

藤沢市のオンブズマンの経験から

—— 地方自治体と弁護士役割 ——

猪狩 庸祐
(弁護士)

司会 今日猪狩弁護士においでいただきました。神大の卒業生でもあり、学部の授業も担当されてきました。地方自治体関係でいろいろな役職をされており、環境問題、情報公開、行政監視のオンブズマンといった分野の仕事をしておられます。今日は藤沢市のオンブズマン制度を中心に、新しい行政のチェックシステムと、その中での弁護士の役割についてもお話をいただきたいと思っております。

猪狩 今日は市民オンブズマンに対比して、行政オンブズマン制度についてのお話をしたいと思います。その中で、弁護士の役割について、触れられたらと思います。

オンブズマンとは

オンブズマンというのは、スウェーデン語で、紛争の被害者に代わってその権利や利益を守る代理人ないしは弁護人をいいます。オンブズマン制度とは違法ないしは不正な行政活動、行政過誤とも言いますが、これに対する国民の苦情申し立てを受けて行政救済として行政審判や裁判という司法救済等の正式な救済手続によらずに、オンブズマンが中立の立場で簡易・迅速にしかも軽便な費用で国民の権利・利益を守ると共に行政を監視し、行政改善の提言を行う機能を有するものである、とされています。この場合の救済手続きというのは、行政事件訴訟であるとか、あるいは行政不服審査法に基づく行政審査とかいうものと区別して、行政苦情処理手続と、一般に言われています。

このオンブズマンの性格ですが、いわゆる三権分立の中でどんなふう位置づけられるのかと言いますと、先ず、オンブズマンは行政庁の処分に対する取消権は持っていません。従って、裁判所の権限を侵害することはありません。2番目にオンブズマンの権限というのは、審査と監督、あるいは意見表明。それから、オンブズマンは行政府及び司法府に対する組織上の直接の統制権はありません。裁判制度というのは国の権限ですから、地方にはないけれども、それでも行政裁判だとか民事裁判だとか様々な紛争解決の方法があります。その裁判における公権的解決に対しては及ばないということです。

さて、オンブズマン制度の機能と特質とは一体何なのか。一つは苦情処理ということです。市民の行政に対する苦情、これを公正中立の立場から迅速に処理し、必要があれば是正・勧告をする。それから、市民からの苦情を調査した結果、あるいはオンブズマン自身の自己発意に基づいて調査した結果、行政運用あるいは制度上の問題があると認められる場合には、検証または勧告という手段を用いて行政を是正していく。さらに、今日の多種多様な行政機構の中でオンブズマンが公正中立な立場で行政を監視し、必要があれば改善を求める事ができることです。

さきほど、機能面から3つの特徴を挙げました。苦情処理、行政改善、行政監視、この3つですが、それとは別に特質として挙げられるのは、いわゆる独立性の問題です。後で具体的に話しますけれども、地方自治体においては、

オンブズマンの機関をどこに位置付け、どこに設けるかということに問題があったわけです。この制度の発祥地スウェーデンでは、立法府に置いています。それは何故かという、行政の執行を監視或いは監督する、そういう意味合いから言うならば、行政機関のもとに置くのはおかしいじゃないか、ということです。そのため立法府に置きました。ところが、日本ではどうでしょうか。日本では国のオンブズマン制度はございませんけれども、地方自治体におけるオンブズマンの機関を立法府に置けるのかということです。

今、日本では、地方自治法の上では、行政機関の付属機関として置くほかないということになっています。それだけに、監視・監督する対象である首長の付属機関というおかしな話になります。そういう意味では実質的な独立性をどう確保するかということは、今言ったように、制度上においてもあるいは職務執行の上においても非常に重要な事項になってくるのです。そして更に実効性というものを考えなきゃいけない。オンブズマンは司法権には及ばない、と言いましたね。オンブズマンの行為は、法的拘束力を持たないのです。それだけに、調査結果に基づく意見の表明、あるいは改善勧告についてより効果的にしなきゃいけない。それではどうするかというと、その調査結果に従うということ、これを条例で制度化した場合は、条例上、条項に明確に位置付けるということ、あるいは要綱で制度化している場合には要綱の中でもそのことを担保する規定をおくことが必要です。

それともう一つは、裁判手続と違って、簡易・迅速、そして軽便な費用で行える。大事なことは補完性です。それは三権分立との関連でもあります。行政に対する市民の救済制度というのは様々なものがありますね。地方自治法に規定されている住民監査、あるいは直接請求、あるいはリコール制、そういうものとの関係はどうなのかと言うと、やはりそういうものが先ず第一に使われる。その上でそういう救済制度

にのらないものを救う、そういう意味の補完性、これが行政オンブズマンについての一つの特徴でもあります。

さて、オンブズマン制度の組織的な区別として、独任制と合議制があります。それぞれの特徴がありますが、独任制の方が迅速な処理ができる。それに対して合議制の方はより慎重に対応できるという特質、逆に言えば欠陥みたいなものがあります。合議制というのは、どうしても、会合の日程調整だけでも大変な時間をとってしまうおそれがあるわけです。もともとオンブズマンというのは独任だったのです。国の制度にしているスウェーデンでも独任制です。一人だと独善に陥ったり、慎重さを欠いたりするおそれがあるのです。とりもなおさず、それは選任されるオンブズマンの資質にかかっていると言えるでしょう。このように個人の資質が非常に重要な意味を持っているということ、そんなふうに理解していただければと思います。

オンブズマンの制度化に際しての問題点

さきほど、地方自治体におけるオンブズマンの制度化について問題があることを申し上げました。それは何かと言うと、行政に対する監視・監督、是正勧告をするというシステムでありながら、どうしても地方自治法上、首長である執行機関その他の例えば教育委員会だとか、選挙管理委員会だとか監査委員、それぞれの執行機関の付属機関という形でしか作れないということなのです。それだけに独立性というものが非常に尊重されなければいけないし、制度的にもそれが必要になってくるのです。

それから名称について、市民オンブズマンというのがありますね。これは行政と関わりがなく、市民あるいは市民団体が情報公開制度を利用して行政の情報を収集し、その中から行政の不正だとか誤りだとか、そういうものを見つけ出して是正していく、そういう市民オンブズマン、大体これは定着してきました。そういう言葉が用いられることも定着してきたと思います

が、実は川崎市の行政オンブズマン制度は、川崎市市民オンブズマンという名称を使っています。そのことがありまして、私自身は今藤沢市の行政オンブズマンをやっているのですが、やっぱり市民オンブズマンと混同されることがあります。そのようなことで名称についても混同されないよう配慮しなければなりません。

もう一つ大事なものは、これを制度化する時、条例に基づくもの、設置要綱に基づくものがありますが、条例は地方議会が制定する準法律、法律に準ずる効力を持つ、いわゆる強制力を持つ制度。要綱というのはいわゆる行政指導。条例と要綱では、やはり法的拘束力があるかないかで全く違います。行政指導の限界については、最高裁の判例を経て、国では行政手続法により、また地方自治体では行政手続法により、立法的解決が図られました。

もう一つ問題なのは、最近、個人情報保護法が制定されましたが、これも地方自治体の方が先駆的に個人情報保護条例を作って進めてきたのを国が後追いするというような形で行われています。それとの関係で今言ったような問題が生じています。個人情報保護条例における行政の個人情報の取扱いの原則というのがあります。ある事務を遂行するに必要な限度と範囲において、本人からその情報を収集する。そしてその範囲でしか使わない。これが基本原則の一つなのです。だからAなる事務で集めたものを、Bなる事務の方に勝手に利用できるかということ、これは目的外利用ということで、制限されるわけです。本人同意がなければだめだということです。ただ、例外的に法令上の根拠がある、あるいは緊急やむをえない場合、生命・身体に係わるような場合、あるいは審議会の議を経た場合。そういう制約があるわけですが、その「法令上の根拠」にあたるかについては、オンブズマンが条例上の根拠があれば「法令上の根拠」になる調査権を持つわけですが、要綱では駄目なのです。ですから、苦情申立人の情報にアクセスする、それだけでも予めその苦情申立

人本人の同意がなきゃいけない。そういう制約も出てくる。それから更にその調査過程において、その調査対象の情報の中に第三者の個人情報が入っていたとすれば、それについてもそういう問題は出てくるわけです。その部分だけは目隠しになってしまう。そうすると正確な事実調査はできなくなってしまいます。

オンブズマンによる意見や勧告については、法的拘束力はないと言いましたね。であれば、どうして、行政機関も苦情申立人も納得するののかというと、その結論の公正さと妥当性しかないのです。それがとりもなおさず、資質の問題に戻るのですが、弁護士あるいは元裁判官、そういう経験を得た者の専門分野と言いましょか、そういう経験を通じて、適正な判断が可能だというふうに言えるかと思います。

オンブズマンの職務の特質

さて、もう少しオンブズマンの職務の専門性について考えてみたいと思いますが、オンブズマン職の特質は何かと言ったら、法律を基準として判断するということです。ただ、裁判官或いは行政官だって法に従って執行するわけです。しかし、オンブズマンの場合はその法制度のその仕組みにまで入れるという特性があります。法律なり条例を根拠にしてある制度が作られている場合、その制度自体に欠陥があるかもしれないというときは、そこまで踏み込めるというのが特徴。ただし、その欠陥については是正・勧告というところで留まってしまうかもしれないが、そこまで入れる。そこが、同じ法律に従うといっても、裁判だとか、行政機関なんかの関係とは違うという特質があるわけです。そして更に、道理に適っていることが必要です。これがあって、結果について、誰でもが納得する根拠になるのです。

オンブズマンというのは、公正中立といいますが、公正中立というのはどのような立場をいうのかという問題があります。初めに、オンブズマンを市民の代理人・弁護人という言い方を

しました。これは苦情を申立てる側の代理人、いわゆる弱者の代理人だということ。調査の段階では、申立人側に寄ってもいけない、あるいは行政行為をした行政機関の側に偏ってもいけない。けれども、あくまでも弱者である苦情申立人側の代理人だという認識を忘れてはなりません。なぜかという、市民と言うのは行政との関係では、決して対等な立場にはないのです。統治者と被統治者という関係の中で個人の人権なんか法的に規制され保障されてきていますが、そもそもそういう機構の中、統治機構の中に存在するのだから、やはり社会的な力の差が常にあるということなのです。それを認識しなければならぬのです。強者—行政機関です、それに対して、弱者—市民、共にルールが守られなければならないのに、いわゆる強者である行政機関がルールを破ったから、弱者の立場にある市民が被害を受ける、あるいは苦情申し立ての対象になる事案が発生するということになるのです。

それから、オンブズマンというのは、当該市民の代理人ではない。特定の個人の代理人ではない。そこは誤解しないでほしい。その苦情申立人を救済するけれども、その人のための代理人じゃなく、弱者市民全体で、特定の一人の弱者のためのものではないということ。そうでなければ、やはりどうしても偏った見方になってしまう危険性があります。オンブズマンというのはそういう意味では法の正義のために働くといってもいいでしょう。

苦情申立ての受付及び処理状況

苦情申立てが取り上げられるのがどの程度の割合かという、スウェーデンの場合で60%程度。何でもかんでも取り上げられるわけじゃない。やっぱり、適格性がある、要件があるわけです。そして、取り上げられたうち、更に申立ての趣旨通りの結果が出るもの、これが10%程度とされています。ちなみに、藤沢市の場合、どうなのかと言うと、今までで藤沢市

は平成8年の制度化から10年を経過しました。その間の統計資料によりますと、苦情申立ての趣旨に沿ったものが23.8%、趣旨に添えなかったもの、要するに行政の方に恣意、或いは不正がなかったとされたものが44.4%、それから調査中止、打切ったもの、これが9.5%、それから調査しないことになったものが22.2%。調査しないことになったというのは、所管事項でないものです。市の業務の機関の問題、その機関の職員の行為の問題、これがオンブズマンの対象になるわけです。いわゆる所管事項になるわけですので、この範囲以外のものをいいます。例えば国の制度の問題なんかを市に持ち出されても市としては対応しきれないものじゃない。あるいは既に調査に入る段階で行政がやはり自ら是正の必要を認めて直したというとき、そういうケースもあります。あるいは満足を得て、申立てが取り下げられることもあります。そういうことで、調査に入らないで調査しないとされたものが22.2%あるということです。

オンブズマンの資格と責務

今言ったオンブズマン制度の職責の性格から考えたら、オンブズマンの資格要件はかなり厳格になりますね。自分がそういう職にありながら、自分で言うのはおこがましいっていう感じしますけども。藤沢市のオンブズマン条例では、オンブズマンの資格のところ、オンブズマンは人格が高潔で社会的信望が厚く且つ地方行政に関し優れた識見を有する者のうちから市長が議会の同意を得て委嘱するとあります。市長が委嘱するけれども、議会の同意を得るということは、行政機関の独善を排する。あくまでも行政機関の監視、改善を求めるという立場から考えればやっぱり議会の同意を必要とする方がより公正さを担保することができるということですね。さらに、兼職等の禁止、これも公正中立というか、利害関係あるもの、あるいは議会との関係、そういう政治的な影響を受けることのないようにということで、これも重要な事項と

されているわけです。それと独立性の保障という意味では、いわゆる身分上の保障、それから職務上の独立性、或いは調査した内容についての守秘義務、そういうものも規定されています。

オンブズマンの所管事項

さてここで一つ問題になるのが、条例に規定されているオンブズマンの所管事項の範囲です。市の機関の業務執行に関する事項、それから当該業務に関する職員の行為、これを所管事項にしているのですけれども、最近ですね、ご承知のように地方財政が苦しい状況の中、できるだけスリム化するということで、市の業務を民間に委託するという制度、あるいは官民共同出資で設立された第3セクターといった出資団体、そういうものが増えてきました。それから更に、平成16年には地方自治法が改正されて公の施設の管理に関しては、これを従来は業務委託ということでやっていたのに、指定管理者制度が導入されました。例えば藤沢市でいうならば、市営住宅なんかもそうなんです。あるいは体育館、福祉の施設などもそうですね。そういう公の施設に指定管理者が置かれるようになりました。そうすると、今のオンブズマン条例でいう「市の機関の業務の執行に関する事項」なのかどうか。市の機関でないことははっきりしています。例えば、この指定管理者になるのは、営利を目的とする株式会社でもいいのです。要件を満たしていれば、議会の承認のもとにこれも指定される。株式会社は市の機関とは言わないでしょう。じゃあ、その行為はオンブズマンの対象外なのかというと、やっぱりそれもおかしい。市民からすれば、誰が運営しても、その施設は市の施設だと思うでしょう。もともとそういう定義付けで出来ているのですから。それは市の機関ではないけれども、市の業務であることに変わりはない。であれば、何らかの形で対象に取り込む必要があるのではないか。特に公の施設は、ご承知のように、一般市民の利用が多いのです。ということは、逆にそこにおけ

るトラブルが非常に多いということ。それを扱えませんというわけにはいかないでしょう。

それで考えました。出資団体についてはどうかというと、これは設置要綱、その団体の設置要綱、あるいは条例に基づいて作られているわけですが、条例なり設置要綱で行政の所管との繋がりが必ずあるわけです。何らかの形で指導・監督が及んでいる。だからそれを通して間接的に調査することができるだろうということです。現実にもそういう形でやってきています。

それから業務委託契約に基づく業務先の行為については、これは業務委託契約の中で縛ることができるでしょう。その中で拘束力を持たせる、契約上の拘束力としてね。調査が及ぶような形にできるはずですよ。

それから指定管理者については、地方自治法の224条の2の第10ないし11項で行政の監督が及ぶようになっています。そしてそれに違反した場合は、指定取消しも可能なようになっている。今のところはそういう対応を図っていますけれども、それでも最終的にはどうなるのかなということはありません。

それと所管事項の関係で言うならば、ADR、いわゆる裁判外の紛争解決機関との関係でどうかと言うと、オンブズマンの補完性からいうならば、既存の制度が優先するのだと考えてもらっていいと思います。

そして更に大事なことは、オンブズマンの行為自体についてどうなのかということです。オンブズマンの行為に関する事項についてはやはり及ばないようにしていますね。そうでなかったら、オンブズマンの実質的な独立性が害されることになるものですから。

藤沢市オンブズマンの平成17年度報告から

最後に藤沢市オンブズマンの平成17年度の報告について、ちょっと中身を紹介したいと思います。運用状況ですけども、取扱総受理件数が全部で159件、市民からの苦情申立てであるい

は相談が109件あります。そのうち苦情申立てとして受理されたものが34件。それから受理されなかったものが11件。相談等だけのものが64件、オンブズマンの発意調査が1件、他の機関からの問い合わせあるいは資料請求が41件、視察が3件。更に趣旨に沿ったものは処理した8件中5件。

苦情申立ての処理事例のうち、趣旨に沿ったものの一つは、カーブミラーの設置、駐輪場への自転車乗り入れと歩行者の交通安全、安全措置、これは指定管理者の場合でしたけど、所管の交通安全課を通して指定管理者の実態を調査して、改善方を勧告したという内容です。

趣旨に添えなかった事例。これは保険年金課の事務手続と職員の対応について、保険料額の算定及び異動の処理についてコンピュータ処理をしているのですが、コンピュータ処理というのは毎日毎日入れるのではなくて、基準日との関係で、ある一定期間まとめたものを入れるという形で処理するわけ。そうするとその間の期間はどうするのかということになるのですね。これは年金給付の関係ですから、当事者にとっては非常に深刻なんでね、その場ですぐに手作業で是正したというケースでした。だから処理結果としては、苦情申立人の趣意に添えなかったけれども、実質的には対応したということですね。

それから、住居表示の番号について、こういう苦情があるのです。4の4、忌み番号、4という番号、何とかしてくれというわけ。気持ちわからないわけじゃないけど。確かにマンションだとかあるいは病院だとかは、そういう忌み番号を使わないところもあります、習慣的に。しかし、行政上のこういう表示については、法とこれに基づく条例等でちゃんとルールが決まっています。最寄の駅から最短距離の所を基点として、右回りで街区番号が入って、家番号が入って、というルールがあるのです。そのルールに従ったきちっとした対応ができていなかったのかということを含めて問題になったケースでした。

オンブズマンの職責の一端がわかっていただけたらと思います。

司会 猪狩先生、今日はありがとうございました。

注：藤沢市のオンブズマン制度

制度の開始 平成8年10月1日

定数 2人（いずれも弁護士） 任期 3年

報酬 月額615,000円

週3日 9時から16時まで勤務

(2007年6月2日)