

# 市民オンブズマン活動について

——市民オンブズマン兵庫での経験を通して——

森池 豊武

はじめに

- 一 オンブズマン (Ombudsman) の特質
- 二 日本における市民オンブズマン活動
- 三 市民オンブズマン兵庫
- 四 一万人住民監査請求運動
- 五 「官官接待」の構図
- 六 監査制度の問題点
- 七 市民オンブズマン活動の今後

## はじめに

本日は、大阪経済法科大学の学術交流研究会の場で、私の拙い話を聞いていただける機会を設けていただきましたことに心より感謝申し上げます。私は、本学で法律学特殊講義C・Dと基礎演習を担当させていただいております。法律学特殊講義Cでは「体罰社会と法」をテーマとして、法律で禁止されている学校体罰が日本中のほとんどの学校でなぜ行われ続けられているのか、その構造的要因を明らかにする講義を担当しています。法律学特殊講義Dでは、「市場・法・倫理」をテーマに、日本における市場経済の最大の問題点として倫理の欠如を取り上げ、不祥事が多発し底無し状況下にある日本経済をどのようにすれば再生できるのかを法的、倫理的側面から探究したいと考えています。

本学法学部の非専任講師として講義を担当する以外に、一九九六年一月二四日に発足した「市民オンブズマン兵庫」の代表世話人をさせていただいております。その僅かな経験から、今日話題に上ることの多い市民オンブズマンの活動について、若干述べさせていただきます。

私たち「市民オンブズマン兵庫」は発足にあたって次のように宣言しております。

◇今日ほど、政治や行政に対する国民の不信感がたがまっている時はありません。「薬害エイズ問題」や「福祉施設建設にまつわる汚職」等に見られる厚生省の犯罪的行為、「住専の不良債権問題」における大蔵省と金融機関のでたらめさ、「阪神・淡路大震災の被災者救済」をいたずらに放置し続ける政治の無責任さ、地方行政における「官官接待」や「カラ出張」どれをとっても国民の願いを踏みにじることはかりです。

◇市民の要望には耳を貸さずにひたすら暴走し続ける政治や行政、「知らしむべからず、よらしむべし」と一切の情報を独占し、市民を排除した密室で一部政治家と官僚が既得権益集団の利害を代弁し、自己の組織的利益のみを守る「政・官・業の利権構造」はこの国に蔓延し、国家レベル・地方レベルで国民や市民を排除した閉鎖システムを作り上げてきました。しかし、今日、その癒着した構造の破綻・限界はだれの目にも明らかになっています。

◇わたしたちは、嘗々と働き、納めた税金を食い物にされるだけの善良な納税者の地位に甘んじてはなりません。わたしたちは、この国の主権者であり、政治は「国民の生命・健康・財産・人権」を守るためにこそ存在し、公務員は「全体の奉仕者であり、一部の奉仕者ではないこと」を思い起こさねばなりません。

◇閉ざされたシステムに自浄能力はありません。一人一人の市民が政治や行政に関心を持ち、不断に監視していくことが求められています。わたしたちは、政治や行政を変えて行かなければならないとのそれぞれの思いを持ってここに集まりました。「市民による行政の恒常的な監視」が、市民オンブズマンの活動が、政治や行政のあり方を正していく上で、何よりも有効であると確信し、市民オンブズマン兵庫を発足させることになりました。

◇オンブズマン活動は、市民のだけれどもそれぞれの関心とそれぞれのやり方で参加できる開かれた市民運動です。私たちの運動に、県民の皆様のご理解とご支援をいただきたいと願っております。市民オンブズマン兵庫は、全国の市民オンブズマンと手を携え、しなやかで、したたかで、ねばり強い運動を展開し、県内全域にわたるネットワークを作り上げ、政治や行政の健全化と市民の権利実現のために奮闘することをここに宣言します。

一九九六年一月二四日 市民オンブズマン兵庫発足の集い参加者一同

## 一 オンブズマン (Ombudsman) の特質

今日、マスコミを通じて市民権を獲得しつつあるオンブズマン (Ombudsman) とは、ご承知のとおり、もともとスウェーデン語で「代理人・代弁人」という意味で、一七一三年にスウェーデン国王カール十二世が「役人と裁判官が王の命令を忠実に守っているか監視させる」ための「王の代理人」制度〔後に「大法官」と呼ばれる〕を創設したことに端を発していると言われております。スウェーデンのオンブズマン制度の骨組みは、「法の支配」という価値体系の土台の上に築かれています。それは、法を作り、法を執行し、法が正しく行われることを保障する仕組みのすべてが、「人民が法の主」という論理で貫かれていることを意味します。「法の支配」という思想が、ヴァイキング時代からの伝統と習慣の中で育まれてきました。「法の支配」とは、王も兵士も役人も農民も同じ法を守ることを意味します。ヴァイキング時代の百人村落集会 (ヘラード) においても、開会冒頭、その地域の掟を読み上げるラーグマン (「法の人」) の役柄は極めて重要でした。王は「法を守る」といって王位に就きます。「王の誓い」という慣習に、スウェーデン人は特に固執したと言われています。王は誓う「法による裁きと決定なくしては決して国民の生命や肢体を損なわない。また、法によらなければ何人からも財物を奪うことはしない。・・・」そして、スウェーデン人はこの誓いにもとづき、いつでも王または王の代理人に直訴し、決して泣き寝入りはしなかったのです。

一九世紀始めに、新しい「議会の代理人」職制がつけられ「国会オンブズマン」と呼ばれました。その後、各州・郡・市の「議会オンブズマン」が整備され、現代のオンブズマン概念の中核を形成してきました。二〇世紀になると、「議会オンブズマン」モデルから「特定分野のオンブズマン」「消費者オンブズマン・福祉オンブズマン・子どものた

めのオンブズマン等」が枝分かれしてきました。さらに、憲法や法律にもとづくこれらのオンブズマン制度とは別に、法律とは無関係な民間オンブズマンが労働組合や個別の企業の「規約」にもとづいてつくられてきました。さらに、法律とも団体規約とも無関係な「草の根」オンブズマン運動が、各国で生まれてきました。市民個人や市民グループが、手弁当で、良心と世論の支持だけに支えられて「行政や政治の恒常的監視活動」を始めるようになってきました。これらの多様なオンブズマン活動のすべてにわたってお話しする能力も時間もありませんので、潮見憲三郎さんの『オンブズマンとは何か』（講談社、一九九六年）に従って、オンブズマンに共通する八つの特色を挙げてみることにします。

①法を基準として判断する。その意味するところは、スウェーデンの国会オンブズマン長官ウルフ・ルンドヴィク判事の言葉「オンブズマンは合法と道理の見張り番である」に集約されています。つまり、*legality* Ⅱ法にかなっていること、*equity* Ⅱ道理にかなっていることの両方が必要なのです。

②弱者側を代理する。社会的な力の差があるとき、その弱者側の代理人になることによって、強者・弱者のバランスを補正する。その意味で「弱者サイドに立つ」のがオンブズマンである。

③市民みんなの代理人。弱者の味方であるといっても、オンブズマンの効果は、弱者全体のものであって、特定の一人の弱者のためのものではありません。スウェーデンの国会オンブズマンの場合、市民からの申し立てで、取り上げられるのが約六割、言い分が通るのは一割弱と言われています。逆に苦情がなくても、市民みんなにかかわる権力当局側の違法・不当があれば、自ら判断して動きます。

④独立している。オンブズマンが特定の利害や関心から独立の位置にあるということは特に大切です。政治的に偏

つてはならないし、特に監視の対象である行政や政治からの独立性が保証されていなければなりません。権力からの圧力・誘惑に屈せず、不偏不党で、高潔であることが求められます。

⑤ 公平な調査を行う。オンブズマンの判断や勧告には法的な強制力は無く、意見の表明に過ぎません。それが、双方に素直に受け入れられるのは、信頼できる公平な調査にもとづいているからです。スウェーデンの国会オンブズマンはあらゆる官公庁に、いつでも立ち入り検査ができ、すべての公文書・記録を提出させることができるのです。

⑥ 報告する。オンブズマンは、自ら行政決定を下したり、変更したり、司法判断をくつがえしたりすることはなく、その決定や判断は、これこれの理由で違法または不当、という意見を示すだけです。しかし、調査結果を政府や立法府に報告するだけでなく、マスコミを通じて一般市民にも報告します。オンブズマンによる報告のヴィジビリティ（可視性）により、市民の日常生活に立法・司法・行政が身近になってきます。

⑦ アクセス—自分からでかけて行く。オンブズマンと市民とのアクセスは双方通行であり、だれでもアクセスできます。当事者や利害関係を有するものだけでなく、第三者でもアクセスでき、むしろオンブズマンのほうから積極的にさまざまな情報源にアクセスしているのが現状です。

⑧ マン（一人）である。法にかかわる最終的判断を下すのはオンブズマンの一人の仕事であって、委員会や懇談会・審議会等で話し合っただけで結論を出すのとは異なり、複数のオンブズマンも各人は独立して仕事をします。

以上の特質は、すべてのオンブズマンに共通するものではなく、主として公的・準公的オンブズマンの特徴とされますが、オンブズマンの本質を煎じ詰めれば、市民弱者の代理人として、法的基準に従い、独立公正な立場で行

指して——をテーマとし、「三百億円を上回る役人による飲み食い」の実態、「たかる中央官僚とへつらう地方役人」の構図、「眠る議会と死せる監査委員」の現実を全国的に明らかにしました。「官官接待」はその都市の流行語ベストテンに選出され、国民の厳しい監視の下で、これまで常態化していた年末の予算折衝に伴う料亭等での接待は姿を消し、各自治体が、食糧費予算を大幅削減する動きが全国的な潮流となりました。

この後、各地の市民オンブズマンは、監査委員会事務局や土木部などの食糧費や出張旅費の公文書公開を一斉に行い、全国の各自治体で、カラ出張・カラ懇談・カラ雇用などの実態が明らかになりました。公文書偽造の判明、不正支出の返還、職員に対する行政処分が続出し、ついに、秋田県知事が辞任表明（一九九六年一月）をするまでにいたしました。

市民オンブズマン活動が社会に対して与えた影響は次の諸点にまとめることができます。

- ① 「官官接待」をほぼ根絶させ、食糧費を約一八〇億円削減させ、二二〇億円にのぼるカラ出張を解明した。
- ② 監査委員制度の問題点を指摘し、外部監査制度の導入を含めた改革の必要性を示した。
- ③ これまで、市民に対して後ろ向きだった裁判所の判断を大きく前進させる契機となった。

〔・大阪の「市民オンブズマン」による知事交際費判決・宮城県の食糧費問題に関する行政訴訟で官官接待の相手方個人名の公開を命ずる仙台地裁の判決・東京地裁の食糧費情報公開訴訟で全面公開を命ずる判決・大阪高等裁判所の六千円以上の食糧費違法判決等。〕

- ④ 情報公開法の制定に対して影響を与えた。
- ⑤ 眠る議会を覚醒させる端緒となった。

⑥情報公開法を武器に「行政を市民の手に取り戻す」活動を活発化させ、行政の腐敗や不正を自らの力と責任・負担で是正しようとする広範な自立的市民層を生み出した。

### 三 市民オンブズマン兵庫

市民オンブズマン兵庫の運動は、全国市民オンブズマン連絡会議の呼びかけに答えるところから始まりました。一九九五年四月二五日の全国一斉食糧費の公文書公開を兵庫県でも取り組んでほしいとの連絡が、神戸の弁護士さんのところにありましたが、その弁護士さんから、「震災直後で手が回らないから助けてくれませんか」と私のところに電話があったことが、この運動に係わるきっかけでした。いろいろ手を尽くしましたが、震災の影響が大きく、「食糧費」等を調べる余裕はだれにもないとのことで、結局、兵庫県は私が担当し、神戸市は神戸市在住の知人をお願いして、たった二人のいわば個人的市民オンブズマン活動とでもいうべき状態が一九九五年四月から約一年半続きました。

しかし、今までほとんど監視の目が行き届いていなかった兵庫県と神戸市の行政に市民の目が注がれることの意義は大きかったと言えます。兵庫県・神戸市の一九九四年度の秘書課・財政課・東京事務所の食糧費に対し、公文書公開を行いました。そこから明らかになったことは、

まず第一に、資料①にあるように、およそ市民の常識とはかけ離れた高額な飲食が旧態然と行われている実態が明らかになりました。会議と称しながら、必ず高級料亭やクラブ・ラウンジ等を利用しています。一人当たり単価が三万円〜四万円を超えるものも、日常茶飯事です。普通の市民の感覚で、一晚に八〇万円を越える飲食とか帰りのタク

シー代からタバコ代まで、およそ自腹では一円も支払わないような行為は到底理解できません。

第二に、資料②にあるワインだけで一十万円を飲むという非常識な行為は論外であるとしても、これが、財務課の議会運営費〔議会对策費〕として支払われているということは問題です。議会で困難な案件がある時、行政は、議会の中心メンバー〔与党幹部〕に酒を飲ませ、抱き込むことによつて自己の政策を押し通すことが恒常化していることを表しており、議会における議論を軽視し、チェック機能を麻痺させ、官僚主導の行政をばびこらせることになりました。

第三に、食糧費は需用費の中に含まれており、兵庫県では未だに食糧費がいくらであるかを明らかにしていません。資料③は、議員が要求してやつと明らかになつた食糧費です。これを見ると、秘書課・財政課・東京事務所のみならず、三課の食糧費総額は約六一五〇万円にもなり、その内、酒食を伴う接待が約七割にのぼり、東京事務所だけに限れば、九割近くが接待費用として支出され、連日連夜の宴会が行われていることが明らかになっています。また、三課の総額から推計すると、兵庫県全体の食糧費はおよそ年間三〇億円〜二〇億円浪費されていることになりました。

第四に、資料④にあるように、わずか二人の人間が行政を監視することにより、兵庫県と神戸市の東京事務所の食糧費は、震災の影響や接待批判を受けて半分以下に激減しています。兵庫県全体で、同様に食糧費が半減したとすれば、約一五億円から一〇億円の節約ができたことになりました。

一九九六年夏ごろから、各地のオンブズマンの画期的成果を取り上げるマスコミ報道が連日行われることも影響して、兵庫県でも市民オンブズマン組織を作ろうという声が多くなり、何度かの準備会を経て、一月二四日に、「市民オンブズマン兵庫」として旗揚げすることができました。当初、会員数六〇名でスタートしましたが、今日では、約五五〇名まで会員が増えています。全国の市民オンブズマンのほとんどは弁護士集団が主体となって組織化されて

いますが、市民オンブズマン兵庫はほとんどの会員が一般の市民〔会社員・主婦・教員・自由業等〕で構成されており、弁護士、税理士、会計士、司法書士などがそれを補佐しているという特色があります。もちろん、監査請求や住民訴訟を視野に入れると、専門家集団の役割が大きくなることは目に見えており、やがて、弁護士の方々の協力を仰ぐだけでなく、中心メンバーとなっていたただかなければならなくなると考えております。

#### 四 一万人住民監査請求運動

市民オンブズマン兵庫にとって最も大きな取り組みは、なんと言っても一万人規模の住民監査請求を行ったことです。資料⑤の新聞報道でも明らかのように、住民監査請求の制度が予定していない全国最大規模の運動となりました。初めは、そんな大規模に監査請求人を募ろうとは考えていませんでしたが、新聞記者との話の中で、「一万人規模の会員を獲得することが当面の目標で、そのためには、住民監査請求運動もリンクしていかなければならない」と話したことが、翌朝の新聞に、「市民オンブズマン兵庫、一万人規模の住民監査請求を行うことに決定」と報道され、それに引っ張られるように運動を開始しました。

当初は、会員の中でもせいぜい二、三千名集まれば上出来だと思っていたのですが、実際に監査請求人を募ると、被災地で多くの住民が苦しんでいるのに、行政が無駄遣いをしていることは許せないという声がほとんどで、次々と賛同者の輪が広がり、わずか二五日足らずで、八一〇七名もの監査請求人を募ることができました。普通の署名とは違い印鑑も必要で、住民票記載の住所を正確に書かなければならないという障害があるにもかかわらず、ほとんど目

標に近い数字となりました。締切り後もたくさんの署名簿が集まってきたので、実質一人をはるかに越えています。資料⑥は住民監査請求書で、⑦は千字の制限がある監査請求書の補足説明です。これ以外に、事実証明書と参考資料を数千枚規模で提出し、口頭陳述の機会でも、様々な補足意見を述べました。

全国でも例を見ない大規模な監査請求であり、八千人を超す住民の怒りを考えると、少なくともいい加減な監査はできないと考えていたのですが、結果は見事に裏切られ、全面棄却で、おまけに、監査が実施されている最中に兵庫県土木部は、平成八年三月分の二〇件の食糧費支出中、一〇件分約五七万円をこっそりと返還し、それを「適正な支出であったが、説明ができない道義的責任をとって返還した」とのべ、監査委員もこれを黙認するという論外の監査結果が出されました。直ちに、兵庫県知事に対する抗議文を出し、監査委員に対する辞職勧告を行いました。監査結果から三〇日以内に行わなければならない住民訴訟を六月一〇日に神戸地裁に起こし、現在、係争中です。ボランティアの弁護士さん五名の力を借りながら、あまりにもひどい兵庫県の行政を是正するために今後も、皆の力を合わせ頑張っていくと考えています。

## 五 「官官接待」の構図

官官接待とは、言うまでもなく中央官庁の官僚たちを地方自治体の職員が公費で接待をすること、「県の職員を市の職員が接待することも含まれる」を意味しています。それも、私たちの常識を離れた、高額な飲食を高級料亭等で連日散財し、いわば、役人同士が税金でタダ酒・タダ飯を食らうことが、常態化・制度化されていることを指してい

ます。各都道府県が、多額の資金を投じて構えている東京事務所がその象徴になっています。いわば、各県の東京事務所は官官接待の出先機関と言えます。

不祥事が起きるたびに、公務員のモラルの低下・感覚の麻痺が指摘され、個人的な資質の問題として、綱紀を粛清するというやり方が、繰り返し取られてきました。市民感覚とはあまりにもかけ離れた高額飲食の領収書の山をなごめると、そのような主張は、ある意味で理解できません。綱紀の粛清もしばらくは効果があることを認めたとしても、「いくら批判されても、接待で情報を取らないと仕事ができない」とか「現在の国と地方との関係では、接待は必要悪である」「接待の費用以上に効果が上がれば、県民のためになる」という役人の意識があり、そのような意識を生み出す仕組みがある限り、官官接待の一掃は困難であると言えます。

官官接待を生み出す背景としては、以下の諸点が考えられます。

- ① 地方財政における構造的欠陥としての三割自治の現状（財源配分における中央集権システムの存在）。
- ② 補助金による中央集権の強化と利権構造の再生産。
- ③ 超過負担問題（国庫補助負担金の補助基準や条件が実情に適合しないため、地方自治体が自己財源を持ち出すこと）による地方財政の圧迫。
- ④ 機関委任事務による国の地方自治体に対する指揮監督。
- ⑤ 法律によらない通達行政。
- ⑥ 計画行政における国への権限集中。
- ⑦ 中央官庁の膨大な許認可権限。

⑧官僚による情報の独占と情報による地方自治体のコントロール。

行財政のすべてにわたり、地方自治体の隅々にまで張りめぐらされたこれらの中央集権システムによって、地方自治の原則が歪められ、地方自治体が国の出先機関に成り下がり、東京事務所を競って設置し、中央省庁がどちらを向いているかといった情報をいち早く察知し、補助金をより多く獲得しようとする陳情行政があいも変わらず繰り返されています。

「酒を飲まなければ、宴席を設けなければ、情報がとれない、出してくれない」という行政における「中央官僚のたかり、地方役人のへつらい」という醜悪な実態が市民オンブズマンの手で明らかにされました。年間に三百億円とも五百億円ともいわれる税金が、市民の目も、議会の監視も届かない食糧費という便利な予算項目をフル活用して浪費されているシステムも暴かれました。官官接待に対する厳しい世論に押されて、高知県や宮城県では官官接待を全廃し、多くの自治体で食糧費（会議接待費）の自粛・厳正運用・削減が実施されています。本来、公務員がその職務に関して、高額の酒食のもてなしをしたり、されたりすることは贈収賄罪に該当する行為であり、到底許されるものではありません。中央省庁も揃って、官官接待の自粛を表明しています。情報公開制度を活用し、行政の透明性をより一層進めていく努力がなされる限り、中央と地方の関係はこれ以上進展することはありません。

官官接待を生み出してきた貧しい行政文化を市民の自治に基づく豊かな文化へと変容させ、中央と地方、政・官・業のもたれあいの構造を一つ一つ解明し、市民の前に明らかにすることから、問題解決の道筋が見えてくるのではないのでしょうか。

## 六 監査制度の問題点

今日のような行政の腐敗を止めることができなかつた原因として、チェック機構である議会や監査委員制度がまったく機能していないことが上げられます。今回の一万人規模の監査請求の中で、監査委員制度の目を覆うばかりの墮落ぶりが明らかになりました。従来から、監査を受ける立場の自治体の長が監査委員を選任すること自体問題である。議会には行政を監視する役割と権限が与えられているので議会でそれを行使すればいいので、わざわざ、議会からそれも通常は与党から出す必要はない。監査委員は、議会内において、正副議長・正副委員長とらんで役割配分のポストになっている。議員以外は、行政側の三役ないし幹部職員OBから選出されており、自己の責任にも及びかねない事項を適正に監査できるはずがない。監査委員事務局職員は専門職員ではなく、一般のローテーション職場にっており、前にいた部署の監査をすることが果して可能なのか等々の問題点が指摘されています。

市民オンブズマン兵庫は兵庫県監査委員四名に対して五月二九日付けで辞職勧告を行いました。その理由は以下の通りです。

- ①監査請求人の要件審査を不適切に行ったことにより、兵庫県民であることが明らかな千名近い住民の監査請求権を奪ったこと。
- ②住民票記載の住所を正確に書いている監査請求人を不適格として、却下している事例があるにもかかわらず、再調査も行わず、誤りを認めなかつたこと。
- ③監査請求の対象は平成八年度三月分の土木部の食糧費だけでなく、兵庫県全部局の食糧費であるにもかかわらず、

故意に、監査対象をわずか二〇件に限定してしまったこと。

④ 監査実施後に返還された一〇件を不問に付すことにより、監査委員自らの監査権限を放棄し、監査制度に対する県民の信頼を崩壊させたこと。

⑤ 監査委員には、財務監査のみならず、一般行政事務に関する監査権限があるが、それを不当に限定し、県に対する財産的損失がない限り、不正が発覚しそうなったのであわててお金を返還したことになるの問題もないという監査委員にあるまじき態度をとったこと。

⑥ 監査を行ったという残り一〇件についても、行政の主張を鵜呑みにしただけであり、監査というより行政擁護であり、およそ監査の態をなしていないこと。

⑦ 住民監査請求において、厳正・公正な監査が行われていない現状では、その他の膨大な定例監査も極めて杜撰に行われている可能性が大であり、県民は監査全体に対してはや全く信頼をおけないこと。

⑧ 住民監査請求制度が創設されて以来、監査委員が住民の主張に耳を傾けたことは一度もなく、すべて棄却か却下であり、監査制度が機能したことは一度もなく、すでに制度として崩壊していること。

このように、今回出された棄却の監査結果は、監査の受理、口頭陳述による意見聴取、監査対象の確定、関係人の事情聴取、調査、判断の全過程において、行政に追従し、行政の違法行為を黙認し、行政擁護に終始し、住民監査請求を行った八千名を越える住民の主張をすべて黙殺したものであり、もはや公正性・不偏性のかけらも見られません。このような、監査委員や監査制度を持つことは、住民にとって不幸であり、行政の自浄作用を崩壊させるものです。自治省も、このような内部監査制度の限界を認め、外部監査制度を導入せざるをえなくなったのです。

## 七 市民オンブズマン活動の今後

市民オンブズマンの運動は全国的な拡がりを見せ、すでに、都道府県レベルではほぼ組織化を終え、市町村段階へと伸展しております。兵庫県でも、すでに、洲本・神戸・豊岡・山崎・三田にオンブズマン組織が発足し、猪名川町で発足の準備が行われています。これからは、日本全国を網の目で覆うように、オンブズマン運動が拡がっていくと思われれます。このような、市町村段階での活発な動きに呼応して、全国市民オンブズマン連絡会議だけの対応に止まらずに、各ブロック毎のネットワーク作りも進んでいます。関西地区でも五月二四日に近畿二府四県の代表約五〇名が集まり、「オンブズ近畿ネット」を発足しました。

組織の拡大とともに、オンブズマン運動の対象も拡大してきております。食糧費に代表される公金の無駄遣いが何百億円単位でしたが、カラ出張・カラ雇用などの不正支出は何千億円台になっております。さらに、市民オンブズマンが今後のターゲットとしている公共工事の談合による不正支出は何兆円台になると思われれます。このような、組織化・制度化された不正は巧妙に隠蔽されており、解明は困難をとまなうと思われれますが、大きな流れとしては、市民オンブズマンの活動は、政治・行政の全過程に向けられていくことは間違いないと思われれます。

このような動きは、恐らく一過性に止まることなく、日本の政治・行政に対する国民の意識を変容させ、政治的に無関心で「もの言わぬ民」を政治や行政に対して関心を持ち続け「もの言う民」と作り上げていく萌芽を十分に有していると思われれます。私たちの社会がどのようなものであれ、それを創りだしているのは私たち一人一人であるという自明の事実には、一人一人が立ち返ることによって、日本中に蔓延している政・官・業の癒着の構造にメスを入れ、

少しでも、「住みよい社会」にと作り替えて行くことができます。その意味で、市民オンブズマン活動は民主主義の学校であると言えます。

追記 本稿は、一九九七年三月七日に大阪経済法科大学法学部学術研究会で行った報告に、その後の資料を追加して若干手を加えたものです。報告の機会を与えて下さった橋本久先生をはじめ、拙い報告をお聞きいただいた諸先生方に感謝いたします。(一九九七年七月一五日)

(資料1)

(セット?) 御勘定書

6年5月11日 午後4時40分  
10-20

品名	数量	単価	金額
ミネラル	正	本	
チャーム	正		
フルーシ	正		
セット料金			40,000
イブツ			2,000
ボール	正	本	1,000
剣先	正		8,000
レスポンス	正		2,500
ファミリア	正	本	4,000
フルシ	正		40,000
J.トル(ファミリア)	一	本	90,000
御署名	小計		206,500
	サービス料		40,000
	消費税		43,975
	特別地方消費税		43,975
	PMサービス料		2,700
	合計		335,150
摘要			

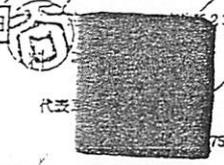
請求書

財政課 様 (印 25人)

6年10月25日

区分	数量	単価	金額
洋酒			13,000
御酒	79	500	39,500
ビール	29	700	20,300
御料理	25		32,500
その他飲食			4,500
御席料			2,500
事務仕料			6,400
三枝花代			
青三仲品			
計			498,200
特別地方消費税			14,975
消費税			14,975
小計			528,150
御自動車	10		7,982
御土産			
立タバコ	7		15,600
御立替			
その他			
小計			813,750
御請求金額合計			480,975

昭和6年10月25日



75 333 6165

# 反省の自治体 だらけ道だけ

市民オンブズマン活動について



### 4本で請求11万円

#### 6人で空けちゃった

兵庫県財政課員らが接待で飲み食いしたとされる請求書(④)、市民オンブズマン兵庫提供)をもとに、飲んだワインの銘柄を大阪市内の百貨店で並べてもらった。左からシャブリ・グランクリュ(9000円=百貨店の売値、以下同じ)、シャサーニュ・モンラッシェ(1万円)、コルトン・シャルルマーニュ(1万6000円)、シャトール・ラトゥール(1万6000円)。ワインの価格は年代などや店によってかなり差はあるが、請求書では4本で11万円になっている

№01650

品名	数量	単価	合計
シャブリ・グランクリュ	1本	9000	9000
シャサーニュ・モンラッシェ	1本	10000	10000
コルトン・シャルルマーニュ	1本	16000	16000
シャトール・ラトゥール	1本	16000	16000
計	4本		47000

## 情報交換なら／酒なしなら

厳しい批判にさらされて、官費接待の根柢となる「酒」が、福地県と政令指定都市だけで新年度予算では六十億円も減った。各自自治体は、「食費の適正化」を序内に通知し、「食費の削減」を促した。各自治体は、「食費削減」を、しかし、接待を段階的に廃止するのは東京都を例外とし、半分を削減し、「接待のみを削減した食費は廃止する」「社会通念に照らして必要なものにはばらばら減らす」など、抜け道をしっかりと探しているところが多い。市民オンブズマンらの情報公開を対して、「情報公開の相手先まで公表する自治体も、ごく一部ではある」とも。

●必要論  
官費接待の必要論を唱える自治体は相変わらず多い。福地県は昨年一月の職務部長通知で、「接待を目的とした食費、いわゆる「官費接待」は廃止する」という条件

# 食糧費の官費接待 改革の足元で

国家公務員側が禁じたのに、自治体側も削減を強いられている。福地県は昨年、酒食費を削減する方針を打ち出した。自治体側も削減を強いられている。福地県は昨年、酒食費を削減する方針を打ち出した。自治体側も削減を強いられている。福地県は昨年、酒食費を削減する方針を打ち出した。自治体側も削減を強いられている。

### 上限は「料理」だけ 公開は「支障が…」

上限を決めた。しかし、部長や知事が相手をする時は、限度で二倍近くまで上限を引き上げている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。

●限度  
酒食費が削減された。しかし、部長や知事が相手をする時は、限度で二倍近くまで上限を引き上げている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。ほとんどの自治体は、酒食費の削減を強いられている。

(資料3)

〔平成6年度決算における食糧費〕

① 秘書課

需用費決算額	90,258,772円	・・・A
食糧費	14,579,997円	・・・B
需用費に占める食糧費の割合	16.2%	
( (B/A) × 100 )		
弁当代	7,502,476円	(51.5%)
酒食をとまなう接待費	7,077,521円	(48.5%)

② 財政課

需用費決算額	126,109,103円	
食糧費	32,303,838円	
需用費に占める食糧費の割合	25.6%	
弁当代	9,764,711円	(30.2%)
酒食をとまなう接待費	22,539,127円	(69.8%)

③ 東京事務所

需用費決算額	56,627,715円	
食糧費	14,589,827円	
需用費に占める食糧費の割合	25.7%	
弁当代	1,981,459円	(13.6%)
酒食をとまなう接待費	12,608,368円	(86.4%)

④ 秘書課+財政課+東京事務所

需用費決算額総計	272,995,590円	
食糧費総計	61,473,662円	
弁当代総計	19,248,646円	(31.3%)
酒食をとまなう接待費総計	42,225,016円	(68.7%)

⑤ 平成6年度兵庫県需用費総額

平成6年度兵庫県需用費総額	253億円	
秘書課+財政課+東京事務所	2億7300万円	(1.08%)
需用費決算額総計		
食糧費の割合が25%の場合	63億2500万円	
“ “ 15% “	37億9500万円	
“ “ 10% “	25億3000万円	

# 兵庫県と神戸市の東京事務所

## 食糧費、半分以下に

95年度上半期

### 震災、接待批判で大幅減

「官費接待」の実態把握を進める全国市民オンブズマン連絡会議は二十日、一九九五年度上半期（四一九）の兵庫県、神戸市の各東京事務所の食糧費を、公文書公開条例によって明らかにした。それによると、支出額は神戸市で九三年度同期の二六％、県事務所で九四年度同期の四八％と大きく減っており、震災に加えた官費接待批判で、飲食が大幅に抑制されている実態が明らかになった。

「官費接待」の実態把握を進める全国市民オンブズマン連絡会議は二十日、一九九五年度上半期（四一九）の兵庫県、神戸市の各東京事務所の食糧費を、公文書公開条例によって明らかにした。それによると、支出額は神戸市で九三年度同期の二六％、県事務所で九四年度同期の四八％と大きく減っており、震災に加えた官費接待批判で、飲食が大幅に抑制されている実態が明らかになった。	連絡会議の調べによると、県東京事務所は上半期に百三十一回、総額三百七十四万八千円の食糧費を支出し、うち六十一回は接待とみられた。一人あたり単価は二万四千四百円を最高に、二万円台が三回、一万円台が二十八回あった。前年同期には二百一回、総額七百八十二万円、一人あたり	り最高で四万四千二百円を支出したのに比べると、総額で四八％に削減されていた。神戸市は三十二回、総額五十二万三千円の支出にとどまり、うち接待とみられるケースは六件だった。九三年度同期に十九回、総額三百十三万四千円を支出したのに比べると、額で二六	にまで減っていた。ゆかりの官僚らを招いて東京で開くおしごい会が、今年上半期になかったことが大きな要因という。連絡会議はこうした食糧費の減少を歓迎しながらも「県事務所の接待ぶりは県の理解の範囲を逸脱している。また、深夜勤務など	をとする職員の非当代を、神戸市は各自負担なのに、県は公費で出している。改善を求めたい。さらに年度後半に、予算消化の食糧費支出が起きないよう監視を続ける」としている。これに対し兵庫県馬場英司総務部総務課長は「額の半減は、一般行政経費の
--	---	---	--	--

市民オンブズマン活動について

二〇〇削減と厳正執行に務めた成果かと思う。非当代の公費負担については今後、検討の余地があるたるところ」と話している。



# 7433人が食糧費返還要求

## 県土木部の 全国最大の監査請求 264万円

「官賃接待の風味とされる自治体の食糧費をめぐり、市民オンブズマン兵部」(森池武代表世話人)は十四日、兵庫県に対し、土木部職員が支出した九六年三月分の飲食費など約二百六十四万円の返還を求める住民監査請求を行った。全国最大規模の七千四百三十三人が請求者として名を連ねており、同会は併せて県全体の食糧費公開などを要請した。(下面に関連記事)

請求は、生活再建が進まない被災地の現状を踏まえ、高た上で、「税金による高額の飲食費をリストアップし、額な飲食が後を絶たない。それによると、環は一入あたり六千円以上の支出が公開した資料に基づき、土木部職員の飲食について、金額や場所、人数などから「公務による会費ではなく、食糧費の支出は違法かつ不当」として、出費者や会議内容が不明な場合、「六千円を超は浪費の乱用」とした大阪高裁の判決を踏まえ、高額の飲食をリストアップした。それによると、環は一入あたり六千円以上の支出は二十件となっており、最もは濠洲の一万五千三百三十五円。七人で、八千円の会費料理とビールや日本酒などを飲食していた。同会は、不明朗な支出が相次ぐ食糧費問題をアヒールするため、一人人規模の住民監査請求を計画。仮設住宅の入居者にも協力を求め、二月中旬から活動の賛同者を集めていた。

この日午前十時に県庁に集まったオンブズマンらは、名簿の整理をした後、十一時に監査委員事務局に提出した。オンブズマン側は請求者数を七千二百四十人としていたが、事務局の調べで七千四百三十三人と分かった。

地方自治法では、監査委員が密面の審査などを行い、六十日以内に請求内容についての判断を下すことになっている。しかし、請求者の人数が膨大なため、事務手続きには混乱も予想されている。

提出後、県庁内で記者会見した森池代表世話人らは「被災地が苦しい生活をしている中で、飲み食いしなからぬ根拠は不要。監査委員には過去の分も含め徹底的に調べてほしい」とと願った。



監査委員事務局に七千人を超える請求人名簿を提出する市民オンブズマン兵部のメンバー神戸市中央区、兵庫県庁

「食糧費の執行にあたっては、従前から社会通念に照らし、礼を失しない範囲で厳正に執行してきた」と出した。

「は、従前から社会通念に照らして、礼を失しない範囲で厳正に執行してきた」と出した。

市民オンブズマン活動について

(資料6)

兵庫県職員措置請求書

一、請求の趣旨

私たちの納めた税金で、役人が役人を接待する「官官接待」や違法な食糧費の支出は大きな社会問題となっている。全国で飲み食いされる税金は年間300億円とも500億円とも言われ、兵庫県でも、平成6年度の秘書課・財政課・東京事務所のみならず3課の食糧費が6100万円を越え、その7割近い4200万円が酒食をとまなう接待費として費消されている。兵庫県全体では、年間に推計で30億円から50億円の税金が食糧費の名目で浪費されている。

厳しい世論の批判によって、各自治体では「官官接待の廃止」や「酒類を伴う懇談の廃止」を決め、「食糧費の適正な執行に関する通告」を出す中で、阪神・淡路大震災という未曾有の被害を受け、県民の多くが生活再建のめども立たず、困窮の内に孤独死を余儀なくされる人々が続出する兵庫県で、未だに、役人の税金による高額な飲食が後を絶たないという驚くべき事態が存在している。

平成8年11月28日に、部分公開された食糧費支出文書によると、兵庫県土木部職員らは、平成8年3月分の食糧費として総額263万9393円を費消し、支出手続き担当者らをして公金から支出させた。この内、別紙一覧表にある飲食は、金額・場所・人数・時間などからみて到底、公務による会議とはいえ、会議の目的も一般的であり、懇談の相手方も明らかにされておらず食糧費の使途目的から逸脱した違法・不当な支出である。

上記公金を支出した支出手続き担当者および飲食者らは、上記違法・不当な公金の支出により兵庫県が被った損害を賠償する責任がある。

よって、監査委員は、事実を厳正に調査した上、兵庫県知事に対し、次の通り勧告することを求める。

知事は、

- ① 飲食者および支出手続き担当者に対し、違法・不当に支出された食糧費を兵庫県に対し返還させること。
- ② 土木部のみならず兵庫県全部局の食糧費の執行状況を県民に公開し、違法な食糧費の支出を直ちに中止し、疑惑を招く「官官接待」を全廃すること。

二、請求者

住所 \_\_\_\_\_

職業 \_\_\_\_\_

氏名 \_\_\_\_\_ 印

以上の通り、地方自治法第242条1項の規程により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

1997年 3月 日

兵庫県監査委員 殿

(資料7-①)

〔補 足、説 明 書〕

1. 公金支出における違法・不当の理由

① 食糧費の肥大化

食糧費とは、食糧費だった戦時中に役所の弁当代として計上されてきたと言われていた。今日では、行政事務、事業の執行上直接的に使われる経費であり「会議用、式日用又は接待用の茶菓・弁当等であって、金額も自ずから限定されるもの」である。

しかし、予算書では、消耗品費・光熱水費などとともに「需用費」の中に含まれており、兵庫県では食糧費の総額も、各部署の執行状況も県民に対しても議会に対しても明らかにしていない。監視の目が行き届かない便利な予算として(第二の交際費として)際限なく肥大化してきた。

1995年4月15日に実施された全国市民オンブズマン連絡会議の食糧費の全国一斉調査で、始めて兵庫県の食糧費の実態が県民の前に明らかにされた。

平成6年度決算で、秘書課・財政課・東京事務所のみならず3課で6147万円もの食糧費が費消されていることが明らかになった。兵庫県全部局で、推計50億円から30億円もの血税が飲み食いされていると考えられる。

② 食糧費の違法支出

本来、弁当代であった姿からは、想像も出来ない違法な支出が繰り返され、行政内部の悪しき慣習となり、兵庫県では、食糧費の約7割が酒食をともなう接待費として使われるに至っている。食糧費は外部折衝経費である交際費とは異なり、接待(接待)という形での支出を目的としたものではない。

従って以下のような支出は、本来の食糧費から逸脱した違法支出である。

※食糧費の目的を逸脱した違法支出・・・酒代、タクシー代、タバコ代、番仕料(サービス料)等。

※高額な支出・・・一人当たり単価6000円を超えるもの。

(このことは、6000円以内の食糧費の支出が妥当であることを、何ら意味していない。弁当代・茶菓子代として妥当な金額は1000円とか2000円とかであり、いくら多くても6000円を超えるものについては、食糧費として違法な支出であると判断される。)

※会議内容(目的)が不明な支出。

(本来、食糧費は、行政事務等の執行上直接に費消される経費であるから、当該行政事務等の存在が明確にされるとともに、支出と事務執行との直接的な関連性が認められる必要がある。従って、目的が「行政事務打合せ」等という抽象的・一般的なものや、会議内容(目的)等が全く示されていない支出は違法である。)

※出席者・相手方が不明な支出。

(公務員の会議や懇談会への出席は公務であり、プライバシー保護の配慮は必要でないことは、東京高等裁判所でも判示されている。(1997.2.27)しかるに、兵庫県では、高額な食糧費を使いながら、これまで県の出席者も相手方もいっさい明らかにしておらず、会合が開かれたかどうか不明なまま。かかる支出は、違法である。)

※会議の場所・持ち方が不適当な支出。

(行政事務の執行は、公務として行われるものであるから、自ずから適切な状況・場所・執行状況が規定されてくる。別室にあるように、必ずと言っていいほど、酒を飲み、高額な食事をするのは、明らかに違法であり、会議・懇談の場所として、高級料亭・ラウンジ・バー・マージャン店などを用いるやり方は広く、県民の不信を招くものであり、到底、許すことができない。)

③ 官官接待の違法性・不当性

官官接待は、いわゆる三割自治、補助金行政、官僚の登壇権・許認可権限の拡大と言う構図の中で、中央官僚の奪りとたかり、中央に媚びる地方自治体の隷属性を示している。しかし、官官接待の多くは公金の目的外使用・違法流用、支出手続きや使途の不透明さを示し、賄賂や公金の横領など、犯罪性が極めて強いものといえる。

ア. 贈収賄罪に該当する行為。

(公務員がその職務に関して、高額な酒食のもてなしを受けることは、贈収賄罪に該当する行為である。「他府県が中央官設を接待する以上、わが県も接待する必要がある。」とか「予算を獲得できるかどうかの境目で接待を行うことは効果がある。」などと言う意見は、中央省庁の公務員に一定の接待を行えば期待する効果が上がる余地があること、換言すれば自治体公務員が賄賂性をもって接待を行っていることを表明しており看過できない。)

(資料7-②)

イ. 公費の浪費。

(官官接待は特定の利益誘導するものではなく、「人間関係を円滑にする潤滑油である」という意見は、その額の巨大さと使途の不明朗さを考えると、許すことは出来ない。また、「情報蒐集のため」と言う言い訳も、酒を飲ませることでしか、情報を得られないという無能さを示している。どちらにしても、県民の血税が浪費されることを正当化できるものではない。)

ウ. 公務員倫理規定に反する行為。

(東京都・高知県が「官官接待の全面廃止」の方針として打ち出し、他の自治体も「官官接待の原則廃止」「酒類を伴う会合の禁止」を表明し、国側が国家公務員の倫理規定で酒食を伴った懇談会への参加を禁止しているにも関わらず、兵庫県が接待を前提とした食糧費を予算計上していることは、公務員の倫理規定を冒瀆する行為である。)

④ 被災地における反倫理的行為

未曾有の阪神・淡路大震災により、瞬時にして6000名を越す命が奪われ、家を失い、職を失い、生活基盤を根こそぎ崩壊させられた多くの被災者が、将来の展望を持たず、震災以降も絶望の中で亡くなっている。今日にいたるも生活再建の展望が持てない被災者が何万人もいる被災地自治体として、兵庫県は、不要不急の支出を極力切り詰め被災者の一日も早い生活再建の実現のために全力を傾注すべきである。

しかし、被災者が、困窮の最中にある1995年6月に県の東京事務所が2回に渡りマージャン接待を行ったという不祥事、復興による財政難の中、被災者の苦しみなどは衆知らぬ顔で、いまだに、ただ酒を飲み続け、接待に明け暮れる行為は、人間として許されない。かかる食糧費の違法支出・官官接待は直ちに止めるべきである。

2. 監査請求の対象について

- ① 監査請求の直接の対象は、平成8年11月28日に部分公開された、兵庫県土木部の平成8年3月分の食糧費としての支出総額、263万9393円である。

② この内、別表記載の飲食は、一人当たり単価が6000円以上であり、出席者・相手方も一切不明である。会議の目的・出席者・相手方を明らかにするようという、わたしたちの再三の要請にも関わらず、兵庫県側が回答を拒んでおり、明確な違法支出であると考えられる。

③ 6000円以内の支出についても、支出の目的・必要性・出席者・相手方も一切不明であり、違法若しくは不当な支出と考えられる。

④ 問題は、土木部の平成8年3月分の食糧費の支出だけではない。監査請求の期間制限内にある土木部の食糧費支出についても監査いただきたい。なお、土木部の平成8年4月～平成9年1月分の食糧費支出については現在公文書公開条例に基づき、請求中であり、4月中旬には公開される見込みである。

⑤ 食糧費の違法・不当な支出は、長年にわたる悪しき慣習として兵庫県の全部局で行われていると考えられる。監査委員は、土木部のみならず兵庫県全部局の食糧費の執行について、厳正な監査を行われない。

⑥ 参考資料として、財政課・秘書課・東京事務所が平成6年～7年にかけての食糧費支出中、違法と思われるものを添付している。監査委員におかれては、資料を精査いただき、知事に対して、兵庫県全部局の過去5年間の食糧費の内部調査を行うよう勧告していただきたい。