

座談会 用地取得業務における不当要求への対応

—弁護士会との連携を中心に—

出席者

中井 克洋（弁護士（広島弁護士会、日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会委員長））

高橋 良裕（弁護士（東京弁護士会、東京弁護士会民事介入暴力対策特別委員会副委員長、
関東弁護士会連合会民事介入暴力委員会委員））

梅木 勇治（国土交通省中国地方整備局用地部 用地補償管理官）

市川 史正（国土交通省関東地方整備局用地部 用地調査官）

藤川 眞行（全国用対連・関東用対連 事務局長（国土交通省関東地方整備局 用地部長））

〔敬称略〕

〇はじめに

【藤川】用地取得業務において不当要求に対し適切な対応を図ることは、業務の適正かつ円滑な実施に不可欠だけでなく、事業全体に対する国民の信頼を確保する上で欠くことのできないものです。昨今、暴力団が関与した不当要求事案は耳にしませんが、暴力団以外の方々からの限度を超えた要求は、依然としてある状況ではないかと思えます。一方、世の中全体の動きとして、コンプライアンスの確保を図る取組みが不可欠になってきていると思われまます。本座談会では、このようなことを踏まえ、弁護士会との連携の取組みを中心として、用地取得業務における不当要求対応の現状、課題等について、話し合っていきたいと思えます。

〇行政対象暴力の現状

【藤川】弁護士会におかれては、様々な行政対象暴力に対する取組みをされておられますが、近年の行政対象暴力の現状について、東京弁護士会の高橋弁護士と広島弁護士会の中井弁護士から、お話をいただきたいと思えます。

【高橋】東京三弁護士会の取組みとして、毎年東京法務局で行われるえせ同和行為対策東京連絡会、都庁で行われるえせ同和行為排除のための講習会で、講演を行っています。近年における行政対象暴力の一般的状況は、保育とか教育行政におけるモンスターペアレント、生活保護等の福祉行政に対する不当要求等が目立っています。行政対象暴力については、これを許すと行政目的や公益が損なわれることになる一方、セオリー通り、杓子定規に対応するとかえって行政目的や公益を損ないかねないなど、重要で難しい問題が多い。そのあたりも意識して、取り組んでいます。

【中井】行政対象暴力という言葉は、平成 13 年に、日弁連民暴委員会主催の民事介入暴力対策島根大会が松江市で開催されたときに遡ります。全国の事件を調査したところ、機関紙購読を強要、反社会的勢力と絡みがある人が長年に渡って官庁に影響力を持っており、長年不正に多額の融資を受けているといった実態が、判明しました。そのような実態をその島根大会で「行政対象暴力」と名付け、それに対して、日弁連や各都道府県弁護士会の民暴委員会、警

察、各地の暴追センターが啓蒙活動や事件対応を行ってきた結果、反社会的勢力によるそういう活動は、平成 13 年頃の実態に比べると少なくなってきたと思います。今では、反社会的勢力ではない人の方がよほど遠慮のないことをする時代になった、という印象を持っています。広島弁護士会民暴委員会では、毎年、県下の全自治体の管理者の方を対象とした不当要求対応研修会の講師を出していますが、そこでのアンケートでも、「一般の人に対する対応方法を教えてほしい」といった声が多くなっています。反社会的勢力による不当要求という時代から、不当要求一般にいかに対応するかという時代に移りつつある感じです。

○国土交通省直轄工事における取組みの経緯

【藤川】用地取得業務について話を移していきたいと思います。平成 21、23 年に、弁護士会等との連携や、多段階チェックシステムの導入徹底といった動きについて関東地整の市川用地調査官から、当時の本省の動きも含めてご説明いただければと思います。

【市川】警察、弁護士会等との連携の発端は、平成 12 年に発覚した旧建設省のある地方建設局の案件です。国道事業の用地買収に際して、脅迫、監禁等を伴った不当要求によって、職員が耐えきれず土地面積の水増し等が行われたものです。この事案を受けて、本省からは、警察との連携強化、多段階チェックシステム導入を図る通知が発出。不当要求がその後も多く報告されたことから、平成 21 年に、警察との連携強化に加え、弁護士会との連携強化を図る通知が発出。通知を受け、関東地整では、毎年度、都県単位で、警察の組織犯罪対策部門、暴追センター、弁護士会の方をお招きし、意見交換会を実施。また、各種研修会の開催等を通じ、用地担当職員に対する意識啓発も行っています。多段階チェックシステム導入ですが、架空物件に対する虚偽の補償といった事案が発生、平成 23 年に、本省から、通知が発出。通知を受け、関東地整では、チェックシートを作成し土地物件調書作成・地権者確認、補償金の提示、契約の締結の 3 段階で、地権者ごとに担当者による相互チェック、用地担当課長のチェック等の徹底を図っております。

○関東地整の取組み

【藤川】東京三弁護士会との連携について、関東地整の市川用地調査官、東京弁護士会の高橋弁護士から、ご紹介いただけますか。

【市川】東京三弁護士会からは、意見交換会の場で、直近の事例を題材として、不当要求への対応について、法的なアドバイスをいただいております。日頃から、個別事案への対応について、連絡・相談の体制が構築されてますが、意見交換会があるお陰で、問題が発生した場合、弁護士会から、速やかに適任の弁護士を紹介していただける環境が整っています。

【高橋】意見交換会は、東京三弁護士会から各会の担当委員長と副委員長、準備委員が出席。警視庁から組織犯罪対策課管理官、暴追都民センターから代表理事が参加。内容的には、組織犯罪対策課から、近年の暴力団情勢、暴追センターから不当要求相談受理状況、事例を題材にして、不当要求対応に関する解説と質疑、意見交換。個別事案に関する連携は、東京三弁護士会の各会から合計で 20 人弱の相談員を例年選任、各事務所で相談案件が発生した場合に、相談員が対応する仕組みで運用しています。ただ、相談がない分には何もないから相談

がないのか、何かあるけれどもうまく上がってきていないのかと絶えず気にしているような状態ではあります。意見交換会の題材探し過程で、拝見させていただくと、弁護士に相談しておかないとまずいもの、相談レベルを超えていて、事件受任しないとどうにもならないものも、分かったりすることがあります。必ずしもうまく機能していないのではないかと、現場のニーズを拾い上げられていないのでは、と常に心配しているところはあります。杞憂に過ぎないのであればよいけれど、そうではないとすれば、より実効的な仕組みにしていくことが今後の課題と思っています。

【藤川】個別事案対応については、どんな感じでしょうか。

【市川】土地の引渡しで解体業者ともめた例がありました。引渡し検査が終わって補償金を払う段階で、解体業者がコンクリート殻を地中に埋めているという情報が入りました。職員は、口頭で注意し、解体業者は埋設したコンクリート殻を撤去し、費用を元請けに請求、元請けから断られると、口頭注意をした職員に解体業者の代理人弁護士から、職員が指示したのだから、追加代金はそちらが払えという書面が到達しました。内容は、書面が到達してから5日以内に回答を求めるといった内容証明郵便で、代理人弁護士から来たこともあって、その日のうちに東京弁護士会に相談し、職員の口頭注意が指示に当たるのか、回答期限の考え方、組織としての対応の仕方を教えていただきました。アドバイスを踏まえ、組織として対応を講じ、1週間ぐらいで、解決しました。

○中国地整の取組み

【藤川】中国地整では、不当要求への対応に関するQ & Aを作成されました。Q & Aの作成といった取組みは、重要なことと思いますが、中国地整における弁護士会との連携について、中国地整の梅木用地補償管理官と広島弁護士会の中井弁護士から、ご紹介いただけますか。

【梅木】中国地整では、平成21年の本省通知を受け、各事務所に各県弁護士会との連携を強化する通知を発出する一方、平成22年に不当要求行為対応に係る弁護士相談の統一的運用を定め、担当弁護士に相談しています。職員への意識啓発は、民暴委員会所属弁護士による研修等を平成28年度から定例化、昨年度はロールプレイングを盛り込み、実務に即した形での指導をいただいております。不当要求行為に係るQ & Aの作成に関しては、広島弁護士会民暴委員会の全面的なご支援のもと、28年度初頭から作業に着手、意見交換及び検討を重ね、「用地取得に係る不当要求行為対応マニュアル（仮称）」の中の「Q & A編」としてまとめ、平成29年、各事務所へ周知したところです。ただし、用地取得業務は、損失補償基準に基づいて、その算定額で買収せざるを得ないという特殊性があり、一方的な起業地への組み入れや価格決定について、不満を抱かれ、補償金の増額要求や、残地買収要求等をされる場合もあります。この要求は必ずしも不当要求ではなく、一般的な要求とも考えられますが、補償基準と著しくかけ離れた要求に固執され、威圧的言動を示される場合など、不当要求に該当する場合もあり得ます。引き続き、担当弁護士への積極的な法律相談を、各事務所、各担当者に対して、促していく必要があるところです。

【中井】平成21年5月に、日弁連民暴委員会から各地の単位弁護士会や弁護士会連合会の民暴委員会に対して、国交省地方整備局、特に用地部門との間で強く連携するように、という通達

が回り、平成 22 年から中国地方管内の各県弁護士会民暴委員会から各地域事務所に対して、1 事務所について 2～3 人ずつの相談担当弁護士を推薦しています。平成 22 年の段階では、中国地方の相談担当弁護士が広島に集まり、用地の取得業務の流れと法的根拠について教えていただいた上で相談に対応するという体制をとりました。それ以降、不定期ですが、不当要求対応の研修会も行ってきました。相談自体は、中国管内全てで年 1 件あるかないかという状況が続いています。相談内容も普通の法律相談ではないのか、というものもあり、実態として、現場において不当要求があるのかないのか、いまひとつよく分かっていないところでは、我々も便りがいいのがよい便りなのか、もしかすると弁護士の敷居が高いから相談が少ないのではないのか、もしそうなら、その障壁を取り外す方法はないのか、と考えています。平成 10 年代には、国交省や各地の自治体等において、用地担当職員等が脅されたあげくに孤立し、不当要求に屈してしまい、逆に詐欺の共犯として起訴されてしまうなどの事案が発生しました。本当は脅迫、恐喝の被害者なのに、こんなことは間違っていると思い、いろんな事例を研究しました。結果、現場を孤立させずに、組織として対応しなければいけませんよ、私たちが相談にも乗るし、代わりに対応しましょうか、そういう体制をとみましょうよ、と提案を行政に対してしてきました。今回の Q & A は、平成 28 年から、広島弁護士会民暴委員会が中心になって作りましたけれども、それ以前に、近畿地方整備局の要望で、近畿弁護士会連合会民暴委員会の先生たちが、Q & A を作っておられたものが基礎です。それに対して、中国地整から具体的事例でこういう場合はどうすればよいのかという質問もいただき、我々に案を示したりなどして、ブラッシュアップしたものです。

○用地担当職員の教育訓練

【藤川】用地担当職員への教育・研修ですが、特に、地方自治体において、職員の減少・ゼネラリスト化が進んでおり、用地経験の浅い職員が担当となるケースも増え、不当要求への対応についても、教育・研修の場を設けていく必要性が高まっていると思います。不当要求への対応に関する教育・研修のあり方について、お話しいただければと思います。

【中井】不当要求対応は、いろいろな人と対応していると、何となくコツのようなものがつかめることも確かです。このコツがいつでも他の人に通用するかというと決してそうでもない。実戦になると、その場で自分で考えなければならないことも多い。それが不当要求対応の現場です。マニュアルを作ってこれでやりなさいと言っても、すぐにできるとも限らないし、マニュアル通りが 100 点ではないこともあります。本来はできないことに応じてしまうことがダメなだけで不当要求に対して自分だけの勝手な判断で対応することさえしなければ、十分合格。研修会で申し上げることは、手足が震えようが、相手が言っていることに対して「はい、分かりました」と言いさえしなければよいのだと。それを強調しています。用地取得は要求を拒絶すればよいだけではなく、説得しなければという問題があります。話し方にも気をつけ、相手のメンツを傷つけるような内容の発言や態度はしないようにすることが必要、加えて、相手が興奮したときにいかに冷静になってもらうかということも重要。大切なのは相手方の話を、しかるべき時間の中で、ちゃんと聞いてあげて、しかるべき回答や提案をして、納得していただくように努力をすることです。ただし、納得してもらえなかったら 0 点

かという、そうではなくて、やるべきことはやる、それを心掛けてくださいと申し上げるようになっています。そして、意識付けをするためにも、できれば現場で先輩が先輩のやっていることを目で見る機会を持つことが重要。ロールプレイングも有効ですが、最も勉強になるのが現場であることは言うまでもありません。まだ先輩のノウハウがあるうちに、若い人たちに現場に来てもらって、しっかりと見ておいてもらう場を作ることが重要と思います。

【高橋】東京弁護士会では自治体等から発注を受けて研修会を行っているのですが、ロールプレイングをしてくれという要望が強く、評判がいいです。座学的な研修も行うのですが、不当要求に遭った際に、気を確かに持ち続けることができるか検証したり、慣れやコツを掴むという意味で、ロールプレイングが一番効果的と思っています。副次的な効果として、研修を通じ弁護士を利用しやすくなる環境もでき上がっていく効果が期待できると思っています。

【藤川】実践で役に立たなければ意味がありませんので、実践型の教育・研修の場づくりが大変重要ではないかと思っております。連携の取組みをさらに充実させていきたいと存じます。

○弁護士相談のタイミング

【藤川】不当要求、可能性が高いような行為に対し、どの段階で弁護士に相談に行けばよいのか、その際には、事実関係の証拠とかどの程度整理しておく必要があるのかについて、お話しいただければと思います。

【高橋】相談した方がよいのかなと迷ったら、もう相談に行くタイミングと思っています。相談相当なのかどうかは、相談してみないと分からないのです。今来られても具体的に何か言えることは何もないですね、ということもあるとは思いますが、どういった事実関係を把握しておいた方がよいか、こんなことが起こりそうだったら、こんな準備をしてください、ということが確認できます。前さばきの相談も含めて相談した方がよい。それをしておかないと、本当に相談しなければいけないタイミングを逸してしまう。不当要求の相談でなくても構わないので、迷ったら相談に来てもらうことが重要ではないかと思っています。

【中井】高橋先生と同じです。ちょっとでも気になったら来ていただくのが、有難いです。

【藤川】根拠とかは、どの程度整理しておいたら、いいですか。

【中井】急ぎの案件だってあると思うので、口頭報告でもよいです。できれば時系列で、どんなことがあって、相手がどんなことを言っているということぐらいのメモがあれば、さらにいいですね。大きい組織だと、稟議を取ってからというシステムを取っているところがありますが、それだと適切な対応ができないおそれがあります。火の手が上がって、すぐこうしてくださいと言われても困るので、余裕を持って、どうなるか分からないけれども、という段階から来ていただいた方が有難いです。

【藤川】現場の事務所は真正面から向き合ってしまうので、弁護士相談まで、頭が回らないということが多いと思います。ですから、本局の方で、ある程度差配することも重要と思っておりますので、引き続き、前さばきの相談も含めてご相談させていただきたいと思えます。

【中井】急ぐケースもありますから、そういう場合は電話で一報してもらってもよいです。

【高橋】気軽に電話をかけて聞くことでよいと思っています。適時迅速に、が基本ですね。

【藤川】臨機応変な対応に尽きると思いますので、電話とかで、連携させていただければと思います。

【市川】関東地整では、事案が発生したらすぐ事務所長、本局に上げ、弁護士さんと相談するように指導しているところです。

○用地交渉への弁護士の立会い、委任

【藤川】用地交渉に弁護士に立ち会ってもらったり、弁護士へ委任を行うことも、手法の一つだと思います。国の場合は、いろいろ論点があるようですが、自治体等の実例も含めて、お話いただければと思います。

【中井】ある国の機関の地方出先機関が弁護士に依頼して、示談してもらったケースを知っています。国の機関からの委任について、近畿弁護士会連合会民暴委員会で検討されたことがあります。大臣権限法自体は裁判するときに法務大臣が委任する、と言っているだけで、裁判以外の場面でも法務大臣の委任がないと弁護士を使えないとは書いていません。大臣権限法があることによって弁護士に委任ができないという根拠にはならないのではないかと、というのが検討結果です。予算の問題とかあるとは思いますが、前例がない話でもないですし、弁護士はしっかり対応しますから、気軽に利用していただければと思います。

【高橋】地方自治体の用地取得の交渉代理人の経験があります。相手は反社会的勢力だったのですけれども、そのことを除くと、不当要求的だったかと言うと、そういう事案ではありませんでした。公共事業による用地交渉では、価格面での交渉の余地がないので、通常の民事事件とは様相が違いますが、交渉の機微は、相手に会って、態度を見てみないと分からない点があるので、直接対応した方がスムーズに進むのではと思うところです。立会いだけだと、弁護士は相手に対して直接発言できないという前提になりますから、交渉代理人としての立場が必要ではと思っています。交渉代理人に弁護士がなくても、行政の担当者が一緒になって対応すればよいのであり、担当者がやるべきことができなくなる話ではないと思います。

【藤川】現場のニーズと、国としてのルールづくりは、本省で検討課題になっているのではないかと思いますので、引き続き検討していくことが重要では。弁護士を連れて行くと、逆に油を注いでしまうことになるのではないかと、という危惧がありますね。

【中井】弁護士まで連れてきたのか、と言って相手がかくつかかるパターンは確かによくありますね。名刺を出したらビリビリっと破られるところから始まったりして（笑）。いろいろやり方があるのだと思うんですが、とにかく言い分を話してもらって、メモしながら一生懸命聞くんです。「客観視」と言っていますが、言い分をメモして、「あなたの言いたいことはこういうことでいいですか」と確認してもらうんです。そうすると、自分の言いたいことはこうなのかと、目で見たら何となく落ち着く作用があるようです。現場で拒絶されても、「私たちが言っていることが正しいかどうか、第三者の意見もちょっと聞いてもらいましょうよ」と言って、弁護士を紹介していただいてもよいかなと思います。

誰かに自分の不満を聞いてもらいたいということは誰にもあると思うんです。そこをいかにたぐり寄せるか、がコツと言えればコツではないですかね。

【藤川】 深刻に考えているのは、職員が心身を害してしまうこともあるということです。職員に過度な負担がないようにするために、弁護士の先生方に立ち会ってもらおうということも、制度設計ができれば、有力な手法になるのではないかと考えています。

【高橋】 こういう事案は、弁護士さんに頼むことになっているルールがあれば、相手方に説明しやすいのかも知れません。

○現場に過度な負担が生じている我が国の法制度的な課題

【藤川】 本質的な話になるかも知れませんが、先輩がある国に赴任していた時、その国の用地交渉はどのようなものと調査したそうです。役所の担当官は、「交渉なんてありません、デュープロセスを経て事業計画が決定されていますので、地権者には、補償に関する説明を行い、応じてもらえない場合は、収用委員会、裁判所等の場で決めてもらいましょうとなるだけです」という回答だったようです。慣習が違うこともあろうかと思いますが、大きな問題として法制度のバックボーンの違いがある。日本では、都市計画法があって、都市計画決定がされ、事業認可（承認）がされると、収用権が与えられるといった、欧米に似た土地収用のスキームがあるのですが、都市計画区域内以外の地域では使えません。また、事業認可（承認）は、用地買収に入っていれば、行えないという運用ですから、使えない場合も多い。土地収用法には、事業認定制度がありますが、都市計画法のようなデュープロセスがありませんから、事業認定自体の審査が厳しくなって、使いにくいものになってしまう。日本的なのかも知れませんが、現場の負担が過重になる、用地担当職員は、任意交渉でがんばらないといけなくなる。我が国において不当要求への対応が厳しくなる背景として、制度的な課題が大きいことは否定できないように思います。

【中井】 そう思いますね。任意で解決できなかつたら、法的な収用手続きに移行できるようにならないと根本的な解決にはならないと思います。適正な手続きを経て、ここまで説明したら後は法的な手続きに移り、法的な手続きに移ったら簡易迅速な手続きですむようなシステムにならないと、現場の用地職員の負担は大きいままだと思います。

【高橋】 自治体の交渉代理人の経験から、価格については交渉の余地がないんです。交渉の余地がないと合意ではまとまりにくい。相手が妥協する理由は、納得しなかつたら収用されまうということしかないんです。担当した案件は反社会的勢力の人が相手、なかなか合意してくれなかつたのですが、収用が可能なケースでしたので、合意してくれなければ収用手続きになってしまうと説明して、合意してもらいました。一般的な制度として、収用手続きの使い勝手がもう少しよくなると、不当要求に対する対策というのも難しいという印象を持っています。

○エール、決意等

【藤川】 最後になりますが、不当要求対応について、現場職員に対するエール、決意等について、頂戴できればと思います。

【高橋】 不当要求を許すことは、不当に税金が流出する、相手が反社会的勢力だったら反社会的勢力の資金源になります。公共事業全体として公益が損なわれて、本来守られるべき国民の

利益が失われることになる。用地取得の場面で、不当要求に屈して、おかしな約束、貸しを作られたようなことになってしまうと、その後の場面で、裏取引に行政が巻き込まれ、反社会的勢力に介入を許してしまう事態もあり得ない話ではないと思っています。用地取得の段階での不手際が公共事業全体への反社会的勢力の介入のきっかけになってしまうというおそれも危惧している。行政は民間企業よりもっと大きい事業体なわけです。行政関連の莫大な資金が不当要求者とか反社会的勢力に流れるようでは意味がありません。公共事業に関わっている用地取得の場面での行政対象暴力は絶対に許せない、遠慮なく、相談していただければと思っています。

【中井】どうしても公務員は、国民から結構無茶なことを言われても我慢しなければいけないという意識があるのではないかと。行政の内部でも、1つの組織ごとに自己完結しなければいけないという意識が、職員にも組織全体にもあるのではないかと感じたことがあります。別に上下があるわけではないので、相手とのコンタクトにおいて、無茶を言われたり、されても我慢しなければいけない理由は実はどこにもないし、自己完結の結果、自分たちを犠牲にしなければいけないという理由もどこにもありません。外にも助けを求める、そのためには外に情報公開するのも厭わない、が今の時代です。外に助けを求めることは恥ずかしいことでもないどころか、今の時代それが必要なのだ、という意識を持っていただきたい。もう1つ、相手の要求を拒絶すればそれで終わりという話ではないだけに、ここまで説明したら後は法的な手続に自動的に委ねられる、つまり、収用の手続について迅速化、簡素化できるシステムを作らなければいけない時代になりつつあると思っています。伝統的な所有権重視の考え方だけではすまない時代がきているので、国民生活のためにどこまでどのように財産権を制限するかについて迅速に研究して、システムチックな体制を構築する時代が来たと思います。

【市川】一旦不当要求が起こったら、本局へ1日でも早く上げてもらい、弁護士会に相談させてもらうということが何より重要であると思っています。相手方への迅速で適切な説明ができる実効性ある体制を構築していきたい。あと1つ、実は、もしかするとこちら側の対応や説明が不足しているのではないかと、そのために不要に怒らせているところもあるかも知れません。第三者の方にも参加していただき、事業者の対応と相手方の主張を冷静に分析して対応策を考えるという姿勢も必要ではないかと思っています。

【梅木】不当要求者に対する対応上の心構えとして、広島弁護士会民暴委員会から「不当要求に安易に応じることは、隣接の土地所有者等他の関係者から見ると特定の住民、国民に対して特別な扱いをしたことになり、そのことは行政の公平性・透明性を欠くことを意味し、行政に対する国民の信頼を失わせてしまいます。そのことを肝に銘じて事に当たってください」との言葉を頂戴しております。今後とも、この言葉を肝に銘じ対処して参る所存であります。

【藤川】「備えあれば憂いなし」という言葉のとおり、日頃から、不当要求対応の仕組みを構築するとともに、個別事案を踏まえ、実務でワークする仕組み・運用に改善していくことが重要と思っています。コンプライアンス確保は、組織運営の肝でありますし、行政ということで、また、インフラ整備ということで、さらに責任が重いということになります。弁護士会の先生方には、今後とも、引き続き密に連携を取らせていただくことをお願いしまして、座談会を締めさせていただきたいと思っています。長時間にわたりありがとうございました。