

提言2 不当要求行為への備え

# 法的措置の利用も含めた 具体的対応策の制度整備や構築を

楠井法律事務所弁護士／博士(医学)

楠井嘉行



地方自治体の職員に対し対応困難な違法・不当な要求や要望等を行う者を、行政クレイマー（不当要求行為者）と呼びます。近年、社会問題化しているモンスターペアレントやモンスターペイシエントも、行政クレイマーの一種です。本稿では、行政クレイマーの傾向・特徴と、対応の留意点などを示します。

## 不当要求行為 最近の傾向・特徴

窓口対応の初期段階では、一線を越えた対応困難な要求・要望等をしてくる行政クレイマーを見分けることは、大変難しいといえます。そこで職員は、どの方に対しても丁寧な

対応をせざるを得ませんが、こうした対応は相当な重圧であり、精神的に疲弊させるものです。さらに暴力に発展すれば、職員に身体的危険が及ぶこともあります。

また違法・不当な要求・要望に応じた場合には、当然、コンプライアンス違反となります。虚偽の証明書が発行、病院の特別室への入院、不正支出などのコンプライアンス違反を犯せば、その職員は懲戒処分の対象となることもあり、損害賠償責任問題も生じ得ます。

こうした事態に至らないための対策を示す前に、まず行政クレイマーの最近の傾向・特徴を見ていきます。なお、本稿では実際の事例も示しま

すが、すべて簡略化したり脚色を加えたりしていることを、予めお断りしておきます。

## ■ SNS を使って拡散させる

近年はインターネット等で、自らが守られるべき権利を容易に知ることができるようになり、権利意識がいびつな形で肥大化し、クレームを行政に向けてだけでなく、ネットを使い自らの主張を拡散させる例が増えてきています。

たとえば、窓口の対応や電話対応等に不満があれば、すぐさまブログ、Twitter、Facebook等のSNSで広く情報発信できます。SNSによる情報発信は、主観が大いに介在することから、いびつな形で情報が拡散します。これは新たな傾向といえます。本来は、「県民の声相談室」や「市長への提言」等の手段で行うべき意見表明も、SNSにより容易に、いびつな形で拡散が行われてしまうのです。

## ■ 暴力行為へ発展する伏線を、行政がつくってしまう

一般住民が行政クレイマー化する場合、行政側にも問題があることも多いと考えられます。たとえば、こんな事例です。

A町の税務課窓口滞納処分により預金の差押えを受けた住民Bが押しつけてきて、「一番偉い奴を出せ」「なぜ、連絡なしに俺の預金を差押えたのか」「差押えた金は俺の経営している会社の金なので返せ」等と叫んだ。

担当者CはBに対し、「滞納処分を実施する場合はあることは、事前に文書で予告をしている。また、今回の差押えは、会社ではなく個人の預金口座に対してであり、誤った滞納処分ではない。返金はできない」旨回答したところ、Bは「目つきが悪い」「それが人に説明する態度か」「送った文書を確認しないお前が悪いという目で見るな」と大声を上げ、Cにつかみかかり、胸を押し、頬をつねる等の暴行を加えた。通報を受けた警察官が急行し、Bを公務執行妨害罪の現行犯で逮捕、Bは執行猶予付き有罪判決を受けた。

実はBは、その7年ほど前にも滞納し、別の税務課職員Dが、従前提出された分納誓約を確実に履行するよう説明した際にも、「態度が悪い」と言いがかりをつけ、Dの首を締め上げ、胸倉をつかみ振り回すなどの暴力行為をした。

ところが、当時の上司らは「なぜ住民であるBを怒らせたのか」「Dの態度が悪かったのではないか」等として、暴行被害者であるはずのDを、加害者Bに謝罪させるという事態になってしまった。

Bは、Dの謝罪を受けた際、A町の税務課職員に対する対応の仕方を学習してしまったのです。その後、もBはA町の税務課職員に対して、大なり小なり同じような態度をとってきたと考えられます。町では、7年前の時点でBに対し適切な対応を取っていれば、今回のCへの暴力事件は防止できたのではないかと反省しています。

結果的にBは有罪判決を受け、滞納税金をすべて支払い、現在は一般住民として普通にA町役場に来庁しています。

この事例のように、相手方が暴力行為に及ぶ事案は、従前から伏線があることも多く、相手方にも相応な言い分があることもあります。A町のように初期対応を誤ったため、大きな被害が発生することもあるので注意が必要です。

### ■行政クレームを行うのは一般住民が多い

少し古いデータですが、平成23年7月、日本弁護士連合会が第17回弁護士業務改革シンポジウムにおいて行政クレーム（行政職員が対応困難な不当要求・要望等）に関するアンケートを、神奈川県および神奈川県

内の市町村の各関連部署に対して実施しました。これに対し145件の回答があり、行政クレーム行為を行った者は、「一般住民」が42件でもっとも多く、以下、「許認可等の相手方となる業者」11件、「保護者（教育関係）」9件と続いています。

### ■多様化する態様

不当要求行為の態様も多様化しています。暴言、大声等の言葉や態度での威圧、執拗な電話・来庁・文書の送付、面談の強要・居座り等さまざまです。誹謗中傷した文書の配付

やメール等も少なくありません。

### ■行政側の弁護士もターゲットに

行政側の弁護士が攻撃されることもあります。筆者の例をお示ししておきます（写真）。

県庁や市町村役場を訪問し、担当者に対し「〇〇県（市町村）は、△△弁護士との縁を切るべきである」などと、声高に、執拗に発言し、弁護士の業務妨害行為をすることも珍しくありません。「〇〇弁護士は大嫌い」と個人的な感情をぶつけてくることもあるようです。



攻撃者（筆者）の事務所（三重県津市）への攻撃の例を示す。事務所近くを落書き（筆者）の寺の壁に、弁護士（筆者）を侮辱する言葉がスプレーで書かれている。写真下は、玄関前にゴミがまかれた様子。釘が散乱していたこともある。



■写真 行政側弁護士（筆者）に対する攻撃の例

地方自治体に対し特定の弁護士の業務実績、支払報酬等について、頻繁に情報公開請求を行う者もいます。このような情報公開請求は「濫用的情報公開請求」として、近年、問題視されています。大阪市では、多数回にわたる濫用的な情報公開請求を含む面談強要行為等の差止請求が許容され、80万円の損害賠償が認められました（大阪地裁平成28年6月15日判決・判例時報2324号84頁）。

### 行政クレームの対応に当たっての留意点

行政クレームは通常、住所・氏名を明らかにしながら、通称を使用していることも多いといわれています。

苦情内容・要求内容が変遷することも多々あり、より上級職の者（市長・副市長・部長・課長等）に交渉相手を変えようとしたり、交渉場所を変えようとしたりします。交渉日時は不特定で、役所の執務時間外であることも多く、職員は肉体的にも精神的にも疲弊します。職員に対し「貴様」「オイ」など不適切な呼び方をしたり、「馬鹿」「阿呆」などと侮辱的

な言葉を吐いたり、怒鳴る、大声を出すことも頻繁にあります。長時間（1時間以上）居座ったり、退去を求めても応じなかったりする者も多く、「市長を出せ」「上司を出せ」というのは彼らの常とう文句です。

机を叩いたり、椅子等を蹴飛ばしたり、書類を投げつけたりする等の社会的相当性を欠く行為もよくあります。即答を求めたり、「誠意を見せる」「謝罪せよ」「差別するな」等と追ったりすることもあります。

こうした行政クレーマーに対し、どのようなことに留意すれば良いのか。紙幅の関係で簡単ではありませんが、検討を加えていきます。

**■面談は庁舎管理権の及ぶ庁舎内の打合せコーナー、面談室等とするのがよいと思います。** 窓口対応の場合でも、相手方が興奮した時は大声を出したりするので、他の住民の方に迷惑がかからないよう、面談室等へ案内するのが適当でしょう。

喫茶店等の飲食店は、避けましょう。相手方と飲食することもあり、一般住民から職員の職務の公平さを疑われるおそれがあります。音楽や他の客の話し声が障害となり、ICC

レコーダーによる録音等も困難となります。

**■凶器となり得るものは置かない**  
凶器となり得る物（花瓶、折りたたみ椅子等）は置かないようにするのが大切です。危険は最初からできる限り排除することです。

**■複数名で役割分担して対応**  
対応は複数名で行います。事前に応対係、制止係、面談の記録係、緊急時の通報係等の役割分担を決めておくと良いと思います。

**■避難しやすい席につく**  
対応者は退避しやすい席につきま。一般的に湯茶の接待はしません。長時間居座られる原因の一つになるだけでなく、興奮した相手方に湯茶をかけられた事案もありました。

**■電話対応のポイント**  
電話対応の場合は、相手方の氏名・所属等を確認し、要件を正確に聴き取り、記録します。

「上司を出せ」等の要求に対しては「担当は私ですので、私がお話を聴かせていただきます」と断ります。電話が長くなれば他の職員（先輩・同僚）が代わり、応対している職員の負担を少なくする配慮が必要です。電話や面談している職員の肉体的・精神的負担は想像以上に大きく、メンタルヘルスの観点からも長時間の対応は避けるべきです。

過剰な長電話については、「他の業務の妨げとなるため、これ以上は電話ではお話しできません」と電話を切っても構わないと思います。

**■録音・録画について**  
行政クレーマーとの面談の場合、メモ・録音機・録画機を活用することは有用です。相手方に録音録画することを断る必要はありません。庁舎管理権の行使として、隠し撮りの方法で不当要求行為者の言動を録音・録画することもあります。

録音・録画データは、不退去罪（刑法130条）、公務執行妨害罪（刑法95条）威力業務妨害罪（刑法234条）の証拠として利用します。また後日のために、録音・録画の事実および方法について、撮影報告書を作成します。

**■面談の強要・居座り**  
面談の強要、長時間の居座りの場合、庁舎管理権に基づき、退去要求等を行うこととなります。

最終的には刑事告訴や面談・架電禁止の仮処分命令の申立て、行政事務妨害禁止の仮処分命令の申立て等の法的措置を念頭に置いて、相手方の要求内容・態様、日時、場所、発言内容を記録し報告書を作成したり、写真撮影、ビデオ録画等を行ったりすることが重要です。

**警察や弁護士との連携  
裁判外紛争処理機関の活用**  
不当要求行為、特に暴力、脅迫行為等の刑事事件が予想される場合には、警察に事前相談を行い具体的な対応を依頼しておく必要があります。担当部署で組織的に対応し、職員の行動状況について上司に報告し、非常時には警察に出動を依頼する手順を決めておきます。モンスターペイシエントへの対応のために警察OBを警備員として採用している病院もあります。

また、多くの地方自治体は法律顧問として弁護士に委嘱しています。行政クレーマーから職員を保護するうえで、弁護士が早期に現場で対応することは有効です。折衝行為を弁護士に依頼し、受任通知を行うだけでも、職員の肉体的・精神的負担は大幅に軽減します（職員保護プログラム）。さらに最近では、特定任期付公務員として弁護士を採用してい

る地方自治体が増えてきました。庁内に弁護士が常駐することのメリットは、多々あります。行政クレーマー対策等においても、顧問弁護士による定期的な相談とは別の、法的措置の検討を含めた迅速かつ的確なアドバイスを受けることができます（日本弁護士連合会平成26年8月31日「地方行政分野における法的ニーズ把握のためのアンケート」）。特定任期付公務員の弁護士等が今後、専門職員として一次対応することも増えてくると思います。

ちなみに筆者の法律事務所では、弁護士を顧問先の地方自治体に任期付公務員として採用してもらい派遣したり、病院等に駐在させ、職員や医療スタッフに代わって折衝行為を行ったりするなどにより、地方自治体の職員や医療スタッフの安心安全を図っています。

裁判外紛争処理機関(Alternative Dispute Resolution: ADR)の活用も考慮すべきです。学校教育、滞納者、窓口対応、福祉、病院、道路工事等をめぐる係争について、住民と地方自治体の仲裁、和解、あっせんを行うADRを設けるところもあります。「行政仲裁センター岡山」

等のほか、医療分野においては、東京三弁護士会、愛知県弁護士会、岡山弁護士会と医師会等が医療ADRを設立しています。

### 事例に見る 不当要求行為への対応

ADR以外にも、紛争解決のための新たな取り組みが進みつつあります。ここでは、行政クレーマーによる不当要求行為に対し、新たな取り組みによって対応した例をご紹介します。

#### ◆民事調停で話し合い、最終的には要求に関する債務不存在確認訴訟を提起し認容された事例

約50年前、E町の住民Fの先代(亡父)が、E町施行の土地改良事業において従前地が過少のまま換地処分がなされてしまったため、FはE町に対し、土地改良事業で不足した土地を調査の上、創設換地してほしい旨苦情を申し出た。Fは、固定資産税の賦課徴収についても不服があるようであり、担当のG課長に執拗に面談し、調査を要求した。

対応したG課長は、土地改良事業は約50年前に終結している。Fの先代(亡父)については従前地と換地が照応しており、問題がな

い。したがって、Fに対し、創設換地等の便宜を図ることはできない旨回答したが、Fは納得せず、G課長を頻繁に訪れ「町が土地を盗っていった。土地を返せ」等と威圧的な言動を行い、G課長と深夜まで協議・交渉を続けた。規模の小さなE町では、住民同士は顔見知りであり、住所もよく知っている。家族へ危険が生じかねない不安を感じたG課長のストレスは大変なものであり、配置換えを強く希望するほど悩んでいた。

E町は弁護士に委嘱し、複数の担当職員とともにFの言い分の整理を始めました。役場では行政事務に支障が出るので、近くの公共施設を借りて、Fからの聴取を長時間にわたり行いました。Fの言い分は、次々と変わりました。

まず、E町はFを相手方として、簡易裁判所に民事調停を申し立てて話し合いを求めました。話し合いは当然平行線でしたが、Fが役場に来ることは少なくなりました。

調停手続による話し合いは1年ほど継続しましたが、解決の糸口はつかめませんでした。Fはその後も継続的にE町役場を訪れ、弁護士が対応していましたが、職員も少しずつ対応に慣れてきました。

Fの要求が次々と変わったので大変苦慮しましたが、最終的には、弁護士がFの要求を整理しました。

それを踏まえE町からFに対し、Fの要求についての債務不存在確認訴訟を地方裁判所に提起し、認容判決を得ました。Fは現在も別の事柄でE町役場を訪れますが、年に数回で長時間居座ることは少なくなりました。

#### ◆モンスターペアレントに対し威嚇的言動などを禁止する仮処分命令申立書も準備した事例

住民Hから学校に対し、「長男Iが小学校のクラスのJやKから、からかわれたり、いじめられたりして、学校でけがをして帰ってきた。担任教諭にも訴えたが、「Iの行動にも問題があり、加害生徒JやKだけが悪いのではない」として適切な指導をしてくれない。JとKは謝罪に來ない。Iは学校に行きたくないとして不登校になっている」等の抗議があった。

学校長らが調査したところ、担任教諭の指導や初期対応にも問題があり、連絡、情報収集、面談、J・Kの謝罪等がうまくなされていないことがわかった。校長らは、Hに謝罪し、Iの治療費の支払い等については、日本スポーツ振興センターを利用してもらうようお願いした。J・Kの両親からも謝罪

に行った。

しかしHは、学校の再発防止策等が不十分であるとして、学校だけでなく、J・Kの自宅に押しかけたり、県や市の教育委員会にも頻りに電話したり押しかけたりした。そして、毎回1時間以上にわたり、治療費だけでなく、HがIの通院に付き添ったことに伴う休業損害、慰謝料等の支払いを、声を荒らげて要求した。

Hの要求行為は、時間を問わず頻りに執拗だった。学校の仕事や土曜、日曜にも対応するうち担任教諭は精神的に不安定となり、ついに休職してしまった。J・Kの両親も疲弊してしまい、Hの言われるままの金額を支払ったようだ。

Hの要求が対応困難な事態になったから、弁護士に相談がありました。

学校にとつては、IもJもKも大切な児童です。Iの不登校への対応については、スクールカウンセラーを配置しましたが、Hの行為は一線を越えた要求と考えられたので、校長、教頭、学年主任、教育委員会担当者等が役割分担をして、面談を記録・録音することになりました。録音テープを業者に依頼して文字起こし、警察との協議も行いました。弁護士は、大声を上げたり、威嚇的言

動をとったりする等の行為による行政事務の妨害を禁止する仮処分命令申立書も準備しました。

結果的にはJ・Kの両親に対する恐喝事件が立件され、Hが逮捕されたことで一応の解決をみています。

#### ◆モンスターペイシエント対策として参考となる事例

休日の夜、腹痛を訴えて救急車で救急指定の公立病院に搬送されてきたLを、医師が問診・触診し、さらに血液検査を行った。その結果、酒の飲みすぎによるものであり、緊急度が低いいため、ベッドに寝かせ、安静にさせた。

ところがLは、大声で「早く診てもらえると思ってわざわざ救急車で運ばれたのにどうして先に診てくれないのか」「俺が死んだらどうするんだ」等と看護師を怒鳴りつけた。看護師らがLの緊急度が低いことや順番に診察・治療していることを説明したが、Lは納得せず、怒号を続けた。

こうしたクレームへの備えとして緊急搬送された傷病者について、「緊急性に応じて診察・治療の順序に変更があること」をホームページや院内に掲示しておくことが有用と考えられます。

Lに対しては複数の医療スタッフ等に対応し、緊急度が低いことを告げて「あなたの要求には応じかねます」旨強く回答しました。ICレコーダーを用いて録音等も行い旨も告げました。

緊急度が低いことを理由にLの治療を後回しにしたとしても、病院側がLに対し、損害賠償義務を負うことはありません。また医師の応召義務（医師法19条1項）違反にもならないと考えられます。

さいたま地方裁判所越谷支部が、平成20年3月25日、市立病院の入院患者の家族に対して、市が申し立てていた医療行為の妨害を禁じる仮処分を決定した旨が『日経ヘルスケア』誌（2008年3月28日）に掲載されています。入院直後から患者の息子夫婦が病院に対し、病状について再三にわたり説明を要求し、診療行為の妨げになっていたようです。この事例のような救急医療の事実とは異なりますが、モンスターペイシエントへの法的措置として妨害禁止仮処分命令申立てを行い得ることを、医療スタッフの方に知ってもらおうことは有効であると思います。

#### 終わりに

地方自治体およびその職員は、必ずしも違法・不当とまでは言い切れないグレーゾーンの要求や行政の不備を突いた過度な要求への対応にも苦慮しています。

一線を越えた行政クレーマーやグレーゾーンの者等に対しては、コンプライアンス体制の確立や職員の安全・安心、メンタルヘルス対策の観点から、法的措置の利用も含めた具体的対応策の制度整備や構築が重要であると考えられます。

#### PROFILE

楠井法律事務所 弁護士／博士(医学)

楠井 嘉行 (くすい よしゆき)

昭和52年、中央大学法学部卒業。平成28年三重大学大学院医学系研究科博士課程修了。55年～58年三重県庁に勤務。60年弁護士登録。平成19年三重県人事委員会委員。24～25年三重弁護士会副会長。三重県下18市町の法律顧問、三重県立看護大学客員教授。『行政対象暴力Q & A』（共著・ぎょうせい）、『自治体の債権回収』（公職研）など著書多数。