

本格化する自治体カスハラ対策の実効性確保のために

大阪経済大学国際共創学部 准教授
山谷 清秀



1 はじめに

2026年10月1日に改正労働施策総合推進法が施行される。自治体行政の首長を含むすべての事業主には、カスハラ対策を講ずることが義務付けられており、多くの自治体ではマニュアルや指針づくり、あるいは名札の表記変更や録音機能付き電話の導入など、具体的な対策が進みつつある。この段階において多くの自治体で共有されている課題が、実効性の確保にある。つまり、現場で真に有用な対策をどう講じたらよいのか、という点である。

本稿ではこの実効性の確保のために準備が必要なものとして、①対外的な対策と対内的な対策、②わかりやすいカスハラと広大なグレーゾーンそれぞれへの対処、③対策における汎用性と個別性、の3つの論点を提示したい。そのうえで、カスハラをカスハラという特殊な問題として扱うのではなく、住民も含む自治体全体の問題であることを論じたい。

2 カスハラ対策の視点①：対外と対内

カスハラという問題は、どうしても「住民の悪質な言動」という加害行為そのものに焦点が当たる傾向にある。ソーシャルメディアやインターネット上の記事だけでなく、対策を検討する場合も、カスハラの基準という形で、行為の悪質さに目が向く。

しかしながら、2022年2月に厚生労働省によって発表された「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」、2025年10月の改正労働

施策総合推進法、2026年4月15日に発表された人事院の新しい規則などを見ていくと、対策のアプローチは異なることがわかる。

たとえば人事院の新しい規則では、3つのポイントが提示された。第1に職員をカスハラから守るための措置が義務化されたこと、第2に社会通念上の許容範囲を超える言動がカスハラに該当すること、第3に職員が職務上関係するすべての者がカスハラの行為者となり得ることである。このうちたしかに2つめと3つめに関しては、行為あるいは行為者に注目するものだが、1つめは行為そのものではなく、むしろ事業主（自治体でいえば首長）による労働者の保護の側面が浮き彫りになる。

さらに、何がカスハラに該当するかという点についても、①行政サービスの利用者等からの言動、②社会通念上許容される範囲を超えるもの、③職員が精神的・身体的な苦痛を与えられ、人格・尊厳が害され、勤務環境が害されること、と示された。この定義からも、組織外に由来する加害行為だけでなく、勤務環境にも注目すべきことがわかる。

これは諸外国でも同様で、「職場における暴力への対応方針（Workplace Violence Policy）」や「許容できない行為への対応方針（Unacceptable Actions Policy）」（以下UAP）といった方針が策定されている。たとえばスコットランド政府はUAPのなかで、「個人の言動によって、建設的な関係を継続することが不可能になる場合がある」とし、「職員の安全を守るため、あるいは業務遂行能力が損なわれないようにす

るための措置を講じる必要がある」と示したうえで、許容できない行為や攻撃的な行動、不当な要求などを定義し、その対処方法を明示している。自治体レベルでも、たとえばグラスゴーでは「顧客による不適切な行為に関する方針 (Managing Unacceptable Actions by Customers)」を定め、そのなかで当該行為の定義や具体的対処方法について示している。場合によっては「連絡禁止」や「自治体施設への出入り禁止」もそのなかに含まれる。

ただ、その目的はやはり労働安全衛生にある。こうした方針の冒頭には方針のねらいとして、顧客と同様に職員にも意見を聴いてもらい、理解され、尊重される権利があること、他の顧客や職員が不利益を被ることがないようにすること、結果的に職員に注意散漫や業務中断といった悪影響がないようにすること、職員が効果的かつ一貫して住民に対処できるように枠組みを提供すること、と示されていることから明らかである。

加えて、カスハラ問題を論ずるうえで、住民からの加害行為や事業主による労働者の保護だけでなく、職場の問題、すなわち上司や同僚からの理解や協力が肝心になる。

つまり、カスハラという問題は組織外からの攻撃そのもの以上に、「職場内の問題」と連動して職員を追い詰める構造にある。全日本自治団体労働組合（自治労）が2020年に行った調査「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」の報告書によると、現場の職員が理不尽な要求や暴言に晒されている際、同僚や上司といった周囲のサポートに関して「住民対応を手伝ってくれなかった」「住民対応を非難され責任追及された」「仕事のやる気や能力を疑われた」「職場で孤立するようになった」といった回答が少なからずある。筆者が現場で接した声のなかにも、『次からはクレームにならないように対応しろ』と言わ

れた」「協力を頼んだ職員とのその後の関係が悪化した」というように上司や同僚から責められる状況が多数確認される。

これは職員にとって、組織外からの加害行為に加え、職場からの無理解や非難という「二重の負担」（二次被害）になっており、そのことが負担や被害を増大させていると理解できる。したがって、カスハラ対策としては加害行為への対外的なものに加えて、同僚や上司の理解や協力といった対内的なもの、両方のアプローチが必要になるのである。

3 カスハラ対策の視点②：わかりやすい行為と広大なグレーゾーン

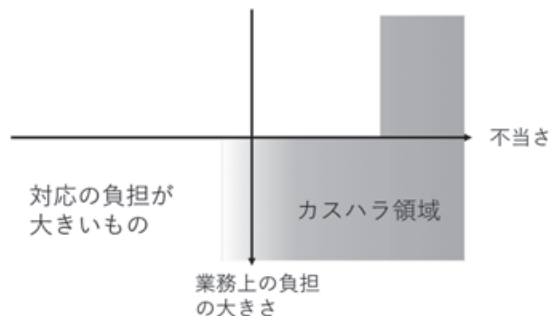
以下では実際に対策を講ずる際に理解しておくべき前提を示しておこう。1つめは、行為の多様性である。たとえば自治労が2022年に作成した「カスタマーハラスメント予防・対応マニュアル」には18の行為の例示がある。これを「カスハラ」という言葉だけで括るにはあまりにも多岐にわたる。たとえば暴力、長時間の居座り、上司との交代の要求、SNSでの誹謗中傷だけを抜き出してみても、行為そのものだけではなく、職員の受ける被害や、対処方法も異なる。

暴力や脅迫のような明らかに犯罪と認められるものは、実際にその場の対応の判断に困っている職員がいるとはいえ、比較的「わかりやすい」ケースといえる。むしろ、広大なグレーゾーンにこそ困難さがある。1件あたりは短いが一日中かかってくる電話（低強度・高頻度の接触）や、社会的な孤立を背景とした長時間の世間話、制度の隙間に落ちた住民による絶望的な抗議などは、行為者に明確な「悪意」があるとは限らないが、職員の業務を停滞させ、精神を摩耗させる点では甚大な負担となる。

次頁の図はこれをイメージ図に落とし込んだものである。対応や判断が極めて困難なの

は、「負担は大きいけれど不当とはいえない」ものの判断である。「末端職員の自分に言われても仕方がない」といった苦情もここに当てはまるだろう。

図 負担とカスハラ境界線



出典：筆者作成

こうしたカスハラか否かがあいまいな状況では、住民対応が業務であることを再確認したうえで安易なカスハラ認定は避け、制度や仕組みの問題として考えること、そして職員個人が責任を抱え込まないことが肝心である。同時に、「カスハラか否かにかかわらず、職員の負担が限界を超えているのならば、組織として何らかの介入（対応の交代、専門部署への引き継ぎなど）を行う」という柔軟な枠組みが必要になるだろう。

4 カスハラ対策の視点③：汎用性と個別性

行為の多様性に加えて忘れてはならないのが、行政の業務の多様性だ。多くの自治体ではマニュアルづくりが進んでいるが、よく聞こえてくるのが、現場での判断の役に立ちにくい点である。なぜなら、多種多様な行政の業務を一般化するのは不可能だからである。他の同僚がいる窓口、電話だけでなく、学校という現場のある教育、戸別の訪問を要するケースワーク、狭い空間に1人だけの公共交通など、業務の性質も、相手にする住民も異なる。

また、これまで住民対応に大きな負担のあっ

た部署では独白のノウハウが蓄積されていることもあり、今回の総務や人事を中心としたカスハラ対策の「波」に必ずしも乗る必要性を感じられないところもある。

したがって、全庁共通の対策だけではなく、個別の部署の状況に合った対策も必要になる。たとえばマニュアル1つとってみても、全庁共通のマニュアルと個別の部署のマニュアルを作成するのが望ましい。前者のマニュアルは汎用性を重視し、組織内外への啓発・周知において高い効果を発揮する。また、個別の部署で対策を講ずるうえでの参考になるようなひな形を備えておいてもよい。他方で後者は、各部署で実際にあった事案をもとに作成されるべきで、実際の現場における個別の事案に対処する際に必要になる。

たとえば対応する職員や時間に一定の制約を定める場合も、汎用マニュアルでは組織で対応するという大原則を提示し、そのうえで対応を複数段階に分け、上司や保安員などに交代する大まかな基準、最終的な警察への通報や法的対応といった手段の存在を示しておく。ただ、実際に交代の目安となる具体的な時間や住民への説明、交代する同僚や上司の指定などは個別のマニュアルで定めておいた方がよいだろう。

専門性の高い部署や人数の少ない部署など、単独でマニュアルを作ることは困難な場合もある。こうした場合は、自治体の枠を超えて同じ業務を担う専門職同士が連携し、業界共通の対策を練る横串の対応も手段の1つとなってくる^{*2}。

5 カスハラ問題に矮小化しないために

最後に、カスハラ対策においてもっとも重要な点を指摘しておきたい。それは、カスハラという問題を、窓口での「接遇の問題」だ

けに矮小化してはならないという点である。そもそものサービスの質、制度や仕組み、行政組織の人事や管理の問題、国と自治体の関係といったものにも原因を見出すことができる。

不十分な行政サービスや煩雑な手続きが住民の不満を惹起し、それが結果的に現場の職員への負担や被害へとつながっている。それがカスハラという形で顕在化しているに過ぎない場合もある。この場合、目の前の加害者を排除することでは根本的原因の解決や再発防止には至らないことに注意が必要である。

また、現場の人員不足による業務遂行能力の低下、職員の余裕のなさ、短期間の異動に伴う業務内容の理解不足など、職員個人の苦情対応能力だけの問題ではなく、そもそも行政のあり方自体に問題が潜んでいることもある。こうしたことから、カスハラは自治体行政全体の問題としてとらえることができる。

もっといえば、多くの自治体のカスハラ対策でも言及されていることではあるが、カスハラによる被害者は、対応した職員だけではなく、結果として行政の業務遂行に支障が生じたことで不利益を被る住民である。したがってカスハラ対策は、行政の問題であると同時に、「持続可能な公務サービスを損なう」という意味で地域社会全体の問題であることを住民と共有し、住民を味方にして、巻き込んでいく視点が求められる。

いずれにしても、この間の動きの成果でもっとも大きいのは、「カスハラという問題がある」と周知されたことである。現段階は、かつて（もしかすると今も）のパワハラやセクハラがそうであったように、受け手の問題とか、過度に騒ぎすぎだとか、個人の問題としてとらえるものから、社会全体の問題として「皆で解決しなければならない」ととらえる方向へ向かう途中にある。だが、「カスハラ」という言葉にこだわりすぎず、そして住民と現場職

員との接点のみに矮小化しすぎず、行政の種々の問題がそこで表面化しているに過ぎないという共通認識を持つことが、行政自身にとっても、行政サービスを受ける住民にとっても極めて重要ではないだろうか。

- *1 詳細は全日本自治団体労働組合（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ページを参照
- *2 実際に消費生活相談の分野では、公益社団法人全国消費生活相談員協会が2020年に「対応困難者への相談対応標準マニュアル」を作成している。

著者略歴

山谷 清秀（やまや・きよひで）

青森市生まれ。2017年に同志社大学大学院総合政策科学研究科博士後期課程を修了し、青森中央学院大学経営法学部専任講師などを経て2025年9月から現職。専門は行政学・地方自治論。研究テーマは苦情を受ける行政の体制や仕組みのほか、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。近著に『地方自治入門』（法律文化社）や『地域を支えるエッセンシャル・ワーク』（ぎょうせい）など。