

スウェーデン社会福祉における権利保障のための取り組み ～審査請求・オンブズマン制度を中心に～

A System to Protect Social Welfare Rights in Sweden:
Focus on Administrative Review and Ombudsmen

木下 武徳
KINOSHITA Takenori

要約

本稿は、スウェーデンの社会福祉における権利保障のための取り組みとして、審査請求とオンブズマンのそれぞれの仕組みとその運用について紹介した上で、日本における社会福祉の権利保障と対比して日本への政策的インプリケーションを導き出そうとするものである。審査請求については、①決定機関に直接申請をして早期の解決を促し、②不服申立てが申請されると執行を遅らせることができ、③裁決は法律の専門家である裁判官と市民参加による参審制が取られている。また、オンブズマンについては、①議会オンブズマンは市民からの苦情に対して調査や問題解決のために議会承認による強力な権限を持ち、②子どもオンブズマンのような特殊オンブズマンが子どもの権利擁護の立場から行政の政策策定に参画したり、市民への情報提供をしている。こうした点が日本の社会福祉の権利保障の仕組みの改善のためにも多いに参考になると考える。

キーワード：スウェーデン、社会福祉、審査請求、オンブズマン

Abstract

This paper introduces the system and operation of administrative review and ombudsmen as a protection of social welfare rights in Sweden. It then draws on the policy implications these systems have for Japan in comparison to the current Japanese system.

Administrative review in Sweden involves (1) direct submission of application to the decision-making public agency for promoting early resolution, (2) delayed enforcement via appeal applications, and (3) citizen participation and decisions with judges, who are legal experts. Concerning the ombudsmen, (1) the parliamentary ombudsman has powerful authority through parliamentary approval to investigate and solve complaints from citizens, and (2) special ombudsmen are given specific tasks, such as the child ombudsman, who participates in policy-making from the standpoint of protecting children's rights and provides information about children's rights to citizens.

This research suggests that these points can be used as references for improving the protection of rights in Japanese social welfare system.

Key words : Sweden, social welfare, administrative review, ombudsman

I. 研究の背景と目的・方法

1. 社会福祉における不服申立ての重要性

本稿は、スウェーデンの社会福祉における不服申立て・権利保障の仕組みについて明らかにし、日本の社会福祉の不服申立て・権利保障のための政策的インプリケーションを引き出そうとするものである。

そもそも社会福祉において不服申立ては、次の4つの理由から極めて重要である。第一に、最も重要なことは、社会福祉は、貧困や障害、病気、高齢、育児等の理由によって、生活困難にある人々、または生活困難に陥ることが想定される人々に対する給付・サービスである。必要な社会福祉が適切に利用できないことは、生活困難をもたらし、さらに放置しておけば、社会からの離脱（例えば、ホームレス状態、家族との絶縁、友人知人の離反など）や命にかかわる問題（例えば、病死や自殺、介護殺人など）につながりかねない。したがって、もし不当・不適切に社会福祉が利用できないときは、利用できるように行政に訴えることが重要である。

第二に、社会福祉の対象者・利用者（以下「利用者」とする）は、障害や病気、学歴の問題等から、利用できる社会福祉制度の仕組みやルール、運用実態、給付内容やサービスの質などについての情報は得ることが困難な場合があり、かつ同様の理由から、その利用の手続きが困難な場合もある。

他方、社会福祉の利用者に直接に対応する職員の社会福祉制度に対する知識や経験の不十分さ、利用者に対する偏見や差別、仕事の多忙さなどから適切な利用の手続きが行えない場合がある。こうした「ワーカー＝クライアント関係」のなかで、社会福祉の適切な利用ができない場合がある（ハッセンフェルド 2009=2011）。したがって、こうした想定される手続き上の問題が発生した場合に、不服申立てによって、是正する機会を設ける必要がある。

第三に、権利保障や社会福祉制度を改善する側面から不服申立てが求められる。1950年の（新）生活保護法の法案作成に携わった小山（1951：645）は、生活保護法で不服申立て制度を位置づけた理由として、生活保護の権利を実質化、明確化するためであったと説明している。また、この不服申立て制度を通して、実際に、生活保護等の社会福祉制度を改善してきた。例えば、生活保護基準の引き上げをもたらした朝日訴訟、生活保護世帯の子どもの高校進学のための「高等学校等就学費」の創設に結びついた中嶋訴訟など「政策形成訴訟としての社会保障裁判」が社会保障の発展に貢献してきた（藤原2017：8-9）。

第四に、社会福祉の準市場化の流れのなかで、福祉サービスを改善する経済的側面からも不服申立てが求められる。1997年の介護保険法を皮切りに、2000年の社会福祉法を経て、日本の社会福祉制度は、措置制度から利用契約制度に変わってきた。利用契約制度は、利用者が事業者・サービスを選択し、その利用料を原則利用者が支払い、行政がその費用の一定額を助成するというものである。そうした競争が機能するには、ハーシュマン（1972=2005）を参考に言えば、利用者の福祉サービスからの離脱（Exit）や発言（Voice）が必要である。離脱とは、不満のある福祉サービスの利用を止めることであるが、福祉サービスが潤沢になれば、利用者は生活やいのちに直

結するため気軽には利用を止めることは難しい。そこで採られる「発言」は福祉サービスの苦情を言って改善を求めること、つまり不服申立てである。

2. 不服申立て～審査請求とオンブズマン

この不服申立ては厳密には審査請求とそれに伴う行政訴訟である。行政不服審査法第1条には以下のように目的が規定されている。「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによつて、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」つまり、国民の権利利益の救済と、行政の適正な運営のために、行政に対する不服申立ての仕組みがある。

なお、同様の機能を果たすものとして、地方自治体によっては、オンブズマン制度が設置されている。オンブズマン制度とは、「高い識見と権威を備えた者が国民の行政に対する苦情を受け付け、中立的な立場からその原因を究明し、是正措置を勧告することにより、簡易迅速に問題を解決する制度」である¹。地方自治体で実施されているオンブズマンには、行政施策全般を扱う「一般オンブズマン」（川崎市、札幌市等）と、福祉制度に限定して実施している「福祉オンブズマン」（中野区、大田区等）などの「特殊オンブズマン」がある。ただし、一般オンブズマンにおいても福祉は重要課題となっている。例えば、2017年度の札幌市のオンブズマンへの苦情申立て状況をみると（表1）、82件の苦情申立てのうち39件（47.6%）が福祉関係であった。

表1 札幌市のオンブズマン制度の分野別苦情申立て状況（2017.4.1～2018.3.31受付分）

分野	内容	件数	割合
福祉	生活保護（19）、障がい者福祉（6）、母子・児童福祉、国保（5）、年金、高齢者福祉（2）、保育など	39	47.6
観光・文化・教育	イベント・観光・文化・スポーツ	8	9.8
土木・建築	道路、雪対策・除排雪、建築指導 市街地整備など	4	4.9
環境	自然・公園・河川、ごみ・リサイクル・清掃、動物、騒音・公害など	4	4.9
税・財産	市税、契約管理など	10	12.2
その他	保健・衛生、市営住宅、戸籍、産業経済、病院、防災・消防、公共交通など	17	20.7
	合計	82	100

注）内容の具体的な分野の件数は出典のp.7の数値を参照して記載
出典）札幌市オンブズマン室（2018）『平成29年度活動状況報告書』p.8

3. 本研究の目的と方法

ところで、このオンブズマン制度発祥の地は、福祉国家の代表国スウェーデンである。福祉国家であるからこそ、なおさら行政に対する苦情には敏感なのかもしれない。逆にいえば、こうした市民の苦情に敏感に対応し、権利を保障しようとするからこそ、福祉国家となるのではないだ

ろうか。

発祥の地のスウェーデンのオンブズマン制度の研究は潮見(1979)など古くからいくつかの研究がある²。中核となる「議会オンブズマン」の動向、差別問題に関する「平等オンブズマン」等についてはいくつか先行研究はある(福島2012:12-13等)。しかし、「子どもオンブズマン」についても研究は少ない。また、スウェーデンの審査請求についての研究は、行政法典の解釈研究の翻訳(ラーグネマルム1992)はあるが、審査請求そのものの研究は筆者の管見の限りではないようである。例えば、審査請求について国際比較研究をした行政管理センター(2011)でも、他国は審査請求制度であるが、スウェーデンはオンブズマン制度が取り上げられている(平松2011)。それだけスウェーデンのオンブズマン制度は注目される証左だとは言えるが、審査請求とオンブズマン制度の両方を対比して分析した研究はないようである。

そこで、本稿では、スウェーデンの審査請求とオンブズマン制度、特に「議会オンブズマン」の近年の動向と「子どもオンブズマン」を取り上げ、これらが実際にどのように実施されているのかを明らかにしたい。その上で、日本の社会福祉についての行政手続き上の問題を解決するための政策的インプリケーションを引き出したい。

研究方法としては、スウェーデンの審査請求とオンブズマン制度に関する文献研究と、2018年9月6日～10日に実施したスウェーデンの議会オンブズマンおよび子どもオンブズマン事務所職員、A市高齢者福祉事務所の職員へのインタビュー調査などを基に、スウェーデンの審査請求とオンブズマン制度の取り組みを明らかにする。それを踏まえて、最後に、日本の審査請求やオンブズマン制度への政策的インプリケーションについて考えたい。

Ⅱ. スウェーデンの審査請求

1. 審査請求の仕組み

まず、スウェーデンの審査請求の仕組みについてみてみよう。審査請求については、1986年スウェーデン行政法典(Förvaltningslag: Administrative Procedure Act)の第21条以降で、要約すると以下のように規定されている(ラーグネマルム1992=1995:183-186)。

21条: 公的機関の決定が当事者に不利益であり、かつ不服申立ができるときは、不服申立ての方法を通知しなければならない。

22条: 不服申立ては書面でする。

23条: 書面は決定を行った機関に提出する。書面は告知を知らされた日から3週間以内にその機関に到達しなければならない(23条)

24条: 公的機関が期間内に書面が提出されたか審査する。遅延した場合は却下しなければならない。ただし、機関が誤った情報を与えた時、決定した機関ではなく不服申立てを審査する機関に書面が提出された時を除く。

25条: 公的機関は審査機関にその書面と関連する書類を送付しなければならない。

26条：決定に誤りがあることが明らかの場合、公的機関はそれを訂正できる。

27条：公的機関は、第1審としてした決定が新たな事情またはその他の理由に基づき明らかに不当であると認める場合、決定を変更しなければならない。

28条：申立人が求める通りに決定を機関が変更した場合は、その不服申立ては消滅する。

29条：審査する機関は、当該決定を当分の間効力を有しない旨定めることができる。

およそ基本的な仕組みは日本と同様であるが、いくつか異なっている部分もある。ここではその異なる3点について指摘しておきたい。第一に、審査請求の期間が日本では基本的には3ヶ月となっているが、スウェーデンでは3週間とかなり短い。第二に、申請書類について、日本では上級官庁、例えば、決定機関となった市町村の不服申し立ては都道府県に申請することになっているが、スウェーデンではその決定機関に対して不服申し立てを申請する。そうすることによって、決定機関が誤りについて気づき、申立人の通り変更された場合は、不服申し立ては消滅する。これはより迅速な苦情解決を図るためだと考えられる。第三に、審査機関は決定機関の決定を一定の間、効力をもたないものにできる。例えば、介護サービスの提供を中止する決定をした場合、その決定が間違っていたら利用者にとっては取り返しのつかない不利益を被ることになる。そのため、その決定が正しいか確認するまでは給付が継続される可能性がある。このような仕組みは日本にはなく、より生活者の視点に立った仕組みになっているといえる。

2. A市B地区高齢者ケアマネジャーへのインタビュー調査

さて、審査請求は実際にはどのように行われているのか、その実態を知るべく、スウェーデンにあるA市B地区にある福祉事務所で高齢者のケアマネジャー（Biståndshandläggare）のC氏にインタビューを実施した（2018年9月10日午後）。この福祉事務所では、65歳以上の高齢者への介護サービスの提供のために12人の職員が働いている。具体的な福祉サービスとしては、ホームサービス、病人施設、精神障害への対応、デイサービス（主に認知症のダイアクティビティ）、サービスホーム、家族支援、社会的デイ活動（孤立問題対策）などであり、その利用申請の受付、ニーズアセスメント、サービスの決定を担っている（その決定は「B地区社会委員会」という公的機関の決定となる）³。

この業務のなかで、福祉サービスの利用の可否についての決定通知を本人に送ることになる。それに不服があれば、3週間以内に不服申し立てができる。不服となる場合の不服の内容は施設入所のためのニーズアセスメントに対する不満が多いという。不服申し立ての申請は本人しかできず、家族の申請も認められていない。ただし、多くの場合は、家族が書面作成の支援をして本人がサインをして提出することが多いという。一人暮らしで書けない場合は対応する職員がその作成のサポートをする。

不服申し立ての申請書が届くと、まず担当職員（C氏）が、その地区の議員も参加する社会委員会（決定機関）の会議にかける。不服が正当であれば、決定を取り下げたり、変更を行う。もし

その不服が不当であれば、担当職員が手続きをした上で、地方行政裁判所に書類を持っていくことになる。なお、2018年の地方行政裁判所の取扱件数は合計で16万6,854件であるが、そのうち社会保険関係が1万8,636件(全体の11.2%)、社会サービス法関係が2万7,950件(16.8%)となっている(Sveriges Domstolar 2019: 27)。

さて、地方行政裁判所は、行政問題を扱う裁判所である。また、その判決については、一人の裁判官と、一般市民から選ばれた3人の参審員(nämndeman)によって判決をする仕組みとなっている。このように、裁判への市民参加の仕組みを「参審制」という。参審員は4年任期で市議会より選任される。参審員は裁判官と審議をし、判決を出すことになっている⁴。

ただし、高齢者介護の利用について、行政裁判所まで行くことはほとんどなく、30年以上高齢者介護で働いているC氏もこれまで1回しか行政裁判所につながっていないという。なお、行政裁判所で申立人の不服が認容された場合、担当職員(Cさん)から控訴もできる。また、裁判官と参審員の意見が合わない場合も、裁判官は上告することができる。そのときは、行政高等裁判所に持ち込まれることになる。それでも不服がある場合は、行政最高裁判所での判決を期待することになる。

Ⅲ. スウェーデンのオンブズマン制度

次に、オンブズマン制度について検討してみよう。スウェーデンのオンブズマンというと、一般には、国会において承認され、市民の個別の苦情解決などに大きな権限を持つ「議会オンブズマン」をいう。一方、議会オンブズマン以外にも、政府(Ministry of Social Affair)が所管する分野別の行政オンブズマンとして、差別を扱う「平等オンブズマン」、子どもの問題を扱う「子どもオンブズマン」がある。主な役割としては、①関連法の執行の監視、②条約にある権利遵守の監視、③苦情対応の当事者の代理人等である。

議会オンブズマンについては、多くの先行研究(内藤・遠藤2014、井樋2014a, b、坂田2010、川野2015等)があるので、その説明については概略にとどめ、近年の活動状況について確認しておきたい。その上で、子どもオンブズマンを取り上げて検討をしたい。

1. 議会オンブズマン

1) 議会オンブズマンの概要

まず、「議会オンブズマン」(Justitieombudsmannen: JO)は、憲法に規定されて1809年に設置された、長い歴史を持つ制度である。4名いるオンブズマンは、国会により任命される。彼らは最高裁判事レベルの法律家であり、6年の任期制となっている。主な業務は、国・地方自治体の公的機関が法令を遵守し、義務を履行しているか監視することある。具体的には、①市民から公的機関の苦情申立に関する調査(国会、国会議員、大臣、企業等は対象外)、②各オンブズマン独自の職権に基づく調査(報道等に基づき調査)、③監察(Inspection: 公的機関の調査であり、例えば刑務所等の現地に出向き調査を実施)を行う。

オンブズマンの権限は次のような特別な権限を持っている。①秘密法の閲覧制限のある文書も含めすべての文書の調査権限、②公的機関・職員はオンブズマンが要求する文書・情報の提供義務（提供しない場合の罰則規定あり）、③公務員の職務義務不履行・違法行為に対する公務員の訴追である。これらの権限を行使して苦情解決などの問題解決にあたるのである⁵。

2) 議会オンブズマン担当者へのインタビュー調査結果

その議会オンブズマンの主任法律アドバイザーおよび事務局職員に対して、その具体的な運用や課題についてインタビュー調査を行なった（2018年9月10日）。4名のオンブズマンには、それぞれに2名の上級調査員、5～7人の調査員、2名の秘書がおり、議会オンブズマン事務局全体で合計70程の職員がいる。2017/2018年度（2017年7月1日から2018年6月30日）の苦情申立ては8,564件に及ぶ。その相談方法としては、メールによるものが多いという。オンブズマンについては、子どものころに学校でも教育され、メディアやツイッターもあり、広く知られている。

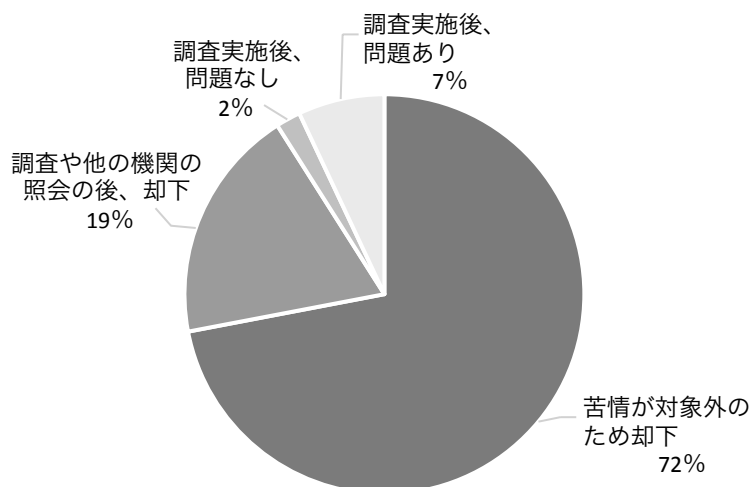
しかし、議会オンブズマンがどのような問題を扱うかはしっかり市民には理解されておらず、対象ではない苦情も多く、却下されるものが多い。2人の法律家が相談内容を読んで問題を精査している。しかし、相談の多くは対象ではないと却下している。相談件数に対して職員が極めて少なく、全ての苦情を調査することは困難だという。その後、調査して問題ではない場合と、批判する（改善を求める）場合とがある。原則、現地調査はせず、当該機関と文書のやり取りで調査する。ただし、それでは情報不足で、詳細な調査が難しいこともある。

図1によれば、先の8,564件の苦情のうち、苦情内容が対象外のため却下されるものが72%を占め、調査や他の機関への照会のうえ却下となったものが19%となっており、90%が実質却下となっている。また、調査を実施したが行政の対応に問題がなかったのが2%、調査の結果、行政の対応に問題があったのが7%であった。

また、表1は、2017/2018年度の苦情を分野別に整理したもので、最も多い苦情を抜粋したものである。この表をみると、社会サービスが最も多く16.6%を占め、次に、警察が11.7%、さらに、刑務所・保護観察が9.7%で、その次には社会保険が8.6%を占めている。このように議会オンブズマンの苦情としても社会福祉の分野の苦情は大きな割合を占めていることがわかる。

さらに、表2より、2017/2018年度の最も多いオンブズマンの批判（問題点の指摘があったもの）を見ると、公文書アクセスが最も多く92件（苦情に対する割合は18%）を占めており、次いで、社会サービスが90件（6%）、刑務所・保護観察が78件（9%）、社会保険が53件（7%）と続いた。社会福祉の分野では、オンブズマンにより批判（行政に問題ありと）された割合も相対的に高いことがわかる。

図1 2017/2018年度の苦情（8,564件）への対応の内訳



出典) Parliamentary Ombudsmen (2018 : 82)

表1 2017/2018年度の苦情の分野：最も多い苦情から抜粋

対象分野	苦情件数	苦情全体（8,564件）に占める割合 (%)
社会サービス	1,425	16.6
警察	1,000	11.7
刑務所・保護観察	829	9.7
社会保険	739	8.6
移住	620	7.2
公文書アクセス	502	5.9
教育	344	4.0
裁判	343	4.0
保健・医療ケア	327	3.8

出典) Parliamentary Ombudsmen (2018 : 83)

表2 2017/2018年度の最も多いオンブズマンの批判（問題点の指摘があったもの）

対象分野	批判件数	苦情に占める割合 (%)
公文書アクセス	92	18
社会サービス	90	6
刑務所・保護観察	78	9
社会保険	53	7
強制執行（差押等）	48	19
計画及び建設	33	15
警察	19	2
教育	17	7
保健・医療ケア	14	4

出典) Parliamentary Ombudsmen (2018 : 84)

図2 議会オンブズマン事務所の入り口



出典) 筆者撮影

2. 子どもオンブズマン

次に、1993年に設立された子どもオンブズマン（Barnombudsmannen）について検討したい⁶。子どもオンブズマンの設置の目的は、国連の子どもの権利条約の実現のためである。そのための具体的な活動として、①権利条約の実現に向けた国内法改正のための調査・分析・勧告、②公的機関・企業・市民への情報提供、③直接聞いた子どもの声を政治家等に届けることである。原則、個別の案件の調査や裁決を行わない。子どもから相談があったら、その子どもの住む地域のソーシャルワーカーや学校、民間団体に連絡をとり、そこで解決してもらうことになる。

筆者が行なった子どもオンブズマンの事務局長に対するインタビュー調査（2018年9月7日）では、子どもオンブズマンは、子どもに関する法制度の問題を明らかにして、法制度の改正に取り組むこと、子どもの声を直接に為政者に届けること、一般社会に子どもの抱える問題を明らかにすることを目指しているという。

子どもオンブズマンの職員は28人（パートを含む）である。組織としては、3部門（Unit）に分かれ、①管理部（Administration Unit）、②コミュニケーション部（Communication Unit）、③事業・調査部（Program and Research Unit）に別れている。事業・調査部を通じて、ソーシャルワーカー・弁護士による支援・サポートをおこなっている。プロジェクトを設置し、子どもの様子が社会に伝わるようにするために、Websiteで児童虐待やその他の重要な統計をまとめて提示している。

子どもの一番大きな問題は、現在増加している移民の子どもたちの教育やトラウマ、貧困、差別の問題である。スウェーデンはヨーロッパのなかでは均質な傾向のある人口構成であったが、移民や難民が増加し、多様な文化をどう受け入れるのかなどの問題が大きくなってきている。子どもの相談は、父が携帯をとったという問題から、性的虐待まで幅が広く、これらの相談があっ

たら、基礎自治体であるコミューンのソーシャルワーカーに連絡する。子どもオンブズマンやその職員は原則、個別の支援のために事務所の外に出ることはない。2017年には、1,006件の問題が寄せられ、40件は社会サービス機関に連絡をした。行政機関に対して子どものための意見表明を80件分実施した。

図3 子どもオンブズマン事務所の入り口



出典) 筆者撮影

3. 地方自治体におけるオンブズマン

これまで国レベルのオンブズマンについて見てきたが、オンブズマンが設置されている地方自治体もある。スウェーデンの首都であるストックホルム市には、子どもオンブズマン (Barnombudsmannen)、障害者オンブズマン (funktionshindर्सombudsmannen)、高齢者オンブズマン (Äldreombudsmannen) の3つのオンブズマンが設置されている⁷。第一に、子どもオンブズマンの役割は、①国連の子どもの権利条約に従って子どもの権利のために取り組むこと、②市政で子どもの権利に注意を払い、子どもの権利がどう守られているか評価すること、③市の全ての活動で子どもの権利に関する知識を提供することである。第二に、障害者オンブズマンの役割は、国連の障害者権利条約に基づき、障害者が平等に社会参加できるよう取り組むことである。第三に、高齢者オンブズマンの役割は、①高齢者のより良い環境条件を確保し、高齢者の全ての活動で権利保障の支援をすること、②高齢者のニーズについての知識を提供することである。

国レベルの子どもオンブズマンと同様、個別の苦情申立てについて苦情解決はできないが、主に市の計画策定に参加してそれぞれの立場から権利擁護に取り組んだり、市民からの相談に対応している。

Ⅳ. 結論：日本へのインプリケーション

これまで、スウェーデンの審査請求とオンブズマンについて見てきた。最後に、スウェーデンの取り組みから見いだせる政策的インプリケーションとして考察しておきたい。

1. 不服申立て制度からのインプリケーション

まず、不服申立て制度からのインプリケーションとしては、Ⅱで述べたことと重なる部分もあるが、以下の3点が挙げられる。第一に、大変興味深い点は、決定機関に不服申立ての申請をすることである。日本では直接決定機関に申請すると、そこで隠蔽されたり、「紛失」されたりするという理由で実現できないと思われる。公文書管理が厳格で公的機関への信頼が高いスウェーデンであるからこそできる方法かもしれない。しかし、そのおかげで、決定機関がその誤りに気付いて迅速な修正することができ、また、決定機関も審査のための事務を軽減でき、利用者および公的機関双方にメリットがある。

第二に、不服申立てが提出されると公的機関の執行を遅らせることができる。先述のとおり、公的機関の誤った決定による市民の不利益を防止、緩和することができる。アメリカでも、不服申立てがなされると、行政決定の執行を裁決ができるまで延期できる（木下2018）。しかし、日本では、例えば、生活保護が行政によって廃止された場合、不服申立てをしてもその決定は延期されることはない。したがって、日本では不服申立てをして行政の誤りが判明しても、申立人は一定期間不利益に甘んじなければならない。これは改善される必要があるだろう。

第三に、行政裁判所では参審制が取られており、その決定に、裁判官とともに、市民が参加していることである。日本では、近年審査会が導入されたため、弁護士などの参加も広がってきてはいるが、多くの場合、一般の公務員が審査請求の対応をしている。日本の場合は、法律の専門性も、一般市民の感覚も担保されておらず、いわゆる「お役所的な」対応に終わってしまう可能性が高いのではないだろうか。スウェーデンのように、法律の専門家や市民感覚を取り入れる努力が求められよう。

2. オンブズマン制度からのインプリケーション

次に、オンブズマン制度からのインプリケーションとしては、以下の2点が挙げられる。第一に、議会オンブズマンは、苦情解決のために非常に大きな権限を有している。それは、国会という国の最高決定機関からの承認を得ていることにもよる。ラーグネマルム（1992=1995）などの法律の専門書を見ても、スウェーデンでは、議会オンブズマンの意見は、最高裁判決と同様な扱われ方をしており、その意見書の持つ影響力の大きさがわかる。日本には議会オンブズマンのような国レベルのオンブズマン制度はなく、また、一部地方自治体で実施されているオンブズマンはそれほどの権限や影響力はない。

しかし、日本では裁判でもその他行政の決定においても、中立的・第三者的な判断をすることが難しい国であるので、こうした外部の客観性に基づいた判断をすることが期待されるオンブズマン制度の必要性はより高いと考えられる。

第二に、子どもや障害者、高齢者など特定分野の法制度の改善や市民への情報提供などを狙いとしたオンブズマンの存在である。スウェーデンの議会オンブズマンの主な役割は個別の市民の苦情解決である。日本の地方自治体で導入されているオンブズマン制度も同様である。しかし、

スウェーデンには、子どもオンブズマンに見られるように、子どもらの権利を保障するためのオンブズマンが、政策形成に関わりながら、子どもらの権利擁護をしている。こうした機能は、日本のオンブズマン制度にはないようである⁸。苦情解決をするオンブズマンが担うかどうかは検討の余地があるが、こうした権利擁護型のオンブズマンの導入が、実質的に行政内部の計画や政策・施策づくりを通じて、いわば行政上の問題が起こらないよう予防することにもつながるだろう。もちろん、日本では、オンブズマン制度が普及しているわけではないので、まずはそこから始める必要がある。

以上がスウェーデンの審査請求とオンブズマン制度から得る政策的インプリケーションである。スウェーデンと日本では、社会福祉制度だけでなく、生活スタイルから行政組織そのものも大きな違いがある。そのため、全く参考にならないと言われることもある。しかし、こうして具体的にスウェーデンの審査請求の仕組みやオンブズマン制度をみると、日本の同様の制度の改善のためのポイントが見えてくる。この分析が、日本の不服申立て制度の改善、および社会福祉制度の利用者の権利保障につながることを期待する。なお、本研究では、まだスウェーデンおよび日本の不服申立て制度の実態についての把握が不十分な点も多い。今後、これらの精緻化に取り組んでいきたい。

【謝辞】

本調査にご協力をいただいたB区高齢者福祉担当職員、議会オンブズマン担当者、児童オンブズマン担当者、ストックホルム大学のSven Hessle教授等ご協力いただいた方に感謝申し上げます。

本研究は日本地域福祉学会第33回大会の研究発表（2019年6月9日）を発展させたものです。また、JSPS科研費（課題番号15K03942）の助成を受けたものです。関係者の皆様には重ねて感謝申し上げます。

¹ 総務省HP「行政苦情救済推進会議」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/kujyousuisin.html

² 他にも例えば、小島・外間編（1979）、ローワット（1972=1989）などがある。特に、近年のものについては、7年前のものであるが平松（2012）は制度の説明が詳しい。

³ 高齢者介護の行政責任や利用手続きについては、高田（2015:120-122）が詳しい。

⁴ アメリカの陪審制は専門裁判官が判決に加わらないで市民だけで判決をする仕組みである。日本の裁判員制は事件ごとに裁判員が市民から選ばれる。スウェーデンの参審制の歴史は1000年以上と言われているが、参審制には裁判官の権力集中を緩和し、裁判の民主化を進める役割等がある。詳しくは、ディーセン（2005）を参照されたい。

⁵ ここでは主に、訪問時にいただいた資料およびParliamentary Ombudsmen（2018）、内藤・遠藤（2014）、井樋（2014a,b）、坂田（2010）、川野（2015）等を参考にした。

⁶ 子どもオンブズマンの設立経緯や活動内容などの概要については、平松（2011:176-183）が詳しい。

⁷ Stockholms Stad (2019)

⁸ なお、東京都の国立市では、2017年度に子どもの人権オンブズマンを設置し、子どもからの相談に対応したり、子どもの権利の啓発を行っている（国立市2018）。

【参考文献】

Parliamentary Ombudsmen (2018) *Annual report 2017/18: Summary in English*

<https://www.jo.se/en/About-JO/Annual-reports/> (2019年8月27日)

Sveriges Domstolar (2019) *Court statistics 2018*. Official statistics of Sweden

<http://www.domstol.se/Ladda-ner-bestall/Statistik/> (2019年8月27日)

Stockholms Stad (2019) Ombudsmän, <https://stad.stockholm/sa-arbetar-staden/ombudsman/> (2019年8月27日)

井樋三枝子 (2014) 「スウェーデンの議会オンブズマン」『外国の立法』国立国会図書館、259号、pp.195-200。

川野秀之 (2015) 「北欧のオンブズマン制度」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン—行政相談と行政苦情救済』第一法規、pp.136-147

木下武徳 (2018) 「アメリカにおける法的支援と公的扶—法的支援法人と Legal Services NYC」『コミュニティ福祉学部紀要』20号、pp.59-75。

行政管理センター (2011) 『行政不服申立制度・苦情処理制度に関する調査研究報告書』

http://www.soumu.go.jp/main_content/000292969.pdf (2019年8月27日)

国立市 (2018) 『国立市総合オンブズマン 平成29年度年次報告書』

<http://www.city.kunitachi.tokyo.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/75/29nenjihoukokuzentaiban.pdf> (2019年8月27日)

小島武司・外間寛共編 (1979) 『オムブズマン制度の比較研究』中央大学出版部

小山進次郎 (1951) 『増補改訂 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会、2004年復刻版

坂田仁 (2010) 「スウェーデンの議会オンブズマンについて—オンブズマン年次報告書をてがかりに」『人間科学論究』常磐大学、18号、pp.1-11

潮見憲三郎 (1979) 『スエーデンのオンブズマン』核心評論社

高田清恵 (2015) 「社会福祉サービスにおける利用者による選択と公的責任—スウェーデンにおける自由選択システム法を手がかりに」『琉大法学』93号、pp.113-135

ディーセン、クリスチャン著・松澤伸 訳 (2005) 「スウェーデンの参審制—スウェーデンにおける断絶のない、また、断絶のできない素人裁判官の伝統」『早稲田法学』81 (1)、pp.189-204 = Christian Diesen “The Unbroken and Unbreakable Tradition of Lay Judges in Sweden”.

内藤亜美・遠藤敦夫 (2014) 「オランダ、英国及びスウェーデンにおけるオンブズマン制度—海外派遣報告①—」『立法と調査』、352号、参議院事務局企画調整室、https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140501089.pdf (2019年8月27日)

ハッセンフェルド、イースケル著・木下武徳訳 (2009=2011) 「ワーカー—クライアント関係：実践における社会政策」『北星論集』（社会福祉学部）第48号、pp.149-171 = Yeheskel Hasenfeld (2009) “Worker - Client Relations: Social

- Policy in Practice”, In Yeheskel Hasenfeld (ed.) *Human Services As Complex Organizations*, Sage, pp.405-425.
- ハーシュマン、アルバート著・矢野修一訳 (2005) 『離脱・発言・忠誠 —企業・組織・国家における衰退への反応—』ミネルヴァ書房。= Albert O. Hirschman (1972) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.
- 平松毅 (2012) 『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂
- 平松毅 (2011) 「スウェーデンにおける苦情処理と行政不服審査」行政管理センター (2011) pp.107-122
- 藤原精吾 (2017) 「社会保障裁判の展開と権利としての社会保障」井上英夫・藤原精吾・鈴木勉・井上義治・井口克郎『社会保障レヴォリューション：いのちの砦・社会保障裁判』高菅出版、pp.3-13
- 吉永純 (2011) 『生活保護の争点 —審査請求、行政運用、制度改革をめぐる—』高菅出版
- ラーゲネマルム、ハンス著・萩原金美 訳 (1992=1995) 『スウェーデン行政手続・訴訟法概説 —福祉国家における行政と法的正義』信山社出版 = Hans Ragnemalm (1992) *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Juristförlaget.
- 福島淑彦 (2012) 「スウェーデン」労働政策研究・研修機構 (2012) 『諸外国における職務評価を通じた均等賃金促進の取り組みに関する調査』<https://www.jil.go.jp/institute/siryō/2012/documents/0103.pdf> (2019年8月27日)
- ローワット, D.C. 著・川野秀之監訳 (1972=1989) 『世界のオンブズマン構想』早稲田大学出版部 = Donald C. Rowat (1973) *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, McClelland and Stewart.