

衆憲資第57号

**「議会オンブズマンその他の行政に対する  
チェックの仕組み」に関する基礎的資料**

(平成16年10月21日の参考資料)

平成16年10月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 10 月 21 日（木）の衆議院憲法調査会において、「議会オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組み」をテーマとする委員間の自由討議を行うに当たって、委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

上記の調査テーマに関連する資料や、憲法調査会におけるこれまでの調査をもとに、同テーマに関する諸事項について簡潔を旨として解説・整理を試みたものです。

## 目 次

第1部	オンブズマン	
第1	オンブズマン制度の解説	1
	オンブズマンの意義	1
1	オンブズマンの起源（「議会の代理人」として）	1
2	オンブズマンの基本的特徴	1
	(1) 目的	2
	(2) 任命及び任期	2
	(3) 調査の開始	2
	(4) 単独制・合議制	2
	(5) 事務局スタッフ	2
3	オンブズマンの権能及び義務	2
	(1) 独立性	2
	(2) 調査権限と守秘義務	3
	(3) 勧告権限と議会への報告	3
4	類型	3
	(1) 設置主体による分類	3
	(2) 管理対象による分類	4
	我が国におけるオンブズマンの必要性と制度化上の論点	5
1	オンブズマンの導入に積極的なもの	5
	(1) オンブズマン導入の必要性	5
	(2) 導入の必要性の背景や権限・組織	5
2	オンブズマンの導入に消極的なもの	6
3	一般オンブズマンに否定的、特殊オンブズマンに肯定的なもの	6
4	制度化上の問題点	6
	(1) オンブズマンの設置に憲法上の根拠が必要か。	7
	(2) オンブズマン設置について、憲法上の根拠によることが望ましいか。	7
	(3) 議会型オンブズマンと行政府型オンブズマン	7
第2	平成16年海外派遣におけるオンブズマンについての調査	8
	スウェーデン国会オンブズマン	8

1	国会オンブズマンの概要	8
(1)	設置の経緯	8
(2)	オンブズマンの任命とそのスタッフ	8
(3)	オンブズマンの権限と監視の対象	8
(4)	オンブズマンの独立性	9
2	オンブズマンの手續	9
3	オンブズマンによる勧告	10
4	年次報告	10
5	オンブズマン制度の透明性	10
	欧州オンブズマン	12
1	法の支配・民主主義とオンブズマン制度との関係	12
2	欧州オンブズマンの概要	12
(1)	欧州オンブズマンの権限	12
(2)	欧州オンブズマンの選出方法	12
(3)	欧州オンブズマンの体制	12
3	欧州オンブズマンと加盟国との関係	13
(1)	加盟国のオンブズマンとの関係	13
(2)	加盟国のオンブズマンとの協力	13
4	オンブズマン制度の発展及び欧州オンブズマン	13
5	オンブズマンに対する不服申立て	14
(1)	不服申立ての種類	14
(2)	不服申立て件数	14
6	年次報告書及び是正勧告	14
7	オンブズマン制度の意義	15
	参考資料 スウェーデン国会オンブズマン及び欧州オンブズマン関係条文	16
第3	オンブズマンに関する論点及びこれまでの調査における当該論点 ごとの意見	18

第2部 行政統制	
外部的統制	21
1 国会による統制	21
(1) 行政監視機能	21
(2) 行政統制の諸制度	22
(3) 国会の行政監視機能強化（平成9年の国会法等の改正）	24
(4) オンブズマン	25
(5) 国政調査権	25
(6) 財政的統制	26
2 会計検査院による統制	26
(1) 会計検査院による検査の意義	26
(2) 会計検査院に期待される役割	27
3 裁判所による統制	27
(1) 裁判所による行政のチェック	27
(2) 行政訴訟改革	28
4 情報公開制度	28
(1) 情報公開制度の意義	28
(2) 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）の概要	29
内部的統制	30
1 政策評価制度	30
2 行政相談制度	30
(1) 行政相談の仕組み及び受付	30
(2) 行政相談の実績	31
参考文献等	32

# 第1部 オンブズマン

## 第1 オンブズマン制度の解説

### オンブズマンの意義

#### 1 オンブズマンの起源（「議会の代理人」として）

「オンブズマン」(Ombudsman)とは、スウェーデン語で、「代理人」を意味するとされる<sup>1</sup>。そして、その起源は、「スウェーデンにおいて絶対王政が終焉し、1809年の民主憲法の制定とともに、憲法上、議会の任命によるオンブズマンが設置されたのがその最初である」とされる<sup>2</sup>。

立憲主義を確立したスウェーデンにおいて、「議会は行政府から独立の地位を獲得した。このように、議会は行政をコントロールしうが、まだ議会による政権の掌握（議院内閣制）にはいたらないという、いわばデモクラシーの第一段階に突入した丁度そのときに、憲法によって『議会の代理人』としてのオンブズマンが任命された」とされる<sup>3</sup>。

#### 2 オンブズマンの基本的特徴

オンブズマンのほぼ共通する特色として、「法制度であること、オンブズマンの独立性あるいは中立性が確保されること、少なくとも苦情処理機能を有すること、法的強制力を伴わない調査、勧告、報告・公表といった権限を持つことを挙げることができる。他方、議会型か行政型か、苦情処理型か行政監視型かについては必ずしも一致しておらず、各国の統治構造、法制度さらにはオンブズマンを必要とするに至った歴史的経緯等を検討のうえで決められるべき問題であるということになる」とされる<sup>4</sup>。

このようにオンブズマン制度には多様な形態があるとされるが、それらにも原則的に共通するいくつかの基本的な特徴があるとされる。そこで、以下ではオンブズマンの主な特徴を述べる<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 林屋礼二『オンブズマン制度』1頁 岩波書店 2002年。なお、林屋氏は元宮城県県政オンブズマンである。

<sup>2</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題（一）」産大法学 30巻2号 57頁 1996年

<sup>3</sup> 篠原一「オンブズマン制度を自治体行政に導入して」篠原、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 - 』6,7頁 信山社 1999年

<sup>4</sup> 佐藤・前掲論文 84頁

<sup>5</sup> 林屋・前掲書 43～44頁

### (1) 目的

オンブズマン制度は、憲法や法律にもとづいて、国や州などによって設けられた「公的制度」であり、誤った行政権の行使から国民の権利・利益を保護するとともに、行政権の行使を監視することを目的としている。

### (2) 任命及び任期

オンブズマンは、議会や行政府の長などによって任命され、1人または2～4人程度であり、任期は4～6年で、再任だけ認められる場合が多い（年齢制限のないところもあるし、65歳や72歳を限度とする例もある）。

### (3) 調査の開始

オンブズマンは、苦情申立人からの申立てにもとづいて、無料で調査を始めるが、職権による調査権が認められているオンブズマンも多い。

### (4) 単独制・合議制

案件の処理は、単独制によるのが通常であり、オーストリアでは合議制をとるが、分担する分野の案件の処理は単独で行う。

### (5) 事務局スタッフ

オンブズマンは事務局を持ち、事務局のスタッフがオンブズマンの活動を助けるが、国や自治体の規模によって、40～100人程度の人員が事務局に属している。

## 3 オンブズマンの権能及び義務

オンブズマン制度は、「議会などが任命した公正な第三者が、『独立』に行政機関を外部より監視し、行政機関や公務員の行為によって国民の権利・利益が侵害された場合に、その事実の有無を調査して、侵害の事実があったときには、その救済措置を行政機関に勧告して、簡易・迅速に国民の権利・利益の保護を図るものとして発達してきている。」とされる。そこで、以下では、オンブズマンの活動における権能及び義務について述べる<sup>6</sup>。

### (1) 独立性

オンブズマンの活動には「独立性」が保障される。すなわち、オンブズマンは、任命権者（議会や行政府の長）から独立の地位をもち、心身の故障・職務上の義務違反・オンブズマンにふさわしくない非行以外で解職されることはな

<sup>6</sup> 主に、林屋・前掲書 44 頁を参考した。

い。また、行政権からも影響を受けることはない。

## (2) 調査権限と守秘義務

オンブズマンは、その業務の遂行について十分な予算を与えられるとともに、強力な調査権限が認められて調査にあたる。また、「公開されている情報だけで問題の解明をすることは不可能であり、オンブズマンは公的機関の持っているあらゆる情報を閲覧することができなければならない。そしてオンブズマンの請求に従わない公務員は処罰の対象とならざるを得ない。その代りオンブズマンは辞職のあとまで職務上の秘密を漏らしてはいけないという守秘義務をおう。もちろん資料を閲覧するだけでなく、実地調査をし、決定のプロセスをも調べる権限を持つ」<sup>7</sup>。

## (3) 勧告権限と議会への報告

オンブズマンは、調査の結果を明らかにし、苦情の申立てを認めるときには、自らの見解を述べ、必要があるときには、苦情申立人に対する救済措置などについて、行政機関に対し勧告を行う。

また、「合法かどうかだけでなく、公平・公正であるかをも審査し、必要な場合はその実現をはかる。したがって行政の監視だけでなく、現行制度を改善するよう勧告するのは当然のこととなる。さらに苦情を待つだけでなく、職権で調査に乗り出すことができる点にも、オンブズマンの特質がある。」とされ、その際、「法にもとづいて市民の権利を守るだけでなく...法の改正をも求める権限をもつ」との意見もある<sup>8</sup>。

なお、その活動は、毎年『年次報告書』によって議会などに報告される。

## 4 類型

### (1) 設置主体による分類

オンブズマンは、設置主体の違いにより、「国や地方公共団体など公的機関によって設置される公的オンブズマンと、私人あるいは私的団体によって設けられる私的オンブズマンが区別される。後者は民間型オンブズマンとも呼ばれる。」とされる<sup>9</sup>。設置主体によるオンブズマンの類型は、次の図のとおりである。

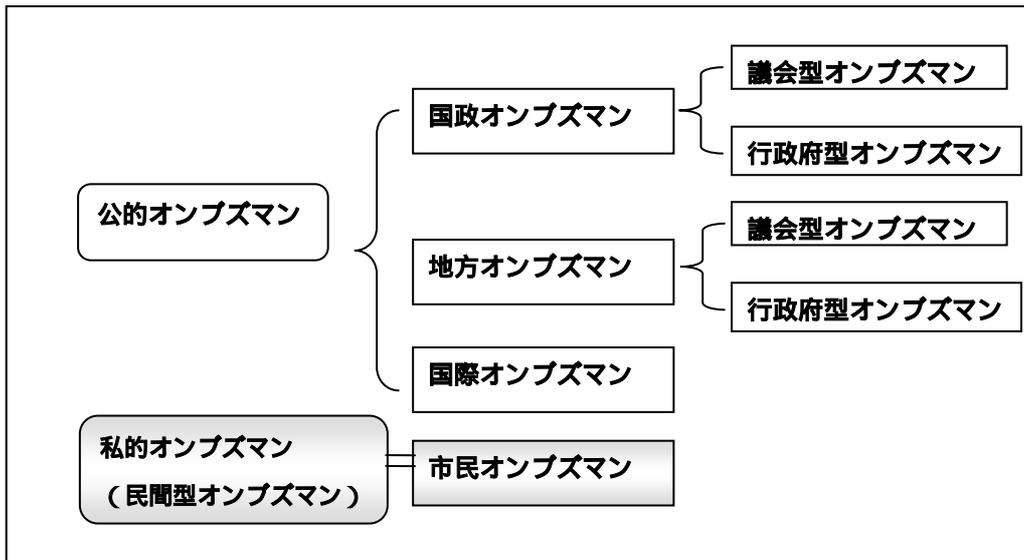
---

<sup>7</sup> 篠原・前掲論文 14 頁

<sup>8</sup> 篠原・前掲論文 14,15 頁

<sup>9</sup> 佐藤・前掲論文 74 頁

## 設置主体によるオンブズマンの類型



佐藤・前掲論文を参考に憲法調査会事務局において作成

### (2) 管理対象による分類

オンブズマンの管轄の違いにより、「行政府の行政活動一般を対象とする一般オンブズマンと、個別の行政領域における活動を対照とする特殊オンブズマン」に区別される。後者は特別オンブズマンとも言われる。…諸外国においては、軍事オンブズマン、公正取引オンブズマン、消費者オンブズマン、教育オンブズマンなど多様な特殊オンブズマンがあり、わが国においても中野区と横浜市に福祉オンブズマンの例があり、社会福祉施設に設けられる施設オンブズマンもこれに含まれる」とされる<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> 佐藤・前掲論文 77 頁

## 我が国におけるオンブズマンの必要性と制度化上の論点

わが国のオンブズマンの導入について、次のような議論がなされている。

### 1 オンブズマンの導入に積極的なもの

#### (1) オンブズマン導入の必要性

オンブズマンの役割として公務員の「意識改革」に資することが望まれ、それがオンブズマンの任務である「権利の救済」、「行政の監視」及び「行政の改善」につながるとする。そして、国レベルのオンブズマンが設けられていないことは、きわめて問題であると指摘する<sup>11</sup>。

#### (2) 導入の必要性の背景や権限・組織

オンブズマンの導入を前提として、その導入が求められる背景や、オンブズマンの権限・組織について言及するものがある。

オンブズマンの導入が求められる背景については、伝統的な政治システムにおいては議会による官僚機構の監視・統制装置が機能していたが、政府組織の大規模化と専門化等により、議会の力が相対的に低下し、この伝統的行政統制装置が機能しなくなったとする意見がある<sup>12</sup>。

また、わが国の行政訴訟について、諸外国と比較しても事件数が少なく、市民が、行政処分を対象として行政不服審査・取消訴訟を起こしても、訴えの利益（不服申立ての利益）、処分性がないこと等により、いわゆる「門前払い」をされる場合が多い。このような行政争訟による救済の低さを補い、市民の苦情、不満を取り上げる窓口としての機能をオンブズマンは持ちうる、との指摘がある<sup>13</sup>。

オンブズマンの権限としては、国民・住民の代表から代理権を与えられることが必要であり、組織としては、独立性という見地から、国の例でいえば、会計検査院のような地位に置くということも考えられるとされる<sup>14</sup>。

<sup>11</sup> 林屋礼二「国民・住民のための行政とオンブズマン」行政苦情救済&オンブズマン 8号 43頁 2003年。

<sup>12</sup> 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 -』299頁 三嶺書房 2001年

<sup>13</sup> 多賀谷一照「オンブズマン制度 - その理念と運用」篠原、林屋・前掲書 41頁。また、園部氏、宇都宮氏も行政事件訴訟の不十分さを指摘し、オンブズマン制度の導入を唱えている。なお、行政訴訟の事件数の少なさについては、衆憲資 39号『「司法制度改革 特に、国民の司法参加、利用しやすい司法制度等の司法制度改革」に関する基礎的資料』（衆議院憲法調査会事務局）41～43頁参照

<sup>14</sup> 園部逸夫「オンブズマン制度の導入について」ジュリスト 868号 24, 25頁 1986年

## 2 オンブズマンの導入に消極的なもの

オンブズマンの導入に積極的な意見がある一方で、既存の制度の活用がまず求められるべきであるとし、その導入に消極的な意見もある。

例えば、既に40年余りの歴史を有する行政相談委員制度やこれを補強する行政苦情救済推進会議<sup>15</sup>について、一定の改善点を示しつつも、これらの機関が日本型オンブズマンとして機能し、実績を積み上げてきているので、当分の間はこれらの仕組みを生かして運用を重ね、必要があれば所要の手直しをして活用するのが賢明であると指摘する意見がある<sup>16</sup>。

## 3 一般オンブズマンに否定的、特殊オンブズマンに肯定的なもの

一般オンブズマンの導入には否定的であるが、特殊オンブズマンに肯定的な意見がある。例えば、行政相談委員制度が、「来る者を拒まず」というような市民からのアクセスのよさを持っていること、行政相談に基づく行政評価局の斡旋のほとんどが受け入れられている我が国の状況などから、一般オンブズマン制度を導入する必要性が乏しいとする。その一方で、行政相談委員が専門的な知見をもっているわけではないため、専門的な対応を求める相談に対応できるよう、分野を限ったオンブズマン、例えば、児童オンブズマン、消費者オンブズマンといった特殊オンブズマンの導入が考えられるとする。ただし、そうした分野には既に各種相談制度があることから、民間人による調査権では対応できない、警察、刑務所、報道、大学、データ保護などの分野が、今後オンブズマンによる対応が可能な分野として想定される<sup>17</sup>。

また、いま求められるオンブズマンの形として、個別分野でのオンブズマンの仕組みが進んでいることから、個別分野でオンブズマンの仕組みづくり等と既設の仕組みの必要に応じての改善が推進されることが望ましいとする意見がある<sup>18</sup>。

## 4 制度化上の問題点

オンブズマンを具体的に制度化するに当たって、(1)憲法上の根拠が必要か法

---

<sup>15</sup> 総務省に寄せられる行政に関する苦情等のうち、制度改正等を必要とするものについて、民間有識者の意見を聴取することにより、その確かつ効果的な処理を推進するため、昭和62年12月から行政苦情救済推進会議（座長：塩野宏東亜大学大学院教授）が開催されている（総務省ホームページ（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodan.htm>））。

<sup>16</sup> 成田頼明「国民の信頼を得るための行政システム変革の時代」行政苦情救済&オンブズマン11号9,10頁、2003年

<sup>17</sup> 平松毅「行政相談とオンブズマンの棲み分け」行政苦情救済&オンブズマン2号2,3頁2001年

<sup>18</sup> 塚本壽雄「オンブズマン制度に関する覚え書」行政苦情救済&オンブズマン10号7,8頁2003年

律上の根拠で足りるか、(2)いずれの根拠により制度化するのが望ましいか、(3)導入すべきは議会型か行政府型か等の論点があるとされる。

### (1) オンブズマンの設置に憲法上の根拠が必要か。

比較法的にみても、会計検査院は必ずしも憲法上の機関とは限らないことから、会計検査院と同様の独立性を持つオンブズマンを法律により設置することも可能であるとする意見<sup>19</sup>がある。

### (2) オンブズマン設置について、憲法上の根拠によることが望ましいか。

オンブズマンの理念は、国民に代わって、その苦情を管轄行政当局に伝え、しかるべき処置を求めるということである。そのためにはしかるべき権力が与えられていなければならないから、理想をいえば、オンブズマンは、国のレベルでは法律かできれば憲法にも、その権力を行使する根拠規定があることが望ましいとの意見がある<sup>20</sup>。

また、会計検査院との対比から、独立機関としてのオンブズマンを設置する場合、憲法上の根拠が必要かという問題が生じうる。この点、憲法改正により設置することが望ましいとの意見がある<sup>21</sup>。

なお、欧州オンブズマンのディアモンドロス氏は、オンブズマンの独立性の観点から、憲法への明文化が望ましいと述べている（15頁参照）。

### (3) 議会型オンブズマンと行政府型オンブズマン

行政に対する苦情処理と行政監視というオンブズマンの目的からすれば、やはり外部的統制システムとして位置付けられる議会型オンブズマンが最もふさわしいとする意見がある<sup>22</sup>。

また、行政統制は、国民の代表から構成される国会の重要な任務の一つであり、この行政統制を強化する手段として、国民が行政機関から被った不利益を救済する「護民官」として機能する中立的第三者機関である立法オンブズマンのほうが適しており、したがって、オンブズマンの機能は、行政権に属すると考えるよりも議会の監視権に属すると考えるのが適当である、との意見がある<sup>23</sup>。

<sup>19</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題（三）」産大法学 31 巻 1 号 53 頁 1997 年

<sup>20</sup> 園部逸夫「現代型オンブズマン」篠原、林屋・前掲書 24 頁

<sup>21</sup> 佐藤・前掲「(三)」論文 53 頁

<sup>22</sup> 佐藤・前掲「(三)」論文 58 頁

<sup>23</sup> 宇都宮・前掲書 305,307 頁

## 第2 平成16年海外派遣におけるオンブズマンについての調査

衆議院 EU 憲法及びスウェーデン・フィンランド憲法調査議員団は、スウェーデン及び EU において、オンブズマンについて調査を行い、それぞれ関係者から説明を聴取するとともに、質疑応答を行った。その調査の概要は、次のとおりである（なお、確定的な内容については、現在作成中の海外派遣報告書に登載される）。

### スウェーデン国会オンブズマン

#### 調査日時・場所

平成16年9月6日 15:10～16:25 スウェーデン国会

#### スウェーデン側出席者

ヤン・ペンレヴ（Jan Pennlöv）元国会オンブズマン・副国会オンブズマン  
アルバート・ジョンソン（Albert Johnson）オンブズマン事務局長

#### ペンレヴ氏の説明及び質疑における回答の概要

##### 1 国会オンブズマンの概要（関係条文については16頁参照）

###### (1) 設置の経緯

- ・国会オンブズマン（以下では単に「オンブズマン」という。）制度は、1809年、約200年前に制定された。
- ・オンブズマンは、国会に代わって、国や自治体の機関を監視するという役割を担ってきた。

###### (2) オンブズマンの任命とそのスタッフ

- ・オンブズマンは国会によって任命される。任期は4年間で、再任できる。
- ・法曹資格はオンブズマン任命の要件とはなっていないが、実際には、ほとんどの場合、法律の素養がある者、多くは裁判官としての経験を持つ者が就任する。
- ・伝統的に国会において全会一致により、政治的に中立な者がオンブズマンとして選出されている。
- ・オンブズマンには正オンブズマン4人のほか、2人の副オンブズマンがいる。オンブズマン事務局には60人の職員がおり、職員の中にも法律家の者がいる。

###### (3) オンブズマンの権限と監視の対象

- ・オンブズマンの監視の対象は、国や自治体の機関及びその職員である。この

監視の対象には、裁判所、軍事関係の機関も含まれる。

- ・ オンブズマンの役割は、基本法である統治法典に明記されており、官公庁が法律を守り、正しく公権力を行使しているか監督をすることである。内閣と大臣の監視は、オンブズマンではなく憲法委員会の役割である。というのは、各省における大臣の役割は、政治的な政策、原則的な決定に携わることであり、政策の実際の執行は、独立した別の機関が行うこととなっており、各省の大臣は、法律的政治的な責任を負うが、行政の執行については責任を負わないからである。なお、他国と比較した場合のスウェーデン政府の特徴は、非常に小規模であるという点で、各省の職員数は平均 200 人である。
- ・ 各機関の監視のため、オンブズマンには、監査の用に供するための文書へのアクセス権が認められている。そのアクセス権は、機密事項、軍事的事項に対しても認められている。公務員は、オンブズマンが要求した文書を提供しなければならない。また、事実について書面上で説明する義務も負っている。
- ・ オンブズマンは、当初検察官としての役割を持っていたが、現在は、その役割はわずかであり、オンブズマンによる起訴件数は年間 15 件に過ぎない。
- ・ 内閣や大臣に対する監視は、国会の憲法委員会が担当しており、オンブズマンの監察の対象とはならない。

#### (4) オンブズマンの独立性

- ・ オンブズマンは独立した機関であり、政府からも国会からも指令を受けない。国会議員、内閣、大臣は、オンブズマンに対して、調査命令を下すことや調査方法について指示をすることはない。

## 2 オンブズマンの手續

- ・ ある案件が国会オンブズマンに持ち込まれる過程には、次の三つある。
  - 国民からオンブズマンへの不服申立て
    - ・ すべての国民は、オンブズマンに不服申立てをする権利を有する。さらに、スウェーデン国籍、居住者であることも、申立ての要件ではない。
    - ・ 不服申立ての内容は、本人に関係しないことでもよい。
    - ・ 申立ての言語の要件も特になく、スウェーデン語である必要はない。
    - ・ この申立ては、毎年 5,000 件ほどある<sup>24</sup>。
    - ・ 5,000 件の不服申立てのうち 75%は棄却される。それらは、調査につな

<sup>24</sup> 2002 年 7 月～2003 年 6 月の国会オンブズマン処理件数

調査 不開始	他機関 へ移送	批判なし	行政的批 判の実施	訴追又は 監督措置	訴追 (不起訴)	国会・政 府へ提案	計
2,751	56	1,615	385	2	1	2	4,812

(提供：在スウェーデン日本大使館)

がらないか、又は簡単な調査で済むものである。

#### オンブズマンが地方に赴き監察する方法

- ・説明を受けたペンレヴ元国会オンブズマン・副国会オンブズマンの場合、年 25 日間、地方監察に出向いていた。彼は、矯正局、軍事関係機関、税関、税務関係機関に赴き<sup>25</sup>、そこにある文書を読み、どのような取扱いが行われているかについて監察を行った。また、刑務所を尋ねて、文書を検査したり、受刑者と直接会うことで、そこでの医療・作業・教育がうまくいっているか調べ、彼らから直接不服を聞いたこともあった。

#### オンブズマン自身のイニシアチブによる方法

### 3 オンブズマンによる勧告

- ・オンブズマンが機関や役人に勧告を行う場合でも、その勧告の効果は、政治的なものにとどまり、法的効力を持たない。
- ・ペンレヴ元国会オンブズマン・副国会オンブズマンの経験においては、彼の 12 年間の在職中、公務員等がオンブズマンの勧告に反したことはなかった。もし、公務員がオンブズマンの勧告に反抗すれば、オンブズマンは検察官としての役割を行使することになるからである<sup>26</sup>。

### 4 年次報告

- ・オンブズマンは、年次活動報告を国会に提出し、それは、国会審議の対象となる<sup>27</sup>。

### 5 オンブズマン制度の透明性

- ・オンブズマン自身も情報公開の対象となっている。
- ・ジャーナリストは、オンブズマンについて取材し、取り扱われている不服申立てを調べ、オンブズマンによりどのような決定がなされたかを知ることが

<sup>25</sup> 各オンブズマンは、それぞれ特定の責任分野（監視分野）を持っている。

<sup>26</sup> 最も極端な場合、国会オンブズマンが特別検察官として行動し、当該公務員を不法行為又は他の違法行為により訴追することができる。国会オンブズマン設置後、時間の経過に伴いほとんど訴追はされなくなってきているものの、当該手段をとり得るといっただけで国会オンブズマンの権威は著しく増加する。また、国会オンブズマンは、不法行為を行った公務員に対し懲戒手続に着手する権限を有する（スウェーデン国会オンブズマン HP, [http://www.jo.se/page.asp?menuld=12&Objectclass=dynamx\\_documents](http://www.jo.se/page.asp?menuld=12&Objectclass=dynamx_documents)）。

<sup>27</sup> この年次活動報告はスウェーデン国会の正式刊行物であり、まず、国会の憲法委員会に提出され、その後、憲法委員会の報告書に組み込まれて国会に提出される（前掲・国会オンブズマン HP）。

- できる。それは、ジャーナリストのみならず、国民全てに開示される。
- ・スウェーデンには 150 の日刊新聞があるが、オンブズマンの決定に関する記事が毎日約 10 件は載る。

## 欧州オンブズマン

### 調査日時・場所

平成 16 年 9 月 14 日 13 : 45 ~ 14 : 15 欧州議会

### 欧州オンブズマン側出席者

ニキフォロス・ディアマンドロス ( P. Nikiforos Diamandouros ) 欧州オンブズマン

### ディアマンドロス氏の説明及び質疑における回答の概要

#### 1 法の支配・民主主義とオンブズマン制度との関係

- ・オンブズマン制度は、法の支配と民主主義の両方が確立した国において存在するものである。
- ・法の支配は、法律を強く尊重する精神・制度があること、独立した強力な司法制度・裁判所が存在し、それを通して個人の権利が十分に保護されていることを意味している。このような条件が満たされればオンブズマンは、補完的役割を十分に発揮することができる。

#### 2 欧州オンブズマンの概要 ( 関係条文については 16 頁参照 )

##### (1) 欧州オンブズマンの権限

- ・欧州オンブズマンの仕事は、EU 諸機関のチェックである。ただし、裁判所の司法的権限の行使への関与はできない。
- ・欧州市民は、EU 諸機関によって不当な行為がなされたとき、EU 司法裁判所に提訴するか、欧州オンブズマンに苦情を申し立てるか選択することができる。
- ・加盟国内の行政については、欧州オンブズマンへの申立てはできない。
- ・加盟国の市民が加盟国オンブズマンの決定に対して不服があっても、欧州オンブズマンに持ち込むことはできない。

##### (2) 欧州オンブズマンの選出方法

- ・欧州オンブズマンは一人であり、欧州議会の過半数の支持により選出される。

##### (3) 欧州オンブズマンの体制

- ・欧州オンブズマン事務局の職員数は 38 名で、その約半分が法律をバックグラウンドに持ち、残りの半分が財務、申立ての手續等に従事している。
- ・2005 年度予算が承認されると、750 万ユーロ ( 約 10 億円 ) の予算が付与さ

れ、スタッフは 51 名に増加する予定である。事務局は、法務関係と一般の二つからなるという水平的な組織である。

### 3 欧州オンブズマンと加盟国との関係

#### (1) 加盟国のオンブズマンとの関係

- ・加盟国すべてにおいてオンブズマン制度が存在し、ドイツ、イタリア等には、地域オンブズマン制度もある。欧州オンブズマンは、加盟国のオンブズマンを管理する権限はなく、また、加盟国のオンブズマンの上位機関という位置付けでもない。
- ・欧州オンブズマンは、国内オンブズマン制度や地域オンブズマン制度と密接な協力関係をもって仕事をしている

#### (2) 加盟国のオンブズマンとの協力

- ・欧州オンブズマンに持ち込まれる苦情のうち、65%あまりが国内レベルのものである。欧州オンブズマンは、加盟国のオンブズマンへ申し立てるべきものと、欧州オンブズマンに申し立てるべきものとを調整し、その理解を進めるための協力を加盟国のオンブズマンと行っている。
- ・欧州加盟国における立法案件のうち、6割が EU 法の反映であるが、EU 法を欧州市民に理解してもらい、浸透させることを支援するため、加盟国のオンブズマンと協力している。そのため、定期的に加盟国のオンブズマンとの会合を行っている。

### 4 オンブズマン制度の発展及び欧州オンブズマン

- ・1809 年にスウェーデンで始まったオンブズマン制度は、今日までに次の 4 段階の発展を経てきた。これらを通して、オンブズマンの権限や任務遂行能力が強化されてきた。

#### 第 1 段階

- ・スウェーデン、フィンランドのオンブズマンに関するもので、国の行政が法律に適合しているか否かという「適法性」の観点からのみ、オンブズマンが効果を発揮していた段階である。

#### 第 2 段階

- ・1950 年から 1975 年頃の時期においては、強固な適法性の解釈に加えて、より良い統治、良い行政という統治のあり方が追加されるようになった。

#### 第 3 段階

- ・1970 年代から 1980 年代、すなわち、民主主義が世界的に広がった段階

においては、行政のあり方は、良好な行政、不当な行政の二つに分けられ、良好な行政が目標とされた時期であり、オンブズマンには行政機関と市民のメディエーター（仲裁役）の役割が追加されることとなった。

#### 第4段階

- ・ソ連の共産主義が崩壊し、東欧等にまで民主主義が広がった結果、新たに人権の保護が重要なテーマとなり、これが世界のオンブズマンの任務に追加された。
- ・欧州オンブズマンは、まだ約10年という若い組織であるがゆえに、この4段階のすべて、すなわち、適法性の監視、妥当性の監視、仲裁役、そして人権の保護が欧州オンブズマンの仕事となっている。

## 5 オンブズマンに対する不服申立て

### (1) 不服申立ての種類

- ・不服申立てには四つのカテゴリがある。
  - 古典的な申立て
    - ・行政機関が反応しない、手続が遅い、手続に不服であるなどの行政の怠慢に関する不当な行政行為（過誤行政）に関する申立てである。
  - EU 諸機関の職員採用についての申立て
    - ・EU 諸機関に採用されなかった者が、その理由を知るために行う申立てであり、オンブズマンは、EU 諸機関の採用の透明性を高めることが可能となるような措置をするように勧告している。
  - EU 諸機関に係る入札や調達に関する申立て
    - ・非落札企業からの不服申立てである。
  - 情報開示に関する申立て
    - ・EU の開かれた制度に関するもので、一般市民が公共の文書に対して情報の開示を求めるものである。

### (2) 不服申立て件数

- ・申立件数は、2004年に前年比で70%の増加となり、5000件程度となる見通しである。2005年は7000件程度になるのではないか。
- ・この件数は、EUの人口比からすれば小さな数だが、オンブズマンがEU諸機関の不服申立てを扱うということや、EU諸機関と関係している者の数を考えると、決して少ない数ではないと考えられる。

## 6 年次報告書及び是正勧告

- ・欧州オンブズマンは、欧州議会に毎年、年次報告書を提出し、重要事項の是

正勧告等その中に盛り込んでいる。報告書自体は、300ページにもわたるものである。

- ・ 行政の過誤に関する情報の入手源は、市民自身からもたらされる不服申立てによるものと、独自のイニシアチブによる調査によるものがある。
- ・ 独自のイニシアチブによる是正勧告の例として、一代目のオンブズマンが提唱した、『THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR』がある。これは、良い行政の行動規範であり、法的拘束力を持つべきものであり、EU加盟国自身で実施されるべき倫理綱領として提出された。
- ・ 年次報告のエグゼクティブ・サマリーがある。この文書は、半分が報告、半分が統計となっている。

## 7 オンブズマン制度の意義

- ・ ディアモンドロス氏は、常に民主主義の向上のために努力し、加盟国内の法や制度を改善し、理解を深める支援をするために加盟国すべてを訪問した。
- ・ オンブズマン制度は、法的拘束力がない勧告を行うからこそ、職務に対する独立性が必要になる。この独立性は、名目上も、実質上もそうでなければならぬし、市民の目から見てもはっきりと独立していると認識できなければいけない。その点から、オンブズマン制度は、憲法の中に明文化されていることが一番望ましいと考える。
- ・ オンブズマンは、立法機関と直接的な関係を持ち、行政機関からは完全に独立しなければならない。
- ・ 民主主義の下では、市民が市民権の行使方法を選択できることが重要である。そして、国内法又は憲法によって、市民が権利を擁護するために、裁判所あるいはオンブズマンのいずれによるかという選択権を与えられていることは、民主主義がさらに進んだ社会であると考えられる。また、民主主義の質の向上のためには、行政が規則を守り、行政も市民の権利を擁護し、市民のためにこそ仕事をしているという確信が必要である。
- ・ 市民の選択権ということについて、裁判所はオンブズマン制度よりもコストがかかる。オンブズマンは無料であるから、より市民から接近しやすい制度であり、このような制度は、民主主義の質の向上に貢献するものであると考える。

## 参考資料 スウェーデン国会オンブズマン及び欧州オンブズマン関係条文

### スウェーデン統治法典

阿部照哉・畑博行編著『世界の憲法集（第二版）』有信堂高文社、1998年（平松毅執筆部分）より

#### 第12章 統制権

##### 第6条〔オンブズマン〕

- 1 国会は、国会が定めた規則に基づき、公務員による法律その他の制定法の適用を監視する目的のため、一ないし数名のオンブズマンを選出しなければならない。オンブズマンは、規則に定められた事件が生じたときには、訴訟を提起することができる。
- 2 オンブズマンは、裁判所または行政機関の会議に出席することができ、それらの裁判所または機関の議事録その他の文書にアクセスすることができる。すべての裁判所、行政機関および国または自治体の公務員は、オンブズマンに、要求された情報および報告を提出しなければならない。この義務は、オンブズマンの監視的権限のもとにあるすべての者も負う。検察官は、要求により、オンブズマンに協力しなければならない。
- 3 オンブズマンに関する詳細は、国会法で規定する。

### 欧州憲法条約

衆憲資第56号（委託調査報告書）中村民雄『欧州憲法条約 解説及び翻訳』  
平成16年9月、衆議院憲法調査会事務局より<sup>28</sup>

##### 第I-48条〔欧州オンブズマン〕

欧州オンブズマンは、この憲法が定める条件のもとで、欧州議会に選任され、連合の機関、組織、独立部局もしくは専門行政機関の活動における行政過誤（maladministration）の苦情を受理し、検討し、報告するものとする。欧州オンブズマンは、職務の遂行において完全に独立であるものとする。

##### 第II-43条〔欧州オンブズマン〕

あらゆる連合市民および構成国に居住または登録事務所をおくあらゆる自然人または法人は、司法機能を果たすときの欧州連合裁判所を除き、連合の機関、組織、独立部局および専門行政機関の行政過誤の事案を欧州オンブズマンに付託する権利をもつ。

<sup>28</sup> 条文番号は、現在の表記である。なお、条文番号は今後、憲法条約全体の通し番号を用いることが政府間会議において決定されている。その場合、「I-48条」は「I-49条」、「II-43条」は「II-103条」、「III-237条」は「III-335条」とそれぞれ表記されることとなる。

第 III-237 条〔欧州オンブズマン〕

1 . 欧州議会は欧州オンブズマンを一名選任するものとする。第 I-8 条 2 項 d 号に従って、欧州オンブズマンは、あらゆる連合市民またはあらゆる自然人もしくは法人であって構成国に居住しもしくは登録事務所登録をもつものから、連合の機関、組織、独立部局もしくは専門行政機関の活動上の行政過誤の事案に関する苦情を受理する権限を与えられるものとする。ただし、欧州連合裁判所が司法職務において行った行為を除く。

欧州オンブズマンは、その義務に従って、自らの発意、または直接もしくは欧州議会議員を經由して提出された苦情にもとづき、理由があると認められた調査を遂行するものとする。ただし、申し立てられた事実が、現にまたは既に訴訟手続の対象となっているときを除く。欧州オンブズマンは、行政過誤の事案を認定した場合、当該事案を関係する機関、組織、独立部局もしくは専門行政機関に送付するものとし、当該関係機関、組織もしくは専門行政機関は、自らの見解を欧州オンブズマンに通知するために三箇月の期間をもつものとする。欧州オンブズマンは、その後、欧州議会および関係機関、組織、独立部局もしくは専門行政機関に対して報告書を提出するものとする。苦情申立人はこの調査の結果を通知されるものとする。

欧州オンブズマンは欧州議会に対して調査の結果に関する年次報告書を提出するものとする。

2 . 欧州オンブズマンは、欧州議会の選挙ごとに、当該議会の任期と同期間をもって選任されるものとする。欧州オンブズマンは再任可能とする。

欧州オンブズマンが、その職務の遂行に必要な条件を満たさなくなったとき、または重大な非行により有罪とされたときは、欧州議会の請求を受けて司法裁判所がこれを罷免することができる。

3 . 欧州オンブズマンは、その職務の遂行において完全に独立であるものとする。欧州オンブズマンは、その職務の遂行において、いかなる機関、組織、独立部局または専門行政機関の指示も仰ぎまたは受けてはならない。欧州オンブズマンは、その任期中、営利非営利を問わず、他のいかなる職業にも従事してはならない。

4 . 欧州議会の欧州法律において、欧州オンブズマンの職務の遂行を規律する規則および一般条件を定めるものとする。欧州議会は、欧州委員会の意見を求めた後、かつ閣僚理事会の承認を得て、自らの発議により行動するものとする。

### 第3 オンブズマンに関する論点及びこれまでの調査における当該論点ごとの意見

ここでは、統治機構のあり方に関する調査小委員会（平成16年3月11日）及び憲法調査会（平成16年3月18日）の調査にあらわれたオンブズマン制度に関する論点を摘示し、論点ごとに述べられた委員の意見を示すこととする。

#### 1 オンブズマン制度を導入すべきか。

前記調査において、オンブズマン制度の導入に関しては、積極的な意見及びやや慎重な意見が述べられた。

**導入に積極的な意見**においては、理由として次の事項が述べられた。

- ・行政が肥大化している現状において、行政機関から独立して、国民の権利救済、行政統制又は行政監視を行うために必要な制度である。
- ・今後、財政再建のためには増税が必要であり社会保障制度改革も厳しいものとなるかもしれないことから、政府が国民に信頼されて改革を行うためには、オンブズマン制度があった方がよい。
- ・議会型オンブズマンは、行政を統制・監視するという国会の機能強化の観点から大きな役割を果たす。
- ・（オンブズマンと同様に行政相談を行うものとして、現行法上制度化されている）行政相談委員<sup>29</sup>では、専門的分野の事件に対応できない。

**導入にやや慎重な意見**においては、理由として次の事項が述べられた。

- ・コストの問題もあることから屋上屋を架すべきではなく、まず衆参の行政監視に関する委員会、行政相談委員制度といった現行制度の充実を図るべきである。
- ・議会が行政に対するチェックという本来の職務を果たしていれば、必要ない。
- ・制度の導入によって公務員が（批判を恐れるあまり）萎縮して、事なかれ主義になり、行政の停滞を招く。
- ・一般に国レベルの行政が担う公益は、地方レベルよりもはるかに重大であることから、国レベルでオンブズマン制度を導入することについては、公益と個人の権利救済とのバランスの観点から慎重な検討を要する。

<sup>29</sup> 総務省の行政相談は、「国の行政全般についての苦情その他相談や意見・要望を受け付け、相談者と関係行政機関の間に立って、公正・中立の立場から必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、これを行政の制度及び運営の改善に反映させるもの」とされる。なお、30頁参照。

**2 オンブズマン制度を導入した場合、衆参両院の行政監視に関する委員会と異なるメリットとして、どのようなものが考えられるか。また、両者の関係をどう考えるべきか。**

衆参の行政監視に関する委員会及びその事務局の強化で、オンブズマン的機能をある程度カバーできるのではないかとの意見が述べられた一方、議会在かなか行政をチェックできていないとの意見も述べられた。

オンブズマンを導入するとすれば、衆参の行政監視に関する委員会と密接な関係を有するものとして導入すべきとの意見、これらの委員会からオンブズマンに調査委託できる旨を明記することによって、これらの委員会とオンブズマンの連携が図られるのではないかとの意見が述べられた。

**3 オンブズマン制度を導入した場合、裁判所と異なるメリットとして、どのようなものが考えられるか。**

司法が消極主義をとっている、あるいは裁判所が行政寄りではチェック機能を働かせていない(ので、オンブズマンに行政に対するチェック機能を期待する)との意見が述べられた。

**4 オンブズマン制度を導入した場合、行政相談制度と異なるメリットとして、どのようなものが考えられるか。**

まず行政相談制度の機能を検証すべきで、いたずらに屋上屋を架すべきではないとの意見が述べられた一方、行政相談委員では、専門的分野に対応できないとの意見が述べられた。

**5 オンブズマン制度を導入する場合、憲法によるべきか。**

国民の目線に立った権威の保持のため、憲法に根拠を規定すべきとの意見が述べられた一方、オンブズマン制度は請願権、国政調査権に既に憲法論上の位置付けを持っているので、憲法に新たな規定を設ける必要はなく、法律の根拠をもって足りるとの意見も述べられた。

**6 議会型か行政府型のいずれを導入すべきか。**

(チェック対象である)行政により選任されたオンブズマン制度には自ずから限界があることから、議会型のオンブズマンを導入すべきとの意見が述べられた。

**7 議会型オンブズマンを導入する場合、その組織は議会の附属機関とすべきか独立機関とすべきか。**

議会の附属機関とすべきとの意見が述べられた。また、衆参の行政監視に関する委員会と密接な関係を有するものとして導入すべきとの意見が述べられた。

**8 一般オンブズマンと特殊オンブズマンのいずれを導入すべきか。**

一般オンブズマンを想定した議論が多いが、権利侵害のおそれが大きい分野や専門的知識が必要な分野における特殊オンブズマンの必要性に言及する意見も述べられた。具体的には、医療、警察、刑務所及び軍隊という分野が挙げられた。

**9 その他オンブズマンを導入する場合の課題**

議会型オンブズマンを導入する場合、その選任に際して党派性を超越して中立的なものを作るのが難しい点であるとの意見、オンブズマンについての正しい理解を国民の中に醸成する必要があるとの意見、税金を使うので、同種・類似の機能を有する各種委員会の再編整理が大前提となるとの意見、申立てをした個人の権利だけでなく、行政が担う公益を含め、幅広い見地から適正な解決を図る運用が必要との意見が述べられた。

## 第2部 行政統制

### 外部的統制

#### 1 国会による統制

##### (1) 行政監視機能

行政監視機能（国政監督機能）は、国民代表機能、立法機能、審議機能とならぶ議会の基本的な機能の一つとされる。国会を「唯一の立法機関」と定義した憲法の規定（41条）からも推測できるように、議会の任務の中心は、立法活動にあるとみなされ、行政監視機能はどちらかというに従属的な、あるいは派生的な機能と考えられてきたのではないかとされる。

しかし、歴史的に振り返ってみると、議会はそもそも主権者である君主の権限行使（特に課税権の行使）に同意を与えるための機関として英国で誕生したといわれる。議会は立法機関であるよりも前に君主及び政府の活動を監視し、統制するための機関であったとされる。その後、議会の権限が拡大していく中で、議会は立法権を獲得し、法律の制定を通じて行政をコントロールするようになった。つまり、立法権は本来、行政統制の手段として議会が獲得したものであり、行政監視機能から、立法機能が派生してきたものと考えてよい。立法機能を含む広範な機能として行政監視機能を見直すことは、国権の最高機関としての国会の地位を考える上でも重要な意味を持つとされる<sup>30</sup>。

国会による行政統制の担い手については、「与党による行政統制については、・・・立法機能や内閣創出機能まで視野を広げて議会の行政統制を考え直してみると、与党の役割が大きいことに気づく。法律は議会多数派の意思として可決されるのであり、内閣法案といえども与党の賛成を得られなければ成立しない。その意味で、内閣はつねに与党会派に対する譲歩を迫られる立場にある・・・。また、内閣は与党の支持によって成立しているのだから与党は内閣を通じて行政をコントロールし、それが不可能な場合には、内閣への支持撤回（内閣不信任）により強力な統制を実行できる。

---

<sup>30</sup> 大山礼子『国会学入門』（第2版）171,172頁 三省堂 2003年。ここでいう行政監視の対象は、内閣であって、個々の行政機関やそこで働く官僚ではないとされる。大石眞教授は、議会による「政府統制」は、行政権の属する内閣のみを対象とするものであり、行政各部としての中央省庁を直接問題とするものではない。というのも、行政庁は行政権者である内閣の統括の下にあって、その指揮・監督を受けつつ活動するものであり、むしろ、内閣による直接統制に服する組織だからである。したがって国会は、内閣を通して間接的に行政省庁を統制するにとどまる。そこで、「行政統制」より、「政府統制」という用語が適切であるとする（大石眞『議会法』108頁 有斐閣 2001年）。

しかし、内閣不信任はあくまで最後の手段である。議院内閣制における議会活動は、通常、内閣・与党対野党という対抗軸にそって行われるのであって、野党が行政統制の中心的な担い手となるのは当然といえるだろう。議院内閣制下の議会では、議会の「総意」(実際は多数党の意思)にもとづく行政統制権の行使には限界があり、野党の発言権を確保し、野党主導による行政統制を可能にすることが、議会の行政府監視機能を有効に機能させるために不可欠なのである」とされる<sup>31</sup>。

## (2) 行政統制の諸制度

### ア 法律による統制

内閣は、「法律を誠実に執行すること」(73条1号)をその事務とするのであり、このことが行政の本質を規定したものであるといわれる。すなわち、行政は法律に基づいて行われなければならないという「法律による行政」の原理は、現代国家における行政の基本原則といえる。したがって、いかなる行政行為も国民を代表する国会が制定した法律の定めには違反することはできず、行政機関が制定する政令、省令のうち法律に違反するものは効力を有しない。このことは、「法律」という形式を通して行政権を統制しているということができるとされる<sup>32</sup>。

### イ 議院の決議

議院の決議(通常「国会決議」と呼ばれているが、各議院が独自に行う決議であり、その内容が同様のものもあるが、両院の意思の合致による単一の「国会決議」があるわけではない)は、議院の意思を表明する一手段である。決議には次の4類型があるとされる<sup>33</sup>。

政府の責任を追及する決議

69条に規定される内閣不信任(信任)決議、参議院で行われる内閣総理大臣問責決議、個々の国務大臣に対する不信任決議等がこれに当たる。

議院内部関係の決議

特別委員会の設置決議、議長・副議長に対する不信任決議、常任委員長に対する解任決議、議員辞職勧告決議

国政に関する諸般の事項についての決議

感謝、表彰、祝賀、弔意表明決議

---

<sup>31</sup> 大山前掲書 172, 173 頁

<sup>32</sup> 上田章編『国会と行政』(上田執筆部分) 19 頁 信山社 1998 年

<sup>33</sup> 上田・前掲書 22,23 頁

行政統制の手段として問題となるのは、 と である。

は、内閣不信任（信任）決議以外は、法的責任というよりも政治的責任を生ずることとなる。

は、議院の決議の中心となす決議であり、内閣に対する要望、勧告、警告等の意思を表明するものである。

これらの決議の名宛人は、内閣であり、法的拘束力はないが、政治的・道義的拘束力を有しているとされる。なお、議決方式としては全会一致が原則であるが、多数決方式で行われた例もある<sup>34</sup>。

## ウ 国会（議院）の承認・同意・議決・報告

国会（議院）は、憲法に定めるもののほか、法律の定めるところにより、その承認などの行為による行政機関とのかかわり合いを持つことによって、行政機関の行為を統制する場合がある。その例としては次のようなものがある<sup>35</sup>。

### 国政に重大な影響を与える場合

自衛隊の防衛出動・治安出動の場合の国会承認（自衛隊法 76、78 条）、国連の PKF 業務に従事する自衛隊の部隊等の海外派遣の場合の国会の事前承認（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律 6 条）等の場合は、国家の存立に重大な影響を与える場合であるため国会の承認にかからせている。また、このように緊急事態ではないが、事柄の重要性から国会の承認が必要とされる場合がある。例えば、国の地方機関の設置の場合の国会の事前承認等である（地方自治法 156 条）

### 公務員の任命

国家公務員の任命について、両議院の同意又は承認を要する場合がある。公正取引委員会の委員長及び委員（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律 27 条）、会計検査院検査官（会計検査院法 4 条）等である。

### 特殊法人の予算等

特殊法人の財務・会計の面について国会の統制に服させるため、例えば、日本放送協会の収支予算・事業計画・資金計画及び貸借対照表などの財務諸表は、国会の議決を要すると定められている（放送法 37 条等）

### 行政機関に対する年次報告

行政機関に対し、それぞれの状況に関する年次報告や今後講じようとする施策に関する文書の国会提出を義務付けている場合がある。例えば、日本銀行法に基づく日本銀行政策委員会の年次報告（同法 54 条）等である。

---

<sup>34</sup> 上田・前掲書 23 頁

<sup>35</sup> 上田・前掲書 24～26 頁

## エ 議員の質問・質疑

行政統制は、国会における審議の際に行われる「質疑」や「質問」の形でも行われている。

質疑には、会期の初めにおける内閣総理大臣の施政方針又は所信表明演説に対する質疑や、予算委員会をはじめとする各委員会における予算、法律案、条約等の審議における議員の政府に対する質疑がある。

一方、「質問」とは、国会法上主意書の提出による「書面質問」のことであり、天変地異等緊急やむをえない場合にのみ「口頭質問」が例外的に認められている<sup>36</sup>。

「質疑」や「質問」は、国会における議員の日常活動として内閣に対しその責任を明らかにしようとするものであるから、内閣に対する監督の一方法としては重要である<sup>37</sup>。

## オ 国政調査権

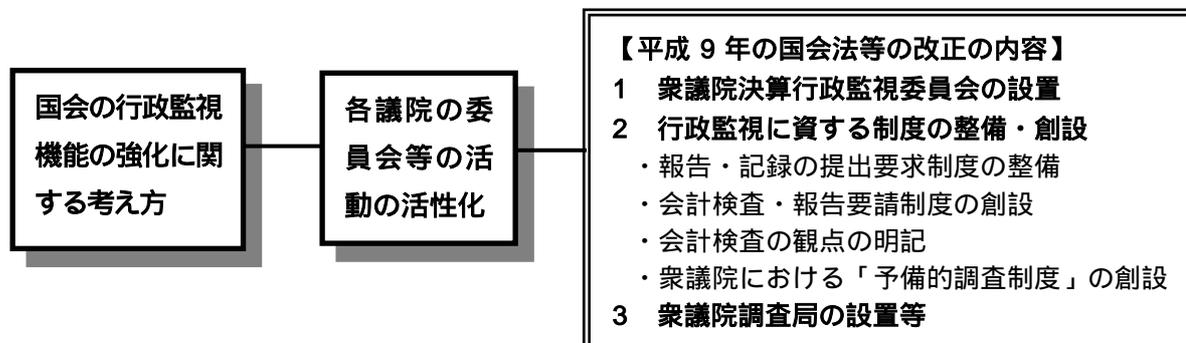
国政調査権については、(5)で扱う(25頁参照)。

### (3) 国会の行政監視機能強化(平成9年の国会法等の改正)

国会において行政監視機能の強化の在り方が議論され、平成9年には、衆議院決算行政監視委員会の設置、国会法104条による報告・記録の提出要求制度の整備、国会からの会計検査院に対する会計検査・報告要請制度の創設、衆議院における「予備的調査制度」の創設等を内容とする国会法等の改正が行われた。

この国会法等の改正は、国会において行政監視の役割を担うのは国民から国政を負託された国会議員で構成される各議院や委員会であり、したがって、行政監視機能の強化は、本来、各議院や委員会の活動の活性化を通じて図るべきであるとの考え方に基づいているとされる。

#### 国会の行政監視機能の強化



<sup>36</sup> 「書面質問」、「口頭質問」とは、質問の方法ではなく、回答の方法が「書面」か「口頭」ということである(大石・前掲書116頁)。

<sup>37</sup> 上田・前掲書26,27頁

#### (4) オンブズマン

議会型オンブズマンを設置した場合、国会の行政統制の一手段として位置付けることができる（なお、オンブズマンの詳細な説明は、1～7頁を参照）。

#### (5) 国政調査権

##### ア 国政調査権の概要

両議院は、各々、国政に関する調査を行うことができる（62条前段）。これが議院の国政調査権と呼ばれるものである。国政調査権とは、各議院が、法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、とくに行政に対する監督・統制の権限を実効的に行使するために必要な調査を行う権限である。

国政調査権の性質は、憲法41条の「国権の最高機関」性を根拠に、国会を国権の統括機関として位置付け、議院の国政調査権とは、この国権を統括するための手段であると解する独立権能説と、代表民主制の下において、国民に代わって国政に関与する代表者が、国会が保持する諸権能を行使するため、国政に関する十分な知識、正確な認識を獲得する必要があることから、議院に対して補充的に与えられた事実の調査権能であると解する補助的権能説がある。補助的権能説が通説であるとされる<sup>38</sup>。

##### イ 国政調査権の現代的機能

国政調査権は、今日では、単に議院の諸権能を実効的に行使するという観点だけからではなく、国民主権の実質化という観点から、国民の知る権利に仕えるもの、国民への情報提供、資料の公開といった使命を果たすものとして注目されている<sup>39</sup>。

また、国民代表機関としての国会が、絶えず民意を反映し、主権者国民の「代表機関」であると正當に言い得るためには、議院での討論・議決の在り方に、主権者＝国民による統制が絶えず及ぶ必要がある。同時に、国会の決定が政府と行政によって、忠実に執行されているかどうかを批判・監視するシステムが用意されなければならない。国政調査権は、こうした政府・行政監視システムの中に位置付けられるべきであるとする議論がある<sup>40</sup>。

<sup>38</sup> 野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法〔第3版〕』（高見執筆部分）130～133頁 有斐閣 2001年

<sup>39</sup> 野中他・前掲書 132頁

<sup>40</sup> 孝忠延夫「国政調査権の現状」ジュリスト 1177号 88頁 2000年

## (6) 財政的統制

憲法上、国会の主要な権能としては、憲法改正の発議、法律の議決、条約の承認、内閣総理大臣の指名、内閣の報告を受ける権利、弾劾裁判所の設置などと並び、財政の統制があるとされる。また、「議会制度そのものが国家財政を国民に代わって監督し、統制することから生まれたことから明らかなように、財政に対する国会の監督権能は、国会が保持する諸々の権能の中でも、法律の議決権と並んで、最も重要なものの一つ」であるとされる<sup>41</sup>。

憲法は、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行行使しなければならない。」(83条)として国会中心財政主義の原則を確認した後、84条以下で具体的な国会の権限を定めている。

国の収入を決定する課税については、84条が「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と租税法律主義の原則を規定する。他方、国費の支出や国の債務負担に関しては、85条により、国会の議決に基づくものでなければならぬと定められている。国費の支出を認めるための国会の議決は、予算の形式によって行われる。内閣は毎年度の予算を作成し、国会の議決を経なければならない(86条)。予見し難い予算の不足に充てるため予備費を設けることは可能だが、予備費の支出については、事後に国会の承諾が必要である(87条)。

財政の適正な執行を監督するため、国の決算は、毎年、会計検査院が検査し、内閣は、会計検査院の検査報告とともに決算を国会に提出する(90条)。これに加えて、内閣は少なくとも毎年1回、国会と国民に対して国の財政状況について報告しなければならない(91条)<sup>42</sup>。

## 2 会計検査院による統制

### (1) 会計検査院による検査の意義

予算の執行については、財政法・会計法などにより行政各部における各種の内部統制手段が設けられているが、事後的な財政統制のため、憲法は、「国の収入支出の決算」について、いわば、財政オンブズマンとしての会計検査院による検査と国会による確定的統制という二段構えの審査制度を定めている。このように国会が決算に関する最終的な統制権を持つことも、財政民主主義の表れであって、その趣旨から、内閣は、会計検査院による検査を経た「歳入歳出決算」を会計検査院の検査報告及び財務大臣の作製にかかる歳入決算明細書等を添えて翌年度の通常国会に提出することになっている<sup>43</sup>。

<sup>41</sup> 野中他・前掲書(高見執筆部分)129頁

<sup>42</sup> 大山・前掲書189,190頁

<sup>43</sup> 大石・前掲書106頁

## (2) 会計検査院に期待される役割

会計検査院による行政統制に関し、成田頼明教授は、次の4点について述べながら、会計検査院は憲法上の独立機関という地位を十分に活かして、国民の視点から、新しい時代の行政システムにおいて不可欠な行財政運営に対する監視機能を一層厳しいものとする必要があるとしている。その4点とは、会計検査院法によってすでに会計検査院に付与されている権限、特に改善処置要求や法令の制定改廃等に対する意見表示、会計職員の懲戒要求、職務犯罪の告発等をより積極的に行うということ、国民の会計検査院に対するアクセスのルートの拡大、国会の国政調査・行政監視、政府によって行われている行政監察、政策評価・事業評価との機能分担及び連携、国際交流や地方公共団体の監査に対する支援である。このうち、<sup>44</sup>について同教授は、「国会の要請に基づく検査はすでに院法の改正で制度化されたが、政府の行う行政監察や政策・事業評価は、会計経理面の適正処理や支出の経済性・効率性・有効性・公平性等と密接・不可分に連動している場合が多い。会計検査院は、その性質上、政府や各省庁の実施する基本的な政策そのものの当否に深く介入する立場にはないが、先進欧米諸国で広く行われているように会計検査を通じて、政策や事業の経済性・効率性・有効性・公平性等の観点から一步踏み込んだ指摘や処置要求、法令改正等を積極的に行うようにすべきであろう。今、国民が会計検査院に求めているのは、このような勇気のあるお目付役としての機能なのではなかろうか。」と述べている<sup>44</sup>。

## 3 裁判所による統制

### (1) 裁判所による行政のチェック

裁判所は、統治構造の中で三権の一翼を担い、司法権の行使を通じて、抑制・均衡システムの中で行政作用をチェックすることにより、国民の権利・自由の保障を実現するという重要な役割を有している。司法制度改革審議会は、こうした認識の下、「行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、「法の支配」の基本理念の下に、司法及び行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行う必要がある。政府において、本格的な検討を早急に開始すべきである。」と提言している。

こうした司法と行政の関係については、「行政改革を踏まえて、司法制度の改革を行い、『法の支配』を日本社会の隅々まで及ぼしていこうと考えると、行政が法的ルールに違反した、あるいは法的ルールを逸脱した行政が行われた場合

---

<sup>44</sup> 成田頼明「行政の制度・システムの改革と会計検査のあり方」会計検査研究 22号 7頁 2000年

には、それを司法がチェックすることが、きわめて重要な意味を持つてくる」<sup>45</sup>とされるが、日本の行政訴訟の現状については、「諸外国と較べて極端に少ない行政訴訟の提起件数、救済率の低さにあり、…法の支配が機能していないという制度欠陥、病理現象を改善しなければならない」との見解もある<sup>46</sup>。

## (2) 行政訴訟改革

行政訴訟改革については、行政訴訟の目的の確認が前提となるとされる<sup>47</sup>。目的の第1は、国民からの訴えをもって開始される裁判により、違法な行政活動による国民の権利・利益侵害を防止・是正し、あるいは、損害を回復することである（国民の権利救済制度としての行政訴訟制度）。第2に、右の裁判を通じて、立法府、行政部と独立した司法部が、三権分立制度（抑制と均衡）の下で、行政活動の適法性を確保することである。（行政の適法性確保制度としての行政訴訟制度）。行政訴訟制度は、従来、前者の国民の権利救済の側面で運用されており、それが制度の基本目的であることは大方の同意が得られるだろう。しかし、今後の行政訴訟制度化・運用に当たっては、後者の適法性確保手段としての側面も重視されるべきであるとされる<sup>48</sup>。

政府は、平成16年第159回国会に行政事件訴訟法の一部を改正する法律案（閣法66号）を提出し、同年6月、同改正案は成立した（平成16年法律第84号）。改正の主な内容は、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備のため、救済範囲の拡大として、取消訴訟の原告適格の拡大、義務付け訴訟の法定等を行い、審理の充実・促進として、裁判所が行政庁に判決の記録等資料の提出を求めることができるようにし、より利用しやすい行政訴訟として、抗告訴訟の被告適格の簡明化等を行い、仮の救済制度の整備として、執行停止要件の緩和等を行うというものである。

## 4 情報公開制度

### (1) 情報公開制度の意義

国民による行政統制を支える制度として、情報公開制度がある。この点、「政治に対する民主的なコントロールを語るためには、国民が行政権を直接コントロールしうるシステムの確立が必要である。この観点からは、議会（とくに野党）の役割は、自ら行政権をコントロールするというより、国民に情報を提供し、争点を提起して、国民が行政権をコントロールするのに協働することにあ

<sup>45</sup> 佐藤幸治、竹下守夫、井上正仁『司法制度改革』123頁（竹下発言部分）有斐閣 2002年

<sup>46</sup> 山田二郎「行政訴訟制度改革に求められるもの」ジュリスト1216号 67頁 2002年

<sup>47</sup> 曾和俊文「行政訴訟制度の憲法的基礎」ジュリスト1219号 60頁 2002年

<sup>48</sup> 総務省ホームページ

る。国民が行政をコントロールする上で特に重要なのは、政治についての情報である。・・・しかし、国民の情報源を議会に頼るだけでは十分でない。今日、より重要なのは、情報公開制度の確立である」とされる<sup>49</sup>。

また、「日本国憲法は、国民主権を基本原理としており、国会も国民に対してアカウントビリティを負っている。内閣の国会に対するアカウントビリティも究極的には国民に対するアカウントビリティを確保するためのものであり、国民の政府情報開示請求権を確立することは国民主権の理念にのっとった国政運営を実質化することにつながり、日本国憲法の理念に適合している」とされる<sup>50</sup>。

## (2) 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）の概要

- ・ 何人も、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの（行政文書）の開示を請求できる。
- ・ 行政機関の長は、その行政文書に不開示情報（個人情報、法人等情報、国家安全保障情報、公共の安全等に関する情報、審議・検討・協議に関する情報、事務・事業に関する情報）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。
- ・ 開示決定等は、開示請求があった日から 30 日以内に行い、開示決定等について不服申立てがあったときは、行政機関の長は、内閣府情報公開審査会に諮問する。

なお、独立行政法人等の役職員が職務上作成し、又は取得した文書等に関しても、同様の制度が整備されている（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成 13 年法律第 140 号））。

---

<sup>49</sup> 野中他・前掲書（高橋執筆部分）161 頁

<sup>50</sup> 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』[第 2 版] 19 頁 有斐閣 2004 年

## 内部的統制

行政システム内部の統制制度として、政策評価制度が実施されている。ここでは、内在的な行政統制として、この政策評価制度と行政相談制度について説明する。

### 1 政策評価制度

政策評価制度は、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換、国民に対する行政の説明責任の徹底のため、中央省庁等改革の大きな柱の一つとして、平成13年1月から全政府的に導入された。政策評価は、各府省が所掌する政策について、その効果を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から評価を行うことにより、政策の企画立案や政策に基づく活動を的確に行うために重要な情報を提供するものである。

このような政策評価の機能を政府全体としての確に発揮していくため、各府省が、その所掌する政策について自ら評価を行うとともに、総務省は、各府省の政策の統一性又は総合性を確保するための評価（府省横断的な評価や複数省庁にまたがる政策の評価）また、各府省の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を行う。

この政策評価については、平成13年6月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定され、さらに、同年12月には、同法に基づき「政策評価に関する基本方針」が、平成14年3月には、「行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令」が、閣議決定された。

各府省は、政策評価に関する基本計画・実施計画を策定し、政策評価の結果である評価書や反映状況を公表するとともに、これらの取組状況については、法19条に基づき、毎年、政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告として取りまとめ、国会に提出、公表している（平成15年度報告については、16年6月11日に公表）<sup>51</sup>。

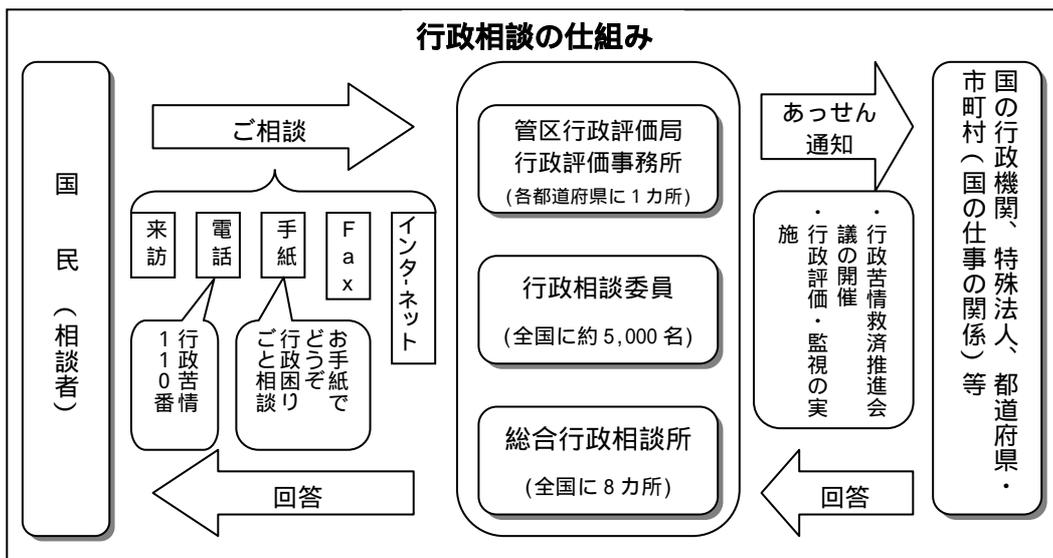
### 2 行政相談制度

#### (1) 行政相談の仕組み及び受付

総務省の行政相談は、「国の行政全般についての苦情その他相談や意見・要望を受け付け、相談者と関係行政機関の間に立って、公正・中立の立場から必要なあっせんを行い、その解決や実現を促進するとともに、これを行政の制度及び運営の改善に反映させるもの」とされる<sup>52</sup>。行政相談の仕組みのイメージは次の図のとおりである。

<sup>51</sup> 総務省ホームページ

<sup>52</sup> 総務省ホームページ



総務省ホームページを基に衆議院憲法調査会事務局において作成

## (2) 行政相談の実績

平成15年度に苦情要望事案として処理した約1万4千件のうち、相談者が具体的な行政上の救済や改善を求めた事案は、国の行政全般にわたっており、道路（1,787件）医療保険・年金（1,365件）郵政（1,036件）など国民生活あるいは個人の権利利益と密接に関連する事案が多くなっている<sup>53</sup>。

<sup>53</sup> 総務省ホームページ

## 参考文献等

- ・阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』〔第2版〕有信堂 1998年
- ・上田章編『国会と行政』信山社 1998年
- ・宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』〔第2版〕有斐閣 2004年
- ・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年
- ・大石眞『議会法』有斐閣 2001年
- ・大山礼子『国会学入門』〔第2版〕三省堂 2003年
- ・孝忠延夫「国政調査権の現状」ジュリスト 1177号 2000年
- ・佐藤幸治、竹下守夫、井上正仁『司法制度改革』有斐閣 2002年
- ・佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題(一)(三)」産大法学 30巻2号 1996年、31巻1号 1997年
- ・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 1999年
  - 篠原一「オンブズマン制度を自治体行政に導入して」
  - 園部逸夫「現代型オンブズマン」
  - 多賀谷一照「オンブズマン制度 - その理念と運用」
- ・園部逸夫「オンブズマン制度の導入について」ジュリスト 868号 1986年
- ・曾和俊文「行政訴訟制度の憲法的基礎」ジュリスト 1219号 2002年
- ・塚本壽雄「オンブズマン制度に関する覚え書」行政苦情救済&オンブズマン 10号 2003年
- ・成田頼明「行政の制度・システムの改革と会計検査のあり方」会計検査研究 22号 2000年
- ・成田頼明「国民の信頼を得るための行政システム変革の時代」行政苦情救済&オンブズマン 11号 2003年
- ・野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法 〔第3版〕』有斐閣 2001年
- ・林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店 2002年
- ・林屋礼二「国民・住民のための行政とオンブズマン」行政苦情救済&オンブズマン 8号 2003年
- ・平松毅「行政相談とオンブズマンの棲み分け」行政苦情救済&オンブズマン 2号 2001年
- ・山田二郎「行政訴訟制度改革に求められるもの」ジュリスト 1216号 2002年
- ・スウェーデン国会オンブズマン HP,  
([http://www.jo.se/page.asp?menuId=12&Objectclass=dynamx\\_documents](http://www.jo.se/page.asp?menuId=12&Objectclass=dynamx_documents))
- ・総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodan.htm>)

表9 1 地方公共団体のオンブズマン制度の概要一覧

（288～291頁、 - 第1部 公正な行政とオンブズマン制度 - 第9章 オンブズマン制度導入の可能性と課題 - ）

著作権等の問題により、本文は公開しません。

## 地方自治体オンブズマン制度の概要（前掲一覧表以外のもの）

### 山梨県 行政苦情審査員制度

県の行政に対して自分の利害に係わる苦情を持つ人であれば、だれでも申し立てできます。申し立てができる苦情は、県の機関で行っている業務に関すること、それに係わる職員の行為に関する事で、事実のあった日から1年以内のものである。

### 札幌市 オンブズマン

オンブズマン制度は、市民の声を市政に反映して、透明性の高い行政、そして市民と行政のパートナーシップによるまちづくりを進めていくためのシステムです。オンブズマンは、市の仕事に関する苦情などを皆さんに代わって調査し、必要な場合は市の機関に対してサービスの内容や制度を改善するよう、勧告したり意見を述べます。つまり、市に対するさまざまな要望を、皆さんに代わって伝える人です。札幌市オンブズマンは、議会の同意を得て就任する民間の方です。

### 函館市 福祉サービス苦情処理制度

市長から委員に委嘱された2人の福祉や法律の専門家が福祉サービスに関する苦情をお受けします。苦情は委員が調査し、必要な場合は、市の機関に対し勧告や提言を行い、結果を通知します。また、社会福祉法人等が行うサービスに関する苦情の相談については、改善等必要であると判断した場合は、市長に意見を述べ、市長から事業者へ改善要請することとしています。

### 新宿区 区民の声委員会

区民から寄せられた区政に関する苦情を公正・中立な立場から処理する機関です。開かれた区政の推進を図り、区政に対する区民からの信頼を確保するために設置されました。区民の声委員会の主な機能は、区の業務やその業務に関する職員の行為について申し立てられた苦情の処理、区長の求めによる区民からの苦情に関する事項の調査報告の二つです。

### 我孫子市 保健福祉サービス調整委員

市民の皆様が安心して保健福祉サービスを利用できるように、市が行う保健福祉サービスへの不満や納得出来ない市の対応などに関する苦情は、保健福祉サービス調整委員が第三者として公平な立場で苦情をお聞きします。

保健福祉サービス調整委員は、苦情内容を独自に調査し、公平に審査したあと市民の皆様が代わってサービスを実施している市の担当課や施設にサービスは是正や改善などを求めます。市の担当課や施設では、委員の意見を尊重し利用者への対応の仕方を是正したり、事務処理方法を改善したりすることで申立てられた苦情を迅速に解決する制度です。

### 吹田市 個人情報苦情処理委員制度

個人情報保護条例の施行に伴い、「個人情報苦情処理委員」を設置し、市だけでなく事業者の個人情報の取り扱いについても、相談や苦情の申し出を受け適正に処理します。

### 埼玉県美里町 オンブズマン

オンブズマンは、町民の町政に関する苦情を公正かつ中立的な立場から迅速に処理し、町政の改善に関する提言等を行います。

\* 制度の概要は、それぞれのホームページからのものである。

### 川崎市市民オンブズマン制度の運用状況

全国で初めて一般オンブズマンが導入された川崎市における制度の運用状況は、以下のとおりである。

#### 年次別処理区分別苦情申立て処理状況

件 数

(単位 件)

項 目	1 年次	2 年次	3 年次	4 年次	5 年次	6 年次	7 年次	8 年次	9 年次	10 年次	11 年次	12 年次	累計
<b>1 苦情申立人に結果通知をしたもの</b>	<b>168</b>	<b>151(40)</b>	<b>135(24)</b>	<b>145(37)</b>	<b>125(28)</b>	<b>161(42)</b>	<b>144(9)</b>	<b>167(38)</b>	<b>172(24)</b>	<b>155(27)</b>	<b>160(38)</b>	<b>161(34)</b>	<b>1,844</b>
(1)苦情申立ての趣旨に沿ったもの	57	55(15)	58(3)	64(18)	37(14)	52(16)	47(1)	55(11)	68(10)	48(11)	58(16)	54(10)	653
(2)行政の不備が主なもの	88	81(24)	73(21)	74(18)	71(12)	86(19)	71(7)	96(24)	93(13)	98(15)	87(22)	90(23)	1,008
(3)調査を中止・打ち切ったもの	6	3(1)	0	1	3(1)	6(1)	2(1)	6(2)	3	0	2	4(1)	36
(4)管轄外となったもの	13	6	2	5(1)	12	9(4)	9	7(1)	7(1)	9(1)	9	7	95
(5)その他のもの	4	6	2	1	2(1)	8(2)	15	3	1	0	4	6	52
<b>2 調査継続中のもの</b>	<b>44</b>	<b>24(2)</b>	<b>41</b>	<b>29(4)</b>	<b>42(1)</b>	<b>13</b>	<b>43(3)</b>	<b>28(3)</b>	<b>31(3)</b>	<b>40(3)</b>	<b>36(2)</b>	<b>30</b>	<b>-</b>
<b>3 取り下げられたもの</b>	<b>9</b>	<b>11(2)</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>6(1)</b>	<b>13(2)</b>	<b>11(1)</b>	<b>5(1)</b>	<b>9</b>	<b>10(2)</b>	<b>92</b>
<b>合 計</b>	<b>221</b>	<b>186(44)</b>	<b>181(24)</b>	<b>177(41)</b>	<b>169(29)</b>	<b>182(42)</b>	<b>193(13)</b>	<b>208(43)</b>	<b>214(28)</b>	<b>200(31)</b>	<b>205(40)</b>	<b>201(36)</b>	<b>-</b>

(注)：( )内は、内数で前年次からの繰越分を示す。

年次は、11月1日から翌年10月31日まで。12年次は、13年11月1日から14年10月31日まで。

川崎市市民オンブズマン事務局ホームページより

川崎市では、平成2年11月1日に3人のオンブズマンが3年の任期(1期に限り再任可)で任命され、オンブズマン制度の運用が開始された。同市の市民オンブズマン制度は行政府型オンブズマン制度であるが、オンブズマンの独立性を確保するために、市長がオンブズマンを任命するにあたっては、議会の同意を得ることを要件とし、オンブズマン事務局の独立性・中立性を確保するために、外部から専門調査委員を置くとされている。さらに、オンブズマンには自己の発意で調査できる職権調査権、資料や記録などの閲覧及び要求権並びに実地調査権などを付与している。また、月に1回行政区単位で巡回オンブズマンを開催し、オンブズマンが現地で市民と面談し苦情を受け付けるとされている(宇都宮深志「地方オンブズマン制度の現状と今後の展開」2~4頁、行政苦情救済&オンブズマン3号、2001年)。