

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—

田 中 嘉 彦

- ① スウェーデンで発祥したオンブズマンは、行政による不当な侵害や不利益を受けた国民から申立てを受けて調査を行い、行政に是正措置を勧告し、速やかな救済を図るものとして、世界各国に普及している。デンマーク、そしてニュージーランドへのオンブズマン制度の導入を経て、英国においても、公的部門、民間部門に様々なオンブズマンが設置されるに至っている。
- ② 連合王国レベルでは、1967年に中央行政機関への苦情を管轄する議会行政コミッショナーが設けられ、その後導入された医療サービスコミッショナーを兼務し、議会及び医療サービスオンブズマンと称されるに至っている。議会行政コミッショナーにはMP filter(庶民院議員による紹介制度)による苦情申立手続(間接アクセス制)が採用される一方、医療サービスコミッショナーには直接の苦情申立手続(直接アクセス制)が採用されている。
- ③ 地方行政については、議会行政コミッショナーの管轄外とされたため、1974年に地方コミッショナーが設けられた。現在、これは地方政府オンブズマンと称され、イングランド内の地方政府に関し、直接の又は地方議員を通じた苦情申立手続が設けられている。
- ④ 北アイルランドには、1969年に連合王国の議会オンブズマンと同様、北アイルランドの各省庁等への苦情を管轄する北アイルランド議会行政コミッショナーが設けられ、北アイルランド議会議員を通じた苦情申立手続が採用された。また、その他の機関への苦情を管轄する北アイルランド苦情コミッショナーも設けられ、直接の苦情申立手続が採用されるとともに、両職は兼務されてきた。その後、英国政府による直轄統治の時期を経て、両職は一体のものとして、北アイルランドオンブズマンと称されるに至っている。
- ⑤ 1997年に発足したブレア政権の下で、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに権限委譲がなされ、オンブズマン制度は進展を見せることになる。スコットランド公共機関オンブズマンは、分立していた各種オンブズマン制度を統合したものであり、直接アクセス制が採用され、ワンストップ・ショップのオンブズマンとされている。ウェールズ公共機関オンブズマンも、スコットランドと同様に、直接アクセス制の統合型オンブズマンを採用している。
- ⑥ オンブズマン制度改革の主な論点は、議会オンブズマンの間接アクセス制と分立している各オンブズマンの統合である。議会オンブズマンのMP filterの廃止については、恒常的に議論されているが、改革には至っていない。また、連合王国全体では現在も多様なオンブズマン制度が分立しており、統合を行うべきとの改革論があるが、最近は協働を行うべきとの方向性が示されている。
- ⑦ 英国は、大規模人口国家として初めてオンブズマン制度を採用した国であり、代議制を中心とする統治構造の中で、様々な苦情申立手続、国レベルと地域レベルを通じたオンブズマンの整備など、日本においてオンブズマン制度の導入を始めとする行政監視機能を考える上で参考となる点が多い。

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—

行政法務課 田中 嘉彦

目 次

はじめに

I 英国におけるオンブズマン制度の導入と展開

- 1 オンブズマン制度の本質
- 2 英国へのオンブズマン制度の導入
- 3 英国におけるオンブズマン制度の展開

II 連合王国のオンブズマン

- 1 議会オンブズマン
- 2 イングランド地方政府オンブズマン

III 北アイルランド・スコットランド・ウェールズのオンブズマン

- 1 北アイルランドオンブズマン
- 2 スコットランド公共機関オンブズマン
- 3 ウェールズ公共機関オンブズマン
- 4 権限委譲による制度的進展

IV オンブズマン制度の改革論

- 1 オンブズマン制度改革の論点
- 2 議会オンブズマンの改革論の系譜
- 3 直接アクセス制論
- 4 オンブズマン制度の統合・協働論

おわりに

はじめに

オンブズマン制度について、日本で語られるようになって久しい。日本においてオンブズマン制度の関心が高まったのは、いわゆるロッキード事件の発生が契機の1つであった。

内閣総理大臣の私的諮問機関として設置された「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」の提言（昭和54年9月5日）では、我が国の風土にあったオンブズマン制度の在り方について長期的課題として検討することが必要であるとの意見があった。その後、行政管理庁において「オンブズマン制度研究会」が設けられ、昭和55年2月から調査研究に着手、昭和61年6月に「オンブズマン制度研究会報告」⁽¹⁾をまとめている。その後、行政学、行政法学などの分野でオンブズマン研究が継続され、川崎市などの地方自治体レベルではオンブズマン制度の導入がなされた。さらに、平成12年に衆議院と参議院に設置された憲法調査会でも、行政監視に関するテーマとして、オンブズマン制度が取り上げられた。

ところで、英国の政治システムは、我が国を含む世界各国が、重要な参照モデルの1つとしてきた。英国は、北欧で発祥したオンブズマン制度を、大規模人口国家としては初めて採用した国であり、議院内閣制の祖国でもあるため、英国のオンブズマン制度の在り方は我が国にとっても大いに参考となる。そして近年の英国は、スコットランド等に対して権限委譲（devolution）が行われ、各地域レベルで採用されたオンブズマン制度も更なる進展を見ている。

本稿では、英国のオンブズマン制度の発展状

況を総覧するとともに、これまで比較的取り上げられなかったスコットランドとウェールズのオンブズマン制度にも焦点を当て、英国内におけるオンブズマン制度の現状と改革論について検討する。

I 英国におけるオンブズマン制度の導入と展開

1 オンブズマン制度の本質

(1) オンブズマン制度の源流と展開

スウェーデンにおいて1809年に創設されたオンブズマン制度は、20世紀中葉から世界各国において広く普及し、約90か国において、国家レベル、地域レベルないし地方自治体レベルで採用されているほか、欧州連合（EU）のような超国家機関にまで普及している⁽²⁾。

各国において顕著にオンブズマン制度が普及・発展したのは、第二次世界大戦後であり、とりわけ1960年代から1970年代にかけてである⁽³⁾。議院内閣制を採用する国としては、1953年憲法でデンマークにおいてオンブズマン制度が採用され、翌年の法律制定を経て、1955年にオンブズマンが活動を始めた。デンマークにおけるオンブズマン制度の導入は、世界的拡大の端緒となるものであった⁽⁴⁾。

(2) オンブズマン制度の本質

オンブズマン制度の本質については、オンブズマンの代表的研究者等から、その要件が提示されてきた。

ドナルド・C・ローワット（Donald C. Rowat）教授（カナダ・カルトン大学）は、オンブズマンの本質として、次の事項を挙げる。すなわち、

(1) 総務庁行政監察局監修『オンブズマン制度—行政苦情救済の新たな方向—』第一法規出版、1986、pp.1-52。

(2) Mary Seneviratne, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, London: Lexis Nexis Butterworths, 2002, pp.1-4.

(3) 宇都宮深志「オンブズマンの制度的特質の比較考察—スウェーデン、イギリス及びハワイ州の事例—」『行動科学研究』13巻1号、1979、p.1.

(4) Seneviratne, *op.cit.*(2), p.3.

①オンブズマンは議会の職員であり、議会により任命され議会に報告できること、②オンブズマンは公平な立場にあり、議会自体からも政治的に独立していること、③オンブズマンは客観性と卓越した知識と威信を基礎とした調査権と勧告権のみを持ち、議会への報告・公表を行うこと、④自発的な調査権を有すること、⑤直接的、非公式、低廉であることである⁽⁵⁾。その職務を遂行するために必要な要件は、国際法律家委員会 (International Commission of Jurists)⁽⁶⁾の英国支部であるジャスティス (Justice) によれば、「可視性」「接近可能性」「独立性」「専門性」「権威性」「代表性」であるとされる⁽⁷⁾。すなわち、その存在が広く知られていること、苦情申立てが容易であること、事案に利害関係を有しないこと、オンブズマン自ら専門的知識を有するか専門家を活用し得ること、勧告を遵守させるために高い権威を有すること、国民一般を広く代表し得ることが必要とされるのである。

オンブズマンについて一言で定義付けるのは困難であるが、片岡寛光教授 (早稲田大学) の定義によれば、行政の作為ないし不作為によって権利の不当な侵害や不利益を被り、苦痛を感じた国民の申立てを受け付けて実情を調査し、行政の側に問題点があったことが判明すれば、是正措置を勧告し、速やかに救済を図るために任命される人あるいはその人を中心として運営される制度を意味する⁽⁸⁾。そしてオンブズマンの機能としては、宇都宮深志教授 (東海大学) によれば、①行政をコントロールする役割、すなわち行政統制・行政監視、②市民からの苦情

を受理して、それらの処理を行う苦情処理機能、③行政手続の欠陥や法令や規則に問題があれば、それらの改善を勧告することなどがあるとされる⁽⁹⁾。

これらの議論において重要なのは、オンブズマンは行政に対して自らの判断を強制する存在ではなく、調査と勧告という方法により、少数の人格が有する高い権威によって行政監視と苦情処理の目的を達成する存在であることと言えよう。

(3) オンブズマン制度の諸類型

オンブズマン制度の類型については、これまでも数多く論じられてきたが⁽¹⁰⁾、その後のオンブズマン制度の発達状況も加味して改めて類型化を試みるならば、次のように整理することができる。

(i) 公的オンブズマン・民間オンブズマン—設置主体・対象領域別分類—

オンブズマン全般について設置主体に着目すると、公的機関が設置する「公的オンブズマン」、純然たる民間部門が設置する「民間オンブズマン」(私的オンブズマン) に大別される。公的オンブズマンは伝統的な類型であり、国際的にもオンブズマンと言ったときには通常は公的オンブズマンのことを意味する⁽¹¹⁾。民間オンブズマンは、日本では、いわゆる情報公開制度を武器に公金の不正使用や無駄の摘発などの成果をあげている市民オンブズマンを指すが、最広義では、後述するように、英国に見られるような民間部門において公共的な役務を担う組織を対

(5) Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, Revised Second ed., Lanham: University Press of America, 1985, pp.4-5; D. C. ローワット (川野秀之監訳) 『世界のオンブズマン構想』早稲田大学出版部, 1989, pp.5-6.

(6) 人権と法の支配 (rule of law) の進展を目的として1952年に設立された国際的 NGO。

(7) 片岡寛光「比較オンブズマン」『早稲田政治経済学雑誌』284・285合併号, 1986.1, pp.164-165.

(8) 同上, pp.162-163.

(9) 宇都宮深志『公正と公開の行政学—オンブズマン制度と情報公開の新たな展開—』三嶺書房, 2001, p.14.

(10) 園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法 新版』(行政法研究双書1) 弘文堂, 1997, pp.11-26; 篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン—自治体行政への導入と活動—』信山社出版, 1999, pp.5-6; 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題(1)」『産大法学』30巻2号, 1996.8, pp.73(337)-80(344)等を参照。

(11) 篠原・林屋編 同上, p.5.

象とする自主的な苦情処理機関をこの類型に入れることができる。

(ii) 中央オンブズマン・地方オンブズマン・国際オンブズマン—統治レベル別分類—

次に、統治機構のどのレベルに設置され、どのレベルの行政機関を対象としているかに着目すると、国レベルの「中央オンブズマン」(国政オンブズマン)、地方レベルの「地方オンブズマン」(自治体オンブズマン)、国際機関や超国家機関⁽¹²⁾レベルの「国際オンブズマン」がある。

(iii) 議会型オンブズマン・行政型オンブズマン・独立型オンブズマン—所属機関別分類—

このような類型論の中でもとりわけ重要なものとして、オンブズマンの設置主体、任命権の所在等といった所属機関に着目した「議会型オンブズマン」「行政型オンブズマン」「独立型オンブズマン」という類型がある。

ローワット教授は、オンブズマンの独立した地位を高めるために、オンブズマンは立法府によって任命されるべきであると主張している⁽¹³⁾。もっとも、オンブズマンが議会型として発祥したことは確かであるが、各国とも、任命方法やスタッフ等の点で議会と行政府が関与して制度を作り上げている例が多く、また、果たしている機能についても今日では議会型と行政型の区別は相対化しているという見解が我が

国で早くから提起されている⁽¹⁴⁾。オンブズマンにとって重要なのは、国民の代理人として行政に対しても議会に対しても中立的に機能することであり、設置箇所自体はそれほど問題にならないという指摘もある⁽¹⁵⁾。オンブズマン制度の創設の経緯、行政監視機能に照らすと、行政の外在的統制を担保し得る議会型が伝統的類型であり、行政型は内在的統制にとどまるが、いずれの型であっても、中立性・客観性を具備することが、今日的なオンブズマン制度の必要条件となっていると言えよう。これによって、政府の活動を、政府の内在的規準によって判断するのではなく、政府にとっては外在的規準によって判断するということが可能となる⁽¹⁶⁾。

(iv) その他—機能別分類、所掌別分類等—

以上のほか、「議会型オンブズマン」「行政救済型オンブズマン」「苦情処理型オンブズマン」という機能に着目した分類もある⁽¹⁷⁾。ただし、この分類は、所属機関別分類とも混合しているものであり⁽¹⁸⁾、純粋に機能の側面にのみ着目した場合には、「苦情処理型」「行政監視型」「苦情処理・行政監視型」のオンブズマンが考えられる⁽¹⁹⁾。

また、所掌分野に応じて、行政分野一般を所掌する「一般オンブズマン」と、地方行政、医療行政、警察、消費者、公正取引、プライバシー、

(12) 超国家機関である EU では、1993 年に欧州連合条約が発効し、オンブズマン制度が創設され、1995 年からその活動を開始した。EU オンブズマンは、独任制で、欧州議会の任期と同じ 5 年任期(再任あり)で欧州議会によって選出され、欧州共同体の機関又は組織の活動における過誤についての苦情を処理する(佐藤英世「EU オンブズマン制度」『京都産業大学論集』29 巻 4号, 社会科学系列 15号, 1998.3, pp.100-124 を参照)。

(13) Rowat, *op.cit.*(5), p.70; ローワット(川野監訳)前掲注(5), p.78。

(14) オンブズマン制度研究会「オンブズマン制度研究会報告」1986.6(総務庁行政監察局監修 前掲注(1), p.40)の見解である。また、この相対化ということに関しては、佐藤 前掲注(10), p.80(344)も参照。

(15) 片岡寛光「オンブズマン制度とその我が国への導入」『自治研究』57 巻 7号, 1981.7, p.37。

(16) 内在的規準(内在的責任)の外在的規準(外在的責任)への転化の議論について、足立忠夫『行政サービスと責任の基礎理論—行政改革を考える・中—』公職研, 1990, pp.123-124 を参照。

(17) 園部・枝根 前掲注(10), pp.13-26。

(18) この点については、いみじくも著者である園部逸夫博士自身が、この分類は、「機能的といいながら、制度的分類とも或る部分で混合している」と指摘している(同上, p.13)。

(19) 小島武司・外間寛編『オムブズマン制度の比較研究』(日本比較法研究所研究叢書(4))中央大学出版部, 1979, pp.242-245 は、「行政監察型」「苦情処理型」「監察と苦情処理という両機能を結合した型」を挙げる。ただし、純粋に行政監視機能のみを有するオンブズマンは一般的でないことから、苦情処理機能に加えて行政監視機能を有するオンブズマンを行政監視型とする機能的二分類もある(佐藤 前掲注(10), p.78(342))。

軍事、その他の特定の行政分野を専ら所掌する「特殊オンブズマン」という分類もある⁽²⁰⁾。

さらに、権限発動の契機の差異を基準として、職権により活動することができる「能動的オンブズマン」と苦情申立てを受けた場合のみ活動する「受動的オンブズマン」に類型化する見解もある⁽²¹⁾。

2 英国へのオンブズマン制度の導入

(1) 英連邦諸国への導入

英連邦諸国へのオンブズマン制度の伝播は、デンマークと同じく議院内閣制を採用するニュージーランドにおいて、1962年にオンブズマン制度が導入されたことを端緒とする⁽²²⁾。ニュージーランドは、議会の機能を補完する制度として、北欧諸国で発達したオンブズマン制度を英連邦諸国で初めて採用した国である⁽²³⁾。ニュージーランドへのオンブズマン制度の導入には、デンマークの初代オンブズマンを務めた刑法学者ステファン・フルヴィッツ (Stephan Hurwitz) が1956年から1961年までの間に書いた9編の論文が影響を及ぼしている⁽²⁴⁾。ニュージーランドにおけるオンブズマン制度⁽²⁵⁾の成功は、総督に任命される地位を有し、議会によって指名される議会の役員として、議

会に報告をするといったことが要因であると指摘されている⁽²⁶⁾。

そして、英連邦諸国は、ニュージーランドのオンブズマン制度をモデルとしてその制度を導入し⁽²⁷⁾、ニュージーランドへの導入を梯子として、オンブズマン制度は英連邦各国に伝播したのである。

(2) 英国への導入

英国におけるオンブズマン制度への関心は、1954年に陸軍が接収解除した土地を元の所有者に返還しなかったことから農林大臣の辞任にまで発展したクリーシェル・ダウン事件において、裁判所等では対処しきれない苦情があったことを遠因とする⁽²⁸⁾。そして1958年11月、ニュージーランドのオンブズマン制度導入に強い影響を与えたフルヴィッツが、国際法律家委員会の英国支部であるジャスティスの招待で英国を訪問したことが英国におけるオンブズマンに対する強い関心を引き起こす契機となった⁽²⁹⁾。その後、行政審判所及び審問制度の改善がなされたが、1961年のジャスティスの委員会によるワイアット報告書 (Whyatt Report)⁽³⁰⁾により、議員の役割、大臣責任制、行政審判所などの既存の諸制度との整合性を担保した議会

(20) 平松毅「オンブズマン制度」雄川一郎ほか編『現代行政法体系3—行政手続・行政監察—』有斐閣, 1984, pp.314-323; 園部・枝根 前掲注(10), pp.117-236.

(21) 竹中勲「高齢者の人権と憲法学 (2・完)」『産大法学』29巻1号, 1995.4, pp.25-26; 佐藤 前掲注(10), p.79(343).

(22) オンブズマン制度は、Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962 No 10に基づき設けられた。なお、現行法は、Ombudsmen Act 1975 No 9である。

(23) ニュージーランドの政治システムについて、田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度—議会改革の史的展開と政治システムの変容—」『レファレンス』740号, 2012.9, pp.51-79を参照。

(24) Larry B. Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976, pp.67-68.

(25) なお、Ombudsmanという文言は、既に広く使われていたことから、この法律が可決される最終段階で挿入されたものである (Walter Gellhorn, "The Ombudsman in New Zealand," *California Law Review*, vol.53 no.5, Dec. 1965, p.1166)。

(26) G. A. Wood, "New Zealand's Single Chamber Parliament: An Argument for an Impotent Upper House?" *Parliamentary Affairs*, vol.36 no.3, Summer 1983, p.346.

(27) 宇都宮 前掲注(3), p.1.

(28) 片岡 前掲注(7), pp.180-181. なお、クリーシェル・ダウン事件以降、議会行政コミッショナーが法制化されるまでの事情については、Frank Stacey, *The British Ombudsman*, Oxford: Clarendon Press, 1971に詳しい。

(29) 宇都宮 前掲注(9), p.90.

(30) 委員会の調査部長であったジョン・ワイアット (John Whyatt) の名からこのように呼ばれる。

コミッショナー制度が提案された。しかし、マクミラン保守党政権は公務の迅速かつ効率的な処理の妨げになるとして拒絶し、野党労働党が選挙公約に取り上げ、ウィルソン労働党政権下で、1967年議会コミッショナー法⁽³¹⁾（以下「1967年法」という。）により実現を見た⁽³²⁾。このようにしてオンブズマン制度が導入され、議会下院である庶民院の議員を経由した苦情申立てが制度化されたが、その正式名称としては、北欧由来の「オンブズマン」(Ombudsman)⁽³³⁾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」(Parliamentary Commissioner for Administration)が採用された。

固有の議会を有していた北アイルランドについては、1969年議会行政コミッショナー法（北アイルランド）⁽³⁴⁾に基づき、北アイルランド議会行政コミッショナー（Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration）という名称でオンブズマン制度が導入されたほか、1969年苦情コミッショナー法（北アイルランド）⁽³⁵⁾によって、地方政府⁽³⁶⁾、医療機関、病院、住宅等の関係機関を管轄する北アイルランド苦情コミッショナー（Northern Ireland Commissioner for Complaints）が設置された。

次いで、1973年医療サービス改革法⁽³⁷⁾により、イングランド医療サービスコミッショナー（Health Service Commissioner for England）と

ウェールズ医療サービスコミッショナー（Health Service Commissioner for Wales）が設置された。また、1972年国民医療サービス（スコットランド）法⁽³⁸⁾により、スコットランド医療サービスコミッショナー（Health Service Commissioner for Scotland）が設置され、イングランド、ウェールズ及びスコットランドの医療サービスコミッショナーの職は、議会行政コミッショナーが兼務することとなり、1993年医療サービスコミッショナー法⁽³⁹⁾により根拠法の統合が図られ、議会及び医療サービスオンブズマンと称されるようになっていく。

議会行政コミッショナーの管轄外とされたイングランド、ウェールズ及びスコットランドの地方行政については、1974年地方政府法⁽⁴⁰⁾で、イングランドとウェールズにそれぞれ地方行政委員会（Commission for Local Administration）が設置され、各委員会の構成員である複数の地方コミッショナー（Local Commissioner）が担当地域を管轄することとされた。翌年には、1975年地方政府（スコットランド）法⁽⁴¹⁾により、スコットランド地方行政コミッショナー（Commissioner for Local Administration in Scotland）が設置された。

1997年発足のブレア労働党政権下で権限委譲が行われるまでは、英国の一般的な公的オンブズマンとしては、議会行政コミッショナー、

(31) Parliamentary Commissioner Act 1967 (c.13). なお、制定当初の条文の邦訳として、池上美智子「1967年国会行政監察委員法」『外国の立法』no.32, 1967.11, pp.486-496がある。

(32) フランク・ステイシー（宇都宮深志・砂田一郎監訳）『オンブズマンの制度と機能—世界10か国の比較研究—』（政治科学シリーズ）東海大学出版会, 1980, pp.181-201.（原書名：Frank Stacey, *Ombudsmen compared*, London: Oxford University Press, 1978.）

(33) オンブズマンではなくオンブズパーソンと表記すべきという議論もあるが、これに対しては、スウェーデン語の ombudsman は共性名詞であり、男女ともにオンブズマンであることから、そのまま表記すべきとの指摘もある。

(34) Parliamentary Commissioner Act (Northern Ireland) 1969 (c.10) (N.I.).

(35) Commissioner for Complaints Act (Northern Ireland) 1969 (c.25) (N.I.).

(36) 地方政府（Local Government）とは、地方自治体を指す。なお、本稿において、北アイルランド、スコットランド及びウェールズを総称する場合には、地域ということとする。

(37) National Health Service Reorganisation Act 1973 (c.32).

(38) National Health Service (Scotland) Act 1972 (c.58).

(39) Health Service Commissioners Act 1993 (c.16).

(40) Local Government Act 1974 (c.7).

(41) Local Government (Scotland) Act 1975 (c.30).

医療サービスコミッショナー、イングランド地方コミッショナー、ウェールズ地方コミッショナー、スコットランド地方行政コミッショナー、北アイルランド議会行政コミッショナー、北アイルランド苦情コミッショナーの7つの職が存在していた⁽⁴²⁾。ブレア政権下で権限委譲が行われた結果、北アイルランド、スコットランド及びウェールズに一定の立法権及び行政権がそれぞれの地域に応じた非対称な形で委譲された後は、スコットランドとウェールズの各地域に包括的な管轄分野を有する統合型のオンブズマンが設置され、議会行政コミッショナーはイングランド医療サービスコミッショナーのみと兼務することとなった（権限委譲の前後を通じた主な公的オンブズマンの発展過程については表1を参照）。

また、英国においては、これらのほかにも数多くのオンブズマン的機能を有する組織が民間部門も含めて創設され、多様なオンブズマン制度が存在するに至っている。

3 英国におけるオンブズマン制度の展開

このような多様なオンブズマンについての統一基準の必要性から、1991年、英国内の各オンブズマンが加盟する全国組織の設立会議が開かれ、1993年に英国オンブズマン協会（United Kingdom Ombudsman Association）が創設された。これは、翌1994年にアイルランドのオンブズマンも含む形で英愛オンブズマン協会（British and Irish Ombudsman Association）（以下「オンブズマン協会」という。）に発展した。オンブズマン協会は、オンブズマンの基準として、独立性（Independence）、公正性（Fairness）、効率性（Effectiveness）、公開性及び透明性（Openness and transparency）、説明責任（Accountability）の5つを掲げる⁽⁴³⁾。このうち特に重要なのは独立性であり、行政部からも党派的にも独立していなければならないとされる⁽⁴⁴⁾。

(1) 公的部門のオンブズマン

オンブズマン協会加盟の英国における公的部

表1 英国の主な公的オンブズマンの発展過程（略年表）

根拠法	設置されたオンブズマン	備考
1967年議会コミッショナー法	議会行政コミッショナー	通称：議会オンブズマン
1969年議会コミッショナー法（北アイルランド） 1969年苦情コミッショナー法（北アイルランド）	北アイルランド議会行政コミッショナー 北アイルランド苦情コミッショナー	北アイルランド議会が立法
1972年国民医療サービス（スコットランド）法	スコットランド医療サービスコミッショナー	
1973年医療サービス改革法	イングランド医療サービスコミッショナー ウェールズ医療サービスコミッショナー	通称：議会及び医療サービスオンブズマン
1973年北アイルランド憲法	北アイルランド議会行政コミッショナー 北アイルランド苦情コミッショナー	連合王国による直轄統治
1974年地方政府法	イングランド地方コミッショナー ウェールズ地方コミッショナー	通称：地方政府オンブズマン
1975年地方政府（スコットランド）法	スコットランド地方行政コミッショナー	
1996年オンブズマン（北アイルランド）命令 1996年苦情コミッショナー（北アイルランド）命令	北アイルランド議会オンブズマン 北アイルランド苦情コミッショナー	通称：北アイルランドオンブズマン
1998年スコットランド法（経過移行規定）（過誤行政苦情）命令 1998年ウェールズ統治法	スコットランド議会行政コミッショナー ウェールズ行政オンブズマン	
2002年スコットランド公共機関オンブズマン法	スコットランド公共機関オンブズマン	スコットランド議会が立法
2005年公共機関オンブズマン（ウェールズ）法	ウェールズ公共機関オンブズマン	

（出典）筆者作成。なお、下線は現行の公的オンブズマンを示す。

(42) Seneviratne, *op.cit.*(2), pp.22-23.

(43) British And Irish Ombudsman Association, *Schedule 1 to the Rules: Criteria for the Recognition of Ombudsman Offices*. <<http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-1.pdf>>

(44) Seneviratne, *op.cit.*(2), p.27.

門のオンブズマンについて、同協会の地域別カテゴリー⁽⁴⁵⁾に基づき整理すると、次のようにまとめられる。

(i) 連合王国の公的オンブズマン

連合王国⁽⁴⁶⁾レベル、すなわち中央レベルの公的オンブズマンの申立事項、管轄地域及び所掌分野は、表2のとおりである。

ここには、イングランドのみ、あるいはイングランド及びウェールズのみを管轄地域とするものも掲げられている。これは、北アイルランドには固有のオンブズマンが存在してきたこと

に加え、1997年以降の権限委譲を経て、スコットランド及びウェールズにおいても固有のオンブズマンが設置された一方で、英国内で人口の約84%⁽⁴⁷⁾を占めるイングランドにおいては権限委譲が進捗しなかったこと、ウェールズについては法制上イングランドとの一体性が高いことを反映したものである⁽⁴⁸⁾。

なお、イングランド地方政府オンブズマンは、連合王国の主務大臣の助言により女王が任命するものであり、設置主体に着目すると中央オンブズマンであるが、対象機関が地方政府である

表2 連合王国レベルの公的オンブズマン

オンブズマン	申立事項	管轄地域	所掌分野
議会及び医療サービスオンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman)	連合王国政府の各省及びエージェンシーと権限委譲が行われていないイングランドにおけるNHS(国民医療サービス)に関する苦情	連合王国	行政一般、医療
イングランド地方政府オンブズマン (Local Government Ombudsman for England)	イングランドにおける地方自治体の行政部門に関する苦情	イングランド	地方行政一般
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警察並びに重大組織犯罪庁(SOCA)、歳入関税庁(HMRC)及び英国国境庁(UKBA)の職員に関する苦情	イングランド・ウェールズ	警察、重大組織犯罪庁、歳入関税庁、英国国境庁
高等教育独立調停局 (Office of the Independent Adjudicator for Higher Education)	イングランド及びウェールズにおける高等教育機関(大学)に在籍する学生からの苦情	イングランド・ウェールズ	高等教育
住宅オンブズマン機構 (Housing Ombudsman Service)	イングランドにおける登録社会住宅貸主(住宅協会)及び任意登録の民間貸主に関する苦情。2013年4月以降、地方政府オンブズマンが所掌する地方公営住宅に係る苦情も住宅オンブズマン機構が所掌。なお、住宅オンブズマン機構は民間部門の住宅事業も対象とするため、公的部門と民間部門の両方にまたがる存在である。	連合王国	住宅関係

(出典) 筆者作成。

(45) Ombudsman Association, *About ombudsmen, Where ombudsmen work*. <<http://www.ombudsmanassociation.org/about-where-ombudsmen-work.php>>; Ombudsman Association, *The Association - Members, Ombudsmen and complaint handling bodies covering: England, Wales, Scotland and Northern Island*. <<http://www.ombudsmanassociation.org/association-members-by-country.php?area=1>>

(46) 連合王国は英国と同義であるが、本稿では、北アイルランド、スコットランド及びウェールズとの対比において国を意味する場合には、特に連合王国と記すこととする。

(47) Office for National Statistics, *2011 Census, Population and Household Estimates for the United Kingdom*, Released: 17 December 2012. <<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/population-and-household-estimates-for-the-united-kingdom/index.html>>

(48) 英国における地方分権改革について、田中嘉彦「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例—I 英国における権限委譲」『地方再生—分権と自律による個性豊かな社会の創造—総合調査報告書』(調査資料2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.82-93を参照。なお、イングランド内においては、権限委譲(devolution)というよりも、むしろ地域主義(regionalism)の語が用いられる(石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房, 2012, p.109)。

点からすると地方オンブズマンであり、二重の性格を有する。

(ii) 権限委譲を受けた地域の公的オンブズマン

1997年発足のブレア政権下で、北アイルランド、スコットランド及びウェールズに権限委譲が行われて以降の各地域レベルにおける公的オンブズマンの申立事項、管轄地域及び所掌分野は、表3のとおりである。

これらの各地域は、連合王国の成立経緯を踏まえて nation と呼ばれるが、各地域への権限委譲の進展は、単一国家としての英国の揺らぎをもたらしている。これについて、ヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) 教授 (キングス・カレッジ・ロンドン) は、英国は一定の立法権が地域に委譲された結果、「非対称な準連邦制の一形態」⁽⁴⁹⁾ となったと評価している。一方、アarend・レイプハルト (Arend Lijphart) 教授 (カリフォルニア大学サンディエゴ校) は、英国は、1998年以前は中央集権的単一制であったところ、権限委譲が行われた1998年以降は分権的単一制に変化したとしている⁽⁵⁰⁾。いず

れの論に立脚するにしても、各地域のオンブズマンは、各地域の意思を踏まえた上で女王が任命するものであり、少なくとも中央政府レベルのものではなく、分権化された諸地域におけるオンブズマンであると捉えるならば、各地域に設置され、各地域の公的機関を対象とする地方オンブズマンと位置付けられよう。

(2) 民間部門のオンブズマン

英国においては、オンブズマン制度の構想が民間部門にまで広範に拡大し、1980年代から1990年代にかけて、民間部門のオンブズマンが急増した⁽⁵¹⁾。

1980年代には、金融サービス部門を始めとして多様な民間部門のオンブズマンが出現し、建築協会オンブズマン (1987年設置)、年金オンブズマン (1991年設置) など法律に基づくもののほか、保険オンブズマン (1981年設置)、銀行オンブズマン (1986年設置) といった法律に基づかないものも現れた⁽⁵²⁾。このような自主規制的な制度は、多くの場合、産業界にとっ

表3 地域レベルの公的オンブズマン

オンブズマン	申立事項	管轄地域	所掌分野
北アイルランドオンブズマン (Northern Ireland Ombudsman)	NHS及び大学を含む権限委譲を受けた北アイルランドの各省並びに北アイルランドにおける地方自治体の行政部門に関する苦情	北アイルランド	行政一般
北アイルランド警察オンブズマン (Police Ombudsman for Northern Ireland)	北アイルランド警察に関する苦情	北アイルランド	警察
スコットランド公共機関オンブズマン (Scottish Public Services Ombudsman)	NHS、刑務所及び大学を含む権限委譲を受けたスコットランドの各省並びにスコットランドにおける地方自治体の行政部門に関する苦情	スコットランド	行政一般
ウェールズ公共機関オンブズマン (Public Services Ombudsman for Wales)	NHS及び大学を含む権限委譲を受けたウェールズの各省並びにウェールズにおける地方自治体の行政部門に関する苦情	ウェールズ	行政一般

(注) 「北アイルランドオンブズマン」は、北アイルランド議会オンブズマンと北アイルランド苦情コミッショナーの2つの職を兼務したものの通称である。

(出典) 筆者作成。

(49) Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Updated and reissued 2001, Oxford: Oxford University Press, 2001, p.276.

(50) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edn., New Haven: Yale University Press, 2012, p.178.

(51) Seneviratne, *op.cit.*(2), p.4.

(52) George Thomas Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, vol.II, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., p.836.

て、政府によって厳格な規制が課せられるよりも望ましいものとして選択されてきた⁽⁵³⁾。なお、これらのオンブズマンは、契約違反などの責任を問うこともでき、補償を命ずる権限を有し、その費用は関連企業が負担するため、裁判に代替する機能を担うようになったが、これに関して、保険オンブズマンの決定は司法審査に服さず、その根拠は私法上の契約であるとする高等法院 (High Court) の判決がある⁽⁵⁴⁾。

なお、1990年代には、公的部門と民間部門の両方にまたがるオンブズマンが登場した⁽⁵⁵⁾。その例として、法律により設置され、公的資金により運営され、大法官 (Lord Chancellor)⁽⁵⁶⁾を通じて議会に責任を負うものの、法律専門職という主として民間部門を対象とする法曹オンブズマン (Legal Services Ombudsman) がある。年金オンブズマン (Pensions Ombudsman) も、法律により設置され、公的年金と私的年金の両方にまたがるものである。また、住宅オンブズマン機構は、住宅協会の賃借人のためのオンブズマン制度として1993年に法律に基づかず設置され、1996年に法律上の機関となった公的部門と民間部門にまたがるものである。

このようなオンブズマン制度の急増を経た後、2000年に8つに分立していた金融関係のオンブズマンが金融オンブズマン機構 (Financial Ombudsman Service) に統合されるなど⁽⁵⁷⁾、

英国のオンブズマン制度は分立からむしろ統合の方向性にシフトした。

民間部門について、オンブズマン協会は、同協会がオンブズマン制度の基本的特徴として掲げる事項⁽⁵⁸⁾に該当するもののみを民間部門のオンブズマンとして区分している。この基本的特徴としては、市民や消費者が公的機関や営利事業に対して申し立てる苦情を解決すること、両者の資源及び専門知識の差を是正すること、無償であること、苦情処理とともに調査を行うこと、勧告又は決定は善良な慣行を考慮した公正なものであること等が掲げられている。具体的には、金融オンブズマン機構、年金オンブズマンのほかにも、不動産事業、通信事業、エネルギー事業、運送事業、水路事業、住宅事業 (住宅協会及び任意登録の民間住宅貸主を対象)、ガラス事業といった各事業分野のオンブズマン機能を有する機関が挙げられており、これらはおおむね連合王国全般を対象としている⁽⁵⁹⁾。

なお、現在では、多くのオンブズマンが法律に基づいて設置されており、厳密な意味での民間部門のオンブズマンは、極めて限定的であるという見解もある⁽⁶⁰⁾。

(3) 苦情処理機関

(1) 及び (2) に掲げた機関は、オンブズマン協会の基準⁽⁶¹⁾を満たすものであって、オンブズ

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Law Report: Ombudsman not reviewable: Regina v Insurance Ombudsman Bureau, Ex parte Aegon Life Assurance Ltd-Queen's Bench Divisional Court (Lord Justice Rose and Mr Justice McKinnon), 16 December 1993, *The Independent (London)*, January 11, 1994, the report on LexisNexis; Rhoda James, *Private Ombudsmen and Public Law*, Aldershot: Ashgate, Dartmouth, 1997, pp.4-8. また、平松毅『各国オンブズマンの制度と運用』成文堂, 2012, p.268 も参照。

⁵⁵ Seneviratne, *op.cit.*(2), p.6.

⁵⁶ 大法官は、2005年憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005 (c.4)) による改革が実施されるまで、司法部長・閣僚・貴族院議長を兼ねる存在であった。

⁵⁷ Seneviratne, *op.cit.*(2), p.7.

⁵⁸ Ombudsman Association, *Principal features of an ombudsman scheme*. <<http://www.ombudsmanassociation.org/about-principle-features-of-an-ombudsman-scheme.php>>

⁵⁹ Ombudsman Association, *About ombudsmen, Where ombudsmen work*, *op.cit.*(45) なお、イングランド及びウェールズ内の法律事務所 (ソリシター及びバリシター) を管轄する法律オンブズマン (Legal Ombudsman) (2007年の制度改正以前の法曹オンブズマン) も、オンブズマン協会では民間部門のオンブズマンに区分している。

⁶⁰ Seneviratne, *op.cit.*(2), p.7.

マンという名称を有しないものも含まれる。他方、オンブズマンという名称を有するものの、オンブズマン協会の基準を完全には満たさない苦情処理機関が存在する⁽⁶²⁾。これらの苦情処理機関の中には、オンブズマン協会加盟機関としての苦情処理要件⁽⁶³⁾をおおむね満たすと

もに、議会及び医療サービスオンブズマンに苦情申立てを行う前に、当該機関への申立ての前置主義が採られているものもある⁽⁶⁴⁾。

オンブズマン協会が苦情処理機関として掲げるものとしては、表4に掲げるような機関がある⁽⁶⁵⁾。これらの管轄地域は連合王国レベルか

表4 苦情処理機関

連合王国
広告基準機関 (Advertisings Standards Authority)
独立犯罪記録管理局監視員 (Independent Monitor for Criminal Records Bureau)
独立事案検査員 (Independent Case Examiner) [労働年金省の対公衆部門関係]
情報コミッショナー (Information Commissioner)
家具事業オンブズマン (Furniture Ombudsman)
調停員局 (The Adjudicator's Office) [歳入関税庁関係]
移民サービスコミッショナー (Immigration Services Commissioner)
紛争解決機構 (The Dispute Service) [北アイルランドを除く借地借家関係]
英国軍苦情コミッショナー (Service Complaints Commissioner for the Armed Forces)
イングランド及びウェールズ
独立苦情審査員 (Independent Complaints Reviewer) [イングランド及びウェールズにおける土地登記局関係]
司法任命及び行為規準オンブズマン (Judicial Appointments & Conduct Ombudsman)
刑務所及び保護観察オンブズマン (Prisons and Probation Ombudsman)
首席公務員コミッショナー及び公職任命コミッショナー (First Civil Service Commissioner and Commissioner for Public Appointments)
イングランド
独立フットボールオンブズマン (Independent Football Ombudsman)
北アイルランド
北アイルランド司法任命オンブズマン (Northern Ireland Judicial Appointments Ombudsman)
北アイルランド受刑者オンブズマン (Prisoner Ombudsman for Northern Ireland)
北アイルランド公職任命コミッショナー (Commissioner for Public Appointments in Northern Ireland)
一般監視員 (Lay Observer) [北アイルランドにおけるソリシター関係]
スコットランド
スコットランド公認会計士協会 (Institute of Chartered Accountants of Scotland)
スコットランド情報コミッショナー (Scottish Information Commissioner)
司法苦情審査員 (Judicial Complaints Reviewer)
スコットランド法曹苦情委員会 (Scottish Legal Complaints Commission)
スコットランド警察苦情コミッショナー (Police Complaints Commissioner for Scotland)
スコットランド公職基準コミッショナー (Public Standards Commissioner for Scotland)
ウェールズ
ウェールズ高齢者コミッショナー (Older Peoples' Commissioner for Wales)
ウェールズ言語コミッショナー (Welsh Language Commissioner)

(注) オンブズマン協会がウェブサイト上の一覧に例示するもののみを管轄地域別に列挙した。また、名称から所掌が把握しにくいものについては補記を行った。

(出典) 筆者作成。

(61) British And Irish Ombudsman Association, *op.cit.*(43)

(62) オンブズマン協会の2012年3月31日現在の加盟機関及び苦情処理機関については、Ombudsman Association, *Annual Report 2011 to 2012*, p.16を参照。

(63) British and Irish Ombudsman Association, *Schedule 2 to the Rules Requirements for Complaint Handler Membership*. <<http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOA-Rules-New-May2011-Schedule-2.pdf>>

(64) Ombudsman Association, *About ombudsmen, Where ombudsmen work, op.cit.*(45) 例えば、歳入関税庁の歳入調停員の申立手続においては、①庁への申立て、②庁内審査、③歳入調停員における独立審査、④議会オンブズマンによる最終的審査の4段階を踏むものとされている (Adjudicator's Office, *How to complain*. <<http://www.adjudicatorsoffice.gov.uk/howcomp.htm>>)。

ら、各地域に限られるものまで様々だが、いずれも特定の分野を対象とする特殊オンブズマンに類するものと位置付けられる。

なお、英国政府は、1991年に公表した市民憲章 (Citizen's Charter) において、政府各省やエージェンシーが公表する下位の憲章による各機関独自の苦情処理制度の利用とともに、当該苦情処理制度で解決がなされなかった場合であっても議会行政コミッショナーへの苦情申立ての方途があることを強調した⁽⁶⁶⁾。この市民憲章の方針に従い、苦情を迅速に処理するものとして、一般調停員 (lay adjudicator) を任命している省庁もあり、その例が、歳入関税庁が任命する歳入調停員、内務省が任命するイングランド及びウェールズにおける刑務所及び保護観察オンブズマンである⁽⁶⁷⁾。さらに、英国の内閣府は、各省庁に対して、オンブズマン制度を新設する際の指針を2009年11月に公表し、権限委譲を受けた地域の政府もこれに準ずることが期されている⁽⁶⁸⁾。

(4) 英国のオンブズマン制度の多様性

以上のように、英国では、公的オンブズマン・民間オンブズマン、中央オンブズマン・地方オンブズマン、一般オンブズマン・特殊オンブズマンなど極めて多様なオンブズマン制度が存在しており、さながらオンブズマンのパッチワークという様相を示している。

もっとも、一般的なオンブズマンとして捉えることができるのは、公的機関が設置主体となり公的部門を所掌する「公的オンブズマン」で

あって、かつ、行政一般を対象とする「一般オンブズマン」に該当するものと考えられる。そこで、本稿では、連合王国レベルでは、議会オンブズマンと地方政府オンブズマンについて、権限委譲により分権が行われた地域レベルでは、北アイルランドオンブズマン、スコットランド公共機関オンブズマン、ウェールズ公共機関オンブズマンについて詳述することとする。なお、それぞれの制度の説明については、脚注に掲げた典拠のほか、主として各オンブズマンの根拠法に基づく。

II 連合王国のオンブズマン

1 議会オンブズマン

(1) 議会オンブズマンの組織機構

(i) 任命

議会オンブズマン (法令上の名称は議会行政コミッショナー) は、政府の助言により女王が任命する。当初は任期なしの65歳定年であったが、2006年の制度改正により、定年は廃止され、任期7年以内で再任不可となっている⁽⁶⁹⁾。議会オンブズマンは、不正行為があった場合には、議会両院による建議を経て、女王によって解任され得る。

議会行政コミッショナーの任命は、かつては政府の専権事項であったが、現在は、任命前に政府が庶民院行政特別委員会 (Public Administration Select Committee: PASC) の委員長に協議することとされている。議会オンブズマンは、庶民院の幹部職員である。1967年から2002年

(65) Ombudsman Association, *About ombudsmen, Where ombudsmen work, op.cit.*(45)

(66) ウィリアム・リード「イギリスにおける議会コミッショナーの業務」全国行政相談委員連合協議会『諸外国と我が国のオンブズマン制度—国際シンポジウム結果報告—』新日本法規出版, 1994, p.216.

(67) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., Harlow: Pearson Education Ltd., 2011, p.668.

(68) Cabinet Office, *Ombudsman Schemes - Guidance for Departments*, p.1. <<http://www.ombudsmanassociation.org/docs/CabinetOfficeGuidanceNov09.pdf>>

(69) EUの一般雇用均等指令 (Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation) の国内法である2006年雇用均等 (年齢) 規則 (The Employment Equality (Age) Regulations 2006 (No.1031)) による改正である。

まで議会オンブズマンを務めた7名のうち、5名が公務員経験者であり、2名が勅選弁護士 (Queen's Counsel) であった⁽⁷⁰⁾。

英国の議会オンブズマンは、その名のとおり議会型であるが、政府の助言により女王が任命するものであり、実際の機能の上では議会型と行政型の折衷的色彩を濃厚にしている⁽⁷¹⁾。

議会行政コミッショナーという法令上の名称については、1994年に、これを変更するための立法を行うことが初めて合意されたが、現在までのところ実現されていない⁽⁷²⁾。もっとも、議会行政コミッショナー自身、議会オンブズマンと称するとともに、医療サービスコミッショナーを兼務する例となっていることから、両職を合わせて、議会及び医療サービスオンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman) という名称を用いている⁽⁷³⁾。

(ii) 補佐機構

法律上の機関ではないが、諮問委員会が設置されており、その構成員は、委員会を主宰する議会オンブズマン、議会オンブズマンが任命する最大4名の非常勤委員である。同委員会は、議会オンブズマンへの助言と外部の知見の導入を任務とする。助言事項は、目的、ビジョン・価値、戦略的方向性・計画、公的資金の受託責任を含む利害関係者への説明責任、内部管理・リスクマネジメントに及ぶが、苦情事案の処理と決定に関与することはない。諮問委員会には、監査委員会と支出委員会の2つの小委員会

がある。⁽⁷⁴⁾

また、議会オンブズマンが主宰する執行委員会は、オンブズマン補佐、事務次長、広報部長から構成され、事務局の機能及び活動の管理を行う。執行委員会は、一般公衆に対して、事務局の戦略的ビジョン、政策及びサービスについて責任を負う。また、定例で会合し、組織を横断し活動の調整に責任を負うとともに、戦略計画及び機関業務計画を策定するため、運営、資源、広報等の行政管理についての最高意思決定機関の役割を果たす。⁽⁷⁵⁾

議会オンブズマンのスタッフは約450名であり、そのうちロンドンに約335名、マンチェスターに約115名が配置されている⁽⁷⁶⁾。2010-11年度⁽⁷⁷⁾では、常勤相当で16.4名減の440.3名となっている⁽⁷⁸⁾。強力な調査部門を擁するのが英国の議会オンブズマン制度の長所の1つであり、調査スタッフによって、苦情申立人のみならず、関係省庁及び公務員との直接面談を含めて、綿密で徹底した苦情調査が可能となる⁽⁷⁹⁾。

(2) 議会オンブズマンの権限及び機能

(i) 管轄

議会オンブズマンの職務は、政府各省及び非省公的組織 (Non-departmental public body: NDPB) による過誤行政 (maladministration) の結果、不当な取扱い (injustice) を受けた者による苦情について、調査を行うことにある。

1967年法第4条は、調査対象機関を規定す

⁽⁷⁰⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), p.659.

⁽⁷¹⁾ 片岡 前掲注(7), pp.181, 188.

⁽⁷²⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), p.659.

⁽⁷³⁾ 議会オンブズマンを含む英国における議会の行政監視について、河島太郎「イギリス議会における行政監視」『外国の立法』no.255, 2013.3, pp.42-67を参照。また、議会オンブズマンについて、讃岐建「英国の議会コミッショナー制度」『議会政治研究』no.37, 1996.3, pp.32-39も参照。

⁽⁷⁴⁾ Parliamentary and Health Service Ombudsman, *A service for everyone: Annual Report 2010-11*, p.32.

⁽⁷⁵⁾ *ibid.*

⁽⁷⁶⁾ House of Commons Public Administration Select Committee, *Pre-appointment hearing for the post of Parliamentary and Health Service Ombudsman*, Ninth Report of Session 2010-12 (HC 1220-1), p.14.

⁽⁷⁷⁾ 2010年から2011年にかけての単年度を表す。以下の年度表記についても同様である。

⁽⁷⁸⁾ Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Resource Accounts 2010-11*, p.16.

⁽⁷⁹⁾ 宇都宮 前掲注(3), p.4.

る別表第2に登載することができる機関を、①政府各省、②国王のために権限を行使する組織、③国王大権、議会制定法又は枢密院令等に基づき設置される組織等に限定している。議会オンブズマンは、権限委譲によりスコットランド又はウェールズに設置された機関に対する管轄権はない。また、地方政府、警察及び大学のように、中央政府の外にあるとされる組織に対する管轄権もない。大臣が議会に対して責任を負う事項も、調査対象外とされている。

これらの制約は、1967年法が多くの特項を除外しているという批判につながっており、特に批判されているのが、①中央政府の組織の契約その他の商取引に関する事項、②公務員及び軍隊に関する任命、懲戒及び人事関係事項が除外されていることである⁽⁸⁰⁾。なお、NHSを除外していることは、後に、医療サービスオンブズマンの設置によって是正された。

(ii) 申立手続

議会オンブズマンには、庶民院の議員を通じて苦情を申し立てる間接アクセス制が採用され、MP filter(紹介議員制度)と呼ばれている⁽⁸¹⁾。これが設けられた理由としては、人口が多く議会オンブズマンの事務局に到達する苦情が多くなるおそれがあったこと、苦情処理は元来議員により担われてきたこと、直接アクセス制は大 臣責任制の原理に反することなどがあった⁽⁸²⁾。これらのうちでも、選挙民の苦情解決が、議員の行う Surgery と呼ばれる面会によって担われてきたことが最大の理由となっていた⁽⁸³⁾。

苦情申立ては、原則として、申立人が事案を

認知してから1年以内に、庶民院議員を通じてなされなければならない。申立ては書面によるものとされ、個人又は法人がこれをなし得るが、地方政府等の公的機関は行い得ない。

なお、医療サービスオンブズマンには、庶民院議員による MP filter の仕組みは存在せず、直接アクセス制が採られている⁽⁸⁴⁾。

(iii) 調査活動

議会オンブズマンは、職権による調査権限を有さず、庶民院議員の仲介によって紹介された苦情についてのみ調査を行う。議会オンブズマンによる調査手続は、次のとおりである⁽⁸⁵⁾。

議会オンブズマンが調査の実施を決定すると、苦情において特定された省庁及び公職者に陳述の機会が与えられる。調査は、非公開で行われ、関係省庁の記録の検証が行われる。議会オンブズマンは、証拠及び文書の提出を要求することができる。公式の調査が完了すると、議会オンブズマンは、関係議員に調査報告書を送付する。過誤行政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、議会オンブズマンは、議会に特別報告書を提出する。議会オンブズマンには、調査及び報告の権限はあるが、救済を強制することはできない。

議会オンブズマンは、調査に対する妨害が裁判所侮辱に該当することについて、高等法院に確認を求めることができる。これは、オンブズマンという紛争解決を行う職の調査権限を法的に担保するためのものである⁽⁸⁶⁾。議会オンブズマンは、年次報告書を議会の各議院に提出し

⁽⁸⁰⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), pp.660-661.

⁽⁸¹⁾ Jonathon Coe and Oonagh Gay, *The Parliamentary Ombudsman and the MP filter*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/05181, 24 February 2010, pp.1-4を参照。なお、MPとは、Member of Parliamentの略であり、英国では庶民院議員を指す。

⁽⁸²⁾ Roy Gregory and Philip Giddings, *The Ombudsman, the Citizen and Parliament*, London: Politico's Publishing, 2000, pp.396-400; 宇都宮 前掲注(9), pp.130-131を参照。

⁽⁸³⁾ 宇都宮 前掲注(3), p.5.

⁽⁸⁴⁾ Oonagh Gay, *The Ombudsman- the developing role in the UK*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/04832, 20 November 2012, p.3.

⁽⁸⁵⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), pp.661-663.

⁽⁸⁶⁾ 平松 前掲注(54), p.229を参照。

なければならず、それ以外にも報告書を提出することができる。

医療サービスオンブズマンの根拠法によれば、議会オンブズマンが医療サービスオンブズマンを兼ねることが認められており⁽⁸⁷⁾、実際にも兼務しているので、議会オンブズマンと医療サービスオンブズマンは、制度的には2制度であるが、人的には既に統合されている⁽⁸⁸⁾。医療サービスオンブズマンの職が創設されて以降、議会オンブズマンがイングランド、スコットランド及びウェールズの医療サービスオンブズマンを兼務してきたが、権限委譲を経て、スコットランド及びウェールズにオンブズマンが創設されたのに伴い、前者にあつては2002年に、後者にあつては2003年に、それぞれ兼務を解かれている。

(3) 苦情処理状況

2011-12年度における議会及び医療サービスオンブズマンへの苦情申立て及び苦情処理状況は、表5のとおりである⁽⁸⁹⁾。なお、同年度においては、前年度から継続となっていた苦情申立ては1,400件であり、次年度に継続となった申立ては1,357件であった。

表5にあるように、正式調査の対象となる苦情申立ては極めて限られている。なお、正式調査を受けた申立てについて省庁別・医療機関別

に見ると、上位5省庁は、司法省29件、内務省24件、労働年金省20件、歳入関税庁14件、コミュニティ地方政府省8件であり、上位5医療機関は、NHS病院・専門医・教育関係機関222件、一般開業医82件、初期治療機関28件、精神保健・社会ケア・学習障害関係機関26件、一般歯科開業医16件であった⁽⁹⁰⁾。

議会オンブズマン制度において徹底した苦情調査手続を可能としている要因は、強力な調査部門の整備に加えて、調査終結した苦情処理件数が他の国のオンブズマンと比較して少ないことにある⁽⁹¹⁾。

2 イングランド地方政府オンブズマン

英国においては、地方政府に関し、国レベルで設置されたオンブズマンの組織体として、1974年地方政府法（以下「1974年法」という。）に基づく地方行政委員会がある⁽⁹²⁾。

(1) 組織機構

(i) 任命

地方行政委員会は、政府から毎年資金提供を受ける独立機関であり、地方政府オンブズマン（Local Government Ombudsman: LGO）と称される複数の地方コミッショナーと、連合王国の議会オンブズマンから構成されている。議会オンブズマンは、地方政府オンブズマンが行う調

表5 議会及び医療サービスオンブズマンへの苦情申立て及び苦情処理状況（2011-12年度）

新規受理	管轄外	申立要件不備	事前解決未了	関係機関救済済み	撤回	正式調査対象	報告実施
23,846	3,298	9,018	5,440	4,311	1,401	421 議会 93 医療サービス 328	403 議会 94 医療サービス 309

(出典) Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Moving forward: Annual Report 2011-12*, p.45 を基に筆者作成。

⁽⁸⁷⁾ National Health Service Reorganisation Act 1973 (c.32) (repealed 28.6.1995) s 32; National Health Service Act 1977 (c.49) s 107.

⁽⁸⁸⁾ 安藤高行「新世紀のイギリス地方オンブズマン」『九州国際大学法学論集』13巻1号, 2006.9, p.38.

⁽⁸⁹⁾ Parliamentary and Health Service Ombudsman, *Moving forward: Annual Report 2011-12*, p.45.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, p.17.

⁽⁹¹⁾ 宇都宮 前掲注(3), p.4.

⁽⁹²⁾ Mark Sandford, *Local Government Ombudsman*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/04117, 11 February 2013, p.1.

査には関与せず、経験の共有、問題解決の比較、相互利益の検討に当たる⁽⁹³⁾。主務大臣は、地方コミッショナーのうち1名を地方行政委員会の委員長に、もう1名を委員長代理に指名する。

地方政府オンブズマンは、主務大臣の助言により女王が任命する。現在、任命前の聴聞は、英国議会庶民院のコミュニティ地方政府特別委員会によって行われている。地方政府オンブズマンは、従前は65歳定年であったが、2007年地方政府及び医療分野公衆関与法⁽⁹⁴⁾（以下「2007年法」という。）により、定年は廃止され、7年任期で再任不可となっている。地方政府オンブズマンは、就任不能又は不正行為を理由として女王により解任され得る。

現在、イングランド内の地方政府を、2名の地方政府オンブズマンが担当している⁽⁹⁵⁾。地方政府オンブズマンには、地方政府の議員や職員として長年地方行政に携わった者や、法の専門知識を持つ者が就任する傾向にある⁽⁹⁶⁾。

(ii) 補佐機構

ヨークとコベントリーに各地方政府オンブズマンの事務所が、ロンドンのミルバンクに事務局がそれぞれ置かれ、全体で4名のオンブズマン補佐がいる。スタッフは2011-12年度で228名がいるが、人員削減により、2015年までに175名とすることが予定されている⁽⁹⁷⁾。

(2) 権限及び機能

(i) 管轄

制定当初の1974年法は、イングランドを複

数のエリアに分けた地域管轄を採ったが、2007年法は、柔軟に対処できるものとし、調査事項を単独又は複数の地方コミッショナーに適宜割り当てることが可能となった。地方政府オンブズマンの管轄は、イングランドの地方政府及びその他の特別な公共機関に限られる。なお、イングランドにおける準自治体であるパリッシュ・カウンスル（都市部ではタウン・カウンスル）⁽⁹⁸⁾については、地方政府オンブズマンの管轄外とされている⁽⁹⁹⁾。

1974年法は、苦情申立てに当たって、地方政府による過誤行政の結果として継続的に不当な取扱いが生じていることを要件としていた。しかし、2007年法は、サービス提供の不作为に起因する不当な取扱いに関する苦情の調査を地方政府オンブズマンが行い得ることとした⁽¹⁰⁰⁾。

なお、2010年10月、地方政府オンブズマンの管轄は、成人社会ケアに資金を提供している住民の苦情についても拡張されている。他方、2012-13年度において、地方政府オンブズマンの管轄のうち、賃借人からの地方住宅当局に係る苦情の管轄は住宅オンブズマン機構に、学校内の事項に関する苦情の管轄は教育省にそれぞれ移管され、各苦情処理手続によるものとされている⁽¹⁰¹⁾。

(ii) 申立手続

苦情は、直接又は地方議員を通じて申し立てることができるという二元的アクセス制が採られている。1974年法は、議会オンブズマンと

⁽⁹³⁾ Seneviratne, *op.cit.*(2), p.199.

⁽⁹⁴⁾ Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 (c.28).

⁽⁹⁵⁾ Local Government Ombudsman, *Who we are*. <<http://www.lgo.org.uk/about-us/who-we-are/>>

⁽⁹⁶⁾ 安藤高行「イギリス地方オンブズマンの活動（上）」『季刊行政管理研究』52号, 1990.12, p.14.

⁽⁹⁷⁾ Sandford, *op.cit.*(92), p.3.

⁽⁹⁸⁾ 英国の地方自治体では、議会の各委員会が執行機関となる委員会制の統治類型が伝統的に採用されてきた。カウンスルは、英国の地方議会であるとともに、そこで委員会制が採られる場合には執行機関でもある。現在、一定の規模の地方自治体については、議院内閣制的な制度、公選首長制、委員会制のいずれかを選択できるものとされている。

⁽⁹⁹⁾ Sandford, *op.cit.*(92), p.3.

⁽¹⁰⁰⁾ *ibid.*

⁽¹⁰¹⁾ *ibid.*, pp.1, 6-7.

の整合性から、地方議員が紹介するものとしていたが、地方議員は、国会議員と異なり執行権も有し、地方政府の業務と密接に関係していることから、1988年地方政府法⁽¹⁰²⁾により、直接アクセス制が認められ、現在では大半の苦情は直接地方政府オンブズマンに申し立てられている⁽¹⁰³⁾。

地方政府オンブズマンは、苦情申立人が認知してから12か月以内の事案のみを審査する。さらに、各地方自治体固有の苦情救済手続の前置主義が採られており、この手続の完了を待つ必要はないが、合理的期間として通常12週間程度、地方自治体による処理期間を置くものとされている⁽¹⁰⁴⁾。

(iii) 調査活動

1974年法は、地方政府オンブズマンに、調査の適否及び方法について広範な裁量権を付与していた。しかし、2007年法による改正で、2008年4月1日以降、調査の開始、継続又は不継続の決定に際して、関係自治体による措置が十分な場合に、調査の非開始、不継続を決定することができることとされた。調査の非開始又は不継続については、理由書を関係者に送付する。⁽¹⁰⁵⁾

地方政府オンブズマンが過誤行政又は不作為があると認める場合には、報告書が、関係自治体にフォローアップのために送付される。実際には、過誤行政の公式な認定とこれに伴う報告書の公表は、2011-12年度で0.7%と極めて低率にとどまっているが、地方政府オンブズマンが調査過程で苦情申立人にとって十分であると認めた地方自治体による解決は、同年度で21%弱と比較的高率となっている。⁽¹⁰⁶⁾

地方政府オンブズマンは、苦情に関する調査

を行うときは、対象機関等に陳述の機会を与えるものとする。また、調査は非公開で行われ、調査に関して情報又は文書の提出を求めることができる。地方政府オンブズマンは、調査に対する妨害が裁判所侮辱に該当することについて、高等法院に確認を求めることができる。

地方政府オンブズマンは、過誤行政による不当な取扱いを申立人が被ったと認めた場合、適正な措置を採ることを勧告するため、報告書を作成する。そこでは、謝罪、補償、補正、原状回復、不適切な決定の再検討、手続の改善等が記載される。通常、地方自治体は3か月以内に報告書への対応を行うことが求められるが、何らの対応もなされないか、当該措置が十分なものと認められない場合、地方政府オンブズマンは、採るべき措置を勧告する第二次報告書を作成する。地方政府オンブズマンは、議会オンブズマンと同様、勧告の実施を地方自治体に強制することはできない。⁽¹⁰⁷⁾

もっとも、地方自治体は、勧告に基づきおおむね行動するのが通例である⁽¹⁰⁸⁾。なお、2007年法により、地方行政委員会は、年次報告書を作成し、その写しを連合王国議会に提出しなければならないこととされている。

(3) 苦情処理状況

地方政府オンブズマンの苦情受理件数は2011-12年度で、総数20,906件、うち成人社会ケア2,256件、教育・児童サービス4,036件、住宅3,819件、計画・開発2,878件、給付金・租税2,520件、高速道路・運輸2,016件、環境サービス・公衆保護・規制2,249件、企業等1,132件である⁽¹⁰⁹⁾。

同年度に、調査が行われたのは10,627件で

⁽¹⁰²⁾ Local Government Act 1988 (c.9).

⁽¹⁰³⁾ 平松 前掲注(54), p.258; 宇都宮 前掲注(9), p.122.

⁽¹⁰⁴⁾ Sandford, *op.cit.*(92), p.4.

⁽¹⁰⁵⁾ *ibid.*, pp.4-5.

⁽¹⁰⁶⁾ *ibid.*, p.5.

⁽¹⁰⁷⁾ *ibid.*, p.6.

⁽¹⁰⁸⁾ *ibid.*, pp.1, 6.

あり⁽¹¹⁰⁾、2名の地方政府オンブズマンがそれぞれ45件、35件の調査報告書を作成している⁽¹¹¹⁾。

Ⅲ 北アイルランド・スコットランド・ウェールズのオンブズマン

北アイルランドは早くから権限委譲が試みられてきたが、政府による直轄統治の時期を経て、1997年に発足したブレア労働党政権下で、北アイルランドのほか、スコットランド及びウェールズの各地域に議会が設置され、各地域の歴史的経緯と特性に応じた非対称な形で、連合王国議会の権限が委譲された。そして、スコットランドとウェールズへの権限委譲は、両地域における統合型オンブズマンの設置を可能にした⁽¹¹²⁾。次に、これらの各地域におけるオンブズマン制度の発達状況について検討する。

1 北アイルランドオンブズマン

(1) 設置の経緯

北アイルランドは、南アイルランドが独立し、1922年に英国が「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」となって以降、広範な立法権を有する固有の議会が設置されていた。北アイルランドに早くから固有のオンブズマン制度が存在していたのは、このような北アイルランドの事情を反映したものである。

北アイルランドにおいては、北アイルランド議会の立法による1969年議会行政コミッショ

ナー法（北アイルランド）に基づき、北アイルランド政府の各省庁に関する苦情を管轄する北アイルランド議会行政コミッショナーが設置された。また、同じく1969年苦情コミッショナー法（北アイルランド）に基づき、北アイルランドの地方政府、医療サービス、病院、住宅等の関係機関を管轄する北アイルランド苦情コミッショナーが設置され、この2つの職が分立してきた。この2つのコミッショナー制度が設けられた背景には、北アイルランドの政情不安があり、当時、政情の安定化を図らなければ社会及び経済発展に甚大な影響を及ぼすことが懸念されたということがある⁽¹¹³⁾。

しかし、プロテスタント系とカトリック系の住民の間の対立で武力闘争が激化し、1972年北アイルランド（臨時措置）法⁽¹¹⁴⁾により自治が停止された後、翌年には北アイルランド議会が廃止され、北アイルランド大臣を通じた英国政府による直轄統治が継続した⁽¹¹⁵⁾。その下で、1973年北アイルランド憲法⁽¹¹⁶⁾は、北アイルランド議会行政コミッショナーと北アイルランド苦情コミッショナーの女王による任命、北アイルランドの各省の存続を認めた。こうして、1972年以降の英国政府による直轄統治の時期、北アイルランド議会行政コミッショナーは、北アイルランドの各省に関する苦情を処理した⁽¹¹⁷⁾。なお、苦情申立ては、発足当初の時期は、当時の北アイルランド議会議員を介して行うものとされたが、北アイルランド議会が一旦廃止されて以降は、基本的に連合王国議会の庶民院

(109) Local Government Ombudsman, *Analysis of complaints statistics for 2011-12*, p.1.

(110) Local Government Ombudsman, *Annual Report 2011-12*, p.13.

(111) Local Government Ombudsman, *op.cit.*⁽¹⁰⁹⁾, pp.7-8.

(112) Bradley and Ewing, *op.cit.*⁽⁶⁷⁾, p.667.

(113) ジル・マッキーバー「北アイルランド議会コミッショナーおよび苦情コミッショナーの業務」全国行政相談委員連合協議会 前掲注(66), p.218.

(114) Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972 (c.22).

(115) 田中 前掲注(48), p.83. なお、英国政府による北アイルランドの直轄統治は1973年から1998年まで続き、北アイルランド議会再設置後も、数次にわたる自治の停止が行われ、2002年から2007年までの間も中央政府の直轄統治が行われた。

(116) Northern Ireland Constitution Act 1973 (c.36).

(117) Seneviratne, *op.cit.*⁽²⁾, p.241.

議員（北アイルランド選出に限らない）を介して行うものとされていた⁽¹¹⁸⁾。

現行法令は、1973年北アイルランド憲法法（第36条）、1996年オンブズマン（北アイルランド）命令⁽¹¹⁹⁾（以下「1996年オンブズマン命令」という。）と1996年苦情コミッショナー（北アイルランド）命令⁽¹²⁰⁾（以下「1996年苦情コミッショナー命令」という。）である。現在、両職には同一の者が就任し、一体のものとして北アイルランドオンブズマン（Northern Ireland Ombudsman）と通称されている。

(2) 組織機構

(i) 任命

1973年北アイルランド憲法法（第36条第1項）は、北アイルランド議会オンブズマン（Assembly Ombudsman for Northern Ireland）及び北アイルランド苦情コミッショナー（Northern Ireland Commissioner for Complaints）が女王によって任命されることを規定する⁽¹²¹⁾。女王の任命は、北アイルランド首席大臣と次席大臣の助言による⁽¹²²⁾。

北アイルランド議会オンブズマン、北アイルランド苦情コミッショナーの職はともに、任期に制限はないが、65歳定年となっている⁽¹²³⁾。給与は、一定の調整の下、北アイルランド財務人事省が定める給与を受ける。北アイルランド議会の建議を経て、女王により解任され得るほか、心身の故障があると認められる場合、女王は北アイルランド議会オンブズマンが空席であることを宣言できる。

初代の北アイルランド議会行政コミッショナーは連合王国の議会行政コミッショナーが兼務し、初代の北アイルランド苦情コミッショナーには北アイルランド教育省の前事務次官が就任したが、業務上はスタッフの共有などで相互に緊密に協力し合い、1972年1月以降、この両職は、非公式にオンブズマンと呼ばれる1名が兼務することとなり、組織的にも一体化が図られた⁽¹²⁴⁾。

(ii) 補佐機構

北アイルランド議会オンブズマンと北アイルランド苦情コミッショナーが人的に結合されているため、スタッフも共通である。これについては、1996年オンブズマン命令（第7条）及び1996年苦情コミッショナー命令（第6条）において制度的な担保がなされている。

事務局は、計画・社会ケア関係、医療関係、住宅等関係の3つの調査部門に分かれ、オンブズマン1名とオンブズマン補佐2名のほか、2011-12年度におけるスタッフ数は27名となっている⁽¹²⁵⁾。オンブズマンが主宰し、オンブズマン補佐と調査部門の責任者から成る上級管理チーム（Senior Management Team）が戦略を設定し、オンブズマンの活動を支える⁽¹²⁶⁾。

(3) 権限及び機能

(i) 管轄

北アイルランド議会オンブズマンは、1998年に英国とアイルランドとの間で結ばれた包括的和平合意であるベルファスト合意（聖金曜日合意ともいう。）を経て設置された北アイルラン

⁽¹¹⁸⁾ マッキーバー 前掲注⁽¹¹³⁾, p.218.

⁽¹¹⁹⁾ The Ombudsman (Northern Ireland) Order 1996 (1996 No.1298 (N.I.8)).

⁽¹²⁰⁾ The Commissioner for Complaints (Northern Ireland) Order 1996 (1996 No.1297 (N.I.7)).

⁽¹²¹⁾ Northern Ireland Assembly, *The Northern Ireland Ombudsman*, Research and Library Service Research Paper, Paper 43-11, 4 March 2011, p.3.

⁽¹²²⁾ Seneviratne, *op.cit.*(2), p.242.

⁽¹²³⁾ Northern Ireland Ombudsman, *Resource Accounts 2011-12*, p.3.

⁽¹²⁴⁾ マッキーバー 前掲注⁽¹¹³⁾, p.218.

⁽¹²⁵⁾ Northern Ireland Ombudsman, *Annual Report 2011-2012*, p.74.

⁽¹²⁶⁾ Northern Ireland Ombudsman, *op.cit.*(123), p.3.

ド政府の各省、エージェンシー等に対する苦情について調査を行う⁽¹²⁷⁾。

1996年オンブズマン命令別表第2に、北アイルランド議会オンブズマンの調査対象となる北アイルランド政府の各省庁が列挙されている。一方、1996年苦情コミッショナー命令別表第2には、北アイルランド苦情コミッショナーの調査対象となる機関として、農業食品・生命科学研究所を始めとして、医療・社会サービス関係の機関、労使関係の機関、北アイルランド地方政府職員コミッショナー、北アイルランド精神保健委員会、北アイルランド住宅機関などの諸機関が列挙されている。

また、1997年苦情コミッショナー(改正)(北アイルランド)命令⁽¹²⁸⁾によって、コミッショナーの管轄は、医師、歯科医師、薬剤師及び検眼士などの医療サービス提供者を含むものとされている⁽¹²⁹⁾。

(ii) 申立手続

北アイルランド議会オンブズマンへの苦情の申立ては、書面により北アイルランド議会議員による同意を得て行う必要があり、紹介議員制度が採られている。これは、苦情申立人が事案を認知してから12か月以内に行う必要がある。一方、北アイルランド苦情コミッショナーは、広範な公的組織への過誤行政の苦情について調査するものとされ、苦情の申立ては、直接アクセス制が採られている⁽¹³⁰⁾。北アイルランド苦情コミッショナーへの申立ては、苦情申立人が事案を認知してから12か月以内に行う必要がある。

(iii) 調査活動

調査に着手し、これを継続するか否かについて、北アイルランド議会オンブズマンは裁量権を有する。北アイルランド議会オンブズマンは、

調査の遂行上、関係機関の長等に、陳述の機会を与えるものとする。調査は非公開で、北アイルランド議会オンブズマンが事案に応じて適当と認める方法で行う。

調査を行った場合又は調査を行わないことを決定した場合、北アイルランド議会オンブズマンは、紹介議員、関係機関の長等に報告書を送付する。

一方、北アイルランド苦情コミッショナーの職については、直接アクセス制を採るため、この場合の報告書の送付先は苦情申立人、関係機関等となる。

北アイルランド議会オンブズマン及び北アイルランド苦情コミッショナーは、調査に対する妨害が裁判所侮辱に該当することについて、北アイルランドの高等法院(High Court)に確認を求めることができる。北アイルランド議会オンブズマンは、北アイルランド議会に年次報告書を提出するものとされ、特別報告書を提出することもできる。

(4) 苦情処理状況

北アイルランド議会オンブズマンに対する2011-12年度の苦情申立ての受理件数は174件であり、前年度からの継続は29件、次年度への継続は33件であった。新規受理174件のうち、北アイルランド政府の各省に対するものが94件、エージェンシーに対するものが79件、南北関係機関1件となっている。これを分野別に見ると、農業8件、給付10件、児童支援9件、教育2件、環境17件、人事28件、計画43件、固定資産税16件、道路14件、水面1件、その他26件であった。正式調査で132件が解決され、北アイルランド議会議員に18件の報告書が送付された。⁽¹³¹⁾

⁽¹²⁷⁾ Northern Ireland Assembly, *The Northern Ireland Ombudsman*, Research and Library Service Briefing Note, Paper 170/10, 9 September 2010, p.2.

⁽¹²⁸⁾ The Commissioner for Complaints (Amendment) (Northern Ireland) Order 1997 (1997 No. 1758 (N.I.14)).

⁽¹²⁹⁾ Northern Ireland Assembly, *op.cit.* ⁽¹²⁷⁾, p.2.

⁽¹³⁰⁾ *ibid.*, p.2.

⁽¹³¹⁾ Northern Ireland Ombudsman, *op.cit.* ⁽¹²⁵⁾, pp.11, 13.

北アイルランド苦情コミッショナーに対する2011-12年度の苦情申立ての受理件数は、医療及び社会ケアを除いて189件であり、前年度からの継続は29件、次年度への継続は24件で、正式調査により135件が解決された⁽¹³²⁾。同年度の医療及び社会ケア関係の苦情申立ての受理件数は208件であり、前年度からの継続は89件、次年度への継続は48件で、正式調査により125件が解決された⁽¹³³⁾。

2 スコットランド公共機関オンブズマン

(1) 設置の経緯

スコットランドは、主にケルト系の民族から成り、1707年のイングランドとの連合までは固有の議会を有しており、連合王国との統合後も独自の法制度や教会制度が維持された。1885年には連合王国にスコットランド省 (Scottish Office) が設置され、スコットランドの行政に関する事項を決定し、包括補助金の配分を行ってきた。しかし、スコットランドの自治を求める動きは続き、スコットランド国民党 (Scottish National Party: SNP) が1934年に結成され、その後勢力を拡大していった。1979年、キャラハン労働党内閣は、スコットランドの民族主義の高まりによるスコットランドの独立を抑えるため、スコットランド議会の設置に関するレファレンダムを実施したが、議会設置には至らなかった。その後、サッチャー保守党政権による中央集権化への反発が生じ、スコットランドの自治の要求が高まった。1989年にスコットランド憲法会議が超党派で結成され、1995年にスコットランド議会の設置等の提言を行った。これを受けて、ブレア労働党政権の下で、

1997年にレファレンダムが可決され、1998年スコットランド法⁽¹³⁴⁾により、1999年にスコットランド議会が設置され、憲法、外交、防衛等の一定の留保事項を除いて広範な第一次立法権が委譲され、また、域内税率変更権 (3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権利) が付与された。このような自治権の獲得を経て、スコットランドにおけるオンブズマン制度も進展を見せることとなる。

1999年に制定された1998年スコットランド法 (経過移行規定) (過誤行政苦情) 命令⁽¹³⁵⁾は、過誤行政に起因して不当な取扱いを受けた者による苦情に関する調査について、暫定的な規定を置き、スコットランド議会行政コミッショナーが設置された⁽¹³⁶⁾。ただし、苦情申立ては、スコットランド議会議員経由とされた。

そして、1998年スコットランド法第91条第1項が、スコットランド政府の過誤行政に対する苦情処理に関する規定を整備することを定めていることを受け、2002年スコットランド公共機関オンブズマン法⁽¹³⁷⁾ (以下「2002年法」という。) が制定された。1998年スコットランド法第91条第4項は、法案を起草する際に連合王国の議会行政コミッショナーの設置法である1967年法を考慮することを求めていたため、スコットランド政府はこれに従った。さらに、医療サービス提供者と登録社会住宅貸主に関する苦情を対象とし、対象機関からスコットランド公共機関オンブズマンに対して調査を求めることを認め、医療サービス以外の機関の不作為にもスコットランド公共機関オンブズマンの権限を拡張するなど、1998年スコットランド法第91条に定める範囲を超える内容も規定された。⁽¹³⁸⁾

⁽¹³²⁾ *ibid.*, pp.19, 21.

⁽¹³³⁾ *ibid.*, pp.29, 32.

⁽¹³⁴⁾ Scotland Act 1998 (c.46).

⁽¹³⁵⁾ Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions) (Complaints of Maladministration) Order 1999 (S.I.1999/1351).

⁽¹³⁶⁾ Scottish Public Services Ombudsman Act 2002, Explanatory Notes, p.1.

⁽¹³⁷⁾ Scottish Public Services Ombudsman Act 2002 (asp 11).

⁽¹³⁸⁾ *op.cit.* ⁽¹³⁶⁾, p.1.

スコットランド公共機関オンブズマンは、従前のスコットランド議会行政コミッショナー、スコットランド医療サービスコミッショナー、スコットランド地方行政コミッショナー、スコットランド住宅協会オンブズマンの各オンブズマンを統合するものであり、精神保健に関する苦情を調査する精神福祉委員会の権限等も引き継ぎ⁽¹³⁹⁾、直接の苦情申立てが可能となっている。スコットランドのオンブズマン制度は、スコットランド政府、NHS、高等教育機関、地方政府その他の公的組織に関する苦情を受理するワンストップ・ショップの制度とされている⁽¹⁴⁰⁾。

なお、その後、2012年スコットランド法⁽¹⁴¹⁾により、スコットランド議会の課税権限、財政権限、立法権限が拡充された。また、政府部門の法律上の名称が、スコットランド行政府（Scottish Executive）から、自称として用いられてきたスコットランド政府（Scottish Government）に改められ、行政権限も拡充されている⁽¹⁴²⁾。

(2) 組織機構

(i) 任命

スコットランド議会の指名により、女王は、スコットランド公共機関オンブズマンと3名を上限とするオンブズマン補佐を任命することができる。当初、スコットランド公共機関オンブズマン及びオンブズマン補佐の任期は、5年を超えてはならず、2期連続を超えた再任は原則として認められず、65歳定年とされていた。しかし、2010年スコットランド議会委員会及

びコミッショナー法⁽¹⁴³⁾により、定年は廃止され、8年任期で再任不可となっている。

スコットランド公共機関オンブズマン、オンブズマン補佐及びスタッフは、国王の公務員とみなされてはならず、スコットランド議会、スコットランド政府及びスコットランド議会組織の指揮管理に服することはない。スコットランド公共機関オンブズマン及びオンブズマン補佐は、議会事務局の定めるところにより、給与及び手当を受ける。スコットランド公共機関オンブズマン及びオンブズマン補佐は、スコットランド議会の総議員の3分の2以上の特別多数の決議を経て、女王が解任し得る。

(ii) 補佐機構

スコットランド公共機関オンブズマンは、適格と認める者から助言、補佐等を得ることができる。現在、スコットランド公共機関オンブズマンを、事務局長のほか、政策・広報責任者、苦情処理基準責任者等が補佐している⁽¹⁴⁴⁾。2011-12年度におけるスタッフ数は、常勤相当が45名である⁽¹⁴⁵⁾。

(3) 権限及び機能

(i) 管轄

苦情申立ての対象となる機関は、2002年法別表第2に、スコットランド議会事務局、スコットランド政府、医療関係機関、地方政府等の機関が列挙されている。

スコットランド公共機関オンブズマンの調査権限の対象となる事項は、対象機関の過誤行政又は不作為による不当な取扱い又は過酷な取扱い（hardship）である。スコットランド公共機

⁽¹³⁹⁾ *ibid.*, pp.1-2.

⁽¹⁴⁰⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), p.667.

⁽¹⁴¹⁾ Scotland Act 2012 (c.11).

⁽¹⁴²⁾ 田中嘉彦「海外法律情報 [英国] 英国の憲法改革—貴族院改革の蹉跎と権限委譲の進展—」『論究ジュリスト』3号, 2012秋, p.187. さらに、2012年10月15日、スコットランドと英国の両政府が英国からの独立を問うレファレンダムについて合意し、2014年9月にレファレンダムが実施される予定となっている。

⁽¹⁴³⁾ Scottish Parliamentary Commissions and Commissioners etc. Act 2010 (asp 11).

⁽¹⁴⁴⁾ Scottish Public Service Ombudsman, *Organisational Structure May 2012*.

⁽¹⁴⁵⁾ Scottish Public Services Ombudsman, *Annual Report 2011-2012*, p.52.

関オンブズマンの管轄外の事項は、2002年法別表第4に掲げられており、スコットランド政府の各大臣の権限、警察権限、民事訴訟手続、刑事訴訟手続又は国際司法手続等に関しては除外対象となっている。

なお、連合王国の議会オンブズマンは、スコットランドに権限が委譲されていない行政領域に関しては、その権限を保持している⁽¹⁴⁶⁾。

(ii) 申立手続

過誤行政又は不作為により不当な取扱い又は過酷な取扱いを受けた者は、苦情を申し立てることができる。申立人が事案を認知してから12か月を超えて申し立てられた苦情は、特別な理由が認められない限り、スコットランド公共機関オンブズマンは審査することができない。なお、家庭医療サービス提供者が、提供者であることを辞めて3年以上経過した場合も審査することができない。さらに、対象機関における事前の苦情処理が求められているところ⁽¹⁴⁷⁾、当該機関から、オンブズマンに調査を求めることも認められている。

苦情の申立ては、口頭で行うに足る特別の事情がない限り、書面又は電子的に行われなければならない。

(iii) 調査活動

スコットランド公共機関オンブズマンは、苦情審査後、苦情の調査遂行を行わないと決定した場合には、苦情申立人、対象機関等に対し、決定理由の書面を送付しなければならない。

調査は、非公開で行われなければならない。対象機関及び苦情に係る措置を採った者に対して、陳述の機会を与えなければならない。スコットランド公共機関オンブズマンは、対象機関及び関係者に、調査に関し、情報及び文書の提出を求めることができる。

調査を行った後、スコットランド公共機関オ

ンブズマンは、関係者及びスコットランド政府の大臣に調査報告書を送付し、当該報告書の写しをスコットランド議会に提出しなければならない。

報告書の提出に引き続き、不当な取扱い又は過酷な取扱いが継続しているとスコットランド公共機関オンブズマンが認めるときは、スコットランド公共機関オンブズマンは当該事案に関する特別報告書を作成することができる。これは、調査報告書の送付を受けた者に送付するとともに、その写しを議会に提出しなければならない。

スコットランド公共機関オンブズマンは、調査に対する妨害が裁判所侮辱に該当することについて、スコットランド民事控訴院 (Court of Session) に申立てを行うことができる。スコットランド公共機関オンブズマンは、スコットランド議会に年次報告書を提出しなければならない。それ以外にも報告書を提出することができる。

(4) 苦情処理状況

スコットランド公共機関オンブズマンへの苦情申立件数は、2011-12年度で総計3,748件である。これを分野別に見ると、高等教育115件、医療937件、住宅協会278件、地方政府1,497件、スコットランド政府及び行政機関852件、その他管轄外69件であった。これとは別に、スコットランド公共機関オンブズマンに対する問い合わせが626件ある。正式調査は763件が実施され、707件の決定通知書と56件の調査報告書が作成された。⁽¹⁴⁸⁾

3 ウェールズ公共機関オンブズマン

(1) 設置の経緯

ウェールズは、イングランドとの関係におい

⁽¹⁴⁶⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), p.667.

⁽¹⁴⁷⁾ Scottish Public Services Ombudsman, *How to make a complaint to another organisation*. <<http://www.spsos.org.uk/how-complain/how-make-complaint-another-organisation>>

⁽¹⁴⁸⁾ Scottish Public Services Ombudsman, *op.cit.*(145), pp.9, 57.

ては言語的・文化的特徴はあるものの、スコットランドとは異なり、制度的な差異は少なく、経済的基盤も脆弱なことから、独立や権限委譲に対する気運は必ずしも高くない。しかし、ウェールズにも民族主義政党プライド・カムリ（Plaid Cymru）が1925年に結成され、勢力を拡大していくことがその後の権限委譲の動きにつながった。1964年には連合王国にウェールズ省（Welsh Office）が設置され、ウェールズにおける行政を管轄し、包括補助金の配分を行ってきた。1979年、労働党政権は、スコットランドと同様にウェールズ議会の設置に関するレファレンダムを実施したが、否決された。その後、ブレア労働党政権下の1997年7月に、ウェールズ議会の設置について実施されたレファレンダムが可決された。ウェールズに対しては、第一次立法権及び課税変更権は委譲されず、1998年ウェールズ統治法⁽¹⁴⁹⁾により、一定の分野の第二次立法権とウェールズ省の行政権限が委譲された。

また、1998年ウェールズ統治法により、ウェールズ行政オンブズマン（Welsh Administration Ombudsman）が設置され、直接の苦情申立てが制度化された。

2002年11月、ウェールズ議会政府（執行委員会）が協議文書『ウェールズにおけるオンブズマンのサービス—変化の時—』⁽¹⁵⁰⁾を公表し、分立している各オンブズマンの統合が提案された。さらに、2003年10月に『ウェールズ公共機関オンブズマン—権限及び管轄—』⁽¹⁵¹⁾の公表により権限の詳細が示され、2004年3月にはウェールズ議会において立法の必要性が議論された。2004年11月、英国議会の貴族院に公共機関オンブズマン（ウェールズ）法案が提出され、

任期の短縮、臨床診断に関する調査権限の拡大、オンブズマンによる高等法院への提訴権の付与といった修正の後、2005年4月に、庶民院を通過し、女王の裁可を得て法律として制定された。

2005年公共機関オンブズマン（ウェールズ）法⁽¹⁵²⁾（以下「2005年法」という。）は、ウェールズ行政オンブズマン、ウェールズ医療サービスコミッショナー、ウェールズ社会住宅オンブズマン及びウェールズ地方コミッショナーの各職を統合し、ウェールズ公共機関オンブズマンを設置するものである。

ウェールズ議会には、スコットランド議会とは異なり、当初は第一次立法権が委譲されなかったため、この法律の制定は連合王国の議会において行われた。法案は、市民に対しワンストップ・ショッピング・サービスを実現するものとして、与野党ともに広く受け容れられた。

なお、その後、2005年6月には、ウェールズ大臣により白書『ウェールズの統治の改善』⁽¹⁵³⁾が公表され、立法機関と執行機関の分立、ウェールズ議会の立法権の拡大等が提案された。2006年ウェールズ統治法⁽¹⁵⁴⁾により権限委譲の範囲拡大が定められ、2010年5月の総選挙後の保守党・自由民主党連立によるキャメロン政権の誕生後、同法に基づく枢密院令により第一次立法権の委譲に関するレファレンダムの期日が定められ、2011年3月のウェールズにおけるレファレンダムによる承認を経て、法定の除外事項を除く特定分野の第一次立法権が委譲されている⁽¹⁵⁵⁾。

⁽¹⁴⁹⁾ Government of Wales Act 1998 (c.38).

⁽¹⁵⁰⁾ National Assembly for Wales, *Ombudsmen's Services in Wales: Time for Change?*, 2002.

⁽¹⁵¹⁾ National Assembly for Wales, *A Public Services Ombudsman for Wales: Powers and Jurisdictions*, 2003.

⁽¹⁵²⁾ Public Services Ombudsman (Wales) Act 2005 (c.10).

⁽¹⁵³⁾ Better governance for Wales (Cm 6582), 15 June 2005.

⁽¹⁵⁴⁾ Government of Wales Act 2006 (c.32).

⁽¹⁵⁵⁾ 田中 前掲注⁽¹⁴²⁾, p.187.

(2) 組織機構

(i) 任命

ウェールズ公共機関オンブズマンは、ウェールズ議会の指名により、女王が任命する。ウェールズ公共機関オンブズマンは、独任制であり、1989年公務秘密法⁽¹⁵⁶⁾の目的上は国王の公務員とされるが、オンブズマンとしての職務遂行に関しては、国王の公務員とみなされてはならない。ウェールズ公共機関オンブズマンの任期は7年で再任不可である。ウェールズ議会は、ウェールズ公共機関オンブズマンに給与及び手当を支給する。ウェールズ公共機関オンブズマンは、無能力に至った場合又は不法行為があった場合、ウェールズ議会との協議を経て、主務大臣の助言により女王が解任し得る。

初代のウェールズ公共機関オンブズマンとなったアダム・ピート (Adam Peat) は、統合前に各オンブズマンの職を兼務し、ウェールズの統合型オンブズマン制度は、2006年4月に発足した。

(ii) 補佐機構

ウェールズ公共機関オンブズマンは、職務遂行の補佐のため必要と認める職員を任命するほか、顧問を置くことができる。事務局は、執行部門、管理部門、3班編成の調査部門に分かれ、スタッフ数は53名である⁽¹⁵⁷⁾。

(3) 権限及び機能

(i) 管轄

2005年法別表第3には対象機関として、ウェールズ政府、ウェールズにおける地方政府、消防、警察、環境、医療、教育等の機関が掲げられている。ウェールズ政府の大臣は、命令により別表第3を改正することができる。なお、連合王国の議会オンブズマンは、ウェールズに権限が委譲されていない行政領域に関しては、

その権限を保持している⁽¹⁵⁸⁾。

(ii) 申立手続

不当な取扱い又は過酷な取扱いを受けた者は、ウェールズ公共機関オンブズマンに苦情を申し立てることができる。苦情申立ては、原則として書面による。申立ての期間は、事案を認知した日から起算して1年以内である。

(iii) 調査活動

ウェールズ公共機関オンブズマンの調査事項は、対象機関の過誤行政及び不作為である。ただし、ウェールズに関しない事項、司法救済を行い得る場合等は原則として除外事項となる。ウェールズ公共機関オンブズマンは、苦情に関する調査を行うときは、対象機関等に陳述の機会を与えなければならない。また、調査は非公開で行われ、調査に関して情報、文書、証拠等を集集することができる。ウェールズ公共機関オンブズマンは、調査報告書を作成し、苦情を申し立てた者、対象機関等にこれを送付しなければならない。

ウェールズ公共機関オンブズマンは、調査に対する妨害が裁判所侮辱に該当することについて、高等法院に確認を求めることができる。ウェールズ公共機関オンブズマンは、年次報告書を作成しなければならず、臨時報告書を作成することができ、各報告書の写しをウェールズ議会に提出しなければならない。

(4) 苦情処理状況

ウェールズ公共機関オンブズマンに対する2011-12年度の苦情申立ての受理件数は1,605件であり、前年度からの継続は295件、次年度への継続は455件、調査報告書は178件、最終件数は1,547件であった⁽¹⁵⁹⁾。同年度に受理した苦情を分野別に見ると、医療32%、計画・建築規制16%、住宅15%、社会事業10%、道路・

⁽¹⁵⁶⁾ Official Secrets Act 1989 (c.6).

⁽¹⁵⁷⁾ Public Services Ombudsman for Wales, *The Annual Report 2011-12*, p.34.

⁽¹⁵⁸⁾ Bradley and Ewing, *op.cit.*(67), p.667.

⁽¹⁵⁹⁾ Public Services Ombudsman for Wales, *op.cit.*(157), p.11.

運輸 5%、環境・環境衛生 4%、給付・税 4%、教育 3%、公共施設・余暇・レジャー 1%、その他 10%であった⁽¹⁶⁰⁾。

4 権限委譲による制度的進展

連合王国の公的オンブズマン制度においては、法律上はオンブズマンの名称を用いることなく、かつ、議員を介した間接アクセス制で対象機関を限定した議会行政コミッショナーのほか、それ以外の各部門に多数のオンブズマンが設置されている点に特徴がある。

北アイルランドでも、連合王国と同様、議員を介した間接アクセス制で対象機関を限定した北アイルランド議会行政コミッショナーが設置された。ただし、警察等を除く広範な対象機関を所掌する北アイルランド苦情コミッショナーが設置され、両職の兼務がなされた。そして、連合王国レベルでも、議会及び医療サービスオンブズマンという形での兼務がなされた。

このように、連合王国でも北アイルランドでも、議会オンブズマンについては議員経由の間接アクセス制が維持され、それ以外のオンブズマンでは直接アクセス制が採用されている。また、法律上は議会オンブズマンと他の公的オンブズマンが分立しつつ、複数の分野を実質的に単一のオンブズマン機構が管轄する運用が存在することは共通する。

そして、スコットランドにおいては、法律上も単一のオンブズマン機構が管轄する統合型となり、この制度はウェールズにも伝播した。さらに、この両地域のオンブズマンともに全ての苦情が直接アクセス制となっている点は、連合王国の議会オンブズマンの直接アクセス制への移行論議に先駆けて実現を見たものである。これは、各地域の人口規模が、スコットランドで

は約 530 万人、ウェールズでは約 310 万人と小規模であること、両地域がイングランドと連合して以来、各地域の議会は置かれることがなく、1997 年発足のブレア政権による改革によって議会が設置されたことから、各地域議会議員による苦情処理を、連合王国や北アイルランドのように考慮する必要性が乏しかったことによると考えられる。

北アイルランドも、人口規模は約 180 万人であるため、統合に関しては上述のことが妥当するはずであるが、英国へのオンブズマン制度の導入の時期に連合王国のオンブズマン制度を模した制度が敷かれたため、実質的統合がなされてはいるものの、2つのオンブズマン制度が法的には分立したまま現在に至っている。

マシュー・フリンドース (Matthew Flinders) 教授 (シェフィールド大学) によれば、地域的な分権が行われると雪だるま式ないしラチェット式に、分権の度合いが弱い地域も、より自律的な地域としての権限を求めるようになるパターンがあることが多くの国で知られているという⁽¹⁶¹⁾。マイケル・キーティング (Michael Keating) 教授 (アバディーン大学) は、権限委譲を受けた政府が開始した政策が他の地域政府の政策の進展に影響を及ぼすと指摘している⁽¹⁶²⁾。英国における権限委譲、そしてこれを背景とするオンブズマン制度の進展についても、これらの指摘が妥当すると言えるだろう。

オンブズマン制度は、スウェーデンの議会オンブズマンをモデルとしつつ、各国において、それぞれその国の国情に合わせ、政治制度に適合させて生育し、持続していくことに細心の注意を払った結果、オンブズマンという名は共通でも同じものは存在せず、1国の中でもその国の発展に合わせて変遷を繰り返している⁽¹⁶³⁾。

⁽¹⁶⁰⁾ *ibid.*, p.13.

⁽¹⁶¹⁾ Matthew Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p.187.

⁽¹⁶²⁾ Michel Keating, "Policy Convergence and Divergence in Scotland under Devolution," *Regional Studies*, vol.39.4, June 2005, p.462.

そして、英国の権限委譲の進展に伴うオンブズマン制度の進展、すなわち英国内における内なる進化は、連合王国の議会オンブズマンの改革論議への跳ね返りをもたらしている。これは、伝統的な英国型統治システムの地方からの変容⁽¹⁶⁴⁾の一端を示すものであり、英国におけるオンブズマン制度の改革論については項を改めて論じることとする。

IV オンブズマン制度の改革論

1 オンブズマン制度改革の論点

ローワット教授は、オンブズマン制度の成功の要件を次のように指摘する⁽¹⁶⁵⁾。すなわち、①英国の議会オンブズマンのように議員経由ではなく、直接苦情の提出が認められること、②オンブズマンの職が周知のものであり、接近可能性が高いこと、③行政機関のあらゆるレベルを対象とすること、④オンブズマンの決定は拘束力を有しないが、強力な権限(自発的査察権限、関連文書提出要求権、法令改正勧告権など)と議会への報告・公表権を有するとともに、議会にオンブズマンの報告を検討し、勧告を審議する特別委員会を設置することである。この指摘には、英国のオンブズマン制度を念頭に置いた批判も含まれており、改革の必要性が存在することを示している。

2 議会オンブズマンの改革論の系譜

英国には、議会行政コミッショナーの設置以降、様々なオンブズマンが登場し、権限委譲を経て、統合型・直接アクセス制の公的オンブズ

マンが登場した。そして、英国内におけるオンブズマン制度のフロント・ランナーである議会行政コミッショナーについては、これまでも改革の論議が継続されてきた。改革論の系譜は、次のとおりである⁽¹⁶⁶⁾。

(1) メイジャー政権下の改革論

1993年11月、庶民院の議会行政コミッショナー特別委員会は、MP filter という紹介議員制度は維持しつつ、1967年法の大規模な改革を勧告した⁽¹⁶⁷⁾。翌1994年6月、政府は、MP filter の維持について同意するとともに、オンブズマンの任命と事務局の財政の独立性の拡充について勧告を受け入れた。

(2) ブレア政権下の改革論

1998年10月、議会及び医療サービスオンブズマンとイングランド地方政府オンブズマンが、イングランドにおける公的オンブズマン機構の包括的検討のための合同報告書を政府に提出し、行政のための単一の委員会の設置を勧告した。また、調査の焦点を、「過誤行政」の事案から「過酷な取扱い」の事案に移すことを提言した。これに対して、2000年4月、内閣府は、『イングランドにおける公的部門のオンブズマンの検討』⁽¹⁶⁸⁾と題する報告書(コルカット報告書)を公表した。同報告書では、公共サービスが統合的に提供されてきているという背景の中で、現行制度が、苦情等に対して最善か否か、当該制度がバリュー・フォー・マネーの実現の妨げとなっていないかということが検討された。次いで、政府は、2000年6月に公開協議

⁽¹⁶³⁾ 片岡寛光監修、今川晃ほか編著、総務省行政評価局編集協力『アジアのオンブズマン—不正・腐敗・非効率と戦うアジア各国の諸機関と日本の行政相談・行政評価—』第一法規、2012、p.ii.

⁽¹⁶⁴⁾ 小堀真裕「第2章 地方から揺さぶられるウェストミンスター・モデル」『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問い直す—』法律文化社、2012、pp.17-40を参照。

⁽¹⁶⁵⁾ Rowat, *op.cit.*(5), pp.183-184; ローワット(川野監訳)前掲注(5), pp.200-201.

⁽¹⁶⁶⁾ Gay, *op.cit.*(84), pp.9-11.

⁽¹⁶⁷⁾ First Report Select Committee on Parliamentary Commissioner for Administration 1993-94 (HC 33).

⁽¹⁶⁸⁾ Philip Collcutt and Mary Hourihan, *Review of the Public Sector Ombudsmen in England: A Report by the Cabinet Office*, 2000.

を開始し、2001年7月に協議文書に対する意見への回答をとりまとめた。なお、コルカット報告書では第一次立法による改革が提案されたが、これは実現されなかった。

2005年8月、政府は、イングランドにおける公的部門のオンブズマンの機構改革のための協議文書とともに、2001年規制改革法⁽¹⁶⁹⁾に基づく規制改革命令⁽¹⁷⁰⁾によりオンブズマンの機関を再編するという計画を公表した。その主な提案は、①各オンブズマンが相互に協議し、関連する事案や課題について協働することを可能とすること、②公式の調査を行うことなく、非公式の方法を通じて苦情の解決を行う権限を各オンブズマンに付与すること、③公共サービス提供者に対する善良な行政活動に関する助言と指針を発する権限を各オンブズマンに付与することであった。2005年11月、公開協議は終了し、改革は2006年立法及び規制改革法⁽¹⁷¹⁾に基づく規制改革命令によって実施することとされた。議会オンブズマンであったアン・エイブラハム(Ann Abraham)はMP filterの廃止を支持したが、政府は、規制改革命令はMP filterを終結させるには適当な手段ではないということから、これを維持した。

2007年3月、議会オンブズマンは、公共機関が提供すべき善良な行政と公共サービスに係る文書として「善良な行政の原則」(Principles of Good Administration)を公表した。その原則は、オンブズマンの役割を個々の苦情処理から、一連の苦情によって明らかになった過誤行政の類型を通して、原因究明を行うことに発展させるというものであった。同年には、議会オンブズマンから「救済のための原則」(Principles for

Remedy)と「善良な苦情処理の原則」(Principles of Good Complaint Handling)も公表された。

ブレア首相退任の日に当たる2007年6月27日、2007年規制改革(オンブズマン間協働等)命令⁽¹⁷²⁾が、両院の承認を得た。これは、議会オンブズマンと地方政府オンブズマンとの間で、情報共有、合同調査の遂行及び合同報告書の提出により、協働を強化するとともに、各オンブズマンに調査を補助する仲裁員を任命することを可能とするものであった。ただし、議会オンブズマンのMP filterについては、全く変更が加えられなかった。

(3) ブラウン政権下の改革論

2008年7月、法律委員会(Law Commission)⁽¹⁷³⁾が、協議文書「行政上の救済—公的組織と市民—」⁽¹⁷⁴⁾を公表した。この協議文書は、「行政部内の苦情処理機構が多数の個々の事案を解決している一方、公的オンブズマンは、体系的課題に係る大規模調査、行政の広範な変化にも効果的な認定と勧告を行うことが可能である」として公的部門のオンブズマンの重要性を指摘した。その上で、法律委員会は、裁判所による法的救済を得る前に公的オンブズマンへの適切な苦情申立てを勧奨するための裁判所の権限の新設を勧告した。また、法律委員会は、議会オンブズマンの事案処理件数を低迷させているMP filterの廃止についても勧告した。

(4) キャメロン連立政権下の改革論

なお、2010年5月の政権交代後、2011年には、政府白書『開かれた公的機関』⁽¹⁷⁵⁾が公表され、公共サービスが不十分な場合における救済

⁽¹⁶⁹⁾ Regulatory Reform Act 2001 (c.6).

⁽¹⁷⁰⁾ 規制改革命令とは、規制改革のため、法律改正を行う権限を委任された命令 (statutory instrument) である。

⁽¹⁷¹⁾ Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (c.51).

⁽¹⁷²⁾ The Regulatory Reform (Collaboration etc. between Ombudsmen) Order 2007 (No.1889).

⁽¹⁷³⁾ 1965年法律委員会法 (Law Commissions Act 1965 (c.22)) に基づき、設置された法律の公正性、現代化、簡素化、費用効率を図る独立機関。

⁽¹⁷⁴⁾ Law Commission, *Administrative Redress: Public Bodies and the Citizen*, Consultation Paper No 187, 2008.

⁽¹⁷⁵⁾ Open Public Services White Paper (Cm 8145), July 2011.

のためのオンブズマンの重要性が示された⁽¹⁷⁶⁾。2012年、内閣府は当該白書のフォローアップを行い、地方自治体レベルの苦情について、地方政府オンブズマンによる氏名公表権の強化、地方政府オンブズマンによる解決が未了の事案の地方議会への通知などの考え方が示されている⁽¹⁷⁷⁾。

以上のように、英国では、オンブズマン制度の重要性が認められつつ、制度改革については、議会オンブズマンの間接アクセス制、オンブズマン制度の分立を背景とした各オンブズマンの統合ないし協働などが大きな論点となってきた。

3 直接アクセス制論

議会オンブズマンに対する苦情申立てが、MP filter と呼ばれる庶民院議員を介する間接アクセス制となっていることについては、特に問題点が指摘されている⁽¹⁷⁸⁾。もっとも、議会オンブズマン導入の際に MP filter が制度化されて以降、その廃止は恒常的に議論されているが、実現には至っていない⁽¹⁷⁹⁾。現在も、連合王国の議会オンブズマン制度について、MP filter の存在が、議会オンブズマンへの苦情申立てを抑制する効果をもたらしているという批判が提起されている⁽¹⁸⁰⁾。

法律委員会が2010年に行った公開協議では、32名の協議相手のうち、MP filter の廃止には31名が賛成し、直接アクセスも認める複線制 (dual track) には16名が賛成した⁽¹⁸¹⁾。議会オ

ンブズマンの間接アクセス制に関しては、議員による紹介を維持しつつ、かつ、議会オンブズマンへの直接の申立ても認める二元的制度はある程度理に適った発想であろうという指摘もある⁽¹⁸²⁾。この方法が実現されるならば、現在のイングランド地方政府オンブズマンの申立制度と同様の二元的アクセス制となることを意味する。なお、北アイルランド議会オンブズマンについても、北アイルランド議会議員の filter を廃止すべきという見解があるが⁽¹⁸³⁾、実現には至っていない。

4 オンブズマン制度の統合・協働論

英国における現在のオンブズマン制度は、多数の制度が分立しており、世界的傾向とは異なる制度となっている⁽¹⁸⁴⁾。そして、イングランド公共機関オンブズマン構想を含め、権限委譲を受けた地域でのオンブズマン制度の合理化によって、連合王国内におけるオンブズマン制度の新たな配線図 (Wiring Diagram) を描くことが求められるようになっている⁽¹⁸⁵⁾。

昨今の批判としては、多数のオンブズマンが所掌別に存在することを背景として、市民が苦情を申し立てるための一般的なアクセス・ポイントの設置、各オンブズマンに救済を求める適切な経路の確立といった統合的な方向の必要性が主張されている⁽¹⁸⁶⁾。また、1995年に市民憲章苦情タスクフォース (Citizen's Charter Complaints Taskforce) が、公衆に直接サービスを提

(176) *ibid.*, p.14.

(177) Cabinet Office, *Open Public Services 2012*, p.5.

(178) 議会オンブズマンの間接アクセス制の問題点については、田中孝和「イギリスにおける議会オンブズマンの間接アクセスに関する問題点」『姫路法学』54号, 2013.3, pp.1-56に詳しい。

(179) 同上, p.37.

(180) Gay, *op.cit.*(84), p.7.

(181) Trevor Buck et al., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Farnham, Surrey: Ashgate, 2011, p.234.

(182) 田中 前掲注(178), p.38.

(183) Buck et al., *op.cit.*(181), p.234.

(184) Seneviratne, *op.cit.*(2), p.315.

(185) Buck et al., *op.cit.*(181), p.233.

(186) Gay, *op.cit.*(84), p.7.

供する全ての公共機関は苦情処理機関を設けることを勧告したことで、各省庁固有の苦情調査員又は調停員が設置されているが、かかる拡散状況が苦情の解決の混乱を招いているとの批判もある⁽¹⁸⁷⁾。

このような状況の下、近年、公的部門を対象とする現在の3つのオンブズマン制度、すなわち議会オンブズマン、医療サービスオンブズマン及び地方政府オンブズマンの統合という問題も議論の中心となっている⁽¹⁸⁸⁾。これは、中央行政、医療行政、地方行政という行政の区分ごとにオンブズマンを置く現行システムの下では、複数のオンブズマンに申し立てなければならぬという不便さが存在するためであり、一か所での苦情提出とアクセス (one point of reference, and of access) を市民に提供することを可能とするよう、3つのオンブズマン制度の統合が望まれるようになったからである⁽¹⁸⁹⁾。

2000年4月には内閣府が、3つのオンブズマンが果たしている役割を遂行する新たな独立した単一組織の創設を勧告した。これを受けて、2001年7月、政府は、内閣府の勧告の受諾と、新組織の権限・責務と管轄権の拡大に関する提案を行うことを公表した。こうして、3つのオンブズマンの統合論議が現実化した。この頃がピークで、その後は法案作成はもとより政府の提案も示されなかった。次善の策として、現行法の枠内で3制度ができるだけ緊密に協力し合う方途 (具体的には情報共有と共同調査) を探ることに力点が移っている。⁽¹⁹⁰⁾

北アイルランドについても、2004年に、北アイルランド議会オンブズマンと北アイルランド苦情コミッショナーを統合し、北アイルラン

ド公共機関オンブズマンを設置するという提案もなされたが、実現には至っていない。このような状況から、統合を視野に入れつつ、相互交流と協働が有益であるとの見解も提示されている。⁽¹⁹¹⁾

おわりに

英国では、オンブズマン型の苦情処理手続は、公的部門と民間部門とを問わず、大規模な組織活動において発生した誤謬、非効率その他の失敗を、個人が効果的な救済を求めるための原則として受容されている⁽¹⁹²⁾。

英国は、代議制を中心とする統治機構の中で、間接アクセス制、直接アクセス制、二元的アクセス制という様々な申立制度によるオンブズマンが設置されているという点で、日本におけるオンブズマン制度の導入を考える上で参考になる点が多い⁽¹⁹³⁾。また、国レベルでは、各種専門分野にそれぞれオンブズマンが設置されているのは、北欧のようなコーポラティズムと対比される多元主義のデモクラシーの中でのオンブズマン制度の1つの在り方を示している。その一方で、地域レベルでは、スコットランドとウェールズで統合型のオンブズマン制度が設けられ、イングランド、北アイルランドでの各オンブズマンの統合論を喚起している点も示唆的である。これらに関しては、日本での制度化を考える場合、議会オンブズマン、地方政府オンブズマン等の多様なオンブズマンを採用すること、地域レベルにおいて、ブロックごとにオンブズマンを置くことも一案という見解もある⁽¹⁹⁴⁾。

(187) *ibid.*, p.8.

(188) 安藤 前掲注(88), p.10.

(189) 同上, pp.10-11.

(190) 同上, pp.11-12.

(191) Buck et al., *op.cit.* (81), p.233.

(192) Bradley and Ewing, *op.cit.* (67), pp.658-659.

(193) なお、英国には、日本の行政相談委員と同様の市民相談所 (Citizens Advice Bureau) があるとされる。市民相談所については、平松 前掲注(54), pp.208-220 を参照。

他方、英国は、職権による活動ができないオンブズマン制度を有する国であり、議員が職権で調査を促すこともできない⁽¹⁹⁵⁾。この点は、ローワット教授が提示したオンブズマン制度の成功の要件を満たすものではない。そして、何より、国を超えてオンブズマン制度を移植する場合には、拒絶反応を引き起こす可能性があるという指摘⁽¹⁹⁶⁾にも留意する必要がある。

日本においてオンブズマン制度を導入する場合には、とりわけ既存のシステムとの密接な連携、オンブズマンによる行政の論理の理解と批判の両立、オンブズマンによる「正義のシステム」を完成させる情熱と地道な努力の積み重ね

などが求められる⁽¹⁹⁷⁾。行政がその任務を着実に遂行しつつ、しかも権利の侵害の危険を避けるためには、情報の公開やプライバシーの保護、行政手続の適正化等の様々な措置と並んで、行政監視・救済制度も整備していかなければならない⁽¹⁹⁸⁾。スウェーデンにおけるオンブズマンの発達も、実は情報公開制度の確立と平仄を合わせて進展していったこと⁽¹⁹⁹⁾を想起するならば、日本における行政監視・救済制度の1つとして、オンブズマン制度を検討していく意義は少なくないものと思われる。

(たなか よしひこ)

(194) 宇都宮 前掲注(3), p.11.

(195) 平松 前掲注(54), p.229を参照。

(196) David Regan, "Ombudsman Compared," *Parliamentary Affairs*, vol.33. no.1, Winter 1980, p.114.

(197) 片岡 前掲注(15), pp.42-43.

(198) 片岡 前掲注(7), p.161.

(199) 同上