

「国民生活研究」第 64 巻第 1 号（2024 年 7 月）

〔調査報告〕

消費生活センターにおける 対応困難者への対応の現況と課題調査

狐 塚 知 子*

本稿は、2024 年 3 月に公表した「消費生活センターにおける対応困難者への対応の現況と課題調査」について、調査結果の概要をまとめ、若干の考察を追記したものである。

本調査では、消費生活相談の現場における対応困難者への相談対応について、①各地の消費生活センター等を対象にしたアンケート調査及び②消費生活相談員を対象にしたアンケート調査を実施した。本調査の結果、対応困難者への対応方法や困難を感じる点といった現状が明らかになるとともに、対策マニュアルの活用、統一的なルールや基準の策定、安全な執務環境の整備、専門家との連携体制の整備、メンタルケアへの取組、研修の実施等、さまざまな課題があることが分かった。こうした課題に対して、今後期待される取組等について取りまとめた。

はじめに

1. 報告書の概要
2. 消費生活センターを対象としたアンケート調査
3. 消費生活相談員を対象としたアンケート調査
4. アンケート結果からみえた現状と課題
5. 今後、期待されること

おわりに

*こづかともこ（独立行政法人国民生活センター教育研修部上席調査研究員付補佐）

はじめに

地方自治体（以下、自治体）に設置されている消費生活センターや消費生活相談窓口等（以下、センター）では、商品やサービス等消費生活全般に関する苦情や問合せといった、消費生活に関する相談（以下、消費生活相談）を専門の相談員が受け付け、公正な立場で処理にあたっている。

こうした消費生活相談の現場では、相談員がさまざまな相談者に日々対応し、相談者が抱えているトラブルについて聴き取り、事業者と相談者の間に立って助言やあっせん等を行っているが、中には、相談員に対し攻撃的な態度をとる相談者や、一方的に話し続けて相談員の話を受けないなど、円滑なコミュニケーションが取れず、相談員が相談対応に困難を感じる相談者が存在する。

このような、いわゆる「対応困難者」への対応は、消費生活相談業務の遂行において大きな支障となり、相談員や行政職員（以下、職員）の精神的疲弊の原因ともなっていると考えられる。しかしこれまで、消費生活相談における対応困難者への対応の実態について調査した例はなく、また他の消費者トラブルと異なり、統計的にその件数をまとめることも難しいため、その実態が見えにくかった。

ケースごとに状況はさまざまであるが、センターにおいて対応困難者の相談対応をどのように行っているのか、どのような困難、課題があるのかについて調査・検証することは、今後の対応を検討する際にも役立つものと考え、対応困難者の相談対応について、①各地のセンターへアンケート調査を実施するとともに、対応困難者については実際に相談対応を行っている相談員によってとらえ方、感じ方が大いに異なると思われることから、②センターで勤務したことのある相談員に対してもアンケート調査を実施し、組織としての対応と課題とは別に、相談員による対応と課題についても調査した上で、報告書を取りまとめた。

本稿は、2024 年 3 月に公表した調査結果¹⁾の概要をまとめたものであり、本調査の結果を踏まえ筆者の私見を追記している部分については、あくまで個人的な見解であり所属する組織その他関係機関の公式の見解でないこととお断りしておく。

なお、調査結果の詳細は、報告書本文²⁾を参照していただきたい。

1. 報告書の概要

（１）「対応困難者」の定義

本調査では、「対応困難者」について、「消費生活センター等で実施している消費生活相

¹⁾ 独立行政法人国民生活センター令和 6 年 3 月 13 日公表「「消費生活センターにおける対応困難者への対応の現況と課題調査」調査報告＜結果・概要＞」https://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20240313_3.html

²⁾ 「消費生活センターにおける対応困難者への対応の現況と課題調査」調査報告書
https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20240313_3_2.pdf

談において、相談員により適切な相談対応（丁寧な説明等）を行っているにもかかわらず、社会通念から逸脱するような主張や要求（内容および態様）を止めようとしぬ相談者、また、自らの要求が通らぬことに対する怒りを相談員や消費生活センターに向け、相談の継続が困難である相談者」と定義する。

なお、同様の内容を指す用語として、「カスタマーハラスメント」がある。厚生労働省による「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」³⁾では、カスタマーハラスメントとは、「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」とされている。

民間企業におけるカスタマーハラスメントについては、厚生労働省のマニュアル等もあり、カスタマーハラスメントへの対応方針⁴⁾やマニュアルの策定等、各企業において対策が進められているところであるが、自治体においては、サービスを提供する相手（住民）を選ぶことができず、また、「住民ファースト」といった考えから、迷惑行為や悪質なクレームを行う住民に対して強い対策を立てにくい面がある。しかし、自治体においても民間企業と同様のカスタマーハラスメントにより職員が疲弊し、業務への支障が生じていることが、全日本自治団体労働組合によるアンケート調査⁵⁾等により明らかになっている。公共機関だから、あるいは公務員だから、自治体の職員は住民からの過剰な要求等についても応えるのが当然であり理不尽な物言いにも耐えしのぶべきだということではなく、自治体におけるカスタマーハラスメントについても対策が必要だという認識は、一般的なものになりつつある。

各地のセンターにおいては、住民サービスとして消費生活相談を受け付けているが、ハラスメントといえるようなケースに限らず、「コミュニケーションがうまくいかず、どれだけ話を聴いても相談の主訴がつかめぬ」「言いたいことだけを一方的に言って電話を切る」など、一般的にカスタマーハラスメントには該当しないと思われるものの相談の継続が困難となるような行為によっても、円滑な業務運営が困難となるケースが多々あるものと思われたため、本調査における「対応困難者」には、カスタマーハラスメントに該当する行為をする者を当然に含むほか、一般的にカスタマーハラスメントには該当しないと思われるものの、相談の継続が困難となるような行為をする者も含めている。このため、本調査において「対応困難」とされる行為の範囲は、カスタマーハラスメントよりも広くなっており、対応困難＝カスタマーハラスメント、とはいえないことにご留意いただきたい。

³⁾ 厚生労働省「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」（2022 年 2 月）<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000915233.pdf>

⁴⁾ 対応方針の一例として、東日本旅客鉄道株式会社「JR 東日本グループカスタマーハラスメントに対する方針」（2024 年 4 月）<https://www.jreast.co.jp/company/customer-harassment/>

⁵⁾ 全日本自治団体労働組合「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」（2020 年 10 月）https://www.jichiro.gr.jp/doc/pawahara/2021cushara_report.pdf

（２）対応困難者への対応の実態が見えにくいのはなぜか

「対応困難者」といっても、センターへの電話や来訪の最初から相談対応が困難である場合もあれば、最初は通常通り相談対応できていたにもかかわらず、途中で相談者の態度が変わって対応困難になる場合もある。消費生活相談は、１回の電話や来訪で解決する場合もあるが、複数回にわたって相談者からの聴き取りや資料確認等を行った上で、助言やあっせんを行う場合もある。あるときは問題なく相談者とコミュニケーションができて、別のときには声を荒げたり相談員の話を開かなかったりするなど、相談者側の事情や機嫌等によっても、対応困難になることがある。さらに、相談員が助言やあっせんを行ったものの、その結果が相談者の意に沿わないものになった場合に、相談者がセンターや相談員を攻撃し始めるなど、対応困難になることがある。

こうしたときに、ある相談者が対応困難者にあたるかどうかは、対応する者の主観（職務経験の長さ、相談受付件数の多少、対応者本人の性格等）によるところが大きい。このため、ある相談員にとっては対応困難であっても、別の相談員にとってはそうでもないと感じることもある。また、相談員が対応困難と判断しても、直接相談者と接していない職員 の理解を得られずセンターとしては対応困難と判断されないケースや、結果として丸く収まった場合には内部で報告が上がらずに対応困難として認識されないことが考えられる。

センターでは、受け付けた相談内容及びその処理内容等について、全国のセンターをオンラインネットワークで結んだデータベース（全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）、以下、PIO-NET）に情報を入力し、蓄積している。しかし、PIO-NET はあくまで消費者トラブルの詳細と相談処理の経過を記録し消費者被害の未然防止・拡大防止に資するためのもので、相談者への対応について困難な点があったかどうかについてまでは記載がない場合も多く、相談処理の結果を詳細に記載することを優先し相談者の対応困難について触れないケースも多々あるものと思われる。そのため、対応困難事例については、消費者トラブルに関する注意喚起情報のような統計的な数値を出すことができず、その実態が見えにくくなっていると思われた。

そこで、本調査では、センターへのアンケートを実施し、その中で、ひと月当たりのおおよその対応困難者の相談件数を回答を得るなどし、実態の把握に努めた。

（３）報告書の構成

報告書では、第１章で対応困難者の定義について、また、対応困難者への対応の実態が見えにくいのはなぜか、などについて整理した。第２章では各センターを対象としたアンケート調査の結果について、第３章では消費生活相談員を対象としたアンケート調査の結果について、それぞれまとめた。第４章には、調査結果に対する有識者のコメントを掲載した。第５章では、アンケート結果から見てきた対応困難者への対応の現状と課題、今後期待されることについてまとめた。

以下、報告書の概要を紹介する。

2. 消費生活センターを対象としたアンケート調査

全国のセンター（807 カ所）⁶⁾に対し調査票を配布し、654 センターから回答を得た。

○調査項目

- ①各センターの相談件数、相談受付体制等（問 1～3）
- ②対応困難事例の受付状況（問 4～6）
- ③対応困難者への対応（問 7～11）
- ④相談員へのフォロー体制（問 12～16）
- ⑤研修受講経験の有無（問 17）
- ⑥対応困難者への対応において困難を感じる点（問 18）
- ⑦対応困難者への対応に関して国や自治体に希望する対策の有無（問 19）
- ⑧対応困難者への対応を原因とした離職の有無（問 20）
- ⑨拡大事例の有無（問 21～26）
- ⑩その他（問 27）

調査対象とした全国のセンター807 カ所のうち、有効回収数である 654 カ所の自治体の区分別数は以下の通りであった。なお、「広域連合、一部事務組合」はセンターの設立形態である。

【表 1 回答センター数（自治体の区分別）】※自治体回答に基づく

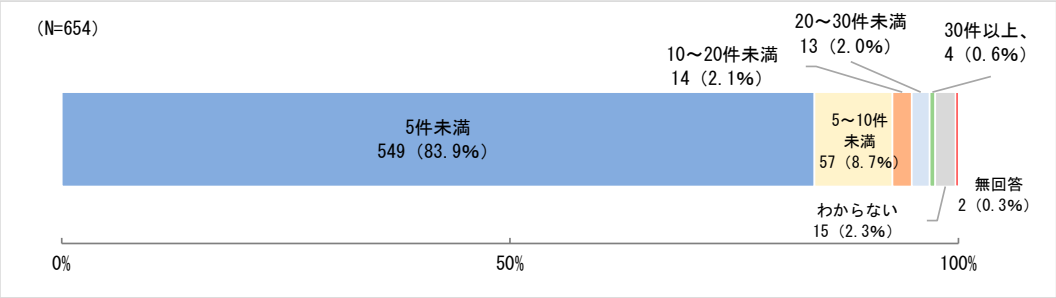
全体	都道府県	政令指定都市	市 (政令市以外)	東京特別区	町・村	広域連合・ 一部事務組合
654	47	20	493	20	61	13

⁶⁾ 消費者安全法の規定に基づく消費生活センター（令和 4 年 4 月 1 日現在）。なお、一つの自治体に複数の消費生活センターが設置されている場合は、メインセンター等 1 カ所のみを調査対象とする。

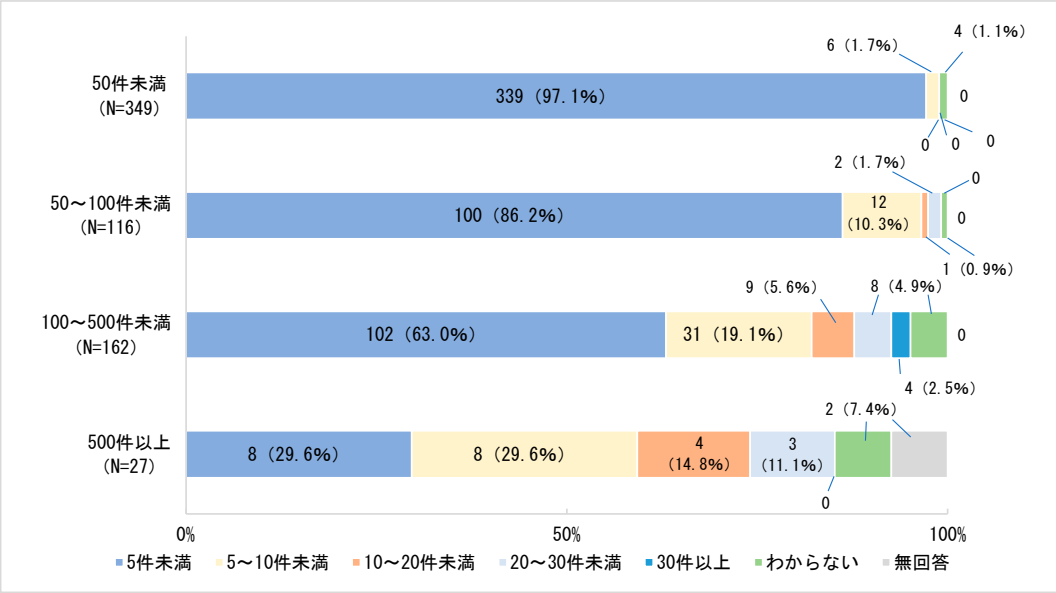
（１）対応困難者の相談件数

対応困難者からの相談が、１カ月平均（調査期間：2022 年 4 月～2023 年 9 月）で 5 件未満であると回答したセンターが全体の 8 割を占めた（図 1）。ただし、１カ月当たりの消費生活相談の受付件数が「500 件以上」と多いセンターにおいても、対応困難事例は 1 カ月当たり「5 件未満」、「5～10 件未満」がそれぞれ約 3 割となっており、１カ月当たりの消費生活相談の受付件数に応じて対応困難事例が多くなるわけでは必ずしもなかった（図 2）。

【図 1 各センターにおける 1 カ月当たりの対応困難事例の受付件数】



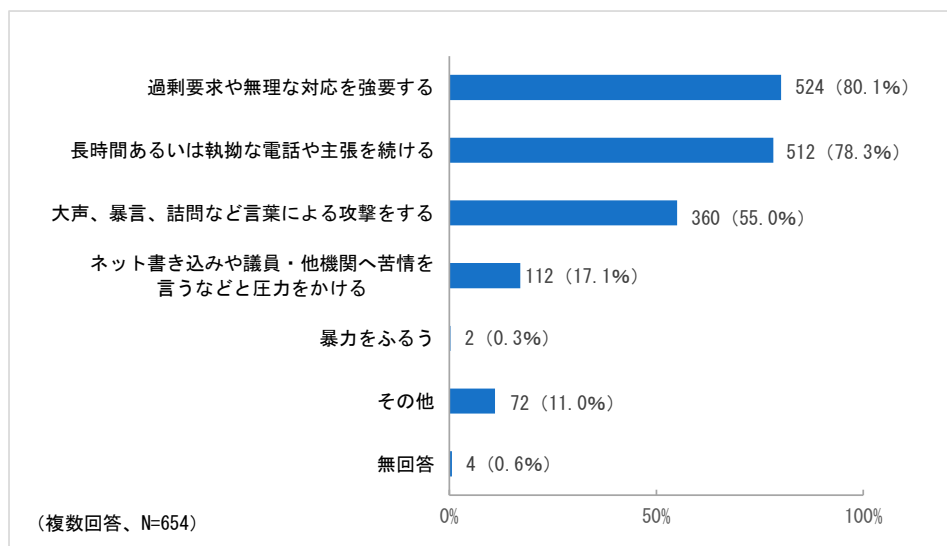
【図 2 各センターにおける 1 カ月当たりの総件数ごとにみた対応困難事例の割合】



（２）対応困難者の特徴

対応困難者の特徴として、多くのセンターが、過剰要求や無理な対応を強要するタイプ、長時間あるいは執拗な電話や主張を続けるタイプが多いと感じており、一方で、暴力をふるうタイプはほとんどみられないと回答した（図 3）。

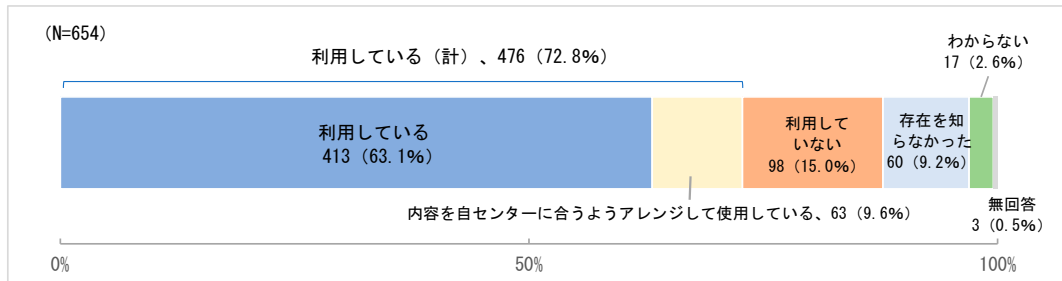
【図 3 どのようなタイプの対応困難者が多いか】



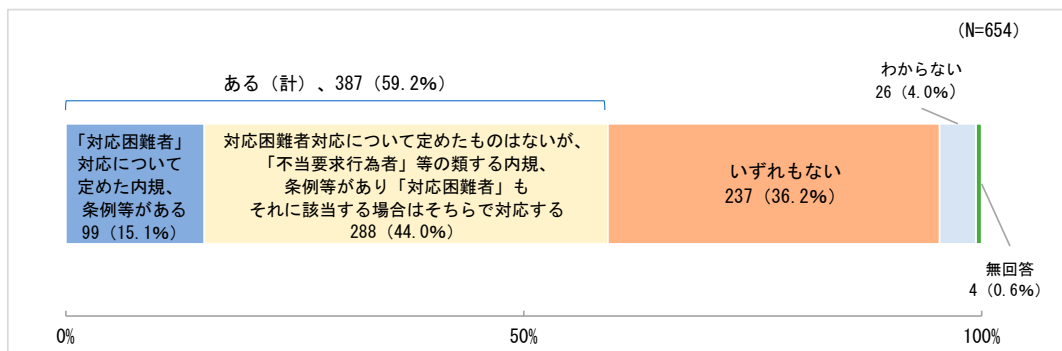
（３）対応困難者対策の現状

消費者庁が作成した「対応困難者への相談対応標準マニュアル」（以下、消費者庁マニュアル）の利用状況について聞いたところ、内容をセンターでアレンジして使用しているケースも含め、約 7 割のセンターで利用されていた（図 4）。また、全体の 6 割近くのセンター（自治体）で、対応困難者への対応について定めた何らかの内規、条例等、あるいは「不当要求行為」等の類する内規、条例等があった（図 5）。ただし、選択肢のうち「対応困難者対応について定めたものはないが、『不当要求行為者』等の類する内規、条例等があり『対応困難者』もそれに該当する場合はそちらで対応する」を選択したセンターの場合、対応困難者の行為が不当要求行為等に該当しないケースについては、不当要求行為等の規定による対応はできないこととなる。今回のアンケートでは規定による対応状況についてはたずねていないため、対応困難事例において不当要求行為等の規定により対応した件数や対応結果等については不明である。

【図 4 消費者庁マニュアル利用の有無】

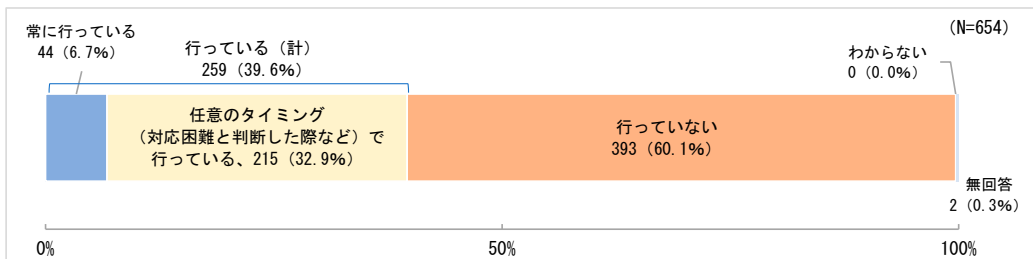


【図 5 対応困難者への対応に関する内規、条例等の有無】

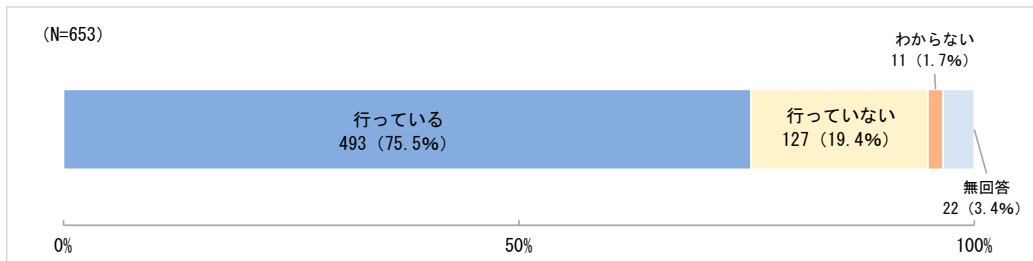


また、4 割程度のセンターが相談電話の録音を行っており、8 割近くのセンターで、来訪相談における対応困難者対策を行っていた（図 6、図 7）。

【図 6 相談電話の録音の有無】

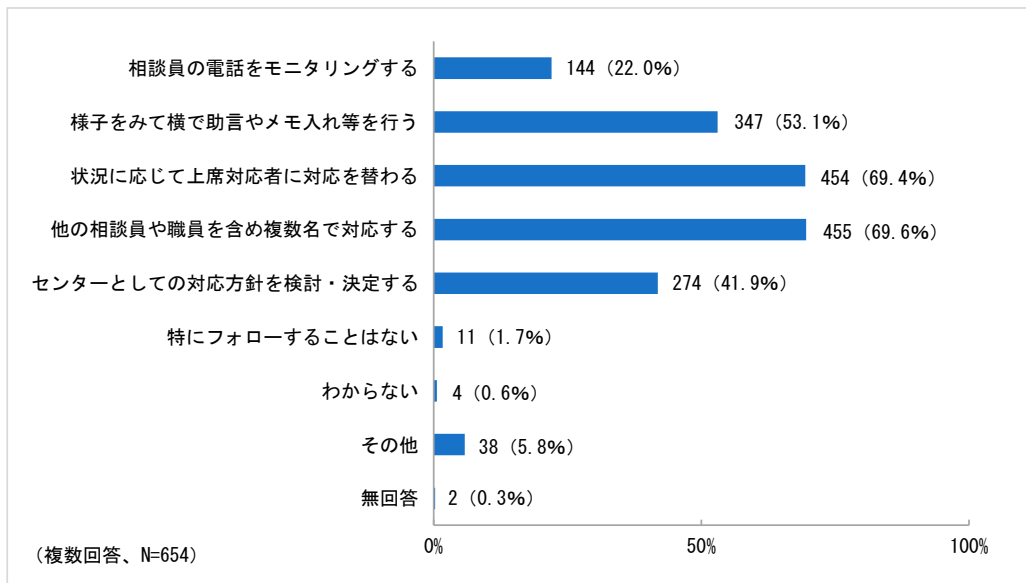


【図 7 来訪相談時の対策の有無】



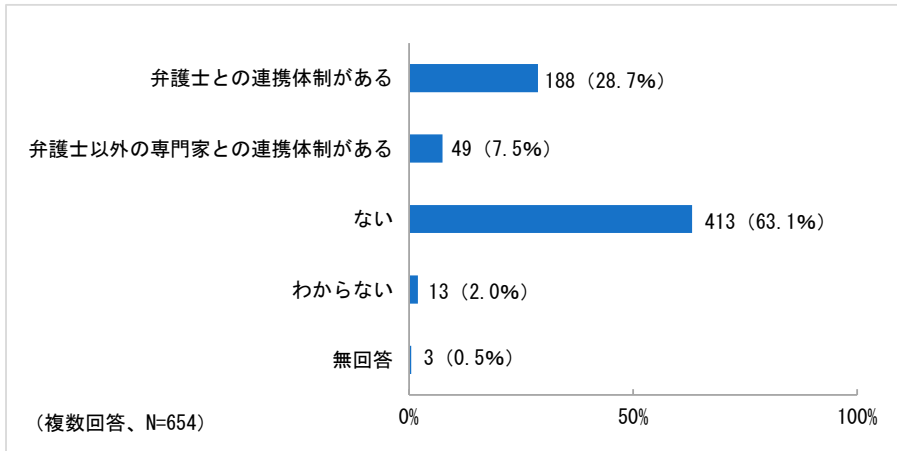
さらに、相談員へのフォローとして、複数名対応や状況に応じて上席へ交代するといった対応をしているセンターが多く（図 8）、9 割以上のセンターで、対応困難者に関する情報共有が行われていた。フォロー内容としては、上記の他に、横で助言やメモを入れたり、センターとして対応方針を決めたりしているセンターや、相談員への声掛けをこまめに行うといったセンターもあった。これに対し、少数ではあるが、特にフォローはしない、相談員が対応するものであって職員は関知しない、というところもあった。

【図 8 相談員へのフォロー体制の有無】



外部専門家との連携体制の有無について聞いたところ、弁護士等の専門家との連携体制はない、と回答したセンターが約 6 割であった（図 9）。連携体制については、弁護士のほか、警察やケアマネジャー等と連携しているという回答もあった。

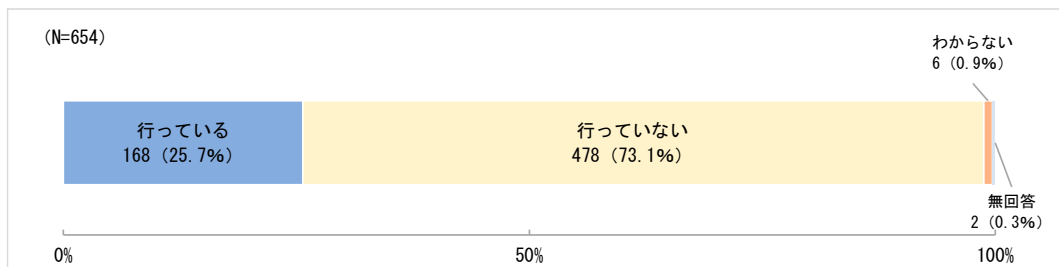
【図 9 外部専門家との連携の有無】



センターに、対応困難者対応のために雇用している職員がいると回答したのは全体の 2 割弱で、それもセンター専属ではなく自治体全体として庁舎の危機管理対応等のために雇用している職員がいる、との回答が多かった。

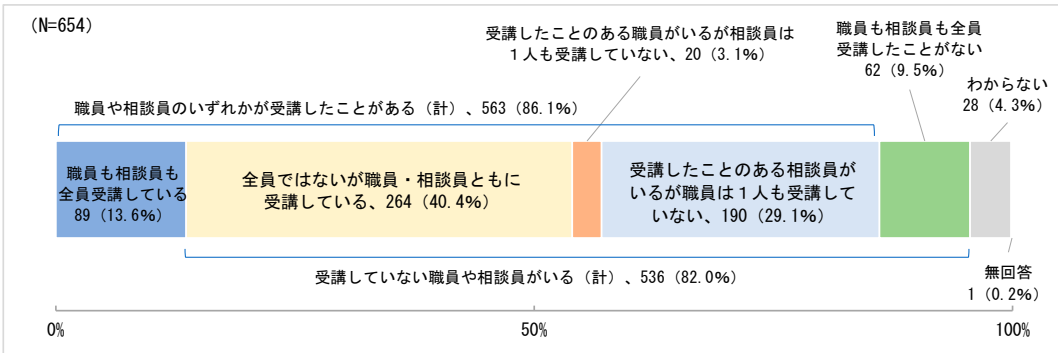
また、相談員や職員のメンタルケアのための取組を行っていると回答したセンターは、全体の 3 割弱で（図 10）、具体的な取組としては、ストレスチェックを行っていると回答が多かった。中には、臨床心理士や精神保健福祉士といった専門家と連携し、相談やカウンセリング等を受けられるようにしているセンターもあった。

【図 10 相談員のメンタルケアへの取組の有無】

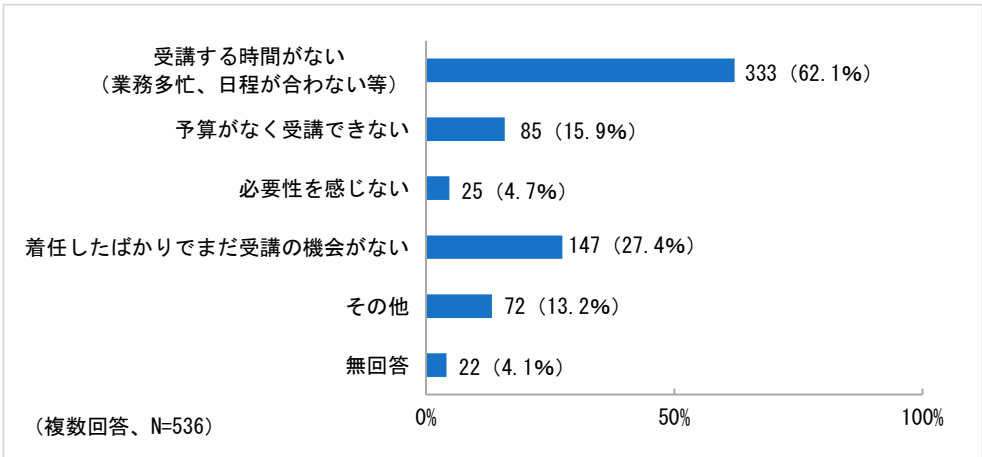


対応困難者への対応に関連する研修の受講状況について、9 割近くのセンターから、職員や相談員のいずれかが、対応困難者への対応のための研修を受講したことがあるとの回答があった（図 11）。研修を受講していない職員や相談員がいると回答したセンターでは、その理由として、業務多忙等で受講する時間がないという回答が多かった。また、人事異動で着任したばかりで受講の機会がないという回答も 3 割弱みられた（図 12）。受講する必要性を感じないと回答したセンターは約 5 % であったが、すべて、1 カ月当たりの対応困難件数が 5 件未満のセンターであった。

【図 11 研修受講経験の有無】



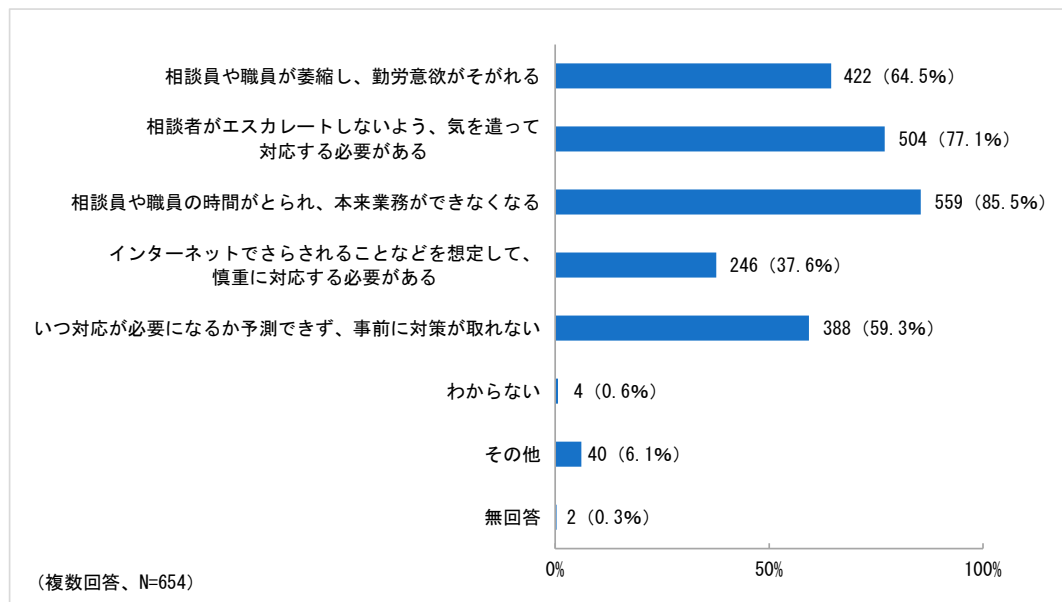
【図 12 研修を受講していない理由】



対応困難者への対応において困難を感じる点について聞いたところ、相談員や職員の時間がとられ本来業務ができなくなること、相談者がエスカレートしないよう気を遣って対応する必要があること、を挙げるものが多く（図 13）、相談員や職員への精神的ダメージを危惧する回答も多く寄せられた。また、判断力や理解力が不十分のように思われる相

談者への対処方法に悩むこと、相談を打ち切った場合に消費者トラブルが解決しないままになる、あるいは拡大する可能性があるために打ち切って良いのか悩ましいこと、勤務する相談員が 1 名のみである場合には対応困難が発生すると他の業務ができずひとりで対策（自衛）せざるを得ないこと、などの回答もあった。

【図 13 対応困難者への対応において困難を感じる点】



また、調査期間（2019 年 4 月～2023 年 9 月）において、対応困難者への対応を原因として離職や休職をした相談員または職員がいる、と回答したセンターは全体の約 2 % だった。

対応困難者の対応がセンター外の他部署へ拡大した事例があるかどうか聞いたところ、約 3 割のセンターが「ある」と回答した。対応の際に警察を呼んだ事例があると回答したセンターは 1 割弱、対応困難者の求めに応じて謝罪文等の文書を出したことがあるというセンターは約 3 %、自宅等を訪問し謝罪等の対応を行ったことがあると回答したセンターは 2 % あった。ごく少数ながらも、対応困難者から訴訟を提起されたことがあると回答したセンターもあった。

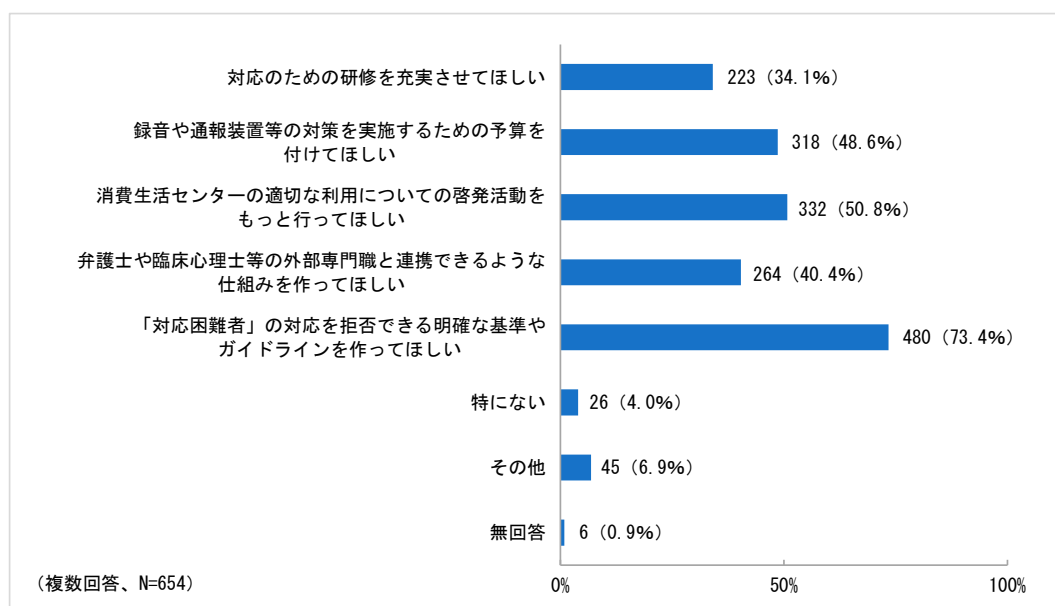
また、今後の相談を受け付けないこととした事例がある（いわゆる「出禁」対応）と回答したセンターは少なく、そのほとんどが、今後一切その者からの相談を受け付けないのではなく、別の案件であって消費生活相談として応じられる内容であれば相談を受け付ける、と回答した。

（４）対応困難者について希望する対応策

対応困難者への対応について、国や自治体等に対して希望する対応策としては、7 割のセンターが『対応困難者』の対応を拒否できる明確な基準やガイドラインを作してほしい』と回答した。また、センターの役割や業務内容を理解していない住民に対して、正しい理解と適切な利用のための啓発活動を望む回答も多く寄せられた（図 14）。

これらの他に、自由回答として「執拗に無理な対応を強要し、大声で誹謗中傷を繰り返すことは言葉の暴力であり対応者の心身に与えるダメージは甚大である。このような場合、即時に対応を打ち切るとともに、同種の行為を繰り返すなど悪質な案件については、再発防止のため刑事罰を適切に運用するようであれば、（消費生活に限らず）あらゆる相談員や窓口担当者を守ることはできない。普及啓発や研修の充実だけでなく、警察との連携もより強化すべきと考える」「行政サービスであるから消費者に奉仕して当然という誤った権利意識を持つ人が多い」「ガイドラインや条例等の法整備が必要である」「相談員は高齢化しており、新たな人材確保のためにも、相談員の待遇改善のための財源確保について引き続き配慮してほしい」などといった意見も寄せられた。

【図 14 対応困難者への対応に関して国や自治体等に希望する対策の有無】



3. 消費生活相談員を対象としたアンケート調査

公益社団法人全国消費生活相談員協会の会員のうち、行政機関の消費生活センター等で勤務した経験のある消費生活相談員を対象に、Web アンケートフォーム（無記名）によるアンケート調査を実施し、696 名から回答を得た。

○調査項目

- ①回答者自身について（問 1～4）
- ②相談件数について（問 5～9）
- ③研修及び対応マニュアルについて（問 10、11）
- ④対応困難者への対応について（問 12～22）
- ⑤その他（問 23）

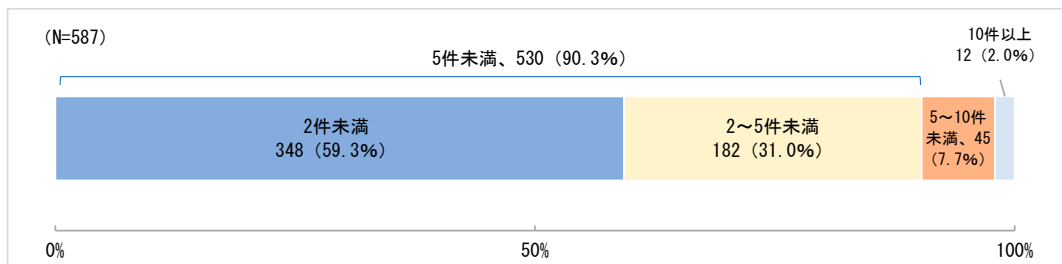
（１）回答者の属性

回答者は、相談員としての経験が 10 年を超える者が約 7 割であった。年代では、50 歳代以上が 9 割を占め、40 歳代以下が少なかった。約 9 割が現在もセンターに勤めているという現役の相談員であり、約 96%の回答者が、対応困難者の対応経験があると回答した。

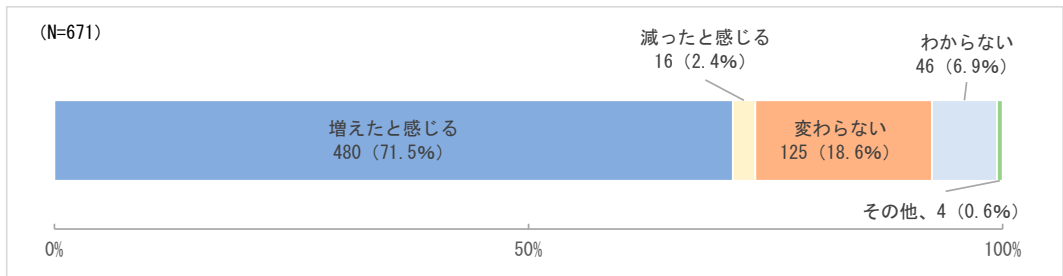
（２）対応困難者の相談件数

回答した相談員の約 9 割が、対応困難者の相談件数は 1 カ月当たり平均で 5 件未満であると回答した（図 15）。しかし一方で、回答者のほとんどが対応困難者への対応経験があり、また、回答者の 7 割が、自身が相談員として勤務を始めた頃と比べ、対応困難者からの相談が増えていると感じていた（図 16）。その要因として、「ストレス社会、社会不安の広がり」「インターネット環境、スマホの普及などデジタル社会の広がり」とともに「個人の権利意識の広がり」「個人のモラル低下」を挙げた回答者が多かった（図 17）。

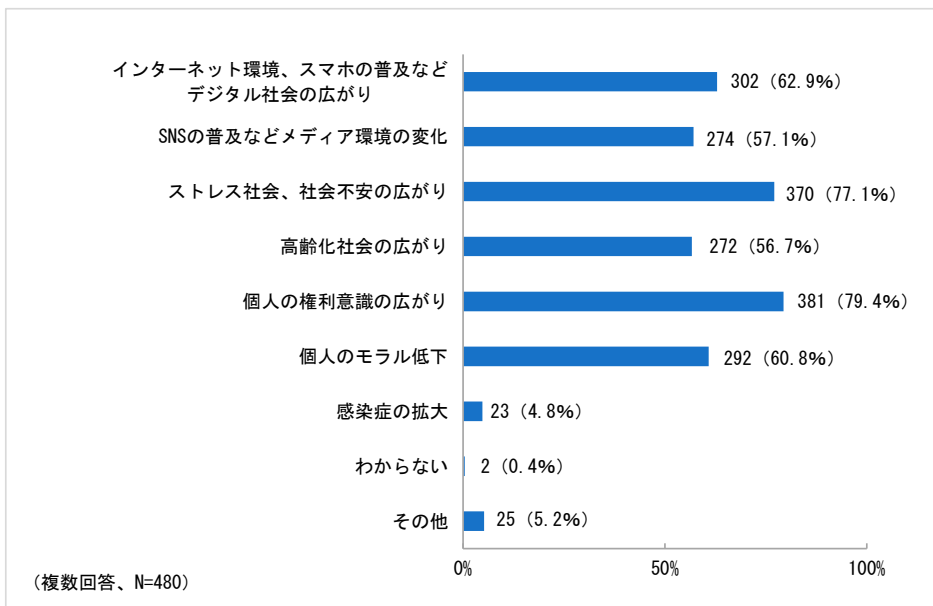
【図 15 回答者自身の 1 カ月当たりの対応困難事例受付件数】



【図 16 対応困難者の増減】



【図 17 対応困難者増加の理由として考えられるもの】

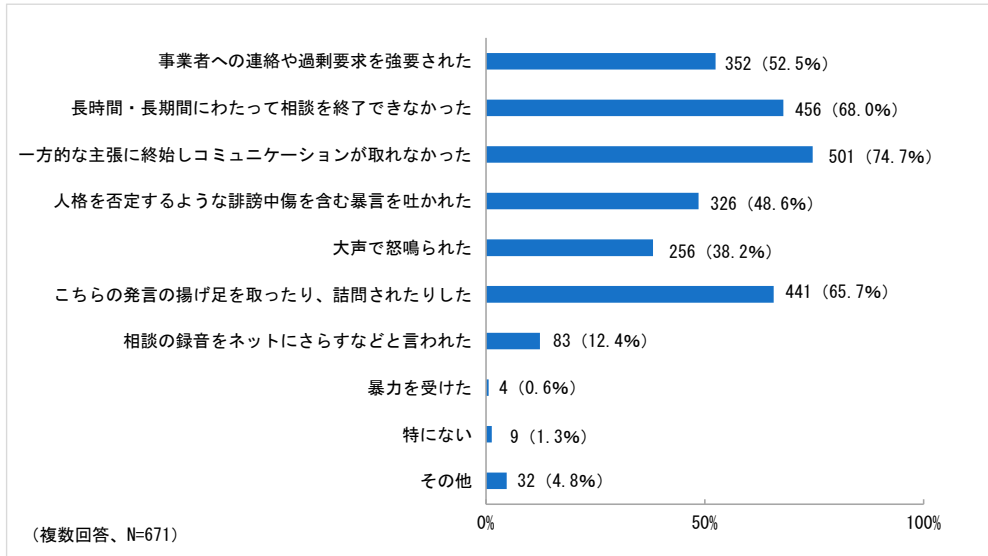


（３）対応困難者の特徴

どのようなタイプの対応困難者が多いかを聞いたところ、過剰要求や無理な対応を強要するタイプ、長時間あるいは執拗な電話や主張を続けるタイプが多く、大声、暴言、詰問など言葉による攻撃をするタイプがそれらに続き、暴力をふるうタイプはほとんどみられなかった。これは、センター対象アンケートと同様の傾向であった。

また、多くの回答者が、「一方的な主張に終始しコミュニケーションが取れなかった」こと、「長時間・長期間にわたって相談を終了できなかった」こと、発言の揚げ足を取られること、詰問や暴言、大声で怒鳴る等の言葉による攻撃的な行為について、辛いと感じており（図 18）、対応困難者に多いタイプと自身に感じる辛さの内容はほぼ同じであることがうかがえた。

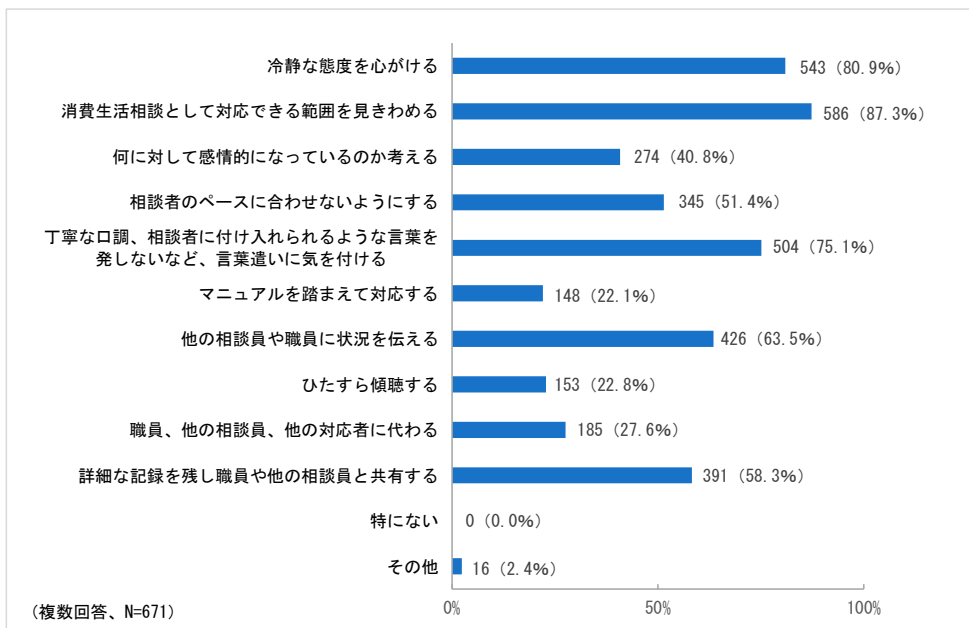
【図 18 どのような対応困難者の行為を「辛い」と感じるか】



(4) 対応困難者への対応方法

対応困難者への対応方法については、「消費生活相談として対応できる範囲を見きわめる」、「冷静な態度を心がける」、「言葉遣いに気を付ける」との回答が多く（図 19）、これらは、対応困難者に対して効果的だと感じた方法としても、多く挙げられていた。

【図 19 対応困難者への対応方法】



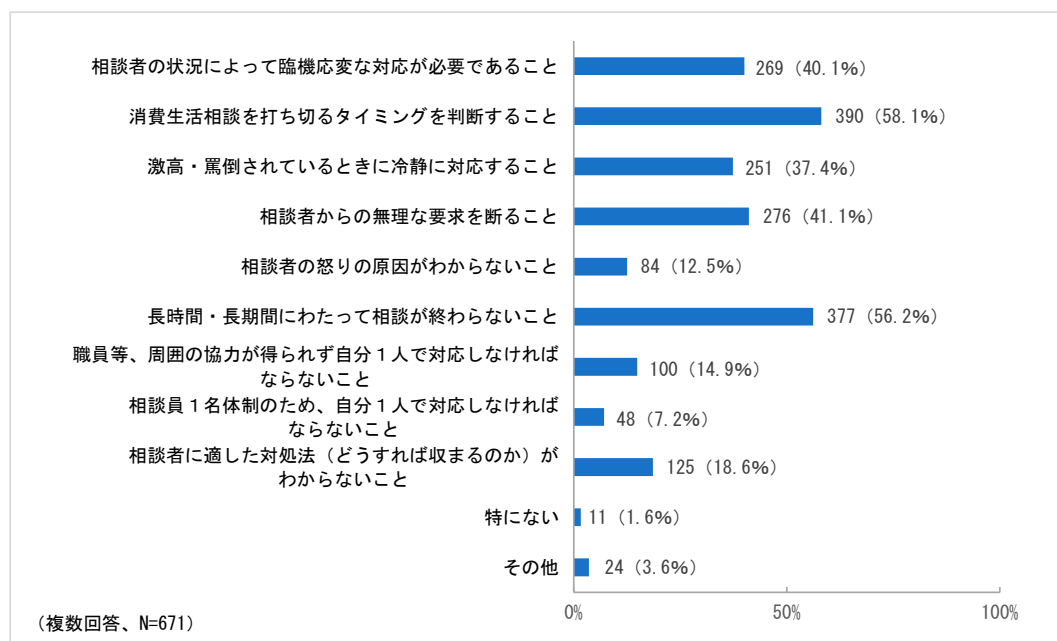
なお、相談員へのアンケート回答では、対応困難者にどのように対処しているかについて、非常に多くのコメントが寄せられた。対処法の内容をおおまかに分類すると、

- ・傾聴、共感、話を聴く
- ・できることとできないことを説明する
- ・相談者と適切な距離を取る
- ・組織で対応方法を定める、複数名で対応する
- ・他の相談員や職員にフォローしてもらう
- ・他部署等と連携して対応する
- ・詳細に記録する

といった方法を行っている、との回答が多かった。

また、特に難しいと感じるのは、「消費生活相談を打ち切るタイミングを判断すること」、「長時間・長期間にわたって相談が終わらないこと」である、との回答が多く寄せられた（図 20）。相談を終了するタイミングについては「相談者の要求が消費生活相談での対応を超えたと思われたとき」と約 8 割が回答した。

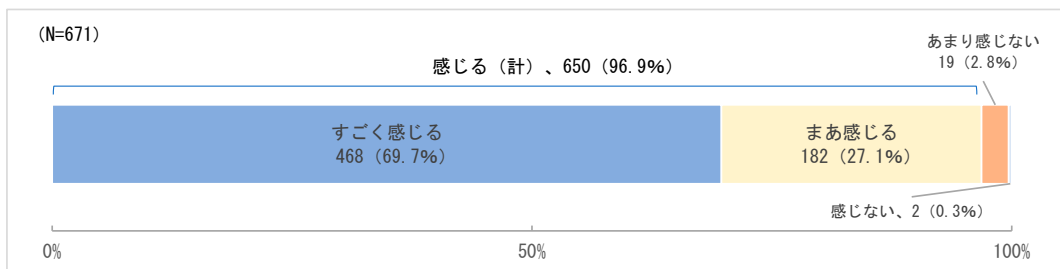
【図 20 対応において特に難しいと感じる点】



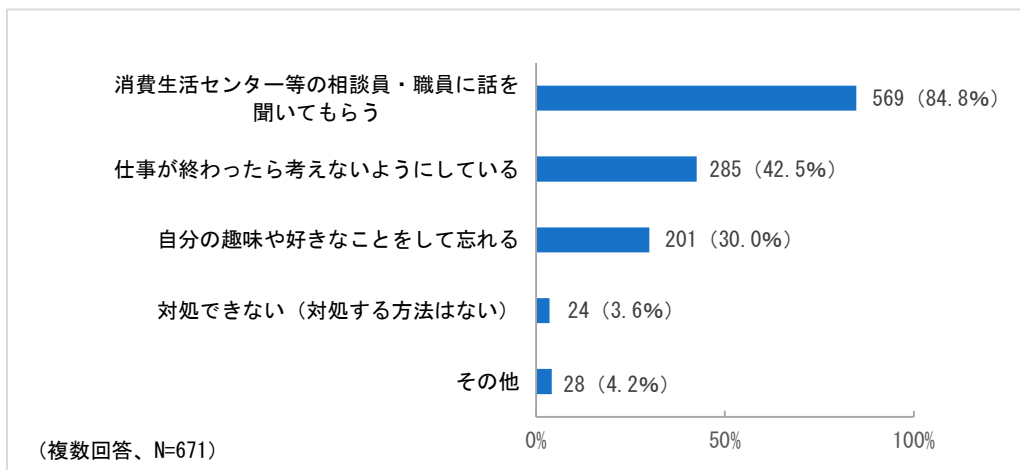
（５）対応困難者への対応について感じる事

対応困難者に対応する際のストレスについて、約 7 割が「すごく感じる」と回答し、「まあ感じる」と合わせて 9 割以上がストレスを感じていた（図 21）。ストレスを感じたときにはどのように対処しているか聞いたところ、8 割以上が「消費生活センター等の相談員・職員に話を聞いてもらう」と回答した（図 22）。仕事が終わったら考えない、好きなことをして忘れるという回答も多く、気分転換して対処している回答者も多いようであった。しかし、中には、「運が悪かったと思うしかない」「時間が解決してくれるのを待つしかない」といった回答や、少数ではあるが、「対処できずストレスがたまり体調を崩している」「通院治療継続中」といったものもみられ、対応困難者への対応が相談員の心身に深刻な影響を及ぼしているケースもあることがうかがえた。

【図 21 対応についてストレスを感じるか】



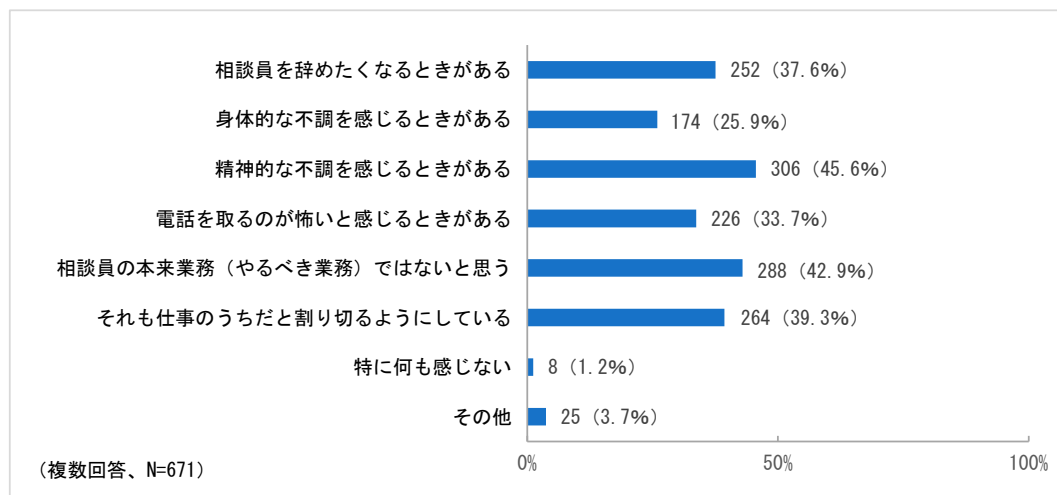
【図 22 ストレスへの対処法】



回答者が対応困難者への対応について感じる事としては、「精神的な不調を感じるときがある」が最も多く、次いで「相談員の本来業務（やるべき業務）ではないと思う」で

あった。一方で、「それも仕事のうちだと割り切るようにしている」という回答も多く寄せられた（図 23）。その他、対応困難者の対応に時間をとられることで本当に困っている消費者の相談に応じられないことについて申し訳なく思ったり、どのように対応すれば良かったのかと考えてしまう、嫌がらせをされないか心配になったりする、などといった回答もみられた。

【図 23 対応困難者への対応について感じること】

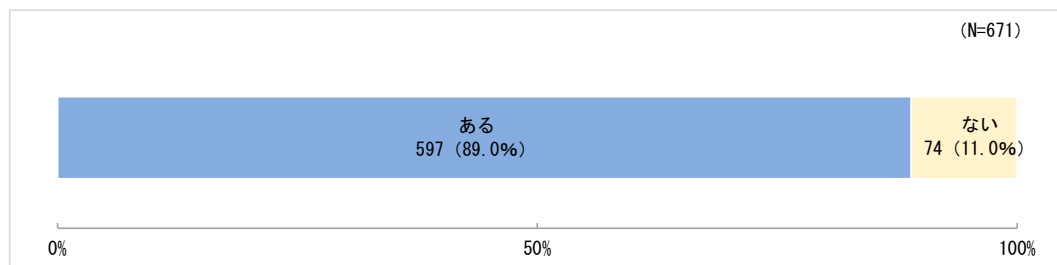


また、対応困難者への対応を原因として、勤務していたセンターの退職や休職を「考えたことがある」との回答は、全体の 3 割弱であった。

（6）対応困難者対策の現状及び今後の対策として希望すること

多くの相談員が対応困難者への対応を経験する中、その対策として、約 9 割の回答者が対応困難者への対応に関連した研修を受講して知識や理解を深めており（図 24）、また、5 割弱の回答者が消費者庁マニュアルを、2 割が勤務先センターで作成されたマニュアルを利用していた。

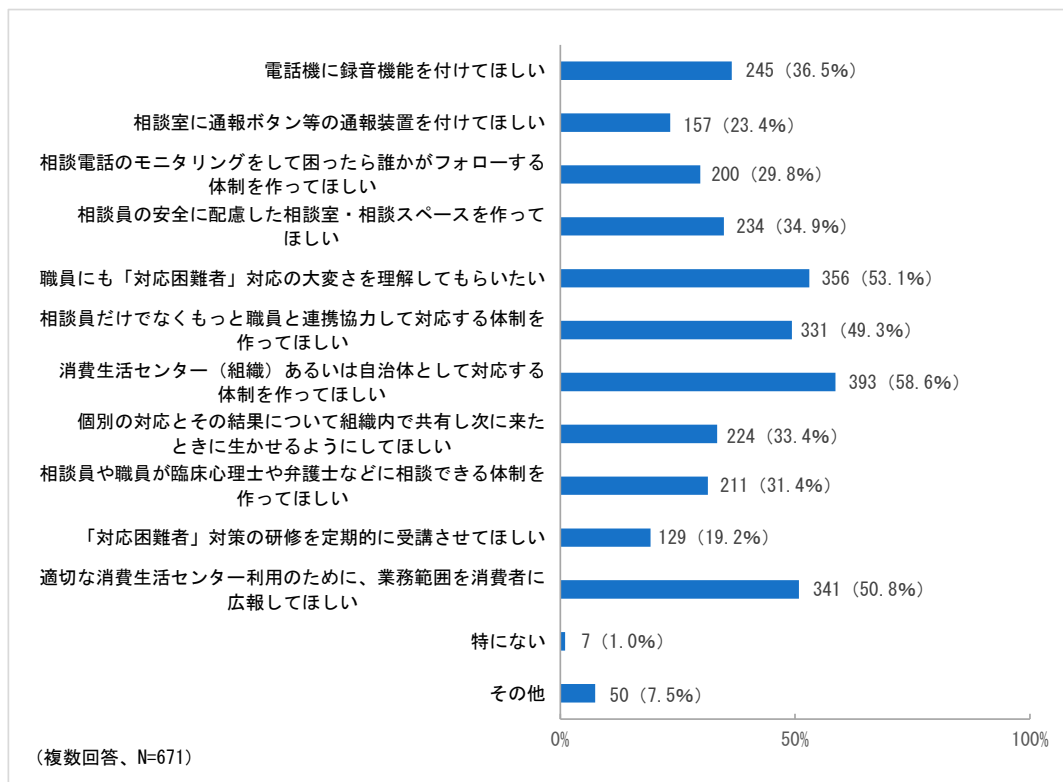
【図 24 研修受講経験の有無】



今後、対応困難者への対応に関して、回答者が国や自治体等に希望することとして、最も多かったのは「消費生活センター（組織）あるいは自治体として対応する体制を作ってほしい」「職員にも対応困難者対応の大変さを理解してもらいたい」「相談員だけでなくもっと職員と連携協力して対応する体制を作ってほしい」といった、職員の理解や連携協力、組織対応を求めるものだった（図 25）。

また、録音機能やモニタリング機能の付いた電話機や通報装置の設置等、安全に配慮した執務環境の整備を希望するものも多かった。その他として、対応ルール策定、センターの周知広報内容や組織体制、待遇の改善を求める回答等がみられた。

【図 25 国や自治体等に希望すること】



4. アンケート結果からみえた現状と課題

（１）対応困難者の特徴

①対応困難者の相談件数

今回実施したセンター及び相談員を対象としたアンケートの結果をみると、対応困難者の相談件数については、センターとして月平均で 5 件未満、相談員としても月平均で 5 件未満であることが多い、ということが分かった。センターの規模が大きく消費生活相談の受付件数自体が多いところでは、対応困難者からの相談も比例して多くなると思われたが、1 カ月当たりの消費生活相談受付件数に応じて対応困難事例も多くなるというわけでは必ずしもない、という結果となった。これは、相談受付件数が多いセンターでは、対応困難者の対処法や対策が組織的に既に行われていることによって対応困難事例の発生が予防されているか、あるいは、多数の相談に対処するうちに「対応困難」と思わなくなる相談員が多いのではないかと考えられる。また、対応困難者からの相談について正確な件数を把握していないセンターも多く、相談員が対応困難と感じても、結果として相談員の対応で収まったため内部で対応困難事例としての報告や共有がなされず、センターとしては認知していないようなケースもあるのではないかとと思われる。

また、相談員になった頃に比べて対応困難者が増えていると感じている相談員が多いことも分かった。増加の原因として考えられることとして、ストレス社会などと言われる社会状況の変化、デジタル化の進展（特にスマホや SNS の利用増加）、高齢化の進展といった社会的な要因のほか、消費者の権利意識の広がりや消費者のモラル低下等を挙げる回答がみられた。

②対応困難者にはどのようなタイプがみられるか

対応困難者にはどのようなタイプが多いかという設問に対して、多くのセンターや相談員が、対応困難者には、過剰要求や無理な対応を強要するタイプ、長時間あるいは執拗な電話や主張を続けるタイプが多く、一方で、暴力をふるうタイプはほとんどみられないと感じており、この点についてはセンターと相談員の間で認識が一致していた。

アンケート回答によると、対応困難者にはおもに次のようなタイプがみられた。

・ 過剰要求や無理な対応を強要する相談者

センターに対し、過剰な要求や無理な対応を強要し、自分の意に沿う回答や解決を求める相談者が多くみられる。また、センターを自分の都合の良いように利用しようとして、ネット上のトラブル解決の書き込みを見て同じような解決を迫ったりする相談者や、権利意識が極めて高く、事業者に対する要求が過剰な要求であると理解できない相談者もみられる。あるいは、自身の境遇等を根拠に特別扱いを求めたり、「解決してくれないなら死ぬ」などと言い交渉や話を聞いてもらおうとしたりする相談者もみられる。

- ・長時間あるいは執拗な電話や主張を続ける相談者

センターへの頻繁な電話や来訪を続ける相談者がみられる。頻度はさまざまだが、対応を終了するまでに相当の時間を要する場合がある。

- ・大声、暴言、詰問など言葉による攻撃をする相談者

大声を出す、「税金泥棒」「役立たず」「バカ」「無能」などといった暴言を吐き、相談員に対して一方的に不満をぶつけるような相談者や、憂さ晴らしやストレス発散、怒りのはけ口にするかのような態度をとる相談者がみられる。また、「相談員の写真を撮ってネットにアップする」「要求を受け入れない場合には自傷・他害など何をするかわからない」等、脅迫的な言動をするケースもある。

- ・ネット書き込みや議員・他機関へ苦情を言うなどと圧力をかける、またはこれらを実際に行う相談者

ネットへの書き込みのほか、動画撮影やネット配信をされたというケースもある。また、自治体の他部署や首長、議員、他機関等に苦情を言うなど圧力をかける、または実際に苦情を言う相談者もあり、自治体の人事担当課等に相談員の懲戒処分や退職等を要求するケースもみられる。

- ・コミュニケーション（意思疎通）が難しい相談者

相談員がいくら説明しても自分の主張を繰り返し、相談員の話を受けない、話が通じない、理解しようとしめない相談者が多くみられる。また、相談員へ「○○するように」等と言い相談員が返答する前に電話を切る、といった一方的な言動をする相談者や、思い通りにならないと激高するなど自分の感情をコントロールできない相談者もみられる。

一方で、相談員が相談者の気持ちに寄り添って信頼関係が築けたと思ったら、消費生活相談以外の相談や雑談をしに来るようになってしまう相談者もいる。

また、必ずしも対応困難となるわけではないが、判断力、理解力が不十分と思われる相談者や、日本語による説明や理解が難しいケース等において、相談者とコミュニケーションをとるのが難しいことがある。

- ・何度も相談を繰り返す相談者

同一の案件を繰り返す相談者と、別の案件を何度も頻繁に相談する相談者がみられる。

- ・センターの役割、業務内容、ルール等を理解しない相談者

センターについて、事業者を指導する組織だと思っている相談者や、事業者の接客対応についての相談等、センターでは対応できない内容について対応を求める相談者が多くみられる。また、センターに相談すれば何でも解決してくれる、相談員が書類の作成や事業者への連絡など何でもしてくれる、あるいは、するのが当然だと思っている相談者もみられる。

- ・ センターの相談処理に非協力的な相談者
あっせん途中で連絡が取れなくなる、相談員の助言に従わない、経緯文を書かないなど、相談者が協力的でない場合も対応困難となることがある。
- ・ 消費生活相談ではない話をする、解決よりも共感を求める相談者
具体的な相談があるわけではなく、とにかく自分の話を聞いてほしい、などと長時間にわたってとりとめのない話や昔の話などをする相談者がみられる。
- ・ 行政にトラブルの責任を転嫁する相談者
トラブルにあったのは事業者を指導監督しないせいだ、消費者教育が足りない等と主張し、行政に責任を転嫁して自分の意に沿う対応をするよう迫る相談者がみられる。
- ・ 社会正義感をもとに、対応を求める相談者
「こんな事業者を放っておいていいのか」「世の中を良くするためだ」等と主張して事業者への処罰等を求めたり、自らの要求を通すことが社会のためになると主張して自らの要求を通そうとしたりする相談者がみられる。
- ・ 暴力的行為をする相談者、恐怖を感じさせる相談者
少数ではあるが、机や壁を叩く、蹴るなどといった暴力的行為をする相談者がみられる。また、暴力的行為とまではいえないが、対面での相談において、怒鳴ったり立ち上がったったりするなど、恐怖や身の危険を感じるようなケースがみられる。
- ・ 女性相談員に対して高圧的な態度をとる、セクハラまがいの行為をする相談者
女性相談員から男性に対応を交代すると態度を豹変させるなど、対応者の性別や年齢等によって言動、態度を変える相談者もみられる。また、ごく少数ではあるが、突然下半身を見せるなどといったセクハラと思しき行為をするケースもみられる。

（２）対応困難者対策の実践例

センターへのアンケートでは、実際に行っている対応困難者対策例について、さまざまな回答が寄せられた。

①対応困難事例の予防策

対応困難事例の発生をあらかじめ防ぐための対策としては、センターを利用する際の注意事項等をセンター（あるいは自治体）のウェブサイトに掲載したり、執務室や相談室のレイアウトを工夫したりしているセンターが多かった。

来訪相談においては、ドアを開放したり、相談員の着席位置を出入り口付近にするなどの配慮をしたりしているセンターが多かった。また、相談室内に緊急通報装置等を設置し、凶器になりそうなものは置かないといった対策を行っているセンターも多かった。

【表 2 各センターにおける予防策の例】

・センターを利用する際の注意事項等をセンター（あるいは自治体）のウェブサイトに掲載している
・周囲の職員や相談員がすぐ対応できる距離に相談室を設置するなど、執務室と相談室のレイアウトを工夫している
・相談者が相談スペース以外の執務室内に立ち入れないようなレイアウトにする
・「STOP！カスタマーハラスメント」のポスターをセンター入口に掲示したり、「警察官立寄り所」のプレートを掲示したりしている
・緊急時の通報先及び対応のフローチャート「危険を感じた時の対応」を作成し、執務室に掲示している
・来訪相談においては、ドアを開放し密室にならないようにする
・相談員の着席位置を出入り口付近にするなどし、避難経路を確保している
・緊急通報装置を設置し、相談室内に凶器になりそうなものを置かない、盾やさすまた等を置いている
・電話相談においては、応答の際、冒頭に「在住、在勤、在学の方からの相談を受ける」こと、「住所、氏名、電話番号などをおうかがいします」と自動音声アナウンスを入れている

②対応困難事例発生時の対応策

対応困難事例が発生した際の対応策としては、複数名での対応や、周囲の職員や相談員がフォローしたり、必要に応じて職員が同席あるいは対応を交代したりしているセンターが多かった。また、他部署や警察等と情報共有しているセンターも多かった。

【表 3 各センターにおける対応策の例】

・複数名対応（相談員複数の場合と、相談員＋職員の場合がある）、周囲の職員や相談員によるフォロー実施、必要に応じて職員が同席あるいは対応を交代する
・来訪相談においては、大声や暴言等があれば警備担当者等に連絡する
・情報共有、記録を残す
・福祉部署や包括支援センター、警備担当部署、警察等と情報共有する
・他機関（都道府県センター等）に相談し助言を得る
・マニュアル、ガイドライン、内規に基づき対応する

（３）対応困難者対策における課題

センター及び相談員を対象としたアンケート結果から、対応困難者への対策に関して、次のような課題が明らかになった。

①対策マニュアルについて

消費者庁マニュアルや勤務先独自のマニュアルを活用しているという回答は多かったものの、センターによっては、年月の経過と人員の異動等により内容が引き継がれにくくなっている可能性がある。マニュアルがあったとしても使われなくては意味がないため、どのように引き継ぎ、活用していくのが課題といえる。

②ルール、基準について

対応困難者への対策として、実効性のあるルールや基準を求める回答が多く寄せられた。相談を打ち切るタイミング等を判断する際に参考となるルール、基準のようなものがなく、現場が疲弊している現状をどのように解決すべきかが課題といえる。

③執務環境について

8 割のセンターで来訪相談時の対応困難者への対策を行っているのに対し、相談電話の録音を行っているのは 4 割程度であった。相談員からは、安全に配慮した執務環境の整備を希望する回答が多く寄せられており、相談員が安心して勤務できる環境を整えることが課題といえる。

④相談員のフォロー体制について

対応困難者への対応を行っている相談員へのフォローについて、多くのセンターからは「フォローを行っている」旨の回答が寄せられたが、相談員からは、もっと職員にフォローや連携をしてほしい旨の回答が多かった。各センターにおいて、どのように職員が相談員と連携協力し、相談員へのフォロー体制を整えるかが課題といえる。

⑤専門家との連携について

センターと相談員の双方から、弁護士等外部の専門家との連携体制の構築を望む回答があがっていた。また、見守りが必要な高齢者等への対応についても、福祉関連の専門家等と連携体制を構築することを含め、組織として検討すべき課題といえる。

⑥メンタルケアについて

非常に多くの相談員が対応困難者への対応についてストレスを感じていると回答した一方で、相談員や職員のメンタルケアの取組を行っていると回答したセンターは全体の 3 割弱であった。組織的なメンタルケアの取組が進んでいないことが課題といえる。

⑦退職や休職の防止について

センター及び相談員ともに、対応困難者への対応を原因として退職・休職した職員や相談員がいるとの回答が約 2 %あり、相談員では、3 割弱が退職・休職を考えたことがあるとの回答が寄せられた。対応困難者への対応を原因とした退職・休職を防止する取組をどのように行うかが課題といえる。

⑧研修について

9 割近くのセンターで、職員や相談員のいずれかが研修を受講したことがあると回答したが、そのうち、相談員は受講しているが職員は受講したことがない旨の回答が約 3 割であった。相談員に比べ職員の受講率が低い状況をどのように改善するかが課題といえる。

⑨センターの周知広報について

センター及び相談員ともに、国や自治体に対してセンターの役割や業務内容の正しい理解と適切な利用のための啓発活動を望むとの回答が多かった。センターについて正しく理解してもらうために、業務内容の周知広報をどのように行うべきかが課題といえる。

⑩個別事例における対処法について

本調査は、対応困難者に接した際の個別具体的な対応方法について調査研究するものではなく、消費生活相談の現場における現況と課題について調査研究する目的で行ったものであるが、アンケート回答では、「どうすれば良いのか対処法を知りたい」という要望も多かった。相談員は経験を積むうち、こうしたら良いという対処法を自分なりに会得していることも多いと思われるが、アンケート回答からみる限り、やはりどのような対応困難者にも通用する対処法は考えにくいといわざるを得ない。

5. 今後、期待されること

上記 4.（3）で挙げた課題を踏まえ、対応困難者への対応について今後期待されることとして、次のようなことが考えられる。

なお、「5. 今後、期待されること」「6. おわりに」における意見に関する箇所のうち、報告書に記載のない部分は、筆者の個人的見解であることをあらかじめお断りさせていただく。

（1）組織的対応を前提とした体制の構築

本調査の結果、対応困難者の相談件数が月平均で 5 件に満たないセンター及び相談員が多いことが分かった。本調査実施前、筆者は自身の経験から、どのセンターや相談員でも 1 年程度の期間で件数は対応困難者の相談があるのではないかと考えていたが、調査対象期間を 2022 年 4 月～2023 年 9 月の 1 年 6 カ月間と設定した今回のアンケートでは、センターにおいて「対応困難者からの相談は無かった」という回答が複数みられた。相談件数についての設問の選択肢に「0 件」を入れなかったため、調査対象期間において対応困難者からの相談が無かったセンターの数を正確に把握することができなかった。また、全体的に、筆者が想定していたよりも相談件数が少ない印象を持った。

しかし、たとえ件数は少なくても、対応困難事例が発生すると、通常の相談対応と異なり、長時間や頻回、ときに暴言を伴うような困難な状態がいつまで続くのか、どのようにしたら収まるのか見通しが立たないことが多く、センター及び相談員にとって大きな負担となるため、次のような対策を行うことが必要と考えられる。

①職員と相談員の連携協力

相談員対象アンケートでは、相談員から職員に対する要望として、職員にもっと消費生活相談業務を理解して連携協力してほしい、という回答が多く寄せられた。対応困難事例

が発生した際には、まず相談員が対応するが、どのタイミングで二次対応（職員対応）とするのか、どのように相談対応を終了させるのかなど、職員の理解や協力がないと対応が難しい場面が出てくるため、このような要望が多く寄せられたものと思われる。

職員は、数年程度で部署異動があり、また、複数の業務を兼務している場合もあるため、職員よりも長くセンターで勤務している相談員と比べると、どうしても消費生活相談業務への理解度等において差が生じることがある。しかし、対応困難者への対応に関しては、相談員が専門職であるからといって、相談員個人の対処にまかせるのではなく、組織の問題として対応する意識を持ち、相談員を守る、フォローするような対策や体制の構築を推進していくことが望まれる。

また、より多くの職員が対応困難者に関する研修を受講し、その実態と対策についての理解を深めることが望まれる。

②全国的な判断基準や対応手順のルール策定

対応困難者と判断する基準や、対応困難者への対応手順、対応終了とする基準等、対応の根拠があれば、相談員や職員が迷わず業務を執行することができるものと思われる。消費生活相談業務は自治事務であり、各自治体で事情が異なることから、業務のすべてについて一律のルールを策定することは困難と思われるが、現状の各自治体のルールを踏まえた上で、全国的な統一ルールを策定することが望まれる。

③各センター内における対応ルールの構築、マニュアル作成

組織的な対応の一つとして、②に挙げた全国的なルールの策定を待たず、各センターにおいてそれぞれに合った対応ルールやマニュアルを作成することが考えられる。ルールの構築やマニュアルの作成にあたっては、職員と相談員とが話し合って現状の問題点を確認した上、どのようなルールであればセンターとして無理なく実行できるのか、認識をすり合わせながら行うことが重要と考えられる。

④対応ルールやマニュアルの活用

センター対象アンケートにおいて、約 1 割のセンターが消費者庁マニュアルの存在を知らなかったと回答しており、相談員対象アンケートでは、センター内でマニュアル等の引継ぎがされていない現状について憂慮する回答もみられた。ルールやマニュアル等を作ってそのままにしておくのではなく、職場内でそれらの内容について周知し、ルールやマニュアル等に基づく対応を徹底し、職員と相談員の間で認識を同じくしておくこと、研修を定期的実施し全員が対応の知識やスキルを身につけておくこと、さらに、実情に合わせてルールやマニュアルをアップデートし引き継いでいくことも重要である。

⑤執務環境の整備

相談対応に際して相談員が不安を感じることをないよう、通報装置を設置したり、レイアウト等を工夫したりして、安全を確保した相談スペースで業務が行えるよう整備する必

要があるものと思われる。特に、相談員 1 名のみで相談業務を行っている、いわゆる「1 名体制」のセンターでは、安心して勤務できる環境の整備が強く望まれる。

さらに、環境整備の一環として、メンタルヘルス研修やカウンセリングの実施等の取組をセンターとして推進することが望まれる。こうした取組は、職員や相談員の退職や休職を防ぐことにもつながるものと思われる。

⑥他部署や外部専門家との連携協力

対応困難事例に限らず、センターに寄せられるさまざまな相談に対応するためにも、センターと弁護士等の外部専門家との連携体制の構築・強化が望まれる。

また、高齢化やグローバル化の進展を踏まえ、見守りが必要な高齢者や日本語でのコミュニケーションに不安があると思われる相談者等への対応について、福祉担当部局等の他部署や関連団体、専門家等と容易に連携できるような体制の構築・強化が望まれる。

⑦対応困難者の相談件数の把握方法

対応困難者に対して有効な対策を立てるにも、どのくらいの相談件数があり、対応にどのくらいの時間や人員を割いているのかなどを組織として把握し、必要な設備や人員の確保を行う必要がある。このため、対応困難者の相談件数を統計的に集計できるような仕組みについて、導入に向けた検討を行うことが望まれる。

⑧専門部署の設置

対応困難者は、センターのみならず自治体内の他部署においても何らかの問題を起していることがある。センターだけの問題ではなく、行政全体として、行政への迷惑行為や悪質なクレームを申し立てるなどして業務の妨げとなるような者についての対策を行うことが必要である。さらに、そうした者への対応について職員や相談員が相談できる窓口や専門部署を設置することについても検討の余地があるものと考えられる。

（２）センターの周知広報

本調査では、対応困難者はセンターの役割や業務内容についての理解が不十分なために無理な要求をしてきているのではないかと、として、センターの業務内容等についてさらに周知広報すべきとのアンケート回答が多く寄せられた。センター（あるいは自治体）のウェブサイト、広報誌、案内チラシなどで、センターの業務内容、センターにできることとできないこと等について、注意事項等を明記し周知することで、消費者が持つセンターへのイメージとセンターの業務のギャップを埋めることが期待される。

また、消費者ホットライン「188」についても、この番号に電話すればどんなトラブルでも解決できると誤解されるような周知広報は避けるべきである、との回答が複数寄せられた。消費者トラブルについての注意喚起資料においては、消費者ホットラインの番号記載とともにセンターへの相談を促している場合があるが、こうした記載を見た消費者が「188に相談すればなんでも解決してくれる」といった誤解をすることのないよう、周

知広報のしかたを工夫する余地はあるのではないと思われる。

これらに加えて、消費者側も契約の内容等を理解する必要があること等を正しく理解できるよう、消費者教育や啓発を引き続き行っていく必要がある。

おわりに

本調査では、センターにおける対応困難者への対応について、現況を調査し、課題と今後期待される取組等について取りまとめた。本稿で掲載しきれなかった結果や専門家のコメント等も報告書本文に詳細にまとめているので、是非国民生活センターウェブサイトにてご一読いただきたい。

本調査のアンケートでは、センター及び相談員の方々から、対応困難者についての具体的な事例を数多く回答していただいた。暴言や「解決できなければ遺書に相談員の名前を書く」等の脅迫的言動、ずっと耳に残るほどの怒鳴り声や「物を投げつける」等の暴力的行為、連日長時間続く電話対応や来訪対応、過剰要求への対応強要、他部署や他機関を巻き込んでの謝罪要求等々、筆者がその回答を読んでいるだけで疲弊するような内容が数百件に及び、また、相談員からの回答では「思い出したくもない」といったコメントも複数件みられた。報告書にはこれらの事例を詳細に掲載することができなかったが、事例からみえた現況と課題については、可能な限り詳細に掲載し取りまとめたところである。

センターに限らず、行政機関が業務に対する住民からの正当な要望や苦情、意見等を真摯に受け止め対応することは当然のことであり、それは民間企業と消費者の関係においても同様といえるであろう。しかし、対応困難者への対応においては、行政という立場上、住民に対して行政サービスの提供を拒否するといった対応が可能なのか、その判断を誰がどのような根拠で行うのか等、民間企業における対応とは異なる検討課題があると考えられる。こうした点も含め、本調査において今後期待される取組として挙げた事項の中には、すぐに実現することは困難と思われるものもある。しかし、相談員の高齢化や担い手不足が指摘されているいま、対応困難者への対応について現在の状態がこの先も続くようであれば、相談員を続けたいと思う人、これからなりたいたいと思う人は減るばかりではないかと思われる。センターでは、行政サービスの一つとして、たとえ対応困難であってもなんとか相談を解決したいという思いで対応しているものと思われるが、センターが対応困難者への対応に多大な時間や労力、人員を費やすことで、その分、消費者トラブルを抱えた別の住民の相談機会が失われるおそれがあり、さらに、対応によって疲弊した相談員や職員の退職等が生じれば業務の円滑な運営に影響を及ぼすことになり、結果として住民の不利益につながりかねない。対応困難者への対応については、やはり個人レベルの熱意やスキル、経験に頼るだけでは限界があり、組織としての取組が必要と思われる。本調査において、「相談対応は相談員が行うものであり対応困難事例であっても職員は関知しない」というセンターも少数ながらみられた。消費者庁マニュアルや報告書を是非ご一読いただき、組織として取り組むことについてご検討いただけたらと思う。

また、本調査では、センターを含む自治体あるいは国に対して今後期待される取組につ

いて取りまとめたが、筆者としては、アンケート結果を見るに、消費者側においても自身が対応困難者となることのないよう意識することが必要ではないかと思うところである。

センターは、相談者と事業者の間に立って相談の解決に努める行政機関であり、事業者に対して強制的な権限を有するわけではなく、相談者と信頼関係を築くことができれば相談の解決は非常に困難なものとなる。消費者側も自身の契約内容等を理解しておくことが必要であるし、トラブル解決のためには、関係書類の整理や契約の経緯を書面にまとめるなど、自身で考えたり作業をしたりすることも必要となる。トラブルに遭遇すると誰しも平常心ではいられないし焦ったりイライラしたりするものではあろうが、消費者側においても、センターにはできることとできないことがあること、相手が行政機関あるいは公務員だからといって何を言ってもいい、やってもいいというわけではなく、センターの相談員や職員も尊重されるべき一人の人間であること、こういったことを理解した上で、センターに相談してほしいと思う。ただ、これらについて消費者側の理解を得るためには、センターや自治体、国等による十分な周知広報や啓発が必要であることは言うまでもない。

本稿執筆時現在（2024 年 5 月）、カスタマーハラスメントに関して関連法令の改正に向けた検討が行われており、また、東京都や北海道等、複数の自治体においてカスタマーハラスメントの防止条例制定に向けた検討が行われているところである。こうした動きを通して、社会全体に、カスタマーハラスメントは許されないものであるという意識は広がってきているのではないかと思われる。民間企業と消費者の関係のみならず、自治体と住民の関係においても、同様の意識がより一層広がることを期待したい。

最後に、多忙のなかアンケート調査にご協力を頂いたセンター及び相談員の方々、特に相談員の方々におかれては、思い出したくもないような辛い経験について、今後の対策に活かしてほしいという思いで回答してくださったことに、この場を借りて心からお礼申し上げます。