

行政相談委員制度における 市民対応の意義とその先にあるもの

—公的オンブズマン制度との対話—

一般財団法人 公共経営研究機構 研究員

特定非営利活動法人総合福祉カウンセリングセンター認定心理カウンセラー

一般財団法人日本能力開発推進協会認定メンタル心理アドバイザー

一般社団法人日本心理学アカデミー認定心理コンサルタント

濱崎 晃



1 はじめに—本稿の趣旨—

筆者は、公共人材育成の職務の傍らで、前職の「川崎市市民オンブズマン専門調査員」（以下「専門調査員」）を拝命していたときに培った市民への対応の知見・ノウハウを応用して、心理カウンセラー、メンタル心理アドバイザー、心理コンサルタントとして、相談者（クライエント）の心理援助の職務にも携わっている。本稿では、これらを包括して「心理職」と呼ぶこととし、市民対応について、「行政の専門職や心理職の立場にある者が、窓口等において、相談者の相談に応じたり、解決に向けて対応

を図ったりすること。」と定義する。

公的オンブズマン制度の運用に係る職務及び行政相談委員の職務、並びに相談者の心理援助に係る職務の共通点を考えたときに、まずもつてあげられることが人の心を取り扱うという点である。行政相談委員の活動を拝見した際に、一貫して感じられたことは、市民の行政相談を受け付ける窓口にあつては、単に相談をうかがうということだけではなく、心理カウンセリングとしての役割も同時並行的に機能しているのではないかということである。他方で人の悩み事の相談に乗ることについて、いかに職務とはいえ、多少なりとも聴き手側にも心の負担が発生したり、場合によっては集

中したりする事態にも発展する可能性があるということも、強ち否定できないのではないだろうか。このことは、これまで筆者が行政相談委員の方々と意見交換をさせていただいてきた様々な場面で抱いた感覚でもある。

そこで、本稿は、心理援助の技法を行政相談委員の職務においても必要に応じた活用いただくことを目的として、心理援助の職務及び技法を概説し（第2節）、「川崎市市民オンブズマン制度」の運用過程における市民対応に係る職務の概要を説明し（第3節）、これらの職務を比較・検討して見解を取りまとめた上で、最後に行政相談委員へのメッセージを述べる（第4節）。

2 心理職—心理カウンセラー・心理アドバイザー・心理コンサルタント—

(1) 各心理職の概要とそれらの基本の心構え

我が国においては、心理職の資格にあつては、今後、一部の資格を対象として、国家資格化を目指した動向が見受けられるが、これまでのところ公的ないしは民間団体等により、個別に認定されてきた経緯がある。筆者としては、数ある心理職の資格を学習しかつ取得するに当たり、人により抱えている心の悩みは全く異なり、また、悩みの程度も一様ではないため、心理には救済の段階があると捉え、その段階に応じて対処する知識・能力が必要であると考えた。心理の救済の段階には、概ね三段階ありと設定した上で、第1段階を「相談者から相談話を聴くことを通じて、相談者に安心感をもたらす」、その心が救済される段階「第2段階を「相談者からの相談話を聴くことに加えて、必要に応じて相応の助言を施す必要がある段階」、第3段階を「相談者からの相談話を聴いた上で、情報収集に努め、より積極的に助言及び指示等を施す段階」と定めた。このように、心理援助者と相談者との関係は、段階を増すにつれて、受動性から能動性を帯びる関与となる。

もつとも、助言や指示等を施す積極的関与に当たっては、心理アドバイザー及び心理コンサルタントは必ずしも精神科医ではないため、医療行為は除かれる。そこで、各段階に当てはまる資格として、第1段階には心理カウンセラー、第2段階には心理アドバイザー、第3段階には心理コンサルタントが当てはまると考えた。本稿では、心理カウンセラーを「相談者からの話を聴くことに専念し、相談者に寄り添って、心の救済を図る職務」、心理アドバイザーを「相談者からの話を聴くことに加え、必要に応じて相応の助言等を施すことにより、相談者の心の救済を図る職務」、心理コンサルタントを「相談者からの話を聴いた上で、より積極的に的確な助言や指示を行うことにより、相談者の心の救済を図る環境整備に努める職務」とそれぞれ定義する。

これらの職務を遂行する中で、共通して求められる心構えとしては、各段階で相談者への関与の程度に違いはあつても、相談者を支える上で、まず自分自身の精神面を常に健全に整え、ときには行動力につながる信念を身に付けることが重要である。特に、自分自身の精神面を常に健全に整えるためには、日頃からメンタル・トレーニングの一つとして、ポジティブ・シンキングを通じて自己肯定感を高めるとともに、自分自身を信頼し、自信を持つことが求めら

れる。その結果として、自信が心のゆとりを生み、相談者に安心感を与えて、ときには助言等にも真摯に耳を傾け、実践しようとする意志の形成にもつながる。

(2) 心理援助²の技法—心理カウンセリング、心理コンサルティング—

次に、心理学に基づき、心理カウンセラーによる心理カウンセリング、並びに、心理アドバイザー及び心理コンサルタントによる心理コンサルティングの技法を紹介する。人には、他者との関わり合いの中で、受け入れてほしい、聴いてほしいという「愛情欲求」や、認めてほしい、ほめてほしい、感謝されたいという「承認欲求」が意識の根底にある。その欲求の強弱は、生育歴にも影響を受けていることもあり、これらの欲求が、コミュニケーション上の癖となつて、対人関係においても、影響を及ぼすこともある。心理カウンセリングの技術としては、大きく分けて、相談者の主張していることについて人道や法律に反することを除き、かつ、自傷や自死に関する語りを肯定しないように無条件に受け入れ、その人格を本質的に認める「受容」、相談者の語る内容に集中し、言葉だけではなく本心を読み取ろうと耳を傾ける「傾聴」、自分の考えや感情を切り離して、単に相手に同調するのではなく、相手の立場に立つてその気持ちを

汲み取る「共感」で構成される。心理カウンセリングでは、これらを必要に応じて、柔軟に組み合わせて適用しながら、相談者の気持ちに寄り添って、その精神状態を悪化させることを回避する必要がある。

さらに、場合によっては、相手との信頼関係を構築した上で、相手及び自己の心理状態を推し量りながら、より能動的に助言や教示等を行うことで、積極的に相手の心理状態を改善の方向へと導出する心理コンサルティングの技術も重要になってくる。そして、心理コンサルティングの前提条件となる相手との信頼関係を構築するためには、「共感力」を備える必要がある。そのためには、相手との心理カウンセリングにおいて、一つ一つ丁寧かつ着実に相手の心を汲み取り、共に感じるといふ作業の積み重ねが必要になる。その積み重ねの成果として、相手の本音を引き出し、心を整理することができるようであって、初めて助言や教示等も有効となり得る。そこで、次に、共感力を涵養する方法を紹介する。

ア 相手との信頼関係を構築する「聴き方技法」

(ア) ミラーリング…相談者の表情、姿勢、仕草、動作を合わせることで、意識の波長が合いやすくなり、心の距離感が縮まる。

(イ) ペーシング…相談者への口調(やわらかい、ハキハキ、ストレート、淡々)、大きさ、速さを合わせることで、意識の波長が合いやすくなり、心の距離感が縮まる。

(ウ) バック・トラッキング(オウム返し)…相手の発言において、話の要点を繰り返すことで、相手に対して関心を持って聴いていることを示し、相手が話した言葉を再認識してもらうことになる。

(エ) マインドリーディング(心を読む)…相手が発した言葉から、次に言いたい言葉や気持ちを察して、言葉を続けることで、共感を図る。

イ 相手との信頼関係を構築する「コミュニケーション技法」

(ア) 肯定語の活用…相談者との対話において、徹底して否定語を使用せずに、肯定語を用いる。

(イ) 伝え方…相談者との信頼関係をより強めるための伝え方として、人物事のせいにならず、言い訳をしない。また、相手の発言を否定したり、否定的な発言をできる限り控えたりしながら、自分の意思を伝える。

(ウ) アグレッシブ・リスニングの禁止…「いや…」、「でも…」、「だけど

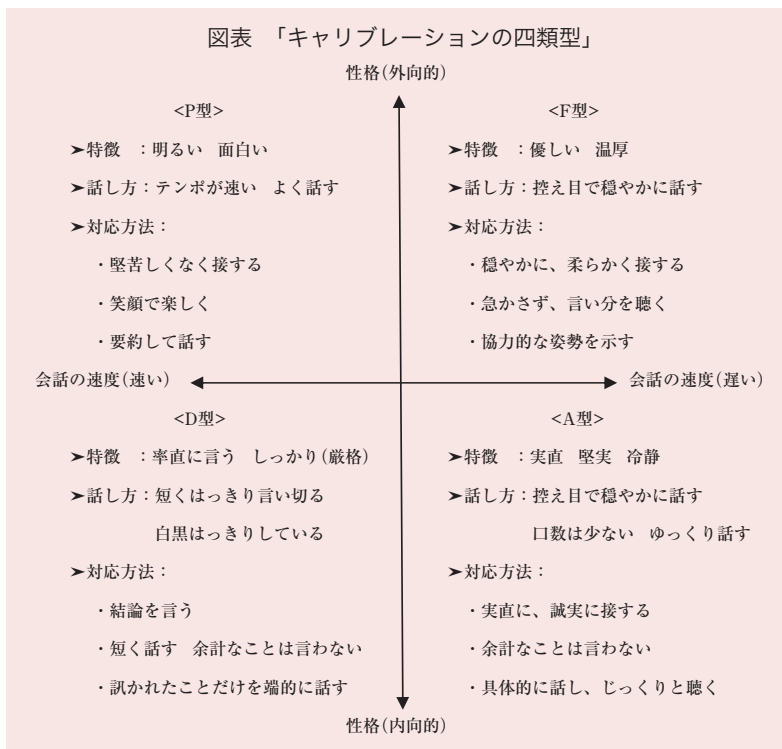
…」、「ですが…」などといった接続詞は、相手の発言を否定し、「反論を生み、言い合いに陥る言葉であり、できるだけ、これらを避けた会話を心掛ける。

ウ キャリブレーションの技法

言葉は、表現の一部分である。その人の表情、口調、目、姿勢、態度、仕草等で、多くのメッセージを出している。そのため、これらの側面から、心を読み取り、的確な対応を図ることが必要となる。その方法論の一つに、キャリブレーションがある。キャリブレーションとは、「相手の心理状態を、言葉以外のサイン(表情、仕草、声のトーンやスピード、目の動き、瞬きの回数等)で捉えること」である(図表)。特に、「目は口ほどに物を言う」といわれるくらい、相手の仕草、姿勢、表情、視線を注意深く観察し、自分はそのようなメッセージを発信し、相手はそれを受け止めているのかを、しっかりと把握することが重要である。具体的に見ると、次のようになる。

(ア) 全体・姿勢—上体が上がっているか、下がっているか—
人間は、意欲的、嬉しい、楽しい、自信があるというように、前向きな気持ちのときには、上体(目線、顔、胴体等)が、

全体的に上向きにある。他方、人間は、意欲が低下し、悲しい、自信がないというように、後ろ向きな気持ちのときは、上体が全体的に下向きになりがちである。特に、相談者の上体の姿勢に関して、前傾(聴き手に向ける)では、関心がある、聴きたい、好意がある、信頼関係があるといふ特徴がある。他方、後傾(聴き手に向けない)では、無関心、聴きたくない、避けたい、信頼関係がないという特徴がある。



(出典) 日本心理学アカデミー(2015)に基づき、筆者作成。

(ウ) 表情(顔、目、口)・口調
 表情や口調は、辛い、つまらない、楽しい、嬉しいなど、様々な感情が最も表れやすい部位である。特に、その中でも、次のような唇のメッセージは看過できない。

a. 唇の見え隠れ：リラックス時は、唇全体が見えるが、緊張や不安時には見えなくなる。

b. 「へ」の字の唇：不満、不安等、否定的な感情を伴つと、唇は「へ」の字になる。

(イ) 手・腕

a. 手や腕を組む、隠す、下げる：不安、緊張、自信のなさ、防御、疑い、心を閉ざす。

b. 手や腕を拡げる、開く、出す：自信、安心、余裕、信頼。

c. 指を口に当てる：不安、緊張、迷い、自信のなさ。

d. 顔、髪、腕、膝等を触る、摺る、摩る：不安、緊張、迷い、自信のなさ、無関心。

c. 口を開き、唇を前後、左右に震わせる：不満、怒りといった背景にある負の感情が形を変えて、表出する。

d. 唇をすぼめる：不満、一言申したい、嘘を隠すときなどに、唇はすぼまりがちである。

e. 唇を舐める：緊張感や不安が高まるほど、唇を舐める回数が増える。

エ 交流分析による「コミュニケーションのパターン」(癖)

人は、無意識にコミュニケーションの癖を持っている。もし相手とのコミュニケーションの中で「また同じやり取りをしている」と感じたら、それが無意識の癖である。言動の癖は、その深層に潜む心理(深層心理)の表れでもある。交流分析学では、主な傾向として、次の三つの傾向(ゲーム)があるとされる。対策としては、日常会話から心理分析のトレーニングを積み重ねながら相談者への助言の的確性を高めることである。トレーニングに当たっては、ゲームの種類を見極め、深層心理を捉えること、ゲームに引っ掛からない(表面的な挑発に乗らないこと)、話を否定せずに聴いたり、伝え方を変えたりして、言動を変えることである。自分(相手)の癖とその深層心理にも目を向けることで、対人関係が円滑になる。

(ア) キックミーゲーム

○特徴：嫌がらせをする 怒られることをする

例えば、忘れ物をする、遅刻をする、電気を消し忘れる、いじめ・ちよつかい・嫌みを言う、何度注意しても直らない、「やめて」と言ってもしつこくするなど。

○仕掛け人：怒るんでしょう どうせ見捨てるでしょう

○引つ掛かる人：腹立たしくなる 嫌悪感 見放す

○深層心理：愛情欲求 承認欲求

(イ) 糾弾ゲーム

○特徴：とつちめる ころしめる あらを探す

例えば、ミスを厳しい口調で攻める、否定・批判・非難する、自分の言い分を押し付ける、上から目線の言い方、自分の非を認めない、「はい」と言わないなど。

○仕掛け人：優越感 支配感 征服感 主従関係 私が正しい

○引つ掛かる人：萎縮する 劣等感 罪悪感 恐怖感 不安感

従属感

○深層心理：劣等感の裏返し

(ウ) 言い逃れ(すみません)ゲーム

○特徴：「すみません」と謝るだけで変化がない

例えば、「はい」、「分かりました。」というだけで、主張をしない、言い分や考えを述べない、従属しているように見えるなど。

○仕掛け人：どうせ聴いても聞えない 我慢 その場から逃げたい

○引つ掛かる人：イライラ 嫌悪感 怒り 徒労感

○深層心理：受容及び共感をしてもらいたい

(3)まとめ

これまで紹介した技法の中でも、共感力を高める上で、即座の実践において効果的と思われる技法として、否定的な言語を控えて、できるだけ肯定語を用いることで相手との共感を高めながら、相手が不快感を持つコミュニケーションは避けるようにすることが有効であると考えられる。その際、キャリブレーションの技法で説明したように、相談者の態様によつて、うかがえる特徴やその対処方法もそれぞれ異なったものになつてくる。

したがつて、面談の最初の時点で、目の相談者が概ねどの類型に当てはまるのかを適切に見極める必要がある。そして、面

談の局面ごとに相談者の心理状態から発信されるシグナルを注意深く観察した上で、これまで概説した様々な技法を適宜組み合わせながら、日頃からの確なコミュニケーションをとる習慣を積み重ねることで、円滑で信頼のある人間関係を築くことが重要である。そして、信頼関係を築く第一歩ともいえる共感力を向上するためには、自身自身の感情や固定観念に囚われず、多様な価値観を受け入れるという、「心の幅」が求められる。「心の幅」を持つためには、自分を振り返り内省することにより、一見相手が原因と見受けられる問題も自分の問題として考える能力としての「自己省察力」を涵養することが必要で、それが自己の精神の衛生状態を良好に保つことにもつながる。

以上をまとめると、本稿で設定した心理の3段階では、聴き手の相談者に対する関与の度合いで差が生じることになるが、いずれの段階でも共通していることが、聴き手の精神状態が健全に保たれていないと相談者の心理状態にも影響を及ぼす可能性があるため、まずは聴き手の心理状態を健全に保つこと、その上で、自分の立場から一旦距離をとつて、相手の意見や感情を相対化し、各段階に応じてより客観的で前向きな助言及び教示を行い、相手がそれを受け入れることで、聴き手及び相談者が二人三脚となつて、心の救済に向けて動き出すこ

とが可能となると考えられる。

3 川崎市の公的オンブズマン制度の運用における市民対応業務の概要

これまで述べてきた心理援助の技法が、公的オンブズマン制度の運用において求められる場面に関して、ここでは、「川崎市市民オンブズマン制度」を例に挙げて、見てみる。

案件1件当たりの苦情調査・処理に当たっては、発意調査を除いて、原則として独任制がとられ、川崎市市民オンブズマン（以下「市民オンブズマン」）1名、専門調査員1名、調査支援担当業務を担う市の職員（以下「支援担当」）1名となる。

苦情調査・処理の基本的な流れは、次のとおりである。すなわち、市民オンブズマンが苦情申立人（以下「申立人」）やその代理人から苦情申立書等を受理した後、市民オンブズマン及び専門調査員が苦情申立ての趣旨に基づき「調査実施通知書」を作成し、市の関係部署に同書を送付し、市の関係部署から書面にて回答書を受け取り、これに基づき聴取調査を実施後、市民オンブズマン及び専門調査員が調査結果に基づき「苦情調査結果通知書」を作成し、申立人及び市の関係部署に同書を送付することとなる。公的オンブズマン及びその専門調査員の

職責に関して、公的オンブズマン及びその専門調査員は市民からの苦情を正式に受理した以上は、両者は市民に対して連帯して永続的に、自らの名において担当した案件として責任を負うことが前提となる。その上で、専門調査員は、申立人、行政当局等との間に立つて、全体として苦情調査・処理の進行管理に務めることが求められる。苦情調査及び処理の過程では、申立人から苦情調査の進捗状況への照会に正確に答える責任、申立人からの追加の苦情申立てや公的オンブズマンが苦情申立書の内容を確認したりする必要があると判断した場合は、申立人に対して事情を聴き取り、真摯に傾聴する責任、申立人が苦情調査結果通知書の内容に納得できず、不服を唱えてきた局面にあつては、専門調査員が申立人の理解を得られることを目指して、調査結果に忠実かつ正確な説明を、必要な限り、繰り返し丹念に行う姿勢で臨む責任がある。特に、苦情調査結果を説明する局面に当たっては、苦情調査の結果、明らかになつた市の関係部署ないしは職員が執り行った行為について、当該行政分野に係る法律及び政令等、並びに市の条例及び要綱、要領等に基づく行政の執行状況の事実関係から、市の関係部署ないしは職員の認識と執行の適法性、合法性、並びに正当性及び合理性の可否を審理した結果を説明する責任も求められる。

さらに、訴訟に発展すれば、応訴を通じて自らの判断・対応を説明する責任がある。

4 おわりに――行政相談委員による市民対応の意義とその先にあるもの――

公的オンブズマン制度と行政相談委員制度の設置根拠を見比べたときに、両者の設置根拠に違いはあつても、行政活動を監視するとともに、改善につなげていくことをもって、行政に対する国民や市民の権利利益を擁護・救済すること、さらに国民や市民との行政苦情相談の局面にあつては、窓口等での国民（市民）への対応が求められることは共通している。

他方、相談する国民（市民）の側から見れば、両者は行政に身を置く立場にある者であることに変わりはないため、両制度を並立的に利用して行政活動がもたらす市民の不利益を救済する上で、市民対応はその第一歩であると考えられる。言い換えれば、行政救済の「入口」ともいえる市民対応が適切に履行されなければ、必要な行政改善にはつなげていけないし、ひいては、自治を深めることにもつながらないと考えられる。行政相談を受けること自体が、自治の深化への礎としての第一歩の位置付けである。筆者の経験則によれば、担当する全ての

申立人等に対する専門調査員の窓口対応。においては、申立人等への説明責任を果たすことはもとより、公的オンブズマン制度に対する社会的信頼性も併せて問われているわけで、先述の職責を全うすることが、同制度の運用にとつて極めて重要な役割を担う。そういった局面での基本となる心構えとしては、筆者の場合、当然のことではあるが、「人によって対応に差をつけず、『等身大の目線』で真摯に正面から向き合い、声にならない声を聴き取り、不偏に徹する。」ということであり、いかなる局面に遭遇しても、「逃げる」という選択肢は、市民対応の方法論の中で、最初からそもそも存在すらしていない。

専門調査員の場合、市民対応の局面があつても、当該案件の処理に当たっては市民オンブズマンと支援担当との組み合わせにおいて、いわば「三位一体」の組織的な体制の下で、相互に連携・協力を図りながら、執り行われる職務であるのに対して、行政相談委員や心理職の立場にあつては、相談者との対人関係において、その心を取り扱う点では共通しているものの、公的オンブズマンの専門調査員とは異なり、比較的独立して職務に当たることに違いがあるといえる。つまり、行政相談委員や心理職の立場では、相談者への対応の際に、相談者へ助言や教示等を行う判断にあつては、

より自主性と高度な裁量権が認められることになる。無論、相談等に臨む窓口の体制が異なるからといって、その職務に発生する責任というものに、大きい・小さいといった違いが生じるのではなく、いずれの職務においても、相談者に対して等しく責任が発生することには変わりはない。

本誌第127号及び第135号における拙稿でも繰り返し主張してきたことではあるが、制度の普及ないしは浸透という側面では公的オンブズマン制度に一定の限界があるわけで、これを補完する役割を担う行政相談委員制度の真価とはすなわち、国民への心理カウンセリングの機能を担う確固たる場を、如何なるときでも全国限なく国民に用意し、これからも恒常的に門戸を開き続けるということであり、これらは改めて評価されるべきことである。そして、相談をする国民側にとつても、特に被災地や過疎化が急速に進行する地域においては、「何か困ったときの、行政の心の抛り所」の一つとして、行政相談の場が機能している中で、行政相談委員が心理援助の技法についても必要に応じて活用し、適切な対人対応により国民との信頼関係を構築することを通じて、双方の精神の衛生状態を悪化させないように保つということも、行政相談にとつて、場合によっては有効な手立ての一つではないかと考えられる。

公的オンブズマン制度と行政相談委員制度は、姉妹関係の制度ともいえるものであること、そして、これらと心理援助の職務が人の心を取り扱うという点で共通していることからすれば、必要な場面が生じたときに、行政相談委員の活動における心理援助の一助として、心理のカウンセリングやコンサルティングの技術が活用され、少しでも行政相談委員の心の負担軽減に寄与することにつながるように心から願っている。これらを果たすことができれば、本稿が、少なくともその役目の一つを全うしたといえることは確かである。

注

1 本稿では、市民、住民、国民等の用語を併用して使用するが、その意味は厳密に限定するものではなく、文脈に応じて慣用的に使用されるものとする。

2 主要参考文献は、次の3点。

一般財団法人日本能力開発推進協会(2015)「人間関係を良くするための心理学&トレーニング術」。

一般社団法人日本心理学アカデミー(2015)「日本心理学アカデミー認定用テキスト」。

岡田尊司(2015)「人間アレルギー」新潮社(190-192頁参照)。

3 公的オンブズマンの専門調査員による窓口対応等の適正化論は、次の2点。

濱崎晃(2016a)「行政苦情に係る窓口対応を通じた政策法務への一考察―川崎市市民オンブズマン制度の運用に基づいて―(1)」公共経営研究機構研究会研究論文、「一般財団法人公共経営研究機構」1-10頁。

濱崎晃(2016b)「行政苦情に係る窓口対応を通じた政策法務への一考察―川崎市市民オンブズマン制度の運用に基づいて―(2・完)」公共経営研究機構研究会研究論文、「一般財団法人公共経営研究機構」1-10頁。