

イギリスのオムブズマン（議会コミッショナー）制 の現状と問題点

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2018-05-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/19326

イギリスのオムブズマン(議会コミッショナー)制の 現状と問題点

吉 田 善 明

はじめに

- 一 議会コミッショナー法の制定過程
 - 二 議会コミッショナーの内容
 - 三 議会コミッショナーの機能と問題点
- まとめ——方向と課題

はじめに

議会は政府・行政が行なう政策とその運用に対し、十分な監視と統制を行なわなければならない。イギリスでは、制度として、大臣責任制の原理が確立し、議会による行政へのチェックの道が保障されている（質問権、国政調査権など）。しかし、それにもかかわらず、今日における行政の能率化にむけた行政改革および行政機能の拡大は、官僚国家化ないし行政国家化の現象を生み国民の権利を侵害する可能性をより大きいものにしていくといわなければならない。もとより、行政によって国民の権利侵害が違法に行なわれれば、通常裁判所に訴訟をおこし、あるいは行政手続による審判を求めて、個人の権利利益を救済する道が保障されていることはいうまでもない。しかし、行政上の訴訟や審判を扱う制度は、国によってそれぞれ異なった形式をとっているとはいえず、大筋としては、苦情の申立をして、訴の利益がないなどとして審理の対象に該当しないと救済されないので終わることがある。また、行政機関によって行政法上の不適法または不適正な執行が行なわれていても、市民は争訟に持ちこむことなく泣き寝入りしてしまう場合も多い。

このような行政機関による行政法上の不適法な、かつ不適正な執行を是正し、争訟制度の対象とならない苦情事項を調査、解決していくことが、行政に対する監視と統制を強めると同時に、国民の権利をまもるための措置として重要視され、論議されてきた。これが国民の権利を救済し、行政統制を進める機関として登場したオムブズマン（Ombudsman）である。このオムブズマンは、まず、スウェーデンで生れ、現在、デンマーク、フィンランドなど北歐諸国をはじめ西欧諸国（イギリス、西ドイツなど）で実施されているが、それぞれの国におけるオムブズマンは、憲法

構造(権力機構)上における地位(任免も含めて)、対象領域(管轄)、権限、結果報告の方法などをみるときそれぞれ特色ある制度となっている。したがって、これらを類型化することはなかなか困難であるが、諸外国のオムブズマン制度の現実の機能を基軸とし、一般的な型で類型化してみると、一応つぎの四つにまとめることができよう⁽³⁾。第一の類型は、議会的行政統制の補充的意味をもつオムブズマン制度である。これは本稿で論ずるイギリスのオムブズマン(議会コミッショナー)であり、そのねらいは議会による政治行政統制の面にある。第二の類型は、裁判所行政統制の補充策としてのオムブズマン制度である。この類型として、一九七三年に実施されたフランスのオムブズマン制度(Mediatour)をあげることができよう。フランスの場合、苦情の申立ては、議員を通してなすと定めたメディアトール法の規定からみると、一見、イギリスの制度と類似しているように思われるが、官僚制に対する統制を行政裁判によって行なおうとしている点で異なる。つまり、国民の権利を擁護する裁判所行政統制の補充的側面を重視し維持していかうとする型である⁽⁵⁾。そして第三の類型は、簡易な行政救済制度としてのオムブズマン制度である。この第三の類型は今日の主流を占めているといえよう。このオムブズマン制度は、スエーデンをはじめ北欧諸国で採用されている。これらの諸国におけるオムブズマンの事案の処理方法は一般的には、「直接的で、インフォーマルで、迅速かつ廉価」であり、その方向は、行政機関が損害賠償を支払うべきであるといった形で勧められている。その点で、この制度は簡易的行政救済制度として考えられている。本稿で検討するイギリスのオムブズマン(議会コミッショナー)も、前述したように、議会的統制を重視しているものの、むしろ設置段階ではこの簡易的行政救済制度に重点をおいていたように思われる。

そして第四の類型化としては、行政内的統制としての制度である。スエーデン型がオムブズマンの源流であるとしてみれば、オムブズマンの類型として考えることそれ自体疑問を投げられようが、行政統制という点を重視すれば、

一つの類型化として構成することも可能である。アメリカ、わが国の行政内の統制がこの範疇にはいる。

わが国では、一九六〇年に行政管理庁設置法の一部を改正し、行政管理庁（行政監察局）が各行政機関の業務、公共企業体、公団などの業務、国の委任または補助にかかわる業務に対して、「必要なあつせんを行う」という規定が設けられ、それにもとづいて行政苦情についての必要なあつせんをする道が開かれている。⁽⁶⁾しかし、いままでのところ行政相談件数の増加に伴って、行政管理庁内部の処理体制も整備されてきているが、いまだ十分な成果をあげているとはいえない。

小稿は、北欧諸国で発達してきたオムブズマンの思想を継受しながら、イギリス憲法体制のもとで確立し実施されているイギリスのオムブズマン制（イギリスでは議会コミッショナー〈Parliamentary Commissioner〉と呼んでいる）ので以下この言葉を用いる⁽⁷⁾の内容と機能の実態を検討して問題点と課題を指摘していきたい。このことは、わが国において今後論議を呼ぶだろうところのオムブズマン制の素材になると思われるからである。

— 法 律 論 叢 —

- (1) 本稿でいう「行政」とは、広義に解し、政治、行政、つまり政治的執行部（内閣）とそのもとにある行政部門（官僚制）の総体を意味している。
- (2) オムブズマン制度の沿革については、Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others*, (1966), pp. 194—239. その他、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』八二巻二号、一九六八年)、小島武司・外間寛編「オムブズマン制度の比較研究」(一九七九年)、岡野加穂留「オンブツマンの制度」(『政治風土論』所収二七五頁以下)など。
- (3) この類型化を三類型にわけ説明している論文として、渡辺栄文「オムブズマン論序説(Ⅰ)」都市問題六六巻三号七七頁以下。また、本稿とやや観点を異にするが、四類型として、小島・外間編、前掲、二四三頁、
- (4) フランスのメディアートル (Médiateur) 法によれば、イギリスの議会コミッショナーと同じく苦情の申立ては議会（上下）の議員を通してなされ、個人が直接に申立をすることはできないが、その管轄権は非常に広い。また、メディアートルは、イギリスの議会コミッショナーのようにシヴリアンではなく政治家出身がなっている。スタッフは六〇名位である。

(Rudolf Klein, Ombudsman into Médiateur, Political Quarterly Vol. 47, 1976, p. 93)。

(5) Rudolf Klein, *Ibid.*, p. 94

(6) 小島武司・外間寛編「オムブズマン制度の比較研究」二一九頁以下、山本正太郎「英国行政法の研究」一三八頁

(7) このイギリス制度の内容を紹介した邦文のものとしては、たとえば、川野秀之「イギリスにおける議会コミッショナー制度の成立過程」『政治学研究』第二号(一九七二年一〇月)二三頁以下、渡辺栄文「オンブズマン論序説(1)(2)(3)」都市問題六卷三、四、五号、元山健「イギリスのオンブズマン(国会コミッショナー)思想」『早大大学院研論集』一四号、八木保夫「イギリスの国会コミッショナー(オンブズマン)制度の問題点とその克服」『早大大学院法研論集』一四号、真砂泰輔「ワイヤットレポートについて」熊本法学三号、平松毅、堀久美子「各国オムブズマン制度の現状と動向(イギリス)」季刊行政管理研究(一九七九、九、No. 7)七五頁以下、小島武司・外間寛編「前掲」八〇頁以下。

一 議会コミッショナー法の制定過程

イギリスの行政に対する国民監視制の発展は、議会コミッショナー制の確立にあつたといわれる。イギリス・オムブズマン制は、事案の付託経路としては、スエーデン⁽¹⁾型のオムブズマンではなく、デンマーク型のそれに類似⁽²⁾している。しかし、イギリス・オムブズマン(議会コミッショナー)は、それらの諸国と比べてかなりユニークな面をもっているといわれている⁽³⁾。イギリスでは、一九六七年に、議会コミッショナー法(The Parliamentary Commissioner Act 1967)を制定し、それ以来、議会コミッショナーが市民の苦情を受け活動を開始している⁽⁴⁾。

議会コミッショナーに対する最初の提案は、ジャステイス(Justice)という団体が、この問題に積極的に取り組む姿勢を示したことに始まる。これはワイヤットを委員長とする「組織に関する委員会」(一般的には「ワイヤット委員会」と呼んでいる)として知られている⁽⁵⁾。その結果は一九六一年一月に「市民と行政——苦情の救済」The Citizen

and the Administration, the Redress of Grievances) に関するワイアット報告書として提案された。このワイヤット報告はイギリスの議会コミッショナーの設置に大きな影響力をおよぼし、イギリス型オムブズマン制度の輪郭を示している。

ワイアット委員会は、当時、与党であつたマクミラン政府の抵抗が予想されていたので、非常に用心深い報告書を作成した。その報告書は、市民と行政との関係についての行政上の自由裁量権と公務員の誤まつた行為により不当な行政 (Maladministration) とで構成されている。すなわち、前者は、特別な行政審判所 (Special Tribunal) に配分され得ない各種の裁量処分に対する上訴を処理する一般上訴行政審判所 (General Appeal Tribunal) の設置を主張している。これは行政機関の裁量処分に関して、公正な裁決をなし得るといふ観点からの行政審判所の設置であり、その設置によってこそ個人の利益が救済されるというのである。

後者は、本稿の課題である不当行政に関する議会行政監察委員制度 (an Ombudsman or Parliamentary Commissioner) の採用を勧告している。すなわち、ここでは、イギリスのオムブズマン (議会コミッショナー) が国王の特許状 (Letters Patent) によって任命され、庶民院、貴族院の解任請求によって罷免されるとする。これは議会コミッショナーの行政機関からの独立と苦情処理人、つまり議会コミッショナーの調査の客観性と公正さを保障しようとするものである。議会コミッショナーは、調査に際し、通常の場合は、行政機関内で討議した内部の議事録や文書を見ることは許されないが、行政機関の内外からの通信文や警察報告書のごとき公務員から受理した報告書を見ることは許されている。ただし、行政機関内部の議事録の提出、決定権は最終的に議会が有するとしている。また、苦情処理の申立について、とくに試験期間中は、議会各院からの紹介に基づいてのみ行なわれるべきであるとする。⁽⁶⁾

議会コミッショナーが行政調査にはいるとき、大臣は、不当に干渉しない慣例を確立することが期待されるとしな

からも、他方で、各大臣は調査についての拒否権を有している。もし、議会コミッショナーが大臣の許可を得ることなく、行政各省に立入れることになれば、行政機関の効率性が害されることになるという理由からである。

また、報告書では議会コミッショナーの権限について非常に限定的な提案をしている。その権限は、行政機関が、不当な行政(Maladministration)、すなわち、行政行為の適正基準にしたがわずに、その職務の遂行を行なった場合の事案を調査することである。たとえば、公務員が非能率、過失、錯誤によって市民に損害を与えた場合であるとか、入札の場合に正当な理由もなしにある者よりも他の者に優先権を示した場合などがこれに該当する。

マクミラン政府は、このようなワイアット報告が発表されると、この報告書をつぎのような理由で拒否した。すなわち、政府によれば、オムブズマンは「議会に対する大臣責任制の原則」と矛盾し、また、「世論の仕事(Public Business)の増進的かつ能率的な措置を妨げることになる」と主張する。そしてさらに、世論は議会のメンバーに近づいて苦情の申立をし、市民の権利侵害に対する救済を訴え、いつでも、その救済をはかれる道があるとのべ、この設置の必要性を拒否した。⁽⁸⁾

これに対し、当時、野党であったウイルソン労働党党首は、一九六四年一月選挙のキャンペーンでの公約として議会コミッショナーの設置を提唱しかなりの熱心さを示した。間もなく、選挙に勝利し一年ぶりで与党になった労働党は、一九六五年一〇月に政府白書(The Parliamentary Commissioner for Administration, Cmnd. 2767)を発表し、政府のオムブズマンの態度を明らかにした。

この白書は、オムブズマンについてこうのべている。市民の権利はすでに多くの方法において保障されている。たとえば、行政機関の決定に対し、市民は行政審判所に訴える権利もあるし、裁判所に救済を求めることもできる。しかし、「これらの諸方策をもってしても、一市民が行政機関による誤った行政の結果、不正を蒙っていると感じたケ

ースなどを網羅しているわけではない」。したがって、これらを救済するための制度としてオムブズマン（議会コミッショナー）を設ける必要がある。しかし、行政機関の不当な行政から市民の権利をまもるといっても、議会コミッショナーは、庶民院議員の要求によってのみ申立を受け、苦情の申立事案を処理するのであるが、このことは議会の権限はもとより議員の権限までも侵すものではない。つまり、議会コミッショナーは、イギリスにおいてすでに確立している憲法構造上の内容（大臣責任制）などを変更するものではなく、むしろ議会を補充し市民の救済手段を拡大発展させようとするものである、と。

この政府白書は、ワイアット報告書を基調としている点で、大筋としては、内容の要約であるとみてよいであろう。したがって、学界では、政府白書に対する批判というよりも、ワイアット報告書の賛否を通じて議会コミッショナー制が争われていた。⁽⁹⁾

まず、この報告書を高く評価し、ほぼ全面的に支持する論者としては、W・サウエア（W. Sawyer）、H・W・R・ウエイド（H. W. R. Wade）、⁽⁹⁾ さらにはS・A・de スミス（S. A. de Smith）などがあげられる。かれらは、オムブズマンの設置について現代の行政権に対する議会統制の必要性を承認し、また、現代行政それ自身が機能障害に陥っているといった実情からそれらに対する苦情を処理する制度として、その存在を承認する。この点で、この制度はイギリスの伝統と調和し、設置することが容易なのである。⁽¹⁰⁾

この議会コミッショナー制に反対する代表的な論者としては、J・D・B・ミッチェル（J. D. B. Mitchell）があげられよう。かれは議会コミッショナーの権限を拡大していくと、大臣責任制の原理および大臣による答弁との調整が困難となる。また、もし、法の欠陥により問題が生じた場合は、裁判所（行政裁判所）によってのみつぐなうべきである。したがって、この議会コミッショナーの権限を認め動きだすと、裁判所の活動領域を狭めることになる。とす

ると、議会コミッショナーの権限を拡大するよりも、裁判所に多くの権限を与えて問題を解決していくべきである⁽¹¹⁾とのべている。

そのほか、報告書および政府白書と基調を同じくしながらも、若干の論点をあげ、その論点を批判した上で了解する見解がある。すなわち、I・M・ペダーセン(I. M. Pedersen)の見解がそれである⁽¹²⁾。かれは第一に、議会コミッショナーが行政各部署の記録に対する調査権を十分に行使できない状態のもとで調査の保障があるといえるか、第二に、イギリスでは、議員を通してのみ苦情の申立をなしうるとしているが、議会コミッショナーに苦情が提出された場合における苦情申立人の地位がどのようなものとして保障されているのか明確ではない。そして第三に、議会コミッショナーの地位、権限からみて、議会コミッショナーの調査権の行使に対し、大臣は拒否権を行使することを認めているが、これでよいのか、といった問題などを提起している。そして、これらの問題点の是正を求めながらも、けつか的にその設置を承認している。

このような報告書、政府白書をめぐって、政党内で、あるいは世論の間での意見が対立していたが、けつきよく、翌一九六六年に議会コミッショナー法案としてまとめられ、議会で提案された。しかし、議会はその法案の提出後、総選挙に入ったためその法案はわずか二週間で流産となった。そして総選挙後、再度、新しい議会のもとで提案され、六六年三月二日、議会コミッショナー法として成立した。この法は前述したワイアット委員会の報告書を継承しながら、若干の修正を受けている⁽¹³⁾。その内容の詳細については次項でのべるが、ここでは報告書との相違および特徴について若干のべておこう。

第一に、ワイアット報告書では、議会コミッショナーが苦情の申立を受理し、その結果についての報告は議会および関係大臣に対してなさなければならぬとしていた。しかし、議会コミッショナー法のもとでは、右の報告を前提

としながらも行政各大臣はそれを報告させない措置をとることができるとしている。だが、行政各大臣によるこの権限は、一九六七年から七三年までに実際は一度しか行使されていない。

第二に、ワイアット委員会の報告書では、議会コミッショナーによる調査権の行使に対する拒否権を行政の各大臣に認めようとした。しかし、議会コミッショナー法のもとでは、議会コミッショナーによる調査権の行使に際して、大臣の拒否権は否定された。また、それと同時に議会コミッショナーへの苦情の申立は、庶民院議員のみ認め、貴族院議員を通して行なうことを否定した。貴族院議員の付託経路を認めなかったのは、議会コミッショナーが世論からの苦情の申立に対する二つの院の競争的なチャンネルを維持するというよりも、むしろ議会を補充するという役割を意図したことの結果であつた。⁽¹⁴⁾

第三に、議会コミッショナーが不当行政についての苦情の申立を調査することに限界があるというワイアット委員会の警告的な提案があつたが、それは継承され、議会コミッショナー法によつて具体化された。すなわち、法五条で、議会コミッショナーは、不当な行政が行われた結果、不正 (injustice) を蒙つたとするものの申立により議員を通して提出された文書による苦情の申立を調査しうる、と規定する。

また法一二条では、政府および行政各機関がその裁量権を行使し、不当な行政でないと言われた決定については、議会コミッショナーは審査することができないと定める。この規定については改正すべきであるという論議がおこつた。ワイアット報告書でもデンマークの慣行にしたがうべきことを主張していた。すなわち、デンマークのオムブズマンは、不当な行政に含まれない裁量に対しても苦情の申立を決定することができることになっている。イギリスの議会コミッショナーにも、同じような権限が認められるべきであると主張したが、けつきよく明確にされなかつた。⁽¹⁵⁾ なおイギリスに影響をおよぼしたニュージーランドのオムブズマンは、一九六二年法によつて不合理な (unreasonable)、

不正な (unjust)、不適切な (improperly) 差別である行政上の決定についても調査、報告する権限が与えられていた。とすると、議会コミッショナー法一二条は、それらの国、とくにニュージランドの影響を受けて十分な論議のもとにおかれたはずであるが、けっ的には論議もなく制定されている。⁽¹⁹⁾

- (1) スエーデンの Ombudsman は、一八〇九年憲法上創設されたが、一九七四年憲法 (Regeringsform) にも引継れ、憲法その他の法令、通達等の遵守の状況ならびに行政事務が適正に遂行されているかを否かを監視し、また、その事務局自らが国民から受理した苦情を調査し、公務員に過誤があれば、その過誤を指摘して、公式または非公式にこれを是正することができる (政体法第二章第六条) と定める。なお、くわしくは、Walter Gellhorn, Ombudsmen and Others, (1966), pp. 194-255
- (2) デンマークのオムブズマンは、「一九五三年の改正憲法によって設けられ、同五年から活動をはじめている」。「国家の文武の行政を管理するための国会議員以外の一人または二人の者の国会による任命については、制定法によってこれを定める (憲法五五条)」とし、その憲法を受けて、同五四年六月に行政監察長官法 (The Ombudsman Act) が、そして一九五六年三月に同細則が制定されていた (山本正太郎「前掲」一三九頁)。そのほか、W. Gellhorn, *Ibid.*, pp. 5-47

(3) Frank Stacey, British Government, (1975) p. 182; Lord Lloyd, The Parliamentary Commissioner, Current Legal Problems 1968, pp. 53-74

- (4) イギリスの議会コミッショナーの制定過程を詳細に検討したものととして、Frank Stacey, The British Ombudsman, (1971)
- (5) Frank Stacey, British Government, (1975), p. 183, Donard C. Rowat ed., The Ombudsman, (1965) pp. 174-184.
- F・スタセイ(宇都宮・砂田共訳)「オムブズマンの制度と機能」一八二頁、邦文のものとして、真砂泰輔「ワイマット・レポートについて」熊本法学第三号を参照

オムブズマンの本格的な調査の上に、イギリス議会コミッショナーの提唱をしたのが、このジステスという団体であるが、イギリス会計監査制のアナロジーとして一般行政監察制を提唱したのは F・H・ロウンであるといわれる。F・H・ロウンは、一般行政監察を行なう行政監察官 (An Inspector-General of Administration) 制を会計検査院長と同じ条件で設け、不当行政 (Maladministration) についての苦情の申立を調査し、その調査に満足できない場合は、庶民院委員会に報告するか、あるいは裁量によって訴訟をおこす権限が与えられるべきであった。そして、もしこれが認められれば、(i) 訴訟の濫用を抑制し、(ii) 行政の秘密主義の解決に役立つし、(iii) 議員の負担が軽減される。(iv) 部省の審問や審問裁判所への

- み頼る必要がなくなることなどをあげている (Frank Stacey, *British Ombudsman* (1971), p. 7 および元山健「イギリスのオンブズマン(国会コミッショナー)思想」早大大学院法研論集一四号一八〇頁)
- (6) しかし、報告書では、市民からの直接の苦情の申立の採用についても検討すべきであると入付言√でのべていた。ところが、一九六七年法の段階では、この規定を削除して恒久的なものとした。
- (7) S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, (1974), p. 628. F・スタセイ(宇都宮、砂田共訳)前掲一八五頁
- (8) F. Stacey, *Ibid.*, p. 183, なお、このオムブスマンの導入に反対するもの理由としては、(i)大臣責任の原則と相入れないこと、(ii)ニュージーランドの如き小国にはふさわしいがイギリスでは大国すぎる、(iii)議会コミッショナーは議員の伝統的、政治的貴重な機能を奪う。(iv)不当行政による不平を裁判所で救済することをさせなくすることは問題である、(v)公務員への影響は、致命的なものとなること、さらに、(vi)審判所審議会等の権限を拡充して行なう方がオムブズマンを設けて行なうよりよい解決策となる(元山・前掲一八三頁—一八四頁)。
- (9) 学界における諸学の見解については、真砂泰輔「前掲」三四頁以下に詳しい。
- (10) 真砂泰輔「前掲」三四頁
- (11) J.D.B. Mitchell, *Constitutional Law*, (1964), p. 271
- (12) I.M. Pedersen, *The Parliamentary Commissioner A Danish View*, (1962), pp. 15—23 および真砂泰輔「前掲」三六頁
- (13) F. Stacey, *Ibid.*, p. 183
- (14) F・スタセイは、貴族院のチャンネルを通すことに反対したのは労働党の中に多くいたとのべている。その要因は議会コミッショナーの役割を議会の補完作用としたことにあった、といわれている (F. Stacey, *Ibid.*, p. 185)
- (15) たとえば、議会コミッショナーを設けるための委員会がガーデナ卿に提出したメモにつきることがかかっている。すなわち、イギリスではニュージーランドの例にならうべきである。そして、議会コミッショナーをして、政府部門による不合理な決定についての報告を付与する権限を議会コミッショナーに与えるべきであるとされた。
- (16) F. Stacey, *Ibid.*, p. 185

二 議会コミッショナーの内容

(一) ところで、議会コミッショナー法一条二項によれば、国王が議会コミッショナーを特許状(Letters Patent)によつて任命すると定める。しかし、実際は政府(首相)によつて指名されている⁽¹⁾。したがつて、スエーデンのオムブズマンのように議会議員の選任によるのとは異なる。議会コミッショナーとなるためには特別な資格要件はないが、庶民院議員および北アイルランドの上・下両院議員との兼職は禁止されている(法一条四項)。また、議会コミッショナーは、イギリス高等法院判事(High Court Judge)と同じく、罪過なき限り(during good behaviour)六五歳に達するまでの在職年限が保障され、相当額の報酬を受けている。その地位は会計検査院長(Comptroller and Auditor-General)と類似している。

イギリスの初代コミッショナーは、E・コムプトン(Edmond Compton)である。かれは、一九六五年八月四日、当時のウイルソン首相によつて指名された。しかし、実際の業務の活動は六七年三月三一日からはじめている。かれの出身は会計検査院である。二代目の議会コミッショナーはA・マレーである。かれは社会保障省の第二事務官であった。そして現在は三代目でI・ピュー(I.V. Pugh)である。ピューは、環境省の第二事務次官の出身であった。いずれも法律家出身ではない。議会コミッショナーは、行政審判所審議会(Council on Tribunals)および同審判所のスコットランド小委員会(Scottish Committee of Council on Tribunals)の委員を兼ねなければならないことになつている(法一条五項)。

議会コミッショナーは独任である。副議会コミッショナーは一名である。現在補助職員数は約五五名であり、過去

に、若干の法的訓練を受けた約四人ないし五人の例外を除いて法律家はいない。法律家が少ないのは非法律的行政事務をあつかうのであるから法律家でなくてもよいといった考え方にもとづいている⁽²⁾。したがって、もし、法律的助言者が必要な場合は、大蔵省所属事務弁護士(The Treasury Solicitor)あるいはまた、女王の法務官(Law Officer of the Crown)に依頼し助言を求める。

(二) イギリスでは、前述したように、市民が議会コミッショナーに対し、直接に、苦情を申立ることはできず⁽³⁾、庶民院議員を通して苦情を申立ることになっている(五条一項)。その苦情の申立は、裁判所や行政審判所によって救済されなかった行政上の苦情の救済にある(五条一項)。議員が市民からの右の苦情の申立を受理しても、議会コミッショナーに付託するか否かについては自由である。つまり、たとえ、それが議会コミッショナーの管轄に属するものであつたと思つても議員は付託しなくてもよい。通常、苦情の申立は、選挙区選出の議員をはじめ他の選挙区選出議員に依頼して行なつている。したがつて、たてまえとしては、選挙区の議員に苦情の処理を依頼すればよいのであるが、苦情申立人と議員とが同一政党でない場合は、苦情の処理を依頼するのに勇気を要することになる。この場合、他の選挙区の同一派議員に苦情の申立を行なえばよいことになる。

また、苦情の申立は、個人に限らず法人もできる。ただし、(1)地方公共団体、公共企業体、政府に関する特殊法人は、苦情の申立てをすることができない(六条一項)。苦情申立人は、本人が行なうのが原則であるが(六条二項)、申立人が死亡したり、自分で申立てができないときは、遺言執行人(His personal representation)、家族の一員、その他苦情申立人の代表をするに適した者が苦情の申立をすることができ(六条二項)。また、苦情申立人は、外国人であつてもよいが、イギリスに居住し、滞在する間になされた事項に関するものでなければならぬ(六条四項)。

苦情の申立期間は、苦情を知つた日から一年以内に、庶民院議員に対してなさなければならぬ⁽⁴⁾。費用は無料であ

る。議会コミッショナーとしての調査の開始については自由である(五条五項)。

(三) 議会コミッショナーの権限は非常に弱く、調査権が中心となる。したがって、調査の結果については、公表権、訴追権も認められず、また調査の結果にもとづいて、行政行為を命令したり、変更したり、取消したりする権限はない(七条四項)。この点については、デンマークやニュージーランドとも同様である。しかし、議会コミッショナーは、調査の目的で、関係各省、行政機関の大臣、公務員等から必要と認める情報を提供させ、文書を提出させることができる(法八条一項)。また、文書の提出、情報の提供に関して、議会コミッショナーは宣誓の執行および証人の出頭喚問を求めることができる(八条二項)。公務員は議会コミッショナーに対して開示した報告書の内容については、守秘義務の責任は問われない(一〇条五項)。ただし、議会コミッショナーは、閣議、閣僚審議会の審議過程に関する問題についての情報の提供、質問への回答を強制することはできない(八条四項)。

また、議会コミッショナーは、調査の過程で苦情を申立てられた事項についての関係行政機関の主任官(the Principal Officer)などに意見をのべさせる機会を与えなければならない(七条一項)。調査は秘密裡に行なわなければならない(七条二項)。

議会コミッショナーは、調査の結果についてつぎの三か所への報告が必要となる。第一は、苦情の申立てをした議員(その場合、苦情を申立てた議員が議員でなくなっている場合は、委員が適切と考えるその議院の他の議員)に報告すること(五〇条一項)。したがって、直接、苦情の申立てをした者には報告をする必要はない。第二に、行政機関の主任官および苦情の申立書を受理したものに対して、調査の「結果報告書」を送付すること。そして第三は、議会に対する報告である。議会に対しての報告は、職務上、毎年、一般報告書(Annual Reports)という形で提出される(一〇条四項)。そのほか、適当と思料される場合に報告される報告書(一〇条四項)および不当行政として調査した結

果、不正を惹起したことで改善を勧告しているにもかかわらず、その不正がいまだ改められないか、あるいは今後も改められないであろうと思われる場合に、各院に対して提出される特別報告書 (Special Report) (一〇条三項) がある。なお、議会コミッショナーは、これらの監察 (調査) 結果の報告に際し、各眷毀損に関する法律の規定の適用は絶対受けない (一〇条五項)。また、議会コミッショナーおよび職員は、一定の場合を除き、秘密保持の義務を負っている。

これらの報告書が、庶民院特別委員会に提出されると、特別委員会⁽⁵⁾は、これらの報告書を審査する。特別委員会での審議は非公開である。しかし、その審議の結果については事件^{ケイヌ}の要約を摘示することになっている。なお、これらの調査報告については、後述するように、多くの改善策等が検討されている。

(四)、議会コミッショナー法では、議会コミッショナーの調査対象となる行政各機関をつぎのように列挙している。すなわち、それは、農業漁業省および食糧省、慈善委員会、人事委員会、英連邦関係省、王室財産庁、関税消費税庁、国防省、経済省、教育科学省、輸出信用保証局、外務省、厚生省、内務省、住宅および地方自治省、中央情報局、国税庁、労働省、土地委員会、土地登記庁、大法官省、枢密院事務局長、国債庁、海外開発省、郵政省、動力省、建設省、公文書庁、供託局、スコットランド登記庁、一般登記庁、スコットランド一般登記局共済組合、王立造幣局、スコットランド省、スコットランド統計局、社会保障省、社会問題調査局、印刷局、技術省、商務省、運輸省、大蔵省、法務庁、ウェルズ省などである。なお、これらの機関あるいはこれらの機関以外についても、枢密院令により追加、変更、削除をすることができるが、業務が国王のためになされていない団体や機関については追加することはできない (付則二)。通常裁判所や行政裁判所によってなされる救済を調査の対象からはずしたのは、当初において大量に苦情の申立が予想されたためである。

また、議会コミッショナー法は、右のような形で調査の対象となる機関を掲げている一方、(付則三)においては、議会コミッショナーの調査対象とならない事項について列挙している。すなわち、(a)外交に関する事項(一号)、(b)外交官の行使に関する事項(二号)、(c)自治領またはイギリスが管轄権を有する国外の政府の行政に関してなされた事項(三号)、(d)外国人犯人の引渡しに関する事項(四号)、(e)犯罪に関する事項(五号)、(f)訴訟手続に関する事項(六号)、(g)恩赦に関する事項(七号)、(h)保険医療に関する事項(八号)、(i)行政契約に関する事項(九号)、(j)人事行政に関する事項(一〇号)、(k)栄典に関する事項(一一号)である。

このような(付則三)でみられる議会コミッショナーの調査の対象外とされている事項そのものについては問題が多い。とくに問題となるものとして、国民保健役務(とくに医療役務)、地方行政、警察⁽⁶⁾および軍隊や文官勤務における人事問題等があげられる。これらの諸事項の排除については、議会コミッショナー法の制定当初から問題であるとする見解が多くみられた。それゆえに、議会コミッショナーの調査対象から除外されていた医療行政、地方行政はその後、特殊オムブズマン制度として設けられ、オムブズマンの対象となった。たとえば、現在、イギリスでは病院が中央政府によって管理され、国民保険役務の他の部門(一般開業役務等)が各種の地方機関のもとに置かれている。しかし、保健役務は全体の問題として扱わなければならないと考えられていたために、議会コミッショナーの対象から特別にはずされたといわれている。そして、間もなく保健役務についての再組織化がなされ、そのもとで国民医療行政コミッショナー(Health Service Commissioner)が設けられた。イギリスの医療サーヴィスは一九四六年の国営医療制度法(National Health Act)によって改革され、一九四八年に国営化されているが、医療サーヴィスに関する苦情申立の処理については苦情処理手続が不備のため国民の間に不満が示されていた。それゆえに、医療サーヴィスに対する苦情の申立が議会コミッショナーの調査対象(管轄)からはずされると、議会の内外からなお厳しい

批判が集中した。

庶民院特別委員会は、一九六八年、医療行政まで管轄権を拡大するように勧告した。保健大臣は、この勧告が示すように管轄権を拡大すべきか、あるいは、医療行政コミッションを設置して別個にあつかうかのいずれかを検討すべきであるとした。一九七二年保守党のヒース首相は、調査報告書を受理し、医療行政コミッションの設置を約束し、一九七二年のスコットランドの国営医療制度法(National Health Service, Scotland, 1972)および国営医療再編成法(National Health Service Reorganization Act, 1973)を制定し実施するにいたった。⁽⁷⁾これらの法律により現在、医療行政コミッションは、イングランド、ウェールズ、スコットランドの各地方ごとに一名ずつおかれている。イングランドおよびウェールズとスコットランドの医療コミッションの根拠法はそれぞれ異なっている。これは国営医療機構の相違からくるものであって、根本的な相違ではない。ここではイングランドおよびウェールズ地方が適用を受ける国営医療再編成法の内容を中心に簡単に紹介しておきたい。すなわち、イングランドおよびウェールズの医療行政コミッションは、議会コミッション同様、女王の勅許状によって任命され、定年は六五歳である。現在は議会コミッションが兼務している。まず、管轄権は、(i)医療当局による業務上の過失、(ii)当局の義務である医療業務の不提供、(iii)医療当局またはそれに代って行なわれた行為に影響を与えた不当行政(Maladministration)のいずれかによって「不正」もしくは「苦痛」を蒙ったとする苦情を調査する(法三四条三)。

医療行政コミッションへの苦情の申立は、議会コミッションとは異なり、直接に申立をすることができる。すなわち、被害を受けた本人が問題を認識した時点から一二カ月以内に、書面で医療行政コミッションに直接申立ることができることになっている。⁽⁸⁾

また、地方行政に関する調査については、中央政府の一般的な監督に服するものではないという理解から、議会コ

コミッショナーの管轄外とした。しかし、地方当局の活動によって住民に対し不当な行政が行なわれたとき、住民による苦情の申立およびその処理機関が必要となる。これについて、一九六九年のジャステイス・レポートは地方苦情申立ての手続、その対象領域および適当な人員を有する地方行政コミッショナー(Commissioners for Local Administration)の早期実現を勧告した。この設置に対し、自治体では反対意見も出されたが、一九七四年の地方政府法(Local Government Act)二三条により、苦情申立ての調査に関する制度(System for the Investigation of Complaint)として具体化された。⁽⁹⁾ 地方行政コミッショナーは内務省と諸地方当局を代表する関係諸機関との協議の上、内務省の勧告に基づき、女王によって任命される。地方行政コミッショナーの調査対象は、地方自治体、水道当局、内務省を除く警察当局、すべての地方当局から構成される連合委員会(Joint body)である(二五条)。

ところで、イギリスでは現在のところこのような医療行政コミッショナー、地方行政コミッショナーなど特殊なコミッショナー制を設けて、議会コミッショナーとは別個に苦情の申立を受けて調査がなされている。したがって、このように特殊なコミッショナー制度を設けて苦情の申立を処理することがはたして妥当か否かといった問題が出される。たとえば、G・マーシャルは議会コミッショナーの調査事項を広げて、外交関係、恩赦関係を除いたすべてのものを調査の対象とすべきではないかとのべ⁽¹⁰⁾ H・ストリートは、禁止されている警察、電話業務に関する事項をも調査の対象とすべきではないかといった主張をしている⁽¹¹⁾。これらの対象領域をめぐる論議はイギリスにおける今後の検討すべき課題である。

- (1) F. Stacey, *British Ombudsman*, (1975), p. 186 小島武司・外間寛編「オムブズマン制度の比較研究」八〇頁以下
- (2) S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, (1974), p. 628
- (3) S.A. de Smith, *Ibid.*, p. 627.
- (4) S.A. de Smith, *Ibid.*, p. 628.

- (5) 庶民院特別委員会は、議会コミッショナーの有効性を高めるのに役立っていると評価されている。特別委員会は八人の委員で構成され、配分は政党構成比による。最初は一人であったが、徐々に減らされ八人となった。この理由は、業務に対する委員の関心の欠如を反映するものではなく、庶民院の議会委員会一般の充実による補充の困難さによるとされている。特別委員会は議会コミッショナーの季刊報告書、特別報告書、年次報告書の提出から仕事を開始する。特別委員会の影響力は強く、たえず、議会コミッショナーの管轄権の拡大と調査における地位の強化の方向に作用してきた、といわれている(F・スタセイ⁸「宇都宮、砂田共訳」オムブスマンの制度と機能」二二頁—二二二頁)
- (6) 警察について、議会コミッショナーはいう。「……私は、内務大臣以外の警察当局によって行なわれる活動について調査することができない。」しかし、私は「メトロポリタン警察の警察権をもつ内務大臣に調査を行なわせることである。」と。その後、議会コミッショナーの権限拡大のなかで警察の扱いについて検討されたが、現在は内務大臣のもとで行なわれている(Paul Jackson, *The Work of the Parliamentary Commissioner for Administration, Public Law, Spring, 1971, p. 40*)。
- (7) F. Stacey, *British Government, (1975), pp. 191—197.*
- (8) 苦情申立人は、個人でも、団体でもよく、また、本人が死亡していたり、あるいは何らかの理由で申立てができない場合は代理の者でもよいとされている。
- また、医療行政コミッショナーの権限は、議会コミッショナーの権限と大体同じである。調査に関しては、事案に関する全書類の提出請求権、証人喚問権、および調査の妨害者を裁判所に通告する権限を有すると同時に、守秘義務を負う(法三六条)。(くわしくは、邦文のものとして、平松毅・堀久美子・川崎和代「特殊オムブズマン制度の現状と動向」季刊行政管
理研究 No. 8, 九二頁)。
- (9) 地方住民による苦情の申立ては、住民およびその他の団体によって、当該地域の議員に対し文書でなされる。ただし、地方の議員が、申立ての付託を解怠したときは、申立人は、直接に地方コミッショナーに対して受理することを要求できる。なお、地方コミッショナー制度をめぐる法律上の問題点については、F. Stacey, *Ibid.*, pp. 200 渡名喜庸安「住民参加の課題とオムズマン制度——イギリスの地方行政監察委員法を素材として——」都市研究二九巻一一号七三頁以下を参照。
- (10) Geoffrey Marshall, *Reforming the Parliamentary Commissioner, Public Law, Vol. 55, 1977.*
- (11) Harry Street, *Justice in the Welfare State (1975), p. 117.*

三 議会コミッショナーの機能と問題点

議会コミッショナーに庶民院議員を通して付託された苦情数は、一九六七年四月から一二月までは、一、〇六九件、一九六八年度は一、一二〇件、一九六九年度は七六一件、一九七〇年度は六四五件、一九七一年度は五四八件、一九七二年度は五七三件、一九七三年度は五七一一件、一九七四年度は七〇四件、一九七五年度は九二八件であった(表一参照)。この数は予想された苦情数よりもはるかに少ないが、一九七四年のコート・ライン事件を契機に議会コミッショナーに対する関心は高まり増大してきている。

また、議会コミッショナーに付託され、調査が開始されても途中で中止されてしまう場合がある。したがって、議会コミッショナーのもとで調査され、議員に送付された苦情事件数となると非常に少ない。たとえば、一九六七年四月から一二月までで一八八件、一九六八年度は三七四件、一九六九年度は三〇二件、一九七〇年度は二五九件、一九七一年度は一八二件、一九七二年度は二六一件、一九七三年度は二三九件、一九七四年度は二五二件、一九七五年度は二四四件であった⁽²⁾。また、議会コミッショナーによって調査された苦情数を行政各省ごとに分類してみると表二のようになる。この表から明らかなことは、保健・社会保障省、内国歳入庁、環境省に対する苦情の申出が多い。この傾向からF・スタセイは、行政各省の苦情の内容は比較的裕福な者、また営利企業からの者が多く(内国歳入庁、環境省、通商産業省)、年金などに関するあまり裕福でない人々からの苦情は比較的少ない(保健・社会保障省)、と述べ⁽³⁾てゐる。

このように近年苦情の申立件数が増えてきているとはいへ、苦情の申立件数が少ないことに対しイギリスの学界の

(表一) イギリスの議会コミッショナー, 1967—1975年

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
庶民院議員を通して受理された苦情件数	1,067	1,120	761	645	548	573	571	704	928
管轄権外として処理された件数	561	727	445	362	295	318	285	374	576
中止された調査件数	100	80	43	30	39	17	12	27	19
完遂した調査件数	188	374	302	259	182	261	239	252	※ 244
不当行政の要素が見出された件数	19	38	48	59	67	79	88	94	90
不当行政が見い出された事件数(パーセント)	10	10	16	23	37	30	37	37	37
市民から直接受理された苦情件数	743	868	814	645	505	661	676	724	1,068

※ 1975年にコミッショナーは321の事件を調査したが、これらのうちには同じ争点に関して79の複合した苦情(コート・ライン事件について49,そして二重取りのテレビ受像許可に関して30)が含まれていたため、統計的に再検討して、その数字を244に減した(F・スタセイ<宇都宮・砂田共訳>「オンブスマンの制度と機能」240頁より引用)

(表二) 行政各省に出され調査された苦情 (1974年と1975年)

	1974年	1975年	2年間の統計
保健・社会保障省	51	75	126
内国歳入庁	60	49	109
環境省	54	46	100
通商産業省 <small>(1974年に独立した産業省を含む)</small>	8	58	66
内務省	20	41	61
雇用省	14	9	23
関税消費税庁	11	4	15
農務省	7	8	15
教育・科学省	6	8	14
スコットランド省	5	8	13
ウェールズ省	7	5	12
外務連邦省	3	3	6

2年間に調査された苦情の合計であるが5件以下は省略。F・スタセイ(宇都宮・砂田共訳)「オムブズマンの制度と機能」p. 253

識者などはどうみているのであるうか。H・W・R・ウエイドは議会コミッショナーの報告書を検討しながら、「しばしば、極めて多額の補償を支払い、租税還付金、恩恵的裁定(ex gratia awards)を獲得し、かれの(議会コミッショナー)筆者加筆)扱う事件は、高等法院に提出される多くの事件同様重要」なものばかりであるとのべている。しかも、その処理率は徐々ではあるがかなり高められてきているようである。⁽⁵⁾

ここがかかかれている事件の内容をみると、H・W・R・ウエイドのいうように、重要な内容をもつケースが多いといっても、苦情申立数の少ない状況をどのように考えてお

くべきか問題とならう。この要因について、一般に、(i)オムブズマン(議会コミッショナー)制そのものおよびその利用方法を市民が知らないこと、(ii)イギリスの議会コミッショナーの管轄が著しく制限されていること、(iii)苦情の申立が議員を通してなされていること、(iv)議会コミッショナーによる公表(開)権がないため新聞報道がきわめて少ないこと、(v)市民は苦情の申立を議員に対してせず、選挙民の苦情として自ら処理してしまうこと、などをあげている。

ところで、ここであげてきた議会ロミッショナーに対する苦情申立件数の少ない要因は、見方を変えれば、議会ロミッショナーに対する問題点ということにもなる。以下、イギリスの議会ロミッショナーの設置目的を勘案してみると、つぎのような問題がある。

まず第一にあげられるのは、不当行政 (Maladministration) とは何を意味するかということである。この不当行政の内容はいまだ明らかにされているとはいえない。オムブズマンを設ける前提となったワイヤット報告それ自体をみると、若干のあいまいさがみられるが、そこでは一応、不当行政とは、「行政権を行使する際の適正な行為基準の不遵守である」と定義を与えている (Whyatt Reports, Para. 74)。また、R・クロスマン (R. Crossman) 議員は、「法案審議のなかで、不当行政を定義しえないし、また、リストにあげて具体化することもできないとしながらも、不当行政の内容を一応、「偏見 (bias)」、過失 (neglect)」、懈怠 (inattention)」、遅滞 (delay)」、無権限 (incompetence)」、不当 (ineptitude)」、恣意 (arbitrariness) 等々」としてゐる。(7) この「不当行政」の内容について R・クロスマンは手続上および内容上の両面からのべたものであるといえる。しかし、依然としてその内容の重要な部分は明確ではない。現に議会ロミッショナーに関する庶民院特別委員会は、任期中六七年から七〇年までにみられた決定 (Decision) の特徴について検討すべきことを示唆していた。

最初の議会ロミッショナーに指名された E・コムプトン卿は、この特別委員会の勧告を受け入れた。しかし、実際にはかれのなした報告書からはその意味を見出すことは困難であった。そこには、識別することの困難なほど幅の広いものが、内容となっていたからである。(8)

二代目の議会ロミッショナーには、一九七一年に、A・マラー卿 (Sir Alan Marre) が指名された。かれは行政上の決定 (Decision) の質を検討することについてはほとんど聞かされていなかった。しかし、一九七三年五月、A・マ

レー卿は決定の質について若干の疑問をのべている。かれは、まず不当行政 (Maladministration) について二つの型に区分する。その (i) は、裁量決定までの手続的なものについてである。すなわち、決定の過程そのものが手続的に欠陥があり、判断を誤まっているとすれば、それは不当行政 (Maladministration) である。議会コミッショナーの設置当初においては、不当行政の概念はこのような手続的なものに限定されていた。⁽⁹⁾ その (ii) は、不当行政 (Maladministration) の主なものは、手続的には正当であるけれども、その決定が、理性的人間であるなら、証拠にもとづいて下すことができないであろう決定がなされた場合である。これは手続面ばかりではなく、内容的な面に不当行政の概念を拡大したことを示すものである。この見解はニュージランド法におけるような「不合理な決定」(unreasonable decision) という考え方と類似している。一九七〇年において、E・コムプトン卿はかれが調査した事件の二三パーセントがその意味の不当な行政であった。また、そのほかの年次報告をみても、一九六八年には一〇パーセントであり、六九年には一六パーセントである。二代目のマレー卿になると、七一年には三七パーセントが不当行政であり、七二年には三〇パーセント、七三年には三七パーセントであった。

したがって、このようなパーセンテージの結果から、F・スタセイをはじめ多くの識者が議会コミッショナー法を修正して、不合理な決定に対しても調査、報告することができ、権限を議会コミッショナーに与えるべきであるとしている。このことはすでにニュージランドやカナダの五地方(ケベック、アルベルグ、マントバーンズ、ソヴスコタ)にみられる。しかし、ニュージランド、カナダの地方においては、議会コミッショナーと大臣との特殊な問題については報告する権限はない。このことについてイギリス議会でもくりかえし論議されていた。マレー卿は「不当な行政」(Maladministration) の解釈について、本法一二条の規定をより「制限的でない」ものとして解釈すべきであると主張した。つまり具体的にいえば、不当行政を手続的側面からみるばかりでなく、証拠の不当な解釈といった内容

面にも広げるべきであるとした。この考え方は徐々に取り入れられていった⁽¹⁰⁾。しかし、世間ではあまり関心をもっていなかった。ただ、これらの中において注目すべきものとしてあげることができたものにザッヘンハウゼン (Saehenhausen) 事件がある⁽¹¹⁾。議会コミッシヨナーは、外務省が第二次大戦中に、政治犯捕虜収容所 (Concentration Camps) で行なわれたナチの迫害 (persecution) の犠牲に対して、西ドイツ政府によつて準備され、イギリス政府によつて管理されている基金からの補償を否定した四人に対する救済を認めるべく勧告した。外務大臣および外務省大臣と首相は、自らの決定したものを正当としながらも、議会コミッシヨナーへの尊敬と事務局の重要性を信ずるところから補償するといった判断を示した。同事件は庶民院および報道機関に対し、大きなインパクトを与えた。とくに、オムブズマンに疑問をもっている人々を納得させるのに大いに効果があがつたといわれる。また、E・コムプトン卿の姿勢は、苦情申立人の人権を救済するものとして重要な役割をはたしたと評価された。

また、議会コミッシヨナーが調査したケースで、十分な公表とはいえなかつたけれども、つぎのケースは議会コミッシヨナーが個人に対する救済を主張した事例として評価される。たとえば、一九七一年に、A・マレー卿は、厚生社会保障省 (Health and Social Security) を説得し、退役軍人である R・C・ホースレイ (R.C. Horsley) のために受ける資格のない年金をさかのぼつて支払うべきであることを主張し成功している⁽¹²⁾。また、厚生社会保障省は、これを契機に、ホースレイに対し残金 (arrear) を支払うことばかりではなく、他の類似したケースにおいても、支払をすることができるとの検討がなされた。さらにまた、他の例では、穀物加工工場の設備は設備投資助成金の対象になるであろうという考え方を通商産業省 (The Board of Trade) の地方事務局が誤つて指導したことから、議会コミッシヨナーは、同省から九五〇ポンドの補償を獲得することに成功した。

しかし、議会コミッシヨナー法五条二項九号の不当な行政 (Maladministration) の規定からみれば、議会コミッシ

ョナーの権限は、行政審判所に苦情の申立ができない行政機関の行為に限定されている。しかもまた、苦情申立人が通常裁判所での訴訟手続による救済手段を有するときにも、議会コミッショナーは法五条二項により管轄権をもっていない。右のような事例にみられるように、裁判所の権限の一部を議会コミッショナーに勧告という名目にせよ譲り渡し行使させることができるか否かが問題となる。このことは議会コミッショナーの権限をめぐって検討すべき重要な課題となる。ただ、議会コミッショナーが右のような役割をはたしているのは、市民の権利を防衛する者であつて、決して公務員のごまかし策を担当する者 (Whitewasher) ではないという使命をもっている、ということはある。

第二に、国民がオムブズマンに事案を付託しえない旨を定めていることである。スエーデンなど北欧諸国のオムブズマンと比べてみると、議会コミッショナー制にみられる付託の方法は一種の修正と考えられよう。現に、ワイアット委員会報告の提案をみると、事案の苦情申立は議員を通してなされるとしながらも、決して恒久的なものと考えられていなかった。⁽¹³⁾それはオムブズマン制そのものが独任制をその属性としていることから、人口の多いイギリスで直接苦情の申立を受けた場合、苦情の申立が多く予想され、その処理が困難となり、制度の機能不全に陥ることが予想された。したがって、事案の氾濫を抑制する防破堤として議員のみに苦情の申立を付託しようとしたという理由をあげている。しかし、前述したように苦情の申立数があまり増えていないことをおもうとき、事案の氾濫を抑制する意味がなくなつたのではないかと主張が出来る。そこで、議会コミッショナーに対する市民の直接申立の道を検討することがあらためて重要なものとなつてきている。しかし、法では、議員をフィルターとし付託案件の増大を抑制しているとはいへ、議会コミッショナーの役割が、近年、市民の苦情の申立を契機に、むしろ議会による行政統制に力点をおく傾向となつてきているのを見ると、議員のフィルターだけで十分であると見る見解もある。この方

法は、議會制の母国たるイギリスにおいてよりふさしい制度であると考えているようである。⁽¹⁴⁾

第三に、議會コミッショナーと議會との關係で問題となる仕事の分担についてである。

イギリスにおける議會コミッショナーの採用は、イギリス議會政治の原理である大臣責任制に反すると同時に、選挙民の苦情を吸いあげる伝統的機能を議員から奪うことになりはしないかという反対論が出された。しかし、反対論は内容のないものであることが明らかにされてきている。なぜなら、議會コミッショナーは、大臣責任の原理が有効に働かない、通常の種類の、小さなかつ非政治的な苦情を取り扱うからである。したがって、大臣責任の原理を弱めるどころか、議會コミッショナーは議員とともに機能を分担しよりよく活動をすることになっているからである。つまり、議會コミッショナーが調査し、議會に報告することのおかげで議員ははるかに容易に事件の真相を究明することができ、必要があれば大臣の責任を問うことさえできるのである。

H・W・R・ウエイドはいう。「なるほど、一世紀以上にわたって、多くの調査官の助けをかりながら、浪費的な政府の支出について報告する、庶民院の役員である会計検査院長 (the Comptroller and Auditor General) と一種のオンブズマンが存在した。かれが大臣に対して非常に貢献したのは明らかであつたし、この点で、財政的領域が、行政的領域と異なっていると想像するのは理由のないことのように思われる。特に興味があるのは、初代議會コミッショナーが、以前の会計検査院長であり、それ以前に(通常そうであるように)、すぐれた行政長官であつたといふことである。従つて実際には、かれは、一つのオンブズマン業務から他のオンブズマン業務へと移つたのであつて、政府各部署に鋭い調査を行うにはうつつけの条件をそなえていた⁽¹⁵⁾」とつけ加える。

H・W・R・ウエイドは、会計検査院長が行なう財政的領域の苦情処理を一般行政的領域まで広げたのであるといふ説明をされるが、この趣旨を貫ぬいて考えると、議員を通して苦情を処理するというイギリス的議會行政統制がより

浮彫りにされているように思われる。

イギリスでは、議会コミッショナーによる議会への報告、および議会コミッショナーの批判する行政各機関に対しての審査は、庶民院特別委員会によってなされている。この委員会は、前述したように、議会コミッショナーの権限を助長することにおいても、また大臣や当行政部局に対し、議会コミッショナーを支えることにおいても重要な役割をはたしていた。たとえば、さきのザツヘン、ハウゼン事件で、外務省が救済を拒否したことに對し、議会コミッショナーは苦情申立人の主張を十分に検討し、外務省にその決定の再検討を勧告した。⁽¹⁶⁾ その際、外務大臣に何らかの錯誤(mistake)があったという説明はしない。また、この場合の公務員の責任については、当該公務員は責任があるというべきではなく、全責任は大臣自身が受けるべきであるという解釈をしている。

これに對し、庶民院特別委員会は、議会コミッショナーが行なった右の「不当行政」の意味が正当か否かを検討し、議会コミッショナーの見解に多くの者が不賛成であることを明らかにする。そして、特別委員会は、「不当行政」の解釈について直接責任ある公務員を特別委員会に出頭させようとしたが、大臣は公務員の出頭を頑強に拒否し、自ら出頭した。

このように議会コミッショナーによる調査と勧告は大きな影響力を与える。また、特別委員会の活動は、ちようど会計検査院長が職務に對してはたしていたのと同様な役割をはたしているといふことがいえよう。

第四は、議会コミッショナーが庶民院特別委員会に提出する報告書についてである。議会コミッショナーは三つの方法でより大きなパブリシティを追求することができる。すなわち、(i)年次報告書、(ii)個々の事件に関する議会コミッショナーの結果報告書、さらに(iii)パンフレット等による活動状況の公表である。(i)の年次報告書は詳細なものではなく、抜粋されたケースの要約である。したがって、このような報告書の提出では十分に評価しえないとの批判があ

る。年次報告書がこのような形でまとめられながらも公表（開）されないのは、制度上の調整が困難なこと、議会コミッショナーによって示された沈黙が要因であるといわれている。

(ii) の議会コミッショナーによる「結果報告書」(Results Reports) については、苦情の申立を提出した議員、苦情を申立られた者、さらには利害関係者の主任官 (principal officer) に送付されることになっており、それ以外の多くの議員にはわたらない。とすると、この報告書は、右にのべた利害関係人の判断によってなされること以外には公けにされないことになる。したがって、新聞など報道機関に通知するか否かは庶民院議員の判断に委ねられていることになる。

また、議会コミッショナーは年次報告書 (Annual Report) とは別に、比較的珍らしいケースに関しては、特別な報告書にかかげ公表している。議会コミッショナー法一〇条では、議会コミッショナーの職務の実施について必要に応じ、ケースについて簡単にのべる報告書を一般報告書とは別に議会に対して提出することができるとしている。たとえば、E・コムプトン卿は、この規定のもとで、ザッヘンハウゼン (Sachenhausen) のケースおよび航空機騒音についての苦情の申立、さらにはデュシオ・ペインテング事件 (Daccio Painting Case)、さらに近年では、値上げされたテレビ受像許可料金の申請および生命保険会社事件などについて個々の報告書にまとめ提出している⁽¹⁷⁾。この特別報告書は結果報告書より影響は大である。

A・マレー卿は、右のような特別な報告書を発表するについては控え目であった。しかし、かれは一九七二年八月以降、調査したすべてのケースの結果を匿名 (anonym mous) の形でまとめ、季刊報告書 (Quarterly Reports) として発表した。すなわち、マレー卿は、第一に、事件にかかわる利害関係者の名をふせた匿名の報告書として、しかも、苦情申立人の名をかかげた報告書とは本質的な関係をもっていないことを確認する。そして第二に、E・コムプトン

卿は不当行政を発見したケースに重点をおいた報告書を公表し、その他のケースの報告については公開することをできるだけ拒否したが、A・マレー卿の場合は、議会コミッショナーの活動について一般的な見解をのべ、読者をガイドする索引や目次もつけずに、年代順に、行政各省ごとに発表している。したがって、ジャーナリストや学者はもつとも興味あるケースを発見せんがためにそれほど重要でないケースをもかかげた報告書を突込んで読まなければならぬ。そして、かれらがその中から興味ある問題を発見した時でさえ、報告書はケースの十分な事情を知ることが不可能にする匿名の形式でまとめているために、その内容を評価することはなほだ困難であると批判が出されている。

このようにイギリスにおける議会コミッショナーは事件について十分な評価の眼をもっているが、公開についてはかなり慎重な配慮がなされていることが明らかになる。もとより、世論は調査の公開を要求しえない。このことは、結果報告書の公開を要求しうるとする規定が議会コミッショナー法にないことにもよるが、それ以上に議会コミッショナーの活動についてのパブリシティが十分に自覚されていないことにもよるものである。⁽¹⁸⁾このことに関連で、オムブズマン制をもつ国のジャーナリストがイギリスにおけるよりも、オムブズマンの結果報告に関心をもっていることをのべておこう。たとえば、スウェーデンでは、公けの情報に自由に接近することができる法律で定めていることから、ジャーナリストはオリジナルな苦情の申立をまとめたテキストを自由にみることもできると同様に、オムブズマンの「結果報告書」のテキストをみることも保障されている。デンマークやノルウェーにおいても、ジャーナリストは、規則にもとづいてオムブズマン事務局を訪ね、オムブズマンが報告した事件のファイルを読することが許されている。しかし、デンマークとノルウェーにおける法律では、事件のファイルを公開することをオムブズマンに要求することはできない。

こうした北欧諸国の状況からイギリスの結果報告書のあり方について、F・スタセイは、もし、議員や苦情申立人

が結果報告書を公開することを望まないとしても、議会コミッショナーが報道機関に報告書の資料コピーを与えることを提案した場合にはそれは妨げられないと解すべきであると主張する。議会コミッショナーがこのことを望まないのは、議員の仕事が減らすことになるといったことの配慮からくるものであるが、そのために公表を抑えるというよりはかえって問題は大きいであろう。

以上、イギリスの議会コミッショナーに提出されている苦情申立の件数が徐々に増えているとはいえ予想されたようには増大していないことの要因を探る形で、議会コミッショナーの裁量によってなされる不当行政(Maladministration) 解釈の漠然性、調査権の行使についての限界、公表権の制限、さらには議会を通しての苦情の申立(間接苦情の申立)等の問題点をとりあげ検討してきた。これらは議会コミッショナーの設置趣旨、つまり、市民の苦情の申立を通しての市民の権利侵害を救済する制度としてみた現実の問題点であるということがいえる。

(1) Lionel H. Cohen, *The Parliamentary Commissioner and the "M.P. Filter", Public Law, Autumn, (1972), p. 206,*

T. C. Hartley and J. A. G. Griffith, *Government and Law, (1975), p. 201.*

(2) たゞせば、F・スタセイは、一九七一年のスレーデンでは人口約八〇〇万人であるが、オムブズマンはその年に、一九七三のケースを調べている。デンマークは約五〇〇万人で三九六のケースを調べる。ノルウェーでは人口約四〇〇万で、三五九のケースを調べている。イギリスでは約五、三〇〇万人の人口で、議会コミッショナーが処理したのは一八二のケースであり、人口の割合からみるといかに少ないかをのべている。(F. Stacey, *British Government (1975), p. 189*)。なお、イギリスでは、苦情の申立て件数のうち処理されたケースのパーセントは、表一にみられるように、一九七〇年までは二〇パーセント代であり、七一年以降は三〇パーセント台に高められている。七〇年までの議会コミッショナーはコムプトン卿であり、七〇年代はA・マレー卿であることを思ったとき、議会コミッショナーによる処理の方針も何等かの関係があるとみてよいであろう。

(3) F・スタセイ(宇都宮・砂田共訳)「オムブズマンの制度と機能」二五三頁

(4) B. Schwarz and H. W. R. Wade, *Legal Control of Government, (1972), p. 71.* なお、B・シムウオーツ、H・W・R・ウ

ヘイド(提口康博訳)「英米行政法」七六頁。

(5) 注(3) 参照

(6) 選挙区内の議員を通過して行なうといつても、議員が裁量権をもつから、市民の苦情を自ら処理し、議会コミッショナーに付託しないで終る場合が多い。したがって、市民は苦情申立人として支持してくれる議員を探すことになる。このことも市民の苦情申立を減少させる要因となったのである(Harry Street, Justice in the Welfare State (1975), p. 116.

(7) Paul Jackson, The Work of the Parliamentary Commissioner for Administration, Public Law, Spring (1971), p. 44, Geoffrey Marshall, Maladministration, Public Law, Spring, (1973), p. 33

(8) F. Stacey, British Government (1975), p. 186

(9) Geoffrey Marshall, Ibid, p. 32

(10) 議会コミッショナー法の制定後「ウイディコム委員会(Widdicombe Committee)は法一二条を修正し、不合理(unreasonable)」「不適正(unjust)」「または威圧的(oppressive)な行為を調査する」ことを議会コミッショナーに求め、その要求を提唱し、その一二条の解釈を広げ、既存の必要性に答えるべきものであることを示唆している(G. Marshall, Reforming the Parliamentary Commissioner, Public Law, Vol. 55, 1977, p. 467)

(11) F. Stacey, Ibid, p. 187

(12) F. Stacey, Ibid, p. 187.

(13) 小島武司・外間寛編「オムブズマン制度の比較研究」二四八頁

(14) L. コーエンは、市民の権利をまもり権利の誤まりを正すというよりも、政府部門をチェックすることであることを指摘する(Lionel H. Cohen, Ibid, p. 211)。「そのほか、渡辺栄文「オムブズマン論序説(2)」都市問題六六卷四号、五一頁

(15) B. シュウォーツ, H. W. R. ウェイト(提口康博訳「英米行政法」)七三頁以下

(16) F. スタセー(宇都宮・砂田共訳)「オムブズマンの制度と機能」二二六頁

(17) シェンノンウギン事件については、H.C. 54 of 1967—68 (Saehenhausen) 航空機騒音事件については、H.C. 47 of 1967—68 (Aircraft noise) 及び、マシナ・ペインテンス事件については、H.C. 316 of 1968—69 (Duccio Painting) 参照

(18) Harry Street, Justice in the Welfare State (1975), p.119.

まとめ——方向と課題

(一) ところで、イギリスの議会コミッショナー制は、前述したような問題点をもつものとして疑念がもたれていた。しかし、H・W・R・ウエイドは、この制度について、「幸いにして、心配は根拠のないことが明らかになった。そして議会コミッショナーは、大きさの災いに打ち勝っている。しかし、各々別個の機能を持ったオムブズマン群は大官僚制を通して働くことを余儀なくされ、一人しかいない負担の重い議会コミッショナーよりも大いに望ましいように思える」とのべている。

たしかに、「はじめに」や「本文」の中で指摘したように、イギリスでは議会コミッショナーをはじめ特殊的コミッショナー制を設け、これらが行政各機関の不当な行政に対する市民の救済を保障する制度として登場し、その現実の活動をみると、H・W・R・ウエイドのいうような評価をみることができよう。しかも、イギリスにおける近年の憲法構造のもとで、議会コミッショナーが市民の苦情の申立を議員のフィルターを通して受理し、議会コミッショナーが調査し、報告するといった活動は、議会制の補完策としての役割をより一層高めてきている。これが議会コミッショナーによる行政統制の役割を評価する要因ともなっている、といえる。

そこで、この議会による行政統制を重視した観点から、議会コミッショナーの位置と役割についてあらためて検討してみることがある。

議会コミッショナーが設置される以前の市民に対する司法的救済によらない苦情申立の処理としては、ワイアット報告書のいうように、*むしろ* 議会議員による議会での質問 (Parliamentary Question) や継続動議 (Adjournment De-

ate)を通してなされていた。これは市民の苦情救済を前提にした議会による行政統制であつたといえよう。まずその第一は、議員による質問権の行使である。議員による質問は、会期中で金曜日以外の日に、通常、大臣に対して約一時間行なわれている。一日平均、約九〇件の動議通告書が出され、このうち四〇―五〇件が口頭で処理され、残り⁽¹⁾は撤回されるか、延期されるかして、後に書面で回答されている。したがって、四〇件あまりの動議通告書が大臣のやりとりから除外されていることになる。これでは苦情の救済手段として行なわれる議員による質問権の行使については多くを期待することができない事態となつていといえよう。

第二は、議会による行政統制のもう一つの方法として、継続動議の方式がある。この継続動議は、議会における質疑以外の争点を探るための手続といわれ、質疑後、二、三週間以内に約三〇分間の時間が留保されている。この討論は、通常、議員と次官との間で行なわれ、一会期中に、一五〇―一七〇件が処理され、その中に違法に関するものが一五―二五件程度含まれているといわれる。ワイアット報告によれば、この手続のもとで取り上げられるか否かについては、議長⁽²⁾の判断によるか、あるいは投票によって決められている。したがって、議員は常にこの手続により訴えることはできない。また、軽微な事件の場合には、この手続のもとで行なわれるが、時間が遅いため、議員の出席も悪く、新聞の関心も低く、苦情のある人を救済するために十分に機能しているとはいえない。

そのほか第三として、議会が決議によって裁判所に委託して行なう個別審査(adhoc Inquiry)がある。これは調査審判証拠法のもとで、議会の決議により、高等法院(High Court)の裁判官を長として設置される調査機関であり、強制調査権をもつている。これまで一四の審判所がおかれていたが、その効果は十分なものとはいえない。

このように議会の議員が市民の苦情の申立を受けてみずから議会において行政統制を行ない、また、裁判所による統制を委託しているとしても、前述した理解で十分に機能しているとはいえない。この傾向は、行政活動の分野が拡

大していくにつれて、なお、二層困難なものとなっている。とすると、議会コミッションナーの設置による活動がみとめられれば、議会の補完策として行政統制がより強化されることになると考えられるのも当然である。その点で、議会コミッションナーは、まさに議会の委託のもとになされる議会の補完作用であるといわれるのである。

(二) ところで、議会コミッションナーが議会の行政統制に重点をおき、議会の補完的作用を行なうものであるという側面を強調してみると、重複する点もあるがあらためてこの観点から議会コミッションナー制を検討し問題を提起しておく必要がある。

第一に、イギリスの議会コミッションナーは、スカンジナビア・オムブズマンがもっている管轄権よりもより狭い管轄権をもっている点である。たとえば、議会コミッションナーは公務員による報酬や身分、地位に関する苦情の申立について、さらには電話、電信の申立について調査することができないが、はたしてこのような状態でよいものであるか。議会コミッションナーが行政統制の役割をはたしていることを顧みるとき調査対象領域はより広げられてよいであらう。

第二は、不当行政 (Maladministration) としての内容を狭く解釈されすぎているかという点である。たとえば、スエーデンのオムブズマンはもとより、デンマークやノルウェイのオムブズマンは、全く「不当行政」に関係していない事項であつても裁量決定を求めることが可能とされている。⁽³⁾ この点、イギリスでは議会コミッションナーの役割が議会の補完策として行なう行政統制の方向にむけられてきていることを思うとき、「不当行政」の意味をあまり、狭く解する必要はないであらう。

たしかに、いままでの議会コミッションナーは、「不当行政」(Maladministration)の結果として、不当な扱いを受けた者に対し、調査を行ない不当行政が見出されたか否かについて判断をしている。しかもその判断の過程で、「不当

行政」の手続的欠陥のみを考えて判断した時代から、「不当行政」の証拠の不当な解釈があったか否かといった内容まで立入つての解釈(判断)がなされてきている状況の変化は一つの発展として評価されよう。だが、F・スタセイのいうように、近年、議会コミッショナーが、行政各省の怠慢をケースを通して指摘していることからわかるように(たとえば、コート・ライン会社の危機的な経営の状況を公衆に警告しなかったケース⁽⁴⁾、身体障害者用三輪車の安全性に関するテストを最初から依頼しなかったケース⁽⁵⁾など)、不当行政があったか否かを論ずるのではなく、行政各省に怠慢があったか否かを発見するという観点からも調査が行なわれている。こうしたことは「不当行政」の拡大と解され、今後進められてよいであろう。

第三に、議会コミッショナーの活動および公表は、デンマーク、ノルウエイのオムブズマンの活動に対する公表権の保障ほど強く認められていない。議会コミッショナーが議会の行政統制に主眼をおくとすれば、結果の公表が強く要請されよう。もし、公表が十分に保障されていないとしたら議会コミッショナーの援助を得た議会主義の再生の意味は困難なものとなる。その点で、スエーデンをはじめとする北欧諸国にみられる公開(表)制の保障は、イギリス議会コミッショナーにとつてもより重要な資料を提供しているといえよう。この点について情報公開制といった観点からも再検討が強く要請されなければならない。

第四に、市民による苦情の申立が直接議会コミッショナーに対してなされることが制限されていることである。これは、H・W・R・ウェイドのいうように、議会による行政統制を議会コミッショナーにも託することであれば、現在の方法でもそれなりに意味がある。

しかし、北欧諸国でみられるように、オムブズマン事務局に手紙で訴えるか、あるいは直接に事務局に出かけて訴えることを保障する道を拡げても、法的には何等の問題もおこらないし、議会コミッショナーと庶民院特別委員会と

の卓越した結びつきをもつ両者の関係が決して稀薄になるとは考えられないであろう。それどころか、市民による議会コミッショナーへの直接の苦情申立は、市民の議会コミッショナーに対するアクセスをより強めることになろう。さらにまた、前述したが、同じような観点から貴族院議員のフィルターを通して申し立てる道も検討されてしかるべきである。⁽⁷⁾もし、これらのことが認められるとすれば、市民、貴族院も含めた議会および議会コミッショナーとの関係を密にし、議会コミッショナーに対する信頼をより高めることになろう。

第五は、議会コミッショナーをはじめ、スタッフの中には、ほとんど法律家が入っていないことに対する批判である。このことは、たとえば、イギリス・ヒースロー空港(Heathrow Airport)のジェット機騒音の苦情処理の報告にみられた法律的アプローチによる説明の不十分さに対する批判から、現在、法律家の参加が強調されている。また、議会コミッショナーが公務員である以上、行政側に片寄った判断がなされるのではないかという批判もある。たしかに、このような事例もみられなくはない(F・スタセイは身体障害者たちの自動車事件をあげる)。⁽⁸⁾議会コミッショナーの職は一般の公務員職から独立しているとはいえず、公務員出身ということからそのような誤解も生れるであろう。とすると、公務員出身以外からの採用も検討されて然るべきである。また、こうした誤解をさけるため、法的改正が可能であれば、議会コミッショナーの任命を首相によるだけでなく、議会の同意を必要とするように改めることが望ましい。

また、議会コミッショナースタッフに関しては、長期的な職にとどまるのではなく、行政各機関から出向している者が多く、一年ないし二年で再び元の省にもどるため、不当行政に対して積極的な指摘および指導ができるか、といった批判がなされている。このような行政各機関からの出向によるスタッフの交替は、たしかに公平な判断を欠き、かつ真剣さを欠くことになろう。また、このスタッフの構成については、できることなら地方自治、社会事業団体

あるいは、ビジネス経験者の混合も検討されるべきである。

(三) いままで、イギリス議会コミッショナーはスエーデンをはじめヨーロッパ諸国のオムブズマン制と比べて、市民の苦情の申立を契機に議会の行政統制といったやや独自の方向で動いていることをのべ、その観点からみた問題点を摘出し、かつ検討を加えてきた。

そこで、最後に、イギリスの議会コミッショナーの占める位置について、イギリス議会政治 (Parliamentary Government) の観点から若干のべておきたい。

イギリスでは、近年の立法過程の改革案にみられるように、政府・行政の肥大化に対して、議会における機能は衰退していることから、議会における機能の回復をめざす改革が行なわれている。しかも、その改革は、一方で、議会における議事手続きの簡素化を通して政府機関の政策促進に協力する方策をとりながら、他方で、委任立法に対する統制など、庶民院特別委員会を通して行政機関の監督を強めてきている。⁽¹⁰⁾ とすると、近年動き出した議会コミッショナーもこの側面からのものと解されよう。すなわち、イギリスでは議会コミッショナーを中心とする特殊オムブズマンは、議会外のメンバーで構成されながら議会の補充作用として機能し、市民の苦情の申立を契機に行政機関の裁量行為に焦点をあわせつつ統制をはかろうとしている、⁽¹¹⁾ ということがいえよう。その点で、設置当初から心配された J・D・B・ミッチェル (Mitchell) のいうような議会コミッショナーの設置は大臣責任制の原則に反するとか、あるいは市民の苦情の処理を議会コミッショナーが行なうことは裁判所の権限を狭めることになるといった批判はあたらず、むしろ、議会による行政統制 (行政権の裁量行為の統制、官僚制の是正) を補充するものとして中立性を維持しながら動き出している⁽¹²⁾ と評価する方が妥当であると思われる。

(一) B. Schwarz and H. W. R. Wade, *Legal Control of Government*, (1972) p. 73 なお、訳書として B・シユウォート、H・

- W・R・ウェイト(堤口康博訳)「英米行政法」七九頁。
- (2) 議員の役割である議会質問と継続動議について検討しながら、I・ジェニングスは時間の不足、行政機関に対抗しうるだけ入手の困難性、政党のかけひきの混入などもあって、現金は十分に機能しているとはいえない、とのべづける (Ivor Jennings, *Parliament* (1967), p. 99).
- (3) F. Stacey, *Ibid.*, p. 189.
- (4) H.C. 529 of 1974—5. Six Report of the Parliamentary Commissioner for Administration, p. 28 at Para 92.
- (5) H.C. 529 of 1974—5. Six Report of the Parliamentary Commissioner for the Administration, p. 182 at Para 88.
- (6) F・スタセイ(宇都宮・砂田共訳)「オムブズマンの制度と機能」二三五頁。
- (7) G・マーシャルは、一九六七年法をとりあげ、貴族院議員をフィリターとして苦情の申立を行なうことを排除したのは、庶民院議員の度量のなさと、判断の低め(jilliberality)にあらたに批判する (G. Marshall, *Reforming the Parliamentary Commission, Public Administration*, Vol. 55 (1977), p. 466)。
- (8) 現在まで、三人のオムブズマンが誕生したが、前述したように、いずれも法律家出身ではない。この点について不満であると思っているものもいるが、その理由等をみると、必ずしも確信的な説得力ある意見はみられなく (G. Marshall, *Ibid.*, p. 466, Harry Street, Justice in the Welfare State (1975), p. 120)。
- (9) H.C. 529 of 1974—5. Sixth Report of the Parliamentary Commissioner for Administration, p. 182. なお、解説として、F・スタセイ(宇都宮・砂田共訳)前掲二四三頁。
- (10) 深瀬忠一「議会制民主主義の展開」(芦部信喜編、現代の立法所収六四四頁)、吉田善明「イギリス」(比較立法過程研究会編、議会における立法過程の比較的研究、六六頁)。
- (11) 同旨、渡辺栄文「オムブズマン論序説(3・完)」(都市問題六六卷五号六七頁以下)。
- (12) わが国においても、各政党のレベルでオムブズマンを採用すべきか否かの検討がなされている。なかでも、一九七九年九月、民社党が国会監察委員会(いわゆるオムブズマン)法律案要綱を早く発表した。その骨子は、行政の適正な執行を確保するため行政機関等に対する監察並びに行政機関等及びその職員の違法若しくは不当な行為による権利利益の侵害又は行政機関に関する苦情について、救済又は解決するに必要な措置を定め、もっと行政の民主的な運営に寄与することを目的としている」と定める。また、国政監察委員は五名をもって組織している。

この苦情の申立の手続については、何人も国会行政監察委員に、各議院議員の紹介を書面を通して行なわなければならないとしている(民社党政策審議会編「オムブズマン法案要綱」六頁以下)。この制度の行なう範囲は漠然として非常に広いが、その方向性はイギリス議会コミッショナーと類似しているように思われる。そのほか行政管理庁でも「オンブズマン制度研究会」(林修三座長)を組織してオンブズマン制度についての検討を開始している。最近(一九八〇年八月二日、読売)の新聞報道によると、この研究会では議会型オムブズマンについては(i)国政調査権の低下につながり、(ii)議員に恣(し)意的に利用されやすい、さらに諸外国の議会型オムブズマンは成功しているとはいえないなどの理由をあげ、行政型オムブズマンに近い形で導入される公算が強いと報じられている。オムブズマンは、前述したように、諸外国で採用されておりながらオムブズマンの憲法上の位置(任命制を含めて)、権限、機能との関係で多様化している。それは諸外国の政治構造等の特殊性によるものである。わが国においても、肥大化する行政機関、官僚機構と議会との対抗関係および国民による権力への参加のルートなどをみると、それに応じたオムブズマンの設置が検討されなければならない。私なりの管見が許されるところれば、多くの論稿がそうであるように、オムブズマンの設置は議会による行政統制的側面が基調になければならないか思っている。なぜなら、行政機関の不当行政を問題にするものである以上、行政機関のリードでなされるべきものではないからである。また、設置されるにしても、行政一般におよぶオムブズマンか、あるいは個々特殊なものか、わが国の場合十分に検討されなければならない。その点で、イギリスの議会コミッショナーの制度および特殊なオムブズマンが参考となるように思われるのである。なお、オムブズマン制のあり方を含めた権力への監視についての分析は、一九八〇年八月号の法律時報特集(五二巻八号)の諸論文が参考になる。