

# 少子高齢化対策と自治体行政—福祉オンブズマンを手懸かりとして—

鹿児島大学法文学部法政策学科 土居 正典

## 【目次】

1. はじめに
2. 少子高齢化と自治体
3. 少子高齢化対策と福祉オンブズマン
4. おわりに

## 1 はじめに

平成13年版厚生労働白書によれば、わが国の少子化は急速に進行し、合計特殊出生率は、平成12年には、1.35と、人口置換水準である2.08を大幅に下回る状態であります。これへの政府の対応として、平成11年12月に少子化対策推進基本方針が決定され、その実施計画として、新エンゼルプラン（平成12年度～平成16年度の5か年計画）が策定されています<sup>(1)</sup>。

他方、高齢化について同白書は、高齢期の介護に関する新しい社会保障制度である介護保険制度が、平成12年4月に施行されましたが、同制度は、「介護を国民皆で支え合う」という理念の下、国民皆保険や皆年金にも匹敵する大きな制度改革であります。この制度は、従来の措置制度に基づく高齢者福祉とは異なり、利用者が、多様な事業者から自らの選択によりサービスを利用できるものです。平成13年3月現在の要介護（要支援）認定者数は約256万人で、居宅介護（支援）サービス受給者数は約133万人、施設介護サービス受給者数は約63万人です。介護サービスの供給体制の整備については、平成11年度で終了する新ゴールドプランの新たなプランとして、1999年12月に「今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向（ゴールドプラン21）」（2000年度から2004年度までの5か年計画）が策定済みです<sup>(2)</sup>。

さて、上記の少子高齢化に対して、自治体はどのように対応し、あるべき社会保障の仕組みをどのように構築していくのかが、今、問われています。本稿では、その前半部分においては、少子高齢化の受け皿論について述べています。つまり、自治体は、少子高齢化対策をどのような自治体規模で担っていくのがよいのかであります。一部事務組合か広域連合でいくのか、それとも市町村合併まで視野に入れてこの問題を考えるのかです。

また、本稿の後半部分では、少子高齢化対策と福祉オンブズマンについて論じています。本稿の主要な部分は後半ですが、その前提的議論として前半の論述があります。

以下、これらの点について検討していきます。

## 2 少子高齢化と自治体

小金井市福祉保健部長の加藤良重さんは、少子高齢化社会の課題につき、「高齢者の絶

注(1) 厚生労働省・平成13年版厚生労働白書248頁～250頁（平成13年6月）。

注(2) 同白書・286頁、292頁。

対数がふえ、その割合も高くなり、その反面で子供の絶対数が減り、その割合も低くなる社会を少子高齢化社会という。人口の高齢化は、平均寿命の伸びが直接の要因となっているが、少子化も高齢化の要因となっており、両者は表裏の関係にある。最近では『高齢社会』から『少子高齢化社会』へと呼び方も変わってきている。」と述べられ、高齢化社会の政策課題については、「これまでに経験したことのない高齢化社会をどのような社会につくり上げていくかが、日本における最大の課題であるといえる。」とし、少子社会の政策課題については、「少子社会の進展も、経済面での活力の低下や労働力の不足、社会保障での負担の増大、子供自身の社会性の低下などでおおきな問題を投げかけている。また、少子社会のかかえる問題は、福祉、教育、労働、住宅など広い分野にかかわっており、自治体・国をはじめとして産業・労働界、地域、家庭などが総力をあげて取り組まなければ解決できない」、と指摘なされています<sup>(1)</sup>。

さて、このトピック的テーマである、「少子高齢化社会」に自治体行政がどのように対応していくかという問題は、実は、広域行政・合併問題と表裏の関係にあります。都道府県・市町村が少子高齢化社会に対応していくとき、その事務事業の処理に限界性が見えてきます。行財政能力のある自治体は自己処理できるが、そうでない自治体は、自己処理ができなくなります。後者の場合、複数の自治体が共同で事務処理を行うことになり、例えば、介護保険制度の導入、実施の際、広域行政の一手法である、広域連合による介護保険制度の運営がありました。その他の福祉行政においても、事務の共同処理方式が採用されています。このような自治体同士の事務の共同処理が最近では、広域行政のカテゴリーの中でよく議論されています。この事務の共同処理方式をさらに推し進め、とりわけ、市町村同士の合併による行財政能力の向上が、今日、話題となっている、いわゆる、合併問題です。

さて、本稿のテーマである「少子高齢化対策と自治体行政」の本格的検討作業に入る前に、本稿では、広域行政・合併についての法制度の整理・検討をまず行います。

## 1. 自治体と広域行政

### (1) 地方分権と広域行政

原則として、2000年4月1日から施行された、いわゆる地方分権一括法ならびに新地方自治法によって自治体は、新しい地方自治・分権の幕開けを迎えました。それに伴い、各自治体は地方分権の受け皿づくりを行っています。また、広域行政についても、各自治体は市町村合併も視野に入れた対応を迫られています。そのような地方分権推進の潮流の中で、各自治体は少子高齢化対策を推進しています。

以上のように、これらの共同処理方式は事務処理の広域化に対する受け皿であり、市町村の広域行政の必要性が増大してきたことに対する施策のあらわれでもあります。これらの事務の共同処理方式が市町村合併の先取りとなるのか、それとも市町村合併に代わるものなのかの議論も本稿の射程距離におきながら、少子高齢化と自治体を考えていきます。

### (2) 事務の共同処理方式（広域行政）

注(1) 加藤良重・少子高齢化社会と自治体の福祉法務7頁～10頁 [北海道町村会 1998年]。

自治体が処理しなければならないしごと（事務：自治事務・法定受託事務—平成11.7.16の地方自治法の改正により、機関委任事務が廃止されたことによります。）の増大に伴って、従来、自治体単独で行っていた事務を効率よく、また、住民の要望に合致するように事務処理するため、複数の自治体が共同して処理する手法が、現在では採られるようになりました。このような手法が事務の広域的共同処理方式であり、その事務処理過程において行政と住民との意思形成が計られます。

さて、事務の広域的共同処理方式には、地方自治法上の事務の広域的共同処理方式と法律以外の制度である広域市町村圏の二つがありますが、今回は、地方自治法上の事務の広域的共同処理方式のみに言及致します。

地方自治法上の事務の広域的共同処理方式の種類は大別して、1) 地方公共団体の組合と2) 簡易な共同処理方式があります。以下、これらについて説明します。

#### 1) 地方公共団体の組合

地方公共団体の組合とは、地方公共団体であり、改正自治法1条の3第3項所定の特別地方公共団体の一つです。地方公共団体の組合の種類（4種類）には、一部事務組合、広域連合、全部組合、そして、役場組合があります（自治法284条1項）—一部事務組合の特例として複合的一部事務組合もあります（自治法285条）。

さて、その地方公共団体の組合とは、地方公共団体がその事務の共同処理をするために設ける団体であり、その中心は一部事務組合（自治法284条2項、286条以下）で、同組合は、普通地方公共団体および特別区がその事務の一部を共同で処理するために設置する団体であります。つまり、一つの事務（教育・衛生・消防・民生等に関する事務の中から一事務）に一つの組合（学校事務組合・消防事務組合・下水道管理組合・介護保険組合等）を設置するのが一部事務組合です。昭和60年代においては3,000位の組合数がありましたが、それらの組合は市町村同士の一部事務組合（以下、一組という）が圧倒的に多い訳です。

さらに、平成6年の法改正により広域連合が新設されましたが、これは、一組の制度的限界の克服を目指したもので、広域行政の推進と地方分権の推進に寄与するシステムです。そして、広域連合は地方公共団体の組合でありながら、住民を基盤とした普通地方公共団体（都道府県・市町村）に類似したものです—自治法284条3・4項、291条の2～291の13。広域連合の処理事務は、広域にわたり処理することが適当であると認めるものです。

従って、広域連合以外の組合が単なる共同の事務処理のための団体であるのに対し、広域連合はその住民を前提にした普通地方公共団体的なもので、都道府県に代わる広域的な行政団体（自治体）へ発展することが構想されていることから、府県統合、道州制への第一歩ともいわれています。とりわけ、介護保険制度の実施に向けて各自治体が一組でいくのか、広域連合でいくのかの今日の議論は、そのことへの危惧の念が前提としてあります。

最後に、一組と広域連合の中間的な広域行政の制度として、複合的一部事務組合があります。これは事務の共同処理方式の一つですが、構成市町村の全部が同一の事務処理に全部参加する必要のない手法です。従って、広域連合の採用に躊躇している自治体はこの制度によって事務の共同処理を行うことも多いようです。

#### 2) 簡易な共同処理方式

自治体が事務を簡易に共同処理するシステムとして、協議会（自治法252条の2）、機関・職員の共同設置（自治法252の7以下）、事務の委託（自治法252条の14以下）、職員の派遣（自治法252条の17）、そして、事実上の協議会があります。とくに、人口の多い県庁所在地の市（例えば、愛媛県松山市、大分県大分市）が加入している市町村では、広域市町村圏よりも、この協議会方式で事務の共同処理を行っています。

## 2. 自治体における少子高齢化対策

ここでは、自治体における少子高齢化対策について論じていきますが、その前提として、国の少子高齢化対策についても簡単に触れておきます。

### (1) 国の少子高齢化対策

国の少子高齢化対策には、行政計画である各種福祉計画が策定され、その計画は福祉サービスの施策の青写真であり、目標となっています。その一つとして、高齢化対策では、1989年のゴールドプラン、1995年度からの新ゴールドプラン、そして、2000年度より5か年のゴールドプラン21があり、少子対策では、1994年の「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」に基づくエンゼルプラン（1999年度まで）、新エンゼルプラン（2000年度から2004年度まで）があります。また、国、地方を含めた福祉計画としては、老人保健福祉計画、障害者計画、介護保険事業計画、医療計画、地域福祉計画等が挙げられます<sup>(2)</sup>。

### (2) 地方（自治体）の少子高齢化対策

平成11年の地方自治法の大改正、地方分権一括法による平成12年4月からの分権化は、平成12年の介護保険法施行や社会福祉立法の改正にも大きな影響を与えています。つまり、新しい地方自治は、社会福祉法制度の基本的な構造を大転換したともいえます。このエポックは、基礎的公共団体である市町村が少子高齢化対策において、重要な役割を果たすことになったのであります。このことについて、前田雅子助教授は、「福祉サービスが個々の要援護者の生活実態とこれに起因する多様なニーズに即応したものでなければならないという要請は、社会福祉基礎構造改革の前後において変わりはない。ただ、市町村への分権化の意味は、住民に身近な行政主体として要援護者の生活実態や多様なニーズを最もよく知ることができ、これを金銭給付の決定・実施において考慮し得る点に、いま見出されるといえよう。また、この役割を市町村は、従来とは異なるかたち、すなわち、介護保険の保険給付や支援費を補完するサービスの提供、費用助成が機能しないケースに対する職権措置の積極的な実施、および保険料減免を含む低所得高齢者を対象とした重点的な介護保障施策という局面で果たしている。さらに、生活実態や多様なニーズを考慮しながらソーシャルワークを実施する法的要請も依然存在する。この要請は、必置規制の緩和および現業の外部化の後、民間専門職の行うソーシャルワークのプロセスを市町村の給付決定に即応させる仕組み・手続の整備を要求している」、と述べておられます<sup>(3)</sup>。正に、正

注(2) 厚生労働省・平成13年版厚生労働白書248頁以下、292頁以下。福祉と行政計画については、神長勲「福祉と計画」日本社会保障法学会編・（講座社会保障法第3巻）社会福祉サービス法238頁以下所収〔法律文化社 平成13年〕が参考となる。

注(3) 前田雅子「福祉サービスの担い手と法的諸問題」日本社会保障法学会編・（講座社会保障法第3巻）社会福祉サービス法263頁以下、308頁～309頁〔法律文化社 平成13年〕。

鵠を射た見解かと思われます。

さて、最後に、介護保険制度の導入について簡単に言及しておきます。同制度は、従来の老人福祉法上の「福祉の措置」から「契約」に変わった点が大きな特色です。つまり、「福祉の措置」では、サービス提供は、市町村の職権にもとづく措置の結果うける反射的利益で、利用者には選択の余地のないもので、福祉を恩恵・慈恵と捉える思想が前提がありました。これに対し、「契約」では、サービス提供は、原則として、利用者とサービス提供者の間の対等な契約関係であると捉え、利用者はそれを権利と意識します。加藤良重氏は、「権利性が確立されることによって、利用者のサービスの選択権も認められることになり、利用者本位の制度になる道筋ができたものといえる。」と述べておられます<sup>(4)</sup>。

### 3 少子高齢化対策と福祉オンブズマン

#### 1. 問題の所在

2000年4月からの介護保険制度の導入は、福祉・保健行政の実質的な分権化の萌芽とも言われています。つまり、「介護保険制度とは、権限・財源の上で分権的なものであるといてよいだろう。国はナショナル・スタンダードとしての法定給付額として標準的なサービス給付水準を示すが、保険者である市町村は、この法定給付を基礎として、その市町村・地域に最適な高齢者ケアシステムを設計し、自らの責任において独自の給付水準を設定することができる。また、財源の面でも分権化が図られている。第一号被保険者（65歳以上の住民）の保険料は、その市町村の高齢者が納入した保険料の約6倍の財源が自動的に介護保険財源として保証され、65歳以上の住民の人口に応じて財源を配分し、市町村の高齢化率の格差を是正させる仕組みとなっている。このように、介護保険の導入は、市町村が市民の政府として自立するための能力を問うものであり、情報公開と市民参加を抜きには運営できない制度である」。そして、「介護保険はきわめて地方分権的な性格が強い。このことが市民参加を本格的に求めたもっとも大きな理由と考えることができる。介護保険は、標準的なサービス給付は国が設定するが、保険者たる市町村は、標準以下のサービス給付とすることも可能であり、標準以上のサービス給付とすることも認められている。法定給付はナショナル・スタンダード（全国標準）であり、市町村は、法定給付を基礎として、その地域に最適なケアシステムに向けたローカル・オプティマムを設定し、実施に移すことができる」と、吉塚徹氏は述べられています<sup>(1)</sup>。

以上のように、分権化のなかでの介護保険制度等の少子高齢化対策は、市民参加・情報公開を所与のものとし、よりよい福祉サービスを目指しています。しかし、高齢者等の福祉サービス利用の満足状況は、決して十分なものとはいえません。福祉サービス利用状況に不服・苦情を持つ者もいるが、その苦情等をどの手法で申立て、対応し、解決していくのが問題となります。この点について、少子高齢化対策としての福祉サービスに対する苦情処理制度について、介護保険法、行政不服審査法、行政事件訴訟法、自治立法等から検討していくのが、本章の論究趣旨であります。

注(4) 加藤良重・少子高齢化社会と自治体の福祉法務7頁～10頁 [北海道町村会 1998年]。

注(1) 吉塚徹「地域福祉の分権化の可能性—介護保険制度導入に関連して—」今村都南雄編著・自治・分権システムの可能性105頁～107頁所収 [敬文堂 2000年]。

## 2. 少子高齢化対策と苦情処理制度（オンブズマン制度の導入の可否）

介護保険制度を含めた少子高齢化対策は市民参加・情報公開が担保されてこそ、十分な福祉サービスが可能となります。しかし、サービスに満足している場合はよいが、それに満足していない者もいます。この場合、福祉サービスはお上からの恩恵であるという措置制度の下では、文句や苦情は出しにくいものです。しかし、介護保険制度の導入以降、福祉サービスの利用者も行政、事業者と対等な関係となり、サービスへの苦情、不満も出しやすい状況にあります。そのような中で、例えば、介護保険事業計画の作成に被保険者の意見を反映するため、公募による市民参加とか、市町村の介護サービスの状況の不透明さをなくすための介護保険特別会計の決算による、住民への情報公開を行う等、福祉サービスへの苦情を減らす試みもなされています。そこで、法律、条例等による苦情処理制度・行政争訟制度について、以下、簡単に整理してみます。

### (1) 介護保険法

介護保険法は、保険者である市町村が行った行政処分に対して不服がある被保険者は、都道府県に設置された介護保険審査会に審査請求を行うことができます（法183条・184条）。審査請求の対象となる処分は、保険給付に関する処分（被保険者証の交付の請求に関する処分及び要介護認定又は要支援認定に関する処分を含む。）又は保険料その他この法律の規定による徴収金（財政安定化基金拠出金、納付金及び第157条第1項に規定する延滞金を除く。）に関する処分です（法183条1項）。介護保険審査会は、都道府県の附属機関で、その合議体の構成委員は、被保険者代表委員（3人）、市町村代表委員（3人）、公益代表委員（3人以上、条例で定める員数）です（法185条）。要介護認定又は要支援認定に係る審査請求事件は、公益代表委員3人からなる合議体が行い、その他の処分については、会長と各代表委員1人の4名です（法189条）。前者の審査請求には、保健・医療・福祉に関する学識経験者から任命される専門委員を置くことができ、審査の専門事項の調査をさせます（法188条）<sup>(2)</sup>。

因みに、鹿児島県のデータによれば、平成12年度は、要介護認定関係15件（取り下げ4件を除く。）、保険料関係5件の20件で、全て裁決済です。平成13年度は、要介護認定関係が15件（取り下げ6件を除く。）で、うち、14件が裁決済です。

### (2) 行政争訟制度（行政不服審査法・行政事件訴訟法）

福祉サービスに不服・不満等がある場合に、行政機関に対して争っていくのが行政不服申立です（行政不服審査法）。上級庁・処分庁に対して不服申立を行う、審査請求・再審査請求・異議申立があります。これに対して、司法機関である裁判所に対して紛争を解決してもらうのが行政訴訟で、抗告訴訟（取消訴訟・不作為の違法確認訴訟・無効等確認訴訟）を中心にいくつかの訴訟形式があります（行政事件訴訟法）。被保険者が不服申立でいくのか、行政訴訟でいくのかは、原則、自由ですが（行訴法8条1項本文・自由選択主義）、審査請求を経由しなければ訴訟を提起できない場合は、例外として、審査請求前置主義となります（行訴法8条1項但書）。前記介護保険審査会への審査請求も審査請求前置主義を採っています。

---

注(2) 介護保険審査会のしくみについては、『介護保険の手引—平成11年版』98頁～100頁（ぎょうせい）が参考となる。

さて、介護保険審査会にしろ、行政争訟制度にしろ欠点があります。まず、前者は、都道府県にのみ設置され、市町村には設置されていない点です。被保険者が不服申立するには遠すぎ、市町村に設置されることが望まれます。後者については、争っても勝つ割合が少なく、時間と費用がかかることです。そこで、被保険者にとって、福祉サービスの苦情等をもっと簡便に、そして、救済率の高い、実効的な苦情処理制度が必要となってきます。その実効的な苦情処理制度として、オンブズマン制度が挙げられる。

### (3) オンブズマン制度

行政処分に苦情・不服がある場合、審査請求以外の制度として、現在、国にはないが、地方の自治体にいくつかの実践例があります。それがオンブズマン制度がです。

#### 1) オンブズマン (ombudsman) とは

オンブズマンの本来の意味は、スウェーデン語の代理人で、最初は国王の代理人でありましたが、やがて、市民の代理人を意味するようになりました。オンブズマンは1809年、スウェーデンにおいて、初めて設置されました。その主要な任務は、裁判所と警察に対する監督でありましたが、やがて、行政機構の複雑化、高度化、および行政の比重の増大とともに、オンブズマンの主要な任務も行政一般に関するものとなりました<sup>(3)</sup>。多賀谷一照教授はオンブズマンの存在理由として、「行政活動を争う正規の仕組みとしての行政訴訟が、十分に救済の実を挙げているとはいえないことにある。このような行政争訟による救済の低さを補い、市民の苦情、不満を取り上げる窓口としての機能をオンブズマンは持ちうるということができ」ることを挙げています<sup>(4)</sup>。

さて、日本において、オンブズマンの概念は多義的ですが、大橋洋一教授はオンブズマンの定義として、「①市民からの苦情の申出に対応して、②行政活動の合法性のみならず妥当性に関しても調査を行い、③当該活動ないしはその活動の基となる制度について改善・是正を勧告することができる、④第三者性を備えたシステムをオンブズマンと呼ぶ」、ことを挙げられています<sup>(5)</sup>。また、オンブズマンの分類も色々ありますが、大橋の分類に則しますと、次のような分類になります。

[分類1] オンブズマン・・・公共オンブズマン・民間オンブズマン、

[分類2] 公共オンブズマン・・・行政オンブズマン・議会オンブズマン、

[分類3] 民間オンブズマン・・・市民オンブズマン・(民間)施設オンブズマン、です。

以上の分類中、分類2より説明します。行政オンブズマンは、(1)ナショナル・オンブズマンとローカル・オンブズマン、(2)総合オンブズマンと部門オンブズマン、(3)本庁型オンブズマンと施設オンブズマンに分類されます。大橋教授は、「行政オンブズマン制度が従来の仕組みと異なる点は、市民一人でも簡単に利用できるために利用状況がよい点、及びオンブズマンの権限が強い点に認められる。さらに、救済率が高い点も着目に値しよう」と述べられています<sup>(6)</sup>。因みに、救済率については、不服申立の認容率が約4%に対

注(3) 小島武司＝外間寛・オンブズマン制度の比較研究13頁～14頁 [中央大学出版部 昭和54年]。

注(4) 多賀谷一照「オンブズマン制度－その理念と運用－」篠原一＝林屋礼二編著・公的オンブズマン 41頁～42頁所収 [信山社 1999年]。

注(5) 大橋洋一・行政法183頁 [有斐閣 2001年]。

注(6) 大橋・前掲書184頁。

して、オンブズマンの認容率は45.5%（埼玉県川越市）、55.6%（埼玉県新座市）とはるかに高いものです。（1）の区分は国か地方であり、（2）の区分は、行政オンブズマンの対象が行政諸対象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であります。（3）は、本庁型オンブズマンはローカル・オンブズマンに設置される行政機関の本庁レベルのものに対して、施設オンブズマンは、施設に設置されたオンブズマン（1992年、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）です。ローカル・オンブズマンの具体例として、都道府県（総合オンブズマン＝沖縄県行政オンブズマン・宮城県県行政オンブズマン・北海道苦情審査委員等、部門オンブズマン＝滋賀県の環境自治を推進する委員会等）と市町村（総合オンブズマン＝川崎市民オンブズマン・鴻巣市オンブズマン・川越市オンブズマン・御殿場市オンブズマン等、部門オンブズマン＝中野区福祉サービス苦情調整委員・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・三鷹市福祉オンブズマン等）がそれぞれ挙げられます<sup>(7)</sup>。

また、議会オンブズマンは外国にはありますが、日本には現在、存在しません。民間オンブズマンについては今回は省略しますが、（民間）施設オンブズマンについてのみ若干言及しておきます。これは、「社会福祉法人が創設した高齢者介護専門施設に、利用者保護システムとして、オンブズマンを創設したもので」、大分県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（1995年8月開設）がその具体例です<sup>(8)</sup>。

## 2) 福祉オンブズマン

前述したように、オンブズマン制度は国では導入されていませんが、国民の苦情処理については、行政監察・行政相談制度のみで、十分に機能しているとはいえません。これに対して、地方の自治体では条例や要綱により、公共オンブズマンである行政オンブズマンを設置して、住民の行政への苦情処理を行っています。前述の総合（一般）オンブズマンの典型例としては、川崎市民オンブズマンが挙げられ、部門（特別・特殊）オンブズマンとしては、中野区福祉オンブズマン等が挙げられます。ここでは、中野区福祉オンブズマンについて検討を行っていきます<sup>(9)</sup>。

①さて、中野区の福祉オンブズマン制度は、1990年10月、全国初の部門（特殊）オンブズマンとして発足しました。同制度の意義・目的は、権利擁護、苦情処理・救済、行政改善の3つですが、オンブズマン制度の機能のうち、行政監視的なものより、特に、区民の権利擁護を目的とするものです。その中野区は、「住民参加の区政」の推進として、23区で初めて広聴課（住民の意見、苦情を受ける専門の課）を設け、積極的に区民の権利を擁護すべく福祉オンブズマン制度を誕生させた訳です<sup>(10)</sup>。中野区がこの制度を導入した理由としては、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り、「高齢化社会の到来により福祉は従来のように一部の人のみにかかわるものではなく、住民全部の日常生活に密接に結びついたものになってきた。その上、福祉行政は、ほとんどが継続的受給関係にあり、内容は対人サービ

注(7) 同・185頁。

注(8) 同・187頁。

注(9) 前川清治・解説と資料川崎市の市民オンブズマン制度85頁以下 [自治体研究社 1991年]。

注(10) 岡田久枝「中野区福祉オンブズマンの活動を通して」篠原一＝林屋礼二編著・公的オンブズマン 159頁～160頁所収 [信山社 1999年]。



スである。このような関係においては毎日の事実行為の積み重ねの中で日々行政（職員・サービス提供者）の違法・不相当な行為に対する苦情は潜在化していつてしまうことになる。そこで、まずどこよりも福祉分野にオンブズマン制度は必要であり有効なのである」という点に集約できます<sup>(11)</sup>。中野区の福祉オンブズマン（福祉サービス苦情調整委員）はその処理状況については、1990年10月～1998年3月までの7年6カ月で、申立件数、累計171件（なお、1998年度は年間24件）で、毎年約22.3件の苦情申立があります。1998年3月末現在の受付処理状況は資料1-2の表3（省略）のとおりです（中野区福祉部福祉計画課福祉オンブズマン室作成）。申立人の性別は、女性125名、男性46名で、女性が男性の3倍となっています。苦情申立の主な事例については、分野別では、高齢福祉関係50件、障害福祉関係46件、生活保護関係28件、保育園関係15件と、継続的な福祉受給関係が多い訳です<sup>(12)</sup>。

②つぎに、昭和63年11月付け、中野区福祉審議会の答申「（東京都）中野区におけるこれからの在宅福祉サービスのシステム化とその具体的供給方式について」の一部を引用すれば、「福祉サービスの利用をめぐる不服や苦情は表面化しにくい、その利用者が高齢者のみの世帯であったり、単身障害者である場合などには不服や苦情を申し立てにくい場合が少なくない。施設入所や年金給付などの法にのっとったサービスの場合には、不服申し立ての方法が明示されている場合があるが、区が行う在宅福祉サービスのほとんどは法にもとづかない行政の裁量行為として実行される。そこに福祉サービス利用上の不服や苦情の妥当性についての判断の難しさが生じ、結果として不服などを表明しにくい条件が拡大する。さらに今後の在宅福祉サービスの拡大を考えると、この点についての何らかの救済措置を講じておくことの必要性が浮かびあがってくる。区では各課ごとにサービスに対する不服や苦情相談を受けているほか、公聴課が区行政全般にわたっての不服や苦情を受け付けているが、区民の立場からすると区行政から独立した第三者機関であることが望ましい場合もある」旨、区長に答申しています<sup>(13)</sup>。また、1991年6月10日付けの中野区福祉オンブズマン（福祉サービス苦情調整委員）による「1990年度福祉サービス苦情申立ての処理状況について」の報告によれば、次のような内容になっています。尚、受付処理状況のデータは、1990年10月1日の同制度の発足から1991年3月31日までです。苦情の申立て件数は18件で、内訳は、是正を求める意見表明が3件、改善等を検討するよう口頭で申し入れを行ったのが10件、区の見解についてオンブズマンから申立人に伝えたのが2件、区の見解について現状ではやむを得ないと判断しオンブズマンから申立人にその旨回答を行ったのが2件、申立人が申立てを取り下げたのが1件です。申立人の性別内訳は、男性6人、女性12人で、申立ての分野別内訳は、生活保護関係1件、老人福祉関係4件、障害福祉関係・保育関係各1件、保険年金関係2件、そして、社会教育関係1件です。事業別では、老人又は障害者に対する家事援助者派遣事業についての苦情が最も多く、18件中4件でありました。条例14条に基づく制度の改善を求める意見の表明は行わなかったとのこと<sup>(14)</sup>。

注(11) 岡田・前掲論文161頁。

注(12) 同・171頁～172頁。

注(13) 前川・前掲書85頁。

注(14) 同・91頁。

以下、苦情申立て（18件）の分野別内訳毎に簡単にその内容を前掲前川氏の資料より、整理してみます。

（A）是正を求める意見表明を行ったもの（条例13条関係：3件）

1. 保育園の保育料についての苦情、2. 老人に対する家事援助者派遣事業に関する苦情、3. 富士見台ケアセンター短期入所サービス事業の苦情。

【1の苦情】（内容）他区から転入した留学生が、他区では保育料が無料であったのに、中野区では仕送りを所得とみなされ保育料を請求されたので、他区と同様に無料にしてほしいというもの。（オンブズマンの対応）区に仕送りを所得とみなす根拠規定が無いことを確認し、保育料を無料とすべき旨の是正を求める意見を行っています。（区の対応）福祉事務所長から保育料算定の是正措置を行い、無料とした旨の報告を受けています。

【2の苦情】（内容）これまで週二回受けてきた家政婦の派遣を、病状好転という区の判断により週一回に減らされることになったが、引き続き週二回派遣してもらいたいというもの。（オンブズマンの対応）申立人の状況を踏まえ、病状が落ち着くまでの間、週二回の派遣を継続するのが妥当であると判断し、この旨意見の表明を行っています。（区の対応）中野区より引き続き週二回派遣することとした旨の報告を受けています。

【3の苦情】（内容）緊急対応のためのショートステイの申請について、満員になっていると断られたが、緊急時対応のためのベットも確保してほしいというもの。（オンブズマンの対応）ケアセンターにおいて、緊急時用のベットとして一床確保するとともに、申込日についても二か月前という現行方式ほか、利用日に近い時期にも対応できる方式を設けるよう是正を求める意見の表明を行っています。（区の対応）区から緊急時対応として少なくとも一人を受け入れることができるよう運用するとともに、申し込みについてもできるだけ利用日に近い日（一週間前から）にも受け付けできるよう改善を図った旨の報告を受けています。

（B）改善等を検討するよう口頭で申入れを行ったもの（10件）

1. 老人又は障害者に対する家事援助者派遣事業についての苦情、2. 身体障害者アパートについての苦情、3. ショートステイ事業についての苦情、4. 障害者福祉住宅についての苦情、5. リフト付自動車貸出事業についての苦情、6. 障害者に対する家庭奉仕員派遣事業についての苦情、7. 車いすガイドヘルパー派遣事業についての苦情、8. 生活保護に関する苦情等。

（C）区の取組みについてオンブズマンから申立人に伝えたもの（2件）

1. 社会教育訪問学校に関する苦情、2. 国民健康保険事業についての苦情。

（D）区の対応について現状ではやむを得ないと判断し、その旨オンブズマンから申立人に回答したもの（2件）

1. 障害者福祉手当（第二種手当）についての苦情、2. リフト付自動車貸出事業又はリフト付き福祉タクシー事業についての苦情。

（E）申立て受付後、申立人が申立てを取り下げたもの（1件）

【国民年金の障害基礎年金給付についての苦情】

以上が中野区の福祉オンブズマンの制度発足1カ年間の苦情申立状況です（(B)～(E)についての本文での詳細は省略します。）<sup>15)</sup>

#### 4 おわりに

本稿の後半部分では、少子高齢化対策と苦情処理制度という検討作業の中で、オンブズマン制度の導入の可否について、中野区等の福祉オンブズマンを中心にその現状を整理してみました。

その検討作業において、少子高齢化対策の一つとしての福祉オンブズマンの有用性が窺知できました。少子高齢化対策は、福祉オンブズマンだけではありませんが、福祉のあり方として、注目に値する施策です<sup>(1)</sup>。

最後に、吉塚徹氏と加藤ひとみ氏の考えを引用して、本稿を締め括りたいと思います。

吉塚氏は、介護保険制度の導入は、市町村の福祉等の行政における分権化の萌芽であり、少子高齢化対策の市民参加・情報公開に寄与すべき契機である、と捉えられています<sup>(2)</sup>。つまり、その流れは、措置制度からの制度改革であり、加藤氏は、「2000年4月の地方分権一括法の施行と介護保険法の施行によって、措置制度54年の歴史にピリオドが打たれ、契約による保険制度として、また、市町村の自治事務として介護保険制度がスタートした意義はきわめて大きい。ようやくにして、住民不在・自治不在の福祉から、住民と自治体による福祉の再構築へ向けた一歩が踏み出されたのであり」、「介護保険の導入をきっか

---

注(1) 同・91頁～94頁。本文では省略した(B)～(E)の苦情申立ての対応について、主なものを整理・引用しておく。(B)改善等を検討するよう口頭で申入れを行ったものについて、【1の苦情】(内容)家政婦紹介所から家政婦が不足しているなどの理由で派遣してもらえなかったというもの。(オンブズマンの対応)これまで東京都が一括契約している団体からの家政婦派遣に加えて、新たに区独自で家政婦紹介所と契約を結び、区民のニーズに応じてほしい旨口頭で申入れを行った。(区の対応)1991年3月、これまでの契約団体に加えて新たに区独自で家政婦紹介所と契約するとともに、現在、申立人には家政婦が派遣されている旨の報告を受けた。【4の苦情】(内容)トイレの警報機と物干しの位置が悪く、また、ベランダにひさしがないので付けてほしいというもの。(オンブズマンの対応)トイレの警報機の位置を利用しやすい位置に変更するよう、また、物干しの位置の変更及びベランダのひさしの設置について、関係者と早急に協議・検討を行うよう口頭で申入れを行った。(区の対応)トイレの警報機と物干しの位置については利用しやすい位置に変更したが、ベランダのひさしについては技術上の難しい問題などもあり、今後の検討課題としたい旨の報告を受けた。等である。次に、(C)区の実施についてオンブズマンから申立人に伝えたものについては、【2の苦情】(内容)国民健康保険証資格喪失の手続の際、区から、葬祭費の支給について説明がなかったため二度手間となったというもの。(オンブズマンの対応)区から事情聴取した結果、今後保険証資格喪失の受付をしたときには必ず葬祭費の申請手続きを知らせること、また、各地域センターに死亡届が提出されたときには葬祭費が支給される旨のちらしを渡すことの二点について、職員に徹底していくとの確認を得たので、この旨を申立人に伝えた。等である。(D)区の対応について現状ではやむを得ないと判断し、その旨オンブズマンから申立人に回答したものは、【1の苦情】(内容)施設入所者にはなぜ障害者福祉手当(第二種手当)を支給しないのか、また、五年前までは受けていたのに、何故打ち切ったのかというもの。(オンブズマンの対応)在宅障害者については、日常生活が著しく困難なため福祉手当が支給されているのに対して、施設入所者については施設における処遇上公費負担されており、在宅障害者との公平性等も考慮してやむを得ないものと判断し、その旨申立人に回答を行った。等である。最後に、(E)申立て受付後、申立人が申立てを取り下げたものとして、国民年金の障害基礎年金給付についての苦情がある。この苦情の内容は、サラリーマンの妻で、国民年金に加入してないときに障害者となったが、障害基礎年金を受給できないかというもので、オンブズマンの対応は、本件が国民年金未加入であるから現行制度では給付要件を満たしていないこと、また、苦情に係る事実が発生してからすでに14年という期間が経過していること等を説明した結果、本人が了解して申立ての取下げを行った、というものが挙げられる。

けに市民が自治に目覚めていった例は全国で見うけられた。それは社会福祉基礎構造改革の課題である。福祉サービスの透明性や利用者と事業者の対等性の確保などを具体化する動きでもあった。このように、「戦後日本の福祉制度を支えてきた基礎構造が転換し、行政処分としての福祉から利用者が自ら選択し決定する福祉へと、福祉はいま大きく変化している。新しい社会福祉法では、地方自治体に地域福祉計画の策定が義務付けられている。自治体は、サービス利用者の自己決定や自律を支えるとともに、保健・医療・福祉の総合マネージャーとしての役割を期待されている。これまで対象者別に縦割りで行われてきた福祉サービスを、地域で共に暮らす観点から再編成していくことが求められる」のである、と述べられています<sup>(3)</sup>。

さらに、吉塚氏は、「自治体は、地域福祉の理念と目的を明確にして、市民参加と情報公開のもとに、地域福祉・保健を計画的に推進する責任を持つことになり、「こうした動きは、社会福祉運営の枠組みを改編し、国と自治体の責務・役割分担を明らかにするものとなっている。そして、自治体においては、地域福祉経営の責任主体として、『市民政府』としての真の分権化を進めて行かねばならない」、締め括っています<sup>(4)</sup>。

注(1) 福祉オンブズマンの事例ではないが、参考事例として以下の事例をみでみる。平成15年2月28日(金)午前10:30より、鹿児島県曾於郡志布志町役場での少子高齢化と自治体に関するヒヤリングで、介護保険行政に関する説明と質疑応答の中から、次のような説明があったので紹介しておく。

志布志町は大隅半島に位置する所で、漁業と農業を中心とした自治体として、大阪と結ばれた大型フェリーの発着港でもある。面積141.59km<sup>2</sup>、人口19,246人(平成11年8月1日現在)の志布志町における苦情・相談の状況は、要介護認定関係(平成12年度・2件、平成13年度・4件)、ケアプランの遅れ、内容等関係(平成12年度・0件、平成13年度・1件)、サービス不足及びサービスの内容関係(平成12年度・0件、平成13年度・1件)、利用者負担関係(平成12年度・3件、平成13年度・0件)、保険料関係(平成12年度・49件、平成13年度・5件)、その他(平成12年度・2件、平成13年度・1件)で、苦情・相談合計件数は、平成12年度が56件、平成13年度が12件で、総合計68件となっている。介護保険が始まった頃が苦情等多かったことが窺知できる。また、県の審査会への同町の町民からの申立件数は、この2年間で5件で、4件が取下げ、1件が申立て認容の裁決を受けたとのことである。志布志町の苦情・相談の実例(志布志町・介護保険等の実態調査に係る資料[平成15年2月28日])によれば、①(内容)要介護更新認定申請の結果、介護度が前よりも下がった。本人の状態は以前とほとんど変わらないのに、なぜ介護度が低くなったのか。(対応)介護サービスの利用実績を調べ、新認定結果で従来どおり介護サービスが利用できなくなる旨を確認。本人の心身状態等についても尋ね、制度説明もしたが、納得されなかったので、審査請求手続きされるようお伝えした。(結果)審査請求手続きは期間(約3か月)がかかるうえ、記入の仕方も複雑で最終的には辞退されました。この審査請求については県にいろいろ改善されるようお願いした。②(内容)同一世帯で同じ介護保険料の所得段階なのに納める介護保険料が異なるのはなぜか。(対応)年金から天引きされる介護保険料は、4・6・8月は前年度の本徴収額を暫定的に差し引くので、前年度の所得段階が夫婦で異なっていれば、納めていただく介護保険料を10月以降調整する必要があるので、異なる場合がでてきますと説明し、理解を求めた。③その他の苦情・相談等・・・生活保護受給者も保険料を払うのか。妻の分も夫の年金から差し引きできないか。介護保険制度の周知に対する広報が不足しているのではないかと。町単独で保険料を減免する考えはないかと等々、が挙げられる。

注(2) 吉塚徹「地域福祉の分権化の可能性―介護保険制度導入に関連して―」今村都南雄編著・自治・分権システムの可能性104頁以下所収[敬文堂 2000年]。

注(3) 加藤ひとみ「福祉政策の再編」松下圭一＝西尾勝＝新藤宗幸(岩波講座)自治体の構想3・政策180頁、189頁、192頁～193頁所収(岩波書店 2002年)。

注(4) 加藤・前掲書25頁。

※ 本稿は、平成14年9月21日(土)の筆者担当の公開講座の原稿に註を付け、説明不足の所は加筆・修正を加えたものである。尚、平成15年2月28日の現地調査の結果の一部も付け加えた。

【平成15年3月25日脱稿】