

改訂版にあたって

初版「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」の発行から約4年半が経過し、その間、自治体におけるハードクレーム対応の考え方に大きな変化の兆しが見られています。

それは、住民からのハードクレームを自治体職員に対するカスタマーハラスメントと捉えようとする考え方です。

2020年4月には、人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）を受けて、同年同月の総務省通知（パワーハラスメントをはじめとする各種ハラスメント防止に向けた対応について）の中で、カスタマーハラスメントに対して組織として対応し、職員の救済を図ることが各自治体に要請されました。

また、自治体職員らが加入する労働組合である自治労が2020年10月から12月に行ったカスタマーハラスメントに対する対策と方針作成のために行った悪質クレームの実態調査が公表されました（「月刊自治研2021年10月号」）。国民生活センターでも2023年10月から11月にかけて全国の消費生活センターにおけるいわゆる対応困難事例に関してアンケート調査を行い、その2024年3月付調査報告書が公表されています。

そして、2024年10月には、東京都が民間事業所だけでなく、役所や学校などあらゆる職場でカスタマーハラスメントを禁止するカスタマーハラスメント防止条例を成立させました（2025年4月施行）。

このように、民間企業のみならず、自治体においてもハードクレームを職員に対するカスタマーハラスメントであると捉えて、対策を立てようとする考え方が広まってきたのです。

悪質クレームやハードクレームを受ける職員の側から捉えれば、それらは、カスタマーハラスメントということになるのですが、住民からのクレームを「悪質クレーム」「不当要求」とすることはためられるが、職員に対する「ハラスメント」と表現すれば世間から対応策が許容されやすいということかもしれません。

懸案となっている問題が解決に向かうのは、問題に対する社会的関心が高

くなったときであるのは世の常であると思います。

この機運を好機と捉え、ハードクレーム対策を組織として確立することがすべての自治体に求められているというべきでしょう。

そこで、改訂版では、これまでの自治体の実際の不当要求対策を紹介したうえで、ハードクレーム対応をカスタマーハラスメント対策という観点から捉えて内容を補充し、さらに、近時問題となっている事例を追加しました。

各自治体のこれからのカスタマーハラスメント対策の参考としていただければ幸いです。

第1章 自治体におけるハードクレームと 不当要求行為対策

行政対象暴力と不当要求行為

2001年10月、ごみ処理をめぐる産廃行政に絡み、栃木県鹿沼市の職員が産廃業者から依頼を受けた暴力団員らに拉致され、殺害されるという事件が発生しました。

この悲惨な事件は、行政組織に対する暴力団などの反社会的勢力による暴力や不当要求、すなわち、行政対象暴力が社会的にも注目されるようになった契機と言われています。しかし、行政組織は、この事件以前から行政対象暴力への対応に苦慮していました。

かつて暴力団などの反社会的勢力は、企業恐喝や強制執行妨害等によって民間企業から金銭を収奪する、いわゆる民事介入暴力によって不正な利益を得ていました。しかし、暴力団対策法（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律）の施行や民事執行法の改正、民間企業も反社会的勢力の民事介入暴力には毅然とした対応をすべきであるという考えが浸透したことなどによって、反社会的勢力が民事介入暴力により利益を得ることが困難となりました。

一方、民間企業に比べて自治体などの行政組織は、反社会的勢力による暴力的不当要求に対する組織的対策が不十分であったことや、反社会的勢力に毅然とした対応を取ろうとする意識が必ずしも浸透していなかったことから、民間企業に代わるターゲットとなっていたのです。

しかしその後、行政組織においても、行政対象暴力に対しては、警察や弁護士会等と連携しながら組織的に毅然とした対応をとらなければならないという意識・理解が広がり、各自治体は、組織的対応のための制度や行政対象暴力対応マニュアルを整備して行政対象暴力に毅然とした対応をとるようになりました。この結果、反社会的勢力による行政対象暴力は今日、ほとんど見られないという状況になっていると思われます。

ところが、15年ほど前から、反社会的勢力ではなく、一般市民による執拗な不当要求行為が目立ち始めました。今日、行政組織における不当要求は、ほとんどが一般市民によってなされているというのが現状といつてよいで

しょう。

このような一般市民による不当要求行為の特徴は、反社会的勢力による行政対象暴力と違い、暴力や脅迫を手段として要求するのではなく、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た続けたり、窓口に住座り続けるというものです。

かつての行政対象暴力は、職員が暴力や脅迫にさらされる、あるいは、行政対象暴力に屈して、不正な利益を与えるなどの不当な職務執行をしてしまうということが問題でした。しかし、一般市民による不当要求行為の場合、執拗な要求行為によって自治体の事務に著しい支障をきたし、対応する職員が精神的に疲弊してしまうということが問題なのです。

このような不当要求行為を、行政対象暴力に含まれるものとして対応することには、無理があると思います。

したがって、行政対象暴力とは別に、不当要求行為をとらえるべきでしょう。

顧客主義的行政サービスと不当要求行為

このような一般市民による不当要求行為が増えた社会的背景には、ここ20年程で行政組織に浸透してきた顧客主義的行政サービスの浸透があります。顧客主義というのは、「私共企業は、お客様が納得・満足されるまで誠心誠意とことん対応します」といったスローガンに現れているように、顧客の納得・満足を第一に顧客対応を心がけるといふ企業理念です。この民間企業における顧客主義が行政組織、特に自治体に浸透したのです。

顧客主義的行政サービス、例えば、住民の苦情・クレームに対し、傾聴の姿勢を心がける等、それ自体は、とても大事なことで、素晴らしいことだと思います。

しかし、これを「どのような人にも」、「いつまでも」貫くとするならば、話は別になってきます。

詳しくは、第3章で触れますが、不当要求行為をやめようとする人々と

というのは、自省心に欠け、自治体職員がどんなに傾聴し、懇切丁寧に説明・説得をしても、また元の理不尽な主張に戻ってしまうのです。このような人々にいつまでも傾聴や説明・説得を続けると、延々と堂々巡りの交渉が続ぎ、事務は支障をきたし、対応する職員は精神的に疲弊していくのです。

民間企業でも、行政組織に先立ち、積極的に顧客主義を標榜していましたが、しばらくして理不尽な要求をやめようとしないうクレーマーに悩まされるようになったのです。当初、民間企業は、「お客様からのクレームは、商品やサービスの改善に繋がる企業にとって重要な財産である」といった考えから、クレーマーに対しても納得・満足するまで対応する傾向がありました。しかし、クレーマーに対してこのような顧客主義で対応しても、商品やサービスの改善につながることはなく、かえって、自社の従業員を疲弊させ、やる気を失わせ、顧客に対するサービスが低下していくことが理解され始めたのです。

この時期（2007～2008年頃）、クレーマー対応に関する書籍が次々に出版され、ベストセラー（例えば『となりのクレーマー』中公新書ラクレ刊）となっていました。

そして、ここ数年、民間企業では、クレーマーに対してまでも顧客主義で対応することを従業員に求めることは、クレーマーからの従業員に対するハラスメント（カスタマーハラスメント）を容認することであり、企業は従業員を守るため、クレーマーに対しては、毅然とした対応をとるべきであるという考えが、主流になっています。

しかしながら、顧客主義が民間企業から自治体に浸透した時期にタイムラグがあったように住民からのクレームを職員に対するカスタマーハラスメントと自治体が捉えるようになるのにもタイムラグがあるようです。

以上の経過からわかるようにクレーマー・不当要求行為者の増加は、顧客主義、顧客主義的行政サービスと表裏一体なのです。

自治体における不当要求対策

ひるがえって、行政組織は、一般市民による不当要求行為に対し、どのように対応してきたでしょうか。

この問題にいち早く取り組んだ自治体が神戸市であり、2007年に「**神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例（コンプライアンス条例）**」を施行して、その第2条（6）で不当要求行為を定義したうえ、第6条3項で、不当要求行為が行われた場合、市職員は、「**市民に信頼される公正で公平な職務の執行及び職員の安全の確保を図るため、複数の職員等により組織的に毅然とした態度で対応しなければならない**」と規定しました。

神戸市では、同条例により、市民や法人・団体などから市職員に寄せられる要望、提言、意見、苦情、依頼などは、不当要求も含めてすべて記録するようになり、この記録によって、相当件数の不当要求行為が発生している事実が明らかとなりました。

そして、蓄積された不当要求事例をもとに、具体的事例も用いた実践的な「不当要求・クレーム対応マニュアル」を作成し、2009年4月から運用を開始しています。

その後、条例、要綱等で不当要求行為を定義したうえ、不当要求行為に対する対応について規定し、不当要求行為に対する対応マニュアルを作成する自治体も次第に増えてきましたが、後述するように不当要求行為対策の規定はあるものの、現実には運用されていないという自治体も多いのではないかと考えられます。

各自治体における不当要求行為の定義

自治体における組織的不当要求対策の第一歩は、不当要求行為とは何か、すなわち、不当要求行為の定義から始まります。

この点、いち早く不当要求対策に取り組み始めた神戸市の条例は、次のように定義しています。

『神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例（コンプライアンス条例）』

第2条（6）不当要求行為 次に掲げるものをいう。

ア 正当な理由なく次に掲げることを求める行為

（ア）特定のものに対して著しく有利な又は不利な取扱いをすること。

（イ）特定のものに対して義務のないことを行わせ、又はその権利の行使を妨げること。

（ウ）職務上知ることのできた秘密を漏らすこと。

（エ）執行すべき職務を行わないこと。

（オ）（ア）から（エ）までに掲げるもののほか、法令等に違反すること又は職員等の職務に係る倫理に反することを行うこと。

イ 職員等の公正な職務の執行を妨げることが明白である要望等をする行為

ウ 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

アは、要望内容が不当であるもの、イ、ウは、要望の手段が不当であるものと分類できます。法令による定義としては、性質上、網羅的かつ一義的な記載にならざるを得ませんが、私は、行政組織に対する不当要求行為の本質・核心は、ウに規定されている「社会的相当性を逸脱する手段により要望等をする行為」にあると考えています。

近年、自治体を悩ませている不当要求行為の多くは、不当な内容の要望を脅迫や暴力によって実現しようとするものではなく、要望内容は一概に不当とまではいえないが、社会常識に照らして実現困難であったり、独善的・自己中心的な要望を実現しようとして、執拗に電話やメール、書面、長時間にわたる面談等によって要望し続けるというものです。

したがって、不当要求行為をイメージしやすく端的に表現すれば、「内容及び手段が社会的相当性（社会的常識、社会通念）を逸脱する要求」となる

と思います。そこで、本書では、この「内容及び手段が社会的相当性を逸脱する要求」を「ハードクレーム」と呼ぼうと思います。

ちなみに旭川市が作成した「旭川市職員のための暴力、乱暴な言動等の不当要求行為（ハードクレーム）対応マニュアル」では、「旭川市政における公正な職務の執行の確保等に関する条例」（コンプライアンス条例）に規定される不当要求行為のうち、特に「暴力、乱暴な言動その他の社会的常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為」を「ハードクレーム」として、対応方法等を整理しています。

また、労働組合のUAゼンセン流通部門が作成した「悪質クレームの定義とその対応に関するガイドライン」では、悪質クレームを「要求内容、又は、要求態度が社会通念に照らして著しく不相当であるクレーム」と定義しており、民間企業における悪質クレームの定義ですが、イメージしやすく端的に表現していると思います。

自治体の不当要求行為対策の現実

前述したとおり、条例、要綱等で不当要求行為を定義したうえ、不当要求行為に対する対応について規定し、不当要求行為に対する対応マニュアルを作成する自治体も次第に増えてきましたが、現実にはそれらの規定が運用されているかについては、疑問があります。

というのは、不当要求行為対策を条例、要綱等で規定し、年度ごとの不当要求行為の件数を公表している自治体がありますが、不当要求行為の件数が0件という自治体が多いからです。

また、実際、私が自治体からハードクレームの相談において、その自治体の要綱で定義する不当要求行為に該当すると思われる事案でも、当該ハードクレームを不当要求行為として認定していないということが度々ありました。

自治体がハードクレームを不当要求行為と認定しない事情

何故、せっかく不当要求行為対策を条例、要綱で規定したのに、現実の事案で不当要求行為と認定しないのかについては以下の理由が考えられます。

- ① 不当要求行為の定義が脅迫や暴力、その他、違法な要求をすることを要件としていて、例えば、長時間、頻回にわたる過剰要求などを不当要求行為と認定できない。
- ② 「社会的相当性を逸脱した手段による要求行為」という一般的な要件を定めてはいるが、ハードクレーマーの行為がこれに該当するか否かの判断が難しい。
- ③ 不当要求行為を認定する手続が煩瑣で実際の事案で対応する課などが認定を求めようとしない。
- ④ 住民の要求を不当要求とすることに自治体の中で抵抗、委縮がある。

このうち、①②は不当要求行為の定義、要件の問題です。

前述したように、不当要求行為の本質・核心は「社会的相当性を逸脱した手段による要求」ですから、このような文言を定義に入れることは必須であり、定義にないのであれば補充訂正すべきであると思います。

また、「社会的相当性を逸脱する手段」には、脅迫や暴力をともわなくとも、長時間、頻回にわたる過剰要求など自治体の業務に著しい支障をきたす手段、態様による要求も含まれると解釈されるべきです。そして、このような解釈をマニュアルなどで明記するのがよいと思います。

③の手続の煩瑣は心理的な問題です。

自治体の不当要求行為対策の条例・要綱は、多くの場合、不当要求行為に該当するか否かの判断は、対応している課などがするのではなく、委員会、審査会などが対応課などから報告を受けて、判断することとしています。ところが、対応する課としては、「委員会に報告すると大事になってしまう」あるいは、「このようなことで審査会に報告した経験がない」ということで実際に発生している不当要求行為を手続に乗せることに抑制的となっているのです。

④は自治体の顧客主義的な心理です。

企業の顧客主義的な「お客様第一」といったスローガンが自治体に浸透し、各自治体は「住民に寄り添った対応」を標榜してきました。このような顧客主義的な考えが自治体に浸透し、あるいは浸透し過ぎたために、住民からの業務に支障をきたす過剰要求に対しても、それを「不当要求」と認定することははばかれるという意識が根強いのです。

前述したとおり、数年前から民間企業は、顧客からの悪質クレームに対してまで顧客主義で対応することはクレーマーからの従業員に対するカスタマーハラスメントを容認することであり、企業は従業員を守るため、悪質クレームに対しては毅然と対応すべきであるという考え方が主流になってきています。

2024年7月、厚生労働省の有識者検討会において、カスタマーハラスメントの定義を明確化し、企業に対策を義務付ける法制化が必要であると提言する報告書案がまとめられるに至っています。

そして、2024年10月には東京都が民間事業者だけではなく、役所や学校など、あらゆる職場でカスタマーハラスメントを禁止するカスタマーハラスメント防止条例を成立させました。このような考え方の変化は今後、確実に自治体に浸透していくものと思われます。このような住民からのハードクレームをカスタマーハラスメントと捉える考え方については第6章で詳述します。

不当要求行為と自治体が認定することの意義

せっかく、不当要求行為を認定する手続規定を設けたのですから、それを使ってみるという姿勢が現場に求められるのです。

不当要求行為と正式に認定されなくとも、何とか現場で対応できると考えるのかもしれませんが、手続に乗せて不当要求行為と認定することは自治体の組織的対応として非常に重要な意義があります。

不当要求行為対策の規定に基づいて、不当要求行為と認定されたというこ

とは、全庁的に当該行為を不当要求行為と宣言することになりますから、職員間・組織間の混乱もなくなりますし、何より、不当要求行為者に対し、当該行為を許さないという自治体の姿勢を明確に示すことができます。これによって、不当要求行為者は自治体組織全体を相手にしなければならないことになるのです。ほとんどの不当要求行為者は職員、課に対しては強気にでも自治体全体を相手にするとするとその氣勢はそがれていくのです。

不当要求行為対策の規定を活用した事例

一昨年になりますが、私はある自治体から依頼を受け、自治体が不当要求行為と認定した事案に関して、不当要求行為者への対応を受任しました。

その自治体では、①要綱で不当要求行為を定義しており、②要綱によって設置された委員会が不当要求行為の対策に関する事務を行うものとされ、③不当要求行為を受けた職員は速やかに所属長に報告し、④報告を受けた所属長は当該職員が孤立することのないよう、当該職員に対して具体的な指示を行うとともに、⑤その内容を行政課長に報告し、⑥報告を受けた行政課長は委員会に報告しなければならないとされ、報告を受けた委員会は当該不当要求行為に対する対応を協議するとされています。そして、⑦委員会は、⑤の報告又は⑥の協議に基づき、所属長に対し、当該不当要求行為に対する対応について指示するものとされています。

不当要求行為対応通知及び弁護士受任通知

私が依頼を受けた事案では、不当要求行為の報告を受けた委員会の上記⑦の指示によって、首長名で不当要求行為者に対し、A委員会が当該不当要求行為者の行為を委員会が不当要求行為であると判断したこと、B当該不当要求行為者の要求を特定したうえ、C当該要求に対しては、職員は一切対応しないこと、D今後、不当要求行為が継続する場合は、弁護士、警察署に相談

のうえ、法的措置を含めた対応を取ることを書面で通知しました。

そして、通知の送付と同時に、上記の不当要求行為対応通知に対する異議、苦情など一切の主張への対応を受任した旨の受任通知を私から、当該不当要求行為者に送付しました。

一連の方針については、対応した課の職員の方が立案し、委員会において協議のうえ、承認されたものです。

これらの対応の結果、当該不当要求行為者の不当要求行為は抑止されています。

ですので、不当要求行為対策の規定を設けている自治体の職員の皆様におかれては、不当要求行為の認定の手続を積極的に活用されることを強く推奨します。

以下に、自治体の不当要求行為対応通知及び弁護士受任通知のひな型を示します。

○行政第○○号
令和○年○月○日

×××× 様

○○市に対する不当要求行為等への対応について（通知）

日頃から市政について御理解と御協力をいただきありがとうございます。

さて、本市では、令和○年○月以降、貴方から再三にわたり、市政に対する御意見や御質問をいただき、その都度職員が文書又は口頭により真摯に対応してまいりました。

しかしながら、長時間に及ぶ執拗な電話や面談による要求に対する対応により、担当窓口における執務の執行に著しい支障が生じております。

そこで本市では、○○市職員の法令遵守の推進に関する要綱第○条に基づき○○市職員コンプライアンス推進委員会を開催し、協議をした結果、下記の要求を不当要求行為等と判断いたしました。

については、今後、下記の不当要求行為等に関しては、貴方からの電話、面談その他一切の行為に対して応じませんので、御承知おきください。

なお、今後、不当要求行為等が継続する場合には、弁護士や警察署に相談の上、法的措置を含めた対応をさせていただきますので、併せて御承知おきください。

記

- 1（認定された不当要求行為等を記載）
- 2
- ・
- ・

令和〇年〇月〇日

×××× 様

〇〇市に対する不当要求行為等への対応について（受任通知）

前略

〇〇市は、令和〇年〇月以降、貴方から市政に対する意見や質問を受け、その都度職員が真摯に対応してきたところ、貴方から長時間に及ぶ執拗な電話や面談による要求を受け、担当窓口における執務の執行に著しい支障が生じていることから、〇〇市職員の法令遵守の推進に関する要綱第〇〇条に基づき、貴方による下記の要求行為を不当要求行為等と判断し、令和〇年〇月〇日付〇行政第〇〇号にて通知したとおり、貴方宛令和〇年〇月〇日付「本市に対する不当要求行為等への対応について（通知）」（以下、「対応拒絶通知」といいます）にて、貴方からの電話、面談その他一切の行為に対して応じず、今後も不当要求行為等が継続する場合には、弁護士や警察署に相談の上、法的措置を含めた対応をする旨、通知しています。

当職は、〇〇市から委任を受け、下記の〇〇市に対する不当要求行為等への対応及び〇〇市の貴方に対する対応拒絶通知に関する異議、苦情など一切の主張への対応を受任しましたので、この旨通知いたします。

草々

記

1（認定された不当要求行為等を記載）

2

・
・

（受任弁護士・通知人）

〒107-0062

東京都港区南青山〇丁目〇番〇号

〇〇〇〇ビル〇〇階

〇〇法律事務所

弁 護 士 〇〇 〇〇

電話：〇〇-〇〇〇〇-〇〇〇〇