

同年2月20日 第9回ヒアリング

同年2月25日 第10回ヒアリング

## ウ 資料調査

本調査委員会は、上記ヒアリングのほか、内部調査委員会における資料調査、人事課等を通じて収集した資料等の調査を実施した。また、収集した資料やヒアリングに関する記録等は、プライバシーに関わる秘匿性の高い情報が多く、またハラスメント事案として二次被害等を防ぐ観点での別途の配慮が必要であることから、本報告書においては、資料入手先やヒアリング対象者情報を含めた収集資料は明示しないこととした。

なお、本件事案につき芦屋市のハラスメント対応の経緯について、より詳細な事実関係を把握するべく、芦屋市役所のグループウェアにおける特定職員間の特定期間につき庁内メールの抽出を人事課に依頼したが、メール容量上の制限もしくはメールアドレス削除の理由により抽出はできなかったとの報告を受けたことから、メール情報の収集は断念した。

## (7) 留意点

芦屋市は、本報告書の取扱いについて、以下の点について留意いただきたい。

ア 本件事案における事実認定に必要なヒアリングや資料は広く収集したものの、関係者の任意の協力による調査には限界があり、本報告書は、本調査委員会において収集できた限りの証拠に基づいて事実を認定したものであること

イ 本件事案はハラスメント事案であって、その具体的内容には機微な情報を含み、職員のプライバシー等への配慮が不可欠である。本報告書においては、二次被害を生まないためにも、多くの部分において匿名化ないし抽象化やマスキング処理の配慮が避けられないこと

ウ 本報告書は、本件事案のパワー・ハラスメント該当性の検討のみならず、芦屋市におけるハラスメント事案の防止や対策に向けた提言をも目的とするものである。したがって、本調査委員会は、本報告書が、特定の者に対する法的責任追及、人事上の不利益的取扱い、政治目的利用等のために用いられないことを強く望む。

## 2. パワー・ハラスメントとは

### (1) 芦屋市「職場におけるハラスメント防止に向けた取扱指針」（平成29年1月策定）における定義

芦屋市は、平成29年1月、「職場におけるハラスメント防止に向けた取扱指針（以

下「芦屋市指針」という。)を策定し、職場におけるハラスメント防止に向けた取り組みについて「ハラスメント行為は人権にかかわる問題であり、職員の尊厳を傷つけ職場環境の悪化を招く、重大な人権侵害です。本市としては、職場のハラスメントを決して許しません。見過ごすこともしません。」と宣言する。

芦屋市指針は、ハラスメント行為として、セクシュアル・ハラスメント、パワー・ハラスメント、妊娠、出産、育児休業、介護休業等に関するハラスメントの3つのハラスメントについて基本的事項を定め、その定義や種類を示す。

パワー・ハラスメントについて、芦屋市指針は、「同じ職場で働く者に対して、職務上の地位や人間関係などの職場での優位性を背景に、業務の適正な範囲を超えて、精神的・身体的苦痛を被ったり、職場環境を悪化させられる行為」と定義する(なお、後述の人事院規則10-16(パワー・ハラスメントの防止等)の制定に伴い、「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」

(総行女第17号令和2年4月21日総務省自治行政局公務員部長通知)を受け、令和2年6月に改訂された芦屋市指針は、その定義を人事院規則の表現に改めている。)

## (2) 改正労働施策総合推進法等の定義

ア 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(令和2年1月15日厚生労働省告示第5号)

パワー・ハラスメント防止対策の一環として、令和元年6月、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(昭和41年法律第132号)(いわゆる「労働施策総合推進法」)の一部が改正され、「職場において行われる優越的な関係を背景とした言動であって、業務上必要かつ相当な範囲を超えたものによりその雇用する労働者の就業環境が害される」ことのないよう、事業主に雇用管理上の必要な措置を講じる義務が定められた(同法第30条の2第1項)。

そして、厚生労働省は、「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」(令和2年1月15日厚生労働省告示第5号)(以下「厚労省指針」という。)において、職場におけるパワー・ハラスメントとは、「職場において行われる①優越的な関係を背景とした言動であって、②業務上必要かつ相当な範囲を超えたものにより、③労働者の就業環境が害されるものであり、①から③までの要素を全て満たすものを言う。なお、客観的にみて、業務上必要かつ相当な範囲で行われる適正な業務指示や指導については、職場におけるパワー・ハラスメントには該当しない。」と定義づける。

## イ 人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）

また、令和2年人事院規則10-16（パワー・ハラスメントの防止等）も参考となる。人事院規則10-16第2条は、「パワー・ハラスメント」とは、「職務に関する優越的な関係を背景として行われる、業務上必要かつ相当な範囲を超える言動であって、職員に精神的若しくは身体的な苦痛を与え、職員の人格若しくは尊厳を害し、又は職員の勤務環境を害することとなるようなもの」と定義づけ、職員の勤務環境を害する場合のほか、職員の人格若しくは尊厳を害する場合をも明記し、定義上、厚労省指針よりも広く捉えていると言える。芦屋市指針は人事院規則の制定を踏まえ、令和2年6月に改訂された。

### （3）パワー・ハラスメントとされる例

#### ア 典型例

一般に、パワー・ハラスメントに該当する典型例として、以下の6類型が挙げられるが、これらはいくまでの例示であって、これらに限定される趣旨ではないことに留意する必要がある。

- ①身体的な攻撃（暴行・傷害）
- ②精神的な攻撃（脅迫・名誉棄損・侮辱・ひどい暴言）
- ③人間関係からの切り離し（隔離・仲間外し・無視）
- ④過大な要求（業務上明らかに不要なことや遂行不可能なことの強制、仕事の妨害）
- ⑤過小な要求（業務上の合理性なく、能力や経験とかけ離れた程度の低い仕事を命じることや仕事を与えないこと）
- ⑥個の侵害（私的なことに過度に立ち入ること）

芦屋市においても同様に、これらの類型は例示に過ぎないと解すべきであり、上記①から⑥に当てはまらないことを理由に安易にパワー・ハラスメント該当性を否定してはならない。

#### イ 職場での指導とパワー・ハラスメント

職場での指導についても、それが業務上の必要かつ相当な範囲を超えるような場合には、パワー・ハラスメントに該当する可能性がある。厚労省指針は、「業務上必要かつ相当な範囲を超えた」言動とは、社会通念に照らし、当該言動が明らかに当該事業主の業務上必要性がない、又はその態様が相当でないものを指し、例えば、以下のもの等が含まれるとする。

- ・業務上明らかに必要性のない言動
- ・業務の目的を大きく逸脱した言動

- ・業務を遂行するための手段として不適当な言動
- ・当該行為の回数、行為者の数等、その態様や手段が社会通念に照らして許容される範囲を超える言動

この判断に当たっては、様々な要素(当該言動の目的、当該言動を受けた労働者の問題行動の有無や内容・程度を含む当該言動が行われた経緯や状況、業種・業態、業務の内容・性質、当該言動の態様・頻度・継続性、労働者の属性や心身の状況、行為者との関係性等)を総合的に考慮することが適当である。また、その際には、個別の事案における労働者の行動が問題となる場合は、その内容・程度とそれに対する指導の態様等の相対的な関係性が重要な要素となることについても留意が必要である、とする(厚労省指針2(5))。

芦屋市指針においても、適正な指導の範囲の明確化の必要性を強調するところである。

#### (4) パワー・ハラスメントが職場に及ぼす悪影響とリスク

パワー・ハラスメントによる職場へのリスクとして、以下の4点が指摘できる。

##### ア 被害者に対する悪影響

パワー・ハラスメントによって、被害者は、人格を否定されたり、個人としての尊厳を害され、ひいては職務への意欲の低下や自信喪失へとつながってしまう。また、被害者が精神的な疾患に罹患することもあり、その場合には、公務災害事件などに発展する場合もある。

##### イ 行為者への悪影響

パワー・ハラスメント行為者の組織内での評価や信用を低下させることとなり、懲戒処分や損害賠償請求等のリスクが生じる。

##### ウ 周囲の同僚に対する悪影響

職場内でのパワー・ハラスメントによって、その職場環境にいる他の同僚の職務の意欲を低下させ、また、職場全体の生産性の低下などの悪影響が及ぶ。

##### エ 組織全体にとってのリスク

職場環境の悪化、そして職場の生産性の低下によって、組織としての業績が低下し、ひいては自治体における市民サービスの質の低下をもたらす危険もある。また、職員の精神疾患罹患による休職、退職、また職場環境を敬遠する職員の流出などの人材損失のリスク、また、自治体の損害賠償請求等のリスクも生じる。加えて、そうしたパワー・ハラスメント問題を発生させた自治体のレピュテーションリスク(評判リスク)をも生じさせる。

パワー・ハラスメントは、以上のような様々な悪影響やリスクを生じさせるものであって、芦屋市においても同様である。パワー・ハラスメント対策は、そのようなリスクを顕在化させないよう、今や職場のマネジメント（雇用管理）上の問題となっている。芦屋市は、パワー・ハラスメント防止や発生時の対応について適切な措置が求められる。

### 3. 第三者調査委員会の調査対象について

#### (1) 令和2年8月7日付懲戒処分に係るハラスメント行為の認定について

本件事案に関し、令和2年8月7日付内部調査委員会の報告書では、当時のX課担当部長級職員であったAのパワー・ハラスメント行為（課長級職員Eに対する大声での叱責及び精神的な攻撃、X課職員に対する過大な要求）を認定した。また、本件事案に関し、X課課員（係長以下のX課職員を示す。）連名でパワー・ハラスメントの調査を求める令和元年8月9日付申出書（以下「本件申出書」という。）が提出されているところ、内部調査委員会は、当時の人事課長B及び総務部長Cの、本件申出書への対応の適否について検証している。なお、Aは、内部調査委員会での認定事実を前提に、令和2年8月7日付で芦屋市職員分限懲戒審査委員会において停職1か月の懲戒処分を受けた。

本調査委員会は上記分限懲戒審査委員会における懲戒処分及びその根拠につき、その是非を逐一検討する権限はない。一方で、内部調査委員会におけるハラスメントに関する認定については、本報告書で、以下述べるとおり、基本的には、ハラスメント行為そのものの認定について概ね是認できるものの、その背景事情については、さらに踏み込んだ検討が必要であると考えた。

以下、本調査委員会としては、ハラスメント行為そのものの認定にあたっては、内部調査委員会における認定を補足的に検討するのみならず、まずは、そのハラスメント行為が発生するに至る背景事情を明らかにすべく調査を実施した次第である。

なお、繰り返すが、本調査委員会における調査は、特定の個人の責任を追及することを目的としない。

#### (2) 芦屋市のハラスメント対応の検証

AによるX課職員（以下、課長級以下のX課職員を示す。）に対する行為について、既に芦屋市職員分限懲戒審査委員会は、「同じ職場で働く者に対して、職務上の地位や人間関係などの職場での優位性を背景に、業務の適正な範囲を超えて、精神的・身体的苦痛を被ったり、職場環境を悪化させる行為」、すなわちパワー・ハラスメントに該当