

オンブズマンとは

世界的流れと制度の魅力

I am a public ombudsman

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



世界85カ国の365名オンブズマンたち

- (国内) 所属学会／日本オンブズマン学会)
(**JOS**) **Japanese Association For Ombudsman Studies**
- (国外) 国際オンブズマン協会 (本部 オーストリアウィーン)
(**IOI**) **International Ombudsman Institute**
- (国外) アジアオンブズマン協会 (本部 パキスタンイスラマバード)
(**AOA**) **Asian Ombudsman Association (Islamabad Pakistan)**

日本オンブズマン学会 木村優仁

1. はじめに

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

2. オンブズマンとは

世界の至る所でオンブズマン制度の原型が見られる。634年、第2代カリフ・オマール1世は、夜間変装して首都のバクダットを歩き国民の発言を聞いていたと、スウェーデンの首席議会オンブズマンのウルフ・ルンドヴィクは言っている。官吏の不正を聞いたら調査して正常に戻し、のちには最高裁判官を置いた。古代ローマでは護民官を置いている。

また、中国では、紀元前221年に秦が「御史大夫」を置き、民間では苦情を神社の神木に結んでいたという時代があっている。

オンブズマンとは、スウェーデン語でOmbudsmanと書きます。行政に対する苦情を国民より受け付けて、中立的な立場から原因を究明、是正措置を勧告して簡易、迅速に問題を解決する制度です。

具体的には「法の施行の監視して不法行為の是正、行政の改革、人権の保護」などで、行政を監視して個人の人権保護が目的です。

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

3. 各国の状況

オンブツ、もしくはオンブズ（ombuds）というのは、古代ノルウェー語で「全権、全権掌握」の意味で、ある特定のテーマについて公共の場やある組織の中で、一部の人たちが不正な行為に及んでいる場合、特定の人に課されたそれを阻止するという、元々は名誉的な職務のことだった。この意味で、こうした職務の遂行は、実際のところどちらにも加担しない厳正中立な手法が必要だと考えられた。ただいろいろな人々の思惑も絡んでくるし、また一部には自分たちの利害関心を主張することが出来にくい立場の人たちもあるので、特に子どもや病人、障害者の人たちには格別の配慮がされる必要がある。このような機能を可能にするのが、オンブズマンであり、係争中の案件の圏外にいて、官僚組織的な制約からも完全に自由な立場を委ねられている。何と隣国なのに、フィンランドの議会で制定（1919年）されるまでにスウェーデンの制定より100年以上もかかっている。デンマークは1955年に、イギリスは1967年、フランスは1973年に導入。またスペインではフランコ政府の破壊と共に導入され、ポルトガルも同時期に導入した。東欧では共産党思想の破壊と共に、スウェーデンのオンブズマンをモデルとし、1989年にポーランドが導入している。フィンランドは、日本の福祉関係者に人気の国のひとつで、より水準が高いとされるスウェーデンに比べ手が届きそうと感じるのも理由だ。このように北欧でも女性の社会進出が、高齢社会へのキーとされた。女性の労働力、労働による税金からの財源、女性の意見の反映である。

4. スウェーデンでは

1709年、スウェーデン軍は、ポルタヴァの戦いで壊滅し、カール12世はオスマン帝国に逃亡している。オンブズマンの歴史は、国王が常に戦争でスウェーデンの国外に出ていることから、国王の代理として裁判官や国の役職にある者が、忠実に法律や実務を施行しているかを管理する代理人を必要とした歴史がある。オンブズマンは議会によって任命された独立行政的に信任を受けた監査官のことで、行政に対し苦情、抗告がなされた場合、それを調査する。そういった点においては、オンブズマンに就く人々は、行政倫理の分野では益々その重要性を持つようになってきた。オンブズマンは、こうした苦情を個人的に受け取り、自分でその真偽を吟味、行政が間違っているのか、問題ないのかを判定する。その上、正しいことをやっている側からだけでなく、両者から納得のいく解決を提案するが、強制力を持ったものではなく、あくまで推奨として提案するのである。オンブズマンは議会に対してのみ責任を負い、議会にはその職務についてその事の次第を何かあれば説明する義務を負っている。

新憲法下、1809年にスウェーデンが始めて「議会オンブズマン制度」を公的に制定している。翌年、

オンブズマン法が公布され、マンネルハイムが、初代オンブズマンに任命された。

2009年に国際会議（3日間）とスウェーデン議会オンブズマン創設200周年記念式典と市庁舎での晩餐会に世界85ヶ国より365名のオンブズマンが出席した。日本からは、日本オンブズマン学会理事長と総務省行政評価局長と私の3名が出席しました。晩餐会には、カール16世グスタフ国王とシルヴィア王妃ご臨席されました。ノーベル賞の授賞式の晩餐会も同会場で、毎年12月10日（日本11日0時30分）に開催されています。

概要について、同行の総務省の監視調査官 角田浩昭氏の報告書を引用すると、開会式の後、「オンブズマン業務に影響を及ぼす現在の世界の動向」と「オンブズマンの業務手法とツールの開発」をテーマにした全体会議と6ワークショップが開催された。200周年式典では、「ルーツ スウェーデンのオンブズマン制度の起源をたどる」をメインテーマに各国のオンブズマンから制定までの経緯についてプレゼンがありました。

各国はオンブズマンの名称だが、日本だけが総務省の行政相談委員制度で加入している。これは日本型オンブズマンとして世界が認めているからである。

200百年前に誕生したオンブズマン制度とその思想は、その後は文化や歴史、政治体制の違いを超えて世界に拡大してきました。オンブズマンの権限や位置づけは各国により少しずつ異なっていますが、国際オンブズマンは会議は、国家、社会の多様性を尊重しつつ、個人の人権の保護をめざすオンブズマンにとって共通方向性を示す、メルクマールの役割を果たしていることを強く認識することが出来た。

5. 日本では

（1）総務省の行政相談委員制度

日本では、総務省の行政相談委員制度がある。これは行政全般（国・県・市町村の仕事）についての苦情や意見や要望を行政相談委員が受け付けし、その解決や実現の促進を図るとともに、それらを行政の制度及び運営の改善に反映させている。市町村に最低1名おり人口の割合で増員される。全国に2014年度には5011名が長崎県では97名が活躍している。

相談件数は、年間平均の全国1名当たり18.4件で、長崎県は18.0件である。わたくしは、15年になりますが、年平均82件で平成27年度は160件を越え、総数で1250件に成ろうとしています。

また、行政相談委員は、行政相談委員法第4条に基づき総務大臣に対して、業務の遂行を通じて得られた行政運営の改善に関する意見を述べるように成っています。（意見の陳述）公立病院の診療科を増設するために開業医への解放の提案。空き家問題で、建設時に、自動車購入時のリサイクル料徴収みたいに建設費の数パーセントを自治体に納入することなど提案しました。

（2）日本的オンブズマン制度

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

地方自治体では1990年に川崎市で発足したが、これは、現役の助役がリクルート事件に巻き込まれたり、行政幹部の不正事件が重なったことが導入の直接的な原因となり、1989年の市長選においてオンブズマン制度の実現が選挙公約の一つと成ったことによるものです。そして、日本では本来のオンブズマン制度と違った、国情に応じた工夫がなされたものに成ってきている。

第1には日本で議論されているオンブズマンは、多くの場合、市政あるいは施設レベルであるが、スウェーデンの場合は国政レベルであり独立した行政機関である。

第2に日本でのオンブズマン論争はあまりにもオンブズマン自体に注目が行って、その分野における権利擁護などの政策の注目度が低い。言い換えるならば、日本のオンブズマン論争は当事者の権利擁護が中心であるが、スウェーデンではあくまでもその分野での施策評価が中心である。このためオンブズマンは行政に対する苦情を受け付け、処理する機関ではない。

6. 特殊型のオンブズマン制度

各国の歴史や国情に合わせた専門分野別オンブズマン制度があります。これは、総合型の管轄が及ばない分野、特別の専門知識が必要な分野と言えます。一例を挙げると、民族差別解消（後にオンブズマンがつかます。）、障害者、刑務所、警察、性差別解消、平等、児童、年金、少数民族、防衛、軍事、

移民、医療、報道、連邦税などです。

自治体の総合オンブズマン制度が行政の一連の不祥事を契機として導入されているのに対し、特殊型で多い福祉オンブズマンは、福祉行政に内在する問題の解決のためにオンブズマン制度を導入するという、首長の判断や福祉団体の要望の結果であると言えよう。日本では、福祉と言ったら施設が先に来ます。スウェーデンでは、自宅での介護を希望される方が多いので、スタッフが連携して訪問看護を充実させています。

このように高齢化社会が進む中、福祉施設の増加により人材不足などで職場環境において問題が生じてきています。また、社会保障関係費の増大に連れて公力（国・県・市）から他力（民力・地域力）から自力（家庭）に向かっており、それらに対する苦情や要望に対して解決する役割を担うものと思われる。

（１）行政型福祉オンブズマン

自治体の福祉行政活動に対する住民・利用者の不服・苦情への対応を専門家であるオンブズマンが行うものである。制度が整備されているのは東京都中野区、三鷹市、横浜市などがある。

中野区は、1990年、日本で始めて福祉オンブズマン制度（中野区福祉サービスの適用に係る苦情の処理に関する条例）を作り、区民の苦情を行政以外の公平・中立な機関を通じた処理チャンネルの創設によって、区民の権利や利益擁護することはもとより、公平で信頼される区政の推進に資することを目的にしている。特に弱者の障害者や高齢者の権利と利益の擁護を意図している。このように限定することによって、知ってもらふ機会の確保と、現在直面している施策や関心度が高い分野に特定した制度化で効率的に進められる利点があります。いわゆる、市民に近く市民の目線に沿った対応ができるのである。

（２）施設単独型福祉オンブズマン

施設が単独で、自らの施設サービス提供に対する利用者の苦情や不満に対してオンブズマンを委嘱して施設サービスの改善を図ろうとするものである。障害者施設と高齢者福祉施設などがある。

（３）地域ネットワーク型福祉オンブズマン

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

（４）市民運動型福祉オンブズマン

サービス利用者の立場に立って地域内の福祉サービス水準向上を目的とし市民運動を通じ活動するもので、行政や福祉施設などの事業者をチェックする市民団体である。

7. 制度導入の意義

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

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

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

近年、呼称において、「オンブズマン」を「オンブツ」とが「オンブズパーソン」に、男女均等など社会環境により使用しているが、住民の擁護者（プロテクター）を意味し、歴史的なもので、先人の知恵と勇気が込められているので「オンブズマン」でいいと思う。

平成12年地方分権一括法が施行され、自治体間の競争原理が働くようになり、政策作成過程でも変わってきた。職員一人ひとりが地域の振興発展や特産品の開発・PR・販路拡大（地域の営業マン）として市場原理と評価が考えられている。また、サイレント・マジョリティ（物言わぬ多数派）を、今後どう捕らえてゆくか、地域作りには大切と思う。会社員（勤務者）は、多く税金（市税）を払っているが、

会社員だけで陳情したことの多くを聞かない。広聴部門の腕の見せ所である。

さらに。国内には、35種45万人の相談委員が活動しており、目的は同じで日本が良くなるように努めており、相談委員自らも合同相談会など努力する。だが個人やひとつの組織では出来ないことを人的ネットワークの構築によって相互に連携補完できる組織も必要と考えられる。

また、国際化が進む中、外国人の来市、外国人の移住、都会からの移住が増えてくると思われるので、くらしの全般が重要に成ってくる。その中で困った時の相談活動こそ移住の支えになるはずで、速やかに取り組んで行かねばならないと考えています。

オンブズマン制度を導入する意義としては次のような事が考えられる。

(1) 市民参画・協働の促進

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

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

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

(2) 行政の監視機能の強化

現行制度上、行政を監視する制度として監査制度や外部監査制度などがあるが、このオンブズマン制度を導入することにより、行政の不祥事を防ぐなど行政への監視機能を強化し、市民の行政に対する信頼の向上を図ることができる。なお、行政が自ら設置する場合（行政府型オンブズマン制度）は、行政の自己批判機能の強化ということができる。

(3) 市民の権利・利益の擁護

現行制度上、市民の権利や利益を擁護する制度としての側面も持つ広い意味での広聴制度（市民相談等）や、法的手段としての行政不服審査制度や行政訴訟制度が、広聴制度は行政の内部処理であり第三者性、独立性に欠け、また、行政不服審査制度や行政訴訟制度では、簡易・迅速な処理が期待できない上、救済率も低いものと成っている。現行制度がうまく機能しない場合に、オンブズマン制度を導入することによりこれらの制度を補完し、簡易・迅速に申立てを処理することにより、行政と比べて弱い立場にある市民の権利や利益の擁護を図ることができ、オンブズマン制度は、先駆け施策や苦情が集中している分野には有効に生かせる。

最後に、日頃の諸問題の対応として三段階の意識改革ができるのではないだろうか。まず住民の意見を聞いてどのように対応し説明するかを再度、現在の行政施策上で考える。そして、職場で行政を再度確認して当事者に当てはめ、どのようにしたら住民のためになるかを考える。さらに首長や自治体のために成るか考える。

このように、何の目的の制度か、どのように周知してゆくのか、改善すべき点はないのか、一人ひとりが日常業務や地域との関わりの中で考えるという意識改革がなされてこそ、本制度は生きてくるものと思われる。苦情を苦情とだけで処理するのではなく、次代を見据えた市政へのヒント（財産）だと大切に扱えば、市が変わってくるものと思われる。

よって、新しい制度（市民保護のツール）を作ることで、不足部分の補完や新たなシステムに対応でき、さらに市町村の既存の制度の補完し、簡易・迅速に処理することにより弱い立場の住民の権利や利益の擁護を図ることができるオンブズマン制度を導入することで、効果的市政運営が可能となると思われる。

(参考資料) オンブズマン条例

第1章 総 則

（目的及び設置）

第1条

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

第2条

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

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- (2) 議会に関する事項
- (3) 〇〇市個人情報保護条例（昭和60年〇〇市条例第26号）第24条に規定する個人情報保護委員の職務に関する事項
- (4) 〇〇市人権オンブズパーソン（以下「人権オンブズパーソン」という。）に救済を申し立てた事項
- (5) 職員の自己の勤務内容に関する事項
- (6) 市民オンブズマン又は人権オンブズパーソンの行為に関する事項
（市民オンブズマンの職務）

第3条

市民オンブズマンは、次の職務を行う。

- (1) 市民の市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理すること。
- (2) 自己の発意に基づき、事案を取り上げ調査すること。
- (3) 市政を監視し非違の是正等の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。
- (4) 制度の改善を求めるための意見を表明すること。
- (5) 勧告、意見表明の内容を公表すること。

第2章 責 務

（4条～6条） 第3章 市民オンブズマンの組織等（7条～10条）

第4章 苦情の処理等（11条～20条） 第5章 補則（21条～23条）

（参考）川崎市オンブズマン条例を引用しました。

■参考文献・資料

・福島康仁「特殊オンブズマンの動向と課題」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008
・久禮義一「行政福祉オンブズマン制度の現状と課題」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008
・名生 顕「フィンランドのオンブズマンの概要」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008
・京都府知事 山田啓二「府民とともに地域力の再生を～開かれた行政を目指して～」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2008
・福島康仁「ローカル・オンブズマンと行政マーケティング」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2009
・川野秀之「なぜオンブズマン制度は作られたか」『行政苦情救済&オンブズマン』日本オンブズマン学会、2009
・佐々木寿美「福祉政策の質的向上をめざす取組み」日本オンブズマン学会、2010
・全国行政相談委員連合協議会『行政苦情救済&オンブズマン』
・川崎市民オンブズマン条例、日本と背かのオンブズマン（行政相談と行政苦情救済）・日本と世界のオンブズマン（中野区の福祉オンブズマン島田筆：専門分野別オンブズマン平松毅）日本オンブズマン学会

■参考 URL

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

■オンブズマン世界会議と研究風景

国際会議とオンブズマン制度創設200周年記念式典に、世界85ヶ国より365名のオンブズマンが出席し、日本からは、日本オンブズマン学会理事長と総務省行政評価局長と私の3名が出席しました。最終日には・カール16世グスタフ国王とシルヴィア王妃ご臨席のもと、スウェーデン議会主催のお別れ晩餐会に出席しました。ノーベル賞の授賞式の晩餐会も同会場で、毎年12月10日（日本11日0時30分）より開催されています。



ストックホルム市庁舎メーラレン湖ほとり

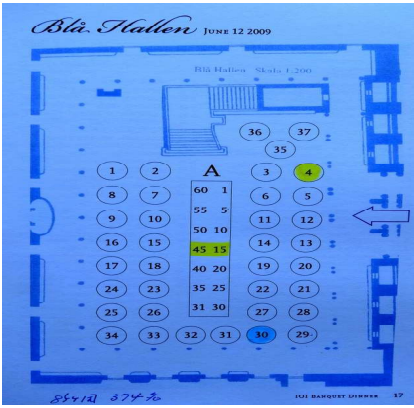


カール16世グスタフ国王と王妃



メインテーブル

◆席表の15が国王、45王妃の席です。私は4番テーブルでした。1階が青の間、2階が黄金の間です。最後のデザートは花火の隊列が黄金の間からおごそかにおりてきます。



晩餐会の席表



ストックホルム市庁舎 青の間



NO 4のテーブル：スウェーデンのオンブズマン（淑女）と握手しています。



NO 4テーブルの隣の席の麗しき淑女



音楽隊（青の間）



黄金の間1900万枚の金箔



乾杯



メニューと各国出席者名冊子



招待状



コンサートホール



コンサートホールでの受賞式



衛兵交代式（王宮）



1901 年以来、ノーベル賞の受賞者とその家族は全員グランドホテルに宿泊している。



休憩時の懇談交流会場
（国際会議場）



元国連事務総長のアナンさん／人権についての講演が行われた。



世界 85 カ国のオンブズマン



王 宮



水で遊ぶ少女たち国際会議場前広場内

【著者】木村優仁（きむらまさひと）長崎県南島原市生まれ

■レポート・紀行文

北欧の風に吹かれて／アンデスの風に吹かれて／くらしの身近な相談／長寿の里／省エネ学習：地産地消レシピ／即席めんの開発と産地の状況／お困りの時の基礎知識と各種相談先／地域産物を生かし顔の見える産地をめざして／日本と世界のオンブズマン／オンブズマンとは／

■パワーポイント

総務省の高校出前教室／各種ハラスメント／パワハラ／企業における人権研修／

■お問い合わせ先

P C Mail arie@minamishimabara.com

P C サイト http://www.minamishimabara.com

発行日 2016年1月1日

発行者 日本オンブズマン学会 木村優仁

住 所 〒 859-2205 南島原市有家町小川 3 4 - 2 番地

固定電話 0957-82-5923 携帯電話 090-1362-0138



日本と世界のオンブズマン

