

札幌市オンブズマン―その意義と今後の展望

渡 辺 三 省

1 はじめに

オンブズマン (Ombudsman) とは、スウェーデン語で、「代理人」を意味するとされる。そして、その起源は、スウェーデンにおいて絶対王政が終焉し、一八〇九年の民主憲法の制定とともに、憲法上、議会の任命によるオンブズマンが設置されたのがその最初であるとされる。立憲主義を確立したスウェーデンにおいて、「議会は行政府から独立の地位を獲得した。このように、議会は行政をコントロールしうるが、まだ議会による政権の掌握 (議院内閣制) にはいたらぬという、いわばデモクラシーの第一段階に突入した丁度そのときに、憲法によって『議会の代理人』としてのオンブズマンが任命された」とされている。^①

札幌市にオンブズマンが設置されたのは、地方分権が本格的にスタートする二〇〇〇 (平成一二) 年の翌年の二〇〇一年三月一日。それから、一七年三月末で丸一六年が経過した。まさに、地方分

権の推進とともに歩んできた制度である。

全国初のオンブズマン制度は、一九九〇 (平成二) 年十一月、川崎市において条例 (川崎市市民オンブズマン条例) に基づくオンブズマンが設置され (当初の定数は三人。その後人権オンブズパースンの設置 (〇二年五月) により、条例を改正して、〇二年一月から二人に)、今日でもその重要性が謳われている自治体が存在する一方、わずかではあるが、他の苦情処理組織との違いを明確化できずに、あるいは、苦情申し立ての少なさ等により、廃止された自治体もある。

本稿においては、札幌市オンブズマン制度の誕生までと、制度や活動全般について紹介するとともに、オンブズマンに関する市民、議会、職員の評価、オンブズマンの意義、今後さらに制度を成熟化させるための展望等についてまとめ、「札幌市オンブズマンとは一体どういう存在なのか?」について、今一度この一六年間を振り返ってみる。そして、オンブズマン制度に関心のある方々の、今後の参考にしていただきたいと考えている。

筆者自身、二〇一一年四月から一三年三月まで、オンブズマン事務局に次長として勤務していたが、本文中、事実以外の意見や感想については、あくまでも私見であることをお断りしておく。

2 札幌市オンブズマンの誕生まで

札幌市オンブズマンが、公式に市政の課題として提起されたのは、札幌市議会本会議録及び札幌市議会小史^②によると、一九九〇年第四回定例会である。川崎市市民オンブズマンが設置された (一月) 直後に当たる一二月五日の本会議の代表質問において吉田哲男議員 (社会党・当時) が、オンブズマン制度について、近い将来の制度発足を想定した研究委員会的機関の設置の考えについて質したところ、板垣武四市長 (一九七一年〜九一年・五期) が、「監査委員制度などの既存の類似制度、議会の請願・陳情等との関係など、また、国における監査委員の権限拡大の動き、川崎市オンブズマンの制度運用の事例等も参考にしながら、まず

内部において、オンブズマン制度のあり方について十分研究させていただきたい」との答弁が、その始まりである。

その後、板垣市長から桂信雄市長（九一年～二〇〇三年・三期）に交代し、一九九九年の統一地方選挙に当たり、桂市長が「オンブズマン制度の導入に取り組み、市民の声を反映するシステムを充実する」ことを公約に掲げ、三選された。

一方、札幌市議会では、いわゆる（二元代表制の一翼を担う自治体議会は、首長との関係において、与野党の関係にはないとの確認の意味）与野党問わず、オンブズマンの制度化については賛成の方向であったが、野党会派の議員提案による「福祉分野」のオンブズマン条例の否決を経て、九九年一月には、与党四会派から、オンブズマン制度の早期導入について、桂市長に申し入れが行われた。

市議会の本会議・委員会での議論、政策研究電子会議室や都市経営フォーラムなどの市民議論等を経て、桂市長は、二〇〇〇年第四回定例会の招集日（一月二十九日）に札幌市オンブズマン条例案を提出した。

桂市長のオンブズマン条例提案説明では、「より透明性の高い行政運営」とともに、「市民と行政のパートナーシップによる街づくり」とある。後者が、札幌市のオンブズマン制度の要諦（ようにてい）であるように思う。また、以下の論述のすべてに関わることから、オンブズマン条例第一条の

目的規定を確認しておく。

第一条 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。

札幌市議会では、総務委員会への付託を経て、一月二二日、定例会の最終日の本会議において、全会一致で可決され、制度の導入が決定された。また、〇一年第一回定例会では、桂市長がオンブズマン委嘱の件を提案し、初代のオンブズマンとして、札幌地方裁判所民事調停委員の長井敬子氏、弁護士の高岡得一郎氏及び北海道大学名誉教授の三谷哲夫氏への委嘱は、全会一致で同意され、札幌市のオンブズマン制度は〇一年三月一日からスタートする運びとなった。

二〇〇七年四月一日施行の札幌市自治基本条例において、公正で信頼のおける行政運営の確保に向けて、あらためてオンブズマン制度が規定された（第二〇条第二項 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）。

二〇〇八年の条例改正では、札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例制定により、子どもの権利救済委員が設置されたことに伴い、

次頁にある「④（オンブズマンが）苦情申立てとして扱えないもの」として、「子どもの権利救済員に救済を申し立てたこと及び同委員会の行為に関すること」が加えられている。

3 札幌市オンブズマン制度の概要

ここでは、制度の概要、オンブズマンの属性、オンブズマン条例が制定された際の条例附則の見直し措置について取り上げる。

正式な分類方法があるわけではないが、札幌市オンブズマンは、公的オンブズマン、自治体オンブズマン、行政オンブズマン、総合・一般オンブズマンという整理がなされる^④。

なお、自治体の情報公開度、議会議員の政務活動費の使途など、全国各地で自治体の活動を監視する市民オンブズマンの活動が、一般市民の間で知られており、行政の監視及び行政の改善につなげているケースが見受けられるが、この場合は、私的オンブズマン、市民活動型のオンブズマンである。

(1) オンブズマン制度の概要

① オンブズマンの位置づけ

地方自治法（以下「自治法」という）第一三八条の四第三項に規定する附属機関。ただし、市長からの独立性を保つため、オンブズマン条例第八

条第二項の規定により、「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。なお、同条第三項の規定により、オンブズマンの任期は二年とし、一期に限り再任可。オンブズマンの定数は、同条第一項の規定により三人である。

② オンブズマンの職務

オンブズマンの職務は、「苦情の申立てを受け付け、簡易迅速に処理すること」「常に市政を監視し、自己の発意に基づき調査すること」「是正等の措置の勧告・制度の改善を求める意見の表明」「毎年、市長及び議会への活動状況の報告」「市民との交流」等である。

オンブズマンは「独任制」であるが、オンブズマン会議を設けている。その考え方として、二〇〇〇年第四回定例会におけるオンブズマン条例提案の際、桂市長は「勧告あるいは意見表明などの重要な事からについては、合議で決定することも考えられるので、条例案ではオンブズマン会議を設ける（第一三条）ということにしている」と答弁している。同条では、「オンブズマンの職務執行の一般方針」「活動状況の報告」「その他オンブズマンの協議により必要と認める事項」の協議が規定されている。

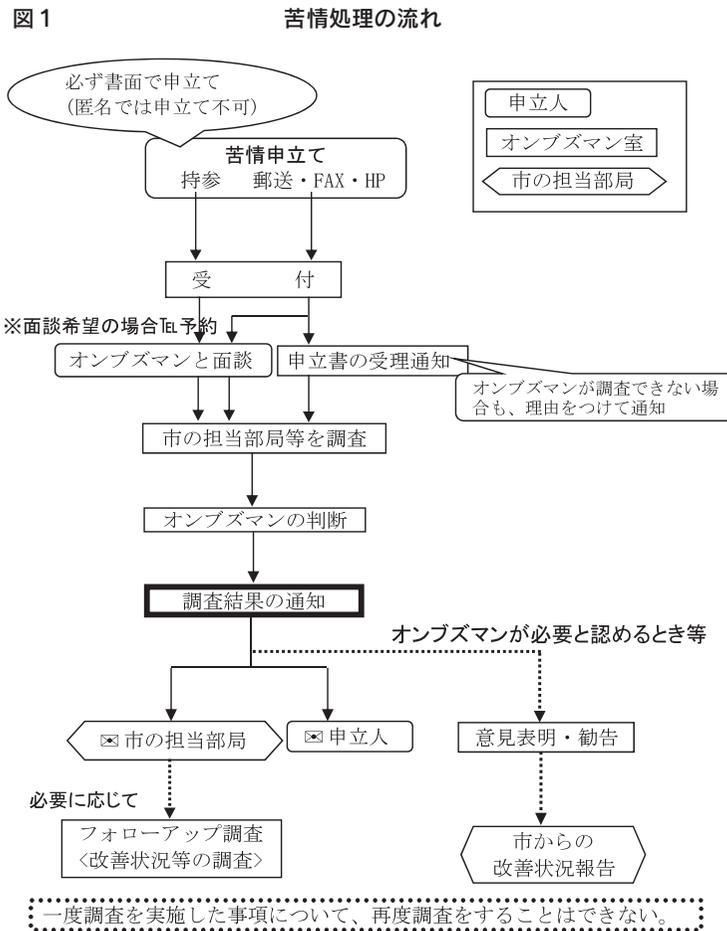
③ 苦情申立ての対象となるもの

オンブズマンが管轄するのは、「市の機関の業

務執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為に関すること」で、「本人に利害関係」があり、「その事実のあった日から一年以内」のもの。申立人の自己の利害と全く関係のない事項まで対象にすると、苦情内容をいわずに広範化し、市民の権利利益擁護というオンブズマン制度本来の趣旨を超えてしまう。また、オンブズマン制度は市民が直面している苦情を簡易迅速に処理することが主たる役割であり、事実のあった日から一

年を経過し、長期間さかのぼると事実関係の把握の困難さや行政の安定性の阻害のおそれにつながることから、正当な理由がある場合を除いて調査対象外事項としている。訴訟等における「法律上の利益」に限定せず、「事実上の利益」あるいは「反射的利益」であっても、市民の自己の利益にかかる事案であれば対象としている。

苦情処理の流れは、図1のとおりで、オンブズ



マン条例第一四条の規定により、「何人も」申立てができる。同条例第一五条の規定により、苦情の申立ては、書面により行う。

④苦情申立てとして扱えないもの

オンブズマンの所管事項から除かれているため取り扱えないものとしては、「判決、裁決等により係争中又は確定した権利関係に関すること」「監査委員が請求に基づき監査を実施していること」「議会に関すること」「オンブズマンの行為に関すること」「子どもの権利救済員に救済を申し立てたこと及び同委員会の行為に関すること」。

⑤オンブズマンの報酬、関係予算

制度スタート時のオンブズマンの月額報酬は六五万円。その後、調査方法の確立や調査事例の蓄積等がなされ、当初想定した活動時間数から負担の軽減が図られたことから、二〇一二年四月から月額五五万円（二〇一二年三月の特別職の職員の給与に関する条例の改正）。なお、オンブズマン費の二〇一七年度予算額は、三六二九万八千円（内訳は、オンブズマン三人及び専門調査員三人の報酬二六三三万二千元、オンブズマン運営費九九四万六千元）。

⑥オンブズマンの地位

オンブズマン条例第九条では、オンブズマンの職務の公正な遂行を確保するためには、一定の職

（衆・参両院議員、自治体の議会議員、首長等）と兼ねることや、市と特別な利害関係にある法人等の役員を兼ねることを禁じている。

一方、オンブズマンが公平中立な立場で適正にその任務を遂行するためには、その地位が保障されていることが必要であることから、同条例第一条第一項で解職される事由を規定し、解職には議会の同意を要するという厳格な手続きを定めるとともに、第二項では、それ以外の場合、その意に反して恣意的に解職されることのないよう規定されている。

⑦専門調査員とオンブズマン事務局

オンブズマンの職務遂行の補佐として、オンブズマン条例第二八条の規定により専門調査員三人が民間から就任し、オンブズマンとともに調査に当たり、その場合、独任制のオンブズマン一人と、補佐役としての専門調査員一人がペアを組む体制である。専門調査員は、同条例第二八条第一項で、オンブズマンの職務を補佐するため置かれるとあり、第三項の規定によりオンブズマンに適用される同条例第五条「オンブズマンの責務」、第九条「兼職等の禁止」、第一〇条「秘密を守る義務」が準用される。

また、制度を運営するオンブズマン事務局に、市の職員四人（総務局に所属。事務局長は部長職、ほかに次長（課長職）一人、係長職二人が配置）及び受付担当の相談員二人が配置されている。事

務局への市の職員配置は、独立性の面から弱いと言えないこともないが、オンブズマン調査には関わらず専ら庶務を担当している。

なお、市の職員配置は、必ずしも否定されるべきものでもないのではないか。

苦情申立てがあつた際の、調査対象となる所管部局の特定に当たっては、組織が巨大で、かつ、複雑であることから、事務局のアドバイスが必要となることもある。また、市の職員が、事務局において、オンブズマンの役割を十分に理解すること、その後の市側への人事異動において、オンブズマンの重要性を伝道する役割を担っていくことにもなるからである。要は、オンブズマンのために職務を遂行するという使命感を持つことが肝要である。

(2) オンブズマンの属性

歴代オンブズマンについて、就任時の職業等を踏まえ、就任分野（属性）を整理したのが表1である。歴代オンブズマン一五人中男性が一〇人、女性が五人となっており、常時三人が就任していることから、三人中一人は女性である。また、スタート時から現在に至るまで三人中一人は必ず弁護士が就任している。オンブズマンの就任期間に着目すると、弁護士、民事、家事調停委員、大学教授から選任されているのが、最近の傾向である。

表1 札幌市オンブズマンの属性及び就任期間

	弁護士	民事、家事 調停委員	大学教授	元会社役員	翻訳家	消費生活 アドバイザー	合計
男性	5人 廣岡得一郎 2001～2005 文仙俊一 2005～2009 岩本勝彦 2009～2013 三木正俊 2013～2017 房川樹芳 2017～	1人 相澤重明 2012～2016	2人 三谷鉄夫 2001～2004 杉岡直人 2016～	2人 佐藤謙治 2004～2008 前野正明 2008～2012	0人	0人	10人
女性	0人	2人 長井敏子 2001～2005 岩田雅子 2015～	1人 吉田かよ子 2013～2015	0人	1人 杉野日康子 2005～2009	1人 井上宏子 2009～2013	5人
合計	5人	3人	3人	2人	1人	1人	15人

(注)1 各オンブズマンの就任期間を掲載。現オンブズマンについては、就任年のみ記載。敬称略。
2 オンブズマンの任期開始は3月1日から、任期終了は2月末日である。

(3) 条例附則の見直し措置

オンブズマン条例の附則には、「条例の施行日から五年以内に、この条例に基づくオンブズマン制度の運営状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」という規定がある。

札幌市では、二〇〇四年二月一七日から〇五

年一月一四日の期間に、二〇歳以上の市民一万人を対象として実施した市民アンケートにおいて、オンブズマン制度の周知等を調査したほか、〇五年七月一日から七月二十九日まで、制度の運営状況に対する市民意見を募集し、「札幌市オンブズマン制度の運営状況に係る検討結果について」としてまとめている。

その結果、「オンブズマン制度のPRについて」「苦情申立ての方法について」の二点について改善（見直し）を図っている。特に、「苦情申立ての方法について」は、〇六年四月から、毎月第四火曜日の午後八時まで夜間オンブズマンを開始（完全予約制）、また、市民が利用しやすいホームページに改善している。

4 オンブズマンとの類似制度

札幌市オンブズマンの苦情申立てによる調査や発意調査などについて触れる前に、ほかの類似制度のいくつかについて、その概要を紹介する。

①住民監査請求（自治法）

市民が、監査委員という市長から独立した機関に対して請求し、客観的な判断が期待できるものの、原則一年以内の財務行為に限られている。

②議会への請願・陳情（自治法、札幌市議会会議規則）

札幌市議会の場合、請願については議員の紹介が必要であるものの、それ以外に請願と陳情の間

に大きな違いはない。これらは、常任委員会等に付託され審査されるのが常であるが、委員会開催、さらには結論を出すまでに時間がかかることが多く、また、継続審査のうえ審議未了のおそれもある。

③市民からの要望、相談等及び市長あて要望書（札幌市広報広聴事務取扱規程）

札幌市の広報広聴主任（各部の長）は、所定の決裁を経て、申し出人（何人も）に回答することになるが、根拠は行政の内部規程であり、所管課の対応はあくまでも行政内部による処理であることから、公正・中立な立場で調査を行うオンブズマンと違い、その公正性等を客観的に判断しづらい。

なお、二〇一三～一五年度に市民の声を聞く課や各区役所（一区）の広聴係に寄せられた市政に関する苦情・要望等の件数は表2のとおりである。

以上の類似制度との比較で、オンブズマン制度というのは、簡易迅速に処理し（オンブズマン条例第四条）、公正かつ適正に職務を遂行し（同条例第五条）、調査の権限を持つ（同条例第十九条）オンブズマンの活動であり、何人も（オンブズマンの所管事項に該当しないもの（同条例第三条）や調査対象外事項（同条例第一六条）があるが）、気軽に苦情申立てが

表2 「市民の声」の種類別内訳の推移（2013年度～2015年度）

	提言	要望	苦情	問合せ	その他	合計
2013(H25)年度	339	5,042	1,135	237	506	7,259
2014(H26)年度	231	5,323	762	189	371	6,876
2015(H27)年度	68	4,760	1,504	411	384	7,127

できるといふメリットがある。

なお、オンブズマン条例第五条第二項では、「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」と規定されている。条例を提案した二〇〇〇年第四回定例会の代表質問において、桂市長は「オンブズマン制度は弾力的に運用していくことが大切であると考えている。苦情申立てに当たつての制約についても、市民の権利利益を擁護するというオンブズマン制度の目的に照らして、できる限り広く取り扱うこととした。また、苦情申立ての利便を考慮し、他の相談機関との有機的な連携を図るとともに、市民にとつても使いやすい制度となるように、その運用に工夫していきたい」と答弁しており、市民が使いやすい制度を目指したのである。

5 札幌市オンブズマンの活動

最初の活動報告をした当時の廣岡得一郎代表オンブズマン（二〇〇二年五月）、活動一〇周年に当たる二〇一〇年度の活動報告をした岩本勝彦代表オンブズマン（二〇一一年六月）、最新の二〇一五年度活動報告をした三木正俊代表オンブズマン（二〇一六年六月）の、それぞれの巻頭言から、オンブズマン活動の特徴を読み取ってみる。⁷⁾

代表オンブズマンは、オンブズマン条例第一条第一項の規定により、オンブズマンの互選によつて選ばれる。三人の代表オンブズマンの巻頭言は、「簡易迅速」「一か月以内を目処に」「市民の代理人」「苦情によつて市民の個人的救済が図られることが一番の眼目」「市政改善のパイプ役」「オンブズマン判断の集積が、いわば『判例』」「市民に誤解がある場合には、オンブズマンの調査結果により正しい仕組みなどが理解され、その不満・不安が解消」「権利利益擁護機能のみならず、市政の監視機能や市政の改善機能をも有している」「札幌市の仕事であれば足り、制度の運営の仕方から職員の間口対応までの幅広さ」など、条例の趣旨を踏まえたオンブズマンの活動を端的に表している。

また、市民から見ると、苦情申立ての敷居の低さを感じ取ることができるが、この一六年をとおして、窓口の対応で、「説明が十分でない」「言葉が適切でない」「親切でない」ことからくる感情のもつれが、オンブズマンへの苦情申立てで散見されることにもなる。⁸⁾

(1) 市民からの申立による苦情調査

① 苦情申立ての動向

苦情調査については、オンブズマン条例第四条第一号において、「苦情の申立てを受け付け、簡易迅速に処理すること」とある。前出図1苦情処理

の流れのなかでは、申立人が面談希望の場合、電話予約のうえ、オンブズマンと面談できることとなっている。申立人は、オンブズマンとの面談が、オンブズマンに対して訴える「唯一の機会」となる。このように、オンブズマンへの苦情申立ては一回限り（再反論はなし）である。オンブズマン制度では、条例上、「簡易迅速」な苦情処理が求められているためである。

また、オンブズマンの所管事項から除かれていたため取り扱えないものとして、同条例第三条第六号に、「オンブズマンの行為に関すること」が規定されているが、「オンブズマンの調査結果等を不満としてなされた苦情申立てをオンブズマンが再び調査することになると、同じことが何度も繰り返され、問題が解決しないことになる」ためである。

表3は、二〇〇一年三月の制度スタート

表3 オンブズマン制度スタート時からの年度別苦情申立件数の推移

年 度	2000～01年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
苦情申立件数	177	111	113	93	103	115	111	117
問合せ、要望等	526	354	373	326	331	677	579	678
受付総件数	703	465	486	419	434	792	690	795
年 度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	合 計
苦情申立件数	133	130	125	135	122	129	130	1,844
問合せ、要望等	898	766	785	725	820	759	639	9,236
受付総件数	1,031	896	910	860	942	888	769	11,080

(注) 2001(平成13)年3月からのスタートなので、2000(H12)～2001(H13)年度は、1年分としてまとめた。なお、2001年3月の苦情申立数は49件である。

表4 苦情処理の状況（2015年度）

区	分	件数	割	合
調査結果を通知したものの	1 苦情申立ての趣旨に沿ったもの	31	23.8%	28.4%
	2 市の業務に不備がないもの	78	60.0%	71.6%
	小計	109	83.8%	100.0%
調査結果を通知しなかったものの	3 調査を中止(取下げ等による) 条例第18条	12	9.2%	
	4 管轄外(市の業務外等) 条例第3条	7	5.4%	
	5 その他(1年以上経過等) 条例第16条	2	1.6%	
	小計	21	16.2%	
合	計	130	100.0%	

ト時から、年度ごとの苦情申立て、問合せ、要望等の件数の推移を調べたものである。苦情申立件数については、五年ごとの数字で平均値を取ると、二〇〇〇年度～五年度（二〇〇〇年度は〇一年三月のみなので、〇一年度とまとめて一年で計算）一一九件、〇六年度～二〇一〇年度一二二件、二〇一一年度～二〇一五年度一二八件と着実に増加している。一五年間の平均では、一二二件/年となる（最大は、二〇一一年度の一三五件）。

市民からの苦情申立ては、オンブズマン制度が導入されて以降定着してきたものと言える。また、問合せ、要望等については、この一〇年に限ると、六〇〇件～九〇〇件で推移しているが、オンブズマン制度の説明や他の類似制度の紹介、なかにはオンブズマンの調査結果への不満がなされる場合もある。

表4は苦情処理の状況（二〇一五年度）

である。申立人に対して、二〇一五年度の「調査結果を通知したもの」一〇九件のうち、「1苦情申立ての趣旨に沿ったもの」（行政に何らかの不備がある）は三二件（二八・四％）、「2市の業務に不備がないもの」（行政には不備がない）は七八件（七一・六％）となっている。毎年、「趣旨に沿ったもの」約七割の傾向であるが、二〇一四年度は、「趣旨に沿ったもの」約四割、「不備なし」約六割となっている。

苦情処理日数については、簡易迅速であるオンブズマン調査にとつて、「一か月以内」を一つの目標としていることから、申立て件数の概ね六割～七割程度が三〇日以内の処理日数となっている。

②機構別・項目別の苦情申立

さらに、札幌市の機構別・項目別苦情申立て状況（二〇一五年度受付分）については、全一三〇件中、

1位 区役所五二件（四〇・〇％）

一〇区役所分であることから、当然断トツの一位を占めているが、細分化すると、保健福祉部三六件（うち、生活保護二二件）、土木部一三件（うち、道路維持・管理五件、除排雪四件）となっている。

2位 保健福祉局一六件（一二・三％）うち、

障がい者福祉八件

3位 観光文化局一五件（一一・五％）うち、

体育施設一三件

4位 環境局一一件（八・五％）うち、動物園三件、ごみステーション、騒音・公害各二件

市全体で見ると、項目では、①生活保護三二件、②体育施設一三件、③障がい者福祉八件、④道路維持・管理五件、⑤除排雪四件の順になっている。機構改革が行われたり、その年度によっては苦情申立ての対象項目に変化が生じたりするものの、総じて、区役所をはじめ、市民生活に密着した分野に対する苦情申立てが多く、このことは、前述の一五年間の処理件数とともに、オンブズマン制度が市民に身近な存在として定着しているものといえる。

さらに、オンブズマン条例第二〇条では、「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に規定する指定管理者」についても、調査に協力するよう努めるものとする」とされている。ここに規定されている団体は、さらにオンブズマン条例施行規則第一〇条の規定（本市が、資本金、基金その他これらに準ずるものの四分の一以上を出資している法人等）によるが、市政の透明性を一層進めるためにも必要である。現に、苦情申立ての対象となる施設（前述の体育施設や区民センター・地区センターに加え、全国的にも有名な札幌ドーム^⑤）は、これらの団体が多く管理するなど、オンブズマンの調査の対象となることが多い。なお、苦情申立てに伴う、オンブズマンの調査

図2 オンブズマンの調査結果通知のイメージ

苦情等調査結果通知書

第 年 月 日 号

様

札幌市オンブズマン ○○ ○○

月 日付けで申立てのありました苦情の調査結果につきまして、札幌市オンブズマン条例第21条の規定により、次のとおり通知します。

苦情申立ての趣旨	
調査の結果	あなたの申立てに基づいて、オンブズマンは、市の担当部局に対して、調査を実施しました。 1 市の回答 (1) 本件の具体的経緯について (2) 市の見解について 2 オンブズマンの判断 【参照条文等】

結果通知は、図2のとおり。

③ 二〇一五年度苦情調査「収入認定における心身障害者扶養共済年金の誤った取扱い」

ここでは、「収入認定における心身障害者扶養共済年金の誤った取扱い」（区保健福祉部、保健福祉局総務部）について取り上げる¹⁰。

申立ての概要は「私は生活保護を受給している。担当ケースワーカーから、『心身障害者扶養共済年金の取扱いについて』という文書が送られてきたが、共済年金は、時効で支払えないということなのか、その文書の内容がよくわからないので、わかるように説明してほしい。さらに、保護決定通知書を見るだけでは、最低生活費や、収入として控除される金額の計算方法がよくわからないの

で、わかるように説明してほしい」というものである。

オンブズマンは以下のとおり、「趣旨に沿い」（行政に何らかの不備があったということ）の判断を下している。

「市によると、申立人が受給していた心身障害者扶養共済年金（以下、「扶養共済年金」という。）について、市は、収入認定を行っていたが、収入認定から除外するという厚生労働省の通知があったことが判明したため、誤って

すると、とても容認できない」

オンブズマンは、誤って収入認定した二八か月分のうち返還されていない二六か月分の支給を検討するよう市に強く要望したいということと、なお、実施機関においては、保護費の計算等の事務の際、より緊張感を持って対応するとともに、保護決定通知書の改善を含め、効果的な再発防止策を具体的に検討して実行に移すよう、改めて要望している。

オンブズマンは、ヒアリングの際の市の対応について、市から改善策が示されたものの、それでも「市民感覚からすると、とても容認できない」としており、オンブズマン判断が出た後のフォローアップ調査において、市はオンブズマンの要望を受けて、下記のとおり改善したと報告している。

○ 厚生労働省に対し週及支給の適否照会をした結果、保護の変更決定の特例的扱いとして、平成二四年一一月分から平成二六年一二月分保護費において誤って収入認定された年金相当額を週及支給することを認めるとの教示を得たため、この全額を一時扶助として支給決定した（区保健福祉部）。

○ 全区の保護課に対し、収入認定の取扱いについて遺漏なきよう注意喚起をした。また、扶養共済年金の取扱いについて確認し、留意するよう指示した。業務の内部点検等を指示し、各種加算及び収入認定の根拠の確認を組織的に実施することを検討することとした（保

健福祉局総務部)。

苦情申立ては、複雑な生活保護制度を、職員でさえ十分に把握できていないため生じたものであり、これでは、市民単独で太刀打ちできない。市民目線で処理したオンブズマンが、「市民の代理人」としての存在感を十分に発揮したケースと言える。

(2) オンブズマンの発意調査「損害賠償金の支払い」

表5 オンブズマン制度スタート時からの年度別発意調査件数の推移

年 度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
発意調査件数	1	3	2	3	1	1	1	1
担当オンブズマン	長井	廣岡 長井 三谷	長井 三谷	長井 佐藤2	佐藤	佐藤	杉野目	杉野目
年 度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	合 計
発意調査件数	1	2	2	3	2	2	2	27
担当オンブズマン	井上	井上2	岩本 井上	岩本 井上2	相澤 三木	吉田 相澤	三木 相澤	

発意調査は、オンブズマン条例第四条第二号「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」の規定によるもので、現在までの発意調査の年度別件数は表5のとおりである。

発意調査は、毎年度一〜三件が行われているが、ここでは、二〇一二年度に、岩本勝彦オンブズマンにより行われた「損害賠償金の支払い」を取り上げる。¹⁾

調査の趣旨は、「札幌市の瑕疵により人身事故や物損事故が発生した際の損害賠償等の事務は、ルールに従い適正かつ厳格に行われる必要がある。そのルールとして、市は札幌市事故賠償等事務処理要綱(以下、「要綱」という。)を定め運用しているが、その規定のなかで市が支払うべき損害賠償金が「見舞金等」と表記されている。この表記は極めてあいまいで、責任の有無が明確ではない。要綱を始めとする市の損害賠償事務を定める各文書の「見舞金」の表記に問題があると考え、発意調査を実施したものである。調査内容は以下のとおり。

○ 市の事故による損害賠償の現状は、要綱第四条において、「市の責任で支払う見舞金、賠償金等(以下、「見舞金等」という。)の額を適正に算定することとしている。この「見舞金等」が、法的には損害賠償金である。

○ 市は、市に責任のある見舞金等の支払について、被害者との手続の席上において、被害者が損害賠償請求権を放棄し、その上で、見舞金名目で支払うという方法、つまり、市は、自治法の規定による損害賠償金としての支払とは異なる方法をとっており、少なくとも、市が政令指定都市となった昭和四十七年以降現在までの四〇年間において、市が法の規定に基づく損害賠償金を支払った事例があったとの確認はできないというのが市の回答である。

○ 市は、市が法律上その義務に属する損害賠償(要綱の「見舞金等」の額を定めることが、議会の議決なし市長の専決処分は不要であるとする運用を実施しており、この運用の妥当性について、市は、昭和二十六年一〇月一日付け行政実例の注釈に依拠していると説明するが、この行政実例の本文部分では、名目の如何を問わず、支払われる金員が、損害賠償のためのものであれば、議会の議決を要するか、あるいは専決処分となるとされており、これが原則。これに関する注釈において、議会の議決は不要で予算措置だけで足りるとしたのは、例外的なものとして止むを得ないとした救済的な判断であると考えられ、市の現行運用は、原則と例外を逆転させているということになる。こうした取扱いについては、法の趣旨・目的に鑑みると、決して好ましいものではない。

○ 市は、市の責任で支払う損害賠償金について、被害者が損害賠償請求権を放棄したうえで見舞金として金員を支払っている。被害者からすれば、実質的に損害賠償金が支払われるのであれば、その名目は問わないのが普通であり、従って、市から一旦損害賠償請求権を放棄することを求められれば、それに応ずるのは当然である。そのことをもって、全ての被害者が自ら進んで上記請求権を放棄したと見做すことには無理がある。

○ 市の支払うべき損害賠償の額を定めることが議会の議決事件、あるいは市長の専決処分となるものであるのに、市はそのような取扱いをしてきていないが、意図的なものではないとしても、結果的には、議会の行政に対する抑制と監視をまぬかれることになっていることは否定できない。

岩本オンブズマンは、「現行の運用では、原則と例外が逆転しているから、それを本来のあるべき形へ転換すべきであり、市の責任で支払う見舞金・損害賠償金等は、地方自治法の言う『法律上の義務に属する損害賠償』として、議会の議決を経ること、あるいは、専決処分として議会に報告することが、法の趣旨・目的に則することになる。要綱第四条における「見舞金、賠償金等（以下、「見舞金等」という。）」との表記を『賠償金』に改め、これに準じる他条文も同様に書きかえるべきである」との意見を出している。

オンブズマン判断が出た後のフォローアップ調査において、市は、下記のとおり改善したと報告している。

『札幌市事故賠償等事務処理要綱』（平成一六年三月二十九日総務局長決裁）を改正し、改正前の同要綱第四条における「見舞金、賠償金等（以下「見舞金等」という。）」との表記を「賠償金」に改め、併せて関連する規定も改正した（平成二五年三月）。見舞金ではなく損害賠償金として支払を行うこととしたことに伴い、専決処分事項指定の件（昭和

二九年七月二十四日議決）により専決処分を行った件について議会へ報告等を行う」（二〇一三年第二回定例市議会から報告）

この発意調査は、市の事務処理の改善に大きく貢献している。議会の議決事件、あるいは、市長による専決処分後の議会への報告案件として、処理されることになった意味は大きい。

(3) 是正勧告と意見の表明

オンブズマン条例第二二条では、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は是正等の措置を講じるよう勧告することができ（第一項）とともに、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（第二項）。

オンブズマンは、二〇〇一年一月二二日（第一号）、二〇〇九年六月四日（第二号）の二回、市長に対して勧告を行い、勧告第二号では「札幌市証明手数料条例の改正」につなげている。

勧告・意見表明については、オンブズマン条例第一三条第一項第三号「その他オンブズマンの協議により必要と認める事項」に該当することから、オンブズマン会議に諮ったうえで、三人のオンブズマンの連名で行っている。このうち、〇一年の勧告第一号を取り上げる。

【勧告第一号】

市民から、「建築基準法上幅員六メートルの道路として指定されていたが、いつの頃からか幅員四・九メートルの部分まではみ出して建築物が建築される状態がにつき、市は法律上の義務と権限がありながらこれを是正しなかったため、交通障害や除排雪への支障といった不利益が今後も継続して発生することとなった」という苦情の申立てがあり、オンブズマンが調査した結果、建築確認完了検査手続きにおいて現地の実測調査を行っていないこと、指定道路が位置不明の状態のまま放置されていることが明らかになった。

△是正勧告▽

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つ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。

△市の是正報告▽

① 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（二〇〇一年一月三日から実施）。

② 主に、昭和四七年度以前の指定道路については、台帳図上と現地での実態調査を実施し、その結果を踏まえて次のとおり改善する。

ア 道路位置不明の状態のもので、境界標が設置されていないものについては、関係者に対して境界標の設置を指導し、その確認を行う。

イ 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。

(4) 市民との交流

オンブズマン条例第二七条には、「市民との交流」の規定がある。第一項では、「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」、第二項では、「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」である。いずれも、オンブズマンの判断が市民感覚に沿ったものであることが必要であることから、規定されたものである。

第一項の規定は、川崎市市民オンブズマン条例では、運営状況等の報告の項目（第二二条）に規定されているが、第二項の規定については、川崎市の条例にも規定されていない、札幌市独自の項目である。

市民交流については、制度導入後の五年間は、市内の中学校へのオンブズマンの訪問、巡回オンブズマンによる各区への訪問と各区でのパネル展示を併せて行うなどの交流を行っている。制度導

入五年が経過して以降は、札幌市の高齢者大学や出前講座を活用して、さらには、最近の五年は、将来のまちづくりを担っていく若者をターゲットに大学での意見交換会を行うなど、積極的に市民に情報を提供し、市民との交流を進めてきている。地域に出向くことで、オンブズマン制度に関心を示す市民が増えていくことが期待される。

(5) オンブズマンの執務場所・執務形態

札幌市オンブズマン発足当初は、市役所近辺の民間ビル（オーク札幌ビル）で活動を開始したが、その後、二〇〇七年四月に市役所本庁舎一五階に移転し、現在は同庁舎一一階において活動している。

苦情申立てを行う市民が、苦情申立ての対象となつている市の機関が同居する市役所本庁舎ではない、民間ビルを訪れるのが、市からの独立性を「形」の上でも担保するという意味で大切ではあるが、昨今の厳しい市の財政事情等も踏まえて、現在の場所で行っているものである。ただし、制度の維持の観点からは、オンブズマンの独立性は、その姿勢（条例上の位置付け）だけでなく、執務場所も含めてのことであることの認識を、市当局が持っているか否かというのは、たとえ結果的に市役所本庁舎等市の機関と同居するにしても、重要な視点である。

前述の(1)苦情調査に大きく関係するものである

が、オンブズマンの定数は三人であるが、三人が同時に市役所に登庁（勤務）している訳でなく、毎日を、午前（九時～一二時）、午後（一時～四時）の区分に分け、市民からの苦情申立ての面談を、三人のオンブズマンの間で分担している（日常的に、面談のための執務時間のほか、苦情申立ての継続調査、必要に応じた現地調査、発意調査などにも十分な時間を要している）。そのうえで、月一回のオンブズマン会議には、三人のオンブズマンが集まり協議している。オンブズマンの活動時間数は、一か月のなかでも相当のものとなっている。それぞれのオンブズマンが職業を持ちながら、これだけの重みのある職務を担っているのである。

6 札幌市オンブズマンの「判断」

オンブズマンの苦情調査の流れは、①苦情申立人との面談、②調査対象課への調査開始からヒアリングまで、③調査対象課へのヒアリング、④オンブズマン判断前の基本事項の整理、を経て、⑤オンブズマン判断に至る（発意調査は②以下）。

苦情申立ての内容を踏まえて、オンブズマンは、「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」という、オンブズマン条例第十九条第一項の規定（調査の方法）により、市の所管課からヒアリングを

行い、本件の具体的経緯や市の見解（図2 苦情等調査結果通知書中「1 市の回答」の部分）をもとに、市が行った仕事が正しかったのか否かを判断する（図2中「2 オンブズマン判断」の部分）。

なお、専門調査員は、上記の流れのなか、①において、オンブズマンとともに申立人の話を聴き取るとともに、オンブズマンの指示を受けての申立内容のまとめ、②において、オンブズマンの指示を受けて、調査対象となる課とのヒアリングの日程の調整、③において、オンブズマン主導による調査対象課の課長及び係長からのヒアリングへの同席、④において、オンブズマンの指示により、苦情申立てに至った具体的経緯や、市の見解等、さらには、法令、条例・規則等、他の自治体の事例等の「整理」を行う。

オンブズマン判断においては、「人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する」「人間としての」その力が大いに発揮されることになる。苦情処理の状況（二〇一五年度）は前出の表4のとおり、「苦情申立ての趣旨に沿ったもの」（行政に何らかの不備がある）は、例年三割程度となっており、オンブズマンの判断が市政の改善につなげている。もとより、「市の業務に不備がないもの」（行政には不備がない）七割程度ということ、必ずしも、申立人の苦情が認められるということでもなく、まさに公正かつ適正にその職務を遂行した結果である（オンブズマンの責務を規定したオンブズマン条例第五条第一項）が、それにしても、三割と

いう数字が、「市民の代理人」としてのオンブズマンの役割を物語る。

苦情等調査結果通知書として、申立人及び調査対象局長あてに発出される文書におけるオンブズマンの判断がすべてであるが、苦情申立ての対象となった課では、ヒアリングの段階で改善の意向を示すことがあり、制度の趣旨が職員に浸透してきているといえる。

申立てをする市民にとっては、市の対応、職員の言動について誤解がある場合には、オンブズマンの調査結果により、市の姿勢が理解され、自己の不安・不満が解消されることもある。一方で、必ずしも、市の対応等に納得しない場合もあり得るが、市民・市双方の言い分を聞いて、正しい判断を下そうとするオンブズマンの意思が示されるのである。

札幌市オンブズマン制度がスタートする前に、札幌市の運営上の参考になったのは、川崎市（一九九〇年）、北海道（一九九九年）の二自治体である。監査委員制度などは、自治法に基づきすべての自治体に導入され業務の進め方等について相当の蓄積があるのに比べ、オンブズマン制度は、独自に制度を導入し、加えて条例化している自治体がわずかななか、制度導入前の調査研究や、導入後におけるオンブズマン調査の積重ねにより、この一六年間のなかで、安定化、成熟化してきたといえる。このように、現在に至るまでの「人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する」一五人のオンブ

ズマンが、それぞれの立場で最善を尽くして活動を行うなかで、調査方法の確立が図られてきたのである。この結果、オンブズマン制度は、「育てる段階」から「成熟の段階」へ移行してきたといえる。

7 札幌市オンブズマンに対する評価

札幌市オンブズマンがスタートして以降の、苦情申立てを行う市民、オンブズマン人事の同意権を有する議会、そして、苦情申立てを受ける、あるいは、市政の改善を促される側の職員、それぞれの立場でのオンブズマンへの評価をまとめることとしたい。

(1) 市民からみたオンブズマン

① 一万人市民アンケート

二〇〇四年度第二回市民一万人アンケート（二〇〇四年一月七日～〇五年一月十四日）及び二〇一四年度第二回市民一万人アンケート（二〇一四年一月六日～一四年一月二〇日）。〇四年度は四四三四人の回収で、四四・三％の回収率、一四年度は四七七五人の回収で、四七・七％の回収率。二回のアンケートの主な部分を比較したのが表6である。

単純な比較はできないが、一〇年を經過して、個別の項目では、市民への周知、市民の理解が深

表6 2004(平成16)年度・2014(平成26)年度 1万人市民アンケートの比較(概要)

	2004(平成16)年度第2回	2014(平成26)年度第2回
オンブズマン制度があることを知っているか? → 知っている	(4,434人のうちの) 43.2%	(4,775人のうちの) ↓37.3%
→ 知らない	(1,916人) 52.7%	(↓1,781人) ↑57.9%
⇒ 制度を知ったきっかけ	1916人中	1,781人中
テレビや新聞など	55.9%	↑63.7%
広報さつぽろ	37.3%	↑44.1%
地下鉄、バス広告	5.1%	↑11.3%
地下鉄駅構内の広告等	—	7.5%
ホームページ	2.1%	↑11.6%
上記オンブズマン制度を知っている	1,916人中	1,781人中
⇒ 制度の認識		
名前	68.4%	↑92.8%
公正・中立な立場で市政を監視	43.4%	↑52.3%
オンブズマンには民間人	33.8%	↑38.5%
市への苦情を相談	32.4%	↑53.2%
市に対して勧告・意見を表明	22.0%	↑35.3%
自分に利害関係のあることの申立て	4.4%	↑13.3%

(注1) 複数回答あり。なお、2014年度アンケートでは、PRの選択肢が増えている(手段の増加)ことから、無回答が0.3%2004年度アンケートでは21.2%)への大幅な減少となった。

2 2014年度数値の前の↑↓は、2004年度数値と比較したものを。

まつているものの、オンブズマンそれ自体を「知っている」割合が減少し、「知らない」割合が増加していることについては、制度が成熟化してきているとはいえず、利用されないことには、その必要性を理解してもらえないことになる。「知っている」市民の割合を高めていくための取組みとして存在感を高め、利用に結び付けていくことが、引きつづき必要であろう。

② オンブズマン制度利用者

オンブズマン制度一〇年を迎えた二〇一一年、それまでの制度利用者を対象にしたアンケート調査のまとめでは、合計三〇一人の回答中、面談時の印象は、一四五人中九五五(六五・五%)が満足、五〇人(三四・五%)が不満としている。調査に要した時間については、二六八人中二一七人(八一・〇%)が満足、五一人(一九・〇%)が不満(長すぎる)としている。

また、通知内容については、二五七人中一七三人(六七・三%)が理解(分かりやすい)、八四人(三二・七%)が理解しにくいとしている。具体的には、「行政の仕組みの説明に終始している」「役所や区役所の言い分だけを聞いての回答は不満が残る」「市側の味方としか取りようがなく不平等さを感じた。もっと公平に判断してもらいたい」との声もあり、すべての申立人が、オンブズマン制度に満足したというわけではない。

しかしながら、全体としては、オンブズマンの活動に理解が得られているといえるのではないだろうか。

なお、合計の回答者数と各項目別の回答者数が一致しないのは、項目別で未回答があり、かつ回答者による回答項目がバラバラであることによる。

(2) 市議会とオンブズマンの関係

オンブズマンと議会との関係は、選任に当たり

議会の同意が必要なこと、そして、毎年、オンブズマンの活動状況について、オンブズマン条例第二六条に基づき、市長及び議会に報告することである。オンブズマンについては、制度発足以来、議会の本会議において全会一致で同意されてきたすなわち、これまでのオンブズマンの活動が評価されてきたといえる。

一方、最近、一部の少数会派議員から、「オンブズマン制度廃止論」が出てきている。しかしながら、上田文雄市長(二〇〇三年六月～二〇一五年四月・三期)は、「市民のさまざまな不満・不服について、政治的な立場を離れて、独立した、オンブズマン制度の価値は今なおあると考えている」「最終的な行政内部における判断機関としてのオンブズマン制度というものを設けさせていただいているということをご理解いただきたい(いずれも二〇一二年第一回定例会)、「制度発足から一二～一三年経過したが、毎年一二〇～一三〇件くらいの申立てがなされ、その約三分の一くらいは、行政の不備を指摘され、その都度是正がなされており、制度は有効に活用されている」(二〇一三年第一回定例会)と答弁し、繰り返しオンブズマン制度の必要性を強調し、議会での採決も、大多数の議員の賛同を得てオンブズマン人事案件が同意されている。

このように、「オンブズマン制度廃止論」が出てきているものの、総体としては、オンブズマンに対する議会での肯定的評価がなされている。

(3) 職員からみたオンブズマン制度

オンブズマン制度一〇年を迎えた二〇一一年、職員を対象にしたアンケート調査のまとめでは、一一人から回答を得ている。

オンブズマン制度に対する印象の項目（以下複数回答可としている）では、「あった方がよい」が七五人（六八・二％）、「大変良い制度なので、ぜひあるべきだ」が一五八人（一四・二％）、「なくても良い制度である」が一〇七人（九・七％）、「他の制度との重複や問題があるので、ない方が良い制度である」が三八人（三・四％）となっている。

また、調査結果のうちオンブズマンの判断に納得できたかの項目では、「まあ納得できた」が一三七人（四三・二％）、「納得できた」が一二〇人（三七・九％）、「納得できない部分があった」が四二人（二三・二％）、「ほとんど納得できなかった」が一六人（五・一％）となっている。

職員から見ても、オンブズマン制度の導入を肯定的に見ており、調査に協力的な姿勢が伺える。

8 札幌市オンブズマンの意義

これまでみてきたように、「行政の不備の指摘と是正」という点で、オンブズマン制度は有効に機能しているといえる。オンブズマン条例第五条では、オンブズマンの責務として、公正かつ適正

な職務遂行と、他の諸制度との有機的連携、第六条では、市の機関の責務として、オンブズマンの職務遂行に関し、独立性の尊重、積極的な協力援助、そして、第七条では、市民等の責務として、条例の目的達成のため、制度の適正かつ円滑な運営への協力が規定される。

オンブズマンは、申立人との面談の際に「いねいに耳を傾け、所管課のヒアリングでもていねいに調査していく。結果の判断を下せるのは、オンブズマンであるからこそであるが、調査の結果はともかくとして、市側の対応が、より「ていねい化」しているのは、オンブズマンが制度化されて以降の傾向ではないか。

申立人からの希望があればオンブズマンが面談し、市の機関からのヒアリング（担当の課長・係長）を必ず行い、双方の言い分を聴き、事実関係を把握したうえで、オンブズマンが判断を下している。もとより、オンブズマンの判断（苦情等調査結果通知書の発出）の前の、所管課へのヒアリングの際に、市の機関が改善を表明することもあり、市による前向きな対応につながる。また、発意調査は、札幌市のように巨大組織で、縦割り行政になりやすいがゆえに、目が行き届きにくい、すき間が生じやすい事案にオンブズマンが注目していく。

市役所組織では、市民の声を聞く課や、事業の所管課が、事実関係を把握したうえで、市民の苦情申立てに対して回答するという市のシステムが

あるものの、公正・中立な立場で判断を行うオンブズマンは、「最終的な行政内部における判断機関としてのオンブズマン制度」、そうであるがゆえに、「オンブズマン制度というのはいまだに有効性ということが十分にあるもの」としての存在感を示している。

簡易迅速な処理ということは、「苦情申立ては一回限り（再反論はなし）」との表裏一体であり、その調査も裁判手続のような厳格なものではなく、時間的制約もあるなど、申立人すべてが、オンブズマンの判断に納得しているわけではない。それは、職員についても同じことがいえる。そういう意味では、オンブズマンとしての一定の限界があると言わざるを得ない。それでも、総じて、オンブズマンに対する評価は高く、「市民と行政のパートナーシップによる街づくり」に寄与するオンブズマンの姿が浮かび上がってくるのである。

オンブズマンは独任制、つまり、三人のオンブズマンが在籍していても、一人ひとりが、独立して判断を下すことになる。調査方法の確立や調査事例の蓄積等がなされても、それぞれの苦情申立てに対して、判断を下すのは、個々のオンブズマンでしかない。法的な問題の整理や所管課からのヒアリングに当たっては、オンブズマンを補佐する専門調査員の役割も大きいものがあるが、判断を下すのは、まさに「人格が高潔で、行政に関し優れた識見を有する」「人間としての」オンブズマンの力によるところが非常に大きいのである。

二〇〇一年三月にオンブズマン制度がスタートし、その後、一六年が経過するなか、条例に根拠を置いているとはいえ、三代の市長（桂信雄↓上田文雄↓秋元克広・現市長、二〇一五年）に渡って制度がつづいていること自体、オンブズマンの役割を、市民にとつても職員にとつても必要なものとして重んじている各市長の姿勢を示すものであろう。¹²⁾

9 札幌市オンブズマンの今後の展望

これまで、札幌市オンブズマンに対する評価や、オンブズマンの意義について触れてきたが、導入後一六年が経過して、「成熟の段階」に移行してきたといえる制度の今後の展望について述べることにしたい。

(1) 議会オンブズマンの検討

①理想から現実へ、議会オンブズマンの可能性
一九九〇年十一月、日本で初めて自治体オンブズマンを導入した川崎市では、同年五月七日に川崎市市民オンブズマン制度研究委員会（委員長・篠原一成蹊大学教授（当時））が市民オンブズマン制度に関する提言を行った。¹³⁾

同提言は、「II市民オンブズマン制度導入の提言」のなかで、現行法の枠内で、市民にとって最も有用なオンブズマンを制度化するのに適当と考

えられる制度の概要を提示し、その実現を提言している。そのなかでは、「このようなくだりがある。

「川崎市において制度化する場合にも、議会にこれを設置すれば、公正・独立の立場から行政監視を強めるのに有利であると考えられる。しかし、現行の地方自治法には、議会には附属機関として議会事務局の設置が認められているのみであり、議会の調査権をオンブズマンなどの特定の役職や機関に委任することは予定されていないから、現行法上では、オンブズマンを執行部に設置する方が法律上は難点が少ないようにおもわれる」

その結果、川崎市では、自治法第一三八条の四第三項に基づく附属機関として川崎市市民オンブズマンを設置している。札幌市も同様の考え方に基づいている。全国的に見て、条例、要綱設置の自治体オンブズマンのすべてが、行政オンブズマンであり、議会オンブズマンを設置している自治体は存在しない。しかしながら、二〇〇六年に栗山町が全国初の議会基本条例を制定した後、都道府県初の議会基本条例を制定した三重県議会が、基本条例のなかで議会への附属機関を先駆的に設置している。¹⁴⁾

川崎市、札幌市では実現できなかった、「議会へのオンブズマン設置」について、検討していく環境が整いつつあるように思う。

札幌市では、最近、オンブズマンの同意案件が議会に提案された際、「議員がしつかりしていれば、オンブズマンはいらない」という趣旨で、オ

ンブズマンの同意に反対した議員がいるという現実。あるいは、市民が議員に対して、市政相談を行い、それを受けて議員自身が執行機関に働きかけ解決に導く場合。さらに、広く、市政一般という捉え方で、質問という形を取って、執行機関に問いかけを行い、対応についての答弁、そして解決に導く場合などもあるが、議会オンブズマンの設置を明確化することで、議会内での「交通整理」を図ることは可能と考える。これは、オンブズマンが、行政側にあると、議会側にあると、議員から見ると、議会の機能を補うものであるという考え方にとどめることが大事なのではないか。

議員とオンブズマンは、ある種の共鳴があると思われる。行政監視、行政改善という面では共通するものがあるが、公正・中立な立場で、日々市政に関して、苦情申立てに対応していくというオンブズマンとの違いは明らかであり、「屋上屋を架す」ことにはならないと考える。

議会基本条例などでは、附属機関の設置を規定している自治体議会が増えてきている。また、「自治組織権」を根拠に、議会に附属機関を置くことは可能であるとの見解も出ている。¹⁵⁾

したがって、議会オンブズマンの設置について、検討すべきである。

②議会オンブズマンの意義

前述したように、オンブズマン制度は、市民から見て、「苦情申立ての敷居の低さ」を感じ取る

ことができる。議会オンブズマンを設置する場合には、二元代表制¹⁶⁾としての議会の監視機能に加え、情報公開や委員会の完全公開の視点、さらには、市民参加など、首長と市民との対話の回路(コミュニケーション・シヨナルト)に対抗した、議会と市民との対話の回路(コミュニケーション・シヨナルト)充実の観点から、「開かれた討議空間」としての議会のありようが、市民と議会・議員との距離感を縮め、信頼感を高めていく。その結果、議会オンブズマンが、利用者である市民にとって使いやすいものになっていく、議会オンブズマンの「実効性」につながるものと確信している。

そういう意味でも、一〇年前の栗山町議会基本条例制定を嚆矢(こうし)として、二元代表制の重要な役割を担う議会に対する市民の「期待度」は大きく高まってきている「はず」である。

(2) オンブズマンの発意調査の積極的実施

オンブズマンの発意調査は、巨大組織である札幌市役所の仕事を、縦割りの視点から横割りの視点で、あるいは、俯瞰的に見てとれるメリットが大いにあることから、市政を監視し、市政の改善につながる余地も大きい。前出表5によれば、一人のオンブズマンの任期(二年)中、一案件の計算である。

苦情調査は、申立人の苦情があつてからスタートするが、発意調査は、それまでの「判例」とし

て積み重ねてきた苦情申立ての処理実態を踏まえつつ、常に市政を監視し、オンブズマン自身が問題意識を持つて、自己の発意に基づき調査をするものである。

オンブズマンとしての受け身の役割である苦情調査に加え、能動的な発意調査の役割も大きく考える必要性があるのではないか。市政の監視、市政の改善につなげられる可能性大であり、市民に対してオンブズマンの存在意義を分かりやすく伝えていく意味合いからも発意調査の積極的実施は必要と考える。

(3) 苦情調査、発意調査を市政改善につなげる市側の仕組みづくり

現在、オンブズマンの苦情調査の実施通知や調査結果通知は、調査の対象である所管課を統括する局や区の長をとおして行っている(発意調査も同様)。これは、局や区のマネジメント全体の問題として捉えてもらうことを想定しているからである。

苦情申立ての対象となる課や部だけでなく、その局や区全体の問題として受け留めるという意味で、一定の効果が上がっているものと思われる。

しかしながら、区の所管事務についていえば、本庁部局の縦割りの集合体となっていることから、当該区としての問題認識に加え、本庁部局を通じて、一〇区全体での認識の共有化も本来必要であ

る。あるいは、仕事の質や内容によつては、市役所全体の問題として捉える必要性もあり得る。

したがって、市当局は、職員の対応の問題、行政サービスのあり方の問題、さらには、施策や事業でいえば、苦情申立ての多い、生活保護への取組みの問題、施設の運営のあり方の問題をはじめ、局や区の垣根を超えて問題や解決の共通認識を図る必要がある。今後は、市長の指示のもと、オンブズマンの活動報告書をもとに、市政改善を一層進めていく姿勢や取組みが必要になる。

10 おわりに

(1) 全国のオンブズマン制度の維持・廃止の動向

前述したように、一九九〇年、自治体ではじめて、川崎市市民オンブズマンが設置されて以来、現在、五八自治体のオンブズマン(行政オンブズマン二七、福祉オンブズマン二七、人権・子どもの権利オンブズマン三、環境オンブズマン一)が活動をにつづけている一方、九自治体のオンブズマンが廃止された。そのうち、都道府県・政令指定都市の設置状況等は、表7のとおり。¹⁷⁾

全国的に見ると、九自治体におけるオンブズマン制度廃止の理由としては、「使い勝手の悪さ」「件数の少なさ」「他の制度への移行」「既存制度での対応で十分」「経費の大きさに対する件数の少な

表7 都道府県・政令指定都市のオンブズマンの設置状況・対象分野

自治体名	公的オンブズマンの名称	存 廃	対象行政分野
北海道	北海道苦情審査委員	○	行政全般
秋田県	秋田県県民行政相談員	○	行政全般
宮城県	宮城県県政オンブズマン	×	行政全般
山梨県	山梨県行政苦情審査員	○	行政全般
高知県	高知県行政オンブズマン	×	行政全般
沖縄県	沖縄県行政オンブズマン	○	行政全般
札幌市	札幌市オンブズマン	○	行政全般
川崎市	川崎市市民オンブズマン	○	行政全般
	川崎市人権オンブズパーソン	○	人 権
新潟市	新潟市行政苦情審査会	○	行政全般
北九州市	北九州市保健福祉オンブズパーソン事業	○	福 祉
熊本市	熊本市オンブズマン	○	行政全般

(注) 2016年2月現在。一般財団法人行政管理研究センター調べ。

「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（その後、苦情申立ての体制を組み込んだ県政相談制度に移行）、「件数の少なさと費用対効果」「全く利用されていないこと」などである。¹⁸⁾

これらの理由を見る限りでは、「県政の信頼回復の目的達成と職員の意識改革」という状況はあるものの、「件数の少なさ、全く利用されていない」など、オンブズマン制度が十分に機能していないことが伺え、非常に残念でならない。一方、

活動をつづけている五八自治体という数は、全国一七〇〇程度の全自治体数の四％にも満たない割合であり、希少な存在である。その代表例が、川崎市、札幌市、北海道である。

一九九八年一二月の道議会で「北海道苦情審査委員に関する条例」が議決され、一九九九年六月から、北海道苦情審査委員制度（二人、任期二年、再任一期のみ可）としてスタートした北海道は、札幌市同様いまなお制度が存続し、まなもなく発足二〇周年を迎えようとしている。¹⁹⁾

札幌市と北海道の制度を比較すると、表8のとおりとなる。「制度」の面では、北海道と比較して札幌市のほうが、より独立性が担保された仕組みとなっている。また、活動時間数も多い。都道府県と、その県庁所在地の、両方の自治体においてオンブズマン制度が導入されているのは、全国でも北海道と札幌市のみである。

(2) 札幌オンブズマン制度の今後に向けて

良い制度も諸々の要因で廃止されたら「元の木阿弥」である。市民、議会、職員による一定の評価がなされているなか、苦情申し立て件数は年平均一〇二〇件以上と定着し、オンブズマンの活動時間数も相当のものである。したがって、スタート時からみて減額されたとはいえず、オンブズマンの月額報酬五五万円というのは、その地位や活動内容等に見合ったものと考えられる。

表8 札幌市オンブズマンと北海道苦情審査委員の比較

	札幌市オンブズマン	北海道苦情審査委員
設置根拠	条 例	条 例
設置年月	2001(平成13)年3月	1999(平成11)年6月
定 数	3人	2人
現職の属性	弁護士、民事調停委員、大学教授	弁護士、家事調停委員
選任対象	人格が高潔、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。附属機関	人格が高潔、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
任 期	2年、1期に限り再任可	2年、1期に限り再任可
月額報酬	550,000円	340,000円
権 限	調査、勧告、意見表明、報告要求、公表	調査、勧告、意見表明、報告要求、公表
年間処理件数	120～130件	20～30件

たとえ、職員がいていぬいな説明や対応を心がけても、また、たとえ、制度や事業、施策の充実化を図っても、人（市民）と人（職員）という、身の人間が関わっている以上、どこかにズレが生じ、その結果が苦情となる。それが、市民の納得や市の対応の改善につながることはあるが、苦情が収まりきるとは限らない。広く市役所全体として捉えると、市役所組織Ⅱ行政主体での苦情処理が有する限界を超えて、そこには、公正・中立に判断していくオンブズマン制度の価値が生じる。

そのことは、オンブズマン制度が、自治体にとつて苦情処理の「最後の砦」と言えるのではないだろうか。

札幌市のオンブズマン制度が、この先もありつづけるためには、制度の必要性が市民に対してより一層浸透していくこと、そのためのPRや市民交流を継続的かつ地道につづけていくこと、そして苦情申立を行って良かったという申立人の思いや、活動が市政の監視と改善につながっていくこと等オンブズマン制度の理念を、市民、議会、職員の間で共有し、より深めていくことにかかっているのである。

札幌市では、オンブズマン制度導入後の一六年のうち一二年間（二〇〇三年～一五年）、「市民自治」を標榜する市民派弁護士の上田文雄氏が市長に就任し、この制度の重要性を説いてきた。このような市政上の環境も制度の後押しをしてきたと言えるが、繰り返すが、市民、議会、職員、そして市長の四者の理解が重要である。

行政オンブズマンから議会オンブズマンへの移行に向けた挑戦、すなわち、議会への附属機関の設置は、二〇〇六年の栗山町議会基本条例の制定を契機とした全国的な議会基本条例の動きが大いに影響してきている。²⁰

このなかで、二元代表制という、あらためて、全国的に再確認されてきた議会の存在。議会基本条例のなかでの附属機関の積極的設置の動きが、議会オンブズマン設置への追い風になるうとして

いるのである。先に、議会制度とオンブズマン制度は「ある種の共鳴」と述べたが、議会改革やオンブズマン制度のあらたな一ページをめくる動きとしても、また、「デモクラシー」や「行政監視」の視点からも、あるいは、オンブズマン制度を国に先行して導入しているという意味でも、今後の動向に大いに注目していきたい。

また、発足後一六年を経た札幌市オンブズマン制度は、成熟化の段階に入ってきているが、オンブズマン条例、自治基本条例、議会基本条例を導入している自治体は全国的にも少ない（川崎市、北海道ともに三条例を制定済み。ただし、北海道の場合は行政基本条例）。これら三条例が相乗的に機能するとともに、現状に決して満足することなく、それらの水準を一層高めていくことを切に願う。

△注▽

(1) 『議会オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組み』に関する基礎的資料（二〇〇四年一月、衆議院憲法調査会事務局）一頁。

(2) 札幌市議会会議録は、札幌市議会のホームページ（会議録検索システム）から閲覧することができる。札幌市議会小史は、議会の活動を四年ごと

（議員の任期ごと）にまとめたものである。第二期札幌市議会小史（一九九九年五月～二〇〇三年五月）札幌市議会発行一七七頁～一八〇頁。同小史では、第二編主要事項の概説の一項目として、「オンブズマン条例の制定」が掲載されている。

市議会小史は、札幌市議会図書室（市役所一五階）

や札幌市市政刊行物センター（市役所二階）、札幌市中央図書館等でも閲覧できる。

(3) 札幌市自治基本条例

<http://www.city.sapporo.jp/shimin/jichi/kihon/documents/261006jichikihonjorei.pdf> なお、自治基本条例の考え方を示したものとしては、神原勝「札幌市自治基本条例の構想私案」付・札幌市自治基本条例案（神原私案）北海道自治研究第四一六号（北海道地方自治研究所、二〇〇三年九月号）が詳しい。オンブズマン（オンブズパーソン）制度も、第三条第一項、第二項（第一号～第七号）で規定されている。

(4) 松下圭「政治・行政の考え方」（岩波書店、一九九八年四月）一頁～一三九頁、Ⅲ国会オンブズマンの制度設計」参照。松下氏によると、

①市民オンブズマン（市民活動型）と制度オンブズマン（法制権限型）、②一般オンブズマンと専門オンブズマン、③国レベルのオンブズマンと自治体レベルのオンブズマン、④議会型オンブズマンと行政型オンブズマンの四類型を考えることができるとしている。

(5) 「川崎市市民オンブズマン制度に関する提言」

（一九九〇年五月）九頁～一〇頁。川崎市の提言では、オンブズマンの独立性を保障し、その高い権威を裏付ける意味で、単純多数議決ではなく、出席議員の三分の二以上の賛成を要する特別多数議決とするのが適当であろうとしたが、「自治省は、これだけは認められない、違法だと言うのです。（中略）大部分は全員一致でやるのだから、良いだろうということでも単純多数にした」（篠原一東京大学名誉教授、元川崎市市民オンブズマン制度研究委員会委員長）「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」（一九九八年八月）。

(6) 札幌市オンブズマン「制度運営の検討結果」
<https://www.city.sapporo.jp/ombudsman/news.html>
なお、札幌市オンブズマンについては、<https://www.city.sapporo.jp/ombudsman/index.html>

(7) 「札幌市オンブズマン活動報告書」(二〇二〇年五月)三頁〜四頁、「札幌市オンブズマン平成二二年度活動報告書(制度発足一〇周年特集号)」(二〇一一年六月)一頁〜二頁、「札幌市オンブズマン平成二七年度活動報告書」(二〇一六年六月)一頁〜二頁。

(8) 篠原一、林屋礼二編『公的オンブズマン』(信山社、一九九八年八月)三二頁。川崎市の初代市民オンブズマンの杉山克彦氏(元東京高等裁判所長官)が七年間に扱った苦情の所管部局別件数のなかに、「職員対応」の項目が、各局を通じて多いことを指摘、行政はサービス機関であり、相手がどうであれ、プロとして冷静に客観的に処理することが行政マンの初歩的マナーであることを、とくに若い職員に対する指導として要望する機会が多かった、と振り返っている。

(9) 「札幌市オンブズマン平成一五年度活動報告書」(二〇〇四年六月)七頁。札幌ドームについては、(株)札幌ドームが指定管理者である。また、同社は、札幌市の出資法人でもある。

(10) 「札幌市オンブズマン平成二七年度活動報告書」(二〇一六年六月)一三頁。

(11) 「札幌市オンブズマン平成二四年度活動報告書」(二〇一三年六月)三九頁〜四三頁。

(12) 秋元克広公式サイト(なかでは、二〇一六年六月三〇日(木)、三木正俊代表オンブズマンをはじめ三人のオンブズマンとの間で、二〇一五年度札幌市オンブズマン活動状況報告書の手交を行っている。それを踏まえて、秋元市長は「市長に就任してから職員に対しては、市民感覚をもって仕

事をしてほしいと伝えてきているところであり、現存の仕組みや制度と市民の実情とを照らしあわせながら、真に市民の生活向上につなげられるよう、市役所全体で努力してまいります」とのコメントあり。<http://sapporo-akimoto.jp/>

(13) 「川崎市市民オンブズマン制度に関する提言」(一九九〇年五月)は全三四頁で、「I オンブズマン制度導入の基本的考え方」、「II オンブズマン制度導入の提言」で構成されている。一九八九年一月の川崎市市長選挙で、オンブズマン制度の実現を選挙公約の一つにした高橋清市長(一九八九年〜二〇〇一年・三期)当選後、一九八九年二月二七日〜九〇年五月七日、川崎市市民オンブズマン制度研究会(委員一五人)で審議、提言のうえ、川崎市市民オンブズマン条例を制定。

(14) 高沖秀宣「二元代表制に惹かれて」(公人の友社、二〇一三年一〇月)五一頁〜六一頁「第二節 附属機関の設置について」。なお、「改革・地方議会―さらなる前進へ向けて―都道府県議会制度研究会報告」(座長・大森彌東京大学名誉教授、二〇〇六年三月二九日)の「議会の附属機関の設置」の項目では、「さらには執行権限をチェックする第三者機関である行政オンブズパーソンを議会に設置することなども考えられるはずである」という記述もある。

(15) 西田幸介「地方議会の附属機関と自治組織権」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編「議会改革白書二〇一六年度版」(生活社、二〇一六年一月)七八頁〜八一頁。西田氏は、「地方公共団体が有する自治組織権を根拠に、地方公共団体が独自に議会の附属機関を設置することは可能であると解すべきである」としている。また、「仮に議会基本条例で議会の附属機関に独自の位置づけを与えるのであれば、「附属機関」という名称を避け、

議会の附属機関に相応しい、新たな独自の名称を用いるべきであろう」という論旨の展開をしている。

(16) 今井照『地方自治講義』(ちくま新書、二〇一七年二月)四六頁〜四八頁「市民参加としての二元的代表制」。今井照福島大学教授によると「日本の地方自治制度のことを二元的代表制とネーミングしたのは行政学者の西尾勝さんで、一九七七年の論文で「二元的代表制民主主義」という言葉を使っている」と記載している。さらに読み進めると、西尾さんが「議会迂回」説に反論し、「(市民)参加の拡充は議会機能をも強化し、議会の機能を活性化するものでなければならぬ」ことに触れていることを紹介している。

(17)、(18) 「平成二七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」(一般財団法人行政管理研究センター、二〇一六年三月)九頁〜一頁、一九頁〜二頁。

(19) 北海道にオンブズマン制度を導入する際の制度設計については、「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」(道政改革推進委員会、一九九八年八月)参照。

(20) 北海道栗山町の駅前にあるカルチャープラザ Eki において、二〇一六年八月二六日(金)、「栗山町議会基本条例制定10周年記念事業」が開催されたが、パネルディスカッションでは、廣瀬克哉法政大学教授から、一六年五月一八日時点で七三六の自治体議会が基本条例を制定したとの発言あり。なお、総務省によると、その時点での市町村数は一七一一であり、七三六というのは全国の四二・八%に当たる。

へわたなべ かずみ・札幌市職員