

# 行政相談委員のエンパワーメント

——Public Relations 効果を中心に——

岩 井 義 和

はじめに

現在、国内外情勢が著しく変動する状況下で、地域行政における各種相談業務、及びその窓口の多様化、行政機関の情報化の進展、オンブズマン機能の強化など行政相談をめぐる状況や環境は大きく変化してきている。特にそうした変化の中、行政機関は電子化（ICT化）を進め、行政相談にしても電子メールでのアクセスを可能とし（総務省のホームページから二四時間受付）、インターネット系のメディアを利用することで、従来のネットワーク以上にその簡便さを充実させ、さらなる窓口を開いた。

行政相談委員のエンパワーメント（岩井）

一五五（一五五）

そうした中、国の行政相談制度は、行政広報・広聴の側面から、国民から広く気軽に行政施策、運営についての意見要望を聞くことにより国民の行政参加の場を提供することから、広聴活動の一環として捉えられる広聴機能、さらに、個別案件に即した説明教示を行うことにより行政に対する国民の理解を深めるといふ、一種の広報機能を有するとされてきた。<sup>①</sup>これは、行政が行政相談制度によって、国民の権利益を保護するという機能以外にも、国民と行政との間にコミュニケーションをつくり出す機能を有するということである。しかし前述の行政機関のICT化であるが、その主たる目的として経費削減・効率化という考えが多くみられ、そうした傾向の中で、行政相談との関連、あるいは国民とのコミュニケーションの側面はどうなのであろうか。<sup>②</sup>また、コミュニケーションのひとつの側面である、行政相談の広報活動に関する議論では、今まで行われた行政相談の広報活動の周知度に関する調査の結論として、周知度が低く、そのつど広報活動を担う者、あるいは行政相談を担う者は、周知度が向上する努力を常に続けなければならぬ、としてきた。<sup>③</sup>そうした意味で、ICTなどの取り組みは、行政相談の周知度及び相談受付の簡便さによる相談量の側面での議論に対する方策だったと考えられる。

しかしこれらの議論に変わり、現在では「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプラン」<sup>④</sup>というように、行政相談の質の側面への議論へと変化してきている。したがって、このアクションプログラムで期待される効果としては、以下のものがあげられている。<sup>⑤</sup>

○「平成二二年度行政評価等プログラム」等を踏まえ、国民の声・ニーズの把握を重視し、行政の制度・運営の改革・改善につなげる行政相談活動を展開するための、当面の具体的な活動方針をまとめたもの。

○このため、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」活動を実施。

○ 関係機関等との連携の強化、行政相談委員との協働の充実を軸に効果的な活動を工夫することにより、総務省の組織・体制を肥大化させることなく活動を展開。また、効果が不十分な既存の活動は中止・縮小を図る。

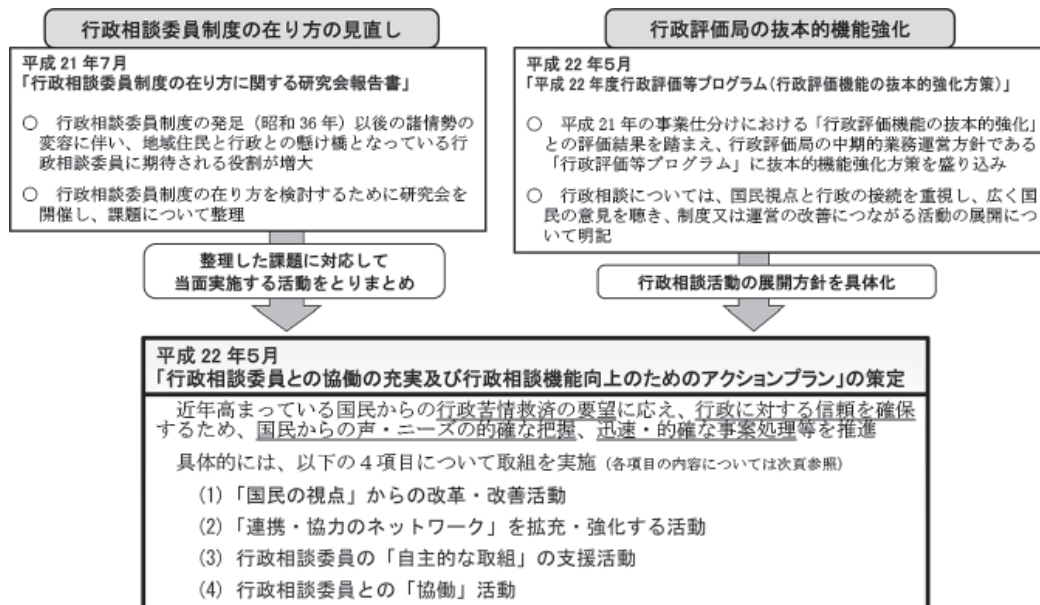
そこで本稿では、行政相談における、行政相談委員を広報における人間メディアとしてとらえ、この行政相談委員の活動の質的な部分を検討していく。

### (1) 行政相談制度誕生背景<sup>6)</sup>

第二次大戦後、真に国民のための行政を実施していくためには、国民から直接行政に対する不平・不満などを聞き、その解決を図るとともに、これら国民の声を行政にフィード・バックし、行政の全般的改善を図ることが要請された。一方、行政機関内部に対しては、

行政相談委員のエンパワーメント（岩井）

図－1 行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランをめぐる経緯



(出所) 総務省「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランをめぐる経緯」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000191766.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000191766.pdf)

公務員の厳しい反省が必要とされ、一九四五年一月に官紀の厳正、行政執行方式の刷新を図る目的で「公務員の信賞必罰の励行と監察制度及び考科表制度」（閣議決定）が制定されている。また、一九四六年三月には、「行政機関に窓口を設け一般国民からの申請、問い合わせ等の利便に供する」（閣議決定）とするなど国民の行政参加の制度が創設されている。

そうした中、行政管理庁では、国民の行政に関する苦情等を聞き、解決を促進するため、一九五五年から窓口を開設し、国民からの相談に応じる行政相談制度を新設することになった。この行政相談に類似するものとしては、一九五〇年ごろから経済調査庁がすでに実施している。ここでの考え方は、経済の取締りを行う以上、取締りを受ける側の意見もよく聞くべきであるということを出発点とし、経済調査庁に「経済相談所」の看板を掲げ、ビラや伝車による広報を行って相談を受付けていた。しかし、この経済相談の業務は、経済調査庁が行政管理庁に統合されることにより廃止された。その後、この考え方は一九五三年に設けられた部内の監察業務研究会において再び検討の対象とされ、当時、行政監察実施途上で訴えられる苦情等も多数あることから、国民の行政に関する苦情を処理する必要性が認識されている。そして、第一回同研究会報告書（一九五四年八月一日）には「監察情報活動の一環として苦情処理を行う」ことが提案されており、これに基づき苦情処理が始められた。その後、国民から寄せられる苦情は増加し、「苦情相談暫定処理要領」が庁議決定され、「苦情相談暫定処理要領について」（一九五五年二月一〇日行管監月三三三号）が示達され、ここに初めて行政管理庁における行政相談業務が実施された。

## ① 業務運営基準・実施要領等の制定

「苦情相談暫定処理要領」によると、行政相談制度の目的は行政機関の措置についての苦情解決を促進し行政の民主化に資することとある。特に注意を要する点としては、①同要領を示達するに当たって示された行政相談業務の根拠を行政管理庁設置法に定められた所掌事務中の「資料収集」に求めたこと、②行政相談業務を監察業務の付随的業務としてとらえていることであった。行政相談業務の法令上の根拠を設置法の「資料収集」に置いたことについては、様々な議論があったが、当時の考え方では、行政相談業務が行政に対する民意の把握という点で同じ根拠に基づき行われていた「監察情報活動」と同様の基盤に立つとの論拠となっている。また、行政相談業務を監察の付随的業務としていることは、等しく行政運営の改善を図るものであるとともに、所掌事務上独立に説明し得なかつた背景がある。

### 「苦情相談暫定処理要領」要旨

1. 苦情の処理は行政監察の一環として行うものであるから、その範囲も、また行政機関の業務に関する範囲にとどまり、国の委任又は補助に関係のない地方公共団体固有の自治行政に関するもの、刑事又は民事の事件に属するもの等を原則として除外すること。

訴願等法令に基づく救済の窓口にあるものについてはその窓口申し出るべきであることを示し、その採決に関する苦情を取り扱わないこと。

2. 苦情を受付けたときにはその内容を慎重に調べ、当該行政機関に連絡すること。

連絡を行ったにもかかわらず、その行政機関が放置して省みない場合は、更に措置するよう勧奨すること。



3. 苦情の処理について当該行政機関のとった措置に同意し難いときは、当事者双方に資料の提出を求め、又は説明を要求し、問題点を吟味した上当方の処見を表示し、公平な措置がとられるよう仲介的立場において解決を推進しうることを。

4. 苦情を申し出た者に、法令、事実等の誤解があつたことが判明したときは、懇切に説明して理解させること。

5. 管区監察局長又は地方監察局長は、次の場合、本庁監察部長又は管区監察局長に報告すること。

- i 苦情の内容が地方的には解決できないものであるとき。
- ii 関係行政機関の上級機関に連絡する必要があるとき。
- iii 監察の資料として参考になると認めるとき。

その後、行政相談業務に対する社会の認識が次第に高まり、申出件数も年々増加する傾向から、一九五八年には「苦情相談業務処理要領」（一九五八年二月一九日付け事務次官名通達。行管乙第三〇九号）が制定され、行政相談業務を監察業務運営要領に明示して監察業務の一環としての性格を明確にするとともに、苦情の受付及び処理に関する基準が更に充実強化された。なお、同時に、各管区行政監察局等に「行政苦情相談所」の標示を掲げることが指示されている。

以上の過程を経て確立された行政相談業務の処理要領等は、その後、一九六〇年に行政相談業務が行政管理庁設置法に明文化されるまでの間、行政管理庁における行政相談業務運営上の基本的指針をなすものとなっている。

## ② 組織・実施体制

行政相談業務の実施体制は、業務の発展に伴って逐次整備強化されてきたが、発足当初の実施体制等は以下のとおりである。

### (ア) 試験的実施局の指定

行政相談業務の発足当初における実施体制は、本庁においては監察部調整課が情報活動業務等とともに担当し、管区行政監察局等においては全管区監察局及び管区監察局長が指定した特定の地方監察局において実施された。

これは、当時、行政相談業務に対する社会一般の評価の程度も不明であり、果たして所期の成果を挙げ得るかどうかについての確信がなかったこともあり、あくまで行政監察の付随的業務として試験的に実施している。

### (イ) 実施体制の全国的整備

試験的に実施された行政相談業務は、一般からの反響が大きく、予想以上の成績を収めており、「苦情相談業務の実施について」（一九五六年八月一九日付け行管第二一一号）により、この業務をすべての管区行政監察局等において実施することとしている。同時に、本庁に苦情処理担当監察官が配置され、全国的に実施する体制がはじめて明らかにされている。また、管区行政監察局等においても、行政相談業務の担当部門が確定されていなかったため、一九五九年一二月、「苦情相談業務処理要領」により、管区行政監察局においては総務課が、地方行政監察局において、第一地方監察官（現行政相談課長）がそれぞれ行政相談業務を所掌するよう明示されている。

### ③ 制度法制化

法制化の経緯としては、創設期、行政相談業務は監察活動の付随的業務として行われていたが、この制度に対する国民一般の期待と評価が高まるに伴い、この制度を行政管理庁の所掌事務として設置法上明文化すべきとの意見が一九五九年頃から部内の業務研究会などで述べられるようになった。

しかし、行政相談制度の法制化は、当該業務遂行上必要な関係行政機関との協力関係に影響を与える恐れがあること、部内における組織・運営等の面からもなお検討の余地があるとの理由等から、その必要性が十分に認められながらも法制化までには至らなかった。

一方、国会においては、たびたびの国政調査等を通じ、行政相談制度が国民の権利利益の救済に寄与し、行政民主化の推進に大きな役割を果たしているとして高い評価が与えられていた。たまたま、一九六〇年度に行われた衆議院内閣委員会の国政調査（被調査局＝中国管区行政監察局、派遣委員＝福田一議員、石橋正嗣議員）の結果、この制度の重要度が更に深く認識され、一九六〇年一月六日開催の衆議院内閣委員会において、両議員は行政相談業務の拡大強化及びその法制化の必要性を以下のように報告している。

「行政管理庁は、行政運営を常時監視する見地から、地方の各行政機関等の業務のすう勢、行政施策の地方的反応等を注視して問題を早期に把握し、監察の参考に資するため、監察情報の収集を行うほか、苦情相談業務を実施しているが、苦情相談業務は、申出のあつた事案について、関係機関に連絡して適切な解決を促進し、行政の民主化に寄与しており、我々としても行政機関の措置に対する国民の苦情が少なくない現況にかんがみ、苦情相談の拡大強化を図るべきであると思うが、いまだにこの業務が設置法上権限として明文化されていないので、これが法制化を促進せ



ねばならない」。

そうした中、行政管理庁は、一九六〇年の第三四回国会に行政管理庁設置法改正法案を提出しており、行政相談業務の法制化に関しては、見送る方針であった。しかし、一九六〇年三月一八日の衆議院内閣委員会における同法案の審議に当たり、石橋正嗣議員から、「苦情相談業務は評判がよく、今後もやるべき仕事と思われるが、法律で定められておらず、一種のサービス活動のような形で行われていることが問題である」との指摘がなされている。さらに、「予算の制約などもあるだろうが、何ゆえに法律で定めた当然の業務として取り上げないのか」、「監察業務は同じ役所同士でやりにくい面もあるだろうが、厳しくやらなければこの役所自体の存在意義はなく、さらに苦情処理分野はどんどんやっていく分野であり、改正法案では、一番に取り上げられるべき問題」との意見が出されている。

これに対しては、益谷行政管理庁長官及び原田行政監察局長から「苦情処理の制度の必要性はあるが、今少し検討し、将来の設置法に当然の業務として盛り込む」との答弁がなされた。

その後、衆議院内閣委員会において、行政相談業務の重要性から法制化すべきとの空気が強くなり、党派を越えて行政管理庁設置法改正案と行政相談制度法制化問題の取り扱いが協議され、結果として、自民・社会・民主三党の共同提案が行われ、行政相談業務の設置法明文化にいたっている。これにより、衆議院内閣委員会において一九六〇年三月二二日、行政管理庁設置法第二条一三号として「各行政機関の業務及び前号に規定する業務に関する苦情申出につき必要なあつせんを行うこと」を追加する修正案が提出され、全会一致をもって可決、引き続き三月二五日の衆議院本会議において全会一致をもって可決されている。

また、参議院においても、行政相談制度の法制化は当然の措置であるとされ、一九六〇年四月二八日の内閣委員会

において衆議院の送付案どおりに全会一致をもって可決され、さらに五月一日の参議院本会議においても全会一致をもって可決・成立している。この結果、行政相談制度の法制化を含む行政管理庁設置法改正案は、五月二〇日、法律八五号として公布、即日施行され、ここに、従来は内部通達等により事実上の業務として処理されていた行政相談制度は、初めて法律上行政管理庁の所掌事務及び権限とされた。

#### ④ 法制化の意義

行政相談制度の法制化当時は、日本の行政制度上画期的な意義を有するものであり、事実上の行為として行われていた、行政苦情あつせん業務の法制化という面から、二つの大きな意義があると考えられた。

第一は、従来、行政苦情あつせん業務は事実上の行為であったため、関係行政機関の任意の協力を待たなければならなかったが、法制化することにより行政管理庁のあつせんに応じざるを得なくなり、結果、行政苦情あつせん業務が非常に行いやすくなった。第二に、行政相談制度が法律上の根拠を有することになった結果、従来事実上の行為として行っていた時に比べ、その体制及び活動の整備充実、国民に対する広報の積極化等が、公式かつ容易に行えるようになり、当該制度を大きく発展させる契機となっている。

だがそれ以上に、この行政相談制度の法制化がもたらした大きな意義は、行政救済制度の一つとして位置づけられたことである。従来、日本の行政救済制度は、基本的には行政事件訴訟制度及び行政不服申立制度から成り立っていたが、行政相談制度もまた国民の権利利益の保護・救済を目的とし、実質的に行政救済の機能を果たすものと捉えられた。

一般に、行政相談制度は、他の行政救済制度に比べ、その対象範囲が行政処分にとどまらず行政のあらゆる事項に及んでいる点ではるかに広く、その手続、解決方法等がより簡易、迅速であり、一般国民にとって利用しやすい点に大きな特色をもつ。また、行政管理庁の行政苦情あつせん制度は、各省庁等自らの行政相談制度の整備充実に対し先導的役割を果たしてきたが、これら各省庁等の行政相談制度は、行政実施者が行うものであるのに対し、行政管理庁の行政苦情あつせん制度は、行政の実施部門に対して第三者的立場にあるものが行う点で、客観性ないし公平さがより確保しやすく、また、各省庁等の行政全般に関する苦情を取り扱う点において、縦割行政からくる限界等がない点が特色である。また、行政運営の一般的改善の推進上の意義として、行政苦情あつせん業務を行政監察業務と併せて行うとされた結果、行政苦情あつせん業務は個別のあつせん解決にとどまらず、行政運営一般の改善が推進される点に大きな特色が見られる。

#### ⑤ 行政相談委員制度の発足

「公務員の給与改定に関する取扱い等について」（一九六〇年一月十四日閣議決定）を受けて、行政管理庁は、その趣旨に沿い、行っている行政監察及び行政相談業務に関し、国民の意見並びに苦情を系統的に収集して、国民による行政改善推進体制を確立<sup>レ</sup>するための方策について検討を重ねていた。

事務当局には、従来から行っている行政相談制度を組織、陣容の面で拡大強化すべきであるとの意見、あるいは人権擁護委員制度のように民間人を通じて苦情等を吸収する方法等を考慮してはとの意見が出されている。

そして、当時の行政管理庁長官は、後者の方策である民間人を通じて苦情等を吸収する方法を選ぶことに裁断を下

し、この構想の下に行政苦情相談協力委員を設置するとともに、併せて巡回苦情相談の強化、行政民主化懇談会の開催等を行うとの方針を打ち出している。

このため、「行政苦情相談協力委員規則」（一九六一年四月一五日訓令第一号）が制定され、国民各界各層の行政に関する苦情等の受付その他の行政苦情あつせんに関する業務等の円滑な運営を図ることを目的として、当時全国に八八二人（予算定員）の行政苦情相談協力委員が置かれることとなり、ここに初めて行政相談委員制度が誕生している。行政苦情相談協力委員は一九六一年七月から配置されているが、これら委員に関する業務の増加に対処するため、地方行政監察局に庶務主任を配置し（一九六一年七月二六日訓令第二号）、それまで局の庶務業務を担当していた第一地方監察官室の行政相談業務の処理体制が強化されている。

行政相談業務関係として、独自の予算が計上されたのは、この一九六一年が最初であり（年度予算九三万一千円）、その後、相談委員数、相談関係予算も年々増加し、業務処理体制も強化されていった。

行政相談制度は、発足以来、年々受付件数が増加するとともに、国民各層における社会的評価も高まり、実績が認められ、前述のように、一九六〇年に行政管理庁の所掌事務として法制化され、また行政相談の実施体制が整えられている。

しかし、相談窓口は、管区又は地方行政監察局に限定されていたため、大多数の国民にとっては地理的に不便であり、また、苦情を持っていても申し出るべき相手が行政監察局という役所であるため、一般の国民にとっては気軽さや親しみやすさという点で難点があつた。こうした点から、行政相談委員制度は、これらの行政相談窓口を地域住民の中に開き、かつ、その相談に応じる者として民間の有識者を当てることで、行政相談制度の発展にとって画期的な

ものとなった。これにより、国民の行政に対する声を幅広く吸収し、改善を図ることとする行政相談制度本来の意図を実現し得る体制が整い、その後年々着実に実績を挙げ、社会的意義が行政相談制度の法制化に劣らず大きいものとなった。

以上のような歴史の流れの後、一九八七年に行政に関する苦情等のうち行政の制度及び運営に係るもの等について、高い識見を有する公平な第三者による国民的立場からの意見を聴取するために第一回行政苦情救済推進会議が本省において開催され現在に至る。そして、現在の行政相談業務としては、国の行政機関の業務、独立行政法人、特殊法人等の業務、地方公共団体の業務（法定受託事務に該当するもの）及び国の委任又は補助を受けて行っている業務に関する苦情の申出について、公正・中立の立場から関係機関にあっせんを行い、苦情の解決を促進するとなっている。

こうした行政相談制度であるが、この発足の当時に今後の課題も示されている。それは、行政監察・行政苦情処理手続が、多くの国民の信頼を得つつ、高く評価されていることは事実であり、行政相談制度が当時の行政に対する統制・救済の方法として有効に機能していたと考えられる。しかし、当時の考慮点として挙げられていたことは、行政相談制度と、本来の行政統制、行政救済制度、特に行政訴訟制度との関係をどのように考えるべきかであった。すなわち、行政相談制度の有効性に着目し、将来的に行政相談制度をもって従来の制度におきかえ、行政相談制度を中心にすすめるか、あるいは、行政相談制度が従来の制度に対する補充的性格の故に有効に機能していたにすぎないとし、将来とも補充的な制度たる地位にとどめておくべきかであった。そして、この当時の考慮点が、現在の行政相談にも影響していると考えられる。

このように「行政相談委員」は、行政上の措置として一九六一年に導入されるが、その導入時期及び導入の経緯に



は、第二次大戦後に諸外国で急速にオンブズマン制度が発達したこと等の影響も見られる。一九六六年に「行政相談委員法」により法律上の制度となり、これに基づき、民間有識者の中から、「社会的信望があり、行政運営の改善について理解と熱意を有する者」として、行政管理庁長官から委嘱され、苦情を受け、必要な助言や関係機関への通知等を行い、必要に応じ地方支分部局と一体となって問題の解決にあたっている。

行政相談委員制度は発足（昭和三六年）から約五〇年経過したが、現在地域社会や行政を取り巻く諸情勢が大きく変容する中で、地域住民の苦情等を身近なところで幅広く吸収し、行政との懸け橋となっており、行政相談委員に期待される役割は増大している。つまり、行政相談委員の特質を生かしながら、地域における安全・安心の確保と行政の信頼性の向上に一層寄与していくため、制度の在り方を全般的に見直していくこと、そして今日の地域社会の状況等を踏まえて、これまで地域において定着してきた行政相談委員制度が、今後、その期待される役割を一層効果的、安定的に果たしていくよう、その制度の在り方について全般的に見直しに資する目的で現在議論されているのである。

## (2) 行政相談関係予算及び行政相談業務の実施体制

次に、今回のアクションプログラム策定の一つの契機でもある、「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」（以下研究会）の資料などに基づきその実施体制等をみていく。<sup>7)</sup>

歴史の中でも見たように、総務省及び各府省が行う行政相談は、行政審判、行政不服審査などの他の行政救済制度と比較して、手続が略式・簡便で、救済の対象となる行為及び申出ができる期間に制限がなく、処理が迅速である（簡易・迅速性）等、行政救済体系の中にあつて特徴的かつ重要な意義を有している。その特色としては、

① 苦情等を受付ける範囲は、国の行政機関の業務、独立行政法人・特殊法人の業務、地方公共団体の業務であつて法定受託事務に該当するもの及び国の委任又は補助を受けて行っている業務であり、国の広範な行政に及んでいる。

② 相談がどの地域の問題であつても、また、相談者がどの窓口に相談しても、管区行政評価局・行政評価事務所、行政相談委員、総合行政相談所等に全国的に整備したネットワークを活用して、一体となった受付・処理を行うことができる。

③ 行政の制度及び運営の基本に関するもので、通常のアフせん手法では解決が困難な相談については、民間有識者で構成される行政苦情救済推進会議に付議し、また、同種・類似の苦情の発生が予想される問題については、行政評価・監視機能を活用して、苦情の原因となっている行政の制度・運営そのものの改善を図っている。

実施体制自体に大きな変化は見られないが、行政相談関係予算を見ると、平成一七年からは減少傾向にあり、平成一七年度と平成二〇年度では行政相談関係予算で九四、二二二千円の減少、実費弁償金で三六、〇〇一千円の減少である。また、平成二二年度の行政相談の総処理件数は、一八五、〇五二件であった。窓口別で見ると、総務省行政評価局、管区行政評価局及び行政評価事務所の職員が処理したものと行政相談委員が処理したものは、いずれも五〇%程度である。また、相談の内容別にみると、国の事務等で、苦情や要望についてのものが一〇・七%、制度や窓口の照会についてのものが二四・七%である。

また、管区局・事務所では、行政相談の受付・処理をするとともに、総合行政相談所の運営や国・地方総合相談セ

表－１ 行政相談関係予算額の推移

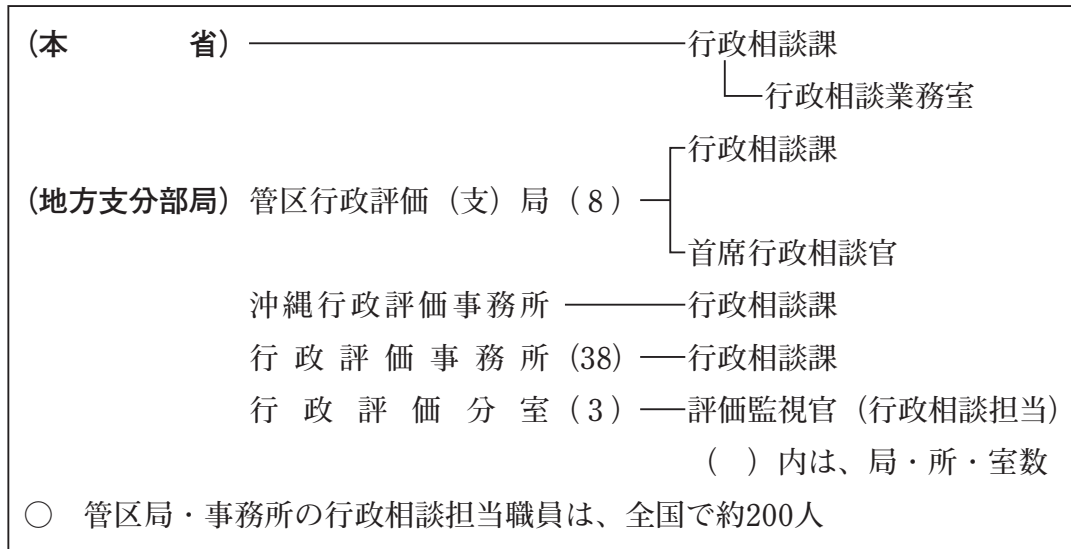
(単位：千円)

年 度	平成17年度	18年度	19年度	20年度
行政相談関係予算額	636,919	566,351	531,666	542,707
うち、行政相談委員 実費弁償金	336,576	302,502	300,575	300,575

(注) 予算額はいずれも当初予算額である。

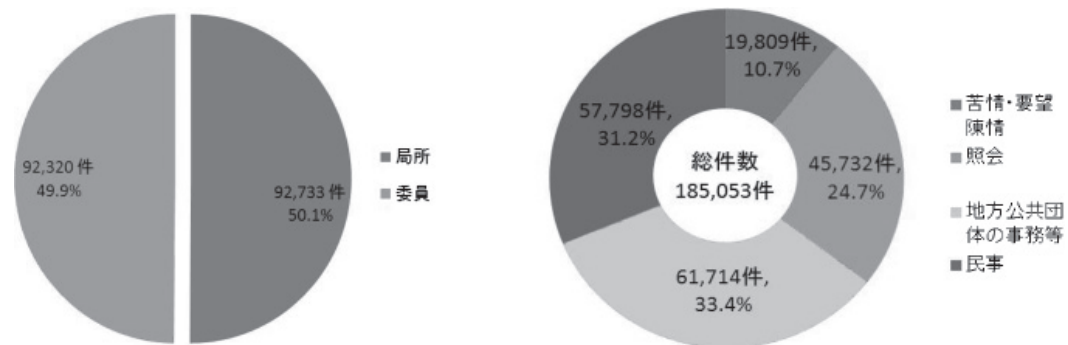
(出所) 「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(第1回) 平成20年12月19日(金)説明資料。

表－２ 総務省の行政相談業務の実施体制 (平成20年度)



(出所) 「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(第1回) 平成20年12月19日(金)説明資料。

表－３ 平成23年行政相談処理件数の内訳



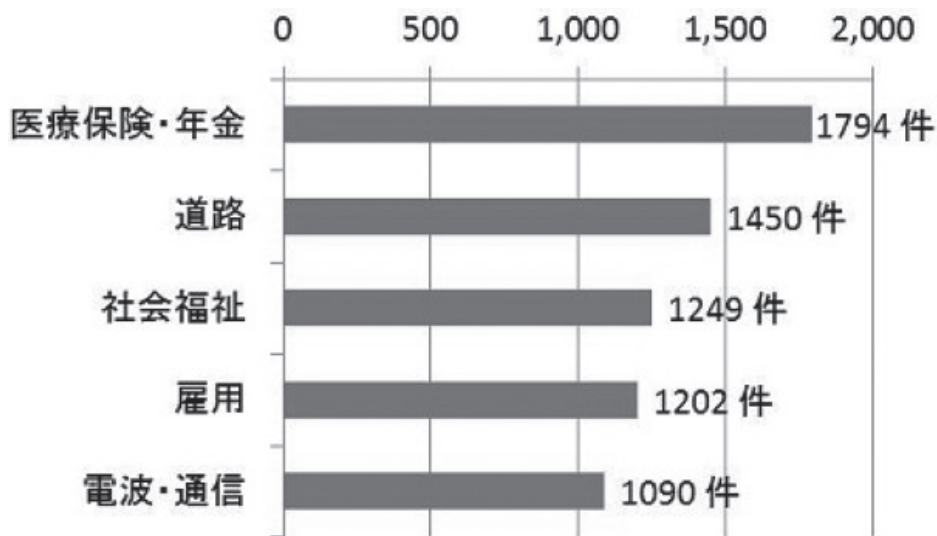
(出所) 総務省「平成23年度行政相談実績」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html)

ンターの企画・立案・実施を行うほか、行政相談制度に関する広報活動や行政相談委員に対する各種の支援活動、国の行政機関や都道府県・市町村等関係機関との連携活動等を実施している。

行政相談委員は、自宅のほか、市役所や町村役場、公民館等で定期的に開催する定例相談所や市町村内の各地で開催する巡回相談所等で相談を受け、処理している。さらに、様々な窓口を通じて受付・処理した相談件数の中には、相談者が①行政に関わる相談か民事に関わる相談か、あるいは、②国の事務に関わる相談か地方公共団体の事務に関わる相談か分からず申し出られるものも多数ある。また、地方公共団体の事務や民事に関わるものでも、精査していくとその相談が発生する原因に国の行政関わっている場合もあり、総務省の行政相談には、国の行政に関する苦情や要望陳情、照会のほか、地方公共団体の事務に関する事案や民事事案も多数含まれているということが注目点である。この地方公共団体の案件に関しては、従来からも多数含まれており、この点も含め「研究会」でも地方公共団体との関係強化が謳われている。

表一 4 平成23年苦情、要望陳情事案の行政分野別の内訳（上位5分野）



(出所) 総務省「平成23年度行政相談実績」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html)

### (3) 行政相談委員の現状<sup>⑧</sup>

行政相談委員は、法に基づき、社会的信望があり、かつ、行政運営の改善について理解と熱意を有する者の中から総務大臣が委嘱（法第二条第一項）している。また、担当する区域（市町村の区域）を定め、二年以内の期限を限って委嘱（法第二条第二項）している。

「研究会」が開かれた当時の資料に基づくと、国民の身近な行政相談窓口として、全国の市区町村に少なくとも一人、全国で定員五、〇一一人（当時の配置人数：四、九〇一人）の委員を配置（市町村別に人口五千人未満一人、五千人以上三万人未満二人、三万人以上一〇万人未満三人、一〇万人以上四人配置（二〇万人を超える毎一人増））となっている。委員は無報酬であるが（法第八条）、業務の遂行に当たり支出した経費について、予算の範囲内で実費弁償金の支給（平成二〇年度予算では、一人平均約六万円）が認められている。

実績であるが、前述したように、「自宅」のほか、定例・巡回方式による行政相談所（「定例相談所」、「巡回相談所」）等を開設することにより、平成一九年度においては、約一〇万四、〇〇〇件、行政相談の総取扱件数の約六割を受付けており、市町村広報紙や有線放送・防災無線などを利用した広報を延べ約六万四、〇〇〇回実施し、行政相談委員の平成一九年度における意見提出件数は一七一件（うち中央事項は二二件）となっている。

「研究会」での議論当時の行政相談委員の状況を見てみると、定数五、〇一一人に対して、配置数四、九〇一人となっている。これは、最近の約五、〇〇〇人体制の中で五、〇〇〇人を割るというものであるが、果たしてこの人数体制が人口の減少傾向の中、あるいは受付体制のICT化等の状況の下で妥当であると考えるのは、大きな問題であろう。



表－５ 行政相談委員配置定数の推移

年度別	昭和36年度	37	38	39～46	47	48～55	昭和56～平成2	平成3～	19～
定数	882人	1,755人	2,690人	3,605人	3,660人	4,576人	4,789人	5,046人	5,011人

(出所) 「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(第1回)平成20年12月19日(金)説明資料。以下表5～16まで同様。

表－６ 行政相談員数年表

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 昭和36年の発足当初(行政苦情相談協力委員、昭和37年9月に行政相談委員と改称)：委員定数が882人で、全国の主要な市町村のみに配置(以降、昭和39年まで順次増員)</li> <li>・ 昭和39年当時：委員定数が3,605人となり、全国の各市区町村に配置</li> <li>・ 昭和47年度：沖縄行政監察事務所の発足に伴い55人増員(3,660人)</li> <li>・ 昭和48年度：大都市を中心に916人増員(4,576人)</li> <li>・ 昭和56年度：都市部に213人増員(4,789人)</li> <li>・ 平成3年度(委員制度30周年)：257人増員(5,046人)</li> <li>・ 平成19年度：35人減(5,011人。行政相談委員活動の実態、市町村合併による委員活動への影響等を勘案しつつ、行政サービスの維持・向上を図る観点から、委員配置を見直し。)</li> </ul> <p>※現状の配置人数：4,901人</p>
--

表－７ 行政相談委員の委嘱状況：配置数

(平成20年12月1日現在)

配置数	4,901人(定数 5,011人)
行政相談委員配置市町村数	1,800市町村
うち、欠員が生じている市町村数	135市町村
うち、行政相談委員未配置市町村数	8市町村

年齢などに関しては、行政相談委員自体がボランティアであり、職をもって人にとって委員自体を引き受けることは非常に困難であり、致し方ない部分はある。しかし、従来から言われていることではあるが、若年者への対応を考えると、幅広い年齢での人材確保の方策も必要なのではないだろうか。

行政相談委員は、法令上、国、独立行政法人等（政令で定めるもの）の業務についての苦情について、申出人に必要な助言をし、総務省又は関係行政機関等にその苦情を通知することとされている。したがって、地方公共団体の業務に関する苦情については、行政相談委員業務（法令上からは）対象外の案件として扱われているが、実体的には、国民自体が国の業務なのか地方の業務なのかを理解していない以上、行政相談委員が関与するプロセスで改善が図られているものがあると考えられる。その意味で、行政相談委員の個々の様々な背景等（地方公共団体OBの委嘱、市町村民相談員の兼務）を考慮し、委嘱に際して、行政知識のある人材登用等を行うことも必要と考えられる。なぜなら、国・地方と区分するのではなく、行政全体として捉えるならば、地方公共団体の業務に係る苦情案件の処理状況からみても、行政相談委員に多数寄せられている実態を踏まえるならば、地域住民の利便の向上等の観点から、苦情処理の在り方を検討すべきだからである。

さらに、行政相談委員の活動は、定例相談所の開設を始めとする日常的な相談活動に関して、市町村と連携を図り、地域住民への周知広報や適切な相談所の開設場所の提供などの様々な面で地元市町村の協力を得る必要がある。一方、このような連携・協力は制度的なものではなく、事実上のものであり、実際の協力の温度差は市町村によって様々な状況になっている。また、市町村においても、各種相談窓口や各種相談員が置かれている場合も考えられ、これら市町村レベルでの相談受付体制の中での行政相談委員の位置付けも検討する必要がある。だからこそ、現状では「国の

表－8 行政相談委員の委嘱状況：男女比・平均年齢・平均委嘱期間

(平成20年12月1日現在)

男女比	男性 3,238人 (66.1%)	女性 1,663人 (33.9%)
年齢	平均 66.3歳	
委嘱期間	平均 7.1年	

表－9 行政相談委員の委嘱状況：行政相談委員の主な現職

(平成20年12月1日現在)

専門的・技術的職業（教育関係・行政書士・弁護士等）	311人 (6.3%)
会社役員等（会社・団体職員）	625人 (12.8%)
自営業（農林漁業・商業等）	780人 (15.9%)
無職（主婦を含む）	2,643人 (53.9%)

表－10 行政相談委員の委嘱状況：行政相談委員の主な前職

(平成20年12月1日現在)

元公務員	2,568人 (52.4%)
うち、地方公務員	1,857人 (37.9%)
うち、元教員	526人 (10.7%)
会社役員等	1,101人 (22.5%)
無職（主婦を含む）	304人 (6.2%)

表－11 行政相談委員の公職及び各種委員の兼務状況：公職の兼務状況

自治会（町内会）等の役員	538人 (11.0%)
福祉団体等の役員	454人 (9.3%)
婦人会等の役員	336人 (6.9%)
商工団体等の役員	295人 (6.0%)
スポーツ・文化団体等の理事	254人 (5.2%)
その他地域団体等の役員	1,660人 (33.9%)
実人員計	1,586人 (32.4%)

表-12 行政相談委員の公職及び各種委員の兼務状況：各種委員の兼務状況

民生（児童）委員	663人（13.5%）
保護司	322人（6.6%）
心配ごと相談員	147人（3.0%）
人権擁護委員	135人（2.8%）
調停委員（民事・家事）	126人（2.6%）
消費生活相談員	22人（0.4%）
その他	727人（14.8%）
実人員計	1,450人（29.6%）

表-13 行政相談委員処理件数の推移

年 度	平成 15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
総件数	120,872	119,379	112,708	110,972	103,793
委員1人平均件数 〔委員数： 15～18年度5,046人 19年度 5,011人〕	24.0	23.7	22.3	22.0	20.7

行政相談委員」であり、その意味で、いかに総務省が市町村の協力を得られるような下地作りができるかも大きなポイントになる。地域住民に身近なところで苦情を受け付け、簡易・迅速に解決に結びついていくという、現在の行政相談委員の役割を今後とも十分に果たしていくために、市町村と行政相談委員との連携・協力関係の在り方は単に市町村に丸投げするのではなく、国も含めた行政全体として検討すべき課題である。

ここまで、行政相談の歴史と現状を見てきたわけだが、全体を小括するならば、三つのポイントがあると考えられる。第一に、その大前提として「国民の行政に対する声を幅広く吸収し、改善を図ること」が根底にはあるということである。その意味で、いわゆる役所ということではなく、国民に親しみやすい行政相談委員制度は非常に有用と考えられる。

第二に、こうした「国民の行政に対する声」、言

表-14 行政相談委員の定例相談等開催回数

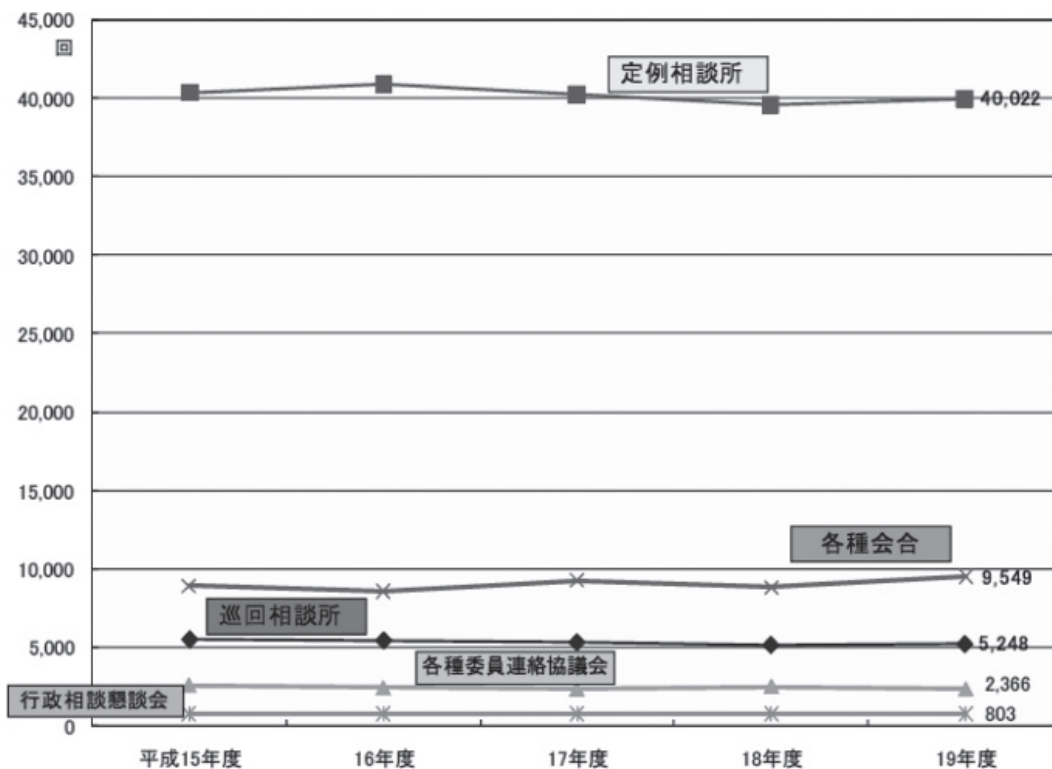


表-15 行政相談委員の広報活動実施回数

(単位：回、人)

広報方法等	平成15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
広報紙	26,038	25,827	25,270	26,760	27,455
有線・無線	27,038	27,732	27,008	26,902	25,420
その他	9,185	9,836	9,644	9,735	9,772
広報回数計	62,261	63,395	61,922	63,397	62,647
実人員	3,960	3,816	3,873	3,878	3,905

表-16 行政相談委員提出件数

年 度	平成15年度	16	17	18	19
提出件数 (件)	278	216	207	198	171
うち本省事項	92	64	44	40	22



いかえれば「苦情」の減少傾向がある。この「苦情」件数の減少は、行政相談だけでなく、地方公共団体では苦情・救済機関が廃止・改編されており、その顕著な例が宮城県であり、県政オンブズマン制度を再編して、苦情対応も組み入れた新たな県政相談制度に移行している。また国レベルでは、市町村合併による影響はあるものの行政相談委員の数が結果的に減少している。

第三に、特に、国の行政相談の実績をみると、従来からの共通の問題点であるが、国民は、国・地方の行政事務の区別がついていないというものである。

では、このような状況下でどのような方策が考えられるであろうか。第二回の「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」では以下のような意見が出されている。

- ・相談委員は複数で対応する方が安定した対応ができる。
- ・時代・社会変化が激しい中、行政相談委員への情報提供や研修の機会等の量や質は果たして適切なのか。
- ・現状では、行政相談委員の意欲や行動力によってその成果に大きな差が出ている。
- ・行政批判の高まりに応じて、苦情等への対応を誤ると大問題になるという認識が広がり、行政相談への役所側の姿勢も昔に比べて改められてきたのではないか。
- ・行政相談委員への推薦を子孫にも伝えるような名誉と受け止める風潮もあり、いわゆる地域の名士のような方が名誉職として引き受けていることもあるのではないか。
- ・行政相談委員は、人権擁護委員、保護司、民生委員等と比べて、同じ制度ボランティアでありながらも、その選出のプロセスの違いからか、行政側の対応、理解度、認知度が低い。地域住民にとっても同様。

- ・ 地方では弁護士がいない地域もあり、民事事案の相談を受けることも一定の意味はあるのではないか。
- ・ 難しい事案については、調査をしないと解決できないのではないか。また、行政苦情救済推進会議とも連携して、難しい事案を上げてもらうとよいのではないか。

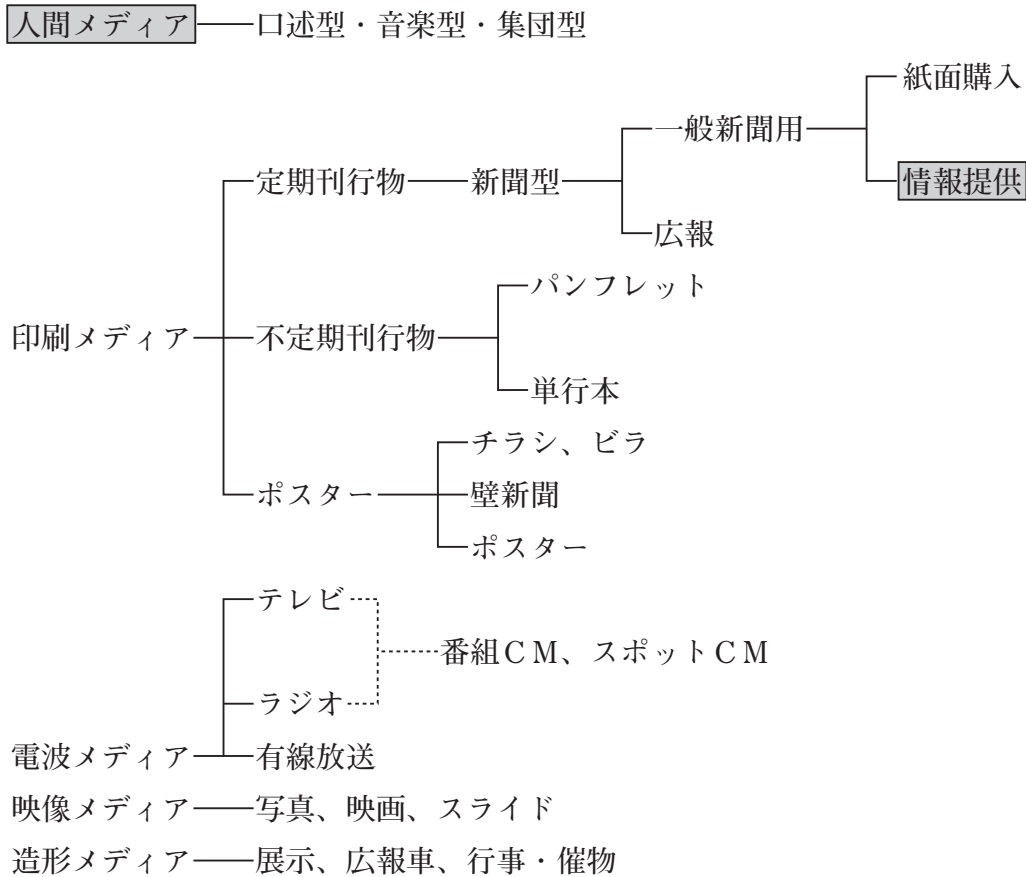
こうしてみると、やはり複数の人間で行政相談委員を担当し、国・地方を分けることなく兼務させることで、国・地方の行政相談の調整を図っていくことが必要なのではないだろうか。

#### (4) 人間メディアとしての行政相談委員

前述したように、行政相談の広報の問題として特に指摘されてきたものは、周知度の問題であり、そこでの議論としてメディアとの関わりがあった。すなわち、メディアの種類でいうならば、印刷・電波、さらに今日ではインターネットなど、いわゆる物質的な媒介物の使用と制度周知であったと考えられる。しかし、メディアの中には「人間メディア」というものがあり、この有用性を検討することが、現代的行政相談には必要なのではないだろうか。

行政相談制度との関連でメディアを見るならば、図1-2における、網掛け部分「情報提供」（パブリシティ活動）について考えると、これはニュース素材（相談内容や解決事案など）のメディアへの無料提供ということであるが、メディアへ情報提供することで、情報の選択をメディア側が行うという意味で「第三者評価による情報の信頼」が得られる。そしてこの部分に関しては、総務省と行政相談委員自身の働きかけが重要になってくると考えられ、まさに行

図-2 広報メディアの種類



+

ICT

(出所) 小山栄三『行政広報概説—原理と問題—』広報出版研究所1971、pp112-3を加筆・修正

政相談制度全体として検討していく部分である。しかし、本稿では、この部分ではなく、まさに行政相談委員自身の活動の側面に焦点をあてていく。

人間メディアは、その作用として、小山は「おもに人間同士の面接を通じて、言語と行為および態度によって行われる。人間メディアにおいて最も多く用いられるものが、対話である。多くの場合一対多数か、一対一の関係で行われるものであって、顔を見合す状態で行われ、相手からのフィード・バックを即時に受け反応は強い<sup>9)</sup>」としている。

すなわちここでの主役はまさに人間であり、ある人が意見を述べ、行

動すると他の人はそれに反応し、フィード・バック作用が起るといふものである。また、人間メディアの作用は、単なる言語のみでなく、全人格的影響および関係が加わる。すなわち、行政機関というならば、職員の来客への応対は、その全官庁のサービス精神の表現と受け取られるということである。だからこそ来訪者に対する職員の態度は、官庁全体に対する評価を左右するものであるから、応接に当たっては、とくに懇切、ていねいを旨とし、来訪者の地位、職業、服装等により、その態度が異なってはならず、また相手に不快の念を与えるような行動をとらないよう、礼儀を重んじなければならぬということにつながる。そして、まさにこの人間メディアに行政相談委員は位置づけられ「人望があり、人生経験、社会経験豊かな人物として、国民の立場に立つて相談に応じる」ことが求められるのである。

しかし、現在の行政相談委員は、この人間メディアの役割をさらに発揮する必要性が出てきている。具体的に言うならば、従来、行政相談委員は人間メディアとして、広聴活動を主に行ってきた。つまり、ある人が何らかの行政に対する要望・意見を行政相談委員が受動的に聞き、行政相談委員の能動的行動としては「個々の相談経験を通じ改善を要すると思われる行政上の問題については、行政相談委員自ら法律に基づいて、総務大臣に意見を具申する」というのが通例であった。しかし、現在の社会状況では、こうした従来型の人間メディアとしての役割から、一歩進む形、いいかえれば、人間メディアとしての質的変化が求められているのではないだろうか。

人間メディアの作用はおもに人間同士の面接を通じ、言語と行為および態度によって行われる。人間メディアにおいて最も多く用いられるものであって、対話がそのおもなる形態であり、販売、応対、討論、演説もこれに属する。多くの場合一对多数か、一对一の関係で行われるものであって、顔を見合す状態で行われるものであるから、フィー

ド・バックを即時に受けて反応は強い。

ここでの主役はまさに人間であり、ある人が意見を述べ、行動すると他の人はそれに反応し、フィード・バック作用が起こるといえるものである。しかも、指導力や説得力のすぐれた人が存在する場合は、例えばその集団の性格や社会的活動は、その指導者によって著しく影響支配され決定されることが多く、民衆のうちの指導的な力をもった者――オピニオン・リーダーが重要な要素になる。その意味で、このオピニオン・リーダーになるような、行政相談委員の質的变化が求められる。

#### (5) エンパワーメントと行政相談委員（人間メディア）の質的变化

前述のように、総務省及び各府省が行う行政相談は、行政審判、行政不服審査などの他の行政救済制度と比較して、手続が略式・簡便で、救済の対象となる行為及び申出ができる期間に制限がなく、処理が迅速である（簡易・迅速性）等、行政救済体系の中にあつて特徴的かつ重要な意義を有している。その中で、行政相談委員は、法に基づき、社会的信望があり、かつ、行政運営の改善について理解と熱意を有する者の中から総務大臣が委嘱（法第二条第一項）している。また、担当する区域（市町村の区域）を定め、二年以内の期限を限って委嘱（法第二条第二項）している。すなわちこの点からしても、行政相談委員は、「公的に認められた存在」であり、その活動も公的な形で行っていることを意味する。

そうした中、現在では公的には認められていない、ジャーナリスト・ジャーナリズムに関して、その研究の中で、以下のような役割の必要性が求められ、言及されるようになって<sup>10</sup>いる。



・ジャーナリズムは「古典的リベラリズムの消極的自由と対照的に、規範的共同体は社会的変質のために市民をエンパワーする」

・「エンパワーするジャーナリストも、公衆がマス・コミュニケーションの手段を使えるようにすることを責務としている」

・「環境監視というコミュニケーションの機能は、社会にとって不可欠なものである。現代社会では、一般の人々はこうした環境監視機能の大部分を、ジャーナリストやジャーナリズム組織に依存している」

・「公衆が、自らの意見を形成し、自らの権利を行使し、積極的な社会の構成員となるためには、目下のところマス・メディアによる「環境監視」は不可欠である。受託者としてのジャーナリストには、「環境監視」だけに留まらず、自らの声を社会全体に伝えられない人々の声を、代理人として伝える役目もある。これらの役割が、ランベスのいうステイワードシップである。しかし、肝心の「声」がなければ、代理人を務めようがない。個々の社会の構成員が、自らの「声」を持つようにすること、それがクリスチャンズのいう「エンパワーメント」である」

このように民間であるジャーナリズムに倫理・社会的責任、そして社会におけるエンパワーメントが求められているのである。そうであるならば、公的に認められている行政相談委員にも、このエンパワーメントが要請、あるいはエンパワーメントを発揮する活動が現在求められるのではないだろうか。すなわち、前述のジャーナリズムに関する文章へ行政・行政相談員・行政相談をあてはめると以下のようなことになるのである。

- ・行政相談は「社会的変質のために市民をエンパワーする」
- ・「エンパワーする行政相談委員も、公衆が行政の手段を使えるようにすることを責務としている」
- ・「行政監視という機能は、社会にとって不可欠なものである。現代社会では、一般の人々はこうした行政監視機能の大部分を、行政相談委員や行政組織に依存している」
- ・「公衆が、自らの意見を形成し、自らの権利を行使し、積極的な社会の構成員となるためには、目下のところ専門家による「行政監視」は不可欠である。受託者としての行政相談委員には、「行政監視」だけに留まらず、自らの声を社会全体に伝えられない人々の声を、代理人として伝える役目もある。……しかし、肝心の「声」がなければ、代理人を務めようがない。個々の社会の構成員が、自らの「声」を持つようにすること、それが……「エンパワーメント」である」

つまり、民間のジャーナリズムが求められている役割を、法的にもその役割としても、行政相談、あるいは行政相談委員が担うことが現代においては必要なのではないだろうか。それはいいかえれば、いままでのような受動的な広聴活動だけではなく、行政相談委員の能動的活動を推奨するものである。具体的には、①自らの声を社会全体に伝えられない人々の声を能動的に広聴する。②人間メディアの効果として、相手からのフィード・バックを即時に受け応は強いということから、相談当事者の代理人として伝える役目ではあるが、人間メディアとして実際の行政相談活動を通して行政相談員自身が広報メディアとなり、いわゆる口コミによる効果をさらに強めていくということである。そして③人間メディアとして行政相談委員は、実際の相談（広聴）の場面で、広報のチャンスを手自らで作り上げ、

社会的変質のために市民をエンパワーしていくことが求められる。すなわち、行政相談委員が、行政情報が深く伝わる・受け皿としてのメディア<sup>11</sup>となり、行政全体に対する国民の理解を深めていく入口メディアとなる能動的行政相談（委員）活動の要請である。したがって、この場合、国だけの問題ではなく、地域に密着し、草の根レベルから行政を支えていくことが必要と考える。なぜなら、地方自治は民主主義の学校と言われるが、そこには地域の政治・行政へ住民が関っていくことで、国レベルへつなげていくというものである。そうであるならば、この住民をエンパワーメントしていく最前線として地域に密着している行政相談委員が活動することは最良のはずである。

京都府では、府民簡易監査制度というものを、府民からの府政に対する意見や疑問について簡単な手続で受け付け、府の関係機関を調査し、その結果を回答するとともに、意見を参考として監査にいかす制度として平成一八年に設置している。具体的には、府民からの苦情・意見などを監査の端緒として活用することにより、監査委員による府政の改善・是正機能を強化し、府政運営の透明性の確保に資する目的がある。この制度では、監査の役割をいかに考えていくかが大きなポイントとなっており、他の自治体の監査委員とは異なるところに大きな特徴がみられる。すなわち、住民を自治の主体と考え、監査の役割の中に住民からのチェックや要望等をいかに活用していくかが重要点となっており、その役割の一端として、部局として、住民の意見・要望を、行政内部の一組織として確実に担当課へ伝えることができるといえるものである。そしてこの京都府では、総務省行政相談委員から要望が出され、行政相談委員と京都府との連携によって解決された事例がある。そうしたことから、京都府では、本来の監査へつながる情報収集という意味でも、行政相談委員との情報交換を今後強めていく必要性があるのではとの意見が聞かれている<sup>12</sup>。これは、地域の問題へ行政相談委員が関わったことで効果をあげた良い事例であり、まさに住民をエンパワーメントしていく最前

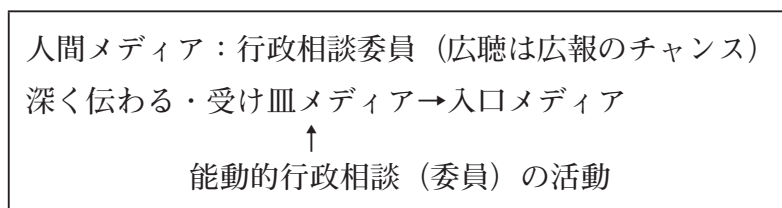
線として行政相談委員が活動したものである。

しかし、その一方で「国の機関に対する意見等は、意見者に対して、直接、国の機関又は総務省行政評価事務所へと案内をしている」、「行政評価事務所が必ずしも一般には知られていないため、県にとりあえず意見が持ち込まれる」<sup>13</sup>との指摘をする自治体もある。これは、相談が来るまで待つ、あるいは国・地方は区別するという従来型の受動的な行政相談・行政相談委員活動の結果例と捉えられる。これを改善していくこと、すなわち「声なき声」を行政相談委員が発掘し、さらに個々の社会の構成員が、自らの「声」を持つように行政相談委員が「エンパワメント」することが、現在求められているのである。その最初の舞台が地域行政であり、地域で行政相談委員が能動的に活動し、地域行政との連携を深め、その結果として地域行政と住民との距離が縮められていくことで、行政全体への理解につながると考える。そして、ここに国民と行政のパイプ役となる、「現代に要請される行政相談委員の役割」があるのではないだろうか。

### (6) 行政相談委員の可能性

「行政相談委員に調査権限を、との話はあるが、委員独自で本格的な調査をするのは難しい。難しい事案については行政評価事務所に報告し、各府省の担当官が調査した結果の回答を得るというやり方が現実的ではないか」<sup>14</sup>との意見も出されている。これは、現在ほとんどの機関で

図-3 行政相談委員の質的变化（広報メディア）



HP等により、情報提供、相談、苦情の受付のページを持ち、あるいは相談窓口も完備されつつある中、行政相談が住民の意見を吸い上げる一つの機関としては評価されるが、旧態依然とした行政相談委員の在り方についての疑問や、オンブズマン制度への移行との声が上がっている例の一つである。しかも、これらの「行政相談制度」の機能向上という意見は、実質的には苦情・救済という側面ではなく、行政統制・監視の機能向上の訴えと考えられる。

しかし、現在求められている行政相談委員の質的向上は、行政統制・監視の側面ではなく、国民を公共へと導くオピニオン・リーダー的な質的向上と考える。そうした意味で、次のような行政相談委員制度に関する考えがある。行政相談委員制度は「自らは特定の行政分野を所掌せず、各府省から超越した立場にある総務省行政評価局が行政相談委員制度を運営している事実<sup>(15)</sup>は、それだけで行政機関から独立性と公平・中立性の十分な担保となっている」というものである。さらに「最も重要なことは、日本の制度の独立性に対するいかなる疑念も、苦情申立人と同じ民間人である行政相談委員が、苦情を申出る最も身近な窓口及び処理機関として置かれていることにより払拭される<sup>(16)</sup>」とし、行政相談委員の中立且つ、独立性を強調するものである。さらにその根拠として「行政相談委員が国から報酬を受けないことが、その立場を一層確固たるものにして<sup>(17)</sup>」と述べ、行政ではなく、民間の力として公共へ国民を導く役割を果たしていることを論じている。「研究会」でも、行政相談委員制度の見直し点として「地方公共団体の自治事務に関する苦情等についても、法定受託事務に関する苦情等と同様に、苦情等の解決促進が安定的な仕組みとして位置付けられることは住民にとって福祉の向上となることから、制度的な位置付けについて検討する必要がある<sup>(18)</sup>」としている。

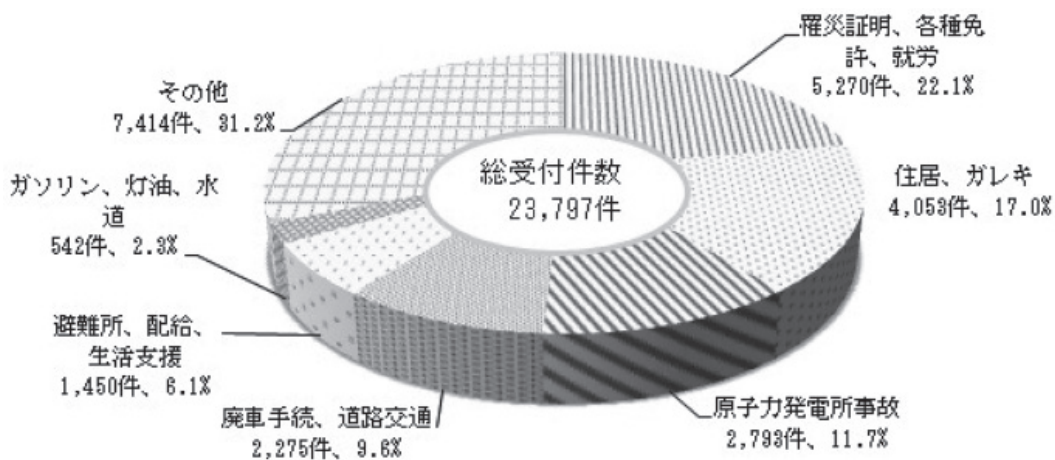
公共性を支える大きな幹として「法定の管轄範囲を超えて、外在的装置によりアカウントビリティを促進させるこ



とが法の支配に抵触することはない。行政相談制度は実体として国のみならず都道府県や市町村のアカウントタビリティを促進させる役割を担って<sup>(19)</sup>おり、実際の行政相談の件数を見ても、地方公共団体と行政相談、特に行政相談委員の関係は深いのが現状である。

そうした中、平成二三年三月一日の震災発生時から、行政相談並びに行政相談委員が被災地の住民の声を吸い上げる活動報告が多数ある。これらの活動は、行政相談委員の能動的活動によってもたらされたものであり、まさにこれまでの受動的な行政相談委員からの変化がみられる。そして、ここに国民とのネットワークの本質があるのではないだろうか。災害時には、国も地方もなく、誰かに助けを求めるのが現実である。そうした中で、行政相談委員が独自に活動し、行政へのコミュニケーションルートを確立し、活動してくれたことは心強かったと考えられる。どのような情報も、いかに人間を介するかでその影響力は全く違う。これは、いかにどのようなメディアを使っても、人間メディア、つまり人間が直接介するものには、かなわないと言われる所以である。相談業務は、まさにこの人間メディア・人間ネットワークをまず重要視し、これに適する形で改善方策・向上方策を検討

表-17 平成23年東日本大震災に係る相談分野別件数<sup>(20)</sup>



(出所) 総務省「平成23年度行政相談実績」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html)

表-18 東日本大震災に係る総務省の対応状況（平成25年2月14日10時現在）<sup>(21)</sup>

東日本大震災に関する行政相談の対応状況

- (1) 東日本大震災に関する行政相談の受付状況（フリーダイヤル、特別行政相談所等）受付総件数：2万9,229件（平成25年2月3日現在）

<分野別概況>

- ・復興政策関係（罹災証明、各種免許、就労等） 6,219件（21.3%）
- ・住居関係（廃棄物、住宅関係） 4,697件（16.1%）
- ・原子力発電所事故関係 3,775件（12.9%）
- ・道路交通関係（自動車の廃棄処分手続等） 2,435件（8.3%）

- (2) 東日本大震災に関する行政相談の受付体制

フリーダイヤル：東北管区局及び岩手・福島事務所で開設中（上記のほか、これまでに、北海道、青森、茨城、栃木及び千葉で開設（現在は終了））

特別行政相談所：これまで17管区局・事務所が、被災者が避難している地域の190か所で開設。今後、東北管区局で2か所、岩手事務所で3か所、福島事務所で2か所開設予定（平成25年2月14日時点）。

<これまでの取組例>

※東北管区局、福島事務所及び岩手事務所が開催した特別行政相談所14か所において、東北運輸局等が廃車申請を受付（相談所で直接廃車申請を受け付けるのは初めての試み）

※東北管区局及び岩手事務所が開催した特別行政相談所11か所において、複数の避難所と相談所の間連絡バスを運行

※東北管区局、福島事務所及び千葉事務所が開催した特別行政相談所24か所において、放射線被ばくに関する専門家が相談を受付

- (3) 被災者等への情報提供

他地域へ避難した被災者のために、全国の管区行政評価局、行政評価事務所において、相談窓口や支援情報を整理した一覧表を作成し、避難所・避難先や行政相談委員等に配布・活用

現在も21局所がホームページに情報を掲載

(出所) 総務省「東日本大震災に係る総務省の対応状況」

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/43319.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/43319.html)

し、さらにそのためにはその地域ネットワークを作り出す人的方策も忘れてはならない。したがって、最も重要となることが「質」、つまり今求められる行政相談員の質は、人々を公共への意識を高めるエンパワーメントと考える。そしてこのエンパワーメントによって、周知度の広報効果も上がるのではないだろうか。

企業の活動が不特定多数の消費者などを対象として極めて大きな影響力を持つという社会性が、行政には見られない<sup>(22)</sup>といわれる。その例が、まさに今までの行政相談制度の議論だったのではないだろうか。だからこそ、人間メディア<sup>(22)</sup>、すなわち行政相談委員のエンパワーメントによる、口コミや活動を今一度再認識し、広聴が広報の最大のチャンスとする<sup>(23)</sup>ための行政相談委員全員が実は行政のPRマンであるという意識改革、さらには組織の改編および、他との組織との連携協力を進めていくこと、そして行政相談委員がより能動的に公共へ関わっていく、国民と行政とのつながりの基盤をつくりあげていく必要性がある。そしてその結果として、行政と国民のPublic Relationsが確立されていくと考える。

## 注

- (1) 本田弘『現代行政の構造』勁草書房、一九九四年、「第一章 行政相談と行政監察」を参照。
- (2) 総務省は、「行政情報化推進基本計画の改定について」(一九九七年二月二〇日閣議決定)の一環として、行政相談の業務簡素化、効率化を図る目的で「行政相談システムの開発」を行うとし、行政相談事案の受付処理、統計作成、業務報告、さらには国民への情報提供までも含めた一括処理システムを開発・運用。二〇〇〇年度は、行政相談業務支援システムの開発を実施、二〇〇一年度から運用を開始。その効果としては、行政相談事案の確かつ迅速な処理による国民サービスの一層の向上及び行政相談事務のペーパーレス化による事務の合理化・効率化をあげている。さらに、行政相談総合システムを構成する

システムとして、「行政相談委員意見検索システム」、「各種報告事例検索システム」及び「相談関係例規検索システム」からなる行政相談事務支援システム」を構築するとした。そして二〇〇四年四月、総務省行政評価等プログラムの中で、「行政コスト削減に関する取組方針―行政の効率化を目指して―」と題して、政府全体の行政相談業務の高度化を図るため、電子政府構築の一環として、苦情・相談対応業務に関する最適化計画を二〇〇五年度末までに策定するとした。

(3) 総務庁長官官房企画課編『大都市における各種相談業務の周知啓発活動の在り方に関する調査研究報告書』(一九八八年)、内閣総理大臣官房広報室編『行政相談に関する世論調査』(一九九〇年)、総務庁長官官房企画課編『大都市における行政相談の広報に関する調査研究報告書』(一九九五年月)を参照。

(4) 総務省「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランをめぐる経緯」及び、「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランのフォローアップ結果」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/000066676.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/000066676.html))を参照(二〇一三年二月一六日検索)。

(5) 総務省「行政相談委員との協働の充実及び行政相談機能向上のためのアクションプランの概要と期待される効果」([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000191768.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000191768.pdf))を参照(二〇一三年二月一六日検索)。

(6) 本稿の歴史部分は、総務庁行政監察局行政監察史編集委員会『行政監察史』(二〇〇〇年)、行政管理庁行政監察局『行政相談業務関係通知集』(一九七〇年)、行政管理庁行政監察局『わが国の行政相談制度』(一九七〇年)、行政管理庁『行政管理二十五史』(一九七三年)、社団法人 全国行政相談委員連合協議会『行政相談委員のあゆみ』(二〇〇二年)を参照。

(7) 総務省「行政相談委員制度の在り方に関する研究会」(第一回)二〇〇八年二月一九日(金)説明資料、ならびに、行政相談委員制度の在り方に関する研究会「行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書」(二〇〇九年) ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000029719.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000029719.pdf))を参照(二〇一三年二月一六日検索)。この研究会の趣旨は、以下である。

「総務大臣の委嘱のもとに、全国で約五、〇〇〇人が配置されている行政相談委員は、地域住民の最も身近なところで住民生活に密着した様々な苦情、意見・要望等を汲み取り、地域の相談役として定着している。

地域社会においては、近年、急速に少子高齢化が進み、地域の住民同士の支え合いが薄れる中で、地域住民の日常生活の安全・安心にかかわる問題が頻発している。

そのような問題が生じる原因は様々であるが、行政が、潜在的なものも含めて、これら住民の不満、苦情等に適時的確に対応できず、そのことが、国民の行政に対する信頼性の低下につながる事態も少なくない。

地域住民の声を身近なところで幅広く吸収し、行政との懸け橋となって問題解決の促進を図る行政相談委員に期待される役割は、ますます増大しているものと考えられる。

今日の地域社会の状況等を踏まえて、これまで地域において定着してきた行政相談委員制度が、今後、その期待される役割を一層効果的、安定的に果たしていくよう、その制度の在り方について全般的に見直しを行ったものである。」

(8) 前掲報告書参照。

(9) 小山栄三『行政広報概説―原理と問題―』広報出版研究所、一九七一年、pp112-3を参照。

(10) 塚本晴二郎『ジャーナリズム倫理学試論―ジャーナリストの行為規範の研究―』南窓社、二〇一〇年をpp142～145参照。

(11) 株式会社 電通プロジェクト・プロデュース局 ソーシャルプロジェクト室編『広報力が地域を変える』日本地域社会研究会、二〇〇五年を参照。

(12) 財団法人 行政管理研究センター『行政不服申立制度・苦情処理制度に関する調査研究報告書』二〇一一年を参照。

(13) 行政管理研究センター前掲報告書参照。

(14) 行政相談委員制度の在り方に関する研究会前掲報告書、参照。

(15) 鎌田理次郎「第六回アジアオンブズマン会議参加報告」今川晃編『行政苦情救済論』社団法人全国行政相談委員連合協議会、二〇〇五年、p191参照。

(16) 鎌田前掲書。

(17) 鎌田前掲書。

(18) 行政相談委員制度の在り方に関する研究会前掲報告書、p54参照。



- (19) 今川晃「アジアのオンブズマン制度における日本の行政相談制度の位相」、片岡寛光監修、今川晃・上村進・川野秀之・外山公美編著『アジアのオンブズマン』第一法規、二〇一二年、p248 参照。
- (20) 総務省「平成二三年東日本大震災に係る相談分野別件数」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/soudan\\_n/jituseki.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/soudan_n/jituseki.html)) を参照 (二〇一三年二月一六日検索)。
- 平成二三年度に受け付けた東日本大震災の行政相談は、一三三、七九七件 (平成二三年三月一日の震災発生時から平成二四年三月三十一日までは、二七、三四〇件)。
- (21) 総務省「東日本大震災に係る総務省の対応状況」([http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/43319.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/43319.html)) を参照 (二〇一三年二月一六日検索)。
- (22) ここで言う社会化とは、自治体の広報への住民の注視力の低調を問題とするものであり、その理由として過剰な情報量の中に生活しているとは別に、行政広報が住民の生活と密接に結合しているかを指摘するものである。本田 弘『行政広報』(サンワコーポレーション、一九九五年)、第二章 行政広報についての再認識」を参照。
- (23) 本田弘『都市行政の構造と管理』勁草書房、二〇〇三年、第五部 都市自治体の行政広報、第二章 行政広報の管理と戦略」を参照。