

# 地方における苦情処理制度と

## 地方的Ombudsmanに関する一考察

楠 元 茂

### 序

1. 地方自治制度と住民の意思
2. 地方公共団体における公聴活動
3. 国の行政相談業務とその限界
4. 米国地方都市における地方的 Ombudsman の状況
5. む す び

### 序

わが憲法が、議会制民主主義を採用していることは、その前文に「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」するとあり、第43条には「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」とあることによって明らかである。

いわゆる直接民主政治は、憲法の定めるいくつかの場合、すなわち、最高裁判所の裁判官の国民審査（79条）、地方自治特別法の同意（95条）、憲法改正の承認（96条）と、地方自治法に定める比較的多くの直接参政の制度にみられるのである。

要するに、日本国憲法は、代議制を民主主義的な統治の機構の中心として採用し、主権者である国民の意思を、立法府と、議院内閣制を通じて行政面に反映せしめんとしたのであった。

しかし、このような期待をこめて選ばれる「国会における代表者」が、十分

に代表者たるの実をあげているかといえ、残念ながら十分とはいえない状況にあることはここに述べるまでもない。

議会制民主主義の危機が叫ばれ始めたのは最近のことではないが、近時、特に危機的な政治状況が見受けられるのはなぜであろうか。

この問題についてはここで深く立ち入る余裕はないが、政治の積極化に伴なう行政の著しい膨張、委任立法の増加による議会の地位の低下、更に、参政権の拡大に伴なう国民の同質性の喪失、討議内容の専門化、特に最近みられるところであるが、政党の多党化現象、多数決主義の欠陥、選挙制度の欠陥など多くの原因が重なり合って、今日のような状況を示しているものと思われる<sup>1)</sup>。

政党の機能は、元来議会と国民の意思の間の媒介作用、国民の政治的意思形成のための組織作用をその中心とするのであるが、近時における政党の寡頭制の徹底、特定利益との提携の現象の結果、その本来的機能を果しえなくなり、ここに多くの「集団の噴出」を見、圧力団体を生むに至っているのであるが、議院内閣制を通じて政党政治をとることを建前とする現在、政党の機能の喪失は議会制民主主義に対して大きな影響をあたえずにはおかまいであろう。

さらに、国民の間における政治的無関心層の増大は、大きな問題を提供しているのである。

以上のような状況下において、ともすれば離れがちな国民の意思を、どのようにして政治に吸収し反映せしめるかは極めて困難かつ重要な問題であり、近時における行政手続の研究もその一つの手段であるが、国民の間に日常生じる政治、行政に対する不満、苦情を適切に処理することが、政治に対する国民の信頼を回復する一つの途であると考えられる。

この問題を考察するに当って、住民に密接した地方行政についての要望、苦情を処理するに適した機関は何か。現在の地方公共団体における苦情処理制度はどのようなものか、外国の制度、特に地方都市における苦情処理制度の導入

---

1) 吉村正『現代政治の機能と構造』，上巻，114ページ。清宮四郎『憲法Ⅰ』，163ページ。

に熱心な米国の状況はどうかを考察し、将来を展望するのが小稿の目的である

## 1. 地方自治制度と住民の意思

日本国憲法を貫く柱をどのように理解するにしても、民主主義をその根本的指導原理と解する点においては異説をみない<sup>2)</sup>。

その13条、24条などにみられる個人の尊厳、前文中に規定された憲法制定権の所在、主権の所在、前文及び43条に規定された代議制、66条その他に規定された議院内閣制、92条以下の地方自治制、41条の国会の最高機関性、96条の憲法改正権者の規定など何れも民主主義を何らかの形で表現しているのである。

特に地方住民の意思を尊重し、地方分権の趣旨を盛り込んだ「地方自治の本旨」（92条の規定）は、わが国の新らしい地方制度のあり方を示すものとして注目されるのである。

民主主義と地方自治の関係については、すでに述べたところであるが<sup>3)</sup>、地方住民の生活に直接深い関連を有するのは地方の政治であり、従っていかに地方住民の意思を尊重するかということが地方自治制度の中心的課題であり、このことがわざわざ憲法に地方自治を制度として保障したゆえんであろう。

憲法の規定の中で、92条のほか、地方議会の設置、長と議員の住民の直接選挙を規定した93条、地方自治特別法についての住民投票を規定した95条にこのような趣旨を吸みとることができるのである。

さらに、これらの憲法の規定をうけて、地方自治法は数々の民主的な機構を定め、次いで「代表的民主主義の方式による地方行政の運営が、地方住民の意思に反して独断に陥った場合のごとき、地方住民に、直接、その意思を表明する途を有せしめ、これによって代表的民主主義に伴う欠陥を是正させることは極めて必要である」<sup>4)</sup> ので、直接民主制の一つの方式として、いくつかの直接

2) 宮沢俊義『憲法』，68ページ。清宮前掲書，38ページ。小林直樹『憲法講義』，107ページ。田上穰治『憲法撮要』，25ページ。『註解日本国憲法』上巻，65ページ。

3) 拙稿「国と地方の間の法律関係」，『商経論叢』17号，15ページ。

4) 田中二郎『新版行政法』下I，87ページ。

請求制度及びその他の直接参政の制度を採用しているのである。

具体的に述べれば次の通りである。

(1) 地方公共団体の議会の設置

普通地方公共団体には原則として議会を置き（地方自治法89条，94条），住民の公選による議員をもって組織する。議会は地方公共団体の議決機関であり最高の意思決定機関であって，地方自治法は議会の権限を著しく拡大しており地方における間接民主制の表現である。

(2) 直接請求制度

条例の制定又は改廃の請求（地方自治法12条1項），事務監査の請求（同12条2項），議会の解散請求（同13条1項），解職の請求（同13条2項）

(3) 住民による監査請求及び住民訴訟

これらは，直接請求制度以外の直接民主制を採用している例であり，地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な行為又は不行為により，納税者たる住民が損失をこうむることを防止するために，住民全体の利益のため設けられた制度である<sup>5)</sup>。

すなわち，住民による監査請求（地方自治法242条），住民訴訟（同242条の二）がそれである。

このように，現行法は，地方住民に対する比較的多くの参政の門戸を開いているが，近時における福祉国家の要請，行政権の必然的拡大現象，特に，地方住民に密着している多種多様な地方行政に対する住民の意思の反映といった要請にこたえるためには，これらの制度をもってしても十分であるとはいえないのである。

直接請求の制度があるといっても，多くは単独ではできず，一定数の連署を要件とするのであるし，住民による監査請求は単独で行ない得るが，その対象は具体的な財務会計上の行為又は「怠る行為」に限られている（地方自治法242条）。住民訴訟も米国の納税者訴訟(taxpayers suit)を範にしてとり入れ

5) 田中前掲書，98ページ。

られた制度であって、一般の住民にとっては仲々なじめない制度のようである

そこで、近時、各地方公共団体においては、このような制度とならんで、いわゆる広義の公聴活動の制度を整備し、住民の意思をできるだけ地方行政面に反映せしめ、あわせて行政に対する苦情、要望を解決するための機構を整備しつつあるのである。

しかし、その歴史は浅く、法制上の根拠も明確でないものも多く、今後の研究にまつべき分野も少なくないように思われるが、多くの地方公共団体で、形態の差異こそあれ、最近特にこの分野に意を注ぎつつあることは確かである。

以下、東京都を始めとし、いくつかの地方公共団体を選んで、その概況を述べてみたい。

## 2. 地方公共団体における公聴活動

地方公共団体における公聴（広聴）活動といっても、現在では地方自治法に一般的な規定があるわけではなく、各地方公共団体がおのれの独自の立場で定めた規程、要領などによって、公聴と苦情処理に当たっている状況であるが、ここでは、東京都、鹿児島県、鹿児島市、春日井市、諏訪市、武蔵野市などについて、その概況を説明してみよう。

### (1) 東京都

近時ますます巨大都市、過密化の様相を呈しつつある東京都では、産業、交通、国民福祉の各部門を始めとして、あらゆる分野において住民の行政に対する要望が強いのは当然であるが、なかでも、公害、住宅問題、物価問題、交通災害についての問題の提起が多いことは最近の新らしい傾向といえよう。

都では、特に新都政になってから、知事自ら住民との対話を通じて行政各部に対する住民の希望、意見を吸みとろうとする熱意が見受けられ、実績も向上しつつあるようである。そして、都公聴部、都民相談室を中心とする各種の公聴活動と相談活動を通じて、都民の都政に対する苦情、要望を吸収し、その解決に努力しつつある。

## イ．公聴活動

東京都の昭和43年度の公聴活動は、次の意図のもとに運営された。a. 都政の現状・方向をあきらかにして、都民の意識を豊かにすること。b. 都民の意思・要求をはあくして施策にとり入れること。c. 都民と都が互いに協力して前述の諸問題を解決するための方策を見出すこと。

その内容には、対話集会、都政世論調査、都政モニターなどがあげられるが特に、対話集会である「都民と都政を結ぶ集い」は、昭和42年の夏から始められたもので、都民と知事が同じ集会の場で、都政の問題を自由に話し合う形式を取り、都民の都政参加を目標としている。その内容は、物価対話として、「物価対策について」、「かしこい消費者となるために」、「消費生活安定のために」、「消費者の利益を守るために」の各集会、水道対話として、「東京の水をどうするか」、福祉対話として、「目の不自由な人のために」、「老人のしあわせのために」、職域対話として、「職域から見た都政」、「港湾事業対策」、その他、「昭和43年度の重点施策について」、「東京のまちをきれいにするために」などであった。

次に、効果的な行政を行なうためには、多元的に分化した住民意識の正確な  
はあくが必要であり、従来年1回の割で実施してきた都政世論調査を、43年には3回に増やしている。その内容は、「くらしむきに関する世論調査」、「水道・広報に関する世論調査」、「都市生活に関する世論調査」であった。

さらに、都政モニター制度は、都政に関して比較的強い関心を持っている層から500人をえらび、毎月1回アンケートを行なって、施策の参考にするために設けられている。

## ロ 相談活動

東京の生活環境施設は、都民生活にとって必要とされる最低限の水準にも達していない現状であり、一方、行政運営の面においても、都民の期待するサービスが十分になされているとはいえない。

従って、都民の行政に対する苦情、要望はあつとを断たず、その内容も複雑で

多岐にわたっている。都民相談室ではこれらの内容を的確にはあくし、適切な説明を都民に行ない、関係局との連携を密にして、可能な範囲で適切な処置がとられるように努力している。

都民相談室で行なっている相談としては、一般都政相談、特別相談、交通事故相談があり、その他、街頭都民相談、総合都民相談、東京都都民生活苦情処理連絡会がある。この連絡会は、都政以外の、国や公社、公団などの問題について処理するために設けられている。

昭和43年1年間の相談件数は90,868件であるが、そのうち75.6%が一般都民相談であり、その35.1%が住宅、9.3%が広報、5.6%が清掃、3.9%が民生問題となっている。

なお、一般都政相談の種類は、問合わせ77%、相談16.9%、苦情4.9%、意見1.2%となっており、経路別にみると、電話が83.9%と多く、次いで来訪、郵送の順となっている。特別相談には法律相談、交通事故相談が多い。

（東京都広報室 都民の声 '68より）

## （2）鹿児島県

鹿児島県では「20年後のかごしま」をそのビジョンとして、県民の豊かで有意義な生活を目指し、県民の知的総力を県政に結集すべく、43年に県民課を発足せしめて公聴活動を活発に開始し、庁内における公聴体制の強化と公聴案件の迅速な処理を中心に努力してきた。

その内容としては、窓口公聴、陳情書などの処理、知事と語る会、移動県民室、県政モニターがあげられる。

43年度の窓口公聴（県民室の利用）では照会が20,599件、庁内職員の呼出し3,539件となっており、陳情書などの受理508件、知事と語る会4回、移動県民室4回となっており、特に照会件数の増加が目立っている。

（鹿児島県 県民のこえ 昭和43年度より）

## （3）鹿児島市

鹿児島市で「市政を真に市民のものにする」ための広報室を発足せしめてか

ら3年になるが、ここで行なった広聴、相談業務の概況は次の通りである。

広聴業務の主体は対話集会であって、43年度には28会場で4,800人の市民と対話を持った。対話からでた問題件数は383件、建設部関係が最も多くて98件次いで教育、行政の順となっており、26%が解決の方向で処理されている。なお、44年度に入ってから移動市民相談室にも力を注いでいる。

市政モニターは64名で、アンケート調査2回、意見交換会3回を行なっている。

相談業務として43年度に受けた件数は4,472件で、前年より1,500件増加している。その中で、苦情、陳情、要望などは752件で、最も多いのが「道路や側こうの整備」を始めとする建設部関係であり、「し尿くみとり」「ごみ収集」などについての衛生部関係「交通安全対策」などの行政部関係がこれに続いている。市民の日常生活についての身近かな問題が激増しているのが注目されその53%が解決されている。

その他の相談業務として市政相談1,026件、市政以外が2,125件、法律相談が541件となっている。

（鹿児島市 広報室43年度のまとめと新年度計画より）

#### （4）春日井市

ここでは市民相談室が広聴、広報の活動を行なっている。その中の広聴部門には「苦情相談は市政参加の第1歩」という観点から、親切、迅速に苦情を処理するため多くの相談制度が設けられている。特に事後的な処理に止まらず、市民の苦情を市自らが探求し、事前の対策を講ずることに努めているのが注目される。

その内容は、行政相談、行政出張相談、法律相談、交通事故相談、市長に手紙を出す週間、動く市役所（市長と市民のつどい）、歩く市民教室、行政連絡員制度、総合パトロール、陳情書の受理、窓口案内など多彩である。

この中で行政連絡員というのは、市職員をもって構成する160人の連絡員が毎月2回、区・町内会長宅を訪問して要望、意見を聞き、担当課に連絡する制



度である。又、総合パトロールというのは、赤色の車で毎日市内を巡回し、市民の相談を受け、交通指導を行ない、ごみ・公害などの状況を調査するものである。

その他、市民へのサービスとしては、電話1本で直ちに道路を補修するサービス、日曜市役所、昼休み時間中の就業などがある。

44年1年間の総受理件数 1,405件、この中で苦情要望が 537件で、その解決率は61.6%であった。

（春日井市市民相談室 市民相談年報 No. 3 より）

#### （5）武蔵野市

ここでは、直接民主主義の推進を目標とし「13万市民とともに歩む市政」をスローガンに広聴活動を行なっている。

その市民相談室における相談業務としては、市民・法律・交通事故・人権・身の上・消費者・教育・中小企業・税務・育児・成人健康・結婚・青少年・心配ごと・おとしよりの職業・身体障害者・行政の各相談を行なっており、その他、市長を囲む懇談会、駅前移動市長室、青空市民集会、市政に関する世論調査、陳情・請願の受付けなどが行なわれている。

43年度の市民相談の総件数は 1,850件で、市政に関するものの中では、市の施設利用、住宅、戸籍・住民登録、清掃に関するものが多かった。

（武蔵野市 わたしの便利帳より）

以上、ごくわずかの都市の例をあげたに過ぎないが、いずれもその都市の環境に応じて、住民のための市政を実現するための努力を続けていることが理解できる。

その他にも、主に土木関係の要望・苦情にこたえるため「すぐやる課」を新設し、作業員5人以内の作業であれば、即時出動し修復できるように機動性を持たせた松戸市の例や、精密機械工業の発達による公害の被害についての苦情に対処するため「公害対策本部」を設けた諏訪市の例などが注目される。

なお、43年度の公聴関係の予算（東京都、鹿児島県）は次の通りであった<sup>6)</sup>。

（東京都）都民相談室など(22,290)，公聴集会(5,300)，モニター（5,310）世論調査及びアンケート(3,900)，その他（1,456）計38,256千円。

（鹿児島県）県民相談室など（168），公聴集会(1,658)，モニター（1,195）その他（650）計 3,671千円。

### 3. 国の行政相談業務とその限界

行政上の苦情処理制度としては、行政管理庁設置法や行政相談委員法によって運営されている、行政管理庁の行政相談業務があるが<sup>7)</sup>，このような国の行政相談業務の管理が、「地方自治の本旨」とも関連して困難な問題を提供している。

行政管理庁の管轄については、行管設置法2条13号に「各行政機関の業務及び前号に規定する業務に関する苦情の申立につき必要なあっせんを行うこと」とあり，ここに前号とあるのは，公共企業体，公団，事業団などを指すのである。

しかし，行政管理庁の「行政苦情のあっせん取扱要領の解釈」によれば，対象業務として上述の管轄の外に，国の委任または補助に係る業務をも含むとある。

なお，行政相談委員法2条によれば「国家行政組織法第3条第2項に規定する国の行政機関及び行政管理庁設置法第2条第12号に規定する法人で政令で定めるものの業務」を相談委員の業務としているが，実施要領によれば，「地方公共団体の業務についての苦情は，法の上では一応委員の業務の範囲外となるしかしながら，申出人は，自己の苦情が関係行政機関等の業務に関するものか地方公共団体の苦情に関するものか区別ができない場合が多いので，地方公共団体の業務に関する苦情の申出があった場合においても，委員は親切に応待し

6) 自治大臣官房文書広報課『都道府県の広報公聴活動に関する調査結果』，昭和43年8月1日現在。

7) 拙稿「行政上の苦情処理制度と Ombudsman 思想」，『商経論叢』，18号。

實際上、その苦情に関する事務を処理している機関が都道府県本庁の場合には管区または地方行政監察局に対して連絡し、また、都道府県の出先機関または市町村の場合には、それらの窓口を教示し、あるいは、委員が直接連絡して、地方公共団体がその苦情を解決するのに必要な協力をするものとする」とある。

問題は、「国の委任または補助に係る業務」の解釈であるが国の委任に係る業務といってもいわゆる団体委任事務もあれば機関委任事務（地方自治法 150 条）もあるが、行政管理庁はこれを機関委任事務を指すものと解している<sup>8)</sup>。

けだし、団体委任事務は固有事務と同様に地方公共団体の自主的な責任において処理すべきもので、国の一般的指揮監督で受けず、これに反して、機関委任事務は地方公共団体の執行機関に委任された事務で、その限りにおいて、これらの執行機関は、委任者たる国又は公共団体の機関としての地位に立ち、委任者の指揮監督を受けて、その事務を処理すべきものだからであろう<sup>9)</sup>。

補助に係る業務というのは、国から補助金を受けている業務を指すと解される。

このような点に関連して、ゲルホン教授は「相談委員は、地方の事務に関する苦情や要望については、適当な地方公共団体の職員に連絡するだけにとどめその職員のその後の措置を左右しようと深入りしてはならないと指示されている。ところが、相談委員にその仕事のやり方を示すため監督局から配布された資料を見ると、この一般的指示と正反対のことがよく出ている」<sup>10)</sup>として、相談員が積極的に折衝しした事例として賞められているものの中に、地方的な問題が数多く入っているものとして、露天商による交通妨害、大気や水の汚染、使用されなくなった電柱の撤去の責任、市営住宅の管理の不適切などをあげている。

そして、彼は、相談員の管轄の不明瞭なことを指摘し、「監察局は相談委員

8) 綿貫芳源「行政相談委員」、『自治研究』、43巻2号、36ページ。

9) 田中二郎 前掲書108ページ。

10) 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」、『ジュリスト』、No.399。

のところにくるものはなんでも処理せよ、と実際には彼らにすすめているのである。そのうえ、多くの地方公共団体のほうも、国の相談委員が市町村の問題に介入することをこれまで歓迎してきたようである」として、行政上の苦情のあっせんの概念は、見分けもつかぬほど拡張されていると述べている。

結局、ゲルホン教授は、国の行政相談業務における管轄権の問題、特に、国と地方公共団体の間の管轄の不明確さを指摘しているのである。

問題になるのは、先に述べた機関委任事務と団体委任事務を区別する理由が明確でないこと<sup>11)</sup>、機関委任事務又は補助金の対象となる業務が極めて広範囲にわたること<sup>12)</sup>を考えた場合、行政管理庁の解釈のように、機関委任事務、補助金の対象となる業務をすべて国の機関である行政管理庁の相談業務の管轄とすることが、地方自治の本旨（日本国憲法92条）からみて疑問を残さないかということである。

国の行政相談業務の機構の整備、地方住民の苦情申立の便宜、行政相談委員が各地方を単位として委任されていることなどを考えると、現在のように国の相談業務を中心とし、地方公共団体がこれに協力するという体制にも十分の存在理由もあるが、いつまでもこのような形のままでよいということではあるまい。

国と地方公共団体における苦情処理機構の管轄の明確化、地方における機構と機能の充実がはからねばならない。

次章で説明するように、米国においても、地方のオムバッズマンの機能と限界、連邦や県の機関との調整が大きな問題となっているのである。

次に、地方公共団体における苦情処理機関の設置状況、国の相談業務との関係を最近の資料<sup>13)</sup>に基づいて述べてみよう。

---

11) 園部逸夫『現代行政法の展望』、43ページ

12) 田中二郎 前掲書 108ページ。

13) 行政管理庁「国・地方公共団体の行政相談関係業務の実態調査結果・昭和44年9月」『行政相談』、44号、9ページ。

	A		B		C		D	
	機関数	比 率	機関数	比 率	機関数	比 率	機関数	比 率
都 道 府 県	36	79.3	9	19.6	1	2.1		
市 町 村	990	29.9	1,662	50.1	417	12.6	244	7.4

上表の、A・B・C・Dは、各機関で行なっている行政相談業務の実施体制や実施状況などからみた区分である。

Aは、総合的な苦情処理の受付窓口が設置されているもの、及び、受付窓口のある部課係で処理するか、又は関係部課係を教示して確実に処理しているもの。国の行政相談業務についての連絡に確実に応ずる意思のあるもの、又はその実績のあるもの。

Bは、総合的な受付窓口が設置されており、Aのように十分実施はされていないが、一部の業務については連けいできるもの、及び、国の機関が受付窓口で連絡した場合、一応用は足りるが、当該機関の組織や下部機関との連絡が不十分で、実績の面からみると全面的に連けいできないもの。

Cは、受付窓口または一部行政についての相談所の設置見込のあるもの。

Dは、当分連けいをはかり得る見込のないもの。

この表で気が付くことは、国と地方公共団体の間の関係は、一応、相互の協力体制によって推進されていること。多くの都道府県、市町村においては、常設の総合相談窓口を設置し、専任の職員を置いて常時苦情を処理しているが、一部の市町村においては、このような点について不十分な場合が多いことなどである。

#### 4. 米国地方都市における地方的 Ombudsman の状況

わが国における国と地方の苦情処理制度の概況の説明は前章までで終えたので、次に、最近特に地方都市へのオムバッズマン制度の導入に力を注いでいる米国の地方都市の状況について説明しよう。

もちろん、わが国の公聴制度とオムバッズマンとは、後にも述べるように、制度、機能面に大きな相違がみられるが、公の苦情処理の機関であるという点では、両者ともに一致しているからである。

米国における地方的レベルのオムバッズマン制度については、同国が連邦の形をとり、その下に state（州） county（県） municipality（都市） township（農村） school district（学校区） special district（特別地区）が置かれていて<sup>14)</sup>、極めて複雑な型を形成しているので、一般的な説明は困難であるが、地方制度の中で重要なのは都市であって、オムバッズマンの導入についても都市が最も熱心に推進しているように見受けられる。

すなわち、連邦単位のオムバッズマンということより、都市レベルのオムバッズマンの導入ということについて種々の実験を行ない、法制化し、一部では実施しているようである。

以下、ニューヨーク州立大学のWilliam H. Angus 教授とMilton Kaplan教授の「The Ombudsman and Local government」により、その大要を述べてみよう<sup>15)</sup>。

ナッソー（Nassau）県における試みでは、苦情が都市や村に関するものであれば、これを該当の市村の機関に伝えて釈明を要求するし、連邦、州の分野に関与するときは、問題は適当な連邦や州の機関に委任される。

同県の最初の1年のオムバッズマンの活動期間中、連邦政府について14、ニューヨーク州政府について39の苦情が処理されたが、これらの数字は、地方レベルのオムバッズマンに連邦や州の活動からおこってくる問題进行处理する管轄をあたえるべきかどうかの問題を提起したのであり、一般的にいえば、ワシントンに置く連邦オムバッズマンは適当な制度とは考えられなかったのであった

米国における都市や一部の州、県のオムバッズマン実現への努力としては、かなり多くの成果が見られる。

14) 小倉庫次『各国の地方行政』，122ページ。

15) Stanley V. Anderson『Ombudsmen For American Government?』，101ページ以下。

ニューヨーク市では Neighborhood City Hall と呼ばれる苦情処理機関を設立（1967），その他 Office of Public Complaint 法案（1967）などが提案された。

ニューヨーク州では，Dunne-Jonas Bill（1965）による州レベルのオムバッズマン創設のへの努力がなされた。

ワシントン D. C. ではコロンビア区にオムバッズマンを置くための法案がミズーリ州の上院議院 E.V.Long によって提出され，カンサス（Kansas）市では，県や州レベルのオムバッズマン創設の法案が，州下院に提出された（1967）。ハワイ州でも，有名なハワイオムバッズマン法案が提出され（1967），シカゴ市には苦情処理センターが作られた（1966）。又，サン・ディエゴ（San Diego）市では Citizens Assistance Officer の設立が準備された。

（1967）。特にナッソー（Nassau）県では，1966年からオムバッズマン原理を採用し，地方政府のレベルで機能する世界で最初の試みを実施したことで有名である。

又，バッファロー（Buffalo）市では，Buffalo Experiment と呼ばれる数多くのオムバッズマン設立のための実験が行なわれたのであった。

これらの都市は，その環境や規模が異なるし，創設せんとするオムバッズマンの性質も異なるので，詳細に説明するいとまがないが，次にその主な特色をあげてみたい。

（1）オムバッズマン実施の前段階として，新聞の苦情欄や郵送による公開の苦情申立手段が活用されていること。

例えば，1961年にニューヨーク市の R・F・ワグナー市長は，公務員の不行跡についての苦情をきくために BOX100N.Y. と呼ばれる郵便箱を設けたが，これが多くの人々によって活用されている。

特に，バッファロー市において，1967年の初期に，Buffalo Evening News が，newspower と称する定期欄を設けたが，これがあらゆるレベルの政府に対する苦情の「ハケ口」として活用されることになった。この欄はもともとオ

ムバッズマン的サービスとして設けられたものではないが、次第にその色彩が強くなってきており、その存在理由は、苦情に対する解決策を得、過誤を正し「お役所仕事」を除き、住民の権利を保障することにあった。

同様のサービスが、Buffalo Courier ExpressにMr. Fixitとして、次いでCourier Actionの見出しのもとにあらわれた。又、Houston Chronicleは1961年にNewspaper action lineを開始した。

St. Louis Globe Democratは、手紙によるものであらうと、電話によるものであらうとあらゆる質問に応ずることを保証した。そして電話によるサービスは、手紙による方法よりも遙かに多くの質問を持ち込む。多くの人々は手紙を書くよりも、直接口頭によって心配をなくする手段をえらぶからである。

発行部数50,000部のDetroit Free Pressの調査によれば、そのaction lineを読者の70%が一貫して読んでいる。

次に、Buffalo Evening newsのaction line columnにおける67年1月16日から7月15日までの苦情は、連邦政府に対するもの34、州政府に対するもの63、地方政府に対するもの313で、政府以外への苦情は95であった。

その中で地方政府に対する苦情は、道路修理と街路の保全（43）空ビルと空地（33）交通の規制（32）樹木（22）公園、レクリエーション（20）駐車（16）歩道（16）福祉（15）ゴミ（10）水道、下水（10）教育（9）病院、ホーム（9）公共ビル（8）動物（7）市民サービス（6）都市計画と区画整理（5）警察（5）ビル侵害（5）その他（42）となっている。

これらの数字が示すように、バッファロー市民の苦情は地方政府に対する身近な問題についての苦情が多いのが目立つのであり、このような苦情の分析は、あるていど一般の都市にも該当すると考えられる。

このようなaction line columnは、オムバッズマンではなく、オムバッズマンと同様の成果を期待するものでもないが、かかるサービスは、適当な政府機関への問い合わせによって、多くの苦情を解決している。

その中心的な力は「公開」であって、公衆への報知と教育という見地からす



れば、このような欄はオムバッズマン以上に明確な利益を持っている。そして地方政府についての価値ある知識を提供している。

政府問題に対する手がかりとして、action line はオムバッズマンの実施と手続きの発達にとって有益な手段となるのである。

## (2) 簡易な手段による受理と手続き

ナッソー県における実験によれば、苦情受理の手段としては、手紙によるものが多かった。すなわち、実施期間中、手紙によったものが70%を占め、電話が20%、直接訪問は10%にすぎなかった。

そして、オムバッズマンが苦情を受理したときは担当の県の部局の長に回答を求めるのであるが、この回答には平均して3日を要するだけであり、長くても1週間以内には回答される。適当な行政機関への電話連絡によって即時に解決される場合も多いのである。

一つの例を示そう。

ある婦人が、近くの車道が県の作業員とトラックによってアスファルトで舗装されつつあると知らせてきた。オムバッズマンが公共事業長官に電話したところ、長官とその代理が現場に急行し、かつて県によって借り入れられた古いトラックを発見した。このトラックはその車体に県の記章をつけたまま、建設業者に売られたのであるが、新らしい所有者は local law によって、県の記章を車体に残すことを認められていたのであった。長官は直接に苦情申立人を訪ねて、彼女の満足のいくように事情を説明した。

## (3) オムバッズマンの任用

ニューヨーク市の Office of Public Complaint (公衆苦情局)<sup>16)</sup> 法案によれば、この局はオムバッズマンを長としているのであるが、このオムバッズマンは、市議会の助言と同意によって、市長により任命される。そして、法律又は行政の分野できわだった業績をあげた人が任命されるのである。

ナッソー県では、政党色のないことが要件とされており、最初にオムバッズ

16) 園部前掲書、26ページ。

マンの仕事を担当したグリソン氏は、37年から58年にかけてナッソー県の区裁判所の判事の職にあった人であった。

#### （4）機 能

ニューヨーク市の公衆苦情局では、オムバッズマンは次のような機能をもっている。

a. 政府機関の失政・不公正・不合理・恣意・ごうまん・粗野・非能率・不当な動機・不当な遅滞・法律や規律の明白な侵害・権限の濫用が行なわれたという主張に基づいて調査し改善する。

b. 職権によって、政府機関の行為や手続きに関して調査し、研究し、勧告する。

そして、オムバッズマンの管轄は、あらゆる政府の部局や機関に及ぶが、議会の議員、その職員、裁判所、市長、市長代理及びその補助者には及ばないのである。

これに反して、ナッソー県では、裁判所に対する苦情も処理しており、その内容には、弁護士や証人の無視、法廷ルールの違反などが含まれている。

さらに、ナッソー県では、法律の改正の勧告をも行なっている。すなわち、ナッソー県のオムバッズマンは、行政よりも立法政策の分野に存在する困難を見出したのであった。

例をあげると、租税先取特権法の問題は、オムバッズマンによって明らかにされた、法律の改正を必要とする顕著な例である。

州や県の法律では、不動産に関する税金の未納があった場合、担保物件は *treasurer* によって収税を確保するために売却される。普通、2年の法定期間の満了の後、先取特権者は所有権者に対して、未納税を払うよう通知する必要がある。しかし、買戻しのさいに必要なこの通知を、所有者が現実に領収することは、現行法の下では要求されていない。通知は郵送されるだけで十分なのである。

ある事例では、45ドルの納税通知書と買戻しの通知書を、過失もないのに、

所有権者は受けとっていなかった。しかし落札者は 6,000ドルを要求した。

オムバッズマンは、誤った宛名を記された買戻しの通知のため、困難が引きおこされたことに気が付いた。そして45ドルに利子を加えた額を支払うことによって、原所有権者の財産返還交渉を可能ならしめたのであった。

しかし、オムバッズマンは、県長官に対して、県の租税先取手続きを早期に改正することを勧告した。そしてその草案が目下作成されつつある。

(5) この制度の開発について、大学と市役所の協力が行なわれた例がある。バッファローのニューヨーク州立大学にある law school ではバッファロー市に適用する地方政府オムバッズマンの計画をたてたが、その目的は北米の都市地域でのオムバッズマン制度の適用にあった。その実験についてバッファロー市の同意が敏速に得られたが、このことは外部の干渉を閉め出す市政府の一般的な傾向に疑いを持った場合、むしろ注目に価することであった。

1966年の夏の数カ月の間、実験の対象としていくつかのものが選ばれたが、この仕事を、1人の law school の教授が引き受けた。その目的は、篤志家によるオムバッズマン原理を採用できるか否かをきめることにあった。

市の中心部にある舗装した遊園地には、多くの恒久的な施設をほどこした部分があって、毎年秋になると移動できる部分は取りはずされ、不順な冬期にそなえて倉庫に入れられる。

ところが、66年の春にはこれらの物は再び整備されなかったので多くの苦情がでた。オムバッズマンが公園局長を訪問したところ、予算が不十分なので遊園地の管理人を雇うことができなかったからだと説明した。

しかし、局長は、もし責任ある団体が遊園地の監督を志願するならば、施設は再び装備されるであろうと忠告した。

このことが苦情申立人にもたらされると、「隣人組織」はただちに監督を志願した。その結果遊園地は清掃され、移動部分は再び装備されたのであった。

もう一つの例がある。

市の住宅地域にある広い空地が、ごみや廃棄車の集積地になっていた。子供

たちはここをかつこうの遊び場にし，その中の向う見ずの連中は，廃棄車を隣接した鉄道にのしあげて警察や少年院の厄介になった。苦情申立人は市に対してこの状態を何とかしてくれるよう申し立てていたが取りあげられなかった。

オムバッズマンになった教授が衛生局に伝達したところ，翌日くず山は一掃されたのであった。

このような試みは，篤志家の形においてすら，オムバッズマンが，地方政府に対する苦情の解決のための他の手段以上に有用であることを暗示している。

以上，米国の地方都市におけるオムバッズマンの試みについて，いくつかの身近かな例をあげて説明したのであるが，これについて前記州立大学の両教授は次のような意見を持っている。

(1) 連邦や州のレベルのオムバッズマンが生まれる以前に，地方レベルのオムバッズマンが生まれるであろう。

(2) 地方のオムバッズマンをして，地方政府について調査し，批判し，助言する多くの権限を有する公務員に変えて行くための努力は払われるであろうが完全な自治的苦情処理機関となり，行政上の改革を推進する責任を持たせるまでには発展できないであろう。

(3) 問題はオムバッズマンと他の地方政府機関との間の調整にあるのであって，地方のオムバッズマンをして全く連邦や県のことには手をふれしめないとなるとその魅力は半減する。

(4) 任命機関の問題より，その地域社会における最適の人口と担当地域があたえられることが大事である。

(5) オムバッズマンの無差別な使用と機能の増加は警戒しなければならない。オムバッズマンといえども万能薬ではない。そしてこの制度は，苦情解決のための行政手続きを発達せしめた場合に効果的である。

## 5. む す び

以上，民意の行政への吸収手段としての行政上の苦情処理制度の重要性，わ

が国の地方公共団体における実際例，国の行政相談業務とその限界，米国の地方都市におけるオムバズマン制度の概況について述べてきた。

いずれにせよ，将来，国とならんで地方における苦情処理の機構の充実をはからねばならないことは明らかであるが，広く行政上，国と地方の関係として観察できることが<sup>17)</sup>，ここでも困難な問題を提示しているのである。

わが地方公共団体の苦情処理制度は，広義の公聴（広聴）制度によって代表されており，これらについては確立した法制があるわけではなく，また，米国における制度も未だ過渡期の状況を脱していず，試案の域に止まっている場合が多く，その実態と将来をはあくするのは容易ではない。

しかし，一応，現在の状況で，わが国の公聴制度と米国の地方都市におけるオムバズマンとを比較した場合，両者には根本的な差異があることが理解できる。

すなわち，公聴制度は各地方公共団体や機構の一環として，いわば部内の立場で住民の意見をきき，相談に応ずる形式であるのに対し，米国その他で考えられている外国のオムバズマンはこれと異なり，多くは行政部外の独任制の機関が独自の立場で苦情を処理するのである。

さらに，外国では公務員の不正，怠慢，非能率に対する苦情が大きな比重を占めているのが注目される。

わが国においても，この点について全く意を用いていないわけではないが，外国のように公務員とのあらゆる種類の紛争を，オムバズマンを通じて法的に解決するといった傾向はあまりみられないのである。その原因については，すでに述べた通り，わが国民性に由来するところが少なくないと思われる<sup>18)</sup>。

ここで注目されることは，米国ではわが国とは逆に，連邦や州のレベルのオムバズマンよりも，地方都市を中心とするオムバズマン制度の方が，各都市の特色に応じていろいろな形で発展してきていることである。

---

17) 拙稿「国と地方の間の法律関係」，『商経論叢』，17号。

18) 拙稿「行政上の苦情処理制度と Ombudsman 思想」，『商経論叢』，18号。

これは、連邦制をとる米国の政治機構からきていることよりも、地方自治の伝統と民主化が、地方からまず確立したという英国以来の伝統が大きな原因をなしていると考えるのである。しかし、地方政府とその上部機構との間の役割の調整には、わが国と同様に苦心を払っていることがうかがわれる。

公務員とことを構えたり、行政上の不満を公開の場で述べたがらない国民性からすれば、わが公聴活動の重要性も十分に認識できるが、その内容が多くは行政機関のイニシャチブに基いたものであり、住民の側に主体性があまりみられない場合が多いことも一つの特色であろう。

住民との対話集会が近時活発に行なわれることはよろこばしいことではあるが、「ただ、対話が都民参加の方向へ大きく発展したかどうかの点でみると、その動きは遅々たるものであった。対話の場は、ともすれば知事へ陳情の場になりがちであった。これも、日頃都民がかかえている様々な問題の複雑さ、深刻さを考えればやむをえないことであろう。しかし、いつまでもこの域にのみとどまることはできない。なぜなら、これらの不満、要求は都政の問題点をはっきり浮きぼりにする利点がある一方、その要求の実現は限られた一部の利益の擁護につながるおそれもあるからだ」という東京都の反省<sup>19)</sup>にもみられる通り、一般の住民の意思から遊離した対話集会にはむしろ弊害を伴うのである。

苦情の内容については、地方住民の生活に密着した身近かな問題についての苦情が多いことは、わが国も米国も同じであるが、行政機関の責任者に、オムバズマンから連絡があり次第、直ちに気軽に現場におもむくといった熱意とそのようなことを可能にする機構が米国の制度、実例には見受けられる。

わが国にも、先に述べた通り、松戸市の「すぐやる課」や春日井市のような例もあるが、概して苦情の申立からその処理にいたるまでの手続きに手間取るケースが少なくないようである。

---

19) 東京都広報室『都民の声'68』，4 ページ。

地方行政の民主化をはかるためには、住民の要望、苦情を卒直にきき、その迅速な解決に努めることが重要であることを認識すれば、今後、どのような形態をとるにもせよ、地方における苦情処理機構の充実の方向に進まねばならないが、それには、地方住民自体の自覚と協力が必要であることはいうまでもなかろう。

（小稿について、行政管理庁及び各地方公共団体のご協力を仰ぐことができた。ここに謝意を表する次第である。）

（4．10，1970）