

カスハラ問題と 行政相談への期待

青森中央学院大学経営法学部講師

山谷
清秀



1. コロナ禍と「相談」の 大切さ

新型コロナウイルス感染症のために、以前の生活をすっかり忘れてしまうほど、私たちの生活は大きく変えられてしまった。感染症に対するものだけでなく、強制的な生活の変化は私たちに多面からストレスをもたらす。行政相談をはじめ、公共部門・民間部門を問わず、相談窓口には多くの人がびとが殺到することになった。とくに保健所では、帰国者・接触者相談センターといった電話相談や活

動再開の可否について、感染症対策の指示要請、メディアからの情報に関する相談など、多様な相談を受け付けることになり、大変な業務量となったのはもはや周知の事実であろう。そのほか、病院、自治体のコールセンター、DV相談・自殺相談、そして行政相談も含めて、各相談窓口が新型コロナウイルス感染症の影響下における相談内容への適応を求められた。だが、コロナ禍の相談件数の増加は、相談の受け手にも大きくネガティブな影響を与えた。それがここ数年「カスタマーハラスメン

ト」（カスハラ）という言葉で表されているものである。

ビジネス・レーバー・トレンドの2021年4月号では「過去2年間で受けた悪質クレームの3分の1が新型コロナウイルスの影響」という記事(<https://www.jil.go.jp/kokunai/blt/backnumber/2021/04/018021.pdf>)が掲載されている。当該記事は、流通・小売、外食サービスなどの労働組合を組織する全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟(UAゼンセン)が2020年に組合員を対象に行ったアンケート調査の結果を

明らかにしており、過去2年間で受けた悪質クレームのうち3分の1以上が新型コロナウイルス感染症の影響であったという。

最近では、こうした顧客からの「悪質クレーム」や「迷惑行為」が「カスハラ」という言葉で表され、社会問題として取り上げられているのは、皆さんもご存知であろう。暴言を吐く、土下座を要求する、対応できない案件を繰り返す、何度も要求する、対応の一部始終を動画共有サイトにアップロードする。こうした行為によって、対応者の本来業務が滞るだけでなく、精神的な疲弊による休職や離職を招くという問題である。

2. カスハラへの注目

今般カスハラという言葉が注目を集めるようになったきっかけは、2018年3月に発表された厚生労働省における「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」の報告書によってである。報告書内では、パワーハラ

ズメント(パワハラ)の原因になり得るとして「顧客や取引先からの著しい迷惑行為」への言及があった。その後2019年に「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」(改正労働施策総合推進法・パワハラ防止法)が制定され、事業主がパワハラに対して適切に対応するよう義務付けられた。

その上で「事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針」が2020年に策定された。そこでは職場内のパワハラだけではなく、顧客等からの著しい迷惑行為(暴行、脅迫、ひどい暴言、著しく不当な要求等)により、その雇用する労働者が就業環境を害されることのないよう、労働者の相談に応じることや被害者のメンタルヘルス不調への対応、マニュアル作成や研修の実施等も有効な取組として挙げられている。2022年2月には関係省庁と連携し

ながら、企業向けのマニュアルが発行された。

厚生労働省だけでなく、より現場に近い労働組合の方でも、現状把握から対策の検討を見据えて調査が行われている。現段階では、UAゼンセン、全日本自治団体労働組合(自治労)や日本国家公務員労働組合連合会(国公労連)が各組合員を対象に2020年から2021年にかけてアンケート調査を行い、半数程度から6割ほどがカスハラの被害経験があると答えている。また、2021年12月上旬には、鉄道やタクシーなど交通や物流業界の労働組合でつくる「全日本交通運輸産業労組協議会(交運労協)」が組合員約2万人に対してアンケート調査を実施し、直近の2年間で46・6%の人がカスハラの経験があると回答したという記事が、各新聞で取り上げられている。これらは行政相談に携わる総務省職員の方や行政相談委員の方にとっても、実感のある数字であると思う。

ところで、そもそもカスハラは

いったい何を意味するのか。前述の自治労や国公労連によると、「従業員に対する顧客からの悪質なクレームなどの迷惑行為」がその意味であるようである。

ただし、近年のカスハラという言葉の流行の発端を考えると、単に悪質クレームや迷惑行為自体が問題になっているわけではなさそうである。厚生労働省の指針や労働組合の調査を見れば、悪質クレームや迷惑行為それ自体だけではなく、悪質クレームや迷惑行為の被害者である労働者をいかに保護するか、という問題設定なのである。

「カスハラ」は比較的新しい言葉であり、意味の幅も広そうであるが、取りあえずここでは「悪質クレームや不当要求行為等によって、業務遂行を妨害されたり、身体的・精神的な負荷を与えられるようなこと」であると捉えよう。

3. 自治体におけるカスハラへの対策状況

実は自治体に目を向けると、すでに悪質クレームや不当要求行為等への対策を講じているところもある。というより、意外と多い。後述のとおり、合計すると1,000を超える市区町村で何らかの不当要求行為等対策が制定されており、全国の市区町村数から考えれば決して少なくない制定状況といえそうである。

これらの対策の基本は都道府県警察や暴力団追放センター等との連携のもと、暴力団といった「反社会的勢力」への対応が主な焦点であったが、作成されたマニュアルや研修の内容といった運用状況を見てみると、一般市民による悪質クレームも射程に収めているといえる。

形式的ではあるが、条例や規程、要綱などの件数から対策状況を見てみよう。ここでは便宜的に、4つのカテゴリーに分けて考えてみたい。

(1) 例規の名称に「不当要求」や「不正要求」がつくもの

最初に目につくのは、「不当(不正)要求行為等対策」といった名の付く条例や要綱、規程である。内容は不当要求行為の定義(暴力や脅迫、威圧的態度、不当な金品の供与の要求など)、課長が対策責任者となり職場づくりや意識改革を行うこと、対策委員会や会議を庁舎内に設置し、不当要求行為等発生時に対処指針を決定することが定められている。出版社である「株式会社ぎょうせい」が提供する「条例データラボ for academic」によると、この例規の数は2021年12月時点で994件ある。1の市区町村が複数の例規を定める場合もあるので、その重複分を除くと912の市区町村が条例、要綱、あるいは規程等を定めているようである。ほとんどが2003〜2007年頃に制定されており、おそらくその時期に「流行」があったのだと思われる。

都道府県別に見ていくと、茨城県や熊本県、沖縄県の各県内にお

ける市町村ではこのカテゴリーに該当する例規を定めている市区町村数の割合が高いのに対して、神奈川県、山梨県、愛知県、大阪府、山口県の各都府県内の市区町村では、制定されている例が少ないようである。

(2) 法令遵守や倫理、コンプライアンスの例規のなかに不当要求行為等対策を定めるもの

次に言及したいのは、「〇〇市法令遵守の条例」というように、1つの例規のなかで公益通報や倫理原則等に並んで不当要求行為等対策を定めるものである。件数でいえば311件、166の市区町村で定められている。不当要求行為等対策の条文だけに焦点を絞れば、その内容は(1)と同様である。制定の流行は2005～2007年頃であり、若干遅い。福井県、滋賀県、京都府内の市町村では、他都道府県に比べて顕著に導入数が多い。

(3) 行政対象暴力対策の例規のなかに不当要求行為等対策を定めるもの

「〇〇市行政対象暴力防止対策要綱」といった名称で、とくに暴力団への対策に絞った例規において、(1)と類似した内容をもつものも、16件、16市町村ある。制定は2004～2006年頃が多く、おおむね(1)や(2)と同時期であると窺える。特徴的なのは、このうち9件が山梨県内の市町村であることである。

(4) その他

以上の3つが、具体的な内容を含む不当要求行為等対策である。ただ、「不当要求」や「不正要求」という言葉が登場する(つまり検索した際にヒットする)ものを含めると、数はさらに増加する。たとえば「危機管理条例」や「暴力団排除条例」のなかで「不当要求」の文言が登場するところもあるし、「行政組織規則」のなかに「不当要求」が登場するところもある。ただし、これらは、条文中に「不

当要求」や「不正要求」の文言が文字通り「登場」するだけであるので、対策方法を定めているとは言い難いだろう。

以上のような既存の不当要求行為等対策の例規やマニュアルを用いることで、今般、注目を集めるカスハラ問題にも一定程度は対応ができそうである。

4. カスタマーハラスメントに纏わるディレンマ

さて、自治体の不当要求行為等対策とカスタマーハラスメント問題を併せて考える前に、1点確認しておきたいことがある。それは、不当要求行為等対策やカスハラ問題が想定する前提である。

通常の苦情・相談の対応の場合、できる限り相手の言い分を聞き取り、問題の所在を明らかにした上で、その解決を図ることになる。したがって対応は誠実かつ公正でなければならない。

他方で今般のカスハラ問題が想

定するのは、誠実かつ公正な対応が逆効果になるような悪質クレーム・迷惑行為である。行政職員への攻撃という明確な悪意をもったクレームの行為には、従来どおりの誠実・公正な苦情対応では対応できないどころか、対応した職員への被害を生み出す、という見方である。ただ、仮に前者を「正当な苦情・相談」として、後者を「不当な苦情・相談」とした場合、この2つの境界は明確に存在するのだろうか。

もちろん明確に悪意をもったクレームは実際に存在するわけであるし、そうしたクレームへの対策や被害職員の救済は喫緊の課題である。しかし、本来であれば「正当な苦情・相談」が「不当な苦情・相談」に認定されてしまう場合も少なからずあり得るだろう。つまり、本当に困りごとを抱えている相談者が、誤解や手続き、制度等の不備によって困りごとが解消されず、繰り返し訴えるなかでクレーム認定されてしまうようなケースである。

こうしたケースも念頭に置きながら、カスタマーハラスメント問題をとり巻く複数の側面を考えてみよう。それは、クレームの問題として設定するのか、それとも職員／職場の問題として設定するのか、大きく2つに分けられるが、前者を①クレームの排除と②グリーゾーンの2つに、後者を③労働者保護と④対応能力の向上の2つに、合計4つに分けて説明したい。

①カスタマーハラスメントの問題を、クレームの存在を中心に捉えるのであれば、その排除が一義的な目的となる。誰が見ても不当、すなわち、暴力や暴言、不当要求行為を行う者を退去させたり、出入禁止にしたりするのである。これらは、傷害や不退去といった刑事的な問題として対応することも可能である。

②他方で、一つ一つの苦情・相談は真つ当と言える（あるいは不当とまでは言えない）が、積み重ねることによって業務をパンクさせ得る、いわば「グリーゾーン」

もある。たとえば対応ができないと繰り返し説明しているにもかかわらず、同じ要求を何度も申し出る者や、多数の人間で苦情・相談を申し出る者がこれに当てはまる。さらに、なんらかの不祥事が発生した際、全国各地から「お叱り」の電話がかかってきて、担当者でない職員もその対応に追われることもあるが、これもまたグリーゾーンといえるかもしれない。

③職員／職場の問題として捉えるのであれば、そこには厚生労働省を中心とした議論の根幹にある「労働者保護」の方向性が挙げられる。悪質クレームや迷惑行為の被害にあった職員を現場から遠ざけたり、相談やケアの用意をしようというのが、一般のカスタマー対策のテーマの1つである。

④しかし労働者保護だけでなく、先に強調したように、職員各人の苦情対応能力の向上もまた含まれて然るべきである。それは、万が一悪質クレームや迷惑行為

が発生した際の対応方法もあるが、それにばかり目を向けすぎず、これらを惹起させない苦情・相談対応も忘れてはならない。いわばカスハラ「予防」の視点である。苦情や相談をカスハラに発展させない取り組みもまた重要なのである。

このように、カスハラ問題は複合的なのである。従来の自治体の取組は現場での不当要求行為の認定に重点があった。一般の厚労省を中心とする取組は、カスハラという「ハラスメント」の被害者の救済である。

それと同時に、行政組織の人事や管理の問題が背景にある。職場内での人員配置、異動の頻度、縦割りといった、昔から指摘されてきた「行政の病理」が、直接的ではないにしろかかわってくる問題なのである。

現場で対応に追われる職員の保護と同時に、苦情の原因となる課題を除去できる組織のあり方を見直すことも必要であろう。

5. 行政相談の意義を再発信

実は海外の一部のオンブズマンのなかには、不当要求行為等対策に取り組むところもみられる。オンブズマン事務局自身が不当要求行為等対策の指針を打ち出しているところもあれば、他の行政機関や公共サービスを提供する民間企業に対して、不当要求行為等対策のマニュアルを示しているところもある。本誌159号や163号で言及したガイダンスがまさにこれである。ただし、注目すべき点は、これらのガイダンスが不当要求行為等対策単体で出されているものではなく、苦情の解決によって市民を救済することの意味を示すガイダンスも同時並行で示しているところにある。

始めから「行政職員を攻撃することだけ」を目的に来訪する真正銘の悪質クレーマーはさておき、自治体オンブズマン制度の事例集などを眺めていると、基本的には困りごとを抱えた相談者が解消されない問題にフラストレーション

をためて行う言動が、悪質クレームや迷惑行為と認定されてしまうといった事例も散見される。

そこには、「日々同じ仕事をしている行政職員」と「初めてそのサービスを利用する市民」との間のとてつもない情報・知識の格差の存在がある。行政職員にとっては「当たり前」のことであっても、市民にとってみれば当たり前ではないのである。だからこそ、相談者に寄り添う大切さを忘れてはならない。

ただ、カスタマーハラスメントの問題がここまで注目されるのも、さまざまな相談窓口で悩んでいる・苦しんでいる職員がいるという事実があるためである。行政相談委員の皆さまには、「相談のスペシャリスト」として、そして「市民と行政の橋渡し役」として、市民と行政機関等の職員の両方の立場を思いやれる存在として、是非、このデイレンマを解消するお知恵をご発信いただければと思う。