

ローカル・オンブズマンの試み

楠 元 茂

目次	
一 はじめに	1
二 事例	2
三 事例	3
四 事例	4
五 事例	5
六 事例	6
七 事例	7
八 事例	7
九 結語	

一 はじめに

オンブズマン制度一般、ないし国のオンブズマン制度についてはすでに多くの研究がなされているが、いわゆるローカル・オンブズマンについても検討を要することはもちろんである。すでに一部の学者や<sup>①</sup>試案等のなかで論じられているところであるが、その事例や実績についてはあまり公表されていない。そこで今回は、筆者の経験を少々ご紹介したいと思

う。これはあくまでも教材として提供させていただくものである。従って、ここでは理論よりも、實際面に重点がある。

行政管理庁の「日本におけるオンブズマン制度の構想」のなかで、地域的に発生する問題を処理するため、地方レベルのオンブズマンの設置の可否についてふれており、恐らくこの構想を受けたものと思われるが、昭和五十八年の四月に、鹿児島等数カ所の行政監察局に「苦情処理委員会」が開設され、昭和六十二年三月まで四年間、地方における行政に対する苦情処理の仕事に筆者も加わってきた。筆者も鹿児島委員会のメンバーの一人であったので、その実績の要点をご紹介しますと思う。この委員会は当時の新聞には「ミニオンブズマン」として紹介されたが、これはあくまでもテストケースであって本格的なオンブズマン制度ではないが、ローカルのな制度としては初めての試みであった。なお、地方単位のものとしては、カナダの州単位のものやアメリカの都市単位のものなど多くの例がある。

なお、この委員会の目的は、「運営要領」によれば「苦情及び要望、意見の処理等に民間有識者の意見を反映させることにより、その公平性、中立性及び的確性の一層の確保を図り、もって国民的立場に立った行政監視、苦情救済活動を効果的に推進する」ことにある。委員の構成は、民間人3、監察局長及び行政相談委員1からなり、付議するのは、民間有識者の意見を徴しておいた方がよいと思われる事案の(1)苦情処理のあつせん、監察に着手することが適切か否かを判断するために必要な場合、(2)あつせん、監察の効果を確認するために必要な場合であつた。又、意見聴取事項としては、苦情処理の観点のみならず、行政監視の観点から、行政運営又は行政制度の改善方策、オンブズマン制度等新たな苦情救済制度の必要性、監察テーマの選定等があげられる。委員会の審議の結果については、行政監察局は、必要な措置を講じたいうえで、委員会に報告することになっており、措置としては、所見表示、通知、勧告、あつせん、監察移行、公表などがあげられた。

もちろん、行政に対する苦情、要望は数限りなくあり、委員会が検討した事案はそのごく一部に過ぎないが、行政相談等では解決困難な複雑な事例が少なくなかった。

委員会に付託された事例としては、例えば、国道二二〇号線のバイパス建設用地の管理、重複して払い下げられた土地の是正、車検書類の閲覧拒否、農地転用に係る県の許可事務、畑地造成に伴う災害危険か所の安全対策、保育所運営の用に供する予定であった土地への固定資産税課税、鉄道踏切の設置の要望、往復ハガキの種類についての一般への周知徹底、第一種住居専用地域に建てられた違反建築物からの深夜騒音の規制、国庫補助事業である暗渠排水工事業実施後の排水不良による補完工事の請求、溜池所有権の帰属の明確化、軽車両等運送事業の届出書の受理要求、中断している宅地造成の早期完了、厚生年金基金の掛金滞納による財産差押え、シラス採取によって取壊わされた承水路、農道の復旧のあっせん、伝染病隔離病舎の管理運営の親病院への委託要請、交通事故等によって損傷したガードレールの修復、官有地と民有地の境界の明確化、所有権の不明確な土地を敷地として学校法人の設立を認めたことに対する措置要求等をあげることができ

る。

この四年間に鹿児島行政監察局苦情処理委員会で審理した事案は以上のような事案約三十件であり、内容は農地問題、道路問題、課税問題、補助事業問題その他の社会問題等多岐にわたるが、こゝでは特にご参考になりそうな事案の内容をご紹介します。

## 二 事例 1

(事例 1) 車検書類の閲覧拒否に関する申し出。(鹿児島市)

ある自動車販売会社の社員から、車の車検日を調べるため、陸運事務所で関係書類の閲覧を行っていたが、近時事務所では調査に協力しなくなったとの申し出があった。

調査の結果、陸運事務所では、従来は車検書類の閲覧は法令上の根拠がなく、サービスとして事務所の判断で閲覧させ

ていたが、昭和五十七年になって閲覧申請件数が急増、一日平均数百件に及ぶようになった。車検書類のなか、ら、該当車の受検日を調べることは、現在の職員数ではとても不可能なので、閲覧に応じないことにしたとのことであった。

この事例は①の法令に根拠のないサービス事務をどこまでやるべきか②個人の利益と行政機関の利益が相反する場合に、当局のあつせんの視点をどこに置けばよいかの問題を提供している。

この問題は、委員会で検討の末、次の処置をとることになった。①この問題は納税にも関係があるので、今後の取扱いを県税事務所と協議し②納税に係る閲覧以外については自動車販売会社と協議する。③部内の事務処理基準を設けて、窓口を統一することで解決した。

### 三 事例2

(事例2) 農地転用に係る県の許可事務に納得できない。(始良町)

甲は乙に対し昭和四十九年に始良町の農地五六九㎡を農地法三条(農業委員会の許可)の手続きを得ずに売却し、条件付権利移転の仮登記を行った。乙は所有権取得後死亡したため妻乙が相続し、自宅建築の計画で昭和五十五年六月に農地法五条による転用許可を受け、同年七月に移転登記を行った。乙は、五十五年七月に再婚したが、資金難から不動産業者のいうまゝに、同じく五十五年七月に造園業者丙に売却し、丙は直ちに仮登記を行なった。

申し出人である丙は、当該農地を資材置場とするため、農地法五条の事業計画変更申請を行なったところ、県では、乙から丙への売買は農地転用許可後八日という短期間であり、「申請書に記載された事業計画に従って事業の用に供すること」とある許可条件に反する悪質な転売であるとして、乙に対する転用許可を取り消し、改めて甲丙間の農地法五条の申請を行なうよう行政指導を行なった。

しかし、丙としては、当該農地にはすでに丙債務の抵当権が設定されており、甲まで遡って登記を戻すのは容易ではない。又、当該農地は農業振興地域から除外されており、農地の転用をしても支障のない地域なので、事業計画変更申請を認めてほしい、という内容の申し出であった。

この件の、処理方針としては、耕作を目的としない農地の転売が現在多く行なわれているので、本件の特例を認めると法の適正な運用ができなくなるから、申出人の主張を認めることはできないという意見が強く、行監は、その説明をして、あつせんを打ち切ったが、県では、申出人にも理由があるとして、始末書を提出させた上で許可したということである。

#### 四 事例 3

(事例 3) 往復ハガキの種類についての一般への周知徹底。(鹿児島市)

申出人は郵便局で往復ハガキ七十枚を買ったところ、折りた、まれたハガキが渡された。これを印刷所に印刷の依頼をしたところ、折りた、まれたハガキは印刷できないので、折られていないハガキに交換したいとのことで、印刷所はハガキの交換手数料一枚十円を納入して交換の上印刷した。制度上交換手数料を支払うことになっているのか。又、郵便局は窓口でどちらを所望するかを聞くように指導してほしい。という申出人の内容である。

郵便局側では、現在、往復ハガキには折られたものと折られないものの二種類があり、制度上、切手やハガキを交換する場合、書き損じや汚損の有無にか、わらず、有料で交換することになっているとのことで、このようなことについての P・R・不足は認められた。

この件は、検討の末、郵便局に、ハガキの種類についての広報や窓口での教示を徹底させることを意図する、地方監察に移行することになった。

## 五 事例 4

(事例 4) 第一種住居専用地域に建てられた違反建築物からの深夜騒音の規制の要望。(鹿児島市)

申出人は昭和四十九年に低層住宅を保護する一種住専に家屋を新築したが、半年後に斜め向かいに「すし本舗」が敷地一杯に店を建てた。これは、建ぺい率六〇パーセントの制限と、建築物制限に違反する。そして二十四時間営業で、材料・製品の搬入・出のトラックが深夜まで出入するためやかましくて眠れない。そこで市民相談室へ行ったところ、宅地を分譲した開発公社へ行けといわれ、公社では「店舗」を建てるのが判っていれば分譲しなかったが、すでに建ってしまった現状ではどうにもならないので市の建築課で相談するようにいわれた。建築課では「これは違反建築物だが、今さら取り壊せとは指導できない。」とのこと、その後、再三すし屋に苦情を申し入れたが一向に聞き入れない。その後市の公害対策課に相談したが、公道上の騒音は規制の方法がないとのことであった。

調査の結果、①違反建築物は、建築基準法九条により除却等の是正措置がとられるようになっていたが、一般的にこの種の事例については、強行措置はとられていない。②騒音については「鹿児島市民の環境をよくする条例」による規制はあるが、これは公道上での騒音には及ばず、ただトラックの騒音については「騒音規制法」による規制はできることが判った。

結局、あっせんの結果、市建築指導課、公害対策課の指導により、「すし本舗」は搬出入口を別の広い道路側に移し、従業員に騒音防止を徹底させることで納得を得た。

## 六 事例5

(事例5) 軽車両等運送事業の届出書の受理要求について。(鹿児島市)

昭和五十九年に申出人は道路運送施行規則(五七条)に基づいて、陸運事務所にて軽車両等運送事業届出書を提出した。事業内容は、ワゴン車で生鮮食品を運送すること及び顧客が依頼する貨物の運送であった。運送するのは貨物だけであって、いわゆる「白タク行為」は絶対にしてないし、そのためワゴン車の後部座席を取り外して二人乗りに改造したとのことであった。

ところが昭和六十年に開かれた公聴会で、陸運事務所は次のような見解を示した。①昭和五十九年に一業者がワゴン車に料金メーターを着けて「白タク行為」を行わない社会問題になってから、この種の届出は受理していない。②軽トラックのように、運転席と後部荷台が完全に分離された車であれば届出を受理するが、後部座席を取り外したといっても、人を運ばない保障はないので受理しない。とのことであった。

しかし、申出人は陸運事務所の見解は次の点で納得できないと主張した。すなわち、①違反行為があればどのような指示を受けても異議がない旨の誓約書を出しており、「白タク行為を行うおそれがある」という理由で受理しないのは不当である。②現在、一運送会社は後部座席を外したワゴン車で貨物運送を行っており、申出人の営業を認めないのは不公平である。③宮崎、福岡、熊本ではワゴン車で貨物運送を行なっている。私は会社を辞めての転進であり、このまゝでは生活できないので善処してほしい。

この件について検討の結果①本件は全国的に社会問題になっており、運輸行政のなかで明確な指針を示すべきものである。②たゞ、軽車両運送事業が届出制をとっているから、届出を受理しないことが妥当といえるか疑問である。③陸運事務所では本件処理の見解を求めた上で実情を本庁に報告し、運輸省の早期対策を促すべきである。との結論になった。

その後昭和六十年二月に、福岡陸運局は、軽車両等運送事業にかゝる基準を作成、これを受けて陸運事務所は①使用車両を定員二名以下の貨物自動車とする②車体表示に「軽貨物タクシー」等の紛らわしい表示をしない③運賃メーターや屋上灯を装置しない等の公示を行なった。

## 七 事例 6

(事例 6) 交通事故等によって損傷した道路付帯施設(ガードレール)の修復はどうなっているか。このような場合、一般的には加害者の責任で修復されるが、国と県とではその方法が異なり、国(建設省)では、ほとんど自ら修復を行って、後で加害者に求償しているが、県の場合(直轄国道以外の国道、県道)加害者に修復させ、自らは施工しないし、施行命令も出さない。そのため県の管理の道路の場合、長期間破損状態のまま、放置されるケースが多いので、直轄国道と同様の方法に変えるべきではないか。との申し出であった。

調査の結果、国の方で管理者施行方式をとるのは、二次災害を防止するため直ちに修復する必要があり、二次災害が生ずると国家賠償問題になるとのことであった。県の方で原因者施行の方式をとっている理由は不明で、原因者不明の場合は管理者が施行するが、その時期は定めてないとのことであった。

## 八 事例 7

(事例 7) 官有地と民有地の境界の明確化について。(大根占町)

昭和二十七年に大根占町で国道二六九号線の付け替え工事が行なわれ、申立人は所有していた山林五六四二㎡を道路用

地として提供した。ところがその後、買収の対象となっていないかと思つていた、買収道路に接した山林の一部が、第三者から売却を持ちかけられて、はじめて「官有地」の一部になっていることが判つた。

しかし、この山林には亡夫が植樹したところが認められる以上、納得できないので、県に対し現地立会いのもとに境界を明らかにするよう要望した。県の土木事務所が、法務局で登記簿を確認したところ、地目が公衆用道路で所有者欄は官有地となっている。しかし登記簿には表題部しか記載してないため、登記の期日や登記原因など権利の移動は判らなかつた。昭和四十七年の国道付替工事の際、道路敷以外の山林まで取り込んで買収したとは考えられないので、当該地はそれ以前から官有地となっているものとみられるとのことであつた。

申出人はいわゆる公物の時効取得を主張したわけではなかつたが、公物の時効取得については、かつて都市公園予定地と水田について認められた例がある。

しかし、調査の結果、土地台帳がないことが判り、申出人はこれ以上の要求はしなかつた。本件のような「官有地」表示登記の土地は県下に数多く存在しており、その所管をめぐつて市町村からの問い合わせが多いとのことである。

## 九 結語

以上のような苦情処理等の経験から次のようなことが考えられる。

(1) オンブズマン設置の必要は大いに考えるが、国単位のものだけでは日本のような人口が多く、かつ地域ごとの特色の強いところではカバーできないことが推測され、どうしても地方単位か、都市単位のローカル・オンブズマンを置く必要が考えられる。

(2) 現在、かつてアメリカのウォルター・ゲルホン (Walter Gellhorn) 教授が、最も日本の風土に合った、金のか、らない

苦情処理制度であると称した行政相談委員による行政相談や行政監察等が行われているが、これらの機能をもってしても、なお対応が十分とはいえないことは実例の示すとおりである。

(3) 苦情の内容は、当然のことながら、住民生活に密着した切実な問題で、法律問題が多い。

(4) 都道府県、市町村のわくを超えて総合的に解決を図らねばならない問題が少なくない。

(5) ローカルのオンブズマンを、行政と関係のない、例えば地方議会に所属せしめるという構想もないわけではないが、現状では行政部に所属せしめた方が苦情の解決には適していると考える。

(6) 一般的に地域ではオンブズマンに対する知識が不足しており、これについてのP・Rの必要性。

(7) これは地方の問題とは直接の関係はないが、私がかつて昭和五十一年の九月に、カルガリーの北三百キロにあるカナダのアルバータ州の州都エドモントンで開催された第一回の世界オンブズマン会議（業績目録15）に出席した感想は、今やオンブズマン制度はその内容はさまざまではあっても、世界的潮流になっており、先進諸国だけでなく、開発途上にある国々もこの制度を発足せしめていること。

(8) 以上要するに行政に対する国民の信頼の確保するためにはこの制度が必要であり、地方の問題を考慮しつつ、国全体の立場から一層の検討が望まれる。

## 注

(1) 園部逸夫・「オンブズマンの類型と日本型オンブズマン」・「行政管理研究」四〇号九頁。

同「オンブズマン法」一五〇頁。

渡辺栄文・「ローカル・オンブズマン論」・「都市問題」七十巻1、2、3、4各号、拙稿「地方における苦情処理制度と地方的Ombudsmanに関する考察」

(2) 拙稿、「オンブズマン制度研究会の日本におけるオンブズマン制度の構想について」・鹿児島大学「法学論集」十八巻第一・第二号合併号・六九頁。

(平成元年四月十四日)