

## 特集

# パワハラのない職場をめざす！ 今、改めて考えたい、原因と対策

地方自治体にとってパワハラ対策は、メンタルヘルス不調の予防をはじめとする職員の心身の健康という観点はもとより、人権擁護や住民サービスの質の担保といった観点も含め、必須の取り組みである。にもかかわらず、地方自治体の公務職場でのパワハラ事例は後を絶たない。2020年6月1日から、パワハラ防止法(改正労働施策総合推進法)が施行され、官民を問わずパワハラ防止の機運が高まっている今、パワハラが起る原因、そしてその対策について、識者の見解や現場の事例から改めて考えてみたい。

## 提言1 ↓ 地方自治体におけるパワハラ対策の視点

### マネジメント上の課題としてとらえ、 持続的に取り組むべき。パワハラ対策

人事院公務員研修所客員教授 高嶋直人

筆者は、国家公務員のセクハラルールを策定した当事者である。

後にこのルールは、自治体職員のセクハラルールとなった。また、その後法制化されたマタハラ、パワハラの公務員に対する法体系は、このルールの体系を模して策定された。結果として筆者は、公務員全体のハラスメント防止に関する、基本的な方向性を定めた責任者となった。

本稿では、民間との違いに着目した自治体職員のためのパワハラ防止を語りたい。

### 地方自治体のパワハラ対策 いくつかの疑問点

地方自治体は今、頑張ってパワハラ対策を講じている。しかし残念ながら、その内容には、いくつかの疑問点が存在する。まずはそれを指摘したい。

● 公務組織と民間組織ではパワハラ発生の背景が異なるにもかかわらず、民間と同じ対策を講じている。

● 民間より厳しい(国家公務員のルールに準じた)部内規定を定めていながら、研修では民間ルールを教え、職員

をミスリードしている。

● 厳しい指導とパワハラ防止は両立すべきにもかかわらず、管理職に対し禁止事項だけを教え、問題行動を改めない部下に対する適切なマネジメントを教えていない。

● ハラスメント相談員を指名してはいるが、必要な研修を実施せず、形だけで機能しない、またはセカンドハラスメントを発生させている。

● パワハラ被害に遭った自治体職員は労働局に行っても相談を受け付けても「被害に遭ったら労働局に相談せよ」といった間違った情報が流布されている。

### 日本人自ら書くほかない パワハラ防止の処方せん

パワハラは日本語である。2001年に日本のコンサルティング会社がつくった和製英語(造語)である。このことは、

「パワハラは日本固有の雇用慣行に深く根ざした問題である」ことを意味する。

今、メンバーシップ制とジョブ制が議論されている。この二つの言葉も日本語である。日本人に、日本人の働き方が世界的に見て例外的であることをわかりやすく説明するためにつくられた造語である。日本人の働き方を示すメンバーシップ制とパワハラは深く関係している。メンバーシップ制とは個人がその組織に属するという包括的労働契約で結ばれており、「どこで何をするか」は組織が決めるというのが特徴である。そのため、次のような事態が出来る。

● 自分の人事は自分の知らないところで決まる

● 組織間異動が少ない一方、組織内異動が多い

● 就いたポストが求めるスキルを持っていない者をあえて就け、

仕事の経験を通じて育成を図るといったOJT中心の人材育成が行われる

一方、欧米人の働き方を示すジョブ制は、「どこで何をするか」が予め定められた労働契約で、個人と組織がつながっている。そのため日本とは対照的な次のような結果をもたらす。

- 空いたポストに自分で応募し、最適者と認められれば異動できる（よって自分の預かり知らないうちで人事は動かない）
- 組織主導の定期異動が無い
- 組織「間」異動を繰り返し、自分でキャリアをつくるエリートが存在する
- 管理職ポストに就くには、予めマネジメントスキルの有無が検証され、不適格者は予め排除される

そして日本人は、メンバーシップ制の下でパワハラを発生させやすい。その理由は次のとおりだ。

- パワハラをしても部下がいなくなることは無い（必ず組織が埋めてくれる）
- 仕事を経験させることを通じて組織が計画的に人材育成を図る

ことから、年功序列人事になりやすい

● 組織「間」異動をする者が少数派となり、社会的、経済的リスクが高くなるため、組織に留まろうとする

● パワハラを受けていても定期異動により、一定期間耐え忍べば救われるという期待を抱く

● 管理職もそのポストにつけて（部下を持たせて）、経験によって管理職に育てる（マネジメントスキルを経験で身につけさせる）

● 管理職に就いた直後は誰もが試行錯誤するほかなく、その最中に事故（パワハラ）を起こすリスクがある

一方、ジョブ制の下では、次のような理由からパワハラは起こりにくい。

● パワハラをすると部下がいなくなる（パワハラ上司の部下のポストが空いても誰も応募しない）

● 年功序列ではないため、「今日の部下は明日の上司」の可能性があり報復が怖く抑止力が働く

● 組織「間」異動は一般的で社会的、経済的損失も無く、パ

ワハラを受けたら組織から早々に離脱する

● 組織主導の定期異動がないため、救出が期待できない

● 管理職就任時には皆一定レベルのマネジメントスキルを学んでいる（そうでなければ管理職に就けない）

以上のことから、パワハラは日本固有の雇用慣行と深く関連していることがわかりただけだと思う。

それに加え、職場の上司部下関係を私生活にもそのまま持ち込み、四六時中意識することが求められる日本の社会文化も、パワハラの背景となる。

にもかかわらず、パワハラを外国語のように宣伝し、本来パワハラとは縁もゆかりもない外国直輸入の「研修」が今（とりわけ自治体に）流行している。しかし、時間軸も地域軸も異なるものが、パワハラ防止対策として効果がある可能性は低いと言わざるを得ない。

パワハラは日本人の働き方、日本の雇用慣行に深く根ざした病理現象である。パワハラ防止のための処方せんは日本人自らが書くほかない。

## 公務員に特化したパワハラ防止対策の必要性

次に、公務員に特化したパワハラ防止対策の必要性と、その理由を挙げていきたい。

### 民間とはパワハラの背景が違う

民間は「マネジメントの過剰」が、公務組織は「マネジメントの欠如」がそれぞれパワハラ発生の背景に多く存在する。

厳しい競争に晒されて目の前の必達目標をクリアするために部下を壊す上司、そしてそれをむしろ組織的に行ういわゆるブラック企業の多くには、マネジメントが無いのではなく、間違ったマネジメントが過剰なのである。

一方自治体組織には、組織を挙げ、人を潰してでも目標を達成しようという



### Profile

#### たかしま・なおひと

早稲田大学政治経済学部政治学科卒。外務省在ウィーン日本政府代表部一等書記官、人事院総務課長、立命館大学大学院教授、人事院公務員研修所主任教授、財務省財務総合政策研究所研修部長などを経て2019年3月退官。同年4月より研修講師に専念。財務省、法務省、国交省、農水省、裁判所、警察のほか、自治大学校、市町村アカデミー、JIAM、宮城県、千葉県、岐阜県、福岡県、佐賀県、大分県、名古屋市、金沢市、大阪市、京都市等多くの自治体において研修講師を務める。著書に「公務員のための人材マネジメントの教科書」、「公務員のためのハラスメントゼロの教科書」(ぎょうせい)、月刊ガバナンスに「働きがい改革」を連載中。URL: <http://naohito.biz>

マネジメントは滅多に存在しない。逆に、マネジメントを現場の上司に任せっぱなしにし、バラバラなマネジメントが許容され、組織全体としてのマネジメントは希薄となる例が多い。どのようなマネジメントをされるかは上司次第で個人差も大きい。このように、マネジメントが希薄なため、パワハラが見過ごされる組織風土がつけられる。

### 民間とはルールが異なる

改正労働施策総合推進法（以下、パワハラ防止法）は、自治体職員には民間労働者と同じく原則適用される。一方、国家公務員には適用されず、より厳しいルールを定めた人事院規則が適用される。自治体組織が国家公務員より甘いパワハラ防止ルールを定めても、法律違反というわけではない。しかし、それでは自治体職員をパワハラから守ることができないばかりか、パワハラに甘い自治体として批判される。総務省の技術的助言もあり、ほとんどの自治体が、国家公務員と同じルールを定めている。

しかし、わずかながら、次のような自治体も存在する。

● パワハラ防止法と同じ内容のパワハラ  
の定義を置いている。そのため、国家公務員や他の多くの自治体職員よりも甘いルールとなっている

● より厳しい国家公務員と同じルール  
を定めているながら、研修では民間ルールを教え、職員をミスリードして

しまっている

自治体の人事担当者には、現行のパワハラに関する部内規定をチェックし、必要な改正が放置されている場合は、速やかに整備することが求められる。

研修についても、その内容が部内規定と齟齬のない、公務員向けの内容になっているかをチェックし、そうでない場合には講師選定を見直すことが必要だ。ハラスメント防止研修講師には弁護士が多い。しかし、弁護士の多くは日ごろ民間労働者を相手にしていることもあり、人事院規則の内容を知らない人も少なくない。また、公務員はパワハラをする  
と厳しい懲戒処分を受けたり、道義的社会的責任を厳しく追求されたりする。これも民間と大きく異なる点だ。

弁護士に講師を依頼する際は、必ず次の二点を求めることが肝要だ。

● 裁判の勝敗ラインではなく、公務員として求められる行為規範として語ってもらう

● 民間のルールではなく、公務員のルール（部内規定で定めているルール）を語ってもらう

### 民間ルールとの違いとは？

それでは、民間のルールと何が違うか。詳しくは拙書『公務員のためのハラスメントゼロの教科書』（ぎょうせい）を参照していただきたい。ポイントだけ解説すると次の二点が異なる。

### 職場以外での言動もパワハラになり得る

パワハラ防止法が定めるパワハラは、社員同士でも職場に限定される。しかし、人事院規則が定めるパワハラは職場での言動に限定されない。職場以外での言動も対象となる（セクハラについても人事院規則では、職員間の言動は職場に限定していない）。

「相手の尊厳や人格を侵害する言動」という言葉がパワハラ  
の定義として明記されている

パワハラ防止法が定めるパワハラ  
の定義と人事院規則が定めるパワハラ  
の定義は微妙に異なり、人事院規則の方が広い。たとえば「相手の尊厳や人格を侵害する言動」はパワハラ防止法でもパワハラとなり得るが、それは法が定めるパワハラ  
の定義の解釈に委ねられる。一方、人事院規則では明確にこの言葉が定義中に置かれ、解釈の余地は無い。

人事院規則が定めるパワハラ  
の定義のほうが広いということは、公務員ルールのほうが厳しいことを意味する。パワハラとなる具体的な言動の典型例を類型化したいわゆるパワハラ指針についても、厚生労働省が示す指針と人事院が示す指針では内容が異なる（類型の数まで異なる）。

筆者は、混乱を回避するために、定義と整合的な人事院が示す指針のほうを職員に周知することを薦める。しかし、どうしても厚生労働省の指針を使いた

い場合は、パワハラとなる言動は、「指針に示された言動に限定されない」旨をより一層周知することが重要となる。

### ハラスメントを引き起こす自治体組織の構造的性質

ハラスメントは、その組織で「実践されているマネジメント」が引き起こす病理現象、症状である。その内容に沿って処方せんを書き、必要な措置（場合によっては手術）をすることが求められる。正しい処方せんを書くにはまず、正しい診断が必要である。それには、自治体組織が共通に持つ組織構造がもたらす性格を理解しておかねばならない。その主なものは、次に挙げる同質性・独占性・無謬性の三点である。

#### 同質性

自治体組織の構成員は同質性が高い。似たもの同士で多様性に乏しい。専門性が求められるほか、公開平等な公務員試験が入口となり、同じ基準で選ばれるためだ。加えて、人の出入りが少ない環境下で長く働くこと互いに影響し合っています。似てくる。

同質性が高い集団が悪いというわけではないが、多数派が形成され、同調圧力が高まり、少数意見が言いにくい環境がつけられるおそれがある。ハラスメント防止には「おかしいことをおかしいと言える風通しの良い職場風土」が必

要で、それには心理的安全性の高い職場をつくる必要がある。

しかし、「対話」というものを掲げ、そのコミュニケーションスタイルを事実上強要するような研修を行うと、心理的安全性を高めたつもりが同質性の高い組織では同調圧力をさらに高める結果となり、ますます少数意見が言えなくなるという逆転現象が発生するおそれもある。

また同質性の高い集団は、自分たちの常識が社会の常識と違っていることに気づきにくい。積極的に外部とつながり自分たちの常識をチェックする必要がある。

### 独占性

ハラスメント防止を含めコンプライアンスのためには、組織構成員一人ひとりが当事者意識を持つて問題に立ち向かうことが必要となる。

民間の場合は比較的当事者意識を持ちやすい。ハラスメントが明るみになると消費者が離れ市場から追放されてしまうからだ。競合他社にとって代わられるというリスクの存在がハラスメントを自分ごととして理解することにつながる。

一方、自治体組織は地域独占であり、競合他社はおらず、倒産の危機はない。このことが当事者としてハラスメントに向き合う気持ちを弱めてしまう。

### 無謬性

公務員には「間違わない」ことが強く

求められる。そのため、「間違わない対策」に重点が置かれ、「間違う前提での対策」が疎かになりがちとなる。

ハラスメントゼロをめざすことは正しいが、同時にハラスメントがゼロになることはあり得ないと前提で対策を講じておく必要がある。アンケートを実施して被害が報告されないからといって決して安心してはならない。声を上げることさえできない深刻な状況となっている可能性も否定できないからだ。

### 見落としがちな パワハラ発生原因

次に、見落としがちなパワハラの発生原因について指摘したい。

#### パワハラをする人が成果を出している

パワハラをしていることは周知の事実なのに、当事者を処分したり異動させたりできないケースも多い。すでに要職に就いているので誰も手を出せない、成果を出しているので異動させにくい、というのが、その理由だ。

プレイヤーとして優秀な人は、自分で成果を出してしまい、自分の高い基準を他人に当てはめる傾向にあり、パワハラをしてしまいがちだ。また、他人を壊しても短期的には成果を出すことができる。

パワハラをしている場合はたとえ成果を上げていても厳しく評価することが必要となる。パワハラをした場合、成果

とパワハラ被害を相殺するのではなく、たとえ成果を出していても低く評価すべきだ。

#### 弱い人もパワハラをする

パワハラをする人は強い人に見える。しかし意外にも弱い人に過剰なプレッシャーをかけると、その人を追い込み、他人を壊しても自分が楽になろうとする。

#### 上からは見えにくい

パワハラをする人の中には、上には従順で、上からはパワハラをするとはまったく思えない人がいる。上から見れば「良い部下」が、下から見れば「パワハラ上司」というのは決して珍しくない。上司の眼力に期待するしかないが、真の姿は見えにくい。

#### 年功序列人事の存在

立場が逆転する可能性が低い年功序列人事は、報復を心配することなく、パワハラができるという環境をつくってしまう。実際、パワハラは立場の逆転が無い人が狙われたりする。

導入が決定している役職定年制により、立場の逆転の可能性が高くなるので抑制が働くかもしれない。しかし同時に逆パワハラと呼ばれる形態のパワハラを増やすおそれもある。

### パワハラをする職員のタイプ

次にパワハラをする職員のタイプについて、三つの類型を示したい。

### パワハラに関する知識が欠如している職員

正しいパワハラ定義を知らず、間違った知識によって自分の言動がパワハラに該当しないと思っていないタイプ。制度上のパワハラ定義とは大きく離れた定義を語る研修講師も多いため、真面目に研修を受講した職員の中にもこのタイプの職員が存在する。

たとえば、「相手のことを思ってやった言動」など、動機の正しさを訴えるタイプである。動機だけに着目してパワハラ定義を理解するとパワハラを間違えて理解してしまう。仮に動機が正しくても手段を間違えるとパワハラとなる。このタイプの職員は、研修で正しい知識を付与することで、パワハラ的行為者で無くすることが可能だ。

#### マネジメントスキルが欠如している職員

自分の限られた経験だけを頼りに部下に接し、パワハラをしてしまうタイプ。過去の上司がパワハラ上司であった職員に多い。

パワハラ防止には、相手の知識、経験、能力に合わせた多様なマネジメントスキルの実践が必要となるが、誰に対しても同じ対応しかできないとなると、一部の職員にとってはパワハラになってしまう。問題行動を繰り返す職員への対応を含め厳しく指導を行うためには、自分の中に多様なマネジメントスタイルを持ち、相手によって使い分けられるだけ

のマネジメントスキルを持つことが必要となる。

このタイプの職員には、理論を背景とした実践的な人材マネジメント研修を受講させ、知識で経験を補い、人材マネジメントスキルを向上させることが有効だ。

### 自分自身に問題を抱えている職員

自分の心が不安定で、そのバランスをとるため、誰かを犠牲にするタイプ。前述したとおり、パワハラをする職員は必ずしも強いとは限らない。心が弱い職員に短期間に成果を上げるよう命じ、強いプレッシャーを与えると他人を潰してでも成果を上げてストレスから逃れようとする。

また、強い劣等感を持つ人の中にはそのことを悟られまいと強い自分をあえて演出し、それがパワハラとなることもある。

怒りこそがパワハラの原因という識者もいる。しかし、怒りというものは自然発生するのではなく、特定の目的のために自らつくり出していているという考え方もある。

心のバランスを崩している職員が犯すパワハラを防止することは、正直言って困難だ（だから逆に、矯正可能という触れ込みの研修は、それだけ魅力的に感じてしまうという罠もある）。このタイプの職員の中には、劣等感をバネに頑張り、プレイヤーとしては

成果を出す優秀な者もいるが、マネージャーとしては失格だ。このような職員は、適材適所な人事配置により、犠牲者を出さず、かつ組織に貢献してもらうということが「理論上」可能である。しかし、ここであえて「理論上」というのは、現実の昇進管理は多くの場合、単線型で部下を持った管理職でないとは処遇できず、管理職でないと偉くなれないという実態があるからだ。このタイプの多くは上昇志向が強く、昇進ルートから外れるとますます心のバランスを崩し、対人トラブルを起こすことも多い。「昇任欲求」が満たされないために、「承認欲求」も満たされず、自分を認めてほしいという感情に突き動かされ、パワハラを犯してしまうのだ。

## パワハラ防止対策 4つのポイント

以上を踏まえると、自治体組織のパワハラ防止対策には、次の点が重要となる。

### ①自治体組織の性格、人事管理の実態に即した対策であること

組織マネジメントの専門家の意見を聞くこと。弁護士や法律分野の大学教授は、マネジメントの専門家でもなければ、組織マネジメントの経験者でもない。

やはり「餅は餅屋」。パワハラ防止

対策はマネジメント上の課題であり、公務員制度にも精通したマネジメントの専門家からアドバイスを受ける必要がある。

### ②自ら整備した規定に沿った内容の研修をすること

すでに何度も強調してきたとおり、民間と公務員ではパワハラ定義が異なる。にもかかわらず、民間のパワハラ定義を語る講師を招いて研修を実施している自治体も少なくない。しかし、公務員ルールを定め、研修で民間ルールを教え、公務員ルールに違反すれば公務員として厳しく罰する——。そんなことは許されない。

研修でも、公務員ルールを教えることは最低限のルールだ。

### ③対策は継続的に

無記名アンケートにより、実態を定期的にチェックすること。またハラスメント相談員は指名して終わりではなく、定期的に集めて常に機能する態勢にしておくこと。研修も一度で終わりではなく、定期的に実施すること。

対策は、継続しなければならぬ。あつという間に形骸化しかねないからだ。

### ④全員がパワハラ防止に必要な知識を共有しておくこと

首長以下、すべての者が同じ知識を共有化しておくことが望ましい。今や首長の言動も問題となる。首長自ら

「パワハラは許さない」と、職員に宣言すること。そして自らパワハラについて謙虚に学ぶこと。その姿勢を職員に見せることで、組織全体にパワハラを許さない意識を浸透させることができる。

## 最後に

パワハラは具体的な定義やパワハラに該当する言動の典型例については、紙面の制約から述べることができなかった。拙書のほか、総務省、人事院が発信している情報でぜひ確認していただきたい。

パワハラはいかなる理由でも正当化できるものではない。パワハラ防止はモラルの問題からコンプライアンスの問題となった。コンプライアンスは本来、法令遵守に留まらない。その真の意味は、「公務員としての職責に忠実であること」「悪いことをしないだけでなく、良いことをすること」も含まれる。

パワハラ防止は厳しい指導と両立させる必要がある。マネジメントスキルの向上によって初めてパワハラ防止は完成する。パワハラをマネジメント上の課題と位置づけ、持続的に取り組むことが求められる。