

第17回弁護士業務改革シンポジウム <第2分科会>

地方自治体の自立と弁護士の役割 ～監査，議会のあり方，クレーマー対策を題材として～

第1	基調報告	35
第2	監査について	40
第3	議会のあり方について	44
第4	行政クレーマー対策について	51
第5	アンケート集計結果分析のポイント	58

資料編 ※以下の資料は，すべて基調報告書付属のCDに収録されております。

資料2 アンケート集計結果分析

資料2-2 監査制度に関するアンケート集計表

資料2-3 議会制度に関するアンケート集計表

資料2-4 行政クレームに関するアンケート集計表

第1 基調報告

1 はじめに

弁護士業務改革シンポジウムにおいて、弁護士と地方自治体との関係を取り上げるのは、横浜シンポジウムで5回目となる。前回の松山でのシンポジウムでは、自治体財政の健全化と弁護士の役割を主なテーマとし、自治体の収入確保とその法的手段をより具体的に討議して、自己決定・自己責任が求められている地方自治体のかかえる財政問題について、弁護士がどのように役立つことができるのか御理解いただけたものと自負している。

ところで、総務省は、地域主権戦略会議「地域主権戦略の行程表（案）」に沿って、2010年1月から地方行財政検討会議（議長：総務大臣）を開催し、地方自治体の抜本的な見直しの案を取りまとめるための検討を進め、同年6月22日、「地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方」を取りまとめ、その内容は同日、閣議決定された「地域主権戦略大綱」に盛り込まれた。2011年1月26日、総務省が取りまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」は、前記の経過を経て取りまとめられた最新のものであるが、地方自治の根幹にかかわる大改正が盛り込まれている。

2011年4月、地方主権改革関連3法案が成立し、同年5月2日に公布されたが、地方分権改革は具体的な実行の段階に入り、国の出先機関の地方移管、義務付け・枠付け廃止等の具体的な法案の策定、行財政全般にわたる地方自治法の抜本改正等、地方自治体をめぐる環境は劇的に変化せざるをえない時代を迎えている。地方自治体は、従前と比較して質量共に、格段に強化拡大された役割と権限を保有し、また、直面する諸問題を、自らの責任において判断し、決めなければならない責務を負うこととなった。地方自治体は、自主的な政策形成能力、法務能力が要求される時代に入ったといえる。

他方、近年、司法制度においても種々の改革が実行され、弁護士も、任期付公務員をはじめ、公共性の空間を担う存在として、より一層、各界各層各分野に進出して活動することが求められている。

第2分科会は、前記の地域主権改革、司法制度改革を踏まえ、ゼロベースでの見直しが検討されている監査制度、地方公共団体の基本構造を含めて検討されている議会のあり方に加え、地方自治体の職員が日々、その対応に苦慮している行政クレーマー等に対する具体的対応策を提示することによって、地方自治体がコンプライアンスを徹底し、今、地方自治体が自立するために何が必要か、そのために弁護士がどのような役割を果たすべきかを探究する。

2 監査について

地方公共団体の適正な行政運営を確保するために、長その他の執行機関はそれぞれの判断と責任で行政運営に当たるが、議会は、議事機関であるとともに、長その他の執行機関に対する監視機能を有する。そして、公正で、合理的かつ効率的な事務処理を確保するために、すべての地方公共団体に長と独立した機関として監査委員を設置し、例月出納検査、決算審査、財務監査、行政監査等を行うものとされている。弁護

士、公認会計士、税理士等の外部の専門家（外部監査人）による外部監査制度も設けられている。

しかし、監査委員には識見委員として当該地方公共団体の職員OBが就任することも多く、独立性・専門性に限界がある上、補助する職員の監査に関する専門的な知識・経験が不十分であるという指摘がなされている。地方公共団体が、弁護士、公認会計士、税理士の資格を有する者等、外部の専門家（外部監査人）と契約を締結して監査を受ける外部監査制度も、不適正な経理処理の指摘を含め、地方公共団体の財務に関する事務処理のチェックを行う上での知識・経験を当然に有しているとはいえないとの指摘がある。

監査を担う個々の地方自治体において、人材育成の手法、処遇面等で限界があり、監査の手法もまちまちであり「監査基準」に法的な位置付けがあるわけではなく、必ずしも十分とはいえないとも言われている。このような中で、その事務の適法性、効率性、有効性等を確保するためには、リスクを予防し、抑制することが重要であり、その観点から、地方公共団体の内部統制体制の整備を図ることが必要であり、監査委員制度や外部監査制度について廃止を含め、ゼロベースで見直すことが総務省発表の「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」で検討されている。見直しの3つの案が提案されているが、第2分科会では、監査委員や外部監査を実施した弁護士等の実例報告も踏まえ、監査制度の根本的なあり方について討議していただきたい。

3 議会のあり方について

地方公共団体の基本構造は、執行機関として独任制の長、議事機関として合議制の議会を設置し、長と議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙する二元代表制を採用していると考えられており、60年以上にわたって機能してきた。

ところが、最近、長と議会との間の深刻な対立が生ずることが発生してきている。長と議会が対立した場合、現行制度は、(1)議会の不信任議決と長による議会の解散、(2)議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分、(3)条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度が用意されているが、(1)については、不信任された長が再び選挙で選ばれた場合、または、議会が解散権行使を恐れ、長との対立が深刻化しても不信任議決を行わない場合など、対立構造が解消されないという問題があり、(2)及び(3)についても、長が議会との対立を表面化させることを恐れるため、解決手段として適切に行使されていないのではないかとの問題点が指摘されている。

現行の二元代表制の基本構造について、議会が執行権限の行使に事前の段階から責任を持つあり方、議会と執行機関がそれぞれの責任を明確化することによって、純粹な二元代表制の仕組みとするという2つの方向の観点から、見直す必要があると指摘されている。

議会は、団体意思の決定及び執行機関を監視する機関としての役割を担っており、住民ニーズの多様化・複雑化等に伴い、これまで以上に政策形成機能、住民意思の反映・利害調整・集約機能を発揮することが求められている。他方、議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映できていない、住民参

加の取組が遅れているといった点を、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でない点を、その他の側面からは、議員定数が多すぎる、議員報酬が高すぎる、議会及び議員の透明性が低いなどといった点を指摘されている。

その一方で、休日、夜間の議会開催や、インターネットの利用などによる積極的な議会の審議の公開や広報活動の実施、住民との意思疎通を図る取組の実施、条例案等の議員提出を積極的に行うなど、新しい時代の議会に期待される機能を発揮すべく、様々な取組を行って議会改革に取り組んでいる議会も見られる。また、議員定数や議員報酬についても、自主的に抑制を行っている議会も増加している。

議会改革には、議会及びそれを構成する議員が主体となり推進されるのは当然であるが、議場で対峙する長及び執行部の協力も不可欠である。そして、議会改革に係る法制度の見直しや、条例案等の策定についてなど、長と議会の間において弁護士に求められる役割は多いと考える。

第2分科会では、通年議会制の導入を始め、議会改革に先進的な取組をしている三重県議会の三谷哲央前議長を迎えて、長と議会の関係のあり方及び弁護士がどのような活動や寄与ができるのか、任期付公務員の現状も踏まえて探究したい。

4 行政クレーマー対策について

地方公共団体の職員は、住民に対する丁寧で親切な接遇を誇りとしている方が多い。様々な住民の要望にこたえなければならず、誠実に対応する必要があるのは当然のことであるが、一線を越えた対応困難な要求・要望については、毅然とした対応が求められている。しかし、地方自治体の職員は、必ずしも行政クレーマーに対する接遇や危機管理に対する対応策は十分ではなく、日々、行政クレーマーの対応に苦慮している地方自治体も多い。

地方自治体のガバナンスでは、住民が主体であることを認識し、住民に向けた経営を行うことが要請されている。ところが、現実には「住民の意思・住民の利益・人権問題」と籍口し、地方自治体の有する権限や予算、財産を自らの利益に一方的に活用しようとする特定の関係者が存在する。このような事態に対し、地方自治体の職員の中には、真の受益者たる住民の意思を無視し、また住民の負担を考えず、安易にこの特定の関係者の意向に従い利益調整・利益供与を行うという、その場限りの対応をしまいやすいという問題がある。

また、近年、インターネットが社会に普及し、インターネット上において自らの有する権利・守られるべき権利を容易に知ることができるようになったこと等によって、住民の権利意識が歪な形で肥大し、行政クレーマーに結び付く事例も増加している。行政クレーマーは、納税者という立場を籍口し、地方自治体に対して不当・過剰な要求を行うが、地方自治体の職員が、行政クレーマーに対して委縮し、毅然とした対応が出来ず、逆に繰り返し反覆される事案も多い。

地方自治体の職員の中には、行政クレーマー等への対応でストレスが増加し、精神疾患を罹患し休職・退職を余儀なくされる事例や、自殺にまで追い込まれる事例も発生している。健全に職務を遂行できる職員数の減少は、直接的に行政サービスの低下を招くと共に、残された職員に対する負担を増大し、間接的な行政サービスの低下を

招くことにもなる。そして、行政サービスの低下による悪影響は言うまでもない。

行政クレーマーが社会に存在する限り、地域社会は、福祉・医療・教育などの行政サービスという課題ばかりでなく、地域経済・治安という課題について、真に安心安全であるということとはできず、当然住民からの行政に対する負託に応えることもできない。住民の福祉のため健全な行政を実現し、真に豊かで公正な社会創りを目指して、行政クレーマーに対し、コンプライアンス体制の確立の観点から、仮処分制度という法的措置の利用も含めた具体的対応策と弁護士の活用策を提案したい。

5 弁護士と地方自治体との関わり方

(1) 司法制度改革により、法の支配を貫徹すべく、司法の容量が拡大されることとなった。弁護士も大量増員時代に入った。地方自治体も、住民と協働に基づく行政が求められ（新しい公共）、自己決定・自己責任時代に入り、自主的な政策形成能力や法務能力が要求されている。弁護士の立場からすれば、積極的にその専門的知見を活用し、地方自治体の行政運営に協働していく時代に入ったといえる。

弁護士は、どのような役割と活動を行うことができるのか提示しなければならない。現在、日本弁護士連合会の「地方自治のあり方と弁護士の役割に関する検討ワーキンググループ」では、次のような討論がなされているが、第2分科会においても地方自治体の弁護士活用方法について、討論が深められることを期待したい。

(2) 研修等

地方自治体向けの研修メニューを用意し、地方自治体へ講師を派遣することで、法律による行政の原理を浸透させたいと考える。その他、債権管理、行政対暴力の分野の研修も行い、地方自治体の職員の法律的なスキルの向上に協力したい。

(3) 任期付公務員

法曹有資格者である弁護士が地方自治体の職員として、勤務することによって、行政のリスク管理を行うことができる。弁護士が職員として内部に勤務していることは、顧問弁護士と異なった観点から、行政の業務に精通することとなり、行政の業務プロセスの改善について提案することで、迅速な解決策まで関与することができる。また、政策を実現させるための条例案の作成もなし得る。他の職員の法務能力を向上させる活動よりも効果があると考えられる。

(4) 行政仲裁センター（行政ADR）

住民と地方自治体との間で紛争が生じた場合に、地方自治体からの申立てにより、和解あっせんと仲裁判断を行う裁判外紛争処理機関（ADR）を設立して、行政紛争について、迅速かつ安価に解決することが始まっている。岡山弁護士会では、弁護士である仲裁人が申立てをした地方自治体の地区内に赴き、公正中立の立場で、紛争を話し合いにより解決することを目指している。

(5) 包括外部監査

地方公共団体の事務を法律家の視点、すなわち、「地域の実情にあった最適なサービス」が行われているかを社会的弱者の視点も踏まえて監査することができる。

(6) 行政メール相談

地方自治体側から、メールにより法律問題に関する相談を受け、これに対し、弁

護士が回答するという制度であるが、気軽に質問できることから、日常業務の些細な点についても質問でき、日常業務の段階から、法律による行政の原理に従った行政運営を可能とする。

(7) 地方自治法 100 条の 2

地方自治法の改正により、地方公共団体の議会は議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事務に係る調査を、学識経験を有する者等にさせることができると規定された。弁護士も専門家として関与することとなった。

6 まとめ

今回、第 2 分科会では、前回に引き続き、掲げられたテーマの探求を通じて、参加された地方自治体の関係者には、疎遠だった弁護士の存在を身近なものとし、公務遂行の一助としていただき、参加する弁護士には、未知の分野である地方自治体との関わり合いに新たな業務分野を見出していただくことを目指すものである。

弁護士側も、より一層地方自治体の法務に関与し、それを通じて法の支配、法律による行政の徹底を図ることが求められている時代に入ってきたと思われる。そのために弁護士がどのような役割を果たすべきなのかを真剣に探究したい。

第2 監査について

1 監査制度の現状

2010年12月、会計検査院は国庫補助事業に係る検査結果を公表した。それによると、検査対象となった47都道府県及び18政令市のすべてで不適正な経理処理が行われていた。この報告を機に多くの自治体で調査が行われたが、その結果、不適正な経理処理の広がっている実態が明らかになった。

その手口を挙げれば、物品を架空発注して代金を業者に支払い、これを保有させ、後日、異なる物品を納入させる「預け金」、契約行為のないまま業者に物品を随時納入させ、後日、異なる物品の請求書を出させて支払う「一括払い」、予算を使い切る目的で物品調達があったかのように装い翌年度に納入させる「翌年度納入」、予算不足を補う目的で納品日を後付けにし前年度に納入させる「前年度納入」、業者に虚偽の請求書を提出させ別の物品を納入させる「差し替え」などだ。

このことについて、政府は2011年3月、参議院本会議における与党議員の質問に対し「監査委員の数は(自治体が)条例で一定数増やすことができる。公認会計士や弁護士を監査委員に任用するよう、その活用を図って頂きたい。(中略)それだけでは不正が防げないので、必要な制度点検も行っていきたい。」と答弁した。

この不適正な経理処理の背景には、予算単年度主義、予算執行の硬直化、補助金支給の仕組み等、現行の会計制度に起因する課題もある。しかし、地方分権を進め、自らの役割と責任が高まりつつある自治体にとって、自浄システムであるはずの監査制度が機能しないことは、自治体の信頼を揺るがし、権限委譲、税源移譲のブレーキになることは間違いない。このように、地方行政の公正と能率を確保し、不正を防止するため、監査制度の果たすべき役割はますます重くなっている。

2 現行の監査制度の課題・問題点

現在、監査には監査委員制度と外部監査制度がある。

(1) 監査委員制度

① 選任方法

現在、監査委員は議会の同意を得た上で首長が選任している。しかし、監査を受ける立場の首長が監査委員を選任するのでは、監査委員の独立性が確保されているとは言えない。監査委員を自治体の執行機関の一つとして位置づける現行制度には限界がある。

② 委員の構成

現在、監査委員は議員、有識者のうちから選任することになっている。したがって、表1のように、監査委員の47.8%は議員だ。そもそも議会は監査委員の監査の対象であり、監査委員は首長からだけでなく、議会からも独立していなければならない。また、議会選出委員は短期間で交代する例が多く、形骸化も指摘されており、議会選出委員の廃止を求める声がある。

一方、有識者として自治体職員だった者(OB)が就任するケースが全体の13.4%を占めており、「身内に甘い」という批判がある。このため、OB委員は一

人以内とする制限が設けられている。監査委員の専門性を高めるという見地から、弁護士、公認会計士、税理士等、一定の資格を有する者を登用する自治体が増えているが、その数は三士合計で11.3%にすぎない。

【表1】 監査委員の内訳 (上段：人数 下段：%)

議員	弁護士	公認会計士	税理士	自治体OB	他団体OB	その他	総数
2,063	52	129	306	579	62	1,128	4,319
47.8	1.2	3.0	7.1	13.4	1.4	26.1	100.0

(総務省調べ 2007年4月1日)

③ 監査事務局体制

監査事務局には当該自治体の職員が監査委員の補助職員として任命されており、監査の独立性を阻害する要因のひとつになっている。また、このことが監査事務局職員の監査を内部監査であると解する所以にもなっている。

そこで、自治体職員以外の者による「外部監査機構」を設立し、自治体監査を実施するという案が検討されたが実現に至らず、次に述べる自治体と外部監査人との契約による外部監査が制度化された。

(2) 外部監査制度

① 実施団体

1997年、地方分権推進の一環として導入された包括外部監査は、弁護士、公認会計士などが自治体との契約によって監査を実施する制度である。現在、都道府県、政令市、中核市には実施義務があるが、その他の自治体は任意である。このため、表2に見るように自治体における包括外部監査は、ほとんど実施されていない。また、外部監査には包括外部監査のほか、条例の定めにより行う個別外部監査があるが、これも同様である。

【表2】 包括外部監査の実施状況 (上段：自治体数(都道府県・政令市を除く) 下段：%)

実施していない	検討中	実施している	その他	無回答	合計
698	9	43	3	10	763
91.5	1.2	5.6	0.4	1.3	100.0

(日本経営協会「地方自治体経営力実態調査報告書」2011年3月)

② 監査方法

外部監査は契約に際し、監査委員の意見や議会の議決を要するなど独立性に課題がある。また、独立性を高めるため、監査委員の行っている監査の一部を外部監査人が実施してもいいのではないかと、という意見のある一方、外部監査人が選定する特定事件が当該自治体にとって必ずしも適切なものではない、あるいは外

部監査人の監査対象に対する経験，知見の不足が指摘されている。

3 監査制度改正の方向性について

2011年1月，地方行財政検討会議（議長・総務大臣）は，自治体の内部統制体制を整備すること，自治体内部の主体が担うべき（内部）監査と外部の主体が担うべき監査を区分した上で，以下のような3つの案をまとめた。

案1・・・予算執行等については首長が内部統制に責任を負うが，決算等については外部監査人が責任を負う。首長の補助機関の内部統制担当部局が統制のモニタリングを行い，監査は全国単一の監査共同組織が外部監査人の指定，監査基準の設定，資格付与及び研修を行う。

案2・・・案1の上に，内部監査について首長の補助機関である会計管理者とは別の，独立した執行機関として内部監査役を新設する。

案3・・・首長の機能はほかと同様だが，監査については複数の自治体が共同の監査組織を設立して定期監査，決算監査を行う。

今後は，全国統一の監査基準の設定，監査の専門資格制度，人材育成方策，他団体との比較に資する情報提供，これらを担う監査共同組織のあり方について検討が進められる。

4 内部統制の方策について

前述3つの改正案に共通しているのは，外部監査人が行う監査とは別に，首長に内部統制の責任を負わず点である。内部統制とは，適正に業務を遂行するために必要な体制。業務の有効性及び効率性，財務報告の信頼性，資産の保全，法令等の遵守という4つの目的に関して，リスクを軽減するために構築された手続，規定，ルールをいう。（総務省「地方公共団体における内部統制のあり方に関する研究会」）

内部統制は新しいものではない。会計管理者による審査を始め，行政監察，行政評価，情報公開，公益通報など，また，監査事務局職員による内部監査も事実上，内部統制の一部と捉えることができ，内部統制とは，こうした既存の体制，手法を，リスクの予防，発見，修正という視点から改めて見直すものである。

わが国における内部統制導入は銀行の巨額損失事件が発端だった。重要なのは，その判決の中で，内部統制の構築自体が企業（取締役）の善管注意義務であるとされ，会社法の改正にまで至ったことだ。一方，自治体は「御役所は間違えない」という意識（期待）が不祥事やミスに対する対策を遅らせてきた。冒頭の国庫補助金の不正処理をみると職員のモラル低下も否定できず，自治体における内部統制機能の充実，強化は住民の信頼を回復するとともに，地方分権，地方主権の実現にとって不可避のものとなっている。

5 監査・内部統制における弁護士役割

これまで述べたように，監査，内部統制の機能はいずれも自治体運営に欠くことのできないものであり，その充実，強化が図られることは衆目の一致するところである。そして，その方向性のひとつに専門性があり，その担い手として「弁護士，公認会計

士又は税理士の資格を有する者等の積極的な登用」が期待されている。

しかし、その実態を監査委員の登用（表1）で見れば、公認会計士が129人、税理士が306人、これに対し弁護士は僅か52人である。包括外部監査に至っては、そのほとんどが公認会計士との契約になっている。地方行財政検討会議が監査制度の改革案の中で示した外部監査人資格制度が実施されれば、自治体における活動の場が小さくなる可能性さえある。弁護士の登用は、なぜ進まないのか？

第一の理由は、これまでの監査が会計処理の無駄をチェックすることに重点を置いてきたために、細かな帳尻合わせは公認会計士や税理士に任せた方がいい、任せておけばいいという認識があるためだ。しかし、今後、自治体の内部統制が重視されるのは確実で、内部統制の多くの場面でリーガルチェックの必要性が高まる。さらに、内部統制が強化されれば会計処理の無駄は減少し、専門家による（外部）監査の対象は、内部統制の妥当性、行政運営全般にわたる違法性や効率性、合理性などに移る。したがって、弁護士の役割は相対的にも大きくなる。

弁護士の登用が進まない第二の理由は、弁護士の自治体運営に対する関心の低さである。地方自治法252条の28では外部監査契約を締結できるものとして、弁護士、公認会計士を、第2項で税理士を挙げているが、その前段には「普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者であつて」という条件が付されている。関心の無いところに識見は無い。顧問契約や個別事件の受任だけでなく、政策法務、行政評価、公益通報、各種審議会への参画など、自治体運営全般に積極的に関わって欲しい。

第三の理由は、地方行政を専門とする弁護士が少ないことである。公認会計士の「会計」、税理士の「税」に比べて弁護士の「法律」は余りに広くて深い。自治体をフィールドに活躍する弁護士の増えることが、弁護士登用の増加につながることは間違いない。

このように、監査制度の改革によって自治体における弁護士の活躍の場は間違いなく広がる。しかし、制度を作っても使えなければ何の意味も無いことは、現行の外部監査制度を見ても明らかだ。いま、自治体が本当に必要としているのは弁護士という肩書ではない。自治体を取り巻く様々なトラブルや課題を法律と、法律に裏打ちされた知恵によって解決、あるいは未然に防止しようとする、法律家の勇気と情熱なのだ。

第3 議会のあり方について

1 地方議会の現状と課題

(1) 地方議会と長との関係

- ① 日本国憲法 93 条 2 項は、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定し、執行機関としての独任制の長と合議制機関としての議会のいずれもが直接民意を反映した存在となるよう位置づけられている。

このような地方公共団体の統治構造は、国において議院内閣制が採用され、行政府の長である内閣総理大臣が国民から直接選挙されることなく、その地位が議会の信任に基づいていることとは異なり、執行機関と議事機関双方に多元的に民意を反映する二元的代表制を採用しているものと解釈されている。

そして、地方議会は複数代表による合議に基づく議事機関としての性質とともに、地方公共団体の長の執行を監視する機関として位置づけられており、長と議会とは適度な緊張関係を保ちつつ地方公共団体の諸施策を策定・執行していくことが求められている。長と議会が対立した場合の解決手段として、地方自治法上、議会による長の不信任決議と長による議会の解散（178 条）、議会が議決すべき事件を議決しないとき等における長の専決処分（179 条）、及び条例又は予算に関する議決等に対する長の再議の制度（176 条、177 条）が用意されている。

しかしながら近時、長と議会とが深刻な対立に陥り、これが解決されない事例が見られるようになった。

- ② 例えば、鹿児島県阿久根市では、市長が議会を招集しないまま、本来議会の同意が必要とされる副市長の選任を含む 19 件の専決処分を行った。後に開かれた議会で、これら 19 件の専決処分のうち、14 件は否決された。しかし、議会によって否決されても専決承認自体の効力には影響を与えないことから、これらの専決処分は効力が維持された。

また、名古屋市では、「市の予算編成を巡って議会が市長に要求できる資料の範囲を定める条例」等議員提案に係る 3 件の条例について議会が議決したものの、送付を受けた市長が、「議会の権限を越える」などとして、地方自治法所定の期間内に公布せず、その後、うち 2 件について再議に付された。

- ③ このように長と議会とが対立した場合、上記のとおり地方議会が市長の不信任決議をすることにより、市長を失職させることができるが、現行地方自治法は、地方議会の招集権を市長に専属させていることから、長がこれを行えば、議会において長に対する不信任決議そのものがない構造となっている。

また、議会としても市長に対する不信任決議をした際に市長が議会解散権を使用することをおそれて、市長に対する不信任決議を躊躇する事例もみられるようである。

このような、二元的代表制プラス議会による首長不信任対長の議会解散権という形式での長と議会の緊張関係について、そのあり方の見直しが迫られている。

(2) 地方議会と住民との関係

- ① 地方公共団体はより住民に近い統治組織として、地域における事務その他住民にとって身近な問題を取り扱うこととされている。

近時、少子高齢化及びネットワーク社会化に起因する家族関係やコミュニティの変容により、従来家族あるいはコミュニティの中で処理されてきた事項が行政に委ねられるようになり（例：男女共同参画社会化とそれに伴う育児制度の充実等）、住民に身近な部分における行政の役割は、確実に増大している。

また、住民の生活スタイルや価値観の多様化に伴い、行政に対するニーズも多様化し、政策討論を通じてこれらを集約、調整するための機関としての議会の重要性は、これまで以上に増しているといえることができる。

地方議会がこうした住民の多様なニーズや価値観を汲み取って政策に反映するためには、議会が住民の縮図といえるような構成を有し、議会内における充実した議論を行うとともに、議会と住民とが双方向的かつ緊密に情報を交換する必要がある。

- ② しかしながら、現行の地方自治法はこのような住民参加の機会を必ずしも保障しているとはいえず、また議会の構成、運営についても住民の意思を適切に反映する形とはなっていない。

まず、地方議会の議員構成については、会社役員、自営業者等、比較的時間の融通をきかせることができる者が多く、給与所得者や主婦の割合は社会内における構成割合と比較して少ないことから、議会が「住民の縮図」となっているとはいえない。

また、現行地方自治法は、本会議については公開原則を規定しているものの（115条）、議案の実質的な審議が行われる委員会、あるいは地方議会が制定する議員規則等に定めのないいわゆる議員全員協議会等については、審議あるいは議事録の公開が保障されておらず、住民から見た議事運営の透明性についての問題点とされている。

さらに、議会の議事運営のあり方についても、質問が演説調になる等、議論の場として傍聴する者にとって分かりにくいなどの問題が指摘されているところである。

2 地方議会に関する地方自治法改正の動向

(1) 地方自治法抜本改正についての考え方（2010年）

- ① こうした状況を踏まえ、国においても地方議会のあり方についての議論が進められ、2011年1月26日に総務省から「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」（以下「考え方」という。）が発表され、地方自治法改正の方向性が示された。
- ② まず、「考え方」の中では、地方公共団体の統治構造にまで踏み込んだ議論がなされ、幾つかのモデルが示されている。

ア 純粋分離型

この形態は、従来の地方自治法においてとられてきた二元代表制に比べ、両者をより分離した形で両者を位置づけるものである。「考え方」では、議会の

不信任決議及び長の議会解散権を廃止して両者の分離を進め、さらに議会に招集権、議事堂管理権等を付与して自主的な運営をさせることとし、議会と長との関係については、従来の長の再議権を拡大し、これに対する形で議会の事後的な検査権・調査権を強化するというあり方として示されている。

イ 特別職の兼職許容モデル及び議院内閣制モデル

(ア) この純粹分離型とは逆に、議会が長の執行権により深く関与する形態として、特別職の兼職許容モデル及び議院内閣モデルが示されている。

(イ) このうち特別職の兼職許容モデルは、知事あるいは市町村長を補佐し、その命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督し、知事又は市町村長の職務を代理することとされている（167条1項）副知事・副市町村長について、従来禁止されていた（166条、141条2項）議員による兼職を許容することにより、執行機関に議会の意思を一定程度反映させようとするものである。

(ウ) 次に、議員内閣モデルは、長が議会の同意を得て選任した議員により内閣を構成し、この内閣が補助職員等を指揮監督しようとするものである。

ウ さらに、住民参加の機会を確保しようとする観点から、長が議会の同意を得て選任した議員その他外部の人材により組織される自治体経営会議が、特別職をはじめとする補助機関を指揮監督する「自治体経営会議」モデル、議決機関を住民総会又は多人数議会と副議決機関とに二分し、前者には、当初予算あるいは主要な条例の議決権限を帰属させ、後者にその他の条例を議決し、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起等の執行についての承認権限を帰属させる多人数議会と副議決機関モデルも提唱されている。

③ 同時に「考え方」では、議会のあり方について、こうした統治構造の根幹にかかわる議論の外にも、長と議会との関係、住民自治制度拡充のための議会のあり方等についても幾つかの提案がなされている。そして、その一部は以下に述べる2011年の地方自治法改正に反映され、さらに今後の改正においても取り入れられる予定とされている。

(2) 2011年地方自治法改正

2011年の地方自治法改正（平成23年法律第35号）は、「考え方」の一部を法改正の形で具現化している。このうち、地方議会との関連では、以下のような改正がなされるに至っている。

① 行政機関等の共同設置（252条の7第1項）

地方公共団体は、協議により規約を定めて、議会事務局若しくは内部組織、その他行政機関等を共同設置することができるものとされた。議会事務局の共同設置により、各地方公共団体議会事務局の能力を向上させ、維持コストの低減化につながるものと考えられる。

② 議会の議決事件の拡大（96条2項）

これまで地方議会における議決事件とされていなかった法定受託事務（政令で定めるものを除く。）についても、条例によって地方議会における議決の対象とすることができるようになり、地方公共団体の自主性の範囲が広がられている。

③ 議会の法定上限数の撤廃（90条2項，91条2項削除）

従前地方自治法によって定められてきた議会議員の法定上限数が撤廃され，各地方公共団体において条例により決めることができるようになるとともに，例えば小規模地方公共団体における多人数議会の設置が可能となっている。

(3) 今後の改正の方向性

さらに総務省自治行政局が2011年2月に発表した「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について」（以下「改正概要」という。）は，「考え方」に盛り込まれ，2011年改正には含まれない幾つかの改正が予定されている。

① 通年議会

現行法は，議会を定例会と臨時会とに区分し（102条1項），定例会については毎年条例で定める回数これを招集しなければならないとされている（同条2項）。

改正概要では，条例により，1月中において条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とする通年の会期とすることができることとしている。そして，通年の会期を選択した場合，議会は会期を開く定例日を条例で定め，さらに長は随時会議の開催を請求できることとしている。

このように，開催日を予測可能な形にすることにより，給与所得者等，休日を取りにくい住民についても，議員として議会への出席が可能となるよう整備が図られている。

もともと，議員構成の適正化については，議会のスケジュールだけではなく，労働環境の整備あるいは育児支援体制の充実等と合わせて実施される必要があるものとする。

② 本会議における公聴会の開催，参考人招致

現在委員会においてのみ認められている公聴会（109条5項）や参考人招致（同条6項）を，本会議においても認めることとし，本会議における議論の透明性を高めようとするものである。

③ 議長による臨時会招集権

既に述べたように，地方公共団体の議会招集権は長に専属していたことから，長が議会を招集しない限り，議会を開催できず，長に対する不信任決議すらできないという制度上の問題があった。改正概要では，議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは，議長が臨時会を招集することができることとしている。

④ 再議対象の拡大

現行法上，長による一般再議は，「条例の制定若しくは改廃又は予算に関する議決について異議があるとき」に限定されている（176条1項）。しかしながら，例えば地方自治法96条2項によって条例で議会の議決すべき事件とされたもの等についても，地方公共団体の行政運営について長が議会と異なる立場をとることは考えられ，このような場合に，長が議会に対して再考を求める必要があると考えられることから，再議対象を拡大することとしている。

⑤ 専決処分の対象と効果について

専決処分の対象から，副知事及び副市町村長の選任を除外し，これらを議会の

専決事項とすることによって、長の人事権に対する議会の監視機能を高めるとともに、条例・予算などの専決処分について議会が不承認としたときは、長は条例改正案の提出、補正予算の提出など必要な措置を講じなければならないとした。

従来、専決処分については、現行法上議会の承認を得られなくてもその法的効力に影響はなく、長の政治責任が問われるに過ぎないものとされてきた（行政実例昭和 21. 12. 27 等）。改正概要は、一定の専決処分が議会による承認を得られなかった場合に、長に是正のための法的義務を負担させることによって、議会の意思をより強く反映させることを予定しているものということができる。

⑥ 条例公布手続の改正

改正概要は、長が条例の送付を受けた日から 20 日以内に再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないとすることを予定している。

現行法 16 条 2 項が「再議その他の措置を講ずる必要がないと認めるとき」に 20 日以内に公布しなければならないとしていることと比較すると、改正概要では、長が具体的措置を講じた場合に限って、初めて条例の公布を延期できることとしていることから、長による条例公布の延期ができる要件を制限することによって、条例が公布されず、かつ未公布条例について何らの措置も取られない状態を回避することを予定している。

- (4) その後、2011 年 8 月に、総務省自治行政局が発表した「地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について」においても、上記各事項について改正が予定されていることが示されている。

3 各地方議会の取組

こうした法制度の改正とは別に、地方公共団体内でもそれぞれ独自に議会改革が進められている。

(1) 三重県議会における議会改革

例えば三重県では、1995 年 10 月 31 日に、「議会に係る諸問題検討委員会」を設置し、議員の旅費支給の透明化、適正化を図るなどの改革を開始したのを皮切りとして、全国の都道府県に先駆けて議会基本条例を制定し（2006 年 12 月）、定例会の招集回数を年 4 回から 2 回として年間会期日数を増やす（2008 年）等の改革を進めている。さらに、2009 年には外部有識者で構成される「議会改革諮問会議」を設置して、その最終答申で出された提言（二元性代表制のあり方、県議会議員の身分・報酬、事務局のサポート体制の充実、議会基本計画の策定など）について、今後議会内で検討が進められる予定となっている。

- (2) また、その外の地方議会においても、議会基本条例の制定や、インターネットを積極的に活用しての議事録を公開し、さらに審議の状況のライブ放映、過去の審議状況のオンデマンド配信などが実施されている地方公共団体もある。加えて、地方自治法上公開規定のない委員会や議員全員協議会の審議や議事録を公開して議事の透明性を確保しようとする地方公共団体も現れている。

- (3) その外、地方公共団体の所管区域の一部の住民により、長に対する諮問を受け、

あるいは一定の予算の用途を合議によって決定する地域委員会制度等も議論され、一部試験的にこうした委員会を設置して、住民により近い形でその意思を反映させようとする試みも実施されている。もっとも、現状地域委員会は、議会ではなく長の附属機関とされていることが多いようである。

4 地方議会の改革と弁護士役割

- (1) 地方分権の深化により、地方公共団体は住民生活により踏み込んだ重要な施策の実施を求められることとなり、地方議会においても、こうした施策に対するより積極的な住民意思の反映と、適正な手続の下での充実した議論に基づく意思形成とがこれまで以上に必要とされるとともに、長に対する一層の監視機能の向上が求められることとなるものと考えられる。

これら地方議会の議事運営を充実したものとするためには、議員の議事運営能力及び政策立案能力の向上が不可欠であり、あわせて議事運営を補助する議会事務局の資質の向上も必要となる。

もとより、憲法の要請する法の支配原理は地方議会の運営においても当然に妥当するものであり、地方議会における議会の行動が今後住民生活にさらに大きな影響を与えることとなっていくことからしても、これまで以上に法の支配原理に根差した議会運営が求められていくこととなる。

- (2) このような状況の中で、法律専門家としての弁護士は、地方議会における積極的な政策立案、適切な議事運営の実施等について協力が可能であって、具体的には以下のような方策が考えられる。

① 任期付公務員の登用

これまででも、日本弁護士連合会は、任期付公務員の登用については各自治体に対し積極的な対応を求めており、着実に任用の実績を積み上げている。今般の地方自治法改正によって議会事務局の共同設置が認められたことにより、各地方公共団体が低コストで、議会事務局に専属し、議員提案に係る条例案等の作成等議会からの政策提案の補助、あるいは法令に則った議会運営実施のために執務する任期付公務員として、弁護士を任用することが可能となっている。

② 百条調査の活用と助言

地方自治法 100 条に基づく議会による調査（いわゆる百条調査）は、執行機関の監視のための強力な手段となりうる。しかしながら、百条調査の実施に積極的な地方議会は必ずしも多いとは言えず、各地方公共団体において、その積極的活用が望まれるところである。

そして、百条調査において議会が関係人の証言を請求する際に準用される民事訴訟法（100 条 2 項）は、弁護士が日ごろから慣れ親しんでいる手続規定であることから、弁護士は同手続の活用にあたっての有力な助言者となりうるものと考えられる。

③ 専門家による調査

2006 年の地方自治法の改正により、議会は議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を、学識経験を有する者

等にさせることができることとなった（法 100 条の 2）。

弁護士は，法律専門家として，その専門知識に基づき，法令解釈あるいは手続等についての調査の主体となりうるものと考えられる。

④ 研修への講師派遣等

議会において住民のニーズを適切に反映し，議会を充実した討議の場とするためには，個々の議員の政策立案能力（条例立案能力）の向上及び政策立案に対するサポート体制の充実，議員及び議会事務局の議事運営能力の向上は欠かせない。特に議事運営や議事における質疑応答の方法等については，弁護士の日常業務における知識あるいは経験を活用することが十分に可能であって，議会事務局あるいは議員を対象とした研修が実施される場合に，弁護士を講師として派遣することは，地方議会全体の能力向上にとって有益であると考えられる。

第4 行政クレーマー対策について

1 問題の所在

行政において「モンスター市民」「モンスターペアレント」というクレーマー被害が報道されるようになった。権利意識の向上もさることながら、クレーマー対策については、クレーマー問題が生じる原因、背景について分析し、クレーマー対策の必要性について、理論構築が十分なされていなかったきらいがあると考えている。

クレーマー問題の背景と、クレーマーの本質、対策についての理論的必要性について考えみた。

2 行政経営の考え・住民と公務員

現在「行政経営」という言葉が用いられている。民間の経営感覚を行政に持ち込み、従来「御役所仕事」と揶揄されるような質・効率性の悪い行政サービスについて、現状を改革しようという動きが、住民に対してサービスを提供する市町村の現場から出てきている。従前、地方公共団体の活動とは「法令遵守」「予算消化」といった、与えられた状況を管理する発想に立つものであった。行政経営の発想は、住民の生き甲斐や満足度を意識して税金を支払った見返りを、目に見える成果として提供しようとするものである。

そして、行政経営の視点から、公務員のあり方について大きな変革が求められている。行政改革を目指す行政経営の視点は、行政はいわゆる上から目線の「役人」の仕事ではなく、経営者である首長、住民、議会、公務員の共同作業であることである。そのためには顧客たる住民からの叱責やアドバイスが公務員に対して不可欠である。

すなわち、行政経営の目的である行政改革の視点から「住民満足」の成果が行政に求められる。住民との対応についても、現場の公務員については、住民の様々な悩みを聴取し、住民の問題解決に寄与し、もって住民生活の向上を図るという、福祉政策の側面と住民の声を行政に生かすという住民主体の行政という民主主義、国民主権にも繋がる側面を共に実現することを求められている。住民から、日々の苦情・役所における窓口対応のみならず、多重債務者サラ金問題、児童の虐待、夫婦間の暴力（DV）、高齢者問題等法律問題のみではなく、住民の福祉の観点から様々な問題について対応を求められる。また、住民生活にとっても行政の援助・支援は不可欠である。従来の権威的な公務員から、住民に対するサービス業としての公務員への転換を求められているのである。そしてこの「住民満足」という概念が、実はクレーマー対策について公務員の呪縛となるのである。

3 企業のあり方と行政

ここで、企業の市民・消費者に対するあり方について検討する。

社団法人日本経済団体連合会企業行動憲章第1項として「社会的に有用で安全な商品・サービスを開発、提供し、消費者・顧客の満足と信頼を獲得する。」と規定している。「お客様は神様」の宣言である。では、行政についても「住民は神様」「主権者」「納税者」として「満足」のいく「サービス」を提供しなければならないのではない

か、答えは「イエス」でもあり「ノー」でもある。

現実には、公務員としては、住民の相談について真剣に聞かねばならず、住民が困窮困惑しているといった前提で親身になって対応する。しかしながら、対応する住民すべてが困窮困惑しているとは限らないばかりか、自らの違法な目的を秘し、又は担当する公務員等他人の苦痛のみを目的として窓口に現れることがある。ところが、担当する公務員にとっては、「すべて対応しなければならない住民」であり、住民サービスとクレーマー対策は、窓口では当初は区別できない。これがクレーマーのつよみである。

インフルエンザの初期症状が風邪・疲労の症状に酷似しているように、真の姿を誤れば、担当公務員のみならず、窓口において多大な損失を被る。つまり、住民が存在する限り、クレーマーによる被害の可能性は、すべての部署にも存在する。さらに、市民という点で、匿名性という可能性も有し、クレーマーは、行為によるリスクを回避できる可能性もある。これに対して、行政にとってはクレーマーが何人であるか特定できず、また住民という名目上、取引行為と異なり、対応に関し排除もできないこともあり、法的対応について後手にまわる可能性もあり、大きな脅威となる。

しかもクレーマーにおいては、「住民サービス」「納税者・住民・主権者・福祉の対象」「住民は神様である」との行政の方針を利用し、又は行政の住民に対するこのようなドグマ的な信条を利用し、行政の相談担当公務員の論理構造を逆手にとり、意思決定過程に混乱を生じせしめることができ、うまくすれば統治能力を利用でき、大きな利益を得る可能性がある。各地の地方公共団体において、住民と称するクレーマーにより、金銭の喝取、窓口の混乱、不本意に退職、精神を病み休職等、看過できない被害がある。しかしながら、当初から市民に対してクレーマー扱いはできないとのジレンマが公務員にはある。このように、行政経営の観点たる改革の主眼である「住民満足のサービス」の視点の中に、クレーマー対策が抱える大きな問題が内在するのである。

4 統計資料と実例

「モンスターペアレント」「モンスター市民」という言葉を報道上見ることができるとは、実はクレーマーの被害について、各地の地方公共団体を対象とした直接の統計資料は存在しない。現在最新の資料として参考となるものを掲げるとすれば、2010年10月中部弁護士会連合会民事介入暴力対策委員会が、不当要求行為対策に関し、東京都・全国の政令指定都市・県庁所在地の市・中部6県内の市町村に対して5,500を超えるアンケート調査を行い、約40%の回答を得たアンケート資料を掲げることができる。同アンケートは、直接クレーマーの被害に対して回答するものではないが、クレーマーの特徴である①来庁して帰らない、②多数回・長時間にわたる電話、自宅への訪問・架電等の被害が、計305件回答されており、10%以上の地方公共団体の部署が何らかのクレーマーの被害にあっているものと推測される。以上の、各地で報告されている事実・新聞報道からみる限り、地方公共団体における公務員のクレーマーによる被害は深刻であると言える。

5 クレーマーと苦情の区別

このように深刻な被害をもたらしている状況の下では、クレーマーと住民の苦情とは区別ができるのか。現場の公務員からすれば、苦情とクレーマーとの区別ができないから困惑しているのだと、疑問が出されることは当然である。

結論から言えばできる。詳しくは、「行政対象暴力Q&A改訂版」(ぎょうせい)付録を参照されたい。簡単に言えば、主張の変遷・不特定と行為の社会的相当性の逸脱である。つまり、苦情内容が、例えば介護保険の申請書の書き方の担当窓口の説明不足にあると主張していたのが、翌日には職員が「ウソ」をついたと主張し、要求内容も「わかるまで説明せよ」との内容が「謝罪」に変化するという例である。また、行為態様についても、長時間居座る、質問を長時間なす、窓口での罵詈雑言、「馬鹿ヤロ〜」「アホかテメェ〜」等、通常の会話、交渉時における会話等において使用しない言葉を発する場合は、社会的相当性を欠く交渉形態と判断できるし、行政サービスに対する苦情の申立ての場合、当該苦情の対象となっているサービスを、法定の基準に従いサービスを提供すれば事足りるのが原則であることから、慰謝料等、それ以上の金銭的要求に対しては、それに法的理由があっても、市民として裁判手続により請求すべきであり、それ以外の裁判外の請求は認めてはならないと考える。(担当職員には、支払う権限がないことを肝に銘ずべき)このような要求内容の社会的不相当も、クレームか苦情の区別に重要である。

すなわち、苦情とはどこが異なるか。一般住民と差異があるか。それは「社会的相当性」の基準である。そしてクレーマーの目的が、他人との紛争、基準の解釈という問題解決という客観的に認識できるものではなく、自己の経済的・精神的欲求の獲得という、行為者の主観に根ざすものであることから、行為態様として、主張要求が異なるという特色も有するのである。結論としては、クレームとは不当要求行為そのものである。

6 クレーマーの人物像

では、クレーマーとはどのような人物なのか。弁護士にとっても「苦情」は避けられないリスクである。そこで、弁護士業務妨害の対策の手法から考えていく。

- (1) クレームとは一般的に「苦情」である。苦情には、例えば、ゴミの収集の方法が悪いとか、生活保護の受給手続について説明がわからないといった市民サービスの欠陥等の理由がある。ところが「クレーマー」とはクレームといった行為についてではなく、前述のとおり、当該人物の要求行為の態様、要求の内容が問題なのである。ここに、クレームを真剣に「解決したい」「解決しよう」という意欲と使命感がある担当者の陥りやすい「罠」が存在する。正直に言って、「クレーマー」に対して、担当者の「善意」「誠意」「努力」といった言葉は全く通用しない。クレーマーは、逆に担当者の「善意」「誠意」「努力」を満足いくまでむさぼり尽くすのである。
- (2) そして、クレーマーには、2つの人物が存在する。

第1の人種は、経済的クレーマーである。要は金銭的利益を得るためにクレームを付ける人たちである。このような人物の最大の欠点は、彼らのクレーマーとしての行動が経済原理に裏打ちされていることである。すなわち、時間と手間が最大の

障害要因である。そして特徴は、彼らが経済活動として情報の連携を図ることであり、彼らの要求に屈すれば、同様のクレーマーが押しかけて来ることになる。

第2の人物が、人格障がい者と言われる人たちである。この人格障がい者は、ときには経済的クレーマーとの混合タイプが存在するが、人格障がい者というタイプのクレーマーが最も厄介である。

なぜならば、彼らの真の目的は「他人の苦痛」にほかならない。他人が自分の言動等行為により苦しむ姿を見て優越感に浸り、自己の存在感を確認するという人格だからである。このような人物に土下座をした場合、実に悲惨である。これこそが彼らの欲望であり、無限に土下座を担当者、上司にさせることにより喜びと満足を感じる。この人格障がい者は、自己は他人より優越した立場にあると確信しているため、当初の人当たりはソフトであり、言葉も丁寧な場合がある。また、学歴も高学歴・中流階層に属し、経済的にも恵まれている人物が多い。また、年齢的に多様であり、クレームを言い出すまで、クレーマーとして社会において認識されていない例も多い。彼ら人格障がい者は、ふだんは普通の生活を営んでいる。このことから、彼らは実に厄介な存在である。この人格障がい者については、前記の経済的クレーマーと異なり、経済的合理性は通用しないことを肝に銘じなければならない。そしてときには、「金銭解決」の提案が、彼ら人格障がい者タイプには解決と全く逆の効果をもたらし、紛争が拡大することがある。すなわち、人格障がい者的タイプの目的は「うっぶん晴らし」である。彼らが満足しない限り永久に要求は続くと考えべきである。

まとめれば、クレーマーの目的は経済的要求と精神的自己満足であり、クレーマーとは何か、クレーマーの属性は何か問われれば、行政の平穏な業務遂行と対峙する住民の顔を持った不当要求行為者であると言うことができる。

7 クレーマーの手口

それではクレーマー対策はどのように行ったら良いのか。

前述のクレーマーの人物像に従って、クレーマーの武器・手口を分析してみる。

クレーマーの精神構造は、担当者より自分が偉い（時には世界で一番自分が偉い）、悪いのはあなた（市・担当者）、自分の満足いく結果にならない限り引き下がらない、という精神構造である。

それゆえ、一般的にクレーマーの手口は、怒鳴る、しかし時には優しく、基本的には強気である。言葉使いは丁寧語が多く、クレーマーは、相手を怒らすためにさらに丁寧な言葉で、さも自分が担当者より優越的立場であるかのように話す。そして、相手が役職者であればあるほどクレーマーのファイトは強まる。なぜならば、正にクレームの現場こそが「自己実現」の場だからにほかならないからである。当然対応については、クレーマー自身が最も偉大であり賢明であると信じているから、すべて担当者のあなたが悪い、という結論になる。クレーマーは、自分が悪いとは一言も言わない。しかも、クレーマーとの会話の内容を分析すると、嘘と真実という観点からは、彼らの言葉には嘘が多く、クレーマー自身嘘をつくことは平気であるということである。しかし、こちらが嘘をつくつつこむ。嘘は彼らの共通言語であるといっても言

い過ぎではない。しかも、会話の態様についても、クレーマー自身が最も偉大であり賢明と信じているから、すべてクレーマー本位の御都合主義の会話となる。すなわち、曖昧な答えは「イエス」となる。

しかも、クレーマーのクレームの現場は、自己実現の場に他ならないから、会話は相手にしゃべらせないというほど一方的であり、しかも行動は各部局を回って行動するというように、活発である。そして、クレーマーの恐ろしいところは、自己満足に目的があることから、問題解決はあなたの責任である。完全に満足しない限り、例えば長期間の役所での居座り・面談要求・執拗な手紙・電話等、クレーム相談は続くという時間的無制限という特色がある。ここに担当公務員が苦しむ原因がある。つまりクレーマー自身の解決のルールは、自分の頭にあると信じているのである。

8 クレーマー対策の要点と社会的相当性の基準

クレーマー対策の要点は、第 1 に「住民至上主義」「住民第一主義」よりも上位概念として「住民平等主義」の存在の確認である。「住民は神様」との唯一信仰を放棄することである。行政サービスについては、住民の個性はなく、単なる行政サービスの受給権者たる住民・市民という概念にすぎない。このような近代社会においては、すべての住民をその属性に関わらず、平等に扱うことこそ必須ではないのであろうか。クレーマーの要求内容は、一般住民と異なる要求、すなわち過大・法外な要求をする、又は、紛争解決手段として一般顧客と異なる解決手法、すなわち暴力・脅迫等の威迫行為、行政の組織ルールを無視した行動をする（市長を出せ、市長のコメントをよこせ、行政の法的秩序・ルールを無視する行動、例えば官庁への誹謗・中傷もこの範疇である。）という特色がある。すなわち、この「住民平等原則・主義違反」に明確に反する人物である。要求内容と行為態様について、価値評価として社会的相当性の範疇か否かということである。クレーマー対策の事案に沿えば、「住民平等主義基準」「社会的相当性基準」はクレーマー対策の基準として是非とも守ってもらいたい概念である。

9 対応策

基本的には、クレーマー対策も住民サービスと同様である。苦情を真摯に受け止め、解決するという組織が必要である。顧客の苦情を受け付ける組織を作っている民間企業は多いが、地方公共団体等行政機関では、日常業務に人員の余裕がなく、専門部署を作ることは困難な状況である。しかもクレーマー対策については、住民とのファーストコンタクトにおいて、クレーマーと一般の市民とを区別することは極めて困難であることから、ファーストコンタクトにおいては、窓口が対応せざるを得ない状況にある。ここから、①マニュアルの作成の必要性、②組織的対応の必要性、③クレーマー対策担当者の教育の必要性、④実践的研修の必要性が言われている。

実際には、前記 2010 年 10 月中部弁護士会連合会民事介入暴力対策委員会が不当要求行為対策に関し、東京都・全国の政令指定都市・県庁所在地の市・中部 6 県内の市町村に対してなしたアンケート調査によれば、不等要求行為一般について、行政内部で研修するのではなく、外部講師を招き、研修を行っている事実、また約 30%の職場

でマニュアルがないと回答した事実から、対策は進んでいないのが現状ではないかと感じている。

更に深刻であるのは、クレーマーによる被害の実態に接する限り、被害の長期化、職員の退職、ひいては不正行為の誘因等、被害の深刻さが目立っている。この原因については、苦情とクレーマーのクレーム、言いがかりとの区別が、現場職員でできにくい事実、クレーム対応に対して、現場対応のみならず、収束に至る法的スキルが行政の現場に存在しないところにあると考えている。

このような現実については、①マニュアルの作成、②マニュアル周知の教育、③実戦的研修についてはもちろん、職員に代わり、④現場の対応、⑤職員保護のプログラムの策定、⑥被害に対する民事・刑事の対応。さらに、⑦防止のための法的手続の委任等について、弁護士の役割は極めて重要であると考えている。そして、現実に各地の現場で法的対応によりクレーマーによる被害を収束させている。

弁護士法律家が、行政のクレーマー対策を行う重要性について考えてみると、それは「法の支配」とも関わる問題である。

10 ガバナンスとクレーマー対策

行政経営という見地から、クレーマー対策を考えてみたいと思う。

民間では、コーポレートガバナンス（企業統治）と言われているが、要は、企業とは誰のものか、誰を見据えた経営をなすべきかということである。行政についてもこの要請は働く。近時、コーポレートガバナンス、企業統制と言われているものは、真実、企業の社会等に対して企業の経営責任を明確化しようとするものである。

では、自治体のガバナンスとは何であるか。それは、住民という名称で統括される、5種類の性格が異なる関係者に対して、結果責任や説明責任を果たしていくことではないのであろうか。第1は、納税者としての住民である。第2は、行政サービスの受益者としての住民である。第3は、主権者としての住民である。第4は、私権の得喪という関係において、行政と対立関係に立つ市民（例：収用対象の土地所有者、医療過誤事件の原告）である。第5は、自治体が保有する財産なり権限を、直接・間接的に自らの利害に利用しようとする個人や集団としての利害関係者としての住民である。

ここで問題なのは、地方公共団体における議員との関係である。

実は不当要求行為対策については、地方議会の議員は対象から除かれるべきだとの議論があり、一部の市町村においては、コンプライアンス条例の対象から、議員は外しているのが現状である。しかし、クレーム等不当要求行為対策において、議員を「住民の代表者」として対象から外す理由はない。地方議員については、地域等の利害関係者の代理人代表として行動し、それが議員の評価につながることから、予算の獲得、又は、許認可等について職員に対して何らかの圧力をかけることがある。

ガバナンスの要点は、公平・透明な行政、かつ効率性のある住民満足である。とすれば、議員自体についても、政策の意思決定過程について関与すべきであり、個々の執行とは隔離されるべきであり、クレーマー対策の対象としての「市民」「住民」としては外すべきではないと考える。

少し話しが外れてしまったが、クレーマー対策の場合のように、市民が行政と対峙する場合、どのような側面を有する「市民」「住民」かを分析する必要がある。これは、公務員にとって「住民市民＝神様」「行政サービスの対象」「すべての不満を行政は受け入れるべき」とのドグマ・信仰を排除するために必要な検討である。

第5の自己の利益に自治体の財産を誘引しようとする場合と、権利の得喪について、行政と対立関係に立つ市民との分類が困難である場合がある。このような場合、正に「法の支配の原理」の再確認が必要である。社会的相当性を逸脱した方法、又は要求内容であれば、それは権利と権利との対立の調整という範囲を超えたものであり、不当要求行為そのものであり、第5の市民であると言える。この判断については、内部の職員ではなく外部の弁護士法律家だからこそ客観的判断ができるものと言える。すなわち、行政の「法の支配の原理の確認」のため、弁護士の能力が必要とされているのである。

また、民主主義の見地から、このクレーマー対策の課題を検討すれば、納税者から集めた税金を住民である受益者のため公正公平に活用するのが行政の目的であり、それが民主主義・地方自治の目的である。しかしながら、そこには、行政の持っている権限や予算を自らの利害関係に活用しようとする利害関係者が様々な影響を及ぼしているのが実態である。クレーマーも同様で、クレーマーによって犯される行政の平穏な業務については、単に公務員個人、その集合体の利益のために存在するのではない。平穏な業務は、効率よく公平公正に業務が行われるために不可欠の要素である。クレーマーは1人で「公共財産である平穏な業務」を本来の受益者たる住民全体のためではなく、むしろ1人のクレーマーという利害関係者の思惑（精神的満足・経済的満足）によって破壊・侵害するものといえる。クレーマー対策は、このクレーマーという利害関係者からの不当要求行為対策である。クレーマー対策について積極的な視点が欠けていること自体「住民本位」の理念「住民満足」の目的に反するものであり、行政経営とは対極にあるものであり、かつ民主主義の理念に反するものなのである。

11 まとめ

このようにクレーマー対策は、行政の透明性と公正性を確保することはもちろん、公務員の身体的安全ばかりか公務員としての身分の安全を守るものであり、何よりも市民のために公正公平で効果的な公的サービスを提供し、社会に活力をもたらす行政の効果を法の支配の下行うものであり、市民のための公共を確立するという、真の行政改革・行政経営の一翼を担うものである。クレーマー対策は、法律家たる弁護士の職務として積極的に検討・評価されるべきである。

第5 アンケート集計結果分析のポイント

1 はじめに

弁護士業務改革シンポジウム第2分科会における討議の資料とすべく、監査制度、議会制度、行政クレームに関するアンケートを神奈川県及び神奈川県内の全市町村(全部で34)に対して実施した。

2 監査制度に関するアンケート結果の分析

Q 監査委員ないし外部監査人として、どのような人材が適材だと思われますか。

【首長回答】

	適材 だと思 う	まあ適材 だと思 う	あまり適材 だと思 わない	適材だ と思 わない
A 自治体職員OB	3 18%	9 53%	3 18%	1 6%
B 弁護士	7 41%	6 35%	3 18%	0 0%
C 公認会計士	10 59%	6 35%	0 0%	0 0%
D 税理士	8 47%	6 35%	2 12%	0 0%
E 大学教員・学者	1 6%	7 41%	6 35%	2 12%
F 司法書士	1 6%	7 41%	6 35%	2 12%
G 行政書士	1 6%	7 41%	6 35%	2 12%
H マスコミ関係者	0 0%	2 12%	10 59%	4 24%
I シンクタンク	0 0%	7 41%	8 47%	1 6%
J 会社役員(取締役・監査役)	0 0%	12 71%	4 24%	0 0%

【議会議長回答】

	適材 だと思 う	まあ適材 だと思 う	あまり適材 だと思 わない	適材だ と思 わない
A 自治体職員OB	4 13%	10 33%	11 37%	2 7%
B 弁護士	8 27%	14 47%	3 10%	1 3%
C 公認会計士	13 43%	11 37%	2 7%	0 0%
D 税理士	8 27%	14 47%	4 13%	1 3%
E 大学教員・学者	5 17%	7 23%	13 43%	1 3%
F 司法書士	2 7%	8 27%	13 43%	3 10%
G 行政書士	2 7%	8 27%	13 43%	3 10%
H マスコミ関係者	2 7%	5 17%	10 33%	9 30%
I シンクタンク	3 10%	9 30%	12 40%	3 10%
J 会社役員(取締役・監査役)	4 13%	12 40%	7 23%	1 3%

監査制度に関するアンケートは、首長、議会議長及び代表監査委員を対象としたが、それぞれの回答数は、首長が17、議会議長が30、代表監査委員が28であった。

監査委員・外部監査人として適材な人材について、「適材だと思」、「まあ適材だと思」の二つの回答の数と割合は表のとおりで、弁護士が「適材だと思」との認識を有しているのは、首長41%、議長27%、代表監査委員54%となっている。公認会計士の割合が一番高いことは共通しているが、弁護士の評価についてばらつきがあり、実際の監査に当たっている代表監査委員の評価が高いのは興味深いところである。

【代表監査委員回答】

	適材 だと思 う	まあ適材 だと思 う	あまり適材 だと思 わない	適材だ と思 わない
A 自治体職員OB	7 25%	11 39%	6 21%	3 11%
B 弁護士	15 54%	11 39%	1 4%	0 0%
C 公認会計士	19 68%	7 25%	0 0%	1 4%
D 税理士	13 46%	10 36%	3 11%	1 4%
E 大学教員・学者	2 7%	15 54%	4 14%	6 21%
F 司法書士	1 4%	12 43%	11 39%	3 11%
G 行政書士	1 4%	10 36%	12 43%	4 14%
H マスコミ関係者	0 0%	6 21%	15 54%	6 21%
I シンクタンク	0 0%	12 43%	14 50%	1 4%
J 会社役員(取締役・監査役)	0 0%	16 57%	10 36%	1 4%

監査制度の見直しについては、首長、議会議長、代表監査委員いずれにおいても、現行の財務会計制度の見直しと内部統制制度の構築に高い関心が示されていることが目立っている。ただし、現行の制度の運用改善ないし若干の法令の改正による見直しという意見も根強くある。

なお、監査の外部化について、それぞれ順位は高いとは言えないが、一定の関心を払われていることがうかがえる。

Q 監査制度の見直しを可とした場合、以下の内容についての賛否をお答えください。

【首長回答】

	賛成	反対
A 目的、対象、独立性、人材、監査基準、監査制度の一本化等、制度全般にわたるゼロベースでの見直し	7	6
B 現行制度の運用改善ないし若干の法令の改正による見直し	11	3
C 財務会計制度（単年度・単式・現金主義、収納委託、信託、改札の立会等）の見直しと合わせての検討及び実施	13	1
D 監査制度の見直しとは別の、長による内部統制（事務の適法性、効率性、有効性の確保、リスクの予防・抑制等）の制度の構築	10	4
E 内部統制に委ねるもの以外の監査（決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化比率の審査等）の外部化	6	8
F 外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を内容とする監査共同組織（全国単一or都道府県単位）の設置	8	6
G 議会のあり方を見直しと併せての検討及び実施	8	5
H 自治体の実情に応じた（国単一、画一的な制度ではない）監査の選択を可能とする複数の制度の構築	10	3

【議会議長回答】

	賛成	反対
A 目的、対象、独立性、人材、監査基準、監査制度の一本化等、制度全般にわたるゼロベースでの見直し	11	11
B 現行制度の運用改善ないし若干の法令の改正による見直し	16	5
C 財務会計制度（単年度・単式・現金主義、収納委託、信託、改札の立会等）の見直しと合わせての検討及び実施	19	2
D 監査制度の見直しとは別の、長による内部統制（事務の適法性、効率性、有効性の確保、リスクの予防・抑制等）の制度の構築	17	3
E 内部統制に委ねるもの以外の監査（決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化比率の審査等）の外部化	14	7
F 外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を内容とする監査共同組織（全国単一or都道府県単位）の設置	10	10
G 議会のあり方を見直しと併せての検討及び実施	16	7
H 自治体の実情に応じた（国単一、画一的な制度ではない）監査の選択を可能とする複数の制度の構築	16	7

【代表監査委員回答】

	賛成	反対
A 目的、対象、独立性、人材、監査基準、監査制度の一本化等、制度全般にわたるゼロベースでの見直し	14	12
B 現行制度の運用改善ないし若干の法令の改正による見直し	20	7
C 財務会計制度（単年度・単式・現金主義、収納委託、信託、改札の立会等）の見直しと合わせての検討及び実施	25	2
D 監査制度の見直しとは別の、長による内部統制（事務の適法性、効率性、有効性の確保、リスクの予防・抑制等）の制度の構築	26	1
E 内部統制に委ねるもの以外の監査（決算審査、例月出納検査、基金の運用状況の審査、健全化比率の審査等）の外部化	11	16
F 外部監査人の指定、監査基準の設定、資格付与及び研修を内容とする監査共同組織（全国単一or都道府県単位）の設置	14	13
G 議会のあり方を見直しと併せての検討及び実施	18	8
H 自治体の実情に応じた（国単一、画一的な制度ではない）監査の選択を可能とする複数の制度の構築	18	8

3 議会制度に関するアンケート結果の分析

神奈川県下の地方公共団体において、議会を活性化するための具体的取組をしている団体は回答のあった29団体中26団体であった。具体的な取組例としては、議会改革に関する調査検討組織の設置（12団体）、議会基本条例の制定（4団体）、本会議・委員会等のインターネット等による中継（3団体）、議員同士の自由討議、議会法公開・一般会議の実施等（2団体）、議場のバリアフリー化（1団体）、通年議会の実施（1団体）等があった。

Q 貴自治体において、議会を活性化するために何らかの工夫をしていますか。

① はい	26
② いいえ	3

「はい」→工夫の内容

<input type="checkbox"/>	議会改革調査検討会を設置している。
<input type="checkbox"/>	検討中である。
<input type="checkbox"/>	議会運営にかかわるあり方検討会の設置など
<input type="checkbox"/>	議会改革検討会議を設置し、議会運営や議会制度の改革について検討している。
<input type="checkbox"/>	議会のホームページを開設し、議会情報の積極的公開に努めている。誰もが傍聴しやすいよう議場のバリアフリー化を図っている。
<input type="checkbox"/>	議会基本条例策定等特別委員会を設置した。
<input type="checkbox"/>	議会活性化に向けて、議会改革等調査特別委員会を設置し、検討・研究をしている。
<input type="checkbox"/>	議会基本条例を制定した。
<input type="checkbox"/>	本会議及び委員会のインターネット中継をしている。
<input type="checkbox"/>	議会改革を考える会を立ち上げ、話し合いをしている。議会運営の方法についても検討中である。議会基本条例制定に向けて、調査研究をしている。
<input type="checkbox"/>	議会活性化検討委員会の設置
<input type="checkbox"/>	本議会では、議会改革を推進するため過去3回、任意の委員会及び研究会を設置した。委員会及び研究会で協議した結果を受けて、一般質問における一問一答制の正式導入や議会傍聴の簡素化などを行った。
<input type="checkbox"/>	議会改革推進委員会を立ち上げ、議会の活動に関わることの見直しや改善を進めている。
<input type="checkbox"/>	議会活性化特別委員会を設置し、開かれた議会を目指し、市議会におけるさまざまな課題について改善策や制度を検討し、議会の一層の活性化と市民に開かれた議会の実現を目指している。
<input type="checkbox"/>	本会議のインターネット中継、傍聴席前にモニター設置
<input type="checkbox"/>	議員同士の自由討議、議会報告会・一般会議の実施等
<input type="checkbox"/>	市民に開かれた議会実現のため、議会基本条例を制定している。議会運営委員会等で課題を設け協議・検討を行っている。
<input type="checkbox"/>	通年議会の実施、議会基本条例の制定、議会報告会の開催等、「開かれた議会」を目指し、議会の活性化に取り組んでいる。
<input type="checkbox"/>	議会基本条例を制定し、議会のテレビ放映、委員会や協議会をすべて公開し、町民との活発な意見交換ができる場として議会報告会を開催している。
<input type="checkbox"/>	議会活性化推進協議会の設置
<input type="checkbox"/>	一例だが、特別委員会の運営方法を見直し、テーマを設定し委員間の議論を中心とした運営を行っている。
<input type="checkbox"/>	議長諮問の議会の在り方に関する検討について、議会の在り方検討会（議会運営委員会の下部組織）で協議された。その答申を踏まえて、取組が行われ、議会が活性化していくと思われる。
<input type="checkbox"/>	議会改革推進委員会の設置
<input type="checkbox"/>	議会活動の公開を進める（HP等）。

また、議会に提出された議員提案に係る条例案については、地方公共団体のほとんどにおいて議会事務局が作成を補助している。しかしながら、議会事務局に法律あるいは財務の専門家を任用又は任命することについては、回答 29 団体中 28 団体がその予定はないとの回答であり、残り 1 団体についても、「検討の余地はある」との回答であり、積極的に登用する予定としている地方公共団体はなかった。

Q 議会事務局に非常勤又は任期付職員として、弁護士、公認会計士等の法律や財務の専門家を任用又は任命する予定がありますか。

①	既に任用又は任命している	0
②	検討中である	0
③	検討の余地はある	1
④	任用又は任命の予定はない	28

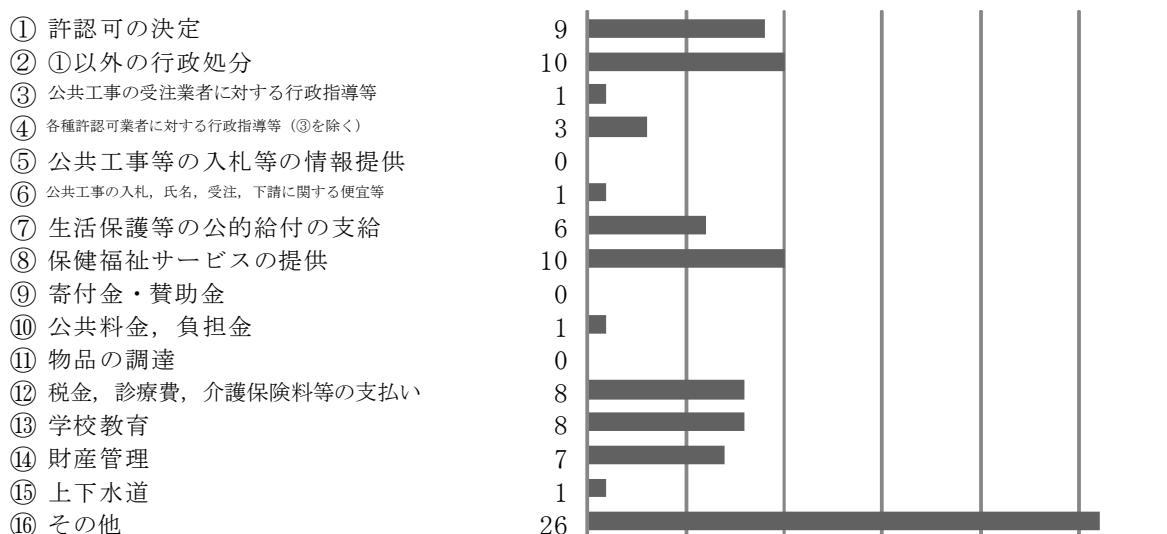
4 行政クレームに関するアンケート結果の分析

神奈川県下の地方公共団体において、過去 5 年の間にあった行政クレームの内容の回答を求めたところ（複数選択）、許認可の決定以外の行政処分（回答数 10）、保健福祉サービスの提供（10）、許認可の決定（9）、税金、診療費、介護保険料等の支払い（8）、学校教育（8）、財産管理（7）、生活保護等の公的給付支給（6）などの回答であった。

これら行政クレームの行為等の態様については、来庁して騒いだり、なかなか帰らない（42）、頻回若しくは長時間の電話（37）が多く、以下、取扱いの便宜を図るよう要求（18）、文書を郵便、ファックス等で送付（11）、不当な損害賠償請求（10）と続いたが、暴力行為を暗示させる脅迫行為（7）や、実際の暴力行為（5）という回答も寄せられた。

また、担当した業務の中で、相手方の行為が行政クレーム行為等に当たるのか、単なる苦情に当たるのかということについて問題となった事案はあるかという質問に対し、半数以上の 51% が「ある」との回答をしているが、その際、行政クレーム行為等の解釈のために行った検討としては、内部で検討したが最も多く 43、外部識者等に相談して検討したが 21 団体で、検討しなかったという回答も 11 あった。そして、相談した外部識者等については、弁護士が最も多く 15、続いて警察 9、他の官庁 4 であった。

Q 過去5年の間に、次の事項について、違法、不当と思われる要求（以下「行政クレーム行為等」という。）がありましたか。（複数選択）



その他内容

<input type="checkbox"/>	管理施設内で発生した事故に関する賠償請求、職員や来庁者に対する苦情など
<input type="checkbox"/>	開発許可の決定及び農業用施設用地の指定の行政処分を不服として、事業用地の賃貸借契約の解約の申入れをされる。
<input type="checkbox"/>	職員の応接態度等についてのクレーム
<input type="checkbox"/>	施設内駐車場でのトラブルや、児童手当の支給（認定）の決定、児童コミュニティ指導員に対する苦情について
<input type="checkbox"/>	他の所管課に対する要求が自身の思うようにならなかった際に、その仲介的役割を求めてくる。
<input type="checkbox"/>	下水道工事に関して施工業者のマナーに対するクレームで交通整理員の交通処理、トラックの駐車、作業員の喫煙等について行政指導の強要や工事の中止強要など
<input type="checkbox"/>	クレーム事業者が一般競争入札に参加できない案件について、執拗な理由説明を要求し、入札制度への批判や職員への恫喝
<input type="checkbox"/>	高齢者の処遇対応（虐待事例）
<input type="checkbox"/>	裁判の相手方弁護士が法律相談を担当していることについてのクレーム
<input type="checkbox"/>	道路事業について事業そのものに対する反対若しくは線形の変更を要求や公共工事の施工に対する要求（歩道に駐車できないようにする。）
<input type="checkbox"/>	損害賠償請求（精神的苦痛及びこれに起因する精神障害に対する賠償や精神的苦痛に対する賠償）
<input type="checkbox"/>	過去5年間に於ける行政クレーム（行政職員が対応困難な不当要求等）は無かった。
<input type="checkbox"/>	職員からの度重なる謝罪と懲戒処分の要求や損害賠償請求
<input type="checkbox"/>	周知の埋蔵文化財包蔵地内における埋蔵文化財保護の協力
<input type="checkbox"/>	行政処分前段の行政指導等に対するもの
<input type="checkbox"/>	理不尽な理由による職務の強要（催促）、自宅への電話
<input type="checkbox"/>	図書購入
<input type="checkbox"/>	町営住宅敷地内での野良猫のえさやり禁止にかかる行政クレーム
<input type="checkbox"/>	職員の対応改善の要求（自らの意のままにならないことについて）
<input type="checkbox"/>	機関誌の購読要請
<input type="checkbox"/>	農道整備に伴う用地買収費が事業主体である土地改良区から支払われていないというクレーム（実際は本人が受取を拒否している。）
<input type="checkbox"/>	図書館の利用方針に対する不当要求
<input type="checkbox"/>	禁止しているダンクシュートをし、怪我をしたことに対して損害賠償を要求された。
<input type="checkbox"/>	証明書の交付決定
<input type="checkbox"/>	生活保護を使い切った後の生活費の要求やホームレスの生活保護以外の金品要求

