

行政上の苦情処理制度と

Ombudsman 思想

楠 元 茂

1. Ombudsmanとは
2. 福祉国家と苦情処理制度
3. 国民性と苦情の申立て
4. 日本における苦情処理の制度
5. 行政相談業務の将来とOmbudsman制度

(i) 「ある常習の飲んだくれが、飲酒のうえ、彼を信頼していなかった妻を虐待した。妻は警察に行った。警察では、警察医がかって彼を取り調べたことがあったので、その男を精神病院に送った。そしてそこで彼は8カ月の間拘留された。

そこで彼は私に不平を訴えてきた。私が病院の記録を調査したときは、その男が精神病患者であると信じるに足る理由を発見できなかった。そこで私は、スウェーデンの最高の医療協会である中央衛生局に手紙を出してその意見を求めた

中央衛生局では、その男をその意志に反して精神病院に拘留すべき十分な理由はなかった、と回答してきた。もちろん、その男は常習飲んだくれとして家庭に引き取られることができるし、またそうしなければならないのだが、彼はそこでは3、4カ月以上引き止められることはなかったであろう。

私は医者を起訴する理由を発見できなかったが、政府に手紙を書いて、彼に補償をあたえることを求めた。」

(ii) 「1963年の夏、ストックホルムで二人の若い女性が性的殺人者によ

って殺された。この殺人は、わずか数週間の間隔をおいて行なわれたのであった。

最初の犯罪の後、二度目の犯罪が行なわれる前に実施された捜査の間に、これも警察によって尋問されていたある男を告訴する4, 5通の通報を受け取っていた。しかし、第二番目の殺人が行なわれた後まで、彼が殺人者であったことは分からなかったのである。

この捜査についての批判的な見解が新聞に公表された。そこで私は調査の必要を認めた。そして私の二人のスタッフが、この事件において働いたすべての警官に聞いてまわった。この調査による発見を基礎にして、私は警察に対する批判の原因を知った。特に、この捜査に加わった人数は非常に限られており、公衆から受け取った通報の多くの条項をファイルする組織は作動していなかった。

この連続事件において、警察長官はこの組織をもっと活発に監督すべきであった。第二の殺人を妨げるため、犯罪者がもっと早く暴露されなかったことはほとんど信じられないことのように思われる。

この調査の過程で警察の仕事に発見された欠陥は、警察は、同様の事件において、いかに行動すべきであるかということについて、十分な計画が準備できるように導くのである。この活動は、大衆を防禦する義務において、将来の警察の仕事に対する積極的な価値があることを証明した。」

この二つの事例は、スウェーデンの行政オムバッズマン(Justitieombudsman)である Mr. Alfred Bexeliusが、1966年の3月に米国上院の小委員会に送った重要な事例の中の、警察行政に関するものである。¹⁾

この事例は、行政権の行使に対する苦情処理についての、スウェーデンのオムバッズマンの活躍の一端を示している。

オムバッズマン (Ombudsman) 制度がわが国で論議されはじめたのは比較

1) Donald C. Rowat, Professor of Political Science at Carleton University, Ottawa, *The Spread of the Ombudsman Idea; Ombudsmen for American Government?* 1967, pp.11-12.

的新しいが、²⁾ 現在では米国をはじめとして多くの国々で多義に用いられ、用語の混乱をすら引きおこしている。

米国での最近の例をあげれば、Nassaw County の長官によって1966年の5月に任命されたPublic Protector は、一般にオムバッズマンと呼ばれている。

ミシガン州の弁護士会長は、その役員に対する弁護士会員からの不平を聞くために、オムバッズマン委員会として17人の過去の会長を任命した。

Stony Brookのニューヨーク州立大学は、学生の訴えを聞くためにオムバッズマンとしての教授団を任命した。さらに、サンフランシスコのデパートではオムバッズマンの名は得意先問題の処理係にあたえられさえしている。³⁾

すなわち、米国では苦情処理の担当者に対しては、それが執行部によって任命されると、民間の団体によって任命されるとを問わず、オムバッズマンの名をあたえている有様である。

ロワット教授も「私的な組織におけるオムバッズマン思想の拡大は、疑いもなく私的な管理での法の適正手続きの増進に価値があるが、このことばをやたりに使うことは、その真の意味をうばうことになるであろう」⁴⁾ といっているとおり、オムバッズマンは執行権によって任命される職名ではなく、まして、民間団体の苦情処理機関に用いられるべきものでもない。

小稿では、まず、現在世界各国で実施されあるいは検討されつつあるオムバッズマン制度の意義を明らかにし、わが国における行政上の苦情処理の特性と現行制度を概観し、オムバッズマン制度の将来に及びたいと思う。

1. Ombudsmanとは

各国のオムバッズマン制度については、すでにゲルホン教授の詳細な分析⁵⁾があるが、ここでも一応その特性を明らかにしておく必要にせまれる。

2) 山本正太郎「行政救済と Ombudsman」法と政治13巻4号,同「行政権の執行と個人の権利保護」法と政治15巻2号。

3) ・4) Rowat, *op.cit.*, p.35.

5) Walter Gellhorn, Professor of Law at Columbia University; Ombudsmen and Others, 1967.

1955年にはスウェーデン、フィンランド、デンマークの3国のみがこの制度を持っていたが、1962年にはノルウェー、ニュージーランドの2国が採用、その後英国等5カ国が採用、1967年の半ばまでにはこの制度の変形が12の国々に存在するにいたった。また、西ドイツでは1957年に軍事オムバッズマン（*Military ombudsman*）を採用している。そして、米国をはじめとして他の国々でも、この制度は種々の角度から検討されつつある。⁶⁾

すなわち、オムバッズマン制度といっても、国情に応じて各国の制度における特徴があるので、一般的に定義を下すことは困難であるが、何れにしてもそれがスウェーデンの行政オムバッズマン制度に端を発することは、この制度が同国で憲法上の制度とされた1809年という年代をみても分かるのである。⁷⁾

従って、ここではまずスウェーデン及びこれとほとんどその起源を同じくするフィンランドの制度にみられる特徴を、ロワット教授の説明をかりてのべてみよう。⁸⁾

I オムバッズマンは立法機関の官吏であって、執行部のそれではない。

彼は立法議会によって任命され、随時自由に報告し、重要な事例について記述し批判した公刊の年次報告書を議会に提出できる。

II 彼は公平な調査官であり、立法議会に対してすら政治的に独立である。彼の職務は憲法の規定によってはじめられ、一度彼が事件について調査を開始すれば立法者は介入できない。彼は4年の任期で任命されるが、しばしば2期3期と再任される。

III オムバッズマンの権限についての重要な限界は、法廷と異なり、決定を取り消し、破棄する権限は有しないし、法廷や行政権に対し直接のコントロールはできない。

彼の主な権限は、調査し事実到達することである。彼の権限はその客観性、能力、優れた知識と威信に基づいている。これらが説得力を持たない場合に

6) Rowat, *op.cit.*, p. 7.

7) Gellhorn, *op.cit.*, p. 194.

8) Rowat, *op.cit.*, pp. 9—10.

は、救済を得るための彼の主要な武器は、立法議会に対する彼の報告と新聞を通じての公開である。

しかし、彼は違法行為に対して官吏を起訴する権限を持っている。今日ではこの権限はまれにしか用いられないが、このような権限を持っているという事実は、疑いもなくオムバッズマンの権限を増加させている。

IV 彼は、彼自身のイニシャチブによって調査する権限を持っている。彼は法廷と行政機関を視察でき、新聞記事に基づく事件を取りあげることができる

これらの権限が重要であることの証拠は、起訴、行政処分あるいは法律の改正を要する彼の最も重要な事例の多くが、このような手段を通じておこってくることである。

V 彼の、行政上の決定に対する訴願の処理方法は、法廷のそれとちがって直接的であり、型通りでなく迅速で安価である。

不服申立人が手紙を出せば、ただそれだけで訴願が開始される。現代福祉国家で見出される、国家施設に収容中の国民の多くの人々に対してあたえられる特別の保護としては、刑務所や精神病院の収容者からの手紙は、その監督者の手で開封されずに送られなければならないことがあげられる。

型にはまった、法廷類似の聴問は行なわれず、オムバッズマンの仕事はほとんど完全に郵便によって遂行される。彼は各部局に文書を依頼して研究する。そして苦情処理が保証されずに不満足であるならば、部局の釈明を要求する。もしその釈明が不満足なものであれば、彼は官吏を責め、救済的訴訟（remedial action）⁹⁾に持ちこもうとするであろう。必要があれば、彼らの適用に際しての不正を除去するために計画された、法律や規則の改正をすすめるであろう。

彼の苦情処理方法は形式的でなく単純なので、その予算と職員は少ない。フィンランドでは、彼はわずかに4、5人の専門補助者とともに行動する。スウェーデンでは10人である。

以上の説明によって、オムバッズマンの原形の特徴は、立法議会によって任

9) 高柳，末延 英米法辞典。

命される独任制の機関であって、議会に対してもその職務の遂行上は独立した地位をあたえられていることが分る。そのためには彼に優れた能力を要求されるのであり、職務上では、わが国における行政監察と苦情処理の仕事をあわせて行なっているといえよう。

従って、立法議会以外の機関によって任命される場合は、それが苦情処理のための機関であっても、オムバッズマンの名に値しないのである。

ロワット教授は、オムバッズマンについて、「普通、憲法に規定された、独立の、政治的に中立な立法部の官吏であって、行政活動に対する一般人からの苦情を受けとり調査する。そしてかかる行政活動を批判し公表する権限をもつが、取り消す権限はない」¹⁰⁾と定義している。

スウェーデンのオムバッズマン制度は、もともと国王に任命される司法長官（Justitiekansler）制度と官僚制度の欠陥に対処して、議会による統制を行なうために設けられた。

そのための手段として、法令が裁判所、行政権によって守られているかどうかを監督し、職務を適正に遂行しなかった官吏を起訴し、各種の記録を閲覧しあわせて市民の行政上の苦情を調査して、官吏に誤りがあれば是正させる権限を彼にあたえた。

このような権限をもつオムバッズマン制度は、次第に官吏の権限濫用から国民を保護する、護民官（Tribune）と考えられるようになったのである。¹¹⁾

2. 福祉国家と苦情処理制度

オムバッズマン制度に象徴される、行政活動に対する国民の苦情の申し立ての激増の原因については、いろいろの角度から考察することができるが、その最大のものは、行政権の肥大現象ないし行政活動の分野の飛躍的な拡大にともなう、行政権と国民の間の接触の増加と行政の質の変化にあると考えられる。

かつての自由国家の時代には、国家権力はただ治安、国防、徴税等最少限の

10) Rowat, *op.cit.*, p.36.

11) 山本, 前掲「法と政治」15巻2号124ページ以下。

範囲で存在すればよく、それ以外の権力は期待されていなかったたのであるが、やがて福祉国家の時代に入ると、国民の国家に対する期待は変化し、政府は従来の消極政治をすて、積極的な政治を推進せざるを得なくなってきた。

政府のぼう大な職能については、今更ここで説明する要もないのであるが、積極的政治の展開は行政のいちじるしい膨張をもたらした。

すなわち、積極化された政治は、形式的な個人的自由の擁護を内容とするものではなく、国民生活の安定及び発展のための保護（protection）規制（regulation）助成（assistance）及び奉仕（service）を主な内容とすることになったが、これらの諸機能は専門的な知識を要するため、行政の担当することにならざるをえなかったたのである。

そのうえ、近代技術の進歩は、行政にも影響を及ぼし、行政はただ量的にばかりでなく、質的にも大きな発展を遂げ、複雑多岐なものとなった。最近の行政は、単に法を執行するばかりでなく、政策の形成や法案の起草をも含むようになってきたたのである。¹²⁾

現代においては、このような積極政治を国民が期待しているといえればそれまでのことであるが、ここで考えられることは、国民はただ受動的に政府の奉仕規制を受けているだけであるかということである。

行政活動の範囲の拡大と活発化につれて、国民の行政に対する苦情、不満、要望、意見等の増加も当然に予想されるのである。

現在、行政不服審査法、行政事件訴訟法の制定により、事後的な救済手続きは一応整備されているかにみえるが、これらをもってしても十分な救済が期待されるとは考えられず、特に、事前の紛争処理については法律も整備されていず、行政手続法の制定の要請が極めて強いことはこのことを示しているたのである。

更に、近時における行政の質的变化の一つとして、各種の私法的手段とならんで行政指導の増加があげられる。¹³⁾行政指導は法的拘束力を有しない事実行

12) 吉村正「現代政治の機能と構造」,上巻102ページ。

13) 成田頼明「行政の統制」,現代の行政132ページ。

為と考えられるのであるが、その多くは法律の根拠なしに行なわれることが多く、そのため国民の権利、利益を侵害する場合も考えられる。

以上のような理由から、従来の争訟手続きのほかに広義の苦情処理の制度の制定が要望されるのである。

3. 国民性と苦情の申立て

わが国の歴史上、行政上の苦情処理の制度として興味があるのは、「鐘置（しょうひつ）の制」と「目安箱」である。

鐘置の制は、孝徳天皇の大化元年の詔によって設けられた制度であって、その要旨は「公私の苦情を訴えようと思うものは、朝廷に設けた置に文書で申し出よ。もし政府の役人が処理を怠ったり、不当な処理を行なったりした場合には、同じく朝廷に設けられた鐘について知らせよ」というものであった。

天平時代に諸国に派遣された問民苦使、巡察使の制度も、中央の官吏を諸国に派遣して庶民の苦情をきかしめた制度であったが、江戸時代に入ると、吉宗が辰口の評定所の腰掛の上に置いた目安箱が有名である。

彼はこの訴状によって広く士民の訴えをきいたのであるが、いらい歴代の將軍は、これをもって民情を知る手段としたのであった。¹⁴⁾

このような制度がどのていどの実績をあげたのかは知る由もないが、当時としては画期的な制度であったにしても、為政者の恩惠的色彩が濃く、今日の制度とは趣を異にするようである。また一面、苦情を公にしたがらないわが国民性の一端を、ひかえ目なこれらの制度は示している。

行政上の苦情処理ということを別の観点からとらえた場合、それは公務員との紛争の解決につながる人が多いのであるが、近代の日本人はこの点についてどのような傾向を持っているであろうか。

このような点を明らかにすることが、わが国における苦情処理制度の将来を考察する一つの鍵になると考えられる。

わが国におけるこの問題について、外国人の立場から鋭い観察を下したのは

14) 行政管理庁行政監察局、「行政相談」14号。

コロンビア大学のゲルホン教授であった。

教授はその論文¹⁵⁾の冒頭で次のようにのべている。「日本人を好意的に観察する人はしばしば、よくもこんなに日本人は忍耐力を養ったものだといひ、これに反し、それほど好意的でない評者は、日本人が封建時代から承け継いだ、長いものには巻かれろ、の氣風からいまだに抜け切っていないのだという。きっとどちらの見方も違っているだろう。1億に近い人々にびったりした一つのいいあらわし方などあり得ない。しかし忍耐強いからにしろ、屈従的だからにしろ、それともいろいろの事情が入り雑ったためにしろ、日本人全体としてはアメリカ人と違って、公務員と表立って事を構えたりしないように見受けられる。」

このような観察が、現代の日本人の一般的傾向をあらわしているかどうか疑問であるが、少なくともその一面をあらわしていることは確かであろう。

ここにのべられた公務員に対する屈従の伝統は、わが国のかつての官僚制度と表裏をなしていると考えられる。

わが国の官僚制度の特色は、一言にしていえば「民衆と官吏の同質性の自覚」¹⁶⁾がなかったことであつた。すなわち、官職にともなう官吏の社会的特権が民衆に対する身分的な優越を示すことになり、官尊民卑の風潮が一般を支配していたのであつた。

これは、明治維新が近代国家への参加を急ぐのあまり、真の意味の市民の自覚を育てなかったことによるものであろう。

更に、かつての官僚制度においては、「行政事務によって区別された上下関係が、そのまま社会的身分の上下関係を表示している」¹⁷⁾のであつて、このような関係が、国民の官吏に対する従属的地位というものを自然に育成してきたといえる。

15) ウォルター・ゲルホン「日本における公務員との紛争の解決」早川武夫訳、ジュリストNo. 338.

16) 辻 清明「日本官僚制の研究」195ページ。

17) 同 上，193ページ。

次に問題になるのは日本人の権利意識の欠如である。¹⁸⁾ ここでも封建的な主従の関係が、国民をして、権利として請求するという観念でなく、恩恵としてあたえられるという観念を生み出したのである。

このような種々の要因が、ゲルホン教授をして、日本人は公務員との争いを好まない国民であると観察せしめたのであろう。

現在、日本人の権利意識がどのていど向上し、官僚制度を改革するために制度化された新公務員制度が、かつての官僚制の特色を払いきし得たか研究の要があるが、少なくとも公務員との争いをできるだけ少なくしたいという考え方は基本的には変わっていないように思われる。行政争訟関係の法規の整備にもかかわらず、あまり活用されていない¹⁹⁾ことはこのことを示している。

教授は更に、日本人は報復をおそれる傾向があるとして「利害関係人が行政官に勝ったら、将来敵意をもたれるというだけの理由で、争われないで済んでしまう疑問な決定が随分あると思うといった人は、公務員，弁護士，大学教授裁判官を含めて無数にあった」とのべている。²⁰⁾

しかし、今日、公務員の報復をおそれて法的な救済手段を受けない国民がそれほどあるとは思われない。

その他、教授は「個人的勢力の利用」²¹⁾という特色をあげ、有力者の顔が日本の公務員には強くものをいうことを強調し、このことがますます一般国民をして公務員に接近しにくいものにさせていると指摘しているが、このような傾向は現実にはまだまだ存在するといえよう。

以上のような数々の特色を有するわが国民性を考えた場合、興味深いのは、次にのべるわが国の苦情のあっせん、行政相談業務である。

4. 日本における苦情処理の制度

わが国には現在、どのような制度が、行政一般に対する意見、要望等を含め

18) 川島武宜「日本人の法意識」15ページ。

19) ゲルホン，前掲論文。

20) 同 上。

21) 同 上。

ての広義の苦情処理のために設けられているであろうか。

まず、近時整備された行政不服審査法、行政事件訴訟法による救済手続きがある。次に、各行政機関にはおのおの苦情相談窓口が設けられているが、特に紛争が人権に関する場合には、法務省の人権擁護局及び人権相談委員による人権相談があり、地方公共団体でも、市民相談室の設置、巡回相談、公聴会の開催、モニター制の採用等各種の苦情処理機関を設けていずれも相当の成績をあげている。

ついでながら、経済界の活況につれて、公害その他民間企業への苦情も増加してくるが、各企業でもこれについて特別の考慮を払っているようである。

例をあげれば、九州電力では昭和32年に「需要家苦情処理要項」を制定、苦情の迅速な処理をはかった結果、昭和37年度16,355の苦情発生件数であったのが42年度は4,021と大巾に減少している。²²⁾ 日本通運では昭和43年に「輸送相談業務処理要領」を制定し、全国の支店に輸送相談所を置いて利用者の相談に応じている。

ところで、行政一般の苦情処理の窓口としては、わが国独特の行政管理庁の行政相談業務がある。

この制度については、すでにいくつかの紹介があるが、²³⁾ 最近の資料にもとずいてその特色をのべてみよう。

総理府の外局である行政管理庁では、行政事務の能率的かつ適法な執行を確保するために、行政の監察と勧告及び苦情のあっせんを行なっているのであるが、²⁴⁾ 各行政監察局には行政相談所が設けてあり、全国に3,605名の行政相談委員が委嘱され、苦情申立人に対する助言と、行政管理庁、当該行政機関に対する通知を通じて行政上の苦情の解決に努力している。²⁵⁾

22) 九州電力K.K.「昭和42年度需要家苦情処理状況」。

23) 綿貫芳源「行政相談委員」自治研究43巻2・3・4・5号、山本正太郎「行政権の執行と個人の権利保護」法と政治15巻2号、ゲルホン前掲論文。

24) 行政管理庁設置法。

25) 行政相談委員法。

行政管理庁の行政相談業務は、他の制度に比して次のような特色をもっている。

（i） 不服審査、行政訴訟では個々の事案の解決を目的とするが、行政管理庁が苦情を受け付けた場合は、その苦情の解決を図るためあっせんを行なうほか、そのような苦情を発生するに至った原因を調査し、その行政を根本的に改善することができる。

（ii） 不服審査、行政訴訟ではその手続的性格から行政庁と国民の間に対立感情が発生し易く、訴訟ともなれば費用と時間がかかる。行政相談では、行政部門の行政官庁が第三者機関としてあっせんするので、解決が早く費用の心配がなく、対立感情を残さない。

（iii） 各行政官庁の相談窓口は広聴的性格が強いが、この場合各行政官庁では、とかく弁解的になり、既存の執務体制を固守する傾向が強いが、行政管理庁が苦情を受け付けた場合には、公平な第三者的監察機関の立場から検討して行政面に反映できる。

これは行政管理庁の説明²⁶⁾であるが、要するに、行政部内の公平な第三者的機関による解決手段がその特色をなしているといえよう。

この説明の（i）でのべてある点は、かつてゲルホン教授がわが行政相談業務を批判して、個々の事案の解決には役立っても、行政全体の向上には微力であるといったこと²⁷⁾に答えるものであろう。

なお、特に行政上の不服申し立てに関する一般法としての性格をもつ行政不服審査と行政相談業務の相違は、顕名主義採用の有無、対象の範囲、手続きにあらわれる。²⁸⁾

すなわち、不服審査法による不服申し立てにあっては、審査請求人はその住所氏名を明記しなければならないが（同法15条）、行政相談では特に事情ありと認めれば、住所氏名を相手方機関に秘密にする措置が講じられる。この点は

26) 行政管理庁行政監察局「行政管理庁の行政相談業務について」昭和42年4月、3ページ。

27) ゲルホン、前掲論文、ジュリストNo.340。

28) 綿貫、前掲論文、12ページ。

わが国民性からいって、その氏名を明らかにすることをためらう場合には価値が少なくない。

対象の範囲については、不服審査法では一般概括主義を採用しているが、（4条）それはあらゆる行政上の不服申し立てを許していることを意味するのではない。行政庁の公権力の行使（1条）に当たる行為に限定されるからである

しかし行政相談業務についてはこのような制限はなく、その対象の範囲は極めて広い。すなわち、国の行政機関の業務及び公社、公団、事業団等行政管理庁設置法2条12号に規定された持殊法人の業務ならびに国の委任又は補助に係る業務に関する苦情がその範囲であるが（行政相談委員法2条1項1号）、地方公共団体のいわゆる機関委任事務もその範囲に含むと解されている。²⁹⁾更に電力、ガス、バス会社のように持別法によって規制されている場合には、その監督官庁に連絡して、その行政官庁が完全に指導監督できるように協力している。³⁰⁾

手続きについては、不服審査では不服申し立て期間の制限（行政不服審査法14条1項）、書面の提出（同法9条1項）が原則となっており、従ってあるていどの法律知識を必要とするが、行政相談については規定はなく、苦情の事実を申し出るだけで足りる。

では、行政相談業務の実際の状況はどうであろうか。資料³¹⁾に従って説明してみよう。

申し立て件数は、昭和30年に約2,200件であったのが、42年度には約116,300件といちじるしく上昇しており、利用者の激増を物語っている。

主務官庁別にみると、42年度では厚生関係行政が最も多く約18%を占め、続いて建設、農林の順になっている。

関係法規別では道路法関係が最も多く、農地法、労災補償保険法がこれに次

29) 行政監察局，前掲書20ページ。

30) 同上，「行政に対する国民の声と反省」昭和41年3月，3ページ。

31) 同上，「行政相談統計」，「行政管理庁の行政相談業務について」。

いでいる。（37～39年）

相談の態様についてみれば，昭和42年度において，事務処理上の不適切，法令の解釈，運用の不適切等行政機関に原因があるもの（不服的なもの）39.1％，法令，手続きの不知，誤解等申し立て側に原因が認められるもの（相談的なもの）49.3％，要望意見に関するもの（要望的なもの）11.6％ということになっている。

なお，42年度の処理状況については，あっせんの結果解決したもの33.7％，あっせんに至らない事案であるが，行政監察局の説明，教示により申し出人に納得をあたえたもの，または現地でその意見等を反映する処置をとったもの65.1％，あっせんに至らない事案であるが，中央にその意見等を反映させる処置をとったもの0.9％，解決しなかったもの0.3％となっている。

具体的な事例についてくわしくのべる余裕はないが，卑近な事例を2，3あげてみよう。³²⁾

（i） 道路運送法関係

A団地は，県市営住宅をあわせて450戸，人口1,361名が居住し，更に197戸が建設中である。この団地は，私鉄のバスが唯一の交通機関となっているが，終車時刻が19時40分であるため，遠距離通勤者などは終車時刻に間に合わず，ハイヤーを利用するか，または徒歩（約3 km）で帰宅しており，この終車時刻を延長してほしい旨の申し立てであった。

申し立てを受けた委員は，申し出の目的がバスの時刻の変更を求める苦情であり，対象が民間のバス会社であるばかりでなく，バス会社を指導監督する行政機関が陸運事務所であるため，監察局に通知してあっせんを依頼すべきであると判断した。

そこで委員は，人口の増加が見込まれる団地であり，居住者はバス利用を主とするサラリーマンで，将来必らずやこのような要望があると推定されること

32) 行政監察局，「行政相談事例集」昭和43年1月。

特に女性が終車時間に遅れ、徒歩で帰宅する場合、犯罪が発生するおそれがあること等を行政監察局に通知した。

行政監察局では、この旨を陸運事務所に連絡したので、その必要性を認められ、その結果申し出のとおり終車時刻がくり下げられ、更に将来の人口増加を見込んだ輸送力の増強について検討することになった。

（ii）郵便法関係

申し立て人が住んでいるところはS市の新市街地で、最近アパートや工場等の新設で人口のちゆう密地帯となっているが、郵便ポストは一カ所で、しかも住宅地区から遠く離れたところにあり、住民が不便を感じている。そこでポストの新設を申し出た。

申し出を受けた委員は、このような要望は、地元民の総意として、直接関係行政機関に伝えることが効果的であると判断し、申し出人に対して、地元の意向と、将来人口が急激に増加する状況を郵便局に伝えるよう助言する一方、自らも郵便局長を訪ねて申し出の趣旨を通知した。

郵便局では、実情を調査した結果、現在の利用戸数は200戸以上に達しないが、更に増加の傾向にあることは認めつつ、ポストを利用する戸数が郵便物差出箱設置基準以下で、その条件を欠いていると渋った。

そこで委員が、人口の急激な増加率からみると、近いうちに基準の人口に達することが予想される旨説明した結果、郵便局では人口の増加による今後の利用度の増加を考慮する方針にふみ切り、郵政局に申請して設置されることになった。

このように、行政相談にあらわれる事例は千差万別であるが、その原因を究明することは困難であるにしても、今後の行政全体の能率の向上に大いに役立つことと思われる。

行政監察局の分析³³⁾によると、行政相談の発生の原因は、単純な公務員の怠

33) 行政監察局、「行政管理庁の行政相談業務について」12ページ。

情，計算事務の誤算等を除いて次のような原因があげられている。

（i） 法律行為に関するものとしては，法の条文の字句にとらわれて，法の目的，条理を無視したもの。法令の解釈を誤ったもの。事情の変更によって改正すべき規則が改正されていない。法令の運用を示した古い通牒が忘れられていた。法令の解釈，運用方針が不明確であったため同一県内の取り扱いが区々であった等があげられる。

具体例としては，土木事業者が土木事業の施行に必要な砕石を行なわしめた際の負傷は，土木事業としての業務上の負傷ではないと認定した例。

借地に植林事業を行なう場合，立木一代の名目で登記する地方があったが，一代という語感から，100年以上の存続期間を予定した登録税を予定していたが，実際には40～50年で伐採しており，この実情に即して課税するならば，約5分の1に減税されるべきであった例。

郵便物をてい送するのに国鉄バスを利用すれば，6 kmで毎日20往復しているので即日配達可能であるのに，古い方針に従って70 kmも迂回する鉄道を利用しそのため，配達に3日もかかっていた例。

郵便養老保険金が受領できるのに，受領しないまま時効期間が経過したときでも，郵便局で支払いできる運用通牒があったのに，担当者がこれを知らないで支払いを拒否していた例。

住宅緩和の措置として家屋の登録税を減免したが，この場合，専用住宅に限るのか，または店舗併用住宅でも住宅部分に対する分だけの登録税が減免されるのかが明確でなく同一県内でも区々に取り扱われていた例。等があげられる

（ii） 法律行為以外の行為に関するものとしては，営造物の一部破損，腐朽運営不良等維持管理に関するものにみられるように，行政庁の不作为，または工事の影響によって利益を失ったものの損害賠償に関するものが多い。

工事監督が不十分で請負業者の手抜き工事を発見できなかったため，その手抜きが原因で住民に迷惑をかけた等がその例である。

以上、現行行政相談業務の特色ならびにその実際のあらましをのべたのであるが、申し立て件数の飛躍的上昇は、この制度が3.でのべたような数々の特色を有するわが国民性に適合したためであろうか。

ゲルホン教授のことばをもってすれば、「苦情申し立て人は関係公務員のところへ直接行きたがらないためにしろ、それとも法律の定める正式な審査手続を用いたがらないためにしろ、以前はこらえて伏せておいた問題を明かるみに出すようになった」ということになる。

結局この制度は、わが国民の市民としての自覚の向上と、利用し易さ、担当行政官庁、行政相談委員等の努力によって、相当の成功を収めているということができよう。

このような制度は、わが国独特の苦情処理制度であって、特に「市民の協力者といえる行政相談委員の迅速で金のかからない活動は、世界中の関心を引いている」³⁴⁾のである。

この行政相談委員制度は、行政上の苦情の受付窓口を広く国民の中に開くため、無報酬の民間の有識者を相談委員に委嘱することによって設けられた。そして昭和41年には「行政相談委員法」が設けられ法律上の根拠を得ることになったのであるが、昭和41年度の行政管理庁の苦情受付件数86,815件のうち、86%が行政相談委員によって取り扱われている。

興味があるのは行政相談委員の構成である。昭和43年4月の資料³⁵⁾によれば年齢別では60才～69才が44.5%で最も多く、50才以上が大部分である。職業の種類は多方面にわたっているが、農業の28.08%、無職の24.73%が最も多く、女性は全体の7.5%である。

なお、民生委員、司法保護司、調停委員、人権擁護委員等の公職を兼ねている者が相当の数に上っている。

これらの委員は、行政管理庁長官から、社会的信望があり、かつ行政運営の

34) ゲルホン、前掲論文、ジュリストNo.342.

35) 行政監察局、「行政相談委員設置状況調」昭和43年4月1日。

改善について理解と熱意を有する者（行政相談委員法2条）として業務の委嘱を受けているのであって、業績の向上は、これらの人々の地味な努力に負うところが多い。

「日本は幸いにも、引退したまま仕事をせずにいることになりかねない才能を動員でき、結果は、かれらを用いる社会のためにも、用いられている人々のためにもよかったのである」³⁶⁾ということばは、現実の相談委員の姿を明らかにしているものと思われる。

5. 行政相談業務の将来とOmbudsman制度

わが国の行政相談業務は、数々のすぐれた特色をもち、着実に実績をあげているのであるが、問題がないわけではない。

「公平な第三者的監察機関の立場から、批判、検討し行政面に反映できると同時に、行政管理庁自体も政府部内の機関であるから、政府部内としての反省的立場から行なわれる。」³⁷⁾というのが行政管理庁の考え方であり、その特色をなしている。

たしかに、苦情申し立て人と被申し立て官庁からみれば、行政管理庁は独立の第三者機関であろうし、その限りでは国民と行政官庁の対立感情を和らげ、第三者として公平にあっせんできるであろう。また、広く行政部全体としての反省にも役立つであろうことは否定できない。

「もし行政監察、行政相談が行政部内の反省としてではなく、行政部の外から行なえば、行政監察は行政諸機関と対立関係に立つことになり、担当者は率直に監察に基く勧告なりあっせんなりを受理しないであろう」³⁸⁾というのが、事実、行政部内の多くの人々の意見のようである。

しかし、同じ行政部内の一機関によって行なわれる監察とその一環としての

36) ゲルホン，前掲論文，ジュリストNo.339.

37) 行政監察局前掲「行政管理庁の行政相談業務について」3ページ。

38) 綿貫，前掲論文，52ページ。

行政相談業務には、行政の内部的な統制の性質から生ずる一定の限界が考えられる。現在の行政相談の件数は飛躍的に増加しつつあるとはいえ、飛躍的な行政権の拡大にともなって生ずる国民の苦情を解決し、あわせて行政権の能率の向上をはかるという困難な問題を解決できるであろうか。

このような重要な仕事は、行政部外の独立の機関が、大きな権威をもって遂行してこそ、はじめて十分の効果があるのではあるまいか。

わが国のように議院内閣制をとるところでは、行政権からの独立は重要でないし、行政部内に設置されていても、部内において他の機関から独立性が保障されているかぎり、かえってその任務達成にふさわしいという主張もある。³⁹⁾

なるほどわが憲法が議院内閣制をとることは明らかであるが、（日本国憲法66条3項、69条等）委任立法や裁量範囲の増加、法律案作成過程等にみられる状況は、議会による行政権の統制の無力化と相まって、権力のバランスをくずしていることを示しているのである。

更に、行政管理庁が総理府の外局として、他の行政機関から独立しているとはいっても、長官は国务大臣をもって充てられるので、内閣総理大臣によって任免される。（日本国憲法68条）これで行政部内における独立性が保障されているといえるであろうか。

いま、行政権以外に適当な機関を求めるとすれば、それは国会以外には考えられない。国会の最高機関性（日本国憲法41条）、国民主権の原理（日本国憲法1条等）からすれば、やはり議会による統制の一貫として、国会の所轄に属する、独立性をもった機関をもって監察や苦情処理の業務を遂行させることが適当であろう。

ここでそのような機関として考えられるのが、冒頭でのべたオムバッズマンの制度であるが、わが行政相談業務とオムバッズマン制度の相違はどのようなものであろうか。それは大体次のような点にあらわれている。⁴⁰⁾

39) 市原，前掲書，243ページ。

40) 綿貫，前掲論文，39ページ。

（i） わが国では行政管理庁長官が行政相談業務についての最高の行政機関であるが、長官は国务大臣をもって充てられ、内閣の一員を構成する。従ってその任命は政治的考慮によってなされ、法律家であることは資格要件とされていない。

この点が、オムバッズマンが国会の機関とされ、法律的素養を任命の要件とすることとの大きな相違である。

（ii） わが国では都道府県ごとに置かれている行政監察局が巡回相談を行なうほか、市民からなる行政相談委員が、国民の苦情を聴取する重要な役割りを果している。

ところで、このような制度をわが国にとり入れるについては、いろいろな問題点が考えられる。

（i） 北欧の小国の政治風土に源を発するこの制度が、他の大国に移植できるかの問題がある。⁴¹⁾しかし、歴史的経験からすれば、政治風土の相違にこだわることに決定的な拒否の理由を見出すことはできないように思う。

また、小国の制度であるからとの反論は、独任制あるいはこれに近い数のオムバッズマンでは、大国における行政苦情のぼう大量には対処できないであろうという議論につながるであろう。

そこで考えられるのが、わが国の行政相談委員制度である。「市民の協力者を用いて監察局の人手を補ったことは、行政に対する特徴的に日本らしい貢献の仕方」であると指摘したゲルホン教授のことは、⁴²⁾小人数のオムバッズマンに配するに、相当数の相談委員をもってすれば、人員の能力による限界はあるていど解決できることを暗示している。

ただし、現在のような相談委員の無報酬を原則とし、実費を負担する制度は、第一線引退者の社会奉仕の性質が強いとはいえ、将来研究を要する点ではなか

41) 手島孝「議会による行政統制の憲法理論と憲法現実」法政研究35巻2号200ページ。
（ただし、この論文は直接には西ドイツについて論じたもの。）

42) ゲルホン、前掲論文、ジュリスト No 342.

ろうか。

(ii) 議会からできるだけ独立した機関によって議会的統制を行なわしめることが、その機能の議会的性格を弱め、ひいては第四権としての性格を濃厚にし、憲法上の政治制度と調和しないという議論がある。⁴³⁾

なるほど、スウェーデンのオムバッズマンは議会に対してすら政治的に独立であり、その調査活動に対して議会は介入できないのであるが、⁴⁴⁾任命権は議会にあり、議会の機関であることは明らかであるし、あたかも会計検査院が行政機関の一つでありながら、憲法上内閣に対して独立の地位を有する（日本国憲法90条、会計検査院法1条）ことと対比できるのである。

なお、本来は、議会自身がこの職務を遂行すべきであっても、専門的知識の乏しい議員にはそれは不可能であろう。

元来、オムバッズマン制度は、スウェーデンにおける発足当時から、行政権だけでなく司法権をも統制する権限をあたえられていたので、権力の分立主義に対しては対立的であった。

それにもかかわらず、この制度が権力分立思想と必ずしも矛盾しなかったのは、三権が、それぞれの権力の限界をこえないように注意する権限をオムバッズマンにあたえていたからであった。⁴⁵⁾

そして更に、「個人の自由は権力分立制度によるよりも、むしろオムバッズマン制度によって一層よく保護されるという新しい理論が生まれる」⁴⁶⁾までに生長したのであった。

問題は、国の統治機構の根本にもふれる重要性をもっているので、十分に検討のうえ、行政手続法の制定とならんで、わが国の政治機構に適したオムバッズマン制度の採用が期待されるのである。

最後に地方的オムバッズマン制度について一言したい。この問題については

43) 手島，前掲論文，199ページ。

44) Rowat, *op.cit.*, pp. 9—10.

45) 山本，前掲「行政権の執行と個人の権利保護」5ページ。

46) 同上，6ページ。

現在、アメリカの市州⁴⁷⁾及び西ドイツの市州等⁴⁸⁾において論じられつつあるのであるが、このことは、地域の住民にとって地方の行政は住民に密着し、直接その福祉に関係があるだけに、国の行政と同様、あるいはそれ以上の重要性をもっているもので、当然のことである。

わが行政相談業務は、憲法の規定する地方自治の本旨（日本国憲法92条）から、地方公共団体の固有事務にはおよばないのであるが、（行政管理庁設置法，行政相談委員法）ここに一つの問題点があると考えられる。

現行地方自治法上は、自治的あるいは民主的な監査制度がこまかく規定されており（地方自治法12条2項，199条，242条），事務監査の面では整備されているようであるが，監察や苦情処理の面は必ずしも十分とはいわれないようである。

地方公共団体には、各種の相談室が設けられ、これらの機関が苦情処理の機能を果しているのであるが、広聴的な性格の強い相談室にすべてを期待することは無理であろう。地方議会と直結した、あるいはその他の形の、地方的オムバッズマン制度の研究が期待されるゆえんである。（5.31，1969）

47) William H. Angus and Milton Kaplan, *The Ombudsman and Local Government, Ombudsmen for American Government?* p.101.

48) Rowat, *op.cit.*, p.28. 手島，前掲論文，197ページ。