

社会保障制度におけるオンブズマン制度

——イギリスの場合——

山 田 晋

要 旨

イギリスにおける社会保障行政のオンブズマンは、特殊オンブズマンによることなく、一般行政に関与するオンブズマンである。ただし、イギリスの社会保障制度は、所得保障は中央政府に、対人福祉サービスは地方政府に、医療保障は国民保健サービスに、というように明確な責任分担がなされている。したがって、社会保障行政にかかわるオンブズマンは、議会コミッショナー、ローカルオンブズマン、保健サービスコミッショナーの三類型によることになる。

これらに共通したオンブズマン制度の特徴は、市民の直接的な苦情申立を認めない点にある。これはイギリスの議会制度の歴史的伝統である。議員が市民の苦情処理に有効に機能していたという事情を反映したものである。多様化する社会保障のニーズに対して、要保護者の直接的なアクセスを認めない、イギリス・オンブズマン制度がどこまで適正に対応できるであろうか。

1 はじめに

社会保障制度にあっては、要保護者（受給権者）は従属的な立場に置かれることが多く、そ

れゆえ給付過程で様々な側面での保護がなされねばならない。行政手続きの志向や争訟権の保障はその例である。行政過程における社会保障の実施の監察、監督、コントロール、苦情処理機構としてのオンブズマンもこれに含まれる。また社会福祉施設に居住する要保護者や在宅福祉サービスの利用者にとっては、適切かつ適正な社会福祉サービスを確保することは、まさに死活の問題であり、オンブズマンの重要性は極めて高い。もちろん社会福祉サービスのみならず、金銭給付受給者にとってもその身体的・社会的生存が社会保障にかかっていることが多く、他の行政領域よりもはるかにその重要性は高いと言わざるを得ない。これゆえイギリスにおいても、オンブズマン制度で処理される苦情の多くが社会保障行政機関のものであることは必然的である¹⁾。例えば、中央政府の行政に関連するオンブズマンに申し立てられた苦情のうち、1986年度は36%、87年度は30%、88年度は31%で、いずれも第一位である²⁾。

本稿ではイギリスにおける社会保障行政実施の監督、コントロール機関としてのオンブズマン制度を概括的に紹介する³⁾。

Ⅱ イギリスのオンブズマン制度の 特徴

イギリスは、国営の医療サービス（国民保健サービス National Health Service NHS）に関するもの以外では、社会保障制度に特別のオンブズマンを設定していない。したがって、国民保健サービス以外の社会保障領域では、一般行政領域のオンブズマンが機能する。

イギリスのオンブズマンは、①議会コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration PCA)、②ローカル・コミッショナー (Local Commissioner, 正式には Commissions for Local Administration)、③保健サービス・コミッショナー (Health Service Commissioner)、④その他—警察オンブズマンなどがある。社会保障領域に関係するのは①議会コミッショナー、②ローカル・コミッショナー、③保健サービス・コミッショナーである。以下この三つについて検討する。議会コミッショナーは主に国・政府の行う行政活動に関する国民の苦情を扱うもので、社会保障（所得保障）や租税などに関するものである。ローカル・コミッショナーは、地方当局の行う行政活動に関する苦情を処理する。社会保障では、社会福祉サービス行政がこれに関連する。（イギリスでは所得保障行政は中央政府に、非金銭給付・対人社会福祉サービスは地方政府にと明確に役割・権限分担がなされている）。保健サービス・コミッショナーは前述のとおり、国民保健サービスの実施過程で生じてくる苦情—病院職員や医師の行為についての苦情を扱う。

Ⅲ オンブズマンの成立史⁴⁾

戦争時に公用収容された土地の払い下げをめぐる1954年のクリッジルダウン事件を契機に、イギリス全土で行政活動に対する有効なコントロール、監察機構の必要性が議論された。1955年、フランクス委員会が設置され、非司法的手法による行政統制についての検討がなされた。その結果、行政不服審査制度の改革として結実したのが、既存の行政審判所 (administrative tribunal) の手続きを整備し、監督機構である「行政審判所審議会」 (Council on Tribunals) を設置した、1957年の「審判所・審査法」 (Tribunal and Inquiry Act) である。

行政審判所が行政機関の決定に対する不服審査という形の事後的なものであるのに対して、行政の執行中にその態様を監察する機構の必要性があった。そこでスウェーデンですでに存在した行政監察機構としてのオンブズマン制度の導入が考えられた。ワイアット委員会が設置され、議論を集約、オンブズマン制度の導入を提言した。しかしイギリスはスウェーデンのような小国ではなく、オンブズマン制度は実効的でないという反論や、従来、議員によって市民からの苦情を処理してきたイギリス的伝統を侵害するとの批判があった。しかし、ニュージーランドでの導入とその成功と保守党から労働党への政権交代が、イギリスへのオンブズマン制度の導入をもたらした。このようにして成立したのが1967年「議会コミッショナー法」 (Parliamentary Commissioner for Administration Act) である。

同法は国家、政府の行政に関してのみの監察機構、オンブズマン制度を設立したに止まり、多

くの管轄外事項を規定していた。このため、これらの適用除外の行政領域に対するオンブズマン制度の導入の要求が高まり、地方当局の行政に関するローカル・コミッショナー (Local Commissioner) が1974年の「地方自治体法」(Local Government Act) により、また医療制度に関する保健サービス・コミッショナー (NHS Commissioner) が1973年「国民保健サービス改革法」(National Health Service Reorganisation Act) により導入されたのである (スコットランドについては1972年「国民保健サービス法」による)。

Ⅳ オンブズマンの概要

① 議会コミッショナー⁵⁾ 議会コミッショナーは、国王の特許状 (Letter Patent) によって任命される (議会コミッショナー法1条2項)。実際には政府 (首相) によって指名されている。議会コミッショナーになるためには特別の資格、例えば法曹資格のようなものは要求されないが、上下両院の議員との兼職は禁止されている (1条4項)。定年は65歳である (任期中は両院の議決によって解任できる)。

議会コミッショナーは単任制であるが、副コミッショナーが1名いる。議会コミッショナーはオフィスを持ち、補助職員をスタッフとして持つ。実際の調査活動はこれらのスタッフが行う。

議会コミッショナーの権限は調査が中心となる。調査の結果については、一般国民への直接的な公表権や訴追権はない。また一定の行政行為を当該行政機関に要求・命令したり、当該処分の変更・取り消しなどを要求・決定する権限はない (7条)。議会コミッショナーのなし得

る行為は、ただ議会に対して調査結果を報告することのみである。

以下には、苦情申し立ての手続きに沿って議会コミッショナーの機能をみる。

市民は直接、議会コミッショナーに苦情を申し立てることはできない。市民は苦情を知った日から1年以内に、書面により下院議員を通じてその苦情を申し立てることができる。またその苦情内容は、行政機関の不当行政 (maladministration) の結果たる行政処遇でなければならず、裁判所や行政審判所に訴えられていないものに限られる。市民から苦情を受けた議員が、苦情を議会コミッショナーに付託するかは議員の裁量により、付託せねばならない義務はない。しかし通常、議員は選挙区住民からの苦情なので、市民の意思に沿うかたちで処理する。苦情の申し立ては個人のみならず、地方公共団体、公企業体、政府関連の特殊法人以外の法人も可能である。また苦情申し立て人が死亡したり、自身で申し立て出来ないときには、遺言執行人や家族、その他の代理人が申し立てを成すことができる。申し立ては無料であるが、書面をもってなされねばならない。

議員からの苦情を受理した議会コミッショナーは、調査に入る前に、当該苦情が議会コミッショナーの調査管轄内にあるかどうかの審査が行われる (screening)。ここで苦情が議会コミッショナーの権限内に入るか否かが確認され、同時に、議員がケースを調査するために特別の要求を付託したかが確認される。管轄に入らない場合、調査は開始されず、その旨、議員に通知される。

実際の調査活動はオフィスのスタッフによって行われる。議会コミッショナーのオフィスに

は6つの調査部 (investing unit) がある。一つの調査部は1人のチーフと3人の調査員からなる。調査のために議会コミッショナーは、関係各省、大臣、公務員から必要な情報を提供させ、文書を提出させることができる(8条1項)。また文書の提出、情報の提供に関して、議会コミッショナーは宣誓の執行証人の出頭喚問を求めることができる。そのため、公務員は議会コミッショナーに対して開示した報告内容については、守秘義務の責任は問われない(10条5項)。文書提出権に関しては議会コミッショナーは裁判所と同等の権限を持つものと考えられる。また議会コミッショナーは、苦情の事項に関して、当該関係行政機関に弁明の機会を与えねばならない(7条1項)。

議会コミッショナーは調査が終了した段階でこれを関係当事者に報告する。また事例を選び下院に年次報告書として提出する。議会コミッショナーは調査結果を一般のマスコミ機関に直接的に広報することはできない。勧告が関係行政庁に受け入れられない場合、議会コミッショナーの報告を受けた議員はこの問題を議会で取り上げ関係大臣に説明を求めることができ、大臣の回答次第では「特別委員会」が関連公務員を審問することができる。

なお下院には議会コミッショナーを監督する機関として、議会コミッショナー特別委員会 (Select Committee on Parliamentary Commissioner for Administration) が設置されている。委員会は議会コミッショナーが提出した年次報告書などを審査するが、行政機関が議会コミッショナーの勧告に従わなかった場合に、当該機関の職員を喚問したり、報告書の提出を求め、議会コミッショナー制度の実効性に協力する。

イギリス最大の公的扶助受給権者援助団体である「児童貧困行動グループ」(Child Poverty Action Group, CPAG)のガイドブック、『資力調査なしの給付の権利ガイド』(*Rights Guide to Non-means-tested Benefits*)⁶⁾によれば、議会コミッショナーは、適正な手続きがなされたかについて調査するものであり、行政庁の遅滞や誤った教示が原因で給付が受けられなかったときに有効性を発揮すると記述している。また半官半民の法律相談援助機構である「市民アドバイス局」(Citizens Advice Bureau)のガイドブック、『社会保障争訟』(*Social Security Appeals*)には、国民保険制度の「非制定法上の給付」(ex-gratia payments)の獲得に議会コミッショナーが有効であると紹介されている⁷⁾。

② ローカル・コミッショナー⁸⁾ ローカル・コミッショナーの苦情申し立てとその処理の手続きは議会コミッショナーのものと類似点が多いので、ここではその概略を述べるに止める。ローカル・コミッショナーは地方行政に関する苦情を処理するため、イングランド、ウェールズ、スコットランドにそれぞれ管轄権を持ったオンブズマンが任命される(根拠法には人数が規定されていないが、現在はイングランドに3名、ウェールズに1名、スコットランドに1名任命されている)。ローカル・コミッショナーは、国務大臣が地方公共団体の代表機関と協議の上、適任者が国王に推薦され、国王がこれを任命する。ただし地方議会の議員の兼職はできない。定年は65歳である。

ローカル・コミッショナーの補助機関として地方行政監察委員会 (Local Commission) があ

る。

ローカル・コミッショナーの苦情処理管轄は、地方自治体の行政機関や地方公共団体の共同機関、また社会サービス委員会や教育委員会などの各種の行政機関である。議会コミッショナーに対する苦情申し立ての内容同様、不当行政の結果生じた行政処遇でなければならない。

苦情の申し立ては、地方議会の議員を通じてなされる。ただし市民からの苦情を議員がローカル・コミッショナーに付託しなかった場合には、当該市民自身でローカル・コミッショナーに苦情申し立てを出来る。

苦情についてはローカル・コミッショナーが調査し、その結果は苦情を申し立てた市民、関係行政機関に通知され、特別に設置された地方公共団体及び下水道等当局の代表機関に報告される。またその報告書は地方当局によって公開が義務づけられている。

③ 保健サービスコミッショナー⁹⁾ 前述の根拠法によれば保健サービスコミッショナーは、イングランド、ウェールズ、スコットランドの各地方に1名、女王によって任命される。しかし議会コミッショナーの義務が予想以上に少ないため、保健サービスコミッショナーは現在、議会コミッショナーがその役割を兼ねている。

医療行政や病院のスタッフの行為に苦情のある者は直接、国民保健コミッショナーに申し立てをなすことが出来る。また苦情申し立てをできない患者のために、病院やそのスタッフが代理できる(例えば、行政当局に処遇に不満を持つ精神病患者に代わり、看護婦が苦情申し立てをなす場合)。ただし市民は保健サービスコミッショナーに苦情申し立てをなす前に、当該医療機関などの相手方に苦情申し立てをし、相手

方に苦情に関する調査、回答に機会を与えねばならない。

調査範囲は医師の臨床上の判断問題を除く医療行政、病院の医師、スタッフの行為(不作為)である。保健サービスコミッショナーは受理した不服についての病院の回答を求めるだけであって、特に病院内に立ち入って調査を行うようなことはしない。医師の臨床上の判断などについては行政不服審査機関である医療審判所(Medical Appeal Tribunal)が処理する。

調査に関する権限は議会コミッショナーとほぼ同様である。

調査報告書は関係当事者に送付され、保健サービスコミッショナーの勧告に当該医療機関が従わない場合には、保健サービスコミッショナーは特別報告書を作成し、保健大臣に提出する。大臣はその報告書の写しを議会に提示する。また保健サービスコミッショナーは保健大臣に年次報告書を提出し、大臣はその写しを議会に提示する。

V オンブズマン制度の問題点

以下にはイギリスのオンブズマン制度の持つ問題点を簡単に述べてみよう。

① 不当行政(maladministration) いずれのオンブズマンも、彼が扱える苦情は、行政機関の不当行政(maladministration)に起因する不正義(injustice)に関するものでなければならない。しかし法は何が不当行政であるかを規定していない(例えば議会コミッショナー法12条3項)。現在のところ、その内容は法制定審議の中で示された見解などに依存している。不当行政とは、〈行政権を行使する際の適切な行為基準の不遵守である〉とか、行政職員の偏見、

過失、怠慢、遅滞、無権限、不当、非理、破廉恥、恣意などを含んだ行政行為であるとするのが一般的見解である。しかし実際のケースでは、それが不当行政を含んでいるのかの判断は難しい。社会保障、とりわけ対人社会福祉サービスの領域では、要保護者と行政機関の間にケースワーカーやホームヘルパーなどが介在して社会福祉サービスが実施されるため、不当行政と要保護者の苦情とが直接的に関係を持っていると思われぬ場合もある。これゆえ社会福祉サービスの領域におけるオンブズマンの有効性には疑問を示す見解もある¹⁰⁾。

② フィルター制(filter) 既述のように議会コミッショナーについては、市民が直接に苦情申し立てをすることができない。苦情申し立てのフィルターとして下院議員が存在する。これは、下院議員が国民の不服に応じてきたというイギリスの伝統の表れであると説明される¹¹⁾。このフィルター制に関しては改革の提案も多く、この制度を採用している限り議会コミッショナー制度の行政苦情処理、行政監察としての機能は、議員の補助的なものに終わらざるをえない。

統計的に見ても、制度設立以来、かなりの数の申し立てが市民から直接に議会コミッショナーになされ、直接は受理できない旨の議会コミッショナーオフィスの回答をつけ、市民に返送せねばならない。このようなことは、国民に無用な手間をかけ、制度の信頼を失わせることになる。特に社会保障の領域にとっては、問題が市民の生存に直接的に関与している場合もある。また苦情を仲介する議員には、その苦情を議会コミッショナーに付託するか否かの裁量を持つこととなる。

イギリスのオンブズマン制度研究の第一人者であるステイシー(Frank Stacey)は、このようなフィルター制は、自己主張する傾向にある中流階級に有利で、あまり意見を述べたがらない裕福でない階級の者には不利になる傾向があると指摘した¹²⁾。この指摘は社会保障領域での議会コミッショナーの役割の限界を指摘しているといえよう。

③ オンブズマンの権限 イギリスのオンブズマン制度の活動の中心は調査に置かれている。調査の結果については何ら積極的な措置をとることはできず、ただ勧告できるのみである。このことはオンブズマン制度の行政監察、行政的過誤是正の機能に疑問を抱かせる。但し、議会コミッショナーについては<その勧告が「特別委員会」の支持により、時には、法律の改正や規則の制定を促すだけの権威を持つようになった>といわれる。ステイシーの挙げている例として、内国歳入庁の取り過ぎた税金の国民への返却時に利子をつける例がある¹³⁾。

また公的扶助(1986年以前の制度である「補足給付」Supplementary Benefits制度)では、公的扶助行政の中核的行政機関で、大幅な裁量権を有していた「補足給付委員会」Supplementary Benefits Commissionの受給資格認定、給付額基準に関する内部規則であった「Aコード」(A Code)などにも、議会コミッショナーがアクセス出来たため、一定の成果が挙がっていた¹⁴⁾。また、そのような内部規則の不当についても議会コミッショナーは検討できた。

オンブズマンが調査、勧告、報告のみの権限で、何らの強制的命令(mandatory order)を持たないことについては、もしそのような強制的命令権をオンブズマンに持たせると、一つの

専制を持ち込むという批判がある¹⁵⁾。

④ 報告 議会コミッショナーは調査結果を議会と関係当事者に報告する。公開という点からすれば、議会に報告するだけでは不十分である。多くの論者は議会コミッショナーの一般報道機関との密なる関係の欠如を欠点に上げている。このことは一般国民のオンブズマン制度に対する無関心の原因でもある。

また注目を引くような例が議会に提出された報告書に掲載され、マスコミに報道された場合でも、社会保障の要保護者、受給権者までの「距離」はなお遠いのである。また議会になされる報告自体が公務員の作文的な、官僚的な言い訳に過ぎないという批判がある¹⁶⁾。

⑤ オンブズマンのイニシアチブ オンブズマンは行政過程の進行中に不当行政を解消するという機能を持つ。だとすればオンブズマンにイニシアチブが認められても不当ではない。社会保障の要保護者、受給者はしばしば指摘されるように、常にスティグマに付き纏われている。特に公的扶助受給者はスティグマよりも餓死を選ぶという傾向がイギリスでは指摘されてきた。社会保障行政の改革のためにオンブズマン制度に依存するよりは、扶助辞退を選択する可能性が高い。オンブズマンの調査についての職権開始が認められても良い¹⁷⁾。

⑥ 資格 オンブズマンあるいはそのスタッフには法曹資格を持った者がいない場合が多いが、法規範が氾濫する現代社会にあっては、このことはオンブズマン制度の有効性に疑問を持たせる¹⁸⁾。年々複雑化する社会保障行政に関しては、オンブズマン自身が社会保障制度を理解

出来ずに、行政官庁の提示する情報のみに依存し、鵜呑みにする傾向に対する危惧がある¹⁹⁾。

また争訟制度で、とりわけ行政不服審査制度の段階で、法曹資格を持った審判員、代理人の議論がなされているが²⁰⁾、そのこととの関連で考えれば、オンブズマンの段階にあっても、制限的でない代理、法曹資格を持ったオンブズマンの検討もなされるべきであろう。

VI まとめ

以上、イギリスのオンブズマン制度についてその概要の紹介と若干の検討をした。イギリスのオンブズマン制度は、イギリスの議会制民主主義の伝統とは無関係ではない。議員のフィルター制はその顕著な例である。国会議員或いは地方議会の議員が、市民の苦情に適切に対応、これを処理してきた伝統が、より複雑化し多様化する現代行政の展開に十分に対応できるかが問題である。オンブズマンの運営が議員の熱意に依存する弊害もあろう。現代行政の典型たる社会保障の領域で、議会制民主主義の伝統が調和的に機能しているかは断言できないところであるが、ニーズの多様化、社会福祉サービスの多様化を考えたとき、問題がないとは言えない。

またイギリス社会保障制度におけるオンブズマン制度を考察するとき、非常に優れた争訟制度が存在することを忘れてはなるまい。

さらにイギリスでのオンブズマン制度の実効性について検討するにあたっては、社会保障領域の行政が、国と地方自治体との間で明確に責任分担されているということをも考慮にいれねばならない。

注

- 1) Paul Burgess, *Whose side is the Ombudsman really on?*, *New Society*, 13 January 1983 : 55, at p. 55.
- 2) *the Parliamentary Commissioner's Annual Report for 1986, 1987, and 1988*.
- 3) イギリス社会保障行政の争訟制度については、山田晋「イギリス 補足 給付審判所の 現代的展開」九大法学50号, 同「失業扶助審判所」九大法学 55号, 同「社会保障 争訟制度の 現代的展開」学会誌・社会保障法 4号, 参照。
- 4) 制定過程については、元山健「イギリスのオンブズマン (国会コミッショナー) 思想—その形成過程から」早大大学院・法研論集 14号, 参照。
- 5) 議会コミッショナーについての文献は多いが、渡辺栄文「オンブズマン論序説(1)~(3・完)」都市問題66巻 3, 4, 5号, 八木保夫「イギリスの国会コミッショナー (オンブズマン) 制度の問題点とその克服」法研論集14号, 吉田善明「イギリスのオンブズマン (議会コミッショナー) 制の現状と問題点」法律論叢・別冊明法法学部創立 100周年記念論文集, フランク・ステイシィ (宇都宮深志・砂田一郎監訳) 『オンブズマンの制度と機能』第VI章, 小島武司・外間寛編『オンブズマン制度の比較研究』など参照。
- 6) Mark Rowland, Campbell Kennedy and Jeremy McMullen, *Rights Guide to Non-means-tested Benefits* (12th ed.), at p. 173.
- 7) Chapeltown Citizens Advice Bureau Tribunal Assistance Unit, *Social Security Appeals*, at p. 125.
- 8) ローカルコミッショナーに関しては、桜井昭平「イギリスのローカル・コミッショナー制度」亜細亜法学16巻 1・2号, ステイシィ, 前掲書
- 9) 保健サービスコミッショナーに関しては、ステイシィ, 前掲書VII章など参照。
- 10) Paul Daniel and John Wheeler, *Social Work and Local Politics*, p. 61. また1980年10月に設置され, ソーシャル・ワークの役割について検討した「パークレイ委員会」の報告書も, 苦情処理制度に対する不備を指摘した (英国パークレイ委員会 (小田兼三訳) 『ソーシャル・ワーカー—役割と任務』254頁)。
- 11) Roy Gregory and Alan Alexander, "Our Parliamentary Ombudsman"; Part 1, 50 *Public Administration* 313, at p. 313.
- 12) ステイシィ, 前掲書252~253頁。
- 13) 前掲書227~228頁。
- 14) Martin Partington, *Supplementary Benefits and the Parliamentary Commissioner*, in Michael Adler and Anthony Bradley (eds.), *Justice, Discretion and Poverty*, at p. 167.
- 15) Cecil Clothier, *the Value of an Ombudsman*, *Public Law* 1986 ; 204, at p. 210, D. C. M. Yardley, *Local Ombudsmen in England*, *Public Law* 1983 ; 522, at p. 531.
- 16) Harry Street, *Justice in the Welfare State*, at p. 121.
- 17) *Ibid.*, p. 120.
- 18) Bernard Schwartz, *the Parliamentary Commissioner and his office : the British Ombudsman in operation*, 45 *New York University Law Review* : 963, at p. 968 ; Street, *op. cit.*, p. 120.
- 19) Partington, *op. cit.*, p. 165.
- 20) これらの議論については、山田晋「イギリス補足給付審判所の現代的展開」九大法学50号, 参照。

(やまだ・しん 佐賀大学助教授)