

行政対象暴力が後を絶たない。特に税金や生活保護など金銭が絡む窓口業務はトラブルが多く、脅迫を受けたり暴言を吐かれたりするケースは珍しいものではなくなった。

しかもその相手は、反社会的勢力ではなく、行政への不満や逆恨みをもつ一般住民が多くを占めるようになってきた。職員としては粘り強く対応せざるを得ず、その結果、暴力の被害を受けたり、深刻なメンタルヘルス不調に陥ることになる。

今や「危険と隣り合わせ」の窓口対応職員の安全、健康を守るために、今回はその危機管理対策について考えてみたい。

特集

窓口対応職員の危機管理を考える

最近の行政対象暴力 その3つの特徴

窓口対応職員に対する暴力への対策を講ずることは喫緊の問題となっている。本稿では、弁護士としての経験から窓口対応職員に対する行政対象暴力の現状を分析したうえで、その対応策を考えてみたい。

昨年7月、兵庫県宝塚市で税の徴収をめぐる職員とトラブルとなっていた男が税金の相談窓口のカウンターに火炎瓶を投げ込んで放火し、職員と市民にけがをさせた事件は世間に衝撃を与えた。男は半年以上前から市役所を訪れた際に職員を脅していたという。

近時、このような行政職員、特

に税の徴収や生活保護を担当する窓口対応職員に対して重大な被害をもたらす行政対象暴力が多数報道されている。大阪府門真市でも昨年6月、生活保護の相談に来た男が、思い通りに受給できないことに腹を立て職員に包丁を見せて脅し、銃刀法違反で逮捕されている。

報道されるのは、重大な被害が発生するか、捜査機関が犯人を検挙した場合である。そこまでには至らないが、重大な被害をもたらしかねない行政対象暴力は、各行政窓口で日常的に見られることと思われるが、最初に、こうした最近の事例の特徴について、まとめてみたい。

■行為者のほとんどが一般人

最近の行政対象暴力の特徴として、その行為者のほとんどが一般人

General remarks

総論 行政対象暴力の現状と対策 ～窓口対応事例を中心に～

対策の核心は
「交渉を長期化させないこと」
法的対応も躊躇しない姿勢が重要



表参道法律事務所・弁護士 横山雅文

であることをまず、指摘したい。

行政対象暴力という暴力団などの反社会的勢力によって行われるという印象がかつてはあったが、今日では、反社会的勢力による不当要求行為自体少なくなっており、そのほとんどが一般人によってなされている。

■税の徴収、生活保護窓口が対象

暴力の対象となっている部署は、窓口業務、とりわけ税の徴収、生活保護に関する窓口業務を担当する部署が圧倒的に多い。

これらの窓口を訪れる人々が生活に困窮し、精神的に追い詰められている状況にあることが背景にあると思われる。

■怒りをため込んだ末に暴力へ

そして、多くの行政対象暴力は執拗な不当要求行為の最終手段として行われるということである。

行政職員に対する一般住民による不当要求の特徴はその執拗性にある。行政職員の説明・説得に対し、一向に理解を示さず頑迷固陋に自身の主張を延々と続ける。場合によっては不当要求行為が数年にわたって継続することも珍しくない。

こうした交渉を長期間続けるこ

とによる対応職員の精神的疲弊は著しいが、その間、不当要求行為を続ける側も怒りのエネルギーをため込み、それを最終的に暴力として爆発させている。宝塚市の事例でも事件の数か月前から職員を脅していたと報じられている。

不当要求や暴力を

受けやすい行政職員

そもそも行政職員は、民間企業の従業員と比較して、圧倒的に不当要求、特に暴力による攻撃を受けやすい。企業でも近年、クレマーによる不当要求は増えてはいるが、行政窓口に見られるような異常に執拗な不当要求はそれほど多くなく、対応担当者が暴力行為にさらされることなどは稀である。

これは、「本質的に行政サービスには、企業が提供する商品・サービスと違って対価性がなく、行政職員が公共の奉仕者として無限定な要求を受けがちであること」、「行政サービスを受ける住民、特に税の徴収や生活保護の相談を訪れる住民が精神的に追い詰められている場合が少なくないこと」の2点に起因している

と思われる。

行政対象暴力の対策を考えるに当たって、まず、個々の職員、特に上記の窓口対応職員は、自身が職務に際して重大な暴力行為を受ける可能性があるという事実を、認識しておく必要があると思われる。このことが重大な被害に至る可能性を少しでも低くすることにつながる。

不当要求行為者の

心理的特質について

次に、行政対象暴力を引き起こす不当要求行為者の心理的特質を理解しておくことが重要である。

彼らは、独善的な思い込みの下に、自己中心的な極端な価値観に固執し、我田引水の論理を展開する。そして「行政職員は、住民である自分の要求にはすべて応えるべきだ」と思っている。しかも彼らは、往々にして社会制度に対する強度の不満を持つており、時に病的な挫折感、孤独感を抱えている。

このような心理的特質を持つ彼らは、無理・理不尽なことでも当然のことのように執拗に要求するし、職員の合理的な説明・説得には耳を

貸そうとしない。そして、自身の不当要求、あるいは業務に支障を与えるような声高な罵詈雑言、職員に対する脅しなどの不当な行為について謝罪しないことはもとより、良心の呵責すらも感じていない。

要するに彼らの行動に合理性はないのである。そして、彼らの行動の本質的な目的ないし背景は、実は不当要求そのものにあるのではなく、「自身の病的な社会的不満、孤独感、挫折感の解消」にあることが多い。

そのため彼らの要求を拒絶しながら長期間交渉を続けると、連日の長時間の迷惑電話や居座り、脅迫などの業務妨害的な嫌がらせ行為から、重大な被害を発生させる突発的な行政対象暴力に発展するのである。

初期対応では理解の
姿勢を見せることも重要

このような暴力を回避するには、適切な初期対応が重要である。

彼らは精神的な不満を抱えていることから、職員のいわゆる「お役所的な対応」を契機として激高し、その後関係が悪化し、不当要求行為や行政対象暴力に発展することが多

い。

したがって、最初に窓口で苦情を受け付ける際には、ある程度彼らの話を聴いて、彼らが本当に言いたいことを把握する必要がある。また、彼らの知識・理解力に応じた説明・説得を心がけなければならぬ。お役所的、専門的な行政用語を使った説明・説得は極力避けるべきである。

そして、行政組織としての説明・説得をするにあたっては、自分たち行政組織の合理性、たとえば、法律の規定などをいきなり持ち出すのではなく、彼らの主張に含まれている合理性に配慮を示す必要がある。彼らの主張は往々にして非論理的で自己中心的であるが、全く理由がないというものでもない。「おっしゃることは私も理解できるのですが…」、「お気持ちをよく分かりますが…」など、彼らの主張も理解できるといふ姿勢を見せることが大事である。

このような適切な初期対応を心がけることによって、できるだけ彼らを不当要求行為者にならない（不当要求行為者のスイッチを入れない）ことが重要である。

業務妨害行為を受けたら 交渉を打ち切るのは当然

しかし、適切な初期対応を心がけても、不当要求を繰り返す者はどうしても出てくる。初期対応を万全にしても不当要求を完全に防ぐことは難しい。

不当要求行為者となつていている彼らに対し、いつまでも一般住民に對するような対応を続けてはならない。そのような対応を続けていけば、必ず交渉は長期化する。長期化すれば、彼らの不満はさらに蓄積し、重大な暴力行為に発展することは前述したとおりである。

不当要求行為者となつた人物に對しては通常の住民対応ではなく法

的対応をとらなければならない。

ここにいる法的対応とは、「不当要求行為者の言動を業務妨害行為と客観的に評価し、それを回避するための必要な措置を躊躇なく取る」とである。

業務妨害行為を回避する措置といつても何も難しいことではない。職員が適切な初期対応をし、説明を尽くしているのに納得できないとして、毎日のように長電話を掛けてくる、あるいは、来庁して窓口で長時間居座つて帰ろうとしないというような場合は、電話を切る、あるいは退去させるということである。端的に言えば、「彼らとの交渉を打ち切る」ということである。

不当要求対策、行政対象暴力対策の核心は、彼らとの交渉を長期化させないことにある。

軽微な暴力行為も 見逃さないこと

それでは、法的対応に移行する判断は、どのような観点・基準で行えばよいのか。

それは、

◆説明責任を果たしているか

◆これ以上、対応する法的義務があるか

この2点で判断するということである。ほとんどのケースにおいて、法的対応に移行するという結論になるはずだ。

法的対応への移行に至る手順を具体的に述べると、次のとおりとなる。

①交渉の打ち切りと宣告

交渉の打ち切りは、明らかに堂々巡りとなつていると感じた時がポイントである。

彼らとの交渉は、ほとんどの場合、堂々巡りの平行線となる。このことに気づくことが大切である。

そして、ここで最後の説明・説得を試み、それでも不当要求を繰り返すのであれば、以後の交渉を打ち切り、要求を受け入れることができないうことを、組織としての最終回答として彼らに宣告する。

ところで、交渉が長期化する原因は、不当要求行為者の執拗さだけでなく、行政職員の側にもある。

明らかに不当要求となつていながらもかかわらず、「一般住民からの要望だから、窓口をシャットアウトしてはいけないのではないか」とい



う考えに囚われ、いつまでも交渉を継続してしまう傾向が、行政職員には強く見られる。「交渉を打ち切ると、嫌がらせがエスカレートするのではないか」と交渉打ち切りを躊躇する場面も少なくないだろう。

しかし、このいずれも客観的に見れば、「彼らからの業務妨害行為を甘受している」ということに他ならないことに気づいていただきたい。「もう数か月も交渉してきたのだから、彼らもあきらめるだろう」というような思惑も捨てたほうがいい。

こうした思惑をもって交渉に臨んでも、往々にして交渉を打ち切ることができず交渉が長期化し、果ては行政対象暴力に至ってしまう。

②書面での通知

①で組織としての最終回答として彼らに宣告してもなお、執拗に不当要求が継続するようであれば、回答書として書面で通知する。

これは、組織としての最終回答であることを明確化するためである。

③弁護士に対応窓口を移管

職員に対する誹謗中傷・脅迫、居座り行為など、具体的な業務妨害行為がある場合は、対応窓口を弁護士に移管する旨の文書を郵送する。

「開かれた行政」あるいは「顧客主義的な行政サービス」という意識が浸透した今日の行政職員は、不当要求行為者に対しても顧客主義的な対応を心がけようとする意識が強く、客観的な判断や毅然とした対応をとることを控えがちである。

そこで、外部の専門家である弁護士の助言を受けたうえで、事案によつてはその対応を委ねることも必要である。

④加害行為には仮処分・刑事告訴

脅迫、面談や謝罪の強要、机を叩く、胸倉を掴むなどの加害行為には仮処分・刑事告訴で対応し、法的手続をとることを躊躇しない。

このような比較的軽微な暴力行為を見逃してはいけない。これらを黙認することで、軽微な暴力行為が常態化し、やがて、突発的に重大な暴力行為に発展するからである。

早いうちに裁判所、警察などの強制的な権力を介在させ、彼らを法的な手続に封じ込めることが有効である。

⑤記録化

不当要求行為があった場合は、交渉の過程を記録化し、後の対応のための資料として残しておく。

交渉の記録がなければ、たとえば、脅迫で刑事告訴しようとしても客観的な証拠がないとして、警察が告訴を受理しようとしないうることにちがちな場合がある。脅迫的な交渉になりそうな場合は、録音するなど、後の法的手続を踏まえた記録化は重要である。

また、同じ不当要求行為者がかつてどのような行為をしていたかわかる記録が残っていないければ、担当者も異動により変わった場合、一からの対応となってしまう。

そして、一連の記録を残しておくことで、神戸市（P16参照）のような不当要求・クレーム対応の事例式マニュアルや職員研修での事例検討会に使用したりすることもできるのである。

より根本的な対策として 組織的対応が重要

以上に述べたことは、個々の部署ないし職員において実行可能な対策であるが、より根本的な対策としては、自治体における組織的対応が重要である。

弁護士として経験したこれまで

の自治体職員研修や、職員からの法律相談を踏まえて、組織的対応のポイントについて3点、提言したい。

1 対応ルールを明文化

「不当要求行為」を条例などにより明文で定義し、対応のルールを策定する。

神戸市では、不当要求行為を条例で「暴力又は乱暴な言動その他の社会的相当性を逸脱する手段により要望等をする行為」等と定義し、対応のルールを定め、不当要求行為に関して報告を受けて毎年統計をとっている。さらに、不当要求行為を記録化するための交渉の録音についても要領を定めている。このような明文のルールがあれば、職員は判断に苦慮することが少ない。



2 外部弁護士との関係構築

不当要求行為に関して職員が気軽に相談でき、対応窓口となつてもらえる外部弁護士との関係を構築する。

不当要求対応には外部の法律家である弁護士との専門的・実践的な視点、助言が役に立つと思われる。こ

のような不当要求対応のための外部弁護士との関係構築が多くの自治体で未だ進んでいない。

3 所轄警察署との連携強化

行政対象暴力が行われたときに速やかに適切な対応をしてもらえるように、所轄警察署との連携を強化

しておく。

重大な被害を回避するためには、軽微な暴力的行為のうち適切な警察権力を介在させることが有効である。そのためには、日ごろからこまめに不当要求行為に関して警察に相談し、現状を理解してもらつておく

ことが必要である。

筆者の顧問先の民間企業では暴力行為に至らなくても不当要求行為について業務妨害行為がエスカレーターしないようにこまめに所轄警察署に相談し助言を得ている。

* * *

上に不当要求行為や行政対象暴力を抑止するために知っておくべき刑罰法規を挙げておく(資料)。要は、このような刑罰法規に該当する暴力行為を看過せず、積極的に被害届出や刑事告訴を検討するということがある。

最後に、本稿が読者各位の参考になることを祈つて締めくくりとしたい。

資料 不当要求行為・行政対象暴力を抑止するために知っておきたい刑罰法規

公務執行妨害(刑法第95条1項)

公務員が職務を執行するに当たり、これに対して暴行又は脅迫を加えた者は、3年以下の懲役若しくは禁固又は50万円以下の罰金に処する。

最近、東京都のある区で職員に対し、「目玉をくりぬくぞ」と脅して土下座をさせた男が公務執行妨害で逮捕されたことが報道された。

不退去罪(刑法130条)

正当な理由がないのに、要求を受けたにもかかわらずこれらの場所(建造物等)から退去しなかった者は、3年以下の懲役又は10万円以下の罰金に処する。

必要な説明・説得が尽くされているにもかかわらず、納得できないとして窓口に居座り、退去の要請を受けても退去しようしない不当要求行為者に適用できる罰条である。一般的には、ある程度の時間的間隔を空けて複数回退去の勧告をしたにもかかわらず、退去しない場合に不退去罪が成立するとされている。

傷害罪(刑法204条)

人の身体を傷害した者は、15年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

暴行罪(刑法208条)

暴行を加えた者が人を傷害するに至らなかったときは、2年以下の懲役若しくは30万円以下の罰金又は拘留若しくは科料に処する。

不当要求行為者が職員に暴力を振るい、受傷させた場合が傷害罪、受傷に至らない場合が暴行罪である。たとえば胸倉を掴む、手で小突く等の行為は暴行罪が成立する。

脅迫罪(刑法222条1項)

生命、身体、自由、名誉又は財産に対し害を加える旨を告知して人を脅迫した者は、2年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する。

不当要求行為者は職員に対し、脅迫行為を行うことがよくある。「小さい子どもがいるよな。誘拐や通り魔には気をつけるよ」というような黙示の脅しでも脅迫罪は成立する。ただし、警察は脅迫罪での刑事告訴を明白な証拠がないなどの理由でなかなか受理しない傾向があるようだ。このため、脅迫的な言動がみられる不当要求行為者との交渉はできるだけ録音しておくべきである。

強要罪(刑法223条1項)

生命、身体、自由、名誉若しくは財産に対し害を加える旨を告知して人を脅迫し、又は暴行を用いて、人に義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害した者は、3年以下の懲役に処する。

最近、量販店の従業員を土下座させたクレーマーが強要罪で逮捕された。公務員に対してこのような行為がなされれば、公務執行妨害が成立するであろう。

偽計業務妨害罪(刑法233条)

偽計を用いて業務を妨害した者は、3年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

1日数百回にわたり電話をかけてきて、その度に意味不明なことを延々繰り返す、業務に支障を与えるような不当要求行為者に適用できる罰条である。

威力業務妨害罪(刑法234条)

威力を用いて人の業務を妨害した者も、前条の例による。

威力とは「人の意思を制圧しうる勢力」であり、必ずしも、有形力の行使に限らない。「職員研修会場に爆発物を仕掛けた」と電話で犯行予告をし、職員研修会を中止させたような場合もこの罰条に該当する。

公用文書毀棄(刑法258条)

公務所の用に供する文書又は電磁的記録を毀棄した者は、3年以上7年以下の懲役に処する。

職員が示した役所の公文書を不当要求行為者が破り捨てたというような場合、この罰条に該当する。

器物損壊罪(刑法261条)

他人の物を損壊し、又は傷害した者は、3年以下の懲役又は30万円以下の罰金若しくは科料に処する。

不当要求行為者が、出された茶碗を投げつけて割った。窓口のテーブルを蹴り上げて壊した。というような場合に適用される。

表参道法律事務所・弁護士
横山雅文(よこやま まさひみ)

1963年生まれ。中央大学法学部法律学科卒。91年4月弁護士登録。国内法律事務所の勤務弁護士を経て、98年表参道法律事務所設立。東京弁護士会住宅紛争処理委員。著書に『プロ法律家のクレーマー対応術』(PHP新書)がある。