



## 自治体福祉オンブズマンの現状と展望 大田区福祉 オンブズマンとしての経験から

著者	清水 浩一, SHIMIZU Koichi
雑誌名	明治学院大学社会学・社会福祉学研究 = The Meiji Gakuin sociology and social welfare review
巻	140
ページ	33-70
発行年	2013-03-04
その他のタイトル	The Current State and Issues of Municipal Welfare Ombudsman : From the Experiences as a Welfare Ombudsman for Ota Municipality
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10723/1427">http://hdl.handle.net/10723/1427</a>

# 自治体福祉オンブズマンの現状と展望

——大田区福祉オンブズマンとしての経験から——

清 水 浩 一

## はじめに

私は2008年4月、東京都大田区長からの辞令交付を受けて大田区福祉オンブズマンとして福祉行政に関わることとなった。そして本論文執筆時点で約4年半が経過した。この間、50件を超える苦情申立を担当し、その他に申立までには至らなかった苦情相談も相当数あった。これは私自身にとっても大変有意義な経験であった。さまざまな現実に触れて、それこそ生きた社会福祉を学ぶことができたし、社会福祉のあり方、オンブズマン制度のあり方などいろいろなことを考える機会が多かった。

本論文ではこれらの貴重かつ刺激的な経験に動機づけられ、理論的な整理と今後の展望を素描したものである。その過程で客観的なデータが得られない事象については、大田区における私自身の体験で補っている部分が随所にある。あらかじめご了承ください。

さて自治体に福祉オンブズマン制度が最初に導入されたのは1990年（平成2年）、東京都中野区においてであった。その後横浜市、世田谷区、三鷹市の順に導入されていったが、他自治体への普及の速度は緩慢であった。ところが介護保険法の施行、社会福祉法の制定などの影響もあってか2000年に入ってから首都圏・近畿圏の自治体を中心に急速な拡がりを見せていった。ブームがブームを呼ぶ状況であったと言ってよい。日本の社会福祉が急激に現代化していく

象徴的な出来事であったとさえ言えるだろう。オンブズマン制度は権利擁護・利用者支援を目的とするからその目覚ましい普及は、まさに新しい社会福祉の幕開けを予感させるものであった。そして理論的な研究においてもオンブズマン制度は1980年代後半から始まる一連の社会福祉改革の必然の結果として受け止められ、その延長上に位置づけられるものとして考えられた。期待が入り混じったプラスイメージで論じられる印象が強かった。しかし、まずは制度導入ありきが熱望され、(相当程度の権限を付与することになる) オンブズマンに誰がどのような選出方法で任命されるべきか、職務内容の原則的な指針は何か、などの(必要不可欠な)議論はほとんどなされなかったように思う。大学教員や弁護士などが暗黙に想定されていただけだったと思う。この点に私は強い違和感を抱いていた。

一方「ブーム」は2004年には去っていった。「ブーム」は首都圏・近畿圏の空間で沸き起こった現象であり、それ以外の自治体には広がらなかった。制度を導入した自治体でも申立件数等の活動実績が徐々に低下傾向を見せ始める。社会福祉改革の理念が色あせ、権利擁護・利用者支援の実績も後退しつつあるのか？ それともオンブズマン制度が不要なほどに、現実の社会福祉が進化していったのか？

こうした状況に関する研究の側からのアプローチは不十分なように見える。ブームが去ると研究熱も冷めて行くのかも知れない。このままの状況が推移すると自治体オンブズマン制度は今後、その存在意義が問われて縮小ないし廃止されていくであろう。憂えるべき現実が蔓延しつつあるのである。

本論文では、やや悲観的すぎるかも知れない現実認識から出発して、「ブーム」から約10年が経過した現在の制度の<厳しい>現実をもう少し具体的に描き出したいと思う。しかしそれと同時に、この制度が権利擁護・利用者支援という本来的なミッションを今後とも十全に発揮していくための条件も模索したい。全国レベルから見れば一部自治体での導入とはいえ、せっかく導入した制

度である。崇高な使命を帯びた歴史的財産をみすみす手放したくないからである。

本論文では、「1」でまずはオンブズマン制度の歴史的な経緯とオンブズマンの多様性や類型といった予備的考察を行う。続いて「2」では自治体福祉オンブズマンの導入から現在までの動向について可能な限り現状を紹介しながら検証し、「3」で自治体オンブズマンに関わる根源的な諸問題を論点として整理する。最後に、「4」で私が担当したいいくつかの事例を紹介しながらオンブズマンが直面する現代的課題の典型例を紹介する。

## 1 オンブズマン制度の歴史と類型

### (1) スウェーデンにおける制度発祥と諸外国への普及

オンブズマン (ombudsman) の語源はスウェーデン語で、「権限を与えられた代理人」、「議会の代理人」、「国会オンブズマン」などと一般的に紹介される。スウェーデンでも近代国家の発展過程で国家は議会（立法権）と行政権および司法権に機能が分離してきた。しかしすでに巨大化・複雑化している行政機関を議会が牽制する必要があった。そのため議会から任命された（国会）オンブズマンが創設され、これが中立的・独立的な立場で（行政調査権や公務員訴追権等を駆使しながら）行政監視を行った。19世紀初頭のことであり、これがオンブズマンの起源といわれる。今日の（公的）オンブズマンが行政の内部に置かれ、行政に対して国民の側からの苦情申立を契機に調査・勧告を行う制度であることを考えると、かなり趣の異なる制度であった。その後20世紀後半になって世界に普及していくと同時に、今日の「市民の代理人」としての性格を徐々に帯びてきたとのことである。なおオンブズマンをジェンダーの観点から「オンブズパーソン」と呼ぶ場合もある。しかしスウェーデン語の ombudsman は両性名詞であることからそのまま「オンブズマン」と呼ぶ例が多い。

さてスウェーデンでオンブズマンが「議会の代理人」として登場したのは1809年の民主憲法の制定時であり、憲法で規定された、いわば強力な権限が付与された官職であった。さらにこのオンブズマンの語源の歴史をさかのぼれば、「中世のゲルマン民族社会において『不法な行為による被害者に代わって不法行為者から補償金を取り立てるために選任された者』をオンブズマンと呼んでいたことに由来する」と指摘する向きもある<sup>(1)</sup>。その後、スウェーデンから世界にオンブズマン制度が普及していくにはかなりの年数を要した。例えばデンマーク（1955年）、ニュージーランド（1962年）、ノルウェー（1963年）、イギリス（1967年）……といった具合である<sup>(2)</sup>。1809年からのこの間、約150年の時間を要したわけだが、この間の状況についての言及はあまりなされていない。なおこの過程で「議会の代理人」から「市民の代理人」へと徐々に比重を変えていった。

## （2） わが国における制度導入とその特質

わが国にはオンブズマンの類似制度として行政相談制度が1955年以降、総務省所管で実施されていた。しかし公正中立さをさらに徹底する意味でオンブズマン制度への研究と実際の導入が模索され、諸外国の研究や紹介は1960年前後から公法学者の間で始まっていた。しかし政府による具体的な導入の議論はロッキード事件がきっかけであった。腐敗防止を目的にオンブズマン制度を検討するため、1980年に行政管理庁（現総務省）に「オンブズマン制度研究会」が設置された。しかし1981の第二次臨時行政調査会でオンブズマン制度の研究が開始されたため、行政管理庁の作業は一旦停止となる。1983年になると同調査会の最終答申を受けて行政管理庁の作業が再開、1986年に報告書がまとまった。これを受けて1987年に総務庁に「行政苦情救済推進会議」を発足させた。しかしながら結果的には今日まで国レベルのオンブズマン制度は日の目を見ていない。公的な領域でのオンブズマン制度の導入は、わが国ではもっぱら地方

自治体の先駆的な試みによるものであった。

さてその自治体レベルの動向を見ると、1990年、川崎市が市民オンブズマンの条例を制定したのが始まりである。これも川崎市の現役の助役がリクルート事件に関与、出直し選挙（1989年11月）で市長への立候補者がオンブズマン制度の導入を公約に掲げ、当選後、新市長が川崎市市民オンブズマン制度を発足させ、全国的な関心を集めた。これは日本初の（市レベルにおける）一般オンブズマンのスタートであった。一方、都道府県レベルでは1995年2月に沖縄県の行政オンブズマン、1996年2月の宮城県県政オンブズマンと続いた。このうち宮城県の導入でも前知事の汚職、官官接待、カラ出張などの不祥事から県民の信頼を回復するために導入されたという。

一方、東京都中野区が川崎市と同じ年の1990年に「福祉サービス苦情調整委員」制度を条例で定めたが、これは社会福祉サービスに特化したわが国初の公的な福祉オンブズマン制度として大きな注目を浴びた<sup>(3)</sup>。そしてその後の1990年代にこの種のオンブズマン制度が横浜市（1995年）、世田谷区（1996年）、三鷹市（1997年）と拡がっていった。しかしその拡がり方は緩慢であった。ところが後に触れるように、この福祉オンブズマンは2000年代に入ると首都圏や近畿圏の自治体を中心に一挙に拡がりを見せることとなる。これは一種の「ブーム」とも言えようが、この背景には介護保険制度の導入や社会福祉法制定による苦情解決制度の導入などがあり、加えてブームがブームを呼んだという側面もあろう。

ところで本論文の主題でもある、自治体による福祉オンブズマンの導入・普及は、これまでの国や川崎市などによる経緯や動向とは若干趣を異にする。いわば苦情の対象を特別な分野に特化しない「一般オンブズマン」に対して、苦情対象を社会福祉の領域に限定した「特殊オンブズマン＝福祉オンブズマン」の普及・発展である。社会福祉の領域においても公的なオンブズマン制度である故、市民による行政への苦情解決の推進という本質は共通している。しかし

福祉オンブズマンにはこれまでとは異なる文脈が存在することに注意を向ける必要がある。それは福祉サービスの利用者は経済的・身体的・精神的なハンディを背負っている場合が多く、社会福祉の措置時代にはさまざまな権利が侵害されがちな人々であった。こうした利用者の人々の権利擁護を積極的に図る必要があるとの認識が福祉改革の流れの中で広がってきた。福祉オンブズマン制度は単に行政分野における苦情解決制度の導入といった一般的な議論だけではなく、わが国の社会福祉制度の有り様とその変化に大きく関係しているという視点が必要なのである。

### (3) オンブズマン制度の類型

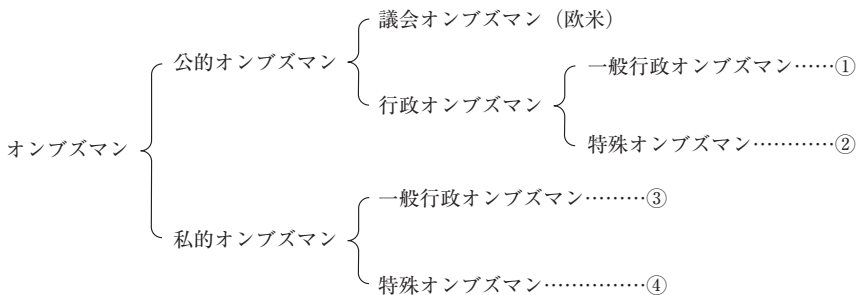
オンブズマン制度は一般市民から見ればわかりにくい制度かも知れない。それはオンブズマンという名称がさまざまな領域の活動に使用されていることによる。マスコミでよく報道される内容に「市民オンブズマン」が行政の不正を告発・追求したとするものがある。この種のニュースによって、一般市民の中にオンブズマン＝市民オンブズマンのイメージが定着してきたと考えてよい。この「市民オンブズマン」は、本論文で取り上げている福祉オンブズマンとは文脈も制度も全く異なる。

「市民オンブズマン」は当該行政とは全く関係のない外在的な組織で、弁護士や会計士など専門的な知識を持った人々が中心となって構成されている。そして情報公開・住民監査請求・マスコミの活用、住民訴訟などの多様な手段を駆使しながら、行政機関や議会による出張旅費・食料費の支出などにおける行政の腐敗、公金の無駄遣いなどを告発してきた。行政などの権力機構から完全に独立し、行政の問題点を隅々まで洗い出し、改善を迫るという意味では、市民の側からの政治・行政のチェックという役割・機能を純粹に、ある場合には極端に体現している。政治権力に対して徹底して対立するその基本姿勢は、スウェーデンの「議会の代理人」であれ市民に対する苦情解決制度であれ、それ

らが政治・行政機関の一環に組み込まれているという側面と比較すれば、本質的に異なる。その意味で「市民オンブズマン」は（徹底した）民主主義社会の構築にあたっては不可欠の構成要素になっているとの評価を与えてよからう。行政の腐敗や公金の無駄遣いなどのチェックは本来、現存する「監査委員」制度によって監視されるべきであった。しかし市民オンブズマンによる数々の告発は、この「監査委員」制度が十分機能していないことを意味している。

以上見てきたように、オンブズマン制度を語るときは、どのようなオンブズマン制度を想定して語るのかについての前提がいつも必要である。そのためにオンブズマン制度の類型を一望できる体系図を下に示す。

オンブズマンの類型はさまざまな整理の仕方が可能である。図1ではオンブズマンの類型としてまずは設置の主体が公的であるか私的であるか、次に公的なオンブズマンの場合は議会が設置するか行政の一機関とするかに着目している。その上でオンブズマンの守備範囲が社会福祉領域などの特殊な領域に限定するか、行政分野全てとして特に限定を設けない（一般）とするかによる類型



- 《例》①川崎市市民オンブズマン etc.  
 ②中野区・福祉サービス苦情調整委員 etc.  
 ③市民オンブズマン etc.  
 ④湘南福祉ネットワーク・オンブズマン etc.

図1 オンブズマン制度の類型



が可能である。本論文が照準するオンブズマン制度は自治体が設置する福祉オンブズマンなので、図1では②の「特殊オンブズマン」ということになる。本論文ではこの型のオンブズマンを「自治体福祉オンブズマン」と称し、以下、一貫してこの名称を使用することとする。なお社会福祉領域以外の特殊オンブズマンの例をスウェーデンに見ると、公正取引、消費者、男女雇用機会均等、人種差別禁止、子ども、障害者、プレス……などがあり、それぞれ〇〇オンブズマンと呼ばれる<sup>(4)</sup>。

## 2 自治体福祉オンブズマンの現在

### (1) 福祉改革と自治体福祉オンブズマン

先に私は自治体福祉オンブズマンがわが国の社会福祉制度の有り様とその変化に大きく関係していると指摘した。社会福祉の利用方式が措置制度であった時代には、福祉サービスといえば福祉施設が中心であったし、そこで苦情を申し立てるということは極めて困難であった。苦情に対応する法的な制度も生活保護法の不服申立制度か行政不服審査くらいしかなかった。

しかしながら、その措置制度から契約制度につながる福祉改革の時代が来る。それらの背景には1970年代の経済成長の急激な減速と国家財政の硬直化、高齢化社会を目前とした「日本型福祉社会論」などの福祉見直し論、1981年に発足した第二次臨時行政調査会の数次にわたる答申などがあった。これら一連の動きは「小さな政府」を目指し、わが国の社会福祉に厳しい対応を迫るものであった。国庫負担の補助率削減は地方への分権化の契機となった。また在宅福祉サービスの浸透は地方自治体の存在意義を高めた。また在宅福祉サービスの促進は必然的に社会福祉の利用対象の普遍化と有償化・市場化をもたらし、さらに福祉サービス供給主体の多様化・市民参加をも促進した。変化はさらに続いた。20世紀末の介護保険法の制定や社会福祉基礎構造改革の議論は戦後日本の措置

制度（＝基礎構造）からのより徹底した脱皮を目指し、契約方式の導入を前提とした社会福祉法の成立へと結実していった。

こうした1980年代半ばに始まる一連の社会福祉改革は、当然ながら個々の利用主体の人権への配慮を志向し、権利擁護や利用者支援の概念に発展する。この権利擁護の一環として苦情解決制度（≡福祉オンブズマン）の導入・発展をもたらすこととなった<sup>(5)</sup>。これら一連の動向を包括的に研究した島田肇は、1990年代から見られた（行政型の）「福祉オンブズパーソン」が登場した環境を「在宅型社会福祉の展開」と「市町村行政主体の社会福祉運営」の普及に求めている<sup>(6)</sup>。

## （2）自治体福祉オンブズマン制度の普及とその特質

1990年（平成2年）の川崎市市民オンブズマンと東京都中野区の福祉サービス苦情調整委員は日本のオンブズマン制度の幕開けとなった。当然ながら当時国民の大きな注目を集めたが、この二つの制度は諸外国のオンブズマン制度と異なり、川崎市も東京都中野区も（国の制度ではなく）地方自治体が主体的に創意工夫を重ねて導入した制度である。そしてこの傾向は現在も変わらない。もう一つ加えるべき点は、川崎市の制度は行政一般の苦情解決を目的とした「一般オンブズマン」で、東京都中野区は福祉サービスの苦情解決に特化した「特殊オンブズマン」ということである。川崎市の制度導入は政治腐敗・汚職事件が直接的な引き金になったが、東京都中野区の制度は社会福祉の変化をいち早く察し、理念を先取りした側面が強い。こうして2つの制度の背景は異なるものの、他自治体への刺激となり、制度導入にあたっては手本となり、参考にされた。

以下では本論文のテーマに即して、（東京都中野区が先鞭をつけた）自治体福祉オンブズマンのその後の展開を見てみよう。表1は総務省主催連絡会の配布資料やこれまでオンブズマンについて論じられた著書・論文で紹介された制

度、一部のインターネットで探し当てた資料等を寄せ集めて私が独自に作成したものである。日本の全自治体を網羅的に調べたわけではないので、この表では紹介されていない自治体も存在する可能性を否定するものではない。こうした限界を承知で、以下表1に基づいて自治体福祉オンブズマンの経緯と現在の状況を見てみたい。

表1を一見すると極めて明らかな特徴を把握できる。

**特徴Ⅰ** 主な一般行政オンブズマンが1990年代に導入されてきたが、自治体福祉オンブズマンの普及は2000年代に入ってからである。いわば一般行政オンブズマンの導入がやや先行していた様子がうかがわれる。

**特徴Ⅱ** 1990年に中野区が導入した自治体福祉オンブズマンは、1990年代は横浜市、世田谷区、三鷹市、文京区の5自治体のみで緩慢であったが、2000年～2003年度の4年間で一挙に拡大していった。当時ブームと言われた所以である。しかし2004年度意向はブームも去り、新規に導入する自治体は極端に少なくなった。

**特徴Ⅲ** 自治体福祉オンブズマンを導入した自治体は明らかに首都圏と近畿圏の大都市に集中している感がある。

**特徴Ⅳ** 自治体オンブズマンの名称は多様である。

以上の結果から、自治体福祉オンブズマンは2000年代に入ってもなく、わずか4年間の間に首都圏と近畿圏の限定された地域で爆発的に普及したが、制度の導入自体は間もなく頭打ちとなった。福祉オンブズマン制度を導入した20数自治体を調査した高山由美子はこうした状況について「福祉オンブズマン制度を導入している自治体は圧倒的に少数派であり、また導入自治体の地域は東京都と大阪府で全体の70%以上を占めていることから、現状においては、いわゆる都市型の制度ということができるかもしれない」と指摘した<sup>(7)</sup>。

福祉サービスは介護保険制度に限らず、全国の自治体でほぼ同様のサービス

自治体福祉オンブズマンの現状と展望

表1 自治体福祉オンブズマンの動向

設立年度	(参考) 主な一般行政オンブズマン	自治体福祉オンブズマンの名称	
		都道府県	
1990 平成2年	川崎市市民オンブズマン制度	東京都	中野区福祉サービス苦情調整委員
1992 平成4年	諫早市市政参与委員		
1993 平成5年	新潟市行政評価委員会 鴻巣市オンブズマン		
1995 平成7年	沖縄県行政オンブズマン 西尾市行政評価委員会	神奈川県	横浜市福祉調整委員会
1996 平成8年	宮城県県政オンブズマン 藤沢市オンブズマン	東京都	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会
1997 平成9年		東京都	三鷹市福祉オンブズマン (2000年4月から一般オンブズマンへ)
1998 平成10年	川越市オンブズマン 新座市オンブズマン		
1999 平成11年	新宿区区民の声委員会 山梨県・行政苦情審査員 北海道苦情審査委員 秋田県民行政相談員 御殿場市オンブズマン 上尾市市政相談委員	東京都	権利擁護センター安心サポート文京：福祉サービス苦情等解決委員会
2000 平成12年	府中市オンブズパーソン	東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 愛知県 埼玉県 埼玉県 埼玉県 大阪府 大阪府	大田区福祉オンブズマン 多摩市福祉オンブズマン 足立区高齢者福祉サービス苦情等解決委員会 武蔵野市福祉公社 狛江市介護保険苦情相談員 東久留米民間福祉オンブズパーソン制度 東久留米市苦情処理委員会 小金井市介護サービス苦情調整委員 調布市オンブズマン (2002年4月から一般オンブズマンへ) 岡崎市福祉調整委員会 戸田市介護福祉オンブズマン 東松山市介護サービスオンブズマン 東松山市福祉サービスオンブズマン 豊中市介護保険サービス苦情調整委員会 吹田市福祉保健サービス苦情調整委員

自治体福祉オンブズマンの現状と展望

		大阪府 福井県	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員 鯖江市福祉サービス苦情調整委員会
2001 平成13年	札幌市オンブズマン	北海道 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 千葉県 東京都 神奈川県	函館市福祉サービス苦情処理委員 日野市福祉オンブズマン 福祉サービス利用支援センター「サポートみなと」 杉並区福祉サービス支援センター 板橋区保健福祉オンブズマン 町田市介護保険苦情相談調整会議 日野市福祉オンブズパーソン 我孫子市保健福祉サービス調整委員 葛飾区介護保険サービス等苦情調整委員 和泉市介護保険苦情調整委員
2002 平成14年	つくば市オンブズマン 富山市行政苦情オンブズマン	神奈川県 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 埼玉県 千葉県	川崎市人権オンブズパーソン(子ども) 江東区介護サービス向上委員会 目黒区保健福祉サービス苦情調整委員制度 江戸川区福祉サービス苦情等解決委員 国立市保健・福祉サービス苦情等解決委員会 西東京市保健福祉サービス苦情調整委員会 越谷市福祉保健オンブズパーソン 浦安市福祉サービス苦情解決事業
2003 平成15年	上越市オンブズパーソン 八女市総合オンブズパーソン 昭島市総合オンブズパーソン	東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 東京都 大阪府 島根県	千代田区保健福祉オンブズパーソン(介護保険オンブズパーソン2001/4から発展) すみだ福祉サービス権利擁護センター 福祉サービス権利擁護室サポートとしま：苦情解決委員会 葛飾区福祉サービス苦情調整委員制度 小金井市福祉サービス苦情調整委員 練馬区保健福祉サービス苦情調整委員 箕面市保健福祉苦情調整委員会 松江市保健福祉苦情調整専門員
2004 平成16年 2006 平成18年 2008 平成20年	北見市オンブズマン	埼玉県 北海道 福岡県	久喜市福祉オンブズパーソン 千歳市保健福祉オンブズマン 北九州市保健福祉オンブズパーソン

が提供される仕組みとなっている。全国の自治体数から見れば制度の導入自治体は結果的には極めて少ないということになる。オンブズマン制度に代わる苦情解決制度が全くないわけではないにしろ、福祉サービス利用者にとってメリットが多いと考えられるオンブズマン制度が何故普及が頭打ちになってしまったのか、これ自体も興味をそそる研究課題となろう。

### (3) 自治体福祉オンブズマンの活動実績

では福祉オンブズマンを導入した自治体の、その後の実績はどのような状況にあったか？ もちろん活動実績は質量多面にわたっての検討が必要だが、ここでは資料の制約からとりあえず数字によって示された「活動実績」に限定して検討したい。

表2は総務省が把握し、連絡会で配布された資料に基づき、福祉オンブズマン導入自治体に限定して私が作成したものである。各自治体の統計の取り方が異なるため、苦情、相談等の用語はそのまま使用している（用語が明記されていない自治体は私が「申立？」と疑問符を加えている）。申立件数は直近の平成22年度についてみると、大田区を除くと年間10件にも満たず<sup>(8)</sup> 実に低調である。もちろん実際の申立には至らないが、日々の面接相談や電話相談の数に着目すれば、この制度の意義を過小評価すべきではない。実際に福祉サービスの利用者に何がしかの貢献をしてきたことは確かであろう。しかしオンブズマン制度の本質は、市民の苦情申立を契機に、オンブズマンが権限を持って調査し、その上で勧告等により行政や事業者の改善を求めることにある。大田区の実績の大きさはオンブズマン室の事務局が広報等により区民に対し制度の周知徹底を図ってきた努力の結果であろう。大田区の福祉行政に問題が多いのでは、と受け止めたなら、それは完全な誤解であると考えべきである。一方、制度の老舗とも言うべき中野区は近年、低調傾向が顕著であり、とりわけ平成20年度と22年度に申立件数が0件であったことは衝撃的である。象徴的な数字とも

表2 福祉オンブズマンの活動実績

平成11年度	函館市福祉 サービス苦情 処理委員		大田区福祉 オンブズマン		世田谷区 保健福祉 サービス 苦情審査会		中野区 福祉 サービス苦情 調整委員		日野市福祉 オンブズ パーソン		横浜 福祉 調整委 員会		吹田市 福祉保 健サー ビス苦 情調整 委員		枚方市 福祉保 健サー ビス苦 情調整 委員		北九州市 保健福祉 オンブズ パーソン	
	苦情	相談等	申立件数	相談件数	諮問	苦情	申立?	申立件数	申立?	申立	総件数	申立?	申立件数	申立?	申立	総件数	申立	総件数
12			10	225	0	109	申立?	18	3	15	申立?	4	22	22				
13	34	61	8	211	3	120	申立?	22	2	53	申立?	2	21	21				
14	42	68	20	253	5	271	申立?	19	3	69	申立?	0	39	39				
15	44	25	41	412	9	252	申立?	14	1	61	申立?	1	31	31				
16	37	27	25	390	9	229	申立?	12	2	67	申立?	0	10	10				
17	49	18	17	440	7	187	申立?	8	4	62	申立?	3	7	7				
18	57	27	25	483	3	185	申立?	8	3	56	申立?	23	1	9				
19	90	27	22	662	5	219	申立?	6	3	52	申立?	18	0	3				
20	84	18	49	684	5	190	申立?	0	2	31	申立?	10	0	5				
21	70	32	56	640	6	201	申立?	6	2	35	申立?	20	1	8				
22	72	31	52	602	0	133	申立?	0	5	58	申立?	12	0	3				

注：函館市は「苦情」と「相談等」は別の概念で両者の合計が「総数」となる。「申立」件数は明示なし。大田区・世田谷区・日野市・北九州市は相談件数・苦情・総件数等の中に申立ないし諮問に繋がった件数を含む。「申立？」は数字の状況から苦情申立に至った件数と思われる。

資料：第13回全国行政苦情救済・オンブズマン制度連絡会・配布資料（抜粋）

言えよう。いずれ詳細に調べてみるべき課題である。

さて表3は大田区が独自に把握した周辺自治体の数字である。この表は一步踏み込んで、申立に至った件数の分野別の数字（平成22年度）を掲載している。ただし大田区の絶対数が多いため、「合計」は大田区を除く6区1市の合計である。この表を見ると申立件数については、大田区も他自治体も生活保護の申立が最も多い。これは近年の生活保護受給者の急増も背景にあると思われるが、大田区だけに限定すれば、生活保護の相談や申立は以前から多い傾向にある。生活保護の場合、担当ケースワーカーが決まっており、生活保護の利用者はケースワーカーとの対人関係でしばしば緊張関係に陥る。このことが大きく関係しているのではと推測している。また生活保護の不服審査も保護の申請者が気軽に利用できる制度でないこともあろう。次に多いのは障害者関係である。介護（≒介護保険）も多いが介護保険の場合は別に制度内に不服審査を持っているので他分野との単純な比較は意味をなさない。

以上、数字から読み取れる自治体福祉オンブズマンの現在の状況を概観して

表3 平成22年度・東京都区內福祉オンブズマンの苦情相談等受付状況

自治体名	相談件数	申立件数	申立件数の分野別内訳					
			高齢	介護	障害	児童	生保	他
大田区	602	52	6	10	15	1	20	
千代田区		2		1	1			
目黒区	79	5			2	1	2	
世田谷区	133	0 ?						
杉並区	13	6			2		4	
板橋区	32	14	1		3	3	5	2
練馬区	188	11		6	3			2
日野市	58	5	1			2	2	
合計	503	43	2	7	11	6	13	4

注：合計は大田区の数字を除いた集計である。

資料：各区『運営状況報告書』から大田区福祉オンブズマン室作成



きた。この制度が期待を抱かれて導入されてきたが、申立件数に限定すれば残念ながらその活動状況は低調であったと言わざるを得ない。ただしこれも繰り返すが、申立件数はオンブズマン活動の核の部分構成するが、それにつながる相談件数等はそれなりの実績がある。この制度が福祉サービスの利用者から見れば依然として、真摯に耳を傾けてくれ、頼りになる制度であることに変わりはないだろう。

### 3 自治体福祉オンブズマン制度の論点

#### (1) 福祉改革の理念とオンブズマン制度の「抵抗勢力」

自治体福祉オンブズマンが1980年代後半以降の社会福祉改革の一つの帰結として誕生したことは先に触れた。いわば社会福祉サービス利用者の権利擁護や利用者支援の理念を具体化する苦情解決制度の一環として導入されてきたのである。戦後わが国の社会福祉が中央集権的な措置制度を中核に整備・拡充されてきたことは、当時の時代状況を勘案すればそのこと自体を批判することは難しい。しかし1980年代のポスト産業社会＝成熟社会に入ってくると、福祉サービス利用者の人権に配慮した一連の社会福祉改革が志向された。在宅福祉の普及に伴い地方自治体が社会福祉の主役になることが期待された。福祉サービスは利用者としてもサービス提供者としても、多くの市民が関わりを持ち、身近な存在となってきた。しかしながら社会福祉には様々な側面でいつも人権の問題を引きずっていた。人権の侵害は軽微なものもあれば深刻な場合もある。このように考えると、自治体福祉オンブズマンの導入と普及は歴史的必然であったとも考えられる。ところが先に見たように、オンブズマン制度の普及は首都圏・近畿圏を中心とした一部自治体にほぼ限定されることとなった。さらに導入された制度の実績を見ると、「相談」はそれなりに多いものの、オンブズマン制度の真髄というべき「申立」件数は近年極めて低調である。このままでは

制度の存続がいずれ危ぶまれることとなろう。

これら一連の現象はどのように説明すべきなのであろうか。制度の歴史的な役割は終えつつあるのであろうか。この間に対する解答を私は持ち合わせていない。ここでは私の大田区におけるオンブズマンとしての体験から、オンブズマン制度は大田区においては重要な役割を担っており、その現実が先に見た実績の多さに現れていると主張したい。オンブズマン制度に対する（潜在的な）ニーズは他の自治体でも全く変わらない筈である。大田区では区民に対する制度の周知徹底と、区行政の一部職員が（状況によっては）オンブズマン制度の活用を市民に勧めていることなども数字に表われているのではと考えている。オンブズマン制度の（良好な）実績は大田区がオンブズマン理念の定着と活性化を行政関係者が一丸となって推進してきた努力の結果である。相談や申立件数が多い＝問題が多い自治体と受け止めたなら、これほどの的はずれな分析はなかろう。

オンブズマン制度の導入は多くの場合、自治体の福祉行政関係者から否定的に受け止められる。現に私自身の（狭い）体験で言えば、首都圏以外の自治体関係者にオンブズマン制度の話をしてしても冷ややかな反応が多い。彼らが言うには、行政は日々、公平・公正な業務に努めている、一部の市民に掻き回されたくない、などであった。よくわかる「心情」ではあるが、ここでは「抵抗勢力」と揶揄しておきたい。こうした事情も背景にあってオンブズマン制度が多くの自治体に普及していない要因の一つではないかと推測している。首都圏や近畿圏のオンブズマン制度導入は地域レベルのブームもあって、公務員の抵抗感を圧倒したのではないかと想像している。しかしこの地域的なブームは、それ以外の地方にはあまり盛り上がりなかつたのである。「抵抗勢力」に勝る勢力が育っていなかつたとも考えられる。

一方デンマークでも昔、同様な状況があったが、やがてオンブズマン制度が公務員に対してメリットがあることが認識され、支持されるようになったこと

が報告されている。篠原はこうした事情を以下のように報告している。

オンブズマン制度が世界に普及する原点となったデンマークでも、この制度が採用される以前には公務員たちはこれに反対したが、それが採用されたのちはオンブズマン制度に好意的になったという。それはオンブズマンが彼らの邪魔者ではなく、むしろ支援者であることに気づいたからである。何故なら多くの事例において公務員の決定が正当であることが立証されたからであり、第三者による裁定によって、むしろ無用な批判にさらされつづけることがなくなったからであった。しかし採用されるまではオンブズマンを自分らの周りを徘徊する警察犬と考える傾向が強い。そこから抵抗が生まれ、この抵抗を破るためには選挙における公約という錦のみ旗が必要になる。

篠原一・林屋礼二編集『公的オンブズマン』信山社、1990.8, p12。

オンブズマンが公務員に歓迎されること自体は、オンブズマンの権力からの独立性という観点から見た場合には危険な側面もある。オンブズマンが役所の側に気兼ねするあまり、結果的に権利擁護・利用者支援の役割が後退するとすれば、それはオンブズマンの自殺行為であろう。自治体福祉オンブズマンには常にその危険性がまわりついていることを当のオンブズマンは自覚せねばならない。

しかし篠原が指摘していることはこうした低次元の問題ではない。実際的な権力や影響力を有する公務員は常に恣意的な判断や不適切な権力行使を行う恐れがあり、それによって生じた市民の不利益はオンブズマンの適正な調査や勧告などによってチェックを受ける。このこと自体を忌み嫌う公務員がいるとすれば論外である。一方公務員の判断や権力行使が適切な場合であっても市民の苦情はありうる。当の公務員がいくら説明しても納得するとは限らない。不満

を抱えた市民がオンブズマンに申立した場合、やはりオンブズマンは公務員の判断を適切であったと回答せざるを得ない。こうした経緯を経て市民は情況を受け入れざるを得ず、公務員は他の業務に労力を費やす環境が整う。こうした場合、オンブズマンの機能・役割は行政や公務員の補完的な性格を帯びることとなる。このことを体感した公務員は適正な業務を心がけると同時に、オンブズマン制度の支持者となる。場合によってはオンブズマン制度の活用を市民に薦めることとなる。

自治体オンブズマン制度の前に立ちはだかる「壁」(≒抵抗勢力)を乗り越える一つのヒントは以上の点にあるのではないか、というのがここでの私の結論である<sup>(9)</sup>。

## (2) 福祉オンブズマン制度の類似制度

自治体福祉オンブズマン制度が首都圏・近畿圏以外の地方になかなか普及せず、すでに導入自治体であっても活動が不活発である理由に、オンブズマン制度の類似制度の存在があることも可能性として考えておかなければならない。

社会福祉に限定して、多少の苦情解決的な性格を帯びる制度を列挙すると以下のようなになる。

- A 行政相談制度
- B 行政不服審査制度
- C 生活保護法における不服申立制度
- D 社会福祉法における第三者評価制度（および都道府県社会福祉協議会に設置される運営適正化委員会）
- E 介護保険制度における不服審査制度
- F 各サービス事業者における苦情解決の仕組み
- G その他、各自治体の広聴制度（市長への手紙等を含む）

それぞれの制度に一長一短はある。が、こうした制度と一部重なりつつも福祉オンブズマン制度の利点は迅速性、アクセスの良さ、公正中立性、効率性（救済率の高さ）等が一般的に指摘されてきた<sup>(10)</sup>。いずれにしても社会福祉の領域における苦情解決のルートは複数あり、全体的な状況を把握するための統計に不備はあるものの、それぞれの活動実績があるはずである。そうした状況を本郷秀和と荒木剛は、社会福祉法の制定や介護保険法施行後の状況について「特に高齢者の介護サービスに関わる苦情対応は、(i) 施設による苦情対応、(ii) 市区町村による苦情対応、(iii) 運営適正化委員会による苦情対応、(iv) 国民健康保険団体連合会による苦情対応等が存在している」とその重層的な制度の実情を紹介している<sup>(11)</sup>。したがって社会福祉の苦情相談の動向をオンブズマン制度の活動実績だけで見ると、それは大きな過ちを冒す。

ここで確認すべき重要な点は、よく整った内容を持つオンブズマン制度は、その「利点」を最大限に生かすことによって、他に類似制度があったにせよ、わが国の社会福祉にとって大変大きな財産になっていることに確信を抱くことである。

### (3) 自治体福祉オンブズマン制度の「質的」な課題

#### 1) オンブズマン制度自体の諸問題—制度存立に関わる問題

##### i) オンブズマンの行政からの独立性について

わが国の自治体オンブズマン制度は、1990年の川崎市の市民オンブズマンや中野区の福祉オンブズマン制度などが先鞭を付けた。それに続いた各自治体のオンブズマン制度も条例や要項等による根拠規程の整備がなされ、オンブズマンの権限や定員・任期、職務内容、報告、事務局の構成等、ほぼ共通した枠組みとなっている。ここではそれらを詳細に触れる余裕はないが、制度の内容に関わる諸問題は制度発足当時すでに議論されていた。そして約10年の時間が経過した現在、実際にはどのような状況にあるのかといった観点からの検討は必要

である。本論文では独自に調査したわけではないので現在の状況を報告できる立場にはないが、少なくとも私自身の経験等を踏まえながら仮説的な言及ができればと考えている。

まずは、オンブズマン制度が制度として機能するための要件として篠原は前掲書で①独立性の問題としてオンブズマンの解職制限や事務所庁舎外設置、②情報検索の権限、③法・条例の改正を求める権限（単なる苦情処理機関との相違点）、④職権の保持（発意調査）の4点をあげている。一方、多賀谷一照は同書で「オンブズマンと行政機関の距離」に関して「元来、オンブズマンは行政と一定の距離を保ち、行政に対して外在的コントロールを行うことをその役割とするものである。（中略）しかしながら、わが国の公的オンブズマンは行政機関の附属機関として設置されているに過ぎず、（中略）オンブズマン自体は外部の有識者が任命されるとしても、その事務局の一部もしくは全部は、当該自治体の職員により構成されている」として、独立性の困難さを指摘し、市民オンブズマンとは対照的であるとしている<sup>(12)</sup>。また堀越栄子は「行政オンブズマンはそもそも、行政を監視する機関を行政の附属機関として置くわけであるから、矛盾を含んだ制度であるといえよう」と指摘する<sup>(13)</sup>。

こうして公的福祉オンブズマンの存立それ自体が矛盾を抱えながらスタートし、今日に至っている。オンブズマン制度の普及や活動実績が芳しくないのは、こうした存立の基本に関わることも関係があると考えべきか。先に私はオンブズマン制度が地域的に拡がっていかないことの要因として、公務員の抵抗感の存在を指摘したが、そもそも存立自体に無理があったことも考慮に入れなければならないのか。篠原も堀越も存立の矛盾を指摘すること自体が目的だったのではなく、公的福祉オンブズマンが乗り越えるべき特別なハードルの存在を指摘し、注意を促すことが目的であったと思う。

ここで私自身の経験から言わせてもらうなら、大田区のオンブズマン室は本庁舎の2階にあり、篠原のいう「庁舎外設置」の条件を満たしていない。そし

て区民の苦情内容は民間事業者への苦情ばかりでなく、大田区が提供しているサービスや業務に対する苦情も多い。しかし条例に基づく調査や勧告<sup>(14)</sup>等を行う場合に、行政の側の事情に配慮したり、遠慮したりという感覚は私自身記憶にないし、他のオンブズマンもそうであると確信する。公的福祉オンブズマンは確かに行政の一環に位置し、「身内」の行政や職員に厳しいことを指摘しなければならない側面があることは承知している。特に事務局職員は人事異動で配属されるので、かつての上司や同僚との関係で気を使う場合も多々あろう。しかしオンブズマンは外部の人間であるから、行政におもねる気がなければ、意外に本来的な機能を発揮できるのではとの印象を抱いている。事務室を庁舎外に移動させたとしても、その違いは実感できないとも思われる。ただ行政の附属機関であるゆえ、行政からの独立性が損なわれるリスクを日々意識しつつ、自覚を心がけることが重要だと考える。

ii) オンブズマンの発意調査について

次に篠原が要件とした④職権の保持（発意調査）に関わる問題が重要である。「発意調査」とは、苦情申立の有無に関わりなく、オンブズマンが問題の存在を感じた時に、オンブズマンの判断で自らの権限を行使しつつ調査・勧告等を行うことである。仮に福祉オンブズマンが正式な苦情申立があって初めて動けるという制度であるなら、オンブズマン制度はその苦情解決に関する単なる諮問機関になってしまうであろう。苦情の有無に関係なくオンブズマンが問題を感じた時に、職権を持って調査し、必要に応じて篠原の言う③法・条例の改正を求める権限（勧告等）を行使できなければ、オンブズマンの制度は中途半端なものになってしまう。しかしながら自治体福祉オンブズマンは当初からこの発意調査の権限を条例等で規定している自治体は少数派であった。表4は○が導入、×がなし、無記入が不明という意味である。これを見ると老舗たる中野区や三鷹市は発意調査を認めていない。2000年代以降の爆発的な制度普及期を見ても導入自治体は明らかに少数派である。公的自治体の独立

自治体福祉オンブズマンの現状と展望

表4 自治体福祉オンブズマンの発意調査・連絡会加入状況

設立年度	自治体福祉オンブズマンの名称		発意調査の有無	総務省主催連絡会
	都道府県			
1990 平成2年 1992 平成4年 1993 平成5年	東京都	中野区福祉サービス苦情調整委員	×	加入
1995 平成7年	神奈川県	横浜市福祉調整委員会	○	加入
1996 平成8年	東京都	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会	○	加入
1997 平成9年	東京都	三鷹市福祉オンブズマン（2000年4月から一般オンブズマンへ）	×	
1998 平成10年 1999 平成11年	東京都	権利擁護センター安心サポート文京：福祉サービス苦情等解決委員会	×	
2000 平成12年	東京都	大田区福祉オンブズマン	○	加入
	東京都	多摩市福祉オンブズマン	○	加入
	東京都	足立区高齢者福祉サービス苦情等解決委員会	×	
	東京都	武蔵野市福祉公社	×	
	東京都	狛江市介護保険苦情相談員	×	
	東京都	東久留米民間福祉オンブズパーソン制度	×	
	東京都	東久留米市苦情処理委員会	×	
	東京都	小金井市介護サービス苦情調整委員	○	
	東京都	調布市オンブズマン（2002年4月から一般オンブズマンへ）		
	愛知県	岡崎市福祉調整委員会	×	
	埼玉県	戸田市介護福祉オンブズマン	×	
	埼玉県	東松山市介護サービスオンブズマン	○	
	埼玉県	東松山市福祉サービスオンブズマン	○	
	大阪府	豊中市介護保険サービス苦情調整委員会		
大阪府	吹田市福祉保健サービス苦情調整委員	×	加入	
大阪府	枚方市福祉保健サービス苦情調整委員	×	加入	
福井県	鯖江市福祉サービス苦情調整委員会			
2001 平成13年	北海道	函館市福祉サービス苦情処理委員		加入
	東京都	日野市福祉オンブズマン	○	加入



自治体福祉オンブズマンの現状と展望

	東京都	福祉サービス利用支援センター「サポートみなと」	×	
	東京都	杉並区福祉サービス支援センター	×	
	東京都	板橋区保健福祉オンブズマン	×	
	東京都	町田市介護保険苦情相談調整会議	×	
	千葉県	我孫子市保健福祉サービス調整委員	×	
	東京都	葛飾区介護保険サービス等苦情調整委員	○	
	神奈川県	和泉市介護保険苦情調整委員		
2002 平成14年	神奈川県	川崎市人権オンブズパーソン（子ども）		加入
	東京都	江東区介護サービス向上委員会	×	
	東京都	目黒区保健福祉サービス苦情調整委員制度	○	
	東京都	江戸川区福祉サービス苦情等解決委員	×	
	東京都	国立市保健・福祉サービス苦情等解決委員会	×	
	東京都	西東京市保健福祉サービス苦情調整委員会	×	
	埼玉県	越谷市福祉保健オンブズパーソン		
	千葉県	浦安市福祉サービス苦情解決事業		
2003 平成15年	東京都	千代田区保健福祉オンブズパーソン（介護保険オンブズパーソン2001/4から発展）	○	
	東京都	すみだ福祉サービス権利擁護センター	×	
	東京都	福祉サービス権利擁護室サポートとしま：苦情解決委員会	×	
	東京都	葛飾区福祉サービス苦情調整委員制度		
	東京都	小金井市福祉サービス苦情調整委員		
	東京都	練馬区保健福祉サービス苦情調整委員		
	大阪府	箕面市保健福祉苦情調整委員会		
	高根県	松江市保健福祉苦情調整専門員		
2004 平成16年	埼玉県	久喜市福祉オンブズパーソン		
2006 平成18年	北海道	千歳市保健福祉オンブズマン	×	
2008 平成20年	福岡県	北九州市保健福祉オンブズパーソン	×	加入

注：「総務省主催連絡会」の空欄は未加入を示す。「発意調査の有無」の空欄は未確認を示す。

性は当初も現在も、完全な形で保証されていない。高山由美子は先に紹介した調査報告の中で、発意調査を導入している自治体は42.9%と全体の半数以下にとどまっている実情を指摘した。その上で発意調査を導入することが「住民および福祉関係者に対して、福祉オンブズマンが、単に『待ち』のオンブズマンではなく、『活動する』オンブズマンであることを表明することになる」と指摘している。

### iii) オンブズマンのネットワーク（情報交換）について

自治体オンブズマンを所管する国の機関は総務省行政評価局行政相談課である。そして総務省は自治体オンブズマンの連絡会を主催し、年に一度、連絡会議を開催し情報交換等を行っている<sup>(45)</sup>。例えば平成22年度について見ると、情報交換の課題として①オンブズマン制度の広報のあり方、②苦情申立の資格に関わる利害関係者の判断基準、③病院や学校等の調査困難な分野からの苦情の取り扱い、④生活保護申請への対応のあり方、⑤申立人がオンブズマンの回答に不満を持った場合の対応といったテーマを掲げ、それぞれの自治体が文書で回答しつつ情報交換を行っている。こうした情報交換の機会はかなり有益であると思われるが、この連絡会に加入している自治体も少ないのである。表4を見ると福祉オンブズマン導入自治体に限定すればわずか11団体である。この数字は連絡会の名簿から作成しているので漏れはない。この11団体の他に一般オンブズマンの自治体が22団体、合計33団体が加入している。この加入自治体が少ないことの原因についてどう考えるべきか。職員派遣の旅費等の予算措置が困難などの事情があるのかも知れないが、いずれ調べてみたいテーマである。総務省の側も一般オンブズマンと福祉オンブズマンは守備範囲が異なるので、できれば分科会方式がよいと思われるが、現状の加入数では一会場もやむを得ないのかも知れない。

## 2) オンブズマンの資質・専門性・選出方法

これまでわが国ではオンブズマン制度が行政の改善や福祉改革と結びつけて論じられてきたが、ではオンブズマンの役割を担った人が本来的な機能を十分に発揮するかどうかは別問題であろう。しかしながらオンブズマンが保持すべき資質や専門性、オンブズマンの選出方法、業務の指針と妥当性の検証等について議論されることは少ない。オンブズマンに任命された人は自動的に期待された役割を担う筈だという前提で議論されてきたような印象さえある。ちなみに多くの自治体の条例にはオンブズマンの選出にあたり「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」との趣旨の文言がある。自治体オンブズマンの期待される役割について今川 晃は、公的オンブズマンが単なる苦情処理機関機能のみではなく、勧告や意見表明などの事例を分析しながら（民主的な）手続き確立機能や政策変更機能などの積極的な関与に期待を抱いている<sup>(16)</sup>。

こうした期待を抱かれて10年余を経た現在、委嘱されるオンブズマンの状況をみてみよう（資料は割愛）。定数等を見ると2人から6人以内などと決められ、多くの場合弁護士と学識者（大学教員）が充てられている。定員が多い地域は他に医師や社会福祉士、民生委員がメンバーに入る場合もある。任期については2年（再任可）、3年（1期に限り再任可）等が多い。個々の苦情について担当したオンブズマンが個人として責任を負う独任性と、協議を前提とする合議制とがほぼ半々の体制となっている。ちなみに大田区は独任性を採用しつつ、月1回、必ず4人のオンブズマンと事務局からなるオンブズマン会議を持ち、担当しているケースの概要や今後の見通しを報告し合い、意見交換を行っている。独任性と合議制の中間的な形態であるとも言えよう。

さて、高山直樹は（一部の）民間の施設オンブズマンに見られる傾向から次のような懸念を指摘している。

（制度導入施設について）「ブームでの導入は、自然消滅や形骸化していくほかはなく、むしろ施設側の立場に立つ本末転倒のオンブズマン（ガス抜きオンブズマン）も出てくる可能性があることを危惧している。なぜならばオンブズマンの資質向上、研修などの場がなく、誰がオンブズマンにふさわしいのかの議論も乏しい。それはまだ、ボランタリー的なオンブズマンの個人的な資質や動機によって支えられているに過ぎないからであろう」

高山直樹 福祉オンブズマン研究会編『福祉“オンブズマン”』中央法規、2000年10月、p264。

また久保康彦は「オンブズマンの人事について、オンブズマンの人選過程は必ずしも住民に開かれた形で行われているわけではなく、本来ならば、資格、経歴等に条件をつけて公募し、住民や議員代表が参加して具体的検討がなされることが望ましい」とした<sup>(17)</sup>。

民間であれ公的であれ、オンブズマンとして任命される以前に、どのような人選過程で選出され、最低限必要な資質は何か、研修等の必要性の有無（研修の内容がさらに重要だが）、業務結果の評価等は現状では手付かずの状況にある。私自身も知人の紹介でたまたま大田区長から辞令を受けてオンブズマンとなったが、選出過程の不透明さはどこの自治体でもほぼ同じであろう。公募や審査を含む何らかのシステム構築が必要だと感じている。

#### 4 事例に見るオンブズマン制度の現代的課題

ここでは私自身の4年半にわたるオンブズマン活動で、私自身が担当して〈困惑した事例〉を織り混ぜながら以下の4つの観点から問題提起をしておきたい。

##### （1）複雑化する制度と専門職の情報提供責任

- (2) 〈思い込みの激しい〉相談者の側の問題
- (3) 貧困ビジネスへのオンブズマン介入
- (4) 福祉水準に寄与する「発意調査」

これら四つの事例が現在、自治体福祉オンブズマンが直面する全ての課題では無論ない。あくまで例示である。ただオンブズマン制度の今後を考える上で重要な要点を含んでいると直感した事例を選んだ。

これらの事例は全て大田区が（各年度）『運営状況報告書』としてすでに公開した内容から〈要約しながら〉引用したものである<sup>(18)</sup>。その範囲内での情報であり、オンブズマンの守秘義務には抵触しない。

#### (1) 複雑化する制度と専門職の情報提供責任

まずは制度が複雑化する中で、担当職員の情報提供が不十分であったために不利益を受けたことに対する苦情申立の事例である。

最近、膝の痛みが酷くなってきたと訴える身障手帳2級・介護保険の要支援2の方が「大田区重度身体障害者（児）住宅改善相談・助成」事業の申請を行った。この助成事業は介護保険の住宅改修の上乗せ事業なので介護保険と一緒に申請が必要であった。申立人は5年前に介護保険の住宅改修を行っており、そのため今回、助成事業のみの申請資格はないと告げられた。申立人はそうした利用条件を介護保険のケアマネージャーから知らされていなかったし、仮に知っていれば5年前の住宅改修はもっと他に必要改修もできたはずであり、不利益を受けたとの主張である。

このケースのように情報提供が「不完全」なために必要なサービスの受給機会を逃し、不利益を受けたとする訴えは多い。申立人の訴えはもっともであるが、当時の職員の側に立って考えてみると、目の前にいる利用者が利用可能な

あらゆるサービスを、今後の状況変化も考慮に入れつつ、全ての情報提供を完璧に行うということは現実的に考えて無理があろう。しかし制度が複雑多様化している現在、状況はますます深刻になりつつある。オンブズマンとしては所管課に対して再発防止を申し入れると同時に、今回のようなケースに適用できる例外規定の可能性－例えば明らかに5年前から見て重度化している状況に配慮して制度の運営を柔軟に行うよう「申し入れ」を行った。所管課からは今後改善に向けて検討するとの回答があった。

こうした状況を改善できなければ、相談に乗った専門職の責任が問われる状況が頻発することとなる。いびつな構造から早く脱却しなければならない。

## (2) 〈思い込みの激しい〉相談者の側の問題

次に相談者・申立人が担当ケースワーカー（女性CW）の威圧的な対応に萎縮していると訴えた事例である。事実確認が困難な事例であった。

母子2人暮らしの精神障害を持つ母親は、職業訓練校に通うべきかデイケアに行くべきか悩み、CWに相談したら自分で考えなさいと突き放された。色彩検定の資格を取ったら「そんな資格ばかりとって何で仕事しないのか」ときつく言われた。育児に手をぬいていると言われ、「私だったらしつけのために子どもを殴ったりけったりもする」と言われ大変傷ついた。自分や娘に幼児に対するような馬鹿にした言い方をする。メンタル支援員に相談希望や、畳にカビが生えているので畳替えをして欲しいがCWが怖くて相談できない。転居を希望したが取り合ってもらえない。

私（筆者）は当のCWと面接できたが、訴えの内容に唾然とし、ショックを隠せない様子であった。自己決定を尊重した助言が冷たい指示と受け止められ、全くありもしない「指示」をされたと言われ、部屋に食べ残しが散らかっていてカビの臭いではなかった等々。CWとしてはゴミ出しや

日々の部屋の掃除のためヘルパー派遣の申請中であり、都営住宅への転居も勧めていたという。

オンブズマンは事実関係の把握が困難な場合ははっきりとそのことを申立人に伝えるしかない。その上でCWには、さらに申立人の心情に配慮しながら懇切丁寧な対応を求め、一方、申立人には生活保護法を実施するCWは法の定める「指導・指示」等を業務として行わなければならない立場にあることへの理解を求める。CWの業務上必要となる助言や指導が生活保護の利用者の心情を害し、やがてCWへの不信感を募らせていく例が極めて多い。いずれにしても申立人の抱えている生活問題と今後努力すべき課題を整理し、CWと協力しながら生活の維持・向上に務めることをお願いしたい……という「落としどころ」(所見)を摸索することとなる。

オンブズマンへの相談内容や苦情申立には、こうした事実確認が困難な、(主観的で)思い込みの激しい相談者と向き合うこととなる。決して多数派ではないが、ある一定割合で常に存在する。しかしこうした申立人の訴えにも真摯な態度で耳を傾けるべきである。それによって特定の思考パターンの変容を期待できる可能性もあるし、何よりもこうした人々を切り捨てることがあれば、それは社会福祉の、そしてオンブズマン制度の自己否定につながるからである。

### (3) 貧困ビジネスへのオンブズマン介入

劣悪な住環境に住む高齢女性の家族からの苦情であり、実際に訪問して生活の現実を具に拝見してみた事例である。

申立人の母は生活保護を受給中。入院していた病院から退院を強く要請されたため区の保護課からの紹介で現在の「24時間見守りつき賃貸住宅」に転居してきた。母は要介護3であるが、特別養護老人ホームへの入所は

優先順位が低く困難。次の転居先として老人保健施設を摸索している。それでも入所期間の制限から不安定な住居生活が続くことを覚悟している。

さて現在の劣悪の住宅環境の改善が主訴であるが、訪問してみると民間一戸建て住宅を改造して一階の4畳半和室をベニヤ板で2部屋に仕切り、押入れ部分にベッドを置き、傍にポータブルトイレを置いている。部屋は一日中陽が入らず暗く、部屋の入口はカーテンであった。玄関には段差があり廊下も狭く、車椅子の使用は全く不可。風呂も段差等で使用できないため週一回の介護保険を利用したデイサービスでの入浴時のみとのこと。せめて2階にいるヘルパーに連絡するための呼び鈴を付けて欲しいと頼んだが、管理者はこの住居が施設ではなくアパートだから不可とのことであった。居室の掃除や選択、おむつ交換などは介護保険の訪問介護サービスを利用して、これで限度額に達していること。食事は別途契約している「生活支援サービス」により行っているが、住居での入浴や買い物等は人手不足もあり不可とのことであった。

私は「24時間見守り」をパンフレットで謳いながら呼び鈴もないのは矛盾しているのでは、と対応した職員に詰問したが本部に問い合わせると言うのみであった。

貧困ビジネスは福祉ニーズの深刻化に福祉制度の対応が追いつけないため、その間隙を一部の業者に突かれているのが問題の本質である。貧困ビジネスの経営者のモラルを責め続けるだけでは事の真相には迫れない。高齢人口や生活保護申請者の急増により、福祉サービスの裂け目ができた。福祉サービスの絶対的な不足の中で、貧困ビジネスによって耐え難いほどの水準のサービスであれ、多くの低所得層の人たちが結果的には救われたとも言える。凄まじい現実である。この事例はこうした現代日本の現実を余すところなく伝えているが、ではこうした申立に対してオンブズマンは何ができれば？区に対して介護保



険の在宅サービス関連施設を唯一の根拠に、他に根拠法令がないことを承知で立ち入り調査と改善指示の可能性の検討を申し入れるのみである。ちなみに大田区ではそうした対応は群馬県の「たまゆら荘」の悲惨な火災死亡事件以来、すでに実施しているとの回答であった。自治体福祉オンブズマンを発展させても、肝心の福祉サービスの拡充がなければオンブズマン制度のメリットを活用できない典型事例である。

#### (4) 福祉水準のレベルアップにつながる「発意調査」

発意調査は苦情の有無に関わりなく、オンブズマンが問題の所在を感じた時に調査や勧告等の権限を行使するオンブズマンの職務の一つである。この発意調査の権限がなければオンブズマンは単に苦情処理を行うだけの役割に過ぎないが、多くの自治体ではオンブズマンにこの権限を認めていないのが実情である。この権限をうまく活用すれば福祉レベルのアップが期待できるだけに残念な状況である。

さて私が以下に紹介する事例は発意調査の権限がなければ取り組むことができなかった事例である。その理由は大田区オンブズマン条例第10条で「苦情申立てができる者の範囲」が福祉サービス利用者本人か親族、同居者、担当民生委員などとその範囲が決まっている。しかしこの範囲を超える区民からの（重要な）苦情もあり、こうした場合、発意調査を活用する場合がある。事例では区内の不動産会社からの苦情であった。

糖尿病を患う生保受給の单身女性がアパートの立ち退きを迫られている。夏も近いある日異臭に気づいた家主から連絡がありケースワーカー（以下CW）や警察立会いの下、孤独死が確認された。これに先立つ一週間ほど前、不動産会社は家賃の振込が遅れているので担当保護課に連絡。CWが訪問するも応答がなかったことを伝えると、不動産会社は以前にも、一

人で倒れていたことがあり前任 CW が立ち入って事なきを得た。今回も合鍵を使用して部屋の中への立ち入りを求めたが、CW は信頼関係の維持を理由に「もう少し様子を見る」と言うだけだった。しかし実際には冒頭のとおり、この時点ですでに亡くなっていた可能性がある。警察の検死の結果は熱中症とのことであった。その後アパートの消毒やクリーニング代などの経費が生じたので区に請求するも公費では対応できないと言われた。ならば電気・ガス・水道等の停止手続きをお願いしたがそれも区に拒否されたと怒る。不動産会社や家主からみれば、不在と思われた日に部屋に立ち入っていれば消毒等の経費はかからなかったはず。生活保護利用者の住居確保にはいつも区役所に協力してきたが、これを機に区役所の依頼は一切お断りしたいというものだった。

調査によると CW は大学出たての新人女性 CW。一方亡くなった女性は精神的に不安定だったため、新人 CW には上司とメンタル支援員がバックアップし、訪問等にはいつも同行していたとのことであった。そうした中でのアクシデントであった。

生活保護行政は地域社会の支援がなければ円滑な業務に支障が生じること、とりわけアパート経営者や不動産会社はそうである。公費で支出できないものは懇切丁寧に説明して理解して頂くと同時に、マニュアルに記載がなくとも電気・ガス・水道等の停止手続きなどは依頼があったら応じるくらいの柔軟な姿勢で臨むべきではないかと担当保護課に申入れをした。それに対して今後は地域社会との協働に配慮し臨機応変に対応するとの回答であった。

他に発意調査の事例として（他オンブズマン担当事例）、一般区民からの苦情で、近所に住む高齢者の姿を最近見かけないので心配になり区に通報したが民生委員に連絡しろと言われ、民生委員の連絡先を聞いたら個人情報だから教

えられないと言われた。仕方なく近所の交番に連絡して身内を突き止め、ようやく室内で亡くなっていた高齢者を発見したとのことである。これも一般区民からの申立であったので発意調査の対象となった。所管課はオンブズマンの申入れを受けて関係各方面に再発防止の周知徹底を図り、さらに区内のひとり暮らし高齢者の対応状況も調査した。

大田区の福祉オンブズマンでは、区長への報告会とは別に、年一回、福祉部長以下福祉管理職との懇談会を持っている。オンブズマンが行った勧告や申し入れに対して所管課は善処する旨の回答をするが、その後それが具体的にどう改善されたかを会議の場で検証することが目的である。事前に特定ケースを指定し、それに対して所管課の回答を文書で提出して頂き、それを会議の資料とするのである。こうしてオンブズマンの提言を実質化しようと双方が努力している。オンブズマンの側にも大きな責任があるので、オンブズマン全員と事務局からなるオンブズマン会議を月一回定例化し、担当している苦情ケースの概要や今後の見通しを報告し合い、議論し、勧告等の妥当性を担保しようと努めている。

## 終わりに

自治体福祉オンブズマンの動向や論点について、私なりの整理を試み、ここにその一端を提示してきた。私自身の狭い体験ではあるが、およそ4年半のオンブズマンとしての体験からみれば、大田区の福祉オンブズマンは今や大田区の福祉行政の不可欠な部分を構成し、ささやかではあるが大田区の福祉行政のレベルアップにいくらかの貢献をしているのでは、と自負している。そして可能であれば、大田区が培った実績のいくらかを他自治体の制度の活性化に貢献できないかとも考える。本論文はこうした願いの試みの一つである。

その場合忘れてならないのは、大田区の福祉行政関係者も、区内の民間福祉

事業者も、おしなべてオンブズマン制度を最大限尊重しようとし、協力を惜しまないことである。条例を根拠規定に区や関係機関（民間事業者）の協力責務が規定され、そしてオンブズマンが区長によって委嘱されるという、「権威」からだけでは説明できない、ある種の信頼関係のような土壌を感じさせるが、区長や副区長の姿勢も反映しているであろう。

いずれにせよ、他の多くの自治体でオンブズマン活動の実績が今後も低調であれば、やがて制度の存続に関わる危機を迎えることとなる。このこと自体が社会福祉改革の基本理念の後退を必ずしも意味しないが、大田区の好事例をみると残念な気がする。

今後の自治体福祉オンブズマンの危機を乗り越えていくためには、本論文で随所に触れてきたが、ここで再度整理するなら以下のようになる。

第一に、相談件数や申立件数の数字を上げることに努力することであろう。そのためには制度の徹底した広報活動がまずは重要である。大田区をみると①区報やホームページには必ず定期的に情報をあげていること、②福祉関係のカウンターや民間福祉事業者のほぼ全てに、福祉サービスの利用を希望する市民の目に触れ易い場所にポスター等を掲示していること、区民に対応する職員が必要に応じてオンブズマン制度の情報提供を行っていることなどである。

第二に、福祉部長を含めた福祉管理職との懇談会を定期的に開催することである。これは単に勧告内容等の実績の検証だけではなくに、行政がともにオンブズマン制度を活性化させることが、行政にとっても有益であるという雰囲気醸成させる上で大変有効である。「抵抗勢力」であった公務員がオンブズマン制度にメリットを感じてもらうことが重要である。

第三に、オンブズマン制度の中に「発意調査」の権限を導入し、有効活用の事例を他自治体の試みを参考にしつつ、積極的にその活用を検討することである。当面は大田区のように苦情申立ができる人の範囲を超えた重要な問題を市民から提起された場合に、この発意調査を活用するという方法がある。

第四に、総務省主催の連絡会等に参加して積極的に情報交換を行い、他自治体の好事例を積極的に導入してみることであろう。東京都も定例ではないが同種の機会を持つ場合がある。総務省には一般オンブズマンと福祉オンブズマンを分けて分科会を設置することを要望したい。

第五に、オンブズマンの採用には工夫と慎重さが求められよう。ある意味ではこの点が自治体担当者の頭を最も悩ませることになるかも知れない。オンブズマンは通常、大学教員や弁護士等の専門職の方を委嘱するが多い。弁護士は法律的な観点からの不当の判断や手続き的な妥当性が得意分野であるし、地域の弁護士会から推薦された方をそのまま委嘱している場合が多いと思われる。しかし大学教員は信念や理念を尊重するあまり個性が強すぎる場合も多かろう。加えて自治体担当者の個人的な伝手を頼りながら人材を探すという苦勞もある。ただ福祉的な観点を重視するなら大学教員の存在は大きい。地方自治体が安心して大学教員の人材を確保できる何らかのシステムを考案する必要がある。

オンブズマンも判断を誤ることがありうる。それを最小限に食い止めるためには、独人制（個々のオンブズマンが個々の申立に責任を負う体制）を採用するにしてもオンブズマン全員と事務局の会議を定例化することが重要である。そこでは現在抱えている申立事例について情報交換し、議論を行い、オンブズマンの対応の仕方を平準化していく努力が必要であると思われる。その場合、弁護士と大学教員の組み合わせは相互に刺激し合い、極めて有効であるという実感を持っている。また事務局の意見は行政の慣行や「常識」的な判断を模索する上で大変重要である。

#### 注

- (1) 北海道ホームページの総合政策部総務課の「8 オンブズマン制度」の解説による。
- (2) なお Wikipedia (2012/10/18) では導入年度の記述はないがフィンランドが「世界

## 自治体福祉オンブズマンの現状と展望

で2番目にオンブズマン制度を導入した国である」とされている。しかし島田肇の作成した「資料4 諸外国の一般的なオンブズパーソン」ではフィンランドの項目はなく、この点は現段階で確認していない（島田肇『福祉オンブズパーソンの研究』福村出版、2011.3. p341-343）。

- (3) 古川孝順は制度が発足して間もなく、「1980年代の福祉改革は供給者サイドからする福祉改革であった」のに対し、中野区のオンブズマン制度は「利用者サイドの社会福祉を実現していくうえで、またとない効用をもちうる制度として期待されてきた」として、今後の推移に注目した。古川孝順「利用者の権利救済—オンブズマン制度素描」、古川孝順編『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房、1992.3. p300。
- (4) 福祉オンブズマン研究会編『福祉オンブズマン』中央法規出版、2000.10. p196。
- (5) 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について（中間報告）』1998年6月17日は「権利擁護」の四つの柱として①福祉サービスの質の向上、②苦情解決制度、③情報開示・提供制度、④地域福祉権利擁護制度をあげていた。島田肇は「四つの項目に共通したキーワードは、『福祉サービス利用者の利用支援』ということである」と分析した。島田肇『福祉オンブズパーソンの研究』福村出版、2011.3. p215。
- (6) 島田肇、前掲書、p153。
- (7) 高山由美子「自治体における福祉オンブズマン制度の機能と課題—規定上の相違に着目して—」『ルーテル学院研究紀要』No.41、2007。
- (8) 横浜市は平成22年度において12件ではあるが、人口規模380万人台であることを考慮に入れると同じく低調であると判断すべきであろう。
- (9) 他に今川晃は人口規模の小さい自治体において苦情申立が「円滑な人間関係が損なわれる」とした宮城県政オンブズマンの危惧を紹介している。これに対し今川は「多様な試みの中から日本的なあり方を発見して行くほかない」としている。今川晃「自治体行政と公的オンブズマンのあり方」、篠原一・林屋礼二編集前掲書、p70。
- (10) 土居正典はオンブズマン制度の救済率の高さを利点として評価し、「不服申立の認容率が4%に対して、オンブズマンの容認率は45.5%（埼玉県川越市）、55.6%（埼玉県新座市）とはるかに高いものです」と述べている。土居正典「少子高齢化対策と自治体行政—福祉オンブズマンを手掛かりとして—」平成15年3月25日脱稿、公開講座・原稿。
- (11) 本郷秀和・荒木剛「介護保険制度下の福祉オンブズマンの役割と課題」『福岡県立大学人間社会学部紀要』2006, Vol.15, No.1, 1-22。
- (12) 多賀谷一照「オンブズマン制度—その理念と運用」篠原一・林屋礼二編集『公的オ

## 自治体福祉オンブズマンの現状と展望

- ンブズマン』信山社, 1990. 8, p48-49。
- (13) 堀越栄子「第5章 行政福祉オンブズマン」福祉オンブズマン研究会編『福祉 “オンブズマン”』中央法規, 2000年10月, p79。
- (14) 大田区の場合, 制度改善をせまる条例上の「勧告」が必要になる事例は少なく, 実際には「細則」に基づく「申し入れ」が多い。しかしながら以下, 「勧告等」と表現する。
- (15) ちなみに連絡会の「申し合わせ」(平成11年, ただし平成20年11月27日改正) 文書では, 連絡会の「目的」として「国・地方を通ずる行政苦情救済・オンブズマン機関相互の意見・情報の交換等の場を設け, 相互の連絡を図ることにより, わが国の苦情救済制度の充実・発展に資する」としている。
- (16) 今川晃「自治体行政と公的オンブズマンのあり方」, 篠原一・林屋礼二編集前掲書, p68-69。
- (17) 久保康彦「自治体オンブズマン制度の現状と課題」『地域政策研究 (高崎経済大学地域政策学会)』2004年3月, 第6巻第4号, p146。
- (18) 大田区オンブズマン条例では(運営状況の報告及び好評)「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」としている。これに基づく『運営状況報告書』は毎年度刊行されている。