

オンブズマン制度と公共性の成熟 — 苦情社会から対話社会への転換 —

福島 康仁*

I はじめに

現代は「苦情」や「クレーム」社会と評されることがあり、その字句はしばしば否定的な含意を帯びて認識されている。行政機関に寄せられる市民からの苦情や不満、報道機関に対する抗議活動、あるいは企業へのクレーム等、これらは現代社会における病理現象として理解され、解決すべき喫緊の課題として俎上にあがっている⁽¹⁾。しかし、こうした苦情は単なる迷惑行為としてのみ捉えるものではなく、むしろ市民が公共領域へ積極的に接点を構築する一形態としての側面もあり、行政が自己を省察する契機でもあることを見落としてはならない。苦情は、制度や組織の運営に対して抱かれた不信感を可視化する行動形態であり、そのマイナスのイメージが衆目を集めているが、そこには「よりよい公共性」を志向する萌芽が内包されていると考えるべきである。

たとえば、自治体が苦情の中から、サイレント・マジョリティーと呼ばれる住民の意見を積極的に聴取して政策改善に取り組み、戦略的な政策へ結付け、いわゆる「足による投票」⁽²⁾を勝ち得ることもその一例である⁽³⁾。

こうした問題意識のもと、注目すべきものが、オンブズマン制度である。オンブズマン(Ombudsman)は、一般に「行政監察官」などと訳されるが、その本質は行政監察や苦情処理に限定されるものではない。むしろ、市民の声を制度的に受け止め、行政組織に「応答責任(responsiveness)」を促す装置として位置づけられ、その苦情処理プロセスにおいて市民と行政との間に対話を促し、信頼関係を構築すべきものということができる。オンブズマンは、市民と行政組織との間を調整・媒介し、両者をつなぐ「公共性の結節点の創設」機能を果たす点に特徴がある。

オンブズマン制度は、スウェーデンに起源を持ち、19世紀以降、英連邦諸国において「市民の権利救済」や「行政の透明性確保」の制度として定着してきた。その伝播は、北半球にとどまらず南半球にも伝播し、1962年には、ニュージーランドにおいて、オンブズマン法が制定され、議会に代わり市民の苦情を調査する独立機関となり、行政の説明責任(accountability)⁽⁴⁾を制度的に保障するという点で画期的な制度と評されるに至っている。それ以降、オンブズマンは「民主主義のインフラ」として位置づけられ、各国に急速に普及し、行政救済、人権保障、などの領域において不可欠の制度となっている。

日本においても、1986年に川崎市でオンブズマン制度の導入を求める陳情が提出され、検討過程を経て、1990年に自治体で初めて市民オンブズマン制度が導入された⁽⁵⁾。以降、自治体を中心に制度が設置され、行政運営の適正化と市民の権利救済の手段として展開している。これらはいずれも、

*ふくしま やすひと 日本大学法学部公共政策学科 教授

市民の不満や批判を「公共的議論」へと転換する制度的装置であるといえよう。つまり、公共性の成熟とは、苦情が抑圧されず、公共的な課題として翻訳され、制度改善につながる過程である。

このようなオンブズマン制度の展開を、行政分野と報道分野の双方から捉え直し、そこに表れる「公共性の成熟」の諸相を明らかにする。とりわけ、従来の説明責任 (accountability)⁽⁶⁾ 概念が、行政や報道の「説明する側」に偏ってきたことを批判的に検討し、「応答責任 (responsiveness)⁽⁷⁾」すなわち市民の声に傾聴し、行政が市民と共に考える姿勢としての公共性のあり方を考察する。オンブズマン制度は、市民社会における「苦情」を市民と行政の対立軸を生じさせるものではなく、両者の対話と共創関係を作り上げる制度的な価値創造としてのシステムであり、公共性を成熟させるものとして把握することができる。

まず、オンブズマン制度の理念的起源と国際的展開を整理したうえで、日本の行政オンブズマンに見られる公共性の実践、報道オンブズマンによるメディアが有する公共性の構築を検討する。さらに、両制度に共通する「応答責任」の概念を中心に、公共性の成熟を支える理論的枠組みを提示し、最後に日本社会における公共性の課題と展望を示すものである。こうした考察を通じて、オンブズマン制度による「苦情社会」を「対話社会」へと転換する可能性を明らかにしたい。

加えて、主要な関心である「公共性の成熟」は、単なる制度史の整理にとどまらず、現代社会における統治の正当性をめぐる根本問題と深く関わっている。従来、公共性を担うのは公的主体に属性するものとして理解されることが多かったが、近年では、「あたらしい公共」という用語が示すように、固定的な実体ではなく、制度の運用と社会的相互作用の中で形成されるプロセス概念として捉えられるようになってきている。この観点に立てば、公共性の成熟とは、公共的な意思決定がいかに関われ、説明され、応答されるかというプロセスの洗練を意味する。

オンブズマン制度は、このようなプロセスで公共性を制度的に支える仕組みとして位置づけることができる。オンブズマンは、政策や行政判断の正否を最終的に決定する主体ではないが、政策判断に至るプロセスにおいて、公共的な合理性を備えているか、市民の異見や疑義に対して十分な説明と応答がなされているかを検証する役割を担う存在である。この意味において、オンブズマン制度は政策判断や決定する制度ではなく、決定の正当性を媒介する制度であるといえる。

また、先述したとおり、オンブズマン制度は、公的オンブズマンに限定されない。報道オンブズマン⁽⁹⁾、大学オンブズマン⁽¹⁰⁾、企業オンブズマンなど、いわゆる「私的オンブズマン」と呼ばれる制度も含めて検討対象とする。これらの制度は、法的には公権力を有しないものの、社会的影響力を有する組織が自律的に説明責任を果たすための制度的工夫として重要な意味を持つ。とりわけ報道分野におけるオンブズマン制度は、表現の自由と公共的な責任との緊張関係を内在させながら、自己統制によって公共性を維持しようとする点で、現代的課題を端的に示している。

さらに、オンブズマン制度の国際的拡散は、公共性を国家単位に閉じた概念としてではなく国際的に共有されうる規範として捉え直す契機となった。同時に、制度の形式的導入と実質的機能との乖離⁽¹¹⁾という課題も明らかになっている。

以上の問題意識のもと、オンブズマン制度を「苦情処理の技術的システム」としてではなく、公共性を成熟させるための制度的媒介装置として再定位することを試みる。苦情が対話へと転換され、制度改善へと接続される社会こそが、成熟した公共性を備えた社会であり、その構築に向けて検討する。オンブズマン制度の分析を通じて、そのような公共性の可能性を理論的に描き出すこと

を目的とする。

つまり、オンブズマン制度を「苦情処理の技術」ではなく、市民と組織（行政機関・メディア・大学・企業等）との間に応答的関係を構築し、公共性を成熟させる媒介装置として捉える。そのうえで、(1) 苦情が対話へと転換される制度条件は何か、(2) 行政オンブズマンと社会的オンブズマンの共通原理はどこにあるかを検討する。

方法としては、各国・各領域のオンブズマンを「独立性」「非公式性（インフォーマリティ）」「透明性（公表）」「フォローアップ（改善・学習）」の4軸で比較し、制度がもたらす効果を「公共性の成熟」という観点から評価する。ここで公共性の成熟とは次の4点によってもたらされる状況である。第1に、意思決定の可視化、第2に、理由提示と説明、第3に、対話回路すなわち、苦情→応答→再検討という回路、第4に、制度学習すなわち、再発防止や制度改善の連鎖が、社会に定着する度合いとして理解する。

このように、第1に、行政オンブズマンと社会的オンブズマンを、応答責任・説明責任の観点から同一枠組みで整理する。第2に、導入の有無など制度の外形ではなく、運用条件（独立性・公表・フォローアップ）により実効性が左右される点を、国際展開と日本の制度化過程から示す。第3に、苦情を対話へ翻訳する媒介過程を、公共性の成熟の評価軸として提示し、デジタル・AI 環境下の課題を取り上げる。

図表 オンブズマンのタイプ

類型	主たる設置主体	救済・関与の様式	透明性（公表）	目指す効果
北欧議会型	議会	調査・勧告・監察・倫理統制	比較的強い（年次報告など）	行政統制と信頼の媒介
英連邦型	議会・行政の独立機関	苦情調査・勧告・制度改善提言	中から強い	救済と行政改善
北米組織型	組織内（企業・大学等）	相談・調停	守秘が中心（統計公表は加工）	内部対話と早期解決
EU・NHRI ⁽¹²⁾ 接合型	EU 機関・国内人権機関	良き統治・人権救済	強い（規範・手続を明示）	権利保障とガバナンス改善
日本型	自治体	苦情受理・調査・勧告・公表	中（自治体間の差が大きい）	住民参加と説明責任を補完
組織型	メディア・大学・企業等	自己統制・説明・改善促進	中（透明性と独立性が鍵）	信頼回復と組織学習

筆者作成

II オンブズマン制度の理念と展開

1. 起源と議会による行政統制

(1) 近代立憲主義における議会による行政統制

オンブズマン制度の起源は、1809年スウェーデン憲法にまで遡って説明され、その思想的基盤は近代立憲主義と議会主権の発展過程に求められる。カール12世死去後は議会政治が台頭し、1766～72年の自由の時代と呼ばれる期間、国会オンブズマンの任命権は国会が掌握した。これは現在の制

度の原型となるものといえよう。

その後、1809年に制定された民主憲法において、国会が任命する国会オンブズマンについての規定が置かれた。17世紀の絶対王政から立憲君主制への移行期、王権の濫用を防ぐために議会在行政監督の権限を確立する必要があったためである。法による救済、つまり司法機関による救済措置は「違法性」を是正することであり、行政行為の「不当性」や「不合理性」にまでは十分に対応できていなかった。その制度の欠陥を補足するために生まれたのが、議会による行政統制に代わって行政運営を監察する「国会オンブズマン (Justitieombudsman)」である。⁽¹³⁾

スウェーデンで生まれたオンブズマンの本質は、行政権に対する議会の信頼を代行するシステムである。オンブズマンは市民の代表である議会によって任命され、議会に対して報告義務を負っている。行政権に属さず、また司法権でもない中立的な機関として、市民の苦情を通じて行政の妥当性を検証する。この三権分立の狭間に置かれた位置づけ、役割こそが、民主主義における制度の革新的部分といえる。すなわち、オンブズマンは民主主義を擁護するために「権力の行使を抑制しその任を達成する制度」ではなく、「権力の説明責任を可視化することで民主主義を擁護する制度」なのである。

このように、スウェーデンにおけるオンブズマン制度は、単なる行政救済機構ではなく、議会主義の成熟を支える倫理的統制装置として生まれた。王権と議会の対立を調停し、行政と市民との間に信頼を媒介する存在として、民主主義的統治の象徴となった。

2. 制度の多様化と国際的普及

(1) 行政救済型オンブズマンと制度的独立性

20世紀半ば以降、オンブズマン制度は英連邦諸国を中心に急速に広まった。とくに1962年のニュージーランドでは、Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Actにより、議会に付属する独立機関としてオンブズマンが設置され、行政運営を調査し、勧告を通じて是正を促すモデルが確立した。⁽¹⁴⁾ 同制度の特徴は、法的強制ではなく、理由に裏付けられた説明と、非公式な説得を通じて行政の自らの修正を促す点にある。ここでいうインフォーマリティ（非公式性）とは、命令・裁定による強制ではなく、当事者の任意の参加を前提に、事情聴取・理由提示・説得・協力を通じて問題解決を図る運用原理である。⁽¹⁵⁾

その後、イギリスでは1967年に「議会及び行政オンブズマン (Parliamentary Commissioner for Administration)」が設置され、行政救済の一環として定着した。⁽¹⁶⁾

このように、英連邦諸国では、オンブズマンを「市民の権利擁護機関 (citizen's redress mechanism)」として位置づけ、個人から持ち込まれる苦情を制度改善へとつなげる性格が強い。

(2) 倫理監察と社会的信頼

北欧諸国では、オンブズマンが行政機関を対象とするにとどまらず、司法、軍隊、警察、矯正、医療・福祉など、人権侵害が起こりやすい領域を含めて幅広く監視対象としている。とりわけフィンランドの「議会オンブズマン」は、国会により選任される独立機関として、官庁の適法性のチェックに加え、基本的人権の実質的保障を担う「最後の砦」と位置づけられてきた。⁽¹⁷⁾

ここで重要なのは、北欧型のオンブズマンが、個別事件の救済にとどまらず、第1に、公権力の

行使過程に潜む構造的問題（systemic problems）を可視化すること、第2に、改善勧告や制度提言を通じて再発防止を促進すること、つまり法令・制度の改善に向けて議会または政府に法改正を勧告したり、法の欠缺などに関する所見を示したりすること、第3に、透明性の高い報告・説明によって行政・公的機関への説明責任を制度化することである。オンブズマン機関自身が「最大限の透明性（maximum transparency）」を志向し、案件の処理や勧告に関する情報を体系的に公表することを提唱する。⁽¹⁸⁾

すなわち北欧型オンブズマンは、「違法か否か」だけでなく、「公務として妥当か」「人権保障に反しないか」「手続は公正か」といった倫理的次元を、継続的な監察（inspection）と情報公開によって達成する。こうした仕組みは、高い社会的信頼と透明性文化のうえに成立し、オンブズマン自身が「透明性を作り出す装置」としての役割を担っている。北欧型の特徴は、この相互循環の中でオンブズマンが「倫理制度」として機能し、国民からの尊敬や正統性を獲得している点にある。

(3) 苦情処理と行政マネジメント

北米では、北欧のように国会が設置する政府全体を対象とする「包括的（comprehensive）」オンブズマンが連邦レベルにおいて導入されず、州政府・自治体・個別の行政機関・大学・企業など組織単位に、オンブズマン制度が設立されていった。すなわち、連邦政府全体を対象とする統一的オンブズマン制度は存在せず、代替的に、議員による住民対応や、特定分野の苦情処理部局として点在する構造になった。組織オンブズマン（organizational ombudsman）が、北米の典型的な形態であるが、これは、違法認定や権限行使による是正よりも、当事者が自発的に選べる非公式・非権力的な紛争解決（ADR）としての要素が強い。国際オンブズマン協会（IOA）の基準でも、組織オンブズマンは「独立・中立（公平）・非公式・守秘⁽¹⁹⁾」を基礎に、相談者に対して情報提供や選択肢形成、当事者間対話の促進を行う存在として整理されている。つまり、オンブズマンは「裁定者」ではなく、調停者であり中立者（designated neutral）である。⁽²⁰⁾

この調停・公平保障型の発想は、1960年代末以降、大学の官僚制化やキャンパス紛争の高まりの中で大学オンブズマンとして広がり、学生・教職員の権利侵害や手続的不公正への安全な相談窓口として制度化された学生オンブズマンや大学オンブズマンである。その後は、ハラスメント、研究倫理、雇用・評価、内部通報など、組織内の摩擦が顕在化しやすい領域で、組織内オンブズマンがコンプライアンス、紛争マネジメントの接点として展開し、北米型オンブズマンの主要な発展形を形成していった。

(4) 制度移入モデルと文化へ融合

アジア諸国では、1970年代以降、権威主義体制からの移行や憲法改正・行政改革の局面で、オンブズマンが政治改革パッケージとして導入・再編されてきた。特徴的なのは、行政救済と、汚職防止を、同一機関または制度群の中で統合的に設計する傾向である。⁽²¹⁾

例えば、フィリピンのオンブズマン（Tanodbayan）は、1973年憲法下で規定され（制度化は1978年の大統領令）、1987年憲法では「独立のオンブズマン・オフィス」として位置づけられ、違法・不当・非効率な公権力行使に対する調査・勧告に加え、反腐敗の捜査・訴追まで担う強い権限構造を備えている。

また、タイの議会オンブズマン (Ombudsman) は、1997年憲法以降、チェック・アンド・バランスを支える独立の憲法機関として整備され、行政の不当な取扱いや不作為に関する苦情に対する調査・是正 (勧告、報告、関係機関への改善促進) を軸に、制度的統制の一端を担う仕組みとして発展してきた。その後の憲法改正に伴い制度枠組みも調整されている。

さらに、韓国では、古典型オンブズマンが単独で国会機関として固定化するというより、苦情救済・行政不服審査・反腐敗を束ねる合議制の行政機関として、2008年に「国民権益委員会 (ACRC)」が統合的に発足し、行政作用による権利利益侵害の救済 (民願・集団苦情への対応) と腐敗防止政策を同時に推進する総合窓口型の性格を強めている。つまり、北欧型のような「単独オンブズマンの監察」よりも、行政救済と廉潔性政策をワンストップ化してガバナンス改革を支える制度設計となっている。

そして、フィリピン型の制度史を論じる文脈では、スペイン植民地期の監察・統制の装置 (アウディエンシアの *oidor* = 聴聞官・裁判官、王権による *visita* = 抜き打ち監察 = *visitador* など) を、近代的オンブズマンとは異なるが「監察・是正の系譜」として参照する議論が見られる。したがって、フィリピンのオンブズマンは、北欧型 (議会監察) とも北米型 (調停中心の組織オンブズ) と異なる、反腐敗・救済・監察が強く結びついたアジア型の一類型として把握しうる。

Ⅲ 日本におけるオンブズマン制度の展開

(1) 導入と制度形成～国レベル議論と地方での展開

日本におけるオンブズマン研究は、1960年代に行政学や行政法学の分野で始まり、当初は行政救済制度の一環と理解され、行政不服審査制度や行政監察制度との比較が中心であった。その後、1980年代に入ると、当時の行政管理庁 (現総務省) で「オンブズマン制度研究会」が発足したり、日本弁護士連合の提言により、制度導入の可能性が本格的に検討されるようになった。

学説上、議会型オンブズマンを理想とする立場と、行政型の柔軟な制度化を提唱する立場が並立した。は、国会附属機関としての設置を提案されたが、政治的合意には至らなかった。

地方レベルでは、1990年に川崎市が初の「市民オンブズマン制度」を導入し、以降、名古屋市、大阪府、札幌市などへと拡大した。一般に、議会型・行政型・第三者型に分類されるが、共通しているのは「行政への信頼回復」と「住民参加の強化」を目指す点である。とくに名古屋市オンブズマンは、情報公開請求や住民監査請求と連動し、行政運営の透明化の象徴的存在となった。

このように、日本のオンブズマン制度は、北欧のような国会が設置する議会型オンブズマンを国レベルで制度化する構想が、国会審議や憲法調査の場で繰り返し論点化されながらも、既存の行政監視・苦情処理制度との制度調整や、政治的中立性の担保といった課題を前に、立法府主導の導入としては実現に至らなかった点に大きな特徴がある。⁽²²⁾ その結果、日本では「国政オンブズマン」を頂点に据える制度体系ではなく、自治体の個別領域における第三者機関の創設や、市民側の監視実践の蓄積を通じて、オンブズマン機能が分散的・多層的に制度化されてきた。⁽²³⁾

1990年代以降の地方分権改革は、国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へと転換し、自治体の自己決定と自己責任を拡張したが、その反面、自治体行政に対する住民の統制や住民参加の回路の必要性が高まった。⁽²⁴⁾ この状況のもとで、条例により、行政から相対的に独立した第三者が苦情を受け、調査し、是正勧告や意見表明を行う制度が各地で整備される。先行例として川崎

市は、住民側からの制度導入要請や研究委員会の提言を踏まえ、1990年に自治体初となる市民オンブズマン制度を開始し、条例上「市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告」し、制度改善の意見表明を行う枠組みを明示した。⁽²⁵⁾ 並行して、市民オンブズマン運動は、情報公開、住民監査請求、住民訴訟等を用いて税金の無駄遣い・不正を追及し、行政のみならず議会を含む透明化と説明責任⁽²⁶⁾を下支えする地方からの制度化という特徴がある。

制度理念の面では、日本の自治体オンブズマンは、行政から独立した第三者が、苦情申立てを起点とする調査権限にもとづいて行政の不当を是正し、公表・報告を通じて行政監視を実現するという点で、議会型オンブズマンに代表されるスウェーデン型の理念に近い。しかし運用形態としては、勧告が法的拘束力を持つものではなく、説得・合意形成・公表によって実効性を確保する点で、先述した英連邦の苦情処理型オンブズマンに近い。

さらに、相談者が選べる非公式性や、当事者間の調整・対話の促進を重視する設計は、北米の組織オンブズマンが掲げる「独立・中立（公平）・非公式・守秘」や「指定された中立者（designated neutral）」としての性格とも親和的である。

このように、日本のオンブズマン制度は、理念的にはスウェーデン型の「独立監察」に学びつつ、実務的には英連邦型の苦情調査・勧告モデルと、北米型の調停・相談モデルを折衷した形で発展してきたといえよう。

(2) 「監察」から「応答」へ

歴史的に見ると、オンブズマン制度の役割期待は「監察（supervision）」から「応答（responsiveness）」へと、その理念を大きく転換してきた。初期のオンブズマンは行政の違法・不当行為を摘発する「監察者」として構想されたが、現代では行政・報道・大学・企業など多様な組織において、対話と調停を通じて信頼を再構築する媒介者として機能している。

この流れは、行政国家化が進む中で、統治の正当性が単なる合法性から手続的な正当性へと重心を移したことと軌を一にする。つまり、オンブズマンの使命は、法的拘束力を持たずとも、制度的対話を通じて社会的合意を形成する「熟議的ガバナンス」の担い手となることにある。ここに、「公共性の成熟」が具現化する。

以上のように、オンブズマン制度は、立憲主義的統治の補完装置として出発し、国際的には多様な文化的適応を遂げる一方、日本では地方自治の領域で独自の発展を見せている。その根底にあるのは、権力を監視することではなく、社会の信頼を再生産する仕組みとしての公共性である。

この理念が日本の行政オンブズマン制度においてどのように具体化され、行政と市民の関係をいかに変容させてきたのかを実証的に検討する。

(3) 国レベルでの制度化の頓挫

概観したとおり、日本でオンブズマン制度が本格的に議論されるようになったのは、1960年代後半から1970年代にかけてである。この時期、行政・機能の拡大と行政への不信が高まり、行政統制の新たな仕組みとして諸外国の制度が参照された。以下では、国レベルでの制度化が頓挫した要因を、制度設計・政治過程・行政文化の三点から整理する。

当時の議論では、国会附属機関としてオンブズマンを設置し、行政機関の職務執行を第三者的立

場から監察する構想が検討された。これは、行政不服審査制度や行政監察制度が行政内部に位置づけられていることへの不信を背景とし、より独立性の高い救済制度を求める声に応えるものであった。しかし、この構想は最終的に制度化には至らなかった。

その理由として、第一に、既存の行政救済制度との関係整理が十分になされなかった点が挙げられる。行政不服審査制度や監査制度との機能重複が指摘され、オンブズマン制度の独自性が明確に共有されなかった。第二に、議会が行政を継続的に監察する主体としてどこまで関与できるのかについて、制度的合意が形成されなかった点も大きい。日本の国会は立法機能に重点が置かれ、行政監察を恒常的に担う組織文化が十分に形成されていなかった。

さらに、日本の行政文化においては、行政内部の調整や事前協議を重視する慣行が強く、外部からの是正勧告を受け入れる制度的土壌が弱かったことも、国レベルでのオンブズマン制度化を困難にした要因である。オンブズマン制度の本質である「非強制的だが公開された批判」という手法は、日本の行政運営において必ずしも親和的ではなかった。

このように、日本ではオンブズマン制度が理想的には理解されながらも、国の制度としては定着せず、日本におけるオンブズマン制度は、中央政府ではなく、自治体を舞台として展開していくことになる。この点に、日本的オンブズマン制度の大きな特徴が見いだされるのである。

(4) 市民オンブズマンと行政統制の変容

日本におけるオンブズマン制度は、国レベルでの制度化が実現しなかった一方で、1990年代以降、自治体を中心に独自の発展を遂げてきた。その契機となったのは、地方分権の進展と情報公開制度の整備である。行政運営の透明性と説明責任を強化する必要性が高まる中で、住民の苦情を受け止め、行政に対して是正や改善を促す制度として、市民オンブズマン制度が注目されるようになった。

代表的な事例として、1990年に創設された川崎市オンブズマン制度、1996年の名古屋市オンブズマン制度などが挙げられる。これらの制度は、首長部局から一定の独立性を確保しつつ、住民からの苦情を受理し、調査・勧告を行う点に特徴がある。とりわけ名古屋市では、情報公開請求や住民監査請求と連動し、市民による行政監視を制度的に支援する役割を果たしてきた。

自治体におけるオンブズマン制度は、その設置形態や権限構成において多様性を有している。首長部局型、第三者機関型などが考えられるが、それぞれ独立性と実効性の確保をめぐる異なる課題を抱えている。しかし、共通しているのは、行政内部の自律的改善を促すことを目的とし、外部からの強制的な是正よりも説明と対話を重視している点である。

この多様性は、日本のオンブズマンが「統一モデルの移植」ではなく、地方分権・情報公開・住民参加の制度環境のもとで、自治体ごとに制度設計の試行錯誤を重ねてきた。とくに、①任免・予算面での独立性、②調査のアクセス（資料提出・聴取の実効性）、③勧告・意見の位置づけ（受諾を促す仕組み）、④公表・報告の範囲（透明性と守秘の均衡）が、運用の実質を左右する。したがって自治体オンブズマンは、制度の有無それ自体よりも、これらの条件がどのように組み合わせられているかによって評価されるべきである。

日本的オンブズマン制度の特徴として、日本型オンブズマンと評価される行政相談委員制度との関係も指摘できる。行政相談委員制度は、住民の苦情を行政に伝達し、改善を促す点でオンブズマ

的機能を有しているが、制度上は行政内部の調整機構として位置づけられている。⁽²⁷⁾これに対し、自治体オンブズマンは、より独立した立場から行政を点検し、公共的議論を喚起する役割を担っている。この両者の併存は、日本における行政統制が多層的に構成されていることを示している。

以上のように、日本のオンブズマン制度は、地方自治の文脈の中で発展し、「下からの公共性」を形成する制度として機能してきた。国による一元的制度化ではなく、地域ごとの社会実験を通じて多様な形態が生み出された点に、日本的オンブズマン制度の意義がある。このことは、公共性が国家に独占されるものではなく、地域社会における対話と実践を通じて成熟していくものであることを示唆している。

IV EU・人権ガバナンスと公共性

(1) 良き統治の概念との接合

冷戦終結後、民主化と市場化が同時に進行する国際環境の中で、オンブズマン制度は新たな位置づけを与えられるようになった。従来、オンブズマン制度は主として国内行政の監察装置として理解されてきたが、1990年代以降は、国際機関によって「良き統治 (good governance)」を構成する中核的制度の一つとして再評価されるようになった。

国連、OECD、世界銀行などの国際機関は、開発援助や制度改革において、透明性、説明責任、腐敗防止、市民参加といった原理を重視し、その具体化手段としてオンブズマン制度を推奨してきた。オンブズマンは、司法制度の未整備な国においても比較的導入しやすく、市民の苦情を制度的に吸収する仕組みとして機能する点が評価されている。⁽²⁸⁾

このように、オンブズマン制度は、特定の憲法秩序に依拠する制度から、普遍的なガバナンス・ツールへと性格を変えていった。すなわち、オンブズマン制度は、行政を統制するための国内制度であると同時に、民主的正統性を補完する国際的制度モデルとして理解されるようになった。

もっとも、国際機関による制度の促進は、制度の実質的機能を自動的に保証するものではない。Reifが指摘するように、オンブズマン制度は「移植されやすい」一方で、独立性や権限、政治環境が不十分であれば象徴的存在にとどまり得る。⁽²⁹⁾したがって近年は、導入の有無よりも、運用の質と社会的信頼 (独立性・透明性・フォローアップ) に焦点が移りつつある。

以上を踏まえると、国際機関によるオンブズマン制度の再定義は制度の普遍化を促したが、同時に各国の政治文化や社会的条件との相互作用が実質を左右することを示している。

国際機関がオンブズマン制度を重視する背景には、「良き統治 (good governance)」概念が拡張したことである。良き統治 (good governance) とは、効率的に行政運営されることを意味するのではなく、意思決定の透明性、説明責任、参加、法の支配といった規範的要素を含む包括的概念である。Bovensが指摘するように、現代のガバナンスにおいては、結果の正しさ以上に、決定過程の正当性が問われている。⁽³⁰⁾

この点において、オンブズマン制度は、司法制度や監査制度とは異なる独自の役割を担う。司法が違法性の判断を担い、監査が効率性や適正性を点検するのに対し、オンブズマンは、行政や組織の対応が市民の理解と納得を得られるものであったかを問う制度である。国連やOECDがオンブズマン制度を提唱する理由は、まさにこの「応答責任 (responsiveness)」を制度的に担保する点にある。⁽³¹⁾

このような課題にもかかわらず、オンブズマン制度が国際的に拡散している事実は、公共性が国家内部の問題にとどまらず、国際的に共有される規範へと変容していることを示している。オンブズマン制度は、グローバル・ガバナンスにおいて、国家と市民、制度と社会を媒介する装置として位置づけられているのである。

(2) 欧州オンブズマンと国家人権機関 (NHRI)

国際的なガバナンスの文脈において、オンブズマン制度の理念的変容を最も端的に示しているのが、欧州連合 (EU) における制度展開である。EU は、加盟国の主権を前提としつつも、超国家的な行政権限を有する特殊な統治体制であり、その民主的正統性の確保は一貫して重要な課題とされてきた。この課題に対応するため、1995年に欧州オンブズマン (European Ombudsman) が設置され、EU 機関に対する市民の苦情処理を担うこととなった。⁽³²⁾

欧州オンブズマンは、EU 市民または加盟国居住者からの申立てを受け、欧州委員会をはじめとする EU 諸機関の職務執行における不正行為 (maladministration) を調査する権限を有する。ここでいう不正行為は、違法性に限定されず、不透明な手続、説明不足、不公平な対応など、行政の公共的合理性を損なう行為全般を含む概念である。この点に、オンブズマン制度が「行政の合法性」だけでなく、「行政の正当性」を点検する装置として機能していることが明確に表れている。

さらに EU では、オンブズマン制度は人権ガバナンスを強めている。1993年に国連総会で採択された「パリ原則」は、国家人権機関 (NHRI) に求められる独立性等の要件を提示し、加盟国における制度整備を促した。これにより、オンブズマンは行政監察機能に加えて、人権侵害の予防と救済を担う存在として再定位され、NHRI との制度的に近づいた。Reif が指摘するように、この動向はオンブズマン制度が行政監察から人権ガバナンスへと機能拡張していることを意味する。⁽³³⁾

このような展開は、公共性概念の変容を示唆している。すなわち、公共性は国家の内部に閉じた統治原理ではなく、人権や民主的正統性と結びついた普遍的価値として再構成されている。オンブズマン制度は、その普遍的公共性を具体的な制度として媒介する役割を果たしているのである。

以上のように、EU および人権ガバナンスという流れ、オンブズマン制度は、国家を超えた公共性を支える制度的装置として再定位されている。行政を監察する制度から、公共的正当性を支える対話的制度へという転換は、グローバル化時代における公共性の成熟を象徴するものである。

欧州オンブズマン制度の特徴は、行政行為の「違法性」を判断するにとどまらず、「不適正行政 (maladministration)」という広範な概念のもとで、行政の公共的な正当性を判断する点にある。つまり、この概念は、法令違反の有無だけでなく、手続の不透明さ、説明不足、対応の不公平といった要素を含んでおり、行政行為が市民の理解と納得を得られるものであったかを問う基準として機能している。ここに、オンブズマン制度が司法とは異なる形で公共性を担保する制度であることが端的に示されている。⁽³⁴⁾

もっとも、オンブズマン制度と人権救済機関との調整は、常に円滑に進むわけではない。行政運営の改善を主眼とするオンブズマンと、権利侵害の是正を重視する人権救済機関との間には、役割期待の差異が存在するからである。この両者の関係をいかに調整できるかは、今後の制度設計における重要な課題であろう。しかし、そのこと自体が、公共性が単一の原理ではなく、複数の価値の調整過程として成立していることを示している。

V オンブズマン概念の拡張

(1) 行政オンブズマンから社会的オンブズマンへ

オンブズマン制度は、その成立当初は、行政を統制するための制度として構想された。しかし、20世紀後半以降、社会環境の複雑化と公共的課題の多様化に伴い、オンブズマンの概念と機能は行政領域を超えて拡張していった。この変化は、公共性が公的主体によって一元的に担われるものではなく、社会の中で各領域に共担されるものへと転換していく過程と軌を一にしている。

福祉国家化の進展により、行政のみならず、企業、大学、専門職団体、報道機関などが、市民生活に対して強い影響力を及ぼすようになった。これらの組織は、形式的には私的主体でありながら、実質的には公共的機能を担っている。このような状況の下で、行政オンブズマンと同様の理念を、非国家的領域に適用しようとするものである。

いわゆる社会的オンブズマンは、法的強制力を持たない点において行政オンブズマンと共通しているが、その対象は行政権力ではなく、組織内部の意思決定や運営過程である。ここでは、違法性の有無よりも、手続の公正さ、説明の十分性、意思決定の透明性といった要素が重視される。オンブズマンは、組織と構成員、あるいは組織と利用者との間に立ち、対話と調整を通じて信頼の回復を図る役割を担う。

このような制度的拡張は、オンブズマン制度の理念が変質したことを意味するものではない。むしろ、行政の統制を通じて培われた「応答責任」「説明責任」「合理性」という原理が、他の社会の領域にも適用可能であることが明らかになった結果である。オンブズマン制度は、公共性を国家に適用する制度ではなく、公共性が分有される社会構造に対応する柔軟な制度枠組みとして再定位されている。

以上のように、行政オンブズマンから社会的オンブズマンへの展開は、公共性の担い手が多元化する現代社会において制度的変化であった。この変化を通じて、オンブズマン制度は、行政統制の枠を超え、社会全体の信頼関係を調整する装置として新たな役割を担うこととなる。

社会的オンブズマン制度の意義は、行政権力に限定されない「準公共的権力」の行使を可視化し、その正当性を検認することにある。現代社会においては、企業や大学、専門職団体、メディアなどが、市民生活に対して実質的な影響力を行使しており、その意思決定には公共的帰結を伴う。このような状況において、国家による規制だけでは、迅速かつ柔軟な対応が困難である場合が多い。社会的オンブズマンは、こうした領域において、自己統制を補強する制度的回路として機能する。

もっとも、社会的オンブズマン制度は、その非強制性という限界がある。勧告や意見表明が組織内部で十分に尊重されない場合、制度は形式的存在にとどまりかねない。また、オンブズマンの独立性が確保されていない場合には、制度が組織防衛の道具として機能する危険性も指摘されている。したがって、社会的オンブズマンが実質的機能を果たすためには、制度設計において、独立性、透明性、説明責任が不可欠である。

それにもかかわらず、社会的オンブズマン制度が各国・各分野で拡張している事実は、公共性の担い手が国家から社会へと多元化していることを示している。オンブズマン制度は、公共領域から国家を撤退させる制度ではなく、公共性が分有される社会構造を前提とした制度的調整装置として理解されるべきである。この点に、社会的オンブズマン制度の現代的意義がある。

(2) 報道・大学・企業オンブズマンと対話による公共性

社会的オンブズマンの中でも、報道、大学、企業におけるオンブズマン制度は、公共性の新たな担い手として重要な意義を有している。これらの領域はいずれも、国家権力とは異なる形で社会に対して強い影響力を及ぼしており、その活動の正当性は、外部からの強制的統制ではなく、内部からの自己統制と説明責任によって支えられている。そのため、オンブズマン制度は、これらの領域において、公共的な信頼を維持・回復するための制度的装置として位置づけられている。

報道オンブズマンは、報道の自由と報道機関の公共的な責任との緊張関係を制度的に調整する存在である。報道機関は、憲法で保障された表現の自由を基盤とした活動により民主主義の根底を支えている。ただし、その自由は無制限に認められるものではなく、誤った報道、報道の偏向、人権・プライバシー侵害などを行ってはならず、社会的責任を負っている。報道オンブズマンは、読者や視聴者からの苦情を受け止め、編集過程や報道姿勢を常に検証し、必要に応じて改善を促すことで、社会に対する報道の信頼性を内部から支える役割を果たしている⁽³⁵⁾。この制度は、外部規制によらず、自己統制によって公共性を確保しようとする点が特徴である。

大学オンブズマンは、学問の自由と大学自治を前提としつつ、さまざまな種類のハラスメントや不公正な評価、研究不正などの問題に対応するために設置されている。大学は公的性格を有する知的主体であるが、その内部には権力関係やさまざまな利害対立が存在する。大学オンブズマンは、学内の学生や教職員、関係者といった構成員からの相談や苦情を受理し、中立的立場から調査・調整を行うことで、学内の対話と信頼関係を回復する機能を担っている⁽³⁶⁾。

企業オンブズマンは、コンプライアンスや内部通報制度と結びつき、組織倫理を担保する仕組みとして発展してきた。企業活動は私的経済活動である一方で、消費者や地域社会に与える影響は大きく、実質的には公共的責任を負っている。企業オンブズマンは、法令違反の摘発にとどまらず、組織文化や意思決定過程の透明性を点検し、持続可能な企業と社会の信頼関係の構築に寄与する⁽³⁷⁾。

これらの社会的オンブズマンに共通しているのは、強制による統制ではなく、対話と説明を通じて公共性を再構築しようとする点である。オンブズマンは、最終的な判断権限を持たないからこそ、対話の媒介者として機能し、組織と社会との間に応答的關係を形成することができる。社会的オンブズマン制度は、公共性が制度的に成熟していく過程を示す重要な実例である。

報道、大学、企業におけるオンブズマン制度は、共通して「対話による公共性」を制度的に支える役割を担っている。これらの制度は、違反行為を処罰することを主眼とするのではなく、問題が生じた背景や組織文化を問い直し、再発防止と信頼回復を目指す点に特徴がある。ここでは、正しさを一方的に決定することよりも、説明と納得を重視する姿勢が貫かれている。

とりわけ報道オンブズマン制度は、公権力の介入を回避しつつ、報道の公共的責任を確保するための重要な試みである。誤報や偏向報道に対して、司法的判断や行政が介入ではなく、内部からの検証と説明によって対応することは、表現の自由を前提とした公共性の維持にとって不可欠である。同様に、大学オンブズマンや企業オンブズマンも、専門性と自律性を尊重しつつ、公的信頼を支える装置として機能している。

これらの制度に共通する課題は、対話が形式化しないよう、実質的な応答責任をいかに確保するかという点である。オンブズマン制度が真に機能するためには、組織が批判を受け入れ、自己修正を行う文化を内在化していることが前提となる。対話による公共性とは、単に意見交換が行われる

状態ではなく、批判が制度的に組織学習へと継承される状態を意味する。社会的オンブズマン制度は、そのような公共性の成熟を支える重要な制度的実践である。

(3) 私的オンブズマンと準公共性の理論

私的オンブズマン制度の拡張は、公共性の担い手が国家から社会へと多元化している現代社会の構造的変化を反映している。企業、報道機関、大学、専門職団体などは、形式的には私的主体でありながら、その活動が市民の権利や生活条件に重大な影響を及ぼす点において、準公共的な性格を有している。このような主体における意思決定の正当性は、もはや市場原理や組織内部の自律性だけでは十分に説明できない。

この点から、私的オンブズマン制度を「準公共性 (quasi-publicness)」を担保する制度として位置づけられる。すなわち、私的オンブズマンは、国家による外部規制と完全な自己統制との中間に位置し、社会的信頼を維持するための制度的緩衝装置として機能する。そこでは、違法性の判断よりも、説明の十分性、手続の公正さ、関係者間の納得可能性が重視される。

とりわけ市場領域においては、オンブズマン制度は、消費者保護や専門職倫理と結びつきながら発展してきた。金融、保険、法律サービスなどの分野では、専門性の非対称性が大きく、利用者が不利益を被っても司法的救済に至らないケースが多い。私的オンブズマンは、こうした「司法に至らない紛争」を制度的に受け止め、対話と調整を通じて解決を図ることで、市場の公共的信頼を補完している。

このように私的オンブズマン制度は、公権力による強制的統制の代替ではなく、各領域の自己統制を通じて「公共的信頼」を支える補完装置である。重要なのは、①独立性（任免・予算・調査の自律）、②透明性（手続・統計・公表）、③守秘義務と説明責任の均衡、④改善へのフォローアップ（受諾・是正）の設計条件が確保されているかである。オンブズマン制度を横断的制度として捉える意義は、これら条件を手がかりに、行政・市場・メディア等の異なる公共性を比較可能にする点にある。

(4) オンブズマン制度と「公共性の成熟」

オンブズマン制度の展開を大観すると、その本質は苦情処理制度の拡充ではなく、公共性のあり方そのものの変容を映し出していることが明らかである。初期のオンブズマン制度は、行政の違法・不当行為に対する是正装置として機能していたが、現代においては、行政のみならず社会の多様な領域において、公共的正当性を支える制度として再定位されている。この変化は、「苦情社会」から「対話社会」への移行と密接に結びついている。

苦情社会とは、制度や組織に対する不満や異議が個別的・断片的に表出し、それが十分に制度的応答を得られない状態を指す。ここでは、苦情はしばしば対立や不信を増幅させる要因として扱われ、公共的議論へと結び付きにくい。一方、対話社会においては、苦情は否定されるべきものではなく、制度改善や公共的学習の契機として位置づけられる。オンブズマン制度は、この転換を制度的に媒介する装置として機能している。

オンブズマンが担うのは、裁定や命令による統制ではなく、理由の提示と説明、関係者間の対話の促進である。この点で、公共的意思決定がいかに関われ、説明され、応答されるかという公共性

の成熟の要素が見出される。オンブズマン制度は、苦情を抑圧するのではなく制度的に受け止め、相互理解と公共的学習へつなぐ回路として機能する。

さらに、オンブズマン制度の社会的拡張は、公共性が公的主体による一元的でない統治構造を示している。行政、企業、報道、大学といった多様な主体が、それぞれの領域において公共的責任を負う現代社会において、オンブズマン制度は、それらを横断的に結びつける共通の規範装置として機能している。そこでは、公共性は固定的な概念ではなく、制度的実践を通じて発展し続ける動的な概念として理解される。

以上の検討から、オンブズマン制度は苦情を公共的対話へ翻訳する媒介装置として、公共性の成熟を下支えすることが確認できる。

Ⅵ おわりに

オンブズマン制度の歴史的展開と理念の変容を通じて、公共性の成熟過程を明らかにすることを目的に考察をしてきた。スウェーデンにおけるオンブズマン制度の創設から、福祉国家化、国際的な制度普及、さらには報道・大学・企業といった社会的領域への拡張に至るまで、オンブズマン制度は一貫して権力を有する組織の応答責任を制度化する役割を担ってきたといえる。

オンブズマン制度の本質は、行政や組織の判断を最終的に決定することにあるのではなく、その判断が公共的な合理性と説明責任を備えているかを検証し、対話を通じて是正と改善を促す点にある。非強制的でありながら制度化された応答の仕組みこそが、裁判や内部統制とは異なるオンブズマン制度の独自性であり、公共性を成熟させるための重要な制度的条件である。

とりわけ、明らかにしたのは、オンブズマン制度が単なる行政監察制度にとどまらず、公共性の担い手として再定位されている点である。苦情を抑圧するのではなく、制度的に受け止め、対話へと転換する回路を備えることが、現代社会における公共性の質を左右しているのである。

残された課題として第一に、実効性の担保がある。独立性（任免・予算）、調査権限と専門性、勧告後のフォローアップ（受諾状況の公表、改善計画の点検）を制度的に確保しなければ、制度は形骸化しやすい。とりわけ制度の移植の局面では、外形だけでなく運用資源と政治的支援の有無を評価する視点が不可欠である。

第二に、デジタル化と情報環境の変化は、オンブズマン制度に新たな課題と可能性をもたらしている。SNSやオンラインメディアの普及により、苦情や批判は瞬時に可視化される一方で、対話に至らず分断を深める危険性も高まっている。また、行政・企業の意味決定過程にデータ分析やAIが組み込まれるほど、判断の理由や根拠が当事者に伝わりにくくなり、「説明不能な決定」が不信を増幅させやすい。今後は、苦情の入口（オンライン申立て等）の整備とアクセシビリティ、記録・ログの保存と検証可能性、守秘と透明性の再設計（統計公表・事例の匿名化等）、人による再検討（human-in-the-loop）を含む救済回路の確保が、公共性の成熟を支える要件となる。

以上を踏まえると、オンブズマン制度の評価は、①独立性、②プロセスの公正、③透明性、④改善と学習が必須項目として整理できる。各領域で条件は異なるが、最低限この四点が機能しているかを検証することが、苦情を対話へ転換し公共性を成熟させるための指針となる。

最後に、オンブズマン制度は決して完成された制度ではなく、公共性の成熟とともに進化し続ける制度である。苦情社会から対話社会への転換は一挙に達成されるものではなく、制度的実践の積

み重ねによって徐々に実現される。オンブズマン制度の理念と展開は、そのような公共性の成熟を支える一つの制度的可能性を示すものであり、今後の研究と運営においてさらなる検討が求められる。

- (1) 例えば、京都府では平成19年度に「信頼ある学校を創る—学校に対する苦情への対応—」と題するガイドブックを発行しているが、その後他の自治体でも同様の対応が見られる。さらに、対応を一步進めた形で、令和7年には、岐阜県が「学校に対する過剰な苦情や不当な要求への対応マニュアル」を発行している。
- (2) チャールズ・ティブー (Charles Tiebout) が初めて提起した考え方である。Tiebout, Charles (1956) “A Pure Theory of public Expenditures,” *Journal of Political Economy* 64 (5), pp.416–424.
- (3) 拙稿 (2008) 「地方自治体におけるオンブズマンの戦略的活用に関する一考察」『日本法学』日本大学法学会、74巻2号。
- (4) Bovens, Mark. (2007) “Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- (5) 川崎市 (公式) 「市民オンブズマン 30年のあゆみ」参照。
- (6) Bovens, Mark. (2007) “Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- (7) Liao, Yuguo (2018) “Toward a Pragmatic Model of Public Responsiveness: Implications for Enhancing Public Administrators’ Responsiveness to Citizen Demands,” *International Journal of Public Administration*, 41 (2), pp.159-169.
- (8) 本稿でいう「報道オンブズマン」は、放送局・新聞社等の報道機関内に置かれる (社内の) 苦情処理・自己規律装置を指し、BPO のような業界横断の第三者機関や、不祥事対応の臨時組織である第三者委員会とは区別して扱う。
- (9) Alan Sunderland (2020) *The Role of a News Ombudsman: An International Perspective* (OSCE), pp.3-4参照。
- (10) たとえば、オンブズマンの原則として、Cornell University Office of the University Ombuds、Ethical principles ホームページ。
- (11) OECD (2018) 『The Role of Ombudsman Institutions in Open Government』 OECD, 参照。
- (12) NHRI (国内人権機関) は、裁判所とは別に、申立受付・調査・勧告等で人権救済を担う国内制度である。本類型は「EU に NHRI がある」という意味ではなく、EU レベルの苦情処理 (EU 機関への申立、EU 法実施に関する救済) と、加盟国 NHRI による国内救済が、制度的に接合 (連携・補完) する構造に着目する。
- (13) Riksdagens Ombudsmän, ‘History’ (Swedish Parliamentary Ombudsman, official website)。 (URL : <https://www.jo.se/en/about-us/history/>) (最終閲覧日 : 2026年1月19日)
- (14) New Zealand, Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962. Office of the Ombudsman (NZ) ホームページ “Past, present and future” <https://www.ombudsman.parliament.nz/about-ombudsman/past-present-and-future>
- (15) 山谷清秀 (2017) 『公共部門のガバナンスとオンブズマン』 晃洋書房 (第3章). インフォーマリティ概念

の整理について pp.250-257を要約。

- (16) UK, Parliamentary Commissioner Act 1967 (c.13) https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf
- (17) フィンランド議会オンブズマン (Parliamentary Ombudsman of Finland) 公式サイトの沿革・制度解説 <https://ennhri.org/> 参照。
- (18) OECD (2018), The role of Ombudsman Institutions in Open Government 参照。
- (19) 国際オンブズマン協会 (IOA) の Standards of Practice では、オンブズマンを independent, impartial, informal, confidential resource と定義している。
- (20) 国連の組織オンブズに関するレビュー等で、designated neutral が confidential, informal, independent, impartial assistance を提供すると説明されている。
International Ombuds Association (IOA), Standards of Practice PDF: https://ioa.memberclicks.net/assets/docs/SOP-COE/IOA_Standards_of_Practice_English.pdf 参照。および IOA, Frequently Asked Questions About Ombuds (organizational ombuds / designated neutral の定義) <https://www.ombudsassociation.org/ombuds-faq> 参照。
- (21) 以下、片岡寛光監修『アジアのオンブズマン』第一法規、2012年を参照。
- (22) 衆議院憲法調査会 (2004年10月21日)『第161回国会 憲法調査会ニュース (第82号)』
- (23) 国政レベルでは日本型オンブズマンとして行政相談委員制度が評価をえている。行政相談委員制度については総務省行政評価局行政相談課 (2009)「行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書」総務省行政評価局。
URL : <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/pdf/090702_4.pdf> (アクセス : 2026-01-12)【制度の現状・課題・改革提言の総合報告】を参照されたい。
- (24) 地方分権推進委員会は、改革の進展は住民自治 (住民参加・住民統制) の拡充を次段階の中心課題として浮上させ、住民の統制チャンネルを実効化する制度整備の必要性が指摘している。
- (25) 川崎市、令和3 (2021) 前掲書を参照。
- (26) 藤谷忠昭 (1999)「市民オンブズマンの活動とその社会的意味」『年報社会学論集』1999 (12) pp. 84-95 参照。
- (27) 岩井義和 (2021)「Public Relations (行政広報) から見るオンブズマンと行政相談の役割」『桜文論叢』103巻、pp108-135参照。
- (28) OECD, The role of Ombudsman Institutions in Open Government (2018) (PDF: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government_d2bf09ed/7353965f-en.pdf)
- (29) Reif, Linda C. (2004), The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff, pp.5-6参照。
- (30) Reif, Linda C. (2004), The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System, Martinus Nijhoff, pp.5-6参照。および Bovens, Mark “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.” European Law Journal 13 (4), 2007, pp.447-468参照。
- (31) OECD (2018), The role of Ombudsman Institutions in Open Government (PDF: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open->

government_d2bf09ed/7353965f-en.pdf)

- (32) TFEU (欧州連合機能条約) 第228条 (EUR-Lex) および EU の欧州オンブズマン制度解説 (European Ombudsman ホームページ)
- (33) 国連総会決議48/134 (1993年)「国内人権機関の地位に関する原則 (パリ原則)」および OHCHR ‘Paris Principles’ 解説。Reif, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Martinus Nijhoff, 2004)。
- (34) European Ombudsman, *European Code of Good Administrative Behavior* (<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/3510>) および *maladministration の説明* (European Ombudsman ホームページ) <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/215989>。
- (35) Alan Sunderland, (2020), *The Role of a News Ombudsman: An International Perspective* (OSCE) pp.4-6 (苦情・懸念を調査する仕組みは p.4, 信頼を維持・構築する目的は p.4, 編集上の独立調査・基準整備・事前助言等は pp.4-5, 役割の基本要件は pp.5-6)。
- (36) Cornell University Office of the University Ombuds, *Ethical principles* ホームページ参照。
- (37) The American Bar Association, *The Organizational Ombuds – Why Your Company Needs One and What Counsel Should Know* : <https://www.americanbar.org/events-cle/ece/ondemand/451643467/> を参照。

参考文献

- Alan Sunderland, *The Role of a News Ombudsman: An International Perspective* (OSCE, August 2020)
- Bryan Gilling, *The Ombudsman in New Zealand* (Dunmore Press, 1998)
- Charles L. Howard 『*The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations - A Legal Guide*』 (American Bar Association, 2010)
- Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function* (Greenwood Press, 1983)
- Linda C. Reif 『*The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*』 (Springer, 2013)
- Larry B. Hill, *Parliament and the Ombudsman in New Zealand* (University of Oklahoma, 1974)
- Marc Hertogh, Richard Kirkham, *Research Handbook on the Ombudsman* (Research Handbooks in Law and Politics) (Edward Elgar Publishing, 2020)
- Tero Erkkilä, *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability* (Springer, 2020)
- Trevor Buck, Richard Kirkham, Brian Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice* (Routledge, 2016)