

行政相談委員と全相協

公益社団法人全国行政相談委員連合協議会顧問
(早稲田大学名誉教授)

塚本 壽雄



1. 設立50周年を迎える全相協

国民の行政に関する苦情の解決を促進し、行政の民主的な運営を実現するため我が国固有の制度として行政相談委員制度がある。行政相談委員は、行政相談委員法により総務大臣から委嘱を受け、全国の各地域で広く人々からの行政に関する苦情や各種手続等に関する問い合わせなどを受け付けて助言を行い、あるいは総務省や関係行政機関等に通知して、人々が抱える問題の解決を促進するという国家にとって必要なしごとを無報酬で行う役職である。

この行政相談委員が発意し、作り上げている団体である公益社団法人全国行政

相談委員連合協議会(以下「全相協」)が、設立50周年を迎える。1969年3月に発足した全相協は、行政相談委員が原則都道府県を単位として加入・組織している地方の行政相談委員協議会(以下「地相協」)及び関東、近畿などの広域の区域を単位として組織されている広域の行政相談委員連合協議会(以下「広相協」という段階系統構造を持つ、全国の行政相談委員の賛意を得て形成された組織である)。

全相協の発足により、行政相談委員は、広い意味の共助により、自分たちの公益活動上のメリットを享受できる全国規模の組織を持つこととなった。全相協は、全国の行政相談委員のために、委員の業

務が少しでも困難なく行われ、行政の民主的な運営という公共利益が実現されることを保証するしくみとして、当時の行政管理庁行政監察局(現在の総務省行政評価局)の組織との二人三脚により制度の発展を担い、今日に至っている。

全相協が、行政相談委員の活動を支援するとともに行政相談・行政相談委員制度への人々の知識と理解を深めることにより、行政の民主的な運営に長年果たしてきた役割は極めて大きい。その設立と運営にこれまで力を尽くしてこられた多くの関係者に深甚なる敬意と謝意を表したい。

2. 行政相談委員制度の先見性と 獨創性

我が国の行政相談制度とりわけその根幹である行政相談委員制度は世界に類例を見ない優れた行政苦情救済制度である。

行政苦情救済の制度としては、世界的に公的オンブズマン制度(以下「オンブズマン制度」)が知られているが、行政相談・行政相談委員制度は、20世紀中盤における世界各国のオンブズマン制度導入の流れと時期を同じくしつつ、それは完全に独立して整備された。しかもその後のオンブズマン制度の発展・深化の状況に照らすとき、この制度には行政苦情救済制度としての大きな先見性と獨創性があることに気づく。

(1) 超然独立の制度

オンブズマン制度は、「国民の代理人として行政に対する苦情を受け付け、中立的な立場から原因を究明し、是正措置を勧告することによって、簡易迅速に両者間に発生した問題を解決するために任命される人ないしその人を中心とする制度」と定義される¹。19世紀初頭スウェー

デンに発したオンブズマン制度は、第二次世界大戦後、1955年のデンマーク、1962年のニュージーランドをはじめとして先進諸国に採用された。この制度が日本で知られるようになったのは1960年代初期とされる。

同じころ、我が国では、上記の流れと超然独立したかたちで、行政苦情救済に關し、1955年に行政管理庁(現在の総務省)の地方組織を窓口として行政苦情相談業務が開始された。さらに、1961年には「広く国民の意見並びに苦情を系統的に収集組織化して、国民による行政改善推進体制を確立」²するとの要請にこたえるため、「たとえば人権擁護委員制度の如く民間人を通じて苦情等を吸収する」³との考えのもとに行政苦情相談協力委員(1962年に「行政相談委員」に改称)が全国に882人置かれた。

こうして出来上がった我が国の行政苦情救済制度は、ひとつに、行政管理庁の窓口が、行政に対する苦情を受け付け、内容の聞き取りや事実確認を行った上で、関係行政機関等に対して解決や実現のために必要なあつせんを行い、その解

決を実現し、促進するものであった。加えて、全国の市区町村の地域で苦情の解決への任務を託された特別の民間人としての行政相談委員が、いわば住民の隣人として、同じく、寄せられた苦情について、内容の聞き取りや事実確認を行った上で、必要と認めれば行政管理庁へ連絡してそのあつせんの手続きを動かし、また、直接関係行政機関への通知を行い、やりとりをすることにより、その解決を実現し、促進するものであった。

国民からの行政に対する苦情の申立ては、国民と行政機関の間の紛争である。我が国の行政相談制度は、その解決について、「あつせん」あるいは「通知」という行為を行政管理庁と行政相談委員が行い、国民と行政機関との間にいわば「調停者」として立ち、行政機関側に再考あるいは熟慮を促すことにより紛争の解決を図るというアプローチを採用したのである。

1 総務庁『オンブズマン制度研究会報告』1986年、1頁。

2 1960年10月14日閣議決定「公務員の給与改定に關する取扱い等について」。

3 行政管理庁『行政管理庁史』1984年、770頁。

(2) オンブズマン制度における「インフォーマルな解決」

オンブズマン制度は、苦情の申立てであるいは職権による対象行政機関等の調査、苦情等の当否に関する判断及び原因究明、問題の是正のための勧告、これに基づく対象行政機関における改善とその報告という、法令規則に定められた一連の要式行為による紛争解決方法をとる。しかし、オンブズマン制度が普及し、オンブズマンの団体である国際オンブズマン協会(International Ombudsman Institute)などでの経験交換や外部からの制度研究が進む中で徐々に分かってきたことは、紛争の解決の多くは、正式調査に入る前に、オンブズマンが苦情申出人と行政機関の間に立って、事情聴取、確認、説得等を進め、行政機関が自発的に対応措置を取ることを促す、よりソフトな方法でもたらされているということであった。⁴ 「インフォーマルな解決」と言われる。各国のオンブズマンは経験の中で「インフォーマルな解決」が効果的であるということを知り、長年かけて身につけていったのである。

(3) 我が国の先見性と獨創性

これに対して我が国では、最初から、行政管理庁あるいは行政相談委員が苦情の申出人と対象行政機関の間に立ち、あつせんあるいは通知というかたちでは正と問題の解決を促すというソフトなくみによることとした。各国のオンブズマンがあとで気がついた「インフォーマルな解決」を正面から制度として取り入れていたのである。大変な先見性である。

そもそも民間有識者が苦情を受け付け問題の解決に当たるという行政相談委員制度の発想自体独創的である。その特徴は、全国各地で行政相談委員が行政等との関係での問題を抱える国民とストリートに接触し、具体的問題を受け止めるところにある。国の中央に一人だけ任命されるオンブズマンにはそれはできない。

片岡寛光は、我が国の行政相談委員制度は「各行政相談委員が直接国民と接触し、各人がそれぞれに抱えている問題に触れながら、親身になって相談に応じ、人間の尊厳を守る仕組みになっている。人間の尊厳はこのような個別具体的な努力の積み重ねの上に成り立つもので

あり、抽象的に取り組むことはできません」とし、この点で「あらゆる市町村に一人以上いるように配慮されている我が国の行政相談委員制度は優れている」と述べる。行政相談委員制度は、世界のどこにも見られないだけでなく、どの国の制度よりも一枚上の行政苦情救済制度なのである。

3. 行政相談委員組織の必然性

法に基づき総務大臣の委嘱を受け、国民と行政の間の問題の解決を図る行政相談委員には国民からの重い負託がある。ここは、各国のオンブズマンと変わるところがない。オンブズマンがよく語るのは、自己の責任による行動意思決定すなわち「独立独歩」を迫られることの重みと難しさである。これは、相談者を目の前にして、どのように事を運ぶか自己の責任において意思決定をすることが求められる行政相談委員にも当てはまる。

⁴ 山谷清秀「公共部門のガバナンスとオンブズマン―行政とマネジメント」見洋書房、2017年、第3章に詳しい。

⁵ 片岡寛光「祝辞」総務省「行政相談委員制度50周年記念誌」国民のための行政の実現を目指して、2013年、vii頁。

行政相談委員は、「独立独歩」の一人の「ひと」として相談者に対し、任務を遂行する。この「ひと」はその全人格全能力をもって職務を遂行する人である。青山武憲は、「(国家機関ではないので権限もない)行政相談委員は問題の解決に『徒手空拳』で臨む」⁶とするが、それは、このことを指してもいよう。

「独立独歩」かつ全人格全能力をかけた「徒手空拳」で職務を行う行政相談委員の活動記録や体験談を見ると、少なからぬ方々が、委員の委嘱を受けて、相談案件の間口の広さと内容の千差万別であることに当初戸惑いと心配を感じたことを語り、また、申出人との対応と問題解決の難しさに直面しながら、人知れぬ苦心、努力、知恵と創意工夫をもって使命を果たしていることを述べている。行政相談委員が任意の組織を持ち、相互のつながりを保つ意義は委員の置かれるそうした環境の中に存在する。

全相協の系統基礎組織である地相協は山形県地区に始まった。それは、1996年の制度発足時に行政苦情相談協力委員の委嘱を受けた方々の、当時の山形行政監察局主催の会議等で集まった際の情

報交換や会話によって当初の戸惑いが解消していくという経験に鑑みて、「各委員相互の研さんと情報交換等のための委員の組織」⁷の結成が提案され、結実したものである。

実は、各国のオンブズマンも同じことをしている。前述した国際オンブズマン協会などの組織が形成されているのもまさに「研さんと情報交換等」の必要に因應するためである。それは、オンブズマンが一人の「ひと」として「独立独歩」かつ全人格全能力をかけた「徒手空拳」で案件を処理する者であることに由来している。同じようにことを運ぶ「ひと」である行政相談委員が地相協を組織し、相互につながりを持つようになったのは自然なことであり、かつ、必要なことなのである。

4. 行政相談委員と全相協

地相協は、主人公である行政相談委員が参集して作り運営している組織である。一人の「ひと」である行政相談委員はお互いがつながることから大きな共通利益を得ている。

そして、地相協に加入して相互に助け合い、任務を果たす中で、何か困難や資源の不足などが感じられた場合に、全国にわたって資源を集めれば、その状況を補完し、地域での活動をやりやすくできるということを行政相談委員全体が理解し判断して組織されたのが全相協である。全相協は、「独立独歩」の一人の「ひと」としてその全人格全能力をもって任務を遂行する者である行政相談委員が少しでも円滑に任務を達成できるように全国の地域に目を配り、環境づくりをする、なくてはならない装置である。

全相協は、各地の地相協における行政相談委員のつながりと相互の研鑽や共同活動への積極的な取組みを盛り立て支援している。研修、合同相談、学校へ出向いての教育啓発など地域の活動で共通して使える資料や道具を用意し、全国の行政相談委員の活動に向けて提供している。『季刊行政相談』をはじめとする図書資料を刊行し、個々の行政相談委員が

6 青山武憲「行政相談委員制度序説」東京行政相談委員協議会「かけはし」行政相談委員制度四〇周年記念誌」2002年、133頁。

7 佐藤佐武郎「山形地相協の結成当時を省みて」全国行政相談委員連合協議会「行政相談委員のあゆみ」行政相談委員制度40周年記念誌」2002年、113頁。

苦情相談の知識を吸収し、またお互いに経験を共有することを助けている。全相協は、全国の地相協、そして何よりもそこに参集する行政相談委員が共通に利用することのできる資源なのである。

5. 次の50年へ向けて

行政相談委員はそれぞれの地域で活動・活躍している「国民の中であって国民のために存する特別な奉仕者」⁸である。

我が国では、所得階層をはじめとして、社会構造にこれまでにない変化が進行している。若者に経済力を含めた将来不安が固着し、少子化をもたらししている。正規・非正規雇用の問題も含めて所得格差の拡大が指摘され、「子どもの貧困」が政策課題となるなど、弱者の拡大が地域で深刻化している。各地域の行政相談委員機関誌等によせられる委員の声からは、こうした中で制度や政策に置き去りにされている人、行政にその声が届かない人、行政をあきらめている人が多く存在していることが浮かび上がる。

国民が行政との関係で抱える問題は、

その内容が、政策や制度の推移に対応して変化する。その中で、行政相談委員は、ストレートに国民の苦情・要望をとらえる役職として、国民のために変わらぬ奉仕すること、「地域のセーフティネットの一つ」の任務を果たしていくことが期待される。困難な問題を抱え、行政や社会から見捨てられたとさえ思っている人に「自分が大事にされている、ちゃんと目を向けてもらっている」という気持ちをもたらしという固有のはたらきが行政相談委員にはある。それはいつの世にも求められる。

行政相談委員は、その人格と識見をもとに負託にこたえ、困難な使命を果たす公職である。しかし、約5,000人というその人数は、我が国の地域社会と住民の規模と多様性に対して決して十分なものはなく、行政相談委員の負担は大きい。個々の行政相談委員においては、研鑽、創意工夫に日々努力が続けられているところであるが、地相協等における相互のつながりを通じた経験や情報の共有と熱心な議論がこれからも行われることが、そうした努力を助け、大きな果実を生むことになる。

そして、全相協は、行政相談委員自身を作り上げている行政相談委員の共有のし

くみとして、全国的な視野から時代に応じた行政相談委員業務の望ましい方向性を常時見極めつつ、その方向に沿い、かつ、地域の行政相談委員の実情に応じたサポートと環境整備に意を用いていく必要がある。

今後とも、行政相談委員自身が作っている地相協、広相協、全相協という多重の構造に包まれて、国民の「特別な奉仕者」としての行政相談委員が「行政の民主的な運営」の実現に時代を超えて貢献し続けることを期待したい。

⁸ 青山武憲、前掲論文、134頁。
⁹ 総務省「行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書」2009年、72頁。