

## 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—

大 迫 丈 志

- ① わが国における行政の内部監視機関である総務省行政評価局は、現在、行政評価機能の抜本的強化のための取組を進めている。本稿では、スウェーデン及びフィンランドにおいて長い歴史を有する行政監視機関を紹介し、総務省行政評価局との比較を行う。
- ② スウェーデンの法務監察長官は、政府が任命する内部監視機関であり、最高裁判所裁判官クラス的人物が任期の定めなしに就任する。国及び自治体の公的機関、公務員等が法律その他の規則や義務を遵守しているかを監視することが主要な任務の一つである。公衆による申立て又は職権により審査を開始する。公文書に自由にアクセスでき、監視対象から情報提供を受ける権限を有する。監視対象の行った決定を変更する権限は持たないが、意見の表明や判断の通知を行うほか、公務員を訴追することが可能である。
- ③ 同国の議会オンブズマンは、議会が選任する外部監視機関であり、最高裁判所裁判官クラス的人物が4年の任期で就任する。行政監視について法務監察長官とほぼ同等の権限を持つ。
- ④ 同国において法務監察長官と議会オンブズマンが類似した権限を持つことにより生じる混乱を回避するため、法令上の根拠はないが、両者は相互に連絡を取り合うなど調整を行っていると言われる。
- ⑤ フィンランドにおいても、法務監察長官と議会オンブズマンが置かれている。細かな違いはあるものの、基本的にスウェーデンと同様の行政監視を行っている。
- ⑥ 同国では、法務監察長官と議会オンブズマンの権限分担を法律で規定することにより、業務重複の回避が図られている。
- ⑦ わが国の総務省行政評価局は、法務監察長官と類似した権限を伴う行政評価局調査を行っている。また、国民からの苦情を受け付けて関係行政機関にあっせん及び通知を行う行政相談を実施している。
- ⑧ 内部監視機関である総務省行政評価局と法務監察長官とを比較した場合、独立性及び国民の申立てと権限を伴う調査との連携という点において違いが認められる。

# 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—

行政法務課 大迫 丈志

## 目 次

はじめに

### I スウェーデン

- 1 行政制度の主な特徴
- 2 法務監察長官
- 3 議会オンブズマン
- 4 法務監察長官と議会オンブズマンの関係
- 5 現代における役割

### II フィンランド

- 1 行政制度の主な特徴
- 2 法務監察長官
- 3 議会オンブズマン
- 4 法務監察長官と議会オンブズマンの関係
- 5 現代における役割

### III 日本への示唆

- 1 総務省行政評価局
- 2 法務監察長官との比較

おわりに

はじめに

国民的な観点から、国の行政全般の在り方を刷新すること。これは、2009（平成21）年に内閣府に設置された行政刷新会議の目的の一つである<sup>(1)</sup>。これまでの行政改革においても、行政の信頼性を確保することは、政府にとって喫緊かつ最重要課題の一つとされてきており<sup>(2)</sup>、わが国に限らず、今日の先進諸国に共通する課題でもあると考えられている<sup>(3)</sup>。

わが国では、信頼性を確保するために、政策評価、官僚の倫理基準の設定といった様々な方策が試みられてきたが<sup>(4)</sup>、行政監視もその一つである。

行政監視機能を持つ国家機関はわが国に複数存在するが、行政内部<sup>(5)</sup>に置かれている（内部監視機関）か、行政の外部に位置している（外部監視機関<sup>(6)</sup>）か、という観点から、これらを分類することができる。

そして現在、内部監視機関の在り方は抜本的に見直されつつある。内部監視機関の代表例である総務省行政評価局は、いわば政府のレビュー機能として、国民に信頼される質の高い行政の実現に資する役割を担う4つの機能（①政策評価推進機能、②行政評価局調査機能、③行政相談機能及び④独立行政法人評価機能）を持つとされている<sup>(7)</sup>。このうち、①及び②の機能が、行政刷新会議による国の事業仕分けにおいて取り上げられ、抜本的な機能強化に向けて見直しを行うという取りまとめ結果となった<sup>(8)</sup>。

この結果を受け、総務省は、行政評価機能強化検討会での議論を経て、行政評価機能の抜本的強化方策を策定し、平成22年度行政評価等プログラム<sup>(9)</sup>に盛り込んだ。このプログラムは年度ごとに見直されているが、平成23年度以降も、機能強化に向けた具体的取組と併せて、現行制度の枠組みを超えた検討が必要となる組織・体制、法制度等に係る中期的課題について、引き続き検討することとされている<sup>(10)</sup>。

(1) 「行政刷新会議の設置について」（平成21年9月18日閣議決定）

(2) 「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定。平成18年6月16日一部改正）

(3) OECD, “Main Issues for Discussion, Annex: Data on Trust in the Public Sector,” 2005. OECD ホームページ <<http://www.oecd.org/dataoecd/25/52/41951220.pdf>>

(4) 新川達郎「『信頼』の構図—政府のガバナンスの観点から」田中一昭・岡田彰編著『信頼のガバナンス—国民の信頼はどうすれば獲得できるのか』ぎょうせい、2006、p.27.

(5) 本稿では、内閣及び内閣の統轄の下における行政機関（国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第1条参照）を「行政内部」と考えることとする。

(6) 国政調査権を持つ国会が該当する。なお、国の収入支出の決算を検査する会計検査院は、行政機関であるとするのが一般的解釈だとされている（宇賀克也『行政法概説 Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（第2版）』有斐閣、2010、p.224.を参照。）が、内閣に対し独立の地位を有すると規定されている（会計検査院法（昭和22年法律第73号）第1条）ため、本稿では外部監視機関と位置付ける（前注参照。なお、会計検査院を行政の外部機関として分類している資料の例として、古市峰子「組織の特徴に応じた内部統制の留意点—財務報告・ディスクロージャーの観点から」『金融研究』25巻2号、2006.8、pp.25-92.を参照。）。

(7) 総務省『総務省行政評価局』（パンフレット）（平成23年6月）pp.1-2. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/gyouseihyouka/index/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/gyouseihyouka/index/index.html)>

(8) 平成21年11月13日実施。評価コメント及び議事概要については、行政刷新会議ホームページ <<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/1kekka.html>>を参照。なお、このときは「政策評価」及び「行政評価・監視」という業務の名称が用いられていた。

(9) 総務省「平成22年度 行政評価等プログラム」（平成22年4月）総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000062211.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000062211.pdf)>

(10) 総務省「平成23年度行政評価等プログラム」（平成23年5月）pp.2, 14. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000114912.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000114912.pdf)>

筆者は、2011年2月27日から3月10日までの間、長い歴史を有する行政監視機関を持つスウェーデン王国及びフィンランド共和国において調査を行い、当該機関の担当者から話を伺う機会を得た。

スウェーデンは、議会オンブズマン発祥の国であり、フィンランドも世界で2番目に早く議会オンブズマンを導入した国であるが、これらはいずれも議会により任命される外部監視機関である。

一方、両国の内部監視機関の代表例として挙げられる法務監察長官<sup>(11)</sup>(スウェーデン語: Justitiekanslern、フィンランド語: Oikeuskansleri、英語: The Chancellor of Justice) は、議会オンブズマンよりも更に古い歴史を持っており、かつ、行政監視の機能に関して議会オンブズマンと相当程度重複している。

そこで本稿では、スウェーデン及びフィンランドについて、両国の行政制度の特色に留意しつつ、内部監視機関である法務監察長官を紹介し、比較のため、外部監視機関である議会オンブズマンについても併せて紹介し、両者の重複する権限がどのように調整されているかをみる。その上で、わが国への示唆として、両国の法務監察長官と総務省行政評価局との比較を行う。

## I スウェーデン

### 1 行政制度の主な特徴

スウェーデンの行政制度には、わが国の制度と異なる点が少なからず見られる。そこで、監視機関の紹介に先立ち、関連するスウェーデンの行政制度の主な特徴について、わが国の制度と比較しつつ概説しておく。

#### (1) 行政執行機関の独立性

スウェーデンの政府 (Regeringen) は首相及びその他の国務大臣から成る<sup>(12)</sup>。政府案件<sup>(13)</sup>を準備し、政府及び国務大臣の職務上の活動を補助するために、政府事務局 (Regeringskansliet) が置かれる<sup>(14)</sup>。政府事務局は、首相府 (Statsrådsberedningen)、各省 (departement) 及び総務局 (Förvaltningsavdelningen) によって構成される<sup>(15)</sup>。省は、その所管事項に関して法案を準備・作成し、最終的予算案を作成するなど、主として政策の計画・形成を担当するにとどまる<sup>(16)</sup>。そのため、省の職員数は比較的少ない<sup>(17)</sup>。

他方で、個別的な法の執行を行う国の行政執行機関 (förvaltningsmyndigheter) は、統治組織法<sup>(18)</sup>その他の法律の規定により議会

(11) 大法官又は法務総裁と訳されることもあるが、日本語訳は、萩原金美編著『スウェーデン法律用語辞典』中央大学出版部、2007、p.108. によった。

(12) 統治組織法 (Regeringsformen) 第6章第1条。

(13) 議会に提出する法律案、予算案等の案件に加えて、不服申立て、任命問題に関する案件があるとされている。萩原編著 前掲注(11)、p.178. を参照。

(14) 統治組織法第7章第1条。

(15) “About the Government Offices” スウェーデン政府ホームページ <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3145>> を参照。

(16) 萩原金美『スウェーデンの司法』弘文堂、1986、pp.5-6.

(17) 一例として、2010年12月時点における職員数は、法務省348人、財務省464人といった規模である。ただし、在外公館を持ち、中央官庁としての役割を持つ外務省は1,258人と多い。政府事務局全体では4,471人である (Regeringskansliet, *Facts & Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2010*, 2011, p.30. スウェーデン政府ホームページ <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2013/a/171706>>).

(18) なお、この法律の他、出版の自由に関する法律 (Tryckfrihetsförordningen. 以下「出版の自由法」という。)、表現の自由に関する基本法 (Yttrandefrihetsgrundlagen. 以下「表現の自由法」という。) 及び王位継承法 (Successionsordningen) を併せた4つの法律が、スウェーデンの基本法 (憲法) である (統治組織法第1章第3条)。



(Riksdagen) の下にある機関とされているものを除き、全て政府に従属する<sup>(19)</sup>。

しかし、いかなる公的機関<sup>(20)</sup> (myndighet)、議会及び自治体 (kommun) の議決機関も、個人又は自治体に対する公権力の行使又は法の適用に関する特定の案件において、行政執行機関がいかにか決定すべきかを確定することはできずと統治組織法第 12 章第 2 条に定められている。したがって国務大臣は、たとえ自らが長である省の所管事項に関するものであっても、同条所定の案件については行政執行機関に対する具体的な指揮監督権を持たず、行政執行機関は独立して決定を行う<sup>(21)</sup>。その反面、国務大臣は当該案件に関する行政執行機関の行為については、議会に対する政治的責任を負わない。このような行政執行機関の独立性原則 (självständighetsprincipen) がスウェーデン行政の伝統だとされている<sup>(22)</sup>。

これに対し、わが国の場合、国務大臣は、主任の大臣として、行政事務を分担管理する<sup>(23)</sup>。主任の大臣は、各省については各省大臣であり<sup>(24)</sup>、内閣府については内閣総理大臣である<sup>(25)</sup>。

各省大臣は、その機関の所掌事務について、命令又は示達するため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる<sup>(26)</sup>。内閣総理大臣も、内閣府について同等の権限を有する<sup>(27)</sup>。このような指揮権を始めとする指揮監督権<sup>(28)</sup>が認められていることにより、主任の大臣による各省又は内閣府全体の意思統一が可能となる<sup>(29)</sup>。その代わり、自己の所管事項について違法ないし不当な行為を行った場合には、各国務大臣が責任を負うことになる<sup>(30)</sup>。

(2) 情報公開：公文書へのアクセス権及び公務員の情報提供権

スウェーデンでは、公衆やマスメディアが、

(19) 統治組織法第 12 章第 1 条。行政執行機関の例として、徴税を行う税務庁 (Skatteverket) や、一般検察業務を行う検察庁 (Åklagarmyndigheten) が挙げられる。

(20) 公的機関には、裁判所も含まれるが、議会・自治体の議決機関を含まない。ただし、注(33)も参照。

(21) 本条に該当しない案件については、政府又は上位の公的機関が個別の案件について指示を出せると解されている (Håkan Strömberg and Bengt Lundell, *Allmän Förvaltningsrätt*, Malmö: Liber, 2008, p.65.)。同条所定の案件についても、拘束力はないものの一般的な助言が行われており、政府職員と行政執行機関職員との非公式接触も認められているとされる (交告尚史「スウェーデンにおける行政執行機関の独立性の原則について」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革 上巻』有斐閣, 2001, pp.799-819.)。また、政府は予算案を通して様々な活動を縮小・拡大すること等により、行政を管理しているとされる (オロフ・ペタシオン (岡沢憲英監訳)『北欧の政治—デンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・スウェーデン (新装版)』早稲田大学出版部, 2003, pp.126-127. (原書名: Olof Petersson, *Nordisk Politik*, 1995.))。

(22) 萩原 前掲注(16), p.6; 交告 同上, p.801.

(23) 内閣法 (昭和 22 年法律第 5 号) 第 3 条第 1 項。

(24) 国家行政組織法第 5 条第 1 項。

(25) 内閣府設置法 (平成 11 年法律第 89 号) 第 6 条第 2 項。

(26) 国家行政組織法第 14 条第 2 項。

(27) 内閣府設置法第 7 条第 6 項。

(28) その他、指揮監督権に含まれるものとして、監視権、同意権、取消権、代行権、裁定権等が挙げられる。詳しくは、宇賀 前掲注(6), pp.54-62. を参照。

(29) わが国のような大臣による一元支配体制が国際的には一般的であり、北欧諸国の中でもノルウェー、デンマーク及びアイスランドは大臣支配を採用しているとされる (交告 前掲注(21), pp.801-802; ペタシオン 前掲注(21), pp.123-128.)。むしろ、各府省による分担管理を強調する明治政府の時代以来の伝統が官界において強固であることが、わが国の行政組織の特色であり、内閣の統合的調整機能の強化が課題であるとされている (宇賀 同上, p.66.)。

(30) 日本国憲法第 66 条第 3 項は、内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負うと規定しているが、各国務大臣の個別的な単独責任を否定するものではないと解されている (樋口陽一ほか『憲法Ⅲ (第 41 条～第 75 条)』(注解法律学全集 3) 青林書院, 1998, p.202.)。

行政機関を含む国・自治体の活動に関する情報を入手することができるという情報公開原則が、基本法（憲法）により定められている<sup>(31)</sup>。この原則から導かれる権利の例として、次のようなものが挙げられる<sup>(32)</sup>。

- ① 全ての者は、公的機関<sup>(33)</sup>が保有する公文書へのアクセス権を有する<sup>(34)</sup>。ただし、公衆の情報アクセス及び秘密に関する法律（以下「秘密法」という。）に規定する秘密（sekretess）に該当する情報は、原則として非公開とされる<sup>(35)</sup>。
- ② 公務員及び国又は自治体の業務に関わる者は、職務上知り得た情報を外部の者に伝達することができる<sup>(36)</sup>。ただし、秘密法に規定する秘密に該当する情報については、守秘義務が課され、伝達することができない<sup>(37)</sup>。
- ③ 公務員及び国又は自治体の業務に関わる者は、職務上知り得た情報を新聞、ラジオ、テレビ等のマスメディア等に提供することができる<sup>(38)</sup>。ただし、(a) 国家の安全に対する重大な犯罪に該当する場合、(b) 非公開とされた公文書を故意に交付しようとする場合、(c) 重要なものとして秘密法に規定されている特定の守秘義務に違反する場合、のいずれ

かに該当するときは、提供することができない<sup>(39)</sup>。

このように、情報公開原則は、情報を持つ公務員の、公的機関に対する権利としても保障されており、特に、マスメディア等に情報提供する際には、一般的な守秘義務よりもこの原則が優先する場合が認められている<sup>(40)</sup>。また、この情報提供権を補完するため、情報提供者の身元については情報を受け取った者に守秘義務が課される<sup>(41)</sup>とともに、公的機関は、情報提供者の身元を調査することを制限されている<sup>(42)</sup>。

これに対して、わが国では、全ての者に対して、行政機関の保有する文書へのアクセス権が同様に認められている<sup>(43)</sup>。また、公務員は、職務上知り得た秘密について守秘義務が課されており、秘密を発表するには、原則として所轄庁の長の許可が必要である<sup>(44)</sup>。

### (3) 行政不服審査・行政事件訴訟制度

スウェーデンにおいては、税務など特定の分野について、行政執行機関による再審査及び自己訂正の制度が存在する<sup>(45)</sup>。また、国の行政執行機関が行った決定に対しては、原則として一般行政裁判所に訴えることができる<sup>(46)</sup>。行

(31) 統治組織法第2章第1条、出版の自由法第1章第1条及び表現の自由法第1章第1条及び第2条。

(32) ここに掲げたもののほか、裁判の傍聴権、議会、自治体の議決機関その他の傍聴権等が挙げられる。

(33) ここでいう公的機関には、議会・自治体の議決機関も含まれる（出版の自由法第2章第5条及び公衆の情報アクセス及び秘密に関する法律（Offentlighets- och sekretesslag）第2章第2条）。

(34) 出版の自由法第2章第1条及び第14章第5条第2項。

(35) 出版の自由法第2章第2条及び秘密法第7章第1条。詳しくは、Ministry of Justice, *Public Access to Information and Secrecy Act*, 2009. スウェーデン政府ホームページ <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/11929/a/131397>> を参照。

(36) 統治組織法第2章第1条第1項第1号及び表現の自由法第1章第1条。全てのスウェーデン市民の中に、公務員も当然に含まれると考えられるとされる（福本歌子『スウェーデンの公文書公開と言論表現権—憲法の構造と歴史—』青木書店、1997、p.138; *ibid.*, p.8.）。

(37) 統治組織法第2章第23条及び秘密法第7章第1条。

(38) 出版の自由法第1章第1条第3項及び表現の自由法第1章第2条。

(39) 出版の自由法第7章第3条及び表現の自由法第5章第3条。

(40) 福本 前掲注(36), p.137.

(41) 出版の自由法第3章第3条及び表現の自由法第2章第3条。

(42) 出版の自由法第3章第4条及び表現の自由法第2章第4条。

(43) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「行政機関情報公開法」という。）第3条。ただし、不開示情報は原則として非公開である（第5条）。

行政裁判所は、当該決定の違法性のみならず、不当性も含めて全面的審査を行う<sup>(47)</sup>。これは、裁量的判断を要する行政分野において、違法性と不当性の問題との間に明確な境界線を引くことが困難なためであるとされている<sup>(48)</sup>。

また、決定が違法又は不当と認められる場合には、これを破棄するだけでなく、自らその内容を変更することも認められる<sup>(49)</sup>。

これに対し、わが国では、行政庁のした処分について当該行政庁又は上級行政庁に不服申立てを行うことができる一般的な行政不服審査制度がある。また、裁判所に対して処分の取消しを求める訴えを起すことができる行政事件訴訟制度があるが、行政不服審査においては違法性及び不当性が審理されるのに対し、行政事件訴訟においては違法性のみが審理される<sup>(50)</sup>。そして、裁判所は行政庁の処分を取り消すことはできるが、処分の内容を変更することはできない。

## 2 法務監察長官

### (1) 概要

スウェーデンの法務監察長官（以下本章において「長官」という。）は、政府が任命する非政治任用の公的機関である<sup>(51)</sup>。1713年に国王が設置した最高検察官（Högste Ombudsman. 国王の最高代理人）に起源を持つ。当初は、戦争のため国を留守にしている国王に代わり、国内で法律及び規則が遵守されているか、公務員が職務を適切に遂行しているかを監視することが主要な任務であった。1719年に、現在の名称に改められた。

長官は、原則として、最高裁判所の裁判官又は同等の資格を有する者の中から任命される<sup>(52)</sup>。任期の制限はなく<sup>(53)</sup>、本人が望む限り、最長で67歳の定年まで在任することが可能である。一たび任命されれば、政府の構成が変わった後も引き続き在任する。このような立場が保障されていることにより、独立して職務を行うこと

(44) 国家公務員法（昭和22年法律第120号）第100条第1項及び第2項等。ここでいう「秘密」とは、国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱の指定をしただけでは足りず、非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいう（最決昭和52年12月19日刑集31巻7号1503頁）。また、秘扱に値すると否とを問わず、「漏らしてはならない」とする指定自体は同法第98条第1項所定の「上司の職務上の命令」の一態様であり、職務命令義務違反の場合は同法第82条の懲戒処分の対象となると考えられている（反町宏「最高裁判所判例解説」『法曹時報』32巻5号、1980.5、pp.111-112.）。なお、行政機関情報公開法の不開示情報と公務員の守秘義務との関係について、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説—行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法（第5版）』有斐閣、2010、pp.69-70.を参照。

(45) ハンス・ラーグネマルム（萩原金美訳）『スウェーデン行政手続・訴訟法概説—福祉国家における行政と法的正義—』信山社、1995、pp.104-105.（原書名：Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*. (7.uppl.)）

(46) 行政手続法（Förvaltningslag）第22-a条。

(47) ラーグネマルム 前掲注(45)、pp.124、151-156. なお、自治体の決定に対する訴えについては、違法性審査のみが認められている。

(48) 同上、pp.95-97. 公的機関は、その活動において全ての人の法の下の平等を考慮し、客観性と公平性に配慮しなければならない（統治組織法第1章第9条）ため、いわゆる裁量権の濫用は、不当であると同時に違法でもあるとする。

(49) 同上、pp.156-157. なお、自治体の決定に対する訴えに対しては、決定内容の変更は認められていない。

(50) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法（第3版）』有斐閣、2011、p.95. ただし、行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所はその処分を取り消すことができる（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第30条）。

(51) 以下、長官に関する記述は、脚注に掲げる資料の他、スウェーデン法務監察長官事務局から入手した *The Chancellor of Justice in Sweden: a brief presentation*, 2011. に基づく。

(52) 1809年に制定された統治組織法（1974年末廃止。以下「旧統治組織法」という。）第27条には、長官の資格についての定めがあり、有能で、公平で、法律に精通し、裁判官としての経験を有する者でなければならないとされていた。現行の統治組織法にはこのような規定は存在しない。



が可能となるとされている。

現在の主要な任務は、以下の4種類に分類される。

- 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<sup>(54)</sup>。
- 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

## (2) 組織

長官の下で常勤する職員数は、2011年2月時点で、法律専門職が25名、その他の職員が5名である。各地の裁判所で勤務してきたキャリアを持つ裁判官<sup>(55)</sup>が、法律専門職として従事している。この他、特別な事件を扱うために、外部の専門家を一定の任期で採用する場合がある<sup>(56)</sup>。

## (3) 公的機関の監視

長官は、公務に従事する者が、法律その他の規則を遵守しているか、そしてその他の観点において義務を遵守しているかを監視しなければならない。長官の監視業務の範囲には、国又は自治体の公的機関並びに公務員及び当該公的機関に関わる者等が含まれるが、政府及び大臣並びに議会に属する公的機関及びその職員等は含まれない<sup>(57)</sup>。

審査は、公衆による申立て又は長官の職権により開始する。長官は、事案を審査するのに必要な調査を行うことができ<sup>(58)</sup>、裁判所及び行政執行機関の公文書にアクセスすることができる<sup>(59)</sup>。2年以上前に生じた事実についての調査は、特に理由がない限り行わない。また、裁判所及び行政執行機関並びに国及び地方の公務員等の長官の監視下にある者は、長官が求めた情報及び意見を提供しなければならない。従わない者には過料を科すことができる<sup>(60)</sup>。

司法権の独立<sup>(61)</sup>及び行政執行機関の独立性原則により、長官は自ら裁判所又は行政執行機関の決定を変更することはできない。その代わ

(53) “Information on the Office of the Chancellor of Justice” スウェーデン法務監察長官ホームページ <<http://www.jk.se/Languages/English.aspx>> を参照。長官は特別に保護された地位である授権官職 (Fullmaktstjänst) とされており (法務監察長官の権限の指示に関する政令 (Förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. 以下「長官権限令」という。) 第20条)、法定の手続による訴追等の後にのみ解任され得る (萩原編著 前掲注(11), p.71.) が、スウェーデン法務監察長官事務局によれば、これまでに解任された例はない。

(54) 法務監察長官による監視に関する法律 (Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. 以下「長官監視法」という。) に規定がある。資格の定めと同様に、旧統治組織法には規定が存在したが、現行の統治組織法には存在しない。

(55) 裁判官が立法関係事務などの公的職務のために裁判所外に出向することは、古くから一般化していたと言われている (萩原 前掲注(16), p.131.)。

(56) 長官権限令第19条。

(57) 長官監視法第2条及び第3条。したがって議会オンブズマンは監視範囲外である。なお、政府及び大臣の監視は、議会に置かれた憲法委員会 (Konstitutionsutskottet) の権限である。憲法委員会は、15人を下回らない奇数の人数の議員から成り (議会法 (Riksdagsordningen) 第4章第3条)、監視のために、政府案件の決定に関する議事録その他の公文書にアクセスすることができ (統治組織法第13章第1条)、大臣が公務の遂行に際して罪を犯し、職務を著しく怠ったときは、大臣の弾劾を決定することができる (同章第3条)。

(58) 長官権限令第15条。

(59) 長官監視法第9条。なお、裁判所の法廷及び公共機関の会議に出席できる権限も有していたが、近年は行使されておらず、司法権の独立の観点から2011年1月にこの規定は削除された。En reformerad grundlag (Regeringens proposition(2009/10:80)), p.129. スウェーデン政府ホームページ <<http://www.regeringen.se/sb/d/12165/a/137077>> を参照。

(60) 長官監視法第10条。



り、拘束力はないものの意見の表明を行い、懲戒権者に対して懲戒相当であると判断の通知を行うことができる<sup>(62)</sup>。また、懲戒権者が行った懲戒処分に対し、当該処分の変更を裁判所に訴えることもできる<sup>(63)</sup>。最終手段として、公務員を訴追することも可能である<sup>(64)</sup>。

長官は、2010年において、公的機関の監視に関し、1,382件の事案を取り扱い、うち1,326件について解決した<sup>(65)</sup>。

#### (4) その他の任務

公的機関の監視以外の任務についても、その概要を説明しておく。

##### (i) 政府の最高法律顧問

長官は、政府の最高法律顧問として、主に政府又は政府の構成員から、政府による議論又は決定に関する案件について、意見を述べるように求められる<sup>(66)</sup>。特に、関係省又は特別の委員会によって準備されつつある法案に関する意見を求められることが多い。

あくまで求めに基づいて意見を述べるのが原則であり、意思決定に直接参加することはない。しかし、公務員を監視する権限の範囲内で、長官は、求められていなくとも職権で、法的又はその他の問題について意見を述べることもある。長官が、法律又は規則の適用の誤りを発見

した場合には、これを修正するため、政府及び公的機関に対し、本来あるべき適用についての情報を提供する。

最高法律顧問として取り扱う案件は、毎年約100件に上る。

##### (ii) 国の主任弁護人

長官は、国の利害に関する訴訟において、他の公的機関が任務として代表する場合を除き<sup>(67)</sup>、主任弁護人として国を代表しなければならない<sup>(68)</sup>。また、長官は、国を被告とした一定類型の損害賠償及び損失補償請求事件について、裁判外の和解を行っている。個人は、長官に対し直接請求することができ、長官が請求を却下した場合にも、そのまま続けて訴訟に移行することができる。

長官は、国家の利益を守るため、裁判又は裁判外において、毎年約600件の案件を取り扱っている。また、2009年には、約2,900件の請求を受けた。

##### (iii) 出版の自由法・表現の自由法違反に関する唯一の公訴提起者

前述したように、スウェーデンにおける出版の自由・表現の自由は憲法上の権利であり、事前の検閲制度や、日常的に出版を監視する組織は存在しない。しかし、出版の自由の限界を逸

(61) 議会及びいかなる公的機関も、裁判所が個別の場合においてどのように判断し、又はその他個別の場合においてどのように法の規定を適用するかについて決定してはならない（統治組織法第11章第3条）。

(62) 長官監視法第6条。

(63) 長官監視法第7条。

(64) 長官監視法第5条。最高裁判所又は最高行政裁判所の裁判官の職務行為に関する犯罪については、法務監察長官又は議会オンブズマンだけが訴追することができる（統治組織法第11章第8条）。

(65) *ÅRSREDOVISNING FÖR JUSTITIEKANSLERN 2010*, p.5. スウェーデン法務監察長官ホームページ <<http://www.jk.se/Justitiekanslern/~media/Files/arsredovisningar/arsredovisning%202010.ashx>>

(66) 長官権限令第2条。なお、1840年まで、長官は、法律に関する案件がある閣議には、必ず出席しなければならなかったという。

(67) 例えば、政府の公的機関、政府が所有する企業及び地方行政当局が、指令その他の規則に基づき、裁判所において国家の利益を代表する場合である。その場合でも、特定の事件についていつでも訴訟に参加し、訴訟遂行の責任を負うことができる。

(68) 長官権限令第2条。

脱しないように監視する必要がある、このため、出版の自由法違反に関する事件においては、長官だけが唯一の検察官としての権限を有している<sup>(69)</sup>。表現の自由法についても、同様の権限を有する<sup>(70)</sup>。長官だけが、公訴を提起することができ、また、公訴提起前に出版の禁止及び印刷物の押収を命ずることもできる<sup>(71)</sup>。警察や一般の検察官の補佐を得る権限も有しているが、重要な決定については長官自らが行わなければならない<sup>(72)</sup>。

長官は、2010年において543件の事案を取り扱い、うち3件について公訴を提起した<sup>(73)</sup>。

#### (iv) 弁護士 の 監視

弁護士の監視は、スウェーデン一般弁護士会の懲戒委員会が行っているが、長官は、弁護士の懲戒委員会の下した一定の決定に対し、控訴することができる<sup>(74)</sup>。控訴は、公益保護の観点から行われ、個別事件における個人の救済は目的とされていない。

#### (5) 報告書の提出

長官は、暦年ごとの年次報告書を政府に提出している。事案の調査結果について公表する義務はないが、公衆の利益に関わると思われるも

のについては、1998年以降のものについてはウェブページで、1981年から1997年までのものについては文書で（一部はウェブページで検索可能）公表されている<sup>(75)</sup>。

### 3 議会オンブズマン

#### (1) 概要

スウェーデンの議会オンブズマン<sup>(76)</sup> (Riksdagens ombudsmän) (司法オンブズマン (Justitieombudsmän: JO) と呼ばれる。) は、法律及び規則に適合した公務の遂行を監視するため、議会が任命する職である<sup>(77)</sup>。1809年の統治組織法改正により導入された。4名がそれぞれ個別に選任され、このうち1名は首席議会オンブズマン (Chefsjustitieombudsmannen) として選任される<sup>(78)</sup>。伝統的に最高裁判事クラスの法律家が就任するのが慣行であるとされている<sup>(79)</sup>。首席議会オンブズマンは、議会オンブズマン事務局全体の長であり、事務局の方針を決定する。加えて、議会は副オンブズマンを数名任命することができる。副オンブズマンは、議会オンブズマンとして職務を行う。議会オンブズマンの任期は4年であり、副オンブズマンは2年である。憲法委員会の請求に基づき、議会は、議会の信任を失った議会オンブズマン又

(69) 出版の自由法第9章第2条第1項。なお、1948年までは、通常の刑事事件についても長官が検察官としての権限を有していた。現在は、通常の刑事事件については検察庁が検察業務を行っている。

(70) 表現の自由法第7章第1条第1項。

(71) 当該命令の効力は一時的なものであり、裁判所が改めて当該命令の効力を維持すべきか否かを判断する（出版の自由法第10章第5条及び表現の自由法第7章第3条）。

(72) 一例として、長官は、出版の自由法に違反する印刷物を押収する命令を出すことができるが、法律でこの権限を一般の検察官にも与えることができる。この場合には、長官が検察官の命令を承認するかどうかを直ちに決定する（出版の自由法第10章第2条及び第3条第2項）。

(73) *op.cit.*(65), p.7.

(74) 訴訟手続法 (Rättegångsbalk) 第8章第8条。萩原金美『[翻訳] スウェーデン訴訟手続法—民事訴訟法・刑事訴訟法』中央大学出版部, 2009, pp.43-44. を参照。

(75) “Beslut & yttranden” 法務監察長官ホームページ <<http://www.jk.se/Beslut.aspx>>

(76) 以下、スウェーデンの議会オンブズマンに関する記述は、脚注に掲げる資料の他、筆者が平成23年3月8日に議会オンブズマン事務局において伺った内容に基づく。

(77) 統治組織法第13章第6条第1項。

(78) 議会オンブズマンの人事が政治問題となることはなく、全会一致で選出されることが多いとされる。

(79) 萩原金美「スウェーデンの国会オンブズマン」『行政苦情救済 & オンブズマン』Vol.8, 2003.2, p.12.

は副オンブズマンを解任することができる<sup>(80)</sup>。

## (2) 組織

議会オンブズマンの事務局には、4人の議会オンブズマンを含めて、約50人の職員が在籍している。それぞれの議会オンブズマンの下に2人の上席調査官及び5から7人の調査官がいる。調査官は裁判官が6年間の任期で出向している者が多く、任期満了後は裁判官に復帰することが多い<sup>(81)</sup>。

## (3) 公的機関の監視

議会オンブズマンは、長官と同様に、公務を遂行する国及び自治体の公的機関及び公務員等が、法律その他の法規に従っているかを監視する。監視の範囲には、国又は自治体の公的機関並びに公務員及び当該公的機関に関わる者等が含まれるが、政府、大臣及び長官並びに議員、議院運営委員会、国立銀行経営委員会といった議会に属する機関は除かれる<sup>(82)</sup>。また、4人の議会オンブズマンについては、相互に監視範囲外とされている<sup>(83)</sup>。

4人の議会オンブズマンは、それぞれ固有の分野の監視を分掌している<sup>(84)</sup>。個別の案件を誰が担当するかについて疑義が生じたときは、

首席議会オンブズマンが担当者を決定する<sup>(85)</sup>。

議会オンブズマンが行政監視に関して有する権限は、長官と同様である。審査は、公衆による申立て又は議会オンブズマンの職権により開始する。申立てのあった事案に対しては予備審査を行い、大半の事案を調査することなく却下する。2年以上前に生じた事実についての調査は、特に理由がない限り行わない。議会オンブズマンは、事案を審査するのに必要な調査を行うことができ<sup>(86)</sup>、裁判所及び行政執行機関の公文書にアクセスすることができる。裁判所及び行政執行機関並びに国及び地方の公務員等は、議会オンブズマンが求めた情報及び意見を提供しなければならない<sup>(87)</sup>。従わない者には過料を科すことができる<sup>(88)</sup>。

議会オンブズマンは、調査を終えたときは、公的機関又は公務員等の行為が法律その他の法規に違反しているか又は不当であるか否か<sup>(89)</sup>の意見を述べて決定を下し、事案を終了する。その際に、法の統一的で適切な適用を促進するための意見を述べることもある<sup>(90)</sup>。これらの意見に拘束力はないが、権威をもって受け入れられているとされている<sup>(91)</sup>。この他、懲戒権者に対して懲戒相当であるとの判断の通知を行うことができる<sup>(92)</sup>。また、懲戒権者が行った

(80) 議会法第8章第11条第4項。解任された例はないという。

(81) 萩原 前掲注(79), p.10.

(82) 除外されるのは機関のみであり、機関の職員については監視範囲内だとされている (Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 2.ed., The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Bokförlag, 1999, pp.33-34.)。

(83) 議会オンブズマンの権限の指示に関する法律(Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsman. 以下「オンブズマン権限法」という。) 第2条。

(84) 議会オンブズマン事務局執務細則 (Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition) 第1条。

(85) 議会オンブズマン事務局執務細則第2条。

(86) オンブズマン権限法第21条第1項。

(87) 統治組織法第13章第6条第2項。なお、裁判所の法廷及び公共機関の会議に出席できる権限も有していたが、長官と同様に規定が削除された。注(59)を参照。

(88) オンブズマン権限法第21条第2項。

(89) 例えば、裁判官が合理的な期間に決定を行ったか否か、という観点が挙げられる (Wieslander, *op.cit.*(82), p.35.)。

(90) オンブズマン権限法第6条第1項。

(91) 福本歌子「スウェーデンのオンブツマン」村井誠人編著『スウェーデンを知るための60章』明石書店, 2009, p.210.

(92) オンブズマン権限法第6条第3項。



懲戒処分に対し、当該処分の変更を裁判所に訴えることもできる<sup>(93)</sup>。公務員を訴追することも可能であるが<sup>(94)</sup>、これはごく少数の例にとどまる。

2009年7月1日から2010年6月30日までの期間において、議会オンブズマンは、行政監視について7,444件の新しい事案を受理した。そのうち7,310件は公衆からの不服申立てによる事案であり、46件は視察、新聞報道その他の根拠に基づいて、議会オンブズマンが職権で取り上げた事案である。この他、88件は新たな立法に関するもので、特に法案に関し、議会オンブズマンが意見表明の機会を与えられたものである。

同期間において、7,727件の事案が処理された。そのうち7,567件が公衆からの不服申立ての事案であり、64件は議会オンブズマンが職権で取り上げた事案であり、96件が新たな立法に関するものである。

#### (4) その他の任務

議会オンブズマンは、法令の不備を補う役割も担っている。公的機関を監視する過程で、立法その他の国の措置を改める必要があると考える理由が生じたときは、議会オンブズマンは、首席議会オンブズマンと協議の上、議会又は政府に対し、意見を述べることができる<sup>(95)</sup>。このような意見は、ほぼ毎年出されている。

#### (5) 報告書の提出

議会オンブズマンは、毎年遅くとも11月15

日までに、前年の7月1日からその年の6月30日までの期間の職務執行について、印刷された報告書を議会に提出する。この中には、立法に関する意見や懲戒権者への判断の通知等の措置その他の重要な議会オンブズマンによる決定が含まれている<sup>(96)</sup>。

## 4 法務監察長官と議会オンブズマンの関係

### (1) 経緯

長官と議会オンブズマンが、行政監視についてほぼ同じ権限を持つに至ったことには、歴史的な経緯がある。国王・政府と議会との間で繰り広げられる権力争いを背景として、議会は、王位を代表する筆頭法律顧問であった長官に比肩する、自分たちのための行政監視機関を必要としていた。政府に対して責任を負い、政府の指示によって職務を行っている長官による公務員の監視は、市民の権利を十分に保障するものではないと考えられていたとされている。長官の任命権が国王から議会に移された時期もあった<sup>(97)</sup>。その後再び国王の任命権が回復したが、1809年に絶対王政が終わり、新しい憲法が制定された際、議会の独自の行政監視機関である議会オンブズマンが設置された。他方で、長官は廃止されずに存続することとなった<sup>(98)</sup>。このため、現在に至るまで両者が併存することになった。

### (2) 相互調整

長官と議会オンブズマンがほとんど同一の機能を持つことにより、重複した業務による非効

(93) オンブズマン権限法第7条。

(94) オンブズマン権限法第6条第2項。注(64)も参照。

(95) オンブズマン権限法第4条。

(96) オンブズマン権限法第11条。

(97) 1766年から1772年まで。

(98) 議会オンブズマンの導入に際しては、長官を廃止する案もあったとされる。しかし、2週間という短時間で憲法の起草が行われたため、議論が尽くされないうまま、最終的には両者が併存することとなったとされている（潮見憲三郎『スウェーデンのオンブズマン』核心評論社、1979、pp.28-32.）。また、議会の専横に対する不信も存在したため、意識的に議会オンブズマンを長官とは別に創設したのではないかという可能性も指摘されている（平松毅「国政監察制度の歴史的考察—オムブズマンについて—」『法学論叢』83巻1号、1968.4、p.77.）。



率性や、同じ事案について調査が2度行われ、かつ異なる結論が出されたりすることによる混乱が起きることが考えられる。そのような事態を回避するため、両者の機能を区分けする議論が展開されてきた。例えば、議会オンブズマンは全ての案件を長官に回付し、そこで何らの措置が採られなかった場合に限り、議会オンブズマンが案件に関わることができるようにする、などといった提案がかつてなされたが、全て実現することはなかった。しかし事実として、これまで大きな問題が生じたことはないとされている<sup>(99)</sup>。

法令上の根拠はないものの、現実には、長官と議会オンブズマンは、検査の場所や時間について、またある程度までは調査について、相互に連絡を取り合っているとされる。また、両者は、私人から受けた申立てについて、自分以外の機関が適切に調査及び評価できる性質のものである場合であって、当該申立てについて当該機関が調査を行ったことがないときには、当該申立ての処理を当該機関に回付することができる<sup>(100)</sup>。他方、両者は相互に監視対象外とされているため、長官の下した判断に対して議会オンブズマンに申立てを行うことも、その逆を行うこともできない。

公衆からの申立て件数は、市民の代理人としてより身近だと考えられている議会オンブズマンの方が、長官よりも多い。他方で、政府の代理人である長官には、自らが行った措置について疑義を生じた公的機関が調査を望んで申立てを行うことがある。しかし、その件数は公衆からの申立て件数よりも少ない。

## 5 現代における役割

長官と議会オンブズマンの行政監視機能は、かつては公務員を訴追する検察官としての側面が強かった。行政執行機関の独立性の代償として、公務員は職権の誤用について厳格な刑事責任を負っており<sup>(101)</sup>、また、行政訴訟制度が不十分であったためだとされる。公務員の懲戒手続が整備され、行政訴訟手続に関する一般法も整備された<sup>(102)</sup>。現在では、検察官としての役割は薄れ、これらの手続ではカバーされない事案の苦情申立てと、不適切な公務の是正のための勧告機関としての役割が主になっているとされる。

## II フィンランド

### 1 行政制度の主な特徴

フィンランドは、元々スウェーデン王国の一部であった。1809年にロシアとの同君連合であるフィンランド大公国となったが、主としてスウェーデン時代の法体系が継続していたとされ、1917年にフィンランド共和国として独立した後も、その影響は強く残っている。

#### (1) 大統領

フィンランドとスウェーデンの行政制度における大きな違いは、幾つかの行政権限を有する国家元首である大統領が置かれていることである。大統領による決定は、全閣僚が出席する大統領会議において行われる。

#### (2) 政府と省の役割

フィンランドの政府 (Valtioneuvosto) は、首相及び必要な数の大臣によって構成される<sup>(103)</sup>。

(99) Wieslander, *op.cit.*(82), p.21.

(100) 長官権限令第15条第2項及びオンブズマン権限法第18条。お互いに案件を送付する場合には、事前の合意が必要である。

(101) 萩原 前掲注(16), pp.10-11. 故意又は過失による誤用が犯罪を構成する。

(102) ラーグネマルム 前掲注(45), pp.30-34.

(103) フィンランド憲法 (Suomen perustuslaki) 第60条第1項。

政府は幾つかの省（2011年8月時点で12省<sup>(104)</sup>）を持つ。省は、割り当てられた範囲において、政府で議論されるべき案件の準備及び適切な行政作用についての責任を負う<sup>(105)</sup>。それぞれの省の長は大臣である。省の在り方はスウェーデン型のシステムによっているが、大規模かつ重要な行政の任務は省が行っているとされる<sup>(106)</sup>。また、スウェーデンのような行政執行機関の独立性に関する規定は憲法にない。

行政事務については、近年、政府から次第に個々の省に移されてきた。大臣は、省とその担当分野のマネジメントに関する責務が増しているのに対し、政府は、政策決定主体としての役割に特化してきている<sup>(107)</sup>。政府は、大統領に提出すべき案件、政令及び政府声明、議会（Eduskunta）に提出する報告書及び文書といった一定の案件についてのみ決定し、残りの案件については個々の省において決定する<sup>(108)</sup>。政府の決定は、閣僚が出席する閣僚会議において行われる。

### (3) 情報公開

スウェーデンと同様に、憲法において政府が保有する情報の公開が規定されている。法律で定める理由がない限り、全ての政府が保有する文書と記録は公開される<sup>(109)</sup>。

### (4) 行政不服審査・行政事件訴訟制度

フィンランドにおいても、スウェーデンと同様に、公的機関が行った決定について、行政裁判所に訴えることができる。ただし、税務など一部の分野については、まず行政内部での再審査が行われ、その後で初めて行政裁判所に訴えることができる<sup>(110)</sup>。行政裁判所は違法性について判断を行うが、当該決定の合理性や適切性についても審査が及ぶとされ、公的機関の決定を変更することも可能だとされている<sup>(111)</sup>。

## 2 法務監察長官

### (1) 概要

フィンランドの法務監察長官（以下本章において「長官」という。）<sup>(112)</sup>は、憲法上の機関で

<sup>(104)</sup> 政府法（Laki valtioneuvostosta）第1条。

<sup>(105)</sup> フィンランド憲法第68条第1項。

<sup>(106)</sup> 萩原 前掲注(16), p.7. 1920年代には、行政の任務を直接政治責任のある大臣の下に継続的に置く努力が払われていた等、スウェーデンほど一貫した公的機関の独立性が貫かれているわけではないとされる（ベタション 前掲注(21), p.127.）。

<sup>(107)</sup> Jaakko Nousiainen, *THE FINNISH SYSTEM OF GOVERNMENT: FROM A MIXED CONSTITUTION TO PARLIAMENTARISM*, p.16. フィンランド法務省ホームページ <[http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappotype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Nousiainen\\_en.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790092781&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappotype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=Nousiainen_en.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790092781&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf)>

<sup>(108)</sup> フィンランド憲法第67条第1項及び政府法第12条。

<sup>(109)</sup> フィンランド憲法第12条第2項。

<sup>(110)</sup> “Appealing to an administrative court” フィンランド行政裁判所ホームページ <<http://www.oikeus.fi/17645.htm>> を参照。

<sup>(111)</sup> ラーグネマルム 前掲注(45), p.124; Ahti Rihto, *The Supreme Administrative Court of Finland*, Finnish report for the IASAJ Congress in Sydney, March 2010. <[http://www.iasaj.org/download/sites/default/files/docuthequedocs/Finland%20EN\\_0.pdf](http://www.iasaj.org/download/sites/default/files/docuthequedocs/Finland%20EN_0.pdf)> 行政手続法（Hallintolaki）第6条は、公的機関の行為は公平かつ目的に適合していなければならないと規定している。また、実務上は、裁判所は公的機関の決定について自ら変更せず、再度の考慮をさせるため当該機関に差し戻すことが一般的であるとされている。

<sup>(112)</sup> 以下、長官に関する記述は、脚注に掲げた資料の他、筆者が平成23年3月1日にフィンランド法務監察長官事務局において伺った内容及びその際入手した資料 Office of the Chancellor of Justice, *Office of the Chancellor of Justice, Introduction*. に基づく。

あり、政府の中に置かれる。1809年にスウェーデンの支配から脱してロシア帝国との同君連合となった際に置かれた機関に起源を持ち、1917年にフィンランドが独立した際に現在の名称となった。長官は、法律について卓越した知識を持つ者の中から、大統領により任命される。任期の定めはなく<sup>(113)</sup>、公務員の定年である68歳まで在職することができる<sup>(114)</sup>。また、大統領は、法務監察次官（以下「次官」という。）を5年を超えない任期で任命する。次官が職務を行えない場合には、法務監察次官補（以下「次官補」という。）が職務を代行する。長官に関する規定は、原則として、次官及び次官補にも適用される<sup>(115)</sup>。

長官は様々な活動を行っているが、主な任務は次のとおりである。

- ①政府及び大統領の行動の合法性を監視すること。
- ②裁判所その他の公権力、公務員及び公に雇用された者並びにその他の者（公共の職務に従事しているときに限る。）が、法律に従い、義務を果たしているかを監視すること。
- ③基本的権利、自由、人権が保障されているかを監視すること。
- ④大統領、政府及び大臣の求めに応じて情報提供及び法律上の助言を行うこと。

## (2) 組織

長官事務局には、2011年2月の時点で、長官、次官及び次官補の他、事務局長1名を含む課長

3名（いずれも法律専門職）、その他の法律専門職が16名、その他の職員が15名の合計37名が所属している。

## (3) 政府及び大統領の監視

長官は、政府及び大統領の公的な活動の合法性を監視するため、政府の閣僚会議及び案件が提出された大統領会議に出席しなければならない<sup>(116)</sup>。しかし、長官の出席が政府・大統領の意思決定の法的な要件とされているわけではなく、実際には、長官、次官又は次官補の3名のうちのいずれかが、全ての会議に出席している。

政府、大臣又は大統領による決定又は措置の合法性について疑義を生じたときは、長官は当該決定又は措置について理由を付して意見を述べなければならない。もし、この意見が無視された場合には、政府の議事録に意見を記録し、必要なときはその他の措置を採る<sup>(117)</sup>。

大統領の決定が違法であるときは、政府は、長官の意見を得た上で、当該決定を実行することはできない旨を大統領に通知するとともに、当該決定を変更又は廃止すべき旨を勧告する<sup>(118)</sup>。

また、長官は、事前に電子システムを通じて提供される閣僚会議及び大統領会議の案件を精査し、必要な修正を行っている<sup>(119)</sup>。2010年において、長官は閣僚会議案件を1,676件、大統領会議案件を914件処理した。

<sup>(113)</sup> Marjukka Laine, *Access to Finnish Public Law*, WSOY Oppimateriaalit Oy, 2006, p.100. ただし、職務の性質を考慮して、許容し得る十分に合理的な理由が存在する場合には、罷免される（国家公務員法（Valtion virkamieslaki）第26条）。フィンランド法務監察長官事務局によれば、現在まで罷免された長官はいない。

<sup>(114)</sup> 国家公務員法第35条。

<sup>(115)</sup> フィンランド憲法第69条。

<sup>(116)</sup> フィンランド憲法第111条第2項。

<sup>(117)</sup> フィンランド憲法第112条第1項。

<sup>(118)</sup> フィンランド憲法第112条第2項。なお、大統領が反逆罪（刑法（Rikoslaki）第12章を参照。）、大逆罪（同法第13章を参照。）又は人道に対する罪（同法第11章を参照。）に関し有罪であると考えられる場合には、長官、議会オンブズマン又は政府は、議会に通知しなければならない。通知を受けて議会は大統領の訴追を決定する。これ以外の手続で大統領が訴追されることはない（フィンランド憲法第113条）。



#### (4) 裁判所その他の公的機関及び公務員等の監視

長官は、公的機関及び公務員等の活動の合法性を監視する方法の一つとして、これらについて申し立てられた不服を処理している。私人・団体は、長官の監視範囲にある個人及び公的機関その他の組織が違法な行為をしたか又は義務を果たしていないと考える場合には、長官に対して不服を申し立てることができる。2010年には、1,843件の不服申立てがあった。特に多いのは、警察・裁判所に関する不服である。

長官は、違法な行為又は義務を果たしていないと疑うに足る相当の理由があるとき、又はその他の理由があると認めるときは、申立てのあった事案を調査する。この他、長官は職権で調査を開始することもできる。

長官は、調査に関連する情報や文書を得るため、いかなる公的機関にもアクセスすることができる<sup>(120)</sup>。長官は、対象となる行為が申立ての時から5年より前に発生したものであるときは、特別の理由がある場合を除き、当該申立てについての調査を行わない。2009年には、このような時の経過を理由として50件が却下された。

実態として、私人の電話による問合せが多く、特に自分の身の回りの事情や、市民として特定の公共問題に関するものが多い。長官事務局は、長官の権限範囲や不服の処理についての情報提供を行うとともに、権限外の事項に関する問合せ<sup>(121)</sup>に対しては、適切な機関を紹介するなど

の助言を行っている。

また、長官は、裁判所が下した刑事上の判決を事後評価する権限を持つ<sup>(122)</sup>。長官は、法務省から送付されてくる裁判記録からランダムに抽出した個別の案件について、手続の誤りや構造的な問題がないかを評価する。この他、控訴裁判所は、公務上の不法行為となり得るような結論をもたらし得る事実を知った場合には、長官に知らせなければならない。

調査の結果、不法な行為又は義務の不履行が判明した場合に長官が採ることができる措置は、注意喚起 (huomautus)、意見の表明又は訴追<sup>(123)</sup>である。長官は対象となる公務員等又は公的機関の個別の判断を覆すことはできないが、公務員等又は公的機関が自発的に判断をやり直すこともある。2010年には、1,853件の事案が処理され、注意喚起が9件、意見の表明が150件なされた。また、959件には、結果として何らの問題も見当たらなかった。

#### (5) 意見の陳述

意見の陳述は、政府の監視と密接に関係している。長官は、大統領、政府及び大臣の求めに応じ、法的問題に関する情報と意見を提供しなければならない<sup>(124)</sup>。主として大臣からの求めが多い。意見は書面で述べられることがほとんどであるが、口頭で陳述してもよい。

憲法に規定された局面の他に、新たな法律、とりわけ刑事法、手続法、行政法、憲法的法律の分野に関するものの起草に際して、長官の意

(119) 案件が提供されるのは毎週火曜日で、閣僚会議の出席者と同時に提供される。原則として、閣僚会議は毎週木曜日に開催されるため、精査にかけることのできる時間は限られている (The Office of the Chancellor of Justice, *Report of the Finnish Chancellor of Justice 2009: Summary*, 2010, p.32. フィンランド法務監察長官ホームページ <<http://www.chancellorofjustice.fi/43/Summary%202009.pdf>>)。

(120) フィンランド憲法第111条第1項及び政府法務監察長官法 (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista) 第9条。

(121) 民事法関係の案件が多いとされる。

(122) 政府法務監察長官法第3条第2項。

(123) 自ら訴追する場合と、検察官に訴追を命じる場合とがある。特に、裁判官の職務上の犯罪については、長官又は議会オンブズマンだけが訴追することができる (フィンランド憲法第110条第1項)。

(124) フィンランド憲法第108条第2項。



見を求められることがある。このような場合に意見を陳述するかどうかは長官の裁量に属するが、政府の合法性の監視にとって重要な意味を持つ立法に際しては長官が意見を陳述することが多い。2009年において、政府、大臣及び大統領から58件の意見を求められた。

この他、長官は、法令や命令について、監視業務において欠陥や矛盾を発見したとき、又は適用に際して不確実性や解釈が分かれるおそれがあるときは、改正の提案をすることができる。

#### (6) その他の任務

##### (i) 基本的人権の監視

長官は、国際人権規約に基づき、政府の監視その他の活動に際しては、基本的権利、自由、人権の状況も併せて監視する<sup>(125)</sup>。

##### (ii) 弁護士への監視

長官は、合法性の監視の一環として、弁護士への活動についても監視を行っている<sup>(126)</sup>。依頼者の権利を守るために保障される弁護士の独立性に配慮するため、直接弁護士の監視・懲戒を行うのはフィンランド弁護士会の職務とされており、長官は、弁護士会の下した決定を監視する仕組みとなっている。長官は弁護士会の下した一定の決定について、裁判所に控訴することができる<sup>(127)</sup>。弁護士の活動に関する不服が長官に直接申し立てられた場合には、その案件は弁護士会に送付される。2009年において、長官は弁護士の監視に関する案件を509件受理した。

#### (7) 報告書の提出

長官は、その活動及び法律の遵守状況についての所見について、政府及び議会に暦年ごとの年次報告書を提出する<sup>(128)</sup>。

### 3 議会オンブズマン

#### (1) 概要

フィンランドの議会オンブズマン (Eduskunnan oikeusasiamies)<sup>(129)</sup>は、憲法上の機関であり、議会によって選任される合法性の監視者である。卓越した法律の知識を持つ者の中から、議会オンブズマン1名と副オンブズマン2名がそれぞれ4年の任期で任命される。副オンブズマンの権限は、基本的に議会オンブズマンに準ずる。議会オンブズマンは、自らの権限を3人に分割し、割り振られた事案については、副オンブズマンは議会オンブズマンと同等の権限を持ち、単独で処理することができる。議会は、極めて重大な理由がある場合には、憲法委員会の意見を得た上で、投票者の3分の2以上の賛成による議決により、議会オンブズマンを任期満了前に解任することができる<sup>(130)</sup>。

議会オンブズマンは、裁判所その他の公権力、公務員及び公に雇用された者並びにその他の者(公共の職務に従事しているときに限る。)が、法律に従い、義務を果たしているか監視するとともに、基本的権利、自由、人権が保障されているかも監視する<sup>(131)</sup>。また、政府、大臣及び大統領の決定や活動についても併せて監視する<sup>(132)</sup>。

(125) フィンランド憲法第108条第1項。監視範囲は行政監視と同じであり、したがって純粋な私人間における基本的人権等の状況については監視範囲外とされている。

(126) 政府法務監察長官法第1条第2項。

(127) 弁護士法 (Laki asianajajista) 第10条第2項。

(128) フィンランド憲法第108条第3項。

(129) 以下、フィンランドの議会オンブズマンに関する記述は、脚注に掲げる資料の他、筆者が平成23年2月28日に議会オンブズマン事務局において伺った内容に基づく。

(130) フィンランド憲法第38条第2項。

(131) フィンランド憲法第109条第1項。なお、議会オンブズマンは、議員、検事総長、弁護士の監視は行わないとされている (Laine, *op.cit.*(113), p.98.)。

(132) 議会オンブズマン法 (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä) 第1条第2項。

## (2) 組織

議会オンブズマン事務局には、2011年2月時点で常勤の公務員が56名いる。議会オンブズマン1名、副オンブズマン2名、事務総長1名は、いずれも法律専門職である。この他、31名の法律専門職が不服申立ての処理を行っており、2名の調査官及び4名の書記官が補佐している。また、不服受付業務を行う事務官が12名いる<sup>(133)</sup>。

## (3) 政府及び大統領の監視

政府及び大統領の監視に関して、議会オンブズマンは、閣僚会議及び大統領会議に出席することができる。長官と同様に、政府、大臣又は大統領による決定又は措置の合法性について疑義を生じたときは理由を付して意見を述べなければならないが、意見が無視された場合には、政府の議事録に意見を記録し、必要なときはその他の措置を採る<sup>(134)</sup>。

## (4) 裁判所その他の公的機関及び公務員等の監視

議会オンブズマンの監視に関する調査は、不服申立て又は職権により開始する。

不服の申立ては、書面によるのが原則であるが、ファクシミリや電子メールでも受け付けている。

申立てがあるとまず予備審査が行われる。議会オンブズマンの監視範囲外の事案に関するものや、申立ての内容に明白な誤りがあるもの、申立てのあった事案が関係機関において審査中であるもの、5年より前の事実に関するものについては調査されない。代わりに、適切な照会先についての情報を提供する。予備審査を終えた申立てについては、議会オンブズマンが違法又は不当な活動があると疑う理由がある場合に

は調査が行われる。手続は、個別の事案に応じて弾力的に運用されている。議会オンブズマンは、合法性の監視に必要な範囲で、監視の対象である公的機関その他の公共の業務を行う機関から、必要な情報を得ることができる<sup>(135)</sup>。また、監視に必要な範囲で立入検査を行い、施設の職員その他の内部にいる者と秘密裏に面接することができる<sup>(136)</sup>。特に、刑務所などの閉鎖空間への立入検査が多い。

調査の結果、明白に違法又は不当な行為が判明した場合には、議会オンブズマンによる注意喚起が行われる。注意喚起は法律上刑罰としての効果を持たず、公表されることによる抑止効果が期待されている。誤りの再発を防ぎ、行為を改善するために参照されることが目的である。情状酌量や過失がある場合には、注意喚起の代わりに、不適切な行動について見解を表明するにとどめる。

この他、議会オンブズマンは、公的機関又は公務員による法の解釈に関して批判的な見解を表明することや、誤りの訂正に関する勧告を行うこともできる。公務上の非行に対しては訴追を行うこともできるが、現行の刑法が重大な非行についてのみ犯罪として規定しているため、訴追の例は少ない。

2009年において、議会オンブズマンは、4,816件の案件を受け付けた。特に多いのは、社会福祉、保健に関する不服申立てである。また、4,903件の案件を処理した。このうち注意喚起があったものは33件、何らの処分も行われなかったものが2,326件、予備審査で却下されたものが1,399件ある。

## (5) 報告書の提出

議会オンブズマンは、毎年、司法の状況や法の不備に関する意見を含め、自らの活動につ

(133) 2011年2月時点で人権センターの開設に関する法案が審議中であり、成立すれば職員の増加が見込まれる。

(134) フィンランド憲法第112条第1項。

(135) フィンランド憲法第111条第1項。

(136) 議会オンブズマン法第5条第2項。

いての暦年ごとの年次報告書を議会に提出する<sup>(137)</sup>。

#### 4 法務監察長官と議会オンブズマンの関係

スウェーデンと同様に、合法性の監視業務において、長官と議会オンブズマンの業務は重複しており、調整が行われているが、フィンランドの場合、その権限分配を法律で定めることにより、重複の解決が図られているという特色がある<sup>(138)</sup>。

政府又は大統領の監視については、法律上規定はないものの、議会オンブズマンは原則として会議への出席権を行使せず、専ら長官が監視を行い、法的な助言を行うこととされている。

他方、一定の分野に関する案件は、専ら議会オンブズマンが処理することとされている。すなわち、①防衛省、軍、国境警備隊、平和維持部隊及び軍事裁判手続に関する事案、②法律で規定されている逮捕、勾留及び渡航禁止並びに監禁その他の自由の剥奪に関する事案、③刑務所その他の強制隔離施設に関する事案は、長官に対して不服が申し立てられた場合であっても、議会オンブズマンに送付される<sup>(139)</sup>。受刑者その他の拘束されている者からの申立てについても、同様である。このような閉ざされた施設に拘束されている者の権利の保護は、議会オンブズマンの重要な職務であると考えられている。

以上のような権限分配は、今のところよく機能していると評価されているが、業務の重複を最大限に回避するためには、両者の連携や一定の裁量、合法性の監視についての調和のとれた政策が不可欠であるとされている<sup>(140)</sup>。また、多くの行政機関が財政上の理由などにより廃止・改組される中であって、長官と議会オンブズマンを統合しようとするような動きは見られないと言われている<sup>(141)</sup>。

2009年において、60件の事案が長官に送付され、逆に31件が議会オンブズマンに送付された。

なお、両者は相互に監視対象外とされているため、長官の下した判断に対して議会オンブズマンに申立てを行うことも、その逆を行うこともできない<sup>(142)</sup>。

#### 5 現代における役割

##### (1) 訴追から勧告へ

フィンランドにおける長官及び議会オンブズマンの行政監視における役割のうち、公務員を訴追する役割はスウェーデンと同様に薄れており<sup>(143)</sup>、注意喚起や勧告といったソフトな手段を用いて、行政の慣行を良いものにしていくという役割が重要になっている。

##### (2) 行政事務の民間委託と監視範囲

近年の新たな課題として、フィンランドに

(137) フィンランド憲法第109条第2項。

(138) フィンランド憲法第110条第2項及び政府法務監察長官と議会オンブズマンとの業務分担に関する法律 (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta)。あくまで権限行使の範囲を分担するだけであり、元々憲法上付与されている権限が失われるわけではない。

(139) ただし、政府又は大統領の監視に関する事案については、たとえ防衛省に関する事案であっても、議会オンブズマンに送付せず、長官が処理するとされる。

(140) Riitta-Leena Paunio, "Objectives and challenges: 90 years of the Ombudsman's oversight of legality," *Parliamentary Ombudsman 90 years*, 2010, p.9. フィンランド議会オンブズマンホームページ <<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=kh04110163106273&cmd=download>>

(141) 平成23年2月28日実施のインタビュー (注(129)) における Jorma Kuopus 首席法律顧問の発言。

(142) "Frequently asked questions" フィンランド議会オンブズマンホームページ <<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/faq.htm>>

(143) 山内幸雄「フィンランドのオムブズマン研究序説—ダブル・コントロール方式を中心として」『比較法政』16号、1980、p.286。



においては、諸外国と同様に新公共経営（New Public Management）の流れを受け、行政事務の民間委託が進められてきているところ<sup>(144)</sup>、長官及び議会オンブズマンの監視は、公共の業務を行う限りにおいて全ての者に及ぶとされている<sup>(145)</sup>ため、不服申立ての対象となった業務が監視範囲内に入っているかどうかを確定するために、公共の業務であるか否かを判断する必要が生じている。

同じ行為主体であっても、業務ごとに監視範囲か否かの判断が分かれることがあり得る。判断は先例がない限り個別の事例ごとに行われるが、当該業務の規制の態様、公的部門と当該業務との人的・物的な結び付き、私人にとっての当該業務の重要性などを総合的に判断するとされている<sup>(146)</sup>。関係法律の改正に伴い、先例とは異なる判断が同一の業務について下されることもある<sup>(147)</sup>。

また、長官と議会オンブズマンとで、同一の業務に対し、異なる判断が下されることも、憲法上否定されていないと言われている<sup>(148)</sup>。

### III 日本への示唆

最後に、スウェーデン及びフィンランドにおける法務監察長官（以下「長官」という。）の行

政監視業務と、わが国の総務省行政評価局の業務比較を行う。同局の持つ行政相談機能は、わが国の政治的、社会的風土の中で発展してきた独自の行政苦情救済制度であるとされ、行政相談委員、行政苦情救済推進会議及び総務省が一体となってオンブズマン的な役割を果たしているとの評価を得ているとされる<sup>(149)</sup>。このため、ここでは行政評価局調査機能と行政相談機能を中心に比較を行う。

## 1 総務省行政評価局

### (1) 組織

行政評価局は、総務大臣を主任の大臣とする総務省に置かれ、局長は一般職の国家公務員である。また、平成23年度末定員において、本省に285人、全国に7つある管区行政評価局等の地方支分部局に1,037人の職員が配属されている<sup>(150)</sup>。

### (2) 監視の在り方

長官の行政監視が主として合法性の観点から行われているのに対し、行政評価局が行う行政評価局調査は、合規性及び適正性だけでなく、必要性、有効性及び効率性の観点からも行われている。行政評価局調査には、各府省のみでは評価し難い複数府省にまたがる政策を対象とす

(144) 公共行政事務は、事務の適切な遂行に必要であり、かつ、基本的権利、自由、法的救済その他の良好な管理に必要な手段が危険にさらされない場合には、法律により、公共機関以外の者に委託することができる（フィンランド憲法第124条）。

(145) 1991年に、このように監視範囲を広げる改正が行われた。

(146) Mikko Sarja, "Does it belong or doesn't it? : Observations on the ombudsman's powers," *op.cit.*<sup>(140)</sup>, pp.48-50. フィンランド議会オンブズマンホームページ <<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=yk04110163106294&cmd=download>>

(147) *ibid.*, pp.43-46.

(148) *ibid.*, p.50.

(149) 「行政苦情救済推進会議」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/kujyousuisin.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/kujyousuisin.html)> を参照。総務省行政評価局は、スウェーデン及びフィンランドの議会オンブズマンとともに、国際オンブズマン協会の正会員である。同協会のホームページ <<http://www.theioi.org/asia/japan/ministry-of-internal-affairs-communications>> を参照。また、フィンランド法務監察長官事務局によれば、同局も国際オンブズマン協会の会員である。

(150) ただし、平成23年6月時点では、このうち約650名は年金記録確認第三者委員会関係の事務に従事しているとされている。



る「政策評価<sup>(151)</sup>」と、各府省の業務の実施状況を対象とする「行政評価・監視<sup>(152)</sup>」がある。中期的な業務の基本的な方針を定めた行政評価等プログラムに基づいて行われ、全国規模で体系的・継続的に実態把握・分析を行う。<sup>(153)</sup>

この他、緊急・臨時の案件に対応するため機動調査推進室を始めとした機動的な体制をとるとともに、関係行政機関の動向、社会的な問題の発生状況、行政上の課題について、常時、情報を収集・分析・管理し、必要に応じて機動調査を実施する「常時監視活動」を展開することとされている<sup>(154)</sup>。

### (3) 国民からの苦情申立て

国民から、国の行政に関する苦情や意見・要望を受け付ける制度として、行政相談が行われている。窓口となっているのは、全国に置かれた管区行政評価局・行政評価事務所のほか、平成23年4月時点で全国に4,860人いる行政相談委員、主要都市に置かれた総合行政相談所等である。相談の方式は、口頭、電話、手紙、ファクシミリ、インターネット等である。

行政評価局は、各行政機関の業務に関する苦情の申出に対し、必要なあっせん<sup>(155)</sup>を行う。各行政機関はあっせんに応じる義務はあるが、あっせんの結果に法的拘束力はないと解されている<sup>(156)</sup>。なお、行政制度及び行政運営の基本

に係る苦情事案のうち、国民生活との関連が強く全国的な広がりを持つ事案については、あっせんに当たって、民間有識者で構成される行政苦情救済推進会議の意見を聴取することとされている。同会議はいわゆる懇談会等行政運営上の会合であり、法令上の根拠や権限を有しない。この他、同種・類似の苦情の発生が予想される事案については行政評価局調査を実施することもあるとされている。

行政相談委員は、各行政機関の業務に関する苦情の相談に応じ、助言を行うとともに、総務省又は関係行政機関に苦情の通知を行い、必要に応じて関係行政機関における処理結果を苦情の申出人に通知することとされている<sup>(157)</sup>。関係行政機関からの回答は、事実上得ているものであり、事案によっては、回答が長期間得られないケースも見られるとされる<sup>(158)</sup>。また、行政相談委員は、総務大臣に対し、業務の遂行を通じて得られた行政運営の改善に関する意見を述べるができる<sup>(159)</sup>。

平成21年度には、171,430件の行政相談が処理された。このうち、国の行政機関に関する苦情や要望陳情は18,349件である<sup>(160)</sup>。

### (4) 権限

行政評価局調査に関する権限は、長官と類似している。総務大臣は、行政評価局調査を行う

(151) 総務省が行う政策の評価については、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。）第4章に規定がある。

(152) 総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第18号。

(153) 総務省 前掲注(7), p.11.

(154) 総務省 前掲注(10), p.5.

(155) あっせんとは、苦情を自ら解決する行為ではなく、申出人と行政機関等との間に介在して、苦情の原因が除去され、苦情が自主的に解決されるよう促進する行為であると解されている（行政相談委員制度の在り方に関する研究会『行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書』（平成21年7月）p.42. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000029719.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000029719.pdf)>）。

(156) 同上

(157) 行政相談委員法（昭和41年法律第99号）第2条第1項。

(158) 行政相談委員制度の在り方に関する研究会 前掲注(155), p.33.

(159) 行政相談委員法第4条。

(160) 「平成21年度行政相談実績」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html)>

ため必要な範囲において、各行政機関の長に対し資料の提出及び説明を求め、又は各行政機関の業務について実地に調査することができる。また、必要があると認めるときは、各行政機関の長に対して勧告することができる。勧告をしたときは、当該行政機関の長に対し、その勧告に基づいて採った措置について報告を求めることができる<sup>(161)</sup>。このような勧告に対するフォローアップは、原則として勧告ごとに2度行われているとされる<sup>(162)</sup>。基本的に勧告の内容は受け入れられているとされるが、相手が受け取れる範囲の勧告しかしていないのではないかと指摘もある。この点について行政評価局は、権限の問題というよりも自分たちの調査の質の問題であるとしている<sup>(163)</sup>。

#### (5) 結果の公表

行政評価局調査の結果は、総務省のウェブサイト上で速やかに公表されている<sup>(164)</sup>。また、政府は、政策の評価について実施状況及びその結果の政策への反映状況に関する報告書を毎年作成し、国会に報告するとともに公表しなくてはならない<sup>(165)</sup>。

## 2 法務監察長官との比較

### (1) 独立性

行政評価局は行政機関であり、行政相談委員も総務大臣が委嘱するものであるため、国民か

ら見て独立性・中立性が確保されているとはいえないという指摘がある<sup>(166)</sup>。長官が行政内部にあって独立性を確保しているのは、任期の定めがなく、身分が保障されていることが理由の一つであるとされるが、行政評価局長は一般職の国家公務員であり、自分の意思とはかわりなく任命権者である総務大臣により転任させられ得る。

### (2) 国民からの不服申立てと権限を伴う調査の連携

長官は、公衆から申し立てられた事案について、既に述べた権限を伴う調査を行い、その結果が公衆に伝えられる。これに対し、行政評価局の実施する行政相談制度では、国民からの苦情申立てがあると、行政機関に対して事案のあっせん又は通知が行われるが、権限を伴う行政評価局調査が必ず実施されるわけではない。また、行政評価局調査のテーマを定める行政評価等プログラムは、国民からの調査テーマ公募も行われているが、内閣における重要課題を踏まえ、政務三役を中心としたオープンな議論を経て策定されるとしている<sup>(167)</sup>。

おわりに

今後、総務省行政評価局の行政評価機能に関する中期的な課題の検討に当たっては、限られ

(161) 総務省設置法第6条第1項、第2項及び第6項並びに政策評価法第15条第1項並びに第17条第1項及び第2項。

(162) 総務省 前掲注(7), p.11.

(163) 第1回行政評価機能強化検討会議事録 平成22年2月17日 p.12. 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000058016.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000058016.pdf)> を参照。なお、行政評価局の前身である総務庁行政監察局が行っていた行政監察(現在の「行政評価・監視」に相当するとされる。真淵勝『行政学』有斐閣, 2009, p.280. を参照。)に対する指摘として、佐藤克廣「政策評価の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会, 1991, p.255. を参照。

(164) 「政策評価」については、評価結果や勧告内容の公表が義務付けられている(政策評価法第16条第2項及び第17条第1項)。

(165) 政策評価法第19条。

(166) 岩井義和「第5章 信頼・透明性確保の一方策としての行政相談(苦情・救済)制度の課題」総務省大臣官房企画課『行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究報告書(平成20年度)』(行政管理研究)2009.12, p.160.

(167) 総務省 前掲注(10), pp.4-5; 「行政評価等プログラム」総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/kyotsu\\_n/gyouseihyouka\\_pg.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/kyotsu_n/gyouseihyouka_pg.html)> 参照。

た資源の下で、既存の機能をいかしつつ、いかにして国民に信頼される質の高い行政を実現するか、という観点を踏まえた議論が望まれる。この点、今回紹介した北欧の行政監視制度においては、国民の申立てに基づく調査を行うことが、国民からの信頼の基礎となっているように思われる。他国で機能している制度をそのまま移植すればどこの国でも同様に機能するわけで

はなく、国の規模や文化、伝統等により、どのような制度がふさわしいのかは異なってくるとの指摘もあるが<sup>(168)</sup>、これらの北欧の制度は、わが国の制度を検討するに当たり一定の参考にはなるであろう。

(おおさこ たけし)

---

(168) 平成 23 年 3 月 8 日実施のインタビュー（注(76)）における Charlotte De Geer Fällman 氏の発言。