

理事会及総会開催

松前重義会長の理事長兼任決定

去る3月28日当研究所の昭和56年度通常理事会および会員総会が開催され、昭和55年度事業報告及決算報告ならびに昭和56年度事業計画及予算案が承認決議されると共に、空席であった理事長を松前会長に兼任願うことにつき全員の承認決議が行われた。

なお、昭和56年度の事業計画として「スウェーデンの社会政策」と題する出版と「高令化社会視察調査団」の派遣等が承認された。

スウェーデンのオンブズマンの制度と機能 (1)

Swedish Ombudsman (1)

フランク・スティシイ
Frank Stacey

フランク・スティシイ著宇都宮深志・砂田一郎監訳「オンブズマンの制度と機能」(定価2,800円)より、東海大学出版会のご厚意により転載したものであり、紙上をかりて御礼申し上げます。なお、上記の図書にはスウェーデンのほかに、世界約10ヶ国の制度と機能の比較研究がされております。

1 オンブズマンの設立と沿革

スウェーデンのオンブズマンは、あらゆるオンブズマンの中で最も古く、しかも最も強力である。それゆえにまず、スウェーデンのオンブズマンから考察してみるのが論理的であろう。1713年、スウェーデン国王は、国王の役人に対する苦情を調査するために、法務総裁(チャンセラー・オブ・ジャスティス)として知られるようになった官吏を任命した。

また、1809年、民主憲法を制定した際、国会は市民からの苦情を調査するために、ユィスティーツィエ・オンブズマン(Justitie Ombudsman)と称する国会独自の職員を任命した。1915年軍事オンブズマン(ミリーツィエ・オンブズマン)として知られる第2のオンブズマンの設置決議が国会によりなされたので、それに伴って国会オンブズマンもしくはユィスティーツィエ・オンブズマン事務局が改革された。軍事オンブズマンは、国会オンブズマンから軍隊に対する苦情調査事務を引き継いだのである。しかしながら、第2次大戦後、ユィスティーツィエ・オンブズマンの業務は増大する一方で、ミリーツィエ・オンブズマンへ提出される苦情件数は減少していることがいよいよ明白となり、その結果、1968年、国会は別個の

軍事オンブズマンを廃止し、それに代わるものとして、ユィスティーツィエ・オンブズマン事務局に3人のオンブズマンを設置することを決定した。

オンブズマンの1人は、民政部門に対する苦情に加えて、軍隊に対する苦情に関与するということであった。3人のオンブズマンは各自、政府の行政機関に対する苦情調査の責任分担を決めた。1968年には、国会は、2人の副オンブズマンの設立を決定した。しかし、かれらには公式な担当部門が配分されたわけではなく、3人のオンブズマンの一般的補助であった。副オンブズマンは、オンブズマンスタッフの常勤職員ではなく、オンブズマンの代理として参加しない時は、普通法裁判所もしくは行政裁判所いずれかの裁判官としての役務に服した。したがって、かれらは、オンブズマンが病気もしくは休暇の場合にはその任務を代行するか、または、オンブズマンが、1件もしくはそれ以上の時間を要する困難な調査に取り組んでいる際、その仕事の1部を受持つために要請される「予備軍的」オンブズマンである。かれらは、特定のオンブズマンの臨時代役としての準備もしていない。また実際、準備するとしても、3人のオンブズマンと2人の副オンブズマンのみで

はほとんど不可能であったであろう。

1968年型オンブズマン組織のもう1つの欠点は、制度上からいわれ、すべて3人のオンブズマンのランクが同等であるということであった。それゆえに、いずれの者にも調停者もしくは調整者の長としての役割をもたされなかったため、3人の間の調整をいかに行うかという問題が生じた。これらの障害が、オンブズマンの苦情件数の着実な増大に伴って、オンブズマン事務局の再編成および拡充が必要であるという認識を導いた。

1972年、国会(the Riksdag)は、問題調査委員会を任命し、その後1975年、同委員会は、新しい組織およびオンブズマンの任務を規定する法律に対する多くの改正点を勧告した。これらは、1975年11月国会によって承認され、1976年春、新しいシステムが施行された。新しい組織のもとでは、副オンブズマンは廃止され、4人のオンブズマンが設置された。その中の1人が、主任オンブズマン兼オンブズマン事務局長の職務を果すために国会によって選出される。かれは、他のオンブズマンの業務を調整し、協議の上で、かれらが苦情の調査および自らのイニシアティブによる調査に関して、どの政府領域に責任をもつかを決定する。かれら3人の間に、政府領域がいかに分けられているかを考察する前に、かれらに負わされている全領域が、いかに広範囲に及んでいるかを注視することが重要である。

4人のオンブズマンは、中央・地方を問わず、すべての政府機関に網羅している。これは、1967年法により、政府のそういった部門から除外された英国の行政監察議会コミッショナーに馴染んでいる英国の観察者にとっては、異常とも思える状況である。これらは、英国においては、全体的もしくは部分的に除外されているが、スウェーデンではそうでないいくつかの行政領域がある。すなわち、スウェーデンのオンブズマンは、警察に対するあらゆる苦情を調査することができる上、外務省および保安当局のすべての活動に対する苦情も調査することができる。また、かれらは、部分のおよび全体的に国家所有であろうとも、私企業として運営されている産業に対する調査権を持たないが、国有化産業に対する苦情を調査することが可能である。その上、地方政府当局の行政に対する苦情も調査するし、保健サービスに対する苦情も調査する。英国では、現在、地方自治体お

よび保健サービスは、ローカルコミッショナーおよび医療サービス・コミッショナーによって処理されている。しかし、これらのコミッショナーは、一般的に、スウェーデンのオンブズマンが有しているような広範な権限を有しない(本書第VIII章および第VII章を参照)。

スウェーデンのオンブズマンには、選出された議員、すなわち国会議員および地方公共団体議員の決定を調査すること、および閣僚によってとられた行動を調査することが除外されている。この点に関して、英国の議会コミッショナーは、大臣の行動も調査できる。事実、1667年のザクセンハウゼン事件、1969年のドウィッチョー絵画事件、1975年のコート航空会社事件など多くの重要な事件を調査していることから、スウェーデンより広範な権限をもっている。スウェーデンの大臣が、オンブズマンによる調査から除外されている根拠の一部には、スウェーデン中央政府のほとんどの領域が、委員会により執行され、大臣の直接コントロールのもとにはないということにある。委員会による行政行為は、オンブズマンによる調査の対象になる。

2 資格と責任分担

オンブズマンの新しい組織が活動を開始した1976年5月、ウルフ・ルンドヴィーク氏がオンブズマン事務局の主任オンブズマン兼事務局長に選出された。このことは、かれが、長期間にわたり保持してきたオンブズマン事務局における事実上のリーダーシップを、法律上でも承認したことである。かれは、オンブズマンに任命される以前は、最高裁判所の判事であり、その前には、オンブズマン事務所の法律アシスタントを経て副オンブズマンとして奉職した経歴を有するなど、かれの経験に匹敵する者は他に見あたらない。また、オンブズマンの学術的研究にも貢献し、1965年、D・C・ロワット編のオンブズマン・シンポジウムにおいて、スウェーデンに関する1章の一部を執筆している。1976年5月に選出された他3名のオンブズマンは、旧制度下における2人の副オンブズマンの1人、アンダシ・ヴァイグリス氏、また以前、オンブズマン事務局の書記官であったカール・エーリック・ウリーン氏、それに行政控訴裁判所長の前歴を持つレイフ・エークベルイ氏であった。ルンドヴィーク氏と他のオンブズマンとの責任分担は次の如くである。

ルンドヴィーク氏自身は、すべての政府レベルにおける公文書に対して、公衆によるアクセスを保証する法律を監視する責任を負い、また、情報処理が原因となる問題や、中央および地方政府における人事問題に注意を払う。それに加えて、特別に重要な事件の調査も行う。ヴィゲリウス氏は、裁判所、検察官、警官および刑務所を監督する。エークペルイ氏は、課税に関連する事件および社会福祉に注意を払う。ウリーン氏は、軍隊および他のオンブズマンに割り当てられていない民政に関するすべての問題を監督する。

1975年に採用された新立法は、公務員の訴追にあたってオンブズマンの役割を制限している。それはまた、訴追するというよりも、公務員に対して懲戒手続を行う権利に、より重点をおいている。訴追する前にどこ段階でオンブズマンが懲戒手続を開始するかを決意することは、今後、検討しなければならない問題である。年間の訴追件数は、調査された総件数のなかでは極くわずかであった。

筆者がルンドヴィーク氏にインタビューした時、オンブズマンが公務員を訴追した事件のいくつかを提示してもらった。その内、次の事例は特に興味があるように思える。ある学校長が、以下3点において法に違反する行動を執ったという理由で訴追された。第1に、2人の少年を政治的左翼に共鳴しているという理由で停学処分にしたといわれる。差迫った選挙があったので、その少年に、選挙期間中、学校へ登校しないよう告げた。その意味するところは、少年は、この期間、他に有害な影響を与えるだろうということである。第2に、校長は、学校のスポーツ日を取り消し、全校を1日休みにしたといわれる。第3に、かれは法律によって週3時間授業をもつことが義務づけられていたにもかかわらず、実際には教えていなかった。校長が訴追された裁判所は、かれに対する3点の申し立てはすべて真実であることを認め、1,800クローネの罰金を科した。この罰金は、給料から差引かれ、費用として1,500クローネも支払わされた。したがって、校長は当時、290ポンドにあたる3,300クローネの金銭的ペナルティを蒙ったことになる。

この訴追事件とその結果は、英国の研究者にとっては二重の意外性として解される。何故ならば、英国では、議会コミッショナーは公務員を訴追で

ない。また、1974年の地方自治法および1975年の地方自治（スコットランド）法のもとでは、学校の内部行政は、ローカル・コミッショナーによる調査から除外されているからである。その上、この事件は、公務員は任意な行動をとったり、可能な限り明白に規定された権限を越えることは許されないとするスウェーデン・システムをいみじくも説明している。この校長自身、自己の間違いを是認していれば、オンブズマンは訴追しなかったであろうことに注目すべきである。また、もし訴追しなければ、今後、この種の任意的行動がとり続けられるであろうとの結論を下している。

3 訴追権限と巡回査察

筆者はまた、裁判官を訴追もしくは警告する場合のオンブズマンの権限とはどんなものであるかを、ルンドヴィーク氏にいきさか興味をもって確かめた。かれは、「それは、苦情と調査の対象である事件を統括する裁判官の行動である。しかしながら、オンブズマンは手続上の問題にのみに調査を限定するのではなく、時には、事件における裁判官の判定を精査する必要があるかも知れない」と答えた。

裁判官は、オンブズマンによって何時でも自分が統括している裁判所よりも上位の裁判所に訴追される。ここにおいて不明瞭な一つの点を明確にすることができた。スウェーデン・オンブズマンに関する文献によると、最高裁判所の裁判官はオンブズマンによる訴追を受けないと印象を与えている。この種の訴追は極めてありそうもないが、これは厳密にあってそうではない。オンブズマンは、法において最高裁判所の裁判官を訴追できるが、しかし、最高裁判所より上級の裁判所が存在しないので、当該裁判官については弾劾裁判所に訴えなければならない。

この点については、外部の研究者にとって幾分異常にみえ、説明を要するので、オンブズマンの訴追権限について重点的にみてみよう。筆者の知る限り、フィンランドにおいてのみ、オンブズマンは同様な方法で公務員を訴追する権限を有している。しかし、スウェーデンにおいては、訴追は極く異常なことで、大多数の事件については、訴追や懲戒的行動がとられることなく、オンブズマンが個人的に救済措置を講ずることができる。かくして、1975年、オンブズマンによって調査された2,293件の内、公務員を訴追するかそれとも、

懲戒手続をとるべきかを勧告する必要があるとされたのは3件に過ぎなかった。 Rundvik氏は、これまでの経験から、中央もしくは地方政府機関が、オンブズマンの勧告に基づき行動を執らなかった事件を思いおこすことはできないと述べた。他方、政府は、必ずしも法律改正に対するオンブズマンの提言にしたがって行動しているとは限らない。

オンブズマン自からのイニシアティブで調査する機能もまた重要である。1975年、オンブズマンのイニシアティブで調査・終結した400件の事件のうち、202件は関連の政府機関に勧告し、6件については、国会ないし政府に対して立法および政策変更の提案をした。オンブズマンが率先して調査した事件の方が、公衆からでた苦情を調査した事件よりも、政府機関に対する過誤を発見する比率が相当高いことは驚くべきことではない。オンブズマンは、しばしば、新聞報道の中から、あの行政機関には何か問題があるのではないかと察知し調査を開始する。そしてかなりの高い比率で、かれらの狙いが正当であったことが発見される。時には、調査は、新聞報道ばかりでなく、やはりメディアの分析に起因することもある。たとえば、オンブズマンのスタッフの一員は、最近、ある政府機関が、女性に対する差別禁止の法律無視したかに思われる条件で、新聞に求職広告を掲載したのを発見した。かれは、それをオンブズマンの一人に報告、その結果、オンブズマンは調査の開始を決定した。

また、オンブズマンは、裁判所、行政機関、病院、刑務所、軍隊等の巡回査察の権限を有している。1975年の改正以前には、各オンブズマンは巡回査察のために、年間、約実働30日間を費やすことが常

であった。しかし、事件調査の負担が増大するにつれ、巡回査察に費やす時間の削減を要した。オンブズマンへの新しい通達によると、各オンブズマンは、常時、巡回査察の権限を付与されているが、そこでの状況が不満足だと判断される機関や制度のみを調査するものと理解されている。

英国の議会コミッショナーは、自らのイニシアティブで調査を開始したり、巡回査察をする権限をもっていない。また実際、立法改正についての勧告権も極めて限定されたものである。とりわけ筆者は、オンブズマンが、いかなる調査手順を踏んでいるのか興味を持った。オンブズマンとかれらのスタッフは、文書をベースに勧告をなし、苦情の対象である公務員との面接を行わないケースが大多数であることが明らかとなった。 Rundvik氏は、相当多くの事件で面接がなされていると述べた。このような面接は、時にはオンブズマンによって実施されるが、しかし、しばしばその要請を受けてスタッフ、検察官、警察部長によって行われる。 Rundvik氏によれば、オンブズマン事務局は、かれらの指示で数件の価値ある調査をなした元警察官をスタッフとして有している。(以下次号へ)

スウェーデンのオンブズマン (1975年)

1975年中にオンブズマンによって処理された苦情件数	3,202
却下(管轄外等)	1,214
付託(他の政府機関に)	95
調査(オンブズマンによる)	1,893
オンブズマンの率先によって着手された事件	400

調査結果

	調査件数	正当と判明の件数※	正当と判明の率
苦情事件	1,893	440	23.2%
オンブズマンのイニシアティブ	400	208	52.0%
	2,293	648	28.7%

〔出典〕 1975年、スウェーデンオンブズマン年次報告書の表から引用、611および612頁。

※ 正当と判明というカテゴリーは、訴追、懲戒手続、政府機関の批判、あるいは政府ないし国会への提案に帰した調査から編集されたものである。

事務局だより

高令化社会視察調査団について 本月報の2号および3号等でご案内いたしました標記調査団につきまして、ご関係の向きへご紹介をお願いいたします。

スウェーデン語講習会の予告 本年第2回(通算46回目)の講習会を5月18日より開講します。

スウェーデンに関する最近の著書論文

Recent Papers on Sweden

小野寺百合子 (理事)

単行本

- 『児童の世紀』 (エレン・ケイ) 富山房
小野寺 信・百合子共訳 54. 2.
『少女ソフィアの夏』 (トーベ・ヤンソン)
講談社 54. 8.
『ムーミン谷へのふしぎな旅』
(トーベ・ヤンソン) 講談社 55. 4.

論文

- 「北欧の老人福祉」 全国社会福祉協議会
『老人福祉』 第55号 54. 1.
「社会サービスおよび社会保険補足給付
スウェーデン社会福祉審議会最終答申書」
スウェーデン社会研究所 資料第20号 54. 2.

- 「スウェーデンの労災保険」 民社研
『改革者』 9月号 54. 9.
「妻の年金権」 社会保険法規研究会
『週刊社会保障』 9月10日号
「スウェーデンの年金制度とその姿勢」
公企労センター
『福祉国家における年金制度』 55. 1.
「スウェーデン老人福祉の動向」 全社協
『老人福祉年報1980年版』 55. 2.
「スウェーデンの男女平等とは」
日本青年会議所
『30億』 Vol. 17. No. 192
「世界の動向——北欧」 総合労働研究所
『現代の社会問題』 別冊7号 55. 6.

《SIPニュース》

SAFとLOの賃上げ交渉、7%増で合意へ

スウェーデンでは、事業主連盟 (SAF) と全国労働組合連盟 (LO) との間で、賃上げ交渉が行なわれていたが、この2月3日、全国およそ90万のブルーカラーの賃金上昇率はこれからの2年間に7.1% (1981年3.6%、82年3.5%) という線で合意に達した。LOでは、はじめ1981年で10%の上昇という線を主張していたが、一方のSAFは2年間で約2%という線をゆらず、全くかみ合わなかった。

この7.1%という数値は、1981年に8.9%、82年に6.5%というインフレ率を想定しても結果的に賃金稼得者に実質的な賃金上昇をもたらすということである。

昨年、SAF—LO双方の言い分が全くかみ合わず、ついに5月の大がかりなストライキ及びロックアウトという事態にもつれ込んでしまったが、今度の話し合いでは最近になくすみやかに合意に達したといわれ、スウェーデン経済のバランスを修復する意味での労使双方の努力が評価されている。

なお、SAFとLOの賃上げ交渉の結果が、毎年スウェーデン労働市場の他の賃金契約においても一般的な基準となるので、まもなく、130万の

公務員、50万の民間企業のホワイトカラーの賃上げに関しても労使の交渉が始められるものと思われる。

スウェーデンへの外国投資、前年度の倍に

スウェーデンの1980年の外国投資は、前年度に比べ現価で3億クローナ (171億円) アップの38億クローナ (2,166億円) であった (量的には、わずかにダウン)。

総投資の約3分の1——12億クローナ (684億円) が合衆国向けであったが、あと、英国への3億1,300万クローナ (178億4,100万円)、フランスへの2億4,900万クローナ (141億9,300万円)、デンマークへの1億6,200万クローナ (92億3,400万円) と続く。さらに、ノルウェー、フィンランド、ルクセンブルク、リベリア、ベルギー、オーストラリア、西ドイツ、カナダ、ブラジル、オランダへの投資はいずれも1億~1億5,000万クローナ (57億~85億5,000万円) の間であった。

また、1980年のスウェーデンへの外国の投資は、前年の7億9,000万クローナ (430億3,000万円) から16億クローナ (912億円) へと、倍増した。その内訳はフランスがトップで5億2,400万クローナ (298億6,800万円)、あと、合衆国の4億400万クローナ (230億2,800万円)、西ドイツの2億3,900万クローナ (136億2,300万円) と続く。