

桑名市カスタマーハラスメント防止条例

逐条解説

令和7年4月1日

桑名市役所

本条例制定の意義・経緯

市民の財産を守り、安全で安心なまちづくりを行うことが行政の責務である。本市では、平成16年に制定した「桑名市民の生活安全の推進に関する条例」を、令和3年に「桑名市安全安心で公正な地域社会の実現に関する条例」と改称するとともに、以前から取り組んできた安全で安心できるまちづくりに加え、不当要求行為への対策を含む公正な地域社会の実現に向けた取組をより一層強力に進めてきたところである。

そのような中、全国的にカスタマーハラスメントが社会問題として顕在化してきたことを踏まえ、厚生労働省が令和4年2月に「カスタマーハラスメント対策のための企業マニュアル」を策定し、また東京都のように具体的に条例の整備を検討する自治体も出てきたことから、当市でも市内の事業者聞き取りを行ったところ、事業者からはカスタマーハラスメントの被害の事例が数多く寄せられることとなった。

こうしたことから、令和6年3月にカスタマーハラスメント対策の検討準備会を開催し、市内におけるカスタマーハラスメントの実態や、行政への要望等について意見交換を行ったところ、「カスタマーハラスメントを受けていても声を上げられない企業に手を差し伸べてほしい。」「行政が防止条例を作ってくると、抑止力になるので非常にありがたい」、「カスタマーハラスメントの定義をしっかりと議論し、実効性のある条例にしてほしい」等の意見・要望が寄せられ、カスタマーハラスメントを防止する実効性のある条例の必要性が強く指摘された。

そこで、本市においても、カスタマーハラスメント防止対策が喫緊の課題であると捉え、人口約14万人レベルでの基礎自治体として、先ずはできることをと考え、学識経験者や労使の代表者等の外部の専門家の委員から構成されるカスタマーハラスメント防止条例検討委員会を立ち上げ、条例制定に向けての議論を開始することとした。

同委員会においては、同年7月から11月に掛けて全4回の会議を開催し、条例案の検討を行うとともに、市内事業者等を実施したアンケートの結果分析等を行った。委員会での議論を元に条例案を策定して同年12月の市議会定例会に上程し、賛成多数で可決成立した。その後、細則やガイドライン等も策定し、本条例の内容を周知した上で、令和7年4月1日に施行されるに至ったものである。

本条例が、市内からカスタマーハラスメントの被害をなくし、誰もが安心して働ける環境と誰もが安心して事業活動を行うことができる環境を確保し、市民生活の充実向上と市内経済の健全な発展に資することを切に希望する。

【法令名等の略称一覧】

略称	正式名称
民法	民法(明治 29 年法律第 89 号)
刑法	刑法(明治 40 年法律第 45 号)
個人情報保護法	個人情報の保護に関する法律(平成 15 年法律第 57 号)
労働契約法	労働契約法(平成 19 年法律第 128 号)
下請法	下請代金支払遅延等防止法(昭和 31 年法律第 120 号)
独占禁止法	昭和 22 年法律第 54 号(私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律)
地方自治法	地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)
安全安心条例	桑名市安全安心で公正な地域社会の実現に関する条例(平成 16 年桑名市条例第 114 号)
施行規則	桑名市カスタマーハラスメント防止条例施行規則(令和 7 年規則第 28 号)
委員会規則	桑名市カスタマーハラスメント対策委員会規則(令和 7 年規則第 29 号)

第1条 目的

(目的)

第1条 この条例は、カスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に関し必要な事項を定めることにより、誰もが安心して働くことができ、事業活動を行うことができる環境を確保し、もって市民生活の充実向上と市内経済の健全な発展に資することを目的とする。

【趣旨】

本条は、桑名市カスタマーハラスメント防止条例の制定の目的を定めるものである。

【解説】

市民の権利や財産をしっかりと守り、安全で安心できるまちづくりを行うことが市の責務であるが、その安全・安心な経済活動を脅かすのがカスタマーハラスメントである。カスタマーハラスメントの問題は、今や全国各地で発生している社会的問題であり、各自治体においても対策の議論がなされている。

当市としては、安全かつ安心して働き続けられるまちづくりのためには、本条例がカスタマーハラスメントの問題を解決し、安全・安心な市民生活、また経済活動の礎になるものと考え、就業者が安心して働ける環境を確保し、事業者等が安心して事業活動を行うことができるよう、カスタマーハラスメントに関する対策を実施するに当たって必要な事項を定めるため、条例を制定したものであり、本条は、そうした目的について明らかにしたものである。

条文の構造としては、「カスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に関し必要な事項を定めること」が目的達成のための手段、「誰もが安心して働くことができ、事業活動を行うことができる環境を確保」が直接の目的、「市民生活の充実向上と市内経済の健全な発展に資すること」が究極の目的となっている。

第2条 定義

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 事業者等 桑名市安全安心で公正な地域社会の実現に関する条例(平成16年桑名市条例第114号。次号において「安全安心条例」という。)第2条第2号に規定する事業者等をいう。
- (2) 就業者 市内で行われる事業活動(安全安心条例第2条第2号に規定する事業活動をいう。第4号において同じ。)に従事している役員、従業員その他の個人をいう。
- (3) 顧客 事業者等がその商品、製品、サービス等を提供する相手方をいう。
- (4) カスタマーハラスメント 顧客の言動(専ら事業活動のために行われるものを除く。)のうち、当該言動による要求の内容に妥当性がないもの又はその妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段及び態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段及び態様により、就業者の就業環境が害されるおそれがあるものをいう。
- (5) カスタマーハラスメント対策 カスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に必要施策をいう。

【趣旨】

本条は、本条例における使用される主要な用語について、その定義を行うものである。

【解説】

1 事業者等(第1号)

(1) 本号において「事業者等」とは、安全安心条例を引用し、同条例第2条第2号に規定する事業者等と同じ定義としている。

安全安心条例においては、事業者等を「市内において事業活動を行う個人又は法人その他の団体」と定義している。この中の「事業活動」については、本条第2号において安全安心条例第2条第2号に規定する事業活動によるものとされ、同号においては「特定の目的のために行われる一切の活動」と定義している。

よって、「事業者等」は、「市内において特定の目的のために行われる一切の活動を行う個人又は法人その他の団体」と定義されていることになる。この事業者等には営利企業だけでなく、公的機関、NPO等の各種団体、市民グループ、学校等が含まれ、団体は法人格の有無を問わない。また、個人事業主やフリーランスの者も含まれる。

(2) 「市内において」とは、市内に法人登記等を置いている事業者等だけでなく、支店や営業所等で事業活動を行っている事業者等も含まれる。また、市外の事業者が出張等で市内に滞在中に事業活動を行う場合等も基本的には含まれ得るが、対象とするか否かは、本条例の目的を踏まえ、具体的な事案に即して判断されることになる。

2 就業者(第2号)

本号において「就業者」とは、「市内で行われる事業活動(略)に従事している役員、従業員その他の個人」と定義しており、事業活動については前号で述べたとおり「特定の目的のために行われる一切の活動」を指す。

市内で行われる事業活動に従事している者には、役職や正規・非正規に関わらず全ての者が含まれる。また、無償のボランティアの者等も含まれる。

3 顧客(第3号)

本号において「顧客」とは、「事業者等がその商品、製品、サービス等を提供する相手方」と定義している。この場合の提供は有償か無償かに関わらない。また、契約関係が成立する前の、店内で商品の購入を検討している段階の者等も含まれる。

サービスには行政サービスも含まれるので、市役所、警察、消防等からサービスを受ける市民も顧客に含まれる。

他方、本条例の「顧客」には、いわゆる BtoB の顧客については除外する旨を第 4 号において規定しており後述する。また、事業者等の内部でのハラスメントも、ハラスメントを受けた者は「顧客」には該当しないので、本条例の適用対象とはならない。

4 カスタマーハラスメント(第4号)

カスタマーハラスメントをどのように定義するのかは、本条例の検討委員会においても議論が重ねられたが、厚生労働省が令和 4 年 3 月に発行した『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』¹において「明確に定義することはできませんが」(p.7)との断りを入れており、業界や業種によって受け止めが異なってくる場合が想定されるとともに、具体的な場面や個別の就業者の状況によっても異なってくる場合も想定されるため、一概に定義することは困難であることを前提としつつ、以下のとおり一応の定義を行ったものである。

(1)本号において「カスタマーハラスメント」とは、「顧客の言動(④専ら事業活動のために行われるものを除く。)のうち、①当該言動による要求の内容に妥当性がないもの又は②その妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段及び態様が社会通念上不相当なものであって、③当該手段及び態様により、就業者の就業環境が害されるおそれがあるもの」と定義している。

①「当該言動による要求の内容に妥当性がないもの」とは、例えば、事業者等や就業者が提供する商品、製品、サービス等に何ら落ち度がない場合や、そもそもそれらと何ら関連性がない要求の場合等、その言動の内容が極めて不適切・不穏当であって、いかに穏便で丁寧な手段・態様

¹ <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000915233.pdf>

で行われたものであったとしても、およそ妥当性が認められ得ないものをいう。

②「その妥当性に照らして、当該要求を実現するための手段及び態様が社会通念上不相当なもの」とは、要求の内容の妥当性を考慮しつつ、その手段・態様が社会通念上、すなわち一般人の感覚を基準にして不相当か否かを総合的に判断するものである。これはつまり、当該要求の内容の妥当性が高ければ、その手段・態様が許容される範囲は広くなり、内容の妥当性が低ければ、その手段・態様の許容される範囲は狭くなるという関係にある。

③「当該手段及び態様により、就業者の就業環境が害されるおそれがあるもの」に関しては、厚生労働省が「事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針(令和2年厚生労働省告示第5号)」²において「労働者の就業環境が害される」を「当該言動により労働者が身体的又は精神的に苦痛を与えられ、労働者の就業環境が不快なものとなったため、能力の発揮に重大な悪影響が生じる等当該労働者が就業する上で看過できない程度の支障が生じることを指す」と定義しており、基本的に本条例においてもこの解釈を取っている。

ただし、本号においては「就業環境が害される【おそれ】があるもの」まで拡大している。これは現に就業環境が害されることまでは要せず、害されるおそれがあると認められる段階においてもカスタマーハラスメントの成立を認めることにより、被害の発生を未然に防ぐ可能性を高めることを意図したものである。

④「専ら事業活動のために行われるもの」とは、企業間の事業活動のために行われる取引、いわゆる BtoB における取引を意味するものである。BtoB の現場におけるハラスメントについては、本条例ではなく、例えば独占禁止法や下請法等の既存の法令において、また不当要求行為に当たるものについては安全安心条例において対処が可能な場合もあると考えられる。

また、当事者間は契約関係にあることが多いことから、契約上の問題として対応できる場合もあり、逆に当事者間の契約について市の条例が干渉することの妥当性への懸念も考えられることから、本条例のカスタマーハラスメントの定義からは除外することとしたものである。

他方で、例えば企業の従業員が営業所で使用する鉛筆を文房具店に買いに行った際にカスタマーハラスメントを行った場合等、外見上は通常の BtoC の取引と変わらない場合もあることから、こうした取引については本条例の対象としていく必要がある。よって「専ら」の語を付すことにより、事業活動が主目的の商取引の場合のみが対象外となり、それらに付随する通常の取引については本条例の対象に含ませようとするものである。

<参考>

² <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000605661.pdf>

■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』(令和4年3月)における定義

「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」

■東京都カスタマー・ハラスメント防止条例(令和7年4月施行)

「顧客等から就業者に対し、その業務に関して行われる著しい迷惑行為(暴行、脅迫その他の違法な行為又は正当な理由がない過度な要求、暴言その他の不当な行為)であって、就業環境を害するもの」(第2条第4号及び第5号)

■北海道カスタマーハラスメント防止条例(令和7年4月施行)

「従業者等に対する顧客等からの要求、言動等のうち、その態様や程度が社会通念上不相当なものであって、当該要求、言動等により、従業者等の就業環境が害される行為」(第2条第5項)

■群馬県カスタマーハラスメント防止条例(令和7年4月施行)

「顧客等から就業者に対して行われる、暴行、脅迫その他の違法な行為又は正当な理由がない過度な要求、暴言、長時間の拘束等の不当な行為であって、就業環境を害するもの」(第2条第4号)

(2) 市が制定する条例は、原則として、その効力は市内にのみ及ぶものであり、市内であれば市民であるか否かを問わずにその効力が及ぶところとなる(属地主義の原則)。そこで以下、市をまたぐカスタマーハラスメント行為の場合について検討する。

例えば市外在住の顧客が電話で市内の就業者に対しカスタマーハラスメント行為を行った場合には、当該カスタマーハラスメント行為が市内において行われたものと認められる。また、SNS等のインターネット上で、誹謗中傷や悪意のあるコメント等を市外から送信することにより市内事業者等に対してカスタマーハラスメント行為を行った場合についても、市内において行われたものと見做すことができる。

また、市内の企業に勤務する就業者が、市外で在宅勤務を行っていた場合についても、遠隔ではあっても市内の企業の業務に従事しているものと認められることから、本条例の対象となる可能性が高いものと推察される。

他方で、例えば、市内の企業に勤務する就業者が、市外に出張中に携帯電話やオンライン打合せ等で顧客からカスタマーハラスメント行為を受けた場合等については、具体的な事案に即して判断されることになる。

5 カスタマーハラスメント対策(第5号)

本号において「カスタマーハラスメント対策」とは、カスタマーハラスメントによる被害の防止、回

復等に必要施策」と定義されている。第 1 条の目的にもある通り、本条例はカスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に関し必要な事項を定めるものである。

被害の防止や回復等に必要施策とは、事業者等においては、例えばカスタマーハラスメントに対する取り組む姿勢等の基本方針を定めて就業者等に周知・啓発を行うこと、カスタマーハラスメントが発生した場合の対応方法を予め定めておくこと、カスタマーハラスメントの被害を受けた就業者等の相談窓口を設置するとともに、当該就業者等の身心のケアを行う等の態勢を整備すること、等が想定される。

また、市役所においては、就業者や事業者等からのカスタマーハラスメントに関する相談窓口を設置する等の体制整備(第 6 条関係)や、市内事業者や市民等に向けた啓発活動等のハード面とソフト面の双方の対策のほか、カスタマーハラスメントとされる言動の確認・認定等の手続(第 8 条関係)や、改善が見られない場合における氏名等の公表(第 9 条関係)等の手続等が含まれる。また、必要に応じて、商工団体、労働団体、労働局、警察、弁護士会等とも連携して対策を行うことも想定される(第 4 条第 2 項関係)。

なお、市はカスタマーハラスメントの被害の拡大防止や回復の観点から、被害者が弁護士に相談する費用や訴訟を提起する費用について 1 件当たり最大 10 万円を補助することとしている。

第3条 カスタマーハラスメントの禁止等

(カスタマーハラスメントの禁止等)

第3条 何人も、就業者に対してカスタマーハラスメントをしてはならない。

2 何人も、市及び事業者等が実施するカスタマーハラスメント対策に協力するよう努めなければならない。

3 事業者等は、顧客の正当な要求については、誠実に対応するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、カスタマーハラスメントの禁止や市の行うカスタマーハラスメント対策への協力等について規定するものである。

【解説】

1 カスタマーハラスメントの禁止(第1項)

「何人(なんびと)」とは、市民に限らず全ての人を意味している。本項は、誰であっても就業者に対してカスタマーハラスメントをしてはならないことについて規定するものであり、市全体でカスタマーハラスメントを許さない機運を高めることを目的としている。

同時に、日本国憲法第21条で「表現の自由」が保障されていることや、第3項で規定するとおり、顧客が正当な要求を行うことを躊躇させない配慮にも留意が必要である。

2 カスタマーハラスメント対策への協力(第2項)

本項は、誰であっても、市が実施するカスタマーハラスメント対策に限らず、各事業者等が実施するカスタマーハラスメント対策についても協力すべき努力義務について規定するものである。

市や事業者等が行うカスタマーハラスメント対策には様々なものが想定されるが、本項の規定により、当該対策に対する協力への努力が促されることで、その効果が更に高まることが期待される。

3 正当な要求への誠実な対応(第3項)

本項は、カスタマーハラスメントに該当しない顧客の正当な要求に誠実に対応する努力義務について規定するものである。

顧客が正当な要求(苦情や改善要求等も含む。)を行うことは、顧客の持つ重要な権利であり、事業者等にとっても有益なものである場合も多い。事業者等は、そのような顧客の正当な要求については、カスタマーハラスメントとは明確に区別し、誠実に対応するよう努力する義務について規定し、顧客が正当な要求を行うことを躊躇したり萎縮したりすることのないよう配慮させることで、顧客と事業者等の双方の権利と利益を保護しようとするものである。

第4条 市の責務

(市の責務)

第4条 市は、第1条の目的を達成するため、カスタマーハラスメント対策を総合的に実施するものとする。

2 市は、カスタマーハラスメント対策を実施するに当たり、事業者等を支援するとともに、カスタマーハラスメント対策に取り組む団体、警察、労働局その他の関係団体又は関係機関との連携に努めるものとする。

【趣旨】

本条は、カスタマーハラスメント対策に関する市の責務について規定するものである。

【解説】

1 カスタマーハラスメント対策の総合的な実施(第1項)

本項は、第1条に規定する本条例の制定の目的を達成するために、市がカスタマーハラスメント対策を総合的に実施することを規定している。

「総合的」とは、カスタマーハラスメントは様々な業態で発生しうることから、相談窓口の整備等の体制整備にとどまらず、周知・啓発活動、補助金の交付等のハード面及びソフト面の各種施策のほか、こうした施策を実施するに当たり、当該業態を所管する市役所の部署も多岐にわたることが想定されるところ、そうした部署間の調整を適切に確保するとともに、カスタマーハラスメント対策の企画・立案から管理・執行までを一貫して行うという、言わば縦と横の双方の意味を有するものである。

2 事業者等の支援及び関係機関との連携(第2項)

本項は、市の実施するカスタマーハラスメント対策における事業者等に対する支援や関係機関との連携の努力義務について規定している。

事業者等の支援の窓口の整備等については第6条において具体的に規定しているが、本項においても、市として事業者を支援する姿勢を明確にすることを為念的に規定したものである。

また、市のみならず、様々な組織がカスタマーハラスメント対策に取り組んでおり、市としては、そうした様々な関係団体や関係機関と連携し、より効果的なカスタマーハラスメント対策の実施に努めることが求められる。

連携すべき相手先としては、商工団体、労働団体、弁護士会等が想定されるが、本項では特に警察と労働局を具体的に明示している。極めて悪質なカスタマーハラスメント行為であれば、既存の刑事法(暴行罪、脅迫罪、威力業務妨害罪、不退去罪等)により処断される可能性があることから、そうした犯罪を取り締まる警察とは特に綿密な情報の共有が必要となる。また、厚生労働省の地方支分部局である都道府県労働局は、当該地域における雇用環境の改善を担当する機関

であり、労働行政の推進の観点からカスタマーハラスメント対策を行っていることから、やはり特に綿密な情報の共有が必要となる。そのため、特にこれら 2 つの機関については条例で例示的に記載したものである。

第5条 事業者等の責務

(事業者等の責務)

第5条 事業者等は、労働契約法(平成19年法律第128号)第5条に定める就業者の安全に配慮する義務があるという認識の下に、カスタマーハラスメント対策を適切に実施するよう努めなければならない。

2 事業者等は、市が実施するカスタマーハラスメント対策に協力するよう努めなければならない。

【趣旨】

本条は、カスタマーハラスメント対策に関する事業者等の責務について規定するものである。

【解説】

1 カスタマーハラスメント対策の適切な実施(第1項)

本項は、事業者等は就業者の安全への配慮義務を認識してカスタマーハラスメント対策を適切に実施する努力義務を規定している。

労働契約法第5条においては、「使用者は、労働契約に伴い、労働者がその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるよう、必要な配慮をするものとする。」と規定しており、そうした事業者等が行うべき配慮の中には、就業者をカスタマーハラスメントから保護することも当然に含まれているものと解するべきである。

よって、本項は、事業者等が就業者をカスタマーハラスメントから保護すべきことは、本条例によって新たに定められたものではなく、既に既存の法令の中にその趣旨が定められていることを明確にし、そうした認識の下にカスタマーハラスメント対策を適切に実施すべき努力義務について規定したものである。

2 市のカスタマーハラスメント対策への事業者等の協力(第2項)

本項は、市が実施するカスタマーハラスメント対策に事業者等が協力すべき努力義務について規定している。

第3条第2項において、何人も市や事業者等が行うカスタマーハラスメント対策に協力すべき努力義務について規定しているので、その中には当然ながら市が行うカスタマーハラスメント対策に事業者等が協力すべきとの趣旨も含まれていることになる。

その上で、本項では事業者等に対して市が実施するカスタマーハラスメント対策に協力すべき努力義務を為念的に規定することで、事業者等の責務として改めて明示するものである。

第6条 支援体制の整備等

(支援体制の整備等)

第6条 市は、カスタマーハラスメントに関する就業者及び事業者等からの相談又は支援の要請に応ずるための体制を整備するとともに、カスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に資する援助をするよう努めるものとする。この場合において、市長は、就業者及び事業者等が相談又は支援の要請をしたことによって不利益が生ずることがないように必要な措置を講ずるものとする。

2 市は、市民、就業者及び事業者等に対し、市が実施するカスタマーハラスメント対策について周知を図るとともに、カスタマーハラスメントに関する啓発活動等の実施を通じてカスタマーハラスメントによる被害の防止に取り組むものとする。

【趣旨】

本条は、カスタマーハラスメントに関する支援体制の整備や周知・啓発等の市の責務について規定するものである。

【解説】

1 支援体制の整備(第1項)

(1) 本項前段は、就業者等からの相談や支援の体制の整備や援助等の市の責務について規定している。市が実施した事業者や従業員へのアンケートの結果において、市に望むカスタマーハラスメント対策として、カスタマーハラスメントを受けた場合に相談に乗ってくれる窓口の設置を求める声が多く寄せられたことも踏まえ、市がそうした支援体制を整備する規定を設けたものである。

「カスタマーハラスメントによる被害の防止、回復等に資する援助」としては、後述の確認・認定の手續等も含まれるほか、前述のカスタマーハラスメントの被害者が弁護士に相談する費用や訴訟を提起する費用について1件あたり最大10万円を補助していること等が挙げられる。

(2) 本項後段においては、市長は前段に規定する相談等によって就業者等が不利益を受けることのないよう配慮すべきことを規定している。そうした相談をしたことが行為者による更なるカスタマーハラスメントにつながってしまう場合や、相談をした就業者と当該就業者の勤務先である事業者との関係が悪化する場合等も想定されることから、市長はそうした不利益の発生を防止するために、例えば相談した者の個人情報の取扱いに留意する等、相談者の個別の事情に応じて必要な措置を講ずるものとしている。

2 カスタマーハラスメントに関する周知・啓発(第2項)

本項では、市が実施するカスタマーハラスメント対策の周知や、カスタマーハラスメントに関する啓発活動等の責務について規定している。

市は、カスタマーハラスメントの被害の防止のための種々の施策を実施していくことから、そうした施策等について市民、就業者及び事業者等に対し、適切に周知を図るとともに、啓発活動を行うこととしている。例えば、カスタマーハラスメント防止を呼び掛けるポスターの掲示や、チラシの配布を行うとともに、ステッカー等のノベルティグッズ等も用いて、カスタマーハラスメントの防止を呼び掛ける活動を行っている。事業者等は、当該ポスターやステッカーを店内に掲示することで、カスタマーハラスメントに対する毅然とした対応を取る方針を主張しやすくなる効果が期待される。

また、市の職員が各種の講演会やシンポジウムに出席して、条例の紹介やカスタマーハラスメントの防止を呼び掛ける活動も積極的に行っており、引き続きこうした活動の継続が求められる。

第7条 カスタマーハラスメント対策委員会

(カスタマーハラスメント対策委員会)

第7条 市長は、カスタマーハラスメント対策に関し調査審議をさせるため、桑名市カスタマーハラスメント対策委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

2 委員会は、次条第2項の規定による諮問に応じて調査審議をする。

3 委員会は、次条第3項及び第9条第2項に定めるもののほか、カスタマーハラスメント対策に関し、市長に意見を述べることができる。

4 委員会の組織その他運営に関し必要な事項は、規則で定める。

【趣旨】

本条は、カスタマーハラスメント対策に関する調査審議を行うために、第三者から構成される桑名市カスタマーハラスメント対策委員会を設置するとともに、その活動内容等について規定するものである。

【解説】

1 委員会の設置(第1項)

本項では、市長がカスタマーハラスメント対策に関する調査審議を行うために桑名市カスタマーハラスメント対策委員会を設置する旨を規定している。本委員会は、地方自治法第138条の4第3項において規定されている、市長等の執行機関の要請を受けて行政執行のために必要な調査や審議等を行うことを職務とする附属機関である。

具体的な委員会の構成員等については委員会規則で規定している。それによれば、委員会は、委員6人以内をもって組織し、委員には、法律界、労働界、商工業界、消費者問題等のそれぞれの分野を代表する者から市長が委嘱する。委員の任期は3年であり、再任も可能としている(委員会規則第3条)。また、専門的見地から委員会の所掌事務に関する助言又は協力を行うオブザーバーを置くことができる(委員会規則第4条)。

2 委員会による調査審議(第2項)

本項では、委員会の主な役割である、市長からの諮問に応じて調査審議を行うことを規定している。「次条第2項の規定による諮問」の詳細は後述するが、市長は就業者等からカスタマーハラスメントに該当するかどうかの判断を求められたときは、委員会に諮問しなければならないとされており、委員会はそうした市長からの諮問に応じて調査審議を行うこととなる。

なお、調査審議の具体的な手順については規則で定めており、こちらも後述する。

3 委員会による意見の陳述(第3項)

本項では、カスタマーハラスメント対策に関して、委員会は幅広く市長に意見を述べることができる旨を規定している。

委員会の主な役割としては、市長からの諮問を受けて調査審議を行った結果を市長に答申すること(第 8 条第 3 項)、及び市長がカスタマーハラスメントの行為者の氏名等を公表しようとするときに意見を述べること(第 9 条第 2 項)となるが、委員会の役割はそれらに限られるものではなく、市の行うカスタマーハラスメント対策について何らかの課題が生じている場合や、更なる改善が求められる場合等について、主体的に市長に意見を述べる事が可能であり、そうしたことで市のカスタマーハラスメント対策が更に高度化していくことが期待される。

4 規則で定める事項(第 4 項)

本項では、条例においては委員会の設置や役割について大枠を定めるにとどめ、詳細については規則で定める旨を規定している。

規則では、前述の委員会の構成に加え、委員会の運営や調査審議の具体的な進め方等について規定している。

第8条 確認又は認定

(確認又は認定)

第8条 就業者又は事業者等は、その顧客の言動がカスタマーハラスメントに該当すると考えられる事案が発生したときは、規則で定めるところにより、市長に対し、確認(当該行為者を特定することなく、当該言動がカスタマーハラスメントに該当すると判断をすることをいう。以下同じ。)又は認定(当該行為者を特定し、当該言動がカスタマーハラスメントに該当すると判断をすることをいう。以下同じ。)を求めることができる。

- 2 市長は、前項の規定により就業者又は事業者等から確認又は認定を求められたときは、委員会に諮問しなければならない。
- 3 委員会は、前項の規定により市長から諮問を受けたときは、調査審議の上、その結果を市長に対し答申をしなければならない。
- 4 委員会は、前項の規定による調査審議(認定に係るものに限る。)の際、やむを得ないときを除き、当該認定の求めに係る行為者の意見を聴取するものとする。
- 5 市長は、第3項の規定により諮問に対する答申を受けたときは、確認又は認定を行うかどうかの決定をし、規則で定めるところにより、当該就業者又は事業者等に対し、その旨を報告するものとする。

【趣旨】

本条は、就業者又は事業者等からカスタマーハラスメントに該当するかどうかの判断を求められた場合の手続等について規定するものである。

【解説】

1 確認又は認定の求め(第1項)

本項では、カスタマーハラスメントを受けたとする就業者又は事業者等から、当該言動がカスタマーハラスメントに該当するかどうかの判断を市長に求めることができる旨を規定している。

「確認」も「認定」も、どちらも当該言動がカスタマーハラスメントに該当するかどうかの判断であることは共通するが、「確認」は行為者を特定しない(できない)場合、「認定」は行為者を特定する場合の判断のプロセスとしている。行為者の特定の有無で分ける趣旨は、行為者を特定する場合には、当該行為者に対して警告を発し、改善が見られない場合には氏名等を公表することが有り得るためである(第9条にて詳説)。

2 委員会への諮問(第2項)

本項では、市長は確認・認定の求めを受けた場合には委員会に諮問しなければならない旨を規定している。

市長は、確認・認定の求めを受けた場合には、自らの考えのみで決定するのではなく、必ず委員会に諮問した上で判断することが求められる。また、諮問する・しないを市長が恣意的に判断してしまうことのないよう委員会への諮問を義務付けており、求めがあれば市長は必ず委員会に諮問しなければならない。

なお、確認・認定の求めの中には、行為者を貶めようとする等、不当な目的であることが明らかと思料される場合や、当該求めに係るカスタマーハラスメント事案の被害の防止及び回復等の観点から、例えば警察への通報や弁護士への相談等、確認・認定ではない措置を講ずることが適切かつ有効であると思料される場合も想定される。このような場合であっても、市長は独断で諮問の可否は判断はせず、義務的に委員会には諮問はするが、その旨の意見を付して諮問することとなる(施行規則第4条)。

3 調査審議及び答申(第3項)

本項では、委員会は市長から諮問を受けて調査審議を行い、その結果を市長に答申する旨を規定している。

委員会規則の定めにより、調査審議における議事は出席委員の過半数で決し、可否同数のときは議長の決するところによる。なお、機動的かつ迅速にカスタマーハラスメント事案に対応するため、オンラインでの開催や、書面の持ち回り等の適宜の方法にて調査審議をすることも可能としている(委員会規則第5条)。

また、委員会は調査審議に必要があれば、確認・認定の求めを行った者や当該行為者等の出席を求めて意見を聴く、又は資料の提出を求めることができる。(委員会規則第6条、第7条)

4 行為者からの意見聴取(第4項)

本項では、認定に係る調査審議において行為者の意見を聴取すべき旨を規定している。

行為者の言動がカスタマーハラスメントであると判断され市長が認定を行った場合には、当該行為者に市長から警告が発せられ、それでも改善が見られない場合には当該行為者の氏名等が公表される可能性がある。氏名等の公表は当該行為者にとっては不利益の性質を有しており、そこにつながりうる認定に係る調査審議に当たっては、手続的保障の観点から、弁明の機会の付与に類する手続を確保することが望ましく、当該行為者の意見を聴取すべきとの規定を設けたものである。

ただし、当該行為者に連絡が付かない場合や、連絡が付いた場合であっても当該行為者が意見の聴取を拒否する場合等も想定されることから、そのような「やむを得ないとき」には、当該行為者の意見を聴取することなく調査審議を行うことも可能とする規定としている。

5 確認又は認定の決定(第5項)

本項では、委員会の答申を受けて市長が確認・認定の決定を行う旨を規定している。

第 3 項の規定に基づき、委員会が調査審議の結果として市長に答申を行い、市長は当該答申の結果を受けて、行為者の言動がカスタマーハラスメントに該当するかどうかの判断を行い、確認又は認定の決定を行うこととなる。施行規則においては、市長は基本的には当該答申に沿った決定を行い、恣意的な決定を行わないよう、当該答申を尊重して速やかに決定すべきことが規定されている(施行規則第 5 条第 1 項)。

市長は当該決定を行った場合には、当該求めを行った就業者又は事業者等に対し、施行規則に定める様式の報告書により送付することで報告を行う(施行規則第 6 条第 1 項)。また、当該求めが就業者である場合には、当該就業者を就業させている事業者等に対しても報告を行うことを基本とするが、当該就業者が事業者等に対して報告を望まない場合等も想定されることから、施行規則においては、市長は当該就業者と当該事業者等の関係等に配慮すべき努力義務が規定されている(施行規則第 6 条第 2 項)。

また、市長はカスタマーハラスメントに該当しないとの決定を行った場合であっても、その旨を当該求めを行った就業者又は事業者等に対し回答するとともに、必要に応じて第 6 条第 1 項に基づき支援を行う。

第9条 カスタマーハラスメント事案に対する措置等

(カスタマーハラスメント事案に対する措置等)

第9条 市長は、確認又は認定を行ったときは、次に掲げる措置(第2号に掲げる措置にあっては、認定を行ったときに限る。)を講ずるものとする。

(1) 当該カスタマーハラスメント事案について、その概要(桑名市情報公開条例(平成 29 年 桑名市条例第1号)第7条に規定する不開示情報を除く情報であって規則で定めるものをいう。)を公表すること。

(2) 当該カスタマーハラスメント事案における行為者に対し、規則で定めるところにより、警告すること。

2 市長は、前項第2号の規定により警告したにもかかわらず、その状況の改善が不十分であると認めるときは、氏名その他の当該行為者を特定することができる情報であって規則で定めるものを公表することができる。この場合において、市長は、規則で定めるところにより、当該行為者の意見を述べる機会を与えるとともに、委員会の意見を聴くものとする。

【趣旨】

本条は、市長が確認・認定を行った際の事案の概要の公表や、行為者への警告及び改善が不十分な場合の氏名等の公表について規定するものである。

なお、氏名公表については、やむを得ない最後の手段として規定したものであり、本条例の目的はあくまでもカスタマーハラスメントの被害の防止と回復であることは第1条で述べた通りである。以下、本条についてはそれを前提に解説する。

【解説】

1 事案の公表及び警告(第1項)

本項では、市長が確認・認定を行った際の事案の概要の公表及び認定を行った場合の警告に関する手続を規定している。

(1) 事案の概要の公表(第1号)

市長は、確認・認定のいずれの場合であっても、カスタマーハラスメントに該当すると決定した事案の概要を市民に対して公表する。これは、カスタマーハラスメントと正当な要求とを区別するための具体的な事例を広く周知することを通じて、市民のカスタマーハラスメント防止に対する意識を高め、カスタマーハラスメントを無くそうとする意識の醸成につなげるとともに、被害を受けた就業者や事業者等の被害の回復や今度の被害の防止につながることも期待できるものである。

具体的な公表事項は施行規則において、発生した年及び月、業種、カスタマーハラスメントに該当すると判断した行為者の言動、確認又は認定の理由、警告した旨(認定の場合に限る)等、が定められている。また、事案の内容に応じて、これに追加して公表する場合もある(施行規則第7条第1項)。また、公表は市のホームページにおいて行う(施行規則第7条第2項)。

なお、公表する概要には、桑名市情報公開条例第7条に規定する不開示情報は除く旨が規定されており、当該行為者の氏名等の個人情報やカスタマーハラスメントが行われた店舗等の情報は概要の公表内容には含まれない。

(2) 行為者への警告(第2号)

市長は、認定の決定を行った場合には、当該行為者に対して警告書を送付することにより警告を発することとなる。警告書には、概要発表と同様に、カスタマーハラスメント事案の発生した年及び月、業種、カスタマーハラスメントに該当すると判断した行為者の言動、確認又は認定の理由を記載するほか、当該カスタマーハラスメント事案における事業者等の名称も記載される(施行規則第8条第2項第1号)。

また、警告書には、本件警告を受けたにもかかわらず、その状況の改善が不十分であると認めるときは、本条例第9条第2項前段の規定により氏名等を公表することがある旨も記載し、行為者に対して注意を促すこととしている(施行規則第8条第2項第2号)。

なお、警告書の送付に際しては、事前に当該認定の求めを行った就業者及び当該就業者を就業させている事業者等の承諾を得ることとしている(施行規則第8条第1項後段)。これは、警告書には事業者等の名称が記載され、今後の行為者の状況によっては氏名公表の可能性もあることから、警告書の発出に当たっては、改めて当該求めを行った就業者と就業者の勤務先等である事業者等に確認の意味で承諾を得る手続としたものである。

2 氏名等の公表(第2項前段)

本項前段では、前項の警告書を発したにも関わらず、その改善が不十分であると認められる行為者の氏名等を公表できる旨を規定している。

氏名等の公表の前提となる「改善の状況が不十分」とは、例えば当該行為者が認定の求めを行った就業者や事業者等に対して再びカスタマーハラスメントを行うような場合が考えられる。改善の状況は、就業者や事業者等からの報告を受けて把握することが多いと想定されるが、それに限らず、市長として総合的に改善の状況を把握し、氏名等の公表の要否を検討する。

氏名等を公表する場合には、当該行為者の住所も公表することとしているが、住所は番地までは公表せず、大字若しくは町またはこれらに相当する区域の名称以上に限ることとし、行為者の自宅等が特定されないよう配慮することとしている。また、同姓同名の者がいることが判明した場合等については、氏名及び住所以外に更に行行為者を特定するための情報(例えば性別や年代等)についても必要に応じて公表する場合がある(施行規則第12条第2項)。また、氏名公表の際には併せて、前述の警告を発したにも関わらず「改善の状況が不十分」と認める理由についても公表する(施行規則第12条第3項第1号)。

なお、警告書の発出の段階で、当該認定の求めを行った就業者及び当該就業者を就業させている事業者等の承諾を得ることとしているが、氏名公表の際には改めて氏名公表に対する当該就業者等の承諾を得ることとしている(施行規則第12条第4項)。これは、氏名公表によって当

該行為者が逆恨み等をする可能性もあることから、念のため当該就業者等に確認を求める趣旨も含めて承諾を得ることとしたものである。

氏名等の公表は市のホームページに掲載する。また、掲載期間は基本的には1年間としつつ、事案の内容に応じてこれと前後する期間の設定も可能としている(施行規則第12条第5項)。

氏名等の公表は、行為者が満20歳未満の場合には行わない(施行規則第12条第1項第1号)。民法上は満18歳で成年となるが、少年法第61条が満20歳未満の者の「記事等の掲載の禁止」を規定していることに鑑み、満18歳ではなく満20歳を基準としたものである。なお、年齢の基準点は「当該行為の際」としていることから、例えば19歳でカスタマーハラスメント行為を行い、20歳になってから認定を受けた場合であっても、氏名公表の対象外となる。

3 意見を述べる機会の付与(第2項後段)

本項後段では、市長は氏名等を公表する場合には、事前に当該行為者及び委員会の意見を聴くべき旨を規定している。

認定の調査審議の際にも解説した通り、氏名等の公表は当該行為者にとっては不利益的性質を有しているため、公表に当たっては、手続的保障の観点から、弁明の機会の付与に類する手続を確保することが望ましく、当該行為者に意見を述べる機会を与えるべきとの趣旨で本規定を設けたものである。

行為者の弁明は、対面ではなく、市長が弁明書の提出を行為者に求める形で行われる。行為者は弁明書に自らの意見を記載するとともに、必要に応じて関連する資料を添付することができる(施行規則第9条第1項)。また、弁明書に記載された弁明の概要は、氏名等の公表に際に併せて公表される(施行規則第12条第3項第2号)。

なお、行為者の所在が不明である場合等、弁明書の提出を求めることができない場合も想定されるが、この場合は、公示送達の手続きを参考として、弁明書提出要求書を市の掲示板及びホームページに掲載し、2週間経過すれば当該要求書が行為者に送付されたものとして、意見を述べる機会を付与したものと見做すこととしている(施行規則第9条第2項)。行為者の所在を確知できないため弁明書提出要求書を送付できない場合、直ちに弁明書の提出がなかったとしてその後の手続を進めるものとしなかったのは、氏名等の公表に当たっては、認定の調査審議の際と比べ、行為者に対し、より手続的保障の要請が高いとの判断による。

また、市長は委員会に対しても意見書の提出を求めることとされている。氏名等の公表についてはあくまでも慎重に行う必要があることから、市長による判断に加えて、委員会の意見を求めることで、多角的な観点からの判断を可能とするものである(施行規則第10条)。

市長は、行為者からの弁明書及び委員会からの意見書の提出を受けて、氏名等の公表の要否を判断することとなるが、なお必要であると思料するときは、重ねて弁明書及び意見書の提出を求めることができる(施行規則第11条)。

4 個人情報保護法との関係

念のため、本条例による氏名等の公表と個人情報保護法との関係について整理しておく。

(1) 個人情報保護法第 27 条第 1 項では、個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない旨を規定している。そこで、当該規定と、カスタマーハラスメントを受けたとする事業者等が市長に認定の決定を求めて当該行為者の氏名等を提供する行為との関係について検討する(なお、就業者については、個人情報取扱事業者には該当しないので、個人情報保護法の直接の適用はない)。

個人情報保護法第 27 条第 1 項では幾つかの例外を定めており、第 2 号では「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。」は例外的に本人の同意を得ることなく個人データを第三者に提供できると定めている。

すなわち、カスタマーハラスメントによる被害を受けたとする事業者等が市長に認定を求めて当該行為者の氏名等を提供する行為は、事業者等や就業者の生命・身体の安全を確保し、正常な事業活動を回復するために必要がある場合に該当し、かつ行為者の同意を得ることはおよそ期待できないものと認められることから、同号の例外事項に該当するものとして、許容されるものと考えられる。

また、第4号では「国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。」もまた例外であると定めている。

すなわち、事業者等が市長を確認を求めて当該行為者の氏名等を提供する行為は、地方公共団体である桑名市が本条例の定めるカスタマーハラスメント対策関連事務を遂行することに対して協力する必要がある場合に該当し、かつ行為者の同意を得ようとするれば当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、同号の例外事項に該当するものとして、許容されるものと考えられる。

なお、「法令」には個別の法律ごとに条例を含む場合と含まない場合があるが、個人情報保護法第 18 条第 3 項第 1 号では「法令(条例を含む。以下この章において同じ。)」と規定しており、第 18 条と第 27 条とは同じ「第 4 章 個人情報取扱事業者等の義務等」に含まれることから、第 27 条の「法令」には条例も含まれることとなる。

(2) 個人情報保護法第 69 条第 1 項では、行政機関の長等(市長もこれに含まれる)は、保有する個人情報を利用目的以外の目的のために提供してはならない旨を規定している。そこで、当該規定と、市長がカスタマーハラスメントの行為者の氏名等を公表する行為との関係について検討する。

この規定は、「利用目的以外の目的」に提供してはならないのであって、市が当該行為者の氏名等を保有している目的は、本条例の第 1 条にもあるとおり、カスタマーハラスメントの被害の防止と回復にあり、警告を発しても改善が見られない場合に氏名等を公表することはその目的の範囲内であることから、本条との関係で問題は生じないものと考えられる。

5 罰則を設けないことの検討経緯

補論として、本条例に罰則を設けないこととしたことの検討経緯について述べておく。

自治体の定める条例には、地方自治法第14条第3項に基づき、一定の罰則を設けることができることとされていることから、本条例の検討過程においては、実効性のある条例とするために罰則を設けることについても議論が行われた。

しかしながら、罰則には社会への一定の抑止効果は認められるものの、結論としては罰則を設けることは見送られることとなった。以下、その理由を詳述する。

(1) 刑法の原則上の理由

ア 明確性の原則との関係

日本国憲法第31条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」と規定している。よって、何が犯罪であるかを事前に法令で「構成要件」として規定しておく必要があり、これを「罪刑法定主義」と呼ぶ。ただし、これは単に規定しておくだけで足りず、実質的にはどのような行為が犯罪となるのかが具体的かつ明確になっていなければならないとされる(明確性の原則)。

曖昧な構成要件では、当局によって何が犯罪かを決められてしまうおそれもあり、結果的に罰則が遡及適用されることにもつながりかねず、このことは行為者に対して萎縮効果を生じさせる懸念もあり、罪刑法定主義に反すると考えられている³。

この点に関し、最高裁判所が、「ある刑罰法規があいまい不明確のゆえに憲法31条に違反するものと認めるべきかどうかは、通常的判断能力を有する一般人の理解において、具体的場合に当該行為がその適用を受けるものかどうかの判断を可能ならしめるような基準が読みとれるかどうかによってこれを決定すべきである。」と判示しており⁴、この基準に沿って判断していく必要がある。

カスタマーハラスメントについて、本条例において第2条第4号において定義規定を置いているが、個々の業態、業種、具体的な状況等に応じてその内容・言動・態様は千差万別であることから、あらゆるカスタマーハラスメントを全て対象に含めつつ、カスタマーハラスメントではない言動を対象から除くことを可能とする定義を行うことは極めて困難であると思われる。

イ 故意犯処罰の原則との関係

刑法第38条第1項は、「罪を犯す意思がない行為は罰しない。ただし、法律に特別の規定がある場合は、この限りでない」と規定している。よって、罰則は罪を犯す意思(=故意)を持って行われた行為にのみ適用されるものであり、故意がない場合(=過失)にも罰則を適用するためには個別に法律に規定する必要がある、これを「故意犯処罰の原則」と呼ぶ。

刑法総則の規定は、他の法令による刑罰の手続にも適用されるので(刑法第8条)、故意犯処罰の原則は条例にもおいても適用されることになるが、当該行為者は自らの主張が正当であると

³ 山口厚『刑法総論』(平成13年 有斐閣)

⁴ 昭和50年9月10日最高裁判所大法廷判決「徳島市公安条例事件」。なお、一部表記を改めている。

認識している場合が多く、カスタマーハラスメントを行う故意を持って当該言動に及んだことを立証することは(未必の故意も含めて)困難ではないかと思われる。

(2) その他の理由

カスタマーハラスメントの中でも、極めて悪質な行為であれば既存の刑事法(暴行罪、脅迫罪、威力業務妨害罪、不退去罪等)により対応することが可能であり、条例で新たな罰則を設けることは不要であるとも考えられる。また、民事上の不法行為が成立する可能性や、精神的苦痛に対する慰謝料が請求できる可能性も有る。

また、罰則の対象とならなかったカスタマーハラスメント行為が逆にお墨付きを得てしまうおそれがあることも懸念される点である。その点、当条例においては、氏名公表という制裁手段まで至らずとも、カスタマーハラスメントに該当するとの判断は行われることから、こうした懸念についてはクリアしているものと言えよう。

第10条 その他

(その他)

第10条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

【趣旨】

本条は、具体的な手続や様式等については市長が別に定める権限を委任することについて規定するものである。

【解説】

本条例の細則としては、施行規則及び委員会規則が制定されており、これまでの条文の解説の中でこれらの規則の内容についても言及してきたところである。

規則は議会の議決を要さず、市長の権限で制定できるものであるが、本条例の市議会での採決において、「規則の素案ができた段階で、議会に対しても十分な説明を行った上で、本条例を執行するよう特段の配慮を求める」との附帯決議が付されたことから、施行規則及び委員会規則の制定に当たっては、素案を議会に示し、議員とも十分な意見交換を行った上で制定したものである。

これらの規則以外では、カスタマーハラスメントの被害者が弁護士に相談する費用や訴訟を提起する費用等の補助金の交付するための要綱等が該当する。その他は、今後の条例の運用の中で、必要性に応じて追加的に制定を検討していくことになる。

(了)