

# 「カスハラ」を現場の問題にしない!

大阪経済大学国際共創学部専任講師 山谷 清秀



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
(一助)三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
E-mail : info@mie-jichiken.jp  
https://www.mie-jichiken.jp/

## 1. 「カスハラ」とはなにか

### (1) カスハラへの注目

カスハラは古くは新しい問題である。悪質クレームや迷惑行為はあらゆる場所であつたし、現場で対応している方々は苦労されてきた。皆に注目されるようになった。きっかけは、2018年以降厚生労働省における議論と改正労働施策総合推進法の成立、同じ頃の各労働組合における実態調査、そしてカスハラに関連する書籍の相次ぐ出版、といった流れがあつたためだろう。

さらに、SNSの普及とコロナ禍が後押しとなった。悪質クレームや迷惑行為の経験はまたたくまにSNSで共有され、「とんでもない人があるものだ」「それで苦労する職員も大変だ」という認識が人びとのなかに持たれるようになった。また、コロナ禍における保健所の対応や、ドラッグストアでの医薬品の販売、換気やマスクの問題に関しても、クレームが増加したことが各所で指摘されている。

こうして、現場に限られていた「悪質クレームや迷惑行為による苦労」への問題意識が社会全体で共有されるようになったのである。言い換え

れば、サービス提供者がその苦労について口に出せるようになったのである。ただ、多くの人が以前より感じていた問題ということもあり、定義が共有されにくい。なんなら「とんでもないクレームがいる」と人びとの注目を集める悪者のエピソードが注意を引きがちで、カスハラという問題に対する認識を限定的なものにしてしまう。この問題はもう少し複雑である。

本稿がもっとも強調したいのは、カスハラの原因を悪質クレームや迷惑行為それぞれ自体に限るべきではないということ、そして背景には職員個人と組織との関係の問題があること、この2点である。以下、詳しく説明していこう。

### (2) カスハラという言葉

厚生労働省が2022年2月に発表した「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」によれば、カスハラの意味は「顧客等からのクレーム・言動のうち、当該クレーム・言動の要求の内容の妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、労働者の就業環境が害されるもの」である。この定義は民間企業を想定したものであるが、公共部門にもそのまま利用できる。ポイントは3つある。

第1に「顧客等」というあいまいな表現が使われているように、窓口に来た住民やサービス利用者だけではなく、関係業者も含まれる。さらに行政においては議員からのハラスメントも無視できない。また、「住民」居住する者」だけではなく、他

地域の者も想定できるだろう。重要なのは、限定しないことである。「職場外の者」くらいの意味が良いだろう。

第2に、「社会通念上不相当な手段・態様」である。これは①内容の妥当性と、②手段・態様の妥当性の2つに分けられる。1つ目の「内容の妥当性」は、要求の内容の正当性が問われる。過度な謝罪の要求や補償すべき金額以上の金銭の要求などが含まれる。2つ目の「手段・態様の妥当性」については、暴力的な振る舞いであったり、大声をあげる行為などが含まれる。仮に要求の内容が妥当であったとしても、それを實現しようとする手段が妥当でなければ、要求は不当といえる。2つの妥当性のうち、どちらかあるいは両方に該当するクレームや言動があれば、それは悪質なクレームや迷惑行為

		手段の妥当性	
		妥当	不当
内容の妥当性	妥当	正当なクレーム	
	不当		カスハラ領域

図1 カスハラ判断基準のイメージ  
出典：筆者作成

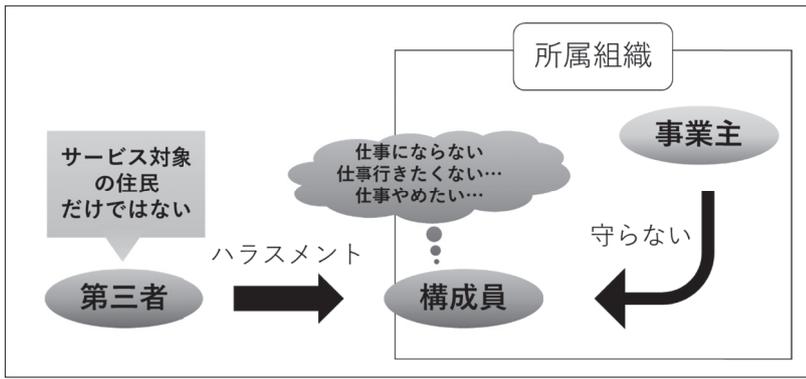


図2 カスハライメージ  
 出典：筆者作成

為と聞いていいだろう。したがってカスハラかどうかの判断を求められる際は、この2つの妥当性が基準となるのである(図1)。

ただ、この基準がすべてではない。もっとも重要な点といえるのが、第3のポイントである「労働者の就業環境」である。これは、人格や尊厳を侵害する言動によって、身体的・精神的に苦痛を与えられ、就業環境が不快なものとなり、能力の発揮に重大な悪影響が生じる等の当該労働者が就業するうえで看過できない程度の支障が生じることを指す。

つまり、悪質クレームや迷惑行為の発生はあくまでも要因の1つに過ぎない。カスハラが当初パワハラの議論のなかで労働環境の問題として光を当てられたように、悪質クレームや迷惑行為の対応者を組織として守れる環境になかった結果として、労働者の就業環境が害される。この一連のプロセスに注目する必要がある(図2)。カスハラは、悪質クレームや迷惑行為をする側の「発信者」と、それに対応したために就業環境が害された「受信者」(対応者個人と組織両方)の2者がいて、はじめから成立する。したがってカスハラを防ぐための手段を、悪質クレームや迷惑行為の発生を防ぐだけに限るべきではない。以下、詳しく説明していこう。

2. 「カスハラ」という問題

(1) 対応術や心構えだけではないカスハラ対策

私もこれまで行政機関を含む現場の方々から悪質クレームや迷惑行為についてのお話を伺うことが多いが、ご関心はおおむね次の2点に集約される。「明日から使えるテクニクを教えてください」、「あるいは「カスハラ」の基準を教えてください」である。より具体的にいえば、「長時間になりそうな電話の上手な切り方」や「要領を得ない話をする人にお帰りをいただく方法」といった内容である。

ただ、そこにはカスハラという問題の多義性が見失われている。「現場の方々がいままさに困っている問題」であることを軽視するわけでは

ないが、厚生労働省や自治労のマニュアルにも書かれていないとおり、職員個人の問題ではないのである。もはや現場の努力で解決できる段階ではない。

もちろん、テクニカルな部分で解決・予防できるカスハラは少なくない(どこまでを「テクニカル」というかには余地がある)。電話対応や窓口対応でうまく「いなし方」があれば、クレームに早々にお帰りのだけできるかもしれない(後述するように、これが良いか悪いかはまた別である)。物理的な障壁(窓口における衝立)によって防ぐことのできる迷惑行為もある。職員の説明が上手であれば、カスハラへの発展を未然に防ぐことができるかもしれない。長時間に発展しそうな対応については、あらかじめ「何時間まで」と決めたルールを掲示しておけば良いかもしれない。こうした、いわゆる「対応術」や「心構え」的な内容については、図解付きの大変わかりやすい書籍がいくつも出ているので、ご一読していただくことをおすすめするし、苦情対応に特化したマナー講座等を研修で改めて実施すべきだと思ふ。これらもカスハラ対策の1つである。

しかし本稿で改めて強調したいのは、テクニクで解決できるのはカスハラという問題の一部に過ぎないということである。悪質クレームや迷惑行為の行為者に対して何を行うか、という視点(対外的視点)は、カスハラへの対応の側面ではまじく職員個人の負担の重さにもある。にもかかわらず、むしろテクニク

論に持ち込んでしまうと、一層職員個人の負担を高めてしまうのである。

(2) 行政責任のジレンマ

ここにあるのは、行政学でかねてから指摘されてきた「自治体職員の責任のジレンマ」の問題である。住民からのさまざまな苦情に対して、いち職員ができることは限られている。にもかかわらず、住民からしてみれば相対する職員は役所の代表として見えるわけであるし、住民への対応時はそのように振る舞わなければならない。この間隙がジレンマとなる。実際「対応できないことをえんえんと言われる」といった職員の方々の声はよく聞く。もちろん「その場で(自分では)解決できないから」と悪質クレーム扱いするのは外から見れば早計と言わざるを得ないが、それは職員がジレンマに陥っているからである。

苦情を受ければとにかく誠実に、説明を重ねてご納得いただくべきだとまずは言われるだろう。しかしそれでは住民の苦情のなかにある問題が解決されない場合もある。そこから発展して、住民もヒートアップし、意思疎通がこじれたりする。職員からしてみれば「どうにもできない苦情をえんえんと言ってくる迷惑な住民」だが、住民から見れば「まともに対応してくれない職員(行政)」になってしまうのである。

つきまといのような職員個人に粘着するタイプのハラスメントもあるが、多くの場合、クレームの矛先は職員個人というより組織や仕組みに対してである。であるはずなのに、実際の矛先は職員個人に向いてし

まっている。このジレンマが、カスハラの原因といっても良い。こうしたジレンマを放置すれば、住民に対する職員の忌避感が高まり、職員に対する住民の不信感も高まる。

政策の最前線において、住民のニーズも行政運営上の課題も把握しているのは現場の職員である。だからこそ職場のなかで、日常的な業務のなかで感じる問題を共有する機会を増やすことがこれまでも各所で指摘されてきた。これは悪質クレームや迷惑行為の被害について共有するという意味でも、本来正当なクレームを悪質クレームに発展させないという意味でも、住民のニーズを適切に政策改善に活用するという意味でも、いずれの場合でも必要なことである。

### (3)カスハラの原因

さて、ここまでカスハラを現場悪質クレームや迷惑行為を行う者とそれに対応する者が相対する場に限った問題にすべきでないことを強調してきたが、以下ではカスハラの原因について6つの観点から説明していこう。

1つ目はもちろん悪質クレームや迷惑行為の発生である。これについては、ポスターやウェブサイトを通じた啓発活動で多少の減退は期待できるが、なくすことは不可能である。苦情が存在しないような「完璧な行政運営」こそ存在しない。それは「完璧な公共サービス」がないことと同義であるし、人間同士の意思疎通の失敗も容易に起こりうるためでもある。さらにいえば、不当なものに限らない苦情対応自体の負担感

も相当なものである。

そこで、2つ目の要因である受け手(＝対応者)の能力である。受け手に能力がないことを悪いといっているのではなく、対応者のスキルやテクニック、あるいは苦情への耐久力によって、悪質クレームや迷惑行為を回避したり、カスハラへの発展を防ぐこともできるからである。ここには、丁寧な説明のような基本的なことから、クレームの隙を与えない、人員配置の見直しによる負担感の軽減といったことまでを射程に収める。

さらに、3つ目が、クレームの直接の原因となるサービスの質の改善である。すべてのクレームが直接的にサービスの改善を求めているわけではないにしろ、クレームの内容として取り上げられるサービスの問題については、その改善が次なるクレームの再発防止に当然つながる。

ここまでの3点は、カスハラの原因がどこらかとというと悪質クレームや迷惑行為にあるとの発想であるが、次の3点は性格が異なる。カスハラの原因はむしろ職場にあるという発想である。

4つ目の職場環境である。カスハラについて話を伺っているなかでよく聞かれるのが、特定の職員への負担の集中であったり、「同僚が見てみぬふりをする」、「上司に『苦情くらいまともに対応できないのか』と言われる」といったパワハラとの接続や、「そういう仕事だから仕方ない」といった諦念を含む、働き方や周囲の職場環境の問題である。むしろこの場合は悪質クレームや迷惑行為は単なる引き金に過ぎず、周囲の

理解や助力がないことが直接的な原因になる。くわえて、末端職員の管理をしなければならぬ中間管理職の負担もまた大きい。とくにカスハラ問題に関しては「組織的対応」がうたわれるが、その負担が末端職員からみた直属の上司である係長や課長に集中することが少なくない。カスハラは末端職員だけではなく、その上司も巻き込まれる問題なのである。

5つ目は被害にあった職員の保護である。事業主(つまり市長や知事)を中心として、被害にあった職員に対して適切なケアが提供されるよう、相談窓口の整備や相談に際しての配慮の規程づくりといった事前準備が必要である。とくに相談に際しては、厳密な基準で「カスハラかどうか」にこだわらない、相談者目線の迅速な対応が肝要である。

最後の6つ目は、以上の5点を全体的に行うための体制整備である。カスハラ対策を推進する方針を示し、現場での被害の実態を把握し、職員に対してテクニックやカスハラに対する理解増進のための研修を実施し、相談窓口を整備し、場合によっては配置転換も行う。カスハラという問題に対しては、小手先で対応しようと思わず、実態を定期的に把握し、各部署とは一定程度独立して原因を分析できるような専門の部署を配置できた方が望ましい。裏を返せばこうした体制整備がないためカスハラが発生するともいえる。

図3は、以上で説明したカスハラ原因の6つの要因を描いたものである。繰り返すことになるが、カスハラは「悪質クレーム→カスハラ」といった単

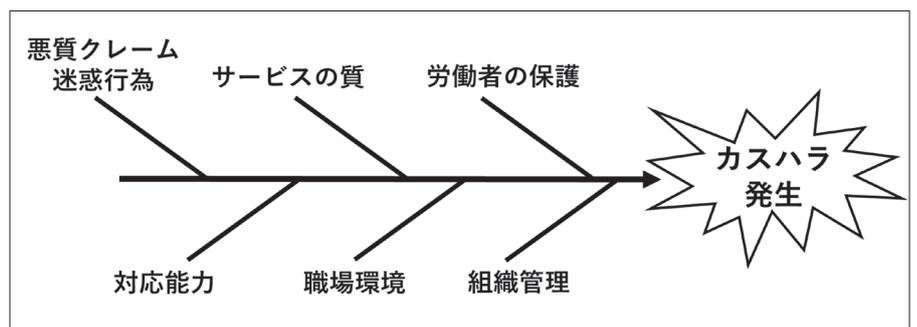


図3：カスハラ発生原因の6つの要因  
出典：筆者作成

純な式ではなく、対応能力や周囲の無理解、そもそも組織や人事のあり方といった複数の要因から発生するものである。対策を考える際には、どの要因に介入すると効果的なのか検討しなければならない。くわえて、実際は要因同士も因果関係がある。職場環境が悪いから対応能力がなく、サービスの質も低く、それが悪質クレームの原因になることも想定される。対策のためには、そうした複雑につながる要因を解きほぐしていくことが求められる。

## 3. カスハラ対策を講じるために

## (1) 一般論からではなく、個別の問題の積み重ね

最後に、カスハラ対策を講ずるための基本的な視点について述べたい。

1つ目は、とにかく各職場で実態の把握がなによりも肝要である。それは、悪質クレームや迷惑行為が、手段・場所ともに多様であるためだ。長時間の電話、訪問先での迷惑行為、窓口での暴力、ワンマンの交通部門、そして対応した職員の被害の程度、まったく内容も手段・態様も異なるし、対応方法も変わってくる。むしろ、このようにまったく異なるものを「カスハラ」という1つの言葉でくくってしまう、同じ問題として統一的・一般的に対応を考えると自体にこそ問題がある。先に

図1で示した妥当性の2つの基準について、具体的かつ一般的かつ客観的な基準とはいえない。

各部署でどのような悪質クレームや迷惑行為が多いのかについては、現場がいちばんわかっている。現場の話を取らなければ、対応方針（たとえば長時間にわたる電話をどのタイミングで切ることができるようにするのかの方針）を決定すべきである。これも各部署にすべてを任せない方がよい。それは、各部署の負担を軽減するためでもあるが、各部署でできるのは小手先の対応に過ぎないからである。その場でできるテクニクで終わらせず、要因分析から仕組みの改善にまでつなげられるようにするためにも、専門に担当

する部署を決め、少なくともその部署が音頭をとった方が望ましいだろう。

実際、すでに不当要求行為等対策の延長でカスハラ対策を行っている自治体においても、たとえば岡山市の「行政執行適正化推進課」や明石市の「総合安全対策室地域安全対策担当」のように、自治体行政全体に對する不当要求・悪質クレーム・迷惑行為への対応を担う部署を設置しているところもある<sup>3</sup>。

## (2) カスハラへの「惹起」防止の視点

カスハラ対策で実は大事な視点である。「惹起を防ぐ」という視点ではない。もちろん最初から話にならない悪質クレームや迷惑行為についてはここでは対象外ではある。ややテクニカルな話だが、対応する職員の仕草や表情、窓口の雰囲気やクレームを激化させるきっかけになることはご理解いただけると思う。

また、「役所の常識は住民の非常識」と言われるように、自治体職員にとっては日常業務の一環であったとしても、住民からしてみれば初めて接する手続きであることは往々にある。相互の立場の理解不足がクレームのきっかけになるのは当たり前のことである。このように、話をして説明をしているうちに次第に悪質クレームや迷惑行為に発展していくケースもある。さらに、この問題をより厄介にしているのは、まったく無関係のクレームもありうる場所である。繰り返しになるが、以上を職員個人の責任にしてはいけない。だからこそ、完全にこじれる前に第三者に対応を引き継ぐことも選択肢として有効である。

自治体でオンブズマン制度を設置しているところは、オンブズマンの担当部署に引き継がれるような事例もみられる。人間同士のやり取りであるから、住民と職員との間の意思疎通の失敗は容易に起きうる。住民からしてみれば話をろくに聞いてくれないうえに悪質クレーム扱いしてくる職員、職員からしてみれば話をろくに聞いてくれないうえに無茶な要求や無意味な話をえんえんと続ける「やっかいもの」の住民、といったイメージが固定されかければ、遅くならないうちに別の人間に間に挟んで話を仲介してもらった方がいい。第三者機関は、職員にとっても住民にとっても助けとなる<sup>4</sup>。

## (3) 現場でなく全庁的な対応を

先に述べたとおり、対応を現場に任せるのではなく、全庁レベルで行うべきである。とくに対策に着手するにあたっては、首長レベルでカスハラに対応する旨の方針を決定し、対外的にも対内的にも「カスハラ対策を行っていく」と示すべきである。カスハラは直接的な加害者（悪質クレーム・迷惑行為を行う者）だけではなく、被害者の周囲にいる者への理解を促すためでもある。その後上述したような専門部署の設置や、実態調査、研修が行われるべきであろう。

本稿を通じて、カスハラ対策が多量なりとも次の段階に進めば幸いである。また、筆者もまだ勉強中の身である。皆様方の取り組み事例を改めて教えていただける機会があれば幸いである。

1

本稿では、カスハラと悪質クレーム・迷惑行為とを明確に使い分けている。平易に定義するのであれば、悪質クレームや迷惑行為を引き金として、その他職場の状況や個人の能力に左右されながら職員の就業環境が害されることがカスハラといえる。この意図は本稿の後半で詳述する。

2

大森彌(1993)『自治行政と住民の「元氣」―続・自治体行政入門』良書普及会、138-148ページ。詳細は山谷清秀(2022)『自治体における不当要求行為とカスハラ』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。(https://agunacj.repo.nii.ac.jp/records/247) 参照。

3

たとえば札幌市のオンブズマン制度では、『令和元年度活動状況報告書』にこうした事例がみられる。ちなみにオンブズマンというと、自治体職員の方々には市民活動の方をイメージされて誤解される方もいらっしゃるのだが、本稿で言及しているのは、市長や知事が任命する制度上のもの

4

である。

## プロフィール

大阪経済大学国際共創学部専任講師

## 山谷 清秀



同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程修了青森中央学院大学経営法学部専任講師などを経て現職。専門は行政学・地方自治論。苦情を受ける行政の体制や仕組みについての研究のほか、大型研究開発施設の立地する地域における自治体の役割についての研究に取り組む。最近の共著に『地方自治入門』や『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』など。