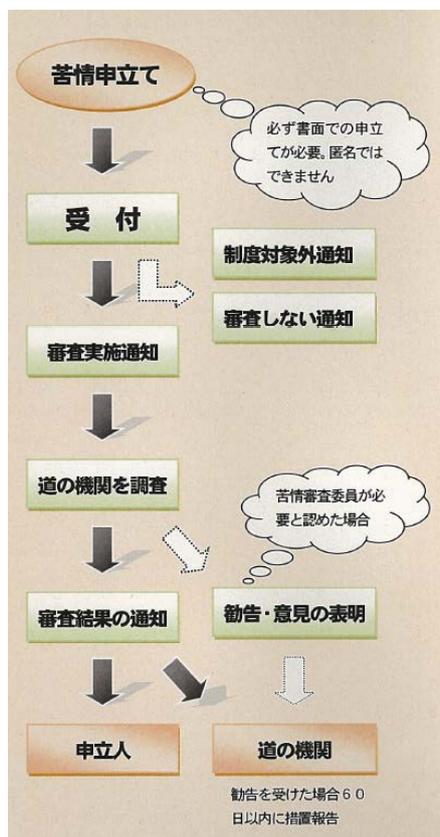
対象機関		苦情件数	申立人（個人）	申立人（法人）
知 事	総務部	0	0	0
	総合政策部	0	0	0
	環境生活部	0	0	0
	保健福祉部	5	5	0
	経済部	0	0	0
	農政部	0	0	0
	水産林務部	0	0	0
	建設部	1	1	0
	出納局	0	0	0
教育委員会		0	0	0
選挙管理委員会		0	0	0
連合海区漁業調整委員会		0	0	0
海区漁業調整委員会		0	0	0
内水面漁場管理委員会		0	0	0
公営企業管理者		0	0	0
小 計		6	6	0
道の機関以外		3	3	0
合 計		9	9	0

出典：北海道庁資料から筆者作成

#### (4) 苦情審査の流れと苦情審査の事例の特徴

苦情審査の流れは、図表 21 のようになっている。

図表 21 苦情審査の流れ



出典：北海道庁提供資料

前項で見ると、北海道の場合、苦情審査が行われるようになった1999（平成11）年度以降では、最も多くの苦情が寄せられているのは、建設部に対してであり、合計103件である。次に多い対象機関は、保健福祉部で83件である。

各対象機関に関する苦情の申立て事項については、図表18に見るように、様々であり、こういった項目に苦情申立てが集中しているということはなさそうである。

審査区分についてみると、審査を終え、結果を通知した事案は、1999（平成11）年度から2014（平成26）年度の合計で253件（2015（平成27）年度についても既に結果を通知している事案があるが、四半期ごとの報告であるため、第1四半期では「審査中」でもその後年度内に結果を通知する事案があるので、年度ごとの件数とズレがでることが考えられるため、審査申立て件数と異なり2015（平成27）年度分は含めないこととした。）であった。このうち「道の機関に不備がない」とされた事案は142件であり56.1%である。申立ての趣旨に沿った結果となった事案は、38件（15.0%）であった。また、申立ての趣旨に

一部沿う結果となった事案は、73件（28.9%）であった。

条例の規定に基づくと審査をすることができないとされた事案は、79件であった。また、審査を中止した事案が5件、制度の対象外となった事案が61件（うち道の機関の行為でないものが56件、事実が確認できないものが5件）であった。

## （5）ヒアリング調査で得られた北海道苦情審査委員制度の教訓と課題

### ア 文書による苦情申立て

北海道の苦情審査委員制度では、苦情はすべて文書（電子的文書を含む）で提出される必要があるが、ヒアリングでは、それに関していくつかの興味深い点が明らかとなった。その一つは、口頭でしか苦情を申立てない人たちの扱いである。ヒアリングによれば、窓口で口頭で苦情を申立てる人には、「苦情申立書」を渡し記入を促すが、場合によっては誰かに代筆を頼むように促したり、また、場合によっては窓口で申立て者が話す内容を書き取り、それを確認してもらい押印してもらおうといった方法で苦情を受け付けることもあるとのことである。この方法は、文書を書くのが苦手ないし困難な人からでも苦情申立てを受けの上で望ましいものといえる。

また、これに関連しては、「苦情申立書」が出された場合でも、申立人の意図や申立て内容がうまくつかめず、真意の確認に手間取る場合があることも、ヒアリングでは述べられた。この場合には、質問事項や補足していただきたい事項について、申立人と手紙をやりとりし、その真意が分かってから、申立ての受理・不受理を判断するとのことであった。

### イ 専門調査員等

苦情審査委員制度に関して、処理件数に比して、苦情審査委員の報酬や専門調査員の報酬が高すぎるのではないかとする疑義が北海道議会で出されたことがある<sup>18</sup>。1999（平成11）年度当初は、週3日間勤務していた専門調査員2人に対して、2000（平成12）年度からは週2日の勤務になったにもかかわらず、給与は当初の週3日分のまま支払い続けてきており、税金の無駄遣いだとする質問だった。

この質問に対し、当時の総務部長は、「特別職非常勤職員の報酬につきましては、当初、人材確保の観点等を考慮し、縮減措置を講じていなかったとしつつも、道財政の逼迫から、あらゆる経費について聖域なく見直しの必要があり、苦情審査委員などの特別職非常勤職員も含め、来年度以降の報酬額の縮減措置等について、所要の検討をする。」と答弁している。

こうした議会議論が直接関係したか否かは不明であるものの、現在は、専門調査員は一人で、週4日の勤務（午前9時～午後5時15分（休憩1時間含む）：ただし、毎月最終金曜日は午前8時45分～午後5時15分（休憩1時間含む））となっている。報酬は、2015年度の場合、月額16万4千円となっている。

<sup>18</sup> 『北海道議会議録』平成19年第4回定例会－12月04日-04号158頁以下。

苦情審査委員及び専門調査員の報酬がいくらであれば適切かの判断は難しいところである。また、苦情申立て件数をアウトプットと見立てて苦情審査委員制度の評価を行うことは必ずしも適切であるとは言えないであろう。苦情申立て件数は、年度ごとにばらつきが見られる。また、審査終了以外も含めた実際の処理件数は、制度開始年度の1999(平成11)年度を除けば、申立て件数よりも多くなっている(図表22)。処理件数と申立て受付件数が同数の初年度を除いた平均は、図表22には記されていないが、1.14倍となる。処理件数の割合についても、当該申立ての処理の困難性が一律であるわけではないので、処理件数の割合をもって苦情審査委員制度の能率性を測定することにも意味はないであろう。

図表22 年度ごとの苦情申立て件数と審査終了事案の割合等

年度	苦情申立て 受付件数	審査終了件 数	終了件数/申 立て件数(%)	処理件数	審査非該 当等件数	非該当等/申 立て件数(%)	処理件数/申 立て件数(倍)
99	39	19	48.7	39	20	51.3	1.00
00	34	20	58.8	40	20	58.8	1.18
01	35	19	54.3	39	20	57.1	1.11
02	30	21	70.0	35	14	46.7	1.17
03	42	29	69.0	47	18	42.9	1.12
04	26	14	53.8	30	16	61.5	1.15
05	25	17	68.0	30	13	52.0	1.20
06	18	11	61.1	20	9	50.0	1.11
07	18	12	66.7	21	9	50.0	1.17
08	21	19	90.5	24	5	23.8	1.14
09	23	15	65.2	24	9	39.1	1.04
10	25	15	60.0	28	13	52.0	1.12
11	20	16	80.0	22	6	30.0	1.10
12	11	8	72.7	12	4	36.4	1.09
13	11	7	63.6	13	6	54.5	1.18
14	20	11	55.0	23	12	60.0	1.15
計	398	253	63.6	447	194	48.7	1.12

出典：北海道庁資料から筆者作成

## ウ 地域的特性

広大な面積をカバーする工夫はなされているものの、総合振興局・振興局の所在地までの距離はなお遠い地域が存在する。また、インターネット環境をうまく活用できない道民

の存在も考えられることから、低廉な費用での受付窓口の拡大、例えば、遠隔地においては一定の間隔で「巡回窓口」を設置したり、国の行政相談委員や市町村の苦情相談窓口と連携するといった工夫などの検討が必要であろう。

## 北海道苦情審査委員に関する条例

(平成 10 年 12 月 17 日公布、北海道条例第 45 号)

(改正 平成 28 年 3 月 31 日、北海道条例第 30 号 行政不服審査法の施行に伴う関係条例の整備に関する条例第 4 条による改正)

### 目次

- 第 1 章 総則 (第 1 条・第 2 条)
  - 第 2 章 北海道苦情審査委員 (第 3 条―第 9 条)
  - 第 3 章 苦情の申立て、審査、勧告等 (第 10 条―第 17 条)
  - 第 4 章 雑則 (第 18 条―第 20 条)
- 附則

### 第 1 章 総則

#### (目的)

第 1 条 この条例は、北海道苦情審査委員に関し必要な事項を定めることにより、権利利益の救済等の諸制度を補完し、簡易迅速に道民の権利利益の保護を図り、もって開かれた道政を一層推進するとともに、道民の道政に対する信頼の確保に資することを目的とする。

#### (定義)

第 2 条 この条例において「道の機関」とは、知事、教育委員会、選挙管理委員会、連合海区漁業調整委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業管理者若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であつて法律若しくは条例上独立に権限を行使することを認められた職員をいう。

### 第 2 章 北海道苦情審査委員

#### (設置)

第 3 条 簡易迅速に道民の権利利益の保護を図るため、北海道苦情審査委員（以下「苦情審査委員」という。）を置く。

#### (所掌事項)

第 4 条 苦情審査委員の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 道の機関の業務の執行に関し、審査をすること。
- (2) 道の機関の業務の執行に関し、是正又は改善の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見の表明をすること。
- (3) 勧告、意見の表明等の内容を公表すること。

#### (苦情審査委員の責務)

第 5 条 苦情審査委員は、公正かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 苦情審査委員は、その職務の遂行に当たっては、道の機関と有機的な連携を図るとともに、権利利益の救済等の諸制度の趣旨を損なうことがないように配慮しなければならない。

3 苦情審査委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

4 苦情審査委員は、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

(道の機関の責務)

第6条 道の機関は、苦情審査委員の公正な職務の遂行が図られるよう、これに積極的に協力しなければならない。

(定数等)

第7条 苦情審査委員の定数は、2人とする。

2 苦情審査委員は、人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する者のうちから、知事が委嘱する。

3 苦情審査委員の任期は2年とし、1期に限り再任されることができる。

(解嘱)

第8条 知事は、苦情審査委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認めるとき、又は苦情審査委員に職務上の義務違反その他苦情審査委員たるに適しない非行があると認めるときは、これを解嘱することができる。

2 苦情審査委員は、前項の規定による場合を除くほか、その意に反して解嘱されることがない。

(兼職の禁止)

第9条 苦情審査委員は、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員を兼ねることができない。

2 苦情審査委員は、道と特別の利害関係を有する法人その他の団体の役員を兼ねることができない。

### 第3章 苦情の申立て、審査、勧告等

(苦情の申立て)

第10条 何人も、苦情審査委員に対し、道の機関の業務の執行に関する苦情を申し立てることができる。

(苦情の申立手続)

第11条 前条の規定による苦情の申立てをしようとするものは、次に掲げる事項を記載した申立書を提出しなければならない。ただし、苦情審査委員が当該申立書の提出ができない特別の理由があると認めるときは、この限りでない。

(1) 氏名及び住所(法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名)

(2) 申立てをしようとする苦情の内容

(3) 前2号に掲げるもののほか、審査に当たって参考となるべき事項

(審査)

第12条 苦情審査委員は、前条の苦情の申立てがあったときは、速やかに当該苦情の申立てに関する審査をするものとする。ただし、当該苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、審査をすることができない。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関するとき。
- (2) 裁判所において係争中の事案及び行政庁において審査請求の審理中の事案に関するとき。
- (3) 監査委員又は外部監査人に監査請求を行っている事案に関するとき。
- (4) 前号に掲げる場合のほか、監査委員又は外部監査人において現に監査を行っている事案に関するとき。
- (5) 議会に請願又は陳情を行っている事案に関するとき。
- (6) 職員の自己の勤務条件に関するとき。
- (7) 苦情審査委員の行為に関するとき。
- (8) 苦情の申立てをしたもの（以下「苦情申立人」という。）の自己の利害にかかわらないとき。
- (9) 苦情の申立てに係る事実のあった日の翌日から起算して1年を経過しているとき（正当な理由があるときを除く。）。
- (10) 虚偽その他正当な理由がないとき。
- (11) 前各号に掲げる場合のほか、審査することが適当でないとき。

2 苦情審査委員は、前項ただし書の規定の趣旨を踏まえ、必要に応じ前条の苦情の申立てに関連する道の機関の業務の執行に関し審査をすることができる。

(審査に係る通知)

第13条 苦情審査委員は、前条第1項又は第2項の審査をするときは、関係する道の機関及び監査委員に対し、その旨を通知しなければならない。

2 苦情審査委員は、前条第1項の審査をしないときは、速やかに苦情申立人に対し、その旨及び理由を通知しなければならない。

3 苦情審査委員は、前条第1項の審査をした場合において、当該審査を中止したときは、速やかに苦情申立人並びに関係する道の機関及び監査委員に対し、その旨及び理由を通知しなければならない。

4 苦情審査委員は、前条第2項の審査をした場合において、当該審査を中止したときは、速やかに関係する道の機関及び監査委員に対し、その旨及び理由を通知しなければならない。

5 苦情審査委員は、前条第1項の審査を終えたときは、速やかに苦情申立人並びに関係する道の機関及び監査委員に対し、その結果を通知しなければならない。

6 苦情審査委員は、前条第2項の審査を終えたときは、速やかに関係する道の機関及び

監査委員に対し、その結果を通知しなければならない。

(調査等)

第14条 苦情審査委員は、第12条第1項又は第2項の審査のため必要があると認めるときは、関係する道の機関に対し、必要な説明を求め、関係する書類等の閲覧若しくは提出を請求し、又は実地に調査をすることができる。

(勧告及び意見の表明)

第15条 苦情審査委員は、第12条第1項又は第2項の審査の結果必要があると認めるときは、関係する道の機関に対し、当該機関の業務の執行に関して是正又は改善の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 苦情審査委員は、第12条第1項又は第2項の審査の結果必要があると認めるときは、関係する道の機関に対し、当該機関の業務の執行に関して制度の改善を求める意見の表明をすることができる。

3 道の機関は、第1項の規定による勧告又は前項の意見の表明があったときは、これを尊重するものとする。

4 苦情審査委員は、第12条第1項の審査に係る第1項の規定による勧告又は第2項の意見の表明をしたときは、速やかに苦情申立人に対し、その旨を通知しなければならない。

(措置の状況の報告)

第16条 苦情審査委員は、前条第1項の規定による勧告をしたときは、関係する道の機関に対し、その是正又は改善の措置の状況について報告を求めるものとする。

2 前項の報告を求められた道の機関は、当該報告を求められた日の翌日から起算して60日以内に、苦情審査委員に対し、是正又は改善の措置の状況について報告するものとする。

3 苦情審査委員は、第12条第1項の審査に係る前項の規定による報告があったときは、速やかに苦情申立人に対し、その旨を通知しなければならない。

(勧告等の公表)

第17条 苦情審査委員は、第15条第1項の規定による勧告若しくは同条第2項の意見の表明をしたとき、又は前条第2項の規定による報告があったときは、その内容を公表するものとする。

2 苦情審査委員は、前項の規定による公表をするに当たっては、個人情報等の保護について十分な配慮をしなければならない。

#### 第4章 雑則

(活動状況の報告等)

第18条 苦情審査委員は、四半期ごとに、その活動状況に関する報告を知事に提出するものとする。

2 知事は、前項の規定による報告の提出があったときは、これを公表するものとする。

(専門調査員)

第 19 条 苦情審査委員の職務の遂行を補佐するため、専門調査員を置く。

2 専門調査員は、行政に関し優れた識見を有する者のうちから、知事が委嘱する。

3 第 5 条、第 8 条及び第 9 条の規定は、専門調査員について準用する。

(知事への委任)

第 20 条 この条例の施行に関し必要な事項は、知事が定める。

附 則

この条例は、公布の日から起算して 6 月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

[平成 11 年北海道規則第 65 号で、平成 11 年 6 月 7 日から施行]

附 則 (平成 28 年 3 月 31 日条例第 30 号)

[行政不服審査法の施行に伴う関係条例の整備に関する条例の附則]

この条例は、平成 28 年 4 月 1 日から施行する。

## 第2節 公的オンブズマン調査報告（北海道札幌市 札幌市オンブズマン）

### （1）札幌市におけるオンブズマン制度発足の経緯

札幌市では、川崎市のオンブズマン制度が発足した1990（平成2）年に市議会において、当時の吉田哲男議員から、行政面全般に及ぶオンブズマン制度、あるいは福祉オンブズマンなどの部門別オンブズマン制度を含め、近い将来の制度発足を想定した研究委員会的機関を設置する考えがないか、また、川崎市のオンブズマン制度導入をどのように評価するのか、とする質問がなされた<sup>19</sup>。札幌市のオンブズマン制度導入の経緯についての説明では、この質問がオンブズマン制度導入の先駆けとされている。この質問に対し、当時の板垣武四市長は、オンブズマン制度には、いろいろな形態が想定されており、また、実施に当たっても解決しなければならない多くの問題があるのではないかと考えている、と答弁している。解決しなければならない問題の例として、監査委員制度などの既存の類似制度と競合、議会に対する請願あるいは陳情等との関係を挙げている。さらには、国において、監査委員の権限を財務監査から事務監査まで拡大する動きがあることから、川崎市の制度運用の事例、他の政令市における今後の推移も参考にし、市役所内部でオンブズマン制度の在り方について十分研究をする、と答弁している<sup>20</sup>。

その後、札幌市議会では、ほぼ毎年、いくつかの会派から、福祉オンブズマンや子どもオンブズマンなども含めた公的オンブズマン導入の検討について市長に質問が出されているものの、しばらくは、制度を導入している東京都中野区及び川崎市の実施状況を調査し、内部的な検討を進めているとしつつも、実施に当たって単なる苦情処理とならないように、また、監査委員制度など他の類似した制度と競合する点をどう解決するか等多くの問題があるとする答弁<sup>21</sup>に代表されるように、類似制度との調整に問題があることや、先進地の調査と内部検討を進めていることとする答弁が続いていた。例えば、1994（平成6）年6月の定例会でも、当時の桂信雄市長は、「既存の類似制度との競合等の問題がありますために、その必要性や望ましい形態などについて、今後も引き続き慎重に検討してまいります。」と答弁している<sup>22</sup>。とはいえ、札幌市では、福祉分野を想定した福祉オンブズマン制度等の検討を行っていたようである。

1999（平成11）年4月の市長選挙公約で、市長が「行政サービスが的確に行われるための仕組みの一つとしてオンブズマン制度の導入に取り組み、市民の声を市政に反映するシステムを充実する。」と表明し、制度導入のための本格的な検討に入ったとのことである<sup>23</sup>。また、1999（平成11）年11月には、市議会4会派から市長に「オンブズマン制度の早期

<sup>19</sup> 『札幌市議会会議録』平成2年第4回定例会－12月05日-02号。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 『札幌市議会会議録』平成3年第2回定例会－06月13日-05号：答弁者は当時の桂信雄市長。

<sup>22</sup> 『札幌市議会会議録』平成6年第2回定例会－06月08日-05号。

<sup>23</sup> 札幌市『札幌市オンブズマン10年のあゆみ』2011年。

導入に関する申入書」が手交され、制度の早期導入が要望された<sup>24</sup>。

2000（平成12）年3月の札幌市議会定例会では、当時の小林郁子議員の質問に、当時の千葉瑞穂助役が、オンブズマン制度については、全市的な視点で検討を進めていること、今後設置予定の計画提言委員会での意見等を参考にして検討をしていくことを答弁している<sup>25</sup>。

しかし、2000（平成12）年2月の市政モニター調査の結果では、オンブズマン制度について「よく知らない」とする回答が約7割となっており、市民の認知度を高めることが課題であった。そこで、市民と行政と一緒に学習しながら意見交換を進め、札幌市にふさわしい制度作りを行うため、2000（平成12）年7月に北海道大学高等法政教育研究センターとの共催で「オンブズマンを考えるシンポジウム」が開催された。加えて、札幌市は、同年8月から10月にかけて、電子会議室「私たちが考えるオンブズマン制度」を開設するとともに、「オンブズマン市民セミナー」を3回にわたり開催した。そのセミナー参加者から提言書「私たちが考えるオンブズマン制度」が10月26日に提出されている。札幌市は、これらの提言や議論を参考に「札幌市オンブズマン条例案」を作成し、同年11月の札幌市議会第4回定例会に、議案第2号として上程し、当時の桂信雄市長が趣旨説明を行っている。

札幌市議会では、いくつかの議論がなされ、総務委員会で全会一致で条例案が採択され、12月12日の本会議でも全会一致で「札幌市オンブズマン条例案」が可決された。これにより、札幌市条例第53号として「札幌市オンブズマン条例」（以下、「条例」という。）が制定され、札幌市においてもオンブズマン制度が発足することとなった。2001（平成13）年3月にオンブズマン室が設置され、札幌市の公的オンブズマンが本格的に活動することとなった。

## （2）札幌市におけるオンブズマン制度の特徴

### ア オンブズマンは3人

札幌市の公的オンブズマンは、条例で3名を置くこととなっている。公的オンブズマンの選任は、市議会の同意を経て市長が行う（条例第8条第2項）。3名の中には必ず女性が入るように任命されてきている。この3名はそれぞれ独立して苦情申立ての調査を行うこととなっている。公的オンブズマンの任期は2年で、1期に限り再任されることができるとなっている（条例第8条第3項）。

### イ 札幌市オンブズマン室の組織

札幌市は、附属機関として札幌市オンブズマンを設置しているが、この事務を行うため札幌市オンブズマン室を設けている。札幌市オンブズマン3名の職務の遂行を補佐するた

<sup>24</sup> 札幌市『札幌市オンブズマン10年のあゆみ』2011年。

<sup>25</sup> 『札幌市議会会議録』平成12年第1回定例会－03月08日-04号。

め、専門調査員が置かれる（条例第 28 条第 1 項）。専門調査員は、市長が委嘱することとなっている（条例第 28 条第 2 項）。条例制定の際の札幌市議会においては、市職員経験者を任命すべきとする趣旨の質問もあったが、当時の桂信雄市長は、オンブズマンの中立性確保を外部からの専門調査員委嘱によって行いたいとの答弁を行っている<sup>26</sup>。

ヒアリングによれば、専門調査員は、大学院修士課程修了レベルの者又はこれと同レベルの能力を有する者から選考するとのことであった。また、任期は 1 年で、再任もあるとのことである。勤務時間は、基本的に午前 9 時から午後 5 時までで、少なくとも一人は在室することとなっている。

オンブズマン室には、このほか、オンブズマン事務局（機構上は総務局に属している）が置かれ、オンブズマン事務局長、次長、調整担当係長 2 名、相談員 2 名が、庶務を担当するために置かれている。ヒアリングによれば、相談員以外の事務局担当者は、苦情申立て内容には関わらないとのことであった。

また、ヒアリングによれば、第一次的窓口として相談員が、市民に対し、制度の説明や申立ての方法を教示するとのことであった。また、文書以外での苦情申立てについては、相談員が、文書で出すことを促すとのことであった。また、苦情申立て者が面談を希望する場合は、面談をすることがあるが、公的オンブズマンが直截面談することはなく、必要な場合は専門調査員に面談を指示するとのことであった。

## ウ オンブズマン会議

札幌市の公的オンブズマンの特徴の一つは、3 名のオンブズマンの中から代表オンブズマンを選出すること（条例第 12 条）であろう。また、札幌市では、オンブズマン会議が置かれている（条例第 13 条）。オンブズマン会議は、代表オンブズマンが招集し、(1)オンブズマンの職務執行の一般方針に関する事、(2)活動状況の報告に関する事、(3)その他オンブズマンの協議により必要と認める事項を協議することとなっている。

ヒアリングによれば、苦情申立て内容について会議で合議の上で調査した結果の報告を行うのではなく、個々のオンブズマンがそれぞれ調査を行い、その結果を報告するとのことであった。この点については、条例制定時の市議会において、条例第 13 条にオンブズマン会議があり、個々の調査に対して 3 人の合議によって決定をしていくのか、あるいは、あくまでも担当した個々のオンブズマンが単独で結論を出していくのか、具体的に明示をされていないとする質問があった<sup>27</sup>。これに対し、当時の桂信雄市長は、以下のように答弁している。

「オンブズマンは、原則として独任制であります。個々人が判断をし、結論を出すというものでありますが、勧告あるいは意見表明などの重要な事柄については、合議で決定をす

<sup>26</sup> 『札幌市議会会議録』平成 12 年第 4 回定例会－12 月 07 日・04 号。

<sup>27</sup> 『札幌市議会会議録』平成 12 年第 4 回定例会－12 月 07 日・04 号。

るといふことも考えられますので、本条例案におきましては、オンブズマン会議を設けるということにしてあります。」<sup>28</sup>

札幌市議会では、この市長の答弁が諒とされ、修正なしに成立している。

## エ 発意調査

札幌市のオンブズマン制度の特徴の一つに、発意調査がある。オンブズマンは、苦情申立てを受けて調査を開始し、勧告や意見表明を行うのが一般的であるが、この発意調査は、オンブズマンが、「常に市政を監視し、自己の発意に基づき、市の業務に関し事案を取り上げ調査する」（条例第4条第2号）ものである。すなわち、苦情申立てがない市の業務についても、オンブズマンとして常に監視して、不具合があるとしたことについて自ら調査に乗り出し、改善に向けた勧告や意見表明を行うものである。

この発意調査も、オンブズマン会議にかけて行うものではなく、あくまでそれぞれのオンブズマンが自発的に独立して調査を行うものとされている。2014（平成26）年度は、吉田かよ子オンブズマンによる「札幌市における『自立支援プログラム』のこれまでと『被保護者就労支援事業』のこれから」と相澤重明オンブズマンによる「ひとり親家庭への養育費及び面会交流の公的支援」の2件が発意調査として調査結果が市に通知されている。

## オ 出資団体等の調査

札幌市オンブズマンは、北海道苦情審査委員制度にみられるように、当該行政機関について調査を行い、勧告等を行うが、札幌市オンブズマンは、市の行政機関のみならず、市が出資又は補助その他の一定の財政的援助を行っている団体、及び、指定管理者についてもオンブズマンの調査への協力をするよう努めることが規定されている（条例第20条）。協力しなければならない出資団体は、「札幌市オンブズマン条例施行規則」第10条で以下のいずれかに該当する団体と定められている。

- (1) 本市が、資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人
- (2) 当該年度の前々年度に本市の補助金、負担金又は交付金（以下「補助金等」という。）の交付を受けた法人その他の団体（以下「法人等」という。）のうち、次のいずれかに該当する法人等であつて、市長が定めるもの
  - ア 交付割合（当該交付を受けた補助金等の総額（以下「交付総額」という。）が当該法人等の当該交付を受けた事業年度の総支出額又は総費用（当該法人等が特別会計等複数の会計を有し、各会計間の繰出し及び繰入れを行っている場合にあっては、当該繰り出した額を控除した後の額とする。）に占める割合をいう。以下同じ。）が2分の1以上である法人等

<sup>28</sup> 『札幌市議会会議録』平成12年第4回定例会－12月07日-04号。

イ 交付割合が4分の1以上で、かつ、交付総額が3億円以上である法人等

#### カ 市民との交流

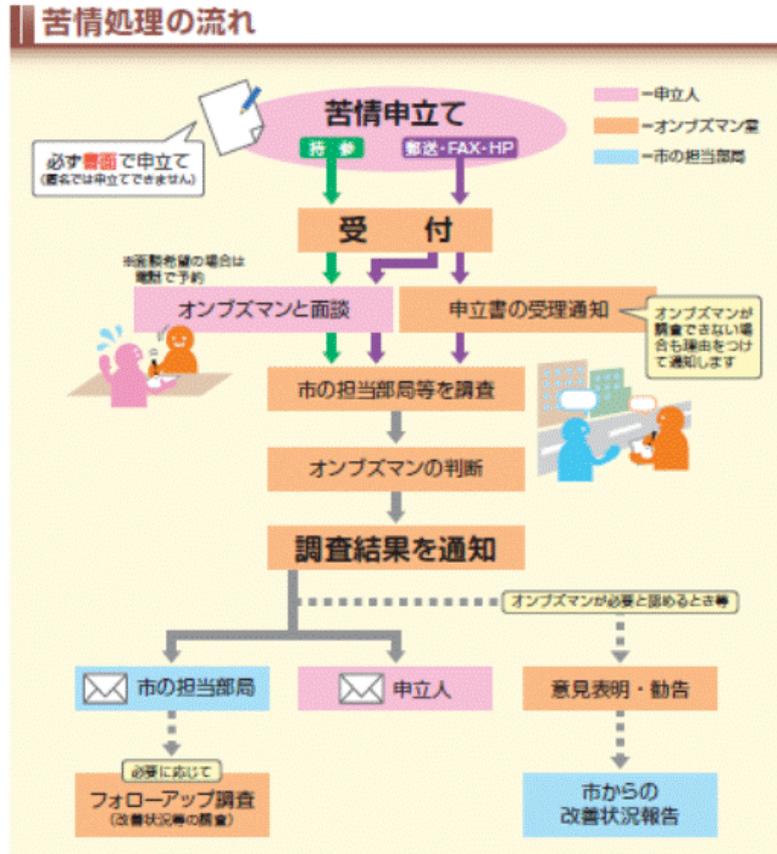
オンブズマンがその活動状況を市長や議会に報告することが規定されているのは一般的であるが、札幌市オンブズマンは、そのほかに、その活動に関し、積極的に市民に情報を提供するとともに、市民の意向を把握する施策を講じるなど市民との交流に努めるものとされている（条例第27条第2項）。このため、札幌市オンブズマンは、高齢者大学や出前講座での講義、大学と連携して大学生等との交流を図るといった活動を行っている。

#### （3）苦情処理の流れと苦情審査の事例の特徴

札幌市の苦情処理の流れは、図表25の通りである。

札幌市では、苦情申立てを受け付けた後、担当部局へ調査実施通知書を送付したうえで、その部局の職員への聞き取り調査（ヒアリング）を行っているとのことである。ヒアリングは、オンブズマン室において開催され、オンブズマンのほかに、専門調査員と事務局職員が同席することとしている。まず担当部局の課長及び係長から、案件の具体的な経緯、市の見解及び今後の対応等についての説明があり、その後、オンブズマンや専門調査員が質問をするという流れで行われる。ヒアリングに際し、事実確認や事務処理についてだけでなく、組織としての対応や見解についての調査という意味合いもあるため、担当部局の課長と係長に出席を依頼しているとのことである。

図表 25 苦情処理の流れ



出典：札幌市資料

#### (4) これまでの苦情審査状況

##### ア 苦情申立て等件数

札幌市の苦情申立て等の件数は、図表 23 の通りである。制度発足の 2000（平成 12）年度については、3 月のみの件数である。なお、2000（平成 12）年度を除く 14 年間の平均年間苦情申立て件数は、118.9 件となっている。札幌市オンブズマン室は、苦情申立て件数だけでなく、問合せのあった件数も公表している。2001（平成 13）年度からの 14 年間の平均問合せ件数は、683 件となっている（2000（平成 12）年度については問合せ件数データがないようである）。札幌市の場合、北海道苦情審査委員制度と異なり、苦情申立て件数などの資料は、毎年集計して公表することとなっており（条例第 26 条）、2015（平成 27）年度については、公式的資料がないため、集計には含んでいない。

図表 23 年度別問合せ件数及び苦情申立て件数

年 度	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	合計
問合せ件数	142	471	440	628	620	633	677	579	761	898	766	785	725	820	759	9,562
申立て件数	49	128	111	113	93	103	115	111	117	133	130	125	135	122	129	1,714
年度申立て割合 (%)	2.86	7.47	6.48	6.59	5.43	6.01	6.71	6.48	6.83	7.76	7.58	7.29	7.88	7.12	7.53	100
問合せ/申立て (%)	-	27.2	25.2	18.0	15.0	16.3	17.0	19.2	15.4	14.8	17.0	15.9	18.6	14.9	17.0	18.0

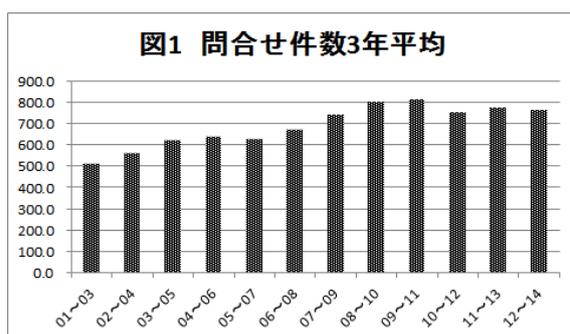
出典：札幌市資料から著者作成（2000年度は制度が発足した3月のみの数字である）

問合せ件数は、制度発足当初よりも一定程度制度が定着してきたと思われる2009（平成21）年度が898件とピークとなっている。その後も問合せ件数はそれほど減少しているわけではない。苦情申立て件数についても、ピークは2012（平成24）年となるものの同様の傾向が見取れる。より明確にこの傾向を見るために、問合せ件数及び苦情申立て件数の過去3年間の平均件数の傾向を示したのが図表24である。

図表 24 3年平均の問合せ件数及び苦情申立て件数

年 度	01～03	02～04	03～05	04～06	05～07	06～08	07～09	08～10	09～11	10～12	11～13	12～14
問合せ件数3年平均	513.0	562.7	627.0	643.3	629.7	672.3	746.0	808.3	816.3	758.7	776.7	768.0
苦情申立て3年平均	117.3	105.7	103.0	103.7	109.7	114.3	120.3	126.7	129.3	130.0	127.3	128.7
申立て/問合せ割合 (%)	22.87	18.78	16.43	16.11	17.42	17.01	16.13	15.67	15.84	17.14	16.39	16.75

出典：札幌市資料より筆者作成



ヒアリングで得られた札幌市の資料によれば、制度発足後15年間の苦情申立ての約半数（50.7%）が来訪による苦情申立てで、インターネットによるものが27.6%、郵送が15.6%、FAXによるものが6.1%となっている。

また、制度発足後の機関別の申立て件数では、分類上「区役所」に関するものが最多（42.5%）となっているが、苦情申立て案件では、生活保護（271件）が突出して多いほか、道路維持・管理（52件）や除排雪（40件）といった、区役所が担当している業務への苦情申立てが多

いためであると言える。

## イ 調査結果等

苦情処理の結果別でみると、制度発足以来「調査結果を通知したもの」が、1,396 件（81.4%）、調査中止（申立ての取り下げ等）や管轄外などで「調査結果を通知しなかったもの」が 318 件（18.6%）であった。

「調査結果を通知したもの」のうち「苦情申立ての趣旨に沿ったもの」が 397 件（通知した件数に対して 28.4%）、「行政の不備がないもの」とされたものが 999 件（同、71.6%）であった。

苦情申立ての中で、オンブズマンが行政機関へのヒアリングなどの実際の調査に着手し調査結果を通知した割合は、かなり高いと言えるが、問合せ件数が、前述のように比較的多く、苦情申立て件数は、2001 年～14 年の平均で、問合せ件数の 18.0%であることを考慮すると、問合せの段階で、一定程度のスクリーニングがなされているためと考えられる。

## ウ 是正勧告等

札幌市のオンブズマン制度では、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該苦情等に係る市の業務について是正等の措置を講じるよう勧告することができることとされ、また、苦情等の調査の結果、その原因が制度そのものに起因すると認めるときは、関係する市の機関に対し、制度の改善を求める意見を表明することができることとされている（条例第 22 条第 1 項及び第 2 項）。これまで、札幌市オンブズマンが意見表明を行ったことはなく、是正勧告については、2 件行っている。

勧告第 1 号は、市民から、建築基準法上指定された道路幅員をはみ出して建築物が建築されている状態について、交通障害や除排雪への支障が発生しているとして申し立てられた苦情について調査し、行われたものである。建築確認から完了検査に至るいずれかの段階において、検査対象建築物の前面道路につき、明確に適合している場合を除き、概ねの幅員測定を行うこと、市内に存在する位置不明の状態となっている指定道路について、その必要性に応じ、順次、可能な限り位置を確定させていくこととする勧告が、2001 年 11 月 22 日に行われた。

この勧告に対して、市は、2001 年 12 月 3 日から、道路位置が明確でない道路に接する敷地において、建築相談又は建築確認申請がなされた時点で現地調査をし、前面道路幅員の測定を行うこととした。また、市は、道路位置不明の状態境界標が設置されていない道路については、境界標の設置を指導し確認すること、現地において当初幅員の確保ができないものについては、現況と整合の図れる幅員により変更申請するよう関係者に指導することとした。

勧告第 2 号は、生活保護受給者である市民から、住民票、戸籍謄本、印鑑登録証明の交付手数料の扱いがまちまちであるとの苦情を受け、オンブズマンが調査したところ、札

幌市証明等手数料条例とその運用が不整合な状態にあることが明らかになった事例である。このため、オンブズマンは、2009年6月4日、生活保護受給者からの証明書等に係る手数料徴収に関して、札幌市証明等手数料条例とその運用の不整合な状態を解消するため、条例改正の要否も含めて検討し、その結果に基づいて速やかに必要な措置を講じることとする勧告がなされた。この勧告を受けて、市は、不徴収に関する規定について、より分かりやすく明確な表現に改めたほか、札幌市証明等手数料条例の一部を改正し、2010年3月1日から施行している。また、ホームページへの掲載、証明窓口における掲示など、市民周知の強化を図るようにしている。

### (5) ヒアリング調査で得られた札幌市オンブズマン制度の教訓

#### ア 広報

札幌市オンブズマンの認知度は、それほど高いとは言えないであろう。札幌市が毎年実施している市民アンケートの2014年10月に行われた調査(平成26年度第2回。4,775人(47.8%)が回答)では、札幌市オンブズマン制度についても質問がなされた。この調査では、札幌市にオンブズマン制度があることを知っているとする回答は、37.3%に過ぎなかった。20歳代～40歳代の認知度が低いことも明らかとなっている。

この調査では、オンブズマン制度を知ったきっかけは「テレビや新聞などの報道や情報」が最も多く、「広報さっぽろ」がそれに続いていた。「札幌市公式ホームページ」、「地下鉄・バスなどの車内広告」がそれぞれ約1割、「地下鉄駅構内の広告・ポスター」や「パンフレット」が数パーセントなどであった。年齢的には、20歳代と30歳代で、「地下鉄・バスなどの車内広告」と「地下鉄駅構内の広告・ポスター」とにより知ったとする割合が比較的高かった。また、30歳代以上では、「広報さっぽろ」で知ったとする割合も比較的高くなっている。

札幌市オンブズマン制度に関しては、市民への認知度が低いと言えるが、認知度の低い年齢層では、車内広告などに一定の効果が見られると言える。地下鉄やバスに掲示されている広告をもっと目につきやすいものにすることが認知度上昇には効果があるように思える。

札幌市に見られるように、市営地下鉄等の公共輸送を有する自治体では、車内や駅構内にポスターを掲示するなどオンブズマン制度を周知することが比較的容易であると思われる。ただし、ポスター内容が利用者等の目にとまるように工夫されていなければ、見過ごされてしまう可能性が高くなる。オンブズマン制度への認知度を向上させることは、制度を有する自治体に共通の課題であろう。

#### イ オンブズマン廃止論

札幌市のオンブズマン制度は、実施から15年が経過し定着してきていると言えるが、一

方で、市議会では時折廃止論が議員から提起されることがある<sup>29</sup>。2011（平成23）年2月の議会では、新しいオンブズマンの選任議題に対し、オンブズマンが一定の期間を過ぎて「マンネリ化」しているのではないかと主張する議員がいた。この議員は、オンブズマン制度を一気に廃止するのではなく、1人ずつ減員をして任期が来たときに消滅して廃止するのが良いのではないかとしていた。

また、2012（平成24）年2月には、オンブズマンの報酬を月額65万円から55万円に減額する「札幌市特別職の職員の給与に関する条例の一部を改正する条例案」が、当時の上田文雄市長から提案され、可決された<sup>30</sup>。同じく同年2月には、オンブズマンの交代の議案が上程されたが、ある会派から「もう役割は終わったのではないか、廃止をすべきだ」との議論が出された<sup>31</sup>。これに対し、当時の上田文雄市長は、「議員の活動をしっかりすることによって、オンブズマンの役割というのは軽減されてくるのではないか、あるいは、なくてもいいのではないかというご意見」だろうと断ったうえで、それは理想形なのかもしれないが、行政執行に対するさまざまな市民の皆様方の不満、不服、について政治的な立場を離れて申立てをすることができる、独立した制度としてのオンブズマン制度はその存在価値を失ってはいない、と答弁している。

オンブズマンの有効度や能率性についての議論は、オンブズマン導入自治体に共通する課題であろう。財政的制約からオンブズマンや専門調査員の報酬について高すぎるのではないかとする意見が出ることも考えられる。この議論は、前述のオンブズマン制度の認知度とも関わってくるように思われる。すなわち、オンブズマン制度が十分に知られ、その意義が周知されるならば、オンブズマン制度廃止等の議論は、出てきたとしても、それほど影響力を与えないであろう。札幌市の場合は、オンブズマン自身が発意する調査制度もあり、苦情を受け付けるといういわば受け身の調査だけでなく、より積極的なオンブズマン制度の活用を行っていると考えられる。発意調査のテーマ選定や調査結果の公表に工夫を凝らすことにより、市民により広くオンブズマン制度の意義を周知していくことも必要であると思われる。

---

<sup>29</sup> 『札幌市議会会議録』平成23年第1回定例会－02月22日-05号等。

<sup>30</sup> 『札幌市議会会議録』平成24年第1回定例会－02月14日-01号。

<sup>31</sup> 『札幌市議会会議録』平成24年第1回定例会－02月28日-05号。

## 札幌市オンブズマン条例

(平成 12 年 12 月 12 日、札幌市条例第 53 号)

### 目次

第 1 章総則(第 1 条-第 4 条)

第 2 章責務(第 5 条-第 7 条)

第 3 章オンブズマンの組織等(第 8 条-第 13 条)

第 4 章苦情の処理等(第 14 条-第 25 条)

第 5 章補則(第 26 条-第 29 条)

### 第 1 章 総則

#### (目的)

第 1 条 この条例は、札幌市オンブズマンの組織、職務等に関し必要な事項を定めることにより、市民の権利利益を擁護し、並びに市政を監視し、及び市政の改善を図り、もって開かれた市政の推進、市民の市政に対する理解と信頼の確保及び市民の意向が的確に反映された市政運営に資することを目的とする。

#### (設置)

第 2 条 前条の目的を達成するため、札幌市オンブズマン(以下「オンブズマン」という。)を置く。

#### (所轄事項)

第 3 条 オンブズマンの所轄事項は、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であって、次に掲げる事項に該当しないもの(以下「市の業務」という。)とする。

(1)判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項

(2)判決、裁決等を求め現に係争中の事項又は監査委員が請求に基づき現に監査を実施している事項

(3)議会に関する事項

(4)職員の自己の勤務内容に関する事項

(5)札幌市子どもの権利救済委員に救済を申し立てた事項

(6)オンブズマン又は札幌市子どもの権利救済委員の行為に関する事項

#### (オンブズマンの職務)

第 4 条 オンブズマンの職務は、次のとおりとする。

(1)市の業務に関する苦情の申立てを受け付け、簡易迅速に処理すること。

(2)常に市政を監視し、自己の発意に基づき、市の業務に関し事案を取り上げ調査すること。

(3)市の業務に関し、是正等の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見を表

明すること。

(4)勧告、意見表明等の内容を公表すること。

## 第2章 責務

(オンブズマンの責務)

第5条 オンブズマンは、公正かつ適正にその職務を遂行しなければならない。

2 オンブズマンは、その職務の遂行に当たり、市民の権利利益を擁護し、並びに市政を監視し、及び市政の改善を図る他の諸制度と有機的な連携を図ることなどにより、その役割を効果的に果たすよう努めなければならない。

3 オンブズマンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

(市の機関の責務)

第6条 市の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重するとともに、積極的な協力援助に努めなければならない。

(市民等の責務)

第7条 市民その他この制度を利用するものは、この条例の目的を達成するため、この制度の適正かつ円滑な運営に協力しなければならない。

## 第3章 オンブズマンの組織等

(オンブズマンの定数、任期等)

第8条 オンブズマンの定数は、3人とする。

2 オンブズマンは、人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する者のうちから、議会の同意を得て、市長が委嘱する。

3 オンブズマンの任期は2年とし、1期に限り再任されることができる。

(兼職等の禁止)

第9条 オンブズマンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員を兼ねることができない。

2 オンブズマンは、市と特別の利害関係を有する法人その他の団体の役員を兼ねることができない。

(秘密を守る義務)

第10条 オンブズマンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

(解嘱)

第11条 市長は、オンブズマンが心身の故障のため職務の遂行ができないと認めるとき、又はオンブズマンに職務上の義務違反その他オンブズマンたるに適しない非行があると認めるときは、議会の同意を得て解嘱することができる。

2 オンブズマンは、前項の規定による場合を除くほか、その意に反して解嘱されること

がない。

(代表オンブズマン)

第12条 オンブズマンのうち1人を代表オンブズマンとし、オンブズマンの互選によってこれを定める。

2 代表オンブズマンは、オンブズマンに関する庶務を処理する。

3 代表オンブズマンに事故があるとき、又は代表オンブズマンが欠けたときは、あらかじめ代表オンブズマンが定めるオンブズマンがその職務を代理する。

(オンブズマン会議)

第13条 次に掲げる事項を協議するため、オンブズマン会議を設ける。

(1) オンブズマンの職務執行の一般方針に関すること。

(2) 活動状況の報告に関すること。

(3) その他オンブズマンの協議により必要と認める事項

2 オンブズマン会議は、代表オンブズマンが招集する。

3 前項に定めるもののほか、オンブズマン会議の運営に関し必要な事項は、代表オンブズマンがオンブズマン会議に諮って定める。

#### 第4章 苦情の処理等

(苦情の申立て)

第14条 何人も、オンブズマンに対し、市の業務について苦情を申し立てることができる。

(苦情の申立手続)

第15条 前条の規定による苦情の申立て(以下「申立て」という。)は、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、オンブズマンが当該書面によることができない特別の理由があると認めるときは、この限りでない。

(1) 氏名及び住所(法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名)

(2) 申立ての趣旨及び理由並びに申立ての原因となる事実のあつた年月日

(3) 前2号に掲げるもののほか、規則で定める事項

(調査対象外事項)

第16条 オンブズマンは、申立てが、オンブズマンの所轄事項でないもののほか、次の各号のいずれかに該当するものであると認めるときは、当該申立てに係る苦情について調査しない。

(1) 申立てを行ったもの(以下「苦情申立人」という。)が、申立ての原因となった事実についての利害を有しないとき。

(2) 申立ての原因となった事実のあつた日から1年を経過しているとき。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

(3) 虚偽その他正当な理由がないとき。

2 オンブズマンは、申立てがオンブズマンの所轄事項であつて、かつ、前項各号に該当しない場合においても、調査することが相当でない特別の事情があると認めるときは、当該申立てに係る苦情について調査しないことができる。

(調査の開始・非開始に係る通知)

第17条 オンブズマンは、前条の規定により苦情を調査しないときは、苦情申立人に対し、理由を付してその旨を速やかに通知しなければならない。

2 オンブズマンは、申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案(以下「苦情等」という。)について調査を開始するときは、関係する市の機関に対し、その旨を通知しなければならない。

(調査の中止)

第18条 オンブズマンは、苦情等について調査を開始した場合においても、調査を続けることが相当でない特別の事情があると認めるときは、調査を中止することができる。

2 オンブズマンは、前項の規定により苦情等の調査を中止したときは、次の各号に掲げる苦情等の区分に応じ、当該各号に掲げるものに対し、理由を付してその旨を速やかに通知しなければならない。

(1)申立てに係るもの苦情申立人及び前条第2項の規定により通知した市の機関(以下「調査対象機関」という。)

(2)オンブズマンの発意に基づくもの調査対象機関

(調査の方法)

第19条 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、調査対象機関に対し、説明を求め、その保有する文書その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地に調査することができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係人又は関係機関に対し、質問し、事情を聴取し、又は実地に調査することについて協力を求めることができる。

3 オンブズマンは、専門的又は技術的な事項について、特に必要があると認めるときは、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等の依頼をすることができる。

(出資団体等の調査への協力)

第20条 市が出資又は補助その他の財政的援助を行っている団体であつて規則で定めるもの及び地方自治法(昭和22年法律第67号)第244条の2第3項に規定する指定管理者は、前条第2項の規定による調査について、協力するよう努めるものとする。

(調査結果に係る通知)

第21条 オンブズマンは、苦情等の調査の結果について、次の各号に掲げる苦情等の区分に応じ、当該各号に掲げるものに対し、速やかに通知しなければならない。

(1)申立てに係るもの苦情申立人及び調査対象機関

(2)オンブズマンの発意に基づくもの調査対象機関

(勧告及び意見表明)

第 22 条 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該苦情等に係る市の業務について是正等の措置を講じるよう勧告することができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、その原因が制度そのものに起因すると認めるときは、関係する市の機関に対し、制度の改善を求める意見を表明することができる。

3 オンブズマンは、申立てに係る苦情について前 2 項の規定により勧告し、又は意見を表明したときは、苦情申立人に対し、その旨を速やかに通知しなければならない。

(勧告又は意見表明の尊重)

第 23 条 前条第 1 項の規定による勧告又は同条第 2 項の規定による意見表明を受けた市の機関は、これを尊重しなければならない。

(措置の状況の報告)

第 24 条 オンブズマンは、第 22 条第 1 項の規定による勧告又は同条第 2 項の規定による意見表明をしたときは、当該勧告又は意見表明を受けた市の機関に対し、その是正等又は改善の措置の状況について報告を求めるものとする。

2 前項の報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日の翌日から起算して 60 日以内に、オンブズマンに対し、是正等又は改善の措置の状況について報告するものとする。

3 オンブズマンは、申立てに係る苦情について前項の規定による報告があったときは、苦情申立人に対し、その旨を速やかに通知しなければならない。

(勧告等の公表)

第 25 条 オンブズマンは、第 22 条第 1 項の規定による勧告若しくは同条第 2 項の規定による意見表明をしたとき、又は前条第 2 項の規定による報告があったときは、その内容を公表するものとする。

2 オンブズマンは、前項の規定による公表をするに当たっては、個人情報等の保護について十分な配慮をしなければならない。

## 第 5 章 補則

(活動状況の報告)

第 26 条 オンブズマンは、毎年、その活動状況について、市長及び議会に報告するものとする。

(市民との交流)

第 27 条 オンブズマンは、前条の規定によりその活動状況を市長及び議会に報告したときは、これを公表するものとする。

2 オンブズマンは、前項に掲げるもののほか、その活動に関し、積極的に市民に情報を提供するとともに、市民の意向を把握する施策を講じるなど市民との交流に努めるものと

する。

(専門調査員)

第 28 条 オンブズマンの職務の遂行を補佐するため、専門調査員を置くことができる。

2 専門調査員は、行政に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。

3 第 5 条、第 9 条及び第 10 条の規定は、専門調査員について準用する。

(委任)

第 29 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

### 第3節 公的オンブズマン調査報告（東京都多摩市 総合オンブズマン）

#### （1）多摩市におけるオンブズマン制度発足の経緯

多摩市では、1994（平成6）年から議会においてオンブズマン制度について話題に上っていたが、1996（平成8）年3月に策定された「多摩市行財政改善計画」における「より開かれた行政運営の推進」の実現に向けて、オンブズマン制度導入の検討が実際に始まった。1999（平成11）年8月には、庁内のプロジェクトチームである「多摩市オンブズマン制度調査検討委員会」が設置され、具体的なオンブズマン制度導入に関する検討に着手し、同委員会は2000（平成12）年1月に報告書を作成した。この報告書を受けて、学識経験者、行政関係者及び公募市民から構成された「多摩市オンブズマン制度検討委員会」が設置されて検討を重ね、2000（平成12）年3月に「提言書」が提出された。

他方、2000（平成12）年4月から介護保険制度が導入され、我が国全体の福祉行政が大きく変化することとなった。そのため、多摩市では、行政及び民間福祉事業者が提供する健康福祉サービスに関する市民の苦情を、中立的立場で簡易迅速に処理し、市民の権利・利益の保護を図る仕組みが早急に必要であることから、一般（総合）オンブズマンへの移行を前提に、まずは福祉分野に集中特化した「福祉オンブズマン」を設置することとなった。その際、オンブズマンに協力する旨の協定を結んだ民間の事業所も対象とすることとした。

2000年10月の福祉オンブズマン設置時には、100か所以上の民間福祉事業者の理解と賛同を得て、市長との間で協定書を締結することにより、オンブズマンが行う調査への協力、是正勧告の遵守及び公表の容認を誓約する福祉オンブズマン制度となった。このような福祉オンブズマン制度は全国で初めてのものであり、現在も事例は少ない。

そして同市の福祉オンブズマン制度は2010（平成22）年4月に「総合オンブズマン制度」へと移行し現在も活動を続けているが、福祉オンブズマン制度の導入から総合オンブズマン制度への移行には10年を要している。この背景には、同市における行財政改革の進行により、人員削減、行財政の見直し等の大きな課題が相次ぎ、一般（総合）オンブズマンへの移行を見送る状態が続いていた。ただしこの間にも、一般（総合）オンブズマンへの移行については、議会、市民ワークショップ、庁内で度々話題に上っていた。例えば、2002（平成14）年8月の市民ワークショップ「市民自治基本条例をつくる会」の提言書に「救済機関」の設置が盛り込まれ、同市は将来的な実施を約束していること、2009（平成21）年10月には多摩市が市民及び民間福祉事業者に対してオンブズマンに関するアンケート調査を実施したこと等である<sup>32</sup>。

なお、ヒアリング調査によると、多摩市総合オンブズマンの主な制度設計は、2000（平成12）年の「多摩市オンブズマン制度検討委員会」による提言書に則っているが、大きな違いは議会事務局を対象外としていること、また一般（総合）オンブズマンへの移行にお

---

<sup>32</sup> ヒアリング調査において、平成20年度多摩市福祉オンブズマン年次報告書に同アンケートの記載があることが判明している。

ける検討において最も懸念を示したのが教育委員会、とりわけ学校教育分野であり、各地方公共団体の事例等を元に協議を繰り返したとされる。さらに、議会事務局を対象外とした経緯について、市民からは議会事務局もオンブズマンの対象とするべきという意見があったが、議会事務局は議会の一部であることから対象外とした、という説明があった。

## (2) 多摩市におけるオンブズマン制度の特徴

### ア 行政だけでなく民間福祉事業者も対象

多摩市では、多摩市総合オンブズマン条例第3条において「オンブズマンの所掌事項は、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並びに民間福祉事業者が行う健康福祉サービスに関すること」と規定している。また、同条例における「民間福祉事業者」とは、「オンブズマンの調査等に協力することを容認した健康福祉サービスを行う民間事業者」と定義している。

一般（総合）オンブズマンを設置している他の地方公共団体では、オンブズマンの設置根拠となる条例や要綱等に、特定の行政分野も対象とする旨の規定を設けることは珍しく、多くはオンブズマンの所管事項について「行政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」としている。

多摩市においてこのように規定される要因には、福祉オンブズマン時代に民間福祉事業者と締結した協定書の制度が福祉オンブズマンから総合オンブズマンに制度を拡充した際にも引き継がれたこと、併せて、福祉分野における民間事業者が果たす役割、すなわち福祉サービスの提供は公共性が極めて高いため、民間事業者もオンブズマン制度の調査対象とする制度づくりを目指したことにある。

### イ 協定書の締結

民間福祉事業者は、市長との間で協定書を締結することによりオンブズマンの調査への協力、是正勧告の遵守及び苦情事例公表の容認を誓約する。これは、条例における民間福祉事業者に対する「オンブズマンへの調査協力等の事業者の責務」（多摩市総合オンブズマン条例8条）に関する努力規定を補完し、オンブズマン制度に実効性を持たせるために協定の手法を用いることで、オンブズマンの職権が民間福祉事業者へも及ぶ仕組みとしたものである。

また、民間福祉事業者との協定締結のタイミングについては、多摩市オンブズマン事務局が協定未締結事業者を知り得たとき、若しくは市内の事業者については介護保険課から提供される介護事業所等のリスト又は市外の事業者については多摩市介護保険課に登録している施設のリストの中で協定未締結事業者がある場合等に、当該事業者に対して案内を通知していることがヒアリング調査から明らかとなった。

なお、これまでに多摩市と協定を締結した民間福祉事業者は、2016（平成28）年2月8日現在において203事業所あり、協定締結事業者については多摩市総合オンブズマン年次

報告書や多摩市の公式ホームページにも掲載されている<sup>33</sup>。

## ウ 多摩市オンブズマン憲章

多摩市では、2004（平成16）年5月、オンブズマン制度を市民にアピールする他、人事や組織の変化に伴うオンブズマン制度の形骸化や担当者の取り組み姿勢が変わることのないよう、また、条例だけでは読み取りにくい制度の説明とオンブズマンの基本姿勢を明らかにするため、全国初の「多摩市オンブズマン憲章」を策定した。

同憲章は、前文と12項目から構成されており、「公正中立な第三者的立場を保ちます」、「市民福祉の向上のために行政を監察します」、「敷居を低くして、あらゆる事例に対応できるよう努めます」等、多摩市のオンブズマンの基本姿勢が簡潔に示されている<sup>34</sup>。なお、参考資料として、多摩市オンブズマン憲章を本節末尾に掲載している。

## エ 組織体制

### （ア）オンブズマンの組織体制等

市議会の同意を得て市長から委嘱された2人の多摩市総合オンブズマンが、それぞれ独任制により、苦情調査を行っている。オンブズマンの任期は3年とし、1期に限り再任することができる（条例4条2項、同9条）。なお、ヒアリング結果によると、福祉オンブズマンから総合オンブズマンへ移行した際、当時福祉オンブズマンであった木下泉氏は総合オンブズマンとしても2期務めたが、これは福祉オンブズマンとしての在任期間はカウントせず、総合オンブズマンとして改めて任期計算がなされたためであった。

オンブズマンの役割は、苦情申立てを希望する人（以下、「申立人」とする。）との面談、調査、判断等である。多摩市ではオンブズマンによる定期的な相談日は設けておらず、各オンブズマンはひと月当たり8回、1回3時間で勤務しており、この時間で申立人との面談や調査を行う。

### （イ）オンブズマン事務局の組織体制

オンブズマン事務局は、オンブズマンを補助する機関であり、専従の職員が3名配されており、専門調査員は配置されていない<sup>35</sup>。

オンブズマンが申立人と面談する前の一次窓口としての役割、調査対象者との折衝、文書発送等の事務処理を行い、その他オンブズマンの指示があればそれに従うとされる。なお、一次窓口の在り方は、（4）において述べる。

<sup>33</sup> 多摩市 HP 「民間福祉事業者との協定締結状況一覧」

[https://www.city.tama.lg.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/020/010/20160322.pdf](https://www.city.tama.lg.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/020/010/20160322.pdf)

<sup>34</sup> 多摩市 HP 「多摩市オンブズマン憲章」

[https://www.city.tama.lg.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_localhost/12kanrishitsu/22sou-onbken-syou.pdf](https://www.city.tama.lg.jp/dbps_data/_material/_localhost/12kanrishitsu/22sou-onbken-syou.pdf)

<sup>35</sup> ヒアリング調査によると、専門調査員を配置する代わりに、オンブズマン事務局の予算には「調査等事務委託料」という項目がある。過去に1度当該予算が執行された実績がある。

## オ 「オンブズマンと職員との懇談会」

多摩市では、総合オンブズマンとオンブズマン事務局以外の職員（課長、係長クラス）との懇談会の場を設け、オンブズマンの苦情処理に対する感想や意見の交換を行い、オンブズマン制度への職員の理解促進を図っている。同懇談会の目的は、オンブズマン制度に対する職員の過度の恐れや負担感を軽減し、心理的なハードルを下げることである。この手法の長所、短所を踏まえ、現在はより少人数の勉強会や職員研修等も実施している。

### （３）これまでの苦情審査状況

2014（平成26）年度に多摩市総合オンブズマンが受け付けた苦情申立て・相談・問い合わせの合計は102件である。苦情等の内容別の相談件数は、健康福祉に関するものが35件（34%）、行政運営に関するものが24件（24%）の順となっている（図表26）。

さらに健康福祉分野に関する苦情・相談等の内容及び対象機関に着目すると、健康福祉分野での総件数35件のうち、民間事業者に対する苦情・相談等は7件（20%）となっており、この内訳は介護保険サービスに関するものが6件、障害者福祉に関するものが1件となっている（図表27）。

図表 26 内容別苦情・相談件数（多摩市）

分類	種	内 容	苦	顧	胎
市民生活	2	防犯対策			
		消費生活			2
		犬登録・猫避妊等			
		犯罪被害			
		その他			
交通対策	1	交通安全			
		駐車場・駐輪場	1		
		その他			
コミュニティ	4	施設管理運営			2
		自治会・地縁団体		2	
		その他			
文化・国際交流	7	文化施設		3	1
		国際交流			
		その他		3	
男女平等	1	女性センター事業		1	
		その他			
戸籍・住基等	0	印鑑・戸籍・住基			
		外国人登録等			
		その他			
防 災	0	災害対策			
		消防			
		その他			
財 務	5	財産管理			
		契約			
		市税・税外収入		5	
		その他			
教 育	2	教育委員会		1	
		学校教育			1
		生涯学習			
		文化財保護			
		その他			
分 類	種	内 容	苦	顧	胎
健康福祉	35	障害者福祉	1	3	1
		高齢者福祉			
		介護保険サービス	1	3	4
		児童福祉	1		
		生活保護	7	6	3
		保健性(健康センター)			1
		保険・年金	1	1	
		後期高齢者医療			
		その他		1	1
産業振興	0	農業・商工			
		企業誘致・創業支援			
		観光施策			
		その他			
建 設・環 境	7	道路管理		1	1
		都市計画			
		公園			1
		住宅			
		環境政策		1	1
		ゴミ処理・資源回収			1
		下水道			1
その他					
行政運営	24	広聴・市民相談			1
		広報・ホームページ			
		情報公開・個人情報保護		2	
		オンブズマン制度		2	15
		その他		1	3
その他の執行機関	1	その他の執行機関			1
		議会			
そ の 他	13	その他		1	12
計	102		12	37	53

※「苦情（申立て）」とは、オンブズマンが面談し正式に苦情として受理したもの。  
 ※「相談」とは、オンブズマンの所掌事項ではあるが、何らかの事情で申立てに至らなかったもの又は所掌外の案件で他の相談機関等を紹介したもの。  
 ※「問い合わせ」とは、制度等の事実確認や相談の中でも比較的簡易なもの。

出典：『平成 26 年度総合オンブズマン年次報告書』

図表 27 健康福祉サービスに関する苦情・相談等の内容及び対象機関（多摩市）

内 容	市	民間事業者
障害者福祉	4	1
高齢者福祉		
介護保険サービス	2	6
児童福祉	1	
生活保護	16	
保健衛生（健康センター事業）	1	
保険・年金	2	
後期高齢者医療		
その他	2	
合 計	28件	7件

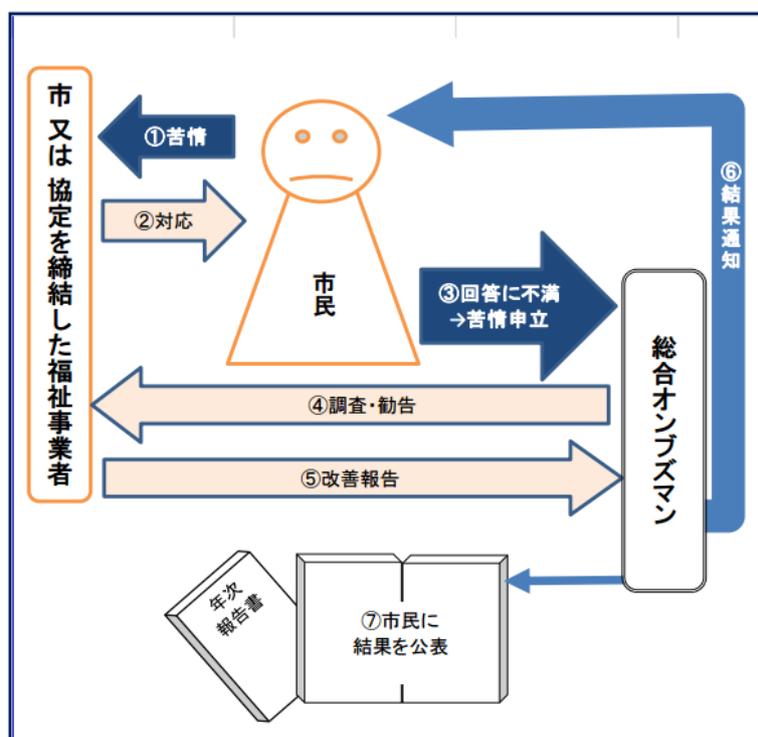
出典：『平成 26 年度総合オンブズマン年次報告書』

（４）苦情申立ての流れと苦情審査の事例

ア 苦情申立ての流れ

苦情申立ての流れは図表 28 のようになっている。

図表 28 多摩市総合オンブズマン制度の運用イメージ



出典：『平成 26 年度総合オンブズマン年次報告書』

多摩市総合オンブズマンが申立人からの苦情に対して実地に調査を行うまでに、図表 28 では、①から③の過程がある。

オンブズマンが申立人と面談する前の一次窓口であるオンブズマン事務局では、まず申立人に対して、市又は民間事業者等への苦情を申し立て（図表 28 の①に該当）、それに対する対応や回答を得たのか（図表 28 の②に該当）を確認する。その上で、事務局が申立の趣旨を聞き取り、苦情がオンブズマンの取扱対象である場合には、オンブズマンとの面談日時を設定する。この時の状況や附帯情報は、所定の書式でオンブズマンに報告する。さらにこれと並行して、オンブズマン事務局は苦情申立書（以下、「申立書」とする。）の下書きを作成する。オンブズマン事務局では、オンブズマンの面談前に申立人に申立書下書きを確認してもらい、了解を得た後、申立人とオンブズマンが同じ下書きを手にした状態で面談を実施し、面談後に申立人が申立書に署名をして、正式に受理となる（図表 28 の③に該当）。FAX やメールによる苦情受付もほぼ同様の流れとなる。なお、申立書下書きを作成する理由は、オンブズマンの受理する苦情部分を明確にし、効率よく面談を行う効果があるためとされる。

#### イ 苦情審査の事例（オンブズマンによる意見表明事案）

多摩市総合オンブズマンは、多摩市総合オンブズマン条例第 19 条 2 項に基づき、「苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、市の機関等に対し制度の改善を求めるための意見表明をすることができる」とされる。また、年間の苦情調査の結果を総括し、政策課題として取り上げるべき事項についても意見表明をすることができる。

福祉オンブズマンの時代には、市長に対して計 6 回の意見表明を行った。2014（平成 26）年度には、総合オンブズマンに移行してから初めての意見表明が行われた（図表 29）。

図表 29 これまでの意見表明事項

年度	意見表明事項
福祉オンブズマン	
2001 年度	ひとり暮らし高齢者へのサービスについて
2004 年度	ひとり暮らし高齢者への対策について
2005 年度	障がい者が地域で健康に、楽しく暮らせるための施策について
2006 年度	障がい者や高齢者が、住み慣れた地域において安心して暮らしていくための施策について
2007 年度	社会福祉施設における苦情への適切な対応システムの構築について
2008 年度	障がい者に対する各種の助成や支援事業の利用に関して
総合オンブズマン	
2014 年度	生活保護費適正給付のため、福祉総務課と障害福祉課間での障害者手帳等情報の共有化とシステム上の仕組み構築について

出典：『平成 26 年度総合オンブズマン年次報告書』から筆者作成

そこで以下では、2014（平成 26）年度に行われた多摩市総合オンブズマンによる意見表明事案を紹介する。なお、当該事案は政策課題として取り上げるべき事項に関する意見表明である。

多摩市総合オンブズマンが意見表明を行う契機となった苦情申立ての内容は、市内在住の個人（申立人）から多摩市福祉総務課（対象機関）に対する「生活保護費過払い金の返還請求」に関する苦情である。この苦情は、生活保護費の障害加算金の支給に関する 3 件の事例から構成されており、具体的には①市から生活保護費の過支給があったとして、過去 5 年間分の総額の返還を求められたが、福祉総務課の指示どおりに「収入報告」や「障害認定の等級変更」等の手続を行っているため返還請求に納得がいかない、②精神障害者保健福祉手帳 2 級の有効期限を超過し更新手続をしなかったが、生活保護費の障害加算金が支給され続けたことから、その間に過支給となった加算金について市から返還を求められたことに納得がいかない、③家族が身体障害者手帳 1 級を取得したことによって受けられる生活保護費の加算金について遡及した支給を求める、という内容であった。

多摩市の組織では、生活保護費の障害加算金の支給に関する事項は健康福祉部の担当になるが、その中では生活保護を所管する福祉総務課と身体障害者手帳及び精神障害者保健福祉手帳の取得・更新の手続を担当する障害福祉課に分かれている。

総合オンブズマンの調査の結果、本件の苦情の根本的問題を改善するには障害者加算の根拠、すなわち障害等級の確認が資料に基づいて確実に実施される必要があること、また、2 つの課の間で必要な情報の連携が取れる仕組みを構築する必要があることが明らかとなった。

同時期に同様の苦情が相次いだことを受け、木下、野中両総合オンブズマンは、福祉行

政を推進するに当たり、当該事案を政策課題として取り上げるべき問題と判断したため、「担当部署は、保護費の計算の根拠となる有効期限のある資格について、有効期限到来時に期限到来を担当者に知らしめる方策を検討し、速やかに実行すること」を「意見表明」として市長に対して行った<sup>36</sup>。

---

<sup>36</sup> 『平成 26 年度多摩市総合オンブズマン年次報告書』多摩市オンブズマン事務局、2015 年、12-13 頁。

## 多摩市オンブズマン憲章

### 前文

「オンブズマン（OMBUDSMAN）」は、「代理人・代弁者」という意味のスウェーデン語に由来します。

自治体のオンブズマンは、行政機関が行うサービスが法令等の趣旨に照らして正しく実施されるよう、市民からの申立てを受けて調査し、必要であれば改善措置を求めていくという権限が与えられた特別職です。

この制度が多くの市民に理解され、支えるのは市民だという意識を持っていただけるよう、ここにオンブズマン憲章として基本姿勢を示します。

### 基本姿勢

- 1 投げられたボールはまず受けるという姿勢で臨みます。
- 2 アンタッチャブルの精神を貫きます。
- 3 公正中立な第三者的立場を保ちます。

### 機能と役割

- 4 人権擁護のために市民からの苦情を処理します。
- 5 市民福祉の向上のために行政を監察します。
- 6 制度改善のために必要に応じた意見表明を行います。

### 対象と調査

- 7 敷居を低くして、あらゆる事例に対応するよう努めます。
- 8 双方の言い分をよく聞いて、法と道理の両面から公正に判断します。
- 9 申立ては情報の宝庫と考えて、市民生活の向上をめざします。

### 連携と責務

- 10 関係機関との連携を図り、信頼と啓発に努めます。
- 11 プライバシーを守り、個人情報を保護します。
- 12 だれもが夢をもち、互いに支え合うまちづくりをめざします。

平成16年5月1日

多摩市福祉オンブズマン 小池 妙子  
多摩市福祉オンブズマン 大山 美智子

## 多摩市総合オンブズマン条例

平成 21 年 12 月 25 日条例第 47 号

改正

平成 24 年 12 月 26 日条例第 64 号

### 目次

- 第 1 章 総則（第 1 条—第 4 条）
  - 第 2 章 責務（第 5 条—第 8 条）
  - 第 3 章 オンブズマンの組織等（第 9 条—第 11 条）
  - 第 4 章 苦情の処理等（第 12 条—第 21 条）
  - 第 5 章 補則（第 22 条—第 24 条）
- 附則

### 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、市政に関する市民の苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し、非違の是正等を勧告するとともに、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を図ることを目的に、多摩市総合オンブズマン（以下「オンブズマン」という。）を置く。

#### （定義）

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1)市の機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (2)民間福祉事業者 オンブズマンの調査等に協力することを容認した健康福祉サービスを行う民間事業者をいう。

#### （所掌事項）

第 3 条 オンブズマンの所掌事項は、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並びに民間福祉事業者が行う健康福祉サービスに関すること（以下「市の業務等」という。）とする。ただし、次に掲げる事項については、オンブズマンの所掌事項としない。

- (1)判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- (2)判決、裁決等を求め現に係争中の事項

(3)法令又は条例の規定による不服申立て機関等の業務に関する事項

(4)職員の自己の勤務条件に関する事項

(5)この条例に基づき既に苦情の処理が終了している事項

(6)オンブズマンの行為に関する事項

(オンブズマンの職務)

第4条 オンブズマンは、次の職務を行う。

(1)市の業務等に関する市民の苦情を調査し、迅速にこれを処理すること。

(2)自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。

(3)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)勧告若しくは意見表明の内容又は勧告若しくは意見表明に対する市の機関及び民間福祉事業者（以下「市の機関等」という。）の対応について公表すること。

2 オンブズマンは、それぞれ独立してその職務を行う。ただし、第21条に規定する公表、第22条に規定する運用状況の報告その他重要事項に関する決定については、合議により行うものとする。

## 第2章 責務

(オンブズマンの責務)

第5条 オンブズマンは、この条例の目的を達成するため、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 オンブズマンは、その職務の遂行に当たっては、関係機関等との連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 オンブズマンは、その地位を政党又は政治目的のために利用してはならない。

4 オンブズマンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(市の機関の責務)

第6条 市の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力しなければならない。

2 市の機関は、オンブズマンから第4条第1項第3号に規定する勧告又は同項第4号に規定する意見表明を受けたときは、これを尊重し、誠実かつ適切に対応しなければならない。

(市民等の責務)

第7条 市民その他この制度を利用するものは、この条例の目的を達成するため、当該目的に即した適正な利用に努めるものとする。

(民間福祉事業者の責務)

第8条 民間福祉事業者は、オンブズマンの調査等に協力し、オンブズマンから第4条第

1 項第 3 号に規定する勧告又は同項第 4 号に規定する意見表明を受けたときは、これを尊重し、誠実かつ適切な対応に努めるものとする。

### 第 3 章 オンブズマンの組織等

#### (オンブズマンの組織)

第 9 条 オンブズマンの定数は 2 人とし、人格が高潔で社会的信望が厚く、行政に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が市議会の同意を得て委嘱する。

2 オンブズマンの任期は 3 年とし、1 期に限り再任することができる。

#### (解嘱)

第 10 条 オンブズマンは、次の各号のいずれかに定める事由による場合でなければ、その意に反して解嘱されることがない。

(1)心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認められる場合

(2)職務上の義務違反その他オンブズマンとしてふさわしくない行為があると認められる場合

2 市長は、前項各号の規定に該当し、オンブズマンをその意に反して解嘱しようとするときは、市議会の同意を得なければならない。

#### (兼職の禁止)

第 11 条 オンブズマンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長、又は政党その他の政治団体の役員を兼ねることができない。

2 オンブズマンは、市の行政委員又は行政委員会委員を兼ねることができない。

3 オンブズマンは、市と利害関係にある企業その他の団体の役員を兼ねることができない。

### 第 4 章 苦情の処理等

#### (苦情申立ての資格)

第 12 条 何人も、市の業務等について自己の利害を有する場合は、オンブズマンに対し、苦情を申し立てることができる。

#### (苦情申立ての手續)

第 13 条 苦情の申立ては、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、身体的理由により書面によることができない場合は、口頭により申立てをすることができる。

(1)苦情を申し立てようとするものの氏名及び住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

(2)苦情の申立ての趣旨及び理由並びに苦情申立ての原因となった事実のあつた年月日

(3)前 2 号に掲げるもののほか、規則で定める事項

2 前項の苦情の申立ては、代理人により行うことができる。

(苦情申立ての期間)

第14条 前条の苦情の申立ては、当該苦情に係る事実のあった日の翌日から起算して1年以内に行わなければならない。ただし、オンブズマンが正当な理由があると認めるときは、この限りでない。

(調査)

第15条 オンブズマンは、苦情の申立てを受けたときは、速やかに調査に着手するものとする。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は当該苦情を調査しない。

(1)第3条各号に掲げる事項に該当する場合

(2)第12条の規定に該当しない場合

(3)その他調査することが適当でないとおんぶズマンが認める場合

2 オンブズマンは、前項ただし書の規定により苦情を調査しない場合は、その旨を、理由を付して苦情を申し立てたもの(以下「苦情申立人」という。)に対し速やかに通知しなければならない。

(調査の通知等)

第16条 オンブズマンは、申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案(以下「苦情等」という。)を調査する場合は、市の機関等に対し、その旨を通知するものとする。

2 オンブズマンは、苦情等の調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止し、又は打ち切ることができる。

3 オンブズマンは、前項の規定により苦情等の調査を中止し、又は打ち切ったときは、その旨を、理由を付して、次の各号に掲げる苦情等の区分に応じ、当該各号に掲げるものに対し速やかに通知しなければならない。

(1)申立てに係るもの 苦情申立人及び市の機関等

(2)自己の発意に基づくもの 市の機関等

(調査の方法)

第17条 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、市の機関等に対し説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係人又は国、都道府県若しくは他の区市町村の機関に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる。

3 オンブズマンは、専門的技術事項について調査等を行う必要があると認めるときは、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等を依頼することができる。

(苦情申立人への通知)

第18条 オンブズマンは、苦情等の調査が完了したときは、その結果を、次の各号に掲げる苦情等の区分に応じ、当該各号に掲げるものに対し速やかに通知しなければならない。

(1)申立てに係るもの 苦情申立人及び市の機関等

(2)自己の発意に基づくもの 市の機関等

(勧告及び意見表明)

第 19 条 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、市の機関等に対し是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、市の機関等に対し制度の改善を求めるための意見表明をすることができる。

(報告等)

第 20 条 オンブズマンは、前条第 1 項の規定による勧告をしたときは、市の機関等に対し是正等の措置について報告を求めるものとする。

2 前項の規定により報告を求められた市の機関等は、当該報告を求められた日から 60 日以内に、オンブズマンに対し是正等の措置について報告するものとする。

3 オンブズマンは、申立てに係る苦情について前条の規定による勧告若しくは意見表明をしたとき、又は前項の規定による報告があったときは、その旨を苦情申立人に対し速やかに通知しなければならない。

(公表)

第 21 条 オンブズマンは、第 19 条の規定による勧告若しくは意見表明又は前条第 2 項の規定による報告の内容を公表するものとする。

2 オンブズマンは、前項の規定による公表に当たっては、個人情報保護について最大限の配慮をしなければならない。

## 第 5 章 補則

(運用状況の報告等)

第 22 条 オンブズマンは、毎年、この条例の運用状況について、年次報告書を作成し、市長及び市議会に報告するとともに、広く市民にこれを公表するものとする。

(庶務)

第 23 条 オンブズマンの庶務は、オンブズマン事務局において処理する。

(委任)

第 24 条 この条例の施行について必要な事項は、市長が別に定める。

## 附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成 22 年 4 月 1 日（以下「施行日」という。）から施行する。

(経過措置)

2 この条例は、平成 21 年 4 月 1 日以後に生じた事実に係る苦情の申立てについて適用する。

3 この条例の施行日前において、多摩市福祉オンブズマン条例（平成 12 年多摩市条例第 39 号）に規定する多摩市福祉オンブズマン（以下「福祉オンブズマン」という。）に苦情の申立てをした事項で苦情の処理が終了していないものについては、この条例によるオンブズマンが苦情の処理を行う。

4 第 3 条の規定にかかわらず、福祉オンブズマンにより既に苦情の処理が終了している事項は、この条例によるオンブズマンの所掌事項としない。

（オンブズマンの任期に係る特例）

5 この条例の規定により最初に委嘱されるオンブズマンのうち、市長の指定する者 1 人の最初の任期は、第 9 条第 2 項の規定にかかわらず、これを 2 年とする。

（非常勤特別職の職員の報酬及び費用弁償等に関する条例の一部改正）

6 非常勤特別職の職員の報酬及び費用弁償等に関する条例（昭和 38 年多摩市条例第 19 号）の一部を次のように改正する。

（次のよう略）

（多摩市組織条例の一部改正）

7 多摩市組織条例（昭和 42 年多摩市条例第 29 号）の一部を次のように改正する。

（次のよう略）

（多摩市福祉オンブズマン条例の廃止）

8 多摩市福祉オンブズマン条例は、廃止する。

附 則（平成 24 年条例第 64 号）

この条例は、平成 25 年 4 月 1 日から施行する。

#### 第4節 公的オンブズマン調査報告（東京都大田区 福祉オンブズマン）

##### （1）大田区における福祉オンブズマン制度発足の経緯

大田区では2000（平成12）年4月に「高齢者福祉オンブズマン」を設置し、高齢者福祉サービスに関する苦情等の処理に当たり、2002（平成14）年4月からは福祉全般を対象とする「福祉オンブズマン」に権限を拡大した。

そこで以下では、ヒアリング調査によって得られた情報をもとに、大田区における高齢者福祉オンブズマンの導入経緯と福祉オンブズマンへの移行の経緯を詳述する。

大田区で公的オンブズマン制度を導入する契機となった出来事は、1999（平成11）年9月の第3回定例議会に「大田区オンブズマン制度導入のための環境整備促進を求める陳情」が区民から提出されたことである<sup>37</sup>。

そして1999（平成11）年11月の第4回定例議会でのオンブズマン制度に関する議員からの質問に対し、大田区はオンブズマン制度の設置検討を答弁した。また同月から、保健福祉部内においてオンブズマン制度の制度化に向けた検討が開始された。なお、議会答弁時は一般（総合）オンブズマンの設置が念頭に置かれていたが、介護保険制度の開始や他自治体における公的オンブズマンの導入の流れ等を受けた政策的判断により、福祉分野に関するオンブズマンの導入が検討されたようである<sup>38</sup>。

さらに、1999（平成11）年12月6日には、大田区地域保健福祉計画策定委員会介護保険専門部長あてに「オンブズパーソン制度の設置実現を求める要望書」が提出され、同月、制度化の検討が企画部広報広聴課に移され、高齢者福祉オンブズマン条例案の検討がなされた。翌年1月、大田区地域保健福祉計画策定委員会答申がなされ、その中で「（仮称）福祉オンブズマンの設置」が謳われた。そして2000（平成12）年3月、「大田区地域保健福祉計画」において「高齢者福祉オンブズマンの設置」が計画事業として決定し、同年4月1日、大田区高齢者福祉オンブズマン条例が施行されたことで企画部広報広聴課に高齢者福祉オンブズマン担当が置かれ、大田区高齢者福祉オンブズマン制度が始まった。なお、当該条例を制定する際、川崎市及び中野区にヒアリング調査を実施した上で、条例策定時は中野区の条例を参考としたようである。ただし、中野区の条例にはオンブズマンの権限に自己発意調査がなかったが、大田区ではオンブズマンに幅広い調査権限を持たせるために発意調査権を導入したとされる<sup>39</sup>。

上記のように高齢者福祉オンブズマンが設置されたが、さらに2001（平成13）年3月、「おおた改革推進プラン21」において、区政の透明性・公平性の確保の項目中にオンブズマン制度の拡充が示され、同年4月の「大田区長期基本計画おおたプラン2015」で、高齢

<sup>37</sup> ヒアリング調査によると、同陳情の趣旨及び理由は「大田区区政に高い見識と広い視野を持つ外部の専門家ないし権威者をオンブズマンに登用する。主に、住民からの苦情処理を担当してもらい、行政改善に強力な勧告権を与える。オンブズマンの勧告、進言には行政責任と自治行政の活性化の使命を負う。」という回答を得た。

<sup>38</sup> 『大田区議会議事録』平成11年第4回定例会－11月26日-02号、63-65頁。

<sup>39</sup> ヒアリング調査による。

者福祉の取組の方向として、権利擁護の基盤整備の項目中に高齢者福祉オンブズマン制度の拡充が示された。そして2002（平成14）年4月1日、大田区高齢者福祉オンブズマン条例の一部改正により、大田区福祉オンブズマン条例が施行され「区が行い、又は関与する福祉サービス（介護保険制度に係るサービスを含む。以下「福祉サービス」という。）に関する区民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図るため、区長の付属機関として、大田区福祉オンブズマン」が設置された（大田区福祉オンブズマン条例1条）。

## （2）大田区における福祉オンブズマン制度の特徴

### ア オンブズマンの管轄権

大田区福祉オンブズマンが対象とする「福祉」の範囲（管轄権の範囲）は、条例により、区が行い、又は関与する福祉サービスに関する区民の苦情等を主な対象と定めている。この福祉サービスには、介護保険、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、生活福祉、ひとり親家庭福祉、女性福祉が含まれている。また、大田区福祉オンブズマンの調査権のおよぶ範囲には、大田区福祉オンブズマン条例第4条において「福祉サービスを提供する事業者その他の関係機関及び調査対象事案の関係人は、この条例の趣旨を尊重し、オンブズマンの職務に協力するよう努めるものとする」と規定されることから、民間福祉サービス提供事業所も含まれている。

申し立てられた苦情等がオンブズマンの管轄権の範囲に含まれるか否か、判断に迷うような事案については、月1回開催されるオンブズマン会議（オンブズマン会議については「ウ 組織体制」を参照）で判断している。なおこのような事案については、なるべく福祉分野、すなわちオンブズマンの管轄権に含まれるものとして扱えるよう配慮している。

### イ オンブズマンの職務・意思決定方法

大田区福祉オンブズマン条例第5条1項各号では、オンブズマンの職務について「(1)福祉サービスに関する苦情の申立てを受け付け、調査し、及び事案を迅速に処理すること。(2)自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。(3)申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「苦情等」という。）について、違法又は不当な行為があると認められるときは、必要に応じて区の機関に対しその是正又は改善の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。(4)苦情等について、必要と認めるときは、関係機関が是正等の措置を講ずるよう区の機関に対し要請すること。(5)苦情等の原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明すること。」と規定されている。

また、大田区福祉オンブズマンは区長により4名が委嘱されているが、独任性のため調査の結果の判断は担当福祉オンブズマンが行っている。また、発意調査（条例5条1項2号）の実施についても同様にオンブズマンが単独で判断している。ただし、意見表明の場

合（条例5条1項5号）は、福祉オンブズマン全員の一致により行われる。

なお、月1回開催されるオンブズマン会議において、苦情申立案件、申立てに至らなかった苦情、検討課題等を討議・情報共有を図っている。

## ウ 組織体制

### （ア）オンブズマンの組織体制等

大田区では、4名の福祉オンブズマンが区長の委嘱により設置されており、オンブズマンはそれぞれ独立してその職務を行うとされる（同条例6条1項、同条2項）。オンブズマンの任期は3年で、1期に限り再任が認められている（同条例6条3項）。なお、大田区の福祉オンブズマンの選任については、公募制を採用していないため、前任オンブズマンからの紹介や事務局である区民の声課（福祉オンブズマン担当）が情報収集を行い適当な者に依頼をしている。

なお大田区福祉オンブズマンは、毎週火曜日の午前中に4名が交代で区民からの苦情等を受付けている。これ以外の日時は、オンブズマン担当職員が苦情等を聞き、オンブズマンへ引き継いでいる。

### （イ）区民の声課（福祉オンブズマン担当）の組織体制

大田区におけるオンブズマンの庶務は、区長政策室区民の声課において処理される（大田区福祉オンブズマン条例施行規則14条）。区民の声課には16名の職員がおり、そのうち福祉オンブズマン担当として3名が従事している。このオンブズマン担当職員は、苦情申立てに関する資料収集や所管課との連絡調整、オンブズマン調査の同行を行っている。

## エ 福祉オンブズマンと福祉担当管理職との意見交換会

大田区では、1年に1回、福祉オンブズマンと福祉担当管理職との意見交換会を実施している。これは、オンブズマンが扱った苦情申立ての事例のモニタリングの実施と福祉現場における実情や課題等を取り上げ、意見交換を行うことで、福祉部署との連携を強化し、一層の福祉サービスの向上を図ることを目的としている。

### （3）これまでの苦情審査状況<sup>40</sup>

2014（平成26）年度に大田区福祉オンブズマン室に寄せられた1年間の相談件数は701件である。相談内容は、個別相談が256件と最も多く、福祉サービスを利用している本人及びその家族からの苦情相談は226件であった。また、相談分野では、主なものとして生活福祉175件、介護保険75件、障害者総合支援法71件、障害者福祉50件であった（図表30）。

苦情相談のあった226件のうち、オンブズマンが受理した苦情申立ては31件であった。

<sup>40</sup> 大田区福祉オンブズマン『大田区福祉オンブズマン制度平成26年度運営状況報告書』2015年、1頁。

これは 2013（平成 25）年度の苦情申立て 28 件に比べ 3 件の増加である。苦情申立てのあった 31 件のうち、2 件は取り下げとなったために、実質的な調査対象件数は 29 件であり、そのうち 5 件は 2015（平成 27）年度へ調査継続となった。したがって、2014（平成 26）年度の調査終了件数は、2013（平成 25）年度からの継続件数 2 件と発意調査 3 件と合わせて、29 件であった（図表 31）。

図表 30 福祉オンブズマン室で受けた相談件数（2014 年度）

		苦情	個別相談	情報収集	その他	計	%
相談方法	来所	73	43	8	28	152	21.7%
	電話	148	212	23	157	540	77.0%
	FAX・郵便	5	0	0	2	7	1.0%
	その他	0	1	0	1	2	0.3%
	計	226	256	31	188	701	100.0%
相談者	本人	190	240	27	177	634	90.4%
	家族	31	8	0	4	43	6.1%
	その他	5	8	4	7	24	3.4%
	計	226	256	31	188	701	100.0%
相談内容	介護相談	(9)41	19	6	9	75	10.7%
	高齢者福祉	(1)22	20	0	3	45	6.4%
	障がい者相談	(0)31	8	5	6	50	7.1%
	障害者総合支援法	(9)31	8	7	25	71	10.1%
	児童福祉	(0)8	6	0	3	17	2.4%
	生活福祉	(11)72	82	1	20	175	25.0%
	その他福祉	(1)21	113	12	122	268	38.2%
	計	(31)226	256	31	188	701	100.0%
処理	苦情申立受理	31	0	0	0	31	4.4%
	申立用紙交付	19	2	0	0	21	3.0%
	相談・傾聴	144	220	19	180	563	80.3%
	関係機関等案内	17	29	11	3	60	8.6%
	連携・調整	15	5	1	5	26	3.7%
	計	226	256	31	188	701	100.0%

※カッコ内の数字は、苦情申立て受理件数

出典：『大田区福祉オンブズマン制度平成 26 年度運営状況報告書』

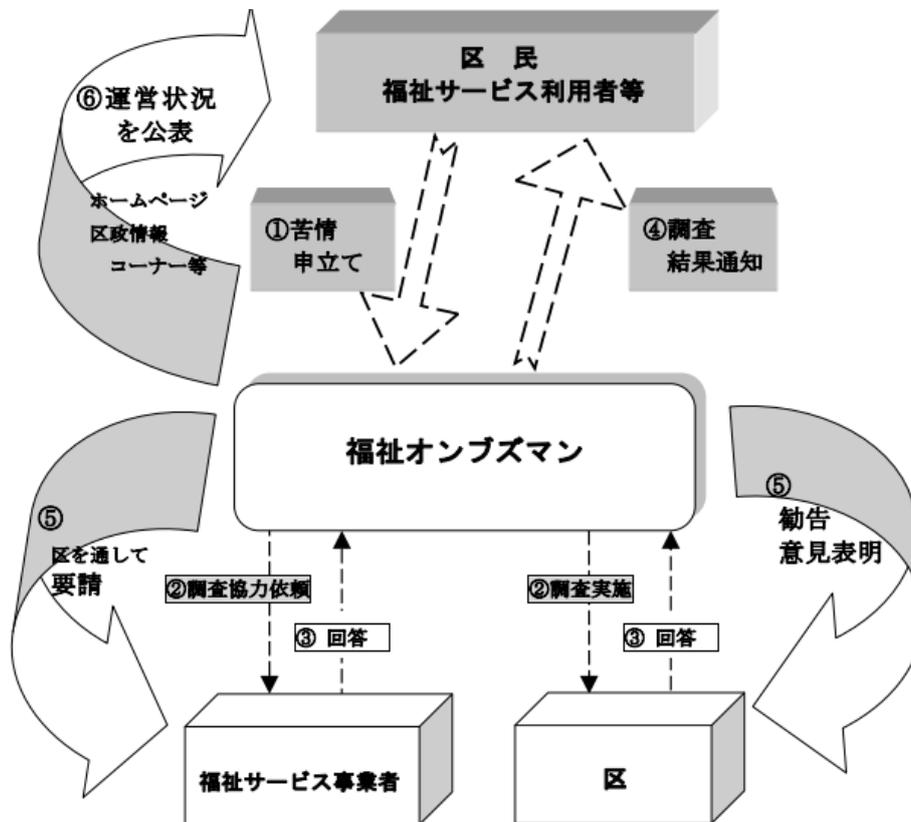
図表 31 調査終了実数の処理内容

意見表明	勧告	要請	申入れ	調査のみ	調査せず	合計
0	1	1	13	13	1	29

#### (4) 苦情処理の流れ

苦情申立ての流れは図表 32 のようになっている。

図表 32 大田区福祉オンブズマンの苦情処理の流れ



出典：『大田区福祉オンブズマン制度平成 26 年度運営状況報告書』

大田区では、既述したように、毎週火曜日の午前中に 4 名の福祉オンブズマンが交代で相談を受けている。上記以外の日時は福祉オンブズマン担当職員が苦情等を受け、福祉オンブズマンへ引き継いでいる。どの福祉オンブズマンが調査（図表 32 の②から④まで）を担当するかについては、福祉オンブズマン担当職員の判断に基づき、各福祉オンブズマンの調査担当状況を勘案したうえで振り分けている。

福祉オンブズマンは苦情申立てを受理後、区の所管課への調査実施通知書、民間福祉サービス事業所宛に調査協力依頼書を送付し（図表 32 の②）、文書で回答を求める（同表③）。調査終了後、申立人へは 45 日以内に調査結果通知書を送付する（同表④）。そして、調査の結果、是正が必要と認めるときには、区の機関に対しては勧告・申入れを行い、福祉サービス事業所等の場合には、区の所管課を通して要請・申入れを行う（同表⑤）。

そして、福祉オンブズマンは「毎年、この条例の運営状況について区長に報告するとともに、これを公表する」と規定されている（条例 17 条）（同表⑥）。

## 大田区福祉オンブズマン条例

平成 12 年 3 月 10 日

条例第 1 号

改正

平成 14 年 3 月 20 日第 1 号

### (設置)

第 1 条 区が行い、又は関与する福祉サービス（介護保険制度に係るサービスを含む。以下「福祉サービス」という。）に関する区民の苦情等を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、福祉サービスに対する区民の信頼を高め、福祉の一層の向上を図るため、区長の附属機関として、大田区福祉オンブズマン（以下「オンブズマン」という。）を置く。

### (オンブズマンの責務)

第 2 条 オンブズマンは、福祉サービス利用者（福祉サービスを利用しようとする者を含む。）の権利を擁護するため、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 オンブズマンは、区の機関と連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 オンブズマンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

4 オンブズマンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

### (区の機関の責務)

第 3 条 区の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力しなければならない。

### (関係機関の責務)

第 4 条 福祉サービスを提供する事業者その他の関係機関（以下「関係機関」という。）及び調査対象事案の関係人（以下「関係人」という。）は、この条例の趣旨を尊重し、オンブズマンの職務に協力するよう努めるものとする。

### (職務)

第 5 条 オンブズマンの職務は、次のとおりとする。

(1)福祉サービスに関する苦情の申立てを受け付け、調査し、及び事案を迅速に処理すること。

(2)自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。

(3)申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「苦情等」という。）について、違法又は不当な行為があると認められるときは、必要に応じて区の機関に対しその是正又は改善の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。

(4)苦情等について、必要と認めるときは、関係機関が是正等の措置を講ずるよう区の機関に対し要請すること。

(5)苦情等の原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明すること。

(委嘱等)

第6条 オンブズマンは、人格が高潔で、かつ、福祉に関し優れた識見を有する者のうちから、区長が委嘱する。

2 オンブズマンの定数は、4人とする。

3 オンブズマンは、それぞれ独立してその職務を行う。

4 オンブズマンの任期は、3年とする。ただし、1期に限り再任することができる。

5 オンブズマンが任期中に欠けた場合における後任者の任期は、前任者の残任期間とする。

6 オンブズマンの報酬は、月額とし、大田区非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例（昭和31年条例第12号）第2条第2項に定める報酬の額を超えない範囲で規則で定める額とする。

7 前項の報酬の支払方法は、大田区職員について定められているものの例による。

(兼職等の禁止)

第7条 オンブズマンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

2 オンブズマンは、規則で定める区と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることができない。

(解職)

第8条 区長は、オンブズマンが心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他オンブズマンとしてふさわしくない行為があると認める場合は、解職することができる。

2 オンブズマンは、前項の規定による場合を除くほか、その意に反して解職されないことがない。

(苦情申立ての方法)

第9条 苦情の申立ては、規則で定める書面により行うものとする。ただし、これによることができない場合は、口頭その他の方法により申立てをすることができる。

(苦情申立てができる者の範囲)

第10条 オンブズマンに対し、苦情の申立てをすることができる者は、次の各号のいずれかに該当する者とする。

(1)福祉サービスの適用を受け、若しくは取り消され、又はその申請を認められなかった者  
(以下「本人」という。)

(2)本人の親権者又は後見人

(3)本人の配偶者又は3親等内の親族

(4)本人と同居している者

(5)本人の住所地を担当する民生委員

(6)その他区長が特に必要と認める者

(調査の方法)

第11条 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係する区の機関に対し説明を求め、その保有する関係書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を求め、又は実地調査をすることができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係機関又は関係人に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査することについて協力を求めることができる。

(調査対象外とする苦情)

第12条 オンブズマンは、苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該苦情を調査しない。

(1)苦情の内容が次のいずれかの事項に該当するとき。

ア 現に裁判所において係争中の事項及び既に裁判所において判決等のあった事項

イ 現に行政不服審査法(昭和37年法律第160号)の規定による不服申立てを行っている事項及び不服申立てに対する裁決又は決定があった事項

ウ オンブズマンの行為に関する事項

(2)苦情の申立ての原因となった事実について本人が利害を有しないとき。

(3)苦情の内容が、苦情の申立ての原因となった事実のあった日から1年を経過しているとき。ただし、正当な理由があると認めるときは、この限りでない。

(4)虚偽の申立て又は明らかに理由がない申立てと認められるとき。

(5)前各号に掲げるもののほか、調査することが相当でないと認められるとき。

2 オンブズマンは、前項の規定により苦情を調査しない場合は、その旨を理由を付して苦情を申し立てた者(以下「苦情申立人」という。)に速やかに通知しなければならない。

(調査の通知等)

第13条 オンブズマンは、苦情等を調査する場合は、関係する区の機関又は関係機関若しくは関係人に対し、その旨を通知するものとする。

2 オンブズマンは、苦情等の調査を開始した後において、調査を継続することが困難なとき、又はその必要がないと認めるときは、調査を打ち切ることができる。

3 オンブズマンは、申立てに係る苦情の調査を打ち切ったときは、その旨を理由を付して速やかに苦情申立人及び第1項の規定により通知した区の機関又は関係機関若しくは関係人に通知しなければならない。

4 オンブズマンは、自己の発意に基づき取り上げた事案の調査を打ち切ったときは、その旨を理由を付して速やかに第1項の規定により通知した区の機関又は関係機関若しくは

関係人に通知しなければならない。

(勧告及び意見表明)

第14条 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する区の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、その原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明することができる。ただし、この場合においては、オンブズマン全員の意見が一致していなければならない。

3 前2項の規定による勧告又は意見表明(以下「勧告等」という。)を受けた区の機関は、当該勧告等を尊重するものとする。

4 オンブズマンは、勧告等をしたときは、区の機関に対しこれらに対する報告を求めるものとする。

5 区の機関は、前項の規定により報告を求められた日から60日以内に報告するものとする。この場合において、勧告等の内容を実施しないことに相当の理由があるときは、理由を付してオンブズマンに報告しなければならない。

(苦情申立人への通知)

第15条 オンブズマンは、申立てに係る苦情の調査の結果について、次項の規定により通知する場合のほか、速やかに苦情申立人に通知するものとする。

2 オンブズマンは、申立てに係る苦情について区の機関から前条第5項又は次条第3項の規定による報告があったときは、勧告等又は要請の内容を添えて速やかに苦情申立人に通知しなければならない。

(要請)

第16条 オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する区の機関に対し、関係機関が是正等の措置を講ずるよう要請することができる。

2 前項の規定による要請を受けた関係する区の機関は、必要があると認めるときは、関係機関に対し是正等の措置を講ずるよう要請することができる。

3 第1項の規定による要請を受けた関係する区の機関は、オンブズマンに対し、関係機関への要請の結果を、60日以内に報告しなければならない。この場合において、是正等の措置を行わないことに相当の理由があるときは、理由を付して、オンブズマンに報告しなければならない。

(運営状況の報告及び公表)

第17条 オンブズマンは、毎年、この条例の運営状況について区長に報告するとともに、これを公表するものとする。

(委任)

第18条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行について必要な事項は、規則で定める。

付 則

1 この条例は、平成 12 年 4 月 1 日から施行する。

2 この条例は、平成 11 年 4 月 1 日以後に発生した事実に係る苦情について適用する。

付 則（平成 14 年 3 月 20 日条例第 1 号）

この条例は、平成 14 年 4 月 1 日から施行する。



## 第4章 我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制度の特質

本調査研究は、我が国の「地方公共団体における公的オンブズマン」を対象とした実態把握を主目的としている。本章では、まず、オンブズマンという語の広義化に伴う「公的オンブズマンが備えるべき要件の拡大」について言及する。その上で第1章～第3章までの調査結果について「設置する政府主体」、「管轄権の範囲」、「導入経緯」、「任命・委嘱機関・方法と独立性・中立性」、「独任制と合議制」、「行政監視機能」の7つの視点から分析を加え、その特質を考察し、最後に「課題と展望」について述べていく。

### 第1節 オンブズマンの広義化とその要件の拡大

周知のごとく、オンブズマンとは、国民（住民）の行政に対する苦情を受け付け、その権利・利益を護るため、中立的立場から原因を究明・調査し、勧告や意見表明などの是正措置を講ずることによって、迅速な問題解決を行う第三者機関である。オンブズマンの語源は、ゲルマン民族において、不法行為者から被害者に代わって補償を取り立てる中立的な代理人という意味であるといわれている。原型としてのオンブズマンは、1713年、スウェーデン国王が官吏を監視するために最高検察官を任命したことに始まるといわれる。今日的な制度としては、1809年、同じくスウェーデンにおいて憲法に明記され、翌年、議会で政府や裁判所の職務執行を監察するとともに一般市民からの申立てに基づいて苦情を処理するという任務を有する1名のオンブズマンが任命されたのが始まりといわれている。このように起源としてのオンブズマンは議会によって任命され、行政統制機能と行政救済機能とを併せ持った独任制の機関であった。その後、オンブズマン制度は、他の北欧諸国を始め世界各国に急速に広がっていくことになるが、それらが各国に伝えられていく過程のなかで、それぞれの国情などに応じて改革されながら普及してきたといえる。それゆえ、その機能の一部である苦情処理のみを取り扱う制度までが、オンブズマン制度と呼ばれ、その広義化が進展してきた。今日では、制度的には伝統型の議会に設置される議会型オンブズマンのほかにも内閣などの行政部に置かれる行政型オンブズマンが現われ、機能的にも行政救済や苦情処理機能を中心とするものもオンブズマンと呼ばれることがある。また、このような制度的な公的機関のオンブズマンとは別に、民間企業や諸団体などにおいて利用者や構成員の苦情処理のために設置されるオンブズマンや市民グループなどが行政監視のために自主的に設置するオンブズマンなどのいわば私的オンブズマンも出現し、その広義化は一層進展している。

「オンブズマン」という言葉の多義化に対応するように国際オンブズマン協会（International Ombudsman Institute）も、会員としての条件を規約の改正という形で拡大してきた。旧来は「議会オンブズマン」のみを会員として認知してきたが、2012（平成24）年に改正された規約では、それは、第2条の「目的及び理念」及び第6条の「会員」において定められている。すなわち、協会の目的は、「(1) 人権及び基本的自由の尊重、(2) 法

の支配の遵守、(3) 効果的な民主主義、(4) 公共機関における行政上の公正性と手続きの公平性、(5) 公共サービスの改善、(6) 説明責任を果たす開かれた政府、(7) 万人が公正な扱いを受ける権利、以上7つに寄与することであり、会員は、この目的を支持する公的な機関・組織・個人」とされている。さらに、新規約で復活した投票権を有する会員資格として、「国、地域又は地方の管轄権を有する公的機関で、以下の条件を満たすものは、投票権を有する会員となる資格がある。(a) 国、州、地方の憲法又は法律に準拠する限りにおいて、第2条の目的及び理念の達成に向けた活動を実際に行うこと、(b) 公的機関や公的事業による行政活動に対する国民の苦情を受け付け調査すること、(c) 所掌について、どの公的機関からも機能的に独立していること。」と定められている<sup>41</sup>。このように極めて広義にオンブズマンを定義すれば、我が国の地方公共団体における公的オンブズマンは、すべてこの条件をクリアし、オンブズマンと呼べるかもしれない。

## 第2節 調査結果の分析と特質

### (1) 設置する政府主体

周知のように、オンブズマン制度は、それを設置する政府主体によって、「国家（中央）オンブズマン」と「地方オンブズマン」に類型化される。もっとも、連邦国家においては、「国家（連邦）オンブズマン」、「州オンブズマン」そして「地方オンブズマン」に分類することができる。この他にも国家の枠組みを超えた「国際オンブズマン」も存在し、EUに設置されているオンブズマンなどがこれに該当する<sup>42</sup>。

ところで、このような設置主体による分類方法は、オンブズマンの有する調査権の範囲による分類方法と同一視されることもあるが、それは、必ずしも一致しない場合もある。例えば、国家（連邦）や州が設置したオンブズマンが、地方レベルの行政にも管轄権を有する場合が存在する。このようなケースは設置主体が国家（連邦）や州であるものの、調査権の及ぶ範囲（管轄権）は、地方レベルの行政となる。このような場合は、設置主体の基準で分類するのが妥当であろう。

我が国においては、連邦国家ではないため、極めてシンプルに「国家（中央）オンブズマン」と「地方オンブズマン」のカテゴリーが存在することはいうまでもない。国家レベルにおいては、オンブズマン制度の研究は、昭和30年代から進められていたが、1976（昭和51）年のいわゆるロッキード事件を契機として、にわかに注目を浴びるようになった。1980（昭和55）年には、当時の行政管理庁にオンブズマン制度研究会が設けられ、調査研究に着手している<sup>43</sup>。同研究会は、1981（昭和56）年に中間報告を発表し、その後、第2

<sup>41</sup> 国際オンブズマン協会の規約については同協会ホームページ(<http://www.theioi.org/>)及び武藤聡美「国際オンブズマン協会の活動」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』第一法規、2015年、282-295頁。

<sup>42</sup> EUのオンブズマンについては、安江則子「EUのオンブズマン制度」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』第一法規、2015年、126-135頁。

<sup>43</sup> オンブズマン制度研究会の活動については、松村雅生「わが国のオンブズマン制度研究

次臨時行政調査会の答申や1983（昭和58）年の「我が国の実情に適合したオンブズマン等監視・救済制度の在り方について引続き検討を進めるものとする」という新行革大綱の閣議決定などを踏まえて、1986（昭和61）年に「既存苦情救済制度を活性化するとともに、基本的には、既存諸制度に加えてオンブズマン的機能を有する仕組みを導入し、既存制度の連携を図りつつ、将来へむけて万全の体制を確立することが望ましい」との最終報告を取りまとめている。国レベルにおいては、総務省行政評価局が実施する行政相談制度が存在し、この制度において、総務省と行政苦情救済推進会議そして行政相談委員が一体となってオンブズマン的機能を果たしているということもあり、現在のところ本格的なオンブズマン制度の導入には至っていない<sup>44</sup>。なお、総務省行政評価局長は、国際オンブズマン協会に1994（平成6）年から正会員として入会が認められている。

今回の調査研究が対象とした地方レベルに目を転じてみる。我が国では、日本国憲法第92条の「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」という規定を受けて、地方自治法第1条の3は地方公共団体の種類について「地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする」と規定し、「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村」、「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区」としている。このうち、「地方公共団体の組合」については、第284条において、「一部事務組合及び広域連合とする」とされている。このような規定を踏まえれば、我が国の地方公共団体における公的オンブズマンは、都道府県、市町村、特別区、地方公共団体の組合（一部事務組合、広域連合）及び財産区に設置されたオンブズマンということができよう。いうまでもなく、第3章において今回の現地調査の対象となった4つの地方公共団体のうち、「北海道苦情審査委員」は都道府県レベルに設置されているもの、「札幌市オンブズマン」、「多摩市総合オンブズマン」は、は市町村に置かれているもの、「大田区福祉オンブズマン」は特別区に置かれているものといえる。今回の実態把握アンケート調査全体の結果をみると、現在都道府県レベルに設置されているものが4団体、市町村は41団体、特別区（東京23区）では13団体となっている。

なお、広域連合については、かつて「北海道空知中部広域連合」において「オンブズパーソン制度」が導入されていた記録が残っている。

## （2）管轄権の範囲

第2章でも言及したように、我が国における地方公共団体の公的オンブズマンの調査権の及ぶ範囲すなわち管轄権の対象範囲によって、「一般（総合）オンブズマン」と「特殊（個別）オンブズマン」に分類がなされる場合がある。前者は、オンブズマンの管轄権が原則

---

会の活動と意義」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』318-329頁。

<sup>44</sup> 我が国の行政評価制度とオンブズマン制度の関係について、渡会修「わが国の行政評価制度」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』2-12頁、及び片岡寛光監修『アジアのオンブズマン』第一法規、2012年、72 - 85頁。

的として行政全般に及ぶもので、後者は、管轄権が特定の行政分野に限定されるものである。我が国では、1990（平成2）年に川崎市で初めてオンブズマン制度が導入され、その後も一般（総合）オンブズマン制度や福祉分野、人権分野、情報公開・個人情報保護分野などの特殊（個別）オンブズマン制度が地方公共団体で導入されている。

第3章において言及した4つの地方公共団体オンブズマンのうち、「北海道苦情審査委員」、「札幌市オンブズマン」、「多摩市総合オンブズマン」は、「一般（総合）オンブズマン」であり、「大田区福祉オンブズマン」は福祉分野の「特殊（個別）オンブズマン」といえよう。なお、「多摩市総合オンブズマン」は2000（平成12）年10月、福祉分野のみを対象とする「特殊（個別）オンブズマン」として設置されたものが、2010（平成22）年4月から、行政全般を対象とした「一般（総合）オンブズマン」に移行したものである。これは、第2章でも言及している「特殊（個別）オンブズマン」から「一般（総合）オンブズマン」への移行であり、三鷹市でも同様の移行がみられる。また、「大田区福祉オンブズマン」は、当初、「高齢者福祉オンブズマン」として発足したものが、2002（平成14）年4月から福祉全般を対象とする福祉オンブズマンに移行している。このようなオンブズマンの管轄権の拡大とは逆に、行政全般を対象とする「一般（総合）オンブズマン」とは別に「特殊（個別）オンブズマン」を新設し、旧来前者が有していた管轄権の一部を移譲する地方公共団体もある。我が国の地方公共団体における公的オンブズマン制度のルーツともいえる川崎市では、1990（平成2）年から「一般（総合）オンブズマン」を採用していたが、2002（平成14）年には人権分野のみを対象とした「特殊（個別）オンブズマン」である「川崎市人権オンブズパーソン」を設置し、旧来の「一般（総合）オンブズマン」である「川崎市市民オンブズマン」が有していた管轄権の一部を「人権オンブズパーソン」へ移譲している。このような管轄権の拡大や移譲はオンブズマン制度運営の過程で各地方公共団体が判断し、実施したものであり、その意味では同制度の成熟を示すものといえよう<sup>45</sup>。

今回の実態把握アンケート調査全体の結果をみると、管轄権が行政全般に及ぶ「一般（総合）オンブズマン制度」を導入しているものが27団体、「特殊（個別）オンブズマン」が44団体となっている。このうち、福祉分野のみを管轄権とするものが27団体、男女協働参画分野が11団体、人権分野が3団体、情報公開・個人情報保護分野が2団体、環境分野が1団体となっている。

なお、男女協働参画分野と情報公開・個人情報保護分野のオンブズマンについては、今回のアンケート調査では、全体数を把握できなかったことは、第2章第1節（2）で述べられたとおりである。

### （3）導入経緯

地方公共団体における公的オンブズマン制度導入の背景は様々であるが、政治や行政に

---

<sup>45</sup> 各地方公共団体のオンブズマン制度や条例については、それぞれの団体のホームページを参照している。

おける不祥事の発生が契機となっているものが多い。1990（平成2）年の川崎市市民オンブズマン制度の導入もリクルート疑惑問題など一連の不祥事の発生によって行政監視、職員倫理の確立について市民の関心が高まり、市長選挙においてもオンブズマン制度の導入がひとつの争点とされ、これが契機となっている。一方、市民からの議会への陳情や要望を契機として議会においてオンブズマン制度導入の動きが醸成されたり、福祉団体の要望が福祉関係分野のオンブズマン制度の導入の契機となったり、市民や議会側からの要請を背景として同制度が創設される場合もある。さらに、行政と市民団体が共催して実施されたフォーラムなどにおける議論が契機となったり、公募の市民代表が参加する審議会などでの議論が導入に結びついたりする場合もある。

以上のような導入経緯や背景から考えれば、①首長などがいわばトップダウン的に導入を決定する「行政主導型」、②市民の議会や行政への積極的な働きかけが制度導入の背景となった「市民・議会主導型」、③行政と市民が協力して導入を促進するような「協働型」などが存在するといえよう。

今回の現地調査対象となった4つの地方公共団体のうち、まず、「北海道苦情審査委員」については、同制度導入の「検討過程」として「知事公約」と「道政改革民間フォーラムの提言」が掲げられており、上記①と②が並行して展開され、結果的には③として制度が導入されたと考えられよう。次いで札幌市オンブズマンについては、同市議会において、制度発足を想定した研究会的機関の設置に関する質疑がなされ、市がオンブズマン制度導入の在り方について研究することを約束し、検討を始めたことが契機となっており、②の類型に含まれる。大田区では、市民からの陳情が制度導入の契機となっており、②の類型に含まれる。多摩市の場合は、策定された「多摩市行財政改善計画」における「より開かれた行政運営の推進」の実現に向けて、オンブズマン制度導入の検討が始まったとされており、①の類型に含まれる。

#### （4）設置根拠

周知のように我が国においては「市民活動型」の、いわば「私的オンブズマン」がかなり早期から活動しており、国民や市民に「オンブズマン」という言葉に混乱が生じているのも事実である。設置根拠すなわちどのような規則によってオンブズマン制度が確立されているかということは、「公的オンブズマン」の生命線ともいえる大きな問題である。

日本国憲法第94条は地方公共団体の権能について「その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めている。これを受けて、地方自治法第96条第1項第1号において地方公共団体の議会の議決事項として「条例を設け又は改廃すること」を定めている。

「要綱」と「要領」はどちらも行政上の事務の処理基準であるが、このうち「要綱」は主として基本的なもの、内容が重要なものを定め、「要綱」、「基準」、「方針」又は「細目」などの名称が用いられる。また、「要領」は細かい事務手続を定め、名称としては「要領」

又は「事務手続」を用いる。

以上のようなことを勘案すれば、地方公共団体の議会によって審議・議決された条例によってオンブズマン制度が導入されている場合は、要綱又は要領で規定されている場合よりより強固な設置根拠を有しているということができよう。さらに、今回の調査結果をみると2つ以上の条例によってオンブズマンの設置が規定されている場合や条例の規定を受けて要綱等が定められている場合もある。

札幌市では2000（平成12）年12月に札幌市オンブズマン条例を制定し、翌年3月に札幌市オンブズマンを設置しているが、2006（平成18）年10月に制定された「札幌市自治基本条例」第20条においても、「市は、行政運営における市民の権利利益を擁護し、並びに行政を監視し、及び行政の改善を図るため、別に条例で定めるところにより、オンブズマンを置くものとする」と明確にその存在を位置づけている。

多摩市では、前述のように2000（平成12）年度に福祉オンブズマンを設置し、10年後の2010（平成22）年度には全分野を対象とする総合オンブズマン制度に移行しているが、2004（平成16）年5月には、社会や多摩市の状況が変化してもオンブズマンの取り組む姿勢が変わることのないようにとの願いを込め、オンブズマンの基本姿勢を明らかにした「多摩市オンブズマン憲章」を条例とは別に策定している。

このような動向は、近年の「自治基本条例」等を制定する地方公共団体の増大と相俟ってオンブズマン制度をより強固に規定する手法として注目される<sup>46</sup>。

なお、この視点から今回の実態把握アンケート調査全体の結果をみると、オンブズマン制度の設置根拠が条例にあるものが43団体に対して、要綱等で規定するものが15団体となっている

#### （5）任命・委嘱機関・方法と独立性・中立性

オンブズマン制度の類型化にはその任命・委嘱機関を基準とするものもある。すなわち、行政部の長や首長の任命・委嘱に基づき、その権限を背景に活動する「行政型オンブズマン」と議会によって任命され、職権行使の独立性を保障された「議会型オンブズマン」に分類するものである。後者の議会型は、発祥の国であるスウェーデンがこの制度を採用していたことから、「古典型（伝統型）オンブズマン」とも呼ばれている。後述するように我が国の地方公共団体で導入されているオンブズマン制度はすべて「行政型オンブズマン」である。この制度では、調査権の対象となる行政の長によってオンブズマンが任命・委嘱されることから、行政からの独立性や中立性をどのように担保するかということが最大の問題点となる。

この独立性・中立性確保の手法の一つが地方公共団体においてオンブズマン任命・委嘱

---

<sup>46</sup> 自治基本条例とオンブズマン制度の関連について、牛山久仁彦「日本における地方分権と自治体オンブズマン」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン』305-315頁。

の際に「首長が議会の同意を得て任命する」という方法である。つまり、首長の任命権に対し議会によるチェック機能を担保しようとするものである。

北海道苦情審査委員は、「知事が委嘱する」（北海道苦情審査委員に関する条例第7条第2項）、大田区福祉オンブズマンも「区長が委嘱する」（大田区福祉オンブズマン条例第6条第1項）とされ、議会の同意が必要ないのに対し、札幌市オンブズマンは、「議会の同意を得て、市長が委嘱する」（札幌市オンブズマン条例第8条第2項）、多摩市総合オンブズマンも「市長が市議会の同意を得て委嘱する」（多摩市総合オンブズマン条例第9条第1項）とされ、議会の同意を条件としている。この視点から今回の実態把握アンケート調査全体の結果をみると、オンブズマンや委員を首長が委嘱又は任命するもの54団体、首長が議会の同意を得て委嘱又は任命するものが4団体となっている。

次に事務局の独立性である。行政型オンブズマンにおいては、首長部局から完全に独立した事務局を設けることは財政的にも組織的にも難しい状況にあり、事務局独立性の担保には各地方公共団体とも苦慮しているのが実情である。オンブズマン室やオンブズマン事務局などの専属の組織を持つ場合と関連部局の中に担当が置かれる場合に分かれる。

北海道苦情審査委員事務局は総合政策部知事室道政相談センターに事務局の機能が置かれており、札幌市では総務局内にオンブズマン事務局が設置されている。大田区では、区長政策室区民の声課に福祉オンブズマン担当が置かれている。多摩市ではいずれの部局にも属しないオンブズマン事務局を設置して独立性を確保している。

また、その独立性の確保を条例で明示する場合もある。「区の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力しなければならない」（大田区福祉オンブズマン条例第3条）、「市の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力しなければならない」（多摩市オンブズマン条例第6条第1項）、「市の機関は、オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重するとともに、積極的な協力援助に努めなければならない」（札幌市オンブズマン条例第6条）とし、北海道は「道の機関は、苦情審査委員の公正な職務の遂行が図られるよう、これに積極的に協力しなければならない」（北海道苦情審査委員に関する条例第6条）という規定が見られる。

さらに、調査過程における中立性を担保するために専門調査員の規定を設けている地方公共団体もある。

## （6）独任制と合議制

スウェーデンで誕生した伝統的オンブズマンは、独任制の形態を採用していた。これは、苦情処理、調査、意見表明・勧告などの一連の活動が、1名のオンブズマンの判断で行われることを意味する。もちろん、事務局のスタッフや専門調査員の補助は受けるものの、オンブズマンの強いリーダーシップの下で諸活動が行われる仕組みである。2名以上のオンブズマンが委嘱される場合においても、各々が担当する案件について、1名のオンブズマンが一連の活動を自らの判断で行う場合は独任制といえる。

これに対するものとして合議制がある。これは、1人以上の構成員が合議によって意思決定を行い、組織が全体として調査の必要性を判断したり、合議による諸決定によって苦情処理などの一連の活動を行ったりするものである。

独任制の利点は責任が明確で簡易・迅速な処理ができることであり、他方、恣意的な決定がなされるという欠点が指摘されている。また、合議制は民主的で慎重な審査ができるが、時間がかかるという欠点もある。

今回の調査においても審査会、委員会、会議等の名称で苦情処理等の活動を行っている地方公共団体が散見される。これらの組織を「オンブズマン」と定義付けるのは躊躇するが、国際オンブズマン協会においても韓国で設置されている「国民権益委員会」という合議制の機関を正会員として認めていることなどを勘案すれば、オンブズマン的な機能を有する組織体（機構）として評価することができよう<sup>47</sup>。

多摩市オンブズマンは「それぞれ独立してその職務を行う。ただし、第21条に規定する公表、第22条に規定する運用状況の報告その他重要事項に関する決定については、合議により行うものとする」（多摩市オンブズマン条例第4条第2項）と原則として独任制を採用しているが、公表、報告、その他重要事項については、合議で判断する仕組みを導入している。

大田区福祉オンブズマンも「それぞれ独立してその職務を行う」（大田区福祉オンブズマン条例第6条第3項）とされ、独任制が採用されているが、「オンブズマンは、苦情等の調査の結果、その原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明することができる。ただし、この場合においては、オンブズマン全員の意見が一致していなければならない」（同第14条第2項）とされ、「制度改善の意見表明」のみはオンブズマンの意見が全員一致していることを条件としている。

札幌市では、オンブズマン会議が設けられており、「(1)オンブズマンの職務執行の一般方針に関すること。(2)活動状況の報告に関すること。(3)その他オンブズマンの協議により必要と認める事項」は同会議で協議されることになっているが、それ以外については原則として独任制を採用している。

以上のように、独任制を前提にしたオンブズマン制度を導入している地方公共団体においても重要事項については、オンブズマンの合議によって決定する場合が多い。

## （7）行政監視機能

周知のように、オンブズマン制度は、第3者の中立的な立場から行政を監視するという行政監視＝行政統制機能と一般市民からの申立てに基づいて行政に対する苦情を処理するという行政救済＝行政苦情処理機能を併せ持つ制度である。もちろん各国に伝播する過程の中で多義語化が進み、国情に合わせたオンブズマン制度が展開されてきている。我が国の地方公共団体における公的オンブズマンは、行政型とともに「行政救済＝行政苦情処理

<sup>47</sup> 韓国の国民権益委員会については、片岡寛光監修、前掲書、34-36頁参照。

機能型」のオンブズマン制度になっていることは、事実である。

制度を概観すれば、オンブズマンに調査権を付与している点で、行政監視機能は担保していると考えられるが、加えて、意見表明や勧告などの権限を有する場合も多い。もちろんこれらには強制力はないが、オンブズマンの有する基本的な権限といえよう。同時に一般市民からの苦情申立ての有無にかかわらず、オンブズマン自らの意思に従って調査権を行使する権限（自己発意調査権）も行政監視機能の重要な要素の一つといえることができる。

札幌市では、オンブズマンの職務として「(1)市の業務に関する苦情の申立てを受け付け、簡易迅速に処理すること。(2)常に市政を監視し、自己の発意に基づき、市の業務に関し事案を取り上げ調査すること。(3)市の業務に関し、是正等の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見を表明すること。(4)勧告、意見表明等の内容を公表すること」(札幌市オンブズマン条例第4条)と定めている。また、多摩市では、オンブズマンの職務として「(1)市の業務等に関する市民の苦情を調査し、迅速にこれを処理すること。(2)自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。(3)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)勧告若しくは意見表明の内容又は勧告若しくは意見表明に対する市の機関及び民間福祉事業者（以下「市の機関等」という。）の対応について公表すること」を掲げている（多摩市オンブズマン条例第4条第1項）。さらに、大田区では、オンブズマンの職務として、「(1)福祉サービスに関する苦情の申立てを受け付け、調査し、及び事案を迅速に処理すること。

(2) 自己の発意に基づき、事案を取り上げて調査すること。(3) 申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「苦情等」という。）について、違法又は不当な行為があると認められるときは、必要に応じて区の機関に対しその是正又は改善の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。(4) 苦情等について、必要と認めるときは、関係機関が是正等の措置を講ずるよう区の機関に対し要請すること。(5) 苦情等の原因が制度に起因し、それが著しく不合理であって改善する必要があると認めるときは、その旨の意見を表明すること」(大田区福祉オンブズマン条例第5条)と規定している。これに対し、北海道は苦情審査委員の所掌事項として「(1) 道の機関の業務の執行に関し、審査をすること。(2) 道の機関の業務の執行に関し、是正又は改善の措置を講ずるよう勧告し、及び制度の改善を求める意見の表明をすること。(3) 勧告、意見の表明等の内容を公表すること」(北海道苦情審査委員条例第4条)と自己発意調査権を認めていない。もっとも、北海道の制度が「オンブズマン」という名称を使用せず「苦情審査委員」としている点から「行政救済＝行政苦情処理機能」に重点を置いた制度であることが推測できる。

この観点から今回の実態把握アンケート調査全体の結果をみると、オンブズマンや委員等が自己発意調査権を有しているものが26団体、自己発意調査権を有していないものが32団体となっている。

### 第3節 課題と展望

今回の調査結果でも明らかなように、我が国の地方公共団体に置かれるオンブズマンはいずれも執行機関に設置される行政型である。地方自治法上のオンブズマンの位置付けには、①執行機関のひとつとして設置する、②地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関として設置する、③現行の市民相談室などの類似制度を強化する制度として導入する、④地方自治法第174条により専門委員として設置するなどが考えられる。このうち①は、地方自治法第180条の5の規定に抵触する疑いがあり、②については附属機関、③・④については、いずれも補助機関であり職務執行の独立性の確保が不十分となるおそれがあることなどが指摘されている。

繰り返し述べてきたように、オンブズマン制度の一般的な特質としては、市民からの苦情や自己発意により行政機関などから独立した調査権を有し（独立性）、必要に応じて外部からの圧力を受けずに意見表明や勧告を行うことができ（中立性・公平性）、独任制で迅速な対応が可能であり、一般的に費用は無料であることがあげられる。一般市民の権利を正當に保障する手段として有益であり、行政側にとってもオンブズマンにより、その正当性が明らかになれば、信頼性を回復することができる。また、オンブズマン制度の導入により、職員間にこれまで以上の緊張感が生じることや意識改革に連関することなども特質としてあげることができる。

特に、我が国の地方公共団体においては、市民の権利を擁護するための既存の制度である行政不服審査、監査委員制度、広聴としての市民相談などが採用されており、これらの制度に存在しないようなメリットが見出されない限り、「屋上屋を架するもの」という批判は免れないであろうし、その普及の促進にも困難性がつきまとうことになろう。特に近年における行政不服審査法の改正、外部監査制度の導入は、この問題を顕在化させる可能性も包含しているともいえよう。

2006（平成18）年の地方自治法の改正で「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる」（100条の2）という条項が加えられたことにより、我が国の地方公共団体においても議会型の公的オンブズマン制度を導入できる素地が整ったともいえよう。現時点では、その動向はみられないが、今後の活用が期待される場所である。

今回の調査研究を通じて明らかになった我が国の地方公共団体におけるオンブズマン制度の新動向として見落とせないのが、「特殊（個別）オンブズマン制度の多様化」であろう。福祉分野のオンブズマン制度の導入については、福祉行政の不公正な問題が具体的に発生したことを契機とするものではなく、福祉サービスの権利を適切に擁護してほしいとする福祉関連団体の要望などが大きく影響したものといえる。また、福祉制度の利用者に社会的に弱い立場の人が多く、これらの人々の権利や利益を積極的に擁護しようとする考え方

が、苦情のより中立・公平かつ簡便・迅速に処理する仕組みが必要である我が国の特殊（個別）オンブズマン分野における福祉オンブズマン制度の増大の背景にあるものと考えられる。人権分野、情報分野そして環境分野のオンブズマン制度導入の背景にも同様の傾向がみられるが、これらの分野は、特に早期の解決が要請される分野でもあり、オンブズマンが有する「簡易・迅速性」の側面が重視される分野でもある。地方分権の進捗に伴って、今後もこの傾向は続くものと思われる。

同志社大学の今川晃教授は、アジア諸国のオンブズマン制度を考察する中で、「オンブズマン制度はガバメントの腐敗防止等ガバメントの改革を促す一つ的手段から、サービスの提供をマネジメントする中心的な役割を果たすガバメントの改革を促進させる機能（それは同時に良きガバナンスを形成する機能）へとその役割の重点を移行させていくことになる」と指摘している<sup>48</sup>。前述のごとく、我が国の地方公共団体におけるオンブズマン制度導入の背景にも、政治や行政における不祥事の発生が契機となっているものが多い。1990（平成2）年の川崎市市民オンブズマン制度の導入もリクルート疑惑問題など一連の不祥事の発生によって行政監視、職員倫理の確立について市民の関心が高まり、市長選挙においてもオンブズマン制度の導入がひとつの焦点とされ、これが契機となっており、オンブズマン制度導入の初期の主目的は「不正の監視」であったとも考えられる。今後は、「良きガバナンスの構築や公共サービスの改善」の側面も重視されてくることになろう。そのためには、苦情処理や自己発意調査の過程を通じて、オンブズマンが積極的に制度やサービス改善などの意見表明や勧告を行っていくことも重要であろう。またこのことが、オンブズマン制度のPR効果を生じせしめることはいうまでもない。

我が国では川崎市や中野区で公的オンブズマンが導入されてから、四半世紀が経過したことになり、この間には、新たにオンブズマン制度を導入する地方公共団体や逆にオンブズマン制度を廃止する地方公共団体など様々な動向がみられる。また、前述のように「特殊（個別）オンブズマン」から「一般（総合）オンブズマン」への管轄権の拡大や「特殊（個別）オンブズマン」の新設による「一般（総合）オンブズマン」の管轄権の分割などもみられる。これは、同制度が様々な形態で展開されてきた証でもある。今後は、各地方公共団体が、財政難のなかで、オンブズマン制度の意味を正しく理解し、自らの地方公共団体に適合した創意工夫あふれるオンブズマン制度を導入していくことが期待される。

---

<sup>48</sup> 片岡寛光監修、前掲書、244頁。