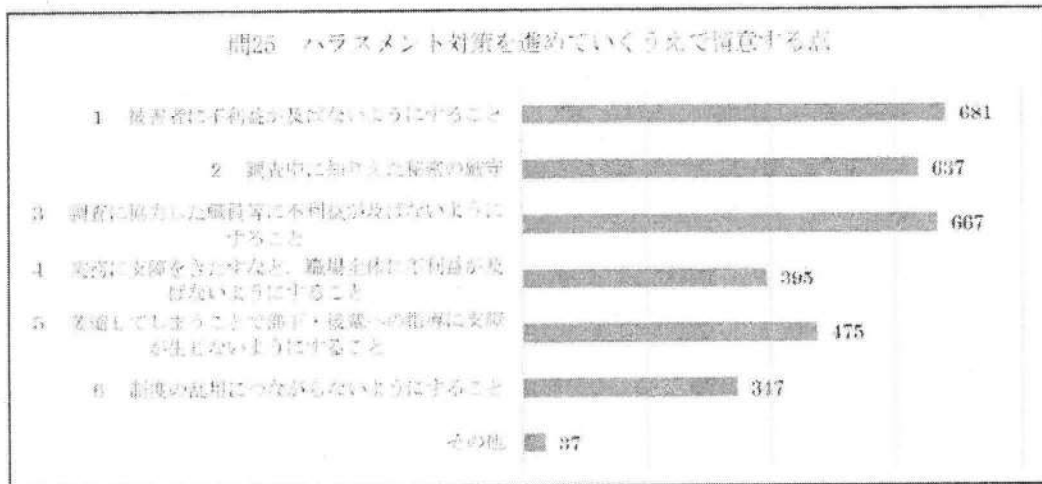


益や調査中に知りえた秘密の厳守、調査に協力した職員等への不利益について不安視する回答が多く、現在の芦屋市のハラスメント対応体制に対する職員の信頼が必ずしも十分ではない実態がうかがえる。



(芦屋市職員ハラスメント実態把握調査報告書30頁より引用)

このように、芦屋市は、この調査結果も踏まえ、今後の改善に向けて具体的対策を講じることが求められる。

8. パワー・ハラスメント防止及び職場環境向上に向けた提言

(1) はじめに

パワー・ハラスメントの予防と解決等の対策については、厚生労働省作成の「パワー・ハラスメント対策導入マニュアル（予防から事後対応までサポートガイド）（第4版）」や「職場のパワー・ハラスメント対策ハンドブック（各社の取組事例を参考に）」その他研修資料が多数公開されており、それらを参考とすることは有益である。

本調査委員会においても、これらの資料も参考としながら、提言をおこなうものである。以下、まずはあるべきパワー・ハラスメントの予防や解決について述べ、その後に芦屋市の取組みについて言及したい。

(2) パワー・ハラスメントの予防と解決

ア マネジメントの必要性

パワー・ハラスメントがもたらす様々なリスクは、既に述べたとおりであり、被害職員の被害にとどまらず、組織としての円滑な業務執行を阻害する要因ともなり、ひいては自治体が提供する行政サービスの質にも関わる問題となる。自治体として、直接的にパワー・ハラスメント行為に関与していなかったとしても、適切な措置を講じなかった

ことにつき損害賠償責任等の法的責任を負う可能性も生じるものであり、ハラスメント問題についてのリスクを識別し、そうしたリスクが顕在化しないよう内部統制体制を構築し、組織全体をマネジメントしていく必要がある。

イ 「パワー・ハラスメント」を知ること（特に「指導」との関係について）

パワー・ハラスメント問題のリスクを適切に把握し、対策を講じるには、まずは「パワー・ハラスメント」を知ることが出発点である。

パワー・ハラスメントの定義は、既に説明したとおり（1（3）参照）、その具体例を認識し、特に、「指導」とパワー・ハラスメントとの線引きを明確にしておく必要性が高い。

パワー・ハラスメントを知るうえで、パワー・ハラスメントが起きる要因や危険因子を知ることも有用である。

【要因例】

- ①「しごく」ことで人が動く（業績が上がる、生産性が高まる）という誤解
- ②感情のヒートアップ（コントロールのきかない否定的感情）

【職場環境の危険因子例】

- ①上司と部下のコミュニケーションが少ない
- ②残業が多い、休みが取り難い
- ③失敗が許されない、失敗への許容度が低い

ウ 予防体制

パワー・ハラスメントを予防するには、職員に、パワー・ハラスメントの内容を示し、かつ自治体としての方針を明確にして啓発することが必要である。

上掲「パワーハラスメント対策導入マニュアル」では、予防に必要な5つの要素が列挙されている。

- ①トップのメッセージ（組織のトップが、職場のパワー・ハラスメントを職場からなくすべきであることを明確に示す）
- ②ルールを決める（予防・解決についての方針やガイドライン等を作成する）
- ③実態を把握する（職員アンケートを実施する）
- ④教育する（研修を実施する）
- ⑤周知する（組織の方針や取組について周知・啓発を実施する）

①について、パワー・ハラスメント問題は、優越的関係を背景にしていることから、本来、ボトムアップによる解決は期待できない。それゆえ、あくまでもトップダウンで

予防・解決体制を構築していく必要がある。

④及び⑤について、上記のとおり、特に「指導」との線引きが問題となることが多い。厚労省指針や裁判例を参考にして、判断基準を示す必要がある。また、ハラスメント研修を実施するにあたっては、全職員、職場別のマニュアル、管理職向けのマニュアル、またハラスメント対策推進員・相談員向けのマニュアルを整備するなど、それぞれの立場や特性に応じたツールを整備することが望ましい。

エ 解決体制

解決するための体制構築として、以下の2点があげられる。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">①相談や解決の場を設置する（組織内外に相談窓口を設置する、職場の対応責任者を決める、外部専門家と連携する）②再発防止のための取組（行為者に対する再発防止研修等を行う） |
|--|

①については、相談窓口を設置し、そのための相談員用マニュアル整備が必要である。そして、内部通報や公益通報のための外部窓口の設置と、そうした窓口体制の職員への周知が求められる。

また、相談・苦情対応フローを明確にする必要があり、窓口担当者による適切な相談対応ができるよう、そして、事実関係の迅速かつ正確な確認ができるよう書式の整備やそのためのマニュアルも整備することが重要である。さらに、窓口担当者が収集した情報については、プライバシーに配慮しながらその共有化のルールも決めておく必要がある。また、相談員等の守秘義務を明記することや、相談や事実確認への協力等を理由とした不利益取扱いを禁ずることも重要である。そして、窓口担当者が実際の調査や判断の具体的な手続きや手順、連携、役割分担を明確にしておく。

そのうえで、パワー・ハラスメントに関する委員会等の審議体を設け、窓口担当者が相談を受けた案件について、最終的に適切に判断する体制を構築すべきである。

②については、相談者へのフォローとしては、パワー・ハラスメントに関する調査や対応等の説明やカウンセリングの実施、また、行為者へのフォローとしては、自治体として懲戒処分の検討、研修の実施、またカウンセリング等を行うこととなる。

（3）本件事案を通じての意見

本件事案は、パワー・ハラスメント行為が顕在化するまで、本事業の特殊性やAの指導・指示状況によりX課職員の長時間労働が常態化し、X課の職場環境が確実に悪化していった経過がある。問題が顕在化する前に、職場環境の悪化をいかに食い止めるか、パワー・ハラスメント行為が生じる危険因子をいかに取り除くかは、組織のマネジメントとして重要な課題である。

ア 現在の芦屋市の取組み（全体像）

以上のパワー・ハラスメントの予防・解決体制構築に向けた各ポイントに即し、芦屋市における現状の取組みを整理すると、次のとおり分析できる。

(ア) 予防体制

①トップのメッセージ（組織のトップが、職場のパワー・ハラスメントを職場からなくすべきであることを明確に示す）

芦屋市指針等において、市長は、パワー・ハラスメントを職場からなくすべきことを明確に宣言している。

②ルールを決める（予防・解決についての方針やガイドライン等を作成する）

パワー・ハラスメント防止等に向けた取組みは、労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律の改正、また同法に基づく厚労省指針、人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）が整備され、芦屋市はこれらの国の整備を踏まえ、パワー・ハラスメント防止等に関する要綱を令和2年6月に策定し、ルールを定めるとともに、さらに下位の指針や研修計画などを策定している。

<p>(国)</p> <p>(改正)労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律 ⇒「事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針」(R2号厚生労働省告示第5号)</p> <p>人事院規則10-16(パワー・ハラスメントの防止等)(R2.4.1) ⇒「パワー・ハラスメントをはじめとする各種ハラスメントの防止に向けた対応について」(総務省自治行政局公務員部長通知)(R2.4.21)</p> <p>(芦屋市)</p> <p>パワー・ハラスメント防止等に関する要綱(R2.6.1)</p> <p><input type="checkbox"/>市長の責務(第3条) 防止等の施策の企画立案、実施措置の調整、指導、助言 防止に関する必要な措置 ⇒職員向けパンフレット「STOP THE ハラスメント」</p> <p><input type="checkbox"/>職員の責務(第4条)</p> <p><input type="checkbox"/>管理職の責務(第5条) 苦情相談を受けた場合の迅速かつ適切な対処</p> <p><input type="checkbox"/>職員に対する指針と周知徹底(第6条) ⇒職場におけるハラスメント防止に向けた取扱指針(H29.1策定、R2.6改訂)</p> <p><input type="checkbox"/>研修等(第7条) 職員意識の啓発・知識の向上 ⇒職員向けパンフレット「STOP THE ハラスメント」 研修計画とその実施 ⇒芦屋市職員研修計画 ←芦屋市人材育成実施計画</p> <p><input type="checkbox"/>苦情相談への対応(第8条) 相談員の配置 公平委員会への苦情相談 ⇒芦屋市職員の苦情処理に関する規則(H17.3) 苦情相談に関する指針と周知徹底(第9条) ⇒パワー・ハラスメントに関する苦情相談に対応するに当たり留意すべき事項についての指針(R2.6策定)</p> <p><input type="checkbox"/>苦情処理委員会(第10条)</p> <p><input type="checkbox"/>プライバシー保護(第11条)</p> <p><input type="checkbox"/>不利益取扱いの禁止(第12条)</p>

芦屋市のルール整備については、それぞれのルールの内容や整合性等について、改善すべき点がみられる。この点は後述する。

③実態を把握する（職員アンケートを実施する）

芦屋市は、令和2年7月に芦屋市職員に対しハラスメント実態把握調査を実施しており、その回答を取りまとめ公表している。その内容の一部は7（1）において触れたが、今後の予防・解決体制構築に役立つ貴重な情報である。

また、芦屋市は、過重労働による健康被害防止のために産業医の面接指導を実施し、その結果を報告する仕組みを採用している。具体的な職場環境の危険因子を把握するためには有用な情報である。

④教育する（研修を実施する）

平成31年（令和元年）度には、ハラスメント対応検討会（人事担当課職員向け、1回）、労務管理研修（弁護士によるハラスメント防止を中心とした職場マネジメント研修（課長級以上、3回）、ラインケア研修会（ハラスメント対策を中心としたメンタルケア研修（課長級以上、2回）を開催している。

また、パワー・ハラスメント防止等に関する要綱第7条は研修等について定め、毎年度芦屋市職員研修計画を定めている。例えば、令和2年度計画では、ハラスメント対策研修として、人事課が主催し、管理・監督職員、セクシャルハラスメント相談員を対象に、ハラスメントの基礎知識を学び、職員にとってのハラスメントの問題の意味とその本質を正しく認識することを目的とすることを明記している。

今後の研修について、本件事案を踏まえた意見について後述する。

⑤周知する（組織の方針や取組みについて周知・啓発を実施する）

パワー・ハラスメント防止等に関する要綱第6条第2項、第9条第2項において、方針等の周知徹底が明記されている。芦屋市においては研修のほか、職員向けパンフレットが作成されている。

今後の周知に関する意見は、研修のあり方と併せて後述する。

(イ) 解決体制

①相談や解決の場を設置する（組織内外に相談窓口を設置する、職場の対応責任者を定める、外部専門家と連携する）

芦屋市はパワー・ハラスメント防止等に関する要綱を定め、パワー・ハラスメントが発生した場合の相談体制等を構築している。その具体的な流れは、芦屋市指針において図示されている（巻末【資料1】及び【資料2】）。

また、本件事案後、外部相談窓口を新たに設け、その運用を開始している。

こうした芦屋市の窓口体制構築に向けた取組みは評価できるが、現在の体制につ

いて必ずしも十分に整備されていない箇所がある。この点を後に指摘する。

②再発防止のための取組み（行為者に対する再発防止研修等を行う）

本件事案においては、Aに対する懲戒処分等を行うなど、芦屋市は一定の処分を行っている。また、内部調査委員会における調査が実施され、さらには、本調査は再発防止に向けた提言を含むものである。

そして、これらの事後の対応や調査について、X課への説明やフォローも今後行うべきである。

イ 本調査委員会の意見①（ルール整備に関して）

パワー・ハラスメント防止に向けたルール整備の重要性及び芦屋市の現在の取組みについて既に述べたとおりであるが、以下の点は改善すべきである。

(ア) 相談員等の守秘義務・不利益取扱いの禁止の明示

上掲の芦屋市職員のハラスメント実態把握調査結果を踏まえると、プライバシーへの配慮や不利益取扱いの点において、不安の声が多くあがっている。現在の芦屋市のルールにおいて、相談員等によるプライバシー保護や守秘義務、また、苦情申出者等の不利益取扱いの禁止に関する要綱等の記載が整合的ではなく、不透明と言わざるを得ない。

①パワー・ハラスメント防止等に関する要綱の定め

パワー・ハラスメント防止等に関する要綱は、プライバシーの保護（第11条）及び不利益取扱いの禁止（第12条）について以下のとおり定める。

（プライバシーの保護）

第11条 相談員、委員会委員及び苦情相談に関与した職員は、関係者のプライバシーの保護に留意しなければならない。

（不利益取扱いの禁止）

第12条 市長、管理職その他の職員は、苦情相談の申出を行い、又は関係者として証言を行った職員に対し、不利益な取扱いをしてはならない。

②芦屋市指針の定め

平成29年1月策定版は、「ハラスメントに対する苦情の申し出をした職員、当該苦情等に係る調査への協力をした職員が職場において不利益を受けることがないよう配慮すること」（段落5）、「相談に関与した職員は、相談者等のプライバシーの保護に努め、相談者が申し出たことによって不利益を被らないよう留意します。」（段落7（2））と記載しており、令和2年6月の芦屋市指針改訂においては、段落7（2）の上記記載のみが残っているが、表現は維持されてい

る。

③パワー・ハラスメントに関する苦情相談に対応するに当たり留意すべき事項 についての指針の定め

令和2年6月に策定した「パワー・ハラスメントに関する苦情相談に対応するに当たり留意すべき事項についての指針」（以下「相談員指針」という。）は、相談員の基本的な心構えとして「関係者のプライバシーや名誉その他の人権を尊重するとともに、知り得た秘密を厳守すること」と明記している。

④職員向けパンフレットの記載

令和3年に作成された職員向けパンフレット「STOP THE ハラスメント」では、「相談の中で知り得た秘密は厳守され、不利益な取り扱いは受けません。」と明記されている。

相談者が安心して相談できる体制構築の出発点は、相談窓口における秘密の厳守である。まずは、パワー・ハラスメント防止等に関する要綱において、相談員等の守秘義務を明確に記載し、芦屋市指針もそれに整合させて、現在の不整合な状況は速やかに改善すべきである。

(イ) 相談員の記録化ルール

本件事案当時、相談員による記録化のための書式は存在しなかったが、その後、芦屋市は令和2年6月に相談受付票及び相談員向け聞き取り票を整備した。

相談受付票においては、以下の項目が列挙され、その項目は、おおむね一般的なものである。

- ①相談日時
- ②相談担当者氏名
- ③相談者氏名、所属、連絡先
- ④行為者氏名、所属、相談者との関係
- ⑤問題行為の内容、相談者の感情・対応、目撃者の有無等
- ⑥他者への相談の有無等
- ⑦相談者の意向
- ⑧相談者の心身の状況
- ⑨相談者への対応、説明事項
- ⑩次回予定
- ⑪相談後の対応状況

本件事案においては、申出書の内容につき、他者への情報共有の可否やその範囲に