

自治労の顧客ハラスメント対策 ～自治体職場のカスハラの実態を調査し、 現場でのカスハラ防止のためのマニュアルを作成～

ながた いちろう
永田 一郎 ●自治労本部 総合労働局 主幹

民間の小売り職場では、接客対応する労働者が顧客からの暴言や言いがかりを受ける顧客ハラスメントが大きな問題となっている。UAゼンセンは2017年10月に流通部門の組合員を対象にした調査を実施し、7割の組合員が迷惑行為を受けている実態を明らかにした。公務職場でも、窓口で長時間に渡ってクレームをつけるなど、顧客ハラスメントが発生しており、自治労は2020年秋に「職場における迷惑行為、悪質クレームに関する調査」を実施し、2021年8月に報告書を公表した。この報告書を踏まえて、自治労は自治体職場での顧客ハラスメントに対応するためのマニュアルを2023年2月に作成した。今回は、この報告書の内容とマニュアルの基本的考え方について紹介したい。

自治労の顧客ハラスメント調査について

◎調査の実施概要

調査は、自治労の16県本部に各1,000枚の調査票を配布したほか、衛生医療評議会（病院や保健所）、都市公共交通評議会（バス・鉄道）、社保労連（日本年金機構と協会けんぽ）にも各1,000枚

を配布し、合計で19,000枚を配布し、14,213人から回答を得た。

配布は県（9.2%）、市（75.9%）、町村（6.2%）で、住民と接する機会が多い窓口職場や保育所、児童相談所、保健所などを中心に配布した。回答者は男女ほぼ同数で、年齢構成としては40代が3割で、他の世代は2割前半となった。

◎4分の3の職場でカスハラ被害

過去3年の間に、住民から迷惑行為や悪質クレームを受けた職員はどの程度いるのだろうか。

迷惑行為や悪質クレームを「時々受けている」人が42.3%と4割を上回っている。また、「日常的に受けている」人も3.7%みられ、両者を合わせた＜自分が受けた＞人は46.0%でほぼ半数を占めている。頻度の違いはあるものの、ほぼ2人に1人が過去3年の間に何らかの迷惑行為や悪質クレームを受けた実態が示されている（図1参照）。

図1 過去3年間における住民からの迷惑行為や悪質クレーム



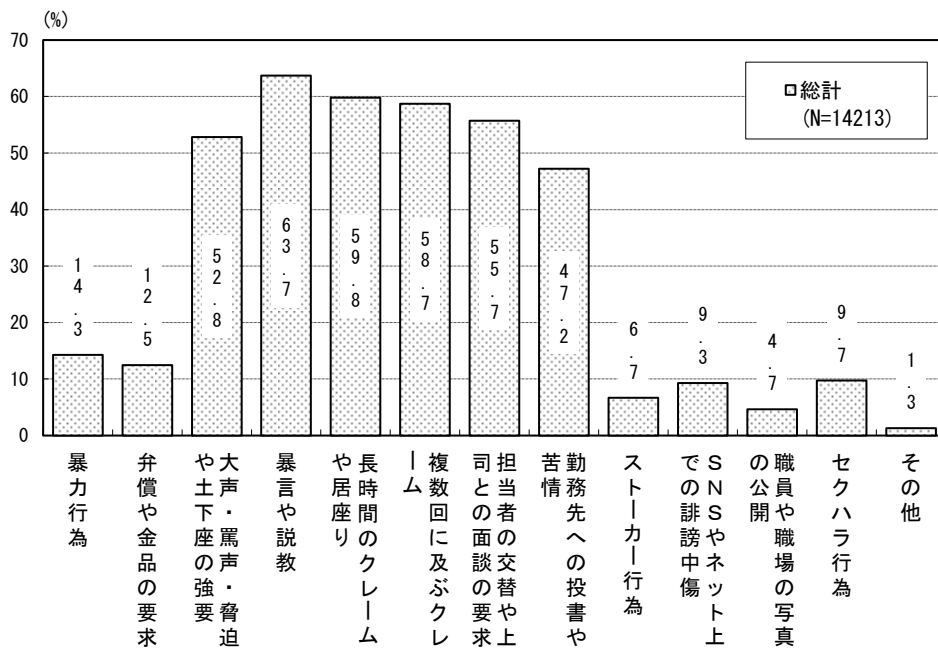
一方、「自分はないが、職場で受けた人がいる」人も30.3%に達している。この結果、＜自分が受けた、または職場で受けた人がいる＞という人が76.3%と約4分の3を占めている。

その実態をみると、＜自分が受けた、または職場で受けた人がいる＞人は「暴言や説教」が63.7%で最も多く、以下、5割前後で「長時間のクレームや居座り」(59.8%)、「複数回に及ぶクレーム」(58.7%)、「担当者の交替や上司との面談の要求」(55.7%)、「大声・罵声・脅迫や土下座の強要」(52.8%)、「勤務先への投書や苦情」(47.2%)が続いている(図2参照)。

◎暴言や長時間のクレーム、暴力行為も

それでは住民からの迷惑行為や悪質クレームとしてどのような行為が行われているのだろうか。

図2 過去3年間に住民から受けた行為(＜自分が受けた、または職場で受けた人がいる＞人の比率)

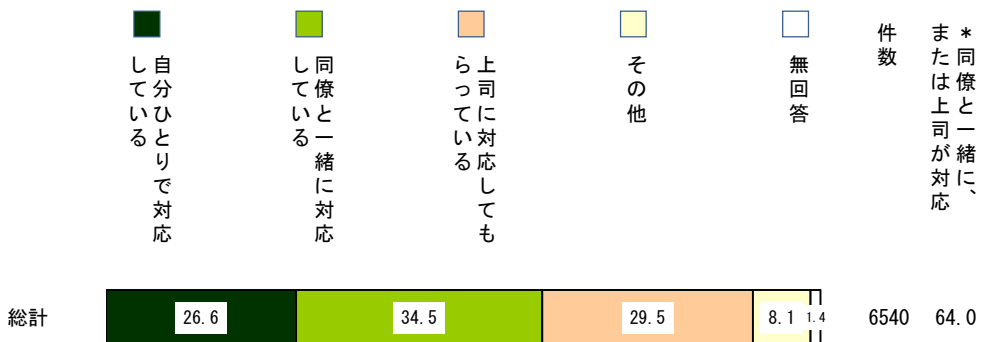


◎迷惑行為や悪質クレームには同僚や上司と対応

住民からの迷惑行為や悪質クレームを受けたとき、職員はどのように対応しているのだろうか。回答をみると、「自分ひとりで対応している」人は26.6%と約4分の1にとどまっている。これに

対し、「同僚と一緒に対応している」が34.5%、「上司に対応してもらっている」が29.5%で、合わせて<同僚と一緒に、または上司が対応している>人が約3分の2を占めている（図3参照）。

図3 住民から迷惑行為や悪質クレームを受けた時の対応（受けたことのある人）



一方で、「自分ひとりで対応している」、つまり、一人に対応せざるを得ない職場も多くみられ、公共交通（37.3%）、病院の事務・技術職（34.6%）、生活保護（31.6%）、そして日本年金機構（33.3%）と協会けんぽ（34.0%）で多くみられる。

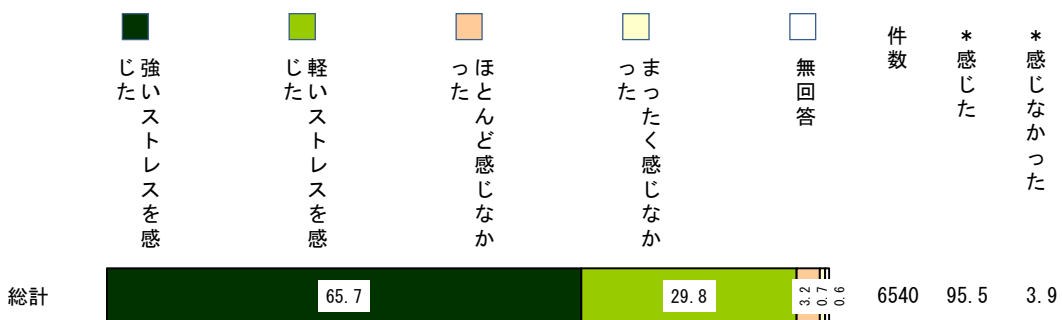
スの有無をみると、「強いストレスを感じた」と強烈なストレスを訴える人が65.7%と約3分の2を占めている。これに「軽いストレスを感じた」（29.8%）を加えると、<ストレスを感じた>人は95.5%と圧倒的多数を占めている（図4参照）。

◎3分の2の職員が「強いストレス」を

迷惑行為や悪質クレームを受けたときのストレ

住民からの迷惑行為や悪質クレームを受ける機会の多い職場の職員は、日常的にストレスにさらされているといえるだろう。

図4 迷惑行為、悪質クレームを受けた時のストレスの有無（受けたことのある人）



◎休職者も1割、退職したケースも

住民からの迷惑行為や悪質クレームによる休職者や退職者の有無を過去3年についてみると、「わからない」が52.7%と半数を占めている。迷惑行為や悪質クレームの有無は確認できても、休職、退職に至るケースや状況を多数の人は把握していないといえる。

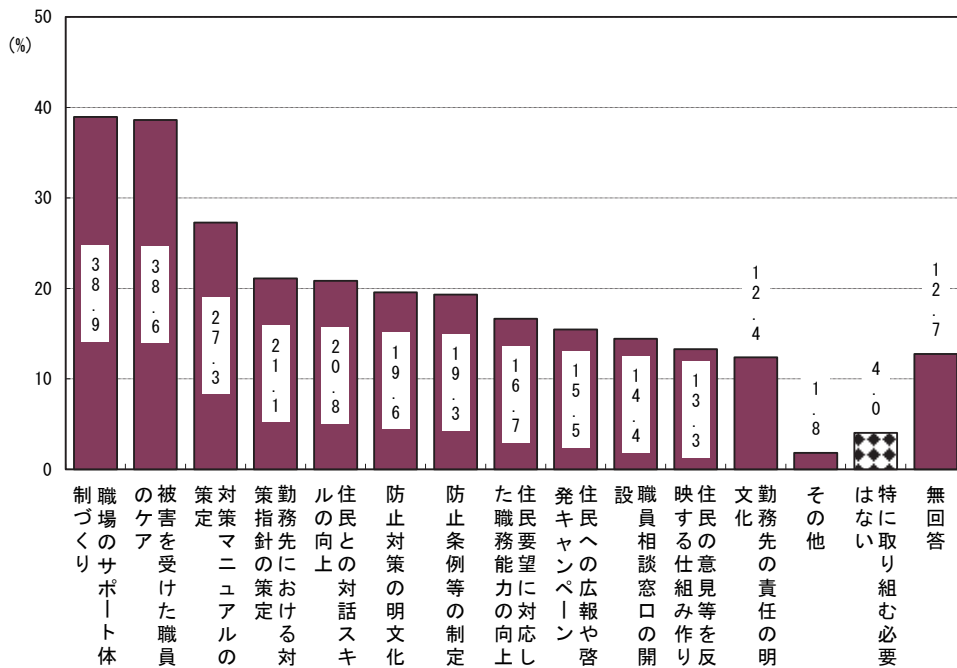
こうした中、「退職や休職した人はいない」が29.5%と3割近い。しかしながら、「退職者はいないが休職した人がいた」が12.9%と1割強を占めている。さらに、比率は低いものの「退職した人がいた」も3.9%みられ、住民からの迷惑行為や悪質クレームが退職に至るケースが少数ながらみられる点に注目すべきである。

休職者、退職者がいたという人の多い職場は生活保護（40.6%）を筆頭に、児童相談所（35.1%）、公共交通（31.9%）の各職場である。

◎今後取り組むべき対策

取り組むべき対策の上位には、4割弱で「職場のサポート体制づくり」（38.9%）と「被害を受けた職員のケア」（38.6%）があげられている。これに3割弱で「対策マニュアルの策定」（27.3%）が、2割前後で「勤務先における対策指針の策定」（21.1%）、「住民との対話スキルの向上」（20.8%）、「防止対策の明文化」（19.6%）があげられている（図5参照）。

図5 勤務先で今後取り組むべき対策（自分が受けた、または職場で受けた人がいる、7つ以内選択）



自治労のカスタマーハラスメント対応マニュアルについて

自治労本部は実態調査の報告書を受けて、弁護士や研究者、安全衛生の専門家を含めた研究会を

立ち上げ、職場・現場での対応指針や、組合として当局に求めるべき施策などをまとめた「カスタマーハラスメント予防・対応マニュアル」を2023年2月に作成し、ホームページなどで公開している。研究会の委員は次のとおり（肩書は当時）。

座長	森本正宏（自治労本部総合労働局長）
委員	佐野瑞恵 （自治労東京都本部労働局次長・羽村市職）
	内藤 忍（労働政策研究・研修機構 労使関係部門・副主任研究員）
	古谷杉郎（全国労働安全衛生センター 連絡会議事務局長）
	細川 潔（自治労顧問弁護士）
	山谷清秀（青森中央学院大学 経営法学部 講師）

2019年に労働施策総合推進法が改正され、パワーハラスメント対策が措置義務となったが、カスタマーハラスメントについての措置義務はないのが現状だ。このため、研究会では「パワハラ指針や人事院規則を活用する」および「ILO190号条約（仕事の世界における暴力とハラスメントの撤廃に関する条約）の理念を活かす」ことを原則として、具体的な指針を作成した。以下、マニュアルの内容を紹介する。

◎パワハラ指針や人事院規則の活用

2019年には労働施策総合推進法が改正され、パワーハラスメント対策が法制化され、国会の付帯決議（参院厚労委員会）で「悪質クレームを始めとした顧客からの迷惑行為の実態を踏まえ、防止に向けた必要な措置を取ること」が盛り込まれた。このことを踏まえて、厚労省が2020年1月に示したパワハラ指針で、「顧客等からの著しい迷惑行為により就業環境が害されることがないように配慮する」ことが求められ、事業主の望ましい取り組みの例として、①相談体制の整備、②メンタルヘルス相談などの被害者対応、③マニュアル作成などの被害防止の取り組みを示している。なお、パワハラ指針は地方公務員にも適用される。

一方、公務職場については人事院が2020年1月にとりまとめた「公務職場におけるパワーハラス

メント防止対策検討会報告」で「長時間にわたる不合理なクレーム、暴言、暴行などの問題が生じていることを前提に、職員以外の者による言動から職員を守るべき責務を課すべきであり、各府省庁の長は、当該行為者への対応の負担が担当する職員個人に偏らないよう組織全体として対応することが求められる」と述べて、悪質クレームへの対応を求めている。

この報告を受けて、人事院は「人事院規則10-16（パワーハラスメントの防止等）」を2020年4月に制定し、同規則の運用通知で、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」を示した。

人事院規則の制定を踏まえて、総務省は2020年4月に「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」を各自治体に通知した。この通知で、各自治体においても、人事院規則と人事院通知と同様の対応を図るように助言している。

自治労のマニュアルでは、「パワハラ指針」と人事院規則の趣旨を踏まえて、各自治体に対して対策を求めるよう促している。

◎ILO190号条約の理念を活用

ILO（国際労働機関）は2019年に、「仕事の世界における暴力とハラスメントの撤廃に関する条約」（190号条約）を採択した。条約の適用範囲は、直接雇用する労働者だけでなく、インターンや関連会社、就活生など直接雇用関係のない労働者も保護対象とし、外部の第三者からのハラスメントを含めて具体的な対策を講ずることを定め、加盟国に対して「暴力とハラスメントを法的に禁

止する」ことを求めている。

190号条約4条では「加盟国は、国内法令に従い、及び国内事情に応じて、並びに代表的な使用者団体及び労働者団体と協議した上で、仕事の世界における暴力及びハラスメントの防止及び撤廃のための包括的な、統合された、およびジェンダーに配慮した取組方法を採用する。当該取組方法においては、適当な場合には、第三者が関与する暴力及びハラスメントを考慮にいれるべき」としている。つまり、カスタマーハラスメントについても、パワーハラスメント対策の対象にすべきことを明確にしている。

日本政府はILO190号条約を批准していないが、連合は190号条約に沿って、あらゆるハラスメントを禁止することを基本とした労働協約の締結を事業主に求めていくことを提起している。自治労としても、連合の提起を受けて、カスタマーハラスメントを含むあらゆるハラスメントを禁止し、必要な措置を定めた規程・要綱を自治体に求めていく必要がある。

◎公共サービスに係るカスタマーハラスメントの定義

マニュアルでは、地方自治体や関連団体におけるカスタマーハラスメントについて次のように定義した。

「公共サービスの利用者等（労使以外の第三者）による必要かつ相当な範囲を超える言動によって、労働者の就業環境が害されること」

「公共サービス」とは地方自治体をはじめ自治体出資団体や指定管理、委託企業などによって提供される公的サービス全体をさす。「公共サービスの利用者等」には地域住民をはじめ各種議員や他の行政機関、取引先企業などすべての第三者を

含む。

「必要かつ相当な範囲を超える言動」については、パワハラ指針を参照した。パワハラ指針では「社会通念に照らし、当該言動が明らかに当該事業主の業務上必要性がない、又はその様態が相当でないもの」として、①明らかに必要性がない言動、②目的を大きく逸脱した言動、③手段として不適当な言動などを示している。

ただ、自治体では職種が多様なことから、職場・職種に応じて、「何がカスタマーハラスメントに該当するか」について職場での議論を通じて、ハラスメントに対応するための判断基準をつくることが重要となる。マニュアルでも、職場別の調査・ヒアリングを実施して、役所の受付窓口、ケースワーカー、病院の受付や看護職、ワンマンバスの運転士など業務別に被害の形態を分析することを提案している。

◎厚労省のハラスメント指針などを参考にした自治体への要求事項

法律によって事業主に義務付けられる雇用管理上講ずべき措置の内容はパワハラ指針などに示されており、カスタマーハラスメントについても、同様の措置を講じることを求めていくことをマニュアルで提案した。主な項目は次の通りである。

措置①「方針の明確化と周知・啓発」

自治体のトップである首長がカスタマーハラスメントをなくす旨の方針を明確化し、周知・啓発すること。方針には、①カスタマーハラスメントから職員を守る、②職員の人権を尊重する、③カスタマーハラスメントには組織として毅然とした対応をすることなどを明記し、トップ自らが発信することが重要。

措置②「行為者に対処する方針の規定等」

行為者に厳正に対処する旨の方針及び対処の内容を定め、周知・啓発すること。㊦口頭での警告、㊧文書での警告、㊨庁舎管理規定による退去命令、㊩架電禁止の仮処分、㊪面談強要禁止の仮処分などの対処方針を決めること。

措置③「相談窓口の設定・周知」

相談への対応のための窓口をあらかじめ定め、職員に周知すること。複数の相談窓口から選択できるようにすること、選択肢に組合の代表を含めること。

措置④「相談への適切な対応の確保」

相談窓口の担当者が相談に対して、その内容や状況に応じて適切に対応できるようにすること。

措置⑤「事案に係る事実確認の迅速かつ正確な確認」

職場でカスタマーハラスメントに係る相談の申出があった場合において、事案に係る事実関係を迅速かつ正確に確認すること。

措置⑥「被害者に対する配慮のための措置」

ハラスメントが生じた事実が確認できた場合においては、速やかに被害を受けた職員に対する配慮のための措置を適正に行うこと。

措置⑦「再発防止に向けた措置」

あらためてハラスメントに関する方針を周知・啓発する等の再発防止に向けた措置を講ずること。

措置⑧「プライバシーの保護」

相談への対応または事後の対応にあたっては、相談者・行為者等のプライバシーを保護するために必要な措置を講ずるとともに、その旨を職員に対して周知すること。

措置⑨「相談等を理由とした不利益取り扱いの禁止」

相談をしたこと、事実関係の確認等に協力したこと等を理由として、解雇その他不利益な取扱いをされない旨を定め、職員に周知・啓発すること。

◎実効性ある対策には組合の関与が不可欠

マニュアルでは、安全で快適な職場環境をつくることは組合運動の基本であり、職員の人権を守り、あらゆるハラスメントを許さない立場から組合が積極的に使用者に働きかけることが重要としている。

労使による検討委員会や安全衛生委員会を活用して、現場の実態調査や対応指針の作成を進める

必要がある。

自治労では2023春闘で、「パワハラ指針や人事院規則を踏まえたカスタマーハラスメント対策の具体化」と「各職場の実態調査を行い、職場別対策の具体化」を要求事項として各単組での取り組みを提起した。引き続き、各県本部での学習会などを開催して、単組での取り組みを進め、先進的な取り組みなどの情報収集をはかっていく。

〈資料：カスタマーハラスメント対応マニュアル表紙〉



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

(出所： <https://www.jichiro.gr.jp/all/post-95/>)