

## 福祉オンブズマンの制度設計

大橋, 洋一  
九州大学法学部助教授

<https://doi.org/10.15017/2073>

---

出版情報 : 法政研究. 63 (3/4), pp.363-416, 1997-03-21. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

# 福祉オンブズマンの制度設計

大橋 洋一

はじめに

- 一 オンブズマン制度の発展過程
  - 二 福祉サービスの現状と現行制度
  - 三 福祉オンブズマンの制度設計（諸類型とその機能）
  - 四 福祉行政とオンブズマン制度との親和性
- おわりに

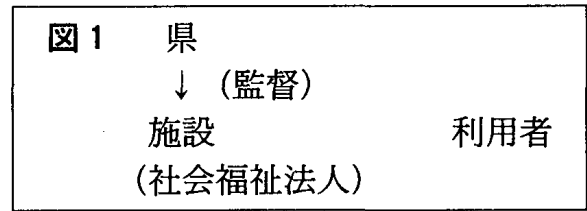
はじめに——本稿の問題意識

本論文においては、福祉行政領域を対象領域としたオンブズマン制度の持つ意味を法律学の観点から分析する。筆

者はかねてより自治体オンブズマン制度の構造分析を進めてきたが、<sup>(1)</sup>その際には総合型オンブズマン制度の分析に重点をおいてきた。本稿では、この続編として、福祉オンブズマン制度を素材として、特定の行政領域に標準を合わせた部門オンブズマンの法的意義を考へることとしたい。とりわけ、福祉行政領域における擁護者制度（ソーシヤル・アドボカシー）の充実化との関連でオンブズマン制度にも言及する。この点を若干詳説することとしよう。

わが国の社会福祉行政は、とくに老人福祉の分野で顕著なように、サービス供給量の拡大を第一義として担当者の努力が傾けられている。現在見られるように特別養護老人ホームの入居を希望した待機者が数多く存在する状況の下では、こうした施策の展開は当然のことと言えよう。しかし、他方で、法的システムの質の問題、例えば、受給者（利用者）の感受性にも配慮したシステムの構築、政策形成・政策実現過程の透明性の確保という点は、なお等閑視されているように考へる。このことは福祉の分野に特有なことではなく、公共工事の総額にばかり目を向け快適な生活空間の創造に鈍感であった建設行政など、わが国の行政施策に広く認められる現象である。今後の福祉行政を展望する上で、筆者は、情報の流通促進、手続の確立、権利擁護者の整備といった三点がとくに重要性を持ち、こうした前提を充たして初めて、行政、施設、利用者の中に、利用者の意向に沿った法制度の進化を促すことができるものと考えている。

従来の福祉システムは次頁の図1に示したように、行政主体の監督措置に全幅の信頼を置き、監督が充分になされれば利用者は快適に施策の利用を享受できるといった予定調和が前提とされてきた。換言すれば、行政機関とサービス供給者との二面関係が基本とされ、利用者には適切な地位が与えられてこなかったのである。行政機関とサービス提供者との間の汚職なども、右に述べた閉鎖的二面関係を悪用したものである。他方、有料老人ホームを初めとして、利用者に対する情報提供の不足が公正取引委員会や総務庁（行政監察）により指摘されている。<sup>(2)</sup>これらはすべ



て、従前のシステムの欠陥を明確に示すものである。また、近時制定された行政手続法の申請処理に関する規定が福祉サービスにほとんど適用されないという点も、現行システムの後進性を表すものである。福祉行政領域における利用者の立場に着目すれば、他の国に見られるように、福祉手続の水準は一般の行政手続の水準よりも高いものが要請されてしかるべきであるにもかかわらず、わが国ではこの点が逆転してしまっているのである。<sup>3)</sup> さらに、福祉の分野で利用者の要望を反映した施策の形成・実施を図る上では、利用者の権利利益をサポートする人材（いわゆるソーシャル・アドボケイト）を組み込んだ制度の形成が不可欠である。<sup>4)</sup> この点にオンブズマン制度と福祉行政領域との親和性が認められるのではないのか、という仮説を筆者は有しており、本稿の問題意識もまさにこの点にある。

本稿を作成するに当たり、川崎市、中野区、横浜市、世田谷区、大分県清流苑のオンブズマン担当者の方々から話をうかがうことができた。さらに、監査制度については、福岡県の担当部局からもご教示にあずかった。そのほかにも、自治体オンブズマンを設置する自治体の方々からは、多大の資料を援助していただいた。ここに記して、ご厚意に心よりお礼申し上げる次第である。

## 一 オンブズマン制度の発展過程

オンブズマンを扱った文献は数多く存在し、例えば一九八二年から九四年までに限って見ても一三五にものぼる文

表1 自治体オゾンブスマン制度の概要

	東京都中野区	神奈川県川崎市	長崎県諫早市	新潟県新潟市	埼玉県鴻巣市	沖縄県	愛知県西尾市	神奈川県横浜市	東京都世田谷区	神奈川県藤沢市	宮城県
人口(万人)	31	120.3	9.2	48.2	7.9	126	10	331	80	37	230
種類	部門	総合	総合	総合	総合	総合	総合	部門	部門	総合	総合
名称	中野区 福祉サービス苦情調 整委員(福祉オゾン ブスマン)	川崎市 市民オゾンブスマン	諫早市 市政参与委員	新潟市 行政評価委員会	鴻巣市 オゾンブスマン	沖縄県 行政オゾンブスマン	西尾市 行政評価委員会	横浜市 福祉調整委員会	世田谷区 保健福祉サービ ス苦情審査会	藤沢市 オゾンブスマン	宮城県 県政オゾンブスマン
設置	90年10月1日	90年11月1日	92年1月31日	93年2月1日	93年10月1日	95年4月1日	95年4月10日	95年7月1日	96年10月1日	96年10月1日	96年11月1日
法的性格	区長の附属機関	市長の附属機関	市長の附属機関	市長の諮問機関	市長の附属機関	知事の諮問機関	市長の諮問機関	市長の諮問機関	区長の附属機関	市長の附属機関	知事の諮問機関
根拠	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	川崎市市民 オゾンブスマン 条例	市政参与員規則	新潟市行政評価 委員会要綱	鴻巣市 オゾンブスマン 条例	沖縄県行政オ ゾンブスマン 設置要 綱	西尾市行政評価 委員会要綱	横浜市福祉調整 委員会設置要綱 例	世田谷区地域保 健福祉推進条例 例	藤沢市 オゾンブスマン 条 例	宮城県県政オゾンブ スマン設置要綱
任命	区長	市長 (議会同意)	市長	市長	市長 (議会同意)	知事	市長	市長	区長	市長 (議会同意)	知事
定数	4人以内	3人	3人	3人	2人	2人	3人	6人以内	5人以内	2人	2人
任期 (再任可能性)	2年 (可)	3年 (1期のみ可)	4年 (可)	2年 (1期のみ可)	3年 (1期のみ可)	2年 (1期のみ可)	2年 (可)	2年 (可-市民代表を除く)	2年 (可)	3年 (1期のみ可)	2年 (1期のみ可)
構成	大学教授 弁護士 元都庁職員 元ジャーナリスト	大学教授 弁護士 元高裁長官	元市議会議員 元校長 元家庭相談員	大学非常勤講師 県教育委員 地域・家裁調停委員	大学教授 国家公務員OB	大学教授 参護士 団体職員 元中学校長	大学教授(3) 弁護士 医師 行政相談員	大学教授(2) 弁護士 市民代表(2)	大学教授(2) 弁護士 医師 行政相談員	弁護士(2) 市議員	大学教授 家裁調停委員

(各地方公共団体の作成資料を基に整理した)

図2 オンブズマンの諸類型

- (1) 公共オンブズマン (A) 行政オンブズマン  
(類型論) (a) ナショナルとローカル  
(b) 総合と部門  
(c) 本庁型と施設型  
(B) 議会オンブズマン (不存在)
- (2) 民間オンブズマン (A) 市民オンブズマン  
(B) 施設オンブズマン

献を探ることができる。しかし、多くは外国制度の紹介か、自治体の個別制度の簡単な案内に止まっており、日本の現行法制の中でオンブズマンをトータルに捉えるといった視点や、個別の行政領域との関連でオンブズマンの機能を掘り下げて考えるという問題意識に基づく文献はほとんど存在しなかった。<sup>⑤</sup>

現代社会の特徴の一つとして、行政を巡る紛争の増大とその多様化を指摘することができるが、こうした現象は他面で紛争・苦情処理機関の多様化をももたらすこととなる。<sup>⑥</sup> こうしたコンテキストの中にあつて、学説のレベルでも社会福祉分野に特化したオンブズマンを要請する見解が提唱されてきた。<sup>⑦</sup> 九〇年代に入ると、自治体による福祉オンブズマンの制度化が進展することとなったのである。現在見られる自治体のオンブズマン制度の概要については、前頁の表1を参照されたい。

本稿では、先ず初めに、今日わが国で見られるオンブズマン制度を概観することとしたい。オンブズマンといっても、その内容・機能は多岐にわたり、周知のように、その定義は必ずしも一様ではない。<sup>⑧</sup> 例えば、この制度の発祥国であるスウェーデンのシステムにならない行政監督権、国会による任命、公表権限、公務員の訴追権限といった特色をすべて備えたものでなければオンブズマンという用語を使わないという立場も考えられる。しかし、本稿では、そのような厳格な定義は放棄している。その趣旨は、試行が開始された現行の仕組みを分析することが先決であり、入り口における限定はかえって制度の発展を妨げると考えたからである。現存のオンブズマン制度を一覧することは、福

社の分野で制度設計を図る場合に、作業の大前提となるものといえよう。以下では、公共主体が設置するオンブズマン制度と、民間レベルのものを区分した上で、個々の制度をみることにする。オンブズマンの類型としては、前頁の図2に挙げたようなものが考えられる。

## (1) 公共オンブズマン

### (a) 行政オンブズマン

(広義の) 行政部内にあつて、行政監視の機能を有したオンブズマンが存在する。こうした例は、わが国でも多く見られる。ここでは、そうした諸制度を区分する類型化の視点を紹介することとしよう。

#### (ナショナル・オンブズマンとローカル・オンブズマン)

国のレベルと自治体のレベルに行政機関が存在するのに呼応して、理論的には、国レベルに設置されるナショナル・オンブズマンと自治体レベルのローカル・オンブズマンが考えられるところである。しかし、周知の通り、国レベルの行政オンブズマンは、一九八六年六月に「オンブズマン制度研究会」が制度導入の提言を行ったにも関わらず、なお未実現の状況にある<sup>9)</sup>。ただし、総務庁に行政苦情推進会議という組織があり、また、行政相談員制度も存在する。その後も、例えば自治省は、監査委員にオンブズマンの機能を期待する趣旨で、従来の財務監査から一般行政監査に監査の対象を拡大したり、機関委任事務についても監査対象とするなど、監査委員の権限強化を内容とした制度改革を進めてきた<sup>10)</sup>。しかし、オンブズマン事務局自身のカラ出張が発覚するなど、官官接待問題を契機に監査委員会制度に対する信頼が地に落ちた現状では、右の期待は裏切られたものといえよう。総体としていえば、わが国ではローカル・オンブズマンの制度化が先行している状況にある<sup>11)</sup>。

（総合オンブズマンと部門オンブズマン）

行政オンブズマンには、行政諸領域を広く対象とするものと、福祉のように特定行政分野に限定したものがあ  
る。これまでも、スウェーデンの消費者保護オンブズマン、児童保護オンブズマン、イギリスの医療行政オンブズマ  
ン、ドイツ・ヘッセン州のデータ保護オンブズマンなど、領域を限定したオンブズマンの制度がわが国にも紹介され  
てきた<sup>12</sup>。法務省の子どもの人権専門委員（子どもの人権オンブズマン）などは、後者の例であろう<sup>13</sup>。本稿では、前者  
を総合オンブズマン、後者を部門オンブズマンと呼ぶこととしたい（用語法としては、一般オンブズマン・特殊オン  
ブズマンという名称もある）。総合オンブズマンに該当するものの中にも、市や区のレベルで設置されるもの（例え  
ば、川崎市、鴻巣市、諫早市、新潟市、西尾市など）と県のレベルで設置されるもの（沖縄県、宮城県）がある。部  
門オンブズマンの代表例である福祉オンブズマンとしては、中野区や横浜市の制度がある。

（部門オンブズマンとしての情報公開オンブズマン？）

なお、部門オンブズマンの一種として、情報公開オンブズマンが挙げられることがある<sup>14</sup>。しかし、筆者はこうした  
分類には疑問を持っている。第一に、言葉の問題であるが、情報公開を一つの部門なり行政領域と見ることができ  
るのかという点である。本稿では、情報公開の問題は広く行政領域を横断したものであり、従って、行政領域を念頭に  
置いた部門なり、特殊といった類型区分の視点とは馴染まないと考える。第二に、情報公開オンブズマンの主要な機  
能（情報非開示に対する救済機能）が、多くの自治体においては既に文書公開審査会により担われている点で、本稿  
で扱うオンブズマンとは性格が異なると考える<sup>15</sup>。つまり、今日では情報公開制度をもつ多くの自治体で審査会が担っ  
ている機能を、主として、（多忙な）委員相互の日程調整が困難であるという理由などから、迅速な対応を期待して  
（単独で調査を実施し、是正勧告可能な）独任の不服申立機関が創設されたのである（もっとも、逗子市でも重要な



案件はオンブズマン「弁護士三名が任命されている」の合議によっているとのことである。審査会方式が委員相互の意見の均衡化を図るという点でメリットを持つのに対し、オンブズマン方式は調査・処理の迅速性にメリットがある。<sup>(16)</sup>このように情報公開オンブズマン制度は、現在広く存在する苦情処理制度の一変形であり、他の自治体に見られず先進形態をなす福祉オンブズマン制度とは同一に論じられないように考えた。<sup>(17)</sup>こうした理由から、本稿では情報公開オンブズマンは考察から除外する。

(本庁型オンブズマンと施設オンブズマン)

右に述べたローカル・オンブズマンはいずれも、行政機関の本庁のレベルに設置されたものである。例えば、苦情申立人の心理面（具体的に言えば、所管課の担当者の顔も見たくないといった心情）に配慮し、本庁とは異なる建物を用意して開始されたローカル・オンブズマンであっても、行政組織の上では、老人福祉課などと並んで本庁に設置されている。これに対し、九二年に東京都が都の重度身体障害者生活施設・多摩更生園に設置した苦情処理運営委員会は、施設のレベルに設置されたオンブズマンである。<sup>(18)</sup>これは、部門オンブズマン、ローカル・オンブズマンの例であるが、施設の単位に設置されたという点で、画期的な意義があるものといえよう。

(b) 議会オンブズマン

これは、今日まで実現に至っていない。その大きな理由は、地方自治法の解釈問題として、議会事務局（同法一三八条）以外の議会の付属機関の設置を同法が認めていないという見解や、議会権限（想定されているのは同法九八条から一〇〇条に規定された調査機能などである）を奪うに等しいオンブズマンの設置は容認しがたいという点にある。筆者は、この点に関し既に異論を唱えたことがあるので、ここでは省略する。<sup>(19)</sup>

## (2) 民間のオンブズマン

### (a) 市民オンブズマン

市民オンブズマンは、多くは弁護士を中心に、研究者、税理士、建築士、公務員、市民などが参加し、地域プロジェクトで結成された組織である。九〇年代に入り注目を集め、とくに九三年以降にその活動が大きな成果を挙げるに至ったものである。このように、民間の組織である点が、この制度の持つ第一の特色である。市民オンブズマンは、例えば食料費の全国一斉公開を情報公開請求するなどして、これまで官官接待やカラ出張を追求してきた<sup>(20)</sup>。とくに、公開請求した情報の分析を前提として、住民監査請求、住民訴訟に訴えていくという方法をとっている。このように、予算処理・会計処理を攻撃対象としていた点に第二の特色を認めることができる。予算・会計制度の杜撰さが明確にされると同時に、監査委員によるカラ出張の発覚により、監査委員制度自体の機能不全までもが白日の下にさらされることとなった。<sup>(21)</sup>

市民オンブズマンという名称は、川崎市で創設された自治体オンブズマンの正式名称である。しかし、今日では民間レベルの市民オンブズマンがマスコミで数多く取り上げられたことにより、市民オンブズマンという名称自体は民間組織の名称として定着した感がある。そこで、本稿では地方公共団体が設置したオンブズマンは、自治体オンブズマンという名称を用いる。以前書いた論文では、市町村オンブズマンという名称を用いたが、その後、九五年四月一日からは沖縄県で、九六年一月一日からは宮城県でオンブズマンが創設されるなど、県レベルのものも登場してきたことから、本稿では、自治体オンブズマンという名称を用いることとしたい。もともと、本稿でも、自治体レベルのオンブズマンの機能は市町村レベルのものに多くを期待できるという基本認識を持っている。例えば、沖縄県のオンブズマンの処理件数一〇三件（書面受け付け）のうち、福祉に関わる部局（生活福祉部局）のものは七件と少な

く、市区レベルのオンブズマン制度において福祉関連の苦情の占める割合が大きかったのとは様相が大きく異なる。ここには、福祉の現場と県との遠い距離が明確に示されているもの<sup>(22)</sup>と考える。このような理由から、本稿で自治体オンブズマンという場合にも、重視しているのは、市町村レベルのものである。

#### (b) (民間) 施設オンブズマン

社会福祉法人が創設した高齢者介護専門施設に、利用者保護のシステムとして、オンブズマンを創設する例が見られる。これが、大分市にある特別養護老人ホームの清流苑オンブズマン制度である(九五年八月開設)。これは、施設の単位で設置された点で前述の多摩更生園と同様であるが、民間組織が主体となって設置された点に独自性を認めることができる。

## 二 福祉サービスの現状と現行制度

本稿では、オンブズマン制度を論ずる前提として、従来の法システムにおける監査の仕組みがどのような点で機能的限界を有していたのかという点から見ていくこととしたい。

### (1) 福祉サービスの現状

従来から、社会福祉制度を扱った文献のなかで、法的観点から寄せられた批判は、措置制度に象徴されるように、サービス受給者の権利保障が実体面及び手続面で等閑視されてきたという点に尽きる<sup>(23)</sup>。他方、施設まかせの措置制度

社会課 監査指導係	4名	社会課兼務職員	
保護課 調整係	6名		1名
老人福祉課 施設係	6名		3名
児童家庭課 児童福祉係	7名		2名
障害福祉課 施設福祉係	5名		3名

の問題点、例えば法的には行政に措置権があるにもかかわらず、実際には施設側が重度の者の入所を敬遠している運用などが批判の対象とされてきた<sup>24</sup>。現行制度を擁護するとすれば、サービス提供者に対して行政機関が行う監査の制度に、受給者の権利利益の確保を期待するという予定調和の思想を挙げざるを得ないであろう。この点の検討が第一の課題である。

次には、サービス実施過程を透視することが市民に可能であるのか、換言すれば、現在多くの自治体が有している情報公開制度の利用可能性が福祉サービスの受給過程との関連で検討項目となろう。これが、第二の課題である。

さらには、違法・不適切なサービスが実施された場合の事後的な救済手段として、行政不服申立制度等の利用可能性が問われねばならない。これが、第三の課題である。

## (2) 施設監査制度と利用者の処遇保障

### (社会福祉の県行政組織)

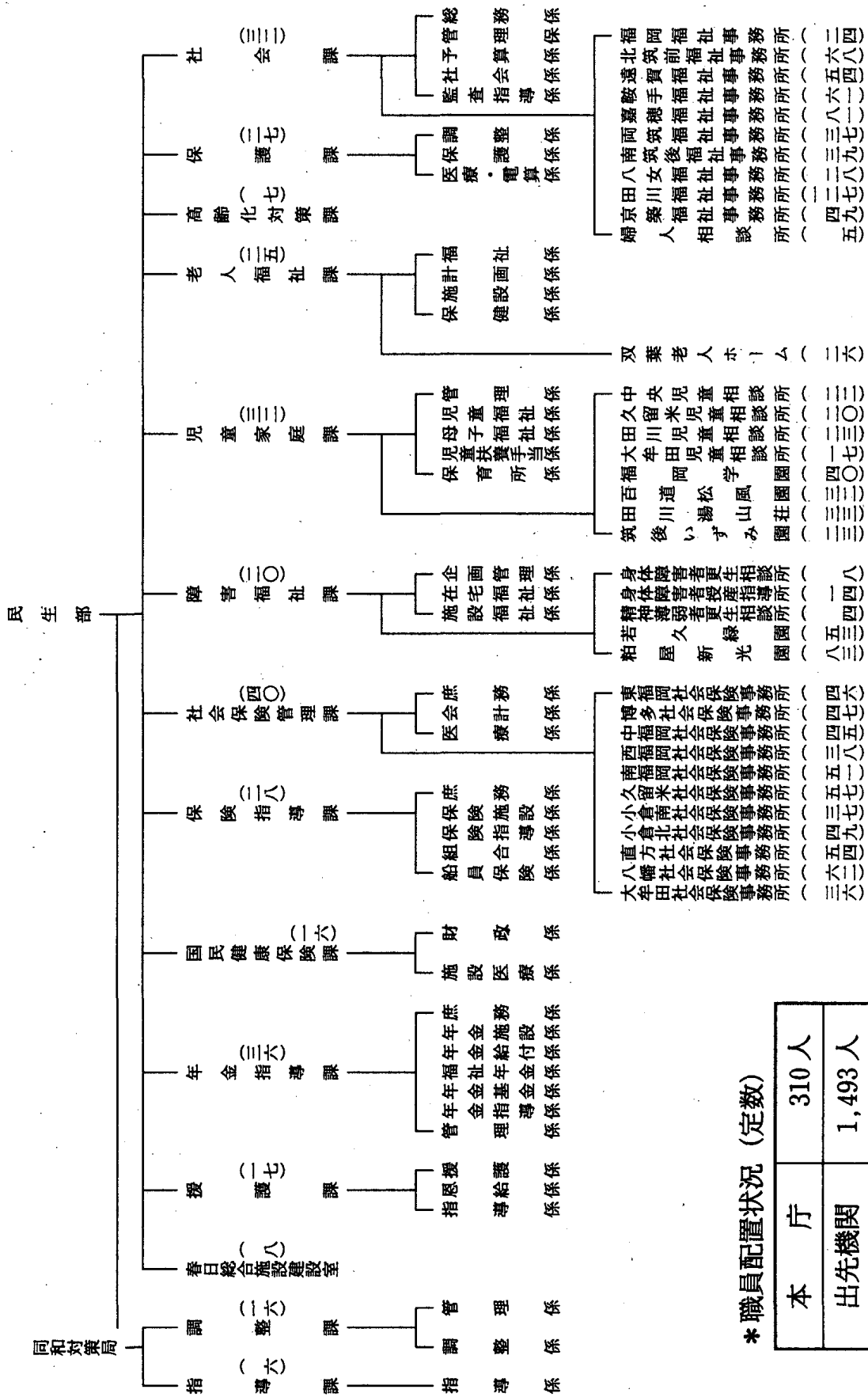
ここでは、福岡県民生部の行政組織（参照、図3）を例に、監査に当たる組織（参照、表2）に着目することとしよう。課の名称からも明らかのように、国の法律を区分のメルクマールとして組織編成が行われている。

社会福祉法人等の指導監査の仕組みは、以下に示すような構造をなしている。

- (a) 監査担当課による方針の作成
- (b) 担当係長、兼務職員会議（ここでは三月上旬の全国係長会議を受けて、主眼事項、着眼

図3 福岡県（民生部）の行政組織

(1995年5月15日現在)



\*職員配置状況 (定数)

本庁	310人
出先機関	1,493人
計	1,803人

(出典) 福岡県民生部『民生行政の概要 平成7年度』9頁より抜粋。

点を記した案が作成される)

(c) 指導監査連絡会議（これは、民生部長、次長、五課長〔社会課、保護課、老人福祉課、児童家庭課、障害福祉課〕、監査指導担当である社会課参事により構成され、実施計画、主眼事項、着眼点を決定する)

(d) 法人・施設からの資料提出

(e) 監査日時のお知らせ

(f) 監査の実施（監査は全体の対照施設・法人の半数につき、監査の専門組織である社会課が監査を行い、残り半分を各事業課〔保護課、老人福祉課、児童家庭課、障害福祉課〕が行う。通常、法人監査と施設監査は一体として行われている)

(g) 結果の通知（通知には、改善報告を要する「指摘」と報告が不要な「指導」の区別がある）

(h) 法人・施設からの改善報告

(i) 事業課より監査担当課への通知

（監査と入所者処遇との関連）

行政監査は、法人及び施設の運営に関し、多岐にわたる内容を持つものである。そうした中で、注意を要する点は、監査項目の中に入所者処遇の保障に関わるものが多く含まれていることである。したがって、監査が適切に行われれば、入所者の利益につながるという関係が認められる。この点を以下詳しく見ていくこととしよう。

福岡県の一九九六年度の指導監査における主眼事項及び着眼点は多岐にわたるが、例えば、老人保健福祉局の領域では、入所者処遇の確保という項目の下に、入所者の意向・希望の尊重と生活環境の確保（具体的には、入所者の意向・希望の尊重、生活環境の確保、ゆとりのある入所生活の確保）、入所者処遇の充実（個別処遇方針の樹立、食事・

入浴・排泄に関する処遇の充実、褥瘡予防対策、寝たきり予防対策）が挙げられている。

他方、九五年度に多く見られた指導事項としては、入所者処遇に関して、次のものが報告されている。<sup>(25)</sup>

- (a) 入所者の個別処遇計画が作成されていない。作成されていても進行管理、評価がなされていない。
- (b) 避難訓練の実施が不十分である。また、避難訓練の記録が作成されていない。
- (c) 預り金の事務処理（保管方法、保護者への年一回の通知、施設長による月一回の保管状況点検など）が不適当である。
- (d) おむつ交換や入浴時の脱衣など、プライバシー保護に配慮が不足している。
- (e) 保存食の実施（全品九六時間保存）が不十分である。
- (f) 検食が配膳前に行われていない。
- (g) 検食は多くの職員の意見を取り入れるためにも輪番でなすべきなのに、特定の職員のみが行っている。
- (h) 給食材料の購入に当たって、市場調査などを行っていないために、妥当な価格での購入がなされていない。

（実地検査と書面検査）

監査には、実地監査と書面審査の二種類がある。両者の数量比に関しては表3をごらんいただきたい。書面監査は、「前回の実地監査で、基本的な事項に特に重要な問題事項がなく、法人の理事会運営、施設運営、入所者処遇及び会計処理等の全般について概ね良好な法人・施設」につき認められるものである。具体的には、文書指摘事項（一定期間内に改善報告をなさねばならないもの）や文書指導事項（改善報告は不要であるが、次回の監査では是正の確認を必要とするもの）が無い法人、文書指導事項だけの法人、文書指摘事項があったがそれが早急に是正される見込みのある法人などが、書面監査の対象となる。<sup>(26)</sup> 厚生省老人保健福祉局長通知によれば、書面監査は老人福祉施設の全体

表3 指導監査の実施状況

	1993年	94年	95年
法人監査	202	236	249
実地監査	165	199	214
書面監査	37	37	35
施設監査	258	281	298
実地監査	214	232	253
書面監査	44	49	45

施設数の二割を限度として可能である（もったも、書面監査の対象となった施設であっても二年に一度は実地監査を受けるようにすべきであるという<sup>27</sup>）。

なお、監査には、県が独自に行う単独監査と、政令指定都市と県が一緒に行う合同監査がある<sup>28</sup>。福岡市ないし北九州市と福岡県が合同して行った合同監査は、九三年には二〇法人、九四年には三三法人、九五年には四四法人となっている。

（指導監査方針と入所者処遇）

一九九六年四月の福岡県民生部社会課監査指導係「平成八年度指導監査方針等について」では、指導監査の基本理念に続いて、入所者処遇の充実、職員処遇の充実、施設運営費の適正な運用、運営管理の合理化、入所者の安全対策、指導監査体制の充実、指導監査実施計画の策定と監査結果の報告、授産特別会計について、指導監査の心得についてなど、多岐にわたっている。本稿の関心事である入所者の処遇については、次のような点が挙げられている。

- 〔1〕 入所者の処遇は、入所者個々の客観的事情を十分考慮し、その特性に応じた個人ごとの年間処遇計画を基に適切かつ効果的に行われるよう指導すること。
- 〔2〕 入所者処遇は、入所者と施設職員との信頼関係を基調とするものであるため施設全体として、相互の円滑かつ円満な人間関係を成熟するよう指導すること。
- 〔3〕 入所者の日常生活の指導に当たっては、食事の内容、被服、保健衛生（健康診断、嘱託医の活用等）及びプライバシーの確保等への配慮はもちろんのこと、教養の向



上、機能回復訓練施設作業、レクレーション並びにその他余暇利用の改善等、豊かな生活を送らせるための配慮について、より一層の努力を行うよう指導すること。」

監査の基準として最も詳細な基準を提示しているのは、厚生省から出ている通達であり、上記の福岡県の基準もそれと連動したものとなっている。<sup>29)</sup>このように、監査体制の基軸となる準則が通達で示されている点（より具体的に言えば、外部法規の形式を取っていない点）が、従前の仕組みの基本的な法的性格を示すものといえよう。

（監査結果の通知方法）

監査の結果、法人ないし施設について不適切な点が見つかった場合には、文頭に記載された総評に続き、(1)理事会で是正を審議させ、その議事録を添付して文書で回答させる指摘事項、(2)理事会で是正を審議させるが、次回の監査でその是正を確認するにとどめる指導事項、(3)早急の改善が見込まれるため現地での口頭指導にとどめる口頭指導事項の三つに区分して、結果が通知される。入所者処遇に関して右の(1)の指摘事項とされるものは、次のようなものが挙げられている。<sup>30)</sup>すなわち、事業費収入に対する事業執行率が低いもの、入所者全体の処遇方針、個別の処遇方針が策定されておらずADL調査等に基づく見直しがされていないもの、入所者一人当たりの一日の給食単価が著しく高いか低いもの、細菌検査を実施していないもの、入浴または清拭の回数が週二回未満のもの、夕食を一七時以前に実施しているものなどである。

（監査の担保手段）

改善の取り組みが不十分な場合には、次のような行政の対応が認められる。厚生省老人保健福祉通知「社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」<sup>31)</sup>によれば、(1)運営費の弾力運用の禁止（具体的には、人件費・管理費・事業費などの間で流用を認めると言った弾力的な運用を認めないこととする）、(2)民間施設給与等改善費の減額

（これは管理費加算分ないし人件費加算分を認めないことを意味する）、(3)新規入所措置の停止等の措置、(4)氏名公表が予定されている<sup>(32)</sup>（このような法定外的手段では対応できない事例、つまり著しく不適切な運営についてのみ、(5)業務の停止、(6)役員の解職勧告といった法に基づく監督措置が予定されているのである）。しかし、実際には、右に挙げた通達上の制裁すら、なされた事例はほとんど存在していない。つまり、法定外の制裁手段を「背景として」、監査結果に基づく是正指導が行われているのが現状である。

（監査の限界）

これまでも述べてきたように、現行の制度は行政による監査に重点を置き、この仕組みは国の通達により詳細に形成されている。しかしながら、多くの場合、監査は経理面、施設面に重点が置かれ、処遇保障の仕組みとしては十分に機能してこなかった。年に一度程度の上からの監査では、現場の問題点を充分に発見し是正することはできない。かりに問題点の指摘がなされても改善に結びつかない点は、一九九一年の総務庁の行政監察が示す通りである。<sup>(33)</sup> 結論としていえば、監査を越えた処遇保障の仕組みを我々は構築すべき時を迎えている。

（新しい監査手法）

九三年度からは、国が二分の一、県が二分の一の負担で、県が実施主体となり、施設の自己評価を支援する事業が開始されている。先ず県において「特別養護老人ホーム・老人保健施設サービス評価委員会」が設置される（これは、医師、看護婦、理学療養士、栄養士、施設代表者、相談指導員、学識経験者、住民代表者など一四名で構成される）。この委員会に特別養護老人ホーム・老人保健施設が実地調査を申し出て、施設の自己評価と委員会評価との対比を中心に、サービス向上のために委員会から助言、指導を受けるというものである。

この事業の特色は、次の二点に認められよう。第一は、都道府県レベルに専門性を持った第三者機関を設けようと

する点である。第三者評価の導入により、施設自体をオープンなものにしていくことが目標とされている。<sup>34</sup>第二は、「従来の指導監査では把握することが難しい、入所者（利用者）全般について」評価を行おうとしている点である。換言すれば、老人福祉サービスの基準を最低基準ではなく、最適基準により行おうとするものである（この事業のための評価基準は、厚生省の委託を受けて全国社会福祉協議会により作成され、公表されている<sup>35</sup>）。もつとも、例えば、福岡県の九五年度及び九六年度の予算額は二〇五万円に止まるから、<sup>36</sup>予算の多くは委員報酬にとられ、実施施設数は限定されることとなるものと推測される。量的な拡大も今後の一つの課題となろう。また、施設利用者代表の委員会への参画も、一つの検討課題である。この事業は、後述する施設レベルのオンブズマン制度と類似した特色を持つが、継続的な処遇過程を一時点で評価しようとする点で、従来の監査の延長線上に位置づけざるをえない。

なお、九六年度からは、在宅福祉サービスの提供を行う事業者のサービス内容評価についても、同様の事業がスタートしている（在宅福祉サービス評価事業）。福岡県では県が実施主体となり、国と県が二分の一ずつ負担している。県に一六名の委員からなる「在宅福祉サービス評価委員会」が置かれ、ホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービス等を実施する事業者（社会福祉協議会、特別養護老人ホーム、デイサービスセンター、民間事業者）が評価の対象とされる。この事業の予算も九六年度で二五二万七千円に止まっている。<sup>37</sup>

### (3) 情報公開制度

次に、情報公開制度を通じて、福祉サービスに関する情報を市民がどこまで共有できるのか、を見ることとした。これは、市民監視・市民支援による福祉サービスの向上を図る上で前提となるものである。なお、以下では、とりわけ右に分析した行政監査の結果をどこまで市民が開示請求可能なのかを見ることとしよう。

東京都では、福祉局に対して「社会福祉法人の業績報告」の開示請求が出されることが多いという<sup>(38)</sup>。ここに見られるように、福祉サービスの情報に関する市民の関心は高まりつつある。

これに対し、都道府県が社会福祉法人に対して行った監査の結果については、法人情報として非開示とする例が見られる。東京都の公文書開示審査会の答申第一六号（一九八七年七月三〇日）は、法人等の意思決定、基本財産の管理保全、経理事務、施設の運営管理、利用者処遇、会計処理等の法人に関する経営方針または経理等の事業活動を行う上での情報が通知文に含まれている点に関して、これらを「開示することは、本件法人等の経営方針、財産管理その他具体的な経営内容を公表することになり、その結果、本件法人等の自主性を損ない、また、授産事業に対する協力者等の関係書との信頼関係に支障を生じさせる恐れもあり、本件法人等の事業運営上の地位その他社会的な地位を損なうことになる」と判断する<sup>(39)</sup>。この答申で、非開示事項に利用者処遇事項が含まれている点に、特に注意していただきたい。これ以外に、監査事務については、行政執行情報として「事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障を生ずるおそれがある情報」として非公開にされることもある<sup>(40)</sup>。

（有料老人ホームの広告問題）

このように、社会福祉サービス、特に施設の運営に関する情報が十分に社会に流通していないという状況は、近年新聞をにぎわしている有料老人ホーム問題に象徴的に現れているように思われる。例えば、九二年四月一日には有料老人ホーム協会が広告等に関する表示の基準を出したにも関わらず、九三年一月二日と九六年九月三日の公正取引委員会の二回にわたる警告が出されている。九三年の同委員会の要望によると、入居者に重度の介護までは提供できないのに重度の介護まで実施できるかのように表示していた例、夜間介護が必要となった場合には付属の診療所に入院させて介護を実施しているのにもかかわらず、二四時間体制で介護を実施しているかのように表示していた例、

介護に当たり特別の介護室に移した際には別途追加料金を徴収しているにもかかわらず、その介護費用が入居金に含まれているかのような表示をしていた例などが指摘されている。また、九六年に公正取引委員会が不当景品類及び不当表示防止法違反の疑いで警告した事例は、京都、兵庫、福井等の三府県にある六事業者の六施設で、いずれも終身利用型（同一施設内介護型）施設に関するものである。具体的には、パンフレットには毎月の食費や管理費が記載されていたが、介護が必要となった場合に新たにかかる費用について記載がなかった点、書かれていない入居者基金が入居決定後数十万円単位で要求された点、複数の医療機関と提携と書かれているのに実際には単独の医療機関としか提携していなかった点などが指摘されていた。<sup>(42)</sup>

九四年九月には総務庁の勧告も出されている。<sup>(43)</sup> 総務庁の監察によると、七〇施設のうち四一施設について募集広告の内容が不適切であった。また、重要事項説明書を作成していなかったり、作成していても交付していなかったものが四八施設（六八・六パーセント）もあった。さらに、都道府県の指導状況としては、重要事項説明書、入居契約書、管理規定について必ずしも指導が功を奏していないといわれている。「指導指針は行政指導を行う際の指針を示したものであり、施設設置者に対する拘束力がなく、また、どの程度まで指導できるのかについて判断し難いこともあって、指導指針による行政指導のみでは改善の実効性を確保することは困難」と五つの県では右の状況を説明している。

こうした動きの中で、東京都は一九九五年一月から条例で東京都消費者生活条例による表示基準を定めるに至った。<sup>(44)</sup> これによると、東京都は老人ホームに介護体制や費用の内訳などを表示するよう義務づけ、表示を義務づけられた項目は、入居一時金の性格、内訳、支払方法、ホーム倒産の際の保全措置（銀行による債務保証）、月額利用料とその改定ルール、介護が必要となった際の処遇などである。高価な代金を払って買う人生最後の買い物についてあま

りに情報が限定され、そこでのサービスに対する監督が及んでいない現状は憂慮すべきものである。

福祉サービスに係る情報公開の問題は消費者保護法という分野における対応で充分なのか、福祉自体に特有な対応を要するものなのかは、なお検討を要するところであろう。有料老人ホームと情報の問題は消費者法の観点から顕在化しているが、福祉サービスに関する情報の不備という問題は当該施設に固有なものではなく、福祉サービスに共通して広く認められるものである。

#### (4) 苦情処理制度

オンブズマン制度と従前の苦情処理制度との差異に関しては以前に論じたことがあるので、ここでは、主として行政相談員制度及び最も中心的な救済制度である行政不服申立制度との比較を行うこととしたい。

##### (a) 行政相談員

行政相談委員に対する高い評価も存在する。しかし、他方で、新旧住民が混在する自治体で行政相談員が旧住民側の名誉職的なポストになり、また高齢者の委員が多く、相談をもってかけ込めないといった苦情も聞かれる。宮城県<sup>45</sup>の報告書では、行政監察のような実地調査権の無い点、地方公共団体の固有の事務を対象が及ばない点が指摘されている。少なくとも、福祉サービスに関して地方分権が進み市町村の事務とされた現状では、この分野で相談に乗れる制度を構築していく必要は否定できないところであろう。

##### (b) 行政不服申立制度

行政不服審査法に基づく不服申立の状況を総務庁が近時調査している。ある論文は調査の結論として、行政不服申立は処理件数、認容件数の両面で行政訴訟を大きく上回り、このことから行政不服申立制度が国民に身近な制度とし

表 4

	処理	却下	棄却	認容
都道府県	2 4 1 8	3 4 6	1 6 2 9	4 5 0 (19%)
政令指定都市 (12市)	3 0 2	9 5	1 5 4	5 3 (18%)
県庁所在市 (36市)	3 2	3	2 4	5 (16%)

(出典) 総務庁行政管理局「行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果—地方公共団体における状況」(1996年6月)より作成。

て利用されているという帰結を導いている。<sup>(46)</sup>しかし、こうした分析には次の二点で疑問がある。一つは、国際的な比較の中で低位に位置づけられる日本の行政訴訟との比較で優位性を誇ってみても、国民の利用度を判定する上では意味がないということである。二つには、不服申立制度の利用の内訳を見た場合に、国の機関や都道府県レベルでは利用されているのに比較して、基礎自治体である市町村のレベルで利用が極めて低調な点が看過されているからである。行政不服審査法に基づく不服申立の状況は、上の表4に見るように都道府県、政令指定都市、県庁所在市と自治体の規模が小さくなるにつれて激減している点の特徴的である。この理由はどこに求められるのであろうか。

まず、調査結果を見て気が付くことは、不服申立の総数のうち九一% (二五八二二件のうち一四四四四件) が、ほぼ一〇の関係法分野に集中しているという点である。<sup>(47)</sup>つまり、国税通則法、国家公務員法、労災保険法、社会保険、土地区画整理、都道府県税条例、恩給法、土地改良法、道路交通法、地方公務員法の分野である。ここに共通する特徴の一つは、不服申立が前置されている法律が大半を占めることである(国税通則法一一五条、国家公務員法九二条の二、労働者災害補償保険法三七条、健康保険法八三条、厚生年金保険法九一条の三、船員保険法六六条、国民年金法一〇一条の二、国民健康保険法一〇三条、地方税法一九条の一二、恩給法一五条の二、地方公務員法五一条の二など)。したがって、行政事件訴訟法八条が自由

選択主義をとったにもかかわらず<sup>(48)</sup>、行政不服審査法の利用の大半は不服申立が義務づけられた（例外的）事例に限定されているということである。誇張して言えば、義務づけられなければ利用されない制度に、行政不服審査制度が成り下がっているのである。

次に、わが国の行政法規は、行政庁として大臣や都道府県知事を予定しているものが多く、しかも行政不服審査法は上級行政庁に対する審査請求中心主義を採用した。したがって、不服申立は市町村内部で処理されることは稀であり、都道府県レベルにまで持ち上がることとなる<sup>(49)</sup>。結果として、委任がなされている場合を除けば、市町村の機関に対し不服申立がなされることは限定的になる<sup>(50)</sup>。

右のような点を前提として初めて、例えば北海道の一七七市町村のうち不服申立の実績のあるのは七市町のみであるという調査結果も理解可能となろう<sup>(51)</sup>。私見では、地方分権の基本的な視点として、基礎自治体内部で問題発見・修正のフィード・バック関係が円滑に展開されること、そのためにもこの循環過程が距離の短いものであることが要請されるものと考える。このような見地からすれば、上記の都道府県レベルにおける審査という方式は限界をもつこととなる<sup>(52)</sup>。

なお、右の調査において市町村段階の救済率が高いように見えるが、それは情報公開条例に基づく不服申立の救済率が高いことに助けられているのである。つまり、一九九四年には、都道府県レベルで情報公開条例の不服申立は他に比べ件数が多く、その救済率は五九％となっている（政令指定都市では五〇％<sup>(53)</sup>）。これはこの制度が良く知られていることその他に、審査会の第三者性が寄与しているものと考えられる。

したがって、県庁所在市三六の処理件数は情報公開を除けば二二件、認容は二件という数字として現れることとなる（この認容二件はどちらも不服申立の前置が義務づけられた建築基準法によるものである）。行政能力が比較的高



いと考えられる県庁所在市ですらこの程度であるから、これ以外の三千以上の市町村ではさらに低調な数字が予想される。このように見てくると、基礎自治体である市町村のレベルで福祉サービスについて行政不服審査法が機能しているとは到底考えられない。

行政不服審査が低調である点については、これまでも学説上批判を受けてきたところである。<sup>54</sup>従来説かれてきた行政不服審査法の問題点としては、不服申し立てに関する知識の欠如、制度の複雑性、救済率の低さ、取り下げ指導の横行などであり、改革の方向として、専門部署の設置、審査期間の短縮、不服申立書の作成補助、審査過程の一元化、弁明書提出義務づけ、申立人の文書閲覧権の強化が挙げられてきた。

とりわけ改善を要する点の第一は、不服申立制度の救済率の低さであろう。ある調査によると、不服申立の認容率が三・八パーセントであるという数字が出されている。<sup>55</sup>これに対し、オンブズマン制度の下では、三七・四パーセント（川崎市）、八八・五パーセント（諫早市）、五四・二パーセント（鴻巣市）という高い救済率（申立に沿った是正）が紹介され、中野区でも、七五・六パーセントという数字が報告されている。<sup>56</sup>このことが意味することは、行政に対する苦情が市民の間に存在しないのではなく、救済の見込みが立ちうる利用しやすい制度さえ用意されれば、改善の提案は市民から数多く行政に教材として届けられるということである。

第二に、処理期間の短縮が、不服申立制度の下でも改善されねばならない。例えば、宮崎県における土地区画整理に関する審査請求の平均的処理期間として六九八日という異常な数字が報告されている。<sup>57</sup>

第三に、公務員の不服申立に対する知識の欠如も、研修制度の充実等を通じて克服すべきである。<sup>58</sup>

### 三 福祉オンブズマンの制度設計（諸類型とその機能）

#### (1) 横浜市福祉調整委員会

これまで見てきたことから明らかなように、福祉サービスに対する苦情処理の法的仕組みはこれまで充分には整備されてきておらず、またサービスに関する情報提供も低調なものに止まってきた。結論を先に言えば、本稿ではこうした現状に対する改善策として、福祉オンブズマン制度を位置づけてみたいと考えている。

ここではまず、福祉オンブズマン制度の概要を理解いただくために、九五年七月一日に設置された横浜市のシステムを例に挙げて説明することとしよう（根拠規定は、横浜市福祉調整委員会設置要綱である。もっとも、同市のシステムが要綱に基づく点、委員会の自己発意による権限がない点、委員任命に対する議会の同意がないなど独立性が弱い点、勧告権限を認めていない点から、同市ではオンブズマンという名称は用いていない）。福祉オンブズマン制度を設けた自治体間の比較は、次の(2)で行うこととする。

#### （目的）

横浜市の制度は、「福祉サービスに関する苦情等に対し、迅速に対応することにより、福祉行政における公正・透明性を確保し、市民の福祉行政に対する信頼性を高めると共に、福祉サービスの向上を図るため」（同市要綱一条）に設けられたものである。福祉に特化したオンブズマン制度を採用した理由としては、(ア)福祉分野が市民生活に密接に関わり切実な苦情が多いこと、(イ)福祉サービスを受けた者は行政に直接苦情を言いにくく、苦情が潜在化しがちなことが挙げられている。<sup>59)</sup> 世田谷区の制度化に際しても、同様に、①サービスの大半が要綱により実施され利用者の苦情・不満に対し法的救済が難しい点、②高度化・多様化する保健福祉ニーズを把握し、施策へ活用すること、③公正

なサービスの提供・透明性の確保が重視されている。<sup>60)</sup>

(制度の概要)

委員は市長が任命し(同市要綱六条)、身分は非常勤の特別職である。委員会の構成は、市民代表として男女各一名(これは過去二年間の市政モニターの経験者〔二〇〇名〕のうち委員になる意思を示した七七名の中から抽選で選ばれた者二名である)、学識経験者として児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉の専門家各一名(計三名)、弁護士一名の計六名である(同市要綱六条及び七条一項)。委員の選任にあたっては、市との関係が希薄な人を選ぶ、具体的に言えば市のOBや市の審議会委員を排除して選任したようである。弁護士委員については、横浜市弁護士会に推薦の依頼を出している。委員の任期は二年であり(同市要綱七条二項)、学識経験者の委員のみ再任が可能である(同市要綱七条三項)。委員会に申し出ることのできる苦情の範囲としては、横浜市(福祉局と福祉事務所)が決定した福祉サービス(決定から一年以内のもの)とされている(同市要綱二条)。もともと、運用上は、幅広く福祉サービスの利用上生じる苦情を取り上げている。<sup>61)</sup>例えば、建築局(高齢者住宅を所管)や衛生局の事務に関する相談であつても、相談の一部に福祉事項が含まれていれば相談の対象としている。一年という期間も弾力的に解釈しているようであり、例えば現在も困っている状況が継続していれば苦情の原因行為が一年以上も前のものであつても、対応しているとのことである。

申立の資格は、福祉サービスの決定を受けた者、決定の取消を受けた者、申請を却下された者(以下、単に本人という)、本人の配偶者又は三親等以内の親族、市長が特に認めた者(同市要綱三条)である。ただし、団体・法人からの申請は受け付けていない。申請の段階で相談者の実名を示すように要請している。しかし、実名をあかしたがない人も少なくないため、その場合には匿名の申請も認めている(もともと、事実確認が困難なため一般的な調査に

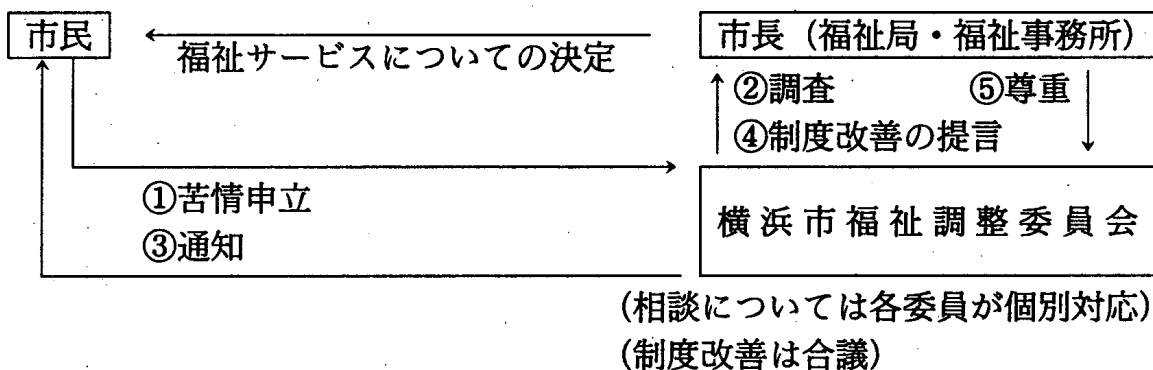
限定されるという。相談の方法は、原則として事前に予約をして、委員による直接の面接相談という形式をとる（事務局の職員は相談には加わらない）。相談の日時は、月三回（火曜日又は木曜日の午後一時三〇分から四時三〇分）となっている。委員会のある建物での面接の他にも、月に一回一つの区役所において巡回相談を実施している。事務局の建物は市庁舎とは独立に設置し、相談者が福祉所管課の職員と顔を合わせなくとも相談ができるように配慮されている。右の福祉サービスの利用者又はその親族が福祉調整委員会に苦情を申し出ると、事務局が調査し、委員に調査報告をする。各委員は単独で通知文を作成し、その結果を市民に回答する。横浜市は委員の勧告権を認めず、委員は所管の行政機関に申し入れをするに止まる。なお、このほかに、必要に応じて委員の全員一致で市長に對して制度改善提言を行うこともできる（市長は、この提言を尊重するものとされている「同市要綱一三条」）。面接相談日から苦情申立の結果通知の期間（ここでは処理期間と呼ぶ）は、平均で三九日である。<sup>62</sup> 面接は一日で完結するわけではなく、数日に及ぶものが一一件も存在した。<sup>63</sup>

（処理実績）

九五年七月一日から九六年三月三十一日までの処理件数は全三六件であり、その内訳は表5に示したようになってい。ここで注意を要する点は、障害者や生活保護のように比較的需給関係が長期化する分野で苦情が多くなっており、他方、高齢者福祉関連の苦情が意外と少ないことである。福祉調整委員の一人はその理由として、特別養護老人ホームの入所待機者があまりにも多く、家庭の介護人は苦情を述べる意欲すら喪失しているのではないかと推測している。<sup>64</sup>

次に、苦情をその認容の観点から見ることにしよう。上記の期間に出された苦情は三六件であり、その処理の状況は表6に示す通りである。苦情には、窓口での応対に関するものが二一件と多かつたようである。<sup>65</sup>

図 4



(出典) 資料「福祉調整委員会の概要」より引用。

表 5 苦情処理の内容

障害者福祉関係	15件
生活保護関係	13件
児童福祉関係	4件
高齢者福祉関係	4件
合計	36件

(出典) 横浜市福祉調整委員会『横浜市福祉調整委員会 平成7年度 運営状況報告書 (平成7年7月1日から平成8年3月31日)』[1996年5月] 4頁

表 6

処理区分	件数
A 申立人に結果通知したもの	28
(1) 市長に対する提言	1
(2) 申立の主要部分につき所管課に申し入れ	9
(3) 申立の一部につき所管課に申し入れ	10
(4) 所管課に申し入れを行わなかった	6
(5) その他	2
B 取り下げ	5
C 調査継続中	3
合計	36

(出典) 横浜市福祉調整委員会『横浜市福祉調整委員会 平成7年度 運営状況報告書 (平成7年7月1日から平成8年3月31日)』[1996年5月] 5頁

表7 福祉オンブズマン制度の比較（概論）

	中野区	横浜市	世田谷区
人口（万人）	31	331	80
設置	90年10月1日	95年7月1日	96年10月1日
根拠	条例	要綱	条例
法的性格	区長の付属機関	市長の諮問機関	区長の付属機関
名称	中野区福祉サービス苦情調整委員 (福祉オンブズマン)	横浜市福祉調整委員会	世田谷区保健福祉サービス苦情審査会
任命	区長	市長	区長
人数	4人以内	6人	5人以内
任期 (再任可能性)	2年 可	2年 可(市民代表は不可)	2年 可
構成	大学教授 弁護士 元ジャーナリスト 元都庁職員(福祉担当部長)	大学教授3名 (児童福祉・障害者福祉・高齢者福祉の専門家各1名) 市民代表2名(男女各1名) 弁護士	大学教授2名 弁護士 医師 行政相談員
勤務日	毎週木曜日1人 (13:30~16:00)	毎月3回 (火曜日又は木曜日の 13:30~16:30)	未定
守秘義務	○	○	○
身分保障	—	解任事由	—

(2) 福祉オンブズマン制度の比較研究

（制度間の基本的差異）

一九九〇年一〇月一日に東京都中野区が福祉サービス苦情調整委員を設置して以来、今日まで福祉の分野を対象とした部門オンブズマンを設置した自治体としては、九五年七月一日の神奈川県横浜市（横浜市福祉調整委員会）、九六年一〇月一日の東京都世田谷区（世田谷区保健福祉サービス苦情審査会）がある（現在では九七年一〇月スタートを目標に東京都三鷹市においても制度作りが進められている）。本稿では、この三つの制度につき、基本的な特色を対比する形で整理することとした。まず、表7をごらんいただきたい。そこに見られるように、制度化の方法として、条例による中野区、世田谷区の例と、要綱による横浜市の例がある（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、世田谷区地域保健福祉推進条例、横浜市福祉調整委員

会設置要綱参照)。横浜市が「条例でなく、要綱によつた理由は機動的・弾力的な運営を考慮したことによるものである」<sup>66)</sup>。総合オンブズマン制度で広く見られるように、中野区条例や横浜市の要綱がもつばらオンブズマン制度を創設する目的で制定されていたのに対して、世田谷区のオンブズマン制度は「世田谷区地域保健福祉推進条例」という条例の一部を構成している。換言すれば、地域福祉に関し広く基本事項を定めた条例の一部をなす点に特色をもつ。この条例では、基本方針、推進計画と並んで、苦情処理手続としてオンブズマンが規律されている。

中野区や世田谷区がオンブズマンを区長の付属機関として位置づけたのに対し(参照、地方自治法二〇二条の三)、要綱に基づき横浜市の制度は諮問機関とするに止めている。委員の任期は、それぞれ二年である(中野区条例六条二項、横浜市要綱七条二項、世田谷区条例二六条三項)。委員構成としては、横浜市が、三つの異なる専門分野(児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉)から専門家を選任する運用をしている点や、市民代表を加えている点など、参加の観点、専門性の確保に配慮した制度作りをしている点が注目に値しよう(横浜市要綱六条)。市民の立場からの発言を期待した制度設計は、「市民常識の導入」というオンブズマン制度の意義に合致したものと考える<sup>67)</sup>。委員の身分保障という点では、横浜市の要綱が委員の解任事由を明記している点が注目に値する(横浜市要綱九条)。寝たきりの方や、目の不自由な方、来所が困難な方について委員が自宅を訪問するといった巡回相談により、横浜市が相談の便宜を図っている点も興味深い点である。

#### (活動内容)

次に、表8をごらんいただきたい。オンブズマンが受け付ける苦情の対象範囲に関しては、福祉オンブズマンとしての性質上、当然のことながら限定が伴う。しかし、興味深い点は、行政実務が福祉分野という限定を弾力的に緩和して運用している点である。中野区では、市民が福祉と聞いて通常想定するもの、例えば、区民部国民保健課、保健

表 8 活動内容

	中野区	横浜市	世田谷区
目的 法治国的要素 民主主義的要素	（苦情の公平処理 権利利益擁護 公正で信頼される区政推進	苦情への迅速対応  （福祉行政の公正透明性確保 福祉行政への信頼向上	苦情の迅速処理
対象活動  (除外事項)	区機関の行う 福祉サービスの個別適用	市福祉局・各区福祉事務所の所管 する金銭給付・施設入所措置その 他サービス	区の保健福祉に関する役務・給 付・措置その他サービスの個別適 用
裁判係争・既決	○	○	○
不服申立中・既決	○	○	○
オンブズマンの行為	○	○	○
窓口での職員接遇	-	-	○
権限	是正意見表明 制度改善意見表明(合議)	所管課への申し入れ 市長への提言(合議)	区長に対する意見(合議) 制度改善についての意見(合議)
自己発意に基づく調査権	×	×	×
公表権限	区長	委員による記者発表	事務局による公表 審議会への報告

衛生部（保健所）、教育委員会（訪問学級、特殊学級、高齢者・カルチャーセンター、保養所）等をも広く含めている。同様の運用は、横浜市にも認めることが可能である。同市では、福祉サービスは「横浜市福祉局及び各区の福祉事務所が所管する金銭の給付、施設入所等の措置その他のサービス」と定義している（横浜市要綱二条一号）にも関わらず、その解釈を柔軟に行い、次のものについても申立を認めているのである。具体的に言えば、決定に基づき提供される福祉サービスで横浜市から業務を委託されているもの（例えば、外部の団体が行うホームヘルプサービスの内容に関する不満）、サービス決定に際しての職員の対応（例えば、担当者の説明が不親切であることについての不満）、サービスの決定を経て入所した福祉施設の処遇等（例えば、特別養護老人ホームの職員の対応についての苦情）である。<sup>68</sup> 他方、世田谷区の制度は保健福祉サービスを広く対象としているため、福祉・衛生領域の全部の課・保健所・各総合支所区民課区民係及び出張所、住宅政策部住宅管理課までを



も含む。世田谷区が受託したサービスについては、サービスの立案・実施についても区長に監督責任が残ることを理由に、区のサービスと位置づけている。具体例としては、ふれあい公社のホームヘルプ事業、社会福祉事業団の特別養護老人ホームの運営事業等がある。<sup>69</sup> 右の各自自治体の例にも見られるように、(福祉の分野に限定せず) 市町村(のいずれかの課)が補助金を出していたり、監督権限をもつ私人の事業に対して苦情が申し立てられ、その苦情が福祉と関連すると認められる場合には、福祉オンブズマンが調査に乗り出すことも可能である。この点に関し中野区では、担当課の監督権限に基づく調査という形をとりながら、実際は福祉オンブズマンが調査に乗り出すという運用をしているようである。

なお、世田谷区では、窓口における職員の接遇に関する苦情を対象からはずしている。その理由は、職員の窓口での市民への接遇は、福祉の個別的適用ではないという理解に立脚しているとのことである。しかしながら、先述した横浜市の運用状況からも認められるように、窓口の取り扱いに関して苦情が多く寄せられていた点からすると、右の除外は限定的にすぎ再考の余地があるように思われる。例えば、中野区の経験でも、苦情の多くは職員の接遇に起因することである。市民が役所の窓口で福祉サービスの申請・問い合わせをした際に、職員の接遇が不適切で市民が福祉サービスをあきらめたり、利用できなくなることを考えれば、窓口の接遇と福祉サービスとの関係は密接なものがあるといえよう。<sup>70</sup> この点で興味深いのは、ドイツにおける福祉分野の行政手続が市民に対する行政の教示・案内機能を極めて尊重していたということである。私見によれば、窓口での対応は最も大切な福祉サービスである。

中野区、横浜市、世田谷区の制度はいずれも、市民の苦情を待つてオンブズマンが活動を開始するという仕組みであり、オンブズマンの自己発意による調査を行い、積極的に行政に意見を表明する権限は予定されていない。他方、総合オンブズマンの制度の中には、自己発意に基づき調査に乗り出すことを認めた制度が見られる(川崎市条例三条

二項、諫早市規則七条一項、鴻巣市条例三条二号<sup>(71)</sup>。そこで、今後の制度作りに期待されることは、福祉オンブズマンについても、そのイニシアチブによる調査を認めていくことである。これは、この制度のもつ問題発見機能を高めるほか、匿名の申立に対する対応を一層容易にするものと考えられる。現在のオンブズマンの制度の下でも、保育園に代表的に見られるように、園児という形で「人質」にとられている施設では、苦情を出しにくいという困難がある。オンブズマンの担当者に聞いたところでは、例えば、横浜市でも匿名の申立を望む市民は決して少なくないようであり、現在では、匿名を前提とした程度の調査（つまり詳細な事実調査を伴わない調査）で済ませているようである。この点は改善の余地がある。例えば、オンブズマン限り、事務局限りで氏名の提示を求め、相談者には決して所管課に氏名を明かさないことを説明した上で、オンブズマンが所管課に自己発意調査の形で乗り出すという運用も考えられよう。ここでは、運用の妙など実務の知恵が要請されているのである。例えば、後に紹介する清流苑の制度では匿名の申立を奨励する施策が採られている。同様の工夫は、自治体のオンブズマン制度にも取り入れていくことが肝要であろう。

運営状況の公表は中野区では区長の権限とされているが（中野区条例一八条。なお、世田谷区では事務局が公表している）、横浜市では市報への掲載、委員会の運営状況報告書の市民への配布の他、オンブズマンが記者発表を行うことも認められている<sup>(72)</sup>。中野区、世田谷区ではいずれも、個別の苦情処理のほか、（委員の全員一致を条件として）制度の改善提案を行う権限をオンブズマンに認めている（中野区条例一三条及び一四条、世田谷区条例二九条二項、横浜市要綱五条一項及び二項）。これに対し、要綱限りで制度作りをした横浜市では、制度改善提案はできるものの、個別の苦情処理の結果に関して勧告権限を認めていない。もつとも、当初は助言という極めて弱い関与でスタートした横浜市においても、運用の過程の中で、担当課への「申し入れ」という形の関与に強化されたようである。こ

表 9 利用条件

	中 野 区	横 浜 市	世 田 谷 区
申 立 人	本人・配偶者 三親等内親族 同居人・区内民生委員他	本人・配偶者 三親等内親族 市長が特に認めた者	本人・配偶者 三親等内親族・同居人 民生委員・児童委員・行政相談員 身体障害者相談員・精神薄弱者相談員 区長が適当と認めた者
申 立 期 限 (正当理由による延長)	2年以内 ○	1年以内 ○(運用上)	1年以内 ○
オンブズマン 勤 務 日 外 受 付	事務局員が交付 (Tel, Faxも可)	電話で相談日予約 →委員との面接	所管課窓口と審査会事務局の双方 で受付
処 理 期 間 ① 行政機関 →オンブズマン	是正措置・勧告 30日 制度改善措置 90日	—	—
② オンブズマン →市民	受付日翌日から45日	速やかに (パンフレットには、概ね1ヵ月 と記載)	—

れなどは、関与権の存在がオンブズマン制度には不可欠であることを示唆する変遷過程であると言えよう。

(利用条件)

申立人については、表9をざらんにいただきたい。三つの自治体に共通して見られるように、福祉サービスの受給者の立場に配慮して、申立人の範囲を拡大している点が注目に値する点である。これは、総合オンブズマン制度と比較した場合の福祉オンブズマン制度の特色である。横浜市では、一見したところ中野区(条例四条)よりも申立資格を限定しているような印象を受ける。しかし、そこでの「市長が特に必要と認めた者」(同市要綱四条三項)とは、本人と同居している者、民生委員、児童委員、身体障害者相談員、精神薄弱者相談員等を含み、中野区と同様、申立人の範囲を拡大する努力が窺われる。<sup>(23)</sup>

処理期間の点では、中野区が厳格に期間の設定をしている点が特徴的である。中野区では、オンブズマンは申立人に申立受付日の翌日から四五日以内に通知しなければならず(中野区条例七条一項)、他方、意見表明を受けた行政

表10 事務局

	中野区	横浜市	世田谷区
名 称	福祉課福祉オンブズマン室	福祉局総務部 福祉相談調整課	保健福祉サービス 苦情審査会事務局
職 員 数	1人 (+非常勤1人)	4人 (課長1, 係長1, 職員2)	2人 (+嘱託員1)
専 門 調 査 員	—	—	2名(大学院生)
運 営 状 況 報 告	区長が区報へ掲載	毎年1回処理状況公表	事務局が公表

機関は是正措置の場合は意見表明の翌日から三〇日以内（同八条一項）、制度改善提言の場合には九〇日以内（同九条一項）にオンブズマンに報告しなければならない。この点、横浜市は「速やかに、申立人に通知する」と規定するにとどめ（同市要綱二二条）、世田谷区では処理期間に関する定めは置かれていない（なお、横浜市では、パンフレットを見ると、概ね一カ月を処理期間としているようである）。処理期間は、この制度の迅速性を強調する点からも、明記するのが望ましいと考える。しかし、留意すべきことは、期間の設定を硬直的に解すべきではないということである。事情によって期間を遵守できない場合には、その事情をわかりやすく申立人に説明することで期間の延長は可能であると考えられる。期間を明記した中野区においても、例えば東京都への照会に時間がかかり期間内処理ができない場合には、申立人に説明すると言った「中間報告」を行っているとのことであった。

現行法においても、例えば建築基準法六条四項は建築確認申請について法定期限（七日又は二一日）内に適合・不適合の決定ができない場合には、その旨を通知すること（これは中断通知と呼ばれている）及びその理由を付記することを定めている。これなども参考になる法的仕組みであるといえよう。<sup>74</sup>

中野区や横浜市の制度では、苦情処理の申立人にオンブズマンが直接に面接するのが制度の基本であり、オンブズマンによる直接面接相談から苦情処理がスタートする。これに対し、世田谷区では審査会が審査している段階で申立人の意見・説明を聞くことができる

といった程度の関与にとどめている（条例二九条二項参照）。このように世田谷区の制度においては、オンブズマンが区長に寄せられた苦情に関して、諮問機関として位置づけられている。この点では、世田谷区の制度は他のオンブズマン制度と決定的に異なるように考える。

#### （事務局）

最後に、事務局の点では、（総合オンブズマン制度である）川崎市のように専門調査員を置いていたところは、世田谷区のみである（参照、表10）。世田谷区には福祉を専攻する大学院生の専門調査員が二名配置され、二人で月に一六日働くこととなっている。世田谷区の専門調査員は、自ら調査に乗り出すほか、事務局の指示を受けて働くことも予定されている。この点では、調査をもっぱらオンブズマンと調査員に委ね、事務局は受付・結果通知、ヒアリング調査の日程調整などを担当し、調査には参加しないこととされていた川崎市の運用とは異なっている。

#### （3）施設オンブズマン制度

以上紹介した福祉オンブズマンは、いずれも行政組織内部に創設されたものである。最近では、新しい形態の福祉オンブズマンを形成する動きも認められる。その代表例が、民間社会福祉施設におけるオンブズマン制度である。以下では、この仕組みを詳細に分析することとしよう。

#### （施設の概要と制度形成の要因）

清流苑は、社会福祉法人永生会が設立した高齢者の介護専門施設である（ここには、入所者八〇名の特別養護老人ホームが含まれる）。この施設で特色的であるのは、特別養護老人ホームと直接に契約を締結し、私費で入所するという仕組みである。これは、厚生省のモデル事業（「老人福祉施設機能強化モデル事業」）であり、契約制特別養護老

人ホーム制度と呼ばれる。県が実施主体となり施設が委託を受けて実施される事業である（同苑は九三年より指定を受けている）。定員とは別枠に一二名程度が入所し、処遇は措置による入所者と差はなく、食事も一緒のテーブルでとる。毎月の費用は約二七万円となっている。この仕組みのメリットは、第一に、通常の（職権措置に基づく）特別養護老人ホームへの入所とは異なり入所希望者に施設選択の自由を認めること、第二に、契約に基づき必要経費を全額自己負担している点で入所者にとって従属感が少ないこと、第三に、特別養護老人ホームの待機者が多いのに対して別枠としてすぐに入れること、第四に、痴呆症や重度の障害のある高齢者が通常の特別養護老人ホームでは敬遠されがちなのに対して、そうした人に利用を解放している点などにあるものと思われる（以上は、ヒアリングと一九九三年九月一五日大分合同新聞による）。清流苑には、このほかにも、入所者五〇名のケアマンション（ジョリーメイト清流苑）が九五年に設置されている。これは、ケアハウスと呼ばれる軽費老人ホーム（社会福祉事業法二条二項二の二号所定の第一種社会福祉事業）であり、六〇才以上の多少不自由さがあっても自立して生活できる方が入所一時金一人五〇万円、夫婦一〇〇万円を払って入居契約を締結し、月々利用料を一人月額七万円から一二万五千円払うというものである（単身者用で住居面積二九・二五平方メートルである）。

このようにして、同苑では、通常の特別養護老人ホームに加えて、自由契約型の特別養護老人ホームとケアハウスが近時加わり、三つのタイプの施設が見られるようになった。ここで興味深いのは、このようにして近時加わった自己資金利用型の施設入居者から、様々な苦情が提起されてきたということである（従来の措置に基づく特別養護老人ホームではこうした苦情は見られなかった<sup>75</sup>ということである）。つまり、従来のような措置ではなく、施設と直接契約を結び利用者が必要経費を全額自己負担する制度の利用者から、希望や苦情が多数出てきたことが機縁となっている。この施設では従来から、苑の職員による「暮らしよろず相談」、意見箱、運営協議会、面談会などを実施してき

たが、苑の職員だけでは老人のニーズを汲み上げることには限界を感じたという<sup>16</sup>。このように自己資金を払った権利意識の高い利用者からなる制度の下で、苦情処理の重要性が顕在化してきたのである（こうした傾向は、公的介護保険導入などを契機に今後一層強まるものといえよう）。このことが、オンブズマンの設置につながったのである。

（制度の概要）

このオンブズマン制度では、利用者の利用権の確立、サービス受給過程における自由、人権、プライバシーの確保等に重点が置かれている。こうした制度は、国内の高齢者福祉施設では初めての試みであるという。

理事長が委嘱した五名程度の委員が「オンブズマン委員会」を構成する。現在の構成は、民生委員四名、苑の副施設長一名となっており、うち民生委員の二名は地域のボランティア団体の代表であるという。利用者から相談を受けるのは四名の民生委員だけであり、副苑長は施設との連絡役として参加しているに止まる。この委員四名は元教師であり、職業上得た相談技術により入所者ともうまく信頼関係を築いているようである。委員の任期は一年であり、委員会の会議は隔月開催となっている。運営方法は、月に一度（毎週水曜日）民生委員の委員が二人一組になって相談室において相談を受け付け、相談内容はすべて記録されることとなっている（時間は、一〇時から一五時であり、特別養護老人ホームでは一〇時から一時四五分、デイ・ケアハウスでは一三時から一五時までである）。相談室では二名のオンブズマン以外、施設関係者は一切同席しないルールになっている。寝たきり老人については部屋にオンブズマンが出向いたり、痴呆性の老人については家族・友人からの苦情・相談も認めるといった弾力的な運用をしている。オンブズマン会議では、相談内容についての意見交換、施設への要望、施設からの説明・回答が議題となっている。苦情については、入苑者、オンブズマン、施設代表でよく話し合うこととされている。具体的に言えば、相談時間終了後に特に問題のあるケースについては、副苑長がオンブズマンから報告を受ける。こうした苦情・要望は、入

苑者からだけではなく、三カ所にオンブズマンの顔写真、住所並びに電話番号を書いた案内板を掲げることで、入苑者の家族からもオンブズマンの自宅に連絡を取ることを可能にしている。<sup>(77)</sup>これは匿名の申立を促進する趣旨であるという。このような対応によって、施設内における人権侵害にも対応することが可能となろう。

（苦情の内容と対応方法）

苦情の内容も、「部屋から食堂までが遠い」、「買い物バスを出してほしい」「食事が多すぎる」「寮母の言葉がきつい」「オシメをすぐに換えてくれることを知らなかった」（入苑時の説明不足）等、受給過程におけるサービスの具体的内容に関わるものが多い。<sup>(78)</sup>

この制度の下では、苦情を機会に、提言・勧告という形でオンブズマン委員会が施設側へ働きかける。この場合、職員レベルの会議（これには寮母、ナース、給食提供者、ホームヘルパー、デイサービスセンター、ケアハウス、支援センターといったセクションごとの会議が含まれる）、全体レベルの会議（月例職員会議、臨時職員会議）で対応策が議論され、設備などのハード面の問題が関わる場合には苑長を中心とした幹部会議で検討される。それでも功を奏さない場合には、オンブズマン委員会が法人の評議委員会・理事会に勧告したり、監督権を持つ行政機関に報告することまでもが予定されている（実際には、こうした勧告・報告まで至った例は存在しないとのことである）<sup>(79)</sup>。右の苦情処理の仕組みは、評議委員会・理事会の決議により承認されている。

（三つの意義）

清流苑の制度は、第一に、第三者を取り込んだオンブズマン委員会による他者評価という点で、施設自身の自己評価という制度から一歩踏み出した点に特色をもつ。第二に、施設内部に止まらず、法人内部での審査過程、最後には行政機関による監督措置にも連結しうる制度としている点で、従前型の法人監査システムの欠点を補い、処遇過程見



直しの活性化を図る可能性を秘めたものとなっている。施設オンブズマンの趣旨が利用者の利用権の擁護にあつた点からすれば、苦情処理は行政施策に関連する部分も多く出てくるわけであり、この点でオンブズマンが施設と行政との間のネットワークを形成することも充分に理由のあることである。第三に、受給者の自己負担が増大するにつれて権利意識が高まり負担に見合った福祉サービスの質が問われる時代を見越して、同苑では受給者の視点に立った処遇技術の蓄積にオンブズマン制度を使って乗り出したのである。

#### 四 福祉行政とオンブズマン制度との親和性

##### (1) 情報空間創設手段としてのオンブズマン制度

社会福祉行政では、対象市民のもつ従属感等の理由から、一般行政手続以上の手厚い手続的保護が諸外国では保障されている。他方、わが国では逆に、行政手続法の保障した手続水準を福祉行政では享受できていない。この点は既に指摘したことがある。<sup>(80)</sup>

このように行政手続法の保障を受けられないということは、単に権利擁護が図られないといった法治国的観点からの不利益のみではなく、行政手続法がもつ情報提供機能をも市民が享受できないというデメリットをもたらす。<sup>(81)</sup>

福祉の分野では、受給者の主体性・自己決定権を尊重し、受給者の特性・嗜好に合わせた介護・施設選択等が原則とされるような体制を作ることが必要である。そのためには、その前提条件として情報の流通を図ることが法システムの形成にとって不可欠であろう。とりわけ、受給者とその周囲に向けた一層の情報提供が重要である。<sup>(82)</sup> 現代行政法

において情報が持つ意味は、従来のように申請処理手続・職権発動手続といった決定手続に従属する形で情報提供・アクセスの問題として語られるべきではない。むしろ、情報の意味を決定から切り放し、それが市民の自己規律に基づく活動を誘導する効果をもつ点を重視すべきである。このようにして情報が共有されることを通じて、行政施策を市民が皆で見守る、そして参加を通じて意見を述べていくといった「市民自治」が促進されることとなる。情報が自律・自治確立機能 (die Autonomiesicherungsfunktion) をもち、市民間の議論を誘発する刺激機能 (die Impulsfunktion für den Diskurs) をもつ点は、環境法の分野でも論じられてきた。福祉の分野でも、例えば清流苑がオンブズマン制度の下に施設運営に対する継続的な外部者評価を取り入れ、施設運営の透明化を図っていた趣旨も、理事長によれば、「施設が地域の共有財産として地域から支えられる」ことを希望していた点にある。施設が地域のボランティアにより支えられ、施設行事への地域の支援を期待するとすれば、その前提として、施設と地域との間で信頼関係を構築することが不可欠である。<sup>83)</sup> こうした社会内部における自治を、情報公開やオンブズマンは制度的に保障するものである。これは施設を住民が監視すると言った単眼的な発想を促すものではなく、相互協力・共生の思想に立脚すべきことを意味する。

浜田純一教授は、かかる空間創設の意義を「情報空間」という用語を用いて指摘している。<sup>84)</sup>

このことを行政法の一般理論に関連づけて述べるならば、監督行政機関が情報独占の下に監督に乗り出すというスタイルを改め、社会内部における行政情報の提供に力を入れるべきである。換言すれば、市民レベルからの提言・苦情が自由に提起されるような情報環境の整備に行政も努めていくことが望まれているのである。

(ソーシャル・アドボカシー制度としてのオンブズマン)

オンブズマン制度は、とりわけ行政指導の統制と、社会福祉のような分野の統制として有用であるという見解がこ

れまでも見られた。<sup>(85)</sup> 例えば、施設利用者からの苦情が少ないといわれることから明らかなように、苦情の言いにくい立場の方にはそれだけ言いやすい環境を用意していくことが不可欠である。とくに、現在の自治体が合併等を通じて（比較法的にも）大きくなりすぎた点に鑑みると、従来型の上からの監査といった手法では監視に限界がある。近時マスコミを騒がせている施設がらみの不祥事も、こうした監査システムの機能不全を示すものである。もちろんこうした文脈において、監査の強化を唱えることも可能であろう。しかし、私見によれば、「上からの監査」という発想自体が曲がり角を迎えている。換言すれば、処遇確保という継続的な状態保障に点的な局所的監査では対応できないように思われる。

## おわりに——福祉オンブズマンの発展条件を探る

### (1) 部門オンブズマンの限界

総合オンブズマンと部門オンブズマンとは一見したところ、全く異なるもののように思われる。しかしながら、現在の自治体における苦情の状況を前提とすると、右の差異は相対化する。つまり、総合オンブズマン制度を採用した場合であっても、苦情は生活に密接に結びついた分野に集中する傾向にある（例えば川崎市では、一九九〇年一月一日から五年間で処理した苦情七九六件のうち、土木一五九件、民生一一六件、建築一一一件、教育七八件、環境保全五九件、衛生五二件の順となっている）。したがって、自治体の戦略としては、右の重点領域に特化した部門オンブズマンを整備していくことも一つの選択であろう。

しかし、部門オンブズマン制度を運用する場合に最も配慮すべきことは、部門の壁を厳格に考えすぎないということである。既に見たように、中野区では市民が福祉と聞いて念頭に置くものにまで対象を広げていた。横浜市でも、苦情の一部に福祉が含まれば対応するという方針を建てていた。横浜市の委員の感想として、医療・教育とのネットワーク形成を望む意見が存在した点<sup>86</sup>なども、部門オンブズマンの制度設計、運用を考える上で重要な指摘であろう。

総合行政を機能的な優位として誇る自治体が部門オンブズマンの運用に当たって縦割りを正面に出すことは、自治体行政の自殺行為であると考ええる。例えば、中野区では、オンブズマンが仲介して、区長名で東京都への制度改善要求まで行っていたところである。これなどは、オンブズマンの制度設計にあたり参考にすべき観点であろう。

## (2) 独立性の確保

福祉オンブズマンの制度設計を見て気が付くことは、行政限りで作りすぎてはいないかという点である。本来であれば、オンブズマンの独立を保障する見地からは、議会に付属して設置するのが望ましい。オンブズマンは取消権限をもつものでもなく、いわば提言の内容で勝負する、つまり公表という手段で市民の理性に訴えていく程度の権限しか持たないものである。これをもって、議会の権限を奪うという批判は的外れであると考ええる。しかし、これまでの自治体の制度作りは、右の批判に過剰に反応しすぎた結果、行政側にオンブズマンを設置してきた。しかし、このことが他面において、オンブズマンの独立性をどのように確保するのかという一連の難問を生じさせたように考える。一つの対応策は、総合オンブズマン（川崎市、鴻巣市、藤沢市）で見られたように、委員の任命に議会の同意を要求するといった工夫である。しかし、福祉オンブズマンではいずれの自治体でも議会同意は要求しておらず、この点

で、行政限りで作りすぎているという印象を否定できない。

二つには、委員の罷免事由を定めておくという工夫である。しかし、横浜市の要綱に書いてある他は、こうした規定が見あたらない点も、批判の対象となろう。

三つには、川崎市の総合オンブズマン制度で見られたように、オンブズマン事務局を独立の部局として位置づけるといった工夫である。しかし、現行の福祉オンブズマンはいずれも福祉の部局に属しており、こうした制度的な分離は図られていない。横浜市では、福祉オンブズマンを総務局におくことも検討されたようであるが、そうした試みは今後積極的になされるべきであろう。特に、部門オンブズマンであっても、苦情処理の段階では部門横断的に対応する必要があることからすると、そうした組織上の位置づけは合理性を持つものと思われる。

四つには、事務局員の対応である。つまり、事務局が制度的には行政の側に位置し、行政職員から構成されることと、オンブズマン制度のもつ中立性とのバランスをとるための運用方法である。この点では、中野区に見られたように、事務局は受付、結果通知、ヒアリングの日程調整等に終始し、調査はオンブズマンの専管事項とする分離型の運用が重要である。また、オンブズマンとの直接面接を中心にした制度化も不可欠である。さらに、川崎市の総合オンブズマン制度では、オンブズマン事務局の職員は川崎市の職員バッチをはずして市民に対応するようであるが、これなども職員の意識改革にとって有用な運用方法である。

### (3) 伝統的制度との差異

オンブズマンが現代行政過程で要望されていることは、オンブズマン制度の持つ機能的特色が、従来の行政手法になかった有効性をもつからである。従来の行政法学が法的行為に重心を置いたのに対して、オンブズマン制度は端的

に言えば、事実行為対応型の制度である。そこでは、適法性に加えて相当性が問われており、この点でオンブズマン制度は裁量行為に切り込むものである。換言すれば、オンブズマン制度は要綱行政対応型の制度である。さらに、個別の行政処分に焦点を合わせた局所的対応ではなく、サービス受給過程のような継続型行政活動への対応手法でもある。このように、オンブズマン制度は受給者の感受性と個性に配慮した所遇改善を促す手法であると同時に、職員意識改革を狙ったものでもある。<sup>87</sup>行政組織が肥大化し孤独感に直面する市民への配慮を制度的に表明したものが、オンブズマン制度であるといえよう（例えば、川崎市ではオンブズマン制度スタート時〔一九〇年一月一日〕には、三〇局、二〇二部、四六六課、職員一六〇〇〇人を擁するマンモス組織であった）。

#### (4) 施設からの視点

施設に対する措置費は麻薬のような性質をもち、絶えず不祥事への誘惑を内在する。こうした金銭が絡む施策に対しては、従来見られたように、施設の閉鎖性を助長するような仕組みは危険である。つまり、通常の企業と同様に法人の営業を重視して、そこでの情報の秘密を擁護しようとする対応は間違いである。とりわけ、そこに投入される措置費が公金からなるとすれば、措置費のどの部分が食料費に当たるのか、人件費の割合、施設費の内容等について、すべてを公開して説明する義務が施設にも求められよう。会計上の理由の他に、先に述べたように、施設と地域との信頼関係を構築し、施設を中心とした地域社会の自治の中で福祉施策を展開するという観点からも、情報公開は不可欠である。

中央集権の世界は、広域主体の視点で上から下へと眺める世界であり、その象徴が従来型監査重視のシステムであった。これに対し、地方分権型社会では市民を立脚点として、その批判を尊重する法的仕組み、多元的見解からな

る社会からの批判及び監視に対して開かれた制度が要請される。つまり基礎自治体のレベルにおいて情報空間、法的空間を確立し、その中におけるコミュニケーションの活性化を図ることが大切である。福祉オンブズマンが今後そうした貢献をなしていくことを期待して、本稿を閉じることとしたい。

(1) 参照、大橋洋一「市町村オンブズマンの制度設計とその運用」同『行政法学の構造的変革』(有斐閣・一九九六年)一三四頁以下。

(2) 「有料老人ホームの入居案内に係るパンフレット等の表示の適正化に関する要望等について」一九九三年二月二日公正取引委員会。

(3) 参照、大橋洋一「社会福祉行政手続の法的特質—コミュニケーション過程としての行政法」同・前掲注(1)一七二頁以下。

(4) 福祉サービス利用者の自己決定とそれを支援するアドボカシー(権利擁護)に関しては、参照、河野正輝「福祉サービスにおける適正手続と自己決定権」週刊社会保障一八五六号(一九九五年)四七頁、同『社会福祉の権利構造』(有斐閣・一九九一年)二二七頁、同「福祉と人権—いま、何が問題か」ジュリスト増刊「福祉を創る—二一世紀の福祉展望—」(一九九五年)一〇頁。

(5) ただし、近時の総合的な著作として、参照、潮見憲三郎『オンブズマンとは何か』(講談社・一九九六年)。

(6) 行政紛争処理機関の多様性の根幹は、現代型紛争のもつ多様性(行政指導の統制の必要、裁量活動の統制の必要、高度の専門性の必要等)にある点を指摘し、苦情吸い上げの機構開発を説くものとして、参照、川上宏二郎「行政紛争の解決と裁判所—主として行政苦情処理機構との関連で—」西南学院法学論集一六巻四号(一九八四年)一一一六頁(特に五頁)。

(7) 神長勲「身体障害者福祉行政」青山法学論集三一巻一—三号(一九八九年)一八〇頁(法学部創立三〇周年記念論文集)は、身体障害者福祉行政に専一に関わるオンブズマンの創設を自治体レベルで要請し、その後、社会福祉行政一般に拡大したオンブズマンの設置を要請する。参照、神長勲「社会福祉サービスと苦情処理制度」名古屋大学法政論集一四九号(一九九三年)一五頁注八。なお、園部逸夫「オンブズマンの類型と日本型オンブズマン」季刊行政管理研究四〇号(一九八七年)八頁

も行政領域ごとの専門的不服審査庁の設置を要請する。外国法研究として、参照、高谷よね子「米国長期ケアオンブズマン制度研究―焦点を監査制度にあてて―」季刊社会保障研究三一巻一号(一九九五年)七八頁以下、河野・前掲注(4)八一頁、二二七頁。

(8) 竹内昭夫・松尾浩也・塩野宏編『新法律学辞典 第三版』(有斐閣・一九八九年)九四―九五頁参照。

(9) 報告書の内容については、園部逸夫『オンブズマン法(増補補正版)』(弘文堂・一九九二年)二〇九頁以下掲載資料参照。

(10) 参照、成田頼明「待望されていた地方自治法の大改正」ジュリスト九八二号(一九九一年)特に一四頁以下、岩崎忠夫「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」ジュリスト九八二号二四頁以下。

(11) 楠元茂「ローカル・オンブズマンの試み」鹿児島大学法学論集二五巻一・二号(一九九〇年)三頁以下はローカル・オンブズマン設置の必要性を説き、特に「国単位のものだけでは日本のような人口が多く、かつ地域ごとの特色の強いところではカバーできないことが推測され、どうしても地方単位か、都市単位のローカル・オンブズマンを置く必要が考えられる」という(一一頁)。ローカル・オンブズマンに関する本格的な外国法研究としては、渡辺栄文「ローカル・オンブズマン論(一)」から(四・完)「都市問題七〇巻一号八二頁以下、二号九一頁以下、三号九八頁以下、四号一一一頁以下(一九七九年)が示唆に富む。

(12) 参照、平松毅(監修)、堀久美子、川崎和代「特殊オンブズマン制度の現状と動向(上)(下)」季刊行政管理研究八号(一九七九年)八三頁―一〇〇頁、九号(一九八〇年)七〇―八二頁。

(13) これについては、参照、河野芳雄「子どもの人権専門委員」ジュリスト一〇四一号(一九九四年)一〇頁以下、中川明「子どもオンブズパーソンをめぐる動向と課題(一)」自由と正義四六巻一号(一九九五年)六四―六八頁、坪井節子「子どもオンブズパーソンをめぐる動向と課題(二)」自由と正義四六巻一号(一九九五年)七五―七八頁。

(14) 例えば、佐藤英世「地方公共団体におけるオンブズマン制度」奈良法学会雑誌五巻四号(一九九三年)三四頁以下。

(15) 公文書公開審査会の機能と運用を詳細に説いた文献として、参照、兼子仁「救済機関の機能と課題―情報公開審査会をめぐって」ジュリスト増刊・堀部政男編『情報公開・個人情報保護』(有斐閣・一九九四年)一一二頁以下。

(16) 逗子市の制度につき、参照、野上修市「逗子市情報公開条例の憲法評価」時の法令一四〇七号(一九九一年)二頁以下。

(17) もっとも、審査会と並んで制度改善の提言を行う運営審査会を設けるところ(神奈川県や山梨県)と、審査会に改善提言



の機能をも与えるところ（福岡県を始め多数）もある。後者の変種として、情報公開監察委員に苦情処理と制度改善の機能を期待している埼玉県の制度が二つの機能を果たしている点では、本稿でいうオンブズマンとの近似性が認められる。詳細については、宇都宮深志「運営審議会の役割と課題」堀部・前掲注(15)一一七頁以下。しかし、これも他の自治体に存在するものであるし、機能面でも行政作用法のレベルのものではない。

(18) 神長・前掲注(7)（一九九三年）五頁以下。

(19) 参照、大橋・前掲注(1)一六二頁以下。

(20) 小野寺信一「オンブズマン運動の経過と取組」法と民主主義三〇七号（一九九三年）一七頁以下。

(21) 新藤宗幸「住民自治とオンブズマン運動の意義」法と民主主義三〇七号（一九九三年）四頁。

(22) 一九九六年四月二四日行政オンブズマン相談室「行政オンブズマン相談室運営状況（一九九五年四月一日〜一九九六年三月三十一日）」六頁参照。同県のオンブズマンについては、参照、沖繩県総務部知事公室広報課「沖繩県行政オンブズマンハンドブック」（一九九五年四月）。

(23) 増田雅暢「我が国の社会福祉の動向」旭川荘研究年報二七巻一号（一九九六年）一〇頁以下では、措置制度の問題点として、利用者が施設を選択できない点、利用手続に時間がかかる点、行政機関からいろいろと調査を受ける点、入所者の心理的抵抗感を挙げている。

(24) この点については、阿部泰隆「低負担・高福祉の法的手法―重い困った者から救われるシステムの確立」日本財政学会編『福祉と財政の法理』（竜星出版・一九九六年）五六頁以下（五八頁以下）も参照。

(25) 本文の記述は、福岡県民生部社会課「平成八年度社会福祉法人等指導監査担当係長及び兼務職員会議資料」を参考にした。

(26) 参照、「社会福祉法人等指導監査の書面監査実施要項」。

(27) 参照、厚生省老人保健福祉局長「老人福祉施設等に係る指導監査の実施について」老企第一一〇号一九九四年三月三日。

(28) 「民間活動に係る規制の改善及び行政事務の合理化のための厚生省関係法律の一部を改正する法律」（一九九六年法律第一〇七号）により、社会福祉事業法の一部が改正された。この結果、社会福祉法人の指導監督権限は、社会福祉法人の行う事業が一の政令指定都市又は中核市に止まる場合においては、当該法人の所在地である政令指定都市又は中核市の長に移譲するこ

となった。したがって、この限りで、県と政令指定都市の合同監査は解消することとなろう。参照、「民間活動に係る規制の改善及び行政事務の合理化のための厚生省関係法律の一部を改正する法律」の施行について「厚生省社会・援護局長通知・社援企第一〇九号一九九六年六月二十六日。

(29) 参照、厚生省・前掲注(27)。

(30) 参照、「平成八年社会福祉法人等指導監査に伴う結果通知等について」。

(31) 一九九三年三月一九日社援施第三九号厚生省社会・援護局長、老人保健福祉局長、児童家庭局長連名通知。

(32) 参照、厚生省・前掲注(27) 6(3)(4)。

(33) 参照、総務庁行政監査局「社会福祉法人の現状と課題」(大蔵省印刷局・一九九二年)一一四頁以下によれば、指摘を受けた施設の半数以上が二年以上も改善措置をとっていなかった。

(34) 「特別養護老人ホーム・老人保健施設のサービス評価基準をどう受けとめていくのか」老施協一九九三年一〇月一五日(二四二号)一〇頁。

(35) 「特養・老健のサービス評価基準の意義」老施協一九九三年一〇月一五日(二四二号)五頁。なお、基準に関しては、参照、社会福祉協議会「特別養護老人ホーム・老人保健施設のサービス評価基準」一九九三年。

(36) 参照、福岡県民生部老人福祉課「福岡県の高齢者福祉対策」一九九六年三月五八頁。

(37) 以上、参照、福岡県・前掲注(36)二〇頁。

(38) 参照、寺田哲男「東京都の情報公開」堀部・前掲注(15)一三九頁。

(39) 参照、「東京都公文書開示等に関する条例第一二条の規定に基づく諮問について(答申)」六一答申第九号(一九八六年六月二三日)、「東京都公文書開示等に関する条例第一二条の規定に基づく諮問について(答申)」答申第一六号(一九八七年七月三〇日)。

(40) 「熊本県情報公開条例第一二条の規定に基づく諮問について(答申)」答申第二号一九八八年四月一九日、「公文書の閲覧等の請求拒否処分に関する異議申立てについて(答申)」答申第二〇号(一九九〇年三月三日)(非公開事由としての企業情報については、平松毅「企業情報とその公開」堀部・前掲注(15)八七頁以下、非公開事由としての行政執行情報については、松井茂記「行政情報とその公開」堀部・前掲注(15)九二頁以下を参照。

(41) 「有料老人ホームの入居案内に係るパンフレット等の表示の適正に関する要望等について」一九九三年一二月二二日公正取

引委員会。

- (42) 一九九六年九月四日朝日新聞朝刊。
- (43) 「有料老人ホームの六割が誇大募集広告」厚生福祉一九九四年一〇月二六日二頁以下。
- (44) 参照、「有料老人ホームのサービスマン表示基準制定」厚生福祉一九九四年七月二三日一三頁以下。
- (45) 開かれた県政に関する懇話会「オンブズマン制度の在り方に関する検討報告書」一九九五年一二月一頁。
- (46) 古尾谷光宏「行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果について」自治研究七二巻二一〇号（一九九六年）一〇二頁。
- (47) 古尾谷・前掲注(46) 一〇〇頁参照。
- (48) この点は、塩野宏『行政法Ⅱ 第二版』（有斐閣・一九九四年）一〇頁。
- (49) 市町村で不服申立が少ない一つの重要な原因として、田中孝男「自治体行政における行政不服審査の実態」自由と正義一九九四年六月号三七頁によれば、不服申立のうち審査請求が圧倒的に多く（これは行政不服審査法が審査請求を重視した結果でもある。参照、田中二郎『新版 行政法上巻 全訂第二版』（弘文堂・一九九七年）二二七頁、二五二頁以下）、市町村機関で審査請求機関がほとんどないためであるという。山口道昭「行政不服審査とオンブズマン」地方自治ジャーナル（公人の友社）一九九五年一二月号も、行政不服審査法が審査請求を原則としているために、市町村でなされる処分不服審査は都道府県で扱われてしまうという。
- (50) 田中孝男・前掲注(49) 三五頁によれば、市町村では不服申立の処理実績が無いところが多く、制度的にも不服申立を専門に所管する組織は存在しない。
- (51) 田中孝男・前掲注(49) 三六頁及び札幌地方自治研究会（代表・木佐茂男）「自治体法務の現場から」判例地方自治一〇五号（一九九三年）二六頁参照。
- (52) 本田弘「自治体における苦情処理システムの現状と課題」月刊・自治フォーラム三八六号（一九九一年）一四頁は、苦情をフィードバックして次回施策の形成につなげる体制の不備を指摘する。
- (53) 総務庁の前記の調査（総務庁行政管理局「行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果」地方公共

情報公開関連の不服申立（1994年度）

	処理	却下	棄却	容認
都道府県	44	7	11	26 (59%)
政令指定都市	80	2	38	40 (50%)

団体における状況」「一九九六年六月」によれば、下記の数字が確認できる。

- (54) 批判として、参照、大西有二執筆・畠山武道・木佐茂男・古城誠『環境行政判例の総合的研究』(北海道大学図書刊行会・一九九五年)四三頁以下所収も行政不服審査制度の問題点を指摘する。宮崎良夫「行政不服審査制度の運用と問題点」同『行政争訟と行政法学』(弘文堂・一九九一年)九七頁以下が不服審査制度の問題点を指摘した最も包括的な研究である。その他にも、参照、南博方「行政不服審査法の改善へ向けて」同『紛争の行政解決手法』(有斐閣・一九九三年)九五頁以下(特に一〇六頁以下)、塩野・前掲注(48)三四頁以下。
- (55) 札幌地方自治研究会・前掲注(51)二六頁参照。
- (56) 参照、大橋・前掲注(1)一七〇頁以下。
- (57) 田中孝男・前掲注(49)三六頁。
- (58) 田中孝男・前掲注(49)二七頁では、都道府県職員に比べ市町村の職員の理解度が低い点が指摘されている。
- (59) 参照、『高齢者保健福祉政策実践事例集』第三編6 福祉オンブズマン制度(横浜市福祉調整委員会について)第一法規出版社。
- (60) 参照、世田谷区福祉部福祉調整課『世田谷区保健福祉サービス苦情処理制度』一頁から二頁。
- (61) 横浜市福祉調整委員会『横浜市福祉調整委員会 平成七年度 運営状況報告書(平成七年七月一日から平成八年三月三一日)』一九九六年五月一六頁。
- (62) 横浜市福祉調整委員会・前掲注(61)一頁。
- (63) 横浜市福祉調整委員会・前掲注(61)二頁。
- (64) 横浜市福祉調整委員会・前掲注(61)一八頁。
- (65) 横浜市福祉調整委員会・前掲注(61)一頁。
- (66) 参照、『高齢者保健福祉政策実践事例集』・前掲注(59)。
- (67) 大橋・前掲注(1)一五九頁。
- (68) 参照、『高齢者保健福祉政策実践事例集』・前掲注(59)。
- (69) 参照、世田谷区福祉部福祉調整課・前掲注(60)三頁。
- (70) 中野区福祉オンブズマン室の鳥塚修氏によれば、職員の状態が悪く市民が怒り帰ってしまった例、職員の説明が悪く受給

対象であるのに利用できなかった例、職員が市民の要求を十分に聞かなかったためにサービスが受けられなかった例などが多いことである。

(71) 参照、大橋・前掲注(1) 一四六頁。

(72) 参照、『高齢者保健福祉政策実践事例集』・前掲注(59)。

(73) 参照、『高齢者保健福祉政策実践事例集』・前掲注(59)。

(74) 中断通知については、荒秀『建築基準法論(III)』(ぎょうせい・一九九五年)九頁以下、同編者『建築基準法入門』(青林書院新社・一九八〇年)五五頁以下参照。なお、中断通知はあくまで審理状況の途中報告であるから、その後の適合通知又は不適合通知を予定しているものと考えられる。したがって、中断通知の後に適合・不適合の通知がなされなければ、一定期間後に不作為の違法を問われるものと解する。同様のことは、福祉サービスの申請についても妥当しよう。なお、情報公開法要綱案(一九九六年一月一日)にも、処理期限及びその延長に伴う理由付記が規定され(第一〇)、処理期限の特例として、処理の残された部分に関してさらに開示等の決定が規定されている(第一一)。参照、行政改革委員会『情報公開法制の確立に関する意見』(一九九六年二月一六日)三九四〇頁。

(75) 同苑のオンブズマン制度については、本間郁子「全国初 オンブズマン制度を導入」さわやか福祉財団『さあ、言おう』一九九六年九月号二八頁以下、「老人ホームにオンブズマン制度を導入」ふれあいケア一九九五年一月号八〇頁以下を参照。

(76) 以上の記述は、「老人ホームにオンブズマン制度を導入」ふれあいケア一九九五年一月号八〇頁以下を参照。

(77) 「施設運営に新風—オンブズマン制度発足」New Life in 清流苑一八号(一九九六年三月一日)一頁参照。

(78) 参照、大分合同新聞一九九六年一月八日。

(79) この点については、本間・前掲注(75) 三六頁以下、「老人ホームにオンブズマン制度を導入」・前掲注(75) 八一頁を参照。

(80) 参照、大橋・前掲注(1) 一七二頁以下。

(81) 手続法の持つ情報提供機能を情報提供制度、情報公表義務制度、情報開示請求制度に区分して論じるものとして、宇賀克也『情報公開と行政手続法』堀部・前掲注(15) 五四頁以下参照。

(82) 本文で述べたところは、大橋・前掲注(1) 一九五頁以下でも述べたことがある。

(83) 武智秀之『行政過程の制度分析』(中央大学出版部・一九九六年)一九一頁も、行政によるコントロールの限界と地域によ

るコントロールの必要性を指摘し、本稿の問題意識と共通するものである。ただし、地域による「コントロール」という捉え方も地域と施設の関係を見直す上ではなお狭いように考え、本文では「地域による支援」という視点を強調した。

(84) 参照、浜田純一「情報法をめぐる『権利』と『空間』」堀部・前掲注(15)一八頁。

(85) 例えば、行政指導の統制にオンブズマンの重要性を示唆する意見として、参照、塩野宏発言『行政手続法をいかに活用するか』〔財〕経済広報センター・一九九四年)六三頁。また、行政手続法の確な運用に対する行政相談の役割について、参照、植松健「国際オンブズマン・シンポジウムの結果と行政相談制度」ジュリスト一〇五四号(一九九四年)二九頁。

(86) 横浜市・前掲注(61)一七頁。

(87) 国のレベルでも、一九九五年七月の老人保健福祉審議会の間報告が出され、そこでは、ケアマネジメントという考え方が出されている。これは高齢者の相談に応じるアセスメント段階、ケアの方針を定めたケアプランの作成段階、サービス実施段階、ケアプランの見直しを含んだ再アセスメント段階の四段階から構成されている(増田・前掲注(23)一一頁以下参照)。この第一段階や第四段階はケアの専門家複数名による高齢者や家族の相談への対応、ニーズの確定段階であり、サービス受給段階における利用者保護という視点の重要性がここにも認められる。