

# 日本における行政監視体制のあり方と、 行政相談制度の独立行政法人化による 国政オンブズマンの提言<sup>1</sup>

---

宇都宮大学 中村祐司研究会 行政

昆 卓也 久保 映矩 米野 祥誉

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、中村祐司教授（宇都宮大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要約

---

昨今、相次ぐ談合事件や社会保険庁の一連の年金問題、「政治とカネ」の問題など、行政の不祥事が後を絶たない。そのような個々の問題を、ことあるごとに解決したところで、社会制度を抜本的に変えない限り、体質の改善には至らず、健全な行政運営はなされない。つまり、既存の仕組みでは行政のチェック機能が十分に果たされておらず、新たな行政監視システムの構築は急務だといえる。

世界に目を向けると、補完的行政システムとして代表的なものに「オンブズマン」と呼ばれる制度がある。これは比較的新しい形態の行政統制制度で、現在 120 カ国以上で採用されている。日本におけるオンブズマン制度は、諸外国と比べると異質なもので、主流である国政を扱うオンブズマンが導入されていないにも関わらず、川崎市や東京都中野区など、一部の地方自治体において採用されている。

オンブズマンは本来、肥大化する行政府に対し、議会がコントロール機能を担うことに限界が生じたため、それを補完する制度として誕生した。なぜ世界的に「大きな政府」を有する日本において、世界標準になりつつあるオンブズマンが国政レベルで制度化されていないのか。また国のオンブズマン制度をつくるとすれば、どのような形で制度化することが望ましいのか。以下に検討する。

オンブズマン制度は、行政苦情処理、行政監視・行政改善の 3 つを主な目的とする。制度の特徴は、苦情の申し立て方法が簡便で、迅速かつ無料で行われる点、行政トラブルに関して強力な調査権限・勧告権限を以て行政運営を改善することができる点である。

日本において「オンブズマン」と呼ばれるものには、議会や首長から任命され業務を行う公的オンブズマン制度と、市民が自発的に行う市民オンブズマンが存在する。公的なオンブズマンは、前述のような優越的特権を有しており、活動能力に優れるが、あくまで行政の下部機関であるため、オンブズマンの必須条件たる中立性・独立性が保障されないという致命的な欠点がある。市民オンブズマンについては、行政との関連が無いため独立性は確保されているが、市民団体であるゆえに、公的オンブズマンのような権限や資金源を持たず、また活動も不透明である。

日本では、総務省による行政相談制度が広く実施されている。総務省は当制度を業務内容から「日本版オンブズマン」と評価している。行政相談委員は現在日本全国で 5,000 名を越え、2005 年度（平成 17 年度）に行政相談制度に寄せられた相談の総件数は約 18 万件にものぼる。また行政相談委員は、実務にかかる経費以外の報酬は一切受け取っていない点、各都道府県に設置されている出先機関に加え市区町村には行政相談委員が配置されており、非常に大きなネットワークが構築されている点で高く評価できる。管轄は国の行政全般とされているが、たとえ管轄外の苦情であっても、そのネットワークを生かし、自治体が行っている相談業務と連絡をとりあうなどして対応することが可能である。行政相談制度の課題としては、中立性・独立性の確保、調査権限や勧告権限の必要性などがあげられる。

この他にも日本には、監査委員制度、行政事件訴訟制度、行政不服審査制度など、オンブズマン的機能を持つ制度がいくつか存在する。だが、これらの制度もそれぞれが独立性の問題や活動範囲の制限などの課題を抱えており、結果として十分に機能していない。このよう

な課題と限界を克服し、行政全体として確実性・公平性を持った監視体制を構築するため、新たな補完的行政統制システムが必要不可欠である。

本稿では、国政レベルのオンブズマン制度設立案を提言する。この提言の目的は、日本の行政監視システムの問題点と、それを形成するオンブズマン類似諸制度それぞれの限界を補完し、制度群全体として完全な行政監視、確実に効率的な行政トラブル救済を実現することにより、行政の健全・公正な運営に寄与することである。

国のオンブズマン実現の手段については、類似諸制度の中でもとりわけ評価が高い行政相談制度をベースとして、制度設計を進める。具体的には、行政相談制度を総務省行政評価局から切り離し、独立行政法人とした上でオンブズマン機関にシフトさせることを提言する。ここで独立行政法人とするのは、オンブズマンの独立性・中立性を確保するためである。

行政相談制度の非常に優れた行政苦情の収集能力を、国政オンブズマンに活かすことで、苦情を受け付けるための新しい仕組みを作る必要が無くなり、そのため予算を使わず、また簡便に新たなシステムをつくるのが可能になる。管轄は国の行政全般だが、受け付ける苦情はそれに限らず、むしろ管轄外の苦情さえ積極的に受け付ける。管轄外で、対処できない苦情に対しては、行政相談制度から引き継いだ巨大なネットワークを用いて、適切だと思われる制度へ委託する、あるいは適切な制度を申立人に対して紹介する。このように、国政オンブズマン制度が、日本における行政監視システムの太い柱となり、あらゆる苦情をプールし振り分ける、という役割を果たした上で、その中からオンブズマン宛てに申し立てられたもの、あるいはオンブズマンが調査するにふさわしいものをオンブズマンが調査する。管轄外の苦情に関しては他の制度と連携を図ることで、申立人の便宜を図っていく。こうしたシステムは、既存の行政監視システムの非効率性・複雑性を解消できる可能性を含む。

監査委員制度・行政苦情審査制度等の類似制度は、独立性・中立性の欠如、処理手続きの煩雑さなどの課題はあるものの、一つの制度として確立している以上、長所があり、存在意義があるものである。そうした既存の制度、また自治体のオンブズマン、さらには提言する国のオンブズマンが、それぞれの欠点を長所で補い、各々の業務活発化を図るというのも大きな狙いの一つである。

国政オンブズマンは、行政全般的・包括的にあらゆる苦情に対応し、的確な行政監視を行うことを可能にするだけでなく、既存諸制度を補完し行政全体的に効率的・実効的な体制をつくることに貢献する。

## 目次

### はじめに

#### 第 1 章 問題意識の所在

- 第 1 節 ( 1 . 1 ) 相次ぐ行政の不祥事
- 第 2 節 ( 1 . 2 ) 議会の行政監視機能不全
- 第 3 節 ( 1 . 3 ) 新たな行政監視システムの必要性

#### 第 2 章 国政オンブズマンの必要性

- 第 1 節 ( 2 . 1 ) オンブズマンによる行政監視
- 第 2 節 ( 2 . 2 ) オンブズマン制度の必要性

#### 第 3 章 日本の行政監視体制の問題点

- 第 1 節 ( 3 . 1 ) 日本における公的オンブズマン
- 第 2 節 ( 3 . 2 ) 市民オンブズマン
- 第 3 節 ( 3 . 3 ) 行政相談制度
- 第 4 節 ( 3 . 4 ) その他の制度
- 第 5 節 ( 3 . 5 ) オンブズマンと類似制度のまとめ

#### 第 4 章 政策提言

- 第 1 節 ( 4 . 1 ) 政策提言にあたって
- 第 2 節 ( 4 . 2 ) 「日本オンブズマン機構」の提言
- 第 3 節 ( 4 . 3 ) 総括と展望

### おわりに

### 参考文献・データ出典

# はじめに

---

イギリスの歴史学者、ジョン・アクトンの格言に次のようなものがある。「権力は腐敗する。絶対的な権力は絶対的に腐敗する」。行政権は監視なしには腐敗し、有効に機能しないことを示唆している。

昨今、相次ぐ談合事件や社会保険庁の一連の年金問題、「政治とカネ」の問題など、行政の不祥事が後を絶たない。そのような個々の問題を、ことあるごとに解決したところで、社会制度を抜本的に変えない限り、体質の改善には至らず、健全な行政運営はなされない。つまり、既存の仕組みでは行政のチェック機能が十分に果たされておらず、新たな行政監視システムの構築は急務だといえる。

世界的には、代表的な行政監視システムのひとつとしてオンブズマンが活躍しているが、日本では国政レベルのオンブズマンは未だ制度化されておらず、地方レベルで活動している公的オンブズマンについても、その行政チェック機能は世界的なオンブズマンの水準には遠く及ばない。

また日本には、ある意味で「日本版オンブズマン」とされる行政相談制度や、監査委員制度、その他多くの行政監視機能を持つ制度が存在する。しかし、その業務はどれを見ても十分に機能しているとは言い難く、その上、業務区分も明確でないため、結果として日本の行政監視システムは非常に効率が悪い。

公的オンブズマン制度、市民オンブズマンほか多くの類似制度すべてを考慮した包括的な制度改革が求められる。

# 第1章 問題意識の所在

本章ではまず、日本における行政監視体制の、問題の所在について言及する。第1節では、現在相次ぐ行政の不祥事の原因を明らかにし、行政の問題点について述べる。第2節では、議会の行政監視機能の限界を述べる。これを受けて、第3節で、議会の機能を補完する行政監視システムの必要性について述べる。

## 第1節 相次ぐ行政の不祥事

近年、官製談合や裏金、官僚の不当な接待など、行政の不祥事が続々と明らかになり、社会の大きな問題となっている。

最近明らかになった不祥事の例として、社会保険庁の年金問題がある。この問題は、社会保険庁のコンピュータの記録不備やミス、職員のずさんな対応によって、5,000万件もの年金記録が誰のものか分からなくなってしまった、というものである。この問題の原因や責任を追及する「年金記録問題検証委員会」<sup>2</sup>は、社会保険庁の幹部職員らの責任感・使命感の欠如、厚生労働省の監督不備が主な要因であるとした。また、この5,000万件の年金記録の内、38,5%が該当者の特定に支障をきたしていることも明らかにしている。

もう一つ例をあげる。厚生労働省が、「フィブリノゲン」の投与によってC型肝炎を発症した患者の情報を放置していたという問題がある。厚生労働省は、人命に関わるリストを重要視せず、適切な管理を行わなかった。2002年(平成14年)当時の厚生労働省医薬局長、宮島彰氏は「医療機関が当然患者にアプローチしていると思った<sup>3</sup>」と述べており、その発言からは自身の無責任さがうかがえる。厚生労働省がしっかりと情報を把握・管理し、すばやく患者に伝えていたなら、より早い段階での治療が行えただろう。

このような不祥事が起こる原因として、まず当事者・関係者の管理責任や職務怠慢が挙げられる。しかし実際のところ、そういった不祥事を防ぐことができなかった現在の行政監視体制にも、何らかの問題があるのではないか。社会保険庁にせよ、厚生労働省にせよ、もし外部機関による監査等が適切に行われていたならば、上記のような問題を未然に防げていたかもしれない。また、外部機関が監視しているということ自体が、各省庁職員に緊張感を与え、職務体質の改善につながるとも考えられる。日本社会において、このような不祥事の流れは早急に断ち切らねばならない。

<sup>2</sup> 年金記録不備問題の原因・責任を調査・追及するために、2007年6月14日、総務省によって発足した。

<sup>3</sup> 毎日新聞 2007年10月26日付 朝刊

## 第2節 議会の行政監視機能不全

日本における行政監視の不全は、一体どこに原因があるのだろうか。

行政監視の仕組みとして、最も代表的なものが議会の行政監視機能である。しかし、今日において議会はその機能を十分に果たしていない。日本政府は現在世界的に「大きな政府」と目されている。戦後の福祉国家路線以来、年々行政の職能は質的にも量的にも増大し、複雑・専門化した。一方、議会による監視はその拡大に対応しきれない。もはや議会の機能だけでは監視が不可能なレベルに達しているのではないか。

まず、行政サービスの量的な増加によって、明らかに議会が監視する対象が増えた。監視する範囲が広がっていく中で議会の監視機能については拡大・向上が見られず、行政サービス全般を監視しきれない、という事態が多分に起こりえる。行政サービスの専門化・複雑化も、これに拍車をかけた。行政が専門化した以上、それを監視する側にも高度な専門性が求められるが、議員・政治家は、必ずしも行政活動全般に関して専門的知識を有しているわけではない。議員による監視には限界がある。

さらに、議会の監視機能自体にも制度的欠陥が内在する。

議会の行政監視は、主として国政調査権によるものである。国政調査権とは、憲法62条に基づく、法律の制定や予算の議決など行政に対する監督・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のことである。これにより、政府に対して資料を要求することが可能だが、この権限は議員個人ではなく議院に属すると解釈されているため、委員会において全会一致で可決されなければ行使することができない。

加えて、国政調査権の対象範囲についても限界がある。まず司法権との関係であるが、裁判が進行中の事件について、裁判の内容を批判するような調査をしたりすることは許されていない。次に、公務員は自身の職務内容に対して守秘義務を負うが、それは国政調査についても例外ではない。この場合議員は、公務員に対して守秘義務の解除を求めることもできるが、最終的な決定は、内閣が行う。その守秘義務のために、国政調査権を行使できないということもしばしばである。例えば、ロッキード事件の際には、守秘義務によって国政調査権を行使することができず、議員がアメリカに渡って情報を入手するしかなかった。

そもそも、政治に関わっている議員自身が行政監視を行うのでは、必ずしも中立・公平な立場を保持できるとは限らない。自己に関連のある政党や政治家に対して何らかの影響を及ぼす場合には、公平な監査を行うことができない可能性がある。事実、与党は自らの利害に関する情報について野党の国政調査を拒否してきた。

以上からわかるように、議会による行政監視は中立性・独立性に欠け、限界がある。日本において行政監視機能を強化するためには、議会の他に補完的制度が必要となる。

## 第3節 新たな行政監視システムの必要性

### 1. 肥大化する日本政府

ここでは、新たな行政監視システムの必要性を説く根拠のひとつとして、さらに、日本における行政の肥大化に関して説明を加える。

日本における行政の肥大化は、これは外国の場合も同様のことがいえるが、福祉国家化による影響がもっとも大きいと考えられる。日本は、第2次世界大戦に敗れると、翌年にはGHQ主導のもと、日本国憲法を作成し公布した。この憲法が大日本帝国憲法と大きく異なる点は、新たに国民に対して社会権が与えられていることである。日本国憲法第25条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。国は、すべての生活部門について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び推進に努めなければならない」と定めている。この条文によって、戦後まもなく福祉国家としての素地が整えられた。実際に日本は、戦後一貫して福祉国家路線を歩んでいくのである。

日本の福祉国家化の過程にはいくつかの契機があった。まず、世界に類を見ない高度経済成長を継続していく中で、主に1960年代、四日市ぜんそくやイタイイタイ病などの公害問題が明るみに出始めたことである。また、1970年代に入ってすぐのオイルショックによって、経済成長率が鈍化し、景気に大きな影響を与え、日本政府は経済システム事態を見直さざるを得なくなったのである。

次に、これは比較的最近のことであるが、少子高齢化と地域間格差も同様に、福祉の側面において行政規模に大きな影響を与えている。高齢者の増加は医療保険の拡大や、納税者の負担を加速させる。地域間格差は、生活保護の交付者を増加させる一因になっている。

福祉国家は、大きな政府と置き換えることができるが、それは同時に行政の肥大化の意味も含めるものである。このことから日本は戦後から、行政の肥大化が深刻化してきたといえる。

### 2. 新たな行政監視システムの必要性

前節で述べているように、議会による行政監視の限界の主たる原因は、行政機能の肥大化や複雑化に対応しきれなかったことに尽きる。その前兆は第2次世界大戦後、すぐに現れるようになった。行政が絡んだ大きな汚職事件としては、1954年（昭和29年）に「造船疑獄事件」<sup>4</sup>が、1976年には「ロッキード事件」<sup>5</sup>が発覚している。細かな事件も含めれば枚挙にいとまがなく、現在に至るまで連続と続いてきた。こうした状況の中で日本の国会は、あるいは政府は、この流れを断ち切る努力を行ってきたのだろうか。仮に何らかの対策を講じてきたとしても、今日においても行政の不祥事が相次いでいる以上、それは不十分だといわざるを得ない。この点において、日本社会に新たな行政監視システムが必要であることがわかるだろう。

世界に目を向けてみると、行政を監視する制度として、オンブズマン制度がある。オンブズマン制度というのは、端的に説明するならば、オンブズマンが市民と行政の仲介役となつて、市民の権利を守ったり、行政を監視したりする制度のことである。日本においても、神奈川県川崎市や、東京都中野区などにオンブズマン制度は見られるが、それらは全て自治体の行政を対象とした自治体オンブズマンである。海外では、むしろ国の行政を対象とした国政オンブズマンが主流である。日本における自治体オンブズマンは、それはそれとして確か

<sup>4</sup> 収賄事件のひとつ。政・官・財界で多数の逮捕者が出た。

<sup>5</sup> 航空機の受注をめぐる起きた汚職事件のひとつ。



な実績を上げている。しかし自治体オンブズマンでは、国家機関である中央省庁を監視することはできない。

本稿の目的とするところは、専ら日本における国政オンブズマン制度の実現に向けたものである。まず日本における国政オンブズマン制度化の必要性を再認識し、行政監視体制の現状を明らかにした上で、政策提言として、国政オンブズマン制度を具体化していく。

## 第2章 日本におけるオンブズマン制度 の実現可能性

本章では、まず第 1 節において、オンブズマン制度の、主に海外のオンブズマンに共通する形態について述べる。第 2 節では、それを踏まえて、日本での国政オンブズマンを巡る歴史的背景をもとに、なぜ日本にはオンブズマン制度がないのか、という点について言及する。

### 第1節 オンブズマンによる行政監視

#### 1. オンブズマン制度の基本的形態

オンブズマン制度の主要な機能は、第一に、「苦情処理」である。国民、ないしは市民から申し立てられた苦情を、第三者の立場から調査する。苦情の申立ては誰でも行うことが可能で、たいてい無料である。第二に、「行政監視」である。オンブズマンは自己の発意に基づいて、調査を行うことができる。また、自由に行政機関に出入りし、資料等をチェックしたり、会議に参加したりすることも可能である。第三に、「行政改善」である。先の 2 つの過程で、行政に不備があると判断された場合、オンブズマンは当該機関に対し勧告等を通じて業務の改善を要求することができる。

オンブズマンには、これらの機能を存分に発揮するため、いくつかの特権が与えられている。例えば、公文書閲覧の権利である。一般市民が情報公開請求を通じて、公文書の閲覧を要求した場合、作為的に黒塗りにされている部分があったり、なんらかの理由をつけられて非開示となったりすることもしばしばだが、オンブズマンはそういった資料さえ、手続きなしで見ることができる。そのため、オンブズマンは個人情報にあたる情報なども知ることができるが、プライバシー侵害の観点から、そうした情報に対して守秘義務も同時に負う。そのほかの権限としては、自己の発意に基づいた調査権限、あるいは勧告権限などが挙げられる。

オンブズマンの定数は 1 名～4 名の場合が多く、職務を補佐する役目として専門調査員が配置される。専門調査員の定数は、オンブズマンの管轄する範囲の規模等によって異なるが、人口 1 千万人程度のデンマークでは約 20 名配置されている。オンブズマンは、苦情の是非を法の観点から判断することが多いため、オンブズマン含め、専門調査員も法律に関して長けていることが求められる。オンブズマンに支給される報酬は、裁判所の長官や行政職員の重役クラスと同金額と定められることが多い。オンブズマンは行政全般を監視する立場にあることに加え、非常に高度な専門知識と経験を有するため、その報酬は高額に設定されているのである。任期は 5 年ないしは 6 年であることが多い。また任期を定めず、退職年齢を 65 歳や 73 歳と定めているだけのものもある。

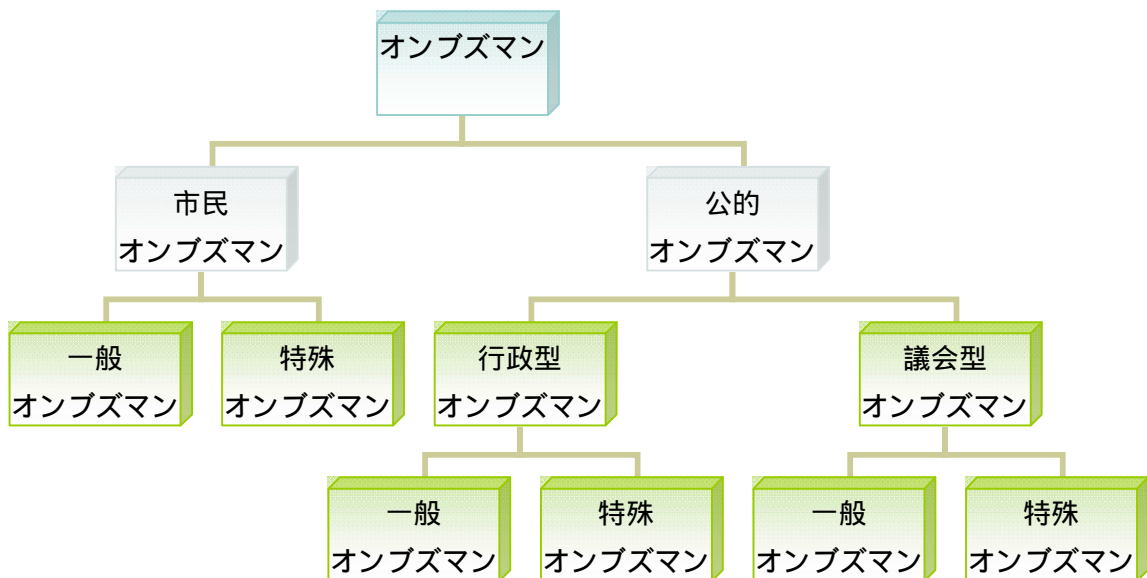
ここまで、オンブズマン制度を概略的に見てきたが、各国に見られる制度の実態はどれ一つとして様ではない。それではオンブズマンがオンブズマンであるための条件とは何たるか、ということであるが、アンダーソン氏によると、独立していること、公平であること、政府においてエキスパートである、普遍的にアクセスが可能である、公表し、勧告する権限を持つ、の5つの条件を挙げている<sup>6</sup>。逆にいえば、これらが満たされていない制度はオンブズマンとは呼べないのである。

## 2. オンブズマン制度の類型

一口に「オンブズマン」と言っても、確立されたモデルや定義が存在するわけではなく、制度上・業務上の観点から大きく分類することができる。例えば公的オンブズマンの場合、最も大きな分類基準は、任命権限・管轄が議会によるものか、それとも行政によるものかという点である。苦情処理の対象による分類としては、自治体行政全般の苦情を扱う一般行政型オンブズマンと、特定の分野に関する苦情のみを扱う特殊型オンブズマンに分類される。の場合、日本において公的に活動しているのは、福祉領域に限定した苦情を担当する、いわゆる福祉オンブズマンと呼ばれるものだが、最近では女性や子供の権利擁護に関するオンブズマンなど、多様な分野で特殊オンブズマンが設立されている。

なお、本稿ではこのうち一般行政オンブズマンについてのみ扱う。無論、特殊オンブズマンの有効性を否定するわけではないが、本稿では、行政監視体制の機能不全を問題意識としている以上、行政の一定分野に特化した特殊オンブズマンは研究趣旨にそぐわないからである。

図 1 「オンブズマン制度の類型」



## 3. オンブズマン制度の特徴

オンブズマン制度の特徴は、まず苦情の申し立て方法が簡便で、迅速かつ無料で行われる点である。市民の苦情を公正な立場から判断する制度には行政訴訟があるが、裁判では時間と費用が多大にかかる。最近では知りたい情報が見られなかったとして、行政を相手取った

<sup>6</sup> 宇都宮深志『公正と公開の行政学』三嶺書房 2001年

訴訟が多いが、オンブズマンはそういった情報も無条件で見ることができる。宇都宮氏は「巨人(ビューロクラシィ)の前にどうしようもない無力感に陥っている小人が自分たちの言い分を聞いてもらい、公平な立場で調査してもらえる点においてもオンブズマンの意義は大きい<sup>7</sup>」と評価している。

また、オンブズマン制度は、オンブズマンの可視性が非常に重要だとされている。それはつまり、オンブズマンの名前や行動が市民に認知されることが、オンブズマン制度自体の認知度にも大きく影響する、ということである。制度が認知されていなければ、苦情が申し立てられるはずがないことは言うまでもない。

オンブズマンの実績は数字で見ることができない。苦情処理件数などは目安にはなるが、苦情処理の業務自体、オンブズマンの業務のひとつにすぎない。オンブズマンは、苦情を受け付けて処理するという、事後的評価も行うが、同時に、オンブズマンの職権によって自発的に行政をチェックすることができる。例えば、抜き打ちで行政機関に赴き、書類を閲覧したり、職員から話を聞いたりすることができる。この時点で行政に不備があれば勧告することが可能である。こうしたオンブズマンの持つ権限が、実際には行政に緊張感を与え、起こるはずだった行政の不祥事が防げる場合もあるのである。

---

<sup>7</sup> 同注 7 宇都宮(2001)

## 第2節 オンブズマン制度の必要性

以上、オンブズマン制度の有効性について述べてきた。それでは一体なぜ、日本においてオンブズマン制度は導入に至らないのだろうか。その歴史的背景について言及する。

日本に諸外国から「オンブズマン」が伝わってきたのは1960年代で、そのあたりからオンブズマンについての研究が行われるようになった。大きな契機となったのは、1976年(昭和41年)に起きた「ロッキード事件」であった。国会において、国政オンブズマンの導入が議題に上るも実現には至らなかった。当時の政府は、国会には国政調査権があるのだから、オンブズマンのような制度は必要ない、と判断したのである。1980年代に入ると、行政相談制度は、日本の風土に合った特有の制度であり、北欧と比較できるような制度であるというような論理が展開され、またほかにもいくつか類似した制度があるとして、積極的な姿勢を見せてこなかった。その後、1994年(平成6年)に、総務庁等の主催で、東京においてオンブズマンに関する国際シンポジウムが開催された。このシンポジウムには、スウェーデンやオーストラリアなどをはじめ多くの国家が招待され、日本の行政相談制度の運用状況が詳細に報告された。総務省は、日本の行政相談制度が、各国のオンブズマン制度と比肩される制度であるということを紹介することに力点を置いたようである。

1993年(平成5年)に、日本の行政相談制度は国際オンブズマン協会に正式な加盟を果たし、また、2001年(平成11年)には、「第6回アジアオンブズマン会議」を東京に招致して開催している。

こうした背景から考察するに、日本のオンブズマン制度は、国会議員の国政調査権や総務省の行政相談制度との対比の中で、業務が重複しているという観点から積極的な議論が展開されてこなかったといえる。国政調査権の限界については先述したとおりである。行政相談制度については、第3章第2節で詳述するが、オンブズマン制度を代替できる役割はもっていない。第一に行政相談制度は、総務省の管轄下であり、独立性・中立性を維持することは困難であるし、受け付けられた苦情を処理し、関係する行政に伝えるという、事後評価的な業務に留まる。オンブズマン制度は、事後的評価に加え、行政監視等を行うことによって、行政の不祥事を未然に防ぐという役割を持っている。両者はこのように、制度そのものの目的が異なることから、どちらか一方があるからもう一つ新しくつくる必要はないということではなく、両者が共同して足りない部分を補完しあうという方法がもっとも効果的な体制を実現できると考えられる。行政の不祥事が相次ぐ中で、一刻も早いオンブズマン制度の実現が望まれる。

## 第3章 日本の行政監視体制の問題点

第1章・第2章では、日本の行政監視体制には何らかの問題点があり、十分に機能していないのではないか、という点を示唆した上で、これを補完する制度として名高いオンブズマンが、日本において未だ制度化されていないことを問題点としてあげ、制度化の必要性を主張した。では、日本の監視体制は具体的にどのような点が問題なのか。オンブズマン不在の行政監視体制は果たして本当に機能していないのか。

本章では、日本の行政監視システムとして、公的オンブズマンを含む7つの類似制度をとりあげ、その機能と現状について検証し、行政監視体制の問題点を考察する。まず第1節・第2節で、日本において活動している二つの「オンブズマン」である、公的オンブズマンと市民オンブズマンについて分析し、第3節で「日本版オンブズマン」とされる行政相談制度をとりあげる。第4節で、このほか行政監視機能・オンブズマン的機能を有すると考えられる4つの制度を考察する。以上をふまえ、第5節で日本の行政監視体制の問題点についてまとめる。

### 第1節 日本における公的オンブズマン

#### 1. 日本におけるオンブズマン制度の概要

日本におけるオンブズマン制度は自治体オンブズマンに限られる。その中で、オンブズマン制度の現状を把握するにあたり、「川崎市市民オンブズマン」を事例として以下に考察する。川崎市市民オンブズマンは、一般オンブズマンとしては日本で初めての制度であり、その後オンブズマン制度を採用した自治体はほとんどこれを参考にしている。また、川崎自身、2000年（平成12年）に条例を改正するなど、より実情的、かつ効果的な制度を目指す努力を続けており、そのため、日本のオンブズマン制度を牽引している側面を持つ。

「川崎市市民オンブズマン」は、1990年（平成2年）市民の権利利益の保護を図り、開かれた市政の一層の進展と行政に対する市民の信頼確保を目的に発足した。

川崎市市民オンブズマン条例によると、オンブズマンの定数は2人で、市長が議会の同意を得て委嘱される。任期は3年とされ、1期に限り再任が認められている。市民オンブズマンの職務に関する事項を調査する専門調査員が、1名のオンブズマンにつき2名配置される。専門調査員は法学系の大学院修士課程以上の学歴が求められている。市民オンブズマンの主な業務は 市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に調査すること、自己の発意に基づき、調査すること、市政を監視すること、制度の改善のために意見を表明することである。管轄は市の全ての機関で扱っていること、あるいはそれを行う職員の行為である。苦情の申立ては、市民に限らず誰でも行うことができるが、匿名による申立てはできない。郵送やファックス、ホームページから申立てができる。ただし、申し立てられた苦情が苦情申立

人自身の利害を有さない、事実のあった日から 1 年以上経過している場合、あるいは苦情が偽りであるとき、正当な理由がない場合などは調査をしないとされている。

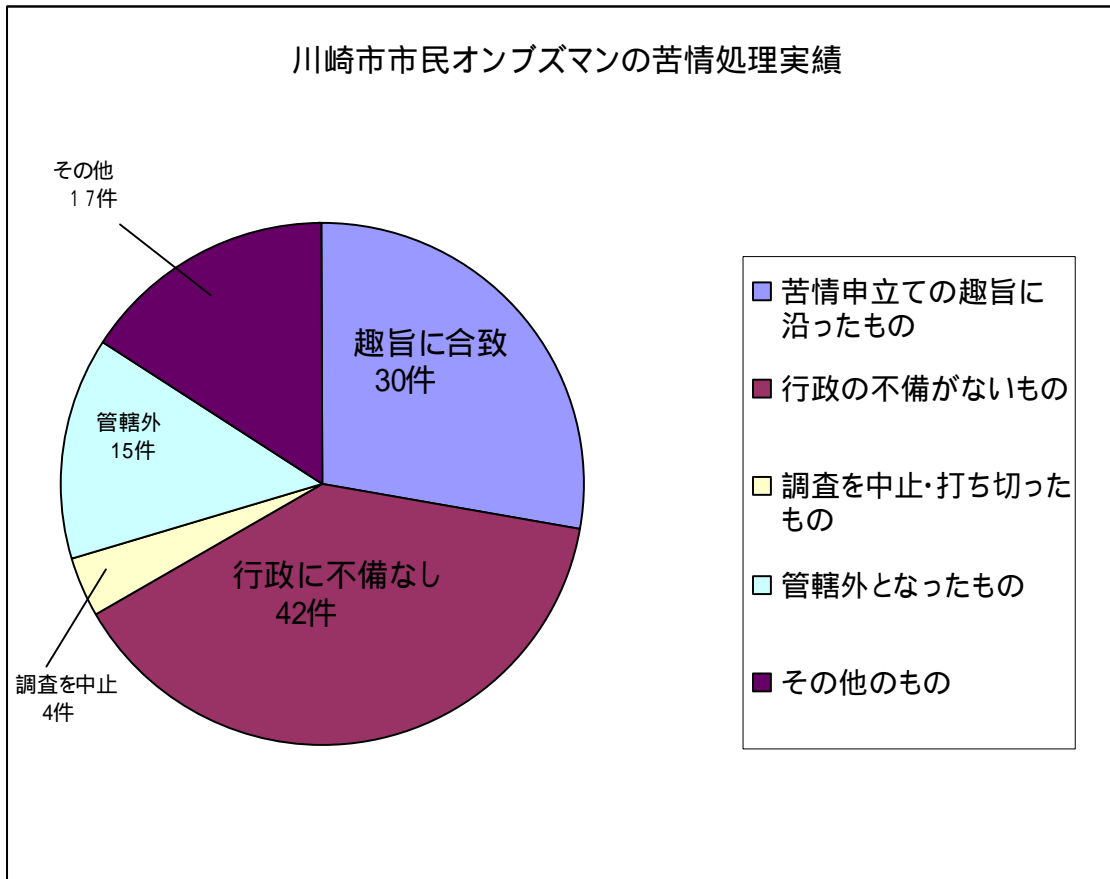
苦情を申し立てる際の市民の負担は一切無く、また苦情内容について外部に漏らすことはない。

オンブズマンは通常、市役所近くの民間のビルに設けられているオンブズマン事務局で職務を遂行しているが、オンブズマン事務局の職員は 5 名である。職員は市の職員が担当する。オンブズマンは週 3 回、各日 7 時間の勤務で月額 78 万円の報酬が支給されている。そのほか、専門調査員への報酬、管理費を含めたオンブズマン制度にかかる費用は 3,700 万円程度となっている。

苦情申立ての受け付け状況は、2006 年度（平成 18 年度）では 117 件で、ここ数年は一貫して 110 件ないしは 120 件程度で推移している。この年に処理された 108 件の苦情処理の内訳は、苦情申立人の趣旨に沿ったものが 30 件、行政の不備が無かったものが 42 件、調査を打ち切ったものが 4 件、管轄外となったものが 15 件、調査を行わなかったものが 17 件となっている。苦情申立ての 9 割以上は市内在住者である。苦情が申し立てられた行政組織は「健康福祉」と「まちづくり」で若干高い数値が見られるが、顕著な偏りは見られない。

川崎市では、2002 年（平成 14 年）に特殊オンブズマンとして、「川崎市人権オンブズパーソン」制度が発足し、2 つのオンブズマン制度のバランスを図るため、もともと 3 名だった「川崎市市民オンブズマン」の定数を 1 名減らして、現在の 2 名としている。

図 2 「川崎市市民オンブズマンの苦情処理実績」



( 「川崎市市民オンブズマン・川崎市人権オンブズパーソンホームページ」

[http://www.city.kawasaki.jp/75/75sioz/home/jimu/ichiran\\_i60.htm](http://www.city.kawasaki.jp/75/75sioz/home/jimu/ichiran_i60.htm) を参考に筆者らが作成。 )

## 2. 日本のオンブズマン制度の考察

以上、川崎市のオンブズマン制度を細かく見てきたが、他の自治体のオンブズマン制度もこれと大体同じである。しかし川崎市の特徴としては、まず苦情処理件数がほかの自治体より多いことである。自治体によっては年間で数件程度しか苦情が寄せられない場合も少なくはない。また、一般オンブズマンだけではなく、同時に特殊オンブズマン制度を導入している自治体も川崎市だけである。

日本におけるオンブズマン制度の課題だが、これはどちらかといえば自治体オンブズマンに対する問題でもあるのだが、自治体オンブズマンの管轄は、その自治体が関与している行政に限られるため、国政オンブズマン制度と比較して非常に狭いことである。自治体オンブズマンは、より住民に近い立場から職務が遂行できるという利点はあるものの、日本全体として考えたときに、国内を網羅的に覆うことができるものにはならない。なぜなら、オンブズマン制度は予算、あるいは自治体の規模の点で、導入できない自治体も実際のところあるのである。かつて、長崎県諫早市ではオンブズマン制度が導入されたが、費用に見合った成果をあげられず、廃止された。



## 第2節 市民オンブズマン

### 1. 市民オンブズマンとは

「市民オンブズマン」とは、行政監視を目的としてつくられた任意の市民団体である。基本的にはNPO・NGOのような市民グループで、法や制度によるものではない。現在、「全国市民オンブズマン連絡会議」<sup>8</sup>に加盟しているだけでも80以上の市民オンブズマンが存在する。

市民オンブズマンの機能は主に行政の監視である。情報公開制度や請求権などの手段を用いて、行政府による「官官接待」や官製談合事件などの問題を調査している。

市民オンブズマンの最も大きなメリットは、行政からの完全な独立である。オンブズマンがオンブズマンたるための重要な必須条件である中立性・独立性というものが、市民オンブズマンには確保されている。

### 2. 事例研究「かわさき市民オンブズマン」

次に、具体的な事例として、川崎市の市民オンブズマン、「かわさき市民オンブズマン」についてとりあげる。川崎市では1990年（平成2年）に日本初の公的オンブズマン制度がつけられたにも関わらず、1997年（平成9年）には市民オンブズマンが成立し、現在も活動を続けている。

1990年代後半、バブル崩壊に伴う自治体財政の圧迫が深刻化する中で、いわゆる「税金の無駄遣い」を監視するものとして、全国各地で市民オンブズマンが誕生した。川崎市でも1997年（平成9年）8月に「かわさき市民オンブズマン」がつけられた。2004年（平成16年）の時点で約150名の会員が在籍している。

当団体の幹事・篠原義仁氏によれば、川崎市行政による公的なオンブズマン制度はその機能を十分に果たしていないという。同氏は著書の中で「行政（市長）が選んだオンブズマンが、その行政を監視すること自体、きわめて難しいことで、事実、それは基本的にその機能を発揮していない。官製オンブズマンが対処できているのは、行政窓口での苦情処理的なもので、職員の対応が悪いとか、昼休みにいなかったとか、口のききかたが悪い、仕事が遅いとか、行政内部のしかるべき対応でも十分対処可能な問題を市民から申立を受けてオンブズマンが対応している、というのが殆どといってよい。」と、公的オンブズマンの業務を痛烈に批判している<sup>9</sup>。

### 3. 市民オンブズマンの欠点

ここでは、市民オンブズマンの限界について4つの側面をあげる。

まず、市民オンブズマンには公的オンブズマンのような調査権限がない。市民オンブズマンはあくまで一般市民であるため、情報公開制度によって公開されている情報しか手に入れることができない。これには行政の意図によって公開していない非開示情報も多く含まれるため、どうしても調査にあたって情報不足の壁にぶつかる。

同様に、市民オンブズマンには勧告権限がない。市民オンブズマンが調査・監査を行い、その結果を行政に反映させるためには住民訴訟や直接請求などの手段に頼るほかはない。マ

<sup>8</sup> 国、地方公共団体等にかかわる不正・不当な行為を監視し、これを是正することを目的とする市民オンブズマンの情報交換・経験交流や共同研究等を行うため、1994年に結成された全国規模の市民団体。

<sup>9</sup> 篠原義仁『闘ってこそ自由！勝利して本当の自由』 編集工房・ひろば 2004年

スコミを利用して公表するという手段もあるが、これは中立客観的な視点を欠きマスコミの意図まで反映してしまうという問題点がある。

市民オンブズマンの資金源は主に会員からの会費である。市民オンブズマンの活動には、住民訴訟を起こす際にも、情報公開請求にも多額の費用が必要になるが、当然ながら会費だけでは資金が足りない。例えば、川崎市の公的オンブズマン「川崎市市民オンブズマン」の事務局 2007 年度（平成 19 年度）予算額は、事務局職員の人件費を除いても約 3,740 万円に上っているのに対し、同市の市民オンブズマン「かわさき市民オンブズマン」の 2006 年度（平成 18 年度）支出は約 50 万円となっている<sup>10</sup>。

最後に、欠点として「市民団体」というものの危険性について論じる。公的オンブズマンは、あくまで行政の付属機関・補助機関であるため、条例や要綱、行政機関としての立場など、一定の制限の中で活動する義務を負う。しかし、市民オンブズマンにはそうした枠がないため、目的を達成するためにはあらゆる可能な手段を使う。このことは、市民オンブズマンの活躍として評価できるものの、市民オンブズマンの一方的・告発的な態度に不快感を持つ市民も多いようだ<sup>11</sup>。

元和歌山市市長・旅田卓宗氏は、自身のブログの中で、市民オンブズマンの限界について指摘している<sup>12</sup>。市民オンブズマンの、議員の税金滞納等の公表その他多くの広報活動は個人情報保護法に抵触する疑いがあること、マスコミを使った偏向性の強い一方的な主張が多いことなどである。このブログから判断することはできないが、市民オンブズマンの欠点のひとつとして言えるのは、市民団体という性格上、活動が一方的・独善的になってしまう可能性があり、どんな活動をしているのか実態が不透明なため、悪用される危険性すらも持っている、ということである。

<sup>10</sup> 「かわさき市民オンブズマン」ホームページ<http://www.kawasaki-ombuds.sakura.ne.jp/> と、川崎市市民オンブズマン事務局との独自インタビューの回答によるもの。データが統一されていないのは、情報が手に入らなかったため。

<sup>11</sup> 林屋礼二『オンブズマン制度』岩波書店 2002 年 pp.73 より

<sup>12</sup> 「旅田卓宗の寝物語」<http://plaza.rakuten.co.jp/papaiku/diary/200708170000/>

## 第3節 行政相談制度

### 1. 行政相談制度の概要

行政相談制度は、それを管轄している総務省行政評価局によれば、「国の行政全般についての苦情や意見・要望を受け付け、公正・中立な立場から関係行政機関に必要なあっせんを行い、その解決や実現の促進を図るとともに、それを通じて行政の制度及び運営の改善を図るもの」である。この制度は1955年（昭和30年）より開始されており、これは日本においてオンブズマン制度の研究が行われるより早い。

行政に対する苦情や要望は誰もが無料で行うことができる。相談窓口は、まず各都道府県においては、行政評価事務所あるいは管区行政評価局のいずれかが総務省の出先機関として設置されている。行政評価事務所は、行政相談の受け付けや処理も行うが、そのほかに行政相談委員の教育、あるいは定期的に「行政相談週間」の運営なども行っている。一方、管区行政評価局は全国に8箇所あり、例えば関東管区行政評価局はさいたま市に置かれているが、通常の行政評価局の業務に加え、行政評価事務所単独では解決することが困難な相談も同時に受ける。地方自治体における相談窓口は、総務大臣から委嘱を受けた行政相談委員が行っている。

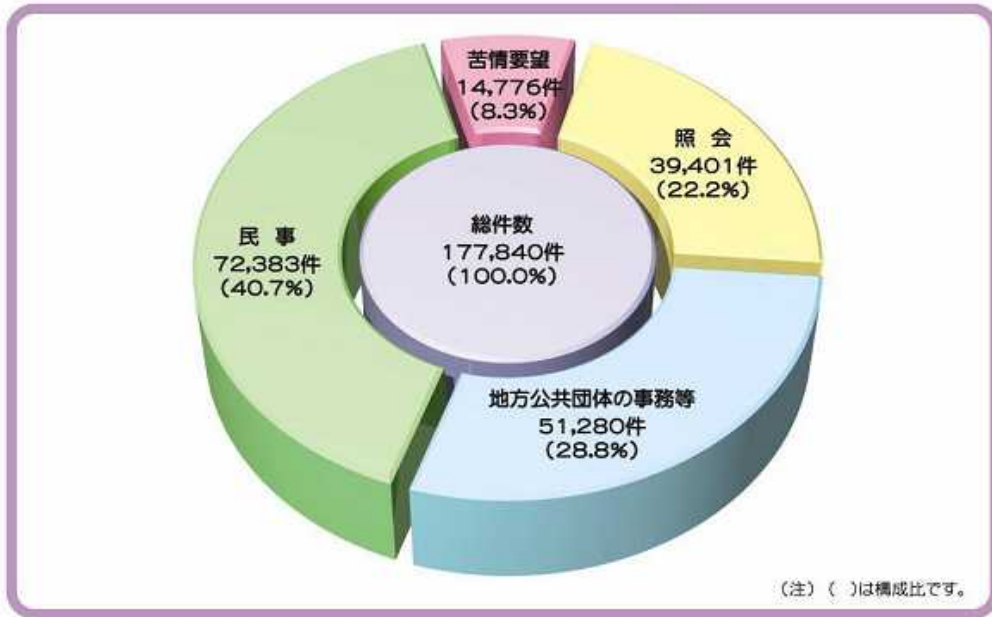
行政相談委員は町村部で最低1名、市区部では人口5万人に対し1名の割合で配置され、現在では5,000名を超えている。その選任は、地域在住の有識者の中から選ばれるが、具体的には、役所のOB、あるいはボランティア活動などに積極的に取り組み、地域住民の信頼に厚い人物から選ばれる。主な業務は、地域住民から苦情を受け付け、相談者に対して助言を行うこと、委員が単独で解決できない場合、それを行政評価事務所等に連絡することである。委員の任期は2年で、実務にかかる経費以外は一切受け取っていない。

またこのほかに、全国8箇所の都市のデパート等において毎日または不定期に相談所を開設している。受付方法は様々で、行政相談委員に相談する場合は、不定期に役場や公民館の一角で行われる行政相談のコーナーへ直接行く、あるいは委員の自宅へ電話するなどして申し立てることができる。管区行政評価局や、行政評価事務所においては、電子メールやファックス、電話、直接来訪などで申し立てが可能である。

2005年度（平成17年度）に、寄せられた相談の総件数は177,840件である。その内訳は、行政相談の根幹をなす「苦情要望」が14,776件（8.3%）、行政に苦情や要望はあるがどこへ申し立てればよいかわからないなどの「照会」が39,401件（22.2%）、「地方公共団体の事務等」が51,280件（28.8%）、行政のかかわりのない「民事」がもっとも多く72,383件（40.7%）である。なお、相談の総件数のうち、約14万件は行政相談委員に寄せられたものである。

行政相談制度の管轄は国の行政全般とされているが、独立行政法人、特殊法人、及び認可法人の業務、法定受託事務、国の委任又は補助を受けた業務もそれに含まれ、実際にその対象となる管轄は相当広い。また、その管轄においても含まれずに扱えない案案件についても、行政相談事務局等は自治体が独自に設けている行政相談と密に連絡を取り合うことで便宜を図っている。行政にかかわりのない民事の相談についても、できる範囲で相談に応じており、あらゆる苦情や意見の申し立てに対応できる点や、総務省をトップとして非常に広いネットワークが構築されている点は評価に値する。

図 3 「2006 年度（平成 18 年度）苦情受付実績」



( 総務省行政評価局ホームページ [http://www.soumu.go.jp/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/soudan_n/jituseki.html) より転載 )

## 2 . 行政相談制度とオンブズマン制度の比較

行政相談制度は、その役割がオンブズマン制度に酷似しているとされ、そのためしばしば比較される。特に総務省は、「行政相談制度は、オンブズマン的機能を有するもの」として、「日本版オンブズマン」として海外に積極的に紹介してきた。その結果、総務省行政評価局は、1994年（平成6年）に国際オンブズマン協会の正会員、1998年（平成10年）にはアジアオンブズマン協会の理事になっており、国際的に認められるようになっている。しかし、日本のオンブズマン研究者、あるいは国際オンブズマン協会会員の中にさえ、行政相談制度が「日本版オンブズマン」として扱われていることに懐疑的な意見を持つ者は少なくない。

ここでオンブズマンの定義を確認する必要がある。オンブズマンに必要な要素は、独立している、公平である、政府においてエキスパートである、普遍的にアクセスが可能である、公表し、勧告する権限を持つ、の5つである。行政相談制度はこのうち、3つに当てはまらない。総務省は、「公正・中立」な立場からと謳っているが、しかし政府機関であることに変わりはないため、その時点で独立性・中立性が確保されているとは言い難い。さらに行政相談委員は役所のOBや、行政にコネクションを持つ場合が多い点も見逃すことはできない。また、行政相談委員には、文書閲覧の権利もなければ意見を表明する権利も認められていない。行政相談制度は、誰もが相談を受け付けることが可能であるし、行政相談委員は有識者であるうえ、無償であることは大変に評価できる一方で、やはりそれはオンブズマン的機能の一部に過ぎず、オンブズマンと呼ぶにはふさわしくない。

## 第4節 その他の制度

### 1. その他オンブズマン的機能を持つ3つの制度

以上、公的なオンブズマンと類似した機能を持つものとして、市民オンブズマンと行政相談制度をあげたが、このほかにも日本には、同様の役割を果たす制度が複数存在する。ここでは自治体の監査委員制度、行政事件訴訟制度、行政不服審査制度、各自治体の行政相談業務の4つをあげる。

### 2. 監査委員制度

監査委員制度とは、地方自治体の行政執行・財務、また行政事務全般の監視を目的とした制度である。監査委員会は、地方自治法第195条1項により、地方自治体においての必要機関とされている。行政から独立した機関として設置されるが、監査委員の任命は首長が議会の同意を得て行う。

監査委員は、行政に関する専門知識を有する人材から選任される識見監査委員と、市民の代表として市議会議員から選任される議会選任監査委員の二つに分類される。定数は自治体によって1~4人とされている。監査内容は、議会の要求による事務監査、住民の直接請求による事務監査、主務大臣若しくは知事又は首長の要求監査、財務監査、職員の賠償責任監査などである。

監査委員制度は、地方自治体から独立した機関とされているが、地方自治体の組織に属しており、また、首長から選任される点などから、オンブズマン同様その中立性・独立性には限界がある。このような状況から、平成9年(1997年)の地方自治法の一部改正により、外部監査制度が創設された。外部監査制度とは、外部の専門家が自治体行政の監査を行う制度である。しかし、外部監査についても、関係機関との摩擦や自治体との緊張関係を配慮するあまり監査内容が十分でないと評価されており、監査制度の独立性不全が克服されたとは言いがたい。また、監査報告書についても、「おおよそ適当」のような曖昧なものを結論とすることが多く、書類形式的な審査にとどまる傾向がある。結果として、監査委員制度は行政監視手段として機能していない。

### 3. 行政事件訴訟制度

行政事件訴訟とは、行政事件、すなわち行政上の法律関係に関する訴訟事件に関する訴訟手続きである。民事事件に対する民事訴訟、刑事事件に関する刑事訴訟と並ぶものである。

この行政事件訴訟制度は長期にわたって機能不全を指摘され続けてきた。まず、提起される訴えの数が比較法的に見て極端に少ない点である。現在、日本における行政トラブルは年間およそ20万件以上と言われているが、実際のところ、行政事件訴訟の提起件数は年間2千件弱程度である。原告(通常国民側)が勝訴する確立も10%程度と低い。その上、法運用の上で訴訟要件のハードルが高く、本案審理に入る以前の段階で却下される事例が多い。このような行政事件訴訟法の機能不全は、訴訟実務における厳格な法運用や国民が負う時間的・金銭的コストの重さなど、制度のあり方そのものに問題があった。これらの理由から行政事件訴訟法は2004年(平成16年)には抜本的に改正されたが、これによって制度上の問題点が克服されたかどうかは、2007年現在では明らかでない。今のところ大きな改善は見られないようだ。

少なくとも、行政事件訴訟という制度そのものが孕む問題は解決できていない。例えば、司法権と行政権の関係に見られる構造的な問題である。裁判所法第3条第1項では、裁判所の権限を「法律上の争訟」と規定している。これは法律の解釈・運用上の問題でなければ

訴えることができないことを意味する。また、裁判所はあくまで行政の法令適合性を審査するのみであり、裁量による不当性を争うことができない。行政庁の裁量の範囲内だと主張されれば、それまでである。また政府の行政訴訟検討会によれば、行政事件訴訟制度には、「公権力の行使」に関する不服訴訟であるという理由から民事訴訟で争うことができない、という欠点がある<sup>13</sup>。行政処分に関する訴訟だからと言って、行政事件訴訟による救済が最も実効性があるとは限らない。

行政事件訴訟制度は、改正された現在においても、包括的で有効な国民の権益救済手段とはなっていない。

#### 4. 行政不服審査制度

前述の行政事件訴訟制度による行政苦情救済は、多くの条件があり慎重な手続きをふむため時間がかかる。そこで、これとは別に、簡易迅速な手続きによって国民の権益を救済するための、新たな救済方法が必要とされる。そのために設けられているのが行政不服審査制度である。行政不服審査法は、1962年（昭和37年）に、行政不服申立てについての一般法として制定された。行政不服申立てとは、「行政庁の公権力の行使」（行政処分）に対し、個人が「行政機関」に対して不服を申立てることを指す。

この制度の趣旨は、第一に簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済、第二に行政の適正な運営を確保することである<sup>14</sup>。なお、申し立ての手続きは、書面の提出によって始まるのが原則である。

行政不服審査法の手続では、行政機関が審査を行う。これにより、行政不服申立てでは、裁判手続よりも簡易迅速な手続が可能であり、また、処分の適法性だけでなく妥当性をも争うことができる。しかし、行政機関自らが審査をするため、第三者である裁判所が関与する場合に比べて公平性の点では劣るといわざるを得ない。さらに、市民が行政処分を対象として、不服審査を訴えたとしても、訴えの利益、処分性が無いことなどを理由に、いわゆる「門前払い」をされるケースが多い<sup>15</sup>。そして現在多くの自治体は法律や条令ではなく、「要綱等に基づき、独自の、種々の福祉等のサービス・事業を行っているが、これについてはこの法律上不服申立てを設けることができない<sup>16</sup>」。

以上の点で、行政不服審査制度は「簡易ではあるが、中立性・公正性及び権利利益の救済の確実性において問題があり、現実には市民の行政苦情の解決手段としてはあまり機能していない<sup>17</sup>」。さらに、本来この制度の意義は、行政事件訴訟のような厳格な手続きと時間を要さないことにあるはずだが、日本弁護士連合会の「行政不服審査制度の抜本的改正を求める意見書」（2006年）などによれば、今日において行政不服審査は、審理が長期化し、また救済率も低いと評価されている。このような現状では制度の存在意義自体が危ぶまれるのではないか。

以上ふたつの行政苦情救済制度は、どちらも救済措置としてある程度評価できるものの、包括的にあらゆる苦情を扱うオンブズマンの行政トラブル処理機能と比べると、適用範囲が制限されている点で致命的に劣る。

<sup>13</sup> 「行政訴訟の対象についての検討課題」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisosyyou/dai14/14siryou1-6.pdf>

<sup>14</sup> 行政不服審査法第1条第1項

<sup>15</sup> 多賀谷一照「オンブズマン制度 その理念と運用」

篠原一・林屋礼二編著『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 pp.41所収

<sup>16</sup> 秋元正弘「分権型社会に要請される自治体オンブズマン制度」『LDI REPORT』

ライフデザイン研究所 97号、1998年 pp.39

<sup>17</sup> 秋元（同上） pp.40

## 5 . 自治体の行政相談業務

以上のような制度によらずとも、全ての地方自治体はその行政サービスの一環として行政相談業務を行っている。その形態や業務内容は自治体によって異なるが、いずれも、市役所ホームページによる苦情受付や、知事への手紙を募集するなど、市民の参加を促すよう配慮した形で広く苦情を受け付けている。そもそも、全ての行政機関は通常、その機能のひとつとして行政苦情処理を行っている。そしてオンブズマンは、それだけでは対応しきれない行政苦情を担当し、行政苦情処理機能を補完することを目的の一つとしている。

しかし、自治体の行政相談制度については、「行政サービスの一環として行われているものであり、まずもってその法的根拠や処理手続きが明確でないため、それが住民の権利利益の救済手段として、十分機能しているのか明らかでない」<sup>18</sup>という専門家からの厳しい意見もあり、やはり自治体行政機関の制度のみで、公平かつ簡易迅速で効果的な苦情処理を果たすには限界がある。行政から独立して活動する補完的な行政苦情処理制度の必要性は明らかである。

---

<sup>18</sup> 佐藤英世「わが国のオンブズマン制度の諸問題（二）」『産大法学』京都産業大学法学会 1997年 pp.130



## 第5節 オンブズマンと類似制度のまとめ

以上の分析から日本の行政監視体制の問題点を考察する。

ここまでの分析の中で示唆したとおり、日本に存在する行政トラブル救済のための多くの制度は、それぞれが有効に機能しているとは言い難い状況にある。制度運営がこのような状況では、国民の行政苦情や行政トラブルが適切に処理されないばかりか、行政監視の機能不全にもつながる。なお、衆議院憲法調査会事務局では、この点を国政レベルでのオンブズマン導入の根拠としてあげている。<sup>19</sup>

表1は、分析した7つの制度を、オンブズマン的な機能として6つの項目ごとに独自に評価したものである。

表1 「オンブズマンとその類似制度の機能別評価」

	行政苦情 処理	行政監視機能	行政改善機能	中立性・独立 性	簡易性・迅速 性	民意の反映
公的オンブズマン						
市民オンブズマン	×				×	
行政相談員制度(総務省)		×		×		
監査制度	×			×	×	×
行政事件訴訟制度		×			×	
行政不服審査制度		×	×	×		
各自治体の行政相談業務		×		×		

・・・機能を有している

(以上の分析をもとに筆者らが作成。)

・・・機能を有しているが、制限的・部分的であり不十分

x・・・機能を有していない

この表からは、それぞれの制度がいずれかの欠点を含んでおり、ひとつの制度だけでは確実に公正な業務運営が担保できないことがわかる。また、公的オンブズマン、行政相談制度、自治体の相談業務などは「行政に関する相談」という点で業務内容が重複しており、また、市民の側からすると業務区分や担当分野が明確に示されていない。確立した業務区分と苦情を分担するネットワークがなければ、全体として非効率になりかねない。

さらに、以下に諸制度それぞれの問題点を簡潔にまとめる。

公的なオンブズマンは、地方レベルでしか制度化されておらず、あくまで一部の地域でしか活動していない。また、地方自治法の制約を受けて中立性・独立性が確保されない上、認知度や関心が低く、苦情処理件数が極端に少ない。より高い実効性を持つ国政レベルのオンブズマンの制度化が求められる。

市民オンブズマンは外部からの第三者的な行政監視に期待が持てる一方で、資金面や活動制限など市民団体ゆえの限界に直面している。

行政相談制度については、幅広く簡易迅速な苦情処理は高く評価できる一方で、独立性・中立性、文書の閲覧・勧告等の権限が欠如しているため、オンブズマンの代替制度にはなりえない。

<sup>19</sup> 『「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』衆議院憲法調査会事務局 2004年



監査制度は、自治体から独立しているものとされているが結局は自治体の機関に属しているため、その中立性・独立性に問題がある。外部監査にしてもその点は等しい。

行政事件訴訟制度は、時間と費用を要するため簡易迅速ではなく、また、勝訴率の低さや適用の制限など制度上に課題が残る。

行政不服審査制度による不服申し立ては、行政機関自身によって審査されるため公平でなく、行政苦情救済システムとして有効ではない。

自治体の行政相談業務は、法的根拠などに乏しく対応が十分とはいえない。何らかの補完的な制度がなければ有効に機能しない。

以上それぞれの制度の問題点は、大別すると 独立性・中立性の不全、拘束力がないなどの活動制限、適用できないケースがある等の範囲制限、処理手続きが煩雑で簡易迅速でない、の4つに分類できる。制度各々の改正等はすでに進められており、また改善の努力もなされているものの、制度自体が前提として含有する限界は改正によっても克服する術がない。例えば、監査委員制度は自治体の附属機関であるという前提から、中立性・独立性は完全なものとはなりえない、行政事件訴訟制度は裁判である以上は法運用上の問題以外には適用できない、などである。このほか、各々の制度改正によって新たな問題点が浮上するケースもある。問題点があるからといって制度自体を改革するのみでは、行政全体の機能向上につながるとは限らず、結果として問題を解決できない。これら諸制度の機能不全を補い、行政全体として包括的・実効的な行政監視・行政苦情救済を実現できるような、新たな補完的行政統制システムが必要不可欠である。

## 第4章 政策提言

本章では、本稿の結論として政策提言について述べる。まず第 1 節で、以上第 3 章までの分析を再考し、政策提言の目的を明確にする。第 2 節で具体的な提言内容について説明し、第 3 節で総括する。

### 第1節 政策提言にあたって

以上の分析をふまえた上で、政策提言に移る。最初に、本稿の問題意識について再考する。当初の問題意識は、日本の行政監視の仕組みは、行政の不祥事が目立つ今日において、有効に機能していないのではないか、という点であった。議会は明らかに、本来の行政統制の役割を果たしていない。国政調査権の機能は非常に制限的である上、そもそも議員が行政府を監視すること自体が公平性に欠ける。また、年々肥大化する行政機能を議会がコントロールしきれなくなっているのが現状である。このような現状にも関わらず、議会の補助的制度として世界的に高く評価されている「オンブズマン」が日本には存在しない。

なぜ制度化されていないのか。では、日本において国政オンブズマンは必要ないのか。そういった疑問から、第 2 章ではまず、オンブズマン制度そのものについて考察した。第 3 章では、代表的な制度であるオンブズマン不在の日本の行政監視体制は、果たして有効に機能しているのか、という観点から日本の体制について分析した。オンブズマンは本来、肥大化・複雑化していく行政に対し、議会によるコントロールが及ばなくなったため、議会を補助・強化するためのシステムとして誕生した。日本は、実際には世界有数規模の「大きな政府」を持ちながら、これをコントロールするためのオンブズマン制度を採用していない。オンブズマンが、世界的に広く制度化され高評価を得ているにも関わらず、である。

「日本版オンブズマン」とよばれる、総務省の行政相談制度は、実際には機能としてオンブズマンにおける行政監視・行政改善の側面が不十分で、オンブズマン制度の代替制度にはなりえない。また、このほかにも日本にはオンブズマン的機能を持つ諸制度が存在するが、第 3 章で考察したとおり、これらは各々が実効的な成果をあげていない上、全体的に複雑で非効率的だと考えられる。

政策提言の方向性は以下の 3 点である。

- 日本における早急な国政オンブズマンの制度化
- 日本の行政監視体制の煩雑性解消
- 包括的・機能的な行政監視体制の構築

行政監視体制の機能不全を解消し、より実効的で効率的かつ公平な行政監視・行政苦情救済を担保するためには、新たな補完的制度として、国レベルのオンブズマンを設立することが最も有効な手段であると考えられる。

次節では、国政オンブズマン制度化について具体的な構想を示し、政策提言とする。

## 第2節 「日本オンブズマン機構」の提言

### 1. 国政オンブズマンの設立趣旨

現在の日本における、国政オンブズマンの必要性を認識した上で、新たな補完的行政システムとしての、オンブズマン制度設立案を提言する。

当制度の設立趣旨は、以下の4点に集約される。

第一に、これまでの分析で明らかになった、日本の行政監視システムの問題点と、それを形成するオンブズマン類似諸制度それぞれの限界を補完し、制度群全体として完全な行政監視、確実に効率的な行政トラブル救済を実現することにより、行政の健全・公正な運営に寄与することである。既存諸制度は、それぞれが有効に機能していない上、制度上の限界を抱えている。このような欠陥を、新たな国政オンブズマンが補うことができるとすれば、各々の制度の役割が明確になり、それぞれの業務活性化によって、包括的で有効な監視体制が実現される。

第二に、管轄や業務区分を問わず、あらゆる苦情に対応できる行政相談体制の実現により、日本における行政監視・行政苦情処理システムの非効率性・複雑性が緩和されることである。既存での体制では、例えば行政トラブルが生じた際、解決手段が多く存在するため、知識のない一般市民にはどの制度が適切なのか判断できない、あるいは、相談を受け付ける制度も、行政相談員、自治体、オンブズマンなど複数あり、どこに相談していいかわからない、という事態が多分に考えられる。例えば、2005年（平成17年）度に、行政相談制度に寄せられた苦情のうち22%が照会、つまり「どこに聞けばいいのか教えて欲しい」といった内容であった。

また、これらの制度における相談内容の重複は、行政全体的な非効率を生んでいた。この提言によるオンブズマンにおいては、管轄を問わず広いネットワークを用いて集めたすべての苦情の中から、オンブズマンが調査するもの、既存の行政相談制度がこれまでのとおり調査するものなどに分類し、苦情を振り分けるシステムを設け便宜を図る。管轄は国の行政が対象となるが、受け付ける苦情はそれに限らない。管轄の対象外となる苦情については、いったん受け付けた上で、適当と思われる制度や部署に引き継ぐ。日本全体の苦情や意見を一時プールし、振り分ける制度を新たに設けることによって、日本全体としての行政苦情処理システムの効率性や、複雑性を解消するのが狙いである。

第三に、これまでオンブズマン制度のなかった地域においても、オンブズマンを通じた苦情の申立てを可能にすることである。既存の公的オンブズマンは、あくまで自治体レベルのものであり、該当する少数の自治体でしか機能していなかった。提言による国政オンブズマンが実現されれば、日本全国どの地域においても、オンブズマンに行政苦情を訴えることが可能になる。

第四に、公務員の意識改革に寄与することである。前述したとおり、現在、オンブズマンが制度化されていない地域においては、強力な権限を持って業務内容を調査し、拘束力を持った勧告により行政改善を図るシステムが存在しなかった。業務が十分に監視されていないということは、職員の不正や怠慢が見逃されている可能性が大いにある。そこに、オンブズマンという新たな監視制度が成立することで、公務員の業務環境に「監視されている」という緊張感を与え、健全な業務執行・行政運営に寄与することが期待される。

### 2. 行政相談制度の独立による国政オンブズマンの制度設計

オンブズマン設置の具体的な手段であるが、通常考えられるのは、行政組織の下部機関として設立する（行政型オンブズマン）、あるいは、議会の補助機関として設置する（議会型オンブズマン）の二つである。しかし、敢えてこの提言では、そのいずれにも属さない新

しい形態をとる。どちらの形に関しても、オンブズマンの必須条件たる中立性に問題が生じる可能性があるからである。行政型オンブズマンは、あくまで行政の下部機関であるため監視対象との癒着の恐れがあり、独立性が不十分である。一方、議会型オンブズマンは議会の補助機関であるため、議員や政党の影響を受けやすく、政治的な利害関係が業務に影響を及ぼし兼ねない。二つの既存手段以外の、新たな設置方法を想定すべきである。

オンブズマンをつくる時、まず基礎になるのは行政苦情処理のシステムである。元国際オンブズマン協会会長、マーティン・オースティン氏は、「オンブズマンの主な任務は、一般市民からの苦情を扱うことであり、オンブズマン制度の基本的な特徴は苦情がきっかけとなることである」と述べている<sup>20</sup>。オンブズマンの業務は、まず苦情を受け付けるシステムが機能して初めて成立する、ということになる。

そこで、国のオンブズマン実現の手段として、行政相談制度を総務省行政評価局から切り離し、独立行政法人とすることを提言する。行政相談制度の苦情や要望を受け付けるシステム、日本国内に隅々まで行き渡ったネットワークは賞賛に値する。国レベルのオンブズマン制度をつくる際、さらに新しいシステムをつくるのでは効率が悪い。また、新たな機関をつくるための多大な予算や、簡便性の観点から見ても、行政相談制度をベースにすることが最も効率的な制度設計だと考えられる。ただし、ここで注意すべき点は、行政相談制度をそのままオンブズマン制度に転換していくのではなく、行政相談制度はできる限りそのまま残し、補完的な役割としてのオンブズマン制度を作っていくことである。その際できる限り高い水準の独立性・中立性を確保するため、独立行政法人として設置する。つまり、総務省行政評価局はその業務として 行政相談、行政評価、政策評価、独立行政法人評価、の4つを実施しているが、このうち行政相談業務だけを総務省から独立させ、非特定型の独立行政法人とするのである。なお、非特定型にするのは、オンブズマンや職員を非公務員とすることにより、さらに独立性を高めるためである。また、ここで総務省行政評価局全体を制度設計に利用せず、あくまで部分的に行政相談制度のみを独立させるのには、二つの理由がある。第一に、総務省による行政評価はあくまで内部監査にあたり、オンブズマンによる外部監査とは本来的に異なるため代替不可能であることがあげられる。第二に、行政評価局の業務のひとつに、独立行政法人評価が含まれている以上は、当機関を独立行政法人化した場合、評価を行う機関自体が評価の対象になってしまう、という不適切な事態が生じるためである。

提言によるオンブズマン機関は、行政相談制度が長い歴史の中で築いてきた巨大なネットワークを用いて日本全国のあらゆる苦情を一括して取りまとめ、必要に応じて自治体など当該機関に振り分ける。また、寄せられた苦情の中から、重要かつ既存制度では困難と思われる苦情を選定し、それをオンブズマンが調査、改善する。

### 3. 「日本オンブズマン機構」の構造

機関の名称は独立行政法人「日本オンブズマン機構 (Japan Ombudsman Association)」とし、根拠を法律とする。これにより「オンブズマン基本法」を制定し、詳細について定める。

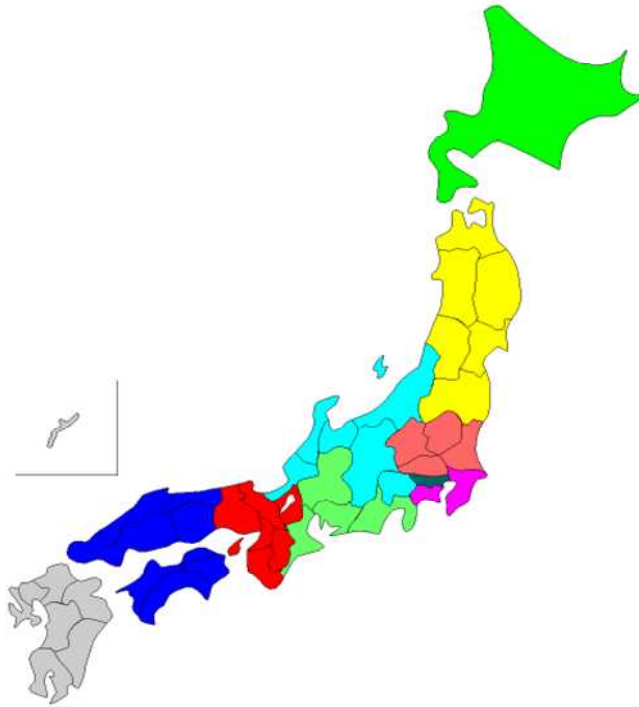
管轄については、全国を10の行政管区に区分し、1管区1人ずつ、合計10名のオンブズマンを配置する。管区については、第一に、苦情を受け付けることから人口が均等になるように配慮し、また面積や文化圏を考慮した上で区分し、図2に示す。

オンブズマンの下で働くスタッフや組織構造に関して、まず行政相談業務については、既存の行政相談委員を継続して活用する。これは、行政相談制度のメリットをできる限り活かした上でオンブズマン制度にシフトさせるためである。総務省行政評価局において行政相談

<sup>20</sup> 「第7回国際オンブズマン会議参加報告」『行政苦情救済論』全国行政相談委員連合協議会 2005年 より

制度の業務に従事していた職員は、一時解雇して非公務員化し、独立行政法人職員として再雇用する。このほか、行政監視業務にあたる職員 10 名程度を新たに雇用し、オンブズマンの下にはそれぞれ 20 名程度の専門調査員を置く。専門調査員は、大学院卒業生など専門知識を有する人材から募集する。人数は、海外の事例を参考にしたものである。オンブズマンとこれらの職員が勤務する場所として、管区ごとに全国 10 箇所のオンブズマン事務所を設置する。詳細な業務内容については後述する。

図 4 「国政オンブズマンの業務に関する 8 行政管区」



( <http://www.freemap.jp/index.html> が配布しているファイルを筆者らが編集したもの。 )

#### 4 . オンブズマンの選任と身分

オンブズマンの選任基準は、「人格が高潔で誠実、かつ行政に関する専門知識と高い学識を有し、国民の信頼を保障できる者」と定める。具体的には、弁護士や大学教授などが想定される。候補者への要請にあたり、このような適任者には相応の報酬を保障すべきなので、報酬は行政機関のトップである事務次官の平均と同等、年収約 2400 万円とする。

なお、任命方法については、天皇が国会の承認を得て行うものとする。原則として、通常国会にて議員の過半数の承認を経て、4 月 1 日付けで天皇が任命するものと定める。また、「オンブズマン弾劾裁判」制度を採用し、オンブズマンが不当と判断された場合には司法によって適正が審査される。罷免の判決により、オンブズマンは免職される。

任期については、行政にオンブズマンの存在が影響を与えるまでにいくらか時間がかかることを考慮すると、既存の自治体オンブズマンにみられる 2 ~ 3 年程度ではあまりに短いと考えられる。また、海外のオンブズマンの事例を参考にすると、その任期は 1 年 ~ 数十年に及ぶものまで様々だが、平均すると日本の自治体オンブズマンと比べ、かなり長い傾向にある。そのため、提言するオンブズマンの任期は既存制度より長い年数が想定されるが、あまりに長い期間 1 人のオンブズマンに業務を任せるとすると、癒着や汚職の危険性が高くなると考えられる。以上の点を配慮した上で、オンブズマンの任期は 6 年とする。また、再

任可能とした場合、上記と同様、一人のオンブズマンを長期間採用することには問題があるので、再任は不可能と定める。

オンブズマンには、苦情等の調査、あるいは発議による業務監査の際、関係機関に対して説明を求め、その保有する全ての資料を閲覧、あるいは提出を求める特権を付与する。また、必要であれば関係者や関係機関に対し協力を求め、事情聴取や現地調査を行う権限を与える。ただし、オンブズマンは調査で得た個人情報や極秘事項について、厳格な守秘義務を負う。この規定は退職後についても有効とする。

また、調査結果を行政に反映させるため、オンブズマンが必要と判断した時には、関連機関に対して勧告を行うことができる。この勧告内容は、記者会見などマスコミを通じて公表するものとする。「オンブズマン基本法」により、「勧告を受けた行政機関は、その内容を尊重しなければならない。また、勧告に対する改善措置などについて報告する義務を負う」と規定する。この勧告は既存制度と同様に、厳格な拘束力・強制力を持つものではない。しかし、勧告する行政機関に対し改善措置の報告義務を負わせることで、オンブズマンには該当業務の改善状況を把握することが可能になり、場合によっては再調査・再勧告することも考えられる。これにより、行政改善機能の確実性が増す。

## 5. オンブズマンの業務

前述のとおり、オンブズマンの業務は苦情受付から始まる。行政機能の大部分が国民への行政サービスに根ざすものである以上は、行政苦情とは、政策レベル・実施レベルを問わない外部的な「行政サービスの評価」の一形態であり、それに対する苦情救済は、行政の透明性確保のための非常に有効な手段となりえる。

オンブズマン制度では、行政相談制度から引き継いだシステムによって、あらゆる苦情を包括的に受け付ける。業務管轄は、行政相談制度と同様に国の行政一般、すなわち、独立行政法人、特殊法人、及び認可法人の業務、法廷受託事務、国の委任または補助を受けた業務を対象とする。これは、「日本オンブズマン機構」が行政相談制度をベースとして、これまでに築いてきた網羅的なネットワークを受けついで業務を目的とするためである。苦情の受付方法については行政相談制度のものを受け継ぎ、相談窓口、書面受付、電話・メール等、幅広く行うものとする。また、行政相談等のイベントを開催し PR することによりオンブズマンの認知度を高め、制度の有効性を市民にアピールすることで、業務の活発化を図る。申立ては、年齢や国籍などで区別せず、誰でも行うことができる。また、苦情受付の手数料などは一切設けない。

管轄外の苦情、あるいは、他の制度のほうが適切に処理できるような苦情を受け付けた場合には、迅速に当該機関に苦情を連絡・委託する。例えば、受け付けた苦情が自治体のサービスに関するものであれば自治体に苦情処理を委託し、法運用上の問題であれば行政事件訴訟による救済手段を申し立て人に紹介する。受け付けた苦情は、基本的には行政相談委員が担当して調査・改善を図るが、このうち行政相談委員の権限では調査が難しいものや、管轄外の苦情であっても既存制度では対処不能な困難なトラブルに関しては管区のオンブズマンが担当し、その調査権限・勧告権限によって解決を促す。

オンブズマンはこのほか発議による行政監査を行い、不適と判断した機関に対しては苦情処理と同様、改善措置を勧告する。また、この調査内容は毎年報告書によって公表する。

さらに、オンブズマンは月 1 回、管区の中からランダムに選出された行政機関に、抜き打ちに検査に入る。政策の実施状況、業務態度の審査だけでなく、資料の透明性・妥当性や職業環境の是非などについても評価し、場合によっては厳重な処分を求める。

もちろん、管区内すべての機関を審査することは、オンブズマンの任期中には不可能だが、「オンブズマンが監視しているかもしれない」という可能性が、職員に緊張感を持たせ、健全な業務運営に寄与する。ミシェル・フーコーは、著書『監獄の誕生～監視と処罰～』の中

で、近代管理システムの起源をパノプティコンに見出した。パノプティコンとは、イギリスの思想家ジェレミー・ベンサムが考えた刑務所施設のことである。フーコーは、拘留されている者が、見られていることを永続的に自覚する状態をつくりだす点にパノプティコンの特徴を見いだしている。つまり、監視システムにおいては、「実際に監視されているかどうか」よりもむしろ「監視されている可能性」のほうが重要なのである。曖昧な監視は権力を透明化し、自己規律を一層強化する。

## 第3節 総括と展望

### 1. 提言に伴う類似制度との関連

以上「日本オンブズマン機構」設立の提言について述べた。ここでは、当機関が設立された後の全体的な行政監視体制・行政トラブル処理体制を想定し説明を加える。

国政オンブズマンを設立し10管区にオンブズマンを置いた場合、自治体による既存の公的オンブズマン制度と業務が重複し、より複雑化してしまうケースが考えられる。しかし、既存制度の業務範囲はあくまで該当する自治体の業務に限られ、提言する国政オンブズマンは、自治体との業務区分のためのネットワークを有していると想定されるため、機能不全に陥るほどの問題点とはいえない。むしろ、該当する市町村においては、自治体オンブズマンと国政オンブズマンが補完しあい、各々の業務を展開していくことが期待される。

次に、オンブズマンの類似諸制度について述べる。本稿26ページで触れたように、既存制度の課題は大きく4つに分類できる。すなわち、独立性・中立性の不全、活動能力の制限、適用範囲の制限、簡易性・迅速性の欠如、である。「日本オンブズマン機構」の提言は、これら既存制度では適切に対処できない困難な苦情に対応することを趣旨のひとつとしている。そして、政策提言によるオンブズマンはこれら4つの課題すべてを克服するものである。オンブズマンがこうした機能を発揮すれば、既存制度との間に適切な機能分担・業務区分が実現し、それぞれの制度についても、その長所が生かされ活性化していくと期待される。

また、市民オンブズマンの位置づけについては、これまで通り独立した行政の監視である。市民オンブズマンに調査権限や勧告権限がないからといって、特権を与えればよいという単純な理解では、公的オンブズマンと同様、中立性に問題が生じてしまう。市民オンブズマンの最も優れた性質である中立性・独立性維持のため、今後も行政とは無関係に活動を続けるべきである。「日本オンブズマン機構」は、独立行政法人であるとはいえ、あくまで行政機関であることに違いはなく、癒着などの危険性がまったく無いとはいえない。例えば実際に、オンブズマンである監査委員会そのものが「カラ出張」や過剰な「官官接待」、公費による「観光旅行」を行い、それを市民オンブズマンに指摘されるという事態が起きている。民主党本部職員の平島廣志氏は「脆弱な制度は『オンブズマンが機能しているか監視するためのオンブズマン』を必要とすることになるだろう。<sup>21</sup>」と述べている。市民オンブズマンは、独立した監査業務を行うほか、このような「オンブズマンを監視するオンブズマン」としての役割を担うことができる、という側面を持つ。その活動に多くの障害はあるものの、その特性を生かした「市民」としてのさらなる活躍が期待される。

最後に、特殊オンブズマンについて説明を加える。この提言は一般オンブズマンについてのみ扱っているが、国レベルでの一般オンブズマンが制度化され、活躍する状況が実現すれば、さらに一定分野において特殊オンブズマンが制度化されることも考えられる。特定の分野に絞って実地調査に重点を置き、行政サービスの透明性・公平性を担保する特殊オンブズマンは、その分野においては一般オンブズマンよりも効率的で有効な制度になると考えられる。この提言には、将来的に国レベルの特殊オンブズマン制度化を実現するための基礎をつくる、という意義もある。

<sup>21</sup> 「松下政経塾 1996年 月刊誌『塾報』バックナンバー」「オンブズマン制度と理念」  
<http://www.mskj.or.jp/jukuho/9608jkhira.html>



## 2 . まとめ

本章では、行政全体として包括的・実効的行政監視体制を構築していくための、補完的行政統制システムとしての国政オンブズマン設立を提言した。

「日本オンブズマン機構」提言の特質は、以下の2点に集約される。第一に、既存の類似諸制度の中で最も評価の高い、行政相談制度をベースとした制度設計を想定した点である。第二に、この具体的手段として、総務省行政評価局から切り離した行政相談制度を、単純に新たな行政付属機関として独立させるのではなく、独立行政法人化した上でオンブズマン機関とする、という手法での制度設立を提言した点である。

「日本オンブズマン機構」の国政オンブズマンは、全般的・包括的に苦情に対応し、的確な行政監視を行うことができるだけでなく、既存諸制度を補完し行政全体的に効率的・実効的な体制をつくることに貢献する。

# おわりに

---

本稿は、これまで長きにわたってその導入が検討されてきたものの、現在においても制度化に至らない国政レベルのオンブズマンの必要性を改めて認識した上で、「日本版オンブズマン」として評価される行政相談制度を総務省から分離し独立行政法人とする、という新たなアプローチから、その実現を提言したものである。

無論、この提言には多くの困難が伴うであろう。予算の確保、慣例的でない特別な人事の実行、業務の引継ぎ、新制度のスタートに伴う問題など、その実現は決して簡単ではないと思われる。

しかしこの提言は、既存制度の補完性やオンブズマンとしての実効性、独立性・中立性を有する包括的国政オンブズマンを実現するための、ひとつの有効な手段になりえると断言する。日本における行政監視体制・行政苦情救済システムの機能的向上により、より誠実で健全な行政運営が実現されることを期待する。

本稿執筆にあたり、多くの方々にご指導・ご協力頂いた。

本学中村祐司教授には、研究室から独立しての執筆であったにも関わらず、常に温かな眼差しを受け、多くの助言を賜った。

こちらからの資料請求・質問に快く応答し、公的オンブズマンについてご教授下さった「川崎市市民オンブズマン」の方々には、現状に即した多くの有用な情報を頂いた。「かわさき市民オンブズマン」の篠原氏には、市民オンブズマンに関する貴重な資料とアドバイスを頂戴した。また、貴重な時間を割いてこちらのインタビューに応じてくださった栃木行政評価事務所の方々には、本稿の中核をなす行政相談制度について詳細にご指導頂いた。

本稿執筆に多大なるご協力を頂いた多くの方々に、心より感謝申し上げます。

2007年11月5日

## 参考文献・データ出典

### 《参考文献》

- ・ 林屋礼二 (2002) 『オンブズマン制度』 岩波書店
- ・ 外山公美 (2005) 『カナダの州オンブズマン制度』 勁草書房
- ・ 今川晃 (2005) 『行政苦情救済論』 全国行政相談委員連合協議会
- ・ 園部逸夫 枝根茂 (1997) 『オンブズマン法』 弘文堂
- ・ 篠原一 林屋礼二 (1999) 『公的オンブズマン』 信山社
- ・ 宇都宮深志 (2001) 『公正と公開の行政学』 三嶺書房
- ・ 篠原一・林屋礼二 (1999) 『公的オンブズマン 自治体行政への導入と活動』 信山社
- ・ 秋元正弘 (1998) 「分権型社会に要請される自治体オンブズマン制度」 『LDI REPORT』 ライフデザイン研究所 97号 .
- ・ 橋本 博之 (2004) 『解説 改正行政事件訴訟法』 弘文堂
- ・ 篠原義仁 (2004) 『闘ってこそ自由！ 勝利して本当の自由』 編集工房・ひろば
- ・ 『第12回全国市民オンブズマン別府大会 地域活動報告集 資料 第2分冊』
- ・ 金岡 昭 (2006) 「行政不服申し立てのしくみ<第2次改訂版>」 学陽書房
- ・ 芦部善郎 (1992) 『憲法』 岩波書店
- ・ 原 典雄 (2002) 『監査委員監査の基礎知識』 ぎょうせい
- ・ 佐藤英世 (1997) 「わが国のオンブズマン制度の諸問題(二)」 『産大法学』 京都産業大学法学会
- ・ 渡邊榮文 『初期オンブズマン論』 ふくろう出版 2006年
- ・ 森長秀 「公的オンブズマン制度に関する一考察：一般型オンブズマンと福祉オンブズマンとの比較を踏まえて」 『法政論叢』 Vol.38, No.2 日本法政学会 2002年
- ・ 衆議院憲法調査会事務局 (2004) 『「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』
- ・ 外山公美 福島康仁 栗原千絵子 (1999) 『データで見る行政管理』 何窓社
- ・ 川崎市市民オンブズマン制度研究委員会 (1990) 「市民と市政との信頼関係の確立のために川崎市市民オンブズマン制度に関する提言」
- ・ 川崎市市民オンブズマン (2007) 「川崎市市民オンブズマン平成18年度報告書」
- ・ 毎日新聞 2007年10月26日付 朝刊
- ・ 読売新聞 2007年10月7日付 朝刊
- ・ 全国市民オンブズマン連絡会議ホームページ <http://www.ombudsman.jp/>
- ・ 「旅田卓宗の寝物語」 <http://plaza.rakuten.co.jp/papaiku/diary/200708170000/>
- ・ 「行政訴訟の対象についての検討課題」  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisoyou/dai14/14siryou1-6.pdf>
- ・ 『「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』 衆議院憲法調査会事務局 2004年
- ・ 「松下政経塾 1996年 月刊誌『塾報』バックナンバー」 「オンブズマン制度と理念」  
<http://www.mskj.or.jp/jukuho/9608jkhira.html>

### 《データ出典》

- ・ 「総務省行政評価局ホームページ」  
[http://www.soumu.go.jp/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/soudan_n/jituseki.html) 2007年11月4日
- ・ 「白地図 世界地図 日本地図が無料」  
<http://www.freemap.jp/index.html> 2007年11月4日