

●特別寄稿

# 行政相談委員によるエンパワーメントの可能性

浜松学院大学現代コミュニケーション学部講師 山谷 清秀



## 1. 行政相談制度の意義

総務省行政評価局の行政相談は、国の行政機関等に対する苦情、意見、要望、相談を受け付け、関係機関にあっせん、情報提供を行うことによって、苦情や要望の解決や実現の促進を図るとともに、行政の制度や運営の改善を図るシステムである。制度上の苦情の対象は、国の行政機関、独立行政法人、特殊法人、地方公共団体の事務のうち国の事務に関するものである。他方で、苦情申立人にとって、自分の持つ不満や悩みごとの管轄が地方自治体の行政なのか、国の行政なのか、独立行政法人なのか判断できる場合は多くはないだろう。そのため、実務上はいずれの苦情であっても一度受け付け、適切な機関を紹介するといった対応

になっている。

このような相談活動の強化のため、毎年10月の「行政相談週間」、地方自治体の協力のもと開設される「一日合同行政相談所」、大規模災害や地域の住民の生活基盤に多大の影響を及ぼす事態が発生した場合、必要に応じて開催される「特別行政相談活動」といった多様な相談活動を展開している。このような活動によって、潜在的な苦情や相談の発掘に取り組んでいる。いずれも、人びとの生活上の課題や困難に関する苦情や相談を端緒として行政運営の改善に活用する。

この行政相談をより丁寧を実施するために、全国に配置されているのが行政相談委員である。行政相談委員は総務大臣から委嘱された民間人ボランティアである。他の

各種相談委員と同様に、地域に根付いた相談活動の実施によって、住民の行政に関する困りごと・相談の解決を促進する役割を果たしている。行政相談委員法に定められた機能における活動範囲は、国の行政機関等に対する苦情や相談を受け付け、相談者への助言、相談内容について関係機関への通知、管区行政評価局・行政評価事務所・行政監視行政相談センターへの情報提供となっている。他方で、実際に行政相談委員が受け付ける相談のほとんどは住民関係の相談や地方自治体の事務に対する相談である。行政相談委員もそれらの相談に対しては単に関係機関を紹介するだけでなく、橋渡し役として関係機関への情報提供を行ったり、住民と地方自治体行政との間の紛争の仲裁役になったり、あるいは改善案の提

言を行ったりと、その活動の幅は広い。受け付けた相談の中でもかなりの割合を占める近隣トラブルに関する相談の場合も、住民同士の仲裁を行ったりするように、法律や制度で語ることでできない実態の領域が大きく存在するのである。

ところで、「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」においても、次のような指摘がある。それは、国、地方自治体、民間のいずれに対する苦情や相談に関して、区分を問わずに苦情を受け付け、解決に結びつける役割を行政相談委員が有している点である<sup>1</sup>。このような行政相談委員の活動については、その熱意の領域によって市民や行政の自律化をエンパワーメント<sup>2</sup>する効果に関する指摘も多々見られる(今川 2005: 91; 今川 2011.; 山谷 2017.)。本稿では、こうした行政相談委員の活動のうち、2つの「エンパワーメント」という視点で今後の行政相談活動について展望してみたい。

## 2. 行政相談委員の「インフォーマルな」活動

行政相談委員は、住民に身近なところにおいて、住民と同じ立場で苦情や要望、相

談を受け付ける民間人ボランティアである。その活動の実態は、相談者にとって高いアクセシビリティの確保を意図する活動が多数みられる。たとえば、市区町村庁舎や公民館といった住民が訪れやすい場所において定期的に相談所を開設する定例相談所や、デパート等で他の相談委員(民生委員、人権擁護委員等)や弁護士、税理士、行政書士とともに相談所を開設する総合相談所といったところで相談を受け付ける。さらに、こうした相談所ではより潜在的な苦情の発掘までできないと考え、自宅で受け付けたり、相談者を直接訪れる巡回相談を行ったり、あるいは自治会や町内会といった場で行政相談のPRを行う行政相談懇談会も開催している。

行政相談委員の受け付ける苦情や相談については、制度上、国の行政活動全般(中央省庁、独立行政法人、特殊法人、認可法人等)であるが、実際に行政相談委員が受け付ける相談の多くは地方自治体の事務に関するものや近隣関係・家族内の問題という民事事案である<sup>3</sup>。これらの相談に関しては、適切な関係機関を紹介し相談者にそこを訪れてもらうという「行政案内的役割」が第一であろう。確かに制度上は、「申出人に必要な助言」を行うこと、「総務省及

び当該関係行政機関等にその苦情を通知する」ことが業務となっている。しかしながら、これに加えて、委員自らの経験をもとに相談に乗り解決を図ったり、地方自治体行政の担当部署を委員自らが訪れて解決のために、仲裁を行ったり、さらには解決策の提案を行っている実態もある。

さらに行政相談委員の中には、こうした広い領域にわたる相談活動を支える能力形成のため、自主的に研修会や勉強会を開催したり、民生委員や人権擁護委員といった他の相談委員とのネットワーク形成を図る者もいる。このネットワークをもとに、地域における相談機能の集約化を図り、地域課題の解決に積極的に取り組む行政相談委員もいる。こうした熱意の領域における多様な活動が行政相談制度を支えているのである。

このような行政相談委員が果たす役割の実態に関しては、2010年に公表された、2013年に改定された『行政相談制度との協働の充実及び行政相談機能向上のため

1 行政相談委員制度の在り方に関する研究会(2000)『行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書』23ページ。

2 empowerment: 「能力開化」や「力づけ」と訳される。

3 毎年行政相談委員が受け付ける相談のうち、約4分の3の相談が、民事事案と地方自治体の事務であり、実態として制度外での相談活動が多くを占めている。

のアクションプラン』において展望されている。本アクションプランでは、重視するポイントとして、改訂前の(1)「国民の視点」からの改革・改善活動、(2)「連携・協力」のネットワークを拡充・強化する活動、(3)行政相談委員の「自主的な取組」の支援活動、(4)行政相談委員との「協働」活動の4点に加えて、「日常の相談業務の一層の充実」として、行政相談対応結果の分析機能の強化や行政相談活動の検証の推進をあげている。

このような運用上の柔軟さを特徴として観察できるのは行政相談制度だけではない。オンブズマン制度も含む行政苦情救済制度の運用は、行政相談委員の活動の実態がそうであるように、多分に「インフォーマルな活動」に支えられている<sup>4</sup>。この「インフォーマル」が意味するところの射程は、行政苦情救済制度における苦情や相談への対応が、簡易かつ迅速で、また柔軟に行われている性格を有している点から、紛争解決における当事者同士の自律性を高めようとする志向を有している点までを収めている。そこにある価値は、迅速な紛争の解決や、苦情のもととなった課題の解決だけではなく、そもそもの紛争の再発防止にもある。その再発防止あるいは予防といった価値

を前提とした、紛争当事者の「自律的な課題解決」の姿勢の促進が行政苦情救済制度の役割として求められるのだとすれば、そこに「エンパワメント」の可能性を見出すことができよう。

### 3. 自律性の尊重

「インフォーマルな解決」という言葉で意味される紛争当事者同士の自律的な課題解決の姿勢を促進するという役割について詳しく見ていこう。民間人ボランティアである行政相談委員の活動が委員個人の「使命感」に依拠しているように、相談の受け付け方、その後の解決の仕方は多様である。委員の中には、受身で相談を待つ者もいれば、より多くの人から相談を受けるため、地域課題を発見するために積極的に様々な場所に足を運ぶ者もいる。相談を受けた後の行動についても、ある委員は、相談者の抱えている問題がどの行政機関に関する内容なのか整理し、関係機関を相談者に紹介する「交通整理」を行う。このように、相談者自らが関係機関とのやり取りの中で解決するように促すことが行政相談委員としての役割であると考えている委員もいる。他方で、別の委員は、相談を受けてすぐに

問題となっている現場に赴き、状況を確認し、関係機関に問い合わせさせて事実を確認しながら解決策を提案することが行政相談委員の使命だと思ふ者もいる。

このような多様な活動実態については、行政相談委員への活動に期待するほど、むやみに個人の負担を増大させ、また「行政相談委員に話をすれば解決してもらえ」という住民の依頼心も招こう。したがって、この点については「いかに住民の自律性を高めるか」という方向が求められよう。この方向については、「究極的には、行政相談委員がいなくても、自律的に個々の行政機関が改善できるシステムの在り方を目指すことが目的のひとつと考えられる」<sup>5</sup>という指摘がある。また、行政相談による相談活動の方向性として、「国民の自律性を高めることは、行政相談の方向の一つの大きな柱であろう」<sup>6</sup>といった指摘や、「行政相談委員の任務も、(中略)、市民としての常識に基づく判断を教示すること」<sup>7</sup>とい

4 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、参照。

5 今川晃(2011)『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂、50ページ。

6 蓮池稔(2005)『行政相談委員の活動と役割』今川晃編著『行政苦情救済論』全国行政相談委員連合協議会、111ページ。

7 平松毅(2005)『行政相談とオンブズマンの棲み分け』今川晃編著前掲書、33ページ。

う指摘もあげられるだろう。このような指摘は、相談者に対して解決をもたらすだけでなく、その過程における相談者の自律性の獲得に注目するのである。

すなわち、場合によっては、住民への解決の提供だけでなく、住民自らが解決方法を模索していけるような状態を目指すのも、行政相談委員の重要な役割なのである。これもまた、オンブズマン制度に見られる「インフォーマルな解決」において意味されるような、当事者同士の紛争において自律性を尊重した解決を図るという役割と共々有できる価値であろう。

いずれにしても、こうした紛争解決の現場ではエンパワーメントは日常的に発生しているとも考えられる。なぜならば、単純に住民の苦情や相談の解決に際して、当事者同士で行うよう促すことも住民や行政職員へのエンパワーメントと捉えられるし、また行政相談を通じて何らかの制度改正が達成され、それによって住民の活動の活性化や行政運営の改善となれば、それもまたエンパワーメントと捉えられるだろう。オンブズマン制度や行政相談制度を含む行政苦情救済制度において、こうした「エンパワーメント」の視点は、今後の役割を展望する上でも重要である。したがって、以下

では住民へのエンパワーメントと行政へのエンパワーメントという2つに分けて考えてみたい。

#### 4. 住民へのエンパワーメント

これまで行政相談委員に関しては、地域、とりわけ住民と自治体行政と行政相談委員との関係に着目する研究が見られる。それは行政相談委員のバックグラウンドの多様に注目し、行政職員だった経験を利用して行政に働きかける委員、自治会長や学校長経験者であることを利用して住民に働きかける委員がこれまで活躍してきたという実績の大きさに対する期待に基づく。このような中で地域イノベーションを起こす地域公共人材としての役割を期待するような指摘<sup>9</sup>や、地域力再生に貢献するという指摘<sup>10</sup>がある。

明確にエンパワーメントに言及するのは、「行政相談委員にはその活動を通じて、公務員、行政組織、国民などお互いが自主的、自立的に改善努力を行うことができるようなエンパワーメントの役割も期待されるようになってきたのである」という指摘であろう<sup>10</sup>。こうした行政相談委員の相談活動について、「住民自治へのエンパワー

メント」<sup>11</sup>という効果が言及されるようになってきたのである。そこでは、行政相談委員は寄せられた住民の苦情や相談について解決を差し出すのではなく、本来住民が持っている力を引き出し、住民自ら解決策を探っていけるような状態を目指していく役割が期待されている。

筆者は行政相談委員による住民自治へのエンパワーメントを2つに分けて考察し、示した<sup>12</sup>。1つは、地域の中で課題が住民の活動によって解決できる可能性がある場合、あるいは住民の活動によって類似の課題の再発を防ぐ可能性がある場合において、住民が地域の課題について議論できる場の用意、自主的な解決に結びつける方法を提供する役割である。もう1つは、住民が自ら地域課題の解決のための活動を行うとき、何らかの制度上の制約がそれを阻んでいる場合において、その制度上の制約を外す役割である。

簡単ではあるが2つの事例を紹介しよう。1つは大阪府交野市での事例である。

8 風間規男(2012)「地域のイノベーションと行政相談委員の役割」『季刊行政相談』(130)37-41。

9 グループGS近畿(2010)「行政相談と地域力再生」『季刊行政相談』(125)、34-37ページ。

10 今川晃前掲書、51ページ。

11 グループGS近畿全景論文、34-37ページ、今川晃前掲書、99ページ。

12 山谷清秀前掲書参照。

私有地にある樹木が繁茂し、国道の路肩にはみ出したために通行の妨げになっていく。この件について苦情を受け付けた行政相談委員は現地に赴き写真を撮影し、管区行政評価局とともに大阪府土木事務所に改善を申し入れている。さらに当該委員はこれだけでは解決に不十分であると考え、土木事務所、交野市、住民の3者で話し合うように促したのである。話し合いの結果、

3者で剪定に関する協定を締結するに至ったのである。その協定の内容は、土木事務所が危険と判断した場合、地元に対して剪定範囲と作業時期を事前に通知し、事務所の費用による剪定を行い、土地所有者は財産権の放棄をする、というものである。私有地における樹木の繁茂による問題というのは全国的にも多数見られるようになっていく。こうした問題は、空き家と並んで行政による介入の困難な事例として近年頻繁に見られるようになり、筆者がこれまで話を伺ってきた行政相談委員の中にも強く問題意識を持つ方がいた。

空き家や樹木の繁茂のように、日常的に住民や行政が問題を認識していながらも、長いあいだ解決策が見えずにいる事案というものは少なからずある。このような場合、行政相談を契機として解決が促される場合

があるのだが、その際、単に行政による現場の問題解決を促進するだけではなく、行政相談委員が議論の場の提供を行ったり、住民による自主的な課題解決の促進もまた重要である。このような方法の解決については、住民が自ら解決や再発防止に向けた活動を行うことのできるきっかけを与えるという意味で、エンパワメントと考えられるだろう。

もう1つは四日市市別山地区での防犯活動に対するエンパワメントである。詳細な経緯は山谷清秀(2017)『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房の第7章を参照していただくとして、ここでは簡単に紹介しよう。

四日市市の別山地区では、新興住宅地であるために空き巣や車上荒らしが頻発しており、問題意識を持った住民が自主的に防犯パトロール活動を行っていた。その際行っていた「青色回転灯を搭載した乗用車によるパトロール」が、道路運送車両法に違反していたために、活動の自粛を余儀なくされていた状況に問題関心をもった行政相談委員がいた。当該委員は行政相談委員法第4条に定める総務大臣への意見具申制度を利用して、当該活動の制度的な制約が外されるよう求めたのである。結果的には、

総務省の策定した「地域安心安全アクションプラン」をもとにして総務省、国道交通省、警察庁の3者による協議が行われ、道路運送車両法の安全基準の規制緩和が実現したため、青色回転灯を搭載した乗用車によるパトロール活動は可能となった。この結果に対して委員意見がどれほど効果的であったのかは必ずしも明確ではないが、本制度が地域課題解決のための住民の自主的な活動に対する制度上の制約を打ち破る可能性を持つと確認できるだろう。

いずれにしても、「住民自治へのエンパワメント」という役割で行政相談委員が期待される理由は、住民の自主的な課題解決の活動を促す役割を行政相談委員が担っている、という点にある。

## 5. 行政へのエンパワメント

こうした住民の自律的な課題解決の活動を促進する行政相談の活動がある一方で、諸外国のオンブズマン制度の活動をヒントに、行政へのエンパワメントも期待できないかと展望したい。

例えば、連合王国、アイルランド共和国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドといったアングロ・サクソン諸国のオン

オブズマン制度では、苦情を受け付けその救済や行政改善を行うだけでなく、ガイダンスの発行を行っている。このような活動は1990年代より連合王国をはじめとしてアングロ・サクソン諸国のオブズマン制度で見られる。基本的なガイダンスの内容として、表1のように、管轄下の行政や民

表1：オブズマンの発行するガイダンスの例

| オブズマン                       | ガイダンスの名称                    | 内容   |
|-----------------------------|-----------------------------|--|
| 議会オブズマン<br>(連合王国)           | 良き行政の原則                     | より良いサービス提供の観点から、①正しい理解、②顧客志向、③オープンでアカウンタブル、④公正で相応な活動、⑤正しい改善、⑥継続的な改善の追及の6つの原則を提示する。これらの原則について、オブズマンの管轄の公的機関の理解を促進し、より良いサービスの提供を目指してもらう。 |
| 地方政府オブズマン<br>(連合王国)         | 不合理な苦情申立人のふるまいに対処するためのガイダンス | 地方政府オブズマンの苦情受付の経験をもとに、管轄内の自治体行政等が不合理な苦情申立人のふるまいに適切に対処できるように案内する。   |
| 公共サービス・オブズマン<br>(スコットランド)   | 苦情処理手続モデル                   | 第一線職員の苦情処理からオブズマンやその他の苦情処理まで、一連の手続や役割についてのほか、調査や紛争解決の方法、その後の公表、記録、学習、改善に至るまで網羅したガイダンス。   |
| オブズマン<br>(クイーンズランド・オーストラリア) | オブズマンの調査手続：公的機関への情報提供       | オブズマンの役割、とりわけ問い合わせや調査について協力や理解を管轄下の機関に求める。   |
| オブズマン<br>(ブリティッシュコロンビア・カナダ) | 内部苦情メカニズムの開発                | 公的機関が効果的で合理的な苦情処理手続を開発できるよう、6つの根本的要素(①苦情の定義、②過程の定義、③過程の記録、④例外、⑤アクセシビリティ、⑥データ収集)を説明する。  |

各ガイダンスをもとに筆者作成

間のサービス提供者に対して、「より良い行政」や「より良いサービス提供」といった概念をいくつかの視点から説明するものや、各機関における自律的な苦情処理手続の整備、強化、標準化を図るものがある<sup>13</sup>。行政苦情救済制度には、日常的に苦情を受け付ける個別の救済を図る一方で、日常

的な苦情を集め分析することによって、根本的な課題や新たな課題を発見する役割が期待される。そこで発見された課題について、情報として制度や行政運営の改善に活用するだけでなく市民に対する行政の姿勢や在り方に関する助言として、情報提供を行っているのである。このような活動は、オブズマンが日常的に苦情や相談を受け付けているため、可能となる。

いずれにしても、「苦情処理」の専門機関としてのオブズマン制度が、受動的に苦情を受け付け、事後的な救済を個人にもたらし、その上で行政運営やサービスの改善を図るだけではないという点に意義がある。すなわち、これまでの苦情処理の経験をもとに、オブズマンのところに、苦情が来る前の段階での解決を行政やサービス提供者に求めるのである。それは、行政やサービス提供者の苦情処理能力の向上、あるいはサービスの質そのものの向上を、各機関が主体的に実現できるよう努力させる、という方向になる。これは、オブズマンによる苦情の早期発見、あるいは予防的活動

<sup>13</sup> より詳細なガイダンスの内容については、山谷清秀前掲書を参照。また、本誌151号に掲載いただいた山谷清秀「アイルランド共和国のオブズマン制度とガイダンスの意義」『季刊行政相談』(151)、42、49ページも参照。

とも言えるだろう。

## 6. 「エンパワーメント」の視点

以上では、当事者同士での自律的な紛争解決の促進が重要な役割であるという価値のもと、住民の自律性を高める住民へのエンパワーメントの視点、そしてオンブズマン制度のガイダンス発行という行政へのエンパワーメントの視点を述べてきた。いずれも根底にあるのは、「課題の再発防止のための、当事者同士での自律的な解決促進」である。またそれは、今川が展望するように行政相談委員がいなくとも、住民や行政が自律的に課題の解決に取り組める理想状態の構築である。苦情や相談を受け付けてきた経験こそが、すなわち苦情処理のノウハウこそが行政相談というシステムの強みであり、それを住民や行政と共有することがいっそうのエンパワーメントにつながると思われる。委員間でのそうした課題認識や活動の経験といった情報の共有はますます重要になるだろう。

談委員の活動を後押しできる主体として、行政監視行政相談センターに加えて、各種の行政相談委員協議会の存在も重要であろう。実際にいくつかの協議会では、ウェブサイトを設けながら活動の情報発信を行ったり、相談経験にもとづく問題意識の中でテーマ設定を行い、自主的な研修会を開催するところもある<sup>14</sup>。協議会によっては、1年に複数回自主研修会を開催するところもあり、行政相談委員相互の自主的な能力開発や課題認識の共有が図られているようである。このような場を利用して、行政相談委員個人としてではなく、全体として課題認識の集約が可能となれば、エンパワーメントの視点も共有できるようになるのではないだろうか。ひいては、苦情を受け付け解決してきたノウハウや地域の課題を発信できるようにすれば、それは多くの機関にとつての「苦情処理のガイド」となるかもしれない。

表2では、行政苦情救済制度の役割について、苦情の事前・事後、そして効果の個別・全体という分類を行った。行政相談制度の、制度上の根幹となる機能は表2では右上にあるように、行政運営や制度の改善である。ただし、それを支えるのは、左上の「インフォーマルな解決」である。そこ

表2：行政苦情救済制度の役割の分類

|                  |    | 効果の範囲        |                    |
|------------------|----|--------------|--------------------|
|                  |    | 個別           | 全体                 |
| 具体的な苦情の<br>事前・事後 | 事後 | 「インフォーマルな解決」 | あっせん等による行政運営や制度の改善 |
|                  | 事前 |              | ガイダンスの発行           |

筆者作成

<sup>14</sup> こうした活動は京都や大阪、奈良で盛んなようである。