

# 行政相談委員活動の状況と 市町村行政

大月市立大月短期大学助教 山岸 絵美理

「平成の大合併」から、10年以

上経過する。市町村の合併は地域の政治・行政の構造に変化をもたらしたが、地方をめぐる状況は、東京一極集中、人口減少・少子高齢化の急速な進展、地方財政の悪化、頻発する激甚災害など依然として厳しい。その一方で、地方分権改革以降、地域のことは地域で自ら考え、決定するという自己決定権が拡大し、住民主体のまちづくり・地域づくりの重要性が際立っている。こうした考えのもと、様々な多様な主体が地域を担い、

地域づくりがなされている。

行政相談委員制度は、中央政府对する国民の苦情処理、行政救済の役割をもち、法令上地方公共団体の事務はこれに含まれないものの、実態としては自治体の事務など広範な相談も受けている。

そこで、本稿では、行政相談委員について、地域を担う重要な存在としてとらえ、行政相談委員の活動が「平成の大合併」すなわち自治体の区域の変更を経て、どのように変化したのかを、「定例相談所」の開催状況を中心に分析し、

また今後の行政相談委員活動をめぐる課題について論じていきたい。

## 1. 行政相談委員と市町村行政

近年の日本では、「平成の大合併」にみられるように自治体の区域の大幅な変更が行われ、自治体の在り方が大きく変化した。さらに、市町村合併は、自治体と自治体が合併することで区域の拡大のみならず、そこで行われる行政

サービスの在り方に関することや住民の参加といった民主主義の在り方にも影響を及ぼすものである。特に住民の民意を地方行政がどのように把握するのか、という点は自治体の区域の拡大をとまなう市町村合併では、重要な課題になるのである。

それでは、本来中央政府の行政統制の一翼を担う行政相談委員制度は、市町村行政とどのような関係にあるのであろうか。改めて行政相談委員の役割を確認しておこう。行政相談委員法第1条では、行政相談委員の設置の目的は、行政の民主的な運営に寄与することとされている。同法第2条第1項第1号において、行政機関等の業務に関する苦情の相談に応じて、申出人に必要な助言をし、及び総務省や当該関係行政機関等にその苦情を通知し、通知した苦情に関して行政機関等の照会に応じ、必要に応じて当該行政機関等における処理の結果を申出人に通知をす

るとしている(同条第1項第2号)。さらに、委員は、総務大臣に対して、業務の遂行を通じて得られた行政運営の改善に関する意見を述べることができる(第4条)。

約60年もの歴史をもつ行政相談委員の業務は、このように重要な役割をもっており、地方公共団体の事務はこれに含まれないものの、実態としては自治体の事務など広範な相談を受けていることに注目したい。また、自治体によってはそうした業務を行政相談委員に委嘱している例も多い。これは、行政相談委員による相談受付の利便性が高く、相談者は多様な窓口を経由して相談することも可能であり、管区行政評価局・行政評価事務所、行政相談委員をはじめとした全国的に整備されたネットワークによって一体となった受付・処理を行うといった利点によるものと思われる。

そうした行政相談委員制度であ

るが、ここでは行政相談委員の選任過程を通じて、市町村行政との関係を論じる点について触れておきたい。行政相談制度の発足にあたっては「行政の民主化」を図ることが目的とされ、制度が構築されてきた。つまり、行政相談委員制度は、行政における「民意の把握のしやすさ」、そして住民にとっての「利便性」の向上を図っていくという側面から発展を遂げたのである。行政相談委員制度は、住民による民主的統制の機能を担い、住民にとって身近な存在として、制度の定着が図られてきたといえよう。

さらに興味深い点は、行政相談委員制度は国への住民による民主的統制を担う機能をもちながら、行政相談委員の選任される区域及び管轄区域は市町村(特別区を含む)を基本としているという点である。よって、「平成の大合併」以降の市町村において、どのように行政相談委員の活動に変化が生

じ、結果として国の制度や機能の在り方に何らかの影響を与えたのかを考察する意味があると考えるのである。

## 2. 行政相談委員制度の選任方法と活動

### (1) 行政相談委員の選任方法

そこではじめに、具体的に行政相談委員の選任方法についてみていきたい。行政相談委員数の決定については、行政評価局長が、管区行政評価局、行政評価事務所の管轄する区域ごとに、その管内の市町村数、人口、交通その他の事情を考慮して、行政相談委員の数を定めることになっている。その定数にもとづいて、管区行政評価局長及び行政評価事務所長は、定数内の範囲内で、管轄する区域内から委員の候補者を選び、その氏名と予定担当区域を行政評価局長に進達する。選任については、関係市町村長の意見を聴くものとさ

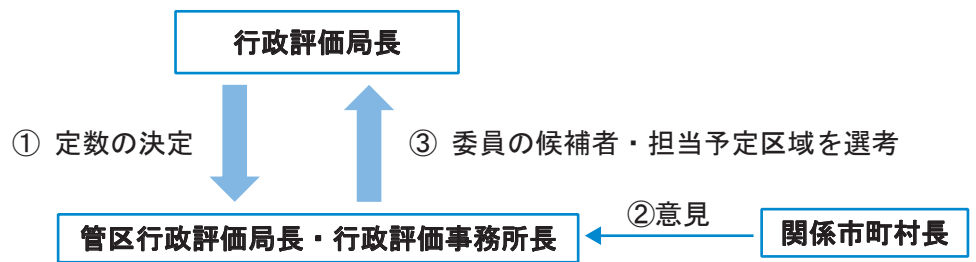


図1 行政相談委員選任の流れ

れているが、実際は自治体での担当部署等現場レベルの意見反映が重要であると考えられる。現在は全国で約5千人もの行政相談委員が活躍しているが、各自自治体での行政相談委員の定員の目

安は、市町村別に人口5千人未満に1人、5千人以上3万人未満に2人、3万人以上10万人未満3人、10万人以上4人配置され、10万人超えるごとに1人増加となる<sup>1</sup>。

### (2) 重要性増す行政相談委員の活動

行政相談委員は自宅での相談をはじめ多様な方法で、日々活動を行っている。自宅住所や連絡先を公開して日常的に相談を受け付けているほか、市町村庁舎、公民館、あるいは自治体内での定例・巡回方式による「定例相談所」、「巡回相談所」の開設によって、行政相談を受けつけ、実施している。また、「二日合同行政相談所」では、国の行政機関や弁護士、司法書士、また同じ地域で活躍する民生委員等など多くの機関が複数に一堂に会す場にて、相談も受け付ける。このように行政相談委員による行

<sup>1</sup> 離島、飛び地等への委員配置については、その特性が勘案される。

政相談は、多様なチャンネルによって相談の機会を確保している。

なお、こうした活動の中でも、大災害が頻発する近年の状況を踏まえて重要なものとなっている「特別行政相談活動」についても触れておこう。大規模災害などが起きた非常時における被災した住民に向けた臨時の相談窓口の開設等の取り組みがそれであり、被災直後の不安を抱えた被災者にとって心強いものとなっている。東日本大震災の例をみても、公私にわたり日常的に国民の相談を受け付け、強い信頼を得てきた「定例相談所」の開設は市町村の協力のもとで行われている点も重要である。市町村と行政相談委員の活動は密接な関係があり、地域における自治体行政と中央政府の連携が効果を発揮していることが分かる。

### 3. 市町村行政と行政相談委員活動の関係

前述したとおり、行政相談委員制度における行政相談委員の選任やその活動にあたっては市町村行政との連携が見られ、両者の間には密接な関係があるといえる。そうした市町村の構造が大きく変化したのが、1990年代後半より全国的に行われたいわゆる「平成の大合併」である。多くの自治体で合併が行われ、面積、人口規模が拡大した。これを行政相談委員制度との関係を踏まえて考えると主に次のような変化があったといえよう。1つ目に行政相談委員の人数の変化、2つ目に担当区域の変化、3つ目に市町村の担当部署の変化があげられよう。以上の点に着目して、行政相談委員への市町村合併の影響について整理を行ってみたい。

行政相談委員の選任の定数については前述したが、市町村合併で

は、当然のことながら新しく生まれた自治体の住民数が増えることから、新自治体の誕生によって、それぞれの市町村における行政相談委員の定数が増える。特に人口が小規模な自治体で活動していた行政相談委員は、1名から複数での活動へと変化するようになる。

行政相談委員の選任にあたっては、関係市町村長の進言がなされるわけだが、それゆえに市町村行政の根本的な変化は、行政相談の在り方にも少なからず影響を与える。特に小規模自治体では、行政と住民の距離が近接的であり、住民の一人である行政相談委員と相談者の関係も親しいものになる。そうした関係は、住民と行政との間のコミュニケーション等の面からも、行政相談委員活動にプラスの効果働いていたと考える。しかし、合併は担当部署の変化のみならず、多様な行政文化を持つ複数の新たな自治体の職員との関係



を再構築しなければならぬ状況を生む。こうした状況は行政相談委員の選任にも少なからず影響があったはずであろう。

また、合併自治体では、旧自治体単位で行政相談委員を選任するという意識は希薄になることも考えられる。合併自治体の場合、旧自治体の役場等が支所化され、さらには支所の職員数も減少し、旧自治体地区という意識そのものが希薄になるからである。いわば、合併による地域の意識の違いを解消することが合併後に求められることから、そうした状況が生まれることは当然の結果ともいえる。こうしたことから、合併を経て、時間が経過するにしたがって、次第に、旧自治体の区域から行政相談委員を選任するという意識よりも、新自治体全体でどのように選任するかという方向へと意識が変化している状況が見られるといえよう。

一方、プライバシー保護の観点

からは、こうした選任方法が住民にとっては望まれる場合もある。旧自治体の単位での選任では、相談行為を地域住民に知られることが危惧され、敢えて、自治体を越えた形で行政相談委員を選ぶ事例が以前から見られた。これに関しては、地方の小規模自治体でも事例があり(山岸、2014)、行政相談が対象とする管轄区域の在り方についても、一定の示唆を与えるものである。

次に、定例相談所の開設をめぐる状況についてみてみよう。先に見たように、「定例相談所」とは、国民、すなわち地域住民が地域でより気軽に相談しやすいよう役所や公民館等で定期的に、個人または複数の行政相談委員によって、相談を受け付けるものである。一方で、市町村合併は、自治体の区域の拡大を伴うものである。その結果、定例相談所の開設状況や相談活動に変化があるならば、それは国民の苦情・相談の利便性に

も影響があるといえるのではないかと考える。

定例相談所の開設を例にあげれば、定例相談所をどこで行うのかというのは住民の相談のしやすさに関わることになる。合併により、定例相談所の開設場所が遠方になったりすれば、住民にとっては、不便になり、行政相談委員への近接性や相談のしやすさという利便性に影響を及ぼすだろう。

次に定例相談所における行政相談委員の担当については、合併前は、それぞれの自治体の中で、担当者が選任され、その担当者によって定例相談所が開設されていた。行政相談委員への相談内容が本来の中央政府の事務のみならず、実態としては地方政府の事務、あるいはその他もろもろの内容に及ぶ。「よろず相談」<sup>2</sup>のような内容を含み、地域住民の支えになっている現状から、近隣に行政相談

<sup>2</sup> こうした状況については、山岸(2013)及び牛山(2018)を参照。

委員が存在しているか、定例相談所の担当者がどの地域の担当者であるのかということは、相談所の開設場所と同様に、住民の利便性や行政相談委員との近接性に影響を与える。これが合併により、旧自治体内で行政相談委員が選任されなくなるのであれば、身近に行政相談委員が不在となり、やはり近接性、利便性が低下すると考えることができる。

#### 4. これからの行政相談委員制度

以上述べてきたことを踏まえ、まとめと今後の課題について考えてみたい。

本稿で論じてきたように、市町村行政の再編成である合併によって、行政相談委員の選任や業務の在り方に影響を及ぼす点がみとれた。選任の前提となる自治体ごとの定数の決定は、行政評価局によって行われるものの、実際の選

任にあたっては、自治体の意見を尊重する傾向があり、そういった意味で自治体の行政相談委員に対する理解の状況が合併後の行政相談委員の活動に与える影響は大きい。行政相談、行政相談委員制度が住民からの幅広い相談・苦情を受け付けており、国・自治体を問わず行政全般の改善と効率化を図るといった役割をもつことから、住民の相談のしやすさを確保するという点で、合併後の行政相談委員の活動のさらなる充実が求められる。特に、合併自治体の行政相談委員の活動についていえば、旧自治体単位の単独の活動を継続するのか、新自治体で一体的に活動するのかという課題もあるだろう。そうした課題の解消について、地域の市町村行政の役割は小さくない。

また、先にも触れたように、行政相談委員に対する自治体行政に関する苦情への対応が多いことを踏まえ、実態に合わせた制度の工

夫もみられる。例えば、山梨県甲府市では、総務省から委嘱された行政相談委員が市長から委嘱を受けた甲府市行政相談委員を兼務することで、甲府市の業務に関する相談も受け付ける仕組みが採用されている。こうした例は、他の自治体でも多数見られ、行政相談委員制度の本来の趣旨である「行政の民主化」を図る目的の達成を地域レベルでも構築し、行政相談委員の存在を地域の行政、地域住民のための地域レベルの行政の改善における重要な資源として生かす仕組みとなっている。

本稿では、国の行政に対する行政統制の仕組みとして存在する行政相談委員制度が、市町村行政に対する統制の役割も果たしている点に注目して検討を進めてきた。そして、それが市町村合併による自治体の再編成によって、どのような影響を受けるのかをみてきた。行政相談制度が中央政府に対する民主的統制の一つとして行わ

れていることが前提となりつつも、その選任方法や管轄区域、さらには自治体行政相談との併任といった事実が存在することは興味深い。そうした点に加え、相談内容の多様化を踏まえて国・自治体で併任辞令が出されている点なども見据え、行政相談をめぐる中央―地方の横断的な対応も今後は課題となるのではなからうか。行政相談という重要な民主的統制の制度を、今後どのようなものにしていくのか。そこでの国―地方を通じた議論が行われ、両者が連携することが求められるとともに、より有効で、機能的な行政相談の在り方が求められる。

日常的な行政相談委員の活動の中での利便性、近接性はもちろんであるが、災害が多発する日本の状況の中で、合併によって、広域化した自治体の中で、非常時の相談業務の在り方について、積極的に柔軟な対応が求められることも最後に再度強調しておきたい。

★本稿の執筆にあたって、総務省行政評価局、山梨行政監視行政相談センター及び行政相談委員のみ

なさまより、ヒアリングなどを通じて多くの示唆をいただいたことに感謝申し上げます。

【参考文献】

- 井出 嘉憲(1967)『行政広報論』勁草書房
- 牛山久仁彦(2016)「協働による行政相談委員活動の活性化に向けて」(『季刊行政相談』No.141)
- 行政管理庁編集委員会(1984)『行政管理庁史』行政管理庁
- 総務省 (2008)「行政相談制度の在り方に関する研究会」(第1回)『行政相談制度・行政相談委員制度の概要』
- 西尾 勝 (2007)『行政学』有斐閣
- 高寄 昇三(1980)『市民統制と地方自治』勁草書房
- 室井 力 (1989)『行政の民主的統制と行政法』日本評論社
- 山岸絵美理(2013)「小規模自治体における行政相談委員の意義と課題」(『季刊行政相談』No.138)
- (2014)「行政相談委員活動の意義と今後の展望 ―地域における行政相談委員―」『行政苦情救済&オンブズマン(日本オンブズマン学会誌9号)』
- 山谷 清志(1997)「政策評価の理論とその展開―政府のアカウントビリティ」晃洋書房
1. 総務省「行政相談」総務省ホームページ  
([www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/soudan\\_uketuke.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/soudan_uketuke.html), 2019年 5 月12日最終閲覧).
2. 山梨県甲府市ホームページ  
(<https://www.city.kofu.yamanashi.jp/shimintaiwa/kurashi/shimin/documents/gyouseisoudan201206.html>, 2019年 6 月30日最終閲覧).