

[論文]

## 自治体における不当要求行為と カスタマーハラスメントへの対策

Identifying and Managing Unreasonable Behaviour in the Local Government

山谷 清秀  
YAMAYA Kiyohide

青森中央学院大学経営法学部

### 1. はじめに

ここ数年、企業における悪質クレームやカスタマーハラスメント（カスハラ）への関心の高まりとともに、行政におけるカスハラの問題が注目を集めつつある。吉田（2019）、自治体クレーム対応研究会（2019）につづいて、横山（2020）というように、対応事例（ノウハウ）を紹介する書籍も相次いで出版されている。

いずれも「自治体行政において、悪質なクレームへの対策は十分に行われていない」という認識が基本的な前提となっている（自治体クレーム対応研究会 2019: ii-iii; 横山 2020: 5; 吉田 2019: 3）。カスハラは以前からある言葉とはいえ、頻繁に用いられるようになったのは、2018 年にとりまとめられた『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、パワーハラスメント（パワハラ）とならんで顧客や取引先からのハラスメントであるカスハラが社会的な問題として言及されたためであると考えられる。問題の認知から日が浅いということなのかもしれない。その後全日本自治団体労働組合（自治労）が 2020 年 10 月に実施した「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」の報告書では、迷惑行為や悪質クレームを「自分が受けた、または職場で受けた人がいる」という者は 76.3%にのぼる（全日本自治団体労働組合 2021: 20）。職場の問題としてだけでなく、社会問題としても注目を集めているとうかがわれる。

しかしながら、悪質クレームやカスハラの実態は、今般認識されるようになった「新しい問題」でもあるため、いまいちはっきりしない。厚生労働省が 2020 年に改正した「職場におけるハラスメントに関する関係指針」では、顧客からの著しい迷惑行為として「暴行、脅迫、ひどい暴言、著しく不当な要求等」をあげ、労働者の就業環境が害されることのないように事業主が取組を行うことを求めている。だが、指針の内容からだけでは、現場の事案に照らして悪質クレームやカスハラであると個々の職員が常に判断できるとは必ずしもいえない。この範囲の不明瞭さもまた、問題の解消の困難さを生み出していると考えられる。

ところで、こうした悪質クレームと類似した言葉に不当要求行為がある。不当要求への対応については、2000年前半より弁護士や警察官OB、不当要求行為等への対策に実際に携わった行政職員が経験に基づいた実践的対応策を記述してきた。宇那木（2013: 32）は不当要求を「不正な利益を得る目的で行政機関又はその職員を対象として行う違法または不当な要求行為のこと」といい、不当要求によって「適正な業務遂行を阻害され、組織がその対応を怠ると職員のモチベーションの低下を招き」、「行政に対する住民の信頼を失いかねない」という。悪質クレームによって生じる問題が、業務への支障や対応による精神的疲弊であるのならば、上記のような不当要求行為もまた同様の問題を抱えているといえよう。むしろ、昨今のカスハラによる問題は、従来の不当要求行為の問題の焼き直しで対応できる部分が大いにありうるのではないかと考えられる。いいかえれば、従来不当要求行為への対策に努めてきた自治体であれば、そのままカスハラ問題への対策にもつなげることができるのではないか、ということである。

したがって本稿では、悪質クレームやカスハラへの対策の一端を明らかにするために、自治体の不当要求行為等対策に焦点を当て、制定状況や運用の実態を明らかにすることを目的とする。前半では「株式会社ぎょうせい」の提供する「条例データラボ for academic」のデータをもとに、全国の自治体における不当要求行為等対策の条例、要綱、規程等の制定状況とその特徴や傾向を確認する。後半では、3つの自治体を取りあげ、運用の実態を解明する手がかりとする。

なお、本稿では、条例と要綱、規程の性格が異なることを理解しつつ、紙幅の関係からこれらを総じて「例規」と呼ぶ。

## 2. 自治体の不当要求行為等対策の概観<sup>1</sup>

まず、自治体における不当要求行為等対策の現状について、例規の制定状況から把握を試みる。ここでは「条例データラボ for academic」のデータをもとに、①「不当要求」を例規の名称に用いたもの、②「コンプライアンス」や「法令遵守」、「公正な職務執行の確保」、「職員倫理」の例規のなかで不当要求行為等対策を定めたものの制定状況を確認する。それぞれ件数を確認したのち、制定状況の傾向や特徴、内容について考察したい<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 本節における数値は、株式会社ぎょうせいの提供する「条例データラボ for academic」の2021年12月11日時点でのデータベースをもとに筆者が作成したものである。

<sup>2</sup> ①「不当要求」を例規の名称に持つもの、②「コンプライアンス」や「職員倫理」等の例規のなかで不当要求行為等対策を定めるもの以外でも、たとえば「行政組織規則」のなかで一部「不当要求行為」の文言が用いられている自治体もあった。しかし、「行政組織規則」については、前2つの例規とは目的も異なり、内容についても対策を定めたものとはいえないため、本稿では扱わないこととする。同様に「危機管理」を目的とする要綱のなかで不当要求行為等対策を定めるものが数件、そして「暴力団排除」を目的とする例規や下水道条例、町営住宅条例、個人情報保護条例といった例規のなかで不当要求行為等対策を定めるものに関しては多数見られるが、いずれも不当要求行為等対策についての具体的な規定ではないため、本稿では扱っていない。

(1) 「不当要求」の言葉を名称に用いる例規の状況

最初に、「不当要求」を名称に用いる例規（以下「不当要求例規」と呼ぶ）の制定状況についてみていこう<sup>3</sup>。不当要求例規の総件数は、2021年12月11日時点で994件、制定した自治体は912自治体であった。図表1はそれを条例、要綱、規程といった種類別で表したものである。

図表1 市区町村種別 不当要求例規件数

	都道府県	市			区	町	村	事務組合	合計	
		政令指定都市	中核市	特例市						
条例	0	14	0	0	0	19	8	1	42	
要綱	0	20	0	0	1	0	89	39	1	149
規程	0	9	0	5	0	0	6	2	0	17
規則	0	23	1	0	0	0	25	7	1	56
告示	0	123	1	3	1	0	114	14	0	251
訓令	0	209	7	8	0	0	182	36	4	431
その他	0	37	0	3	1	3	8	0	0	48
合計	0	435	9	19	3	3	443	106	7	994

出典：筆者作成

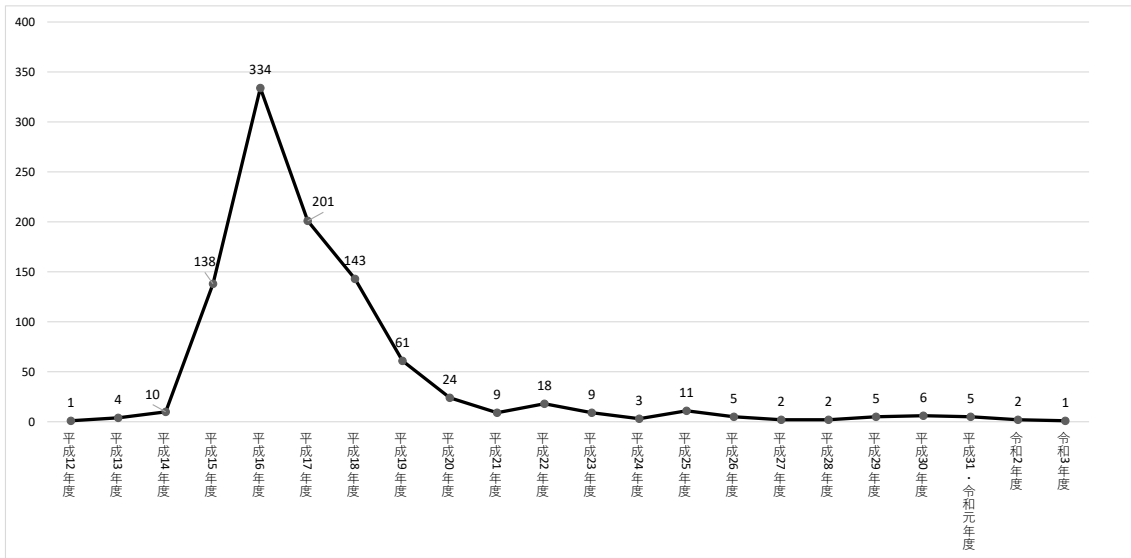
市・町・村の総数をみると、大きな偏りはないように見受けられる。ただし、いずれも条例や要綱よりも、告示や訓令が圧倒的多数を占めている。特筆すべきは都道府県レベルで不当要求例規を制定したところがなかった点である<sup>4</sup>。続いて、年度別の制定年を見てみよう。

図表2のとおり、不当要求例規を有する自治体は、平成12年度に1件、平成13年度には4件、平成14年度には10件となっている。その後平成15年度から急激に増加し、平成16年度の334件がピークとなった。その後平成20年度にかけて減衰し、ここ数年の制定件数は10件に満たない。明らかに平成15～19年度の間に不当要求行為等対策を定める流行が存在したといえよう。

<sup>3</sup> 次のような表記ゆれを含む。「不当要求」、「不当な要求」、「不正要求」、「不正な要求」。

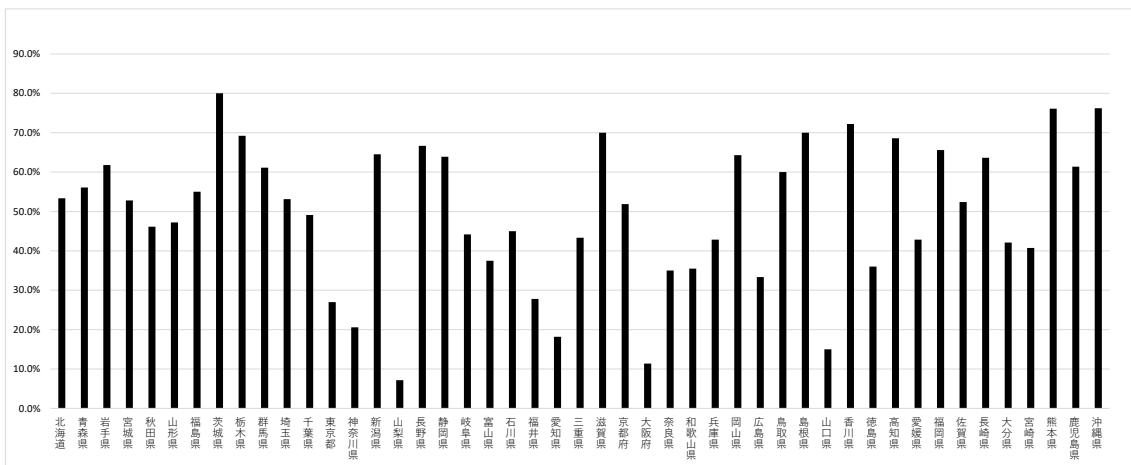
<sup>4</sup> ただし、「暴力団排除条例」等において不当要求や不当介入への措置を定める自治体は、都道府県・市区町村を含めて803件ある。ここでも注1と同様、これらは主に公共工事の契約に際して暴力団を排除する目的で制定されており、対象も限定的であるため、本稿では扱っていない。

図表 2 不当要求例規の制定年



出典：筆者作成

図表 3 都道府県別 不当要求例規を制定した市区町村の割合



出典：筆者作成

図表 3 では、各都道府県内における市区町村のうち不当要求例規を制定した市区町村の割合を示している。件数そのものは市町村数の多い北海道や長野県が顕著である一方で、都道府県内の市区町村数に対する割合を求めると、茨城県や熊本県、沖縄県内の市町村において導入が進んでいることがわかる。さらに注目すべきは、東京都や神奈川県、山梨県、愛知県、大阪府といった都府県では逆に突出して導入が進んでいない点である。こうした各都道府県における個別の制定状況については、稿を改めて論じたい。

(2) コンプライアンス例規のなかに不当要求行為を位置づける自治体の状況

続いて、条例や規則の名称に「不当要求」はついていないものの、「法令遵（順）守」や「公正な職務執行の確保」といった文言のつく例規、いわゆる「コンプライアンス」のための例規（以下「コンプライアンス例規」と呼ぶ）において不当要求行為等対策を位置づける自治体についてみていこう。先と同様に、まずは図表4において総件数と種類別件数を確認する。

図表4 不当要求行為等対策を定めるコンプライアンス例規の件数

	都道府県	市			区	町	村	事務組合	合計
		政令指定都市	中核市	特例市					
条例	0	87	4	18	4	1	21	0	109
要綱	0	0	0	0	0	0	1	0	1
規程	0	18	10	4	0	0	8	0	26
規則	0	88	7	18	2	1	14	0	103
告示	0	6	4	1	0	0	2	0	8
訓令	0	49	13	4	2	3	9	0	61
その他	0	2	1	0	0	0	0	0	2
合計	0	250	39	45	8	5	55	0	310

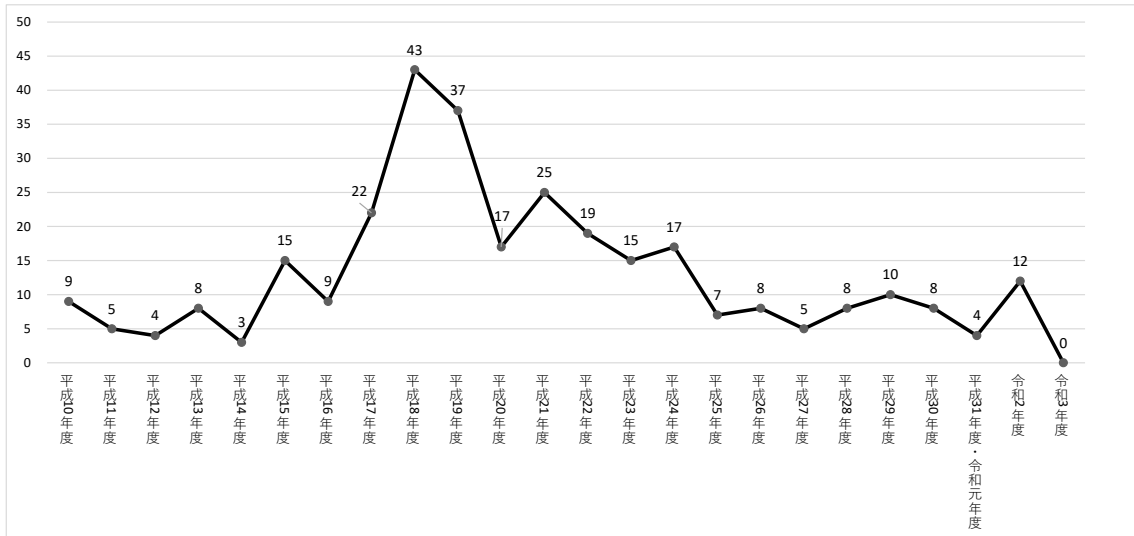
出典：筆者作成

先の不当要求例規と比べて、包含するテーマの広範性のためか、条例の割合が高く、告示や訓令が相対的に少ない点が特徴的である。他方で、不当要求例規の場合と同様に、都道府県レベルにおいては1件も制定されていない。次に年度別の制定状況をみていこう。

図表5では、不当要求行為等対策を盛り込んでいるコンプライアンス例規の導入時期を示している。例規の件数は310件、自治体数は168である。また、不当要求例規のピークにはやや遅れて、平成18年度・19年度が導入のピークのようなようである<sup>5</sup>。続いて図表6では、先と同様に都道府県別の市区町村割合をみていく。

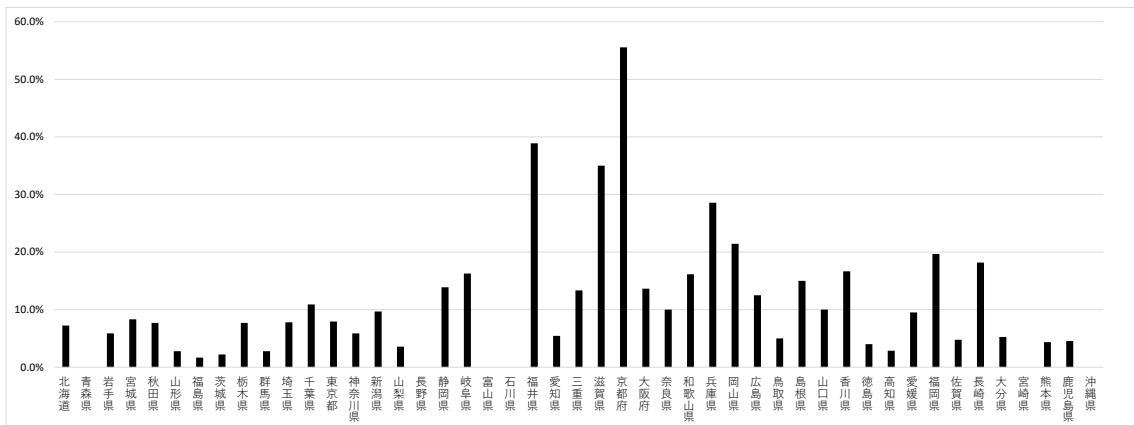
<sup>5</sup> 「条例データラボ」では、各例規の制定当初まで完全に遡ることができるとは限らない。そのため、図表5が意味するのは、「不当要求行為等対策を盛り込んだコンプライアンス例規がいつ制定されたか」ではなく、「現在不当要求行為等を盛り込んでいるコンプライアンス例規等はいつ制定されたか」である。したがってあくまで参考程度に確認されたい。

図表5 年度別 不当要求行為等対策を定めるコンプライアンス例規の件数



出典：筆者作成

図表6 都道府県別 不当要求行為等対策を定めるコンプライアンス例規を制定した市区町村の割合



出典：筆者作成

図表6をみると、不当要求例規の割合に比して、近畿圏、とりわけ福井県、滋賀県、京都府および兵庫県は、もともと「法令遵守」や「コンプライアンス」、「公正な職務の執行」といった名称をもつ例規が多いためかもしれない。

さて、次の図表7では、不当要求例規と不当要求行為等対策を定めるコンプライアンス例規の両方を有する自治体をみてみよう。

図表 7 コンプライアンス例規と不当要求行為等対策例規をともに導入している自治体の状況

自治体名	コンプライアンス 例規制定年	不当要求例規制定年
北海道月形町	平成 23 年 3 月 23 日	平成 23 年 3 月 23 日
北海道赤平市	平成 13 年 4 月 1 日	平成 16 年 2 月 9 日
北海道池田町	平成 24 年 10 月 31 日	平成 24 年 10 月 31 日
北海道美幌町	平成 27 年 3 月 19 日	平成 16 年 6 月 1 日
北海道本別町	平成 28 年 12 月 14 日	平成 16 年 5 月 20 日
山形県遊佐町	平成 18 年 3 月 17 日	平成 16 年 5 月 31 日
茨城県石岡市	令和 2 年 9 月 17 日	平成 17 年 10 月 1 日
栃木県野木町	平成 21 年 12 月 16 日	平成 28 年 12 月 28 日
埼玉県三芳町	平成 24 年 12 月 21 日	平成 25 年 9 月 30 日
埼玉県上尾市	令和 2 年 3 月 26 日	平成 18 年 1 月 25 日
千葉県松戸市	平成 21 年 3 月 24 日	平成 15 年 5 月 1 日
千葉県長柄町	平成 26 年 7 月 1 日	平成 16 年 3 月 1 日
千葉県木更津市	平成 31 年 3 月 29 日	平成 16 年 2 月 9 日
新潟県燕市	平成 23 年 3 月 22 日	平成 23 年 3 月 22 日
静岡県伊東市	平成 14 年 5 月 15 日	平成 15 年 8 月 1 日
静岡県松崎町	平成 13 年 10 月 1 日	平成 16 年 9 月 1 日
静岡県裾野市	平成 30 年 11 月 7 日	平成 16 年 2 月 23 日
静岡県西伊豆町	平成 17 年 4 月 1 日	平成 17 年 4 月 1 日
岐阜県御嵩町	平成 19 年 3 月 23 日	平成 19 年 3 月 29 日
岐阜県高山市	平成 28 年 4 月 21 日	平成 19 年 4 月 1 日
岐阜県美濃加茂市	平成 27 年 3 月 20 日	平成 16 年 6 月 24 日
福井県南越前町	平成 17 年 1 月 1 日	平成 17 年 10 月 18 日
愛知県みよし市	平成 15 年 3 月 24 日	平成 18 年 10 月 1 日
三重県桑名市	平成 31 年 3 月 25 日	平成 17 年 1 月 20 日
三重県鈴鹿市	平成 10 年 12 月 14 日	平成 17 年 3 月 23 日
滋賀県湖南市	平成 16 年 10 月 1 日	平成 16 年 10 月 1 日
滋賀県守山市	平成 15 年 9 月 22 日	平成 15 年 9 月 22 日
滋賀県米原市	平成 30 年 2 月 23 日	平成 17 年 2 月 14 日
京都府笠置町	平成 22 年 7 月 23 日	平成 16 年 10 月 25 日
京都府宮津市	令和 2 年 3 月 27 日	平成 17 年 2 月 16 日
京都府京丹後市	平成 21 年 10 月 8 日	平成 16 年 11 月 30 日
京都府京丹波町	平成 19 年 12 月 25 日	平成 17 年 10 月 11 日

奈良県田原本町	平成 29 年 8 月 17 日	平成 29 年 8 月 17 日
和歌山県紀美野町	平成 21 年 3 月 30 日	平成 18 年 1 月 1 日
和歌山県有田川町	平成 19 年 4 月 27 日	平成 18 年 1 月 1 日
兵庫県神戸市	平成 18 年 9 月 20 日	平成 25 年 3 月 26 日
兵庫県明石市	平成 22 年 3 月 26 日	平成 22 年 6 月 30 日
兵庫県養父市	平成 30 年 3 月 27 日	平成 16 年 9 月 10 日
岡山県岡山市	平成 18 年 8 月 1 日	平成 21 年 8 月 20 日
岡山県笠岡市	平成 23 年 3 月 30 日	平成 17 年 8 月 26 日
岡山県早島町	平成 19 年 2 月 6 日	平成 17 年 7 月 11 日
島根県安来市	平成 17 年 4 月 1 日	平成 16 年 12 月 24 日
島根県隠岐の島町	平成 30 年 1 月 30 日	平成 16 年 12 月 14 日
香川県丸亀市	平成 17 年 9 月 22 日	平成 19 年 5 月 16 日
香川県多度津町	平成 16 年 3 月 12 日	平成 19 年 5 月 8 日
徳島県吉野川市	平成 19 年 3 月 30 日	平成 16 年 10 月 1 日
高知県安芸市	令和 2 年 10 月 1 日	平成 17 年 3 月 31 日
福岡県嘉麻市	平成 18 年 12 月 25 日	平成 18 年 3 月 27 日
福岡県苅田町	平成 15 年 3 月 27 日	平成 15 年 3 月 27 日
福岡県宮若市	平成 20 年 12 月 26 日	平成 18 年 8 月 23 日
福岡県宗像市	平成 15 年 4 月 1 日	平成 16 年 3 月 31 日
福岡県小竹町	平成 16 年 12 月 27 日	平成 15 年 3 月 20 日
福岡県築上町	平成 29 年 7 月 19 日	平成 18 年 4 月 17 日
福岡県筑紫野市	平成 22 年 3 月 31 日	平成 15 年 2 月 27 日
福岡県飯塚市	平成 28 年 12 月 27 日	平成 18 年 3 月 26 日
長崎県平戸市	平成 25 年 12 月 20 日	平成 17 年 10 月 1 日
熊本県芦北町	令和 2 年 3 月 16 日	平成 17 年 4 月 12 日
鹿児島県出水市	平成 18 年 3 月 13 日	平成 18 年 3 月 13 日

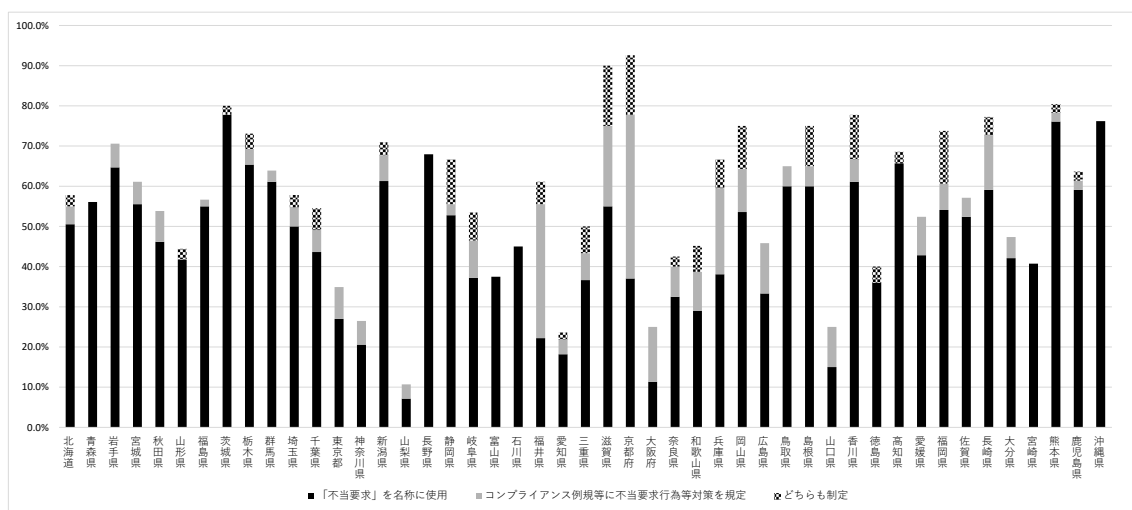
出典：筆者作成

不当要求例規と不当要求行為等対策を定めたコンプライアンス例規をともに制定しているのは 58 自治体である。このうち、コンプライアンス例規を先に導入した自治体は 12、不当要求例規を先に導入した自治体は 33、ほぼ同時（同年）に定めた自治体は 13 である。図表 2 および図表 5 でも表したように、やはり全体としては、不当要求例規の流行が先んじていたようである。



以上をふまえて、都道府県別に域内の市区町村のうちどのくらいの割合が不当要求行為等対策を定めているかを対策の状況の 1 つの指標としてみてみよう。不当要求行為等対策を例規の名称に用いているもの、あるいは不当要求行為等対策をコンプライアンス例規のなかに盛り込んでいるものすべてを含めて、なんらかの形で不当要求行為等対策を定めている市区町村が、都道府県のなかでどのくらいの割合で存在するかを示したものが図表 8 である。

図表 8 なんらかの形で不当要求行為等対策を定めている市区町村の割合



出典：筆者作成

グラフをみると、茨城県、滋賀県、京都府、熊本県ではなんらかの形で不当要求行為等対策を定める市町村が 80%を超える。対照的に、東京都では 34.9%、神奈川県では 26.5%、山梨県では 10.7%、愛知県では 23.6%、大阪府では 25%というように、これらの都府県内の市区町村では例規の形による不当要求行為等対策の明文化が進んでいないとわかる。

また、グラフからは把握できないが、1788 の市区町村のうち、1020 の自治体（すなわち 56.5%）が、不当要求行為等対策を盛り込んだ職員倫理やコンプライアンス例規、あるいは不当要求例規を定めている。以上をふまえれば、少なくとも例規を制定しているかどうかのみに着目したものではあるが、悪質クレームへの対策は、全市区町村の半数ほどがなんらかの形で例規を制定しており、一部の府県に限ればかなりの市町村が制定を進めているとわかる。

### (3) 「不当要求行為等対策」を定める自治体の状況

以上の整理とともに、グラフからはわからない不当要求行為等対策にかかわる自治体の状況を述べていこう。第1に、「条例データラボ for academic」によれば、「不当要求行為」という名称を最初に備えた要綱は、滋賀県栗東市が平成12年度に制定した「栗東市役所不当要求行為等対策要綱」である。平成13年度に制定した4つの自治体の内訳は、滋賀県日野町の「日野町や桑葉不当要求行為等対策要綱」、滋賀県竜王町の「竜王町役場不当要求行為等対策要綱」および「竜王町不当要求行為等対策委員会設置要領」、そして和歌山県有田市の「有田市不当要求行為等の防止に関する要綱」である。

第2に、不当要求例規については、平成15年度から急激に導入件数が増え、平成16年度に334件が導入された。その後数年かけてピークは衰え、平成21年度以降は10件未満がほとんどである。対してコンプライアンスや職員倫理を名称として持つ例規において不当要求行為等対策が盛り込まれるものは、やや遅れて平成18・19年度がピークであり、平成25年度以降は10件以内である。

第3に、複数の例規を制定する自治体にはいくつかのパターンがある。①条例とその施行規則を定めるところ（多数）、②監査事務局、教育委員会、消防局、人事委員会といった任命権者ごとに定めるところ（兵庫県明石市、岡山県岡山市）、③一般行政全体を対象にしたものと特定の分野に限定したものの2つを定めるところ（福島県いわき市、香川県内市町村多数）、④要綱を定めた後時間をおいて条例化したところ（群馬県下仁田町、福岡県築上町、熊本県氷川町）、⑤条例や要綱とは別に対策委員会等の設置を定めるところ（岩手県軽米町、滋賀県竜王町、奈良県五條市など）、である。

第4に、図表3で突出したグラフとなった県ではいつとき県内市町村で導入の流行があったと思われる。たとえば熊本県では平成15年度から平成18年度にかけて、いずれの市町村においても条例と施行規則が相次いで導入された。香川県では、導入するほとんどの市町村で、細かい表記のちがいはあるが、「不当要求行為等防止対策要綱」と「発注の建設工事に対する不当要求行為排除対策要綱」の2本立てとなっている。

第5に、自治体の不当要求行為等対策はいずれの自治体においてもおおむね次の3つの構成要素からなる。①不当要求行為等の定義（暴力、威圧的な態度、金銭などの不当な要求等）、②対策委員会・会議等の設置、③所属長や市長の行動に関する規定といった不当要求行為等発生時の措置、である。

### 3. 不当要求行為等対策の運用

次に、実態を把握するために、いくつかの自治体の運用をとりあげよう。1つめの長崎県西海市は、典型的な不当要求行為等対策の要綱を運用する自治体である。2つめの兵庫県明石市は、コンプライアンス例規と不当要求例規をあわせて運用する自治体である。3つめの岡山市は、不当要求行為等対策に関して一時期もっとも有名になった事例である。以上の3つの事例から、これまで見てきたような例規がどのように運用されているのかを確認して

いこう。

(1) 長崎県西海市における不当要求行為等対策

長崎県の西海市では、「不当要求行為等の防止に関する要綱」（平成 17 年 4 月 1 日 告示第 2 号）がある。これは西海市が平成 17 年 4 月 1 日に旧大瀬戸町と旧西彼町の 2 町から合併発足時に引き継いだものである。いずれの町でも同様の要綱が制定されていた。旧大瀬戸町では平成 15 年 12 月 1 日に告示として、旧西彼町では平成 15 年 11 月 27 日に要綱として、それぞれ「不当要求行為等の防止に関する要綱」を定めていた。内容はほぼ同一であり、たとえば旧西彼町では「本町の事務事業に関する不当要求行為及び暴力的要求行為に対し、組織的な取組みを行うことにより、当該事案に適切に対処し、もって事務事業の円滑かつ適正な執行と職員の安全を確保すること」であり、旧大瀬戸町では若干の表現の違いがある程度である。合併後である西海市の要綱第 1 条で定められた目的も同様に「西海市の事務事業に関する不当要求行為及び暴力的要求行為に対し、組織的な取組みを行うことにより、事務事業の円滑かつ適正な執行と職員の安全確保を図ること」であり、概ね内容が引き継がれていることがわかる。

さて、もっとも中心となる運用は、対策指導専門官の任用であろう。西海市においては、任用が開始された平成 19 年度からこれまで 3 名が、いずれも警察官 OB から任用された。その他の運用に際しては特段要綱に沿っておらず、基本的には警察 OB である対策指導専門官の指導・助言に従っており、また警察との連携もとっている。また、要綱内には防止対策委員会の招集が定められているが、招集された記録はない。

研修に関しては、全職員ではなく希望職員のみであるが、窓口職員を中心に、対策指導専門官やその他警察・関係機関の者を講師として招き、県内の暴力団についてや、不当要求の事例をとりあげて年に 1 度行われている<sup>6</sup>。令和 3 年度は 6 月 22 日に開催され、西海警察署や長崎県警察本部や長崎県暴力追放運動推進センターから講師を招いた。主な内容は全国や長崎県の暴力団の現状と対策、暴力団排除条例（平成 24 年 4 月 1 日施行）についての講習、暴力団等反社会的勢力団体との対応の仕方についての研修であった。注目すべき点として、不当要求行為を行政対象暴力と強く関連付けており、その形態を権限行使要求型と金品要求型の 2 つに分けている。具体的には、公共工事等の指名・入札・契約、行政指導、許認可、助成金・補助金・交付金の給付・貸付・支給、書籍・機関誌等の購入が標的になると指摘されている。対応方法としては、組織的な対応が必要であることは当然のこととして、トップの危機管理、すなわち「不当な要求には絶対に応じない」という雰囲気づくりが重要であること、対応場所の確保や録音機器等の整備が必要であること、警察や弁護士、暴力追放センターとの連携が必要であることが示されている<sup>7</sup>。

西海市の運用では行政対象暴力に焦点を絞っている点、警察 OB を中心とした対策の体制

<sup>6</sup> 2020 年度はコロナ禍のために開催されず、2021 年度も規模を縮小しての開催であった。

<sup>7</sup> 西海市へは、2021 年 8 月 4 日に総務課行政班の益田貴弘氏に対して書面および電話にて聞き取り調査を行った。

構築である点、警察や暴力追放センターとの連携が重視されている点が特徴としてあげられよう。これらは、他の自治体でも概ね共通して見られる対策である。

## (2) 兵庫県明石市における不当要求行為等対策

明石市では、いわゆるコンプライアンス条例である「明石市法令遵守の推進等に関する条例」(平成22年7月1日施行)を中心に、不当要求行為等対策の諸規程を定めている。明石市では不当要求行為等対策に関する例規として「明石市要望、提案等及び不当要求行為の取扱いに関する規程」が、教育委員会や議会事務局等によって複数定められている。いずれも平成22年6月30日ないし7月中に制定されており、上記法令遵守の推進等に関する条例の施行に伴ったものである。

「明石市法令遵守の推進等に関する条例」は、平成18年の公益通報者保護法の施行に伴って公益通報制度を条例化する際に、すでに存在していた「不当要求行為等に関する規則」等も包含し、法令遵守に関する事項として網羅的に制定されたものである。本条例の施行規則第26条で別に定められたものが、上記規程である。規程の目的は、「市民からの市政に対する要望、提案等に対して市の機関及び職員の適正な対応をルール化することにより、市政をゆがめるような『働きかけ』を抑止し、市のコンプライアンスの確保を図るとともに、透明で開かれた市政の運営と参画と協働の市政の実現」である。

規程の運用に際しては、総務局総合安全対策室が警察と連携を図りながら、不当要求行為等対策を担っている。具体的には、同室内に地域安全対策課が設置され、課長1名(兵庫県警察からの出向者)のほか1名の職員と、他課との兼務員1名の合計3名で構成されている。措置の内容に関しては、市の機関が不当要求行為に対して組織的に毅然とした態度で対応しなければならない点、不当要求行為を行った者に対して口頭又は書面により注意・警告しながら応じることができない旨を回答しなければならない点、不当要求行為を中止しない場合は退去を命じたり警察に通報しなければならない点、それでも中止しない場合は告訴・告発・仮処分命令の申し立て等不当要求行為を排除するための法的措置を講じなければならない点があげられている(法令遵守の推進等に関する条例第38条)。

より具体的に、「明石市要望、提案及び不当要求行為の取扱いに関する規程」においては、不当要求行為とみなす条件として、発生のおそれがある段階において職員が相手方に対して注意や警告をしても中止しなかった場合の行為であることがあげられている。不当要求行為の認定を行ったのちは、先の条例第38条に従って相手方に対する口頭あるいは書面による注意・警告を行うと同時に、要求に応じられない旨の回答や内容の記録をし、また上司(所属課長等:不当要求対策責任者と呼ばれる)への報告をしなければならないと定められている。相手方がこの段階でも従わない場合、不当要求対策責任者は相手方に退去を命じたり警察に通報するとともに、市長や不当要求対策委員会に報告しなければならないと定められている。それでも相手方が行為を中止しない場合の段階も定められており、当該規程はマニュアルとしての機能を期待されることがうかがわれる。

こうした不当要求行為等対策の職員での認識のために、制定当初、大規模な研修を複数回行っていた。課長級以上の職員及び希望者の計約 300 名に対して平成 22 年 6 月に 5 回の研修を行い、その後その他正規職員約 1,260 名に対する研修を同年 7～8 月に 7 回行っている。

また、現在もコンプライアンス研修やコンプライアンス通信発行の機会を活用して周知を図っている。毎年新たに幹部になった職員に対しては、新任管理職・係長研修において「不当要求行為及び悪質クレームに対する対応要領」と題した研修を行うほか、窓口設置部門を中心に研修を行っており、このなかで具体的な対応についての訓練（さすまたの使い方など）や講習を行っている。もっとも重視されるポイントは、不当要求行為によって心理的圧力を受けることで、不正が行われないようにする点である。現在の研修では、「不当要求対応の基本」を担当課長である盆田氏を中心に、「毅然とした態度」、「不当要求に応じなければ成功」、「孤立しない、孤立させない（悩まない、悩ませない）」の「基本的な心構え」と、12 のセオリー（①相手方を確認する、②要件を確認する、③こちらに有利な対応場所を選ぶ、④湯茶の接待はしない、⑤対応人数を確保する、⑥対応の内容を詳細に記録する、⑦対応時間を明確に区切る、⑧言動に注意する、⑨即答や約束をしない、⑩一筆は書かない、⑪トップや幹部には対応させない、⑫機を失せず、警察に通報する）を明記している。また、「よくあるやりとり」として、7 つの例文集を明記している<sup>8</sup>。

明石市の特徴は、法令遵守のための条例と条例施行規則、そして不当要求行為等対策の規程との組み合わせによって体系化されている点あげられよう。最上位としてコンプライアンスの確保があり、その手段としての不当要求行為等対策を位置づけている。さらに、運用の実態レベルに目を向けると、対策室の担当者が庁内の各部署を巡回し、各職員とのコミュニケーションを図ることで、些細な出来事でも相談できるように心がけているという。結果として、不当要求に至る前段階の事案の通報や相談もある。こうした活動が職員の安心感や実質的な不当要求行為等対策になっているとも考えられる。

### （3）岡山県岡山市における不当要求行為等対策

岡山市の不当要求行為等対策は、『職員研修』や『ガバナンス』といった雑誌でもこれまで頻繁にとりあげられることの多い有名な事例である。

岡山市では、平成 21 年 7 月 30 日に「岡山市監査事務局不当要求行為等対策規程」、平成 21 年 8 月 20 日に「岡山市人事委員会不当要求行為等対策規程」、時間を空けて平成 25 年 11 月後半に教育委員会、市場事業部、消防局、選挙管理委員会、農業委員会を対象とした同名の規程とともに「岡山市不当要求行為対策規程」という計 8 つの規程を制定している。これ以前には、「職員に対する暴力行為等に対処するための要綱」をもとに不当要求行為等対策を行っていた。しかしながら、平成 15 年度に小規模工事の架空工事などの不当要求に屈した問題を契機として、不当要求行為等に組織的・毅然と対応できる措置が必要という認識が

<sup>8</sup> 明石市については、2021 年 8 月 12 日に総務局参事兼総合安全対策室地域安全対策担当課長である高田憲和氏に対して、書面および電話による聞き取り調査を行った。

高まり、平成 16 年 8 月に「岡山市不当要求行為等対策要綱」を合同訓令方式で制定した。その後平成 25 年には、岡山県警察本部の協力も得ながら、任命権者ごとに改めて上記 8 つの規程を制定したところである<sup>9</sup>。

上記の平成 16 年 8 月に制定された「岡山市不当要求行為等対策要綱」に先立って、同年 4 月には行政執行適正化推進課が設置されている。これは先の平成 15 年度の問題によって、職員のコンプライアンス確立を目指したものである。行政執行適正化推進課では、不当要求行為等への対応について各担当課から相談を受けたり、あるいは研修会を開催することによって、不当要求に屈しない組織づくりや、職員個人の能力開発といった人材育成の業務を担う。実際に不当要求行為等が発生した場合は、不当要求行為等対策責任者である課の長が行政執行適正化推進課に報告するよう義務付けられており、基本的には個々の職員は課の長を通じて自身が受けた不当要求行為等への対応を行うようになっている。しかし、万が一上司等への報告が困難である場合は、個々の職員自らが行政執行適正化推進課に対して相談や協議を行うことができるようになっている。行政執行適正化推進課としては、これらの相談や協議に対して、対処方針の確認や助言を行っている。

規程の運用に際しては、行政執行適正化推進課という組織の設置があげられる。課内には行政執行適正化推進委員会が設置されており、そのもとに 3 つの部会（不当要求行為等対策部会、適正化向上部会、公益通報部会）があり、個別事案は各部会において処理されおり、また重大案件以外は書面回議となっている。また、岡山県警察、弁護士、岡山県暴力追放運動推進センターと連携し、犯罪に発展しそうな事案については早期から情報共有を図るようになっている。

くわえて、いくつかの研修が開催されている。過去には警察から講師を招き、さすまたの使用方法についての研修会を開催したこともある。このほかにも、行政執行適正化推進課の主催で、不当要求行為等対策責任者（課の長）を対象とした「不当要求行為等対策研修」が実施されていたり、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（平成 3 年法律第 77 号）の第 14 条にもとづく行政対象暴力対策責任者講習も行われている<sup>10</sup>。

これらの研修については、職員の認識を高め維持するために、概ね 5 年に 1 度以上は不当要求行為等対策研修を受講するように指導している。また行政執行適正化推進課は毎月「行適推進課だより」を発行し、不当要求対応のポイントを紹介しており、職員の間である程度の認識や情報の共有がなされているものと見られる。その他研修用やマニュアルとして、行政執行適正化推進課長の作成した「不当要求行為等対策の基本」や上記不当要求行為等対策部会の作成した「不当要求行為等対策の手引き」といった資料も用意されている。こ

---

<sup>9</sup> 岡山市では当該規程以外にも、「岡山市職員に対する職務に関する要望等の取扱いに関する規程」を定めており、業界団体や議員等からの要望・苦情等を受けた場合の手続きを定めている。

<sup>10</sup> 岡山市については、総務局総務部行政執行適正化推進課長へ 2021 年 8 月 30 日に書面および電話による聞き取り調査を行った。

うしたマニュアルでは、「不当要求行為等とはなにか」という判断の基準を一般レベルと事例レベルで提示したり、職員や不当要求行為等対策責任者の責務を危機管理と関連付けて示したり、さらには具体的な対応方法に関して事例も交えながら説明している<sup>11</sup>。

岡山市における対策の最大の特徴は、何よりも行政執行適正化推進課という不当要求行為等対策に関する専担部署が設置され、組織的な対応が構築されている点である。研修の実施やマニュアル作成も担っており、対策の柱になっているとわかる。

#### 4. 自治体における不当要求行為等対策の実態

以上を踏まえて、次の4点で自治体の不当要求行為等対策の実態を整理してみよう。第1に、多くの自治体でなんらかの形で導入されている不当要求行為等対策は、とくに初期にあたっては、あくまでその射程を「反社会的勢力」による暴力や脅迫行為に収めている。それは、現役の警察官やOB、暴力追放運動推進センター等を招いての暴力団の現状に関する講習をする点によく表れている<sup>12</sup>。この背景には、平成14年11月に警察庁刑事局長と警察局長の連名通達により、全国の都道府県警察に対して、行政対象暴力対策の推進を求める指示があったのも一要因であると考えられる（村上 2003:10）<sup>13</sup>。

条文内や各自治体のウェブサイトで見られる「行政対象暴力」という言葉からも、自治体の不当要求行為等対策の主たる射程が「反社会的勢力」にあることがうかがわれる。「行政対象暴力」は、「暴行、威迫する言動、その他の不当な手段により行政機関に対し、違法または不当な行為を直接または間接的に要求し、行政の公正・中立を害する行為」（行政対象暴力問題研究会 2010:3）といわれる。矛先が行政の組織なのか、職員個人なのかは問われていない。主たる対象は暴力団ではあるようだが、暴力団だけではなく「暴力団関連企業や政治団体標榜ゴロ、社会運動標榜等の反社会的勢力」が許認可や公共工事の契約、公金支出等の権限行使において不当な要求を行ったり、機関誌の購読や物品等の購入を繰り返し要求するといった状況が認識されている（加藤 2003:103; 行政対象暴力問題研究会 2010:6）。そうした要求にともなって、暴行や脅迫、乱暴な言動、業務阻害、正当な理由のない面会の強要、正当な権利がないにもかかわらず権利があると称する行為が行われる。要求自体だけではなく、要求を実現するために行われるこうした行為もまた問題の一側面と認めることができるだろう。

---

<sup>11</sup> このように運用を見ていくと、不当要求行為等対策責任者である課の長の負担は相当程度大きいように思われる。この点に関して岡山市では、「不当要求に限らず発生した問題対応、クレーム対応の責任は、担当課の課長にあり本来業務であることから、ほぼ無いと考えるが、詳細は把握をしていない」とのことである。

<sup>12</sup> 平成13年の栃木県鹿沼市職員が拉致・殺害された事件や、平成19年に長崎市長が銃撃された事件もまた対策が進められた契機になっているようである。

<sup>13</sup> なお、国レベルでは平成15年7月29日に関係省庁申合せという形で、「行政対象暴力に対する関係省庁等連絡会議の開催について」が通知されている。

第2に、組織的対応を志向している点があげられる。多くの場合、不当要求行為等への組織的対策は次の4つに集約されよう。①警察や弁護士といった関係機関との連携、②職員個人ではなく組織での対応、③マニュアルの作成、④研修の実施、である。こうした組織的対応のために、各自治体は対策のための組織を用意している。岡山市の行政執行適正化推進課がわかりやすい例ではあるが、他自治体でも、総務課や総務局に対策室や対策担当を設置している。

この組織的対応の一端は、主に警察関係者によって担われる。典型的には、不当要求行為等への対策の専担部署の長に警察官のOBが任命される点があげられる。マニュアルの作成や研修の実施は警察や弁護士、暴力追放センターが中心となったり、これらの関係機関との協力のもと行われる。これは第1の点に示したように、不当要求行為等対策が主に暴力団等の反社会的勢力による行為を想定しているためであろう。

組織的対応のためには、個々の職員の能力開発の機会が求められる。不当要求行為等対策の担当者は警察からの出向者や警察OBを任用する場合がほとんどであるとはいっても、対策の最前線はこうした警察関係者や対策室等の組織ではなく、日常業務を担う末端の職員であり、その所属長や課が対応の基本的単位となる。業務の担当者が主たる苦情対応者になるという認識は広く共有されているが、すると人事異動にともなって数年で業務内容が変わる職員の苦情対応能力の向上が鍵になる。したがって、不当要求行為等対策の担当者に任用された者が有する警察や弁護士、暴力追放運動センターとのネットワークを活用して、地域の暴力団の現状や暴力発生時を想定した訓練が行われたり、対応に関する研修が行われている。そのための資料やマニュアルも基本的には彼らの手によってつくられている。むしろ、自治体における不当要求行為等対策の実態や成否は、どのような人物が対策の担当者になるかにかかっているとみえる。

第3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。たとえば職員倫理に関する条例や規程の場合、職員が行うべき業務上の措置を定めることにより、公正な職務の遂行や公務に対する市民の信頼を確保し、公正かつ民主的な行政の運営を実現させることが目的として描かれている。いいかえれば、問題の認識として、不当要求行為そのものの防止ではなく、不当要求行為によって職員が屈してしまう場合を問題であるとしてとらえているのである。そのため、こうした不当要求行為に屈しないような対策が構築されているのであり、研修でも繰り返し強調されている点でもある。条例や要綱の名称に不当要求行為をつけず、「職員倫理」や「法令遵守」、「公正な職務の執行」、「コンプライアンス」のための例規のなかに不当要求行為等対策を位置付ける自治体があるのも、こうした問題のとらえ方に由来するといえよう。

第4に、規程の内容や対策の方法に共通点が見られることから、不当要求例規の制定がピークを迎える直前に、自治体の不当要求例規の制定を促すなんらかの動きがあったことが想定される。本稿の段階では、その動きがいかなるものであったのかは明らかにできていない。



## 5. カスハラと不当要求行為等対策

さて、最後に整理すべきは、以上のような不当要求行為等対策が、どこまでカスハラ対策に援用できるかという点である。

両者の定義は曖昧であることが前提にはなるが、不当要求行為等対策に比してカスハラ対策は対象が拡大すると考えられる。それは不当要求行為等対策で想定されている反社会的勢力による行為だけではなく、一般市民もまた悪質クレームの行為主体になるためである（宇那木 2013: 32; 横山 2020: 2）。今般の問題として提示されているカスハラは、むしろ一般市民による悪質クレームによって被害を受ける行政職員に焦点が当てられているといえる。

一般市民による行為は、反社会的勢力による行政対象暴力と異なり暴力や脅迫をその手段としては用いず、「執拗に独善的な主張を繰り返し、理不尽な要求を認めさせようとして延々と電話をかけ続けたり、窓口に居座り続けるというもの」（横山 2020: 3）である。こうした行為の種類の違いによって、その結果として生じる問題も様相が変わってくる。前者の場合は暴力や脅迫に職員が屈して不正な利益を行為者に与えることであるのに対して、後者の場合は業務への支障の発生や、対応職員の精神的な疲弊が主な問題として認識されることになる。だからこそ、前者と後者ととは分けて考える必要があると横山はいう。こうした主体や行為の変化が、不当要求行為であるかどうかを判断する際のグレーゾーンの拡大をもたらす。

ただし、不当要求行為等対策が反社会的勢力を想定して形作られたとはいっても、従前の例規や組織で対応できないということはなさそうである。本稿で扱った3つの事例においては、いずれも一般市民からの不当要求行為等も射程に収めている。反社会的勢力と一般市民からの行為を区別して新たに組織を構えるというより、従前の類似組織の活動を延長・拡大させることで柔軟に対応しているのであろう。

上記をふまえて、以下では苦情対応のあり方も含めて、対外的・対内的の2つの次元からカスハラ対策の今後検討すべきポイントを整理しよう。1つめは、対外的な次元である。すなわち、市民・顧客に対してどのように対応するのか、という外部にいる者に対する行政の責任という観点である。多くの場合、市民からの相談や苦情は「悪質クレームでない」ため、誠実・丁寧に対応しようとする「通常どおりの対応」を職員は行う。そこには、「まっとうな」相談や苦情であるにもかかわらず、誠実・丁寧に対応してくれないと批判されるリスクを回避しようとする指向がある。しかしながらこの指向は、ひとたび「悪質クレーム」が発生した際に通常どおりの対応を行えば、業務への支障や職員の精神的疲弊を招くだけではなく、その結果としてほかの市民に対するサービスの低下を招いたり、さらに不当要求に屈して要求内容を受け入れてしまえば、行政の公正な運営に反してしまう。ここに苦情対応をめぐる行政職員の責任のジレンマがある（山谷 2021: 32）。誠実・丁寧に対応することが行政職員としての責任である一方で、誠実・丁寧に対応することが新たな責任追及を生じさせてしまうのである。

2つめは、対内的な側面である。すなわち組織として個々の職員へどのように対応するかという内在的な領域ではあるが、職員の能力向上や問題改善によって行政サービスの質の向上が図られるのであれば、結果として対外的な責任確保にもつながることに留意したい。ここには次の2つの視角を用意すべきであろう。第1に、職員の対応能力の向上を図るための能力開発である。すなわち、悪質クレームに発展させないような対応方法の学習や、そもそも苦情や不満を発生させにくい対応方法の学習である。本稿で述べてきた不当要求行為等対策でも行われているような研修や訓練がこれに該当する。さらにここには、単に個別の職員の苦情対応だけでなく、そもそもの制度やその運用マニュアルといった、より上位レベルの問題が苦情の原因として存在する場合もある。そうした制度や運用マニュアルの改善が、市民の目線で合理的に行われるかどうか、クレームへの発展可能性を考えるうえでは注意すべきである。

第2に、個別の職員を守る職員ケアの視角である。制度や運用マニュアルの改善に苦情が資するといっても、個別の職員にとっては、無視できない負担になる場合もある。悪質クレームに対して職員が1人で背負ってしまっていないかどうか、誰にも助けを求められない状況に陥っていないかどうか、さらには不当要求行為の発生時に気軽に相談できるように別の職員が継続的に見守ることのできる環境が必要である。不当要求行為等対策では対象になっておらず、カスハラという言葉を通じてとくに問題であると認識されている側面である。明石市の場合、これは担当課長の心がけとそれにもとづく活動によって担保されているが、このように結局は担当となる「人物」次第であるのが、この視角の難しさであろう。

## 6. おわりに

苦情対応は、市民への対応業務を行う限り、行政の業務から切り離すことはできない。にもかかわらず、行政の主たる業務と認識されることはなく、行政学研究においてもほとんど光が当てられることはなかった。それは、苦情対応が人と人とのやりとりであり、ほとんどケースバイケースであると考えられてきたところにも一因があるだろう。個々の行政職員の事実上の対応方法であるだけでなく、「行政はどうあるべきか」という規範意識の集合体が背景にあるし、逆に個々の対応方法の積み重ねが上記規範意識を形作ったり変容させうる。その意味で、山谷(2021)で指摘したように、行政責任や市民行政関係の枠組みから、苦情対応の議論の再検討は重要であるといえよう。

最後に、今後の研究課題について述べていこう。第1に、各自治体における不当要求行為等対策に関する例規の制定状況に関して、次のことが推測できる。各自治体の例規を眺めると、岡山市のような一部特異な事例を除いて、概ね同一の内容である。そのうえ、普及した時期も平成10年代半ばに集中している。これらのことをふまえると、どこかの自治体でつくられたモデル例規のようなものが存在し、それが参照されながら各自治体に急激に普及していったとも考えられる。

第2に、これと類似して、制定した自治体と制定していない自治体に大きな偏りが見られ

るのも、不当要求行為等対策の特徴といえるだろう。こうした偏りの因果関係を明らかにすることもまた、自治体行政の苦情対応のあり方を検討する一助となると思われる。

第3に、そもそも本稿の限界の1つとして、対象の制限があげられる。たとえば今回の不当要求行為等対策に関しては、「行政対象暴力」という類似の言葉がある。後者はより暴力団への対応に特化した表現であると推察される。また、危機管理対応の一環として不当要求行為等対策を行っているところもあるようである。くわえて、本稿で扱ったのは、「条例データラボ for academic」で検索可能な例規を有する自治体のみである。「条例データラボ for academic」の対象外であったり、あるいは例規ではなく単なる運用上のマニュアルを有する自治体も少なからずあるようである。このように、悪質クレームに対して講じられる手段にはかなり幅があるため、本稿で明らかにできた実態はまったく氷山の一角である。

第4に、近年のカスハラ対策の議論は、どうも民間企業も行政も同じような枠組みで行われているようである。窓口サービスの一点に視野を絞れば、たしかに「顧客対応」の範囲で対策を考えられそうである。しかし、行政の苦情対応は本質的に民間企業のそれと同様に扱って良いものなのか、「市民」と「顧客」の意味を再考しながら検討する必要があるようである。

ところで、いずれの条例でも該当することであるが、本研究の調査においても、いわゆる「つくりっぱなし」の話が聞こえてきた。つまり一時の潮流に乗って条例や要綱を制定したものの、以来誰も運用に携わることなく今に至っているというのである。そういう意味では、横山(2020:5)が指摘するように、多くの自治体が対策をとるに至っていないという認識については、その通りであるといえよう。

## 謝辞

本研究は、「自治労 次代を担う研究者育成制度」の研究成果の一部である。各自治体との連絡調整を仲介していただいた自治労本部労働局の永田一郎さまをはじめ、聞き取り調査に応じていただいた不当要求行為等対策の担当者の方々にこの場を借りて感謝申し上げます。

## 参考文献

- 宇那木正寛(2007)「行政対象暴力・不当要求行為に関する法的検討」『自治体法務研究』第10号、44-48 ページ
- 宇那木正寛(2010)「不当要求行為に対する岡山市の組織的取組」『法律のひろば』第63巻5号、11-16 ページ
- 宇那木正寛(2013)「不当要求に負けない組織づくり」『地方自治職員研修』第46巻12号、32-34 ページ
- 加藤達也(2003)「行政対象暴力の現状と対策について」『警察学論集』第56巻6号、103-129 ページ

- 行政対象暴力問題研究会編（2010）『行政対象暴力 Q&A [改訂版]』ぎょうせい
- 自治体クレーム対応研究会（2019）『SOS！公務員のためのやっかいなクレーム対応』学陽書房
- 関根建夫（2014）『事例でわかる 公務員のためのクレーム対応マニュアル 実践編』ぎょうせい
- 全日本自治団体労働組合（2021）『「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書』
- 手塚洋輔（2010）『戦後行政の構造とディレンマ』藤原書店
- 村上信一（2003）「行政対象暴力の現状と対策」『捜査研究』第 623 号、10-15 ページ
- 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所研究年報』第 17 号、21-35 ページ
- 横山雅文（2020）『事例でわかる 自治体のための組織で取り組むハードクレーム対応』第一法規
- 吉田博編（2019）『公務員のカスハラ対応術』学陽書房