



特集2 座談会

かわさきの苦情処理・ 広聴・不服審査のいま

～政策に活かす、政策が変わる～

川崎市は、平成2(1990)年11月に「川崎市市民オンブズマン制度」を導入しました。ここでは、「川崎市市民オンブズマン制度」が30周年を迎えることを契機として、同制度を振り返るとともに、苦情処理・広聴・不服審査制度のいまについて議論することで、市民の意見を政策に活かし、それを変えていく上での課題などを明らかにしていきます。

立正大学法学部教授 山口 道 昭

市民オンブズマン事務局担当課長 藤 原 亮 子

総務企画局企画調整課市民との対話担当課長 佐 藤 直 子

総務企画局コンプライアンス推進室担当課長 相 原 健 二

《司会》政策情報かわさき編集部

第1ラウンド かわさきの苦情処理・広聴・ 不服審査のいま

司会 本日は立正大学法学部教授の山口道昭先生にお越しいただいております。

座談会では、「かわさきの苦情処理・広聴・不服審査のいま」をテーマに、皆さまから現状の報告や課題提起をいただいた上で、山口先生からもご意見をいただき、議論を深めていきたいと思っております。

「川崎市市民オンブズマン制度(以下「オンブズマン制度」という。)」の検討にあたって設置された「川崎市市民オンブズマン制度研究委員会(以下「研究委員会」という。)」の委員長を務められた東京大学名誉教授の篠原一先生はオンブズマン制度について「自己批判能力」「自己内省性」の点から必要だということをおっしゃっています。結局、行政を含めた制度は運用していくと硬直的になるので、外部からの意見で変えていくことが重要だということであったと記憶しています。この間オンブズマン制度もさまざまな変化を遂げ、行政も寄せられた苦情を踏まえ変わってきたと思っております。

またオンブズマン制度以外にも市民の方々から意見等をお聞きする制度があり、本日は非常に広い対象領域をもち、多くの件数が寄せられている市長への手紙と、数年前に制度改正が行われ、行政処分を対象とする行政不服審査を取り上げています。

こうした制度は異なる特徴があり、役割分担をしながら運営されていますが、最終的には「成長と成熟の調和による持続可能な最幸のまち」の実現につなげていく必要があると考えています。

こうした点を踏まえながら議論を進めていければと思います。

オンブズマン制度 の導入と運用

● 第三者性を重視したオンブズマン制度

藤原 全国の自治体に先駆けて、平成2(1990)年11月に川崎市がオンブズマン制度を導入し、今年



山口道昭(やまぐち みちあき)氏

立正大学法学部教授。

慶応義塾大学法学部卒業。専門分野は地方自治論・行政学、政策法務論。日本自治学会理事。日本行政学会、日本公共政策学会、日本地方自治学会、自治体学会、地方行政実務学会各会員。埼玉県情報公開審査会会長など自治体附属機関委員など歴任。

の11月でちょうど30年になります。

1980年代に国においてオンブズマン制度導入の検討がされ、本市でも昭和61(1986)年に市民から制度導入を求める陳情が出される中で、昭和63(1988)年にリクルート事件^(注1)が起こり、当時の高橋清助役がオンブズマン制度導入を公約に掲げて当選し、市長に就任したのが平成元(1989)年の11月でした。

図表1のとおり、実際にオンブズマン制度が導入されたのが平成2(1990)年11月でしたので、ちょうど1年くらいの短い期間でこの制度の検討が行われ、議会での議決を経て導入されました。当時、かなりのスピード感をもって検討が行われたと改めて感じます。

発足当時のオンブズマンは3名で、平成14(2002)年まで3名で運用がなされました。児童虐待やDV(ドメスティック・バイオレンス)などが社会問題化する中で、平成14(2002)年に個別の人権救済を目的とし、子どもの権利の侵害と男女平等にかかわる人権の侵害を受け付ける「川崎市人権オンブズパーソン」が設置されたことに伴い、平成14(2002)年以降はオンブズマン2人体制となり、現在に至っています。

制度導入初年度(平成2(1990)年11月～平成3(1991)年10月)の苦情受付件数は211件で、図表2

図表1 制度の変遷等

	市民オンブズマン	市長への手紙	審査請求
昭和47(1972)年		制度開始	
平成2(1990)年	制度開始。市民オンブズマンは3人体制		
平成14(2002)年	人権オンブズパーソン設置 市民オンブズマンは2人体制に。		
平成15(2003)年		市民意見反映システム導入	
平成16(2004)年	フォームメールによる申立受付を開始		
平成28(2016)年			新制度開始

出典：政策情報かわさき編集部

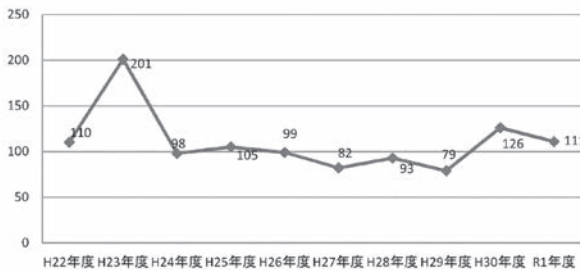
のとおり直近10年間の苦情受付件数は年間約100件で推移していますので、当時のオンブズマン制度への注目の高さが分かります。

また、制度導入初年度に申立てが多かった苦情内容は1番目が建築指導、2番目が道路管理、3番目が道路整備となっており、当時はハード整備に関する苦情が多かったことが伺われます。

一方、令和元年度に申立てが多かった苦情内容は、1番目が障害福祉、2番目が職員対応、3番目が同伴数で国民健康保険、児童福祉、生活保護であり、福祉関係の苦情が多いことは、時代を反映しているようにも思います。

図表2 苦情申立て件数年度別推移

(単位：件)



出典：令和元年度市民オンブズマン報告書

オンブズマン制度の制度設計を行った研究委員会の提言をみて改めて感じるのは、オンブズマン制度の第三者性の最大限の確保と、真の実効性の確保を重視していたことです。

例えば、①本市では要綱ではなくて条例でオンブズマン制度が設置され、より第三者性の高い附属機関としたことや、②任命や退職に議会の同意を必要としていること、また当時3名のオンブズマンを置いたことも、オンブズマンが象徴的な存在ではなく、実際にオンブズマン自身が直接苦情調査を行うことを想定したためだと思われます。また、③本市のオンブズマン事務局の場所が、設置当初から市役所の庁舎の中ではなく、庁舎とは別の場所の民間の

ビルの中に設置していることは、第三者性を重視していることの流れだと思います。

一方で、第三者的な機関であるオンブズマン事務局の職員を市の職員が務めることについて、当時も議論があったようです。提言では市の事務との連携を維持する上から、外部登用は必ずしも適正ではないとされています。事務局職員については第三者性の確保というよりはオンブズマンの調査がより円滑に進むように連携を重視し、実効性を確保したのではないかなと感じています。

総務省のオンブズマン制度連絡会に、現在、川崎市を含めて35自治体が加入しています。その制度は、総合型と専門型に分けることができ、川崎市は市政全般に対する苦情を受け付ける総合型で、政令市では熊本市や札幌市も同様です。一方、横浜市は福祉オンブズマン(正式名称は「横浜市福祉調整委員会」という専門型)となっています。また先ほど述べましたように、設置根拠が条例か要綱か、事務局が庁舎の外か内かといったさまざまな違いがあります。

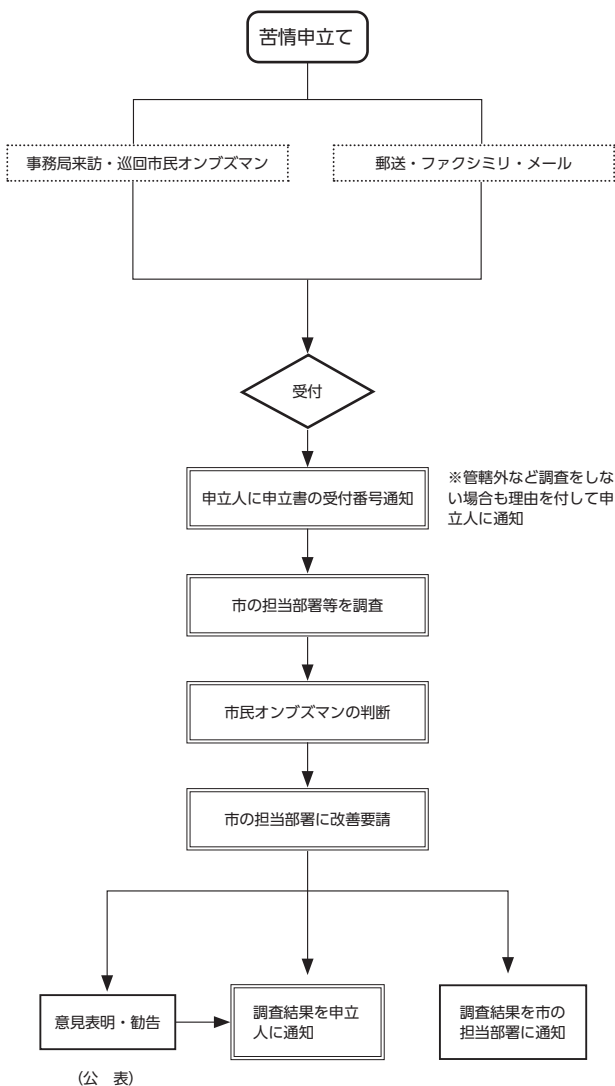
●市政の改善につなげる重要性

藤原 オンブズマン制度の目的ですが、研究委員会の提言では3つが挙げられています。1つ目として市民の権利利益の擁護、2つ目として市政の監視、3つ目として市政の改善となっています。制度導入から30年を経た今でもこれらの目的は変わらないと考えています。ただ、制度導入後、例えば、平成5(1993)年の行政手続法の制定を踏まえ、行政手続条例が施行されたり、平成9(1997)年の自治法改正により、包括外部監査制度が導入されたり、また行政不服審査制度も改正されたり、さまざまなほかの制度が充実してきています。このため、現在のオンブズマンの機能としては、市民の権利利益の擁護と市政の監視の2つももちろん重要ですが、3つ目の市政の改善がより重要になってきているのではないかと考えています。

●オンブズマン、専門調査員、事務局職員がチームで対応

藤原 図表1にも示しましたが、前述したように、

図表3 苦情申立てから解決までのフロー（市民オンブズマン）



平成14(2002)年以降、オンブズマンは2人体制です。現在、1人は元地方裁判所の所長、もう1人は現役の大学教授です。今までもオンブズマンはバランスの確保という観点から、1人は法律の専門家、もう1人は学識経験者などが就任されてきました。また、オンブズマンの調査をサポートするため、4名の専門調査員がおり、行政学や法律学の修士以上という資格要件があり、専門的知識をもって調査業務を行っています。事務局職員は、市の職員である課長と係長の2名がオンブズマンと専門調査員をサポートする形で、その三者がチームとして調査を進めています。

さらに、オンブズマン事務局へは、苦情申立てに至らない相談がかなりの件数あり、事務局職員が対応しています。電話や来訪での相談に対してお話を伺い、相談内容からより適切と思われる制度や部署、



市民オンブズマン事務局担当課長
藤原亮子

窓口があれば、そちらをご案内して、結果として苦情申立てにならないケースも相当数あります。

一方、専門調査員は、オンブズマンのヒアリングに同席し、苦情調査の全行程で内容をチェックし、市の所管課との連絡調整を行っています。また、オンブズマンの指示に基づき、関連する法律や判例を調べるなどしてオンブズマンの調査をサポートしています。2名のオンブズマンは合議性ではなく、案件ごとにどちらかのオンブズマンが担当となる独任制を取っています。

オンブズマンの調査の対象は、条例上、市の業務の執行に関する事項および当該業務に関する職員の行為とされており、幅広く設定されています(図表4)。オンブズマンの調査の管轄外の1つに、判決、裁決等により確定した件に関する事項があり、審査請求が申し立てられているものは調査しません。厳密に言えば、審査請求の申立てのみでは管轄外に該当しないのですが、この趣旨は一事不再理の原則を踏まえたものですので、いずれ裁決等が確定することから、原則として調査していません。そのほか、申立人自身の利害を有しない苦情や、苦情の原因となった出来事から1年以上経っているときも調査しない扱いにしています。

市長への手紙の意義と変化

●個人が直接意見を伝えられる市長への手紙

佐藤 市長への手紙は、個人が市長に直接自分の意

見を伝える制度です。1960年代、公害問題への対応ですとか、福祉政策の充実という声が高まってきた時代に、当時の伊藤三郎市長が昭和47(1972)年に導入しました(図表1参照)。現在も要綱で運用しています。市政に対する市民の声を手紙により直接求めていき、市政に反映させ、その民主的運営に役立てていくという当初の目的は現在も変わりません。

市長への手紙は、多くの自治体で導入されており、市長あての親展かどうかの違いはありますが、市民の声を受け付け、市政に活かす広聴制度を政令指定都市は全てもっています。行政不服審査制度やオンブズマン制度と根本的に違うのは、法律や条例に基づく制度ではない点と、寄せられた声を貴重な情報として市政運営に活用することを目的としている点です。広聴は、能動的と受動的なものに分類でき、前者はアンケート調査といった行政が住民に働きかけて集めるもの、後者は市長への手紙のように個人から行政に寄せられるものとなります。

●市民の声を市政に活かすための組織体制

佐藤 市長への手紙の目的を効果的、効率的に達成するための組織体制はいかなるものかということで、組織替えを頻繁に行うなど、試行錯誤を重ねてきています。以前は、市民局(当時)に広聴部門を集約していた時代もあったのですが、市長により近い組織で市長への手紙を所管するのが良いという視点で秘書部に移るなど、さまざまな変遷を経て、現在は都市政策部の企画調整課に制度所管を置いています(図表4)。市民の方からいただいた声を政策に

反映するためには企画部門と統合させた方が良いという市長の意向もあり、平成28年度から現在の体制となっています。毎年、広聴事業の体制が変わっていた時期もありましたが現在の体制となって今年で5年目となります。

●市長指示に基づき対応を検討

佐藤 市長への手紙の運用については、図表5のとおり、市民から手紙やメール、FAXでいただいたものを週に1回市長が直接目をとおり、指示を出しています。指示の多くは所管部署に任せるといいますが、詳細調査、対応、課題の検討といった指示もあり、私たちから所管部署にその内容を伝えます。所管部署は、市長の指示に基づき、対応を行ったり、対応状況等を市長に報告したりします。こうした手順で市長への手紙が運用されています。

また、市長への手紙については、回答希望の有無を選べるようになっています。回答作成には全ての関連部署の決裁が必要ですので、最低でも1カ月程度を要してしまいますが、対応自体は市長指示に基づき、すぐに所管部署で着手するようにしています。

●近年増加し、コロナ禍で急増する市長への手紙

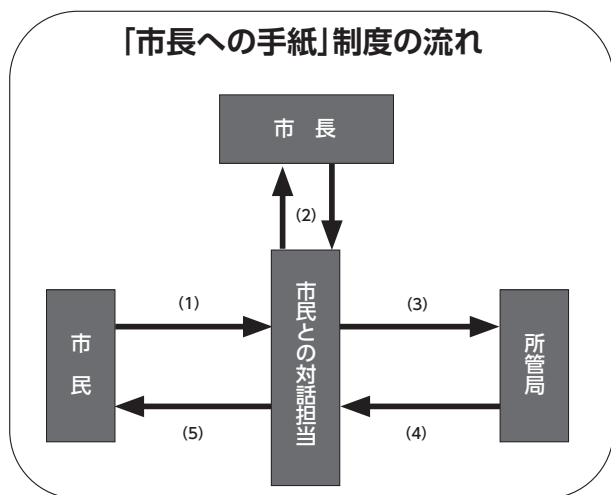
佐藤 図表6のとおり、ここ数年、いただく市長への手紙の件数は増加傾向にあります。5年ほど前までは手紙の方が多かったのですが、今はメールで寄せられるものの方が圧倒的に多くなっていま

図表4 制度概要

	市民オンブズマン	市長への手紙	審査請求
根拠法令等	川崎市市民オンブズマン条例	川崎市市長への手紙実施要綱	行政不服審査法
体制	制度所管：市民オンブズマン事務局 窓口：各局等の企画担当主管 2人の市民オンブズマン 4人の専門調査員	制度所管：総務企画局企画調整課市民との対話担当 窓口：各局等の広報広聴主管	市長審査庁の場合2人の審理員・9人の行政不服審査会委員(例外あり) 行政不服審査会の事務局は総務企画局コンプライアンス推進室
対象	市の機関の業務の執行や業務の執行に係る市職員の行為(自分の利害に関わる苦情)	幅広い市民の声(市政に対する意見、提案、苦情等)	行政庁の処分(不作為含む)
方法	フォームメール、郵送、FAX、窓口での申立て	フォームメール、郵送、FAX	審査請求書の提出(郵送、持参)
特徴	川崎市発の制度。附属機関として第三者性を高める 発意調査等も可能	自治体発の制度 市長が目を通し、指示	国発の制度
処理期間	3、4カ月程度	1カ月程度	3カ月から1年程度

出典：政策情報かわさき編集部

図表5

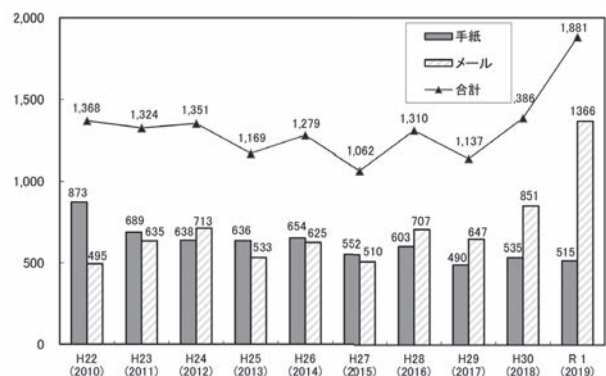


- (1)提出された「市長への手紙」は、市民との対話担当で受付を行います。
- (2)市長は週に1回程度「市長への手紙」を直接拝見し、対応方針を指示します。
- (3)市民との対話担当は所管局に市長の指示を伝え、対応を依頼します。
- (4)所管局は回答案や対応結果を市民との対話担当に報告します。
- (5)市民との対話担当から市民の方へ回答します。

出典：川崎市ホームページ

す。SNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)などで市長への手紙のメールフォームのアドレスを貼りつけて拡散されるようになったことも、増加の1つの要因です。例年、平均1,300通くらいで推移していたのですが、それが昨年度は1,881通になりました。今年度はコロナの関係で4月の1カ月で約700通と例年の半年分が、また7月までで約1,500通の手紙が寄せられています。中身を見ますと、30代の女性から生活や育児に関する困りごとについて多く意見が寄せられたのが特徴的でした。今までは40代や60代の男性が多い傾向だったので

図表6 年度別受付通数推移



出典：令和元年度「市長への手紙」年報



総務企画局企画調整課市民との対話担当課長 佐藤直子

すが、新型コロナウイルス感染症に際して、普段声を出さない方々、サイレントマジョリティが手紙をとおして声を寄せていると感じています。

行政不服審査制度の概要と導入の意義

●国発の制度としての行政不服審査

相原 行政不服審査制度は、法律に基づく、国発の制度ですが、昭和37(1962)年の制定から50年以上にわたり、実質的な法改正が行われていませんでした。平成20(2008)年に一度法案ができ、国会に提出されたのですが、衆議院の解散により、審議未了で廃案となりました。その後、平成25(2013)年6月に総務省の見直し方針が示され、その基本的な考え方の中で「違法・不当な行政の処分によって侵害された国民の権利利益を救済するとともに、行政が自らの処分を見直すことを通じて行政の適正な運営を確保する」ことが冒頭で目的として明確に位置づけられています。また、見直しの主な内容として、①公正性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大が挙げられました。

この見直し方針を踏まえ、平成26(2014)年に行政不服審査法関連3法案が国会に提出され、可決成立し、平成28(2016)年4月から施行されています。

行政不服審査制度は国発の制度ですので、これに則った形で本市も運営しているところです。

そのポイントを見ていきますと、①公正性の向上

について、不服申立ては審査請求人と処分庁の主張を審議した上で審査庁が裁決を行う手続ですが、職員のうち処分に関与しない「審理員」が両者の主張を公正に審議することになっており、処分庁から理由や内容の説明を聴く機会があります。旧制度では、異議申立てと審査請求の二階建てで、異議申立ての場合は、処分庁に直接言うことになっていて、審査庁に上がって裁決が行われるという手続になっていました。そのため審査請求をされる方にとっては、処分庁に直接というよりは第三者的な形で処分に関与しない職員が審議を行うことで、かなり意見を言いやすくなったのではないかというのが実感です。

それから、他都市でもありますが、本市でも「審理員」候補者をインターネットのホームページであらかじめ提示させていただいております。

裁決につきましても、外部有識者からなる第三者機関、これは条例で本市は設置しておりますが、行政不服審査会を設置して、そちらで外部有識者の方々に、審査庁の判断が妥当であるか等を判断していただくことで、審査請求人からすれば、公正性の面で、市側に立っているという印象はかなり解消されていると感じます。

②使いやすさの向上としては、不服申立てをできる期間が60日から3カ月に延長されました。それから、手続が審査請求に一元化されたことにより、かなり分かりやすい制度に変わりました。

③国民の救済手段の充実・拡大については、行政不服審査法ではなく行政手続法の改正によってですが、法律の要件に適合しない行政指導を受けたと思う場合に中止等を求めることができることや、法令違反の事実を発見したら、是正のための処分等を求めることができるといった見直しが行われました。本市の行政手続条例もこの趣旨に則って改正されています。

行政不服審査に戻りまして、審査請求書の雛型をホームページに掲載している都市もあるのですが、本市はコンプライアンス推進室が審査庁となるものについてはあえて掲載していません。その理由として、処分に該当しないにもかかわらず、審査請求が行われることを防ぐためです。実際、処分庁と処分の相手方との間のやりとりで、不服申立てを行うには審査請求しかないということになり、審査庁にご相談をいただくのですが、審査請求の対象ではないということがありました。審査請求には不受理の規

定がないので、対象外でも受理して裁決までの手続を行わなければならない、結果、制度を利用した市民の方の期待と実際との乖離が生じることになりかねません。このため処分庁や審査庁に話が来たときに丁寧な説明をして、市民の方に余計なお手間を取らせないためにも、あえて掲載していません。その結果、処分に該当しない事案で審査請求が行われることはほとんどありません。

●コンプライアンス推進室を設置し、事務を一元化

相原 組織体制については、これまで、総務企画局内のいくつかの部署に業務が分かれていました。庶務課で行政不服審査会の事務局、行政改革マネジメント推進室で行政手続法の所管、法制課に審理員が2人配置されてきました。

令和2(2020)年4月の改正地方自治法に基づく内部統制制度の導入に合わせ、内部統制の推進及び評価の体制を構築するとともに、行政不服審査等の行政管理関係事務を一元化し、コンプライアンスの推進及び行政管理の機能強化を図るため、コンプライアンス推進室を設置しています(図表4参照)。

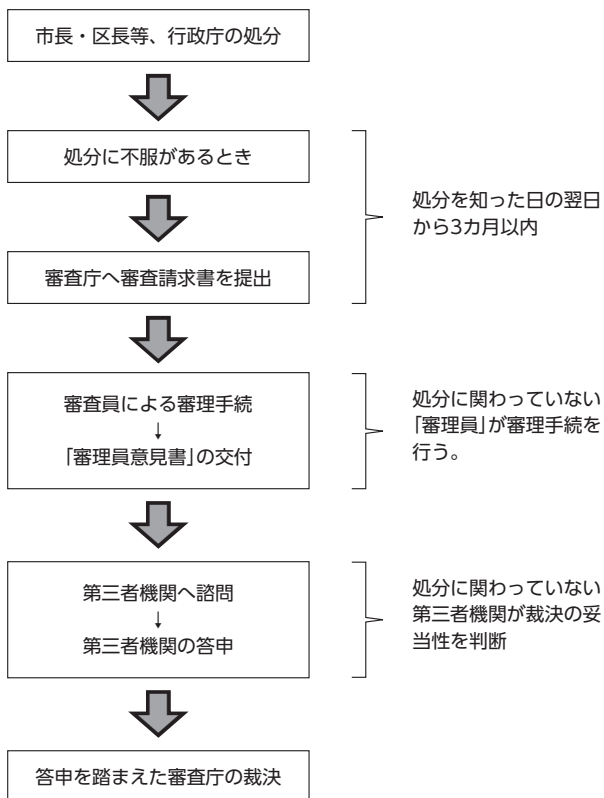
●丁寧な対応と標準審理期間

相原 行政不服審査法1条の目的でも「簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをする」ことが規定されています。このため、他都市では弁明と反論を1回ずつ実施し、審理終結としているところもあると聞いています。

本市も標準的な審理期間として3カ月から1年を見込んでおり、市のホームページにも掲載しています。ただ、本市の場合、書面のやりとりを何回でも行い、審理関係人の主張が出尽くした上で、なお申立てがあれば口頭意見陳述をやっていただくというように、かなり丁寧に対応しています。このため、簡易迅速というよりも、むしろかなり長い期間を要しています。

これは必ずしも審理期間との関係だけではありませんが、実際、保育所の利用調整の関係で保留処分の通知を受けて審査請求を出したものの、その手続中に、優先順位の低い保育所に決まったことによっ

図表7 審査請求の流れ



※上記図は一般的な流れですので、法令、条例等によって一部手続の流れが異なる場合があります。

出典：川崎市ホームページ

て処分の効力が失われ、結局、却下裁決をしなければならないといったケースもあります。

今回の新型コロナウイルス感染症の対応でも、行政不服審査会の開催を延期せざるを得ず、審理期間がかなり伸びてしまったものもありました。

●非制度・安定した「市長への手紙」

山口 私は、前に川崎市役所に勤務しておりましたので、懐かしく感じる場所もあり、それぞれの制度がどのように発展していったのか、運用について興味深く聞かせていただきました。

市長への手紙の根拠は要綱ですので、制度と非制度という視点で分けると、非制度といえます。とはいえ、50年近い、非常に長い歴史がありますので、安定した仕組みとして運用されています。変化したところは、媒体で、手紙からメールになり、その中間にはFAX等があったと思いますが、こうした提出媒体の変化に伴い、市長への手紙の数が増加したり、同様の内容が提出されたりと、変化してきた点が非常に興味深く感じました。

●他制度の充実に伴うオンブズマン制度の意義

山口 オンブズマン制度は条例により構築され、制度化されたといえます。契機はリクルート事件という汚職事件であり、導入は自律的であり、実際にできた制度も市独自のものです。全国初の一般オンブズマンで、当時は、各種メディアで紹介されました。現在は、人権関係を切り離し、そこは人権オンブズパーソンが管轄していますが、オンブズマン制度全体としてみれば拡大したととらえられます。

オンブズマン制度の目的は、①市民の権利利益の保護、②市政監視、③行政改善であることは変わらないものの、今は行政改善がより重要になってきたということですね。その背景には行政不服審査制度の改善があり、以前はオンブズマンでしか対応できなかった事案に国発の制度が入ってきて、そちらがうまく機能するのであれば、極端に言えばオンブズマン制度は役割を果たし終えたという面もあると思います。こうした中で、この間もその役割について色々な議論があったと聞いているのですが、結局、独自の必要性を見だし、今に至っているのでしょう。

制度発足当初は、申立て内容について、新聞のとりわけ川崎版には随分掲載されていたと記憶しています。特に、是正勧告や意見表明が大きく取り上げられていましたが、最近、それが見られず、その辺をどう評価するのかは課題でしょうね。やはりインパクトがあるのは、市民目線で物事を見て、法律の執行としては適法だが、こうした点を改善すべきだと指摘する勧告です。このことに多くの市民が賛同することで、オンブズマン制度も注目されると思います。

また巡回オンブズマンも、今は新型コロナウイルス感染症の関係で実施できていないのかもしれませんが、アウトリーチというか、外に出て課題を拾い上げていくことが重要だと思います。また少し違った見方をすれば、待っていたのでは申出があまり出てこなくなってきたため、オンブズマンの意義をアピールするために、巡回を始めたのかとも感じます。本来、こうしたアウトリーチは必要で、隠れた声をうまく拾い上げられればいいのですが、ほかの制度が改善された中でオンブズマンの意義について、しっかりと考える必要があると思います。

また、熊本市のオンブズマンの話もされていました。

私は、熊本市の自治基本条例の策定に携わっていて、熊本市の条例には、オンブズマン制度は別に条例で定めるという規定をおいたのですが、そのときに頭の中にあったのが川崎市のオンブズマン制度でした。

●オンブズマン制度と行政不服審査の連携

山口 行政不服審査は他律的な制度であって、国の行政不服審査法改正に伴って、運用が改善されました。そこでは、中立性が問われています。審理員や行政不服審査会にどの程度第三者を入れているのかを見ると、審理員に弁護士を入れている自治体も結構ありますが、川崎市の場合は、行政不服審査会の段階で初めて第三者を入れて対応しています。

申立ての内容としては、情報公開・個人情報保護が多く、保育所の利用調整も結構あるとのこと。保育所の利用調整については、ほかの入所希望者との比較で順位付けがされ、客観性をもたせようとしています。そこで、あなたは何番という説明はできますが、ほかとの比較で、なぜあの人は入所が認められ、私は認められなかったのか、といった点が説明しにくいと思います。それをどのように説明し、また説明できないとしても、行政不服審査会の権威によって、専門家が審査してくれたのだから確かだろうと思わせる、その辺の信頼性をどう担保していくのが課題だろうと思います。

処分性がなければ取り上げられないから、誤解されないよう審査請求書の様式はホームページで公表しないという説明だったと思いますが、その辺の整理は結構難しいですね。オンブズマン制度と連携できれば、処分性がないものはオンブズマンでということで、川崎市の独自性が出てくるように感じました。

●オンブズマンの発意調査

藤原 今、ご指摘のあったとおり、オンブズマン特有の機能として、発意調査や勧告があり、発足当初は多くの発意調査や勧告、意見表明を行っていました。一例として、平成13(2001)年には、市の要綱を市ホームページ上で公表することについての発意調査とそれに基づく意見表明を行いました。市は、それに応える形で平成19(2007)年から原則として全ての要綱をホームページで公表を開始しました。

しかし、最近が発意調査や意見表明等はありません。その理由を考えると、導入から30年を経て、市政が全体的に改善されてきていることや、近年は、オンブズマンの調査が入った時点で所管部署が自ら改善を行うようなケースも多いことがあると思います。

●オンブズマンと行政不服審査の違い

藤原 それから、行政不服審査との関係でオンブズマン制度の特徴は2つあると考えており、1つ目が、一番大きい特徴として、調査対象がより広いことです。行政処分に限らず、市の職員の窓口対応や、制度そのもののあり方もオンブズマンは調査し、判断することができます。ただし行政不服審査と違って、オンブズマンの判断には強制力はありません。

それから2つ目は手続きの簡易・迅速性です。行政不服審査も申立てできる期間が60日から3カ月に変更されましたが、オンブズマン制度では苦情の原因となる出来事があった日から1年間は申立てができ、申立方法も、郵送や来所のほか、メールでも申立てができ、基本的には3、4カ月で結果を通知しています。

●保育所の利用調整結果通知書への対応

相原 今お話のあった保育所の利用調整結果通知書では、かつて「利用調整の結果、内定とならなかったため」という理由が提示されるにすぎませんでした。この理由について平成29年度の行政不服審査会の審議では、処分自体は適法にされているが、行政手続法の定める理由提示義務を十分に果たしているとはいえないとされ、処分が取り消されるべきとされました。同様の事例が平成30(2018)年にもありました。

その後、児童のランク・指数等が通知書の保留理由欄にも明示されるようになりました。現在でも理由提示が不十分ということで、審査請求がなされておりますが、平成31(2019)年の行政不服審査会の答申では、「保留理由欄の記載について、一定の抽象化した内容となっているが、本件処分における理由の提示として不十分なものとはいえない。」とされています。

第2ラウンド 政策や施策に どう活かしていくか

司会 第2ラウンドでは、今後の課題や庁内の人材育成などについてご報告いただければと思います。

オンブズマン制度に 求められるもの

● オンブズマン制度の課題 いかに関業務改善等につなげるか

藤原 オンブズマン制度の所管として課題が3つあると考えています。まず、業務改善や職員の育成という視点では、オンブズマン事務局として、より庁内に向けて情報発信することです。例えば、ある部署の苦情に対してオンブズマンが改善等の指摘を行った場合、その内容は他部署でも参考になるケースもあると思います。個人情報に十分配慮しながら、何らかの形で庁内に情報発信することで、全庁的な業務改善や、横展開につなげられると考えています。また、職員対応の苦情が毎年一定程度、寄せられていることから、昨年度もオンブズマンが職員研修を行い、苦情申立てを通じた業務のあり方や、職員対応、接遇、あるいは管理職のあり方についてお話ししました。新型コロナウイルス感染症の影響もありますが、今後も、職員研修等を通じて、苦情を未然に防ぐ取り組みも行いたいと考えています。2つ目の課題としては、調査期間の長期化です。以前は3カ月以内に半数以上の結果通知が出せていたのですが、近年、申立て内容が複雑化したり、複数部署にまたがるものが増えたりしており、時間を要するようになってきています。昨年度は、3カ月以内に通知できたものが3割を切りました。しっかりと調査を行うためにはどうしても一定の時間を要することもあり、すぐに改善できるものではありませんが、事務処理に要する時間を少しでも短縮できるように、今年度から申立書の様式を見直しました。今までは申立受付後に、申立人に個人情報の収集・閲覧の同意の意思確認をしていましたが、時間短縮のため苦情申立書の様式の中に個人情報に関する同

意の欄を設けました。併せてホームページの方も同様の対応を行い、迅速に処理できるように改善を進めました。

3つ目が、ほかの苦情申立てや広聴制度との違いが市民に分かりにくいことです。これは市長への手紙や行政不服審査の方との連携が必要かと思うのですが、ホームページ等でそれぞれの制度の特徴などを分かりやすく一覧表で示すなどの工夫を考えても良いと思っています。

● オンブズマンへの苦情申立てによる改善と所管の受け止め

藤原 オンブズマンの苦情申立てを通じて改善された事例は多くあるのですが、1つ例を挙げると、昨年苦情申立てがあり調査を行った認可保育園の保育料に関する事案があります。本市では、認可保育園を月途中で退所した場合、市外転出など一定の場合には保育料の日割り計算が可能なのですが、自己都合退所の場合には日割り計算できず、全額徴収となっていました。保護者の失業などによる自己都合退所の場合もあり、オンブズマンは、他都市で理由を問わず日割り計算をしている事例を挙げ、検討を要望しました。その結果、所管課で検討が行われ、オンブズマンの結果通知から数カ月後に、理由を問わず日割り計算するよう変更された事例があります。

市長への手紙をどう 政策に活かすか

● 市長への直接の情報源としての「市長への手紙」

佐藤 市長への手紙を政策にどう活かしていくか検討する上ではその強みを把握しておく必要があります。阿部前市長は、市政だよりのご自身のコラムで、通常、市政情報は市の幹部職員を通じて伝えられるため、職員に都合の悪い情報は市長に伝わりにくくなるが、市長への手紙は伝わりにくい情報を市民から市長に直接伝える役割を果たしていると書いていました。また、市長へは制度の概要は説明しますが、詳細な運用の情報は入りにくくなっています。手紙

を通じて、実際の運用でどういう問題が発生するかを把握でき、それを踏まえて指示を出すことにとっても意味があると思います。市長から指示が出た時点で、所管部署が明確な課題や目的に対して効果が出るのが確実な課題等にはすぐ対応しています。最近の例ですと、新型コロナウイルス感染症で緊急事態宣言が出され、学校が休業した時に、JR東日本は定期券を払い戻したのですが、市バスは払い戻さないのかという手紙が来ました。市長から指示があり、交通局ですぐに対応しました。

●課題を検証する視点としての市民の声

佐藤 それから、SNSで拡散されるようになったこともあって、とてもたくさん手紙が来るようになり、同じ意見が署名のような形で寄せられています。こうしたものも含めてテキストマイニングの技術を使って傾向分析できないかというご意見もあります。ただ、行政として一番外したくないのが、寄せられた意見の多寡のみで市政に反映すべきかどうかを判断できるものではないという点です。手紙で寄せられる意見は1つのアイデアやきっかけであって、実際の政策決定にあたってはさまざまな角度から検証しなくてはなりません。この点については、もっと周知が必要だと思います。

一通一通中身をみて、どう対応すべきかを職員が話し合うなど、課題を検証する視点として市民の声を活用する意識が重要ではないかと考えています。

●複数局にまたがる事業等への対応

佐藤 また、複数の局にまたがっていたり既に事業化されていたりする事業の中には実効性を高めていく、苦情を減らしていくといった必要性があるのは認識しているが、組織としての対応の検討に時間を要するケースがあります。

こうした事例として路上喫煙への対応があります。川崎市には路上喫煙防止条例があり、市民文化局が所管していて、その目的はたばこの「火」から市民を守ることとなっています。一方、健康増進法は健康福祉局が担当していて、これは「煙」が対象です。法は屋内の基準は定めていますが、屋外は努力義務のみとなっており、屋外の煙の取扱いについては国



総務企画局コンプライアンス推進室担当課長
相原健二

も義務を定めていません。

市役所としては、条例もあり、啓発も行い、パトロールも実施していますが、煙を完全になくさない限り苦情はゼロにはならないでしょう。こうした状況で、政策の目標水準をどこに置き、どこまで費用をかけて対策するかについては、市民の声以外にもさまざまな要素を総合的に判断し、事業内容を決めていくことになります。

行政不服審査制度の最初の 窓口は処分庁であること

●審査請求制度に対する職員の理解

相原 藤原さんからもお話がありましたが、行政不服審査制度も庁内への情報発信が必要だということで、制度概要についての職員研修を行っており、本年度も実施予定です。具体的には、生活保護費や精神障害者の保健福祉手帳の関係など、処分に特化した研修を検討しています。

最初にお会いする処分庁の方には、請求人に審理期間はかなり長くなるとお話をさせていただくようお願いしています。また、審査請求によって、執行が停止すると思われる場合が多くあります。例えば、差押処分の場合、財産の取立て手続が完了したら、処分の効力が消滅しているのに、却下するしかありません。審査請求直後に処分の効力が消滅していても、裁決しなければならず、審査請求人も手間ですし、市側の事務負担もあり、こうした状況をもたらすことも含め、制度に対する適切な理解が必要

であると考えています。

最近は、メールで気軽に問合せができるようになり、コンプライアンス推進室という名前の関係もあるのかもしれませんが、「こういう申立てはできるだろうか」という問合せが結構来ている。

先ほど様式をホームページに掲載していないというお話をしましたが、市民の方の利便性からすると様式がすぐ手に入った方がいいというご意見もあるかと思えます。この審査請求も電子申請という形をとって、申請の際に、市民の方が表示される処分の中から選んでいくというようなシステムを作ることが将来的には可能なのか、今後の課題として出てくるかなと感じています。

● 処分理由を丁寧に説明する必要

相原 審査請求により改善された事例として、先ほどの保育所の利用調整結果通知書以外に、特定医療費支給不認定通知書がありました。これも、先ほどと同様に、そういう病気に該当しない、厚生労働省の基準に該当しないというような理由になっていました。この事例でも、具体的に理由が提示されていないため、行政手続法に反して違法だとして、処分を取り消しました。ただこのケースでは、この審査請求の審理中に、処分庁がその不足を補うような通知を審査請求人に渡して説明し、また、処分庁としては理由を丁寧に説明する方向に改善したと伺っています。

● 他律的な制度と自律的な制度をどう運用するか

山口 ほかの自治体の事例を聞いていると、審査請求は生活保護関係が結構多いのですが、川崎市の場合はそれほど多くないですね。大阪府では、行政不服審査会の部会の1つを、実質、生活保護専門部会として運用しているようです。審査請求の対象となる違法・不当という話だと、生活保護の現場は、基本的に厚生労働省の生活保護の実施要領に依拠して運用されています。大阪府の行政不服審査会では、実施要領を参考にしながらも法の目的をきちんと踏まえて、市の処分を審査し、最終的に、異なる対応が良いと判断したときには、処分を取り消すよう答

申する場合もあるようです。つまり、実施要領に沿った対応であっても法解釈のレベルですので、違法・不当の審査を行い、処分を否定する答申を行ったものがありました。川崎市では現場が丁寧に対応しており、こうした事案はないのだろうと思いますが。

また、他律的、自律的という軸でみていくと、行政不服審査は法律に基づく他律的な制度ですが、対象が明確になっています。対象から外れたら対応しないというのでは不十分だから、自治体として自律的な制度が必要となってくるのだと思います。一方、他律的な国の制度でも、運用の改善は可能だと思います。法律の条文にそって、どこまで拡大可能か難しいのですが、不当性をどう判断するのかという問題があります。川崎市の場合は、オンブズマン制度のように自律的な他制度があるから、不当性はオンブズマンでという振り分けもありえますが、どのようにするのがよいか悩ましいところですね。

違法と不当の違いは微妙で、旧制度では違法=不当という感じで行政が強くて、市民の訴えが通りにくいものでした。今は、行政不服審査会に第三者の目が入ってきましたので、そこで不当性審査をしっかりと行う自治体が出てきました。しかし、不当性だけで行政処分を取り消す運用の自治体は、やはり少数だろうと思います。

オンブズマン制度でも、おそらく不当性という判断要素が入っていると考えますが、違法性で争っていくと、適法でさえあれば是正勧告に至らないように思います。ただ、不当の部分は幅が広く、こうしたら良かったという別の選択肢があるので、オンブズマンの方が受け止めやすいと思います。

司会 補足ですが、川崎市の生活保護に係わる審査請求の件数が少ないのは、生活保護の決定等に係わる審査請求は神奈川県になされていることもあるかもしれません。

国の提案募集制度で平成29(2017)年に、都道府県から指定都市へ裁決権限を移譲するという提案がなされましたが、最終的に、移譲には至っていません。

● 制度をどのように連携させていくか

相原 違法・不当の話からは少しそれるかもしれませんが、処分性のないものについて相談が寄せられたときには、処分に該当しないので、オンブズマン

に申立てをとご案内する場合があります。

藤原 オンブズマン事務局の方でも、相談内容によって、処分性のある場合には、審査請求をお勧めすることもあり、相談内容に応じてどの制度が適切かご案内するようにしています。

また、少し話はそれるかもしれませんが、最近、苦情申立てをする方の中に、市職員から申立てを勧められたというものも結構あります。例えば区役所の窓口で話し合いが平行線になり、「オンブズマンに申立てをされたらどうですか」と言われたというものです。

当事者同士では、解決が難しいときにオンブズマンという第三者に判断してもらいたいということだと思います。職員にもオンブズマン制度のこうした活用方法があるのを知ってもらってもいいかなと思います。

また、市長への手紙の関係で言いますと、佐藤さんのお話のとおり、市長への手紙は「市長が目をとおし、指示を行う」という、オンブズマン制度にはない特徴があり、両方の制度を使う方も多いです。複数の部署にまたがる案件について、市長への手紙は市の部署がそれぞれ回答することになります。オンブズマンは、各部署から話を聞いて総合的に申立人に説明し判断を示します。この点で、市の説明責任を市に代わって果たしている部分もあると考えています。

実際、複数の部署にまたがる案件として、去年の案件ですが、川崎駅前路上ライブが通行の邪魔になっており、音もうるさいので改善して欲しいという申立てがありました。建設緑政局、まちづくり局、市民文化局、環境局、川崎区役所と、色々な部署にまたがる案件で、市民オンブズマンは関係局が連携してのルールづくりを求めました。多くの局にまたがるものは短期間での改善が難しい側面もありますが、市も改善に向けて動き始めており、苦情調査をきっかけに少しでも前に進めばいいと思っています。

佐藤 今、藤原さんのお話にあった、市長への手紙とオンブズマン制度の関係について、手紙での説明は行政の立場からになるので、納得されない方もいます。そういうときに、オンブズマンという第三者からも意見をもらうことで、納得いただける方もいます。さらにそこで納得いかないという方も出ては

くるのですが、行政としてはやはりオンブズマンの意見があることで、中立性が保たれ、さらに説明責任が果たせるかなと感じています。

●市民意見をどう受け止めるか

山口 事業所管課から制度をどう見るかという視点ですが、所管課はこうしたいけれども、制度や予算の壁があって、それを乗り越えるために市民の声や苦情を利用する場合はあるのでしょうか。

佐藤 行政運営では市民の声を活用し課題を検証する視点が重要です。一方で、先ほどの報告のとおり、市民の意見が見直しのきっかけにはなり得るのですが、実際にはさまざまな角度から検討する必要があります。

山口 きっかけにはなるけれども、所管課ではそれをいったん受け止め、精査したうえで、変更が必要かどうかを判断するということですね。

市民の声の質の問題もあり、数が多ければ採用するのではなく、制度的にうまくクリアできる見通しがないと、実際に受け止めるのは難しいですね。

逆に、受け止められるものは、全てうまく拾い上げているのか、という見方もあります。例えば、行政不服審査は全国的な制度になっていて、総務省でデータベースを作っているの、その辺を拾っていくのも1つの方策だと思います。ただ、総務省の事例集はたくさん載っているけれど、検索がしにくいとの指摘があります。全国的なものは別にして、先ほどオンブズマン制度で庁内発信というお話がありました。3つの制度を統合し、検索のしやすい仕組みができればいいですね。これは今後の課題なのかもしれません。

司会 佐藤さんから政策の目標水準をどこに置き、どこまで費用をかけて対策をやるのかという話がありました。政策の評価に関連するものですが、こうした政策の水準とコストという政策判断について、それぞれの制度がどこまで対応できるのかは1つの課題だと思います。

佐藤 現在行っている事業を改善するために、この対策にこういう効果があり、どれくらいの費用がかかるのかの検証を、働き方改革を進める中、一人当たりの業務量が以前より増えている中でどのように行うのかの課題も関連しています。

山口 その中間的なものは、考えられないでしょうか。解決はできないが、解決するために必要なものを検討しなさいという勧告はできないでしょうか。

藤原 所管部署に「市政に不備はないが、より良い市民サービスのために、改善の検討を希望します」という表現でオンブズマンが市に改善の検討を促す場合があります。実際に改善するかどうかは所管部署に委ねられますが、所管部署自身が、改善が必要だと感じている場合は、オンブズマンの要望が後押しする形となり、迅速に実現することが多いと感じます。

● 総括(まとめ)

司会 本日は色々ご議論いただきましてどうもありがとうございました。

山口先生からは、さまざまな制度ができてきた中でオンブズマンの意義は何かというような話をお聞きしました。色々な制度がある方が市民の方にとってはメリットがあると思いますし、当然コストはかかっているため、そこをどうやって評価するかは難しいと感じた次第です。

最後に、皆さまの感想をそれぞれ一言ずついただければと思います。

藤原 苦情の調査を行って、結果通知を申立人にお送りした後で色々な反応というか、ご意見がある場合があります。1つご紹介すると、苦情申立てに対して市の対応に不備はないというオンブズマンの判断をお送りした方ですが、まず、きちんと調査してくれたことに対してありがとうございましたということと、自分の主張は認められなかったが、市民として困ったときに苦情を申し立てる場所があるということが、市民生活の安心につながりましたということが書かれていました。苦情申立てですとか、広聴ですとか、いろんなチャンネルがある方が市民の方々のメリットは大きいと感じました。オンブズマンも30年経って周りの環境が色々変わってきた中で、見直すべきところは見直す必要があるのかなと思う

のですが、引き続き必要なものだと考えています。

佐藤 三者それぞれ守備範囲が違うところは意味がありますし、市民にとっても安心感があると思います。市長への手紙に関して言うと、バランスの良い政策につながるシーズを見極める目や、市民の声を活用し課題検証を行うという意識を各職員がもつことが重要だと思っています。

相原 国発の制度は決まっています、それに則ってやっていくということではあるのですが、色々やり方はあると思いますので、担当職員とともに工夫しながら一丸となってやっていきたいと考えています。制度発足時から、情報公開や個人情報保護等の審査関係について、行政不服審査法の審理手続がそのまま適用できない場合があります。また、審査会が審査庁などに代わって審理を行う権限が認められていません。^(注2) 国は法を定めて対応していますが、自治体はそうはいきません。この点で、現在神戸市が国に提案している内容を本市としても同意する方向で検討しています。^(注3)

それから、先ほどもお話ししましたが、審理の途中で処分^(注1)の効力が消滅するケースがありますが、それでも必ず裁決という形までもっていかねばならないので、その辺の事務処理の負担がかかっています。そのため、効率的な手続の在り方についても提案などできたらよいなと考えています。

山口 どの制度も時代の流れや変化の中で生まれたものですが、時を経てもそれらに対応し、現在も意義のある制度として存続しているのだらうと思います。それを実証するためには私も川崎市民なので、実際に使ってみようかという気がしないでもありません。

司会 3つの制度について大変充実した議論ができたと思います。

本日はありがとうございました。

※この座談会は令和2年8月27日に行われたものです。

(注1) 1988年に発覚した日本の贈収賄事件のこと。

(注2) 参考文献:『コンメンタール行政法1 行政手続法・行政不服審査法』(第3版) 室井力・芝池義一・浜川清・本多滝夫編著(日本評論社)

(注3) 令和2(2020)年の提案募集において、神戸市は、情報公開等に係る処分について、次のとおり行政不服審査法の特例を創設することを提案している。各地方公共団体の条例において、行政不服審査法と同様の審理手続を情報公開審査会等の附属機関が行わなければならない旨を定めた場合において、重複する審理手続についての行政不服審査法の規定を適用除外とする。または審理員を指名しない場合において「審査庁」と読み替えて適用する規定に代えて、情報公開審査会等の実質的審理を行う「附属機関」に読み替えて適用する規定を置く。