

衆憲資第42号

「人権擁護委員会その他の準司法機関・  
オンブズマン制度」に関する  
基礎的資料

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日の参考資料)

平成16年3月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 3 月 11 日（木）の衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「人権擁護委員会その他の準司法機関・オンブズマン制度」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小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。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関連する国会答弁、主要学説等を整理したのですが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

# 目 次

第1	オンブズマン	1
1	オンブズマンの意義	1
(1)	オンブズマンとは	1
ア	オンブズマンの起源(「議会の代理人」として)	1
イ	各国への普及(「国民の代理人へ」)	1
	(参考)スウェーデンのオンブズマンの社会的基盤	2
(2)	オンブズマンの基本的特徴	3
ア	目的	3
イ	任命及び任期	3
ウ	調査の開始	3
エ	単独制・合議制	3
オ	事務局スタッフ	4
(3)	オンブズマンの権能及び義務	4
ア	独立性	4
イ	調査権限と守秘義務	4
ウ	勧告権限と議会への報告	4
	(参考)オンブズマン制度の沿革	6
2	オンブズマンの類型	7
(1)	オンブズマンの分類	7
ア	設置主体による分類	7
イ	管轄対象による分類	8
	(参考)特殊オンブズマンの課題	8
ウ	目的・機能による分類	9
	(参考)園部逸夫博士による分類	9
エ	設置対象による分類	10
	(参考)議会型と行政型の相対化	10
	(参考)いわゆる「市民オンブズマン」とその役割	10
3	わが国におけるオンブズマン制度導入に向けた動き	12
(1)	「オンブズマン制度研究会報告」の概要	13
(2)	総務省の「行政相談」制度	13
ア	行政相談の仕組み及び受付	13
イ	行政相談の受付	14
ウ	行政相談の対象	15
エ	行政相談の実績	16

オ	行政相談とオンブズマン制度	16
(3)	立法府における動き	17
(4)	自治体におけるオンブズマン制度の導入	17
ア	地方公共団体におけるオンブズマン制度導入状況	17
イ	川崎市市民オンブズマン制度の運用状況	18
ウ	地方オンブズマン制度の課題	19
4	我が国におけるオンブズマンの必要性和制度化上の問題点	20
(1)	必要性	20
ア	肯定的なもの	20
(ア)	独立性、国際的潮流	20
(参考)	オンブズマン・苦情救済制度の在り方について	21
(イ)	行政訴訟との関係	22
イ	否定的なもの	22
ウ	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	23
(2)	制度化上の問題点	24
ア	オンブズマンの設置に憲法上の根拠が必要か、法律にのみ 根拠づけられた設置が可能か	24
イ	議会型オンブズマンの設置か行政府型オンブズマンの設置か	25
(3)	改革に向けた提言	26
(参考)	オンブズマンと憲法	27
5	諸外国のオンブズマン制度	28
(1)	概要	28
(2)	一般オンブズマン	28
ア	スウェーデンのオンブズマン～議会型オンブズマン	28
(ア)	地位及び組織	28
(イ)	管轄	29
(ウ)	手続及び調査	30
(エ)	実態	31
(オ)	オンブズマン制度の影響力	32
イ	フランスのメディアトゥール～行政府型オンブズマン	32
(ア)	設立と沿革	32
(イ)	管轄	33
(ウ)	地位及び組織	33
(エ)	手続及び調査	34
ウ	EUオンブズマン	35
(3)	特殊オンブズマン	36
ア	概要	36

イ	カナダの情報コミッショナーとプライバシー・コミッショナー	37
第2	準司法機関	39
1	準司法機関と憲法	39
(1)	準司法機関の定義	39
(2)	行政機関による終審裁判の禁止	39
(3)	行政審判	40
(4)	実質的証拠法則	40
2	行政委員会の憲法上の位置付け	41
(1)	行政委員会成立の経緯	41
(2)	行政委員会	41
(3)	行政委員会の合憲性	43
ア	内閣又は内閣総理大臣の「所轄の下」の意味	43
イ	行政委員会の合憲性	44
3	公害等調整委員会	48
(1)	公害等調整委員会の概要	48
(2)	公害紛争処理制度の概要	48
ア	公害等調整委員会の構成等	48
イ	公害紛争処理制度の対象	48
ウ	公害紛争の処理手続の種類及び管轄	48
エ	裁定手続	49
(ア)	裁定手続の特色	49
(イ)	手続の概要	50
(3)	公害紛争の事案処理の状況	52
(4)	行政における公害紛争処理機関としての公害等調整委員会の特色	53
(5)	環境公害紛争処理制度の意義	54
(参考1)	人権擁護法案)	55
(参考2)	法務省の人権擁護行政)	56
参考文献等		57

本資料において、文献からの引用部文中、強調のために使用したゴシック又は傍線は、特に断り書きのない限り事務局において付したものである。

## 第1 オンブズマン

### 1 オンブズマンの意義

#### (1) オンブズマンとは

##### ア 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、いわば民主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>。

また、導入の背景には、「スウェーデンには議会による行政の統制手段である大臣責任を前提とした議会の国政調査権が存在せず、また、公務員が強い身分上の独立性を保持しているので、その行為を監督する手段が不十分であったこと」があるとされる<sup>4</sup>。

##### イ 各国への普及(「国民の代理人へ」)

その後、「1955年に同じ北欧でも英米系と似た法律制度を持つデンマークで、行政の恣意から国民を守るためにこの制度が導入されて以来、1962年のニュージーランド、1963年のノルウェー、1967年イギリスと急速に発展し、とくに1970年以降の普及はめざましい。そしてマーストリヒト条約には『ヨーロッパ議会のオンブズマン』の創設が規定され、1995年7月、初代オンブズマンが選出され」た<sup>5</sup>。

国により統治構造、法制度あるいは政治風土等が異なるにもかかわらず、とりわけ第二次世界大戦後にこの制度が普及した理由としては、「福祉制度等の充実のため行政機能が飛躍的に拡大し、行政が質量とも増大化、高度化し、行政

<sup>1</sup> 林屋礼二『オンブズマン制度』1頁 岩波書店 2002年

<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> 園部逸夫・枝根茂『オンブズマン法〔新版〕』125頁 弘文堂 1997年

<sup>5</sup> 篠原・前掲論文 7頁 なお、初代オンブズマンはフィンランド人のヤコブ・ソーダーマン氏である。

機構の拡大及び行政過程の複雑化、専門化を招来したにもかかわらず、これに対する議会による統制が十分でなかったこと、また、国民生活に対する行政の関与の増大により、国民の権利利益が脅かされる可能性も増大してきたが、このような事態に対処しうるだけの救済制度が十分整っていなかったこと、さらに官僚主導による行政運営あるいは福祉国家への移行に伴う行政国家化現象による弊害に対処する一方策として、オンブズマン制度が普及してきたことを示唆している。」とされる<sup>6</sup>。

オンブズマンは、「当初、行政を監視する『議会の代理人』という意味で用いられたが、他国へ伝播されていく過程において、むしろ『国民の代理人』としての性格を強く帯びるようになっていった」とされる（佐藤・前掲論文 58 頁）。

### （参考）スウェーデンのオンブズマンの社会的基盤<sup>7</sup>

「オンブズマンとは何か。それは、いま私たちが生きている時代の苦悩とのかかわりを抜きにしては、とうてい理解できないであります。...この時代におけるオンブズマンの働きの本質と精神を一語で表すとすれば、それ

ジャスティス

は正義であります」

（1980 年、イェルサレムのヴァン・リール基金・国際オンブズマン研究所での IOI バーナード・フランク博士の演説）

「王も兵士も農民も法のまえにはみな同じというのが、伝統的な「法の支配」の約束ごとだった。...ところが今日、...機会均等ゆえの大きな不均等も生じている。...裁判に訴える力がない人、裁判に負けた人にも、もう一度王の正義の裁きを、というのが、古代からの伝統的なオンブズマン職の論理だった。近代法は、ある意味では、その伝統を否定した。法を重んじるということ、「法の支配」ということは、強者も弱者も一対一であって、それ以外の発想はありえない、と考えることだ。その近代法の原理を考え直すところから、現代スウェーデンのオンブズマンの論理は始まっている。強者と弱者は本当に一対一だろうか。裁判所の門の前で立ちすくんで中に入れぬ人たちを、そのままにしておくことが、正義にかなうことだろうか。...行政救済、司法救済、それぞれの仕組みはそのまま生かして、そのどれとも違う「代理人」を弱者の側につける仕組みによって、強者と弱者に対等のフェアプレイを保障し、そのことによって、行政救済・司法救済と弱者を直結することにもなる。要するに、オンブズマンは、現代的な平等と正義の「触媒」として作用する。」

<sup>6</sup> 佐藤・前掲論文 58 頁

<sup>7</sup> 潮見憲三郎『オンブズマンとは何か』109 頁 講談社 1996 年

## (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（佐藤・前掲論文 84 頁）。

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<sup>8</sup>。そこで、以下ではオンブズマンの主な特徴を述べる。

### ア 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。」とされる<sup>9</sup>。

### イ 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（このさい、年齢制限のないところもあるし、65 歳とか 72 歳を限度とする例もある）」とされる<sup>10</sup>。

### ウ 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。」とされる<sup>11</sup>。

### エ 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。」とされる。

---

<sup>8</sup> 林屋・前掲書 43 頁

<sup>9</sup> 同上

<sup>10</sup> 同上

<sup>11</sup> 林屋・前掲書 44 頁



## オ 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。」とされる<sup>12</sup>。

### (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<sup>13</sup>。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。

## ア 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い。また、行政権からも影響を受けることはない。」とされる<sup>14</sup>。

## イ 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」ものとされる<sup>15</sup>。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。」とされる<sup>16</sup>。

## ウ 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）見解をのべ、必要があるときには、苦情申立人に対する救済措置

---

<sup>12</sup> 林屋・前掲書 44 頁

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 同上、篠原・前掲論文 14 頁も同旨

<sup>15</sup> 同上

<sup>16</sup> 篠原・前掲論文 14 頁

などについて、行政機関に対し『勧告』を行う。」ものとされる<sup>17</sup>。

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（篠原・前掲論文 14,15 頁）。

なお、その活動は、「毎年の『年次報告書』によって議会などに報告される。」ものとされる<sup>18</sup>。

---

<sup>17</sup> 林屋・前掲書 44 頁、括弧内は事務局

<sup>18</sup> 同上

### (参考) オンブズマン制度の沿革<sup>19</sup>

「オンブズマン制度」は、19世紀の初頭に、スウェーデンにおいて、「法の正しい適用の確保」とともに「国民の権利・利益の保護」をはかる制度として誕生し、発達した。...スウェーデンにおいては、オンブズマン制度は、「議会による行政権・司法権の統制(監視)」という機能をもっていた。...

このスウェーデンのオンブズマン制度が、約1世紀半を経て、同じ北欧のデンマークに導入されるが、この20世紀の半ばには、各国が行政国家・福祉国家として発展し、行政権力が市民生活のいろいろな分野と関係を持って、国民の権利・利益が侵害される事態も生じた。ここから、デンマークのオンブズマン制度は、...もっぱら「議会による行政権の監視」という機能をもつものとして構成された。...デンマークでは、スウェーデンと違って、大臣責任制をとまなう議院内閣制の国であった...

こうした議院内閣制の国でオンブズマン制度が採用されたことから、...同様の議院内閣制をとるニュージーランドに伝わっていくことになるが、ただ、ここでは、...実質的には「議会型オンブズマン」でありながら、オンブズマンが、行政府の長である「総督」によって任命されるという形式がとられた。すなわち、ニュージーランドのオンブズマン(コミッショナー)については、従来のオンブズマンと違って、行政府の息もかかった形となった点が注目される。

そして、...オンブズマン(コミッショナー)制度が英連邦の本家イギリスにはいっていくが、ここでは、コミッショナーは、政府が選任した候補者について議院と協議がなされたうえで女王が任命するものとなって、コミッショナーの人選の過程でも行政府との関係が - ニュージーランドにおけるよりも - 一段と強まることになる。

...さらに大統領制をとるフランスでも、オンブズマン制度が - メディアトゥールという名称で - 採用されることとなり、ここでは従来のような議院の手ないし主導の下においてではなく、はっきりと行政府の手によって、オンブズマン制度がつくられた。

---

<sup>19</sup> 林屋・前掲書 46頁

## 2 オンブズマンの類型

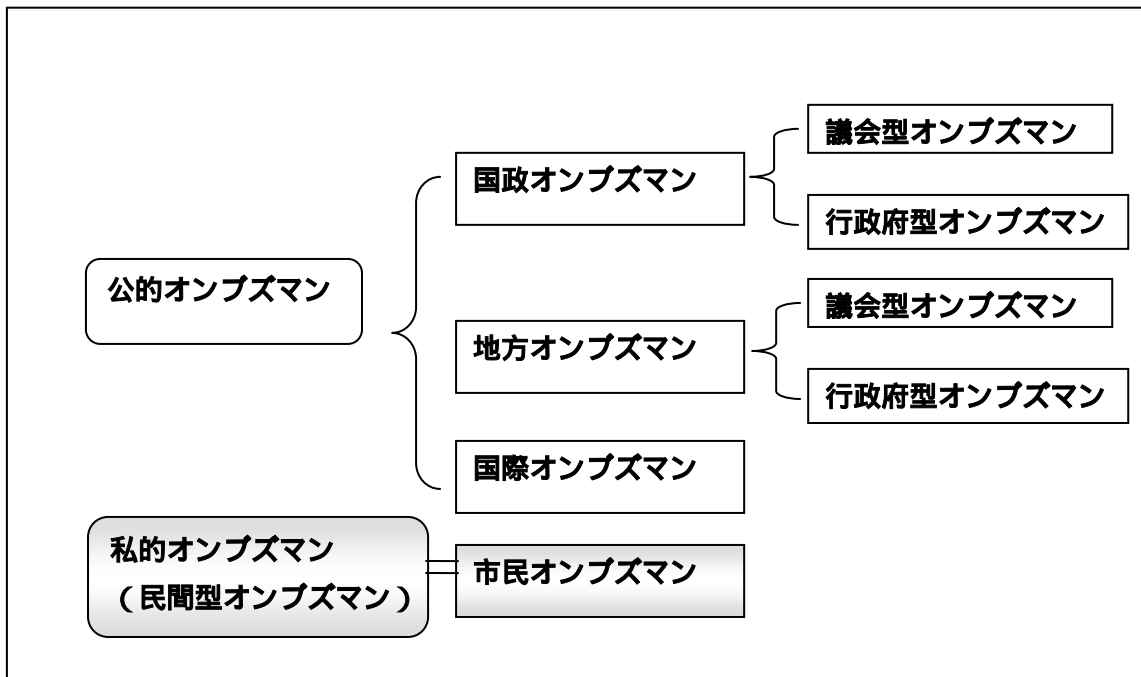
### (1) オンブズマンの分類

#### ア 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>20</sup>。

そして、「国レベルで設置されるオンブズマンを国政オンブズマンといい、地方レベルで設置されるオンブズマンを地方オンブズマンという。国政オンブズマンという場合、国の行政を管轄するのが一般的であるが、たとえばスウェーデンやニュージーランドのように地方行政をも管轄する場合がある。ただし、このような国政オンブズマンが可能かどうかは、自治権との関係が問題になるため、各国の統治構造や法制度との関連で個別具体的に検討される必要がある。」とされる<sup>21</sup>。

#### 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

<sup>20</sup> 佐藤・前掲論文 74 頁

<sup>21</sup> 佐藤・前掲論文 76 頁

我が国では、「地方オンブズマンは、地方自治体に設置されるオンブズマンを意味することに疑いはない。ただ、ドイツやアメリカなど連邦制をとる国家においては、ラント・州レベルでのオンブズマンをどのように位置づけるかが問題となる。…国か地方かにより、オンブズマンの性質に変更を来すものではないが、特に地方オンブズマンを法制度として設ける場合には、国家法と自主法との関係が問われるため、より複雑な問題が生じることになる」とされる<sup>22</sup>。

また、これまでのオンブズマンは、概括的に国か地方のいずれかに分類できたが、欧州連合にEUオンブズマンが設置されたことにより、「国家レベルにおける国際オンブズマンという新たな範疇ができたことになる。」とされる<sup>23</sup>。

## イ 管轄対象による分類

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>24</sup>。

### (参考) 特殊オンブズマンの課題

「わが国では一般オンブズマンを設けることがまず第一の課題であるが、それが十分果たされないうちに、時代の新しい課題として、福祉や子どもの権利をめぐって特殊オンブズマンを設置する必要性がたかまってきた。財政的にも特殊オンブズマンのほうが設置しやすいこともあって、こんごはこの方面に著しい発展が見られるのではないかと思われる」とされる(篠原・前掲論文 19 頁)。その一方で、「特殊オンブズマンはとくに社会一般における権利侵害の領域に足を踏み込むケースが少なくない。私生活上の権利侵害は司法制度で、とばかりはいえなくなってくる。子どもの家庭内虐待や家庭内暴力、福祉施設におけるトラブル、男女差別をめぐる紛争、障害者に対する差別、さらにはプレスやテレビによる権利侵害など枚挙にいとまがない。そしてこういう問題に対して、何らかのオンブズマンが設置されるとなると、オンブズマンは市民社会の奥深くに入り込まざるをえない。」とされる(篠原・前掲論文 19 頁)。

---

<sup>22</sup> 佐藤・前掲論文 76 頁

<sup>23</sup> 同上

<sup>24</sup> 佐藤・前掲論文 77 頁

## ウ 目的・機能による分類

オンブズマンのもつ目的・機能に着目した場合、様々な分類が可能であるとされるが、園部博士は、「オンブズマンを必要とした要因を、政治的要因、法的要因、社会的要因の三つに分け、それぞれに対応するオンブズマンの機能ないしそれと関連する制度という観点から、議会型、行政救済型、苦情処理型というオンブズマンの機能的三分類を提示」しており、それによれば、「**議会型オンブズマン**とは、政治的要因から行政監察を本来の機能とし、国会ないし議会におかれるものをいい、**行政救済型オンブズマン**とは、法的要因に応える行政統制の機能に着目した分類であり、**苦情処理型オンブズマン**とは社会的要因に応え国民からの苦情を処理する機能を持つ。」とされる<sup>25</sup>。

なお、三つの類型の「どれをどのように組み合わせるかは政治の動向にも関わることである」とされるが<sup>26</sup>、「日本では行政型が盛んで、総務庁や自治体のオンブズマンのような一般的な苦情処理型や施設（福祉）型オンブズマンのような個別苦情処理型までいろいろある。いろいろな型が併存してもよいのである。」とする（園部・前掲論文 25 頁）。

また、佐藤英世教授は「純粹に機能にのみ着目した場合には、理論的には、苦情処理機能のみを有する**苦情処理型**、行政監視機能のみを有する**行政監視型**及び双方の機能を併有する**苦情処理・行政監視型**のオンブズマンが考えられる。」とする<sup>27</sup>。

### （参考）園部逸夫博士による分類<sup>28</sup>

#### **議会型オンブズマン**

オンブズマンの典型であって、議会によって任命される北欧諸国のオンブズマン、イギリスの議会コミッショナー等がある。

#### **行政救済型オンブズマン**

裁判所による行政救済を補完するために設けられている救済機関で簡易迅速な事件処理を図ることが期待されているもの。フランスのメディアトゥール（médiateur）、アメリカの地方レベルのオンブズマン等

#### **苦情処理型オンブズマン**

公害苦情・消費者苦情等の処理等日常の切実な行政苦情の処理を目的とするもの。総務庁の行政監察・行政相談、地方レベルの行政苦情処理制度、民事紛争の行政的解決制度、スウェーデンの公正取引オンブズマン・消費者オンブズマン等

<sup>25</sup> 佐藤・前掲論文 78 頁

<sup>26</sup> 園部・前掲論文 25 頁

<sup>27</sup> 佐藤・前掲論文 78 頁

<sup>28</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 37,38 頁 1986 年

## エ 設置対象による分類

オンブズマンを立法府に設置するか、行政府に設置するかにより、「議会型(立法府型) オンブズマンと行政型(行政府型) オンブズマンに区別することができる」とされる<sup>29</sup>。また、スウェーデンをモデルとする議会型オンブズマンは、しばしば古典的オンブズマンとも呼ばれる。今日においても、議会型オンブズマンのみを正統なオンブズマンとする考え方がある」とされるが<sup>30</sup>、これは、「そもそもオンブズマン発祥の地であるスウェーデンが議会型を採用したという外在的な理由のほかに、オンブズマン制度が基本的に行政に対する議会的統制の強化・補完策として位置づけられているということによると考えられる」とされる<sup>31</sup>。

スウェーデンで議会型オンブズマンが採用された理由には、次のような同国特有の制度的背景があったからであるとされる。すなわち、「スウェーデンでは、第一に、実際の行政の執行は直接国王に責任を負う中央行政庁によって行われ、それについて大臣は責任を負わない。第二に、議会の国政調査権が憲法上禁止されている。第三に、行政官は身分上の独立性を有し、それに対する監督が不十分である、ということである。」とされる<sup>32</sup>。

### (参考) 議会型と行政型の相対化

「最近では、わが国においても、オンブズマンにとって重要なのは中立的な第三者として活動できるようなシステムになっているかどうかであり、行政型オンブズマンであっても、任命にあたって議会の関与を認めるなどの配慮をすれば、両者にさほどの違いはないとする見解や、議会型は、行政府から独立して行政監視機能を公正に実施することができるという長所を持つが、他方、行政型は、首長の権限に依拠して行政内部を容易に調査することができ、事案の迅速かつ簡易・低廉な処理に適するとの長所を有するとの見解がある。そこで、いわば議会型と行政型の相対化が語られているのである」とされる<sup>33</sup>。

<sup>29</sup> 佐藤・前掲論文 79 頁

<sup>30</sup> 同上

<sup>31</sup> 同上

<sup>32</sup> 佐藤・前掲論文 80 頁

<sup>33</sup> 同上

## (参考) いわゆる「市民オンブズマン」とその役割

「オンブズマンは、公的機関であることが原則である。しかし、どこの国にも私的なオンブズマン機構があり、重要な役割を果たしている。私的オンブズマンは、公的な権力は持たないが、市民オンブズマンのように住民監査請求や住民訴訟などを触発する機動力となっているものもある。」とされる<sup>34</sup>。

このように、市民オンブズマンは、「行政の外にある、純然たる民間組織である。これら『市民オンブズマン』は、日常的な苦情、市民の個人的な生活に直結する苦情などよりは、行政機関による出張旅費・食料費の支出のあり方、タクシーチケットの使い方など会計事務に関する問題を洗い出し、行政の腐敗・公金の無駄遣いなどを追及することが多い。それらは、私人の利害に直接関わらない分野であり、また、『市民オンブズマン』は、これらの苦情を元に、制度の一般的改革の提言を行うこともある。」とされる<sup>35</sup>。

同様に、「私的オンブズマンといえども、事実上、行政に対しかなりの影響力を及ぼす場合がある。...とくに各種業界に設けられる私的オンブズマンは、業界内部の問題点を明らかにするだけでなく、業界に対する行政のあり方をも問題にする可能性があり、それが業界の意思となり、間接的にであれ行政に事実上何らかのインパクトを与えることも考えられる」とされる<sup>36</sup>。

また、「これらの財務的、会計的な問題の調査、監督は、本来、地方自治法に基づく監査委員の仕組みによって果たされるべきものである...が、わが国では、この制度による行政財務の監視が十分でないことが指摘されている。民間の市民オンブズマンは、このように既存制度が不活性であることを批判し、それに代替する機能を果たしつつあるということができよう。」との評価もある(多賀谷・前掲論文 47 頁)。

なお、「この民間の『私的オンブズマン』は、現実的に重要な社会的役割を果たしているが、このような活動は、あえてオンブズマンという名称を用いなくとも一住民としてできることである。したがって、これも含め、私的オンブズマンは、基本的には行政法学の対象からは除外される...」との見解もある(佐藤・前掲論文 75 頁)。

<sup>34</sup> 園部・前掲論文 25 頁

<sup>35</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 47 頁

<sup>36</sup> 佐藤・前掲論文 75 頁



### 3 我が国におけるオンブズマン制度導入に向けた動き

我が国では、「すでに 1960 年代のはじめから 70 年代にかけて...オンブズマン制度の紹介や調査研究が進められてきたが、国民一般がこの制度に関心を抱くようになったのは、70 年代の後半...、ロッキード事件が契機となり、オンブズマン制度の導入問題が政治的課題として登場したことがその発端である」とされる<sup>37</sup>。以下では、我が国におけるオンブズマン制度導入に向けた動きとして、(1) 総務庁(当時)が設置したオンブズマン研究会の最終報告の概要、(2) 総務庁(当時)が設置し、現在、総務省において行われ、「日本型オンブズマン」と位置づけられる「行政相談」制度の概要、(3) 立法府における動き、(4) 自治体におけるオンブズマン制度の導入について概観する。

#### 我が国におけるオンブズマン制度導入に向けた動き

年月日	概 要
1977 (S52)	ロッキード事件
1980 (S55)	旧行政管理庁(現総務省)に「オンブズマン制度研究会」を設置(翌年、一時検討を中止)
1981 (S56)	「第二次臨時行政調査会」(臨調)設置、オンブズマンを含む行政改革の検討
1983 (S58) 3月	第二次臨調「最終答申」 オンブズマン制度のあり方について ・ 国民的立場に立って行政の監視と国民の救済を行い、その処理について国民の納得が得られるような権威ある機関とする必要がある。 ・ 既存の行政監視・救済制度との連携の下で、既存の制度では十分に果たしえない役割を担当する必要がある。
5月24日	・ 閣議において、「わが国の実情に適合したオンブズマン等監視・救済制度の在り方について引き続き検討をすすめるものとする」と決定。 ・ 中断していた「オンブズマン制度研究会」研究再開
1986 (S61)	「オンブズマン制度研究会報告」とりまとめ
1987 (S62)	総務庁に民間の有識者 5 人で構成される「行政苦情救済推進会議」が設けられ、原則として四半期に一回開催されるものとした。
1993 (H5)	総務庁、「国際オンブズマン協会」に加盟
1994 (H6)	国際シンポジウム「オンブズマン・行政相談・行政手続 - 公正、透明で信頼される行政を目指して - 」が、東京で開催。
1997 (H9)	・ 衆議院の決算委員会が「決算行政監視委員会」に改組される。 ・ 参議院の常任委員会の再編により、「行政監視委員会」が設置される。
2000 (H13)	総務省が「第 6 回アジアオンブズマン会議」を東京に招致して開催

林屋・前掲書 46 頁を参考に憲法調査会事務局において作成

<sup>37</sup> 佐藤・前掲論文 58 頁

## (1) 「オンブズマン制度研究会報告」の概要

1980年に旧行政管理庁（現総務省）の中に設けられた「オンブズマン制度研究会」は1986年6月に最終報告を出したが、その構想によると、オンブズマンは、「内閣総理大臣が国会の同意を得て任命する。人数は3人から5人程度で、『オンブズマン委員会』（仮称）を構成し、この委員会は、- 既存制度との連携、行政機関の積極的な協力およびこれとの円滑な意思疎通をはかるために - 行政府に置くものとされた。そして、オンブズマンの指示を受けて調査などに従事するスタッフが設けられるが、これについては、総務庁（注：現総務省。以下同じ）（行政相談・行政監察）との関係に十分配慮するものとされた。

オンブズマンが扱う対象は、国の行政機関、特殊法人の業務、国の委託または補助に係る業務とし、裁量行為や、事実行為をふくむ（いわゆる行政指導も対象とするが、これらについての国民の苦情は、オンブズマン自身が受け付けるほか、全国的な総務庁の行政相談のネットワークを通じても受け付けられる。そして、国民からの苦情の申立てがあると、オンブズマン委員会は行政の実情を調査して、意見表明を行ない、必要に応じて、関係行政機関に対して是正措置を勧告したり、行政監察の実施を要請するが、意見および勧告は、内閣を通じて、国会に報告する」ものとされた<sup>38</sup>。

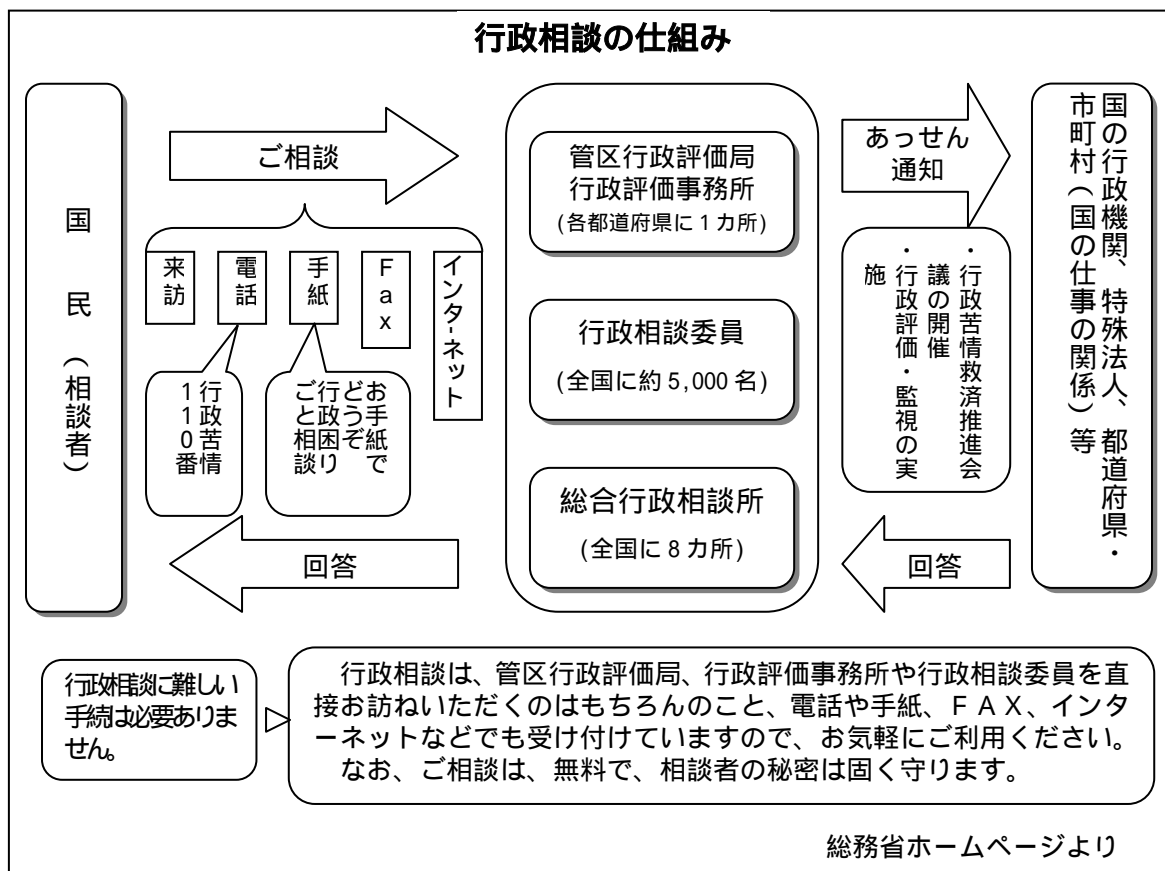
## (2) 総務省の「行政相談」制度

### ア 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>39</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>38</sup> 林屋・前掲書 53,54 頁 注は事務局

<sup>39</sup> 総務省ホームページ（<http://www.soumu.go.jp/hyouka/sodan.htm>）



## イ 行政相談の受付

行政相談の受付は、全国の都道府県庁所在地に設置された窓口管区行政評価局や行政評価事務所の行政相談課において行うほか、苦情受付専用電話「行政苦情110番」やインターネットによる行政相談の受付もある。さらに、**行政相談委員**が全国の市（区）町村に配置（約5,000人）されているほか、総合行政相談所が全国8都市（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡、那覇）のデパート等に設置されており、いずれも、「来訪はもとより、電話や手紙・FAXでも、相談を受け付けている」とされる<sup>40</sup>。

<sup>40</sup> 総務省ホームページ

### 行政相談委員

行政相談委員は、社会的な信望があり、行政運営の改善について理解と熱意を有する人の中から総務大臣が委嘱するものとされ、地域における身近な相談相手として、行政サービスに関する相談や行政の仕組みや手続に関する相談を受け付け、相談者への助言や関係行政機関への通知などの仕事を無報酬で行っている。行政相談委員は、自宅のほか、市役所・町村役場、公民館などで定期的にあるいは巡回して、相談に応じている<sup>41</sup>。

なお、行政相談委員の活躍により解決した事例として次のものがあるとされる。

年に1回以上は実施することとされている定期健康診断をここ数年間実施していない会社に対して、行政相談委員が労働基準監督署に苦情内容を通知した結果、同署が会社を指導し、定期健康診断が実施された。

橋と道路との継ぎ目の損傷がひどく、大型車両が通過するたびに、付近の住宅が振動するため、行政相談委員が道路管理者に苦情内容を通知した結果、補強工事が実施され、住宅の振動がなくなった。

### ウ 行政相談の対象

行政相談の対象は次のとおりとされる<sup>42</sup>。

1. 苦情等を受け付ける範囲は、各府省、独立行政法人、特殊法人及び認可法人の業務、地方公共団体の業務のうち法定受託事務に該当するもの及び国の委任又は補助を受けて行っている業務であり、国の行政全般に及んでいる<sup>43</sup>。
2. 管区局・事務所、行政相談委員による全国ネットワークを活用して一体となった受付・処理が可能
3. その解決に制度改正等を必要とするものや、同種・類似の苦情の発生が予測されるものについては、民間有識者で構成される**行政苦情救済推進会議**への付議や行政評価・監視を実施

### 行政苦情救済推進会議

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、その的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)を開催している。

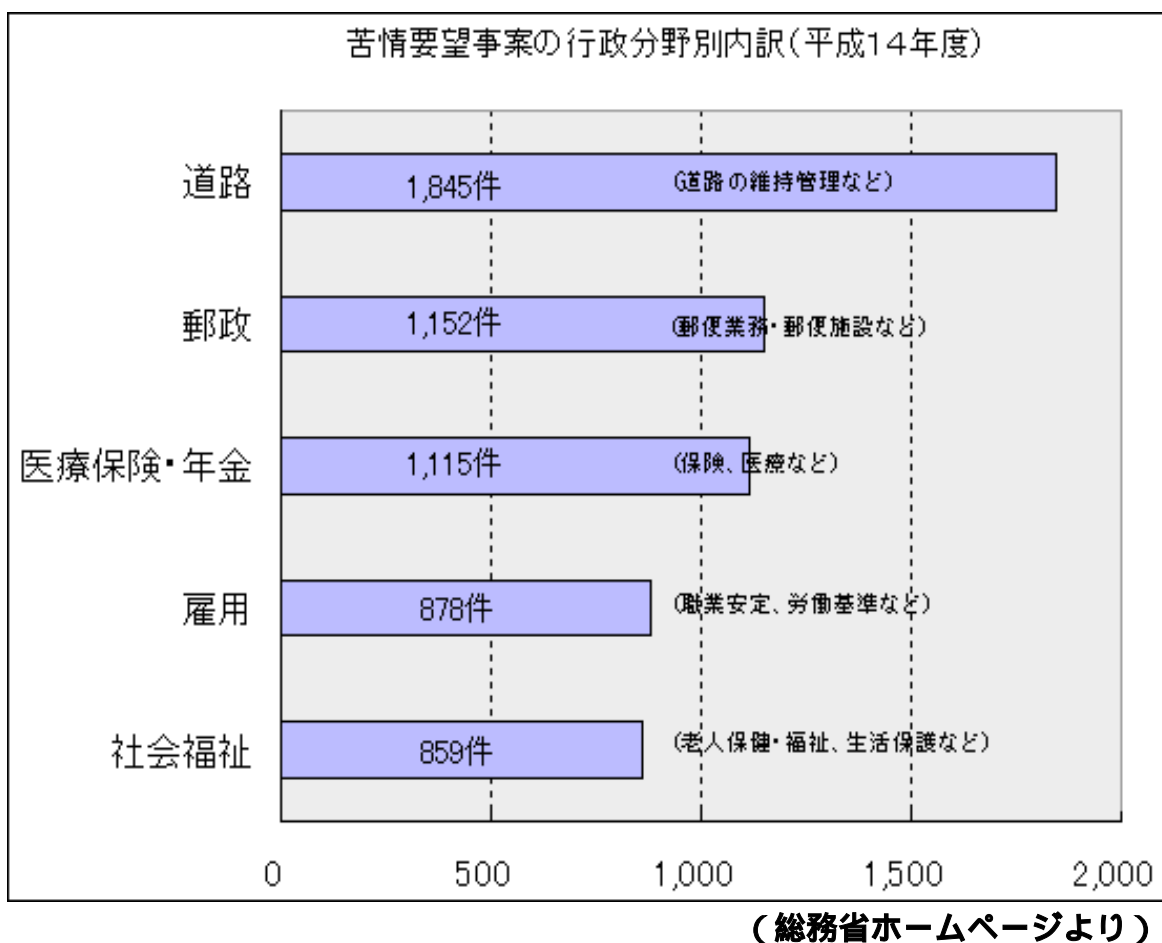
<sup>41</sup> 総務省ホームページ

<sup>42</sup> 同上

<sup>43</sup> 認可法人：国の出資比率が1/2以上、かつ、国の補助に係る業務を行うものに限る。

## エ 行政相談の実績

平成14年度の行政相談の処理件数のうち、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、次表のとおり、「道路、郵政、医療保険・年金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」とされる<sup>44</sup>。



## オ 行政相談とオンブズマン制度

総務省は、行政相談制度につき、「我が国の政治的、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り、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内外から得てい(る)」とする<sup>45</sup>。

<sup>44</sup> 総務省ホームページ

<sup>45</sup> 総務省は、オンブズマン制度を、「高い識見と権威を備えた者が国民の行政に対する苦情を受け付け、中立的な立場からその原因を究明し、是正措置を勧告することにより、簡易迅速に問題を解決する制度」としている。

### (3) 立法府における動き

1996年(平成8年)には、立法府においても、「当時の行政改革に対する社会的要請や、つぎつぎと発覚する行政内部での不祥事(厚生省官僚トップの業界癒着、薬害エイズ問題、大蔵省高級官僚の接待づけなど)に対処して、国会の行政監視機能を充実強化する必要があることが問題となり、オンブズマン的機能をもつ新たな組織の検討もなされた。しかし、結局は、議員が行政監視などをする常任委員会の機能強化の方向に収まり、その結果として、1997年(平成9年)に、衆議院の決算委員会は『決算行政監視委員会』に改組され、また、参議院では、常任委員会の再編成によって、『行政監視委員会』が設置されて、今日にいたっている。」とされる<sup>46</sup>。

### (4) 自治体におけるオンブズマン制度の導入

#### ア 地方公共団体におけるオンブズマン制度導入状況<sup>47</sup>

地方公共団体におけるオンブズマン制度導入の推移は以下のとおりであり、2001年現在、約30自治体が行政全般又は特殊を含めてオンブズマン制度を設けているとされている。

1990年	東京都中野区が福祉サービス苦情調整委員制度発足 神奈川県川崎市が市民オンブズマン任命
1992年	長崎県諫早市が市政参与委員制度導入
1993年	新潟市が行政評価委員会制度導入 埼玉県鴻巣市がオンブズマン制度運用開始
1995年	沖縄県が行政オンブズマン制度導入 愛知県西尾市が行政評価委員会発足
1996年	秋田県が県民行政相談委員を任命 神奈川県藤沢市がオンブズマン制度運用開始 宮城県が県政オンブズマン制度導入 東京都世田谷区が保健福祉サービス苦情審査会発足
1997年	長崎県諫早市が市政参与委員制度廃止 高知県が行政オンブズマン制度運用開始 東京都三鷹市が福祉オンブズマン制度を導入
1999年	北海道が苦情審査委員を任命
2000年	大阪府枚方市、吹田市が福祉保健サービス苦情調整委員制度を発足 東京都多摩市が福祉オンブズマンを任命
2001年	札幌市がオンブズマンを任命 埼玉県美里町がオンブズマン制度運用開始

<sup>46</sup> 林屋・前掲書 55頁

<sup>47</sup> 園部、枝根・前掲書 72～111頁(園部、枝根共著部分)。宇都宮深志「地方オンブズマン制度の現状と今後の展開」1,2頁、行政苦情救済&オンブズマン 3号、2001年

## イ 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</b>	<b>135</b>	<b>145</b>	<b>125</b>	<b>161</b>	<b>144</b>	<b>167</b>	<b>172</b>	<b>155</b>	<b>160</b>	<b>161</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)行政の不備がないもの	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</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>13</b>	<b>43</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	-
<b>3 取り下げられたもの</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>92</b>
<b>合 計</b>	<b>221</b>	<b>186</b>	<b>181</b>	<b>177</b>	<b>169</b>	<b>182</b>	<b>193</b>	<b>208</b>	<b>214</b>	<b>200</b>	<b>205</b>	<b>201</b>	-
		<b>(44)</b>	<b>(24)</b>	<b>(41)</b>	<b>(29)</b>	<b>(42)</b>	<b>(13)</b>	<b>(43)</b>	<b>(28)</b>	<b>(31)</b>	<b>(40)</b>	<b>(36)</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<sup>48</sup>。

### ウ 地方オンブズマン制度の課題

地方オンブズマンは、すべて行政府型として設置されている。行政府型として設置していることについては、川崎市市民オンブズマンハンドブックによれば、「現行の地方自治法上、議会の附属機関としては議会事務局の設置しか認められておらず、議会の調査権をオンブズマンなどの特定の役職や機関に委任することは予定されていないため、執行部に設置するほうが法律上難点が少ない」とされているところである<sup>49</sup>。

その他の地方オンブズマン制度の課題としては、次のような事項が指摘されている<sup>50</sup>。

論点	内 容
資格	法律の専門家に限定するか。
人数	何名が適切か。人口規模、政治、行政、司法制度、国民性及び既存の類似制度等の要素に配慮する必要あり。多ければ、多数の苦情の処理が可能だが、可視性が低くなり、責任も分散する。
任期	海外には、1年から10年まで例があり。
名称	オンブズマンが広く使用。一部ではオンブズパーソン。
調査権限	事案に関連する文書及び記録、内部資料などを含むすべての情報にアクセスする権限が認められるか。 苦情を受けた場合のみならず、自らのイニシアティブで調査できる権限が認められるか。
スタッフ組織	行政機関からの出向職員ではなく、中立的独立機関として独自の採用計画により職員を採用するか。外部から専門調査委員を置くか。
事務局の場所	行政部の建物から独立した場所か。

宇都宮・前掲論文を参考に憲法調査会事務局において作成

<sup>48</sup> 宇都宮・前掲論文2～4頁

<sup>49</sup> 佐藤・前掲論文(三)産大法学31巻1号68頁

<sup>50</sup> 宇都宮・前掲論文7～10頁



## 4 我が国におけるオンブズマンの必要性と制度化上の問題点

### (1) 必要性

#### ア 肯定的なもの

##### (ア) 独立性、国際的潮流

林屋 礼二（東北大学名誉教授、元宮城県県政オンブズマン）

「日本は明治以降『近代』に入ったが、…第二次大戦後にとられた政治の民主化も形ばかりであって、実際の行政は、大戦前からの状態をそのままに受け継いで今日に至っている。したがって、日本では、今日、国家と地方政治の真の民主化が急務となっているが、この政治の民主化のためには、オンブズマン制度が活用されるべきものと思われる。」との認識の下、オンブズマンの役割について、「日本のオンブズマンには、上のような日本の政治の特殊事情から、日本の公務員の『意識改革』という仕事で一役買うことが望まれるのであり、これが、…オンブズマンの任務である『権利の救済』と『行政の監視』、そして、『行政の改善』につながるものとなる。」とする。そして、「日本に『国のオンブズマン』がまだ設けられていないということは、きわめて問題であると思われる。」と指摘する。

また、オンブズマン制度研究会の最終報告を受けて「当時の総務庁は、従来の行政相談制度の頂点に民間の有識者5人（平成7年10月以降は7人）で構成される『行政苦情救済推進会議』を設け、この全体を『日本型オンブズマン制度』とすることを構想した。」が、「こうした『日本型のオンブズマン制度』なるものが、外国からきたオンブズマンたちによって、日本の『国のオンブズマン』として認められたかということ、この点は、かなり疑わしい」とする。そして、その理由としては、「オンブズマンは、国の行政機関からは独立に国民の視点に立って行政を監視し、**国民の権利の救済**をはかるとともに**行政の監視**をすべきものであって、その『**独立性**』の保持が本質的特徴である」からであるとする<sup>51</sup>。

宇都宮 深志（東海大学政治経済学部教授）

「1950年代にオンブズマンの制度化を図った諸国や都市自治体などに見られると同様にビッグガバメント（福祉国家、行政国家、大規模組織と巨大なビューロクラシー）現象が我が国にも現れていることである。…オンブズマン制度を導入した諸国では、…福祉国家の時代の必要性からその制度化が行なわれたのである。

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

<sup>51</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

機能していたが、政府組織の大規模化と専門化などにより、議会の力が相対的に低下し、この伝統的行政統制装置が逆機能を呈するようになった。こういった現象は、世界共通に見られる。」とされる<sup>52</sup>。

**(参考) オンブズマン・苦情救済制度の在り方について** <sup>53</sup>

**「オンブズマン・行政相談・行政手続 - 公正、透明で信頼される行政を目指して - 」  
(平成6年6月22日～24日 国際シンポジウム・東京)**

唯一これでよいという制度があるわけではない。時間をかければ、各国に適した制度ができる。各国で政治体制等に見合ったものを作ることが重要である。(フランス)

日本の行政相談制度がそれなりに機能していることは評価するが、オンブズマン制度の根幹である独立性・中立性から見ると、若干疑問があるのではないか(ニュージーランド)

私の事務所は行政府に属しているが、賛否両論ある。各国においてどれがベストであるかを探ることが重要である。私は、わが国では今の制度がベストと考えている(アメリカ)

日本では、現行の行政相談制度が十分機能している。例えば、行政苦情救済推進会議は、必ずしも行政から独立していないが、専門的な立場で、あるいは健全な市民感覚を考慮し、自由に討議することにより苦情の解決に役立っており、行政相談委員の活動ともリンクしている。どのように機能するかが重要であり、独立性はそれほど心配ではない(日本)

日本は、対立や論争を好まず、和を尊しとする国民性に沿って、話し合いで解決してきている。国民の声を十分吸い上げてこれを行政に反映させている。日本型オンブズマンはそういう中で十分機能している(日本)

**園部 逸夫(元最高裁判所判事)**

「権限としては、議会が任命するか任命に同意するか、いずれにしても国民・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おくということも考えられる。」とされる<sup>54</sup>。

<sup>52</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>53</sup> 植松健「国際オンブズマン・シンポジウムの結果と行政相談制度」ジュリスト 1054号 24,25頁 有斐閣 1994年

<sup>54</sup> 園部・前掲論文 24, 25頁

## (1) 行政訴訟との関係

多賀谷 一照(千葉大学教授、元川崎市市民オンブズマン制度研究委員会委員)

「我が国におけるオンブズマンの存在理由としてまず挙げることができるのは、行政活動を争う正規の仕組みとしての行政訴訟が、十分に救済の実を挙げているとはいえないことにある。わが国の行政訴訟は、諸外国と比較しても、事件数が少ないことが目立っている。また、市民が、折角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(不服申し立ての利益)処分性のなさでいわゆる『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」とされる<sup>55</sup>。

園部 逸夫(元最高裁判所判事)

「オンブズマン制度の台頭は、苦情処理制度の発展という観点から、歓迎すべきことであるが、司法型オンブズマンともいべき行政訴訟(特に主観訴訟)に対する期待が薄くなっていることの反映でもある。総合的な制度の見直しも含めてバランスの取れた紛争処理制度の運用が望まれるのである。」との意見もある<sup>56</sup>。

宇都宮 深志(東海大学政治経済学部教授)

「行政事件訴訟、行政不服審査、苦情相談、行政監察等現行の行政救済制度にはいくつかの制約があることである。オンブズマン制度研究会(総務庁に設置)は、...この制度には、訴えを提起するに当たっての厳格な原告適格、訴状による訴え、出訴期間、審理期間の長期化などの課題があると指摘している。ヨーロッパ諸国がオンブズマン制度を導入した動機の一つが裁判は費用と時間がかかり手続が厄介であるということであった。また、簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済を図ることを目的として行政不服審査制度が設けられている。」とされる<sup>57</sup>。

## イ 否定的なもの

・成田 頼明(横浜国立大学名誉教授)

「金融不祥事件、薬害エイズ事件、高級官僚の不正利得取得事件等を契機として、国会サイドで、オンブズマン的機能をもった行政監視のための常任委員

<sup>55</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

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」41～43 頁参照

<sup>56</sup> 園部・前掲論文 25 頁

<sup>57</sup> 宇都宮・前掲書 299,300 頁

会設置の動きがあり、参議院に常任委員会の一つとして『行政監視委員会』が、また衆議院に決算委員会を改組した『決算行政監視委員会』がそれぞれ設置されたことが大きな影響を与えたものと推測される。つまり、行政機関としてのオンブズマンではなく、議会の機関としてのオンブズマンという別の流れが生じたことによる。行政の監視や責任追及に重点を置いたオンブズマンは、苦情の処理や救済を主眼とする行政オンブズマンとはかなり性格が異なるものにならざるをえない。監視や責任の追及を主眼とする機能は、国会や会計検査院のような独立機関にゆだねるべき」とする。

また、「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」については、「行政相談委員や行政苦情救済推進会議がタッチする国の行政機関等の業務の範囲が、往年に比べて相対的に減少しており」、現在の行政苦情救済会議は、「中央においては総務大臣の、地方にあっては管区行政評価局長の私的諮問機関にすぎず、その地位・性格は、いまひとつはっきりしない」としつつ、「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」であるとする<sup>58</sup>。

## ウ 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

平松 毅（関西学院大学教授）

「行政相談委員は、人生経験の豊かな、良識のある人々の中から任命されており、特に何かについての専門的な能力とか資格に基づいて任命されているのではない。」ことから、「現代の複雑な行政問題に対して専門的な対応ができないか、あるいはそのために非常に時間がかかるということから、その種の苦情は、当初からもちこまれない」ことになるとする。しかし、その種の需要がないわけではないため、これに対応するため、「各地で分野を限ったオンブズマンが設置されている。」とされ、また、「外国ではこの種のオンブズマンが非常に多く、これが現代の趨勢ともいえる状況にある。例えば、防衛オンブズマン、データ保護オンブズマン、情報公開オンブズマン、...児童オンブズマン、報道オンブズマン、大学オンブズマン、...、消費者オンブズマンなどであり、今後は、現在の専門的な問題に対応できるこれらの特殊オンブズマンが、これからオンブズマンを設置する場合のモデルとなるのではないか」とされる。

ただし、我が国ではこの種のオンブズマンの管轄事項についても、例えば、...人権擁護委員、児童委員、消費者センター、家庭裁判所の家事相談...などの各種の相談制度があり、オンブズマンが入り込む余地はそれほど多くはない。...これ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」とする<sup>59</sup>。

<sup>58</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>59</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、

塚本 壽雄（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）

「いま求められるオンブズマンのかたち」として、「外国のような包括的管轄のオンブズマンを設置して行うか、個別分野のオンブズマンを用意するかである」が、「個別分野でのオンブズマンないし、オンブズマン的な仕組みの導入はその後さらに進んでいる」ことから、「国民の需要に正直に、…個別分野での権利擁護と権利救済のためのオンブズマンの仕組みづくり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のではなかろうか」とする<sup>60</sup>。

## （２）制度化上の問題点

オンブズマンを具体的に制度化していくにあたっては、どのような問題があるか。ア 憲法上の根拠が必要か法律上の根拠で足りるか、イ 議会型か行政型かなどの問題点があるとされる。

### ア オンブズマンの設置に憲法上の根拠が必要か、法律にのみ根拠づけられた設置が可能か

篠原 一（東京大学名誉教授）

「国のオンブズマンの場合と自治体のオンブズマンの場合とでは当然異なった問題が生ずる。たとえば、国のオンブズマンの場合、わが国では二院制をとっているので、オンブズマン両院協議会を設けて、その委任にもとづいて議会オンブズマンを設置することになるであろう。憲法改正の必要はなく、また両院それぞれにオンブズマンをおくことは合理的でない」とされる<sup>61</sup>。

園部 逸夫（元最高裁判所判事）

「オンブズマン（その原意は代理人）の理念は、要するに、国民・住民に代わって、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。しかるべき処置を求め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、自治体のレベルでは条例かできれば法律にも、その権力を使用する根拠規定があることが望ましい。」とされる<sup>62</sup>。

佐藤 英世（東北学院大学法学部教授）

「…会計検査院が憲法上の機関であるため、これと同格の独立機関としてオンブズマンを設置する場合にも同じように憲法上の根拠が必要かという問題が

---

2001年

<sup>60</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

<sup>61</sup> 篠原・前掲論文 16頁

<sup>62</sup> 園部逸夫「現代型オンブズマン」篠原、林屋・前掲書 24頁

生じうる。もちろん、憲法改正により設置することが望ましいことは言うまでもないが、硬性の度合いが強い我が国の憲法の下では、これは法律にのみ根拠づけられたオンブズマンの設置が可能かどうかという問題に還元される。会計検査院は、憲法上の地位を有するが、憲法 90 条はそれが検査機関であるということとどまり、...**独立性**も、法律に基づくものである。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ず、...米国における会計検査院 (GAO)も法律にのみ基づいている。...以上のことを勘案すれば、会計検査院が憲法上の機関であるとの一事をもって、それと同格のオンブズマンの設置も憲法上の根拠を必要と解するのは、あまりにも形式論にとらわれた考え方であって、会計検査院と同様の独立性を持つオンブズマンと法律により設置することも可能であると思われる。」とする<sup>63</sup>。

## イ 議会型オンブズマンの設置か行政府型オンブズマンの設置か

佐藤 英世 (東北学院大学法学部教授)

「苦情申立ての権利あるいは苦情申立権は、...わが国のように憲法 16 条によりあらゆる公的機関に対し平穩に請願する権利、すなわち請願権が明示的に保証されている場合には、直接そこから苦情申立権を導くべきもの」とした上で、「国民に憲法上**請願権**が保障されている結果、オンブズマン制度もこの請願権を具体化する制度として憲法上正当化されることになるのである。そして、あらゆる公的機関に対する請願権が保障されていることから、行政型、議会型いずれのオンブズマンも憲法の要請するシステムであるということになる。オンブズマンのもつ行政監視の側面は、それが行政府に設置される場合には、行政の自己統制、内部的統制の問題として許容されることになり、他方、立法府に設置される場合には、立法府の持つ行政統制という本来的な地位から正当化されることになる。そして、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**として位置づけられる議会型オンブズマンが最もふさわしいということになる。」とする<sup>64</sup>。

宇都宮 深志 (東海大学政治経済学部教授)

「議会が任命する議会型のオンブズマン制度は、外部統制であり、行政府から独立した中立的立場から行政監視機能を公正に実施することができるという長所がある。一方、オンブズマンの任命において、政党や政治的影響をいかに排除するかの課題やオンブズマン事務局の独立性を確保し調査能力のあるスタッフ組織をどのように整備するかの問題などもある。国レベルでオンブズマン

<sup>63</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>64</sup> 佐藤・前掲論文 58 頁

制度を導入する場合、議会型オンブズマンも行政府型オンブズマンもいずれも設置可能である。」とした上で、「行政府型オンブズマンよりも議会型のほうが行政監視の機能はより有効に働き、国会に置くオンブズマンを制度化することに憲法上問題はないと思う。国会には自分たちが意図したものを内閣が実行しているかどうかを監視する任務があるのであり、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る。この国会による行政統制を強化する手段として、さらに、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いるように思える。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。」とする<sup>65</sup>。

### (3) 改革に向けた提言

その他、改革に向けた提言としては次のようなものがある。

#### 園部 逸夫（元最高裁判所判事）

「司法系列の行政事件専門の裁判所を、例えば高裁レベルに置いて、複雑困難な行政事件の効率的専門的な処理を図るとともに、これと並行してオンブズマン委員会の行政救済的機能をより強化し、通常の苦情処理は総務庁機能の拡大で賄うということも検討されてよい…。私は、行政の適正な運営と行政の非違に対する迅速確実でかつ公正な権利救済は、**行政苦情処理、行政手続（不服審査を含む）と司法救済**の三つが機能的に補完しあう形で整備されなければならない」とする<sup>66</sup>。

#### 林屋 礼二（東北大学名誉教授、元宮城県県政オンブズマン）

「日本の 21 世紀の『国のオンブズマン』は、『苦情処理』や『行政監視』を行ない、そのさいの調査をつうじて、国の行政に問題があるときには、それを指摘して、『行政改善』にむけての対策を打ちだしていく。また、これと並行して、公務員教育も行ない、『国民のための行政』を推進する役目をはたすが、こうした活動は、行政機関からは「独立」の、「市民感覚」をもった「第三者」を中心にした組織によってすすめられる必要がある。…すでに閣議決定もあることであるから、早急に『国のオンブズマンの制度』の創設へ向けて動く必要がある。」とする<sup>67</sup>。

<sup>65</sup> 宇都宮・前掲書 305,307 頁

<sup>66</sup> 園部・前掲論文 38 頁

<sup>67</sup> 林屋・前掲書 226,7 頁

## (参考) オンブズマンと憲法

### 行政府における行政監察と国政調査権の関係

政府委員（大森政輔君） ...国会は憲法によりまして、立法や予算の議決権、あるいは国務大臣の出席、答弁要求権、そして内閣の国会に対する連帯責任等、内閣の行政権の行使全般にわたりましてその政治的責任を追及する上での機能といたしまして、行政監督権とも言うべき機能を有しておられるということが言えようと思います。そして、これらの機能を有効に行使するための補助的な権限としまして、手段としまして憲法六十二条により国政調査権を有しているということになるかと思えます。

そこで、この国政調査権と行政権との関係でございますが、...憲法は基本的には三権分立の原則を採用しておりまして、憲法六十五条により、「行政権は、内閣に属する。」と規定しておりまして、国政調査はあくまでも行政監督の機能行使に役立たせるために実施されるものでございます。したがって、憲法六十二条に基づく国政調査権の行使によりまして、個々の行政を直接的に抑制する、あるいは自主的にみずからその行政を執行する結果となるような行為を行うということまでなし得るものではないのではないかと一般的に解せられているところでございます。...

...両議院はおのこの行政監督等の機能行使に役立たせるために、...憲法第六十二条により国政調査権を行使されるわけであり、そしてその結果として行政府の措置を勧め、または促す必要があると判断される場合には、文字どおりの意味において、議院において政府に対する勧告決議を行うことができることは、これは当然のことでございます。

しかしながら、...憲法は三権分立の原則をとっておりまして、また国政調査はあくまでも行政監督等の機能行使に役立たせるために実施されるものでございますので、この国政調査権の限界として、...個々の行政を直接的に抑制する、あるいは自主的にみずからその行政を執行する結果となるような行為を行うということはなし得るものではないということになるわけでございます。

したがって、各議院の行われませう勧告に制度として法律上相手方に対する拘束力を規定するなど、結果として個々の行政を直接的に抑制するなどの効果を生じさせるものとなりますならば、やはり三権分立との関係で憲法上問題が残るのではなからうかと思うわけでございます。

...国会の附属機関であり、国会議員以外の者により構成される行政監視院が立入調査権等強力な調査権限を有することにつきましては、現行法上、国政調査権を行使するための手段として議院に認められている具体的な権限とのバランスにおいてなお検討を要すべき問題があるのではなからうか。すなわち、...現行法上、国政調査権の行使の手段としてはこの立入調査権は憲法上認めていないというのが学説の通説でございます、その点で問題がある...。(第139回国会 参議院予算委員会(平成8年12月10日))



## 5 諸外国のオンブズマン制度

### (1) 概要

世界のオンブズマンの導入の推移をまとめると下図のようになる。

年次	事柄
1809年	スウェーデンにおいて最初に憲法上の制度としてオンブズマン創設
1919年	フィンランドが憲法によってオンブズマン設置
1953年	デンマークが憲法で採用（翌年オンブズマン法制定、1955年初代オンブズマン選出）
1962年	ニュージーランドが議会コミッショナーを制度化
1967年	イギリスが議会コミッショナー導入
1973年	フランスがメディアトゥール導入
1976年	オーストラリアがオンブズマン法制定（翌年初代オンブズマン選出）
1978年	スペインが憲法でオンブズマンを規定（1981年オンブズマン法制定、1982年初代オンブズマン選出）
1982年	カナダがプライバシー法、情報アクセス法制定
1994年	韓国が行政規制および民願事務基本法制定、国民苦情処理委員会導入
1995年	EUが欧州共同体設立条約でオンブズマンを創設

なお、世界各国のオンブズマンの制度の概要については、39頁以降の一覧表のとおりであるが、以下では、一般的オンブズマンのうち、典型的な議会型オンブズマンであるスウェーデン、典型的な行政府型オンブズマンであるフランス、特殊オンブズマンのうち、カナダのプライバシー・コミッショナー<sup>68</sup>及び情報コミッショナーを取り上げて、その制度を概観する。

### (2) 一般オンブズマン

#### ア スウェーデンのオンブズマン～議会型オンブズマン

##### (ア) 地位及び組織

オンブズマンについてのスウェーデン憲法（「統治法典」）の規定は、次のとおりである<sup>69</sup>。

#### スウェーデン憲法（統治法典）

##### 第12章 統制権

**第6条（オンブズマン）** 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、1ないし数名のオンブ

<sup>68</sup> 英米法系では、オンブズマンのことをコミッショナーという。（平松毅「カナダのプライバシー・コミッショナー」28頁、行政苦情救済&オンブズマン4号、2002年）

<sup>69</sup> 阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集』123頁、有心堂高文社、1991年

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又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。

この規定を受けて、国会法第 8 章第 10 条でオンブズマンの組織について、人数は 4 人（このうち 1 人は、首席とし、活動方針を決定する。）任期は選挙の時から 4 年目に新しい選挙が行われる時まで等と定めている<sup>70</sup>。

また、「4 人の国会オンブズマンは、いずれも独立してその分掌する職務について権限を行使する。それぞれの国会オンブズマンの下に 2 人の上席調査官があり、さらにそのもとに 5 - 7 人の調査官が配置されている。また、国会オンブズマン庁には国会オンブズマンのほか、事務局の職員を含めて約 50 人の職員がいる」とされている<sup>71</sup>。

首席国会オンブズマンのクラエス・エークルンド氏は、調査官らの補佐を受けるにしても行政裁判所に比べてはるかに少数の国会オンブズマンでやってゆけるのかとの問いに対して、「第 1 に、国会オンブズマンは事件を取り上げるか否かに関する自由を有し、案件の中には全く取り上げるべき理由のないような簡単なものもある。第 2 にオンブズマンは案件の調査に当たって、関係官庁、公務員から十分な協力が得られる。したがって、現在の陣容で十分だ。」と回答している<sup>72</sup>。

#### (1) 管轄

オンブズマンの管轄は、「中央および地方を問わずあらゆる行政および司法機関、政府関係法人を包含している。他国との違いは、大臣が含まれていないことである。この点については、…スウェーデンの大臣は行政部門の長ではないことからきている」と指摘されている<sup>73</sup>。

<sup>70</sup> 園部、枝根・前掲書 126 頁

<sup>71</sup> 萩原金美「スウェーデンの国会オンブズマン」9, 10 頁、行政苦情救済 & オンブズマン 8 号、2003 年

<sup>72</sup> 同上 10 頁

<sup>73</sup> 園部、枝根・前掲書 128 頁

## 国会オンブズマンに対する指令に関する法律

**第1条** オンブズマンは、2条に定められている限度で、公務を遂行する者が法令を遵守し、かつ彼らが全ての点で適正に任務を遂行しているか監察を行う。

**第2条** オンブズマンは、次のものに対する監察を行う。

- 1 中央および地方政府機関
- 2 これらの機関の公務員、および
- 3 公権力の行使を伴う地位または任務を与えられたものは、その活動に関連する限りで。

(略)

オンブズマンは、つぎの者に対しては、監察を行わない。

- 1 国会議員
- 2 国会の行政部、選挙委員会、国会訴願部の職員、または事務総長。
- 3 スウェーデン銀行の理事会、総裁および副総裁は、事案が外国為替法に基づくスウェーデン銀行の決定権の行使への関与に関しない場合、スウェーデン銀行役員会、国債局の理事および国債局の会計検査官
- 4 政府または大臣
- 5 法務総裁
- 6 地方議会の議員

(略)

## (ウ) 手続及び調査

オンブズマンは、「市民からの苦情の申立て、または職権によって活動を開始するが、その職務を開始する契機となるのは、マスコミの報道、裁判所や行政機関への視察などである」とされている<sup>74</sup>。1998年度では、苦情の申立て件数が97%、オンブズマンが自己の発意で取り上げた件数が3%となっており、後者の割合は低いといえるが、その事案に対して不当行政が見出される比率は高いと指摘されており、「首席オンブズマンのエークルンド氏が指摘するように、職権調査の権限は、行政統制に有効である」とされている。(宇都宮深志『公正と公開の行政学』43頁、三嶺書房、2001年)

また、苦情に基づいて活動する場合の手続については、次のように定められている<sup>75</sup>。苦情調査の手続の概要は、49頁の図のとおりである。

<sup>74</sup> 同上 129頁

<sup>75</sup> 園部、枝根・前掲書 129頁

### 国会オンブズマンに対する指令に関する法律

**第 17 条** 苦情は、書面により申し立てられねばならない。苦情申立書には、苦情が向けられた機関の名称、苦情が生じた処分、その日、および苦情申立人の住所、氏名を記載しなければならない。苦情申立人が、事案の調査および審査に関連する書類を所持しているときは、その書類を添付しなければならない。

自由を剥奪されている何人も、手紙その他の文書を送付する権利に関して課せられている制限に関係なく、国会オンブズマンに通信文を送付することができる。

苦情申立人が要求するときは、事務所は、彼の申立書を受理したことを確認する文書を発ししなければならない。

オンブズマンは、調査終了後、決定に基づき以下のような措置をとるとされている<sup>76</sup>。

諸機関または公務員によってとられた措置が違法あるいは不当であるかどうかについて、見解を述べた決定を表明する。

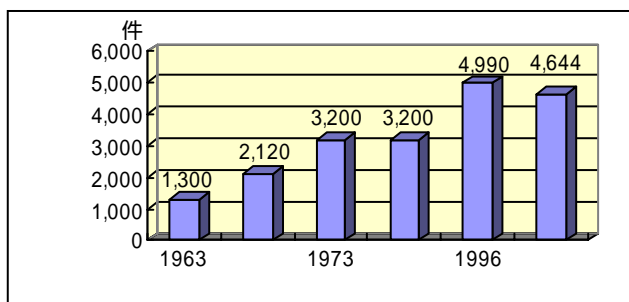
法律の改正その他、国がとるべき措置に関する問題については、意見書を政府または国会に提出する。

職務違反を犯した公務員が懲戒処分に相当すると思料するときは、処分権者に報告書を提出する。

公務員の職務違反が犯罪を構成する場合には、当該公務員の訴追を行う。  
(ただし、刑法の改正により、実際の訴追はごくわずかにとどまっている。)

### (I) 実態

苦情の増大は、近年の顕著な傾向であるとされている(下図参照)。その内容もほぼ一定しており、1996年6月までの1年間では意味不明、管轄外のものをのぞくとその主要なものは、次頁の図のとおりとなっている<sup>77</sup>。



<sup>76</sup> 松本英樹「オンブズマン制度導入への視点」4頁、ISSUE BRIEF121号、国立国会図書館、1990年

<sup>77</sup> 園部、枝根・前掲書 131,132頁

苦情のうち、調査するまでもなく却下される割合も大体 40%前後で一定しており、1996 年 6 月までの 1 年間で、オンブズマンが処理済みとした苦情 4,993 件のうち 2,132 件が、調査せずに却下、31 件が他機関に移送され、調査の結果批判なしとされたもの 2,215 件、勧告等が 613 件、懲戒又は訴追が 2 件となっている<sup>78</sup>。

内容	件数
社会福祉	722 件
刑務所	587 件
警察	522 件
社会保険	361 件
裁判所	324 件
検察	261 件
医療	259 件
情報公開	257 件
税金	200 件
教育・文化・国教会	167 件
農業・環境・公衆衛生・動物保護	182 件
入国管理	182 件
通信	100 件

#### (オ) オンブズマン制度の影響力

オンブズマン制度の影響力については、「行政機関等の処分の適法性や公正さについて、極めて少ない費用でしかも簡単に公明正大な調査を要請する機会を一般国民に提供することで、オンブズマンが同国の社会の安定装置としての機能を果たしている」と指摘されている。

また、「オンブズマン制度はまた、行政機関等に助言を与え、例えば行政手続や司法手続に関する法律の内容を明確にするなど、行政機関にとっても大きな助けとなっている。事実、オンブズマンの存在の故に回避されている過誤は多数ある。その理由の一つは、自らの行動についてオンブズマンの調査を受けることが有り得ると公務員が認識していることにある。もう一つの要素は、オンブズマンがその決定において示す、適切な司法活動及び行政活動のための指針を挙げることができる。スウェーデンのオンブズマン制度は、通常の司法機関を補完するものとして必要欠くべからざる機能を果たしており、同制度が持つ独特の特質は、他の如何なる機関も肩代わりすることのできない現実的且つ心理的な影響を生み出させる基となっているのである」と指摘されている。(枝根・前掲論文 10 頁)

## イ フランスのメディアトゥール～行政府型オンブズマン

### (ア) 設立と沿革

フランスにおけるオンブズマンは、1973 年にメディアトゥール法（メディアトゥールの設置に関する 1973 年 1 月 3 日の法律第 6 号）の制定により設置されたメディアトゥールである。フランスでは永年にわたって世界中で最も賞賛された独特の行政裁判所（コンセイユ・デタ、参事院）のシステムが存在しており、特によく発達した行政裁判制度は、オンブズマンよりもより一層効果的な救済措置を市民に提供できると主張されていた。それにもかかわら

<sup>78</sup>園部、枝根・前掲書 131,132 頁

ずメディアトウールの必要とされた理由について、コンセイユ・デタの参事院議員 Bernard Ducamin 氏は、「一言でいえば、行政機関と市民との間の緊密化を図る必要性が痛感されていたためであるといえよう。」と述べている。また、メディアトウールとコンセイユ・デタとの関係について、「メディアトウールは訴訟以前の当不当の問題を扱うだけであり、行政裁判の進行中はその事件には一切タッチせず判決をも論評しえない。したがって、メディアトウールとコンセイユ・デタとの間に権限上の争いが生ずる余地はない」とし、両者の関係については、行政機関はメディアトウールの独立機関としての意見に耳を傾けることによってより国民に満足のゆく行政を行うことが可能になる点、訴訟にまでは持ち込めないようなごく簡単な事項について解決が迅速に図られうる点で「メディアトウールは、…行政裁判制度を補完しているといえる」としている（園部、枝根・前掲書 195, 196 頁）。

また、次のような背景が指摘されている。（園部、枝根・前掲書 187 頁）

頻繁に起こる行政当局による自由の侵害から国民を擁護するシステムの必要性

従来の行政裁判では取り扱えなかった行政活動の当不当の領域に関わり、行政機関と国民との間に人間的な暖かみのある関係を確立するための機関として期待された。

## (1) 管轄

メディアトウールの管轄は広範囲に及び、国民との関係における、国の行政機関、地方公共団体、公施設法人並びに公共役務の使命を託されたその他のすべての機関の運営に関する苦情の申立てを受理する。

### メディアトウール法

**第 1 条** メディアトウールは、この法律の定める条件において、国民との関係における、国の行政機関、地方公共団体、公施設法人ならびに公共役務の使命を託されたその他のすべての機関の運営に関する苦情の申立てを受理する。メディアトウールは、その権限の範囲内においては、いかなる機関からも指示を受けない。

なお、当初、メディアトウールには、行政の過誤に対して救済を提案することしか認められていなかったが、1976 年の改正法によって、法律や裁判所の判決もたらす結果を点検し、衡平の観念に反すると判断した場合は被害の救済

を提案する（法律内容に異議を唱える）が与えられた<sup>79</sup>。

### (ウ) 地位及び組織

メディアトゥールは、1人で構成され、任期は6年、原則として再任は認められない。閣僚会議の議を経た政府決定により任命され、一種の行政機関として設置される。すなわち、メディアトゥールは、行政府型オンブズマンということができる。

#### メディアトゥール法

**第2条** メディアトゥールは、6年の任期につき、閣僚会議の議を経た政府決定によって任命される。この任期の満了以前には、コンセイユ・デタの議を経た政令の定める条件において支障が確認された場合以外は、その職務を終了せしめられることがない。任期は更新することができない。

このように行政府により任命、設置される理由としては、以下のような事由が挙げられている<sup>80</sup>。

メディアトゥールは、その職務上、**行政機関に類似した性格**をもっていること。

メディアトゥールも**一種の高級公務員**であり、フランスではすべての高級公務員の人事が閣議で決定されるという原則があること。

メディアトゥール法によれば、**職務の独立性を強く保障**する規定を置いているので、たとえ行政府によって任命されるとしても公正を保つことは可能であること。

なお、職務の独立性を保障するメディアトゥール法の規定としては、前掲1条に加えて、3条がある。

**第3条** メディアトゥールは、その職務の遂行にあたって表明した意見もしくは行った行為に関して、訴追され、搜索され、拘留され、もしくは裁判されることはない。

メディアトゥールのスタッフは、約50人で、このほかに、フランスの各地方に130人の「代表」が置かれ、メディアトゥール事務所の職員であると同時に、メディアトゥールの個人的な補佐と見なされる、国民への助言業務を担当している<sup>81</sup>。

<sup>79</sup> 枝根・前掲論文 16頁

<sup>80</sup> 松本・前掲論文 7頁

<sup>81</sup> 枝根・前掲論文 16頁

## (I) 手続及び調査

メディアトゥールの調査は、市民からの苦情の申立てによって始められ、職権による調査開始の制度は設けられていない。苦情の申立ては、間接アクセス制がとられている<sup>82</sup>。苦情調査の手続の概要は、53頁の図のとおりである。

## ウ EUオンブズマン

1992年、マーストリヒト条約によって、EUオンブズマン制度を制度化する法的根拠が文言化されるに至った(旧138e条、現195条)。

### 欧州共同体を設立する条約

(小田滋ほか編『解説条約集(第9版)』三省堂より)

#### 第195条【オンブズマンの任命】

1 ヨーロッパ議会は、裁判所および第一審裁判所の司法的役割の場合を除いて、共同体機関または部局の活動における不当な行政行為に関して、連合市民および構成国内に所在する自然人または事務所を登記する法人からの不服申立てを受けつけるオンブズマンを任命する。

(略)

なお、現在政府間協議中の欧州のための憲法を定立する条約草案においては、第-237条に同様の規定が置かれている。(他に第-48条、第-43条等)

### 欧州のための憲法を定立する条約草案

#### -第237条

1 欧州議会は、欧州オンブズマンを1名任命するものとする。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、司法裁判所が司法職務において行った行為を除く。

(略)

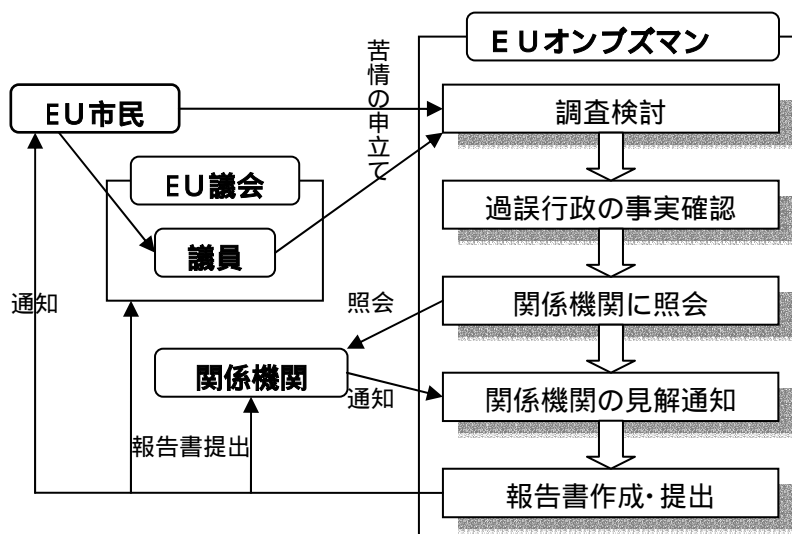
EUオンブズマンは、市民から申立てを受けた事柄について、その職務の範囲内で自らの発意、もしくは彼又は彼女に対して直接、または欧州議会議員を通じて間接的に提出された苦情について調査検討する任務を有する。その結果、EUオンブズマンが過誤行政の事実を確認した場合、関係機関に対してその問題について照会し、当該機関は3ヵ月以内にEUオンブズマンにその見解を通

<sup>82</sup> 園部、枝根・前掲書192,193頁



知する<sup>83</sup>。

これに基づいて EU オンプズマンは、欧州議会および関係機関に対して報告書を作成し、提出する。当然のことながら苦情申立人に対しても、EU オンプズマンによる当該問題の調査結果が通知される（195 条 1 項）。



EU オンプズマンの任期は、EU オンプズマンが欧州議会の直接選挙の直後に任命されるため、任命を行った欧州議会の任期と同じ 5 年であり、再任も可能である。（195 条 2 項）

EU オンプズマンは、その超国家的立場と中立的立場を確保する目的から、その職務の遂行において独立性が要求され、いかなる機関からも指示を仰いだり、受けてはならず、また在任期間中は、有給であるか無給であるかを問わず、他のいかなる職務に就くことも許されない。（195 条 3 項）

EU オンプズマンの職務遂行にかかわる一般的条件は、「欧州議会は、欧州委員会からの意見を得た後、特定多数決による理事会の承認を得て、オンプズマンの職務遂行を規律する規則および一般的条件を定める。」とする EC 条約 138 e 条 4 項（現 195 条 4 項）に基づき、1993 年 10 月の欧州議会、欧州委員会及び閣僚理事会のいわゆる「機関相互間合意」の一部として制度化されている<sup>84</sup>。

その 3 条 2 項においては、共同体の諸機関並びに部局は、EU オンプズマンの要求する情報を提供し、関係書類に接近することを認める義務を負うが、「秘密厳守」の必要がある場合には拒否できるものとされている<sup>85</sup>。

<sup>83</sup> 福田耕治「EU オンプズマン制度の創設と共同体行政の監視(1)」362 頁、法学論集 50 号、駒澤大学法学部、1995 年

<sup>84</sup> 福田・前掲論文(1) 364～366 頁、福田「同(2)」138 頁

<sup>85</sup> 福田・前掲論文(2)147 頁。なお、アムステルダム条約により、EC 条約 255 条（旧 191 a 条）で、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会に対する情報公開請求が市民の権利として位置付けられ、情報開示規則が制定された。このことに対するオンプズマンの貢献を強調するものとして、安江則子「EUにおける透明性原則とオンプズマンの貢献」石川明古稀・『EU法・ヨーロッパ法の諸問題』93～114 頁、同「EU オンプズマンと情報公開」34 頁、行政苦情救済 & オンプズマン 7 号

### (3) 特殊オンブズマン

#### ア 概要

諸外国においては、特殊の分野に限定された権能を有する特殊オンブズマンも多数設置されている。その分野は、地方行政、医療行政、警察、消費者、公正取引、プライバシー、軍事、子ども等多岐にわたる。

前述のスウェーデンにおいても、国会オンブズマンのほか、以下の特殊オンブズマン制度が設けられている。

公正取引オンブズマン 新聞オンブズマン 消費者オンブズマン
-------------------------------------

また、連邦レベルでは、一般オンブズマンを有しないカナダ<sup>86</sup>においても、以下のオンブズマン制度が設けられている。

情報コミッショナー プライバシー・コミッショナー 公用語コミッショナー
---

#### イ カナダの情報コミッショナーとプライバシー・コミッショナー

情報コミッショナーは、情報アクセス法 54 条を根拠に、政府保有情報の不開示等に対する救済機関として、また、プライバシー・コミッショナーは、プライバシー法 53 条を根拠に、同法の運用に包括的責任を有する機関として、1983 年に設置された<sup>87</sup>。後者は、2000 年に制定された個人情報保護・電子情報法」においても、同法の適切な運用を担保する救済機関として位置付けられている。

両者は、連邦議会の決議を経て総督により任命され、それぞれ、上記法律の運用に係る紛争処理を担う第 1 次的な救済機関として調査、勧告等を行う権限を有する。格付け（各省次官級）、給与（連邦裁判所判事と同額）、任期（7 年、再任可能）等の点において、同等の扱いがなされている。いずれも連邦議会に属する役職で、その解任には両院の同意が必要である。

<sup>86</sup> 州レベルでは、各州で次々にオンブズマン制度を導入しており、ニュージーランドのオンブズマンをモデルにしたといわれている。（園部、枝根・前掲書 183 頁）

<sup>87</sup> 「情報アクセス法」は、政府保有情報の公開について定め、対象情報、適用除外情報、救済機関・手続等について定める。「プライバシー法」は、政府機関の保有する個人情報に関わるプライバシー保護と、データ主体本人による政府保有情報へのアクセスの確保等について定める。両者は、1983 年、表裏一体のものとして、制定された。また、2000 年に「個人情報保護・電子情報法」が制定され、私企業等における個人情報の適切な取扱い等が定められた。

【情報コミッショナーとプライバシー・コミッショナー】<sup>88</sup>

	情報コミッショナー (IC)	プライバシー・コミッショナー (PC)
根拠法令	情報アクセス法 (54 条)	プライバシー法 (53 条)
任命方法	上院及び下院の議決による同意を得て、総督が任命	同左
任期	7 年 (再任可)	同左
地位	各省次官級の地位とされ、次官の有する権限を有する 他の官職や有給職との兼職は禁止 報酬は、首席裁判官、次席裁判官を除く連邦裁判所裁判官と同額	同左
職責	政府保有情報にアクセスする権利を確認し、情報開示の可否に関する審査が情報保有機関から独立してなされること等を定める情報アクセス法の運用全般に責任を負う。開示拒否があった場合等において政府機関と申立人の間に入り仲裁を行う。職権による苦情の提起も可能。	連邦政府機関や私企業等における個人情報 の適切な取扱いを担保する。個人情報に関する苦情申立てを受理し、調査する。職権による苦情の提起も可能。
調査権	任意調査のほか、強制調査を含む強力な調査権を有する。 宣誓証言、証拠の提出、一定条件下の事務所への立入検査	同左
勧告	調査結果に基づき、申立に理由ありと判断した場合、当該記録を管理する政府機関の長に対し、改善勧告を行う。強制力のある命令を出す権限はない。	<b>プライバシー法</b> ：調査結果に基づき、申立てに理由ありと判断した場合、当該個人情報の取り扱いについて権限を有する政府機関の長に対し、改善勧告を行う。 <b>個人情報保護・電子情報法</b> ：苦情申立に基づく調査の後、勧告等を内容とする報告書を申立人及び私企業等に送付する。いずれの場合も、強制力のある命令を出す権限はない。
裁判所への提訴	IC に対する救済申立てにもかかわらず、結果的に情報開示が拒否された場合、連邦裁判所への提訴が認められる。 開示請求者の同意がある場合、IC 自身による提訴も可能。	<b>プライバシー法</b> ：PC に対する救済申立てにもかかわらず、当該申立人にアクセスが認められないときは、裁判所への訴訟提起が認められる。 苦情申立人の同意がある場合、PC 自身による提訴も可能。 <b>個人情報保護・電子情報法</b> ：PC が報告書を送付した後、申立人は裁判所に聴聞を求めることができる。申立人の同意がある場合は PC も聴聞を求め得る。裁判所は命令を発することができる。
予算	約 490 万カナダドル (2002 年度予算)	約 1190 万カナダドル (2002 年度予算)
職員数	56 名 (フルタイム等価)	103 名 (2003 年 3 月現在の正規職員数)

<sup>88</sup> 衆議院米国カナダ及びメキシコ憲法調査会議員団報告書 217 頁、平成 16 年。宇賀克也「カナダ連邦の情報コミッショナー」行政苦情救済 & オンブズマン 7 号、2002 年

## 第2 準司法機関

### 1 準司法機関と憲法

#### (1) 準司法機関の定義

準司法機関とは、裁判所が行う司法手続に類似した手続（準司法的手続）によって行政上の決定を行う行政機関のことである。公正取引委員会や労働委員会等の行政委員会や、電波監理審議会等の審議会がこれに当たる<sup>1</sup>。一般に、この行政機関による裁判は、**行政審判**と呼ばれる。

また、準司法的手続とは、裁判所が行う司法手続に類似した周到な手続で行われる行政機関の行政手続である。行政委員会又はこれに準ずる行政機関が行う行政審判において主として採用されている。その特色としては、( )職権行使の独立性、( )口頭審理等による当事者、( )利害関係人の利益の手続的保障、詳細な手続規定の存在等が挙げられる<sup>2</sup>。

#### (2) 行政機関による終審裁判の禁止

##### 日本国憲法

##### 〔司法権の機関と裁判官の職務上の独立〕

第76条 すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。

特別裁判所は、これを設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。

(以下略)

76条2項は、行政機関による終審裁判を禁止している。これは、明治憲法下では、行政機関による終審裁判も認められていたという経緯にかんがみ、とくに明文で定められたものとされる。ただしこの規定からは、逆に終審としてではなく、前審としてならば、行政機関による裁判（行政審判）も認められるという解釈が導き出せるとされる。さらに、行政争訟一般に関しても、行政不服審査法に基づく行政機関の裁決の制度がある。これらはいずれも前審として行われ、通常の裁判所への出訴の道を開いている点で、違憲の問題

<sup>1</sup> 秋山收編集執筆『有斐閣 法律用語辞典[第2版]』697頁 有斐閣 2000年

<sup>2</sup> 同上

を生じさせないとされる<sup>3</sup>。

### (3) 行政審判

行政の範囲が拡大し、その専門化・技術化がますます進んでいく現代国家においては、専門的な知識や経験を背景とする行政審判には、むしろ一定の積極的な意義を認めることができるとされる<sup>4</sup>。

行政審判には概ね次の二類型がある<sup>5</sup>。

行政権の行使に当たって、その公正性を保障するために準司法手続を経て審判がなされるもの（事前手続）

例：公正取引委員会の審決手続、海難審判庁の海難審判手続、公安審査委員会の破壊活動規制処分手続

当事者間の紛争を解決するために準司法手続に従って行われる審判（事後手続）

例：（私人間の紛争解決）公害等調整委員会の裁定

（行政行為に対する不服審査）電波監理審議会の聴聞、特許審判

### (4) 実質的証拠法則

行政審判に関連して、「実質的証拠法則」がある。独占禁止法は、公正取引委員会のした審決に不服があるとして提起された訴訟については、「公正取引委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する」（独占禁止法 80 条 1 項）と定めている<sup>6</sup>。これを実質的証拠法則と呼ぶ。このように、行政機関の事実認定に裁判所を拘束する力を与えることは、違憲ではないかとの問題がある。もし、行政機関の事実認定が裁判所を無条件に拘束するならば、司法権はすべて裁判所に属する（76 条 1 項）という憲法の趣旨に反しており、違憲と解せざるを得ない<sup>7</sup>。しかし、独占禁止法の規定は、無条件の拘束をいうのではなくて、「これを立証する実質的な証拠があるとき」（独占禁止法 80 条 1 項）に限り、しかも、「実質的な証拠の有無は、裁判所がこれを判断するものとする」（同 2 項）と定めてい

<sup>3</sup> 野中俊彦ほか『憲法〔第3版〕』220頁 有斐閣 2001年（野中執筆部分）

<sup>4</sup> 同上

<sup>5</sup> 植松勲ほか『行政審判法』はしがき ぎょうせい 平成9年（南博方執筆部分）

<sup>6</sup> 同様の規定は、電波法（昭和25年法131号）99条、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律（昭和25年法292号）52条にもある。

<sup>7</sup> 法学協会編『注釈日本国憲法 下巻（2）』1137頁 有斐閣 昭和28年

るので、違憲とは解されないと言われる<sup>8</sup>。

## 2 行政委員会の憲法上の位置付け

### (1) 行政委員会成立の経緯

行政委員会は、19世紀末から20世紀にかけて主としてアメリカ合衆国において、一方では国会の代表民主制的表現としての最高機関性が往年の威信を失い、他方では、個人の権利利益の守護者としての裁判所も、その司法手続に特有な簡易性及び迅速性の欠缺という点において現代行政に適応しえないという事情によって、発達したもので、行政委員会の存在理由は、政党的圧迫からの中立と、迅速な争訟判断的处理への期待であった。

わが国においては、第二次大戦後、占領軍の指導の下で、行政の民主化の一環として国および地方の行政の各分野に行政委員会方式が導入された<sup>9</sup>。

### (2) 行政委員会

行政委員会については一般に、次のような特徴があるとされる<sup>10</sup>。

#### < 行政委員会の特徴 >

合議制の行政機関である点で通常の行政機関（「主任の大臣」による独任制）と異なること。

多かれ少なかれ、内閣から独立して職務を遂行すること。

通常、準立法的権限及び準司法的権限をも併有すること。

内閣の統制から一定の距離を置く機関は行政委員会に限らず多様であり、庁、審議会、審査会と称されるものがあるが、のごとき強度の独立性が与えられるのは行政委員会だけであって、この機関がときに「独立」行政委員会と呼称されるゆえんであるとされる<sup>11</sup>。

<sup>8</sup> 野中ほか・前掲書 221 頁（野中執筆部分）

<sup>9</sup> 樋口陽一ほか『注解日本国憲法 下巻』1019 頁 青林書院 1988 年（中村睦男執筆部分）

<sup>10</sup> 野中ほか・前掲書 188 頁（高橋和之執筆部分）

<sup>11</sup> 駒村圭吾「内閣の行政権と行政委員会」『憲法の争点〔第3版〕』204 頁 ジュリスト増刊 平成 11 年

国家行政組織法 3 条は、庁及び委員会を省の「外局」として包括的に位置付けているが、庁は、独自の国家意思を決定する権限を認められながらも限定的ではあるが、事務次官の指揮監督を受ける余地があると解されており、独立性において、行政委員会に劣っている。また、同法 8 条が定める調査会・審議会・審査会等（いわゆる「付属機関」）は、合議機関でありかつ所掌事務につき、相当の独立性が与えられているが、その決定は上級機関を法的に拘束するものではないことが通例である。このように行政委員会は、その独立性と権限において独立行政委員会類型中最強である<sup>12</sup>。

こうした行政委員会として、国家行政組織法 3 条 2 項別表 1 に掲げられるもの及び、内閣府設置法によって内閣府に置かれるもののほか、国家公務員法に基づき内閣の所轄の下に置かれる人事院とがある。それらをまとめると次のとおりである。

**国家行政組織法 3 条 2 項に基づき置かれるもの**

総務省 公害等調整委員会

法務省 公安審査委員会<sup>13</sup>

厚生労働省 中央労働委員会

国土交通省 船員労働委員会

**内閣府設置法 64 条に基づき内閣府に置かれるもの**

公正取引委員会、国家公安委員会

**国家公務員法 3 条に基づくもの**

人事院

行政委員会の組織、権限等を概観すると、人事院を例にとれば、次のとおりである<sup>14</sup>（「法」とは、国家公務員法を指す。）。

<sup>12</sup> 駒村・前掲論文 204 頁

<sup>13</sup> 第 155 回国会において成立した「司法試験法及び裁判所法の一部を改正する法律」により、司法試験管理委員会が改組され、2004 年 1 月 1 日より司法試験委員会が発足した。従前の司法試験管理委員会は、国家行政組織法 3 条 2 項に基づいて設置されるいわゆる「3 条委員会」として、法務省の外局として設置されていたが、司法試験委員会はこの 3 条委員会ではない。

<sup>14</sup> 野中ほか・前掲書 156 頁（高橋和之執筆部分）

### 行政委員会（人事院）の組織、権限等

項目	組織、権限等(人事院)
所轄	内閣の所轄の下に人事院を置く（法 3 条）。
構成	人事院は、人事官 3 人をもって組織され、そのうち 1 人は総裁として命ぜられる。（法 4 条）
任命方法	人事官は、両議院の同意を経て内閣により任命され、その任免は天皇により認証（法 5 条）
任期	4 年（法 7 条）
身分保障	裁判官に類似した身分保障（法 8 条、9 条）
権限	給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験及び任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる」（法 3 条 2 項）ほか、その権限に関連して生じる争いの「審査」（同 3 項）行う。
規則制定権	法律を実施するため、あるいは、法律の委任に基づき、人事院規則を定める（法 16 条）。

この行政委員会については、特に、先に述べた特徴（41頁）のうち、 の特徴（内閣からの独立性）が 65 条との関係で問題とされてきた。

#### 日本国憲法

##### 〔行政権の帰属〕

第 65 条 行政権は、内閣に属する。

### （ 3 ） 行政委員会の合憲性

ア 内閣又は内閣総理大臣の「所轄の下」の意味

行政委員会と内閣の関係については、行政委員会は、人事院が「内閣の所轄の下に」置かれ（国家公務員法 3 条 1 項）、あるいは、公正取引委員会が「内閣総理大臣の所轄に属する」（独占禁止法 80 条 2 項）ものとされているように、内閣や内閣総理大臣ないし関係大臣の「所轄」の下に置かれている。

「所轄」とは、ある程度独立性をもつ機関が、形式的に他の機関の下に属する状態をいい、所轄機関は、所轄の下にある機関に対し、法令所定の権限を行使するが、具体的な職権行使に対する指揮監督権はもたないものである。内閣または内閣総理大臣ないし関係大臣から多かれ少なかれ独立性をもった行政委員会の存在が、65 条でいう「行政権は、内閣に属する」ことに反しないかが問題になるのである<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 樋口ほか・前掲書 1019～1027 頁（中村睦男執筆部分）



## イ 行政委員会の合憲性

行政委員会の合憲性について、学説の大勢は憲法施行の当初より合憲説であるとされるが<sup>16</sup>、その根拠について、学説は大きく三つに分類できる<sup>17</sup>。

### **A説：行政委員会は、何らかの意味で内閣のコントロールの下にあるから合憲と解する立場（田中二郎）**

#### < 論拠 >

内閣から全く独立した行政機関を設けることは、仮に、たとえば国会に従属するとか、直接国民が選任するとか、他に民主的コントロールの方法が考慮されているとしても、国会による内閣の民主的コントロールによって行政の民主性を保障しようとする憲法の趣旨に反する。

内閣が行政委員会の活動について責任を問うことのできる体制として、最小限度の条件として内閣に人事権と予算権が必要である。

その事務の性質上、職務権限の行使について独立性を保障するだけの合理的根拠の存する限り、行政委員会を設けることは憲法の趣旨に反しない。

A説に対する批判：

内閣の有する任命権や予算権を内閣のコントロールの下にあるとすることの基準にしている点に対しては、もしも任命権や予算権のみで足りるとするならば、裁判所すらも内閣のコントロールの下に立つことになってしまうという批判（宮沢）がある。

### **B説：65条は必ずしもすべての行政を内閣のコントロールの下に置くものではないという立場から、行政委員会の合憲性を認める見解（佐藤功）**

#### < 論拠 >

憲法の規定のしかたから、41条が国会を「唯一」の立法機関とし、また、76条が「すべて」司法権を裁判所に属させて、国会以外に立法機関がなく、裁判所以外に司法権がないことを表示したのに対して、65条が単に「行政権は内閣に属する」と規定し、「唯一」とも

<sup>16</sup> 樋口ほか・前掲書 1023 頁（中村睦男執筆部分）

<sup>17</sup> 樋口ほか・前掲書 1026 頁（中村睦男執筆部分）。以下に述べる学説の整理については、同書を参考にした。

「すべて」とも、これを限定する語句を用いていないのは、「行政の複雑さにかんがみ、一切の行政事務を内閣に帰一させ得ない実状からみて当然のことであるから、行政権が内閣以外の多くの機関に分散されるのは、やむを得ないことである」という点である。

憲法の国会中心主義の原則から、他の通常の行政機関の場合よりも不十分にしか及ばなくとも、もしも行政委員会に対して国会が直接にその責任を問うための制度が設けられているならば、それは憲法(66条3項)の容認するところであるというべきであるという点である。

国会によるコントロールの例として、人事院の場合、人事官の弾劾訴追が国会の権限とされていること(国家公務員法8条1項2号)が挙げられる。人事院以外の行政委員会については、委員長等の任命に当たって国会(両議院)の承認が必要とされている点が挙げられる。

行政委員会の担当する職務の性質上、内閣のコントロールに親しまないとする点である。例えば、公正取引委員会の行う審判手続などは性質上本来独立公正に、また政党内閣制の下における政党の影響を受けることなく行われるべき事務であること等という点である。

**C説：A説が強調する内閣のコントロールの下における民主的責任行政の要請と、B説が強調する職務の特殊性に基づく行政委員会の職権行使の独立の必要性及び国会による直接の民主的コントロールによる補充を総合して、行政委員会の合憲性を理由付ける見解(佐藤幸治、伊藤正己)**

<論拠>

すべての行政を内閣のコントロールの下に置くことによって民主的責任行政の原則を確立するという前提を維持しながら、

行政委員会の職務の特殊性による独立性の程度に応じて内閣の権限と責任が縮小されるが、最小限度予算権と人事権を内閣が保持し、内閣のコントロールの不充分さを国会のコントロールによって補充することによって根拠付けられるものとされる。

裁判所は、行政委員会の合憲性について、大要、次のように判示している。

憲法第 41 条が、国会は国の唯一の立法機関である旨規定し、76 条がすべて司法権は裁判所に属する旨規定するに対し、同法 65 条が単に行政権は、内閣に属すると規定して、立法権や司法権の場合のように限定的な定め方をしていないことに徴すれば、行政権については憲法自身の規定によらなくても法律の定めるところにより内閣以外の機関にこれを行わせることを憲法が認容しているものと解せられる。

今日のような国家行政の複雑さにかんがみるときは、このように解することが正当であるが、内閣以外の独立の行政機関の存在を、憲法が認容しているとはいいいながら、それはあくまで例外的なもので、ある行政を内閣以外の国家機関に委ねることが憲法の根本原則に反せず、かつ、国家目的から考えて必要とする場合にのみ許されることはいうまでもない。

(人事院の合憲性については、)全体の奉仕者たる国家公務員が内閣を通じ政党の影響を受けて、国民の一部の奉仕者になった場合、国家の存立が危うくなることから、独立の国家機関である人事院の設置は、憲法の根本原則である民主主義に適合し、また、国家目的から考えて必要である、ことを理由に、憲法 65 条に違反しない。

(福井地裁昭和 27 年 9 月 6 日判決・行集 3 巻 9 号 1823 頁)

また、政府は、行政委員会の合憲性については、

内閣から完全に独立した行政機関を設けることは 65 条及び 72 条に違反する

公正取引委員会については、内閣総理大臣の指揮監督権が制限されているが、内閣ないし内閣総理大臣が人事、財務、会計その他の事項を通じて公正取引委員会に対して一定の監督権を行使するのであるから、違憲ではない

とし、次のように述べている。

・・・政府といたしましては、憲法第六十五条、また第七十二条の規定の趣旨からかんがみまして、・・・内閣から完全に独立した行政機関はこれを設けることは憲法違反の疑いがあるというふうに考えております。・・・公正取引委員会の担当する私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の施行運用の事務は、行政権に属するものでございます。それで、憲法第六十五条によって行政権に属するものでございますから、憲法第六十五条に言うところの内閣の権限に属することもまた当然でございます。

・・・また、第七十二条におきましては、内閣総理大臣は行政各部に関する指揮監督権を持っておりますが、ただ、公正取引委員会に対しましては、その行政事務の性質上、・・・政治的な配慮を排除いたしまして、政治的な中立、公正の立場からその事務を処理することが社会的にも要請されているというようなものにつきましては、・・・内閣総理大臣が一般の行政機関に対して有するような指揮監督権がおのずから制限をせられまして、個々の公正取引委員会の事務処理については、直接にこれを指揮して一定の方向においてこれを処理し、あるいは処理しないことを命ずることはできないような法制に相なっております。しかし、・・・公正取引委員会の所掌事務の性質によるものでございまして、憲法上問題を生ずるようなものではないと、また「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ふ。」ということが第六十六条において規定をせられておりますが、・・・公正取引委員会につきましても、内閣なりあるいは内閣総理大臣の一般的な行政機関に対する指揮監督よりは弱い関係ではございますけれども、あるいは人事あるいは財務、会計その他の事項を通じて一定の監督権を行使するものでございまして、これらを通じてやはりその行政に対しては国会に対して責任を負うというふうに考えております。(参議院予算委員会昭和50年3月6日内閣法制局長官吉國一郎君)

### 3 公害等調整委員会

#### (1) 公害等調整委員会の概要

公害等調整委員会は、公害紛争の処理（公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決）及び土地利用の調整（鉱業等と一般公益等との調整）を主たる任務とする行政委員会として、昭和47年に設置された。ここでは、公害等調整委員会の任務のうち、公害紛争の処理について説明する<sup>18</sup>。

#### (2) 公害紛争処理制度の概要

##### ア 公害等調整委員会の構成等

公害等調整委員会は、総務省の外局として設置されている行政委員会であり、公害に係る紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定を行うこと等により、その迅速かつ適正な解決を図ることを主たる任務の一つとしている（公害等調整委員会設置法第2条、第3条）。

公害等調整委員会は、準司法的機能を持つ行政委員会であり、法律によりその中立性、独立性の確保が図られている。公害等調整委員会は、委員長及び委員6人（委員のうち3人は非常勤）で組織される合議体であり、委員長及び委員は、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。委員長及び委員の任期は5年であり、在任中は、法律の定める場合を除き、その意に反して罷免されることがない。また、公害等調整委員会には専門の事項を調査させるため、30人以内の専門委員を置くことができる（同法6条～9条、18条）<sup>19</sup>。

##### イ 公害紛争処理制度の対象

公害に係る被害についての損害賠償に関する紛争その他民事上の紛争を対象とする（公害紛争処理法（昭和45年法律108号）26条1項、42条の121項、42条の271項）。

公害とは、環境基本法2条3項に規定する大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭のいわゆる典型7公害を指す。

##### ウ 公害紛争の処理手続の種類及び管轄

公害紛争の処理手続には、次表のとおり、あっせん、調停、仲裁及び裁定

<sup>18</sup> 谷口隆司「公害等調整委員会の30年 回顧と今後の展望」38～54頁ジュリスト1233号有斐閣2002年

<sup>19</sup> 公害等調整委員会ホームページ

の 4 種類がある<sup>20</sup>。前三者は当事者の合意に紛争解決の基礎を置くものであり、裁定は、準司法手続に従って行われる裁判類似の作用である<sup>21</sup>。紛争処理手続のうち、あっせん、調停、仲裁の概要は次のとおりである。

あっせん、調停、仲裁の処理手続

手続の種類	概 要
あっせん	当事者間における紛争の自主的解決を援助、促進するため、その交渉、話し合いが円滑に進むように、間に入って仲介する手続。 (効果) 合意の内容に応じて、和解契約の成立、債務の承認等の効果を生ずる。
調 停	法定の第三者機関(調停委員会)が紛争について所定の手続に従って当事者間を仲介し、双方の互譲に基づく合意によって紛争の解決を図る手続。 (効果) 合意は、民法上の和解契約と同一の効力
仲 裁	紛争の当事者双方が裁判所において裁判を受ける権利を放棄し、紛争の解決を第三者に委ね、その判断に従うことを約束(仲裁契約)することによって紛争を解決する手続。 (効果) 仲裁判断は、当事者間において確定判決と同一の効力

紛争処理機関として、国に公害等調整委員会、都道府県に公害審査会が設置されており(設置しない場合は知事)、各々管轄に従い公害紛争の処理に当たっている。

エ 裁定手続

(ア) 裁定手続の特色

準司法手続に従って行われる裁判類似の作用である「裁定」は、公害等調整委員会が発足した昭和 47 年、従来からあった「あっせん」(当時は和解の仲介)、「調停」、「仲裁」に加えて新たに付与されたものである。

裁定の概要は、次のとおりである。

<sup>20</sup> 谷口隆司「公害等調整委員会の 30 年 回顧と今後の展望」40 頁ジュリスト 1233 号有斐閣 2002 年

<sup>21</sup> 植松勲ほか『行政審判法』227 頁 ぎょうせい 平成 9 年(南博方執筆部分)

## 裁定の概要

手続の種類	概 要	
裁 定		【定義】当事者間の公害に係る被害についての民事紛争について法律的判断を下すことにより、紛争解決を図る手続。
	責任裁定	【定義】公害に係る被害についての損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額について判断する手続。 【効果】責任裁定のあった場合は、30日以内に裁判所に訴えが提起されない等のとき、責任裁定と同一の合意が成立したものとみなされる。
	原因裁定	【定義】加害行為と被害との間の因果関係について、それが不法行為成立の要件として存在するか否かを判断する手続。 【効果】責任裁定の合意擬制のような法的効果はない。ただし、準司法的手続に則り、専門的技術的水準の高い独立の行政委員会が行う判断であるため、実質上尊重されることが期待でき、当事者間の紛争解決に貢献するとともに、一般の環境行政にもその成果が反映される。

調停が当事者の互譲に基づく合意により紛争を解決する手段であるのに対して、**裁定**は、裁定委員会が証拠調べ等により収集した証拠資料を基に事実関係を確定し、法律的判断を下すことにより紛争を解決する手段であり、調停に比べ公権的な要素が強い手続であるとされる。

### < 裁定の特色 >

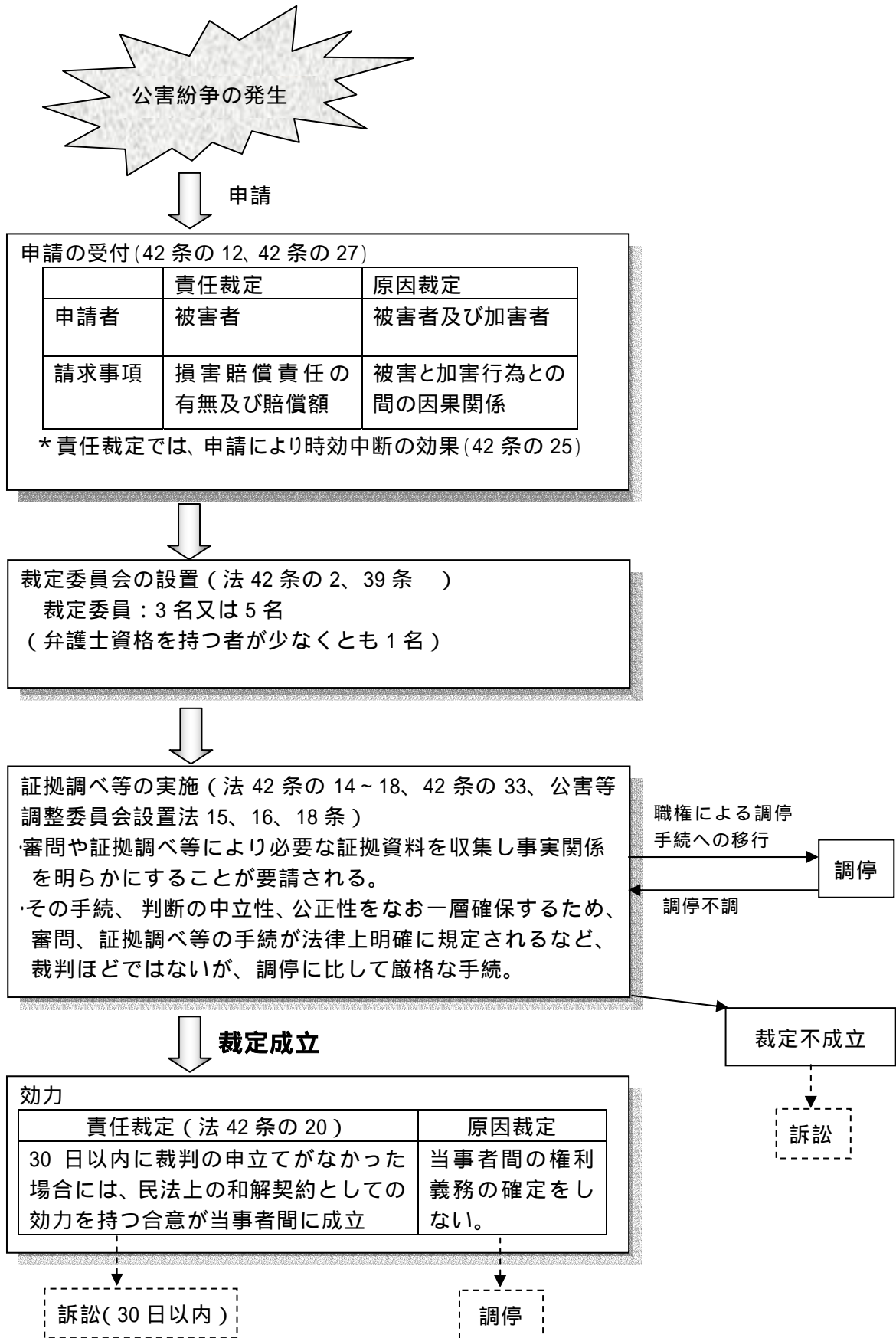
職権による因果関係等に関する調査の実施により、被害者側の因果関係等についての立証能力不足を補うことが可能

各分野における専門家の知見の活用により、例えば汚染物質の特定・分析など高度に専門的な知識や技術を必要とする事項についても対応が可能

### (1) 手続の概要

責任裁定及び原因裁定の手続の概要は次のとおりである(「法」とは公害紛争処理法を指す。)

## 責任裁定及び原因裁定の手續の概要





### (3) 公害紛争の事案処理の状況

平成 14 年度中に公害等調整委員会が受け付けた公害紛争事件は、あっせん事件 1 件、調停事件 2 件及び裁定事件 4 件の計 7 件である。これらに前年度から繰り越された 9 件（調停事件 3 件、裁定事件 6 件）を加えた計 16 件が 14 年度に係属した。このうち 10 件は、翌年度に繰り越された<sup>22</sup>。

公害紛争の事案処理の事例として、比較的最近のものとして、裁定事件として小田急線騒音被害等責任裁定請求事件を、調停事件として豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停請求事件を説明する<sup>23</sup>。

#### 小田急線騒音被害等責任裁定請求事件

##### 事件の概要及び処理経過

平成 4 年 5 月 東京都の住民 325 人が、小田急電鉄株式会社を被申請人として、列車走行に伴い発生する騒音・振動被害に対する損害賠償を請求  
→裁定委員会による裁定手続へ

10 年 4 月 職権による調停手続に移行

5 月 住民 78 人と被申請人の間に調停が成立

調停の内容：鉄道施設、列車運行面での騒音・振動対策等

(以下は訴訟)

6 年 責任裁定の対象者 224 人のうち、117 人が東京地裁に提訴

13 年 10 月 東京地裁、都市計画法に基づく事業認可処分の取消しを命ずる判決<sup>24</sup>

15 年 12 月 東京高裁、事業の認可取消しを求める資格（原告資格）がないとし、原告側の逆転敗訴<sup>25</sup>  
現在上告中

##### 事件処理における特色

- ・申請人は、損害賠償を求めていたが、裁定委員会は、生活環境の改善が真の問題解決につながることを考慮し、職権で調停手続に移行、調停案受諾勧告を行った。
- ・職権による騒音・振動の専門家からの意見聴取や民間研究機関への委託調査が調停、裁定において大きな役割を果たした。
- ・事件のフォローアップのため、小田急線環境保全協議会活動状況の報告を求める等の活動を行う。

<sup>22</sup> 公害等調整委員会編『平成 15 年版 公害紛争処理白書』（平成 15 年 8 月）

<sup>23</sup> 谷口・前掲論文 45,46 頁

<sup>24</sup> 東京地裁平成 13 年 10 月 3 日判決

## 豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停請求事件

### 事件の概要及び処理経過

平成 5 年 10 月 香川県小豆郡土庄町豊島の住民 438 人が、廃棄物処理業者、廃棄物排出事業者（21 社）香川県等を被申請人として、廃棄物の撤去及び損害賠償を請求

→公害等調整委員会による調停手続

12 年 6 月 調停が成立

調停の内容：香川県は、平成 28 年度末までに廃棄物等を豊島から撤去し、直島に設置される施設において焼却・融解処理等を行うこと等

### 事件処理における特色

- ・国費による大規模な実態調査を行い、その結果を踏まえて平成 9 年 7 月に中間合意が成立。中間合意に基づき設置された技術検討委員会の科学的・技術的知見に基づき、撤去費用等について検討が行われた。
- ・従来、産廃不法投棄事件において排出業者が紛争解決のための負担に応じた例はなかったが、本事件では、個別協議を重ねた結果、排出業者が解決金を支払う調停が成立した。
- ・本事件の調停成立と時を同じくして、排出業者の原状回復責任を強化する廃棄物処理法の改正が行われるなどしたが、本事件はこのような立法化の動向に貢献した。
- ・本事件は、調停成立で終結したが、最終的処理まで長期間を有するため、フォローアップのため公害等調整委員会が豊島廃棄物処理協議会に出席するなどしている。

## （４）行政における公害紛争処理機関としての公害等調整委員会の特色

公害等調整委員会の事案処理において、どのような形で司法手続には期待しがたい ADR 独自の手法が活用されているのか、ということについて、簡易迅速性、専門性、柔軟性・総合性、実効性の観点から以下で説明する<sup>26</sup>。

### 簡易迅速性

- ・いかなる行政的紛争処理手続であれ、その最大の存在理由は、正式の裁判手続に比べてはるかに簡易かつ迅速であるという点に求められる。
- ・簡易性の一側面として、公害等調整委員会における手続費用等は民事訴

<sup>25</sup> 東京高裁平成 15 年 12 月 18 日判決

<sup>26</sup> 磯辺力「公害環境紛争と行政委員会 公害等調整委員会の課題と可能性」59～61 頁  
ジュリスト 1233 号 有斐閣 2002 年

訟と比してきわめて低廉である。例えば、公害等調整委員会が職権で事実の調査、証拠調べを行う場合だけではなく、参考人呼び出しについてもその費用を公害等調整委員会が負担することとなっている。

- ・ただ、「公害等調整委員会に持ち込んだ以上再度裁判に持ち込む必要はない」という意味での紛争解決着実性」が最も重要であるから、簡易迅速性のみでは、行政的紛争処理手続の最大のセールスポイントにはなりえない。

#### 行政の持つ専門性の活用

- ・公害等調整委員会は、専門家集団から構成され、また、そうした自前のスタッフや委託調査等の費用が当事者の負担とならないのは当事者にとって強みである。
- ・公害等調整委員会がそれ自体行政機関であるため、公式又は非公式に各省庁や地方公共団体から、必要な技術的知識や資料の提供をスムーズに求めることができる。

#### 紛争処理の柔軟性・総合性

- ・近年、係属事件が、「産業型公害から都市生活型公害へ」、「被害発生後の事後対策型から『おそれ公害』の事前防止型へ」等とその性質が変化している。これに対応して、広義の公害環境紛争を幅広に受け入れて解決のテーブルに載せるとともに、専門的調査に裏打ちされた説得力ある調停条項を示し、個別案件の解決だけではなく、より包括的安定的な環境利用秩序のルールまで提供する可能性を示していると言い得るのではないか。

#### 実効性

- ・豊島の産業廃棄物処理事件において、不法投棄された廃棄物の処理に相当長期を要するため、関係者間で協議会を設け公害等調整委員会がこれに関与しているという例のように、調停成立後の事後的監視プロセスを行っていることを指摘できる。こうしたアフターフォローは、法的義務ではないが、このような活動によって公害等調整委員会の信頼性が高まることが期待され、その意義は大きい。

### (5) 環境公害紛争処理制度の意義

公害等調整委員会による公害紛争の処理については、

対象とする公害紛争は、発足以来の 30 年間に大きく様相を変え、特に近年においては新たな紛争の傾向も見られるところであり、このような動向への的確な対応が求められること

公害等調整委員会は、行政における紛争処理機関 = 行政型 ADR 機関として位置付けられるものであるが、ADR (裁判外の紛争解決手段) に関しては、司法制度改革においても国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるようその拡充・活性化を図ることが課題とされている<sup>27</sup>。

公害等調整委員会の本来の役割は、「紛争処理手続を限りなく司法手続に近付けること」なのではなく、逆に司法裁判所では考えられないような「形式にとらわれない柔軟さやアナログ的曖昧さ」をむしろ武器としつつ、不可逆的な被害が発生する前の段階で、互譲の精神に立った利害の「調整」を行い、将来に向けて環境利用秩序を安定的に確立できるようなフルパッケージの解決を図ることこそがその本来の使命である。そして、そこにこそ裁判所とは別に公害等調整委員会の存在する意義があるとされる<sup>28</sup>。

### (参考 人権擁護法案)

#### 1 法案の概要

新たに行政委員会を設置するものとして、「人権擁護法案」があった。

人権擁護法案(第 154 回国会閣法第 56 号)は、人権侵害により発生し、又は発生するおそれのある被害の適正かつ迅速な救済又はその実効的な予防並びに人権尊重の理念を普及させ、及びそれに関する理解を深めるための啓発に関する施策を講ずることにより、人権擁護に関する施策を推進し、もって、人権が尊重される社会の実現に寄与することを目的とする。

同法案は、その目的を達成するため、新たに法務省の外局として行政委員会である「人権委員会」を設置し、その組織、権限等について定めるとともに、これを主たる実施機関とする人権救済制度を創設し、その救済手続その他必要な事項を定めようとするものである。

人権委員会を行政委員会として設けるのは、この機関が公権力や報道機関による人権侵害についても救済対象として取り扱うことなどから、他からの

<sup>27</sup> 谷口・前掲論文 38 頁

<sup>28</sup> 磯辺・前掲論文 62 頁

影響を排して独立して職務を行う必要があるからで、委員長・委員の選任手続、身分保障、職権行使の独立等を通じて、人権委員会には高い独立性が確保される<sup>29</sup>。

## 2 国会における審査経過

人権擁護法案は第 154 回通常国会において、平成 14 年 3 月 8 日、参議院に提出されたが、同国会においては、参議院本会議において趣旨説明を聴取し、質疑を行ったが、委員会においては趣旨説明を聴取したにとどまり、継続審査とされた。同年秋の、第 155 回臨時国会においては、対政府質疑及び参考人質疑を行うにとどまり、継続審査とされた。翌平成 15 年の第 156 回通常国会でも継続審査とされたが、同年秋の第 157 回臨時国会が解散されたため、同法案は、審議未了、廃案となった。

### （参考 2 法務省の人権擁護行政）

法務省人権擁護局は、国民の基本的な人権を擁護するため、人権侵犯事件の調査・処理、人権相談、人権尊重思想の啓発活動、法律扶助などに関する事務を行っている。地方の実施機関として、法務局に人権擁護部、地方法務局に人権擁護課が置かれているほか、法務局・地方法務局の支局でも人権擁護の事務を取り扱っている。また、全国の市区町村に、法務大臣から委嘱された民間のボランティアである人権擁護委員がいる<sup>30</sup>。

#### \* 人権擁護委員制度

法務省の人権行政を補完するものとして、人権擁護委員制度がある（人権擁護委員法（昭和 24 年法 139 号））。人権擁護委員は、市区町村単位でその首長が議会の意見を聴いた上で推薦し、法務大臣が委嘱する民間のボランティアで、全国で 1 万 4000 人が活動している。

しかし、人権擁護委員の平均年齢は、65 歳で、しかも名誉職的に委嘱されることが少なくない。また、人権擁護委員による人権侵犯事件の調査処理は、被害者の申告、関係者の任意協力、事実の調査・説示といった事後的な調停機能中心で、人権侵害が確認されても勧告・意見発表にとどまり、法的強制力を持たない。こうしたことから人権擁護委員制度は、人権侵害・差別の救済に充分に対処できていないとの指摘がある<sup>31</sup>。

<sup>29</sup> 法務省ホームページ「人権擁護法案に関する Q & A」

<sup>30</sup> 法務省ホームページ「人権擁護局」

<sup>31</sup> 山崎公士「国内人権システムと人権救済制度」30 頁 法学セミナー 565 号 2002 年

## 参考文献等

- ・ 秋山收編集執筆『有斐閣 法律用語辞典[第2版]』有斐閣 2000年
- ・ 阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集』、有信堂高文社、1991年
- ・ 磯辺力「公害環境紛争と行政委員会 公害等調整委員会の課題と可能性」  
ジュリスト 1233号 有斐閣 2002年
- ・ 植松勲・青木康・南博方・岸田貞夫『行政審判法』ぎょうせい 1997年
- ・ 植松健「国際オンブズマン・シンポジウムの結果と行政相談制度」ジュリス  
スト 1054号有斐閣 1994年
- ・ 宇賀克也「カナダ連邦の情報コミッショナー」行政苦情救済&オンブズマ  
ン7号 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2002年
- ・ 宇都宮深志「地方オンブズマン制度の現状と今後の展開」行政苦情救済  
&オンブズマン3号 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2001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
- ・ 枝根茂「世界九カ国のオンブズマン制度の現状と課題(上)」ジュリスト  
1054号 有斐閣 1994年
- ・ 小田滋、石本泰雄編集代表『解説条約集(第9版)』三省堂 2001年
- ・ 公害等調整委員会編『平成15年版 公害紛争処理白書』(平成15年8月)
- ・ 駒村圭吾「内閣の行政権と行政委員会」『憲法の争点[第3版]』ジュリス  
ト増刊 有斐閣 1999年
- ・ 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 1996年
- ・ 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 1997年
- ・ 潮見憲三郎『オンブズマンとは何か』講談社 1996年
- ・ 篠原一「オンブズマン制度を自治体行政に導入して」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
- ・ 衆議院米国カナダ及びメキシコ憲法調査議員団報告書 2004年
- ・ 園部逸夫、枝根茂『オンブズマン法[新版]』弘文堂 1997年
- ・ 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
- ・ 園部逸夫「現代型オンブズマン」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
- ・ 多賀谷一照「オンブズマン制度 - その理念と運用」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

- ・ 谷口隆司「公害等調整委員会の 30 年 回顧と今度の展望」ジュリスト 1233 号 有斐閣 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 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2003 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 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2003 年
- ・ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法』有斐閣 2001 年
- ・ 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 8 号 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2003 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 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2003 年
- ・ 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注解日本国憲法 下巻』青林書院 1988 年
- ・ 平松毅「カナダのプライバシー・コミッショナー」行政苦情救済&オンブズマン 4 号 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2002 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 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2001 年
- ・ 福田耕治「EU オンブズマン制度の創設と共同体行政の監視(1)・(2)」法学論集 50 号・51 号 駒澤大学法学部、1995 年
- ・ 法学協会編『注釈日本国憲法 下巻(2)』有斐閣 昭和 28 年
- ・ 松本英樹「オンブズマン制度導入への視点」ISSUE BRIEF121 号 国立国会図書館 1990 年
- ・ 安江則子「EUにおける透明性原則とオンブズマンの貢献」石川明古稀・『EU法・ヨーロッパ法の諸問題』信山社 2002 年
- ・ 安江則子「EU オンブズマンと情報公開」行政苦情救済&オンブズマン 7 号 社団法人 全国行政相談委員連合協議会 2002 年
- ・ 山崎公士「国内人権システムと人権救済制度」法学セミナー565号 2002 年
- ・ 川崎市市民オンブズマン事務局ホームページ
- ・ 公害等調整委員会ホームページ
- ・ 総務省ホームページ
- ・ 法務省ホームページ