

複合問題としてのカスタマーハラスメントと 行政苦情救済

山 谷 清 秀

青森中央学院大学経営法学部 講師

1. はじめに

顧客からの悪質なクレームや迷惑行為にどう対抗するか。この問題は、顧客を相手にする現場では以前から問題視されていたことではある。だが、そうした現場に限らず、広く社会問題として認識されるようになったのは、2018年に厚生労働省の「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会報告書」において言及があったためであろう。以降、各新聞で再三連載されたり、労働組合がアンケート調査を行うようになり、顧客対応をする仕事に限られていた問題の実態が、広く知られるようになってきている。

2021年は、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）といった公務員の労働組合が相次いでアンケート調査結果を公表した。厚生労働省を中心としたハラスメント対策においてカスタマーハラスメント（カスハラ）が頻繁に言及されるようになり、社会問題として認知されるようになったため、労働組合が実態把握に動き出したということであろう。

こうしたカスハラ問題をめぐる厚生労働省を中心とした議論は、労働者の保護を志向するものであり、自治体の首長を含む事業主にその措置を義務として課す方向性となった。そこにあるのは、「ハラスメント」対策である。すなわち、なんらかのいじめやいやがらせがあり、被害を受ける者が存在する。公務員へのカスハラに限定すれば、行政サービスの提供先、すなわ

ち住民等によるいじめ、いやがらせによってその就業環境に被害を受ける職員がいる、という構図が描かれる。

ただ、悪質クレームや迷惑行為は、「とんでもないクレマー」の存在がある一方で、当然行政側の問題を発端として悪質クレームや迷惑行為に発展するケースも存在すると想定される。誠実な対応を志向する行政の苦情への姿勢が、職員を悪質クレームで悩ませる一方で、そもそも行政上の問題がカスハラを惹起する可能性も十分にありうるからである。そうなれば、問題の発生箇所や原因は、市民と行政とが接する窓口だけではなさそうである。

したがって本稿では、ハラスメント対策を主軸とする今般のカスハラ問題について、行政に対する苦情に関するこれまでの議論を振り返りながら再検討する。そして自治体行政の苦情対応に関する議論を整理しながら、カスハラ問題の複合性を指摘することを目的とする。言い換えれば、自治体行政の苦情や相談の現場におけるカスハラについては、複合問題としてとらえる必要がある¹。

2. ハラスメント対策におけるカスハラ問題の 射程

現在注目されるカスハラ問題は、厚生労働省

¹ ところで、先んじて悪質クレームとカスハラという言葉のちがいを整理しておきたい。これら2つの言葉は、多くの場合区別されていない（弁護士法人中央総合法律事務所2020：2）。

を中心とした動きである。まずはその経緯を見ていこう²。

2016年9月に内閣総理大臣を議長として設置された「働き方改革実現会議」は、同一労働同一賃金の問題や、女性や高齢者、障害者の就業、子育てと就業といった多様な働き方を実現するうえでの課題を審議し、実行計画を策定するために半年ほどの期間で合計10回開催された。最終回となる第10回、すなわち2017年3月28日に「働き方改革実行計画」が決定され、そのなかで「職場のパワーハラスメント防止を強化するため、政府は労使関係者を交えた場で対策の検討を行う」と定められた。

これにもとづき、2017年5月19日から2018年3月27日にかけて「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」が計10回開催され、2018年3月30日に報告書が提出されている。当該報告書なかで「顧客や取引先からの著しい迷惑行為」に言及されたため、今般「カスタマーハラスメント（カスハラ）」が注目を集める契機となった³。

¹ 労働組合の調査などやそれにもとづく新聞報道を見る限りでも、明確な区別があるようには見えない。ただし、厚生労働省を中心としたハラスメント対策の一環でカスハラが論じられているように、ハラスメントという言葉に着目し、両者を区別した方が良いと考えられる。厚生労働省によるパワーハラスメントの定義をみても「職場において行われる①優越的な関係を背景とした言動であって、②業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③労働者の就業環境が害されるものであり、①から③までの3つの要素を全て満たすもの」とある。すなわち、発言や行為それ自体がハラスメントと呼ばれるのではなく、それによって労働者の就業環境が害されていることも含めてハラスメントと呼ばれるためである。したがって、苦情や相談のカテゴリーのなかでも悪質なものや不当なものは、悪質クレームや不当要求行為と呼び、こうした悪質クレームや不当要求行為によって引き起こされるハラスメントを、カスハラと呼ぶべきであるかもしれない。ただ、現時点では一般に十分な区別があるとはいえないため、本稿においても特別な注記を加えない限り、元の表記を優先する。

² さらにこの議論の背景には、ILOの2009年に開催された第98回総会からのハラスメント禁止に関する討議がある。

報告書内のカスハラに関する記述は、大きく次の2点である。ひとつめは、「流通業界や介護業界、鉄道業界では、顧客や取引先からの暴力や悪質なクレームなどの著しい迷惑行為については、労働者に大きなストレスを与える悪質なものがあり、無視できない状況にあるという問題が提起された。（中略）一般的には、顧客や取引先など外部の者から著しい迷惑行為があった場合にも、事業者は労働者の心身の健康も含めた生命、身体等の安全に配慮する必要がある場合があることを考えることが重要である。このことを踏まえれば、事業主が労働者の安全に配慮するために対応が求められる点においては、顧客や取引先からの著しい迷惑行為は職場のパワーハラスメントと類似性があるものとして整理することが考えられる」（厚生労働省 2018a：25-26）との指摘である。ここでは、ハラスメントが組織内からだけでなく組織外である顧客や取引先からもたらされる場合もあり、当然防止対策を講ずる際はそのことを念頭に置かなければならないことが示唆されている。

ふたつめは、「顧客や取引先からの著しい迷惑行為の問題に対応するためには、事業主に対応を求めるのみならず、周知・啓発を行うことで、社会全体で機運を醸成していくことが必要であるという意見が示された。その際に、例えば『カスタマーハラスメント』や『クレーマーハラスメント』など特定の名前やその内容を浸透させることが有効ではないかとの意見が示された」（厚生労働省 2018a：26）とある。ここではじめて、「カスタマーハラスメント」の言葉が登場するのである。

また、同じく厚生労働省の労働政策審議会雇用環境・均等分科会において、2018年12月14日に「女性の職業生活における活躍の推進及び職

³ ほほ同時期、消費者庁においても「第4期消費者基本計画のあり方に関する検討会」が平成29年10月から設置されており、ここでもまた顧客からの悪質クレームや迷惑行為が問題としてとりあげられている。

場のハラスメント防止対策等の在り方について（報告書）」が、分科会から審議会へ建議されている。そこでは、「取引先等の労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為についても、労働者に大きなストレスを与える悪質なものであり、人権侵害にもなり得る無視できないものであるが、どこまでが相当な範囲のクレームで、どこからがそれを越えた嫌がらせなのかといった判断が自社の労働者等からのパワーハラスメント以上に難しいこと等の課題がある。このため、これらについては、自社の労働者等からのパワーハラスメントに類するものとして、相談対応等の望ましい取組を明確化し、関係省庁と連携して周知・啓発を図ることが適当である」（厚生労働省 2018b：6-7）との考えが示されている。ここで明確に各企業・事業主が労働者のカスハラからの保護に関する取組を行うべき方向性が提示されたのである。

大きな変化をもたらしたのは、2019年6月5日の「改正労働施策総合推進法（労働施策の総合的な推進及び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）」において、以上の問題意識が盛り込まれたことである。当改正法は「パワハラ防止法」と呼ばれるように、パワハラの定義や事業主の雇用管理上の措置の義務付けといったパワハラの防止が目的となっている。この法律にもとづいて、厚生労働省をはじめとした複数の行政機関が指針や規則、通知を示してきた。とくに公務員のカスハラに関するものをピックアップしていこう。

第1に、2020年1月15日に厚生労働省が「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」（厚生労働省告示第五号）を示した。この指針は上記改正法の施行日にあわせて、2020年6月1日適用となっている。この指針では事業主が行うべき雇用管理上の配慮や労働者の被害防止のための取り組みを

図表1のように示している。

第2に、人事院が2020年6月1日施行の人事院規則10-16（パワーハラスメントの防止等）を定めている。施行に先立って、当該規則の運用について、2020年4月1日に「人事院規則10-16（パワーハラスメントの防止等）の運用について」（人事院事務総長発）を示した。ここでは、第4条関係「1 各省各庁の責務には、次に掲げる者が含まれる」に「五 職員が担当する行政サービスの利用者等からの言動で、当該行政サービスをめぐるそれまでの経緯やその場の状況により、その対応を打ち切りづらい中で行われるものであって、当該言動を受ける職員の属する省庁の業務の範囲や程度を明らかに超える要求をするものに関する苦情相談があった場合に、組織として対応し、その内容に応じて、迅速かつ適切に職員の救済を図ること」とある。ハラスメントの文脈で語られているように、組織による職員の保護が明確にされているのがわかる。

第3に、総務省自治行政局公務員部公務員課女性活躍・人材活用推進室長が3度にわたり通知を示している。1度めは、2020年1月17日に各都道府県総務部長、政令指定都市総務局長および各人事委員会事務局長宛に出された「『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』の制定等について」である。ここでは、先述した厚労省のパワハラ指針および改正告示が自治体の各任命権者にも適用になると示され、やはり雇用管理上の配慮が要請されている。

2度めは、同年4月21日に同上宛に出された「パワーハラスメントをはじめとする各種ハラスメントの防止に向けた対応について」の通知である。当該通知の第4項目に「人事院通知「第4条関係」の1の五においては、各省各庁の長の責務に含まれるものとして、職員が担当する行政サービスの利用者等からの言動で、そ

図表1 厚生労働省の指針におけるカスハラ対策の内容

7 事業主が他の事業主の雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為に関し行うことが望ましい取組の内容

(1) 相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備

事業主は、他の事業主が雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為に関する労働者からの相談に対し、その内容や状況に応じ適切かつ柔軟に対応するために必要な体制の整備として、4(2)イ及びロの例も参考にしつつ、次の取組を行うことが望ましい。

また、併せて、労働者が当該相談をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを行ってはならない旨を定め、労働者に周知・啓発することが望ましい。

イ 相談先（上司、職場内の担当者等）をあらかじめ定め、これを労働者に周知すること。

ロ イの相談を受けた者が、相談に対し、その内容や状況に応じ適切に対応できるようにすること。

(2) 被害者への配慮のための取組

事業主は、相談者から事実関係を確認し、他の事業主が雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為が認められた場合には、速やかに被害者に対する配慮のための取組を行うことが望ましい。

（被害者への配慮のための取組例）

事案の内容や状況に応じ、被害者のメンタルヘルス不調への相談対応、著しい迷惑行為を行った者に対する対応が必要な場合に一人で対応させない等の取組を行うこと。

(3) 他の事業主が雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為による被害を防止するための取組

(1)及び(2)の取組のほか、他の事業主が雇用する労働者等からのパワーハラスメントや顧客等からの著しい迷惑行為からその雇用する労働者が被害を受けることを防止する上では、事業主が、こうした行為への対応に関するマニュアルの作成や研修の実施等の取組を行うことも有効と考えられる。

また、業種・業態等によりその被害の実態や必要な対応も異なると考えられることから、業種・業態等における被害の実態や業務の特性等を踏まえて、それぞれの状況に応じた必要な取組を進めることも、被害の防止に当たっては効果的と考えられる。

出典：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

の対応を打ち切りづらい中で行われるものであって、当該言動を受ける職員の属する省庁の

業務の範囲や程度を明らかに超える要求をするものに関する苦情相談があった場合に、組織と

して対応し、その内容に応じて、迅速かつ適切に職員の救済を図ることが示されていることを踏まえ、地方公共団体においても、同様の対応を行っていただきたいこと」とある。

3度めは、同年10月2日に出された「地方公共団体におけるパワーハラスメント対策の取組状況について」においては、各種ハラスメントの防止のための措置を講ずるよう促しつつ、岐阜県「職場環境を悪化させる行為の防止及び対応に関する指針」を例として紹介している。基本的には、2020年4月1日に人事院の示した「人事院規則10-16（パワーハラスメントの防止等）の運用について」に沿った内容となっている。

そして2022年2月25日、厚生労働省から『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』が発行された。当該マニュアルでは、カスタマーハラスメントの定義や判断基準、企業がとるべき具体的対応が示されているが、やはり「いわゆるカスタマーハラスメントからは従業員を守る対応が求められます」（厚生労働省 2022: 7）とあるように、カスハラによる就業環境の悪化から労働者を守ることに力が置いてある。

以上のような厚生労働省を発端とするカスタマーハラスメントへの対策は次の3点のアプローチから整理できよう。①労働者の保護が主軸にある。②労働者の保護のための措置を事業主に義務付けている。③以上の取り組みを民間企業と同様に行政機関にも要請している。悪質クレームや迷惑行為それ自体を入り口にした議論ではなく、もとよりパワーハラスメントを対象にしたハラスメント対策の一環である。したがって、パワーハラスメントのバリエーションの1つとして、ハラスメントの相手が組織内の構成メンバーではなく、顧客や取引先である場合の対策を検討したものであり、被害を受けた職員が救済されるための仕組みを組織内でどのように整えるかがもっとも重要になる。

たしかに、これまでの自治体行政の苦情や相

談に関する議論においては、後述するように、被害を受けた職員の救済についてはほとんど扱われてこなかった。とはいっても、悪質クレームに関する問題についてまったく手つかずであったわけではない。そこで、従前の悪質クレーム対策の代表例ともいえる不当要求行為等対策に焦点を当ててみよう。

3. 自治体における不当要求行為等対策の射程

さて、悪質クレーム対策として、従来自治体行政がとりくんできた不当要求行為等対策を見てみよう。平成10年代に自治体において不当要求行為等対策を規定する条例や要綱の制定の流行があった。その要点は次のとおりである（山谷 2022）。

第1に、多くの自治体で導入されている不当要求行為等対策は、初期の主たる目的は「反社会的勢力」による暴力や脅迫行為を射程に収めている。第2に、不当要求行為等に対抗する手段として、職員個人ではなく組織での対応、警察や弁護士といった関係機関との連携が指摘できる。実際に専門の対策部署を設置する自治体もみられる。第3に、組織的対応の一端は主に警察関係者によって担われている。上記の専門の対策部署の長に警察官のOBが任命される例は少なくない。また後述のマニュアル作成や研修の実施に当たっても、警察や暴力追放センター等からの全面的な協力を受けているようである。それはやはり、第1の点で述べた通り、不当要求行為等対策が主に反社会的勢力によるものであると想定されているからである。第4に、組織的に対応するといっても、初動はどうしても窓口にいる末端職員である。したがって個々の職員の能力開発が必要となる。不当要求行為等の定義や発生した場合の手続きについて定めたマニュアルの周知徹底やロールプレイ研修等がこれに該当する。第5に、不当要求行為等対策は多くの場合、コンプライアンスの問題としてとらえられている。それはすなわち、不

当要求行為等に職員が屈した結果として、行政のもつ公平性や公正性が失われてしまうという認識がある。かなりの自治体で「職員倫理」や「法令遵守」といった「コンプライアンス」について定める条例、要綱、規則において不当要求行為等対策を定める例が見られるのも、こうした理由である。

以上の理由のため、多くの自治体ですでに導入されている不当要求行為等対策は、一般市民ではなく、「反社会的勢力」による行為に限った対策として認識されてきた。したがって昨今の市民によるカスタマーハラスメントとは別個のものであるという認識もある（横山 2020：134）。しかしながら、反社会的勢力による不当要求行為等への対策が、市民からのそれとまったく異なるものになるかという点、そうではない。実際に自治体によっては、従前の不当要求行為等対策を拡大運用することによって、反社会的勢力による不当要求行為に該当しない一般市民からの悪質クレームや迷惑行為への対応を試みる自治体もある（山谷 2022）。そう考えれば、カスタマーハラスメントの対策は既存の不当要求行為等対策の延長線上にあるか、あるいはカスタマーハラスメントの対策の一部として、不当要求行為等対策を位置付けることができるだろう。

既存の不当要求行為等対策は、市民のどのような行為が不当要求行為に該当するかを可視化すると同時に、窓口担当職員やその上司が不当要求行為等の発生現場で具体的にどのように対応すべきかのマニュアルである。さらに、コンプライアンスの例規において不当要求行為等対策を定める自治体のように、不当要求行為に限らず、広く市民との接点における行政職員のとるべき姿勢や態度を規定している。つまり、不当要求行為等対策も市民との多数ある接点のうちの一部ととらえられているのである。このように「苦情や相談対応」を全体ととらえて、不当要求行為等対策（そして悪質なクレーム）を

一部ととらえれば、両者はどのように関係づけられるのだろうか。以降では、この関係について考えるために、苦情や相談に関するこれまでの議論を振り返ることにしよう。

4. サービス対象としての市民と提供主体としての行政

（1）顧客・消費者としての市民と苦情の意味
行政サービスの質的改善のために市民の苦情を有効活用しようという動きは、とくに1990年代から見られるようになった。英国メジャー政権では「市民憲章（the Citizen Charter）」の下での行政内部の苦情処理手続きを設けるよう要請したためである。市民憲章において市民をサービスの顧客（customer）あるいは消費者（consumer）として位置付けるところを出発点とする。ただしそれは、主権者としての地位を薄めて単に民間企業との関係へとそのまま当てはめるというわけではなく、「参政権の主体というような抽象的な位置づけに留めるのではなく、もっと積極的に国民を具体的な権利の主体－行政機関に対する権利の主体－として位置付けようとするものであった（竹下 1995：64）。NPM（New Public Management：新公共経営）の潮流のもと、消費者としての市民に対するサービスを問題にしようとしたのである（榊原 1995：39）⁴。すなわち、サービスの基準設定やその改善における主導権を行政から市民へ移動させようという試みであった。そのために、苦情処理のシステムを導入することに消極的であったり、あるいは導入したとしても行政運営改善や政策形成へのフィードバック回路への有効活用がない、といった苦情処理システム導入にかかわる自治体行政の消極的な状況の打破を国が主導していったのである（今川 1997：16）。

⁴ こうした動きが、連合王国をはじめとするアングロ・サクソン諸国のオンブズマン制度におけるガイダンス発行につながったと考えられる（山谷 2017：108）。

以上のような価値によって示されるように、当時はNPMの潮流のもとで、積極的に民間企業の経営手法のノウハウを行政にとりいれようとする行政改革が世界的に進められていた時期であり、サービスの質的向上や類似する苦情を予防するといった目的を掲げた苦情処理手続きの整備は、民間企業とも軌を一にするものである。

(2) CRMとコールセンター

NPMの発想による行政改革の潮流にやや遅れて、ICTを活用した顧客と企業との間での良好な関係の構築に関して、その手法やそれによる顧客満足度の測定に注目が集まった。これは、2000年代の自治体行政のICT化にともなうものであり、電子自治体の文脈で議論される(本田 2007)。ICT化によって、CRM(Customer Relationship Management)の概念が行政の現場にも導入されるよう議論が展開された。市民が利便性を感じることでできる窓口サービスの実現や、住民参加までを射程に収める従来の広聴制度を一層実効性のあるものにする、さらに広くデータとして収集されたものを組織内で整理・共有したり、それを分析して運営改善に資する情報を引き出したり、そもそも顧客との良好な関係構築のインターフェース形成に着目する(榎並 2002:55)。

実際ここで想定されている手法は、とくに自治体にコールセンターを導入するにあたっても検討されてきた⁵。初動はコールセンターで対

⁵ このコールセンターと類似する手段で近年はAIチャットボットがある。LINEの公式アカウント上で自治体の情報に関する問い合わせに対話型で即座に回答するシステムを実現しているところもある。また、自治体だけでなく、厚生労働省も「新型コロナウイルス感染症情報 厚生労働省」のLINE公式アカウントで新型コロナウイルスに関する儀容や発生状況、予防法やその他の相談を受け付けたり、あるいは相談を受けられる場所に関する情報提供を行っている。コールセンターと同様に、FAQをあらかじめ設定し、想定されるインプット(質問)に対するアウトプット(回答)を用意しておく必要があり、またそれを常に更新し続ける必要もある。

応し、複雑な問い合わせについては、担当課につながり。他方でFAQを用意・充実させ、よくある問い合わせだけでなく、より複雑で専門的な相談や要望、苦情にも応えられるようにする(内田 2007a:85-86)。こうした手法のコールセンターによって、住民のたらいまわしを回避し、抱える問題を手軽に解決してくれると同時に、職員の電話対応負担も減らせる。実際にコールセンターを利用した市民の満足度が総じて高い水準にあることも指摘されている(榎並 2010:107)。

さらに、コールセンターが組織横断的に、縦割りの弊害のために解決できなかった行政上の問題解決にも貢献しうることが指摘されている(内田 2007a:86)。たしかに、満足度が低いか高いかは別に、根本的な問題が存在する可能性はある。つまりコールの原因となっている状況を生み出している原因をあぶりだす分析のしくみはあるのかどうかは目に見えにくく、重要な問題である。たとえば、類似した問い合わせが相次ぐ場合、単純な案内によって解消されたとすれば、満足度は高くなるだろう。しかしながら、同じような問い合わせが相次いでいること自体が問題として認識され、改善に向けた動きにつながるかどうかは根本的な課題除去のための鍵となるだろう。

以上のようなコールセンターやチャットボットの意義は、次の3点にあるといえる。第1に人員削減や他業務への人的資源の配分を目的とした業務効率化、第2に、顧客の視点において、ワンストップサービスの実現や、丁寧な対応、24時間対応といった利便性の向上といった顧客満足度の向上、第3にコールセンターやチャットボットにおいて寄せられた相談や苦情の内容を蓄積し、分析することで潜在的な課題を発見できる可能性がある。

ただし、CRMや不当要求行為等対策の議論によるクレーマー対策については、どうしても「いま直面するクレームにどう対応していく

か」という極めて現場中心のかつ現実的な問題になってしまう。たとえばクレーム対策本に登場する項目は、「まずは不快な思いをさせたことに謝罪する」、「見た目や服装で好感度を得る」、「笑顔で対応する」、「真剣に聞く」、「共感を示す」というように、非常にテクニカルな内容である（関根 2020；神岡 2020；小田 2019）。次では、苦情や悪質なクレームが現場の問題に限らず、行政の運営や組織全体の問題にもつながりうることを確認していこう。

5. 行政苦情救済論はカスハラ対策に貢献するのか

(1) オンブズマンによる「クレーマー化」対応

カスタマーハラスメントや悪質クレーム、不当行為が問題となる要因の1つとして、その判別の難しさが指摘される（山谷 2021：32）。必ずしも乱暴さの伴う言動や繰り返されるクレ

ームが、「正当ではないクレーム」だとは限らないのである。

とくに市民からしてみれば、行政の手続きやその内容に問題があると感じて訴えても、職員に正面から対応されない場合は繰り返し訴えることも選択肢の1つとなろう。その際、その繰り返しの行為が、職員からしてみれば悪質クレームや迷惑行為と受け取られる可能性もある。実際にこうした事案が発生した場合、オンブズマンの介入によって解決の方向へ導かれる例もみられる。たとえば札幌市のオンブズマンでは、2019年度の事案のなかに以下のような苦情申立があった。

オンブズマンは図表2の事例に対し、「その場にいなかったオンブズマンとしては実際のやりとりがわからないため判断することはできません」と述べつつ、「申立人の質問の内容が市の担当者に正確に伝わらなかったことと係長の対応が申立人に不快な思いをさせたことは間

図表2 札幌市オンブズマンの苦情申立事例①

(3) 職員の誤った説明と態度（保健福祉局保険医療部）

私の退職後、平成31年1月に2人の子どもは妻のパート先の健康保険に加入したが、私の失業保険給付額の問題で同年4月に継続できないことになった。そこで、子どもを国民健康保険に加入させるため、5月に担当課に電話し、経緯について説明した上で必要な手続きについて確認したところ、対応した職員からは、私の退職先の資格喪失証明書が必要であると言われた。しかし、私は退職した際に資格喪失証明書をもらい自分の保険手続きのために提出しているし、すでに子どもたちは妻のパート先の健康保険にも加入しているため、資格喪失証明書をもう一度求められるのはおかしいと思い、職員にそのことを説明したが、らちがあかなかった。

そのため、直接担当課を訪問したところ、職員の上司である係長が対応した。そこで、職員の説明について問いただしたが、係長の対応は私がクレーマーであるかのような対応であった。職員にあらためて確認したところ、電話での説明が間違っていたことが分かったが職員は間違いを認めなかったため、さらに上司を出すように要望したところ、課長が対応してくれた。経緯を知った課長から、私には落ち度はないとして謝罪があり、その際、係長からも一応の謝罪はあったが、その態度には未だ怒りが収まらない。

出典：札幌市オンブズマン（2020：15）

違いありません」(札幌市オンブズマン 2020 : 15)と判断している。すなわちコミュニケーションの失敗であると認めている。こうしたコミュニケーションの失敗は、少なくとも職員の視点からは、相手の市民がクレーマーに見えるであろうし、市民の視点からは、話の通じない公務員に見えるだろう。コミュニケーションの失敗が、市民のクレーマー化を引き起こすように見える。市民にとっては、オンブズマンの介入がなければクレーマーと認定されたまま、自身

の抱える問題を放置されるころでもあった。

また、苦情申立人の申立内容に沿った解決ができない(すなわち行政や職員の側に明確に非が認められない)事案であっても、オンブズマンが市民と職員との間のコミュニケーションの失敗を懸念し、誤解を招かないような、あるいは市民の理解しやすい説明や案内に職員側が努めるよう助言する事案もみられる。たとえば先と同様に2019年度の札幌市のオンブズマンの事案を見てみたい。

図表3 札幌市オンブズマンの苦情申立事例②

(2) BCG のヒ素混入判明後の周知 (区保健福祉部)

私は、子の BCG 接種において、保健センターの周知が徹底していなかったため、BCG ワクチンにヒ素が混入していることを知らないまま、子の予防接種を受けさせられた。

保健センターから送付された、「BCG 接種日のご案内」に従って、子の BCG 接種を受けたが、接種後にさっぽろ子育てアプリで、BCG ワクチンのヒ素混入について、ワクチンは順次新しいものになるという知らせがあった。

ヒ素混入について知らないまま接種したことに不安を覚え保健センターに問い合わせたが、「掲示物で周知はしていた」「安全性に問題がないため、口頭での周知はしていない」といった説明であった。接種日当日、私は、早めに接種場所の保健センターへ到着していたが、目の離せない小さな子どもを抱えて、掲示物は目に入らなかったし、職員の誰も掲示物を見るように言ってくれなかった。

出典：札幌市オンブズマン (2020: 14)

図表3の申立に対して、オンブズマンは「このような周知方法自体に問題があるとは言えません」(札幌市オンブズマン 2020 : 14)と判断している。しかしながら同時に「申立人の主張するように、目の離せない小さな子どもを抱えて、掲示物が目に入らなかったという可能性は否定することはできません」と言及し、それを踏まえ「掲示するだけでなく、新しい製品の使用による実施日の変更が可能であることを含めた保護者への説明と、保護者が説明を聞いて理解した上で実施日について選択をする機会を確実に設けることが必要だった」と述べている。

また、つくば市オンブズマンでも類似の事案がみられる。つくば市のオンブズマン事務局には、2014年に地域交流センターの予約方法に関する苦情申立があった。この申立では大きく2つから構成されており、1つはセンターの部屋の予約方法に関する問題であり、もう1つはセンターで開催されている各サークルの内容に関する情報提供の問題である。とくに後者で、市民向けに情報が一覧的に公表されていないことが申立の趣旨であった。オンブズマンの判断には、行政側の判断が妥当とする部分と改善すべき点が存在する部分と両側面を指摘している。本事案で注目すべき点は、苦情が生ずる原

困を「希望に沿えない場合にも、なぜ出来ないのか、あるいは出来ることは何かなど、理由を丁寧に、かつ具体的に説明することも重要であり、そのような細やかな接遇を各自心がけてほしい。今回申立人の苦情について調査をする過程で、必ずしも当事者の意図が相手方に正確に伝わっていないと思われることが多々あり、それが細かい苦情の原因の一つとなっていることも少なくないと感じたからである」（つくば市オンブズマン 2015：13-14）という記述のように、やはり職員と当事者との間のコミュニケーションの失敗だと判断している点である。

こうした事例をみると、次の3点が言えそうである。第1に、市民の視点からみればオンブズマン制度はやはり権利救済として重要である。行政に自分の言い分を理解してもらえないばかりか、場合によって繰り返し来訪するクレーム扱いされることもある。オンブズマン制度のような覆審的な苦情対応システムがあることによって、市民にとっては、自身の苦情の正当性が再検討される機会につながる。

第2に、それは職員にとっても同じである。職員の対応に非がないことが再検討される機会でもある。オンブズマンは本来的に、行政権力による市民の権利の救済を目的とする一方で、その第三者性が、行政（ないし行政職員）の正当性を再確認できることも指摘されてきた（橋本 1999：107-108）。

第3に、苦情申立の趣旨に沿った解決を図れるかどうかは別として、市民と職員との間の円滑なコミュニケーションの促進や、苦情の発生の予防につながる行為を行政側に期待するようなオンブズマンの判断がみられる⁶。以上の点から、オンブズマンのような覆審的な苦情処理システムの導入が、悪質クレームや迷惑行為の発生現場における対応においても、その予防においても、一定程度は解消につながる事が推

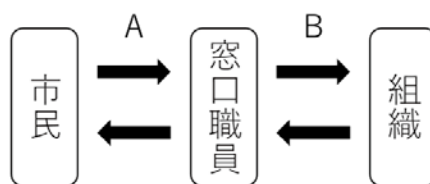
⁶ 苦情の予防を役割の1つとするオンブズマンは、複数の国で見られる（山谷 2017）。

察される。

（2）行政PR論からの検討

コールセンターやオンブズマンの議論に共通するのは、行政とは異なる立場の機関が苦情や相談を分析することで、苦情や相談の原因となる課題を探索することである。こうした市民との接点における市民と行政組織双方との関係を持つ機関の機能については、行政PR（Public Relations）があげられよう。行政PRは、民主的な行政の実現という究極の目的のもと、市民と行政との双方向の情報共有・コミュニケーションを理念とする。ただし、単に市民とのコミュニケーションの充実が重要だというのではなく、市民と行政との間に立つ職員が市民と行政のより良い関係づくりを目指すべきだと考えるのである（井出 1971：26-31）。いいかえれば、苦情や相談を行政運営改善や政策形成へ有効活用しようというフィードバックのシステムにおいて、市民と接する場にある相談窓口や苦情処理制度の設置・充実は一面的なものであり、組織内においてフィードバックを実現できる体制の構築もまた同等以上に重要である。

図表4 行政の外と内



出典：井出（1971：26-31）をもとに筆者作成

図表4は、井出（1971：26-31）の行政PR論における行政の外と内を簡易化・強調したものである。ここでは、「行政外部のPR」の領域をAで示し、「行政内部のPR」の領域をBで示すとしよう。市民からの相談や苦情に限った話をする、どのような相談窓口を設置するか、市民からの苦情に対してどのように対応す

るか、悪質クレームに対してどのように対応するのか、といった課題について、目に見える次元での対応はAの領域である。これに対して、Aの領域における対策の方針決定や、そもそもAの領域では解決できない課題については、Bの領域で対応するしかない。むしろ、Bの領域なしに、Aの領域は機能しえないのである。井出（1971：30-31）は繰り返しそのことを強調する。そういう意味では、BはメタA的な性格をもつともいえる。

やや単純化しすぎるところもあるが、このAを個人レベルの苦情対応、Bを組織レベルの苦情対応ととらえると、苦情対応と行政の課題解決との関係は次のように考えられそうである。第1に、個人レベルにおいては、ふるまい・しぐさ・言葉づかい・環境づくり、すなわち激昂させない、適切な（道義的・社会的）謝罪、二次災害（言葉尻をとらえられる等）を起こさないといった、クレーム対策本に掲載されているようなテクニカルな対応術を身につけることが考えられよう。

第2に、そうした職員の能力開発を担うのは組織であるが、その組織レベルの苦情対応は3つに分けられる。組織レベル①はマニュアル作成であり、苦情に対応するやや具体的な方法の提示、それにもとづく研修の実施がここにあてはまる。個人レベルの苦情対応を直接的にサポートするレベルである。

組織レベル②では、職員の能力形成・人事である。ここでは、仕事内容理解だけでなく、時間的・精神的な余裕も含む「説明できる職員」の育成が望まれる。すなわち行政組織における人的資源の冗長性も範疇にする⁷。実際、時間的・精神的な余裕のなさがカスハラを惹起した

り、あるいは悪質なクレームが実際に発生した場合でも余裕をもった対応が可能になるかもしれない。

組織レベル③は、行政の組織のあり方そのものである。具体的にいえば、課題共有のしくみ、現場職員と組織全体のパイプといった行政内部におけるシステムづくりである。湯浅（2021b：222）は、現場の職員が持つ課題解決のアイデアを、総務・財務・政策企画系の管理部門がつぶしてしまっている可能性を示唆する。日常的に市民と接する機会のある下層部、選挙によって交代させうる上層部とちがい、中層部である管理部門には届きにくい。こうした内部状況の改善こそがカスハラ予防に貢献するといえるだろう。

実際、カスタマーハラスメント（あるいはそう認定される苦情）のなかには、先述したように「不当にクレーマー扱いされてしまう」事案や、「制度上対応できない苦情を申し出る者をクレーマー扱いしてしまう」事案もある。こうした場合、原因は苦情を申し出た市民側にあるというよりは、行政側にあるともいえる。

もちろん、仮に行政側の課題を次々に解決していくなかで、苦情の逓減、そしてカスハラ逓減が達成されたとしても、それだけでは職員の被害を撲滅することはできない。なぜならば、まさに現在のカスハラ問題の視角がそうであるように、第1に犯罪行為と認められる場合もある尋常ではないクレーマーが現実存在するためであり、第2に悪質なクレームかどうにかかわらず苦情対応そのものもまた職員の精神的疲弊につながるためでもある。このように、異なる次元が同時にあるのがカスハラ問題であると考えられよう。

だからこそいま問題となっているのは、これまでにない視点である労働者保護としてのハラスメント対策である。厚生労働省を中心としている点、また各種労働組合が実態把握のためにアンケート調査の実施が相次いでいる点はその

⁷ しかしながら、日本においては行政サービスのあり方とこれは切り離され、組織の簡素化や職員数の削減それ自体が目的として行政改革が進められ、結果として行政規模が縮小してきたという指摘もある（真山 2012：7；森田 2012：8）。

証左であろう。実際労働者保護についてはこれまでの行政の苦情対応においては無い視点であり、需要があったといえる。

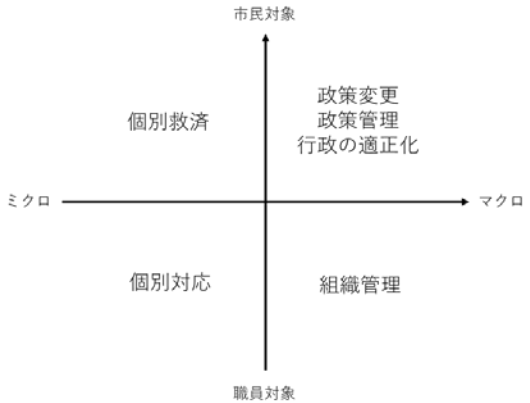
そこで注目すべきは、「労働者の保護」の意味をカスハラ被害にあった職員を保護するだけに留めないことである。今川（2011：3）が「行政の適正化」において言及するように、そもそも市民と行政との間の情報・知識の格差に起因するコミュニケーションの失敗や、自治体内の部署間における縦割り、国・都道府県・市町村間の縦割り、異動の周期や冗長性、現場と管理部門の問題認識のズレ、現場の問題意識が管理部門に届きにくいといった行政の人事や管理の問題等の根深い病巣がある。また市民からしてみれば「お役所仕事」的に、決して合理的に見えないものもある。行政苦情救済がこうした行政内部の問題解消に貢献するのであれば、一部とはいえカスハラの原因の解消にもまた貢献できると考えられる。

6. カスハラ問題の複合性

以上のように、カスハラ問題は複合的といえる。以上の自治体行政の苦情対応に関する検討を、図表5に収めてみよう。図表5ではカスハラ対策をマイクロ（個人）レベル-マクロ（組織や社会）レベルの軸と、対策の対象を市民-職員の軸とで表す。左上のマイクロ・市民対象=個別救済は、CRMや顧客満足といった価値の実現、コールセンター導入といった取り組みが該当する。左下のマイクロ・職員対象=個別対応では、既存の不当要求行為等対策、すなわちマニュアルづくり、研修による職員能力向上としてハラスメントの被害にあった職員個人への対応が該当する。右下のマクロ・職員対象=組織管理では、現在カスハラ問題の中心となっている相談機関の設置といったハラスメント対策のための措置や、本稿で述べたような人事管理の問題が該当する。最後に、右上のマクロ・市民対象では、行政苦情救済論の範疇であり、個人

の苦情をもとにした全体の課題解決によって、そもそもの苦情の通減の実現が目指される。

図表5：カスハラ問題の検討のための4象限



出典：山谷（2021）を修正

どうしても、苦情対応の議論は図表5における左半分のテクニカルな議論に収められがちである。しかしながら、本稿で繰り返し指摘したように、そもそも自治体行政の体制に問題がある場合もある。それは、「国レベルの政策で、自治体では対応できない」といった問題が象徴的なように、中央地方関係に起因する場合もある。また、自治体行政の冗長性の問題でもある。たとえば、不当要求行為等対策で明らかのように、制定後担当者不在や部署の未設置といった自治体は少なくない。それらの自治体が怠慢であったわけではなく、人的資源の制約や、見返す機会をもつ時間的・精神的余裕のなさに原因があるといえる。コロナ禍における保健所の対応に不満が集まるように、組織の余裕のなさがまた、カスハラの発生要因になりうる。こうしたマクロかつ根底にある問題は、先の図表4では描かれていないBのさらに裏側、メタBないしCの領域の問題ともいえよう。カスハラ問題は、単純に現場とその周辺組織だけで起きている問題ではないのである。

7. おわりに

カスハラは、たしかに市民と職員が接する現場において発生する問題である。したがって、今般とりあげられているように、組織がその職員を守るために講じなければならない措置の問題でもある。しかし、本稿で指摘した通り、そこには縦割り、中央地方関係、冗長性といった、従来指摘されてきたような行政の病理を含む、根深く広汎な問題が潜むのである。

こうした議論を考えるうえで、いくつか課題となるポイントがある。第1に、市民の多面性である。行政学や地方自治論でも言及されるように、市民は主権者としての市民、消費者としての市民、公共サービス提供者としての市民の複数の側面を持つ。それぞれの側面によって当然クレームの内容の変化は想定されるし、また市民同士のクレーム対応もありうるだろう。

第2に、苦情や相談の対応者に心理的負担を

引き起こすのは、なにもカスハラや悪質クレームだけではない。なぜならば苦情や相談に対応すること自体もまた心理的負担になりうるからである（渋谷 2021：152）。今般のカスハラ問題の対象とはならない領域においても、同様に労働者の負担の軽減が求められるのであれば、それはやはり人事や管理の対象になるだろう。

第3に、自治体行政による苦情対応はきわめて輻輳的である。自治体行政における苦情対応の輻輳に関する問題である。カスハラや悪質クレームの議論では、一部の窓口職員に対する負担の偏在の解消のために、コールセンターや外部弁護士への苦情対応の振り分けも提案されている。一方ではそれらは、カスハラ的外部化ともいえるが、他方ではこうした多様な苦情対応の窓口を設置することが、カスハラ対策にどのように貢献するかは実態を踏まえて十分に検討する必要がある。

参考文献

- 井出嘉憲（1971）『行政広報論』勁草書房
- 今川晃（1997）「イギリスの地方自治体における苦情処理システムの政策形成・展開の背景」『季刊行政管理研究』第77号、16-24ページ
- 今川晃（2011）『個人の人格の尊重と行政苦情救済』敬文堂
- 内田美幸（2006）「自治体コールセンターから見えてくる民間的経営手法導入による公共サービスのあり方と評価（上）」『地方財務』2006年12月号、46-53ページ
- （2007a）「自治体コールセンターから見えてくる民間的経営手法導入による公共サービスのあり方と評価（中）」『地方財務』2007年1月号、79-87ページ
- （2007b）「自治体コールセンターから見えてくる民間的経営手法導入による公共サービスのあり方と評価（下）」『地方財務』2007年2月号、39-48ページ
- 榎並利博（2002）『電子自治体』東洋経済新報社
- 小田順子編（2019）『公務員のクレーム対応術』学陽書房
- 神岡真司（2020）『絶対にカスハラに負けない心理テクニック53』ゴマブックス
- 厚生労働省（2018a）『職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会報告書』
- 厚生労働省（2018b）『女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等の在り方について（報告書）』
- 厚生労働省（2022）『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』
- 榊原秀訓（1995）「メジャー政権の『市民憲章』政策と行政苦情処理制度」『名経法学』第3号、21-74ページ
- 札幌市オンブズマン（2020）『令和元年度活動状況報告書』
- 渋谷典子（2021）「男女共同参画センター相談室のコロナ禍」山谷清志・藤井誠一郎編『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』ぎょうせい、149-175ページ

- 関根建夫（2020）『公務員のためのクレーム対応マニュアル』ぎょうせい
- 竹下謙（1995）「行政手続と苦情処理」西尾勝・村松岐夫『講座 行政学 第6巻 市民と行政』有斐閣、37-71ページ
- つくば市オンブズマン（2015）『平成26年度 つくば市オンブズマン活動状況報告書』
- 内閣府経済社会総合研究所（2013）『公民連携研究報告書』
- 橋本定（1999）「基礎的的地方公共団体におけるオンブズマン制度のあり方と課題」篠原一・林屋礼二編『公的オンブズマン』信山社、95-115ページ
- 本田正美（2007）「自治体の電子化に求められる基盤の整備」デジタルコミュニティズ推進協議会編『市民が主役の自治リノベーション』ぎょうせい、101-138ページ
- 真山達志（2012）「現代自治の現状と課題」真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、1-11ページ
- 森田朗（2012）「わが国における『行政改革』の限界」『会計検査研究』第46号、5-10ページ
- 山谷清秀（2017）『公共部門のガバナンスとオンブズマン』晃洋書房
- 山谷清秀（2021）「行政のカスタマーハラスメントはなぜ問題なのか」『青森中央学院大学地域マネジメント研究』第17号、21-35ページ
- 山谷清秀（2022）「自治体の不当要求行為とカスタマーハラスメントへの対策」『青森中央学院大学研究紀要』第35号、95-114ページ
- 湯浅孝康（2021a）『政策と行政の管理』晃洋書房
- 湯浅孝康（2021b）「コロナ禍と給食業務の困難」山谷清志・藤井誠一郎編前掲書、205-226ページ