

本レポートは、労働組合活動と職場研修を通じて取り組んだカスタマーハラスメント対策について報告するものである。筆者は労使交渉にてカスハラへの対策を当局へ要求すると同時に、制度と現場実態との乖離に注目し、全庁的なカスハラ方針及びマニュアルに先行して、用地取得業務に特化したカスハラ対応マニュアルを独自に策定した。これらの取組の経過を報告し、自治体職場におけるカスハラ対策の課題と展望を考察する。

現場と組合が切り拓くカスタマーハラスメント対策 —用地取得業務における実践から制度化へ—

兵庫県本部／伊丹市職員労働組合 山下 敬士

1. はじめに

近年、自治体においてカスタマーハラスメント（以下「カスハラ」という。）への対応が重要な課題となっている。厚生労働省による企業向けマニュアルの策定や、改正労働施策総合推進法による対策義務化の流れを受け、多くの自治体においても対応方針やマニュアルの整備が進められている。

しかし、自治体業務は多様であり、住民との関係性や業務の性質は職場ごとに大きく異なり、発生するカスハラの形態も異なる。そのため、全庁的な方針やマニュアルは必要ではあるものの、それだけで現場における実効性を確保できるとは限らない。特に、住民の財産権や生活基盤に直接関わる業務においては、一般的な窓口対応とは異なるかたちでカスハラが発生する可能性がある。

筆者は伊丹市都市交通部道路室道路建設課において公共用地取得業務に従事する一方、伊丹市職員労働組合の執行委員長として、職員の勤務環境改善や安全確保に関する課題に継続的に取り組んできた。その中で、用地取得業務に従事する職員が暴言、威嚇、暴行等の被害を受ける実態に直面した。また、窓口職場や保育職場をはじめとして、カスハラに関する組合への相談も増えてきたことから、近年の労使交渉においては、カスハラ対策の充実を繰り返し求めてきた。

このような状況において、筆者は職場での研修を通じて、伊丹市が全庁的なカスハラ方針・マニュアルを策定するより前の段階で、現場実務に基づく「用地取得業務におけるカスタマーハラスメント対応マニュアル（案）」を独自に作成した。その後、2026年4月から伊丹市当局が全庁的なカスハラ対策基本方針・マニュアルの運用を開始した。

本レポートでは、現場で生じた問題を個人の経験に留めず、現場実務と労働組合活動とを結び付けながらカスハラ対策の取組を進めてきた過程について報告するとともに、自治体職場におけるカスハラ対策のあり方について考察する。

2. 用地取得業務におけるカスハラの特徴

公共用地取得業務は、道路や公共施設整備のために必要な土地を取得する業務であり、「事業説明→土地測量→建物調査→補償説明→契約締結→土地明渡→補償金支払い」という段階を経る。一般的な行政窓口では、行政サービスの提供者と利用者という関係が中心となるが、用地取得業務では、行政が事業実施者として権利者に土地提供を求める立場となる。さらに、用地取得業務は住民の財産権や生活基盤そのものに関わる。権利者側の立場からは、長年住み慣れてきた土地や建物を手放すことへの不安や不満が生じやすく、行政との間に利害対立が発生しやすい構造を有している。

また、収用適格事業では最終的に土地収用法による取得が可能であるため、行政には強制力を背景とした法的権限が存在する。一方で、実務上はそのような権限を前面に出すことなく、権利者との話

し合いを通じた任意での取得を基本としていることから、用地取得業務は行政サービスを提供するような住民対応とは異なる緊張関係を持つ業務と言える。

さらに業務の場所も庁舎内の窓口ではなく、権利者宅や事業所等へ訪問して交渉を行うことが多く、庁舎外の空間において少人数で対応するケースが大半である。そのため、問題発生時に管理職や同僚による支援を即座に受けにくく、職員が孤立したまま問題を抱え込む構造が生まれやすい。

一般的な窓口対応であれば「対応の打ち切り」という手段が存在するが、用地取得業務ではそれが原理的に不可能である。公共事業のために用地を取得しなければならない以上、「対応の打ち切り」を選択できない。このような用地取得業務の特徴こそが、カスハラ温床となる構造的要因にはほかならない。

筆者が担当した事案では、事業説明に対して強い反対姿勢を示す権利者から大声で怒鳴られたり、理由もなく「告訴するぞ」などの威圧的な発言が繰り返されたほか、金属製工具による威嚇行為もあり、顔面を殴打される暴行事案も発生した。また、補償内容への不満から長時間にわたり恫喝や高圧的言動が繰り返され、事実と異なる主張が執拗に続けられた事案も存在した。これらは、厚生労働省の『カスタマーハラスメント対策企業マニュアル』が定義するカスハラ「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」一に明白に該当する。

しかし、当時の職場では、これらをカスハラとして問題化する認識が無く、「用地取得ではよくあること」「住民感情に寄り添うべき」「我慢するしかない」という意識が強く存在し、職員個人が対応を抱え込む状況が続いていた。このような職員の安全や尊厳が侵害されている状況こそ、労働組合としても強く問題視してきた点である。

3. カスハラ対策と現場との乖離

近年、国においてはカスハラ対策の制度整備が進んできた。人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）の運用通知では、「職員が担当する行政サービスの利用者等からの言動で、当該行政サービスをめぐるそれまでの経緯やその場の状況により、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」として、各省庁の長の責務が明示された。さらに2025年6月には改正労働施策総合推進法が成立し、カスハラ対策措置が事業主に法的に義務付けられた。施行は2026年10月とされており、全国の自治体も対応策の構築を急がなければならない局面にある。

一方、伊丹市の例規上では、伊丹市庁舎管理規則第9条において「庁舎内の秩序の維持又は災害の防止」という観点から禁止行為を列挙しているが、同規則は「市の本庁舎及び東館の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地」（第2条第1項）を対象としており、庁舎外での用地取得業務には実質的に対応できない。また、不当要求行為があった場合には伊丹市不当要求行為対策要綱に基づいて対応することとなっているが、これらの規則や要綱では前述のような事案に対応できておらず、制度と現場の実態との間には大きな乖離があった。

伊丹市職員労働組合は、このような乖離を埋めることを交渉課題として掲げてきた。カスハラは特定の職場に限らず、用地取得をはじめ、生活保護・建築指導・税務など多岐にわたる業務において職員が直面している問題である。交渉の場では、「職員を守るための組織的な方針を示してほしい」「カスハラに当たる言動に対して組織として毅然と対応する体制を整えるべきである」といった要求を重ねてきた。

当局は当初、「カスタマーハラスメントについては対策の必要性を認識しており、労使で対応を検討していく」という回答にとどまり、具体的な対策に踏み込むことはなかった。しかし、改正労働施策総合推進法の成立を受けた2025年6月議会では、「今後は事業主が講ずべき安全配慮義務として、職員への支援体制とカスハラ対策指針等のマニュアルの策定を進めていく必要があると考えております」と答弁し、カスハラへの本格的な対応に取り組む姿勢を示すようになった。

4. 研修を活用した職場からのマニュアル策定

前章で述べたように、当局がカスハラ対策について本格的に取り組む姿勢を示したのは2025年6月の改正労働施策総合推進法の成立後であり、2025年度当初の段階では具体的な動きはなかった。

そこで筆者は、制度が整備されるまで待つのではなく、まずは現場実務に基づくマニュアルを作成する必要があると考え、職場での政策法務推進研修を活用し、用地取得業務に特化したカスハラ対応マニュアルを職場から立案することとした。研修開始後、改正労働施策総合推進法が成立し、当局もカスハラ対応マニュアルを策定する方針を示したが、研修の講師からも「実効性のあるマニュアルを策定するためには、各業務・各現場におけるカスハラの特性を踏まえておく必要があり、用地取得業務に特化したマニュアルを策定することには独自の政策的意義がある」との指摘があった。この指摘を踏まえ、用地取得業務に特化したマニュアルを作成する方針を変えることなく作業を進めた。

マニュアルの内容として、実務を担当する職員にとって実効性のあるものとするため、カスハラ発生時の具体的対応・手続きを記載した。また、カスハラの具体例とそれぞれの違法性を整理した。現場で「これは違法行為だ」と認識できることは、萎縮した職員心理を変え、毅然とした対応につながり、組織的対応への移行を促す上で重要な意味を持つ。

さらに、カスハラ事案については収用手続きへの移行を検討することを明記し、土地収用手続きが行政代執行手続きと混同されるなど、権利者に誤解されやすい側面があることを踏まえ、収用手続きへ移行する際の権利者への説明において留意すべき事項をマニュアル内で整理することとした。これにより、権利者への説明責任を果たしながら、カスハラを繰り返す権利者との際限のない交渉に対して組織として対応することが明確となり、職員個人への精神的負担を軽減することができる。

こうしたマニュアル作成のほか、権利者の言動や態様から対応を客観的に判断できるカスハラチェックシートを作成した。また、カスハラ発生時には課内だけではなく必要に応じて全庁的に対応することをマニュアルに明記することにあわせて、伊丹市不当要求行為対策要綱の見直し案を作成し、組織的に対応する体制を整えるよう提起した。

2025年度中に職場発のマニュアル案が完成した後、2026年4月に伊丹市当局は全庁的なカスハラ対策基本方針とマニュアルの運用を開始した。当局が策定した全庁的方针・マニュアルは、各業務に共通する基本的な対応方針を示すものである。前述の通り、カスハラの内容は各業務によって根本的に異なる。窓口対応と用地取得業務とでは、発生の場合・住民との関係・対応の選択肢・法的根拠のいずれも異なる。

つまり、全庁マニュアルは必要条件ではあっても、十分条件ではない。2026年3月21日の日本経済新聞の朝刊において、大阪経済大学の山谷清秀准教授も「部署ごとに仕事が多岐に分かれるため、実態に即したマニュアルをそれぞれの部署が作るべき」と指摘している。この点において、当該記事にも先行するかたちで、現場実務に根差したマニュアルを策定した本取組は、自治体のカスハラ対策の一つのモデルとなり得るものである。

以上の取組により、従来は職員個人の経験や忍耐に委ねられてきた問題について、組織として対応すべき課題であるとの認識が職員間で共有されることとなった。また、カスハラ発生時の報告や相談のルートが明確化されたことにより、対応困難な事案を職員が一人で抱え込まないための基盤づくりにつながった。

5. 今後の展望と課題

2026年10月の改正労働施策総合推進法の施行を前に、伊丹市は全庁的方针・マニュアルを策定したという点で大きな一歩を踏み出した。しかしこれは出発点に過ぎず、以下のような課題がある。

第一の課題は、それぞれの業務特性に応じた実効性のある職場独自のマニュアル整備を、全庁的に展開することである。今回の研修での成果は庁内で共有されており、現場での取組を示すことができるとともに、組合の執行委員長である筆者自らがマニュアルを作成したことにより、実効性のある対応を当局との交渉の場で促す根拠となっている。この用地取得業務での実践が、生活保護・建築指

導・税務・保育など、それぞれ異なる業務特性を有する職場におけるカスハラ対策の検討・実践の契機となることを期待したい。

第二の課題は、不当要求行為対策要綱の実質的な見直し等による組織体制の確立である。2026年5月に当局からカスハラ事案の認定・報告に関する様式が別途示されたが、その具体的な運用基準は未確定の部分が多く、既存の不当要求行為対策要綱に基づく対応との関係も明らかにされていない。これら組織体制の不十分さを解消していくことが求められる。

第三の課題は、マニュアルの「生きた運用」の確保である。マニュアルは策定して終わりではなく、その内容を職員が内面化し実際に活用できるための研修・普及が不可欠である。「職員を守りながら適正な行政運営を行う」という組織としての姿勢を、日々の業務で示し続けることが求められる。

6. おわりに一現場から制度を動かしていく

本レポートで報告した取組は、一職員としての実践であると同時に、労働組合活動としての実践でもあった。組合が交渉で要求を積み上げ、現場職員が職場独自のマニュアルを策定し、伊丹市当局が全庁的な方針・マニュアルの運用を開始した。つまり、組合交渉という働きかけと現場実践との延長上に、カスハラ対策の制度整備が進められたと言える。

地方公務員は、住民生活に直接関わる行政サービスの最前線を担う。その最前線に立つ職員の安全と尊厳が守られてこそ、適正で質の高い行政が持続可能となる。しかし「公務員はカスハラに耐えるべき存在」とされてきた文化的慣性はいまだに根強い。このような状況は、法律の制定や当局による制度設計だけでは変わらない。現場での実践の積み重ねと、それを組織的な要求として束ね上げる労働組合の活動が結びつくことで、はじめて変化を生み出すことができるのである。

本レポートが、全国の自治体職場と労働組合にとって、現場からの制度変革の可能性を示す一つの事例となれば幸いである。

参考資料：用地取得業務におけるカスタマーハラスメント対応マニュアル【概要版】

1 目的

本マニュアルは、公共用地取得業務の円滑かつ公正な執行の確保を図るとともに、職員の安全及び健康を確保するために、カスタマーハラスメント（以下「カスハラ」という。）の基本的な考え方と対応手順を示すものである。

カスハラとは、職場において職員に対して行われる市民等（職務遂行上必要な相手方で団体や業者等を含む）の言動のうち暴行、脅迫、ひどい暴言、不当な要求等、社会通念上相当な範囲を超えるもので、職員の就業環境を妨げるものをいう。

2 公共用地取得業務の特徴

用地取得業務は、任意取得にあたっては住民に協力をお願いするものであるが、住民の財産権に直接関わり、かつ、収用適格事業においては土地収用法に基づいて土地の所有権等を取得する強制力を背景とした法的権限もあることから、より慎重な対応が必要となる。他の業務におけるカスハラと比較すると、以下のように整理できる。

業務	業務の性質	カスハラの例
税務職場	法令に基づいて義務履行を求める	課税内容・徴収方法を不服とした暴言、長時間居座り
市民課窓口	迅速性・正確性が求められる	長時間の順番待ちや書類不備に対する暴言、無理な要求
福祉職場	裁量的な取扱いの幅が大きい	サービス不支給に対する暴言・長時間居座り
都市計画職場	指導行政。利害関係者の調整を要する	指導内容に対する暴言・長時間居座り
用地取得業務	私有財産を取得。任意取得と土地収用の方式	過剰な補償金や代替地の要求、脅迫、交渉時の軟禁、長時間の拘束

3 カスハラの実例と違法性

- ・身体的攻撃（暴力、物を投げつける）
→暴行罪、傷害罪等に該当する可能性
- ・精神的攻撃・威圧的行為（暴言、脅迫、大声、机を叩く、侮辱）
→脅迫罪、恐喝罪、名誉毀損罪、侮辱罪、威力業務妨害罪等に該当する可能性
- ・過度な拘束（長時間の電話・面談による拘束）
→監禁罪、威力業務妨害罪等に該当する可能性
- ・過度な要求・金銭要求（補償基準を超える額、法令上不可能な条件の要求）
→職員が要求に応じた場合、虚偽公文書作成罪、詐欺罪、背任罪に該当する可能性
- ・性的な言動（わいせつな発言や身体への接触）
→不同意わいせつ罪（刑法第176条）等に該当する可能性

4 カスハラ判断のポイント

公共サービス基本法第3条第5号において「公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること」と規定されているように、用地取得業務における権利者等からの苦情やクレームに対しても、真摯に耳を傾け、丁寧に説明する等、適切な対応が必要である。

そのため、苦情・クレームのすべてがカスハラに該当するわけではない。要求内容が不当であっても、説明により要求を取り下げられた場合はカスハラに該当しない可能性がある。一方で、要求内容が妥当であっても、長時間にわたって暴言・大声を繰り返す等、その手段・態様に違法性がある場合はカスハラに該当する。以上のように、「要求内容」と「要求手段・態様」から総合的に判断する必要がある。

5 カスハラへの具体的対応

(1) 基本姿勢

- ・複数人に対応し、説明・記録の役割を分担する（住宅内のような密室で相手方が女性の場合、女性職員の同行が望ましい）
- ・協議録（交渉記録）を作成し、決裁等を通じて報告する。協議録には、日時、場所、出席者、協議内容等を記載する
- ・厳しい口調や不当な要求を繰り返すような場合は、目的を説明（「双方の認識に齟齬がないよう、協議内容を正確に記録するため録音させていただきます」等）した上で協議内容を録音する。なお、違法性や悪質性が高い場合は、同意を得ることなく録音して差し支えない
- ・職員個人の名前で書面にサインしない
- ・責任者（所属長）は原則対応しない。ただし、用地取得業務においては、相手方が組織の代表者のこともあり、カスハラに該当しない場合でも責任者が対応する可能性があることに注意する

(2) カスハラ発生時の対応

不当な要求が継続すると判断される場合は、以下の対応へ移行する

- ・対応の打ち切り：「カスハラに該当する」と直接伝えるのではなく、「これ以上説明することはありませんので、対応を終了させていただきます」等、状況（繰り返し型、拘束型、暴言等）に応じた言い回しで打ち切る
- ・警察等への通報：暴行や凶器による威嚇等があった場合は、安全を確保した上で直ちに110番通報する。正当防衛であっても、やり返してはならない
- ・所属長への報告：日時、場所、要求内容、要求手段・態様、職員の対応内容等を直ちに所属長へ報告する。所属長は、必要に応じて部内で対応等を協議する。また、メンタルヘルスへの配慮も行い、担当課と調整の上で必要な措置を講じる
- ・対応記録の作成・回覧：課内（必要に応じて部内）で情報共有し、組織として適切かつ一貫した対応を取ることができるようにする
- ・不当要求行為対策連絡会議への報告：全庁的対応が必要な事案（例：警察へ被害届を提出する、複数部署で長時間居座って暴言を繰り返す場合等）は、連絡会議へ報告する

(3) カスハラ発生後の対応

権利者等からの用地補償費の上乗せや不当な代替地の要求には応じない。応じた場合はコンプ

ライアンス上の問題となるほか、事案によっては虚偽公文書作成罪、詐欺罪、背任罪等に該当する可能性がある。カスハラ発生後は、相手方の要求に応じることなく、土地収用手続きへの移行を検討する。

6 土地収用手続きの説明について

土地収用制度は、「強制的に退去・撤去させられる」（行政代執行）と誤解されていることが多い。そのため、収用手続きへ移行する際には、以下のことに留意して権利者へ説明する必要がある。説明は対面が望ましいが、カスハラ対応として困難な場合は文書にて説明を行う。なお、権利者と対面で接触する場合には、渉外担当へ同行するよう依頼する。

- ・土地収用法は、公共の利益の増進と私有財産との調整を図るものであり（土地収用法第1条）、各都道府県の収用委員会が、中立・公正に、適正な損失補償等について判断を行うものである
- ・裁決では、補償金額、支払い期限、明渡期限等が決定される。明渡期限を過ぎても権利者が移転義務を履行しないときに、起業者の請求によって都道府県知事が行政代執行を行うこととなる。なお、裁決前に合意できれば、任意取得での契約手続きも可能
- ・権利者は、裁決申請書等の2週間の縦覧期間内及び審理期間中に、損失の補償に関する事項等について意見書を提出することができる
- ・一般的に裁決申請から裁決までは1年～1年半程度、裁決から明渡までの期間は、建物の移転が必要な場合で約半年とされている

（参考資料）マニュアルに掲載しているカスタマーハラスメントと関係がある刑罰法律（抜粋）

罪名	条文	該当例	法定刑
公務執行妨害	刑法第95条第1項	公務員の職務を執行に対して暴行や脅迫を行う場合	3年以下の拘禁刑、50万円以下の罰金
不退去	刑法第130条	正当な理由なく、窓口等に居座り、退去命令しても退去しない場合	3年以下の拘禁刑、10万円以下の罰金
傷害	刑法第204条	暴行を加え、人の身体を傷害する場合	15年以下の拘禁刑、50万円以下の罰金
暴行	刑法第208条	暴行を加え、人を傷害するに至らなかった場合	2年以下の拘禁刑、30万円以下の罰金、拘留、科料
脅迫	刑法第222条	生命、身体、自由、名誉、財産に対し害を加える旨を告知して職員を脅迫する場合	2年以下の拘禁刑、30万円以下の罰金
強要	刑法第223条	生命、身体、自由、名誉、財産に対し害を加える旨を告知して脅迫、または暴行を用いて、職員に義務のないことを行わせたり、権利の行使を妨害する場合（土下座の強要等）	3年以下の拘禁刑
名誉毀損	刑法第230条	公然と事実を摘示し、職員の名誉を毀損する場合	3年以下の拘禁刑、50万円以下の罰金
侮辱	刑法第231条	事実を摘示しなくても、公然と職員を侮辱する	1年以下の拘禁刑、30万円以下の罰金、拘留、科料
偽計業務妨害	刑法第233条	虚偽の事実を用いて業務を妨害する場合	3年以下の拘禁刑、50万円以下の罰金
威力業務妨害	刑法第234条	威力（一日に数百回電話をかける等）を用いて業務を妨害する場合	3年以下の拘禁刑、50万円以下の罰金
恐喝	刑法第249条第1項	職員を恐喝して財物を交付させる場合	10年以下の拘禁刑
	刑法第249条第2項	職員を恐喝して財産上不法の利益を得、または他人にこれを得させる場合	10年以下の拘禁刑
公用文書毀棄	刑法第258条	公文書を破り捨てた場合	3月以上7年以下の拘禁刑
不同意わいせつ	刑法第176条	わいせつな発言や身体への接触をした場合	6月以上10年以下の拘禁刑