

# 公的オンブズマンの役割：英国最高裁判決と 北アイルランドにおける法改正からの示唆

和田 武士

## 1. はじめに

日本における公的なオンブズマン制度の運用を考えるうえで、海外におけるオンブズマン制度の機能が注目されている。例えば、「行政の不当な行為から国民を守り、国民の利益の回復や増進を意図する制度」であるオンブズマン制度は、諸外国においては「行政救済・苦情処理のみならず行政を統制する役割をも果たしている」一方、日本では「僅かに若干の地方公共団体において公的なオンブズマン制度が設置運営されていることと、行政相談委員制度が実質的にオンブズマン的な機能を發揮している」にすぎないと評価されており、「専門的・具体的な調査研究をするとともに、学理と学説を深めてあるべき政策提言をする」ことが必要だと唱えられた<sup>1</sup>。世界各国に広まったオンブズマン制度（とりわけ公的オンブズマン制度）の調査研究は、近年、日本以外においても精力的に行われている<sup>2</sup>。

公的オンブズマン制度に関する調査研究対象の一例が、英国のオンブズマン制度である。日本においては英国の公的オンブズマン制度の動向

---

<sup>1</sup> 外山公美「発刊に寄せて」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン——行政相談と行政苦情救済』v頁（第一法規、2015）v頁。

<sup>2</sup> Marc Hertogh and Richard Kirkham(eds), *Research Handbook on the Ombudsman* (Edward Elgar 2018), Matthew Groves and Anita Stuhmcke(eds), *The Ombudsman in the Modern State* (Hart Publishing 2022).

が早くから注目され<sup>3</sup>、近年も最新の動向が紹介されている<sup>4</sup>。英国ではイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域において行政分野に応じ公的オンブズマンが活動しており<sup>5</sup>、こうしたオンブズマン制度は、英国の行政法学において、行政活動について何かしらの不服を抱く者と行政との間を公平に扱う過程を扱う「行政的正義」(administrative justice)の一部をなす<sup>6</sup>。現在ではオンブズマンに関する判例の体系的な整理<sup>7</sup>や判例データベースの整備<sup>8</sup>が進行して研究成果が蓄積されており、公法の概説書において公的オンブズマンに一章を割り当てて説明するものが現れているように<sup>9</sup>、公的オンブズマンに対する研究・教育の広がりが見られる。

2010年代には、公的オンブズマンの権限について英国最高裁が史上初めて判断した *In the matter of an application by JR55 for Judicial Review (Northern Ireland)* [2016] UKSC 22, [2016] 4 All ER 779, [2016] NI 289 (以下、「JR55 事件最高裁判決」という。) が現れ、その判断に

<sup>3</sup> 山本正太郎「行政救済と Ombudsman」『英国行政法の研究』137 頁 (弘文堂、1969) [初出は『法と政治』(関西学院大学法政学会編) 13 巻 4 号 (1963) 531 頁]。

<sup>4</sup> 田中孝和「議会オンブズマンと裁判所の司法審査」榊原秀訓編『行政法システムの構造転換——イギリスにおける「行政的正義」』89 頁 (日本評論社、2015)、長内祐樹「地方行政オンブズマン制度の仕組みと現状——『行政的正義』システムとしての地方行政オンブズマンの意義と課題」榊原秀訓編『行政法システムの構造転換——イギリスにおける「行政的正義」』112 頁 (日本評論社、2015)、田中孝和「議会オンブズマンの調査手法——略式の解決手法について」榊原秀訓編『現代イギリスの司法と行政的正義——普遍性と独自性の交錯』171 頁 (日本評論社、2020)。

<sup>5</sup> 田中孝和「イギリスのオンブズマン制度」日本オンブズマン学会編『日本と世界のオンブズマン——行政相談と行政苦情救済』148 頁 (第一法規、2015) 148 頁。

<sup>6</sup> Carol Harlow, 'Administrative justice in transit: time for new vistas' in Carol Harlow (eds), *A Research Agenda for Administrative Law* (Edward Elgar 2023) 137.

<sup>7</sup> Richard Kirkham and Elizabeth O'Loughlin, 'Judicial Review and Ombuds: A Systematic Analysis' [2020] PL 680.

<sup>8</sup> Ombudsman Association, 'A database of case law on the ombudsman sector' <<https://caselaw.ombudsmanassociation.org/>> accessed 1 November 2024.

<sup>9</sup> Mark Elliott & Robert Thomas, *Public Law* (5th edn, OUP 2024) Ch 15.

関して肯定的な評価と否定的な評価が寄せられている。肯定的な評価は、本件最高裁判決が北アイルランドに関する事案に関する判例であることに注目するものであり<sup>10</sup>、最高裁が北アイルランドの裁判所の判断（原々審の *JR 55's Application for Judicial Review* [2012] NIQB 108 と原審の *JR55 v Northern Ireland Commissioner for Complaints* [2014] NICA 11, [2015] NI 97）を是正し、北アイルランドの公的オンブズマンが適正な手続をとるべきことを示したものであるとして、北アイルランドの法制度において最高裁が果たす役割が重要であることを指摘するものである<sup>11</sup>。また、後述するように JR55 事件最高裁判決は旧法に関する法解釈を示したものであり現行法に関する法解釈ではないものの、オンブズマン制度に関する有益な指針が裁判所によって一定程度示されたと評価されている<sup>12</sup>。他方、公的オンブズマン関連の判例として参照すべきものが適切に選別されていないことや、制定法の構造に着目する解釈（textual interpretation）を最高裁は採用したが、本来は立法過程を加味して文脈に即した解釈（contextual interpretation）を採用すべきだったとして、最高裁による解釈の手法に異を唱えるものがある<sup>13</sup>。このような JR55 事件最高裁判決に関する肯定的見解と否定的見解に共通

---

<sup>10</sup> JR55 事件の北アイルランド控訴院判決と最高裁判決は、北アイルランドの事案を取り扱う Northern Ireland Law Reports に [2015] NI 97 と [2016] NI 289 としてそれぞれ掲載されている。

<sup>11</sup> Brice Dickson and Conor McCormick, 'Northern Ireland Dimensions to the First Decade of the United Kingdom Supreme Court' (2020) 83 MLR 1133, 1156-1157, 1167.

<sup>12</sup> 英国最高裁の公式ブログに掲載された当該判例の紹介である。Ellie Ismaili, Case Comment: In the matter of an application by JR55 for Judicial Review (Northern Ireland) [2016] UKSC 22 ((Northern Ireland) [2016] UKSC 22 (*UK Supreme Court Blog*, 15 Sep 2016) <<https://ukscblog.com/case-comment-in-the-matter-of-an-application-by-jr55-for-judicial-review-northern-ireland-2016-uksc-22/>> accessed 1 November 2024.

<sup>13</sup> Richard Kirkham, 'JR55, judicial strategy and the limits of textual reasoning' [2017] PL 46, R. Kirkham, 'JR55: Five Activist Strategies a Judge Should Avoid', U.K. Const. L. Blog (30th May 2016) <<https://ukconstitutionallaw.org/2016/05/30/richard-kirkham-jr55-five-activist-strategies-a-judge-should-avoid/>> accessed 1 November 2024.

しているのは、最高裁判決に何らかの意義を見出している点である。それは、北アイルランドのオンブズマン制度に関する意義、北アイルランドをはじめとする英国全体のオンブズマン制度に関する意義、そしてオンブズマンの文脈に限られない英国全体の司法審査における解釈手法に関する意義と整理することができる。

公的オンブズマンに関する立法の動向に目を向けると、JR55 事件最高裁判決の直前に北アイルランドでは公的オンブズマン制度が改正されている。この改正は、JR55 事件最高裁判決の原審にあたる JR55 事件控訴院判決の直後に、JR55 事件控訴院判決で争われた公的オンブズマンの権限を新たな公的オンブズマンに付与するものだった。

本論文では、公的オンブズマンの役割ないしその権限行使について、司法（北アイルランドの裁判所と最高裁判所）は一定程度制約し、他方で立法（北アイルランド議会）は肯定的にとらえていることを論じる。以下では、まず、英国における公的オンブズマンの例やその苦情処理手続の過程、公的オンブズマンの位置づけを整理する。そのうえで JR55 事件の概略を示し、JR55 事件最高裁判決が注目した公的オンブズマンの統治機構上の位置づけ等を確認する。そして、JR55 事件最高裁判決が下される直前に行われた北アイルランドの公的オンブズマン制度改正について、いかなる権限が明示的に授権されたのかを見る。

## 2. 英国における公的オンブズマン制度の概略

### 2.1. 公的オンブズマンの例

英国の公的オンブズマンは多種多様であり、そしてその活動も多岐にわたる<sup>14</sup>。英国内の地域や時期によって公的オンブズマンの組織が異なっていることをふまえて、公的オンブズマンの例を確認しよう。

---

<sup>14</sup> 田中嘉彦「英国のオンブズマン制度——権限委譲による制度的進展と改革論」レファレンス 751 号（2013）35 頁、39 頁以下。

英国の公的オンブズマンのなかでも特に有名であるのが、1967年議会コミッショナー法 (Parliamentary Commissioner Act 1967) により設置される議会行政コミッショナー (Parliamentary Commissioner for Administration) である (この議会行政コミッショナーは議会オンブズマンと呼ばれることもある)。特定の省庁・団体による「行政上の過誤」 (maladministration) に起因する「不当な取扱い」 (injustice) を被った者が議員に苦情を申し立てると、庶民院の議会行政コミッショナーが調査を担い、その調査結果は庶民院に報告される。議会行政コミッショナーによる調査等手続の過程については、後に概説する。

医療サービス提供については、1973年国民医療サービス再編法 (National Health Service Reorganisation Act 1973) により設置される医療サービスコミッショナー (Health Service Commissioner) がある。具体的には、イングランド医療サービスコミッショナー (Health Service Commissioner for England) とウェールズ医療サービスコミッショナー (Health Service Commissioner for Wales) である。そして、1972年国民医療サービス (スコットランド) 法により、スコットランド医療サービスコミッショナー (health Service Commissioner for Scotland) が設置されている。

1993年医療サービスコミッショナー法により、議会行政コミッショナーと医療サービスコミッショナーを設置する法律が統合された結果、議会及び医療サービスコミッショナーが設立された。この組織が取り扱う苦情申立案件のうち医療分野の案件が8割を占めており、議会行政コミッショナーが従来扱ってきた分野の案件は2割にとどまる<sup>15</sup>。

議会行政コミッショナーの管轄に含まれない事項を取り扱うものとして、1974年地方政府法により設置される地方行政委員会 (Commission for Local Administration) がある。委員会の構成員である地方コミッショ

---

<sup>15</sup> Elliott & Thomas (n 9) p 642, n 48.

ナー（Local Commissioner）が担当地域を管轄しており、イングランドではイングランド地方コミッショナーが、ウェールズではウェールズ地方コミッショナーが活動してきた。また、1975年地方政府（スコットランド）法によりスコットランド地方行政コミッショナー（Commissioner for Local Administration in Scotland）が設置されている。

北アイルランドにおける公的オンブズマンとして、北アイルランド議会行政コミッショナー（Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration）と、地方政府や医療サービス等北アイルランド議会行政コミッショナーの管轄外の苦情を扱う、北アイルランド苦情コミッショナー（Northern Ireland Commissioner for Complaints）がともに1969年に設置された。本論文が取り上げるJR55事件は、北アイルランド苦情コミッショナーが一定の権限を有するか否かに関する事案である。

権限委譲後の中央レベルの公的オンブズマンを整理したものが次の【図表1】と【図表2】である<sup>16</sup>。イングランドでは公共機関のオンブズマンを設置する「2016年公共サービスオンブズマン法案」（Draft Public Service Ombudsman Bill）が成立しなかったことから、イングランドのみで活動する行政一般の苦情を取り扱うオンブズマンは今なお存在していない。他方、イングランド以外の各地域では公的部門のオンブズマンの整理・統合が進められてきた。

---

<sup>16</sup> 田中嘉彦・前掲注(14)42頁表2「連合王国レベルのオンブズマン」と表3「地域レベルの公的オンブズマン」に最新の情報を反映したものである。

【図表 1】 連合王国レベルのオンブズマン

オンブズマン	申立事項	管轄地域と 所掌分野
議会及び医療サービス オンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman)	連合王国政府の各省・ エージェンシーに関する 苦情 イングランドの NHS に関する苦情	連合王国：行政一般 イングランド：医療
イングランド地方政府 オンブズマン (Commissioner for Local Administration)	地方自治体の行政部門 に関する苦情	イングランド：地方 行政一般
警察業務独立審査局 (Independent Office for Police Conduct)	警察業務に関する苦情	イングランドとウェ ールズ：警察
高等教育独立調停局 (Office of the Independent Adjudicator for Higher Education)	高等教育機関（大学） に在籍する学生からの 苦情	イングランドとウェ ールズ：高等教育
住宅オンブズマン機構 (Housing Ombudsman Service)	登録社会住宅貸主と任 意登録の民間貸主に関 する苦情（公的部門と 民間部門を扱う）	連合王国：住宅関係

【図表 2】 地域レベルの公的オンブズマン

オンブズマン	申立事項	管轄地域	所掌分野
ウェールズ公共サービスオンブズマン (Public Services Ombudsman for Wales)	権限委譲を受けたウェールズの各省・地方自治体の行政部門・NHS・大学に関する苦情	ウェールズ	行政一般
スコットランド公共サービスオンブズマン (Scottish Public Services Ombudsman)	権限委譲を受けたスコットランドの各省・地方自治体の行政部門・NHS・大学・刑務所に関する苦情	スコットランド	行政一般
北アイルランド公共サービスオンブズマン (Northern Ireland Public Services Ombudsman)	権限委譲を受けた北アイルランドの各省・地方自治体の行政部門・NHSに関する苦情	北アイルランド	行政一般
北アイルランド警察オンブズマン (Police Ombudsman for Northern Ireland)	北アイルランド警察に関する苦情	北アイルランド	警察

## 2.2. 公的オンブズマンによる苦情処理手続の過程

公的オンブズマンによる苦情処理手続に関して、議会行政コミッショナーによる苦情処理手続の過程は4つの段階に整理することができる。後述する JR55 事件の内容を理解するうえで参考になることから、苦情



処理手続の開始から終了までの過程を概観する<sup>17</sup>。

第1段階ではオンブズマンへの苦情申立手続の適正さを確認する。確認されるべき点として、苦情の申立が議員を介して行われたか、当該苦情が行政上の過誤によって被る不当な取扱いに関わるものか、苦情の対象となった組織がオンブズマンの管轄に含まれるものか（1967年議会コミッショナー法附則2編「調査対象組織」の列举事項に該当するか）、苦情の内容はオンブズマンの管轄外とされている事項であるか（1967年議会コミッショナー法附則3編「調査対象外事項」に列举されているものに該当するか）、が検討される。

「行政上の過誤」と「不当な取扱い」について制定法上の定義規定は存在しておらず、その解釈にあたり立法当時の法案所管大臣の見解（いわゆる Crossman Catalogue）が参照されてきた。「行政上の過誤」とは、行政決定や裁量権行使の方法に関し、公務員に偏見、懈怠、不注意、遅滞、無権限、愚行、事実の歪曲、卑劣な行為、恣意がある場合等を含む（これらの類型に限られるものではない）概念である。こうした「行政上の過誤」という概念は不明確であるとして、良い行政のためにオンブズマンが提唱してきた6つの原則（「正しいことをすること」、「サービスの利用者に注目すること」、「公開性と説明責任を果たすこと」、「公平にそして釣り合いのとれた活動をする」、「案件処理を適正に行うこと」、「改善に向けて継続的に取り組むこと」）を参照すべきことが学説によって提案されている<sup>18</sup>。また、「行政上の過誤」には「あるサービスにおける失敗」や「サービスの提供が十分でないこと」が含まれる<sup>19</sup>。このように、「行政上の過誤」はオンブズマンの管轄の範囲を決する概念であり、またオンブズマンの調査対象を画する概念でもある。「不当な取扱い」については、不公正ないし不適切な行政運営がなされた結果、現実

---

<sup>17</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 651-672.

<sup>18</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 654-656.

<sup>19</sup> Elliott & Thomas (n 9) p 654.

には損失が生じていないような非道をも含むものである。この要件は苦情申立人を限定する機能を有するものであり、これまでの判例は「不当な取扱い」を広く理解してきた<sup>20</sup>。こうした判例の動向に関して、非道は不当な取扱いに対する感情面での反応にすぎないとして、公正な取扱いがなされなかったことを苦情申立人は示すべきだと批判する学説がある<sup>21</sup>。

第2段階では、申し立てられた苦情について当該事案の具体的な状況に照らして判断する。裁判所において救済を得ることができる場合に、当該救済手段の利用を苦情申立人に期待することは不合理であるか（司法審査の申立て後に苦情申立人がオンブズマンの手続を利用して差し支えないとされた例として、オンブズマンによる調査実施に関し調査対象の自治体が異議を唱えた事案である *R v LCA, ex p Liverpool City Council* [2001] 1 All ER 462 (CA) がある）、当該苦情に関連する他の手続は既に利用されているか、苦情処理を通じて何らかの成果がもたらされることが一定程度見込まれるかが検討される。

第3段階ではオンブズマンが調査権限を行使する。ここでは、行政上の過誤が実際に生じたのか、もしも生じたのであれば当該過誤によって不当な取扱いが生じたのか、不当な取扱いが生じたのであれば公的機関はいかなる救済手段を講じるべきか、今後のために学ぶべき教訓はあるのか等が問われる。

第4段階は、オンブズマンによる調査結果後に発出される勧告と勧告発出以後の対応である。オンブズマンは調査の完了後、当該苦情のみに関する報告書を作成し、オンブズマンに対する苦情を照会した議員と、苦情対象の活動をした組織の担当者に対して送付する（1967年法10条1項、2項）。この報告書においては、行政上の過誤に起因する不当な取

<sup>20</sup> *R v Parliamentary Commissioner for Administration, ex p Balchin*[1997]JPL 917, 926 (Sedley J).

<sup>21</sup> Timothy Endicott, *Administrative Law* (5th edn, 2021 OUP) 518.

扱いが存在するか、存在する場合には不当な取扱いに対する救済案が記載される<sup>22</sup>。救済案の例として、謝罪、当初認めなかった利益・地位を苦情申立人に付与すること、従来の制度運用の見直し、金銭による補償がある<sup>23</sup>。公的機関はオンブズマンによる事実認定を受け入れるか否か、そして救済を提供するか否かを判断する。そして、公的機関が事実認定を受け入れない場合や救済手段を講じない場合には、オンブズマンは特別報告を提出することが可能とされており、また公的機関の対応に不服を抱く苦情申立人は、公的機関の対応について裁判所に司法審査を求めることが認められている。そして、オンブズマンは、職務遂行に関する年次報告書を国会に提出することが義務付けられており、またオンブズマンが妥当であると思料する報告書を提出することも認められている(1967年法10条3項)。この報告書には、調査の結果判明した一般的な問題が記述される<sup>24</sup>。

オンブズマンの調査結果はおおむね受け入れられてきた。オンブズマンの事実認定と勧告を公的機関が応諾する案件の割合は99%以上であって、勧告に従い苦情が解消されてきたという<sup>25</sup>。このように応諾率が高い理由として、オンブズマンの公的機関に対する権限行使が拘束力をもつものではなく説得的なものであること、別の観点からいうと、オンブズマンと公的機関の関係性が、法の執行よりも、信頼や協働といった考えに基づいていることが指摘されている<sup>26</sup>。オンブズマンによる事実認定と勧告が受け入れられないことは極めてまれであるということは、様々な公的機関が自身の活動を率直にかつ積極的に見直し、よりよい行政の実現に向けて積極的に取り組んできたことを意味する。

---

<sup>22</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 663-664.

<sup>23</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 664.

<sup>24</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 663-664.

<sup>25</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 664.

<sup>26</sup> Elliott & Thomas (n 9) pp 664.

### 2.3. 公的オンブズマンの分類とその位置づけ

いわゆる公的オンブズマン制度は様々な観点から分類されてきた。所掌別の分類として一般オンブズマンと特殊オンブズマンがあり、他には①統治の範囲に応じた分類である国（中央）に関する中央オンブズマン、地方オンブズマン、国際オンブズマン、②所属機関別の分類として、議会オンブズマン、行政型オンブズマン、独立型オンブズマン、③機能別分類には、苦情処理型オンブズマン、行政監視型オンブズマン、苦情処理・行政監視型オンブズマンがある<sup>27</sup>。

そして、オンブズマンの役割とその位置づけを理解するために、公的オンブズマンの代表例とされる議会オンブズマンと裁判所の関係が注目されてきた。議会オンブズマンに独自の役割があると考えれば、議会オンブズマンの調査対象範囲と、審判所や裁判所による救済方法の範囲は異なるべきだろうか。これについて、オンブズマンを設立する「目的が、法的権利を追求するための代替手段を与えるためではなく、行政上の過誤に対して救済を与えるためであることから」、議会オンブズマンに関する「1967年法第5条第2項は、審判所や裁判所による救済方法がある場合は、議会オンブズマンの調査対象外としている」ものの、調査対象の判断には裁量の余地があるとされており、そして「『苦情申立人が、裁判所または審判所に救済を求めることが合理的に期待できないとオンブズマンが判断したとき』、議会オンブズマンを含むオンブズマンは裁判所などで扱われる問題を調査する場合がある」といわれてきた<sup>28</sup>。また、学説によっては、「これらの管轄について『苦情を考慮するための管轄に関して紛争を解決する様々なメカニズムが固定されないのではなく、発展的な変化に従い、この状況において、2つの管轄の間の意図的な分離はほとんど消滅している』、『過誤行政の概念の進化および司法審査における範囲が拡大』し、これは『過誤行政の概念と違法の概

---

<sup>27</sup> 田中嘉彦・前掲注(14)37頁以下。

<sup>28</sup> 田中孝和・前掲注(5)153頁以下。

念が多く、多くの点で重複することを意味する』と指摘する。このような点から両者の関係をオンブズマンのメリットに即して考慮するならば、利用者は、まず議会オンブズマンを含むオンブズマンへ苦情を申し立てるという方法を検討する余地があろう」として、両者の管轄が重なると考えたうえで、利用者にとってオンブズマン制度を活用する利点があることが注目されている<sup>29</sup>。

議会オンブズマンと裁判所の関係について特に注目されてきた点は、①議会オンブズマンの調査結果について不服がある場合に司法審査を請求することができるか、②省庁等は議会オンブズマンの認定や勧告に従うべきかである。①については1967年法上何ら規定されておらず、そして「司法審査の対象外とする裁判例が数例あったが、1990年代中頃、司法審査の対象となるという判断がなされたDyer判決（ただし、オンブズマンには裁量があるとして原告の請求自体は否定）や、原告の主張が認められ、議会オンブズマンの決定について（条件付きも含め）取消しが認められた事例として *R v The Parliamentary commissioner for Administration, ex parte Balchin* (no.1), (no. 2), *R (on the Application Balchin) v Parliamentary Commissioner for Administration* [2002] EWHC (Admin) 1876がある」として、明文上の規定はないものの司法審査の請求はおおむね認められてきた<sup>30</sup>。そして、②について、「苦情申立人等が、議会オンブズマンの認定や勧告を遵守しない省庁に対して司法審査請求する事例がみられるようになり、裁判所は、省庁などが議会オンブズマンの認定などを拒否するには『適切な理由』が必要であり、省庁の大臣等が、それが単に自己の見解が合理的であるというだけでは認定などを拒否できない、との判断を示している。ここでは、裁判所が踏み込んで、議会オンブズマンの認定や勧告に従うことを義務付けた判決をしたわけではないが、これら

<sup>29</sup> 田中孝和・前掲注(5)153-154頁。

<sup>30</sup> 田中孝和・前掲注(5)154頁。

を省庁の側が拒否するには、『適切な理由』が必要であり、それがなければ、最終的に議会オンブズマンの認定や勧告に従う必要があると考えられる」と紹介されてきた<sup>31</sup>。②は *R (Bradley) v Secretary of State for Work and Pensions* [2008] EWCA Civ 36, [2008] 3 All ER 1116, [2009] QB 114 において示されたものであり、後述するように JR55 事件最高裁判決で明示的に参照された判例である。

### 3 . JR55 事件の概略

#### 3.1. 事実関係

JR55 事件は、家族を亡くした遺族が真相究明を求めて、公的オンブズマンに対して苦情申立てをした事案である。JR55 事件の関係者は、①心筋梗塞により亡くなった R 氏、② R 氏の遺族、③ R 氏の診察を担当した医師（プライマリケア（初期医療）を担当する総合診療医（GP: General Practitioner）であり、以下では「当該医師」という。）、そして④公的オンブズマンである北アイルランド苦情コミッショナー（以下、「苦情コミッショナー」という。）である。本件では当該医師が北アイルランドで業務を行っていること、NHS は北アイルランドで医療・社会ケア委員会（HSC : Health and Social Care）を通じて活動していること、当該医師による医療サービスの提供は、1972 年医療・社会サービス（北アイルランド）命令第 4 部に従い、当該医師と当該委員会との間の契約に基づくものであったことから、当該医師の活動に関する苦情申立ては、1996 年苦情コミッショナー命令（Commissioner for Complaints (Northern Ireland) Order）第 8 条に基づく苦情コミッショナーの調査対象となっている。

遺族側からの苦情の内容は、2009 年 1 月の R 氏死去までの 8 か月間

---

<sup>31</sup> 田中孝和・前掲注(5)154-155 頁。

に受けた治療に関するものだった。2008年5月、R氏は当該医師に胸部の検査希望を申し出たところ、心電図検査のために他院への紹介が行われた。同年7月に心電図検査であるトレッドミルテスト（ランニング・マシンの上を歩かせながら心電図を測定する検査）が行われたものの、疲労のために中断され、当該検査結果は「虚血性心疾患陰性」と記録された。この記録が当該医師に送付された後にはいかなる対応も講じられなかった。同年12月10日、R氏は診療所を再訪して胸部の痛みを訴えたことから、他の医師によって診察がなされ、「典型的な狭心症の症状ではあるものの以前のトレッドミルテストの結果は正常」との診療記録が残された。さらに12月15日にもR氏は胸部の痛みを訴えて再訪し、この際は当該医師が診察をして病院の胸部専門救急室に紹介をした。すると胸部専門救急室は、以前のトレッドミルテストの結果が陰性であるとして診察の予約を取り消し、12月20日付けの報告書には、医療行為を実施するならばR氏を外來診療担当部門に紹介すべきであると記録した。胸部専門救急室の対応を当該医師が知ったのは休暇明けの2009年1月6日であり、代理の医師は予約が取り消された旨を当該医師に伝え、トレッドミルテストを行う外來患者として紹介した（休暇中は代理の医師が診療所にて勤務していたものの、胸部専門救急室が作成した報告書には急を要する旨の注意書きが付されていなかったことから、報告書の内容を検討することは見送られていた）。このトレッドミルテストが実施される前にR氏は亡くなった<sup>32</sup>。

遺族が苦情コミッショナーに対して補償ではなく実態の解明を求めたことをうけて、苦情コミッショナーは調査を実施し、報告書を作成した。苦情コミッショナーの判断は当該医師によって「適切な水準の治療」（a reasonable level of care and treatment）が提供されなかったというものである。具体的には、①2008年7月のトレッドミルテスト後に適切

---

<sup>32</sup> [2016]UKSC 22[6]–[8].

な対応がとられなかったこと、②2008年12月のR氏の診療予約取消しに対して迅速に対応しなかったこと、③2009年1月6日に胸部専門救急室にR氏を紹介しなかったことについて、「行政上の過誤」があったと認定している。苦情コミッショナーはさらに当該医師はR氏の死後にも不適切な行動をしたとして、④診療所側に責任があると決めつけたこと、⑤遺族側の苦情申立てを思いとどませたこと、⑥遺族側の苦情について診療所側との話し合いを約束したにもかかわらず遺族への連絡を怠ったことを指摘している<sup>33</sup>。

そして、苦情コミッショナーは当該医師による種々の過誤とR氏の死亡の間に因果関係があるとは何ら認定しない（具体的には2009年1月6日の時点で適切な行動をとらなかったことはR氏の死亡を左右するものではなかったとした）うえで、次のように報告書で勧告した。

「本報告は前述のとおり業務上学ぶべき点を明らかにしたものであり、それらに基づいて行動することを当該医師に勧告する。また、患者の治療に伴い明白な過誤があったことと死後の対応に鑑みて、遺族に1万ポンドを支払うことを当該医師に勧告する。」<sup>34</sup>

当該医師は遺族に謝罪をし、苦情コミッショナーの報告書に従い行政上の過誤の再発防止に向けて業務の手順を見直す一方、勧告された金銭の支払いをする法的義務はないとして当該支払いを拒絶した。すると苦情コミッショナーは、北アイルランドの立法府に「特別報告」を提出することを検討しており、その報告に当該医師が勧告を応諾しなかった旨を盛り込む旨の返答をした<sup>35</sup>。

そこで当該医師は苦情コミッショナーの活動の適法性に関し、司法審

---

<sup>33</sup> [2016]UKSC 22[6]–[9].

<sup>34</sup> [2016]UKSC 22[9].

<sup>35</sup> [2016]UKSC 22[10].



査によって争った。

### 3.2. 北アイルランド高等法院

第一審の北アイルランド高等法院において当該医師側は様々な観点から違法性を主張しており、大別すると①見舞金の支払い勧告に関する権限と、②「特別報告」の作成および提出に関する権限を論じている<sup>36</sup>。これらは先に示したオンブズマンによる苦情処理手続の4段階のうちとくに第4段階に関わるものである。

見舞金の支払い勧告に関する権限については3つの点を挙げている。第1に、苦情コミッショナーは、1996年苦情コミッショナー（北アイルランド）命令19条により、苦情申立人に対する見舞金ないし補償金の支払いを勧告する権限を有しない。第2に、仮に苦情コミッショナーが一定の場合に見舞金の支払い権限を有するとしても、本件はそうした場合にはあたらない。なぜならば、①本件の苦情処理に関し当該支払いは必要ではなく、また②勧告された見舞金の支払いが十分ではなかった治療にする補償に相当するならば、そうした支払いは通常の民事訴訟において取り扱われるべきであって、苦情コミッショナーによって取り扱われるべきものではないからである。第3に、本件において苦情コミッショナーは1万ポンドの支払いを求める勧告の理由を十分に示していないのであって、これはウェンズベリの非合理性にあたり違法である。これらは、主にオンブズマンによる調査後の対応に関する第4段階の検討に関わるものであるが、講じられるべき救済手段に関する第3段階や、裁判所において救済を得ることができる場合の苦情コミッショナーの利用に関わる第2段階の検討に関わる点の指摘も含まれている。

「特別報告」の提出については2つの点を指摘している。第1に、仮に勧告が適法であるとしても、苦情コミッショナーは、勧告の実効性を

---

<sup>36</sup> JR 55's Application for Judicial Review[2012]NIQB 108[5] (Treacy J).

確保するために「特別報告」の仕組みを活用する権限を有していない。第2に、特別報告を作成して当該医師を名指しすることも、苦情コミッショナーが有する権限の逸脱・濫用にあたる。これらはともに、オンブズマンによる調査後の対応に関する第4段階の検討に関わる。

高等法院は、苦情コミッショナーが特別報告を議会に提出する権限を有すると認めた。命令19条は、苦情コミッショナーに、職務の実施に関する総合的な報告書を議会に対して提出するよう求めており、そして苦情コミッショナーが適切だと思料する場合に他の報告書を提出する広範な裁量を認めている。この条文上の文言は明白であり、他の報告書とは職務の実施に関する報告書に限られるものではない。そして、苦情コミッショナーによる勧告は法的には拘束力を何ら有しないものの、勧告が見直されない限りは、勧告に服することが期待されているのであって、勧告に服しない場合には苦情コミッショナーは議会に報告をする権限を有する。従って、当該医師が見舞金支払いの勧告に服していないことに照らすと、19条は、苦情コミッショナーに対して、当該事案につき議会で報告を提出する適切な権限を付与している<sup>37</sup>。

そして見舞金支払いを勧告する苦情コミッショナーの権限についても高等法院は認めた。苦情コミッショナーは医療に関する判断に関する調査権限を有する。苦情申立人によって医療上のネグリジェンス（不法行為）に関する請求が理論的には可能であるとしても、調査をすることが全面的に認められている。*Re Martin's Application for Judicial Review* [2012] NIQB 89 にて示されたように、裁判所は伝統的に、オンブズマンないしコミッショナーによる制定法上の裁量権行使への干渉を抑制してきた。見舞金支払いという法的拘束力を欠く勧告は、苦情コミッショナーが裁量権を行使したものであって、当該医師はその勧告に従わないことができる。そして、苦情コミッショナーに認められているのは、和

---

<sup>37</sup> [2012]NIQB 108[26],[30].

解をすることが困難であるとして 11 条 b 項 ii 号に基づく権限を行使すること（公平な和解に至るために講じられるべき活動として、苦情コミッショナーが思料する活動を示すこと）である。法的拘束力のない見舞金の支払いという苦情コミッショナーによる勧告は、勧告で示される金額とともに、苦情コミッショナーによる広範な裁量権限に含まれる<sup>38</sup>。

このように高等法院は、苦情コミッショナーは見舞金支払いの勧告権限と、特別報告の提出権限をともに認めた。高等法院の判例にみられる特色として、オンブズマンによる制定法上の権限行使の適法性を確認する際にオンブズマンに関する北アイルランド内外の判例を参照していることと<sup>39</sup>、行政法の概説書（英国の代表的な行政法概説書である Wade and Forsyth の *Administrative Law*）の説明等を参照しながら、オンブズマンの法的位置づけやその公表の機能（役割）を論じていることがある<sup>40</sup>。

### 3.3. 北アイルランド控訴院

第二審の北アイルランド控訴院の多数意見（裁判官 3 名中 2 名）は、当該医師側の勝訴とした。多数意見は、苦情コミッショナーの権限は法令によって授権されたものに限定されるとの立場から、苦情コミッショナーが命令 8 条に基づく調査に関し金銭支払いを勧告する権限を有しないと判断している。従来のイングランドの判例法からは、公的機関は、オンブズマンの調査結果を受け入れ、それをふまえて活動することが示唆される。こうした状況をふまえると、行政上の過誤が認められたことから苦情コミッショナーは金銭支払いを勧告しようとするためには、権限の行使を根拠づける文言が明白に定められているべきである。しかし、命令にはそうした明白な文言は見当たらない。命令に規定されてい

---

<sup>38</sup> [2012]NIQB 108[33],[36]-[38].

<sup>39</sup> [2012]NIQB 108[36]-[37].

<sup>40</sup> [2012]NIQB 108[6]-[9],[26]-[29].

るものとしては、行政上の過誤に伴い不当な取り扱いがなされた旨を苦情コミッショナーが認定した後に、苦情申立人が裁判所に対して補償の支払い請求を申請するという仕組みがある（16条）。この制度は7条に基づく調査（一定の公的機関が調査対象組織である調査）にのみ該当するものである。そして16条上の請求原因は、機会の損失が生じた場合や、行政上の過誤の結果生じた費用を補填する場合のように、限定的にしか認められない金銭支払いである。精神的な苦痛に対する金銭の支払いを認める規定は設けられていないことから、機会の損失や余分な支出を除き、補償を支払うよう苦情コミッショナーが勧告をすることができる他の権限を命令の規定に読み込むことは認められない<sup>41</sup>。

多数意見はさらに、仮に苦情コミッショナーが8条に基づく勧告権限を有するとしても、本件においてその勧告の権限行使は違法であるという。なぜならば、11条b項i号が規定する調停(conciliation)の形式に従って実施されておらず、勧告の内容について適切な理由付けがなされず、そして勧告において示された金額の多さが比例性を満たさないためである<sup>42</sup>。

そのうえ、多数意見は傍論として、仮に金銭支払いを勧告する権限を苦情コミッショナーが有するとすれば、その権限は適切に行使されるべきであり、また適切な保護措置の下で実施されるべきであるとし、本件において当該命令上苦情コミッショナーが特別報告を議会に提出することは明示的にも黙示的にも認められないとした。苦情コミッショナーは、当該医師を匿名化するかを検討しなければならず、そして当該医師が意見を表明する機会を設けたうえで特別報告案を作成する必要がある、また、権限は公平に行使されねばならない。しかし議会に特別報告を提出するという苦情コミッショナーが当該医師に示した対応案は、特別報告

<sup>41</sup> JR55 v Northern Ireland Commissioner for Complaints[2014]NICA 11[22]-[33].

<sup>42</sup> [2014]NICA 11[34]-[41].

を提出するとの結論が先取りされたもののように見える<sup>43</sup>。このように、多数意見は苦情コミッショナーの権限行使にあたり事前手続が整備されていないことに着目した議論を展開している。

1名の反対意見は、多数意見とは対照的に、苦情コミッショナーが命令8条に基づく金銭支払いを勧告する権限と、勧告に従わないことを理由として苦情コミッショナーが特別報告を議会に提出する権限のいずれも認めている。勧告で示された金銭支払いの金額については医療に関するネグリジェンスの事案における金額や他の公的オンブズマンの事案における勧告で示された金額を考慮すれば、比例性を満たすものだと判断しており<sup>44</sup>、また特別報告に関する匿名化等の事前手続については、従前の運用状況をふまえて問題は認められないとしている<sup>45</sup>。

### 3.4. 英国最高裁

苦情コミッショナーからの上訴について、最高裁は裁判官5名全員が一致して棄却し、当該医師側の勝訴とした。判決文を執筆したのはサンプション裁判官（Lord Sumption）であり、その見解にニューバーガー裁判官（Lord Neuberger）、クラーク裁判官（Lord Clarke）、カーンワス裁判官（Lord Carnwath）、トゥールソン裁判官（Lord Toulson）が同調している。なお、北アイルランドの事案を最高裁で審理するか否かについて最高裁として判断する際、2009年10月から2019年9月までの事件処理において、重要な人物は北アイルランド出身のカー裁判官（Lord Kerr）であり<sup>46</sup>、そして、北アイルランドの事案を最高裁で実際に審理する際、北アイルランド出身の最高裁裁判官が関与することがあるものの、カー裁判官自身はJR55事件最高裁判決に加わっていない

---

<sup>43</sup> [2014]NICA 11[44]-[51].

<sup>44</sup> [2014]NICA 11[76] (Higgins LJ).

<sup>45</sup> [2014]NICA 11[54]-[79] (Higgins LJ)

<sup>46</sup> See, Dickson and McCormick (n 11) 1137.

い。カー裁判官がJR55事件最高裁判決に加わらなかった一因としては、JR55事件最高裁判決の前後の時期に他の重要な事案に注力していたためであるように思われる<sup>47</sup>。

最高裁が示した判断の結論は3点にまとめることができる。第一に、1996年苦情コミッショナー（北アイルランド）命令第8条に基づく調査に関し、苦情コミッショナーは公的機関ではない私人に金銭支払いを勧告する権限を有さないこと、第二に、苦情コミッショナーは、勧告への拒否がなされた個別の事案について立法府に特別報告を提出する権限を有さないこと、第三に、本件における金銭支払いの勧告の内容は妥当性を欠くことである。以下では第一の点と第二の点について詳しく見よう。

#### 4. 公的オンブズマンの統治機構上の位置づけ

最高裁判決の特徴は、公的オンブズマンの統治機構上の位置づけに注意を向けていることである。具体的には、JR55事件とは別の公的オンブズマンに関する控訴院判決や代表的な公的オンブズマンである議会行政コミッショナーの制度に言及したうえで、苦情コミッショナーの統治構造上の位置づけを他の公的オンブズマンの位置づけと比較しながら理解している。まず、英国の政府は一定の例外を除き制定法により設立されたオンブズマンの勧告に従う必要があり、また *R (Bradley) v Secretary of State for Work and Pensions* [2008] EWCA Civ 36, [2008] 3 All ER 1116, [2009] QB 114 によると、公的機関の活動に責任を負う大臣は、勧告の拒絶に関し議会に説明することが免除されていないこ

---

<sup>47</sup> JR55事件は2016年3月に最高裁で審理がなされ同年5月に最高裁判決が下されたことに着目すると、Kerr裁判官が関わった判決として、2015年6月に審理がなされ2015年6月29日に下された *R(Bancoult(No 2)) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* [2016] UKSC 35, [2017] AC 300 があり、このバンクール第2事件でKerr裁判官は反対意見を執筆している(Hale裁判官が同調している)。

とから、大臣はオンブズマンによる事実認定や勧告を応諾するよう拘束されていないものの、オンブズマンによる報告について適切な理由がなければ合理的に退けることは認められない<sup>48</sup>。そして、この *Bradley* 事件控訴院判決は、議会行政コミッショナーからの勧告を大臣が拒絶することについて、「司法による審査と議会による審査の関係」(‘the relationship between judicial and Parliamentary scrutiny’) という「細心の注意を要する諸問題」(‘delicate questions’) を引き起こしうるものの、金銭の支払いを総合診療医に対してなした勧告に関する本件の事案は *Bradley* 事件控訴院判決の事案とは異なるという<sup>49</sup>。それでは、苦情コミッショナーが金銭支払いの勧告をなす権限の存否と、特別報告を提出する権限の存否が争われた本件において、苦情コミッショナーはどのように位置づけられるだろうか。最高裁によれば、議会オンブズマンと立法府の関係と、苦情コミッショナーと立法府との関係が大きく異なること等から、苦情コミッショナーには金銭支払いの勧告をなす権限が認められず<sup>50</sup>、そして議会オンブズマンに認められてきた特別報告の提出権限は苦情コミッショナーには認められない<sup>51</sup>。

議会オンブズマンと苦情コミッショナーの差異に関して最高裁が注目した①立法府との関係、②苦情の申立手続、③報告の送付先、④勧告の履行を強制する手段、⑤勧告の履行を強制することが認められる際の調査対象組織を確認しよう。議会オンブズマンの場合、①その位置づけは立法府に属する機関であり、②その調査対象事項は、市民が議員に対して申し立てた苦情であり、かつ当該議員がオンブズマンに回付した苦情であり(1996年オンブズマン(北アイルランド)命令9条2項)、③報告書の提出先は、苦情を受け付けた議員と調査対象の公的機関であり、

---

<sup>48</sup> [2016]UKSC 22[19].

<sup>49</sup> [2016]UKSC 22[20].

<sup>50</sup> [2016]UKSC 22[20].

<sup>51</sup> [2016]UKSC 22[27].

④勧告の履行を強制する唯一の手段は立法府に対する特別報告であり（17条2項。議会オンブズマンによる勧告は議会を通じて政治的には履行を強制できる一方、司法審査の方法による場合を除き裁判所を通じて法的には履行を強制しえない）、⑤調査対象の組織は、大臣が立法府に対して責任を負う政府省庁および公的機関である<sup>52</sup>。次に、苦情コミッショナーの場合、①公職ではあるものの立法府に属する機関ではなく、②苦情コミッショナーは、1996年命令に基づき、公衆から苦情を直接受け付け（7条7項および8条5項）、③苦情申立人および当該行為を行った組織や個人に苦情コミッショナーが報告をし（第15条）、④勧告に従わないことについて、苦情コミッショナーは立法府等を名宛人として特別報告を行う権限は有さず、第16条および第17条に定められた手続によって裁判所がその勧告および調査結果に関し法的に履行を強制できる（エンフォースすることができる）ものの、それは⑤第7条に基づいて調査された公的機関に対してのみ認められる。こうした規定から、履行の強制を確保することについては、公法上も私法上も義務を負わない私人に対して、裁判所に訴えることも、議会に対していわば不服従の当事者を告発することで履行の強制を認めることも適切ではないとの立法者の意思を最高裁は見出している<sup>53</sup>。

このような最高裁の見解は、JR55事件控訴院判決の多数意見に批判的な学説とは大きく異なるものである。学説は、金銭支払いを勧告する権限は認められるべきであり、また勧告の履行を確保する観点から、特別報告の提出が苦情コミッショナーにも認められうることを論じていた<sup>54</sup>。学説の前提にある考えは、公的オンブズマンは統治機構において法の支配の維持に貢献する役割を担っているというものであり、公的オ

---

<sup>52</sup> [2016]UKSC 22[27].

<sup>53</sup> [2016]UKSC 22[28].

<sup>54</sup> Brian Thompson, 'The courts' relationship to ombudsmen: supervisor and partner?', *Journal of Social Welfare and Family Law* 37(2015)1, 137.



ンブズマンは行政分野での公衆と行政組織間との間の紛争処理や、公共サービス向上に資するものであって、行政的正義の実現に向けて貢献することから、公的オンブズマンは裁判所と協働するものとして捉え、付与された広範な裁量権の行使を裁判所は尊重すべきというものである<sup>55</sup>。そして、8条に基づく NHS 関連の苦情は補償の支払い請求や裁判所命令に関わる裁判所の管轄に含まれないこと、NHS のサービス提供をオンブズマンの管轄内に含め、そして臨床上の判断をオンブズマンの調査対象とすることは、NHS の苦情処理手続を改善しようとする英国全体でのアプローチの産物であったこと<sup>56</sup>、オンブズマンの職務に関する特別報告を行うという第 19 条の幅広い裁量には、オンブズマン制度上の権限の有効性について報告する機会が含まれており、その裁量には、オンブズマンにより認定された不正が是正されるとの確信を得られない場合が含まれると論じられている<sup>57</sup>。こうした学説に立てば、最高裁は苦情コミッショナーの仕組みの前提となる公的オンブズマンの位置づけや苦情処理に関する制度運営の動向に留意すべきだったと思われる。

JR55 事件最高裁判決の後には、最高裁の立場から下級審の判例を見直すことが今後の課題として指摘されている。最高裁は、苦情コミッショナーの制度上の位置づけを確認するうえで、明示的に *Bradley* 事件控訴院判決を参照しており、他方、第一審の高等法院判決は、*Bradley* 事件控訴院判決について、公的オンブズマンに関し述べるロー・コミッションの報告書内で触れられていた判例として間接的に参照するにとどめ<sup>58</sup>、そして第二審の控訴院判決は *Bradley* 事件控訴院判決に言及していない。学説は、公的オンブズマンの統治機構上の位置づけを考えるならば、*Bradley* 事件控訴院判決を肯定的に評価できないのであって、JR55

---

<sup>55</sup> Thompson (n 54) 142.

<sup>56</sup> Thompson (n 54) 144-145.

<sup>57</sup> Thompson (n 54) 147-151.

<sup>58</sup> *JR 55's Application for Judicial Review* [2012] NIQB 108 [27]-[29] (Treacy J).

事件最高裁判決において *Bradley* 事件に言及する必要性は認められず、そして将来的に *Bradley* 事件控訴院判決で示された「適切な理由」という基準は見直されるべきであるという<sup>59</sup>。

学説による批判を詳しく見てみよう。*Bradley* 事件控訴院判決では、省庁はオンブズマンによる報告を考慮すべきであり、行政上の過誤が存在するとの認定を拒否するには説得力のある理由が求められる（省庁の大臣が認定を拒否する理由を合理的に説明できないならば、大臣はオンブズマンの認定を受け入れるべきである）という判断が示された<sup>60</sup>。裁判所が前提としていることは、議会が定めた制度には何らかの効力が認められると考えられることから、オンブズマンの報告書に何らかの法的効力を与えるべきことと、大臣にはオンブズマンによる報告に則って行動することが裁量権の行使として認められており、裁判所は司法審査を通じてその裁量権を統制することであろう<sup>61</sup>。そうであるならば、*Bradley* 事件控訴院判決においては、オンブズマンの報告に認められる力とは、実際には調査の結果として優れた公的な報告が持つ力と議会での手続きから得られる力を意味することが等閑視され、野党が政権を厳しく批判するためにオンブズマンの報告を利用できる機会が活用されるべきではない理由が説明されていないのであり、オンブズマンによる報告の実効性確保に裁判所が関与をすべき理由（司法審査を通じて省庁に適切な対応をとるよう強制する理由）は明らかにされていない<sup>62</sup>。また、オンブズマンに関する争いが議会ではなく司法の場で争われる（政府による対応の違法性を判断するための訴訟手続が進行する）ことによって、行政特別委員会と庶民院は、省庁からの回答の検討を中断することになることに鑑みると、司法の場での争い（調査）自体が議会手続に支障をきたす

---

<sup>59</sup> Timothy Endicott, *Administrative Law* (OUP 2021) 521.

<sup>60</sup> Endicott (n 59) 519.

<sup>61</sup> Endicott (n 59) 519.

<sup>62</sup> Endicott (n 59) 519.

おそれを見做することはできない<sup>63</sup>。

このように公的オンブズマンに関する司法審査に伴う議会への影響をふまえ、公的オンブズマンの活動を積極的に推進するには、最高裁は「細心の注意を要する諸問題」が存在することに留意することにとどまらず、議会による審査を重視するよう判例を再考することが望ましい。

## 5．苦情コミッショナー制度における公と私の扱い

JR55 事件最高裁判決においては、苦情コミッショナーにおける調査対象が公的機関であるか否かを区別することの重要性が繰り返し説かれている。第一に注目されるべき点は、苦情コミッショナーによる勧告の履行を強制できる場合は、調査対象が一定の公的機関である場合に限定されていることから、調査対象が公的機関か否かを検討することは重要だということである。命令 16 条および 17 条（行政上の過誤によって不当な取扱いがなされたと苦情コミッショナーが判断した場合の、苦情申立人による北アイルランド地方裁判所（County Court）への補償金の支払い請求について定める条文）は、8 条に基づく調査に用いられるものではなく、7 条に基づく調査（命令の附則 2 条に列記されている公的機関の活動に対する調査）にのみ該当する<sup>64</sup>。このため、苦情コミッショナーによる勧告に関して、公的機関にあたらぬ民間の契約当事者に金銭支払いの履行を強制する制定法上の手がかりは見当たらない。

また、最高裁は、金銭支払いの勧告の許否を検討する際に、非公的機関には手続上の一定の措置が講じられていないことを問題視している。勧告に何かしらの不備があると考えた調査対象は、公的機関であれば公的機関の側から勧告の妥当性を争うことができ、他方で総合診療医のように調査対象が公的機関でない者には、裁判において苦情コミッショナーによる認定を争う手段が与えられていない。「……勧告が公的機関

---

<sup>63</sup> Endicott (n 59) 520.

<sup>64</sup> [2016] UKSC 22 [24].

を対象とする場合、第16条上、対審の裁判において補償を請求することが認められており、こうした制度について英国の法律上同等の規定は見当たらない。これは、行政上の過誤に関する訴訟原因を新たに創設するものである。裁判所のこの職分は、争点の実体的事項を判断することであり、苦情コミッショナーの報告書に関する司法審査にとどまるものではない。苦情コミッショナーの勧告や調査結果は、反証可能な事実の証拠にすぎない。したがって、当該公的機関は、裁判所が認めうる理由であればどのようなものによっても、それらを争う権利を有する」のである<sup>65</sup>。

そして、苦情コミッショナーによる調査対象を公と私に区分して整理すべき他の理由は、総合診療医等の私人に対する勧告には私法上履行を強制することが認められておらず、また、当該私人は公法上関連する義務を何ら負わないことである。「……極めて重要であるが、本件で問題となっている勧告は公的機関を名宛人とするものではない。NHSにて業務を遂行する総合診療医は公的機関ではなく、契約等により、公的機関に対してサービスを提供しているものに過ぎない。コミッショナーは、独立してはいるものの公職であり、制定法に基づき調査や助言を担う。そして、証人の出席や文書の提出を強制する場合を除き（1996年命令第13条参照）、コミッショナーには強制する権限が認められていない。NHS等と医師との契約条項や関係する法律によって履行を強制しうる場合であっても、コミッショナーによる勧告は私法上の問題として何人に対しても拘束力を持つものではない。せいぜい、勧告の履行を法的に強制しうるのは、合理的な理由なく拒否しないという公的機関の公法上の義務の観点に限られる。しかし、この義務は「当該医師」とは関係がないものであり、「当該医師」は関連する公法上の義務を何ら負わない」ことになる<sup>66</sup>。そして、私人が自身の費用負担によって金銭を支払うこ

<sup>65</sup> [2016]UKSC 22[20].

<sup>66</sup> [2016]UKSC 22[20].

とは、公的機関に属する者の活動に対して公金から支払うよう求めることは異なることだとも述べている<sup>67</sup>。

このように最高裁は、苦情コミッショナーによる金銭支払いの権限と特別報告の提出権限を認めないという点では控訴院の多数意見と共通した結論に至ったものの、それらの結論に至る前提は異なる。控訴院の多数意見によれば、公的オンブズマンの権限行使は、法令上の明示的な文言や他の関連する法令から必然的に読み取りうるものでなければならず、本件で争われている金銭支払いの勧告はそうしたオンブズマンの権限に含まれないことと、オンブズマンに認められる一般的権限として、オンブズマン自身が適切だと思料する報告を議会に提出しうる権限があるものの、勧告の拒否を強調するよう報告を活用することは明示的に定められていないことから、そうした報告を議会に提出することは、苦情コミッショナーの権限外の事項である<sup>68</sup>。こうした控訴院の判断とは対照的に、最高裁は、苦情コミッショナーによる権限行使は、明示的な文言や他の関連する法律から必然的に読み取りうるものでなければならぬとの一般論は述べていない。「公的機関であれば、司法審査のほかに、16条に基づき認定を争うことが認められており、他方、公的主体ではない私人には、裁判所において苦情コミッショナーによる認定を争う手段が与えられていない」のである<sup>69</sup>。こうして、最高裁は、「法的効果を有さない勧告をすべきではないという見解こそ、実質的には、控訴院の多数意見が述べたことであり、当裁判所の見解は、8条に基づく調査については、控訴院の多数意見の結論は正しい」として、理由付けは異なるものの結論において控訴院の多数意見と同様の立場に立つことを示し

---

<sup>67</sup> [2016]UKSC 22[24].

<sup>68</sup> Richard Kirkham, 'JR55, Judicial Strategy and the limits of textual reasoning'[2017]PL 46, 58.

<sup>69</sup> [2016]UKSC 22[24].

た<sup>70</sup>。

さらに、最高裁は、苦情コミッショナーが議会に対して報告する権限を定める命令19条に言及しつつ、調査対象が公的機関であるのか区別して論じるべき意義を改めて説いている。苦情コミッショナーの見解は、議会に活動の実績を伝える年次報告書と、「適切であると思料される他の報告」を提出する権限が付与されており、私人である医師による補償金支払いを確実にするよう、公表と説得の力を活用して、補償の支払いを求めることができるというものであった。これに対し、最高裁は、19条は活動全般に関する報告であって、個別の事案に即した報告ではない一方、苦情コミッショナーによる調査の報告は15条に基づき規律されると判断して、苦情コミッショナーが特別報告を提出できるという見解は、立法上区別されている二つの役割を混同するものだと最高裁は指摘している<sup>71</sup>。

苦情コミッショナーによる調査対象が公的機関であるか否かに着目してその権限の有無を判断することは、JR55事件の第1審の北アイルランド高等法院や第2審の控訴院では明示的に言及されておらず、最高裁において強調されたものである。公的オンブズマンに関する法令全体を把握することによって公的機関か否かに応じて異なる制度設計がなされていることを理解するという手法は、公的オンブズマン制度を正確に把握するうえで大いに参考になる。

## 6. 北アイルランドにおける公的オンブズマン制度改正

2014年1月のJR55事件控訴院判決後からJR55事件に関する2016年3月の最高裁での審理にいたるまでの間に、北アイルランドでは、公的オンブズマンに関する制度が見直されて法改正がなされた。「公共サービスオンブズパーソン法案」(The Public Services Ombudsperson

<sup>70</sup> [2016]UKSC 22[24].

<sup>71</sup> [2016]UKSC 22[29].

Bill) と題する法案は、北アイルランド議会での第一読会が実施された 2015 年 4 月から 1 年にも満たない 2016 年 2 月に可決され、国王の裁可を受けた<sup>72</sup>。法律の通称は「2016 年公共サービスオンブズマン (北アイルランド) 法」(Public Services Ombudsman Act (Northern Ireland) 2016) である<sup>73</sup>。当初の法案中の「オンブズパーソン」という文言が現行の法律中には見当たらず、代わりに法律では「オンブズマン」と記されている。これは、2015 年 10 月時点の審議において、性別の観点からすると中立的な「オンブズパーソン」という表記よりも、すでに実績があり定着している「オンブズマン」という表記の方が望ましいとして、法案の名称のみならずその条項についても「オンブズマン」という表記が採用されたためである<sup>74</sup>。

当該法律は、北アイルランドにおける公的オンブズマンに関する制度を総合的に整備するものである。従来の北アイルランド苦情コミッショナーと北アイルランド議会オンブズマンの職を廃止して (4 条 1 項) 北アイルランド公共サービスオンブズマン (NIPSO: Northern Ireland Public Services Ombudsman) の職を創設すること (1 条) 等を定める第 1 部「北アイルランド公共サービスオンブズマン (The Northern Ireland Public Services Ombudsman)」(第 1-4 条) のほかに、第 2 部「調査 (Investigations)」(第 5-33 条)、第 3 部「苦情処理

---

<sup>72</sup> 法案審議の日程と関連する資料は次のウェブページにて公表されている。‘Public Services Ombudsperson Bill’ (Northern Ireland Assembly) <<https://www.niassembly.gov.uk/assembly-business/legislation/2011-2016-mandate/current-non-executive-bill-proposals/public-services-ombudsperson-bill/>> accessed 1 November 2024.

<sup>73</sup> Public Services Ombudsman Act (Northern Ireland) 2016, s 66.

<sup>74</sup> 当該法案の特別委員会の議長を務めた Morrow 卿による説明であり、国際オンブズマン協会 (International Ombudsman Institute) や英国で活動しているオンブズマン協会 (The Ombudsman Association)、ウェールズのオンブズマン等からの示唆を受けたものだという。‘Official Report’ (Tuesday 20 October 2015, Northern Ireland Assembly) <<https://aims.niassembly.gov.uk/officialreport/report.aspx?&eveDate=2015/10/20&docID=246358#1610665>> accessed 1 November 2024.

手続 (Complaints Handling Procedure)」（第 34-42 条）、第 4 部「雑則等 (Miscellaneous And General)」（第 43-57 条）、第 5 部「北アイルランド裁判官任命オンブズマン (The Northern Ireland Judicial Appointments Ombudsman)」（58 条）等が規定されている。

2016 年公共サービスオンブズマン（北アイルランド）法の法案審議においては、JR55 事件で争われた金銭支払いの勧告権限と勧告拒否に伴う特別報告の提出権限が検討された。検討を主に担ったのは、法案審議の開始直後である 2015 年 5 月に北アイルランド議会によって設立された、法案の検討と北アイルランド議会への報告書提出を職務とする「公共サービスオンブズパーソン法案に関する特別委員会」(The Ad Hoc Committee on the Public Services Ombudsperson Bill) であり（以下、この特別委員会を「特別委員会」という）、特別委員会は 2015 年 9 月に報告書を提出し公表している<sup>75</sup>。報告書の中では、法案の検討にあたって重要な問題として取り扱われた事項として、「調査を自発的に実施する権限（8 条関連）」、「不当に扱われた者 (persons aggrieved) への支払いの勧告（11 条関連）」、「北アイルランド議会への報告（37 条関連）」等の計 6 点が示されている<sup>76</sup>。以下では「不当に扱われた者への支払いの勧告（11 条関連）」と「北アイルランド議会への報告（37 条関連）」の検討内容とその結果を確認する。

まず、不当な扱いを受けた者への支払いの勧告について定める 11 条関連の議論を見よう。法案第 11 条 b 項 ii 号は、オンブズパーソンが、和解を促すために望ましいと思われる場合に、指定機関 (listed authorities) に対し、不当な扱いを受けた者に支払うよう勧告する権

---

<sup>75</sup> Ad Hoc Committee on the Public Services Ombudsperson Bill, 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (29 September 2015, Number of Report - NIA 263/11-16) <<https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/ad-hoc-nipso/report-on-the-public-services-ombudsperson-bill2.pdf>> accessed 1 November 2024.

<sup>76</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [5]



限を認めている（指定機関について定める 12 条は「附則 3 条 指定機関」を参照しており、この附則 3 条に種々の組織が規定されている）。この権限に対して、医療関係者が加盟する Medical Defence Union や Medical Protection Society 等<sup>77</sup>は、オンブズパーソンに付与される当該権限は、民事裁判手続で認められてきた保護措置を欠いた補償の支払いを容認するいわば並行管轄権を創出するものだと懸念を示した<sup>78</sup>。こうした懸念に対し、特別委員会の見解は、第 11 条の規定は補償の支払いに関するいわゆる並行管轄権を創設するものではなく、列記されている機関は司法審査を申請でき、44 条の規定により不当な扱いを受けた者は裁判所に対して救済を求め得るというものである<sup>79</sup>。このように特別委員会はオンブズパーソンの勧告について裁判においてその適法性を争うことが可能であることを指摘している。

また、医師の政治的・経済的交渉を担う英国医師会（British Medical Association）からは、JR55 事件最高裁判決の結果が、法案第 11 条 b 項 ii 号（不当な扱いを受けた者への支払い勧告）および第 34 条 2 項（調

---

<sup>77</sup> NHS トラスト等を被告とする医療過誤訴訟では、NHS Litigation Authority が訴訟進行と賠償金の支払を担い、それに対して総合診療医等は各医療関係者が加盟する Medical Defence Union や Medical Protection Society 等が法的支援や保険金支払を担う。吉岡正豊「イギリスにおける民事訴訟改革と医療過誤紛争を中心とした民事訴訟実務への影響」早稲田大学法務研究論叢 1 号（2016）99 頁、101 頁注 2。Medical Defence Union は、1885 年に創設され、ネグリジェンス（不法行為）に伴う支払い請求を求められている医師の弁護を担う英国最大規模（2010 年度で約 20 万人が加盟）かつ世界最古の団体（非営利の共済団体）であり、英国の大多数の病院勤務医と開業医の医師、歯科医が加盟している。Medical Protection Society は、Medical Defence Union に次ぐ規模の団体であり、英国にくわえ英連邦の医師や歯科医師、看護師も加盟している団体である。Ms Mary-Lou Nesbitt「MDU (Medical Defence Union) における聞取調査 (2012 年 1 月 25 日)」『イギリス並びにヨーロッパの制度全般について——ロンドンにおける聞取調査／独・仏の現状を中心に』11 頁参照。  
<<https://mhlw-grants.niph.go.jp/system/files/2012/124011/201232001A/201232001A0008.pdf>> accessed 1 November 2024.

<sup>78</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill'(n 75) [10]

<sup>79</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill'(n 75) [11]

査報告)の規定に影響を与える可能性があるとの指摘があり<sup>80</sup>、それについてJR55事件最高裁判決は1996年苦情コミッショナー(北アイルランド)命令による制度についての判断であること、そして、本法案ではオンブズパーソンは不当な扱いを受けた者に金銭を支払うよう勧告する明示的な権限を有することになるとして、苦情コミッショナー命令により行使可能な権限に関する最高裁判所の判決は、本法案にそのまま当てはまるものではないとした<sup>81</sup>。

こうして、現行法は11条として下記のように定め、同条b項ii号では、調査の目的に関し、不当な扱いを受けた者に金銭を支払うよう一定の機関に対してオンブズマンが勧告をすることを、和解の促進の一例として明文化している(該当箇所は下線を付した部分である)。

### Purposes of investigation

11. The purposes of an investigation are—

(a) to ascertain if—

(i) the matter properly warrants investigation, and

(ii) the allegations contained in a complaint are in substance true,

(b) where it appears to the Ombudsman to be desirable, to bring about a settlement, including by recommending that—

(i) action be taken by the person aggrieved or listed authority, or

(ii) the listed authority make a payment to the person aggrieved, and

(c) in the case of an investigation under—

(i) section 8(4)(a), to ascertain if there is systemic maladministration,

(ii) section 8(4)(b), to ascertain if there is systemic injustice.

特別委員会の報告書では、「北アイルランド議会への報告(37条関連)」

---

<sup>80</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill'(n 75) [12]

<sup>81</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill'(n 75) [13]

について、支払いの勧告（11 条関連）とは対照的に、法案作成の担当組織に慎重な対応を求めている。特別委員会の報告書では、公的オンブズパーソンが議会に対して種々の報告義務を負っているとし、例えば議会に対して年次報告書を提出しなければならないこと、発見された不正が是正されていない事例については、その事例に関する報告書を議会に提出できること、オンブズパーソンによる調査が独自に開始された場合、議会に報告しなければならないこと、そして、適切と思われるその他の報告を議会に行う裁量権をオンブズパーソンが有することを指摘している<sup>82</sup>。こうした規定はオンブズパーソンの職務を強化する手段として肯定的に評価される一方で、こうした権限が拘束力を伴うものであると理解されると、例えば総合診療医の評判に重大な影響が及ぶことが考えられる。

そこで、特別委員会による報告書は、特別報告の提出権限を適切に行使するためには、適切な保護措置と手続上の公正性が求められるという JR55 事件控訴院判決の見解に注目している<sup>83</sup>。特別委員会によれば、公的オンブズパーソンは、公的機関であることから 1998 年人権法第 6 条により欧州人権条約（第 6 条（公正な審理を受ける権利）および第 8 条（私的および家族生活の権利）を含む）に定められた権利と両立する方法で活動することが求められ、そして、手続的に公正な方法でその職務を果たすことを確保することが求められる<sup>84</sup>。そこで、特別委員会は、議会に特別報告を提出する本条項の規定について留保を表明するとともに、この権限が拘束力を持つと解釈される可能性があること、また、そのような報告書が総合診療医に悪影響を及ぼしうることについて懸念を表明している<sup>85</sup>。さらに、特別委員会は、本法案の提案者（主席大臣および

---

<sup>82</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [24].

<sup>83</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [28].

<sup>84</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [28].

<sup>85</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [29].

副主席大臣事務局委員会) に対し、当該権限行使の前提として、適切な保護措置と手続上の公正性が確保されていることを確認するよう勧告した<sup>86</sup>。

その後、本法案の提案者からは適切な保護措置と手続上の公正性確保の観点から本条項の規定を見直すといった見解は示されることなく、また特別報告の権限を認めないこととする修正案は退けられ<sup>87</sup>、最終的には特別委員会が報告書にて検討した法案とほぼ同様の規定が第46条として制定されるに至った。審議当初の法案の37条と現行法の46条の違いは、オンブズパーソンからオンブズマンへと表記が変更されたこと等があり、大幅な見直しはなされていない。

北アイルランドにおいて実現した公的オンブズマンの制度改正からは、行政を統制する公的オンブズマンの役割を積極的に評価する議会の姿勢を見て取ることができる。*Bradley* 事件控訴院判決で示された法理が見直されていない状況において、公的オンブズマンの役割を積極的に評価してその権限を強化することによって、苦情コミッショナー制度と比較すると、手続上の公正性等の課題は依然として未解決状態にあるものの、公的オンブズマンの調査結果に関する報告の実効性がより確保されるとともに、苦情コミッショナー制度に見られた公的機関と非公的機関に対する手続の差異が解消された。こうした北アイルランドにおける公的オンブズマン制度改革をふまえて、今後の裁判所が公的オンブズマン制度をどのように理解するようになるのか、とりわけ司法による公的

<sup>86</sup> 'Report on the Public Services Ombudsperson Bill' (n 75) [30].

<sup>87</sup> 主席大臣および副主席大臣事務局委員会の長を務める Nesbitt 氏が言及する修正案第139号 (Amendment No 139) である。総合診療医の名前はオンブズマンによる特別報告において匿名化されるべきという医療関係団体からの要望に対し、イングランドの議会・医療サービスオンブズマン (Parliamentary and Health Service Ombudsman in England) やスコットランドの公共サービスオンブズマン (Scottish Public Services Ombudsman) による従前の対応をふまえて、この修正案の採用は見送られた。See, 'Official Report' (30 November 2015) <<https://aims.niassembly.gov.uk/officialreport/report.aspx?&eveDate=2015/11/30&docID=250898#1737692>> accessed 1 November 2024.

オンブズマンの統制手法に変化が生じるのかが注目される。

## 7. おわりに

本論文では、公的オンブズマンの役割に関して、北アイルランドの控訴院と最高裁判所が苦情コミッショナーの権限を限定的に判断し、他方で北アイルランド議会が苦情コミッショナーの後身に当たる公共サービスオンブズマンの役割を肯定的に理解して、当該オンブズマンに対して特別報告の提出権限等を明示的に授権したこと確認した。JR55 事件英国最高裁判決における公的オンブズマンに関する判断は、公的オンブズマンの権限をいわば強化した北アイルランドの現行法に関するものではなく、また北アイルランドの法改正にあたり参照されたものでもない。しかし、英国の公的オンブズマン制度に関する裁判所と議会の立場を理解するにあたり、最高裁判所をはじめとする裁判所の見解と北アイルランド議会の見解を比較することは大いに参考になるだろう。

公的オンブズマンの役割を理解するために今後取り組むべき課題は、英国全体で公的オンブズマン制度の整備が完了しない理由を解明することである。2010 年代のイングランドにおいては、北アイルランドのように複数の公的オンブズマン制度を整理統合することが検討され、法案が提出されたものの、制度改正は見送られているが、しかし公的オンブズマンの統合に向けた取組みは続けられている<sup>88</sup>。また、北アイルランドにおいては、北アイルランド公共サービスオンブズマンとは別に公的オンブズマンとして北アイルランド警察オンブズマンが今なお存在して

---

<sup>88</sup> 2023 年 1 月に議会及び医療サービスコミッショナーから調査の委託がなされ、同年 3 月には公的オンブズマンを統合して「公共サービスオンブズマン (Public Services Ombudsman)」を設立することは費用面で優れているとの報告がなされている。See, Parliamentary and Health Service Ombudsman, 'Ombudsman reform: Improving access to justice', <<https://www.ombudsman.org.uk/making-complaint/information-mps/our-role-and-relationship-parliament/ombudsman-reform-improving-access-justice>> accessed 1 November 2024.

いる。英国において公的オンブズマン制度を改革する意義とその限界を総合的に問わなければならない。

本論文は、2023年3月9日に開催されたイギリス法研究会における報告を基としたものである。研究会を主宰した中村民雄教授（早稲田大学）をはじめ研究会においてご教示をいただいた先生方に感謝申し上げる。