

なぜ「地方自治」が重要なのか

— 川崎市市民オンブズマンの活動に焦点を当てつつ —

飯 島 滋 明

How Vital is Local “Autonomy?”

— Focus on the Activity of the Kawasaki Citizens’ Ombudsman —

IJIMA Shigeaki

【目次】

第1章：地方自治の意味

第1節：「地方自治の本旨」（憲法92条）

（1）はじめに

（2）「住民自治」

— 「民主主義の学校」（ブライス）とは —

（3）「団体自治」

第2章：「川崎市市民オンブズマン制度」について

第1節：はじめに

第2節：「川崎市市民オンブズマン制度」の紹介

（1）「川崎市市民オンブズマン制度」発足の経緯

（2）「川崎市市民オンブズマン制度」の構成

① 市民オンブズマン

② 川崎市オンブズマン事務局専門調査員

③ 川崎市市民オンブズマン事務局

第3節：川崎市市民オンブズマンの調査について

（1）「苦情申立て」による調査について

（2）「発意調査」について

(3)「勧告」「意見表明」について

第4節：川崎市市民オンブズマン制度の長所と意義

(1) 裁判所とは異なる市民オンブズマンの紛争解決機能

- ①「訴えの利益」(裁判所法3条)等の関係で裁判所での解決ができない事例
- ②経済的な事情等により裁判所での権利救済を求めることが適切ではない事例

(2) 紛争解決以外の市民オンブズマンの役割

- ①市民と市のパイプ役
- ②市民オンブズマンの行政統制インパクト

第3章：おわりに

第1章：地方自治の意味

第1節：「地方自治の本旨」(憲法92条)

(1) はじめに

日本国憲法は個人の権利保障を究極の目的としている。そのための手段として、国の政治のあり方を決めるのは国民であるという「国民主権」原理が日本国憲法では採用されている。さらに、平和なくして個人の権利保障はあり得ないという考えに基づき、「平和主義」の原理が採用されている。これらの日本国憲法の3大原理を実現させるために、憲法第8章で規定されている「地方自治」の役割は必要不可欠である。憲法92条では「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされている。「地方自治の本旨」とは地方自治を支える基本原則を意味するが、その内容としては「住民自治」と「団体自治」が憲法の教科書等では挙げられている。ここではまず「住民自治」「団体自治」の内容を明らかにすることによって、「基本的人権の保障」「国民主権」「平和主義」の実現にとってなぜ地方自治が重要なのかをまず最初に論じよう。

(2)「住民自治」

—「民主主義の学校」(ブライス)とは—

地方の事務はその地方の住民の意志によって処理されるべきという考えが「住民自治」と言われる。イギリス¹やアメリカには根強い住民自治の伝統があり、そのために「住民自治」は英米的であり、民主主義の理念を示すと言われている。イギリスの政治家であり政治学者であるブライスも著書『近代民主政治』で民主主義にとって地方自治はとても重要であると指摘する。ブライスは『近代民主政治』で、「地方自治は民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」²と述べている。そのような主張をする根拠について、ブライスは以下のように述べる。

「小地域における自治が、自由国の市民に必要な能力の形成を資つけたその一般的な功績について一言しておこう。それは共同の問題に関する共同の利益、及び公共的義務並びに個人的義務の自覚を市民に与え、之を的確公正に処理せんとする関心をもたせた。もし地方当局の事務が、道路の修理、村の清掃、新しきポンプの設置や、所有者が判明するまでの主のわからなくなった家畜を収容する場所をもうけ、村民が共同の牧場に放牧し得る家畜の数を定め、あるいは共有の森林地で伐採された木材を各人に分配すること等にありとせば、村人はすべてこれらのことが適当に処理されることに関心を持つのである」³。

その結果、「農夫も労働者も商店主や土地持ちの百姓と等しく、総ての人々を公共の事業に参加せしめ、その自治体のため自身で考え、またその周囲に何等かの奉仕し得る範囲を持つていることを自覚させることはその〔地方自治の〕重要な点である。彼等は自己に賦与された権力について公共に対して責任を持つという原理の運用を狭小な範囲で観察し、より大規模な問題の問題について之を立派に応用できるやうになるのである」⁴。

例えば国の首相には誰が適任か、国家の予算をどのように配分すべきか等の問題については自信を持って答えられないかもしれない。しかし、例えば大学の時、誰が学級委員長に適任か、学園祭で何をやるべきかということはおそらく答えられたであろう。同様に、例えば、道路公団を民営化すべきかという国政レベルの問題よりも、地域が狭く、住民に密接した事柄についての事務、例えば、新宿駅付近の道路を交通渋滞緩和のために拡大するのか、あるいは騒音・公害等の環境のことを考えて現在の規模のままにしておくかということについての判断は比較的簡単に住民にも判断できるように思われる。このように、狭い地域での政治を行う自治体では、住民の政治参加は容易であり、適切な判断を下せることが多い。そして、そうした地方の政治に参加することによって、国政レベルでの政治参加に応用できるというのがブライスの主張である。こうした観点から、「地方自治は民主主義の学校」と言われる。近年、日本の様々な自治体で住民投票が行われているが、そうした住民投票も「民主主義の学校」の意義を実現している。

(3) 「団体自治」

中央政府から独立した自治体が地方の事務を処理することを「団体自治」という。この「団体自治」は、権力の集中や濫用を防ぐことによって人々の権利を守るという自由主義理念に支えられており、中央政府の権力の抑制を目的とするという点では三権分立と同様の目的を持つ。したがって、中央政府レベルでの権力分立は「水平的権力分立」、中央政府と自治体の権限配分は「垂直的権力分立」としばしば言われる。

各地方の実情を把握していない中央政府に地方の問題を全て任すことは、地域の事情に配慮した政治を不可能にさせてしまい、各地方がかかえる問題を適切に対処できないことがある。戦後日本では、全国一律の減反政策と専業農家の育成の失敗、それに由来する農業の崩壊と主食についての安全保障の喪失などがその典型的な一例として指摘されている⁵。むしろ、地方の特徴に応じて各自治体が自主的に処理した方が、住民のための政治を行うことができる場合が多い。例えば1960年代の公害に対処するため、国は一律の基準を定めた「公害対策基本法」を制定した。しかしそれが地方の実情にそぐわない為、規制対象を法令よりも広く定める「横出し条例」や、法令による規制よりも強い規制を行う「上乘せ条例」を各自治体が制定して、地域の実情に応じた公害対策を行った。このことは、地方の特殊性を考慮せずに国が一律に処理するよりも、自治体が地方の実情に応じた対策を立てた方が住民のための政治を行うことができることの例証となろう。2002年以降は年に1度、課長以下の全職員が町内全戸を戸別訪問し、行政への注文を聞いた（「コミュニティ・パートナー制」という）埼玉県児玉郡美里町のように、自治体は住民のための細やかな行政を行うことが多い。

その上、中央から独立した自治体に一定の事務の処理を任せることは、中央集権的な政治に対する一定の歯止めの役割を果たし、「国民の権利保障」や「平和主義」に資する。例えば「港湾法」では、港湾管理権者は自治体の長となっている。第2次世界大戦前、港湾管理権は国家が独占していた。そのことが国家による戦争遂行を容易にし、さまざまな港から軍艦が出て行くことを可能にさせた。現在の港湾法のように、港湾管理権者が自治体の長となっている場合、中央政府の政権担当者らが戦争を開始・継続しようとしても、港湾管理権者が軍艦の寄港や出港を認めなければ、戦争の開始・遂行に対する大きな障害となる。そうした港湾管理権の発動と「平和主義」との関係性を最も端的に示した例が、1975年以降神戸市が採用している「非核神戸方式」であろう。「日本は非核三原則」を「国是」としているというのが表向きの看板である。しかし、「非核2.5原則」などと揶揄されているように、歴代自民党政権は核兵器の持ち込みについて米国と密約を結んでおり、そうした密約の存在が明らかになっている⁶。また、米国の方針として、米国軍隊の基地・艦船・車両・航空機を含め、一般的な、あるいは特定の場所における核兵器の有無について、これを肯定も否定もしないとしており、実際に日本に入港した米艦船は日本に核兵器を持ち込んでいる。ところが神戸市は非核証明を提出しない外国軍艦の入港を認めていない。この「非核神戸方式」の採用後、米軍艦は神戸港に入港していない。こうして神戸市は市民の安全を守っている。

このように、国家とは別の自治体に一定地域の自治を認めることは、住民に密接した政治を可能にし、かつ中央政府の権限を抑制し、「基本的人権」と「平和主義」を実現する効果を持つ⁷。

第2章：「川崎市市民オンブズマン制度」について

第1節：はじめに

以上のように、「基本的人権の尊重」「国民主権」「平和主義」という原理を現実の政治で実現するために「地方自治」は極めて重要であるが、私はその一例として、「川崎市市民オンブズマン」の活動について紹介する。2003年12月1日より3年間、私は「川崎市市民オンブズマン事務局専門調査員」として、極めて僅かではあるが川崎市の行政実務や市民の要求などをみて、自治体に対してなされた苦情申立て等に対処するという非常に幸運な経験に恵まれた。本稿では、そうした経験に基づいて、「住民のための地方自治」の実例を紹介したい。

第2節：「川崎市市民オンブズマン制度」の紹介

あとで市民オンブズマンの長所や意義について紹介する予定であり、それが本稿の「目玉」となるが、「市民オンブズマン制度」の構成や調査手続などについて紹介することは、市民オンブズマン制度の長所や意義を把握するのに有益であると思われる。そこで「川崎市市民オンブズマン制度」について簡単に紹介する。

(1) 「川崎市市民オンブズマン制度」発足の経緯

行政への市民の信頼、市民に開かれた行政を目指すためにオンブズマン制度を導入することを選挙公約とした候補者が市長に当選した。そして、「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」（川崎市市民オンブズマン条例1条。以下本稿では「条例」という）として、1990年に「条例」が制定され、「川崎市市民オンブズマン制度」が発足した。「市民の味方」であることを示す意味で「市民オンブズマン」という名称となったが、市民団体ではなく、川崎市の条例に基づく公的な制度である。

(2) 「川崎市市民オンブズマン制度」の構成

①市民オンブズマン

地方自治法138条の4第3項に基づく附属機関である。条例上は「人格が高潔で社会的信望が厚く、地方行政に関し優れた識見を有する者」（条例7条2項）とあるが、明確な選任基準はない。「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」（条例7条2項）することになっている。今まで元裁判官、弁護士や主に法律を専門とする大学教授が就任してきた。2006年11月現在、兼子仁東京都立大学名誉教授が代表市民オンブズマンを務めている。

そして市民オンブズマンは、行政に対する市民からの苦情を受け付け、公正・中立的な立場から判断・解決することで市民等の権利・利益を救済するという「苦情処理機能」、行政運営全般について「勧告」や「意見表明」等を行うことで行政を監視するという「行政監視機能」、住民等の苦情の原因が条例や規則などの制度そのものにある場合、制度の見直し等について提案等を行うという「行政改善機能」を果たすことが予定されている。

②川崎市市民オンブズマン事務局専門調査員

「条例」21条2項では「市民オンブズマンの職務に関する事項を調査する専門調査員を置く」と規定されている。「川崎市市民オンブズマン事務局専門調査員」は法的には地方自治法174条の「専門委員」である。専門調査員に関する明確な選任基準はないが、今までは法律や行政学などを専門とした、大学院の修士課程及び博士課程に在籍中の学生又は卒業生が採用されてきた。「川崎市市民オンブズマン事務局専門調査員」は市民オンブズマンの指示に基づいて現地調査を行ったり、関係者の話を聞いたり、市の関連部局から書類を入手する等の調査業務を行う。

③川崎市市民オンブズマン事務局

「市民オンブズマンに関する事務を処理するため、事務局を置く」（条例21条1項）とされている。とりわけ事務局の存在については注目されず、また誤解に基づく主張もあるので、本稿では「事務局」について多少紹介したい。市民オンブズマンの独立性・公平性からすれば、「市民オンブズマン事務局」に市の職員がいることは問題との批判もある。私も着任当初は違和感を感じた。しかし、市民オンブズマンの調査遂行・市関係局や市民との連絡等の際には、「事務局」の存在は不可欠である。市民から申立てがなされて市民オンブズマンが調査を行う際、問題となっている案件がどこの所管局の管轄なのか、市の組織に詳しくない市民オンブズマンには分からず、どこに調査を行うのかも分からない場合もある（例えば「官民境界」についての苦情申立てが市民からなされた際、本庁の「建設局」の所管事務なのか、あるいは川崎市の各区にある「建設センター」の所管事務なのか等）。そこで市民オンブズマンは、市の組織などについて事務局から参考までに意見を聞くことがある（もっとも、当然のことながら、市民オンブズマンは事務局の意見に左右されるのではない）。さらに、市民からの申立て事案の解決のために、市民オンブズマンは通常は「調査実施通知書」を市の所管局長宛に送付し、それに対する回答文書を下し、市の担当課職員（管理職以上）を呼び出してヒアリングを行う。そうしたヒアリングの日時の設定や、調査の結果について市民オンブズマンが作成した「苦情調査結果通知書」の市民への送付なども「市民オンブズマン」や「専門調査員」が行うのではなく、市民オンブズマン事務局職員が行う。また、市民オンブズマン制度の案内等の電話対応、市民オンブズマン制度の宣伝等なども市民オンブズマンの指示の下で「事務局」が行う。

第3節：川崎市市民オンブズマンの調査について

次に、市民オンブズマンの調査方法や手順等について簡単に紹介する。条例15条では、「市民オンブズマンは、申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「苦情等」という。）を調査する場合は、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする」と規定されている。この規定にあるように、市民オンブズマンは市民からの「苦情申立て」あるいは市民オンブズマンによる発意に基づき調査を開始する⁸。

（1）「苦情申立て」による調査について

市民オンブズマンが調査を行う場合、圧倒的多数が市民からの苦情申立てを契機とするものである。まず、市民オンブズマンに対して苦情が申し立てられた際⁹、市民オンブズマンは申し立てられた苦情が市民オンブズマンの管轄内の事項なのか、判断することが適切なのかどうかを判断し、苦情として成り立つと判断すれば実際に調査を行う。事前に申立てに関わる法制度や他都市の状況などを調査した上で、市民オンブズマンは市の担当局へ「調査実施通知書」を出し、文書での回答を求める。市の担当局から「調査実施通知書」の回答が市民オンブズマンに提出されたら、それに基づいて市民オンブズマンは市の担当局に対してヒアリングを行う¹⁰。市行政や市職員の対応に問題があれば、その問題点を市民オンブズマンは指摘する。問題が重大な場合、条例では「勧告」や「意見表明」という制度がある。

以上のような調査を終了したら、市民オンブズマンは調査内容および判断について文書にした「苦情調査結果通知書」を申立人に送付する。

（2）「発意調査」について

市民オンブズマンが市の行政や制度に問題点を見いだしたら、市民からの苦情申立てがなくても独自に調査を開始できる。市に対して「調査実施通知書」を出し、市の関係局へ調査（文書による回答、ヒアリング）を行い、問題があればヒアリングの場で指摘し、極めて問題があると考えた場合、市民オンブズマンは「勧告」や「意見表明」を行う。

（3）「勧告」「意見表明」について

なお、市民オンブズマンの持つ権限として、「勧告」「意見表明」について言及する。「勧告」については、「市民オンブズマンは、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是正等の措置を講ずるよう勧告することができる」（「条例」17条1項）等、「意見表明」については「市民オンブズマンは、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制度の改善を求めるための意見を表明することができる」（条例17条2項）等とされている。「勧告」「意見表明」とともに市長

に報告されると同時にマスコミにも発表され、「勧告」の場合は「当該報告を求められた日から60日以内に、市民オンブズマンに対し是正等の措置について報告する」（「条例」19条2項）。私が見てきた限り、市民オンブズマンの持つこれらの権限は、市職員に対して極めて強い影響力を有しているように思われる。

第4節：川崎市市民オンブズマン制度の長所と意義

（1）裁判所とは異なる市民オンブズマンの紛争解決機能

さて、これから本稿の主題に入ろう。通常、法的な紛争解決制度としては裁判所が中心的に論じられることが多い。しかし、以下のような場合、「訴えの利益」（裁判所法3条）の関係や裁量の範囲の行為であるため、裁判所に問題が持ち込まれたとしても「違法」の評価を受けず、市民の要求が裁判所では実現されにくい場合が多々存在する。さらには市民からしても、たとえ違法であったとしても裁判所での紛争解決が適切とは必ずしも思われない事例もある。

こうした行政のあり方に対し、「簡易迅速」に苦情を処理でき、単に「違法」との評価ではなくて「不当」との判断をなし得る市民オンブズマンは「市民の権利擁護」「より良き市政」のための活躍してきた。本稿では、そうした市民オンブズマンの活動を紹介しよう。

なお、2006年11月現在、「川崎市市民オンブズマン・川崎市オンブズパーソン」のホームページには、平成16年度と平成17年度に市民オンブズマンが処理した代表的な事例が紹介されているので、それらの具体的な事例を参照しつつ、市民オンブズマンの活動を紹介しよう（なお、例えば本稿で【事例：17年度報告書（1）】とは、インターネットのホームページに掲載されているか、あるいは川崎市市民オンブズマン事務局事務局が発行する『17年度年次報告』の「苦情申立て処理事例」の中の「苦情申立ての趣旨に添った事例」の箇所に記載されている事例の（1）を示す）。

① 「訴えの利益」（裁判所法3条）等の関係で裁判所での紛争解決ができない事例

有効期間6ヶ月の「川崎市高齢者フリーパス」の発行を求める【事例：17年度報告書（1）】¹¹、プラネタリウム館の新築・改装を求める【事例：17年度報告書（6）】¹²、緊急時には市営バスの運転手と市バス営業所が連絡をとれるようにすることを求める【事例：16年度報告書（3）】¹³、市民からの提出書類に対しては市が受取証を発行するなど制度を求める【事例：16年度報告書（4）】¹⁴などは、たしかに重要な指摘であるが、「訴えの利益」（裁判所法3条）の関係で裁判所では却下される可能性が高い。また、市職員の対応について、たしかに問題があるものの、やはり「訴えの利益」などの関係で裁判所が扱うことができない。

上記のような申立てについて市民オンブズマンは調査を行い、市に対して提言することができる。

② 経済的な事情等により裁判所での権利救済を求めることが適切ではない事例

担当職員の不適切な対応のため、温水便座を取り付ける際に「住宅改造費助成制度」の適用を受けられなかった【事例：16年度報告書（6）】¹⁵は、裁判によって担当職員の対応が違法と判断され、損害賠償を市民は受けられるかもしれない。【事例：16年度報告書（4）】における、市の職員が市民の国民健康保険料減免に関する書類を紛失したという事実も法的紛争の余地はある。しかし、裁判に費やす時間と労力は極めて多く、そのために得るものは極めて少なく、裁判所での解決は必ずしも適切ではない。こうした場合、市民オンブズマンは簡易迅速に紛争を処理できる。

（2）紛争解決以外の市民オンブズマンの役割

「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」（条例3条1号）が市民オンブズマンの主たる役割であるが、「市民オンブズマン」の役割や機能は紛争解決だけに留まらない。ここでは「紛争解決」以外の役割や機能について紹介する。

① 市民と市のパイプ役

市民オンブズマンに市民から苦情が申し立てられる前に、市民と市職員との間がこじれ、市職員がどのような説明・対応をしても市民が受け入れない場合がある。こうした場合、市民オンブズマンが「苦情調査結果通知書」などを通じて市民に対する市の説明を仲介するようなこともある。

② 市民オンブズマンの行政統制インパクト

市の施設に問題があって市民から苦情申立てがなされ、市民オンブズマンが調査に入ったような場合、市民オンブズマンのヒアリング前に、苦情が申し立てられた箇所の補修工事を市が行うといったように、市民オンブズマンが調査を開始すると市の担当課が迅速に対応する場合がある。

第3章：おわりに

「川崎市市民オンブズマン制度」にも「条例に基づく限界」¹⁶や「市民オンブズマン制度に内在する限界」¹⁷も存在し、また、「市民オンブズマン制度」が必ずしも市民に正確に理解されていないため、市民に「過剰な期待」が持たれる等の問題点もある。しかし、裁判所での救済を受けることができないか、あるいは裁判所での権利救済に適していない市行政の問題点に対して、市民オンブズマンは適切に対処し、「市民の権利擁護」「より良き市政」のために看過できない役割を果たしてきた。今後も「市民の権利擁護」「より良き市政」のため、「オンブズマン制度」のさらなる発展が望まれよう。

注

- 1 例えばイギリスでは、11世紀のノルマン征服による統一国家以前のアングロ・サクソン時代以前に、バラー、カウンティ、タウンといった多様な地域的共同体や、パリッシュといわれる協会区が存在し、これらの共同体単位で、地域住民を基礎とした自治の伝統があった。1834年の改正救貧法、1835年の都市団体法、1888年および1894年の地方自治法は、中央政府による監督を目的とするものではなく、古くからの地域住民による自治を近代的に再編するであった。中島茂樹「地方自治の史的類型」清水陸編著『法学ガイド 憲法』（日本評論社、1989年）212-3頁。
- 2 プライス著・松山武訳『近代民主政治〔第1巻〕』（岩波書店、2000年）160頁。以下、プライス『近代民主政治』と略記する。
- 3 プライス『近代民主政治』158-159頁。
- 4 プライス『近代民主政治』160頁。
- 5 杉原泰雄『地方自治の憲法論 — 充実した地方自治を求めて —』（勁草書房、2002年）50頁。
- 6 こうした密約については、前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論を読み解く』（三省堂、2003年）331-388頁参照。
- 7 もっとも、小泉内閣の下、こうした地方自治を骨抜きにする法制度が整えられてきた。とりわけ政府が「有事」と認定した際、自治体は国の全面的な統制下に置かれる可能性がある。すでに有事3法や有事関連7法によって、有事の際には最終的には自治体の意向を封じ、全面的な拘束下におくことが可能な法的しくみがすでに整備されている。

まず、2003年6月に成立した「武力攻撃事態法」では、「武力攻撃事態」や「武力攻撃予測事態」等の「武力攻撃事態等」が生じたら、内閣総理大臣は「対処基本方針」を策定し、その「対処基本方針」に基づいて自治体や「指定公共機関」に対して「総合調整」を行う（武力攻撃事態法14条1項）。そして、「総合調整に基づく所要の対処措置が実施されない時には、別に法律の定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に対し、当該対処措置を実施すべきこと」を指示する（15条1項）。この指示に従わない場合には、「地方公共団体または指定公共機関が実施すべき当該対処措置を実施し、又は実施させることができる」（15条2項）。すなわち「代執行」が可能になっている。こうして自治体を国家の下請機関とする法的しくみが整えられた。権力担当者の意向を自治体に強制する法的しくみは、有事関連7法ではさらに強化される。例えば有事関連法の一つである「特定公共施設利用法」では、「対策本部長」（武力攻撃事態法11条1項によれば、「対策本部長」は内閣総理大臣）は「港湾施設、飛行場施設、道路、海域、空域、電波」等の「特定公共施設等」の利用に関する指針（「利用指針」）を定め、その利用方針に基づき、対策本部長は「港湾施設」と「飛行場施設」の全部または一部を特定の者（ここでいう「特定の者」には米軍が含まれるとの国会答弁がなされている）に優先的に利用させるよう要請することができる。そして、「対策本部長」の指示に従わない場合、最終的には、首相は国土交通大臣を指揮し、「港湾施設」と「飛行場施設」の利用にかかわる許可の取消や、停泊中の船舶、飛行機の移動を命じさせることができる（9条）。

以上のように、すでに有事3法や有事関連7法によって、有事の際に最終的には自治体の意向を封じ、国の全面的な拘束下におくことが可能な体制が作りあげられている。日本国憲法の平和主義と地方自治と有事法制のこうした関係については、前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論を読み解く』（三省堂、2003年）305頁、飯島滋明「有事法制と憲法上の権利」『工学院大学研究論叢第41-2号』（2004年）、「有事関連7法と憲法」『工学院大学研究論叢第42-1号』（2004年）、「「自民党改憲草案」の理論的検討」『法学セミナー2006年5月号 No.617』（日本評論社、2006年）を参照。

- 8 【条例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、意見表明等の内容を公表すること。

⁹ 【条例11条】何人も、市民オンブズマンに対し、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について苦情を申し立てることができる。

¹⁰ 【条例5条2項】市の機関は、市民オンブズマンの職務の遂行に関し、積極的な協力援助に努めなければならない。

¹¹ 【事例：17年度報告書 (1)】

「川崎市高齢者フリーパス」は、現在1ヶ月、3ヶ月、12ヶ月を有効期間とした3種類となっているが、6ヶ月の期間のフリーパスも追加してほしい。有効期間3ヶ月のフリーパスでは、購入する回数が多くなり面倒である。一方で、12ヶ月のフリーパスでは金額がかさむ」という申立てが市民オンブズマンになされた。市民オンブズマンは、申立人のこうした主張には合理的な理由があると考え、利用者の便宜を考慮して、有効期間6ヶ月のフリーパスをできる限り早く発行できるようにバス事業者に働きかけることを市に対して要請した。その結果、2006年4月1日から有効期間6ヶ月の「川崎市高齢者フリーパス」が発行されている。

¹² 【事例：17年度報告書 (6)】「川崎市青少年科学館の本館、プラネタリウム館ともに老朽化が進んでいる。特にプラネタリウム館のスクリーンは古くて、映像が良く見えない場合があるので、増改築などをすべき」といった苦情が申し立てられた。この件では市民オンブズマンも直接「青少年科学館」に行き、プラネタリウム館のスクリーンは雨漏り等により汚れている部分があること、本館では収蔵庫のスペースが足りないために市民から標本寄贈も受けられず、展示室も狭いため十分に展示物を紹介できない状況を確認した。

そこで市民オンブズマンは、本館とプラネタリウム館の施設、設備の改修や修繕等について、できる限り速やかに実現できるよう尽力することを教育委員会に対して強く要請した。

¹³ 【事例：16年度報告書 (3)】

「申立人の妻は市営バスに乗る際に、同伴していた子どもを先に乗せた後、バス停前ベンチに忘れ物をしたことに気がつき取りに行ったところ、そのほんの少しの間にバスが発車してしまった。妻は赤信号で停止したバスを追いかけて乗車を訴えたが無視された。そのため、営業所にその旨連絡し搜索をお願いしたところ、バスと直接連絡はとれないといわれ、その後子どもが戻ってきた時も運転手からの謝罪がなかった。こうした市営バスの対応には問題がある。できるだけ具体的な改善策を考えてほしい」というのが苦情申立ての要旨である。運転手は、バス内に子どもが一人で乗っていることに気がついたが、バスを止めて公衆電話等から報告するよりも、営業所まで行ってしまった方が早いと判断したが、子どもが保護者なしで乗車していると気がついた時点で直ちに営業所に連絡を入れるべきであったと市民オンブズマンは指摘した。さらには、営業所とバスの相互連絡の手段がバス内に設置されていないことを緊急に解決すべき問題と考え、相互連絡が可能な無線等の導入について早急に実施するように強く要望した。市は改善策を検討した結果、市営バス全車両にPHSを配備し、緊急時における営業所との相互連絡が可能となった。

¹⁴ 【事例：16年度報告書 (4)】

「申立人は区役所保険年金課で国民健康保険料減免の手続きをしたが、後日関係書類を紛失されたことがわかり、その件で区と電話で話しをした際に、自分の方が疑われているかのような印象を受けた。区から当該書類の再提出を依頼されたので、2週間ほど後に再度窓口まで行って書類を提出した上で、紛失された書類は重要な個人情報を含むものであるから、今後も引き続いて搜索し、かつ事情説明をしてほしい

と伝えた。しかし、それからさらに1週間以上経つが、区からは何の説明もない。職員は個人の情報に関わる重大な書類を扱っているという自覚と危機感を持って仕事をするべきである。また、今回の件をふまえて、提出書類に対しては受取証を発行するなど制度を改善してほしい」というのが苦情申立ての趣旨である。この件については市民オンブズマンがヒアリングを行う前に、市は「当該書類を発見できなかったこと、対応が遅れたこと、電話確認の際に疑っているかのような印象を与えてしまったこと」を謝罪し、「2度と同じ間違いをしないために、減免事務については「区国民健康保険料減免事務の改善事項」を新たに作成し、事務処理を厳格化する」といった対応をすでに行っていた。

- ¹⁵ 【事例：16年度報告書（6）】申立人は、身体的な理由から自宅トイレに温水便座を取り付けたいと考えたが、販売されている温水便座は、現在使用している洋式便器には設置できなかったことから、便器の交換が必要となった。川崎市には住宅改造費助成制度があることを知り、当該制度の助成の対象となる温水便座分だけでも助成を受けるべく申請したところ、「洋式便器を交換の上、温水便座を付けることは、住宅改造費助成の対象になっていない」とされて申請書類を受け取ってもらえなかったとして苦情が申し立てられた事案である。

市民オンブズマンは「申立人は、見積書も工事計画書も、温水便座の部分についてのみ申請している以上、申立人の申請は温水便座の設置に限られていることに市は気づくべきであった」、「たとえ便器と便座の一括申請であっても、住宅改造費助成の対象となるべき部分がないか精査すべきであったにも関わらず、これを充分に行わなかった市の対応には問題がある」として、申立人の助成申請について市に再度調査することを要請した。その結果、温水便座の設置については住宅改造費助成の対象とした。

- ¹⁶ 条例2条各号で規定された事項については管轄外となり、13条各号で規定された場合も調査しない。なお、関連条例について引用する。

【条例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) 川崎市個人情報保護条例（昭和60年川崎市条例第26号）第36条に規定する個人情報保護委員の職務に関する事項
- (4) 川崎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

【条例13条】市民オンブズマンは、苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該苦情を調査しない。

- (1) 第2条ただし書の規定に該当するとき。
- (2) 苦情を申し立てた者（以下「苦情申立人」という。）が苦情の申立ての原因となった事実について苦情申立人自身の利害を有しないとき。
- (3) 苦情の内容が、当該苦情に係る事実のあった日から1年を経過しているとき。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。
- (4) 虚偽その他正当な理由がないと認められるとき。
- (5) その他調査することが相当でないと認められるとき。

- ¹⁷ 条例上、市民オンブズマンが調査を行うこと自体は可能であるが、制度に内在する限界としては、以下の様なものが挙げられる。

(1) 調査権限に基づく限界

例えば事実について市民と市との主張に相違がある場合、裁判所のように「偽証罪」（刑法169条）の担保の下で第三者を呼び出して証言させるといった制度が予定されていないために、どちらの主張が真実

なのかについて心証が得られず、事実認定ができない場合がある。その場合、市民オンブズマンは判断できないとの結論に至る。

(2) 民主政原理に基づく限界

市政基本方針の当否のように、市長の政治責任に委ねられる問題等については、選挙などで市民の判断に委ね、市民オンブズマンが調査、判断の対象とするのは適切ではない場合がある。2003年度はじめ、川崎市長が議会や記者会見で表明した、市営地下鉄新線工事の延期等がそうした例として挙げられる(兼子仁「自治体オンブズマンの任務とその問題点 —— 川崎市市民オンブズマンの実績を踏まえて ——」『行政苦情救済&オンブズマン 2003年 Vol.11』40頁)。

(3) 行政裁量に基づく限界

裁判所とは異なり、例えば市有地の有効利用のために公民館を建てるのか、公園にするのか、保育所を建てるべきなのか、自転車置き場にするのかどうか等の裁量的な問題についても市民オンブズマンは判断できる。しかし、市が市有地に何らかの施設を建設する場合、多くの専門家の意見などを聞き、あるいはさまざまな情報を市の関係局は集め、長期にわたる検討を経た上で決定されることが多い。したがって、そうした場合には市民オンブズマンは市の裁量を認めざるを得ない場合もある。その場合、当該計画について市が市民に対してどのように説明し、市の計画にどのように市民の意見が反映されたのか等の問題が市民オンブズマンの調査および判断の中心となる。

なお、「制度についての内在的な限界」としては、「行政府型オンブズマンに基づく限界」が言われることもある。市民オンブズマン制度を立ち上げる際、立法者意志としては「行政府型オンブズマン」ではなく、「議会オンブズマン」という意向(篠原一教授)もあったようである。しかし、地方自治法上、議会には附置機関として議会事務局の設置が認められているのみで(138条)かつ、議会の調査権をオンブズマンなど特定の役職や機関に委任することは予定されていない(98条～100条)という結論に達し、川崎市市民オンブズマンも「行政府型オンブズマン」とされた。「行政府型オンブズマン」だから、あるいは「市から高給を支払われている」から、行政からの独立性の確保が保障されていない等と言われることがある。たしかに、理論的にはこうした主張もあり得るかもしれない。しかし、市民オンブズマンには実際はそうした意識はなく、市民の権利・利益擁護の観点から市に対して遠慮なく調査をすすめ、積極的に提言等を行っている。

(2006年11月6日脱稿)

【付言】 2006年11月30日をもって、私は「川崎市市民オンブズマン事務局専門調査員」の任期が切れる。私の任期中の代表市民オンブズマンである兼子仁先生、市民オンブズマン堀越みき子先生や松浦繁先生には大変にお世話になったことをこの場にてお礼をさせて頂きたい。同僚である「市民オンブズマン事務局専門調査員」や市民オンブズマン事務局職員にも大変お世話になったことも、この場にてお礼をさせて頂きたい。

とりわけ兼子仁代表市民オンブズマンには、市民オンブズマンの職務に関してだけでなく、行政法や教育法など、学問上のことについても様々なことを教わり、大変お世話になったことは何にもまして代えがたい私の財産となった。本当に深く感謝している。

(いいじま しげあき 本学非常勤講師・憲法学・政治学)