

市民セクターの紛争処理の現代的展開 —イギリスの CAB を事例として—

先端政策研究機構 理事
五味 太始

〔目次〕

1. はじめに
2. 市民相談所(CBAX)とは
3. ウエストミンスター市民相談所の活動
4. 市民相談所の組織と相談サービスについて
5. 市民相談所の今後

現在、わが国において、国、自治体、警察が直接介入したとしても、問題がなかなか思うように解決し得ない状況が頻繁に生じている。社会的マナーの悪化、DV（家庭内暴力）、ゴミ屋敷、生活困窮者への支援、孤立生活高齢者等々の問題である。これらの解決困難な問題にどう対処したらよいのか、国や自治体はその対応に苦慮しているというのが現状のようである。本稿では、こうした難問に対する処方箋のひとつとして、イギリスの非営利団体によって実施されている苦情・救済活動の仕組みを以下で紹介してみたい。

1. はじめに

イギリスの苦情救済・相談システムは、3つのグループに分類できるかもしれない¹⁾。第一のグループは、政府（政府及び政府関連団体）部門（Governmental Sector）のオンブズマンである。議会オンブズマン、北アイルランドオンブズマン、医療オンブズマン、地方行政オンブズマン、放送苦情オンブズマン、警察オンブズマンなどがある。第二のグループは、市場部門（Market Sector）のオンブズマンである。司法オンブズマン、銀行オンブズマン、不動産オンブズマン、保険オンブズマン、投資オンブズマンなどがある。第三のグループは、社会的貢献活動の行なわれている非営利部門（Non-Profit Sector）で活動している非営利団体（NPO）が行なっている苦情救済・相談である。

この部門で苦情救済・相談活動を行なっている非営利団体は、サービスに対する情報や知識の不足からどこの相談窓口に行なつたらいいのか分らない人、苦情申請などの手続の難しさや複雑さに戸惑っている人、高齢や障害のために物理的に相談窓口に行けない人、言葉の分

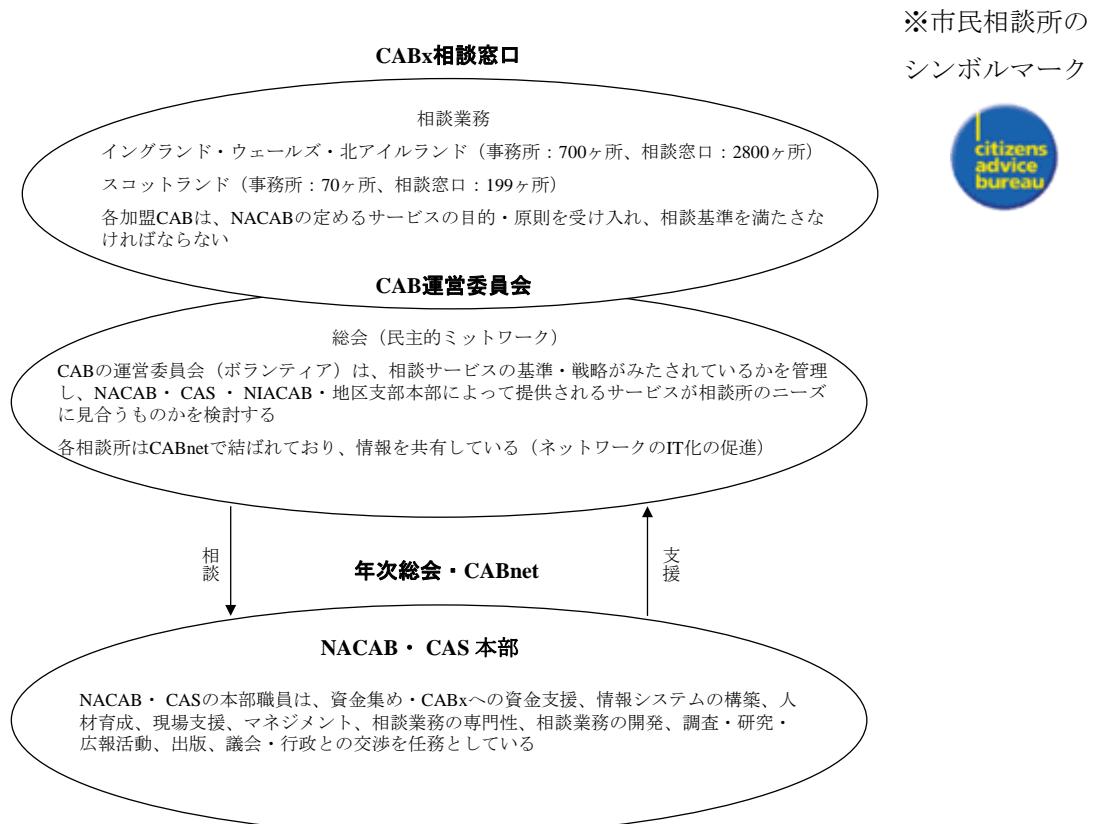
市民セクターの紛争処理の現代的展開

らない移民や居住外国人などの苦情や相談などの需要に対応している。本稿では、こうした非営利団体のなかでも、最も歴史が古く、かつ全国規模で総合的に苦情救済・相談活動を展開している「市民相談所」²⁾の活動について、紹介してみたい。

2. 市民相談所(CBAX)とは

市民相談所 (Citizens Advice Bureaux : 以下 CABx) は、イギリスでも最大規模を誇るボランタリー団体の一つである。同相談所は、全国に、770 の相談所を構え、その他に、一般開業医院、病院、健康センター、コミュニティ・レジャーセンター、州裁判所、公民館、村役場、学校・大学、刑務所、下級裁判所、軍隊の基地などに約 3,000 の常設・臨時の相談窓口を持ち、必要とする人なら誰に対してでも無料で情報と助言を提供している (2002/2003 年度)。また、同相談所では、国や自治体に対して、個別事例を検討したデータに基づいた政策の提言活動も行っている (図 1 を参照)。

図 1 市民相談所の組織構成



市民相談所は 70 有余年の歴史を持っている³⁾。同相談所は、1935 年に社会福祉関政策関連の情報提供機関として構想され、第二次世界大戦参戦宣言日の翌日の 1937 年 9 月 4 日に開設された。開設当初の市民相談所の数は、全国で、200 ヶ所であったが、1942 年には 1,000 を超える市民相談所が誕生している。当時の市民相談所が行なっていた相談サービスは、戦時の非常事態への対応が主な活動内容であった。例えば、ドイツ空軍による空爆被害者の救済（メンタル・ヘルス、家探し、食べ物・衣類の支援など）、収入減による住宅ローン返済滞納問題の解決、戦時捕虜兵士や戦争行方不明者の消息調査などの相談活動であった。1937 年の開設当時、スコットランドのアーバーディーン市民相談所（Aberdeen Citizens Advice Bureau）では、月に 13,000 件の相談があったという。また同相談所では大戦終結時には年 1,000,000 件を超える相談を処理していたという。そのため、機動性を持つ移動式の臨時相談窓口も開設されていたという（図 2 と 3 を参照）。

図 2 市民相談所 (CABx)

図 2-1. 開設当初の市民相談所



図 2-2. 現在の市民相談所

図 2-3. 現在の市民相談所



市民セクターの紛争処理の現代的展開

図 3 移動相談所

図 3-1.開設当初の臨時移動相談所　図3-2.現在の移動相談所



図 3-3. 臨時出張相談の様子



当初から市民相談所の運営は、ボランティアによってなされ、活動資金は国（Ministry of Health）と自治体からの補助金で賄われていた。国家社会サービス委員会（National Council of Social Service）は、市民相談所の全国ネットワーク作りを進めたが、開始直後の市民相談所は、地域社会のなかで独自に運営されていた。

第二次世界大戦後、国の補助金は大幅にカットされ、1950 年には全面的に廃止されたため、1953 年までの 3 年間に、市民相談所の数は半減することとなった。但し、民間の基金団体（Nuffield Foundation, Carnegie Trust, Joseph Rowntree Foundation 等）は、市民相談所の必要性を認め、資金支援を行なうことに同意した。1960 年に住宅問題が大きな問題となったため、再び市民相談所に国の補助金が導入されることになる。1973 年に、消費者保護問題が重要な社会問題になると、国（Department of Trade and Industry：以下 DTI）は、市民相談所の全国組織である全国市民相談所連盟（National Association of Citizens Advice Bureaux：以下 NACAB）を通じて、各地の市民相談所に補助金を与え、消費者保護問題の支援体制を強化していく政策を実施することになる。この時期には、新規の市民相談所の開設と、既存の市民相談所の相談サービスの質の改善が進むことになる。

1975 年に、スコットランドの市民相談所は、地域性、法体系、教育制度の違いを理由にして、NACAB 主導の政府補助金配分の方法に反旗を翻し、スコットランド市民相談所連盟（Scottish Association of Citizens Advice Bureaux）を立ち上げ、独立したアンブレラ組織の結成を目指すことになった。この組織は、1980 年に完全に独立し、1984 年に非営利法人の資格を獲得し、1988 年には名称を「スコットランド市民相談所（Citizens Advice Scotland：以下 CAS）」に変更し、国から直接補助金を受け取ることになった。但し、NACAB のメンバー資格は現在も継続している。

1980 年代になると、市民相談所の相談サービス取り扱い件数は、劇的に増大する。例えば、2 つの大きな景気後退に伴い、失業・雇用問題に関する相談件数が 50% 増加、負債・社

会保障に関する相談が倍増することになった。また、1988 年にコミュニティ・チャージ (Community Charge) が導入されると、税務相談件数が 300,000 件に上った。

このように、戦時の非常事態下、1950 年代の豊かな消費の時代から、1980 年代、1990 年代の経済のダウン・サイズの時代に至るまで、市民相談所は、個人が、自らの権利と義務についての知識の不足から、また利用できるサービスについての知識の不足から、あるいはまたニーズを表明する能力の不足から、不利益を被らないようにするために、相談サービス活動を行なってきた。そのため、同相談所では、独立した民間非営利団体として、人種、性別、障害者などに関わらず全ての人たちに対して、公平の立場から、無料で信頼のおける相談サービスを提供することを常に心がけた。ここで、無料、独立、信頼、公平とは、次のような意味で用いられている⁴⁾。

無料：相談者は相談サービスに対していかなる対価も支払わないこと

独立：相談所は地域社会のなかで独立機関として認識されなければならない。またいかなる集団、政党とも密接な関係を結んではならない。

信頼：CAB 職員は、来訪者の相談内容と個人情報を漏らしてはならない。運営委員会（最高意思決定機関）のメンバーでも、個人の事例記録を閲覧する必要がある場合を除き、個人の事例記録は閲覧できない。

公平：全ての相談者が CAB の相談サービスに平等にアクセスできなければならない。CAB は、相談者の利益に基づいて相談サービスを行なうので、公平は中立を意味しない。

現在、市民相談所で扱う無料相談サービスは、全国で、年 6,500,000 件に迫る数に上っている（表 1 を参照）。同相談所は、この膨大な相談サービスの個別事例の調査研究活動と調査研究結果の報告活動にも力を入れてきた。個別事例の調査研究結果は、イギリスで実施されている広範な領域のサービスに対する人々の体験・経験から得た証拠でもある。市民相談所は、この証拠を同相談所のクライアントと一般国民全体の生活に役立てるために、国・自治体・民間企業などのサービスの改善に活用し、また証拠に基づいた社会政策と社会サービスの開発（政策提言活動）にも責任のある影響力を行使してきた。

表1 地域別 CABx の相談件数

(1999/2000年度)

地域	相談件数	所属
イングランド	5,581,987	市民相談所全国連合 (NACAB)
ウェールズ	292,684	
北アイルランド	232,288	(北アイルランド市民相談所 : NIACAB)
スコットランド	386,622	(スコットランド市民相談所 : CAS)
計	6,493,581	

Source: NACAB & CAS, *Annual Report*, 1999/2000

例えば、NACAB は、2002/2003 年度に、社会政策、社会サービスに対して 40,000 件以上の問題点を指摘し、それらを 7 つの報告書にまとめている。これらの報告書は、41 の関連苦情救済・相談機関や議会の委員会に送付される。また、要点を要約した小冊子を、国会議員や地方議員に送付してもいる。これらの調査研究と政策提言の広報活動によって、いくつかの法 (Nationality and Immigration Bill, Enterprise Bill, Tax Credits Bill) の改正に貢献した。要するに、市民相談所は、社会政策、社会サービスの変革に影響を与えるために、全てのサービス利用者 (クライアント) 側に立脚した、つまり国民の声を代弁する団体であるといえよう。

では、市民相談所は、実際にどのような活動を行なっているのだろうか。以下では、まずウェストミンスター市 (Westminster City Council) で活動しているウェストミンスター市民相談所の活動事例を紹介し、次に市民相談所の組織と相談サービスをみていきたい。

3. ウェストミンスター市民相談所の活動

ウェストミンスター市民相談所 (Westminster Citizens Advice Bureau Service)⁵⁾ は、ロンドン地区の中心に位置するウェストミンスター市の居住者及び通勤・通学者に対して、独立、公平の立場から、無料で信頼のおける福祉・健康・医療、教育、貧困、ホームレス、移民などに関する各種の相談サービスを提供している非営利団体 (登録 NO.ENG: 3039752) である (図 4-1 を参照)。

図 4-1 ウエストミンスター市民相談所



図 4-2. ピムリコ相談所



相談所の運営は、年次総会において地域コミュニティのメンバー（18歳以上の居住者）から選出された委員と相談所の所長で構成される運営委員会（Management Committee）を通じて行なわれている。運営委員会の代表者（年次総会の議長）は、運営委員会の委員が選出する。運営委員会は、2ヶ月に毎に開催され、相談サービス、財務、職員のマネジメントを任務としている。相談所の日常業務は、所長（年次総会で選出）と、各事業及び管理部門のマネージャーが運営管理している。マネージャーは、NACAB から派遣されているものもいる。ウェストミンスター市民相談所の運営費は、年約 85 万ポンドで、ウェストミンスター市からの補助金、公的基金や民間企業からの寄付金などで賄われている。

ウェストミンスター市民相談所は、市内に 3ヶ所の相談所——パディントン相談所（Paddington Bureau）、ピムリコ相談所（Pimlico Bureau）、マリルボン相談所（St. Marylebone Bureau）——を設置している。

この 3 事務所は、ADSL を通じてリンクしきれており、各種相談に関する事例記録、統計、法規などの情報データベースを共有し、使用できるようにネットワーク化されている（図 4 を参照）。

同相談所では、有給・ボランティアのスタッフ 74 人が相談サービスに従事し、年間約 22,000 件弱の相談を処理している（表 2 を参照）。相談の受付は、相談所への来訪、電話・ファクスが主なアクセス手段となっているが、現在は電子メールの利用も可能となっている（表 3 参照）。相談サービスは、一般的に、来訪と電話によるもので、月曜日から金曜日までの午前と午後、それぞれ 2 時間程度となっている（表 4 を参照）。相談の内容によって異なるが、必要な場合は、法律の専門家や行政手続の専門家による相談も行なわれる。相談の内容は表 3 を参照のこと。

また、ウェストミンスター市の地域特性として、英語が母国語でない相談者が全体の 60%

市民センターの紛争処理の現代的展開

を占めるため、同相談所ではフランス語、ベンガル語、ヒンズー語、パンジャビ語、アラビア語など 12ヶ国語による相談にも対応できる体制を整えている。

＜パディントン相談所＞

パディントン相談所は、ウェストミンスター市の北西部に位置し、地下鉄ウェストボーン・パーク駅から徒歩数分のところにある。同相談所は、1944年に創設され、1970年代の初頭に現在地に移転してきた。

同事務所には、14人のフルタイムの有給職員（専門相談員、マネージャー、事務職員）と、25人の訓練を受けたボランティアの相談員と事務職員が配属されている。職員の構成は、広範なエスニック集団からなっており、12ヶ国の言語に対応できる。また、同相談所の相談サービスの対象地域は、パディントン地域とその周辺地域である。

パディントン相談所は、年 8,000 人を超える相談者の相談を扱っている。ここではあらゆる種類の相談に対応しているが、雇用や消費に関する相談よりも、社会保障給付金、負債・債務、住宅、移民に関する相談が多いのが特徴である。また、高齢者や障害者に対しては、個別に家庭訪問相談サービスを実施している。

同相談所では、移民と住宅問題を専門とする法律関係の 4 団体とパートナーシップを結んで、相談サービスの専門性と問題解決能力を高めることに努めている。また、パディントン地域の住宅問題を扱う非営利団体（Paddington Churches Housing Association）と開発基金（Paddington Development Trust）とパートナーシップを組み、住宅問題関連の情報を収集し整理するプロジェクトを立ち上げている。

＜ピムリコ相談所＞

ピムリコ相談所は、ウェストミンスター市の南部に位置し、地下鉄ピムリコ駅から徒歩数分のところにある。相談サービスの対象地域は、主に、ウェストミンスター市のビクトリア地区とピムリコ地区である。同相談所には、有給のフルタイムのマネージャーが 1 人と、有給のボランティア相談員が 23 人配属されている。相談サービスは、月曜日から金曜日まで、来訪と電話によって行なわれているが、月曜日、水曜日、木曜日は、予約なしの相談にも応じている。また、高齢者や障害者のために家庭訪問相談サービスも行なっている。コミュニティ・センター、学校、図書館などで、臨時の相談窓口も開設している。

表2. ウエストミンスター市民相談所の職員数と職員構成

					(1999/2000年度)
スタッフ数		パディントン	マリルボン	ピムリコ	ウェストミンスター地区計
スタッフ構成	性別	男	14	3	8
		女	26	11	12
	人種	白人	16	10	13
		エスニック	24	4	7
		障害者	2	1	2
					74

Source: Westminster CAB

表3. 相談者数・相談方法・相談内容

					(1999/2000年度)
相談者数		パディントン	マリルボン	ピムリコ	ウェストミンスター地区計
相談方法	来訪	8,329	5,637	7,890	21,856
	電話	6,069	4,165	5,315	15,549
	手紙	1,854	1,192	1,945	4,991
	個別家庭訪問	389	276	364	1,029
	臨時出張（移動）相談窓口	17	4	12	33
		計	8,329	5,637	7,890
相談内容	社会保障相談	21,856	5,637	7,890	51,600
	消費相談	5,988	4,852	5,683	16,523
	雇用相談	1,503	859	1,326	3,688
	住宅相談	843	832	1,919	3,594
	法律相談	3,097	1,769	2,681	7,547
	対人関係相談	1,390	1,080	2,174	4,644
	税務相談	716	439	770	1,925
	公共料金相談	363	265	474	1,102
	その他	443	179	310	932
	計	4,738	3,178	3,729	11,645

Source: Westminster CAB

表4. 受付時間

								(1999/2000年度)
		パディントン		マリルボン		ピムリコ		
		来訪	電話	来訪	電話	来訪	電話	
月曜日	10:00～12:00	14:00～16:00		10:00～12:00	14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00	
火曜日	17:00～19:30	10:00～12:00			14:00～16:00	19:30～19:00	14:00～16:00	
水曜日	10:00～12:00	14:00～16:00		10:00～12:00	14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00	
木曜日		10:00～12:00			14:00～16:00	10:00～12:00	14:00～16:00	
金曜日	10:00～12:00	14:00～16:00			14:00～16:00		10:00～12:00	
注) 火曜日は正規職員と学生のみ								
Source: Westminster CAB								

市民セクターの紛争処理の現代的展開

ピムリコ相談所は、年 8,000 人弱の相談を扱っている。相談者の 33%がエスニックのマイノリティであり、相談者の 22%は障害者であるため、7%の相談者が、福祉施設やなどの保護施設への入居を希望している。また、相談者の内、53%が年金の給付金の受給者であり、勤労者の相談者は 37%であるため、社会保障関係の相談が多い。

ピムリコ相談所では、移民に関する相談に関しての法律専門団体と契約している。また同相談所には、ロンドン中央下級裁判所の負債・ローンに関する相談サービス・デスクも設置されている。

＜マリルボン相談所＞

マリルボン相談所は、地下鉄マリルボン駅から徒歩数分のところにあり、旧ウェストミンスター庁舎の中に入居している。同相談所は、2001 年からウェストミンスター市民相談所の管理本部として機能している。所長、事務局長、事業部長が勤務する管理部門と、ボランティア相談員の教育訓練部門が設置されている。また、同相談所内には、住宅問題の専門団体も入居している。

相談窓口も設置されているが、相談サービスは、パディントン相談所に委託されている。相談サービスの相談員（3 人）と事務職員（1 人）は、パディントン相談所とピムリコ相談所から派遣されている。

現在、同相談所での相談サービスの対応は、住宅、ホームレス、社会保障給付金、負債・債務、雇用、移民などの問題に対する問い合わせ、照会などの一次対応レベルのものが多い。但し、重要な案件は、相談者の要望により必要な場合は、パディントン相談所で面会予約を調整し、該当案件に精通した専門相談員がマリルボン市民相談所の相談窓口に出張することとなっている。相談サービスの対象地域は、ウェストミンスター市全域と、近隣する市となっている。

4. 市民相談所の組織と相談サービスについて

市民相談所は、情報と助言の提供者であり、職業訓練の場であり、地域社会の雇用創設機関であり、国と地方の政策に大きな影響を与えていたりする団体である⁶⁾。現在、イングランド、ウェールズ、北アイルランドには、700 ヶ所の市民相談所と、2,800 ヶ所の相談窓口が開設されている。イングランドの市民相談所には 7 つの地区支部本部（London Field Office, East Field Office, West Field Office, South Field Office, Midland Field Office, North West Field Office, North Field Office）があり、各市民相談所はそれぞれの所在する地区の本部に属している。また、ウェールズの市民相談所はウェールズ地区支部本部（Wales/NACAB Cymru）、

北アイルランドの市民相談所は北アイルランド市民相談所連盟（Northern Ireland Association of Citizens Advice Bureaux）に所属している。スコットランドでは、市民相談所が 70 ヶ所、相談窓口が 199 ヶ所開設されている（2002/2003 年度）。また、スコットランドの市民相談所はみな CAS に所属している。CAS は、独立した団体であるが、NACAB に加盟しており、NACAB が全国の市民相談所を代表することとなっている。これら地域の各市民相談所はみな NACAB に所属している。NACAB 加盟の相談所は、NACAB の定めるサービスの目的・原則を受け入れなければならない。

NACAB は、これら全ての加盟他団体の本部機能を担っている（図 1 を参照）。但し、CAS の会計と相談業務などの事業は、NACAB とは別立てで計上されることとなっている。従つて、CAS の年次報告は、NACAB の年次報告とは切り離されて報告されることとなっている。NACAB、CAS、NICAB、7 つの地区支部本部、各相談事務所（CABx）は、全て非営利団体として登録されている。

NACAB と CAS の監督官庁は DTI であり、NACAB と CAS の運営費は、国、公・民間の基金、民間企業などの補助金・寄付金で賄われているが、DTI からの補助金が最も多い（表 5 を参照）。NACAB と CAS の運営は、年次総会において各加盟相談所による投票で選出された運営委員が責任を持って行なう。同委員会は、議長（1 名）、副議長（1 名）、収入役（1 名）、委員（10 数名程度）からなり、年 6 回会合を開く。通常業務のマネジメントは、所長と部長（NACAB の場合、IT 技術（CABnet）部・相談サービス部・研究調査部・人材開発部・財務部）が行なう。所長は年次総会において各加盟相談所による投票で選出される。

NACAB と CAS の仕事は、主に、資金集めと相談事務所への資金支援、事例記録・統計・法規などの情報システムの構築（CD 版・インターネット版）、人材育成、現場支援、マネジメント・相談業務の専門性を高めること、相談サービスの開発、調査・研究・政策提言広報活動、報告書などの出版、議会と行政などとの交渉である。

各市民相談所は、地域社会を代表する独立した運営委員会を持ち、同委員会（年次総会で選出）が相談サービスと職員のマネジメントを行なっている。但し、日常の業務は所長（年次総会で選出）と、各部門の担当マネージャーが管理している。運営費は、NACAB・CAS、公・民間基金、企業などからも寄せられているが、地方自治体からの補助金が最も多い（表 6 を参照）。また各市民相談所は、運営資金、相談に必要な関連情報、人材育成、マネージャーの派遣などの支援を NACAB、CAS、NIACAB、地区支部本部から受けている（図 1 を参照）。現在、各市民相談所と、NACAB、CAS、NIACAB、地区支部本部が、CABnet（インターネット）でリンクされ、事例記録、法規集、調査研究報告書などからなる総合データベースが利用可能となっている（図 5 を参照）。

市民セクターの紛争処理の現代的展開

表 5. NACAB の財務状況

歳入			歳出		
内訳	金額	%	内訳	金額	%
国 (DTI & DETR & DEE)	14,558,000	79.8%	相談所支援金	7,638,000	42.3%
EU基金	85,000	0.5%	CABnet	1,958,000	10.8%
公的基金機関の補助金	945,000	5.2%	相談所補助金	1,744,000	9.6%
その他の補助金	704,000	3.8%	事業費	1,206,000	6.7%
事業収益	1,292,000	7.1%	情報収集費	989,000	5.5%
その他の収益	490,000	2.7%	ボランティア等人材育成費	3,178,000	17.6%
銀行利子	161,000	0.9%	研究・調査・広報費	535,000	3.0%
			管理運営費	781,000	4.3%
			資金調達費	40,000	0.2%
			小計	18,069,000	
			繰越金	166,000	
計	18,235,000		計	18,235,000	

注) スコットランド除く

Source: NACAB, *Annual Report*, 1999/2000

表 6. CABx 全体の財務状況 (歳入)

歳入		
内訳	金額	%
自治体 (市・パリッシュ・カウンティ)	52,199,000	68%
司法支援委員会	7,815,000	10%
ナショナルロッティ基金	6,007,000	8%
国・自治体の福祉・健康・医療関係機	3,165,000	4%
公的基金	2,534,000	3%
民間企業等	3,824,000	5%
一人暮らし世帯基金	1,291,000	2%
計	76,835,000	

注) スコットランド除く

Source: NACAB, *Annual Report*, 1999/2000

図 5. 総合データベース

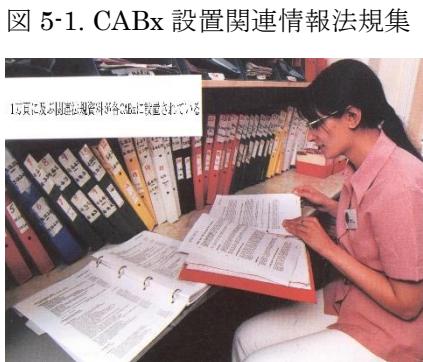
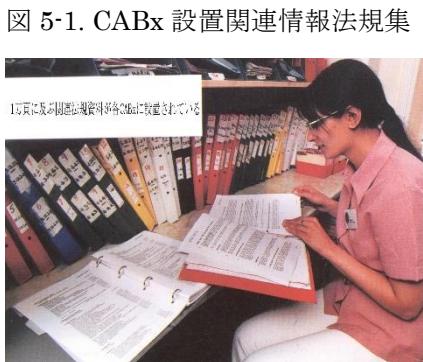
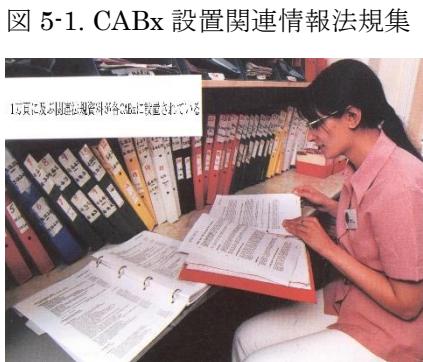


図 5-2. 電子情報システム

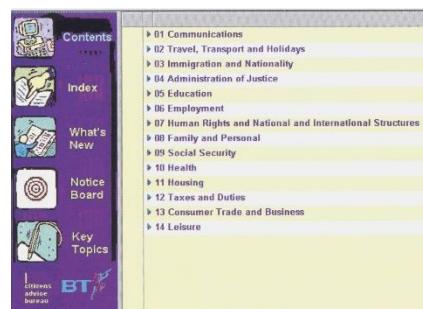


図 5-3. 電子情報システムの利用



各市民相談所の業務は、総業務の9割りがボランティアによって支えられている。ボランティアの仕事は、相談、広報、研究、受付、IT技術、事務職などである。例えば、NACA加盟団体のボンティアの内訳は、相談員59%、委任代理人（相談者から委託を受けて交渉・苦情申請などに当たる人）25%、事務職12%、その他（調査研究・IT技術・資金募集など）4%となっている（2002/2003年度）。

新規のボランティアは、相談業務、司法手続き、人材開発、IT技能などの講習を受けた後、市民相談所の業務に従事することになる。そのため、職業訓練と雇用の機関としても活躍している。市民相談所では、ボランティアを募集する際に、奉仕の精神よりも、むしろ、こうした講習を通じて将来の就業に有益な技能習得の機会（基礎学力・リタラシー・コミュニケーション技能などの向上）を提供しているということを強調している。

最後に、市民相談所の相談内容は、表7を参照のこと。

表7.CABxの相談件数

(1999/2000年度)

相談内容	イングランド・ウェールズ・北アイルランド							スコットランド	イギリス計	
	1991/1992	1992/1993	1993/1994	1994/1995	1999/2000	2001/2002	2002/2003	1999/2000	1999/2000	
相談内容	社会保障相談	1,765,960	1,848,766	1,802,764	1,845,615	1,757,323	1,628,719	1,668,465	113,272	1,870,595
	消費・公共料金相談	1,782,515	1,849,361	1,765,975	961,561	1,217,237	1,194,057	1,190,180	83,112	1,300,349
	雇用相談	856,855	882,257	839,861	669,154	686,841	573,056	560,183	57,604	744,445
	住宅相談	772,956	745,369	761,101	724,791	619,886	601,227	573,998	35,430	655,316
	法律相談	507,337	491,838	475,283	646,974	503,403	460,158	451,824	22,231	525,634
	対人関係相談	687,005	683,518	763,207	498,541	415,180	389,558	370,764	22,568	437,748
	税務相談	383,194	392,646	343,749	270,838	159,977	149,550	149,002	14,548	174,525
	その他	893,081	854,339	824,922	875,509	747,112	721,240	707,571	37,857	784,969
	計	7,648,903	7,748,094	7,576,862	6,492,983	6,106,959	5,717,565	5,671,987	386,622	6,493,581

Source: NACAB & CAS, Annual Report

これらの相談に対応していくために、市民相談所の相談サービス業務は、次のような5つの業務内容に分類されている。①情報と助言の提供、②交渉、③代理人、④情報の照会、⑤話し相手である⁷⁾。

①情報と助言の提供

地域社会に密着した独立相談窓口としての市民相談所の相談サービスなかで最も大きな比重を占めている仕事は、相談者の必要とする詳細な情報と助言を提供することである(69%)。例えば、①年金などの社会保障給付金の受取額の計算、②相談者のもつ法的権利、法的手続きの方法、政府や民間企業のサービスの仕組みや内容などを分かりやすく説明すること、③申請書類などの作成を手助けすることなどである。これらの相談サービスを通じて、市民相談所では、相談者の抱えている問題は相談者自らの手で解決する能力を身につけることができるよう、情報と助言を提供していくことを目標に、相談サービスを実施している。

②交渉

外部団体との交渉(17%)の仕事である。例えば銀行との住宅ローンの返済延期・猶予の交渉、家主や地主との賃貸契約の更新交渉、公的・社会的・社会保障機関との加入や給付金受け取りのための交渉などである。相談者は、これらの交渉の進捗状況を、手紙や相談所に来訪することで、知ることができるようになっている。

③代理人

裁判所、公的機関の苦情窓口や再審窓口などに相談者の代理人として出頭する仕事である(4%)。この仕事の比率は低いが、市民相談所では重要な仕事として位置付けられている。相談者にとって、有利な結果が得られる場合が多いからである(表8を参照)。また、この仕事を通じて、事例の詳細な検討能力の向上、関連法規に精通できること、アドボカシー技術を習得できることから、約9割を占めるボランティア相談員の問題解決能力の向上が図られることと、最終的にはボランティア相談員の質の向上が社会教育面での地域社会への貢献として期待できるからである。

表 8.代理人の有無

	成功		不成功		計
	件数	%	件数	%	
代理人有り	2,807	54	2,416	46	5,223
代理人無し	1,785	29	4,396	71	6,181
計					11,404

Source: NIACAN, *Annual Report*, 1999/2000

④情報の照会

情報の単なる問い合わせや照会に回答する仕事 (8%)

⑤話し相手

単に相談者の心配事や悩み事を聞くだけという話し相手の仕事 (3%)。

5. 市民相談所の今後

CAS が委託した MORI 社の電話による相談サービス評価調査によれば、次のような結果となっている⁸⁾。相談サービス利用者の内、①82%がサービスの質に非常に満足しており、72%が結果に非常に満足していると回答し、②96%が友人や家族に CABx を勧めると回答し、③99%が相談員は心を癒してくれたと感じ、97%が相談員は自分の言いたいことをよく理解してくれたと感じており、④97%が有益な助言と情報を与えてくれたと言い、88%の利用者が自分に利益をもたらしてくれたと言っている。

他方、相談サービスの未利用者の内、①約半数 (46%) が将来 CABx のサービスを利用したいと回答し、②4 分の 3 以上が、CABx のサービスに高い価値をおいており、問題解決に役立つ、公平な扱いを行なっている答え、③3 人に 2 人が、CABx は最新の総合的情報と助言を提供していると答え、④10 人に 1 人が人々の役に立っていない、情報を入手するのが難しい、相談員が十分な相談サービスを行なう資格を有していないと回答している。

また、DTI の市民相談所に対する評価結果は、次のようになっている⁹⁾。DTI は、①CABx は全ての人に独立した総合的相談サービスを提供している、②CABx の全国ネットワークは広く認識され信頼されている、③CABx の証拠に基づいた政策提言は政策作成者にとって有用なものである、④絶えず不利な立場に置かれた人々に対してアクセスを確保するように努めている、⑤地域社会に根ざし、ボランティア重視の活動を展開している、⑥他団体とのパートナーシップの構築に積極的であるなどの点で優れていると評価している。

市民セクターの紛争処理の現代的展開

これらの調査や評価の結果から、市民相談所は、個人、地域社会、公共政策の政策作成者とサービス供給の過程に大きな貢献をなしていると、政府と国民から共に高い評価を受けていることが窺える。

市民相談所は、このような政府と国民の期待に応えていくために、使用言語、相談窓口の設置箇所の拡大、障害者対策、相談サービスの専門家育成など、利用者の利便性の向上に力を入れている（表9を参照）。また、相談業務の質を高める他ために、情報システムのIT化と、それによる相談業務と調査研究業務の統合化を進めている。

表9. CABxの現状

		(1999/2000年度)
使 用 言 語	パキスタン語	87
	パンジャブ語	73
	グジェラティ語	64
	ベンガル語	60
	ヒンディー語	57
	ウェールズ語	53
相 談 窓 口 設 置 場 所	下級裁判所	7
	刑務所	18
	州裁判所	32
	病院	45
	臨時出張（移動）相談窓口	55
	図書館・タウンホール	112
	医院・診療所・健康センター	145
	コミュニティセンター	189
	% of CABx	
障 害 者 対 策	車椅子可能な待合室	87%
	車椅子可能な面会室	84%
	車椅子可能なトイレ	58%
	手話通訳設置	30%
	ループ設置	20%
専 門 家 設 置	お金・借金	87%
	社会保障給付金	71%
	雇用	55%
	住宅・ホームレス	26%
	精神科医	16%
	消費・保険	12%
	保護観察	11%
	移民・難民	6%
	HIV/Aids	5%
注) スコットランド除く		
Source: NACAB, Annual Report, 1999/2000		

〔注、参考文献〕

- 1) National Consumer Council, *A-Z of Ombudsmen*, 1997; Foreign & Commonwealth Office, *Onbudsman in Britain*, 1994.
- 2) 「市民相談所」の先行研究については、制度面からの研究として、平松毅「市民相談所」都市問題研究 第31卷第4号 昭和54年 がある。
- 3) Department of Trade and Industry, *Review of the National Association of Citizens' Advice Bureaux*, 1984; . National Association of Citizens Advice Bureaux, *The Inside Story: From the 1930's to the Millennium*, 2000.
- 4) Citizens Advice Scotland, *CAB Management Committee induction Handbook*, 1997.
- 5) 筆者が2001年にロンドンを訪問した際に入手した資料（パンフレット等）。
- 6) 筆者が2001年にロンドンを訪問した際に入手した資料（パンフレット等）と、NACAB, *Annual Report*, 1991/1992: 1992/1993: 1993/1994: 1994/1995: 1999/2000/: 2001/2002: 2002/2003; CAS, *Annual Report*, 1999/2000; NIACAB, *Annual Report*, 1999/2000 及び NACABx、CAS、NICABx のホームページ。
- 7) NACAB, *Annual Report*, 1994/1995.
- 8) CAS のホームページ。
- 9) NACAB, *Annual Report*, 2002/2003.

〔参考資料〕

CAB関連ウェブ・サイト。

National Association of Citizens Advice Bureaux (<http://www.citizensadvice.org.uk>).

Citizens Advice Scotland (<http://www.cas.org.uk/index.html>).

Northern Ireland Association of Citizens Advice Bureaux

(<http://www.citizensadvice.co.uk/index.asp>).