

自治体職員を悩ませるカスハラ行為 ～法的根拠から対応策を考える～

プライム・パートナーズ法律事務所 代表弁護士
鈴木 智洋



1 はじめに

近年、全国の自治体においてカスタマーハラスメント（以下、カスハラ）が深刻な課題となっている。その背景には、住民の権利意識の過剰な高まりや、SNSの普及により対応が録画・拡散されることへの恐怖、さらには社会全体のストレス増大など、複合的な要因が絡み合っている。カスハラ対策において、一朝一夕にすべての問題を解決する「特効薬」がないのが悩ましいところではある。

しかしながら、一部の迷惑行為者や過剰なクレーム対応によって現場の職員が疲弊し、心身の健康を損なったり、ひいては本来の行政業務に重大な支障が出たりする事態を防ぐためには、組織としてどう対応すべきか、について検討することは重要である。本稿では、この点について法的根拠や組織としての具体的な対応策を中心に検討したい。

なお、本稿は、令和8年2月9日に行われた「自治体職員を悩ませるカスハラ行為～法的根拠から対応策を考える～」と題する講演の内容を加筆・修正し、まとめたものである。

2 自治体におけるクレームの構造

まず大前提として、自治体は公共サービスを（一方的に）提供する側であるという性質上、迷惑行為やクレームと常に隣り合わせの業種であることが確認される必要がある。また、「公務員は俺たちの税金で食っているのだから黙って言うことを聞け」という考えをぶつけてくる者や、公務員に「しか」強く出られない人々が存在することも事実である。

さらに、公務員は「ルール・オブ・ロー（法の支配）」の下で職務を行っている。この「良い意味でも悪い意味でもできることに限りがあり、融通が利かない」という構造そのものが、住民との間に摩擦を生み、クレームへと発展

する大きな要因となっているのである。

したがって、自治体職員は「迷惑行為・クレームは行政の構造上、必ず発生するものである」という冷静な認識からスタートすべきである。

3 クレームの意義

そもそもクレームとは、本来、住民からの「愚痴・意見・主張・要求」の総称をいう。

現場で対応する職員にとって、クレームという言葉に心理的な拒絶反応が生じることは十分に理解可能である。しかし、クレーム＝すべてが悪、というわけではない。要求内容も要求の態様も正当な「良質なクレーム」は、むしろ奨励されるべきものである。したがって、「クレームだ」ということで直ちに身構え、聞く耳を持たなくなるのではなく、一旦は「より良い行政サービスのための有益な情報が含まれているかもしれない」という傾聴の姿勢で対応することが望まれるところである。

他方、要求内容は正当であっても大声を上げたり机を叩いたりする態様が恶ければ「やや悪質なクレーム」となり得るだろうし、法的に不可能な要求を執拗に迫るなど、要求内容が不当であり態様も悪いという場合は「最悪なクレーム（＝カスハラ）」となり得るところである。後でも述べる通り、これらに対しては職員個人のスキルではなく、組織として毅然とした対応が求められる。

実務において最も難しいのは、これらの線引きをどこで行うか、そしてどの段階でクレーム対応を打ち切るのか、という判断の問題である。「態度が横柄だ」「言葉遣いが感じ悪い」「何度も来てしつこい」「職員が怖いと感じた」といった、対応職員の「主観的な感情」のみを理由として対応の線を引くことは許されない。「対応を打ち切る」という行為は、法形式上は行政処分に該当するものではないにせよ、

当該市民にとっては実質的に行政サービスへのアクセスを絶たれるという不利益をもたらすものにほかならないからである。

したがって、「職員のメンタルを守るためだから、クレーム対応を打ち切ってよい」という単一の理由だけで対応を拒絶することは不十分であり、客観的な正当性を担保するための「事前のルール」「明確な基準」、そして後日検証可能にするための「詳細な記録化（録音や対応記録）」が必要不可欠となるのである。

4 カスハラ対策の法的根拠と条例の動向

現在、カスハラが深刻な社会問題となるに伴い、国や地方自治体においてカスハラ対策を法的に位置づける動きが加速している。

まず国レベルでは、令和7年6月に労働施策総合推進法等が一部改正され、事業主（自治体を含む）に対し、カスハラに関して雇用管理上必要な措置を講じることが求められることとなった。

また地方自治体においても、条例制定の動きが活発である。都道府県レベルでは、令和7年4月に東京都、北海道、群馬県でカスタマーハラスメント防止条例が施行され、愛知県（令和7年10月施行）や埼玉県（令和8年7月施行予定）もこれに続いている。これらの条例には刑事罰は設けられていないものの、三重県においては罰則付き条例の検討も進められているようである。

さらに市町村レベルでは、地域の実情に応じたより具体的な運用が行われている。例えば、大阪市（平成18年施行）や京都市（平成20年施行）では、不当要求行為者に対する書面での警告や警察への告発など、毅然と対応する方針が規定されてきた。令和7年4月に施行された「桑名市カスタマーハラスメント防止条例」では警告しても改善されない場合に市長がカスハラ行為者の氏名等を公表できる規定（9条）が設けられている。

これらの法令や条例は、主に自治体に対して公務員がカスハラに遭わないように安全配慮義務的な観点からの対策を講じることが求めるものであり、公務員に対するカスハラをダイレクトに規制するといったものではない

ことから、直ちにすべてのカスハラの問題を抜本的に解決するものではないかもしれない。

しかしながら、現場の職員がこれらの法律・条例の内容や趣旨を知ることには大きな意味がある。すなわち、それによりカスハラの一応の「定義めいたもの」を把握し、各自治体の対策の到達点や後ろ盾を理解することができるからである。それらを理解し、それらの存在を根拠とすることで、職員が過剰な要求に対して対応を打ち切る際に、「条例や組織のルールの『せい』」にすることができるようになる点が最大のメリットである。

かかる観点からは、今後も各自治体において、同様の条例等が制定・整備されることが見込まれるし、また望まれるところでもある。

5 迷惑行為・クレーマーへの対応実践

迷惑行為者への対応には、未然に防ぐ「予防」と、実際に直面した際の「発生したクレームへの対応」という2つのフェーズの視点があり、そのいずれもが重要である。

まず、「予防」のフェーズにおいては、以下の5点が根幹をなす。

- ①「お客様は神様ではない」という毅然とした態度を組織全体で共有すること。
- ②クレーマー対応について、「いつ」「誰が」「どこまで」対応するのか、またどの段階で上司や専任部署に引き継ぐのかといった事前のルール策定やエスカレーション体制の構築を組織として準備しておくこと。
- ③コミュニケーション能力に裏打ちされた誠実かつ丁寧な初期対応（初期段階で相手の感情を逆撫でしない傾聴のスキル）。
- ④「相手の真の求めは何か（自分を特別扱いしてほしいのか、謝罪の言葉がほしいのか、金銭的な補償か、あるいは単に不満を聞いてほしいだけなのか）」を冷静に見極める想像力。
- ⑤心理学、法律学、各種マニュアル等に基づく正確な知識と経験の習得。

ここでは特に①について敷衍して述べておきたい。一般に、民間サービスの影響から「お客様は神様です」などと言われることもあるが、行政サービスにおいてお客様は神様では

なく、対等な立場のサービス利用者に過ぎない。もちろん、来庁者を邪険に扱ってよいと言っているわけではないが、あくまでも、行政サービスの利用者であり、それ以上でもそれ以下でもない。「定められた法やルールの中で、その限度で誠実に対応すればよく、それ以上の特別扱いをする必要はどこにもない」とか、「むしろ、法の支配という大原則の下では、その限度でしか対応は『できない』のだ」といったマインドセットを大切にしていきたい。

次に、いざ「発生したクレームへの対応」のフェーズにおいては、「誠実さと警戒心のバランス」が重要である。前述の通り、クレームにはより良い行政サービスのための最適な情報が含まれていると考えつつも、毅然とした態度を崩してはならない。適当な態度でやり過ぎそうとすることは、相手からなめられるだけでなく、トラブルを拡大させ、同僚や上司からの信頼をも失う結果を招いてしまう。

具体的な対応テクニックとしては、限界例の数値化（「対応は〇分まで」「同じ要望に対する回答は〇回まで」等）を含めた具体的なルールをあらかじめ作っておき、それを盾にして「組織としてそういうルールになっていますので」と、ルールのせいにすることが有効である。また、相手が同じ無理難題を繰り返してきて言葉の選択に迷った際は、感情を交えずに同じ案内を繰り返す「壊れたラジオ」になることも、悪くない手法である。

現場において最も重要なのは「引き際の判断」である。相手の気が済むまでただ長く聞き続けることが「丁寧な対応」というわけではなく、不毛なやり取りを引っ張りすぎないことである。手に負えないと判断した場合は、必要に応じて顧問弁護士等の専門家や、警察へのホットラインを躊躇なく活用することが肝要である。

6 警察対応と「打ち切り」のメルクマール

カスタマーハラスメントにおいて警察が登場するのは、原則としてカスハラ行為者の行為が「犯罪を構成する場面」に限られる。具体的には、暴力（暴行罪、傷害罪）、退去を命じても居座る（不退去罪）、大声での脅しや土

下座の強要（脅迫罪、強要罪）、公然と職員を侮辱する（名誉毀損罪、侮辱罪）、窓口の備品を壊す（器物損壊罪）、業務に多大な支障を生じさせる（公務執行妨害罪、業務妨害罪）などである。

暴力の際には警察への通報が不可欠である。しかし、それ以外の犯罪類型については、実際にそれらの行為が明確に犯罪を構成しているかどうかの法的な判断に窮するケースも現場では多いだろう。したがって、警察への通報の是非はケースバイケースとならざるを得ない面がある。そのため、都度、法的な見解を求められる顧問弁護士等に即座に相談できるホットラインを組織として構築しておくことが非常に有用である（実際に、当職もそのような役回りを担うことがある）。

また、通報した際に、警察に事件性を理解してもらい効果的に動いてもらうためには、日頃からの事前相談（情報の共有や顔つなぎ）や、録音・録画、対応記録といった客観的証拠の蓄積が重要性を帯びてくる。ただし、警察も民事不介入の原則があるため、余程の違法行為がない限り、逮捕等の対応は期待できないことが多い。現場では警察を「（不退去の際に）追い返す手助けをしてくれる存在」「その場を収めるための強力な第三者」と心得ておくのが現実的である。

次に、カスハラが長時間、あるいは複数回に及んだ場合に、どの段階で対応を打ち切るべきか、について検討したい。この点については、明確な基準やルールが法令に存在しているわけではない。しかし、一応のメルクマール（客観的な指標）として参考になるのが、これまでに蓄積された実際の裁判例である。

例えば、令和5年の大阪府動物愛護センターの事案では、次のような事実関係が認定された。㊦クレームの電話が700回以上にも及んでいた、㊧その電話の中には1回の通話が1時間を超えることも含まれていた、㊨具体的な発言として、「職務怠慢。甘ったれんなよ」「ボケ」といった暴言や人格非難が繰り返された、㊩1年間で1万83通もの常軌を逸した数のメールが送られた。このケースにおいて裁判所は、業務上著しい支障をもたらす態様で架電すること（職員の電話終了の求めに応じ

ないことを含む)を禁止する判決を下している。

この事例は極めて悪質性が顕著なケースであるため、すべての事案にそのまま一般化できるものではないが、こうした裁判例で重視された要素を参考にしつつ、現場の実務から導き出される「対応打ち切りの基準（目安）」としては、以下のような項目が考えられるだろう（私見を含む）。

頻度：電話や訪問であれば、その回数が週に2～3回を超えるなど、常識的な範囲を逸脱しているか否か。

拘束時間：電話であれ対面であれ、1回あたりの対応時間が、案件の内容の複雑さや困難さにもよるが、概ね30分～1時間を超えて拘束されているか否か。

内容の反復：すでに回答済みであるにもかかわらず、要求内容や主張が全く同じであり、進展がないか否か。

態様：言葉の内容や発言が、単なる要望を超えて、職員に対する人格否定、人格非難、名誉毀損、侮辱にわたっているか否か。

業務への影響：当該対応にかかりきりになることで、他の住民への通常の職務が遅れたり、対応職員の時間外労働が増加するなど、行政業務全体に多大な支障が生じているか否か。

職員の負担：対応する職員の精神的負担やストレスが顕著に増加し、健康被害のリスクが生じているか否か。

改善の余地：担当者レベルではなく、上長からも複数回にわたり警告を行ったにもかかわらず、行為の改善が全く見られないか否か。

これらのメルクマールを総合的に考慮し、組織として「これ以上は対応不能」と判断した段階で、毅然と打ち切る手続きに移行すべきである。

7 総括：行政としてのゴールを見失わない

クレーム対応において最も大切な視点は、「苦情処理・クレーマー対応のゴールはどこか」ということを常に意識することである。

そのゴールは決して、「目の前の要求者の主張を曲げてでも受け入れ、可能な限り個人の

要求を満たして納得させること」ではない。自治体が目指すべきは、「公正な行政サービスの提供と住民満足度の向上」を通じた「住民全体の福祉の向上」である。ここが、自社の利益や顧客満足を追求する民間企業と大きく異なる点であり、このゴールの設定・認識が決定的かつ重要となる。

そのため、何度でも確認すべきは「お客様は神様ではない」ということであり、相手は法とルールの下で平等に扱われるべき単なる行政サービスの利用者に過ぎないことを肝に銘じることである。良くも悪くも自分たちが全体の奉仕者たる公務員であることを意識し、過剰な要求に対しては決して職員の「個人」としての裁量で対応せず、「組織全体」として毅然と対応することが鉄則である。

その実践のために、組織対応に向けた具体的なルール（対応時間や回数の上限など）の策定を事前に行い、対応の打ち切りを個人の判断ではなく「ルールの『せい』」にできる仕組みを整える必要がある。

そして、日々の業務の中でコミュニケーション能力等の向上に努めつつも、理不尽な要求に対しては毅然とした対応をとることこそが、職員自身の心身を守り、ひいては結果として「住民全体の福祉向上に資するのだ」という強い使命感と意識を持つことが、何よりも重要である。

著者略歴

鈴木 智洋（すずき・ともひろ）

弁護士（プライム・パートナーズ法律事務所、愛知県弁護士会）。複数の自治体の代理人として、行政事件（行政側限定）を多数取り扱っている。

経営法曹会議、愛知県経営法曹団会員。愛知大学大学院法務研究科教授（憲法・民法・労働法）。東海国立大学機構岐阜大学客員教授。複数の自治体の有識者会議・委員会の委員を務める。

著書に『公務員のための 職務をめぐる不当要求等対応アドバイスーカスハラ・利害者との関係・職員の問題行動ー』（新日本法規出版）。