

について意識した対応ができていなかった。芦屋市においては、内部・外部相談員、第三者機関（公平委員会）、外部機関EAP、健康管理室など、パワー・ハラスメント被害を訴える者が活用しうる窓口は複数あり、時として、こうした窓口間での情報共有が効果的な対応となる場合もありうる。したがって、相談受付票においては、「情報共有の可否及び範囲」を項目として付加することで、相談者の同意のもと効果的な対応を進めることが可能となると考える。

## (ウ) ハラスメント対応の流れ（手続き）の整備

芦屋市指針におけるハラスメント対応の流れは、令和2年6月に改訂された（巻末【資料2】参照）。ハラスメントの申出先として、相談窓口のほか、第三者機関（公平委員会）及び外部機関EAP（職員支援プログラム）がフロー図に追記された。

こうした対応の流れは、おおむね一般的なものであると言えるが、以下の点については改善すべきである。

芦屋市のハラスメント対応の流れにおいては、相談窓口で相談を受けた相談員による説明の位置づけが明確ではない。すなわち、フロー図においては、「仲介」との段階があり、「本人説明」「相手説明」と付記されているが、相談員がどういう場合に本人説明、相手説明を行うのか、またその時期が不明確である。例えば、厚生労働省が示す「相談・苦情への対応の流れの例」では、事実関係の有無について「誤解であると判断した場合」には「本人に説明」「相手に説明」を行う流れが明確に示されている（厚生労働省都道府県労働局雇用環境・均等部（室）作成パンフレット「職場におけるパワーハラスメント対策が事業主の義務になりました！」40頁）。

相談員による運用を明確にし、申出者への説明時期等を明確にして、より職員が安心して相談できる体制を構築する必要がある。

また、芦屋市においては、令和3年、ハラスメント外部相談員（弁護士）による外部相談窓口が新たに設けられたとして、同年配布されている職員向けパンフレット「STOP THE ハラスメント」には外部相談員の連絡先のほか、新たなハラスメント相談対応の流れが示されている（巻末【資料3】）。しかしながら、これらの体制の改変は芦屋市指針等の規範の改訂によって行われるべきであり、同指針に外部相談窓口についての説明の追記、ハラスメント対応の流れに定める手続の改訂を行うべきである。

また、苦情処理委員会の具体的な運営に関する規則等の整備が必要である。上記パンフレットにおいては、ハラスメント被害を訴える本人または第三者が「不服がある場合」に直接苦情処理委員会に申し出る手続きがあるかのような記載がある。しかし、

苦情処理委員会への直接申し出る手続きは、要綱等において具体的に規定されておらず、直接申し出る制度を定めるのであれば、パンフレットに記載する前に、苦情処理委員会運営規則等、関連要綱等を整備することが必要である。パンフレット記載だけを先行させることは、芦屋市としてのハラスメント対応を急ぐあまりの付焼刃的な対応と言わざるを得ない。

## ウ 本調査委員会の意見②（教育及び周知に関して）

パワー・ハラスメント予防のためには職員への教育や周知は欠かせない。今後の教育や周知について以下の点については留意して取り組まれない。

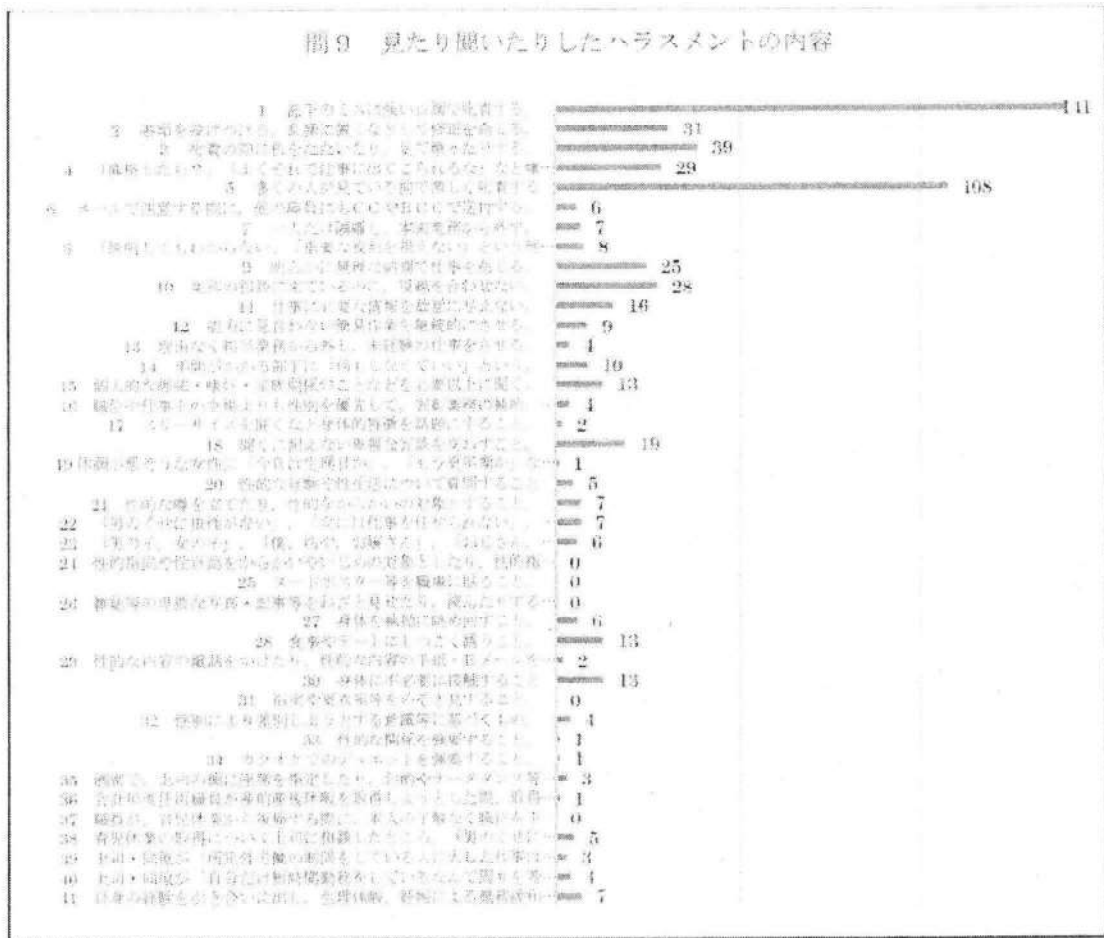
### (ア) パワー・ハラスメント6類型に限定されないことの周知

平成29年1月策定の芦屋市指針は、パワー・ハラスメントの典型例として、大きく6つの種類があるとして、身体的な攻撃、精神的な攻撃、人間関係からの切り離し、過大な要求、過小な要求、個の侵害を列挙するのみであったが、その後、令和2年6月の改訂の際、「個別の事案の状況等によって判断が異なる場合があり、これらが限定列挙ではないことに留意が必要です。」と明記され、表現が改められた。

6類型に該当しないからといってパワー・ハラスメントに該当しないと安易に言い切れるものではない。そうした誤解を招かないよう、6種類はあくまでも例示であって、全てを網羅するものではなく、個々の事案に応じて慎重に調査し判断する必要がある。この点は、職員向け研修において周知していく必要がある。

### (イ) 「指導」とパワー・ハラスメントとの線引きについて

「指導」とパワー・ハラスメントとの線引きの重要性は既に述べたとおりである。令和2年7月に実施した芦屋市職員に対するハラスメント実態把握調査では、「見たり聞いたりしたハラスメントの内容」に関する回答結果のうち、上位5位が、「部下のミスに強い口調で叱責する」（141人）、「多くの人が見ている前で激しく叱責する」（108人）、「叱責の際に机をたたいたり、足で蹴ったりする」（39人）、「書類を投げつける、乱暴に置くなどして修正を命じる」（31人）、「『降格したら？』『よくそれで仕事に出てこられるな』など嫌味を言う。」（29人）と、叱責に関連するハラスメントの内容が圧倒的に多い。



(芦屋市職員ハラスメント実態把握調査報告書 17頁より引用)

平成29年1月芦屋市指針は、指導との線引きに関し、具体的な考え方を明示していなかったが、令和2年6月の改訂では、「～部下の指導・育成とパワー・ハラスメントについて～」との項目を設け、上司によるパワー・ハラスメントへの理解を求め、「業務指示等の内容が適切であっても、その手段や態様等が適切でないものは、パワー・ハラスメントになり得ます。指導に当たっては、相手の性格や能力を充分見極めた上で行うことが求められるとともに、言動の受け止め方は世代や個人によって異なる可能性があることに留意する必要があります。」等と加筆されている。今後、これらの周知徹底を図る必要がある。

#### (ウ) 相談員向け研修等により相談員指針の周知徹底

本件事案における人事課長Bの対応の不適切さについても既に指摘したところであるが、相談員向け研修を充実させるべきである。

相談員指針が令和2年6月に策定されているところ、この指針の周知徹底は十分になされていない。相談員となる職員に対しては、相談員指針を周知徹底するとともに、

相談員としての技術向上のための定期的な研修を実施していくことが求められる。

## (エ) 全職員に対する周知の必要性

ルールを整備し、ハラスメントの防止・解決の体制を構築しても、それを利用する職員への周知がなされなければ意味がない。

パワー・ハラスメント問題は、時として、職員が、過去の自身の体験のみに頼り「我流」でパワー・ハラスメントを限定的に理解している危険がある。職場からパワー・ハラスメントをなくすことを宣言する以上、どのような行為がパワー・ハラスメントに該当しうるのかを周知していくことは重要である。そして、ハラスメント被害を受けた者の救済手段として、芦屋市のハラスメント対応の流れ（手続き）があることを周知しておくことも当然ながら求められる。

「パワー・ハラスメントを見てもみぬふりをしない」ことも重要である。本件事案においては、本件申出書提出前から、管理職職員への厳しい叱責等を周囲の職員が把握していながらも、芦屋市指針によるハラスメント対応には結びつかなかった。仮に、被害者本人による申出がなかったとしても、芦屋市指針が想定するハラスメント対応のフローとしては、第三者による申出が可能であるから、職員に対しては、その点もより周知していくことが必要である。

## エ 本調査委員会の意見③（相談や解決の場の設置に関して）

芦屋市指針の令和2年6月改訂によって、ハラスメント対応の流れ【資料2】のなかに、相談者の相談先として第三者機関（公平委員会）、外部機関EAP（職員支援プログラム）が追加された。

公平委員会への苦情申出制度は、平成16年地方公務員法改正により、公平委員会の機能の充実を図るためその事務の一つとして追加されたものであり（地方公務員法第8条第2項3号「前2号に掲げるものを除く外、職員の苦情を処理すること」）、芦屋市は、芦屋市職員の苦情処理に関する規則（平成17年3月14日公平委員会規則第4号）でその手続きを定めている。同規則上、苦情相談の申出ができる職員は地方公務員法の適用を受ける一般職の職員（公営企業職員及び単純労務職員を除く。）に限定されている（同規則第5条）。一方で、芦屋市指針は対象職員の限定はなく、全ての職員を対象としているようである。相談者の視点から見た、公平委員会への苦情申出制度と、芦屋市指針に基づくハラスメント対応体制の差異等を整理し、職員へ周知していくことが求められる。

また、外部機関EAP（職員支援プログラム）は、主に職員のメンタルヘルスの観点から個別相談窓口として設置されるものである。EAP相談の場合においても秘密

が厳守され、相談者本人の同意なく、芦屋市に対し情報提供されることがないことについて芦屋市指針ないし職員向けパンフレット等で明記すべきである。

さらに、芦屋市は、公益通報者保護法に基づく内部通報窓口についても、併せて芦屋市指針や職員向けパンフレット等において、その内容等を周知すべきである。

#### (4) 提言（まとめ）

本件事案についてのパワー・ハラスメント行為の認定のみならず、芦屋市の対応について広く検討してきたが、これまで述べた評価や意見等を総合すれば、以下の点に集約できる。

- |     |                                   |
|-----|-----------------------------------|
| I   | パワー・ハラスメント問題についての全職員の理解と風土改革      |
| II  | パワー・ハラスメントの予防や解決のための内部体制の更なる充実と工夫 |
| III | 外部人材を活用した対応体制の構築のあり方              |

#### I パワー・ハラスメント問題についての全職員の理解と風土改革

本調査において、本件事案における背景事情について考察したが、パワー・ハラスメント問題が顕在化するリスクを抱えながら、そうしたリスクを把握して適切な措置を講じなかったこと、また、本件申出書に対する対応の不適切さも指摘した。それぞれの場面において適切に対応するには、パワー・ハラスメント問題への十分な理解が不可欠であり、そのための職員向け研修などを充実させる必要がある。特に、指導とパワー・ハラスメントとの線引きについては、管理職向け職員を中心に具体的な事例の検討などを通じて、より理解を深めていくべきである。

注意すべきは、パワー・ハラスメント問題は、優越的な関係性を背景として生じるものである以上、本来、被害職員側からボトムアップで解決することは困難であることである。パワー・ハラスメント問題は、本質的に、トップ主導で対策を講じていく必要がある。

もちろん、管理職でない職員の理解も重要である。パワー・ハラスメントをなくすために、芦屋市指針に基づくハラスメント対応が積極的に活用される必要があるし、制度の周知は不可欠である。

さらに、パワー・ハラスメントは被害職員本人が声をあげられないことは十分想定しておくべきであり、ハラスメント対応の流れにおいては、パワー・ハラスメントを認識した第三者による申出が可能であることについても積極的に周知し、パワー・ハラスメントを見てもみぬふりをしない環境を形成していく必要がある。

本件事案を教訓として、今一度、芦屋市の管理職職員において、パワー・ハラスメ

ント問題への理解を深め、パワー・ハラスメントは違法行為であって厳正に対処する姿勢を示すとともに、全職員に対し芦屋市のハラスメント対応体制を周知し、被害職員が相談しやすい雰囲気づくりを積極的に進め、芦屋市全体としてパワー・ハラスメントを排除していく風土を形成していく努力を続けることが必要であろう。他都市では、ハラスメント撲滅のためにハラスメント防止条例を制定する例もある（東京都狛江市、埼玉県川越市、茨城県牛久市、埼玉県東松山市）。こうした取組みも参考となる。

## II パワー・ハラスメントの予防や解決のための内部体制の更なる充実と工夫

芦屋市は外部相談窓口の設置など、新たな改善に向けた取組みを始めているところであるが、外部相談窓口を導入したとしても、内部職員を相談員とするハラスメント対応体制は維持されており、今後引き続き、内部相談員の能力の向上に向けた研修等の充実は不可欠である。

また、外部相談窓口についても、内部相談と同様、その手続き整備は重要であり、属人的な対応とならないよう、統一的に対応できるよう、指針整備等の対応が求められる。

さらに、人事を所管する部局の職員がハラスメント対応における相談員を兼ねることの難しさも指摘したとおりであり、プライバシー保護や不利益取扱い禁止を制度的に保障するためにも、ハラスメント対応については人事課ではなく、例えば、市長直轄のコンプライアンス対応部局を設けるなど、人事所管部局とは切り離れた組織を設けて対応することも一案である。職員が相談しやすい内部体制の充実が必要である。

なお、令和3年4月、芦屋市においてコンプライアンス推進室が新たに設けられた。パワー・ハラスメントの対応について、コンプライアンス推進室と人事課の役割分担のもと、ハラスメント対応体制の充実に努められたい。

## III 外部人材を活用した対応体制の構築のあり方

ヒアリング等において、芦屋市においては、職員数規模が少ないゆえ、職員間の「顔が見える」関係性があるとの声が複数あった。この「顔が見える」関係性が、芦屋市内部において、パワー・ハラスメント行為を明確に指摘し適切に対処することを難しくした面は否定できない。そうした課題を踏まえ、外部人材を活用し、外部への相談、外部からの指摘を活用することは有用であろう。

また、芦屋市指針に定めるハラスメント対応フローにおいて苦情処理委員会に外部委員を積極的に活用し、公正性、客観性を担保できる体制を構築しておく意義は大きい。



こうした外部人材を活用した体制構築は重要である一方で、外部人材を通じて得られた内容を、芦屋市が自らどのように活用していくか、ノウハウをどのように蓄積し活用していくかは芦屋市内部の問題として重要である。例えば、EAPとの情報共有のあり方や芦屋市の取組みへのフィードバックの方法、外部相談員との連携体制の具体的な整備等、具体的な手続きやルールをさらに整備していくことが求められよう。

## 9. 最後に

パワー・ハラスメントの多くが、被害者の人格や尊厳を傷つけるものであること、さらに、その行為が職場における優越的地位を背景に行われるものであることから、しばしば被害者が被害を受けたことを言い出せない状況にあると言われる。本件調査の過程においても、将来にわたる職場の人間関係を考えれば苦情相談を行うことは躊躇するという職員の声を聴いた。また、アンケート結果において、一定のパワー・ハラスメント被害が認められるのに、苦情相談窓口等が機能していないことからもうかがい知れる。

このようにパワー・ハラスメント被害が表面化しにくい性質のものであることを考えれば、組織を運営する者は、パワー・ハラスメントに敏感でなければならない。また、防止策構築にあたっては、被害者が利用しやすい複数のチャンネルを用意し、これを周知しなければならない。

本件で判明したことは、残念ながら芦屋市にはそのいずれもが十分ではなかったということである。

私たち第三者調査委員会は、通り一遍のものではなく、調査の過程で判明した芦屋市の現状と問題点を踏まえて提言を行ったと自負している。

これを真摯に受け止めていただき、芦屋市がハラスメント0の地方公共団体として全国の範となることを祈念して已まない。