

弁護士会ADRと 行政苦情救済推進会議

東北管区行政評価局行政苦情救済推進会議座長
弁護士・日本弁護士連合会ADRセンター委員長

齊藤

陸男



はじめに

私は、平成16年10月、東北管区

行政評価局の行政苦情救済推進会議の委員となりました。ちょうどそのころ、仙台弁護士会紛争解決支援センター(通称ADRセンター)の立ち上げに取り組んでいました(同センターは平成18年4月開業)。それから今日までの約14年間、行政苦情救済推進会議と弁護士会ADRという、性格を異にしつつも、より生きやすい道を引き寄せる点では共通する2つの

制度を見つめ続けてきました。この2つの輪が回転する姿を本稿で描こうと思います。

ADRについて

●ADRとは

Alternative Dispute Resolution

の頭文字を並べてADRです。裁判外紛争解決手続(あるいは機関)と訳されています。司法機関によるADRとして簡易裁判所の民事調停と家庭裁判所の家事調停が、行政機関によるADRとして都道

府県が設けている建設工事紛争審査会や公害審査会(その中央機関が総務省に置かれている公害等調整委員会です。)等があり、民間のADR機関には弁護士会ADRセンターや土地家屋調査士の境界紛争ADRセンター等があります。

私は、「本籍」は弁護士会ADRにありますが、司法型ADRである民事調停の主任裁判官役(非常勤裁判官としての民事調停官)を務めたり、行政型ADRの1つでパワハラ問題や解雇問題等の個

別労働紛争を対象とする都道府県労働局のあっせん委員や調停委員を担当するなど、ADRの世界を縦横に駆け巡っています。

家事事件を含む民事紛争は、身内やお隣さん同士の争いから原発事故被害者の損害賠償の紛争(原発ADR(略称)が設けられています。)まで、広い領域にわたって数限りなく存在しています。弁護士会ADRでは、民事紛争のほとんどを対象とし、全国で年間1,000件ほどの申立事件を受け付けています。紛争当事者や事件の性質そのものが、裁判による重厚長大な解決よりも、迅速で柔軟な和解あっせんによる解決を望む場合に適しており、このADRの良さは、2019年秋の台風19号の被害に起因する紛争について千葉県や宮城県等の弁護士会が取り組んでいる災害ADRで大いに発揮されています。

● 弁護士会ADRの具体例

まず、裁判所の門をくぐりたくない事件があります。不倫関係の事件や会社内でのセクハラ問題が典型例です。仙台弁護士会のADRセンターで私は14年間仲裁人(弁護士会によっては「あっせん人」や「調停人」と呼ばれています。)を務めています。M)契約解除事件なる男女間紛争を担当したことがあり、これなどは間違いなく裁判所の門をくぐりたくない事件だと思います。

次に、専門的な分野の事件があります。医療事件や建築紛争などです。専門訴訟はお金も時間も労力も重厚長大にかかります。そこで、訴訟ではなく、弁護士と専門委員(医師や建築士が仲裁人の協力者として就くことがよくあります。)の視たて(診たて)をもとに、紛争の核心部分に着眼し和解のスキームを一气につかみ取っていきます。

さらに、『善と衡平』を解決基

準とする事件も弁護士会ADRに向いています。隣接する2つの市で運営してきた公立病院を民営化するに当たってその病院の約55億円を負債をA市とB市がどのような割合で負担するかが争われた事件が仙台弁護士会のADRセンターに持ちこまれました。仲裁人は、これまでの経緯と、表と裏の諸般の事情を総合考慮し『善と衡平』に敵う結論を導きだすことに心血を注ぎました。また、法律を形式的に当てはめただけでは『善と衡平』が損なわれてしまうような事案が世の中にままあります。紙幅の関係で事例紹介までできませんが、弁護士会ADR向きといえます。

● ADRの可能性

ADRは大きな可能性を秘めた紛争解決手段であり、弁護士に対し、訴訟法学とは発想もパラダイム(知の枠組み)もゴールも異なる(臨床法学)の創造を促すもの

であると私は考えています。

行政ADRに注目を

● 地方自治体と住民との間に生じたトラブルを解決するために

先に行政型ADRを紹介しましたが、それは運営者に着目した分類によるものでした。それとは別に、紛争分野に着目した分類の1つに(名称が多少紛らわしいですが)行政ADRというADRの領域があります。

行政ADRとは、紛争当事者の一方が行政機関(主として地方自治体)であるADRです。たとえば、東日本大震災に起因する紛争に対応して仙台弁護士会が設けた震災ADRでは、被災程度がそれほどではなく解体しなくて済んだ建物を市が見誤って解体してしまい、所有者が市を相手に損害賠償を求めた事件が申し立てられました。これが行政ADRの1つの例です。ほかに、公共工事

に伴う損失補償、自治体の施設で発生した事故による損害賠償などが行政ADRの事件として想定されます。

この行政ADRを独立した制度として構築したのが岡山弁護士会の「行政仲裁センター岡山」です。県と市町村の21の自治体と岡山弁護士会が協定を結び、住民と行政機関が紛争状態に陥ったとき、行政機関側がADRの申立手数料や期日手数料を負担し、ADRの開催場所の提供も行い(問題が発生したその役場の会議室を使うことができます)、仲裁人弁護士のもとで問題の解決を図るための仕組みを作りました。

この行政ADRは10年ほど前に発足して注目を集め、それなりの利用がありました。最近では幸か不幸か開店休業状態のようですが、このような紛争解決の仕組みが用意されていることは、地方自治体が目標とする住民の福利に適うものです。また、行政機関が実は適

正な対応を行っていたのだが、住民側が納得せず苦情が止まないようなケースで行政ADRが利用されると、仲裁人弁護士が間に入ることで、行政機関に別の根拠や観点からの説明を促して、住民の納得を得て紛争が収束することもあるようです。

最近では、東京弁護士会が、この行政ADRを応用して学校問題に特化した「学校問題ADR」を立ち上げました。例えば、学校でのいじめの事件の場合、相手方となる紛争当事者を、相手児童・生徒と保護者に限定せず、行政機関(教育委員会)や学校(校長等)も相手方とすることができ、複数の立場の異なる関係者にADRの場に来てもらい、多方面から問題を解決することが取り組まれていきます。

行政機関と住民の間で権利義務に係わる問題が生じたとき、行政訴訟や国家賠償訴訟を提起するのは住民にとって負担が重すぎま

す。中立・公正な仲裁人（あつせん人・調停人）のもとでの話し合いによって問題を解決していく行政ADRは、応用範囲が広く、住民の福利を増大させるだけでなく、行政側の訴訟リスクや紛争負担を軽減させるものであり、もっと注目されて良い制度であると思います。

●行政ADRは密航性が大切

行政ADRは、住民と行政機関との間の個別事件について、個別的紛争解決を図るものです。そのため、和解が成立してもその事件内容と和解内容は公表されないため、社会的な波及力はありません。むしろ、誰にも知られずに密かに解決できることが大切なのだと思います。先ほど紹介した公立病院の55億円の負債の分担事件のように、社会性が強く、必然的に世間の耳目が集まるような事件について、当事者の了解のもとにマスクミ報道されることはありませんが、

それはごく例外的です。

行政ADRの対象には、行政機関の制度運用の在り方に問題があり、それに対する個別の救済が求められる事案がありますが、その解決が社会的なインパクトを持ち、制度改革をもたらすような効果を生むことは、行政ADRに対しては「ないものねだり」となります。

行政苦情救済推進会議が存在することによる多角的な機能

●管区行政評価局による事前調査

東北管区行政評価局の行政苦情救済推進会議の構成メンバーは6名です。委員の出身母体は、①大学ないし文化団体、②地元新聞社、③地元商工会議所、④東北行政相談委員連合協議会、⑤地元弁護士会であり、弁護士のみ2名が参加し、私は東日本大震災の前年である平成22年から座長を務めています。

毎年度、1〜3件の新規付議事案があり、東北管区行政評価局の局長室に集まり（余談ですが、広くて眺めの良い部屋です）議論を行います。

いつも驚くのは、首席行政相談官をはじめとする行政評価局の事務局の調査能力の高さです。1つの行政相談や、行政苦情を受けた行政相談委員からの問題提起をもとに、調査の視点と範囲を定め、その問題に関する行政対応の実態と実情、制度の来歴、比較例、関係法令などを、よくどこまでと考えるほど調べ上げて会議の資料として提供してくれます。

この事前調査が行政苦情救済の原動力になっています。

●個別事案解決の機能

新規付議事案をもたらしたのには、個別的な行政苦情です。個人的に困ったこと、おかしいと思ったことが事のきっかけです。その苦情が、個人的な生活利益の制約

にとどまらず、行政運用上や制度上の問題に由来するという普遍性を持つているからこそ、行政苦情

救済推進会議で議論されることになるのですが、個人的な生活利益

の制約により苦痛を受けた個人がいることが重要な事実として存在

します。平成31年1月に東北管区の行政苦情救済推進会議で、大学

生の学割証の年間発行枚数の制限の事案が付議されましたが、行政

相談をきっかけに行政評価局の事務局が当の大学に状況調査に入っ

たところ、間もなくしてその大学は自主的な判断で年間発行枚数制

限を撤廃しました。

行政評価局の調査が開始されたそのことだけで、旧態依然とした

行政対応が即座に改められることは珍しくありません。行政苦情救

済推進会議が存在することによって、事前調査が行われ、その調査

の段階で苦情を申し出た当該個人の個別問題が速やかに解決される

ことがあることは、行政苦情救済

推進会議にまつわる制度的効果として重要なことです。

●地方自治体(自治事務)や民間への波及効果

いま挙げた学割証の問題の苦情の主は、実は私立大学生でした。

けれども1つの苦情から、同じ問題が国公立大学にもあるのではな

いかとらんで行政評価局は調査を行ったのです。担当事務局の視

野の広さと嗅覚の確かさを感じます。出発点が民間の私立大学でし

たが、すそ野を広げて調査し行政苦情救済推進会議にかけられた結

果、その到達点としてのあっせんが国立大学に対してなされ、公私

立大学に対しては情報提供がなされました。

ほかに、過去の付議事案で、バスの運転手はバスの行き先をバ

ス停にいる人がはっきり聞き取れないようにアナウンスしなければな

らないのですが(視力に障害のある人が自分の乗るバスを間違えな

いようにするために当然の配慮です)、それが励行されていなかっ

たり、聞き取りにくいという苦情がありました。それは市営交通バ

スだったので、検討対象は民営交通バスにも及びました。行政

苦情救済推進会議を経て、同種事業を営む民間事業者の所轄行政機

関にもあっせんがなされました。これらのように、同種の問題が、

行政評価局のあっせん等を通じて、国の機関か地方自治体の機関

か、民間の事業者かを問わず、関係者の問題意識が覚醒され、改善

に向かった例は枚挙に暇がありません。国の行政機関のみならず地

方自治体や民間に対する事実上の波及効果があることは見逃しては

ならないことだと思います。

●政策形成期機能

地方での行政相談をきっかけに、管区行政評価局が全国マター

の問題であるにとらえて、総務省の行政苦情救済推進会議に提報

し、その結果として行政運用や法改正を伴う制度改革をもたらすこともあります。例えば、保育業務に従事する者の男女共通の名称（保育士）の創設や、学校事故に対する災害共済給付金の支給対象の明確化等がみられます。

東北管区行政評価局では、「障害者の付き添い中であることを周囲に知らせる介護マークを普及してほしい」という行政相談に基づき、平成29年1月に、介護マークの普及状況について東北地方の全県・全市町村に対し情報提供し周知しました。

苦情内容は、自閉症で常に目を離せない息子（成人）を持つ母親が、外出先で息子に付き添って男子トイレに入る等のときに、母親が身に付けている「介護マーク」が一般に周知されていると障害者の付き添い中であることがわかり、拒否されたり不審がられたりしなくなる、ぜひ介護マークを普及してほしい、というものでした。

東北地方の6県、227市町村の全地方公共団体について評価局事務局が調査した結果、その当時点で介護マークの普及に取りくんではないのは6%の団体にすぎず（全国の普及率は約40%）、7割を超える団体では介護マーク自体を知らないことが判明しました。

行政苦情救済推進会議は、委員が全員一致して、東北地方の全地方公共団体を介して社会に普及を促すべきであるという意見を表明しました。これは、介護マークに関する取り組みは自治事務であることを考慮して、東北管区行政評価局が上記の「情報提供」を行ったものです。

このことの反響は大きく、東北各地の地元紙のほか、全国紙の地方版やNHKの地方局が、こぞって介護マーク普及への取り組みを促す論調で報道を行いました。行政苦情救済推進会議を通じての行政評価局による全県・全市町村への事実上の働きかけが社会的な

ムーブメントを生じさせたのです。広い意味で、政策形成機能を発揮した例といえると思います。行政苦情救済推進会議を経てなされる行政評価局のあつせん等は政策形成機能を持ち、究極的には法改正をもたらすこともあります。これは民主主義社会の草の根からの改革に寄与し、社会の健全性を計る指標となるものだと思います。



介護マーク

※縦69mm×横97mmのカードをケースに入れ、首から下げるなどして使用。

※「介」の字を人が人を支える形に図案化。