

個別性が高いパワハラ案件 指針策定後も対応には苦慮

和歌山県は平成21年、県職員を対象としたパワーハラスメント防止指針を策定した。指針は、パワーハラスメントに該当する暴言や行為の具体例を挙げているほか、加害者や被害者にならないための心構えや、上司などの監督者が果たすべき役割も解説している。

しかし、「指針はあくまでも指針であり、個別性の高いパワーハラスメント案件には、常に悩みながら対応している」と担当者は語る。

通報された案件は 毎月サイトで公開

パワーハラスメント防止指針の正式名称は、「パワー・ハラスメントに關して職員が認識すべき事項等についての指針」という。平成21年3月に発表され、22年4月に一部改正している。

指針策定のきっかけとなったのは、19・20年度に実施された、全庁職員を対象とするアンケートだった。

アンケートの実施および指針の策定に当たったのは、知事直轄の監察

査察課である。

和歌山県では、18年に発覚した官製談合事件を教訓に、仁坂吉伸知事の掲げる「清潔で透明性のある県政」を実現するため、19年4月に全国の地方公共団体では初の監察査察制度を立ち上げた。同課はそれに伴って発足した部署である。

監察査察制度とは、県民から寄せられた不正行為などの通報を受け、対応するとともに、県庁の事務が適正かつ効率的に行われているかどうかを調査し、必要により改善や再発防止を図っていくというもの。職員から寄せられる県庁内部のパワーハラスメント（以下パワハラ）やセクシュアルハラスメントに関する通報・相談も同課が受理・対応する。

職員からのパワハラに関する通報・相談は、庁内LANで受け付ける。監察査察課に直接持ち込むこともできるが、ほとんどは庁内LANを通じての通報・相談だという。

通報された内容については、毎月、監察査察課のウェブサイトで、件数や受理した処理状況などが公表されている（資料1）。また通報・相談事

資料1 ウェブサイトで公開されている情報について

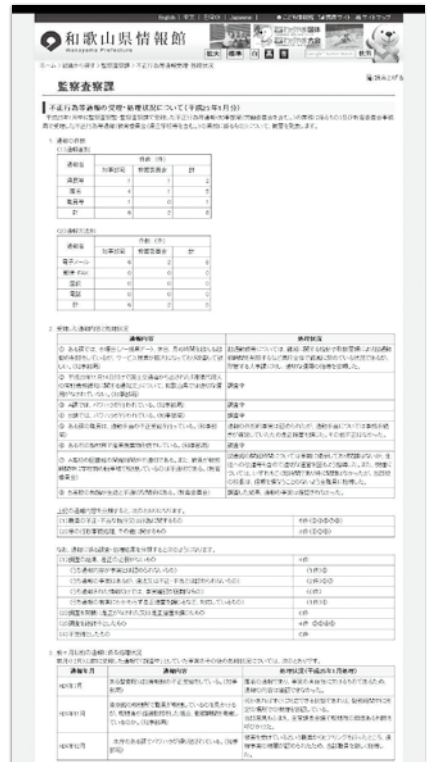
監察査察課のウェブサイトでは、寄せられた通報に関する情報を公開している（右画像）。たとえば表1は平成25年1月に受理した通報内容と処理状況、表2は前月以前の通報に係る処理状況である。ちなみに平成23年度は、県民および職員から計83件の通報があり、うち63件を受理・対応した。

表1 受理した通報の内容と処理状況（平成25年1月）

通報内容	処理状況
①ある課では、水曜日（ノー残業デー）、休日、月45時間を超える超勤の制限をしているが、サービス残業が膨大になっており改善し欲しい。（知事部局）	超勤勤務等については、縮減に関する指針や取扱要領により超勤勤務時間を制限するなど県庁全体で縮減に努めている状況であるが、所管する人事課に対し、適切な運用の指導を依頼した。
②平成23年11月14日付けで国土交通省から出された「現場代理人の常駐義務緩和に関する通知文」について、和歌山県では適切な運用がなされていない。（知事部局）	調査中
③A課では、パワハラが行われている。（知事部局）	調査中
④B課では、パワハラが行われている。（知事部局）	調査中
⑤ある課の職員は、通勤手当の不正受給を行っている。（知事部局）	通報の外形的事実は認められたが、通勤手当については事務手続きが遅延していたためは正措置を講じた。その他不正はなかった。
⑥ある市の製材所で産業廃棄物を燃やしている。（知事部局）	調査中
⑦A高校の図書館の開館時間が不適切である。また、教員が勤務時間中に学校前の駐車場で喫煙しているのは不適切である。（教育委員会）	図書館の開館時間については事前に掲示しており問題はないが、生徒への伝達等も含めて適切な運営を図るよう指導した。また、喫煙については、いずれもごく短時間であり特に問題はなかったが、当該校の校長は、信頼を損なうことのないよう全職員に指導した。
⑧B高校の教諭が生徒と不適切な関係にある。（教育委員会）	調査した結果、通報の事実は確認されなかった。

表2 前月以前の通報に係る処理状況（平成25年1月）

通報年月	通報内容	処理状況（平成25年1月処理）
H24年7月	ある整骨院は診療報酬の不正受給をしている。（知事部局）	匿名の通報であり、事実の具体性に欠けるものであるため、通報の内容は確認できなかった。
H24年11月	南別館の喫煙所で職員が喫煙しているのを見かけるが、喫煙者が超勤勤務をした場合、勤務時間を考慮しているのか。（知事部局）	何かあればすぐに対応できる状態であれば、勤務時間中に所定の場所での喫煙を容認している。当該意見もふまえ、主管課長会議で喫煙所の節度ある利用を呼びかけた。
H24年12月	本庁のある課でパワハラが繰り返されている。（知事部局）	被害を受けているという職員からヒアリングを行ったところ、通報事実の概要が認められたため、当該職員を厳しく指導した。



例は、毎月、課長会議を通じて全職場にも通知されている。

指針の目的は共通認識づくり 研修でもパワハラに触れる

19・20年度に実施された職員アンケートは、職場環境はどうか、あるいは職員の非違行為を見たり聞いたりしたか、などを問うものだった。

その結果を監察査察課が精査した結果、「日常的に上司から、威圧的な対応をされている」「上司に相談などできない職場環境である」など、パワハラを思わせる案件が散見された。アンケート実施後は、全管理職のヒアリングも実施したが、そうした案件に関わる管理職には注意を促した。

ただ注意を受けても、「あくまでも指導の範囲」と言い張り、パワハラであることを認めない管理職もいたという。当時は、パワハラという言葉は浸透していたものの、その概念や具体的行為については、庁内で確固たるコンセンサスができていなかったせいである。

そこで、パワハラ予防のためには、パワハラの定義や予防・解決法について庁内で共通認識を持つ必要がある、ということから、指針づくりに着手した。

当時はパワハラ指針を策定している地方公共団体は少なかったが、富山、大分、熊本などすでに策定済み

の県の指針や関連書籍などを参考に、指針づくりが進められた。

こうしてできた指針では、パワハラを「職務上の権限や地位などを背景に、職務の範囲を超えて、継続的に職員の人格や尊厳を傷つける言動（いじめ・嫌がらせ・強制など）」と定義。パワハラに該当し得る具体的な行為として、「役立たず」「給料泥棒」「こんなこともできないのか」などの暴言や、机をたたき、いすを蹴飛ばす、目立ったミスが無いにもかかわらず、仕事を回さない——などを列挙した（資料2）。

さらに、加害者、被害者とならないための心構えや、被害を受けた場合の行動、苦情相談に対応する際の留意事項などについて、細かく説明している。

監察査察課参事の田中伸明さんは、「今となつては、当然のことしか書いていないと思いますが、国の指針もないなかで、かなり細かいことまで盛り込みました」という。

指針づくりと前後して、パワハラに関する研修も充実させた。20年度には、幹部職員向けの研修と、全職場を対象とする職場研修で初めてパワハラについて取り上げた。

職場研修指導者セミナーでも、19年度と23年度にパワハラを取り上げている。職場研修指導者セミナーとは、各職場の職場研修の取りまとめ役をする「職場研修員」を対象とす

資料2 和歌山県パワハラ防止指針*による、パワハラの判断や具体的行為について

■業務上の指導・注意とパワハラとの違い

ア パワハラの境界線

業務上の指導・注意とパワハラとの判断基準は、それが業務上必要な指導の範囲を超えた「嫌がらせ」行為に該当するか否かである。

業務を適切に遂行するために、上司から時には叱責を受けることもあるが、その叱責が適切な指導の範囲内であり、客観的に見て「嫌がらせ」行為とは言えなければ、パワハラには該当しない。また、受け手の気持ちだけが判断基準でないところが、セクハラとは異なる。

一方、指導とは名ばかりの言葉や態度で、精神的苦痛を与えるものは、パワハラに該当すると考えられる。

イ パワハラの判断上の課題

上司が部下に精神的に苦痛を与えていることを分かっているながら、パワハラを行っている場合でも、その行為が業務上の命令や指導という名の下で行われている場合は表面化しにくいという問題があるため、注意が必要である。

パワハラか否かの線引きは画一的には困難であり、行為の違法性や被害の程度、業務上の必要性、他の職員との比較など多角的な視点から判断する必要がある。

■パワハラに該当し得る具体的行為

ア 言葉の暴力

- ① 「役立たず」「給料泥棒」「こんなこともできないのか」「もう仕事なくていいから、帰れ」「私に恥をかかせる気か」「アホには何を言っても無駄だ」など、仕事の内容や指示・教育とは全く関係ない、感情にまかせたような発言をする。
- ② 人前で激しく叱責する
- ③ 大勢の前で個人名を挙げて非難する。

イ 指導の域から外れた嫌がらせ

- ① 仕事についての助言を与えずに、執拗に批判する。
- ② 達成不可能な仕事を与え、それが達成できないと怒鳴りつける。
- ③ 相手の意見を聞かず、また、相手が望んでいないにもかかわらず、指導、助言の名の下に一方的に自分の意見を押しつける。

ウ その他

- ① 部下や同僚、後輩の話を無視する。
- ② 不要不急の用務にもかかわらず、時間外勤務や休日勤務を強要する。
- ③ 目立ったミスが無いにもかかわらず、仕事を回さない。
- ④ 業務実績を極端に低く評価する。
- ⑤ 机をたたき、いすを蹴飛ばす。
- ⑥ 宴会や旅行、ゴルフなどのレクリエーションを強要する。
- ⑦ 業務とは関係のない個人的な雑用を強要する。

*正式名称は、「パワー・ハラスメントに関して職員が認識すべき事項等についての指針」



和歌山県庁

るセミナーである。
また、新たに管理職となった新任
所属長に対する研修でも、必ずパワ
ハラについて触れているという。

指摘を受けた管理職の ほとんどは反省するが…

以上、見てきたように指針の策定、
研修の充実と、パワハラ対策は着々
と進められてきたが、職員、特に管
理職の間でパワハラに関して共通認
識を持ってもらうのは、依然として
難しいようだ。

通報・相談が寄せられると、まず
監察査察課の課員が関係者へのヒア
リングを行い、事実関係の確認と、
それが指針に照らしてパワハラに当
たるかどうかの判定を行う。

その結果、パワハラと判定されれ
ば、まずパワハラを行った者（管理
職）に対し口頭での注意がなされる。
田中さんによれば、注意されると、
ほとんどの管理職は自分が良かれと

思ってしまったことがパワハラという認
識で受け取られたことに対し、
ショックを受け反省するという。

しかし、中には「自分の行為は、
パワハラには当たらない」という姿
勢を崩さない管理職もいる。その場
合は、文書による注意となる。

それでもパワハラが改まらない場
合は処分が下される。処分はまだ
至った例はこれまでないが、文書に
よる注意を受けた管理職が、納得し
たうえで態度を改めたかどうかは、
実際のところはわからない。「面と向
かって私には言わないですが、『自分
は、こうして仕事を覚えてきた（だ
から部下にも同じことをやってい
る）』と思っている管理職もいるで
しょうね」と、田中さんは見ている。

一方で、通報者や相談者の側が、
パワハラを曲解したり、大げさに言
い募ったりすることもある。

たとえば過去にはこういう例も
あった。ある所属長が部下に、「税金
泥棒、給料泥棒。休め。文句がある
なら監察査察課に言ってみろ」など
と言っている——という通報が寄せ
られた。一見すると明らかなパワハ
ラだが、ヒアリングしてみると、そ
の所属長の発言の内容は、次のよう
なものだった。

「今の世の中、公務員というだけで
厳しい目にさらされる。ネット上で
も『税金泥棒』『給料泥棒』などと書
かれる。あなたのよう勤務態度だ



監察査察課参事・田中伸明さん

と、そういう非難を受けかねません
よ」。監察査察課の下した判断は、当
然ながら「パワハラに該当しない」
だった。

さまざまな困難を引き受け マネジメントするのが管理職

ところで、パワハラの設定で焦点
となるのは、業務上の指導との線引
きをどうするかである。

この点について指針は、「業務上必
要な範囲」「適切な指導の範囲内」と
しか規定していない。そして最終的
には、「線引きは画一的には困難であ
り、（中略）多角的な視点から判断す
る必要がある」と結んでいる。

もっともこれは和歌山県の指針だ
けでなく、他の地方公共団体の指針、
あるいは厚生労働省・円卓会議ワー
キング・グループの報告でも同様で
ある。

セクハラに比べて難しいのはこの
点であろう。セクハラは男女雇用機
会均等法において「労働者の意に反
する性的な言動が行われ…」(傍点編
集部)という文言で明確に定義され

ている。

その点、パワハラは「労働者の意
に反」しても、業務上適正な範囲と
なることもあり得る。その範囲は案
件ごとに慎重に精査しなければなら
ない。総論（P9～P11）で触れた
とおり、個々のケースに際して関係
者間で議論し、職場内で合意を形成
していくしかない。

若い世代のストレス耐性の低下、
上司と部下の人間関係の希薄化な
ど、パワハラを誘発する要因は、職
場内で増えている。管理職にとつて
は、マネジメントが非常に難しい時
代になったといえるが、「そういう困
難も引き受けたうえで、メンジメン
トをするのが管理職の役割。冷たい
言い方かもしれませんが、部下から
クレームが出るということは、結果
としてマネジメントができていな
い、管理職としての職責が果たせて
いないこと」というのが、田中さん
の考えだ。田中さんは新任所属長研
修の講師も務めるが、その際には、
そうした管理職の役割についても強
調するという。

田中さんは、こうも語る。「パワハ
ラは個別性が高く、指針をつくりさ
えすればいい、というものではありません。
指針はあくまでも指針であり、
通報・相談が寄せられるたびに、
悩みながら対応しています」。

この言葉に、パワハラ対応の難し
さが現れているといえそうだ。