

# パワーハラの背景に公務職場のゆがみや弊害 職場のシステムそのものの見直しが必要か

一般社団法人職場のハラスメント研究所 所長

金子 雅臣

公務職場のパワーハラスメントを考えるに当たり、本稿ではまず、関連する実態調査に当たった。ここである程度の傾向を押しえたうえで、もう少し現実に迫るために、新聞報道や裁判事例から具体的な事例を読み込み、筆者なりに、公務職場におけるパワーハラスメントの実態やその背景要因などについて考察を加えてみた。

本稿が、パワーハラスメント予防・解決の一助となれば幸いである。

徐々に明らかになってきた  
パワーハラの実態

厚生労働省が職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議を立ち上げ、ワーキング・グループ報告書が出されたことなどで、これまでは社会的な話題先行の感があったパワー

ハラスメント（以下パワーハラ）への取り組みも本格化し始めた感がある。

昨年末には、厚生労働省の調査（職場のパワーハラスメントに関する調査）平成24年12月12日・以下では「厚生省調査」という）も発表され、民間企業での実態も徐々に明らかにりはじめてきている。

とはいえ、まだ実態についての調査は始まったばかりであり、職場でどのようなことが実際に起きているのが少しずつ見えてきた段階にすぎない。業種や職種による傾向や規模などの違いについては、まだ手探り状態だから解明が進められることになると思われる。

その点について厚生労働省調査では次のように触れている。

従業員調査において過去3年間にパワーハラスメントを受けたことがある者の比率を勤務先の従業員規模別に見ると、従業員100～299

人の企業で27・4%と最も高くなっているものの、最も比率の低い99人以下の企業でも25・0%ほど見られる。企業規模の大小に関わらずパワーハラスメントを受けたと感じている者が一定程度いることが分かる。

同様に業種別に見ると、「金融業、不動産業」が27・6%と最も高いものの、比較的少ない「卸売業・小売業 宿泊業、飲食サービス業」でも23・3%ほどある

企業規模に関係なくまんべんなくパワーハラが起きていることを指摘しながらも、業種別でのパワーハラの発生に違いがあることも示唆している。

こうした指摘をまっまでもなく、パワーハラは、業種や職種によってその態様はさまざまであることは、よく知られている。その理由は、業種や職種の違いからくる仕事の進め方、さらには会社の風土に深く関わって起こされるからである。したがって、パワーハラを一律に語ることは難しいし、業種や職種、さらには会社の職場環境実態が明らかにしなければ、対策が有効に打てない。

パワーハラはまた、それが行われた場面や、普段から職場コミュニケーションがどうだったか、その是非が問われるテーマでもある。そうした点についても厚生労働省調査は、以下のよう

パワーハラスメントに関連する相談がある職場に共通する特徴として、「上司と部下のコミュニケーションが少ない職場」が51・1%と最も多く、「正社員や正社員以外など様々な立場の従業員が一緒に働いている職場」(21・9%)、「残業が多い／休みが取り難い」(19・9%)、「失敗が許されない／失敗への許容度が低い」(19・8%)が続いている。

## 業種や職種で違う パワーハラかどうかの判断

職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議・ワーキング・グループの報告書も、パワーハラについては、「業種や企業文化の影響を受け、また、具体的な判断については、行われた状況や行為が継続的であるかどうかによっても左右される部分もあると考えられるため、各企業・職場で認識をそろえ、その範囲を明確にする取組を行うことが望ましい」としている。

これは、たとえば「バカ野郎、気をつけろ」という怒鳴り声が交わされていても、いわゆるガテン系（肉体労働系）の職場と事務やサービス職場では受け止め方に違いがあるようなことを指している。つまり一般の職場であれば「バカ野郎」という言葉がパワーハラになるとしても、危

険と背中合わせで働くガテン系の人たちにとっては、一種の符丁ふぢょうのようなものと受け止められるようなことである。

こうした例を挙げるまでもなく、パワハラへの対策や防止を考える場合には、職種の違いなどはもちろんのこととして、職場でのコミュニケーションの状況をも視野に入れる必要がある。したがって、これからは業種別にかぎらず、さまざまな場面でのパワハラの実態についての解明が行われることになるであろうし、またそうした取り組みが早急に進められない限り有効な対策も難しい。

さて、こうしたことを前提に、公務職場の実態について検討を進めることになるが、まだ公務職場の実態に迫る調査データは圧倒的に少ない。私の知るところでは、公務職場では、労働組合がやや先行的に取り組みを進めている。自治労（「パワーハラスメント10万人実態調査」22年5月・以下「自治労調査」という）、自治労連（「セクハラ・パワハラアンケート」21年5月）、国公労連（「セクハラ・パワハラ調査」23年2月）などの調査があり、その傘下組合での調査も行われている。

他方、いわゆる当局側の調査としては、国家公務員関係では、人事院が調査（「一般職の国家公務員のパワーハラスメントに関するアンケート

調査」24年1月・以下「人事院調査」という）を実施している。地方公共団体に目を向けると、富山県をはじめ散発的に調査を実施しているケースが見られる。

さて、公務職場でも、こうした取り組みは始まったばかりであり、まだまだ職場の特徴を議論するための素材がそろっているとは言い難い状況にある。また、そもそも公務職場は、事務系職場はもちろん、病院や保育園、学校までも含む広い職域をもっていることから、そうした調査は不可欠である。

職域別でのパワハラについて分析を加えている自治労調査では、「自分が受けたパワーハラスメント」というアンケートで、「病院・診療所・保健所では『大声で感情的に叱る』、消防署では『性格や容貌をからかったり非難する』、『大声で感情的に叱る』、清掃センターでは『性格や容貌をからかったり非難する』がやや多い」など職種での違いを指摘している。

こうした分析からもわかるように、公務職場に限定をしてみても、職種別でのパワハラの実れ方や影響は違っており、公務職場ということだけで一括りにして一律に語ることの難しさがある。

## 新聞報道に見る 公務職場のパワハラ

先行的に実施されている調査にざっと目を通した私の印象で、公務職場の特徴・傾向を整理すると、以下の3点になる。

- ① 仕事の場面に関わって起こされるパワハラが多い
- ② 上司から部下へのパワハラが多い
- ③ パワハラを受けても周囲に相談をせず、抱え込むパターンが多い

しかし、こうした傾向もアンケート調査の設問の仕方や調査主体の違いなどから生じる誤差にとどまるものかもしれないため、今日段階での指摘ということにとどめる。

そこで、こうしたアンケートでの傾向を押さえたうえで、さらに、もう少し現実に迫るために具体的な事例に目を向けることにする。

とりあえず、新聞報道を探してみようと、「人間失格」「死ぬしかない」パワハラで部下3人をうつ病、神戸市幹部を処分」という見出しで、次のような報道がされている。

神戸市の部長級幹部（50）が、部下の職員5人にパワーハラスメント（職権による人権侵害）を繰り返していたとして、同市が訓戒処分にして「人間失格」「窓から飛び降りて死ぬ

かない」などの暴言を浴びせ続け、うち3人はうつ病になるまで追い込まれたという。

市によると、幹部は環境局在籍当時の平成18年10月～19年8月、40～50歳代の課長級職員3人と係長級職員2人を毎日のようにしっ責。「役に立たん」「辞めろ」「お前への給料は無駄や」とののしり、1人には退職願を書かせたこともあった。この結果、課長級3人がうつ病と診断され、うち1人は微熱や不眠のため2か月間休職した。

19年秋、職員の訴えを受けた市が調査を始め、診断書や同僚の証言からパワハラを認定。今年3月、幹部を訓戒、上司だった当時の環境局長を口頭訓戒とした。

（平成20年5月2日 読売新聞）

また、最近の報道でも、23年2月8日の新聞各紙で、兵庫県庁の最先事務所である阪神北東民局に勤務する課長級の男性職員（58）が、部下にパワハラを繰り返していたとして県が停職2か月の懲戒処分をしたことが報じられている。

国家公務員関係では、人事院が発行した「国家公務員の苦情相談の手引」（平成20年3月）に「いじめ・嫌がらせ関係」の参考事例として、次のような例が挙げられている。

上司はちょっと議論になったりする、「死ぬ、殺すぞボケ!」「辞めさせるぞ」「お前みたいなのは最悪だ」などと言う。本人は激励のつもりだろうが受け取る側は苦痛で、もう職場に行くのも辛くなる。職場に相談窓口はあるが、上司本人から聞いた話によると、以前、上司が潰した部下が相談窓口相談をし、そのことが上司に漏れてしまい、「オレの断りもなく勝手に相談した」と激高し、その部下を更に追い込んだという事なので、内部の相談窓口は信用できない。

さらに、最近ではこうした相談にとどまらず、パワハラ絡みの公務災害の認定例も現れ始めている。

18年10月に自殺した浜田市の男性職員(当時50)の遺族が、パワハラメント(上司からの嫌がらせ)が原因として求めた「公務災害」認定を、地方公務員災害補償基金鳥根県支部が認めたことが15日、分かった。パワハラを理由にした公務災害認定は、同県内では初めて。全国でも例は少ないという。

(平成22年9月16日山陰中央新報)

こうした公表されているさまざまな事例から、公務職場におけるパワハラについて、おおよその実態をうかがい知ることが出来る。

### 公務職場の環境や パワハラ特性を反映した事例

すでに見てきた報道や相談事例などでは、起きたこと自体は理解できても、その背景まではなかなか見えてこない。そうした背景を知るには、当事者の主張された内容を多面的に取り上げて、判断を下す裁判例が役に立つ。

そこで、裁判事例を取り上げて、判決で指摘されているパワハラの原因を手掛かりにして、公務職場の特徴について敷衍(ふえん)してみることにする。

取り上げるのはT市役所で起きたパワハラ事件(T市役所職員・うつ自殺事件)公務外災害認定処分取消請求控訴事件・名古屋高裁判平成22・5・21)である。この事件はマスコミでは次のように紹介されている。

愛知県T市の職員Aさん(当時55)が部署の異動直後にうつ状態となり自殺したのは「公務による労災」として妻Bさん(62)が、「公務外」とした地方公務員災害補償基金の決定取り消しを求めた訴訟の控

訴審で、名古屋高裁は21日、一審判決を取り消し、公務災害と認定した。

高田健一裁判長は、うつ病になり自殺したのは公務に起因と認定。「仕事で難しい児童課に異動直後から、早急な対策が必要な事案が複数あり、心理的負担は相当だった」と述べた。残業時間は、異動直後で亡くなる前の月が32時間だったが、「時間がすくなくとも、心理的負担の大きさは変わらない」とした。

一審判決が否定したAさんの部下に対する上司の高圧的な言動をパワハラメントと認定。「部下がパワハラを受けた場合、責任を感じるのは自然」として、Aさんの心理的負担を認めた。

(平成22年・2・21共同通信)

この裁判をここで取り上げる理由は、すでに触れた公務職場の環境やパワハラ特性を反映した事例であると思われるからである。

控訴審の判決では、職場の状況について次のように述べられている。

(上司である)C部長は、市役所に勤務する公務員として、常に市民のため、高い水準の仕事を熱心に行うことをモットーとしており、実際、自ら努力と勉強を怠ることなく、大変に仕事熱心で、上司からも頼られる一方、部下に対しても高い水準の

仕事を求め、その指導の内容自体は、多くの場合、間違っておらず、正しいものであったが、元来、話し方がぶっきらぼうで命令口調である上、声も大きく、朝礼の際などに、フロア全体に響き渡るほどの怒鳴り声で「ばかもの」、「お前らは給料が多すぎる」などと感情的に部下を叱りつけ、それ以外に部下を指導する場面でも、部下の個性や能力に配慮せず、人前で大声を出して感情的、かつ、反論を許さない高圧的な叱り方をすることがしばしばあり、実際に反論をした女性職員を泣かせたこともあった。

このような指導をしながら、C部長が部下をフォローすることもなかったため、部下はC部長から怒られるように常に顔色を窺い、不快感とともに、委縮しながら仕事をする傾向があり、部下の間では、C部長の下ではやる気をなくすとの不満がくすぶっており、このような不満は、健康福祉部の職員の間にもあった。

### 民間のワンマン社長に似た オレ様型上司

このT市の事例をもとに、改めて前述した公務職場のパワハラの特徴について、考えてみることにする。

第一の特徴としては、「仕事を通じて起こされる」ということである。

分かりやすいように言えば、仕事上の指導という形をとって行われるパワハラが多いということである。この仕事の場面で起こりがちという点でいえば、公務職場も民間企業と大差はない。しかし、問題なのはその仕事を通じて指導の妥当性である。

このT市役所の裁判でも、C部長の個人的な思い入れによる高い水準が求められるという、「業務指導に名を借りた理不尽な言動によるパワハラ」が大きな特徴となっている。

人事院アンケートなどでも「大声で怒鳴りつける」、「あえて大勢の前で叱責する」、「自分のやり方や考え方を一方的に押しつける」などが上位を占めている。また、自治労アンケートでは、本庁や小規模出先事務所などでのトップの「オレ様型」上司のパワハラが訴えられている。これは、民間の中小企業などで見られがちなワンマン経営者のパワハラに似ている。

第二は、指導の内容の合理性の問題である。

民間企業での指導は良くも悪くも、ひたすら利益を求める点での合理性がある。利益を求めるがゆえの過大な要求や、効率性への厳しい叱責がパワハラになる場合が多い。

それに対して、公務職場の場合には、上司の恣意的な判断や効率性を度外視した指導が行われることに特徴がある。

具体的には、「原議を回さない」「なかなか決裁をしてくれない」などという、業務をあえて停滞させるようなものから、「仕事上の大切な情報を教えてくれない」「相談しても無視される」「大事な書類を隠す」など、意図的な業務妨害も現れる。

この裁判でも、実施時期が迫っていることを考慮に入れない指導（決裁をしない）が行われており、その辺の事情について、判決は、以下のように述べている。

当時のAの上司は、パワハラで知られていたC部長であり、現実にはAが児童課に異動後すぐに課別の検討課題についての報告書の提出やヒアリングを求められたり、ファミリーサポートセンター計画に関する文案についてC部長の決裁がなかなか得られず、Aの部下であり担当者であ

るD補佐に対して大きな声で厳しく非難するような事態が生じたことなどによる心理的負荷が重なり…。

こうした傾向は、公務職場に起こりがちな、ある種独特のパワハラであると言ってもいい。

その理由として、業務に効率性や、成果が強く求められない仕事が多いことから、間違った権威主義などで仕事が行われてしまうことが背景となっている。それどころか、業務を停滞させることで、自らの存在感を示そうとする心得違いの者までが現れる。

### 職務の適正配分をめぐり 問われる仕事のシステム

第三の特徴としては、仕事を進めるシステムの問題である。

よく公務職場では「出来る人に仕事が集中する」とか「仕事が行方さいていく」というような言い方がされるが、それはウラを返せば、仕事の適正化が難しいということでもある。

忙しい人は、本当に息をつくヒマもないほど忙しく、片や、住民からも指弾されるように、ヒマそうに仕事をしている職場がある。それは、ある意味で公務職場の現実でもあるが、職務の適正配分をめぐるパワハ

ラがある。

この裁判の判決でも当時の職場状況について次のように示されている。

Aは、これまで経験したことのない福祉部門の部署であり、重要課題も多く抱えた児童課に異動となったのみではなく、当時の児童課には本件保育システムの完成の遅れ、ファミリーサポートセンター計画の遅れなどの重要問題を抱えており、しかも、それは事前に知らされていたわけではなく、異動の後に事情を知らされ、課長としては早急に対応を迫られる問題であった。

異動期にかぎらず、こうした業務量が偏在するという事例は公務職場では枚挙にいとまがない。

加えて、業務の配分が恣意的に行われることで、「上司から自分のやるべき仕事を押し付けられた」とか、「絶対にこなせない業務量を指示された」「残業しなければこなせない仕事なのに、残業を認めない」などという不満が出されることはよく見られる。

分掌業務が細分化されて、係レベルまでブレイクダウンされていても、時期やタイミングによって繁閑が左右され、その仕事配分の裁量が上司に任されることが多いのも公務職場の特徴である。

近年どこの地方公共団体でも経費削減が叫ばれており、超過勤務規制が上から一律に指示される傾向がある。上司は、自らの評価を左右することから超過勤務削減を至上命令として受け止めているため、「何が何でも超過勤務規制」ということになりがちである。仕事を実際にやっても超過勤務を認めないなどの対応も、パワハラを生み出すことになる。

いずれにせよ、仕事量の差配が現場任せであることから、安直な上司であればあるほど、出来そうな人に押しつけて、その場を逃れようとするし、仕事に精通していない上司であれば、自らの仕事も部下に押しつけることになる。その結果、押しつけられた部下は、仕事を押しつけられることで負荷が大きくなるだけでなく「遅れやミスの責任まで問われる」ことになりかねない。

第四点目は、こうしたパワハラという状況に直面した場合の対処についてである。

いずれのアンケートなどでも「何もしなかった」とする人が多く半数を超える。そして、その理由についても、「どうにもならないと思った」とする回答が多い。

こうした被害に遭遇して何らのアクションもしないことについて、その背景に目をやると、公務職場では「短期間での異動」という独特の事

情がある。つまり、「異動までの我慢」という選択があることがわかる。しかし、この我慢は一つ間違えると裁判例のような深刻な事態へと発展しかねない危険をはらんでいる。

つまり、公務職場の多くの場合は、「異動までの我慢」ということで、それを個人で抱え込んでしまうことが問題である。その結果、事態が悪化して異動期を待たずに限界を超えてしまうケースが多いのも、公務職場の特徴となる。

### 上意下達の雰囲気の中 職場に漂う無力感

第五点目は、公務職場のパワハラの全体的な特徴ともいえる周囲の対応の問題である。

誰もが、感じるであろう「このようなひどい事態になる前に何とかならなかったのだろうか」という点についてである。

前出のT市役所職員・うつ自殺事件の裁判でも、以下のように職場の解決能力の不足が指摘されている。

このようなC部長の部下に対する指導の状況は、T市本庁内では周知の事実であり、同期であるAもよく知るところであり、過去にはこのままでは自殺者が出るなどとして人事

課に訴え出た職員もいたが、仕事の能力が特に高く、弁も立ち、上司からも頼りにされていたC部長に対しては、上層部でもものを言える人物がおらず、そのためC部長の上記指導の在り方が改善されることはなかった。

こうした背景には、上司の言い分は絶対という極端な上意下達型という公務職場の特徴がある。また、周囲が傍観者を決め込む事なかれ主義もある。

この上意下達と事なかれ主義が絡み合うことで、「長いものには巻かれる」「われ関せず」という職場環境が醸成されていく。

人事院の相談事例にも「内部の相談窓口は信用できない」と表現されているが、ある種の諦めに支配される職場の多いことも、公務職場の特徴と言ってもいいだろう。

この点についても、民間企業との数字上の大きな差異はない。しかし、公務職場の場合には、さらに解決への期待の低さが気になる。

裁判事例を材料に公務職場の目立った特徴について指摘してみたが、こうした公務職場のパワハラの特徴は、実は公務職場の働き方やシステムに対する世間からの非難と微妙に重なっていることが気になる。

具体的には、スピード感を欠いた仕事の進め方や、上意下達型の組織運営、事なかれ主義の蔓延という職場のゆがみや弊害などである。

こうした悪弊や体質が、職員に向けてのパワハラを生み出す原因になっているとすれば、対策に向けて注視すべきは、その仕事の在り方である。公務職場のシステムそのものを見直すことなしにはパワハラを無くすことは難しいという気がする。

一般社団法人  
職場のハラスメント研究所 所長  
金子雅臣（かねこ・まさおみ）



元東京都職員。都産業労働局などの勤務を経て退職。現在は一般社団法人「職場のハラスメント研究所」の所長として、企業向けの講演活動、行政機関や大学の人権委員を務める。また、労働ジャーナリストとして活躍。パワハラ、セクハラ問題などを中心に精力的に取り組んでいる。主な著書としては、「ホームレスになった―大都會を漂う―」（ちくま文庫）「壊れる男たち」（若波新書）、「職場いじめ」（平凡新書）、「職場でできるパワハラ解決法」（日本評論社）、「パワハラ・いじめ―職場内解決の実際的手法―」（日本法令）など多数。