

カスタマーハラスメント実態調査 2021 の分析結果

日本国家公務員労働組合連合会調査政策部

1 はじめに

(1) 近年、民間企業等において、従業員に対する顧客等からの悪質なクレーム、不当な要求等が増加しており、そうした著しい迷惑行為は、いわゆるカスタマーハラスメント（以下「カスハラ」）と呼称され、社会的な問題に発展しています。国の行政機関をはじめとする公務の職場も例外ではなく、行政窓口を中心とした被害が増加しています。

カスハラは形態はさまざまなものが指摘されていますが、暴力・暴言等を伴うことが少なくないため、軽犯罪法違反をはじめ、侮辱罪、名誉棄損罪、脅迫罪、恐喝罪、強要罪、威力業務妨害罪、公務執行妨害罪、不退去罪等の犯罪行為に該当するおそれがあります。また、正当な理由もなく従業員に精神的な苦痛を与えるものとなれば、民事上の不法行為に該当するばかりでなく、従業員の労働安全衛生上の問題にもなりかねません。一方で、ひとたびカスハラが発生した場合には、その組織の社会的な信用の失墜、業務の遅滞等を招くおそれもあるため、カスハラ対策は、組織の危機管理上の観点からも極めて重要です。

(2) カスハラは、それを直接的に規制した法令が存在しませんが、いわゆるパワーハラスメント（以下「パワハラ」）の防止対策を事業主に義務付けた改正労働施策総合推進法の施行（中小企業は令和4年4月1日施行）に当たっては、「顧客等からの著しい迷惑行為（暴行、脅迫、ひどい暴言、著しく不当な要求等）により、その雇用する労働者が就業環境を害されることのないよう、雇用管理上の配慮（中略）を行うことが望ましい」ことが厚生労働省の指針に定められました。

一方で、改正労働施策総合推進法に準拠してパワハラを禁止等を定めた人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）の運用通知（令和2年6月1日施行）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り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」が「各省各庁の長の責務」と定められました。

いずれの指針・運用通知でも、カスハラがパワハラに類型されることを明確化しており、事業主が講ずべき措置として、①事業主の方針の明確化とその周知・啓発、②相談（苦情を含む）

に適切に対応するための必要な体制の整備、③職場におけるハラスメントへの迅速かつ適切な対応、④労働者のプライバシー保護・不利益取扱いの禁止等がカスハラにも適用されることとなっています。

(3) 公務の職場では、国民に行政サービスを提供するという業務の特性とも相まって、カスハラ対策には苦慮が伴います。しかしながら、必ずしも組織的な対応が図られておらず、たまたま担当した職員に丸投げされるばかりでなく、その職員による対応が適切なものとならなかった場合には、個人的な責任が追及されるという理不尽な結果も招きかねません。そうした実情は、前述のとおり、職員の労働安全衛生上の問題に直結するばかりでなく、円滑な行政運営を阻害するものであり、労働組合としても看過できません。

国公労連は、公務の職場におけるカスハラの実態を把握し、その問題を可視化するとともに、職場環境の改善に向けた要求を強化するため、2021年7月～8月に本調査を実施し、国土交通省、厚生労働省、法務省、裁判所等を中心とした職員の1,400人から回答を得ました。その概要と分析の結果を報告します。

2 主な回答数と分析

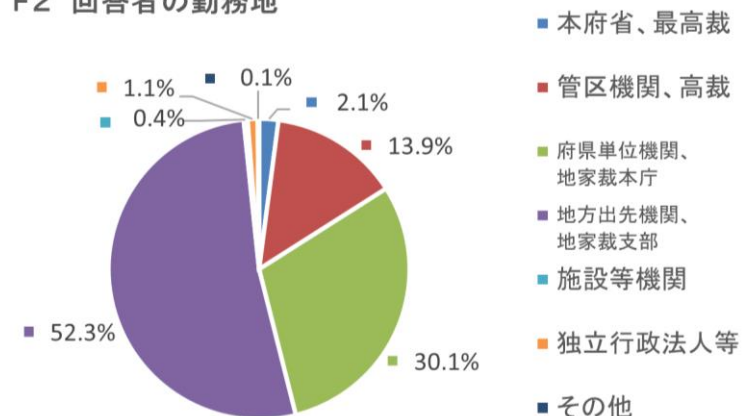
F 回答者の属性

F1 男女別の割合は、女性30.0%、男性68.9%でした。国家公務員の女性の在職割合が概ね2割であることを踏まえれば、回答者の性別に顕著な偏りはなかったと言えます。

F2 勤務官署の割合は、管区機関13.9%、府県単位機関30.1%、地方出先機関52.3%の合計が9割以上であり、本府省等の回答は僅かにとどまりました。想定しているカスハラのは、行政窓口（実施部門）等を中心としたものであるため、その実態を把握するに当たっては、有意な回答数となりました。

F3 雇用形態の割合は、常勤職員94.5%であり、非常勤職員、委託・派遣労働者等の回答は僅かにとどまりました。行政窓口の業務に従事する非常勤職員の増加傾向、公務の民間委託の実態等を踏まえれば、カスハラ対策の責任が常勤職員にあるとしても、直接的な被害者となり得る委託労働者等の回答数を十分に得られなかったことは、今後の課題です。

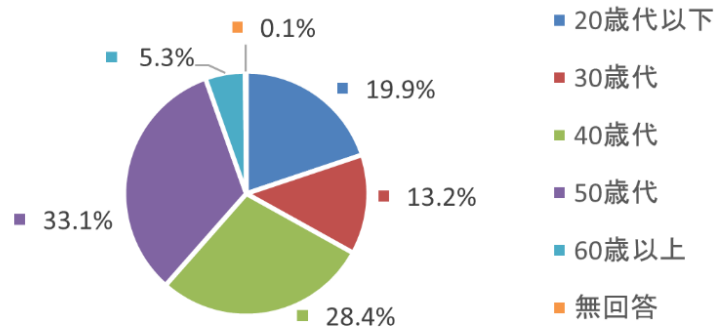
F2 回答者の勤務地



F4 年齢の割合は、20歳代以下19.9%、30歳代13.2%、40歳代28.4%、50歳代33.1%、60歳以上5.3%でした。国家公務員の年齢構成に比例した傾向にあることを踏まえれば、回答

者の年齢に顕著な偏りはなかったものと言えます。一方で、地方出先機関等の 50 歳代の職員は、いわゆる中間管理職員の立場にあり、職場のカスハラ対策を担う傾向にあるため、その実態を把握するに当たっては、有意な回答数となりました。

F4 回答者の年齢



Q カスハラの定義

本調査に当たっては、前述の人事院規則 10-16 の運用通知に定められた言動とともに、「職員（担当者）の就業環境や業務推進を阻害し、又は尊厳を傷つける行為（行政対象暴力含む）」をカスハラに該当するものと定義し、回答者の認識等に齟齬のないよう配慮しました。

Q1 あなたは、カスハラを受けたことがありますか？

＝ 6 割以上がカスハラの経験者 ＝

ある 60.3%、ない 39.0%でした。回答者は、行政窓口の業務に従事する職員の割合が高い傾向にありますが、その 6 割以上が被害者であることを踏まえれば、カスハラが公務の職場に蔓延していると言っても過言ではありません。国公労連が 2018 年 6 月に実施した公務の職場におけるセクシャルハラスメントとパワーハラスメントの実態調査では、「受けたことがある」（過去 3 年間）の割合がそれぞれ 6.8%と 16.8%でした。ハラスメントの類型ごとの特性等を考慮したとしても、カスハラの被害が突出していると言わざるを得ません。

また、「ある」と回答した属性ごとの割合は次のとおりです。

(1) 男女別では、女性 56.0%、男性 61.9%でした。

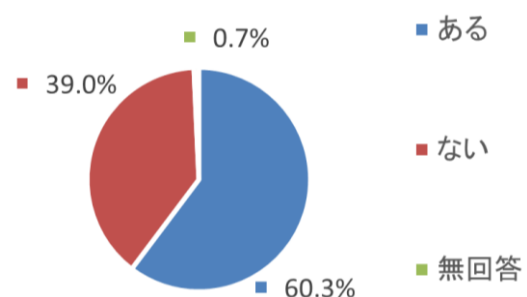
全体の割合と比較しても、性別による顕著な傾向はないものと言えます。

(2) 勤務官署では、本府省 72.4%、管区機関 67.7%、府県単位機関 59.6%、地方出先機関 58.6%等でした。上級機関ほどに割合が高くなっていますが、本府省の回答数を十分に得られなかったため、勤務官署ごとの傾向の分析には至りませんでした。

(3) 雇用形態では、常勤職員 61.2%、非常勤職員 41.4%、委託・派遣労働者等 12.5%等でした。F3 のとおり、回答者の 94.5%が常勤職員であるため、雇用形態ごとの傾向の分析には至りませんでした。

(4) 年齢では、20 歳代以下 36.0%、30 歳代 56.8%、40 歳代 70.4%、50 歳代 67.0%、60 歳以上 63.5%等でした。40 歳代～50 歳代の高い割合と 20 歳代以下の低い割合が顕著であり、地方出先機関等の中間管理職員がカスハラ対策に苦慮している傾向が伺えます。

Q1 カスハラを受けた



Q1-a あなたが受けたことのあるカスハラの内容は？

= 5割程度が暴言、4割以上が長時間拘束の経験者 =

Q1で「ある」と回答した844人が複数選択したカスハラとして、延べ2,729件の回答がありました（【別表】参照）。

回答者全員（1,400人）に占める割合は高い順に、①侮蔑・大声で威圧するなど乱暴な言動49.6%、②長時間の拘束（窓口・電話）41.5%、③行政手続等にかかる不当な要求24.2%、④不必要・執拗な上司への面会要求20.7%、⑤謝罪の要求（口頭・文書）16.6%、⑥執拗な上級庁・別部署・行政相談窓口への苦情13.8%等でした。また、割合としては低い回答ですが、⑦撮影・録音・録画等の行為128人、⑧退去の拒否（居座り）120人、⑨政治家からの無理な要求65人、⑩金銭・契約等の要求36人、⑪殴るなどの暴行18人等は、極めて深刻なカスハラの実態を反映しています。

また、「その他」の記載欄には、さまざまな回答がありました。その一部を紹介します。

- (1) 職員の面前で書類を粉々に破かれ、床に投げ捨てられた（女性：30歳代）
- (2) 職員の名前・顔などの個人情報インターネットに晒すと脅された（女性：30歳代）
- (3) 「市議会議員に知り合いがおるから、お前の身分なんかどうとでもなるんや」という脅迫めいた言動があった（男性：40歳代）
- (4) 「ガソリンもってそっちに行く」と脅された（男性：50歳代）
- (5) 規則に違反した運用を要求され、断ると威圧的な物言いで脅しのような言葉を吐かれることがある（男性：50歳代）

【別表】

Q1-a あなたが受けたことのあるカスハラの内容を以下から選択してください（複数選択可）。	回答数	回答者中の割合
① 行政手続き等にかかる不当な要求	339	24.2%
② 侮蔑・大声で威圧するなど乱暴な言動	694	49.6%
③ 殴るなどの暴行	18	1.3%
④ 長時間の拘束（窓口・電話など）	581	41.5%
⑤ 退去の拒否（居座り）	120	8.6%
⑥ 必要・執拗な上司への面会要求	290	20.7%
⑦ 撮影・録音・録画などの行為	128	9.1%
⑧ インターネット上への掲載・書き込み	16	1.1%
⑨ 謝罪の要求（口頭・文書など）	233	16.6%
⑩ 金銭や契約などの要求	36	2.6%
⑪ 執拗な上級庁・別部署・行政相談窓口への苦情	193	13.8%
⑫ 政治家からの無理な要求	65	4.6%
⑬ その他	16	1.1%
合 計	2,729	

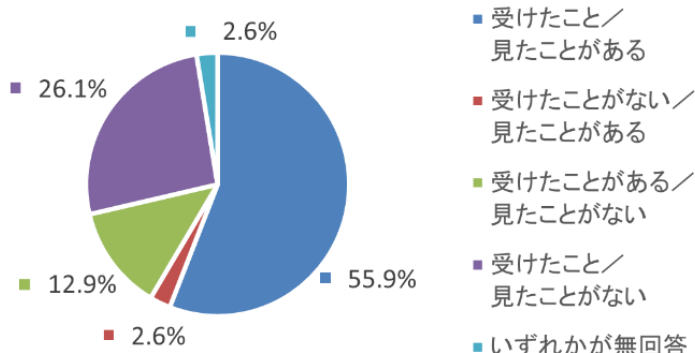
Q2 あなたは、カスハラを受けている職員を見たことがありますか？

＝ 7割程度がカスハラの目撃者 ＝

ある 69.1%、ない 29.0%でした。Q1の「カスハラを受けたこと」と対比した分析には至りませんが、「ある」の割合が9ポイント程度高くなっています。Q1と組み合わせた回答者全員(1,400人)に占める割合は、①「受けたこと／見たことがある」(どちらも経験) 55.9%、②「受けたことがない／見たことがある」(いずれかを経験) 12.9%、③「受けたことがある／見たことがない」 2.6%、④「受けたこと／見たことがない」(どちらも未経験) 26.1%となっており、回答者の7割程度の職場でカスハラが発生していたこととなります。

「ある」と回答した属性ごとの割合は、Q1とほぼ同様の傾向にありますが、年齢では、20歳代以下 56.1%であり、Q1よりも20ポイント以上高くなっています。直接的な被害者とならずとも、職場でカスハラを目撃している若年層職員の割合が高くなっている傾向が伺えます。

Q1/2 カスハラを受けたこと／見たこと



Q2-a あなたが見たことのあるカスハラの内容は？

＝ 967人が3,501件のカスハラを目撃 ＝

Q2で「ある」と回答した967人が複数選択したカスハラとして、延べ3,501件の回答がありました。回答者全員(1,400人)に占めるカスハラの内容の割合は、Q1-aとほぼ同様の傾向にあります。

Q3 コロナ禍の影響でカスハラが増えたと感じますか？

＝ カスハラ対策の検討にはコロナ禍を無視できない ＝

増えている 6.6%、影響ではないが増えている 9.6%、変わらない 33.4%、減った 1.6%、わからない 47.4%等でした。コロナ禍に関連する顕著な傾向を分析するに至りませんでした。コロナ禍では、国の行政機関の役割が極めて重要であるにもかかわらず、必要な人的体制、諸制度等が措置されないまま、コロナ禍に特有の新たな行政ニーズとも相まって、国民の不満等が高まっていることは否定できません。

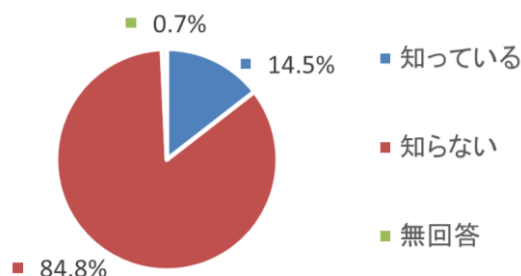
なお、後述するとおり、実効性のあるカスハラ対策を検討するに当たっては、カスハラの発生要因を究明することが不可欠であるため、コロナ禍は、その要素として留意しておく必要があります。

Q4 カスハラを相談できることを知っていますか？

＝ 8割以上が相談できることを知らない ＝

知っている 14.5%、知らない 84.8%でした。「知っている」と回答した属性ごとの割合は、いずれも顕著な傾向はないものと言えますが、雇用形態では、非常勤職員 27.6%、年齢では、60歳以上 28.4%であり、他の属性と比較して 2 倍程度の高い割合となっています。

Q4 相談できることを知っている



Q5 職場にカスハラの相談窓口は設置されていますか？

＝ 8割以上が相談窓口を知らない ＝

設置されている 13.7%、設置されていない 14.9%、わからない 70.1%等でした。属性ごとの割合を含めて、Q4 の「相談できることを知っていますか？」とほぼシンクロした回答であり、実質的には、職場にカスハラの相談窓口が設置されていることを「知っている」又は「知らない」という主旨が回答されたものと推測できます。

前述のとおり、国の行政機関では、カスハラの「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「各省各庁の長の責務」です。カスハラを「相談できること」又は「相談窓口が設置されていること」を知らない職員が圧倒的な多数を占めていることを踏まえれば、各府省において、職員への周知が徹底されていないという問題にとどまらず、カスハラの発生を認知する機能すら喪失していると言わざるを得ません。

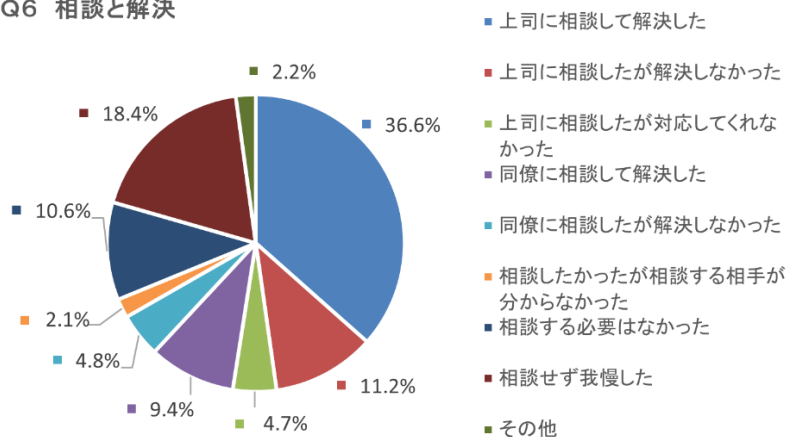
Q6 カスハラを誰かに相談して解決しましたか？

＝ 4割以上が上司等に相談して解決 ＝

Q1 で「ある」と回答した 844 人が複数選択した相談・解決等の実態として、1, 250 件の回答がありました。回答者（844 人）に占める割合は、①上司に相談して解決した 36.6%、②同僚に相談して解決した 9.4%の合計として、相談が解決につながった割合が 46.0%でした。一方で、③上司に相談したが解決しなかった 11.2%、④上司に相談したが対応してくれなかった 4.7%、⑤同僚に相談したが解決しなかった 4.8%、⑥相談する相手が分からなかった 2.1%、⑦相談せず我慢した 18.4%の合計として、相談の実効性に疑義がある割合が 41.2%でした。

Q4 と Q5 の回答を踏まえれば、職場に設置された相談窓口が利用された割合は低

Q6 相談と解決



いものと推測できますが、相談が解決につながった割合が5割を下回っていることに着目すれば、「組織として対応し、(中略)迅速かつ適切に職員の救済を図ること」を趣旨とする人事院規則が職場で実践されていない実態を指摘せざるを得ません。

Q8 職場にカスハラ対策のマニュアル等がありますか？

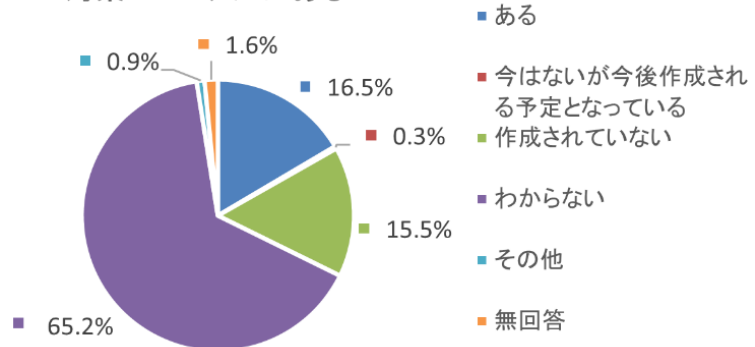
= 8割以上がマニュアルの存在を知らない =

ある16.5%、ない15.5%、わからない65.2%等でした。職場に何らかのカスハラ対策が「ある」と認識している職員が2割を下回り、「ない/わからない」と認識している職員が8割を上回る傾向は、属性ごとの割合を含めて、Q4とQ5の回答と概ね同様であると分析できます。

前述のとおり、カスハラは、組織の危機管理上のリスクを伴うものであるため、実効性を確保する必要があるばかりでなく、自然災害のように突発的に発生する特性があることを踏まえれば、特別に教育・訓練されていない職員であっても、必要な措置が確実に講じられるよう、統一的な行動規範(マニュアル)を整備し、職員への周知を徹底しておくことが不可欠です。

令和2年6月に人事院規則10-16(パワー・ハラスメントの防止等)が施行されて1年以上を経過していることを踏まえれば、カスハラの相談窓口とマニュアルが整備されている職場が2割を下回る事実はないものと推測できますが、それらが職員に周知・利用されることなく放置されているならば、「各省各庁の長の責務」が履行されているとは言えません。

Q8 対策マニュアルがある



Q9 カスハラの解決にむけて何が必要だと思いますか？

= 6割以上が人的体制、4割程度がマニュアル等の整備を要求 =

回答者全員(1,400人が複数選択)に占める割合は高い順に、①複数人で対応するための体制整備(人員増)61.6%、②人事院の指針の策定38.1%、③職場のマニュアルの策定37.2%、④相談窓口の整備・体制強化36.6%、⑤職員研修の実施・強化35.0%でした。

また、「その他」の記載欄には、⑥マスコミ等を活用した国民向けの広報・啓発、⑦電話の録音・行政窓口の録画(被害の抑止効果と事後措置における証拠保全)、⑧警察機関との連携・厳格な刑事告訴、⑨新たな法規制、⑩カスタマーセンターの設置(カスハラ対策の一元化)、⑪窓口行政(感情労働)に特化したメンタルヘルス対策等の回答がありました。

Q 自由記載欄

カスハラ対策に関わる要求・意見等の自由記載欄には、157人から回答がありましたが、主にカスハラの弊害と職場のカスハラ対策の現状を訴えるものが大半を占めました。

カスハラの弊害としては、職員のメンタル不全を中心とする健康被害に関わる多数の回答が

あり、病気休職、辞職、自殺という深刻な事態に至ったものも含まれています。また、カスハラ対策に伴う経常業務の遅滞も指摘されています。

職場のカスハラ対策の現状としては、その不備等を指摘するものとして、①上司・管理職員等の関与が希薄であり、組織的な対応が図られていないこと、②窓口業務・苦情処理担当者の単独対応となる傾向にあり、周囲の職員の関与も希薄であること、③職場にマニュアル・指針等が整備されていないこと、④職員にもカスハラの認識が希薄であること（「カスハラという言葉をはじめて知った」という意見が目立った）、⑤「公務員だから我慢しなければいけない」という認識が蔓延した組織体質にあることなどの回答がありました。さらに、こうした現状を象徴する事例として、「（常勤）職員がいない職場なので、大声をあげたり、怒鳴ったりされた場合には非常勤職員が対応します！」（女性：50歳代）、「カスハラに屈しないよう毅然と対応したが、上司から接客態度がなっていないと叱責されたため、より強い精神的な苦痛を伴った」（男性：20歳代以下）という回答もありました。

3 総括

(1) カスハラの発生要因

カスハラが深刻化した背景として、民間企業等では、①過剰な顧客至上主義の蔓延、②デフレとも相まった商品価格以上のサービス（付加価値）の恒常化、③コロナ禍をはじめとするストレス・格差社会の長期化、④SNS等による匿名性の高い情報発信ツールの普及等が指摘されています。個人の権利・要求等を正当に主張することは、何ら問題のないことですが、不寛容な現代社会のカスハラは、多様な価値観の歪みが攻撃性を伴って増幅した結果であるとも解釈できます。

公務の職場では、こうした一般的な背景とともに、政府の総人件費削減政策による過剰な定員削減がカスハラの発生要因であると指摘せざるを得ません。現在の脆弱な人的体制にあっては、個々の職員の資質や犠牲（長時間・過密労働）に依存した行政運営とならざるを得ません。結果として、行政サービスの低下を招き、ささいなミスをきっかけに国民の怒りを誘発しているばかりでなく、苦情処理担当者等が単独対応を余儀なくされることに伴い、そうした怒りを深刻化させる悪循環を招いています。

また、公務の民間委託等が強行されているところ、国民にとっては委託・派遣労働者も公務員であると認識されているため、行政サービスへの期待と現実とのギャップが国民の不満を増大させています。一方で、そもそも国民本位の行政サービスを実現できていない、すなわち、不本意な行政に従事させられていると実感する職員にとって、カスハラの被害は、行政サービスの理想と矛盾を顕在化させるものともなっています。

公務員は、日本国憲法等に定められた「全体の奉仕者」であり、「公共の利益」を実現するための労働者です。カスハラを肯定することは、公務員を「一部の奉仕者」に歪曲することを意味します。公務・公共サービスの限界を意識（「できること」と「できないこと」を明瞭化）しつつ、公正・公平かつ円滑な行政運営を実現するに当たっては、実効性のあるカスハラ対策を追求していく必要があります。

(2) 労働組合の要求の在り方

本調査は、必ずしも十分な回答数を得られませんでした。一般的な傾向として、職場ではカスハラに苦慮しながらも、その事実を組織的に認知し、実効性のある措置を講じるには至っていないこと、すなわち、各府省が職員の労働安全衛生配慮義務を十分に履行していないという実態を把握できました。

労働組合の要求としては、何よりもカスハラを根絶するため、その発生要因として推測されている社会・生活環境等の改善とともに、行政執行体制（人的体制）の拡充を第一義的に迫っていく必要があります。

さらに、仮にカスハラが発生した場合であっても、その被害を抑制するに当たっては、①組織的な対応を基本としたマニュアル（カスハラ対策の法令上の根拠等を明確化したもの）の整備、②実効性のある相談窓口の整備、③職員研修の充実・強化、④行政窓口等の施設・執務環境の整備、⑤職員のメンタルヘルス対策の充実・強化等を重視していく必要があります。

厚生労働省は2021年1月、カスハラ防止対策を総合的かつ効果的に推進するため、「顧客等からの著しい迷惑行為の防止対策の推進に係る関係省庁連携会議」を設置し、令和3年度中に企業向けのマニュアルを作成することも予定しています。国公労連は、そうした動向にも注視しながら、職場のあらゆるハラスメントの根絶に向けて奮闘していきます。

以 上