

# 大規模災害に対応した行政相談の展開

総務庁行政監察局行政相談企画官  
**植松 健**

## 一 はしがき

一月一七日に阪神・淡路地域において発生した地震による被害は極めて甚大であり、政府、地方公共団体等は直ちに被災者への救援活動を始めた。

しかし、被災者からの行政に対する要望や不平・不満の声も聞かれた。そのような状況の下で、総務庁の行政相談業務として、どのような機能の発揮の仕方があるのかについて検討した。すなわち、総務庁においては、平成五年七月一二日に発生した北海道南西沖地震発生後において奥尻島内で、また、平成五年八月の台風一三号による集中豪雨が発生した時に鹿児島市内で、総務庁の地方支分部局である北海道管区行政監

察局（以下「北海道局」という）及び鹿児島行政監察事務所がそれぞれ特別行政相談所を開設した先例等を参考にし、今回の大震災の対応策を検討した。

例えば、北海道局では、奥尻島内において法務局、国税局等一八の関係機関等が参加した「総合行政相談所」を開設し、被災者からの各種の相談や問い合わせ等に応じ、被災者及び関係機関双方から好評を得たことがある。

今回の被災状況は、相当の人的被害が生じていること、大規模なライフラン、交通網、インフラ等の被害を伴ったいわば大都市機能が麻痺していること、総務庁の現地機関である兵庫行政監察事務所（以下「兵庫事務所」という）が入居している神戸市内の合同庁舎は、一部損壊、

出火し、入居不可能な状態にあること、兵庫事務所の職員も被災していること、通信網の被災により電話連絡もできないことなどの状況であることから、行政相談業務を展開するにしても、かなりの時間の経過を要するのではないが、今直ちに必要なのは、救援物資の提供等当面の生活を維持するための緊急援助であって、行政相談を実施できる状況ではないのではないかとの懸念もあった。

しかし、被災状況が報道されるに伴い、被災者と行政とをつなぐ手段として行政相談業務を展開することが求められているのではないかと判断し、①できるだけ早急に、兵庫事務所において行政相談業務を開始すること、②関係機関等の協力を得て、総合行政相談所を開設するこ

と、③行政相談委員の協力を得て、被災市町と共同で相談所を開設することの三つの緊急の対応策を総務庁として検討し始めた。

一月一九日の政府の緊急対策本部発足と同時に、被災者から国の行政に対する相談、問い合わせ等に関する特別の行政相談を実施することが緊急対策の一環として盛り込まれた。

## 二 各省庁等における

### 相談窓口の開設状況

各省庁及び特殊法人においては、従来から設置している相談窓口今回の地震発生に伴って特設した相談窓口を加え、人命、人権、税、金融、消費者、教育、労働等各種分野において、来訪、電話、FAX、

表1 各省庁等における相談窓口開設状況(例)

| 分野    | 名称                                    | 主な相談内容等                                 | 主な開設場所                    | 関係省庁等        |
|-------|---------------------------------------|---|---------------------------|--------------|
| 人命・人権 | 死亡者リスト照会<br>電話                        | 地震による死亡者リストへの記載の有無照会                    | 兵庫県警察本部                   | 警察庁          |
|       | 法務・人権相談所<br>登記特設電話相談<br>所             | 借地・借家に係る権利関係<br>土地境界・分筆手続、相<br>続・贈与登記手続 | 大阪法務局<br>〃                | 法務省<br>〃     |
|       | 電話行政相談                                | 被災外国人の在留手続                              | 大阪入国管理局                   | 〃            |
| 税     | ——                                    | 国税の軽減・減免                                | 大阪国税局税<br>務相談室<br>税務署     | 大蔵省          |
| 金融・経営 | ——                                    | 金融機関、借家・借地関係                            | 近畿財務局<br>神戸財務事務<br>所      | 大蔵省          |
|       | 震災関連相談窓口                              | 関税割当、輸出入、貿易                             | 近畿通産局商<br>工部              | 通商産業省        |
|       | 中小企業特別相談<br>窓口                        | 融資、企業経営                                 | 〃                         | 〃            |
|       | 郵便貯金相談コー<br>ナー<br>郵便局案内コー<br>ナー       | 支払い停止請求、証書発行<br>請求<br>簡易保険              | 郵便局<br>〃                  | 郵政省<br>〃     |
| 消費者   | 生活問題110番                              | 生活問題全般                                  | 経企庁国民生<br>活局              | 経済企画庁        |
|       | 震災関連消費生活<br>ダイヤル                      | 住宅関連、義援金                                | 国民生活セン<br>ター              | 国民生活セン<br>ター |
|       | 消費者情報窓口                               | 食料品の供給確保、価格安<br>定                       | 近畿農政局消<br>費者行政室<br>食糧事務所  | 農林水産省        |
|       | 物価情報窓口                                | 物資の需給・価格動向                              | 近畿通産局商<br>工部              | 通商産業省        |
| 教育    | ハロー電話                                 | 特例入試等の照会対応                              | 大学入試セン<br>ター              | 文部省          |
|       | ——                                    | 緊急貸与の申請                                 | 日本育英会                     | 日本育英会        |
| 労働    | 総合相談窓口                                | 賃金、解雇、安全衛生、労<br>災保険                     | 兵庫労働基準<br>局、管内労働<br>基準監督署 | 労働省          |
|       | 緊急雇用相談                                | 雇用調整助成金、失業給付<br>の特例措置、職業紹介              | 兵庫県内公共<br>職業安定所           | 〃            |
| 交通    | 被災地域の交通運<br>行状況FAX、パ<br>ソコン通信サー<br>ビス | 交通運行状況提供                                | 大臣官房文書<br>課広報室            | 運輸省          |
| 行政全般  | 特設行政相談所                               | 国の行政全般                                  | 兵庫行政監察<br>事務所             | 総務庁          |
|       | 特別総合行政相談<br>所                         | 〃 (関係機関、団<br>体等が一堂に集まり対応)               | 神戸市内、西<br>宮市内             | 総務庁ほか        |

パソコン等の方法により、被災者からの照会等に応じた。その状況を例示すれば、表1のとおり。

地方公共団体においても各種の相談窓口を開設した。兵庫県では、震災を内容とする県民の問い合わせに応じる総合窓口として、一月二五日に兵庫県災害対策本部の下部に「情報センター」を設置し、同センターは、専門的に回答を要するものについては、各部署に設置している住宅、福祉、教育等各種の相談所等につなぐ役割を果たしてきた。その後、同県は、「阪神・淡路大震災復興本部」の設置に伴い、震災復興に関する相談に総合的に対応するため、同復興本部総括部の下に「兵庫県震災復興総合相談センター」を設置し、ここに総合住宅相談、労働相談、年金保険相談等二分野の相談コーナーを設けて対応している。

このコーナーには、「国の行政相談」も設置されており、兵庫事務所と行政相談委員が毎週一回対応している。

また、神戸市、西宮市等においても、住民のニーズに対応するため、相談窓口を開設しており、後述のように総務庁もこれに協力している。

### 三 総務庁における行政相談の展開

#### (1) 通常時の行政相談

総務庁の行政相談は、国の行政全般（国や特殊法人の業務、都道府県や市町村が国から委任された業務又は補助金を受けて行っている業務）についての苦情や意見・要望を受け付け、公平・中立な第三者的立場から必要なあっせんを行い、その解決を促進するとともに、行政の制度・運営の改善に役立てるものである。

総務庁の地方支分部局（全国の都道府県庁所在地に管区行政監察局又は行政監察事務所が設置されている）や行政相談委員が苦情等の申出の窓口となっており、直接申し出てもよいし、電話や文書による申出でも可能である。年間約二三万件の相談がある。

行政相談委員は、「行政相談委員法」に基づき、民間有識者の中から総務庁長官が委嘱している者であり、全国の各市町村に約五、〇〇〇人配置され、自宅や公民館等で行政相談所を開設し苦情等を受け付け、

必要な助言や関係機関への通知等を行っている。これらの活動は無報酬で行われている。

なお、被災地域における行政相談委員の活動状況の全貌はまだ把握しきれないが、避難所における被災者からの要望等と関係機関に通知したり、関係機関からの生活情報等を被災者に通知するなど、まさしくボランティアの活躍をしている行政相談委員もいた（総務庁の行政相談制度についての詳細は、ジュリスト一〇五四号（一九九四年一〇月一五号）参照）。

#### (2) 被災地における行政相談所の開設

総務庁では、前述の三つの緊急の対応策をベースに、近畿局及び兵庫事務所が中心となって、政府の緊急対策の一環として、被災された方々からの行政に対する相談、問い合わせ等に対応するため、以下のような多様な特別行政相談所を開設した。

地震発生後、これまでに約五、五〇〇件（四月一四日現在。以下特別の注記がない限り同じ）の相談を受け付けた。

#### ア 特設行政相談所

兵庫事務所では、入居している合同庁舎が前述のように地震発生後立ち入り禁止となっていたが、一月二三日から「特設行政相談所」を開設し、土曜日及び日曜日も含め、連日被災者からの相談や問い合わせ等に応じることとした。なお、現在は、緊急の相談や問い合わせも少なくなくなり、平日は職員が受け付け、夜間及び休日にあつては、留守番電話により対応している。

当初「被災者に対してどのような情報を的確に提供できるか」が大きな課題であった。

しかし、本庁、近畿局及び兵庫事務所が常日頃培われた調査・情報収集能力を発揮し、行政機関等から各種の緊急対策等に関する情報を収集し、相談担当者用に「震災に伴う各種特例措置に関する情報集」を作成するなどにより、迅速かつ的確な相談事案の処理に努めた。

同相談所には、これまでに年金証書、郵便貯金通帳、運転免許証等の紛失・焼失に関する特例措置などの相談・照会が約一、七〇〇件寄せられている。その相談内容は、震災当初の窓口案内の相談から、時間の経

過とともに、政府の打ち出す各種特例措置の内容照会や複雑な問題へと変化してきている。  
地震発生直後から現在に至るまでの相談、問い合わせ等の傾向の概要

表2 特設行政相談所で取り扱った事案(上位5位)の傾向 (単位:件、%)

| 主な相談内容              | 1 月    |      | 2 月   |      | 3 月   |     |
|---------------------|--------|------|-------|------|-------|-----|
|                     | 件数     | 比率   | 件数    | 比率   | 件数    | 比率  |
| ○倒壊家屋の解体・撤去、危険度判定   | ① 約160 | 34.7 | ② 約70 | 9.2  | ① 約30 | 9.3 |
| ○各種資格証の再発行(年金、免許等)  | ② 65   | 14.1 | ① 80  | 10.5 | ③ 15  | 4.6 |
| ○住宅金融公庫関係(返済、支払方法等) | ③ 20   | 4.3  | ③ 60  | 7.8  | ② 20  | 6.2 |
| ○事業再開の融資            | ③ 20   | 4.3  |       |      | ⑤ 10  | 3.1 |
| ○仮設住宅               | ⑤ 15   | 3.3  | ④ 40  | 5.2  |       |     |
| ○災害援護資金             |        |      | ⑤ 25  | 3.3  | ③ 15  | 4.6 |
| 合計                  | 481    | 100  | 765   | 100  | 323   | 100 |

(注) 1月は23日以降、3月は24日までの実績である。

イ 特別総合行政相談所  
(震災なんでも相談所)  
前述のとおり、各省庁及び地方公

えてくることが予想される。

は表2のとおりである。  
すなわち、地震発生直後においては、倒壊した家屋の解体・撤去をどうすればよいか、その補助制度はどうなっているか、年金証書や運転免許証を焼失したが、どうすればよいか等緊急の被災関連の事案が中心となっており、特定の分野に集中していた。当面の生活不安を感じさせる事案がみられるとともに、政府及び地方公共団体の各種の特例措置が十分周知徹底されていない状況も見受けられた。  
しかし、これら特例措置等が浸透するとともに、少しずつ状況が落ち着いてくると、事業再開に関するものなど復興関連の事案が増え、被災者のニーズがいろいろな分野に広がってきていることがうかがえる。今後、ますます複雑で、かつ解決困難な事案が増

特別総合行政相談所は、これまでに、二か所で開設され、被災に伴う税金の減免措置、住宅建設や事業再

共団体では自己の行政分野についての相談業務を展開してきたが、被災者からみれば何箇所にも出かけなければならぬ不便さがあり、このことが関係機関を一堂に集めた総合的な相談窓口の設置が強く要請されたゆえんである。そこで総務庁では、近畿局及び兵庫事務所が中心となり、法務局、国税局等の国の行政機関、住宅金融公庫等の特殊法人、関係団体等に働き掛けて、これらの機関が一堂に会して相談を受け付ける「特別総合行政相談所」(震災なんでも相談所)と称し、分かりやすくした)を開設した。これは、被災者が抱える多種多様な相談や問い合わせに総合的、横断的に対処しようとするものであり、被災者にとっても一箇所で相談できるというメリットがあり、好評であった。  
なお、相談所を開設する方針が決まっても、その会場の確保が最大の問題となった。公的施設等は、損壊しているか、避難場所や救護物資等の倉庫として利用されていたからであつた。

開のための融資など約一、二〇〇件の相談を受け付けた。

○第一回

日時：二月九日(木)・一〇日(金)

場所：神戸市内(神戸地方合同庁舎会議室)

参加機関：一九(国の機関八、特殊法人五、地方公共団体三、行政相談委員等三)

○第二回

日時：二月二八日(火)・三月一日(水)

場所：西宮市内(西宮市役所二



第2回特別総合行政相談所(震災なんでも相談所)

表3 特別総合行政相談所で取り扱った事案(上位5位)の傾向(単位:件、%)

| 第1回(2月9・10日)           |      |      | 第2回(2月28・3月1日)    |       |      |
|------------------------|------|------|-------------------|-------|------|
| 主な相談内容                 | 件数   | 比率   | 主な相談内容            | 件数    | 比率   |
| ①各種資格証の再発行等(年金証書、免許証等) | 約 70 | 23.1 | ①被災に伴う税金の減免措置     | 約 180 | 19.9 |
| ②借地・借家                 | 30   | 9.9  | ②被災住宅の建替え、補修資金の融資 | 110   | 12.2 |
| ③被災に伴う税金の減免措置          | 25   | 8.3  | ③罹災証明の発行手続        | 100   | 11.1 |
| ④罹災証明の発行手続             | 25   | 8.3  | ④借地・借家            | 60    | 6.6  |
| ⑤事業再開(融資等)             | 20   | 6.6  | ⑤建物等の登記           | 50    | 5.5  |
| 合計                     | 303  | 100  | 合計                | 904   | 100  |

階ホール)  
 参加機関…一六(国の機関五、  
 特殊法人三、地方公共団体三、行  
 政相談委員等五)  
 なお、第三回目は、神戸市内の小  
 学校で開設(四月二〇日、二一日)

する予定であり、今後もこのような  
 相談所を開設することとしている  
 が、被災者が利用しやすい会場を確  
 保することは今後とも課題となら  
 う。

第一回目の合同庁舎内での相談所  
 は、交通機関が集中している  
 「三宮」から徒歩で一五分程度  
 かかり、しかも、開設日にはま  
 だ交通機関が復旧していない等  
 のため、来訪者による相談は少  
 ないと予想し、電話による相談  
 体制の充実を図ることとし、N  
 T Tの協力によりかなりの臨時  
 電話を設置し対応した。その結  
 果、電話による相談が七割以上  
 を占めた。

第二回目の西宮市内での相談  
 所にあつては、西宮市の協力を  
 より市役所内の二階ホールで実  
 施することとしたが、市役所  
 は、阪神電車の西宮駅から徒歩  
 で一〇分程度であり、交通の便  
 もよく、また、兵庫事務所が西  
 宮市と共同で相談所を開設して  
 いる経験からすると、来訪者が  
 多いことが予想され、第一回目  
 とは違って、受付順番カードを  
 発行したり、受付の要員を増や

すなど来訪者中心の相談体制を充実  
 することとした。結果は、来訪によ  
 る相談が八割以上を占め、会場に相  
 談者があふれる状況もみられた。

相談内容についてみると、第一回  
 目は、市内のみならず県外からの電  
 話照会もみられ、各種の資格証書の  
 再発行についての手続き照会が多か  
 ったのに対して、第二回目は、税金  
 の減免措置関係(被災に伴う所得税  
 の減免、確定申告の特例措置手続な  
 ど)や、被災住宅の建て替え、補修  
 資金の融資に関するものなど生活や  
 事業の復興に関するものが増えてい  
 る。その状況は、表3のとおり。

なお、このような相談所の開設に  
 ついては、相談者や各省庁、地方公  
 共団体の双方から好評を得ており、  
 引き続き、関係機関等の協力を得て  
 開設する予定である。

このような特別総合行政相談所に  
 類似したものは、アメリカにおいて  
 もみることができ、連邦緊急事態  
 管理庁(FEMA)では、大規模の  
 災害が発生すると現地に事務所を設  
 置し、DAC(Disaster Application  
 Center)を開き、個々の住民や企業  
 の復旧支援を行うと言われている。  
 すなわち、災害住宅、低金利災害貸

付け、災害補助金等にかかわる相談  
 に応じたり、これらの申請手続を集  
 中して受け付ける場所を開設するよ  
 うである。

前述の特別総合行政相談所が、行  
 政についての相談、問い合わせ等に  
 幅広く応じるのに対して、DAC  
 が、復旧支援についての貸付金等の  
 申請手続の窓口になっている点にお  
 いて、違いが見られる。DACにつ  
 いては、照会する文献が少ないた  
 め、その詳細は明確でない。今後、  
 FEMAの活動状況等との比較検討  
 を行い、日本においてもその対応方  
 法の導入の余地についての検討も必  
 要ではなからうか。

ウ 被災市町との共同による特別行  
 政相談所

兵庫事務所では、行政相談委員の  
 協力の下、被災市町と共同し、「特  
 別行政相談所」を開設し、身近な場  
 所で相談、問い合わせ等に対応して  
 いる。

現在までに、神戸市、西宮市、尼  
 崎市、津名町等の被災市町と協力  
 し、行政相談委員も出席して相談所  
 を開設し、約二、二〇〇件の相談を  
 受け付けている。

淡路島の津名町で開設したとき、淡路島では初めてであったこと、「行政なんでも相談所」とネーミングしたことなどから、当日NHKにより全国放映され、兵庫県外からの電話による相談があるなどの反響もあった。引き続き、関係市町及び行政相談委員の協力を得て開設することとしている。

なお、本庁及び近畿管区局においても被災に係る相談を約四〇〇件受け付けている。

### (3) 被災地以外における特別行政相談所の開設

四国行政監察支局においては、香川県内に転入した被災者に対して、弁護士会の協力を得て、香川行政相談委員協議会との共催による「特別行政相談所」を高松市内において四月一四日に開設した。この相談所の開設・運営に当たっては、被災地の相談のノウハウを提供するため、前述の相談所の経験者である近畿局の職員を派遣した。総務庁の行政相談の特色の一つである全国ネットワークをいかした行政相談業務の展開であり、この相談所開設は、マスクミ及び住民の関心と呼んだ。

当日は五七件の相談があり、義援金の支給、生活資金の借入れ等に関する事案が多かったが、中には、申請しているが、どうなっているのか調べてほしい、今、県営住宅に入居しているが、いつまで居住できるのか、被災に関する情報が少なく不安であるなどの相談があり、被災者の兵庫県外での避難生活における不安をうかがうことができる。今後、県外の被災者に対する情報提供や的確な行政対応が求められている。

## 四 大震災等不測の事態の発生時における行政相談業務の今後の対応

被災者に対する相談窓口の開設に関しては、マスクミ、国会等においても取り上げられ、その関心の深さが見受けられる。

大規模な地震や台風等不測の事態が発生した場合、各省庁、地方公共団体等による特例措置等をいかに被災者に周知するかは本場に困難な問題である。今回の大地震にあつては、各省庁等は種々の方法で浸透を図ったが、総務庁において、前述のような多様な行政相談所を開設し、

被災者の多種多様な問い合わせ等に応じたことは、総務庁の行政相談業務の「照会機能」を発揮し、行政と被災者のパイプ役の一端を果たしたと思われる。

件数の絶対量の多少では判断できないが、従来兵庫事務所が直接受理した一年間の相談件数が今回の一ヵ月程度の相談件数に匹敵することからみても、被災者の相談ニーズは高い。今後も復興が進んでいけば、それに関する新たな相談ニーズも生じ、行政相談に対する期待も更に大きくなると思われる。

関係機関等が参加して行った今回の特別総合行政相談所は、総務庁では、従来から春及び秋に「行政相談週間」を設け、開設してきている行政相談所と同様のものである。そのため、基本的なノウハウを持つていたことに加えて、関係機関との連携についても、各都道府県単位の連絡協議会を設置していたことから、これらのことが、今回の相談所の開設に当たって、有効に機能したものである。

しかし、大規模な地震、台風等予測し難い事態が発生し、住民に多大の被害を与えた場合、関係機関相互

における従来の仕組みとは別の新たな役割分担及び協力関係を検討する必要がある。

総務庁においては、災害が発生した場合、防災業務計画（総務庁訓令）に基づき、苦情等の申出に迅速に対応できるよう体制を整備することとされており、前述のように奥尻島において特別行政相談所を開設した実績はあるが、今回のような大規模な地震時における対応については、十分なノウハウがあったとは言えない。今後、今回の経験と反省を踏まえて、総務庁の行政相談業務の特色の一つである全国の都道府県に設置されている五〇管区行政監察局・行政監察事務所及び全国の市町村に配置されている約五、〇〇〇人の行政相談委員によるネットワークをいかし、また、各省庁、特殊法人、地方公共団体、各種団体等の関係機関との連携を図り、被災者の多様な相談に応じられるような対応について更に検討していく予定である。

（うえまつ・たけし）