

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 —

行政監視委員会調査室 内藤 亜美・遠藤 敦夫

1. はじめに

今般、オランダ王国（以下「オランダ」という。）、英国及びスウェーデン王国（以下「スウェーデン」という。）を訪問し、政策評価制度及びオンブズマン制度¹に関する実情を調査する機会を得た。そこで、これらの制度について二回にわたり紹介することとし、まず本稿では訪問国のオンブズマン制度を取り上げる。

オンブズマン制度については、オランダ全国オンブズマン、英国庶民院行政監視委員会事務局及び議会行政コミッショナー²並びにスウェーデン国会オンブズマンを訪問し、それぞれの国におけるオンブズマン制度の概要や苦情の処理状況等について調査を行った。なお、スウェーデンでは、与党穏健党所属の Karl Sigfrid 議員にスウェーデン国会内を案内していただくとともに、意見交換する機会を得た。

以下では、それぞれの訪問先における説明及び質疑応答の内容を中心に、参考文献により得た情報も踏まえつつ、各国のオンブズマン制度について紹介する。

2. オランダ〈全国オンブズマン〉

(1) 概況

ア 沿革

オランダにおいて、オンブズマンの任命に関して調査及び議論がなされ始めたのは、1960年代である。オンブズマンに関する議論は学会から起こったものの、すぐに政治家によって議論されることとなった。そして1969年、政府はオンブズマンに関する政策文書を発表した。この文書においては、議会両院の伝統的な請願委員会と並んで存在する、政府に対する国民からの苦情を取り扱う独立した組織の設立が提言された。1976年、「調査委員（Investigations Commissioner）に関する組織を設立する法律案」が議会に提案された。同法律案は、組織の名称を「全国オンブズマン（National Ombudsman）」と改める修正等を経て、「全国オンブズマン法（The National Ombudsman Act）」として、

¹ オンブズマン制度については、『行政相談委員制度の在り方に関する研究会』（第1回）平成20年12月19日（金）説明資料（総務省）において、「一般に、高い識見と権威を備えた者（1人又は複数）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って、簡易・迅速に問題を解決する制度」と定義されている。

² 英国の庶民院議員を経由した苦情申立て制度の名称については、1967年に制度化されるに当たり、北欧由来の「オンブズマン」ではなく、議会主権の憲法原理を採る英国に適合的な「議会行政コミッショナー」が採用された（田中嘉彦「英国のオンブズマン制度—権限委譲による制度的発展と改革論—」『レファレンス』（2013年8月）40頁）。なお、現在、議会行政コミッショナーはイングランドの医療サービスコミッショナーを兼務しており、「議会及び医療サービスオンブズマン」と称される（同43頁）。

1981年2月4日に成立、1982年1月1日に施行された。さらに、1999年3月には、全国オンブズマンが憲法上も明記されることとなった（オランダ憲法第4章第78a条以下）。

イ 地位

オンブズマンは1名（任期6年、再任可）で、國務院³の副議長、最高裁判所長官及び会計検査院長の共同の協議により推薦された3名の候補者から第二院（下院）が任命する⁴。副オンブズマン（1名又は数名）は、第二院（下院）がオンブズマンの要請に基づき任命する。なお、オンブズマンの資格要件は法定されていないものの、法律の専門家であること、行政機関に関する知識を有していること等が実質的な要件となっている。

ウ 管轄

オンブズマンは、政府高官及び政府機関の行為に関する苦情を取り扱う。ただし、当該苦情は次の要件を満たさなければならない。すなわち、①当該問題について既に行政機関に苦情の申立てを行っていること、②当該問題が法律の内容に関しないこと、③裁判所の判決に関するものでないこと、④異議申立てや不服申立ての手段が他にないこと、及び⑤当該問題が1年以内に起きたものであること、という要件である。

なお、申し立てられた苦情がオンブズマンの管轄外であった場合、オンブズマンは適切な代替の機関に関する助言と情報を与えることとなっている。例えば、オランダにおいては国有鉄道が民営化によりオンブズマンの管轄外となったが、苦情の申立先を知らない国民が、オンブズマンに対して、電車の遅延等に関する苦情を申し立てることがある。この場合、オンブズマンは、申し立てた国民に対して鉄道会社の苦情処理窓口等適切な機関を伝えることとしている。

また、刑務所における苦情は、オンブズマンの管轄外となっている。刑務所における正式の処分に対する法的な不服申立ては、「刑務所監督委員会」の中に組織される「特別不服委員会」が審査することとなっている⁵。ただし、受刑者からの祖父の葬式に参列したいとの申出が裁判所により不許可となったことから、オンブズマンに対して苦情が申し立てられ、オンブズマンが調査を開始した例がある。

エ 苦情処理手続

苦情の申立ては、オンブズマンのホームページ、手紙等により受け付ける。申立人は、申立てに当たって次のことを申し出る必要がある。すなわち、①申立人は、何が行政上の過誤と考えているのか、②苦情について申立人は既にどのような対応をしたのか、③オンブズマンに苦情を申し立てることによって何を達成したいのか、④申立人の詳細な連絡先（住所、電子メールアドレス、電話番号）、⑤行政機関への苦情のコピーや行政機関から受領した苦情に対する返答等の関連文書の5つである。オンブズマンが苦情を

³ 國務院は、①立法に対する助言及び②行政訴訟の処理を任務とするほか、国王等の権限の行使が停止している期間の代行という機能を有している（『各国憲法集(7)オランダ憲法』（国立国会図書館調査及び立法考査局）（2013年）11頁）。

⁴ 前掲3 12頁

⁵ 岩田研二郎「日弁連提言『市民参加による社会に開かれた刑務所への改革を求める』について」（2003年9月22日行刑改革会議分科会第2回提出資料）

受理するとすぐに申立人に対して確認書を送付し、確認書送付後3週間以内に当該苦情をオンブズマンが処理できるかどうかを申立人に伝える。当該苦情の解決が容易である場合はすぐに解決を試みる一方、当該苦情の問題が複雑な場合は調査を行うために時間を要することとなる。ただし、その場合においても、オンブズマンは申立人に調査の経過について報告を行い、調査終了後、申立人の苦情が正当なものであったか、行政機関がその機能をどのように改善することができるかについて報告を行うこととしている。

オンブズマンは、調査後に申立人、関係行政機関等に調査結果を伝え、意見を述べる機会を与える。その後、オンブズマンは、調査結果及び関係行政機関の対応が適切であったか否かの判定を記載した報告書を作成する。この報告書は、申立人、関係行政機関等に送付される⁶。

なお、2012年に受理した苦情件数は、44,750件（郵送15,040件、インターネット332件、電話29,302件及び来訪76件）である。

オ 職権による調査

オランダにおいては、上記の国民からの苦情申立てに基づく調査のほか、具体的な苦情申立てがなくてもオンブズマンが自ら調査を行うことができる。現在、オランダにおいては自動車運転免許に関する手続のデジタル化が進められているところ、デジタル化を進めるに当たり問題はないか、問題があるとすればどのように解決することができるかをオンブズマンが調査している。

カ 決定等の効果

オンブズマンの決定、勧告及び報告は、法的拘束力を有していない。ただし、オンブズマンは広範囲にわたる調査権限を有しており、行政機関及び参考人は、法律により、オンブズマンの調査に協力しなければならないこととなっている。

キ 補佐体制

全国オンブズマンの事務局職員は約170名である。うち約120名が調査スタッフである。調査スタッフの多くは法学の学位を有している。事務局には事務局長及び事務局次長がおり、その下に調査部門が置かれている。調査部門は、生活上の出来事に関連した5つのチーム（①労働、収入及び教育Ⅰ、②労働、収入及び教育Ⅱ、③家庭、環境及び交通、④健康、⑤安全、司法及び難民）に組織されている。

（2）議会との関係

年次報告書については、オンブズマンが自ら下院議長に対して説明を行っている。一方、個別の案件に関する報告書については、案件を所管する委員会において説明を行うようなことはない。しかし、個別の案件に関する報告書の内容について、関心を持っている国会議員が、議会において大臣に対して質疑を行うことはある。オランダにおいては、政府の行ったことは原則として公表されることになっているものの、オンブズマンの報告書によって新たな事実が明らかになることもある。オンブズマンが報告書を国会議員に提供する

⁶ 自治体国際化協会『オランダの地方自治』（2005年）14頁

ことにより、国会議員は新たな情報を入手することになり、これに基づき所管大臣に質疑を行うことで、ひいては法律の制定、改正等に結びつくこともある。

(3) 近年における取組

2005年に任命された現在のオンブズマン Alex Brenninkmeijer氏は、「それまでよりも国民の声を直接聞いて苦情を解決する」との姿勢で改革に取り組み、国民との関係を重視する取組を進めた。改革の背景としては、それまでのオンブズマンにおける調査が長期間にわたり、苦情を申し立てた者が調査結果の報告書を受け取るまでに何か月間も待たされていたことがある。この調査過程を手短かにして解決に至るように改革を試みた。スタッフの調査手法について、従来は、調査を行い、調査結果の文書を作成し、手紙、電子メール等で解決方法を示して最終的に報告書を作成するという形を採っていたが、改革により、直接、何が問題かについて苦情を申し立てた者に問いかけをして解決方法を見付けていくという方法を採用することとなった。

上述の調査過程の改善に加え、国民との関係を重視する具体的な取組として、①テレビ番組の活用、②インターネットの活用及び③国民へのアンケートの活用がある。①については、オンブズマンが出演しているテレビ番組において政府に対する苦情を取り上げるという取組がある。住居賃貸借、車、電話に関する問題など様々な国民からの苦情についてテレビ番組を通して国民に周知している。②については、オンブズマンの仕事に関する情報をインターネットにより流す「ニュースルーム (Newsroom)」という取組がある。オンブズマンが、インターネットを活用して、社会、あるいは政府で何が一番問題になっているか、また、どういうことを行っているのかについて国民に情報を提供している。③については、国民へのアンケートの結果に基づき報告書を作成し、大臣に提出するという取組がある。これは、テレビにオンブズマンが出演した際に広く国民にアンケートへの参加を呼びかけたことから始まった取組であるが、4～5万人の回答者を集めている（オランダの人口は1,630万人、テレビ番組の視聴者は約100万人）。アンケートはインターネット上で回答できるようになっている。アンケートに基づく報告書については、国民からの申請等の行政手続のデジタル化に関する問題を取り上げたことがある。

3. 英国〈議会行政コミッショナー〉

(1) 概況

ア 地位

議会行政コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) は、政府の助言により、野党党首及び庶民院行政監視委員会⁷の委員長との協議を経て、女王が

⁷ 庶民院行政監視委員会は、議会行政コミッショナーの勧告のほか、公務員制度、政府調達方法、統計等複数のトピックスを手掛かりに行政監視を行っている。これらのトピックスは、国民や国会議員が関心を有していることである。他の委員会が所管事項を限定されている一方で、行政監視委員会は省庁横断的に行政を監視することが可能である。原則、個別の事案は各省を所管する委員会において審議されるものの、1つの委員会の所管事項の範囲に収まる案件でも同委員会が調査したいものがあれば「over rap letter」という書状を送り所管委員会に合意を得る制度がある。病院における苦情の対応が問題となった事案において、本来、医療委員会

任命する。任期は7年以内であり、再任は不可であるものの、定年はない⁸。罷免については、上下両院の動議によってのみ可能である。議会行政コミッショナーの身分は、庶民院の幹部職員（議会の職員）である。

イ 管轄

政府各省及び公的組織による行政上の過誤の結果、不当な扱いを受けた者による苦情について、調査を行うが、次の事項は対象外とされている。すなわち、①権限委譲によりスコットランド及びウェールズに設置された機関、②地方政府、警察及び大学など中央政府の外にあるとされる組織、③大臣が議会に対して責任を負う事項、④中央政府の組織の契約その他の商取引に関する事項及び⑤公務員及び軍隊に関する任命、懲戒及び人事関係事項については管轄外とされている⁹。また、苦情申立人が行政審判所又は裁判所に訴えることができ、あるいは訴えたことがある場合、調査を行うことはできない。

ウ 苦情処理手続

苦情を有する者は、庶民院議員を通じて書面により苦情を申し立てる（間接アクセス（MP Filter¹⁰）制度）。申立人は、事案を認知してから1年以内に申し立てなければならない。申し立てることができるのは、個人又は法人である¹¹。

苦情が申し立てられると、議会行政コミッショナーは、苦情が管轄に当たるか否か、管轄内にある場合に本格的な調査が必要か否かの判断を行う。これらの判断の結果は、仲介者である議員に通知される。

調査終了後、関係議員に調査報告書を送付する。また、議会行政コミッショナーは、関係行政機関等に対しても調査報告書を送付する¹²。さらに、議会行政コミッショナーが必要と判断した場合には議会に対しても調査報告書を提出する。

なお、2012～13年度の1年間における苦情申立件数は27,000件弱であり、内訳は保健医療（NHS ; National Health Service）関連が多く16,000件、それ以外（行政に関するもの）が約8,000件、総数の内3,000件程度は管轄外のものである。

エ 決定等の効果

議会行政コミッショナーの権限は、関係機関に適切な措置を採るよう勧告するのみで、関係機関に対して救済を強制する執行権はない。ただし、行政上の過誤によって不当な取扱いが生じており、かつ、これについて救済がなされていないことが明らかな場合、議会行政コミッショナーは議会に特別報告書を提出することができる¹³。

（2）近年の取組及び課題

ア MP filter 制度

が審議すべきであるところ、行政監視委員会が特に調査したいということで合意を得た例がある。同委員会と所管の委員会の両方において審議することも可能である。

⁸ 田中・前掲2 48頁

⁹ 田中・前掲2 48頁

¹⁰ MPは、庶民院（下院）議員「Member of Parliament」の略。

¹¹ 田中・前掲2 48頁

¹² 園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法〔新版〕』（弘文堂 平成9年）156頁

¹³ 田中・前掲2 48頁

MP filter 制度が採用された背景として、①歴史的には国民を政府から守るのは国会議員の役目であるとの考えがあったこと、②人口が多く議会行政コミッショナー事務局に到達する苦情が多くなるおそれがあったこと、③直接アクセス制度は大臣責任制の原理に反すること¹⁴等の理由が挙げられている。しかし、導入後 30 年が経ち、「MP filter 制度が、苦情申立てを抑制する効果をもたらしている」との批判もなされている。近年、議会行政コミッショナー事務局が行ったアンケートでは、「MP filter 制度は時代遅れであり、直接コミッショナーに苦情を申し立てたい」との意見が大多数であった。また、「直接アクセス制度」を導入すべきであるとの報告書も相当数発表されている。一方で、MP filter 制度には、国会議員が自らの選挙区で何が問題になっているかを理解することができるという面があり、国会議員はそれらの問題を解決することが自分たちの責任であると考えていることもあるため、庶民院行政監視委員会の委員の中でも MP filter 制度を肯定する者がいる。

現在、庶民院行政監視委員会においては、直接制度と MP filter 制度を併用する（選択肢を与える）二重のアプローチという案も議論されている。同委員会においては、これまで学識経験者、議会行政コミッショナー自身及び一般国民に対するヒアリングを実施済みであり、MP filter 制度に関する議論は終盤を迎えている。

なお、MP filter 制度を直接アクセス制度に変更するためには法改正が必要である。そのためには議会において審議しなければならない、政府がこの問題を優先事項として取り上げるかどうかという面では課題がある。

イ 職権による調査権限

現在の議会行政コミッショナーは、国民から申立てのあった苦情のみを調査の対象としている。議会行政コミッショナーは職権による調査の権限を有していないため、潜在的に問題があるのではないかと考えられるケースでは、別の組織に出向きそこから苦情を申し立てるよう促している。例えば、がん患者のケア等に問題があると考えたと N G O 等の関係団体に行き、苦情はないのか尋ね、何らかの問題があるようであれば患者から苦情を申し立ててもらおうようにしている。これに関して、議会行政コミッショナーに申立てのない苦情も調査することを可能とする「職権による調査 (own initiative investigation)」の権限を付与すべきか議論がある。この権限を付与することにより、議会行政コミッショナーに苦情が申し立てられていなくても行政上の過誤の蓋然性が高い場合には調査を行うことが可能になり、より多くのケースを把握することが可能になる。これにより、議会行政コミッショナーがより多くの情報に基づき判断することが可能になると考えられている。職権による調査の仕組みと MP filter 制度との両立は可能であるため、必ずしも国会議員が反対するとは限らない。

現在の議会行政コミッショナーは、職権による調査の導入について積極的である。これについても法律改正が必要な事項であるものの、議会行政コミッショナーが職権により調査することができるとなると、議会行政コミッショナーの性格が創設時の理念から

¹⁴ 田中・前掲 2 48 頁

変わってしまうとの見解もあるため、MP filter 制度の是非よりも大きな議論となる可能性がある。

庶民院行政監視委員会としては、職権による調査権限を導入するに当たっては、制度を運用する体制をどう構築していくのかが課題であると考えている。

ウ 他のオンブズマンとの関係

英国では、議会行政コミッショナー以外にも、地方政府オンブズマン等複数の種類の公的オンブズマン制度があり¹⁵、議会行政コミッショナーは他のオンブズマンと一緒に活動することがある。地方政府オンブズマンとは正式な協力関係を結んでいるため、例えば社会福祉関係の問題について地方政府オンブズマンと共同して調査を行うことがある。ただし、地方政府オンブズマン以外の他のオンブズマンとは正式な協力関係を結んでいるわけではない。

また、複数の公的オンブズマンがあるため、どのオンブズマンに苦情を申し立てるべきかが分かりにくいとの批判がある。そのため、国民からの問い合わせがあった場合、それが管轄外であるときには管轄権を有するオンブズマンの連絡先を伝えるなどの取組を行っている。この批判に応えるためには、公共サービスオンブズマンとして苦情申立ての窓口を統一することが考えられる。しかし、統一するためには、法律改正が必要であり長期的に取り組んでいかねばならず、また、統一窓口を作ることは簡単でも、苦情を受理した後にどのように処理していくのかという課題を解決することは容易ではない。

4. スウェーデン〈国会オンブズマン〉

(1) 国会オンブズマンの歴史

国会オンブズマン(スウェーデンでは Justitieombudsmannen (the Ombudsman of Justice) と呼ばれている。)の起源は、18世紀初頭に遡る。国王カール12世は、1700年から1716年の間、ロシア、デンマーク、ポーランドの同盟とヨーロッパ各地で戦争を続けていた(いわゆる北方戦争)。1709年、スウェーデンはロシアに敗れ、カール12世はオスマン帝国へ逃れ数年間滞在した。この際、国王が不在のためスウェーデンを監督する者がなかったことから、1713年、カール12世はオンブズマン(国王の最高の代理人)を設置する命令に署名した。オンブズマンとは、「代理」という意味であり、カール12世はスウェーデンに王の代理を置き、公的機関の監視を行うこととした¹⁶。

¹⁵ 英国における公的オンブズマンは、議会行政コミッショナーのほか、イングランドにおける地方行政一般に関する苦情を取り扱う「イングランド地方政府オンブズマン (Local Government Ombudsman for England)」、イングランド及びウェールズにおける警察、重大組織犯罪庁(SOCA)、歳入関税庁(HMRC)及び英国国境庁(UKBA)の職員に関する苦情を取り扱う「独立警察苦情委員会 (Independent Police Complaints Commission)」、イングランド及びウェールズにおける高等教育に関する苦情を取り扱う「高等教育独立調停局 (Office of the Independent Adjudicator for Higher Education)」、連合王国における住宅関係の苦情を取り扱う「住宅オンブズマン機構 (Housing Ombudsman Service)」等がある(田中・前掲242頁)。

¹⁶ 1718年のカール12世の死去後、司法長官(Chancellor of Justice)が設置された。司法長官については、大迫丈志「スウェーデン及びフィンランドの行政監視機関—法務監察長官と議会オンブズマン—」『レファレンス』(2011年11月)76~79頁において、「法務監察長官」として紹介されている。政府によって任命され、現

カール 12 世死去後は議会政治の台頭がみられ、1766～72 年の間、国会オンブズマンの任命権は国会にあった。これは現在の制度の原型となるものといえよう。もっとも、1772 年に国王グスタフ 3 世は、国会オンブズマンの任命権を国王の権限として回復した。

1792 年のグスタフ 3 世暗殺後、王座を継いだグスタフ 4 世はクーデターにより 1809 年にその地位を追われることになる。この 1809 年に制定された民主憲法において、国会が任命する国会オンブズマンについての規定が置かれた¹⁷。

1810 年、憲法上の制度となって最初の国会オンブズマンとしてラーシュ・アウグスティン・マンネルハイムが任命された。スウェーデン憲法の草稿の大部分は彼によって作成された。彼の任務は、スウェーデン全国において公務員の職務の監査を行い、違法な職務があれば起訴することであった。

(2) 国会オンブズマンの構成、組織

国会オンブズマンは国会により任命される。設立当初 1 名であったが、1960 年に 3 名、現在は 4 名となっている。伝統的に非常に高度な司法的な知識、経験を有する最高裁判事クラスの法律家が任命されており、非常に尊敬されている。

各オンブズマンはいずれも独立してその分掌する職務について権限を行使する。分掌は行政分野を 4 つに分割した形で定められており、案件が複数の行政分野にまたがるものである場合には、複数のオンブズマンが調査を協力して行う。しかし、調査終了後の決定は、案件の中で主要な分野を担当するオンブズマンが行う。

各オンブズマンは、他のオンブズマンからそれぞれ独立している。4 名のオンブズマンのうち 1 名が首席オンブズマンとして組織の管理部門において責任を持つ。

各オンブズマンの下には局があり、局には 2 名のチーフ、5～7 名の調査員、2 名のセクレタリーがいる。各オンブズマンの下には 11～12 名程度の職員がいることになる。国会オンブズマン全体で職員は 70 名程度になる。

事務局には、国際課、会計課、人事課、情報課、庶務課などがある。このほか、NPM 課 (NPM ; national preventive mechanism) が設置されている。これは、新たな国会オンブズマンの任務である。拷問など非人道的な取扱いをなくすという国連の追加議定書¹⁸

在の主要な任務として、①国のために、国家公務員及び地方公務員を含む全ての公務員を監視し、権限の濫用があった場合には必要な措置を採ること、②政府の最高法律顧問としての活動、③国の利害に関する訴訟において、主任弁護人として国を代表すること、④出版の自由・表現の自由に対する制限が過度のものとならないようにするため出版の自由・表現の自由に関する事件について公訴を提起し得る唯一の検察官としての活動の 4 つがあるとされる。①の任務については、司法長官が政府を代理して監視を行うのに対し、国会オンブズマンは国会を代理するという相違があるものの、重複する部分がある。この点については、非効率を廃するため、業務に関する相互調整がなされているとのことである。

¹⁷ 1718 年から 1809 年までの国会オンブズマンについては、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』(成文堂 2012 年) 72 頁において、カール 12 世の死去後、1719 年に国会オンブズマンは Chancellor of Justice (同文献では「大法官」とされている。)と名称を変更され、1766 年に国会が Chancellor of Justice の任命権を獲得した旨の記述がある。その後、1809 年に制定された憲法において、国会の代理人としての国会オンブズマンが規定された点については本文と同様である。

¹⁸ 「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約(拷問等禁止条約)」の選択議定書。この選択議定書は、拘禁施設等を、独立した国際的あるいは国内機関が視察し、条約に定める拷問やその他の残虐、非人間的あるいは品位を傷つける扱いがなされていないかを調査することができること等を

に基づき、設立された。この追加議定書に基づき批准国は拷問等を防止する機構を設置するものとされており、スウェーデンの当該機構に当たるのがこのNPM課である。NPM課には4名が属しており、監察（インスペクション（Inspection）。公的機関へ出向いて監察を行うもの）を主な仕事としている。個人が非人道的な取扱いを受けていないか、拘留所や刑務所、外国人を海外追放するときに保留する施設、精神医学の治療をしている施設などを監察している。

（3）国会オンブズマンの任務

ア 国会の監視機能

国会オンブズマンは、国会に対し責任を負っており、公的機関¹⁹の活動における法令の適否を監視する機能を担っている。

政府²⁰の監視は国会オンブズマンの任務ではなく、国会が行う。国会議員は、政府に対し質問をすることができ、国会の憲法委員会は直接政府を監視する権限を有する。国会は不信任決議により、大臣及び政府全体を罷免、否認することができる。

経済的な分野に関しては、国会所属機関の一つである会計検査院が監視の機能を果たしている。

イ 国会オンブズマンと司法、行政との関係

国会オンブズマンは司法、行政から独立している。国会オンブズマンは、公的機関による決定の審査に関与することはない。国会オンブズマンは、市民が行政機関や裁判所から決定を受けたときに上訴する裁判機関ではなく、行政機関の決定、裁判所の判決について変更は行わない。さらに、裁判所との関係では、裁判活動における証拠の評価や法令の適用に関して関与することはない。公的機関に対する国会オンブズマンの決定は、勧告の性質を有するものである。

ウ 法の支配（国会オンブズマンの活動の基本的原理）

スウェーデン憲法の基本法を中心とする統治法において、公権力は、法律に基づき行使されることがうたわれている（統治法第1章第1条）。

そして、統治法上、国会オンブズマンは公的機関が法令を遵守し、その義務を履行しているかどうかを監視する機関とされるとともに、国会オンブズマンの任務の詳細を定める法律において、公的機関がその活動に際して、統治法によって課された客観性と公平性の義務を履行しているか、人権を侵害していないかどうかを特に監視することとされている。国会オンブズマンは、公的機関が案件をどのように処理しているかという点に注目しており、どのように決定がなされたのかというプロセスは調査する。しかし、決定内容についての調査は行わない。

内容とする。

¹⁹ 国会オンブズマンの監視は、国及び地方レベルの行政官庁及び裁判所に及ぶ（山岡規雄『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』（国立国会図書館調査及び立法考査局 2012年）12頁）。

²⁰ スウェーデンの政府は、総理大臣と他の大臣（伝統的に約20名）によって構成される（統治法第6章第1条）。我が国でいう「政府」のように行政府全体を指すものではなく、内閣に当たるものと考えられる（山岡・前掲19 13～14頁）。

(4) 国会オンブズマンの活動

ア 調査

国会オンブズマンは、上述のような任務を遂行するため、苦情等を契機として調査を行う。調査の契機として、①個人からの苦情申立て、②各オンブズマン独自のイニシアティブ、③監察がある。

国会オンブズマンでは近年、年間7,000件以上の事例を扱っている。取り扱う案件の98%は、個人からの苦情申立てである。なお、申し立てられた苦情の全てについて調査する義務はない。また、専門性の高い苦情については、行政機関内部の監督機関に苦情を回付することもある。例えば、医療関係の苦情の場合は、医療関係分野の監督、監察をしている行政機関へ回付することもある。

イニシアティブに基づく調査は、テレビや新聞報道に基づき、国会オンブズマンが調査の必要があると判断したときに行う。実施件数は、年によって変動があるものの、2012年7月1日～2013年6月30日の1年間で103件であった。時折、ある分野に苦情申立てが集中することがあり、そのような場合には、当該分野を所管する機関において大規模調査を実施する例がある。

監察に関しては、各オンブズマンがどの機関を監察するかを選択している。

調査に当たり国会オンブズマンは非常に広範な権限を有している。国会オンブズマンは秘密法において閲覧が制限される文書を含め、全ての文書について調査することができる。公的機関及び職員は、国会オンブズマンが要求する文書、情報を提供する義務があり、国会オンブズマンの調査に対し真実に基づいた情報提供をする義務がある。

イ 国会オンブズマンの決定とその効果

調査終了後、案件について公的機関によって何らかの措置が採られるべきであるか、又は公務員が法令に違反している等の意見を表明する決定を付して終結する。国会オンブズマンの決定は法的拘束力を有するものではない。法令違反があった場合等には批判的意見を表明し、当該行為の代わりにどのような措置を講ずるべきかを提案しており、公的機関に対し助言を与える機能を果たしている。

公的機関は社会からの批判を避けるために決定に基づき改善を行うため、国会オンブズマンの決定には公的機関の活動のクオリティを高める効果があると考えられている。

マスコミは国会オンブズマンの決定に非常に関心を持っている。国会オンブズマンはスウェーデンの2つの大きなニュース会社に受理した苦情に関するデータを送付している。また、国会オンブズマンの決定については、翌日の新聞において報道されている。

上述してきたような、国会オンブズマンの歴史的権威、行政活動のクオリティを高めるといった意味での勧告の効果、マスコミからの注目、それら全てが今日の国会オンブズマンの権威の由来となっている。

ウ 懲戒処分の要求

職務上の義務若しくは任務に違反する過誤を犯した公務員に対して懲戒処分のための手続を採ることができる場合、国会オンブズマンは、その措置について決定権限を有す

る者に事案を通知し、懲戒処分を要求することができる。

エ 訴追の権限

国会オンブズマンは、公務員が自らの職務における義務を履行しなかったことにより違法行為を犯した場合には、当該公務員を訴追することができる。この権限はスウェーデン刑法第 20 章に規定されており、公務員の①行政上の過誤、②守秘義務違反、③データ侵害（不正アクセス）の犯罪に関して起訴できるとされている。国会オンブズマンがこのような犯罪に関わる調査を行うのは、1年当たり4～5件であり、その中で起訴に至るのは1年に1件程度と非常にまれである。なお、検察官もこれらの犯罪を起訴する権限を持ち、実際は検察官に起訴を委ねる例が多い。国会オンブズマンが自ら起訴する案件と、検察官が起訴する案件の内容に違いはなく、犯罪に関する情報をどちらが入手したかということにより、取り扱う機関が決まる。行政上の過誤についての報道を契機として検察官が調査を開始し起訴に至る事案もあるが、そのような事案について国会オンブズマンは関与しない。

オ 立法の欠陥の是正

国会オンブズマンは、法令に欠陥を認めた場合、国会又は政府に対しその法律の改正を要求することができる。

カ 苦情処理の流れ

現在、苦情申立ての80～85%が電子メールで行われる。苦情のうち、60%は調査されることなく却下される。却下の理由としては、①管轄外、監視対象外に対する苦情（例えば、民間会社、政府、国会議員に関する苦情など）、②2年以上経過している案件に関する苦情、③行政機関の決定や裁判所の判決内容に関する苦情などがある。

苦情の40%に関しては、第1段階の調査（initial investigation）が実施される。国会オンブズマンの調査員が、公的機関への電話での問合せや公的機関の保有する文書等を通じて、苦情の内容を確認する。この調査の後、却下される案件が苦情全体の約30%、第2段階の完全な調査（thorough investigation）に至る案件が約10%となっている。

第2段階の完全な調査においては、国会オンブズマンが文書で公的機関に対し、調査を行い意見を提出するよう要求する。公的機関からの回答は苦情の申立人にも回付される。その後、調査員が決定の原案を作成する。1年間に申し立てられた苦情7,000件のうち約700件に関し、国会オンブズマンは批判的意見を表明している。現在は、各公的機関が保有する文書へのアクセスに関する苦情の件数が多くなっている。

キ 苦情の申立て件数の推移

国会オンブズマンへの苦情の申立て件数は増加しており、1988年には年間約2,800件、2003年は約4,500件、2013年は約7,000件となっている。申立て件数が増加した1つの要因として、電子メールによる苦情申立てが可能となったことがある。電子メール用の申立て様式が用意されており、書面よりも簡易に申し立てることができる。

国会オンブズマンはオンブズマン、調査員など約70名で構成される組織であり、苦情の申立て件数は増加しているにもかかわらず、人員は増えていない。国会オンブズマンは全ての苦情を調査する必要はなく、選択することができるため、第2段階の完全な調

査を実施する割合は、過去の方が高かった。

全ての決定はオンブズマン自身が行わなければならないものとされていたところ、2年前に業務の合理化を図るため、局のチーフに決定を委任することができることとされた。これにより、申立て後すぐ却下される苦情（全体の60%）はチーフが決定し、各オンブズマンは重要な案件だけに携わることとなった。対応者は、管轄外に関する苦情について国会オンブズマンの名前で却下する決定を行っているとのことであった。

苦情申立てが簡便になったことにより苦情申立て件数は増加しており、これに伴い調査せずに却下する割合が50%から60%に増加している。この理由については、各個人が自分の権利を守るために積極的に申立てを行うようになったためではないかとのことであり、申立てが簡易になったことにより、国会オンブズマンにとって関心ある苦情が多く集まることにつながっているとのことであった。

ク 憲法委員会²¹における国会オンブズマンの活動報告

毎年11月、国会オンブズマンの活動報告として、国会に年次報告書が提出される。国会オンブズマンの年次報告書は、国会提出後、憲法委員会の報告書に組み込まれた上で国会の正式刊行物となる。

年次報告書が提出されると、憲法委員会において国会オンブズマンから活動に関する報告を聴取する委員会が開催されており、そこでは同委員会所属の委員から国会オンブズマンに対する質疑も行われている。

この報告を聴取する委員会では、基本的に個別の事案が取り上げられることはなく、全体的な取組が中心であり、国会オンブズマンが有している一般的な問題に関して質疑が行われる。ただし、特別な案件があればそれに関した質疑を行うこともある。意見交換を行った Sigfrid 議員は、「警察官が被疑者に対して事情聴取を行うときは弁護士の同席が求められるにもかかわらず、弁護士不在のまま被疑者に対して事情聴取を行った」という事案に関して、質疑を行ったことがあるとのことであった。

通常、憲法委員会の審議は公開されていないが、この報告を聴取する委員会は公開される。この模様は、一般に公開されており、インターネット動画配信で視聴可能である。また、通常の委員会室よりも広い会議室において開催され、場所に余裕があれば希望する市民も傍聴することができる。国会オンブズマン側は、この会議の公開について非常に意義があると考えているとのことであった。

²¹ 憲法委員会は、「憲法及び一般行政法に関する立法、ラジオ、テレビ及び映画に関する立法、表現の自由、意見形成、宗教の自由、政党助成、国会及び国会オンブズマン等の国会所属機関、地方自治等に関する問題を所管する国会の常任委員会」（山岡・前掲 19 12 頁）である。その他、特別な権限として、政府に対するコントロールの権限を有する。憲法委員会は、「大臣が適切に職務を遂行したか、政府の事務の処理が適切に行われたかどうかを審査する」（同）。また、憲法委員会は、「大臣の職務の遂行の際の犯罪について、その職務の義務に対する違反が重大であった場合に限り、当該大臣又は大臣経験者を訴追する」（同）ことが可能である。憲法委員会による調査は、具体的には、同委員会所属の国会議員からの申出により開始される。委員は、大臣の職務上の不適切な行為を取り上げた報道等を契機としてこの申出を行うことが多い。なお、同委員会において取り扱う不適切な行為が刑法の罰則を適用するような不祥事に限られないことから、申出を行うに当たり当該不適切な行為を裏付ける資料を提出することはない。委員会においては、調査の対象となった大臣等に対して質疑を行い、調査の結果、政府や調査対象となった大臣の責任が明らかになれば、大臣に対する問責決議、政府に対する不信任決議を提出することができる。

国会は国会オンブズマンの活動に対し、非常に大きな関心を有している。年次報告書には、国会に対する法改正等の要望が含まれていることがある。繰り返し要望が出されるような課題については、国会において法律等の改正に取り組むことになる。

5. おわりに

いずれの国においてもオンブズマンの勧告は権威あるものとして受け止められている。もっとも、現在の取組の方向性はそれぞれ特徴あるものとなっている。オランダでは国民本意のサービスの提供という理念の下、国民とのコミュニケーションを高める取組がなされている。英国では、議会行政コミッショナーの権限に関する特有の制度的な制約について再検討すべく、議論がなされている。スウェーデンにおいては、増加を続ける苦情について、限られた人員で効率的な処理を行うべく取組がなされている。

日本においては、地方レベルでは複数の地方自治体においてオンブズマン制度が導入されている一方、国レベルではオンブズマン制度について古くから議論があるものの、導入には至っていない。日本における導入に当たっては、オランダ、英国及びスウェーデンの取組や課題が参考になると思われるものの、行政相談制度との関係等検討すべき課題は多いと考えられる。

【参考文献】

『各国憲法集(7) オランダ憲法』(国立国会図書館調査及び立法考査局 2013年)

『de Nationale ombudsman』<<http://www.nationaleombudsman.nl/>>

『Commons Select Committee Public Administration Select Committee (PASC)』
<<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/>>

河島太朗「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』第255号(2013年3月)

平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』(成文堂 2012年)

田中嘉彦「英国のオンブズマン制度—権限委譲による制度的進展と改革論—」『レファレンス』(2013年8月)

大迫丈志「スウェーデン及びフィンランドの行政監視機関—法務監察長官と議会オンブズマン—」『レファレンス』(2011年11月)

山岡規雄『各国憲法集(1)スウェーデン憲法』(国立国会図書館調査及び立法考査局 2012年)

憲法調査研究会「古典的オンブズマンの現在進行形」『時の法令』1841号(2009年9月)

萩原金美「スウェーデンの国会オンブズマン—首席国会オンブズマン クラエス・エークランド氏との対話など—」『行政苦情救済&オンブズマン』vol.8(2003年)

(ないとう あみ、えんどう あつお)