

公務員に対する 「カスタマーハラスメント」 について



大阪経済大学
国際共創学部
山谷清秀

令和7年度四国地区行政管理・評価セミナー



自己紹介

- **山谷清秀（やまやきよひで）**
 - 2018~19年度 浜松学院大学
 - 2020~23年度 青森中央学院大学
 - 2024年度～ 大阪経済大学
- **専門：行政学（地方自治・苦情）**
 - 公的オンブズマン制度・カスハラ
 - 科学技術政策と地域振興
 - 保健所行政
 - 多胎育児支援

本日の内容

「カスハラ」
の定義

「カスハラ」
問題への
アプローチ

カスハラ対策
の現状と効果と課題

カスハラとは？

カスタマーハラスメント



カスタマー＝お客（市民）
＋関係業者、議員
他地域の住民も


関連語：不当要求、対応困難事例など

トップ > 社会 > 京都市の区役所で「カスハラ」対策講習 激高する住民役を刺股で抑え込み

市内

スタンダードプラン記事

京都市の区役所で「カスハラ」対策講習 激高する住民役を刺股で抑え込み

京都市 

2024年7月30日 6:40

井上真央



保存



印刷



(<https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/1300291>)

進む対策

名札変更

SNSへの投稿予防



自治体の「カスハラ対策」名札は“名字のみ”、顔写真ナシ…トラブル回避、SNSでの誹謗中傷を防ぐのに有効？ 専門家が解説

…NET」のテーマは「カスハラ対策だけではない『名札』の変化」。情報社会学が専門の城西大学 助教・塚越健司さんに解説していただきました。◆自治体・企業ともに「…

9 TOKYO FM+ ライフ総合 7/20(土) 7:40



不特定多数による“いじめ”のように…SNSの普及で高まる「カスハラ対策」の重要性——ANAとJALも対策方針発表

…ているんでしょうね。自治体でも同じような取り組みが広がっていて、東京都でも5月にカスハラの定義付けを行い、今後、全国初のカスハラ防止条例の制定を目指そうとしています」…

4 日テレNEWS NNN 経済総合 7/2(火) 7:00



カスハラ対策拡大 宮崎県内自治体 名札「名字のみ」9市町

…著しい迷惑行為「カスタマーハラスメント（カスハラ）」が社会問題化する中、県内9市町がカスハラ対策などとして、職員が業務中に着用する名札を名字のみの記載…

4 宮崎日日新聞 宮崎 6/17(月) 9:42



「カスハラ」対策 ネームプレート「名字だけ」増加【長野・佐久市】

…自治体や企業が、客などによる迷惑行為「カスタマーハラスメント」の対策を進めています。佐久市は、今月から職員が首に付ける「名札」を変えました。「佐久…

7 abn長野朝日放送 長野 6/11(火) 19:40



【カスハラ】「大声での恫喝や暴言、土下座を要求されることも」市職員が被害…自治体でも広がる対策 名札を名字だけに「SNSでの検索防ぐ」

…自治体でも広がる「カスハラ対策」です。客からの著しい迷惑行為や悪質なクレームなどのカスタマーハラスメント、いわゆる「カスハラ」。長野県の佐久市役所で…

47 NBS長野放送 長野 6/5(水) 20:40



「SNSで名前さらすぞ」「ネットにアップする」…自治体職員に“カスハラ”相次ぐ 対策は？

名前をめぐるカスハラに、自治体も対応を始めています。滋賀県長浜市では、4月からフルネーム名札を廃止。部署名も外し、名字だけの名札で対応していくということです。

60 ロニエNEWS NNN 社会 7/10(木) 15:22

進む対策

通話の録音

言った・言わないの予防

一定の抑止効果もあり



朝日新聞デジタル

<https://www.asahi.com/articles>

カスハラ対策で外線通話をすべて録音 京都府内の自治体が

...

2024/06/19 — 南丹市は5月1日から、市役所と三つある支所にかかった全ての外線電話の通話内容の録音を始めた。市職員が市役所から外部にかけた電話も録音の対象だ。ただ ...



NHK

<https://www3.nhk.or.jp/news/saga>

カスハラ対策で 佐賀市 電話の通話内容を試験的に録音開始

2024/09/25 — 録音は今月17日からおよそ3か月間行い、閉庁している時は窓口が空いている時間帯を知らせる自動の音声ガイダンスを流すことにしています。佐賀市は ...



RecACE

<https://lp.rec-ace.com/column>

自治体がカスハラ対策の一つとして通話録音サービスを導入

...

自治体がカスハラ対策の一つとして通話録音サービスを導入するメリットとは？・1低コストで導入可能・2容量無制限のクラウド保存・3簡単設置と迅速導入・4AIによる自動 ...



朝日新聞デジタル

<https://www.asahi.com/articles>

宇都宮市がカスハラ対策を強化 職員の名札を変更 電話録音も ...

2024/08/21 — 悪質なクレームなど理不尽な要求を受ける「カスタマーハラスメント（カスハラ）」の対策に、宇都宮市が力を入れている。職員を被害から守り、安心して仕事が ...



住民への啓発



住民の啓発

ポスター作成
禁止行為の明示など

庁舎内での撮影・録音等が原則禁止になりました

 [印刷](#)  [大きく印刷](#) 更新日：2024年11月12日更新

 Post

 LINEで送る

栃木市庁舎管理規則を改正し、令和6年11月1日から、庁舎内において公務の円滑な遂行に支障をきたしたり、または無断で他者（職員を含む）のプライバシーや個人情報を侵害する恐れのある写真・動画の撮影（カメラ、スマートフォン等によるものを含む）や録音等を禁止しました。

注目されるようになったきっかけは

- 厚生労働省「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会報告書」（2018年3月30日）内に「顧客や取引先からの著しい迷惑行為」への言及
- 「改正労働施策総合推進法（労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律）」（2019年6月5日）：パワハラ防止法
- UAゼンセン（全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟）や自治労（全日本自治団体労働組合）といった労働組合がアンケート調査を実施、実態が明らかに

＋コロナ禍という特殊状況下

労働施策総合推進法の改正

労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律等の一部を改正する法律

厚生労働省の審議会・研究会等における議論

- 雇用の分野における女性活躍推進に関する検討会
 - 2024年2月29日～8月1日まで計11回、8月8日に報告書
- 労働政策審議会 雇用環境・均等分科会
 - 2024年12月26日までに女性活躍推進及びハラスメント対策について言及
 - 2025年1月24日に労働施策総合推進法の改正に関する法律案要綱の諮問
- 2025年3月11日閣議決定・6月4日成立・11日公布 2026年10月1日施行

• カスハラ3要素

1. 職場において行われる、顧客、取引の相手方、施設の利用者その他の当該事業主の行う事業に関係を有する者の言動であって、
2. その雇用する労働者が従事する業務の性質その他の事情に照らして社会通念上許容される範囲を超えたものにより、
3. 当該労働者の就業環境を害すること

カスハラに関する条文

(職場における顧客等の言動に起因する問題に関して事業主が講ずべき措置等)

- 第三十一条 **事業主**は、職場において行われる顧客、取引の相手方、施設の利用のその他の関係者（労働者を含む）の言動に起因する問題に関して事業主が講ずべき措置等について、あらかじめ指針（次項において「指針」という。）を定めるものとする。
- 2 **事業主**は、労働者が前項の相談を行ったこと又は事業主による当該相談への対応に協力した際に事実を述べたことを理由として、当該労働者に対して解雇その他の不利益な取扱いをしてはならない。
- 3 **事業主**は、他の事業主から当該他の事業主が講ずる第一項の措置の実施に必要と認められる場合には、これに応ずるよう努めなければならない。
- 4 厚生労働大臣は、前三項の規定に基づき事業主が講ずべき措置等に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指針（次項において「指針」という。）を定めるものとする。
- 5 第三十一条第四項及び第五項の規定は、指針の策定及び変更について準用する。

職場における顧客等の言動に起因する問題に関する国、事業主、労働者及び顧客等の責務

- 第三十四条 **国**は、労働者の就業環境を害する顧客等言動を行つてはならぬとその他当該顧客等言動に起因する問題（以下この条において「顧客等言動問題」という。）に対する事業主その他国民一般の関心と理解を深めるため、各事業分野の特性を踏まえつつ、広報活動、啓発活動その他の措置を講ずるよう努めなければならない。
- 2 **事業主**は、顧客等言動問題に対するその雇用する労働者の関心と理解を深めるとともに、当該労働者が他の事業主が雇用する労働者に対する言動に必要な注意を払うよう、研修の実施その他の必要な配慮をするほか、国の講ずる前項の措置に協力するよう努めなければならない。
- 3 **事業主**（その者が法人である場合にあつては、その役員）は、自らも顧客等言動問題に対する関心と理解を深め、他の事業主が雇用する労働者に対する言動に必要な注意を払うように努めなければならない。
- 4 **労働者**は、顧客等言動問題に対する関心と理解を深め、他の事業主が雇用する労働者に対する言動に必要な注意を払うとともに、事業主の講ずる前条第一項の措置に協力するよう努めなければならない九頁一〇頁い。
- 5 **顧客等**は、顧客等言動問題に対する関心と理解を深めるとともに、労働者に対する言動が当該労働者の就業環境を害することのないよう、必要な注意を払うよう努めなければならない。

方向性は

「クレーマーのみなさん、悪質クレームしてはだめですよ」

ではなく

「事業主のみなさん、カスハラ対策しなさい」

自治体レベルでは…

- 総務省行女第1号「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」の制定等について（2020年1月17日）
 - これらの告示(厚労省 パワハラ指針)につきましては、**事業主たる地方公共団体の各任命権者にも適用される**こととなりますので、貴職におかれましては、それぞれの内容を踏まえ、特に下記事項に留意の上、パワーハラスメントをはじめとする各種ハラスメントを防止するために雇用管理上講ずべき措置等について、その実施に遺漏のないようお願いします。
- 人事院規則10-16(パワーハラスメントの防止等)の運用通知（2020年4月）
 - 各省庁の長の責務として「職員が担当する**行政サービスの利用者等からの言動**で、(中略)当該言動を受ける職員の属する省庁の業務の範囲や程度を明らかに超える要求をするものに関する苦情相談があった場合に、組織として対応し、迅速かつ適切に職員の救済をはかること」
- 総務省行女第17号「パワーハラスメントをはじめとする各種ハラスメントの防止に向けた対応について」（2020年4月21日）
 - 人事院通知「第4条関係」の1の五においては、各省各庁の長の責務に含まれるものとして、職員が担当する**行政サービスの利用者等からの言動**で、その対応を打ち切りづらい中で行われるものであって、当該言動を受ける職員の属する省庁の業務の範囲や程度を明らかに超える要求をするものに関する苦情相談があった場合に、組織として対応し、その内容に応じて、迅速かつ適切に職員の救済を図ることが示されていることを踏まえ、地方公共団体においても、同様の対応を行っていただきたいこと。

自治体レベルでは…条例制定の状況

(主に)民間のための条例

東京都（産業労働局雇用環境課）

北海道（労働政策局雇用労政課）

桑名市（商工課）　ほか

で導入済み

その他多くの自治体で検討中

自治体行政のための条例等

以下の言動はカスハラ？



(<https://www.itmedia.co.jp/business/articles/2209/16/news144.html>)

■区役所に寄せられたクレーム

「給料を差し押さえられたので職場に行くのが恥ずかしい。これは人権侵害だ」

「駅の工事がうるさい」

「隣の赤ん坊の声がうるさい」

「学校のプールの授業の音がうるさくて教室の生徒が授業に集中できない」

「台風で雨戸を閉めると防災無線が聞こえない」

「〇〇の給付金が遅い」

「今度の選挙に変な候補者がいてふざけているからやめさせろ」

「衆議院選挙で〇〇代議士の選挙事務所を作るから急いでこれの建築確認をしろ」

「公園で子どもがボール遊びをしているのでゲートボールができない」

「救急病院に救急車がたくさん停まって迷惑だ」

「行政へのカスハラ」に対する注目の仕方

「ひどいクレーマーがいるものだ」という加害への注目

「実際にこういう対策が進んでいます」という対策の実態への注目

住民を「クレーマー扱いする悪い行政」に対する懸念

カスハラ時代

「カスハラ」が問題になった時代、というより

- これまで水面下にあった問題が「カスハラ」という言葉によって注目されるようになった時代
- 「カスハラ」という言葉によって指示される現象が問題だと言われる時代

本日の内容

「カスハラ」
の定義

「カスハラ」
問題への
アプローチ

カスハラ対策
の現状と効果と課題

カスタマーハラスメント対策企業マニュアル



カスタハラ の定義 in カスタハラマニュアル

「企業や業界により、顧客等への対応方法・基準が異なることが想定されるため、カスタマーハラスメントを明確に定義することはできないが、企業へのヒアリング調査等の結果、企業の現場においては以下のようなものがカスタマーハラスメントであると考えられている。」

- ① 顧客等からの
- ② クレーム・言動のうち、
- ③ 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、
- ④ 当該手段・態様により、労働者の就業環境が害されるもの

顧客等からのクレーム・言動

【重要】
限定しない

①「顧客等」の「等」

- 顧客（窓口に来た住民／サービス利用者）だけではない
- 議員、関係業者
- その他住民（不祥事があった際にかかってくる「お叱りの電話」も）

②クレーム・言動

- クレームだけではなく、言葉、行動も

【重要】
限定しない

社会通念上不相当な手段・態様により、 労働者の就業環境が害されるもの



③社会通念上不相当な手段・態様

- ・ 内容の妥当性：要求の目的とサービスの内容の関係
- ・ 手段・態様の妥当性：内容自体は正当であっても、それを実現する手段が不当な場合

④労働者の就業環境

- ・ 就業環境が害されるとは：行為の結果として発生する身体的・精神的苦痛、能力発揮の支障

内容・手段の妥当性からみたカスハラ

		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	

しかし . . .

グラデーションがある



カスハラじゃない

カスハラかも？

アウトっぽい？

アウト！

長時間にわたる対応を求める . . . 何時間からアウト？
繰り返し同じクレームを言う . . . 何回目からアウト？

そう考えると・・・

		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	カスハラ領域
	不当		

		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	カスハラ領域
	不当		

「妥当性」の一般性なし

- 業種や業態、企業文化などの違いから、判断基準は企業ごとに違いが出てくる可能性があることから、各社であらかじめカスタマーハラスメントの判断基準を明確にした上で、企業内の考え方、対応方針を統一して現場と共有しておくことが重要と考えられる。
- 「カスハラかどうか」の判断は難しい
- 広く客観的に「これをしたらアウト」という基準はつukれない
- もちろん、「就業環境が害される」も幅が広い

カスハラ の例示



カスタマーハラスメントのない 良好な職場をめざして

カスタマーハラスメント予防・対応マニュアル



CONTENTS

- はじめに … P2～3
- I 自治体におけるカスタマーハラスメントの発生状況 … P4～6
- II ハラスメントに関する法政策の現状 … P7
- III カスタマーハラスメントとは(定義) … P8～9
- IV 「カスタマーハラスメント」と判断される具体的基準について … P10～12
- V カスタマーハラスメントの分類 … P13～15
- VI カスタマーハラスメントに係る犯罪、違法行為とは … P16～18
- VII カスタマーハラスメントに関する法的位置づけ … P19～22
- VIII ILOのハラスメント禁止条約や他国の取り組みについて … P23～25
- IX 自治体の不当要求行為対応マニュアル等の活用 … P26～27
- X 自治体当局への要求事項 … P28～32
- XI ILO190号条約の趣旨を踏まえたハラスメント禁止の取り組み … P33
- XII カスハラ規制に関する立法運動と啓発活動の推進について … P34～35
- 労使交渉・協議を行い、対策を実施しましょう … P36～38

2023年2月

全日本自治団体労働組合
総合労働局

注意

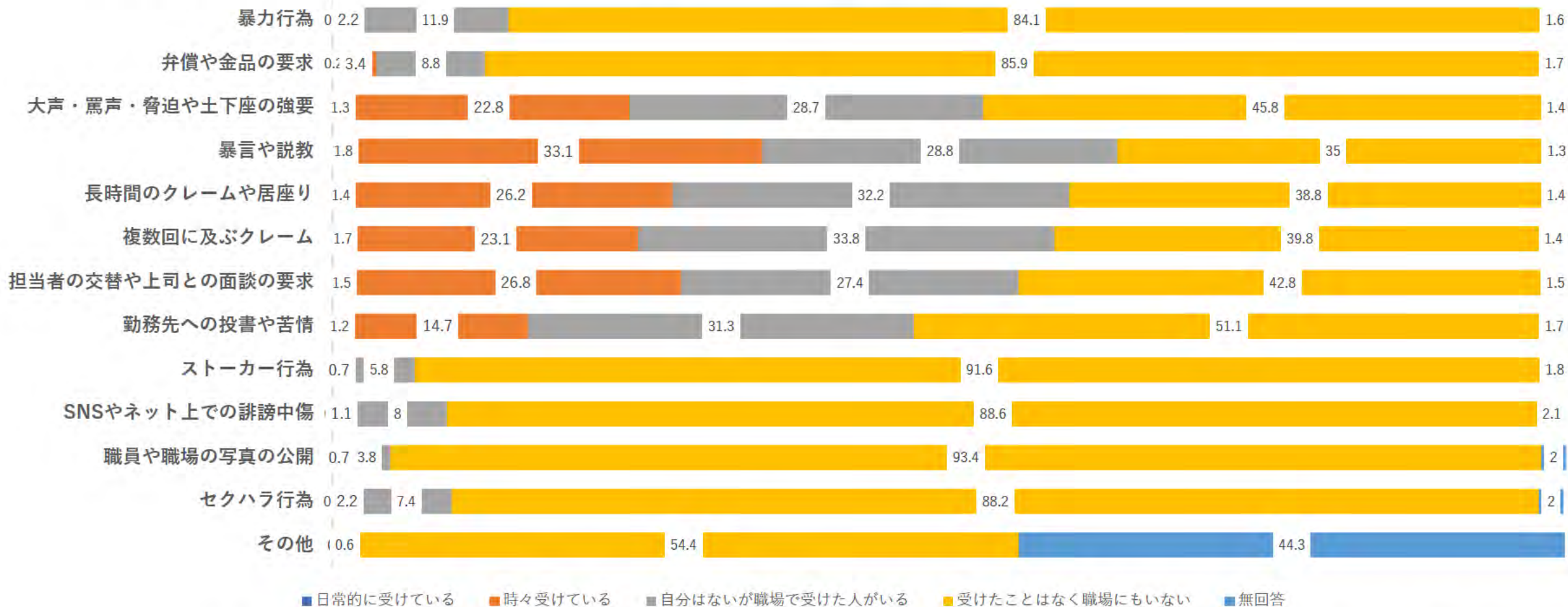
- 「例示されているもの＝カスハラ」ではない
- 「例示されていないもの≠カスハラ」でもない

<https://www.jichiro.gr.jp/doc/pawahara/2023-cushara-manual.pdf>

カスハラの例示

①身体的な攻撃	⑥揚げ足取り・言いがかり	⑪非協力	⑯コロナ禍に関連するもの
②精神的な攻撃	⑦正当な理由のない過度な要求	⑫話し相手	⑰撮影
③暴言	⑧権威型	⑬謝罪の要求	⑱投稿
④脅迫	⑨拘束	⑭上司の要求	⑲暴走、絶叫
⑤セクハラ	⑩繰り返し	⑮人事への口出し	⑳喧嘩
			㉑プレゼント

自治労アンケート 行為



出典：自治労（2021）「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書、24ページを筆者修正

自治労アンケート 多様性

【行為の多様性】

- ・ 暴力
ナイフの持参と見せつけ、かべや椅子・机などを蹴る、つば吐き
- ・ 暴言
税金泥棒、「日本人ではないのか」など
- ・ 迷惑行為
飲食店への注文を装った電話、卑猥な内容の電話、酒に酔った状態

【手段・場所の多様性】

- ・ 早朝に自宅へ来訪
- ・ 議員を通じた圧力
- ・ 訴訟をちらつかせる
- ・ 写真や動画の撮影および動画共有サイトへのアップロード
- ・ 電話の録音

【担当業務外のもの】

- ・ 自分の担当ではなく自治体全体に対するクレーム
- ・ 自治体の業務ではないものに対するクレーム
- ・ 「前の担当者のやり方と違う」など

部署によるちがい

	暴力行為	弁償や金品の要求	大声・罵声・脅迫や土下座の強要	暴言や説教	長時間のクレームや居座り	複数回に及ぶクレーム	上司担当者の交替や面談の要求	勤務先への投書や苦情	ストーカー行為	SNSやネットでの誹謗中傷	職員や職場の写真の公開	セクハラ行為	その他
総計	14.3	12.5	52.8	63.7	59.8	58.7	55.7	47.2	6.7	9.3	4.7	9.7	1.3
住民票・税金・国民年金・国保	13.0	12.5	71.7	81.0	76.8	70.4	77.2	55.8	6.5	7.4	3.4	8.4	1.2
生活保護	45.0	35.7	87.1	89.9	90.3	88.6	89.9	76.3	17.3	23.9	8.8	21.7	2.2
福祉行政	10.6	9.7	60.1	73.0	72.2	67.5	64.8	48.4	6.7	6.8	2.5	9.4	1.4
児童相談所	43.2	25.0	78.4	87.5	80.7	85.2	85.2	65.9	8.0	42.0	25.0	10.2	1.1
清掃関係	6.1	9.8	35.1	52.0	46.2	49.2	36.8	47.2	1.7	7.3	4.4	5.6	1.5
給食関係	2.0	2.0	5.4	7.9	5.9	7.4	5.4	7.9	1.0	1.5	1.5	1.0	0.5
病院	36.1	9.5	47.3	57.2	39.1	44.4	40.1	48.1	9.3	10.5	5.4	29.9	1.2
保健所	10.3	8.8	55.7	73.7	69.8	65.0	64.5	44.3	3.7	10.9	3.2	12.5	0.8
保育所・児童館・幼稚園	0.7	1.7	11.6	19.5	14.2	22.6	14.3	20.1	1.5	2.5	2.2	1.0	0.8
図書館等行政管理施設	11.8	6.9	51.3	65.4	61.7	59.7	51.6	57.9	16.4	8.4	2.6	16.1	0.3
公共交通	48.2	34.8	62.8	71.9	64.8	67.7	56.2	71.5	20.9	32.3	23.3	19.4	3.1

ケースバイケース（人ごと、職場ごと、業種ごと、地域ごと）
各職場・各社で主体的に判断基準をつくらなければならない



窓口対応



公共交通車内

密室に1人



戸別訪問



電話



モノをハッキリ言う文化
言わない文化

さまざまな分野における「カスハラ」

本報告のポイント①

カスハラはケースバイケース

その意味は・・・？

- ①業種や職場環境、対応者・行為者、地域などの多様性
- ②「一般性のある」基準づくりは不可能

本日の内容

「カスハラ」
の定義

「カスハラ」
問題への
アプローチ

カスハラ対策
の現状と効果と課題

「カスハラ問題」の認識

「カスハラ問題」に対する認識・アプローチは多様

ノウハウ（自治体クレーム対応研究会 2019; 吉田 2019など）

- ・ 対応する職員個人への技術的助言

社会心理学・犯罪心理学
（池内 2020; 桐生 2023）

- ・ なぜ悪質クレームが発生・増加するのか（クレーマーの心理を形成する社会的背景）

感情マネジメント
（咲良 2022）

- ・ 強いストレスからいかに自分を守るか

顧客満足過剰（援川 2022）

- ・ 顧客満足第一主義がカスハラの原因

ここで強調したいのは

▶ 問題の特性：「カスハラ」はいかなる問題か



▶ 解決のアプローチ：どう解決するか

大前提①

カスハラは
なくならない

その理由は？

- 苦情対応業務は
なくならない
- カスハラする人を
排除できない

どういふことか



「行政の民主的統制」は至上命題

大前提②

「行政改革の日常性」 (今川 1995: 125)

→住民と行政との日常的な交流こそが、行政の改善や改革に連動されるべき出発点

- ・ 住民の生の声や住民とのやり取りが改善・改革へのヒントになると主張
- ・ 一見窓口に限った苦情であっても、モラルや接客態度だけでなく多様な改善と連動

住民と職員の認識のギャップ：日常と非日常 (瀧口 2017: 17)

- ・ 職員「日々の仕事で手一杯」「余裕がない」「今のままでOK」→外部視点必要

市民の意見をカスハラ扱いするのは×なのか？→しんどいと思っている人はいるのは事実
そもそも「カスハラ」のような状況の存在も、実は上記の射程内なのではないか？

ところが . . .

カスハラ第一のジレンマ



本当に困ったカスタマーかもしれない

でも窓口担当者からはこう見えるかも

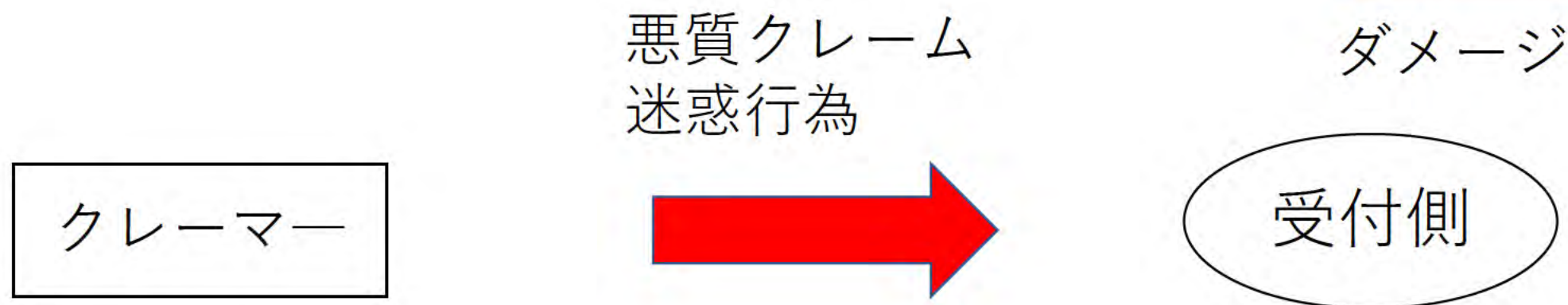
だから誠実な対応を



誠実に対応できるわけがない

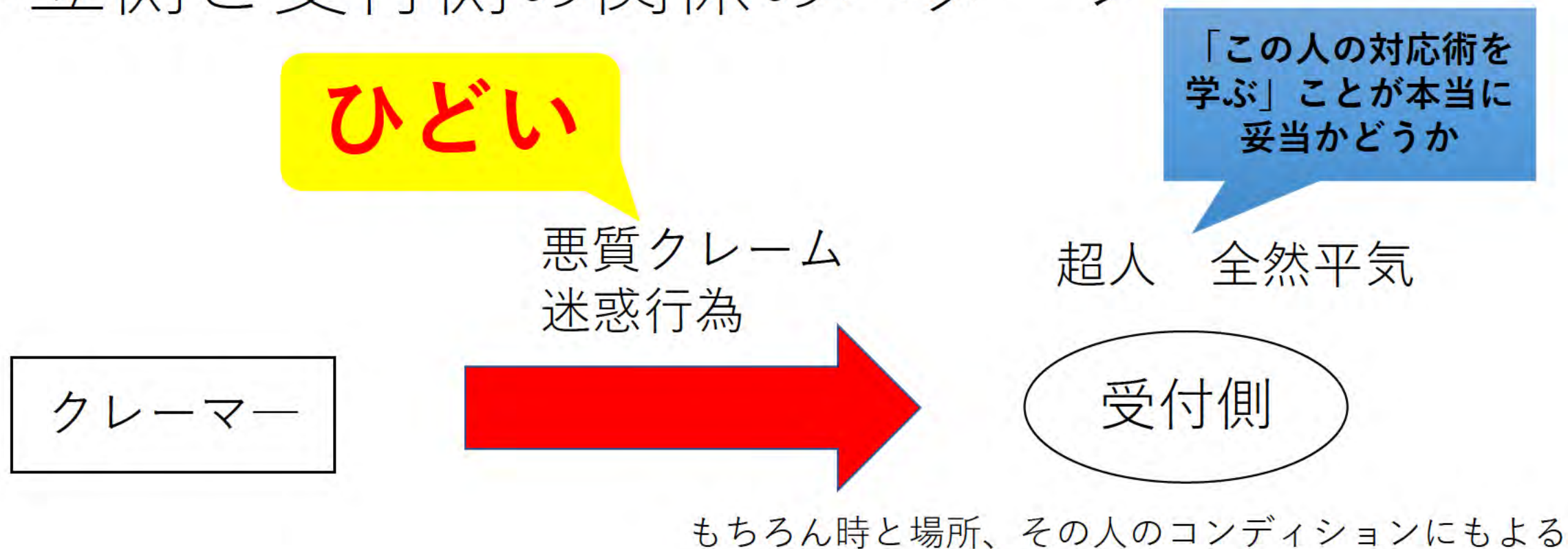
申立側と受付側の関係のパターン

さらに…



カスハラと認められるかどうか？

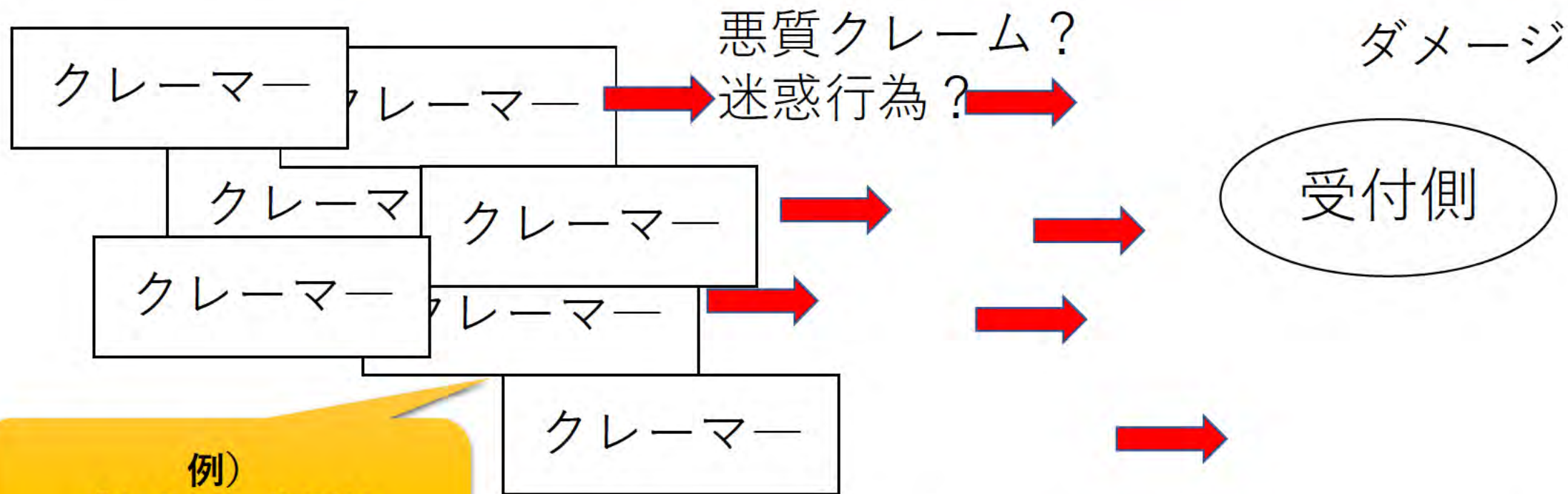
申立側と受付側の関係のパターン



カスハラと認められるかどうか？

申立側と受付側の関係のパターン

悪質クレーム、迷惑行為とはほぼ同義で使われるが、「顧客の行為」と「ハラスメント」は必ずしも直結しないのではないか



例)
「おたくの役所は
どうなっているんだ💢」

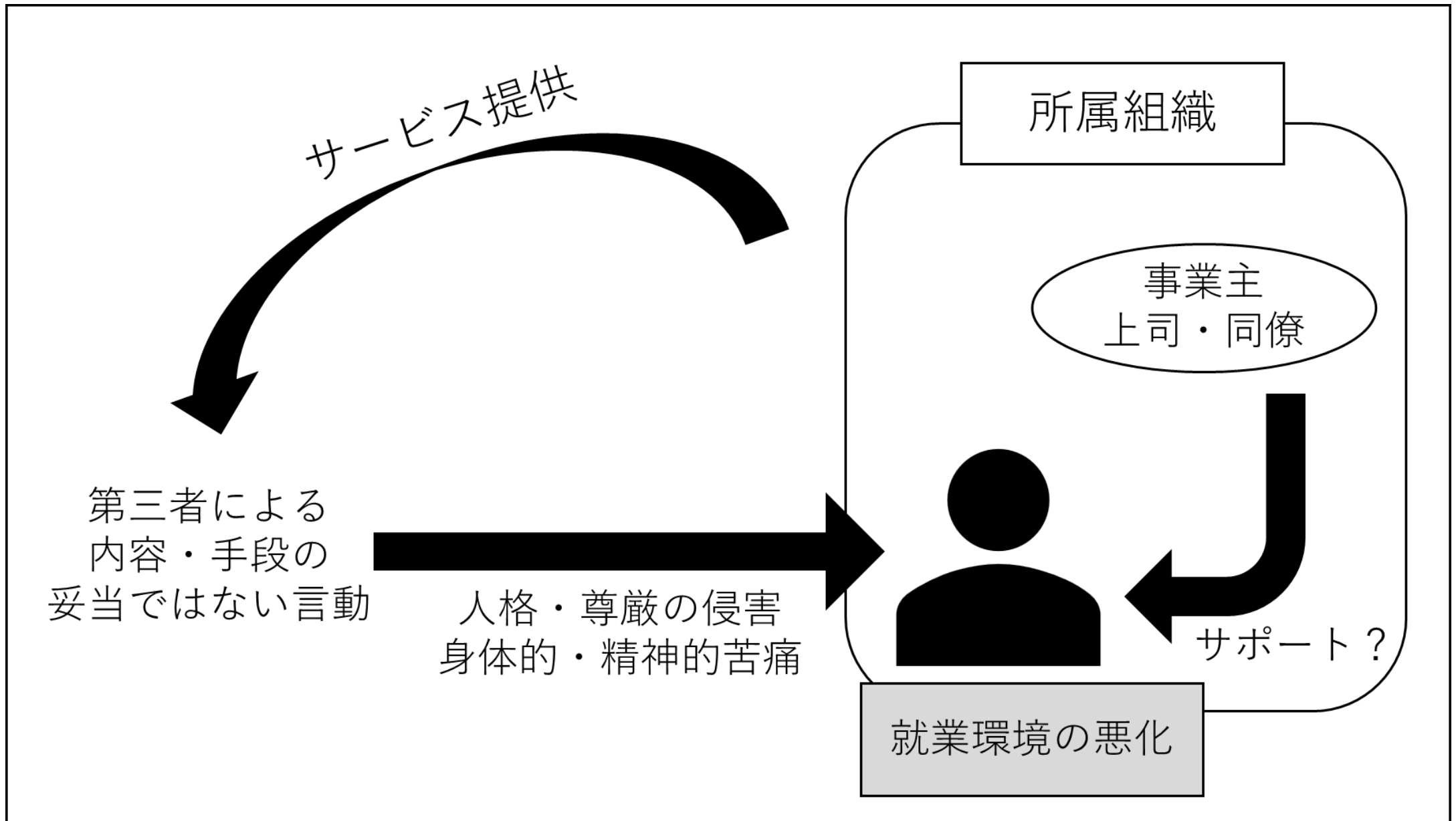
カスタハラと認められるかどうか?

カスハラは発信者×受信者で発生する

※対応者が悪いという意味ではない

→むしろ「対応者が悪い」という方向にもっていくのは最悪

カスハライメージ



本報告のポイント②

【不当要求＝カスハラ】ではない！

その意味は・・・？

- ① 「就業環境が害される」という「被害」への着目
- ② 「クレーマーが悪い」という一元論の排除

さらに！

カスハラはクレーマーと 対応者だけの問題ではない



- ・自治労が2020年に実施した悪質クレーム・迷惑行為に関するアンケート結果では・・・
- ・当然「上司を出せと言われた」「暴言を吐かれた」といった具体的なクレーマーからの被害が多いが、中には、

同僚から見
て見ぬふり
をされる

皆多忙だし
誰も助けて
くれない

担当が対応
という先入
観が強い

ほかの職員
に「巻き込
まないでほ
しい」と言
われた

上司に相談
すると自分
の対応が悪
いかのよう
に言われる

苦情対応の
人事評価が
気になる

- ・ といった回答も

		受け手職員の認識	
		正当	不当
上司や 同僚の 認識	正当	○ 解決・改善	× 職員の 孤立
	不当	× 暴走	○ 協力した 対応

カスタマの第二のジレンマ 組織

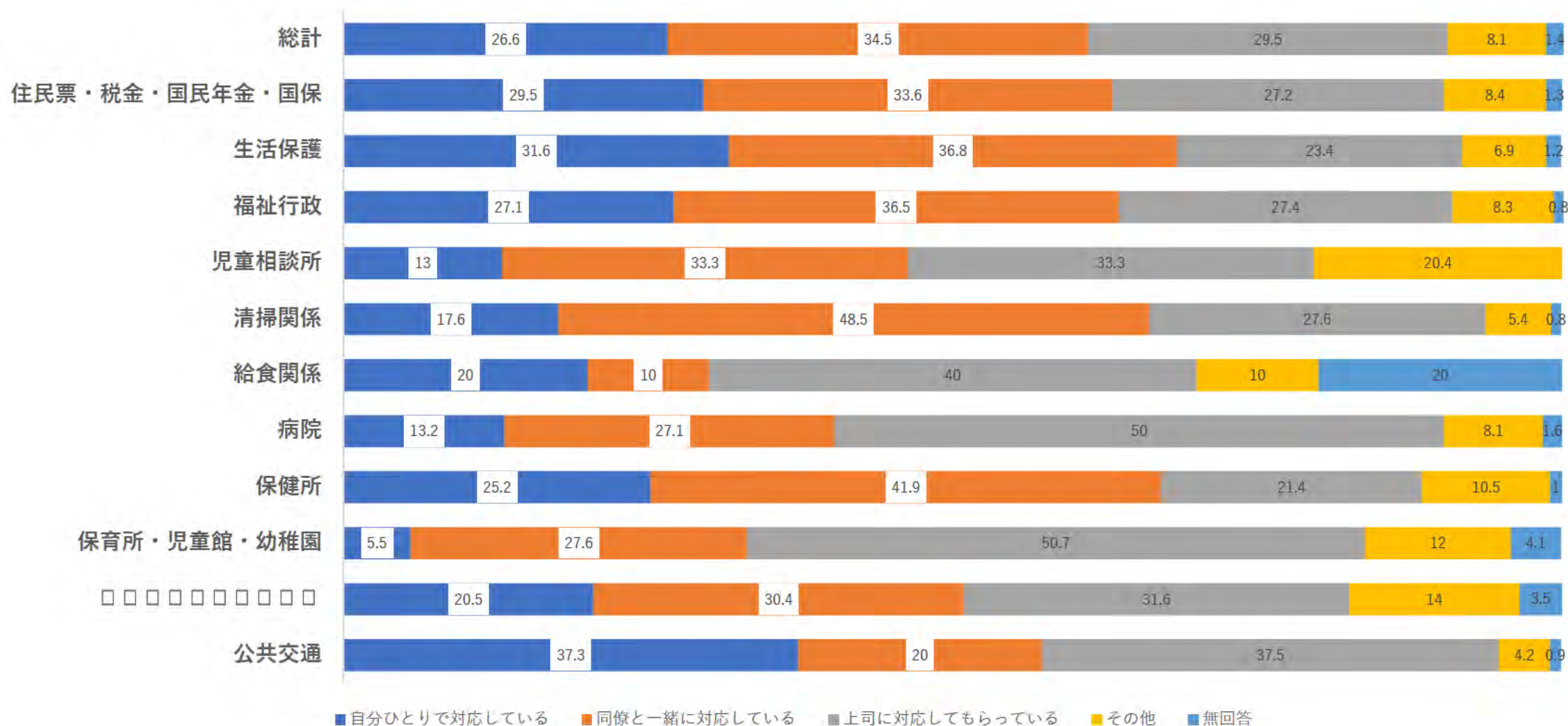
サービス提供

見て見ぬふりの上司・同僚
苦情対応はテクニック？
人事評価気になる

悪質クレーマー

何がカスタマの原因か？

周囲のサポート



周囲のサポート その2

	住民対応を手伝った	住民対応を手伝ってくれなかった	アドバイスされた	住民対応を非難され責任追及された	仕事の姿勢等を評価してもらった	仕事のやる気や能力を疑われた	サポートされていたと思う	職場で孤立するようになった	その他	否定的評価もないが	サポートもないが	無回答
総計	72.3	7.2	61.7	3.6	13.1	4	40.7	1.3	2	4.4	1.3	
住民票・税金・国民年金・国保	75.8	8.1	61.2	2.9	12.7	3.3	42.1	1.2	2.1	4	1	
生活保護	77.8	6.2	71.5	3.1	13.6	4.1	49	1.4	1.2	3.8	0.7	
福祉行政	74.5	6.3	66.3	2.6	12.3	2.5	41.7	0.7	1.6	3.5	1	
児童相談所	72.2	9.3	70.4	0	18.5	3.7	46.3	0	1.9	5.6	0	
清掃関係	77.4	7.5	56.5	2.5	16.3	5.9	41.4	1.7	2.1	3.8	1.7	
病院	65.1	7.8	49.6	1.2	13.2	5	40.7	1.2	4.3	8.1	1.9	
保健所	70.5	7.6	67.6	2.9	11	3.8	41.9	1.4	2.4	3.3	1	
保育所・児童館・幼稚園	71.4	4.1	70	3.7	18.4	3.2	47	2.8	1.8	1.4	3.2	
図書館等行政管理施設	73.7	8.8	59.6	1.8	8.2	3.5	36.8	1.2	2.3	5.8	1.8	
公共交通	61.1	7.5	57.5	12.3	19.1	12.7	34.4	2.4	2.1	5.4	2.1	

出典：自治労（2021）
「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書、53
ページを筆者修正

人事評価との関係

	大いに基準になっている	ある程度基準になっている	あまり基準になっていない	まったく基準になっていない	わからない	無回答
総計	2.3	10.6	15.4	13.3	57.1	1.2
住民票・税金・国民年金・国保	1.3	9.1	15.6	11.6	6.16	0.8
生活保護	1.7	12.2	14.5	14.7	56.3	0.6
福祉行政	1	9.3	14.2	12.8	61.8	0.8
児童相談所	0	11.7	15.6	5.2	63.6	3.9
清掃関係	2.2	11.5	18.1	15.3	50.4	2.4
病院	1.7	8.9	11.2	12.5	63.9	1.7
保健所	1.3	12	15.5	13	57.6	0.6
保育所・児童館・幼稚園	3.3	12.7	15.4	6.1	58.4	4.2
図書館等行政管理施設	0.4	6.8	15.4	12.9	63.4	1.1
公共交通	12.6	22	15.4	9.3	39.8	0.8

出典：自治労（2021）「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書、57ページを筆者修正

その他職場環境

【上司の対応の不足】

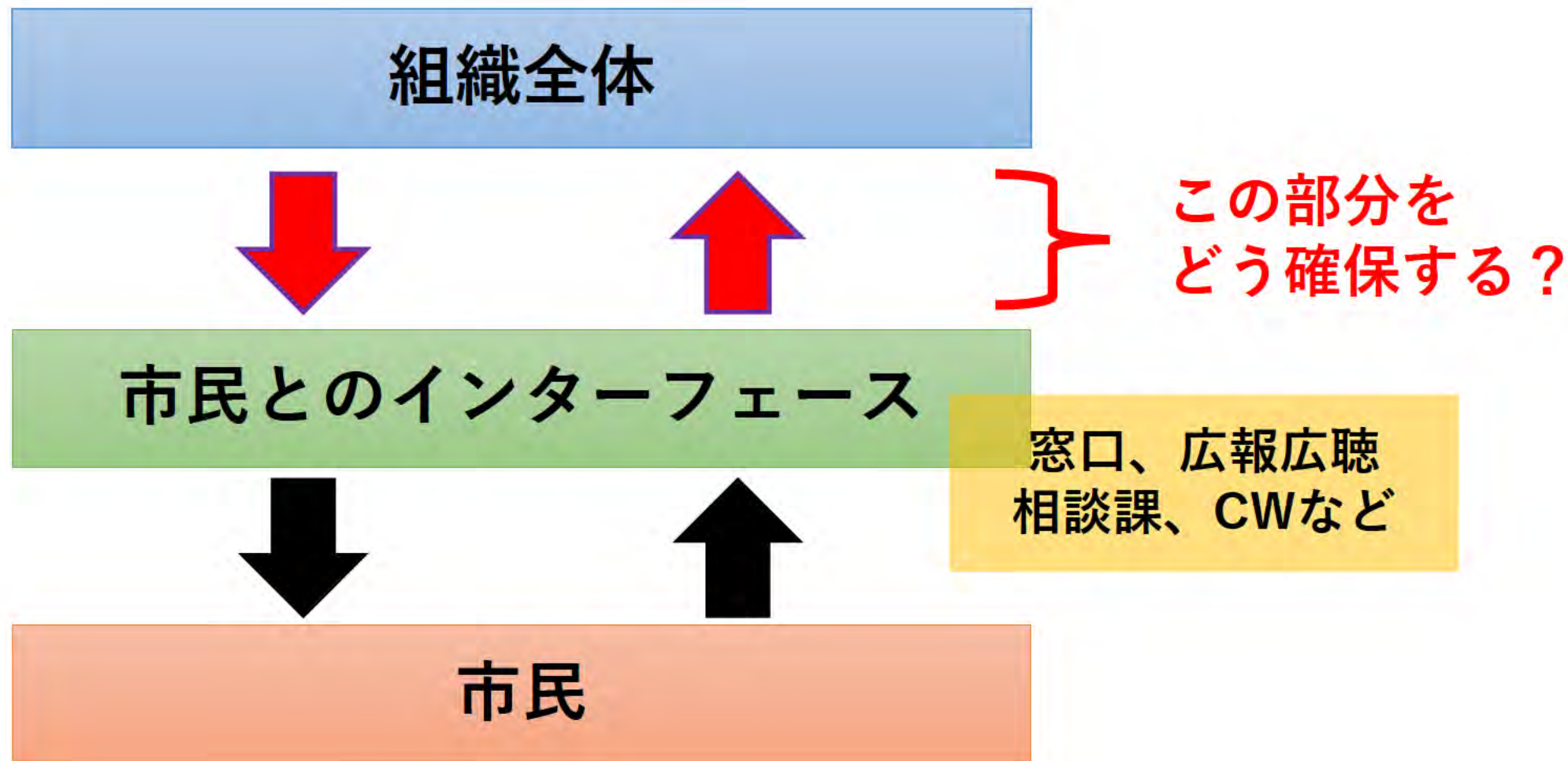
- 上司が明確な指示を出さない
- 話を聞いてくれたがそれで終わりだった
- クレームにつながらないようにしろ、と嫌そうに言われた
- 相談しないでほしいと言われた

【職場からの不当な評価】

- 無能扱いされた
- 無視された
- 時間をかけすぎと言われた
- 協力を頼んだ職員との関係が悪化した
- 迷惑行為・悪質クレームの原因を自分のせいにされた
- 警察に通報したことを非難された

責任のジレンマ

「責任のジレンマ」 (西尾勝2001)
「内的応答性」 (西尾隆 2021)



誰が「悪い」のか

当然「ハラスメントした人間」が悪い

- ・「カスハラ基準」はこの発想

対応する職員の力量不足

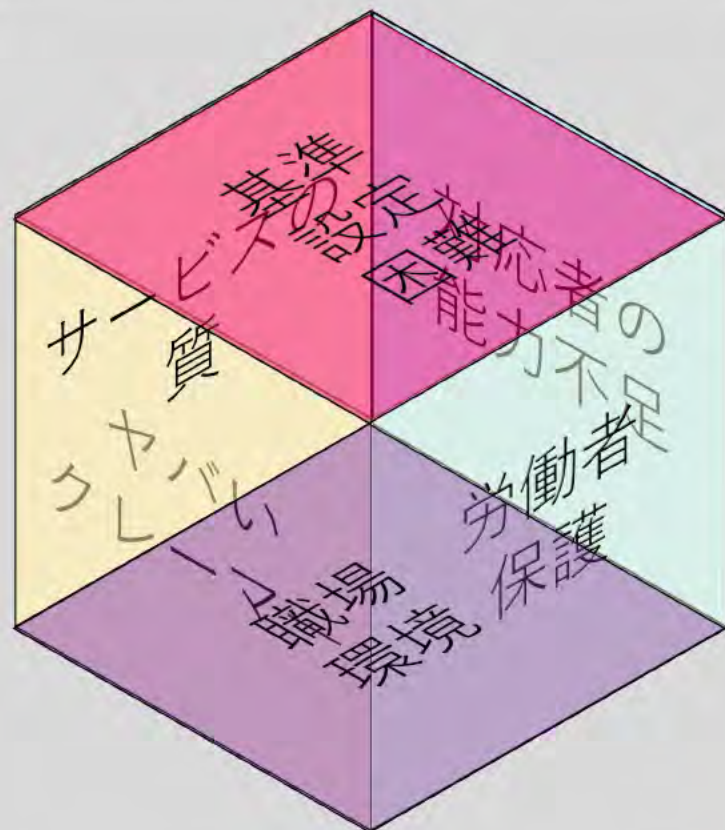
- ・力量不足の職員を配置したのは→組織管理・研修

職場や同僚によるサポート不足・相談体制の不備

そもそもサービスの問題

サービスの背景にある制度の問題もありうる（メタ政策・メタシステム）

「カスハラ問題」はどんな問題？



組織の管理・制度
国の制度

労働者保護

- ・ 今般の厚労省中心の議論：「ハラスメント」
- ・ 「カスハラかどうか」の定義だけではない

ヤバい クレーマー

- ・ クレーマーの心理→脱「顧客第一主義」
- ・ 啓発でクレーマーを減らす？

対応者の 能力不足

- ・ 対応次第でクレームは減るか？カスハラの惹起
- ・ テクニカルな研修

サービスの質

- ・ クレームの原因はサービス？
- ・ サービス改善することでクレームを減らす

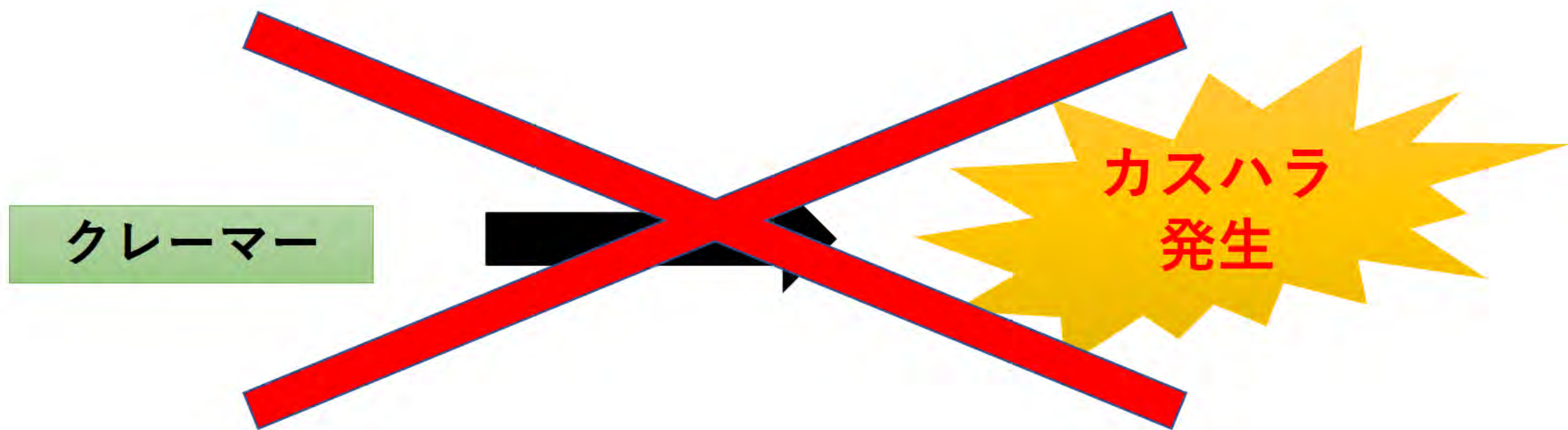
職場環境

- ・ 見て見ぬふりをする同僚
- ・ 特定の職員への負担集中（窓口・超人・人事）

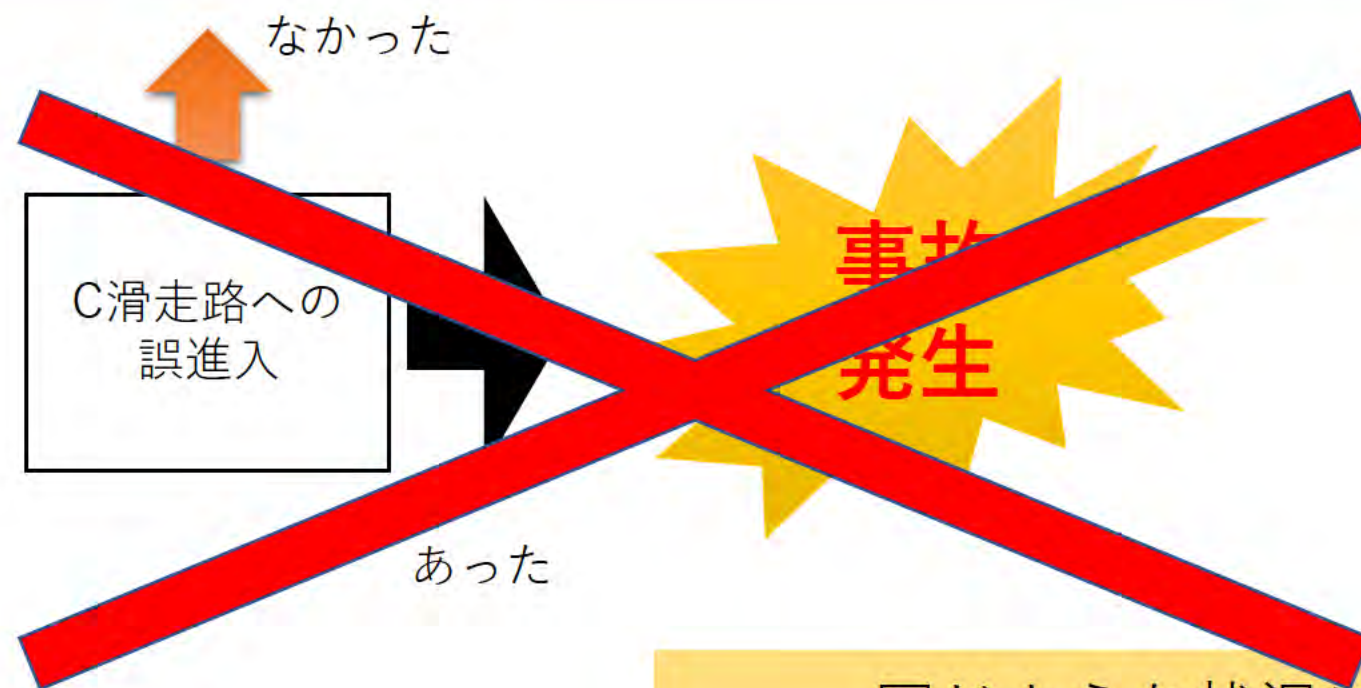
基準設定困難

- ・ あまりにもケースバイケース
- ・ 安易な基準設定は×

カスハラの原因関係は単純ではない

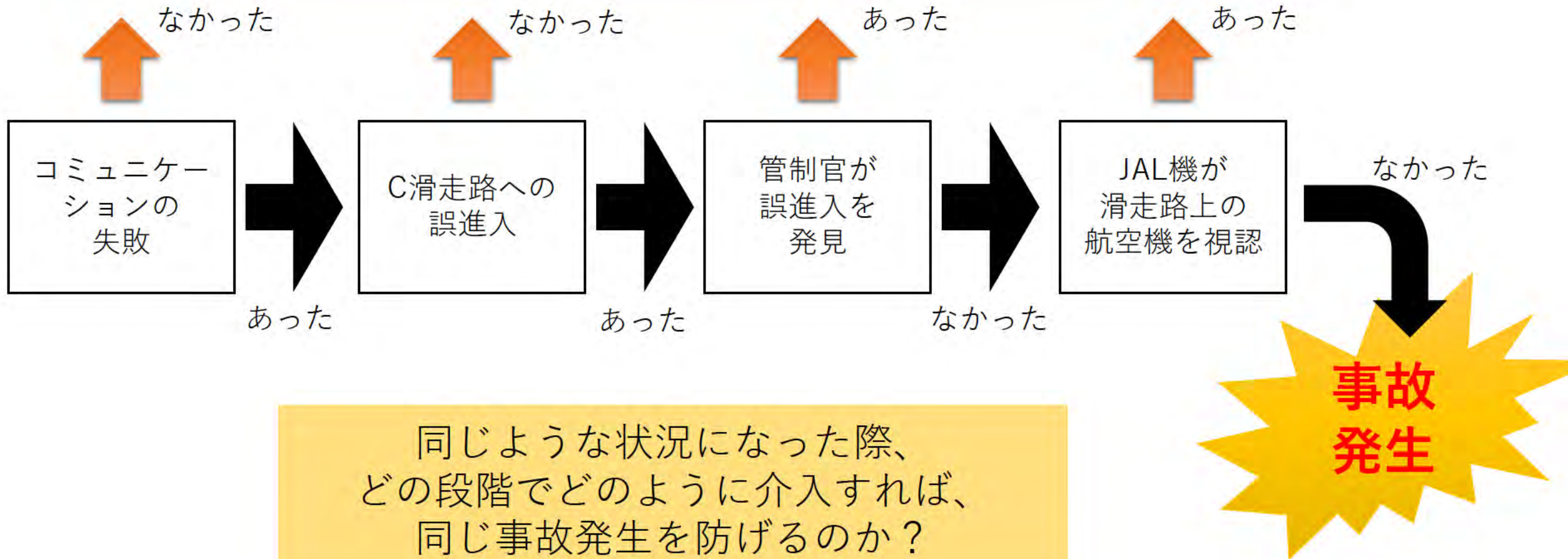


事故は起きない



同じような状況になった際、
どの段階でどのように介入すれば、
同じ事故発生を防げるのか？

事故は起きない



自治労アンケート：発生理由

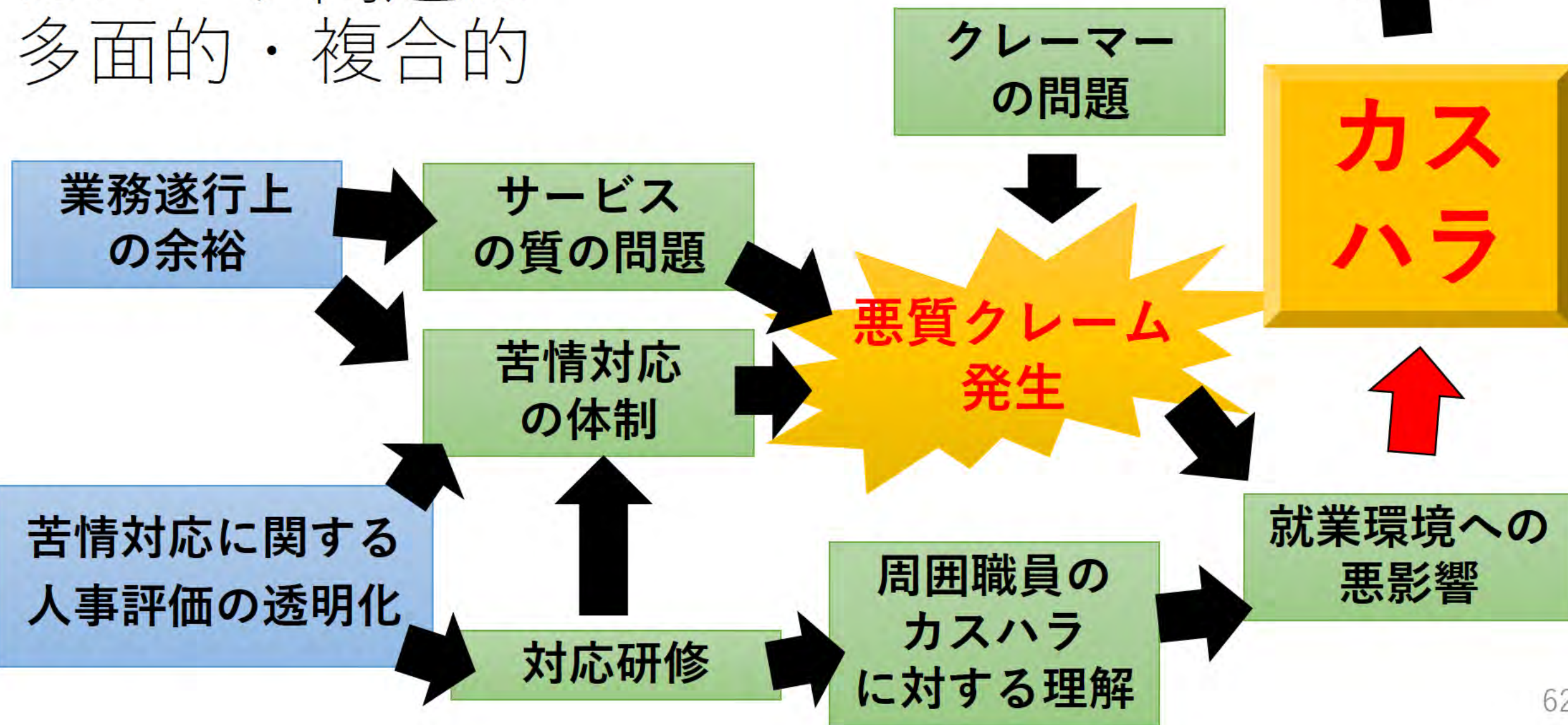
	住民の権利意識の高まり	公務サービスへの過剰な期待	住民のモラルの低下	公務員や公務労働の軽視	煩雑な書類申請や手続きへの不満	不満やストレスのはけ口	職務能力低下によるサービスの悪化	慢性的な職員不足	その他	無回答
総計	37.6	54.1	37.9	35.6	20.8	61.1	4.9	13.2	3.0	1.1
住民票・税金・国民年金・国保	32.9	48.1	35.1	43.0	29.8	62.6	4.3	13.3	2.5	0.6
生活保護	41.4	60.0	38.1	35.2	13.9	63.1	4.1	12.0	3.9	1.0
福祉行政	38.5	56.7	32.7	34.1	25.0	62.4	4.1	9.8	4.2	0.8
児童相談所	39.0	50.6	26.0	31.2	10.4	68.8	3.9	18.2	3.9	2.6
清掃関係	38.3	54.9	48.9	39.6	9.5	55.5	5.3	12.2	3.3	2.0
病院	37.6	55.8	41.8	18.6	11.7	57.2	9.6	24.2	4.5	1.7
保健所	36.1	61.1	32.3	32.0	22.5	65.8	3.2	13.9	2.8	0.6
保育所・児童館・幼稚園	33.6	53.7	36.9	24.5	10.1	61.6	4.5	15.8	3.0	2.8
図書館等行政管理施設	33.7	55.9	40.9	35.1	15.1	69.2	4.7	9.0	2.2	1.1
公共交通	50.3	53.0	57.8	38.8	2.8	68.8	3.3	7.4	1.6	0.5

出典：自治労（2021）
「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」報告書、45ページを筆者修正

「何がカスハラを惹起するのか」と考えれば・・・

カスハラ問題は
多面的・複合的

職員のケア



本報告のポイント③

カスハラの問題は多面的・複合的

その意味は・・・？

- ①カスハラの原因を「対応現場」だけに限定すべきでない
- ②対応方法の視野を広く

本報告のポイント④

継続的な実態把握を

その意味は・・・？

- ①どこで何が起きているのか把握するのは重要
- ②「職員は何をして欲しかったか」が対策検討の第一歩

本日の内容

「カスハラ」
の定義

「カスハラ」
問題への
アプローチ

カスハラ対策
の現状と効果と課題

自治体の不当要求・カスハラ対策の状況

既存の対策

不当要求行為等対策

特徴：多くの自治体

警察との連携

「公正な行政」の維持

組織的対応

特徴：不当要求行為等対策からの
延長線上にあり

その他

庁舎管理規定や消費者教育

直近の新対策

名札の変更

通話の録音

→話題性高い

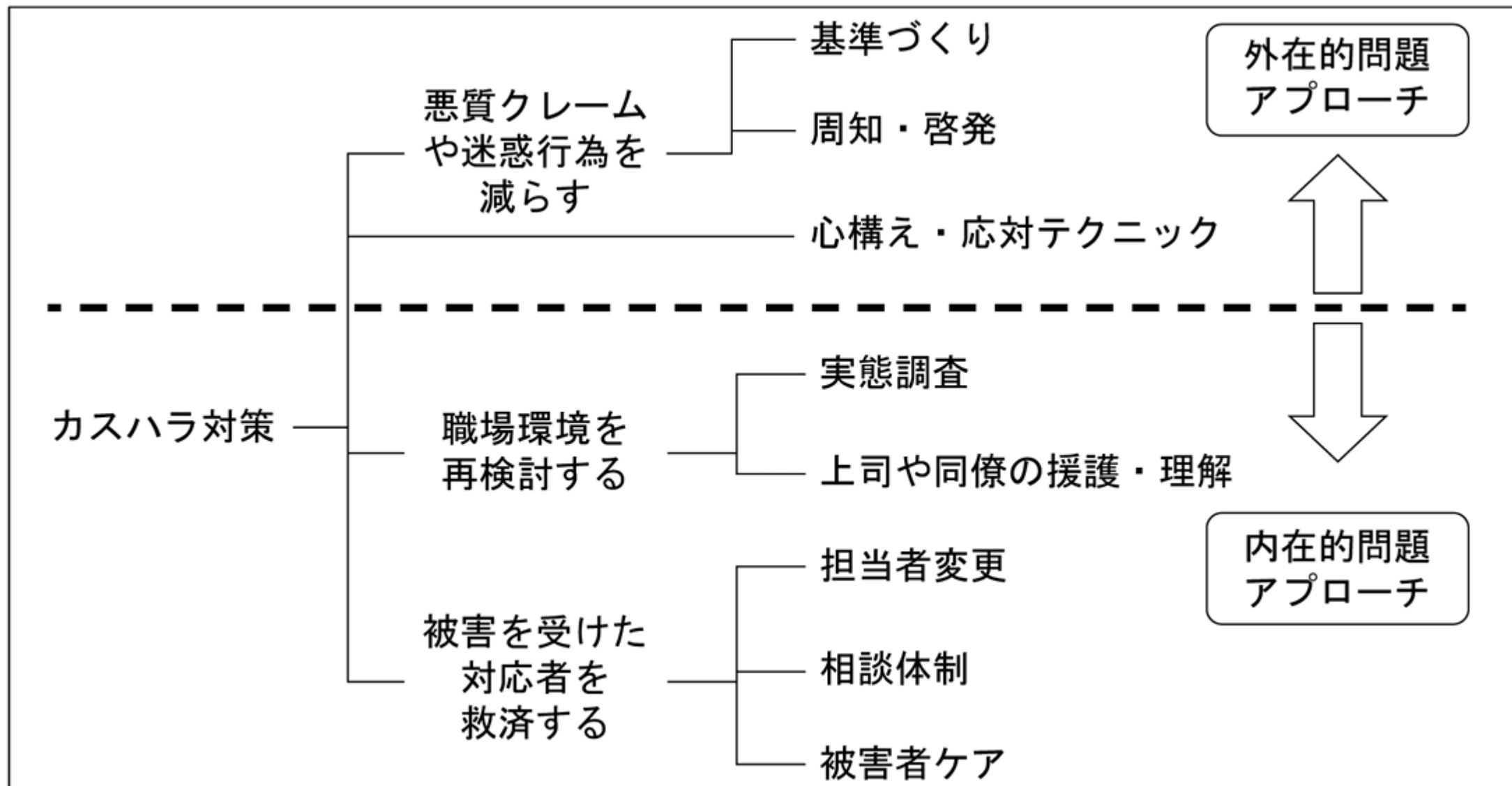
対住民（ポスター・禁止行為）

全庁調査→実態把握

マニュアル作成・条例制定

対策の多様性

山谷（2024）



自治体の不当要求行為等対策の状況

山谷 (2022)

1. 当初は「反社会的勢力」による暴力や脅迫行為が射程
 - ・警察官やそのOB、暴力追放運動センターとの連携
 - ・背景は平成14年11月の警察庁刑事局長・警察局長の連盟通達：行政対象暴力対策の推進？
 - ・一般市民の「悪質クレーム」にも対応
2. 組織的対応を志向
 - ・警察・弁護士との連携、職員個人ではなく組織、マニュアル、研修
3. 組織的対応の一端は警察関係者
 - ・とくにマニュアルの作成、研修の実施
4. 個々の職員の能力開発を目指す場合も
 - ・対策の最前線は警察関係者ではなく、末端職員＋所属長
5. 不当要求行為等対策はコンプライアンスの問題
 - ・むしろ「屈すること」が問題ととらえられている？→「公正な職務の遂行」

対外：コンプライアンス / 対内：ハラスメント

不当要求行為等対策 組織的対応 2 事例

明石市

・ 総合安全対策室 地域安全対策課

枚方市

・ 総務部 コンプライアンス推進課

明石市：地域安全対策課の組織的対応

- 「明石市法令遵守の推進等に関する条例」（平成22年）
 - もととなったのは公益通報者保護法（平成18年）＋不当要求行為等に関する規則
 - 下位規定として「明石市要望、提案等及び不当要求行為の取扱いに関する規定」（平成22年）
 - 目的：「市民からの市政に対する要望、提案等に対して市の機関及び職員の適正な対応をルール化することにより、市政をゆがめるような「働きかけ」を抑止し、市のコンプライアンスの確保を図るとともに、透明で開かれた市政の運営と参画と協働の市政の実現」
- 組織：総務局総合安全対策室と警察の連携
 - 室内に**地域安全対策課**の設置
 - 課長1名（兵庫県警からの出向者）と職員1名＋他課との兼務員1名
 - 制定当初は大規模研修（課長級以上の職員＋希望職員の計300名）5回、その他正規職員に対して平成22年7～8月に7回実施

明石市：地域安全対策課の組織的対応

【運用】

- 研修：コンプライアンス研修実施・コンプライアンス通信発行
- 不当要求行為等対策の段階
 - 発生のおそれがある段階で職員が注意・警告
 - 不当要求行為の認定→口頭・書面で注意・警告＋内容記録・上司へ報告
 - 不当要求対策責任者は相手方に退去を命じ、警察に通報＋市長や委員会に報告

【特徴】

- 体系：上位のコンプライアンス条例と下位の不当要求行為等対策規程
- 対策室の担当者が庁内の各部署を巡回
 - 些細な出来事でも相談・監視できるような心がけ→職員の安心感？

明石市：地域安全対策課の組織的対応

【実際の運用と課題】

- 兵庫県警との連携
 - 平成15年から出向制度が始まり、現職・OBあわせて22名が各職場に
- 対応ノウハウについては令和6年4月に配布
 - 相手が帰らない
 - 相手が「録音したい」と言った
 - 机をたたく・ける
- 「なにかあればいつでも呼んでください」の対応
 - 本人が呼べる状況になれば、周囲の人が呼んでくれるように
 - それでも収まらなければ110番する
- 「なにが不当か」「こんなときにこうする」の浸透は課題
 - 1つ1つ経験を積んでいくのが一番→判断のブレもなくなっていく
- 「行政オンブズマン」の制度も活用→最終手段？

枚方市：コンプライアンス推進課の組織的対応

- 「公正な職務の執行の確保及び倫理の保持に関する条例」（平成13年）
 - きっかけは平成12年の市立病院での収賄、その後トップダウンで策定
- 「職務の執行に対する意見、要望等の記録等に関する条例」（平成18年）
 - 文書でなされたもの以外の意見・要望をすべて記録、管理監督職員に回付→不適當であれば下記委員会へ提出
- 以上2条例をもとに「不当行為調査等委員会」の設置
 - 「不当行為と思料される行為に関する事項」、「公正な職務の執行の確保および倫理の保持に関する条例に違反すると思料される職員の行為に関する事項」、「公正な職務の執行の確保および倫理の保持に関する企画、調査および研究に関する事項」、「職務の執行に対する意見、要望等に不適當要求行為に該当する事由が含まれるかどうか」について調査審査

- 組織：コンプライアンス推進課
 - 平成20年設置 庁内から不当要求含む各種相談 ←助言
- 庁内には6名の警察OB 不当要求対応員として
- 各部には「危機管理調整担当」を配置（次長の当て職）
 - 部ごとにルールの明確化・対応方針の作成

枚方市：コンプライアンス推進課の組織的対応

【運用】「社会的妥当性を逸脱した」や「緊急の場合」の判断は？

- グループウェアにマニュアルを共有
 - 「社会的妥当性を逸脱した苦情への対応マニュアル」（2017年）
 - 不当要求対応員がどこにいるか（出勤状況含む）書いてある
 - とくに研修は実施していない
- 孤立させない
 - 本人・周囲が対応員を呼びに行く。巡回もする
- コールセンターも
 - 平成28-30年試行的検証、平成31年4月から実施 FAQ、録音する（記録条例）

対応マニュアルの構成	
第1	通常の苦情等への対応
1	信頼感を高める接遇
2	市民に配慮した接遇
3	対応の誤りの例
第2	社会的妥当性を逸脱した苦情等への対応
1	課における対応
2	部としての対応
3	対応の打ちり手順
4	外部機関の活用のおすすめ
第3	具体的な対応
1	面談又は電話の場合
2	書面やメールの場合
参考資料	

大阪府枚方市（2022）

【特徴】

- 記録条例による対応内容・時間のケース学習
- コンプライアンス推進課が助言役・ただ基本は部ごとに対応方針

事例からいえること

1. 「**困ったときに呼べる人**」は大事
 - とにかくすぐ呼べる・気楽に呼べることが大事かも
2. 不当要求に関する事項・人員を担当する**部署**の存在
 - 現場は普段の自分たちの業務だけで手一杯
 - 「俯瞰的に見直す」余裕はない
3. **記録**も大切
 - どこでなにが起きているか蓄積できる→ポイント4
4. **浸透**からの共通意識の形成
 - なにが不当かの判断は、明確な基準というより積み重ね？
 - 初期対応と中長期対応ではもちろん判断基準の重要さは異なる
→ポイント1

本報告のポイント⑤

限定されない組織的対応を

その意味は・・・？

困ったときに助けてくれる人がいるかいないかは重要
→実質的な安全確保だけでなく、職場環境の安心感も

第三者の活用も

《部署内第三者》

- 担当者ではなく、同僚や上司が間に入る

《行政機関の第三者》

- 相談窓口や苦情窓口（オンブズマン等）の紹介

《行政機関外の第三者》

- 警察、弁護士、暴力追放センターなどとの連携

(3) 職員の誤った説明と態度（保健福祉局保険医療部）

私の退職後、平成 31 年 1 月に 2 人の子どもは妻のパート先の健康保険に加入したが、私の失業保険給付額の問題で同年 4 月に継続できないことになった。そこで、子どもを国民健康保険に加入させるため、5 月に担当課に電話し、経緯について説明した上で必要な手続きについて確認したところ、対応した職員からは、私の退職先の資格喪失証明書が必要であると言われた。しかし、私は退職した際に資格喪失証明書をもらい自分の保険手続きのために提出しているし、すでに子どもたちは妻のパート先の健康保険にも加入しているため、資格喪失証明書をもう一度求められるのはおかしいと思い、職員にそのことを説明したが、らちがあかなかった。

そのため、直接担当課を訪問したところ、職員の上司である係長が対応した。そこで、職員の説明について問いただしたが、係長の対応は私がクレーマーであるかのような対応であった。職員にあらためて確認したところ、電話での説明が間違っていたことが分かったが職員は間違いを認めなかったため、さらに上司を出すように要望したところ、課長が対応してくれた。経緯を知った課長から、私には落ち度はないとして謝罪があり、その際、係長からも一応の謝罪はあったが、その態度には未だ怒りが収まらない。

オンブズマンの回答

「その場にいなかったオンブズマンとしては実際のやりとりがわからないため判断することはできません」と述べつつ、「申立人の質問の内容が市の担当者に正確に伝わらなかったことと係長の対応が申立人に不快な思いをさせたことは間違いありません」

出典：札幌市オンブズマン（2020）「令和元年度活動状況報告書」、15ページ

おそらく職員から見たら「しつこいクレーマー」⇔市民から見たら「話しの通じない公務員」



仲介者の存在が、解決の一手段になることも

自治体のカスハラ対策の目的と手段

目的：職員保護・業務・市民対応・公正・試行の5大別

- 職員保護：ハラスメント、人格保護、職場環境保全など
 - 例) 「職員の心身の健康を守る」(斑鳩町) 「精神的苦痛の防止」(熊取町)
- 業務：業務・職務の遂行、職員の能力発揮など
 - 「業務の支障を防ぐ」(吹田市)、「能力を十分発揮できるよう」(小牧市)
- 市民対応：適正な対応、より良いサービス、対応ルールなど
 - 「他の市民への対応時間への影響を防ぐため」(札幌市)、「更なる行政サービスの向上」(郡山市)
- 公正：コンプライアンス系
 - 「事務事業を公正に執行する」(安芸高田市)
- 試行：実態調査、啓発など
 - 実態把握や課題の抽出、周知と抑止など

自治体のカスハラ対策の目的と手段

手段：一言でいえば多様

- 条例：綾部市（公正な職務の執行の確保に関する条例）や松本市（カスハラ防止条例検討中）など
- 要綱・規則・指針・マニュアルなど
 - 小牧市、宇都宮市、和光市など
- ポスター：札幌市が有名
- 録音・録画・名札表記変更・研修：多数
- 相談窓口：あまり見られない→公表されていない？
- ハラスメント撲滅宣言：小牧市、鹿沼市、和光市など
- 職員アンケート実施：公開・非公開含め多数
- その他：警察や弁護士との連携、AIの導入（神奈川県）

東京都 条例制定過程

山谷（2024）参照

	年月日	議題	主な議論の内容
第一回	2023年 10月31日	カスタマーハラスメントへの対応に関する現状分析と論点整理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行為の抑止や啓発に関する言及 ・ 各委員のカスハラに対する問題意識の共有
第二回	2023年 12月22日	カスタマーハラスメント防止対策の具体的な手法について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実効性確保や基準 ・ 基準策定、普及啓発・抑止策の2つの目的について、条例・指針・ガイドライン等とりえる手段について
第三回	2024年 2月6日	カスタマーハラスメント防止のためのルール作りについて	<ul style="list-style-type: none"> ・ 消費者の権利、条例内容、条例とガイドラインの役割分担、東京都と事業者の責務 ・ 禁止条例による抑止効果というより、各企業の主体的なマニュアルづくりを促進すべきといった意見
第四回	2024年 4月22日	カスタマーハラスメント防止のためのルール作りの具体的な内容について	<ul style="list-style-type: none"> ・ 条例も含めたルール化にあたっての検討

東京都の議論過程から見えること

- 検討部会の目的：ルール作り
- 初期：実効性確保・基準の観点→線引き（≡カスハラの定義）
- しかし、線引きの話だけでは話はまとまらず
- （少なくとも）今回のルール作りで重要だと認識されたのは
 - カスハラの言葉を広めること
 - 防止の理念や責務を定めること
 - 罰則を置かず、ガイドラインをはじめとする多様な手法で実効性を高めること
 - C to Bだけでなく、B to Bも（関係業者からのカスハラ）
 - 加害・被害の理念・・・誰もが加害者になりうる
 - 業界・企業自身がそれぞれ対策を定めること

条例制定：東京都の場合

条例の内容

- 定義「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であって、就業環境を害するもの」

条例の特徴

①カスハラ禁止規定の明文化（罰則はなし）

- 「何人も、あらゆる場において、カスタマー・ハラスメントを行ってはならない」

②カスハラの被害者・加害者の捉え方

- 範囲設定の広さ（教育実習、町内会、家内労働、インターンシップ、ボランティアも）＋従業員が他所で加害者とならないよう措置

③東京都・業界団体・事業者の役割分担

- 次スライド参照

参考：東京都カスタマーハラスメント条例における役割分担



出典：東京都（2024: 22）

本報告のポイント⑥

上位層と下位層の役割分担

現場でしかわからないこと ⇔ 管理部門でないとできないこと
→ このジレンマの解消のための、役割分担
※ 「現場じゃないとわからないから現場で対策して」は×

本日のまとめ

本報告のポイント（おさらい）

カスハラはケースバイケース

業界・業種・部署ごとに異なる
総合的な定義・対策は×

被害者保護・ケアを忘れずに

【不当要求＝カスハラ】ではない！

カスハラの問題は多面的・複合的

どこに防止の介入の余地があるか

どこで何が起きているのか
職員が求める対応

継続的な実態把握を

限定されない「組織的対応」を

現場に負担をかけすぎない
「その場しのぎ」にしない

現場にしかわからないこと
管理部門にしかできないこと

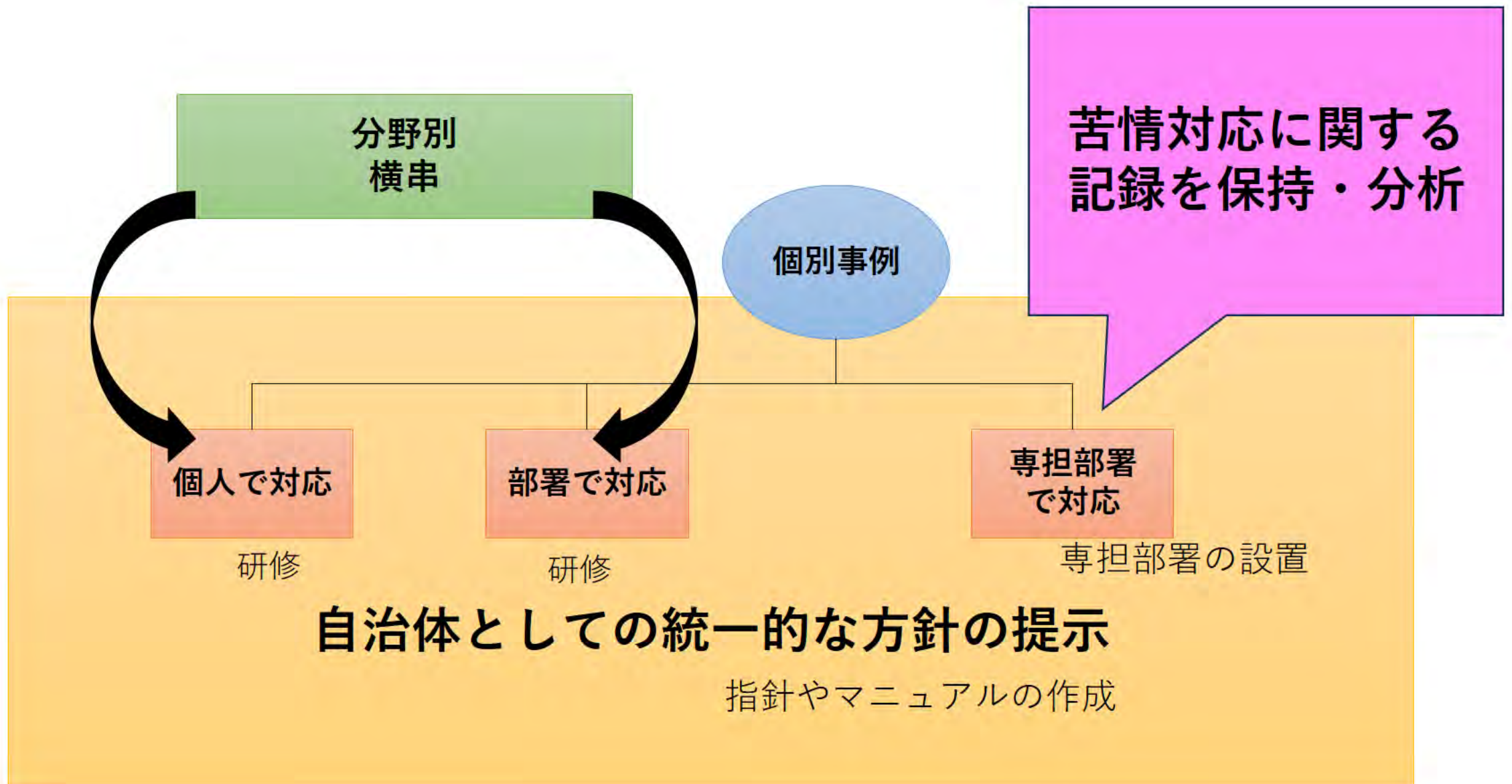
上位層と下位層の役割分担

重要：事例の反省の積み重ね

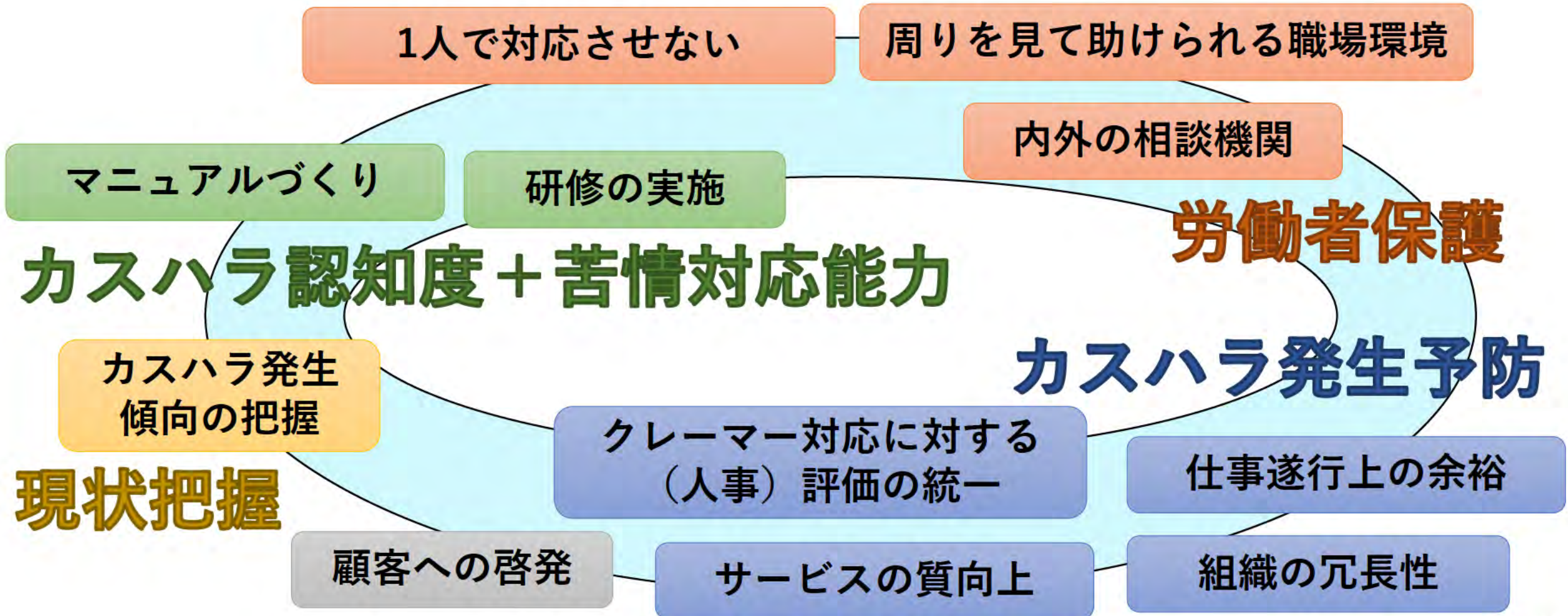
- 実態把握で認識されたケースについて担当部署での議論＋庁内全体での議論→どうすれば同じ状況下で再発を防げるか



- 事実確認
 - いつどこで誰が何を
- 原因分析
 - 何がカスハラ（≠クレーム）を引き起こしたか
- 対策①何をして欲しかったか
 - 担当者は？周囲は？
- 対策②全体でできること
 - 部署全体・庁内全体



ネットワーク的対策（解決策は単純1つではない）



参考文献

- 今川晃（1995）「自治体行政改革の日常性」山梨学院大学行政研究センター編『地方分権と自治体改革の課題』第一法規
- 援川聡（2022）「自治体におけるカスハラ対応のポイント」『ガバナンス』2022年12月号、45-47ページ
- 大阪府枚方市（2022）「市民接遇の向上を重視するとともに対応の打ち切り基準を明文化」『地方公務員安全と健康フォーラム』第123号
- 厚生労働省（2022）『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』
- 札幌市オンブズマン（2020）『令和元年度活動状況報告書』
- 自治体クレーム対応研究会（2019）『公務員のためのやっかいなクレーム対応』学陽書房。
- 瀧口樹良（2017）「住民目線に立った自治体の窓口サービスを目指して」『ガバナンス』2017年3月号
- 東京都（2024）「カスタマー・ハラスメントの防止に関する指針（ガイドライン）」（6産労雇第1524号）
- 西尾隆（2021）「公務員制の内的応答化」『季刊行政管理研究』174号
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 山谷清秀（2022）「自治体における不当要求行為とカスタマー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
- 山谷清秀（2024）「『カスハラ』とはいかなる問題であるのか」『自治総研』第549号
- 山谷清秀（2025）「自治体のカスハラ対策の目的と手段」『大阪経大論集』第76巻1号
- 吉田博編著（2019）『公務員のカスハラ対応術』学陽書房。

ご清聴
ありがとうございました

大阪経済大学 国際共創学部 山谷清秀

いつでもご質問ください

k.yamaya@osaka-ue.ac.jp