

提言2

公務職場の特徴を踏まえた対策

地方公共団体における「脱ハラスメント」を実現するために

地方公務員／ダイバーシティこおりやま代表 阿部のりこ



Profile

あべ・のりこ

新潟大学法学部卒業。郡山市職員として働く傍ら、2016年に多様性を認め合う市民団体「ダイバーシティこおりやま」を立ち上げ、代表を務める。著書に『みんなで始めよう！公務員の「脱ハラスメント」～加害者にも被害者にもならない、させない職場を目指して』（公職研）、『今さら聞けない！自治体係長の法知識』（学陽書房）、『実践 ダイバーシティこおりやまと私～微力は無力じゃない』（生活思想社）がある。受賞歴は、第13回マニフェスト大賞優秀コミュニケーション戦略賞受賞（2018年）、第3回こおりやまSDGsアワード受賞（2021年）など。「ダイバーシティこおりやま」ウェブサイト <https://diversity-koriyama.jimdofree.com/>

2020年に改正労働施策総合推進法（いわゆるパワハラ防止法）が施行されて4年が経過していますが、残念なことにまだハラスメントに関するニュースを耳にします。自治体のトップによるパワーハラスメント（パワハラ）や議員によるセクシユアルハラスメント（セクハラ）、そして、職員によるパワハラなど、その主体も態様もさまざまです。こうしたハラスメントがなくならないのは悲しいことですが、見方を変えれば、法制化によってようやく被害申告の声を取り上げられるようになったとも考えることができ、公務職場の「脱ハラスメント」への過渡期にきているのではないのでしょうか。

組織によって異なる意識

ハラスメント防止を考える際、民間企業と公務職場では、適用される

法律が異なるだけでなく、企業イメージを損なうことが経営リスクにつながり、かつ、常に生産性向上をめざす民間企業と、国や地方公共団体など組織の存続が前提となっている公務職場では、その意識にも大きな違いがあると考えられます。

また、公務職場といっても、地方公務員と国家公務員とでは、異動の範囲、地域や住民との関係などについても違いがあります。さらに、地方公共団体の中でも、その規模や組織風土、住民性などは多様で、働きやすさの違いが離職率や休職率などにすでに表れているのではないかと思います。早い段階から問題意識を持ちさまざまな取り組みを始めている団体もあり、過渡期だからこそ、先進組織とそうでない組織との間に差が出てきています。

J・ステイシー・アダムス氏の公平（エクイティ）理論によれば、人は、他者と比べて不公平を感じると、それとバランスをとるような行動をしようとされています（詳しくは後述します）。

ハラスメントの防止は、職員の心身の健康を守り、離職や休職を防ぐという観点だけでなく、組織のパフォーマンスを一定水準に保ち、住民サービスを安定的に提供するためにも重要です。その特徴を考察しながら、地方公共団体における「脱ハラスメント」を提言したいと思います。

地方公共団体のハラスメントの特徴

① 権力の濫用

権力の濫用とは、組織のトップや上司などが職務や優越的な地位を利

用して、部下や同僚に対して不適切な発言をする、不当な圧力をかけて支配しようとするといった行為です。特に地方公共団体では、採用時から退職時まで同じ組織で働いているため、ハラスメント被害にあってもその後の人間関係に悪影響を及ぼすことを恐れて被害申し立てをしにくいという側面があり、ハラスメントが表面化しにくいことが特徴の一つだと言えます。場合によっては、複数の職員が上位者である加害者に追随して行為主体となり、加害者側が多

数派になることもあります。

② 意見の抑圧

本来、地方公共団体は、すべての住民に多様な行政サービスを提供する主体として、多数派／少数派にかかわらず多様な意見が尊重される環境でなければなりません。しかしながら、職階性で上下関係が明確であ

※文中の意見は執筆者個人の見解です。

ることに加えて、閉鎖的で同調圧力が高まりやすいことから、自由に意見を述べることでできない抑圧的な組織風土では、ハラスメントが起きやすいという特徴があります。

(3) 人事管理上の課題

業務量に対して職員数が不足しているあるいは業務の負担感に偏りがある職場では、ハラスメントが生じやすくなるという特徴があります。

また、人事上の決定プロセスが不透明である場合、昇進や配置替えなどの決定において不正義や不公平な取り扱いが疑われる、あるいは、人事上の不利な取り扱いを恐れて忖度する場合などが考えられます。特に地方公共団体の場合は、職員の親族などが知事や市町村長の選挙応援を積極的にしている、あるいはその反対など、職員本人以外の事情が人事異動に影響を及ぼすことが懸念されることもあります。

なお、ハラスメントに関する相談があった場合には人事異動で解決するという考え方がありますが、加害者が言動を改めない限りは、根本的な解決にはなりません。長期にわたって同じ職場や決裁ライン上に配置しないといった配慮は有効ですが、組織の規模によって対応できる範囲

に限界があり、そのための情報管理も課題です。

(4) 幅広い関係者

地方公共団体の業務は、議員、協力関係にある団体や企業、住民、各種委員など多様な関係者との接点があります。そして、そうした人々すべてがハラスメント防止のための研修を受講しているわけではなく、価値観や人権に対する意識も異なります。そのため、さまざまな関係者からハラスメントを受けやすいという特徴があります。

たとえば、年齢や婚姻の有無などを尋ねるといったセクハラにあたるような行為もありますし、業務上のミスを契機に繰り返し謝罪を要求する、自分の要求を通すために大声で怒鳴り散らすといったカスタマーハラスメント（カスハラ）もあります。民間企業であれば顧客との契約を解消し関係を断つこともできませんが、地方公共団体と住民はそうしたことができないため、責任感の強い職員ほど被害が長期化・深刻化するという側面もあります。

組織として有効な

「脱ハラスメント」対策

ハラスメントは、加害者・被害者

の個人間の問題と捉えられがちですが、決して当事者だけの問題ではなく、職場全体の問題です。そのため、まずはあらゆるハラスメントを許さないという方針を明確にし、組織全体において周知徹底することが大切です。

ハラスメントをなくす、あるいは防止するための一般的な対策としては、「研修などで管理職としての安全配慮義務や職員の権利に関する教育・トレーニングを職制に応じて提供する」「組織として明確なポリシーやガイドラインを策定し、ハラスメントを容認していないことを内外に示す」「ハラスメントに関する組織内の相談機関を設置する」などが挙げられます。

ハラスメントが放置されると、組織風土が悪化し、その構成員は不適切な行動を起こしやすくなると言われていますから、研修やガイドラインでハラスメントを許さない姿勢を強く打ち出すことが重要です。もっとも、これらの取り組みはすでに各団体で実施していることでしょう。そこで、さらなる取り組みとして、望ましい対策についてご紹介します。

(1) 無記名のアンケート調査

ハラスメント被害者の中には、自

分が被害者であることを知られたいとないと感じる人が一定数存在します。また、加害者でも被害者でもなくとも、同じ空間にいてハラスメント行為に傷つく第三者も存在します。パワハラ発言などは近くで聞いているだけで不快ですから、辛くなってしまうのも想像に難くないでしょう。

そこで、定期的に無記名で一斉アンケートを実施し、大きな問題に発展する前の小さな火種の把握に努め、必要な対応や情報を公開することが非常に有効です。自分が発した小さな声に組織的な対応が図られることで、職員一人ひとりの人権が尊重される組織であると認識することができ、心理的安全性を高めることも期待できます。

(2) ハラスメント通報制度

地方公務員には、法違反を知ったときに告発する義務があります。それと同様の考え方で、ハラスメントを当事者以外でも通報できる制度の創設も効果が期待できます。

職員の中には、正義感が強く、ハラスメントを見逃してはいけなく、考える人がいるはずですが、しかし、ハラスメント申し立てを当事者のみに限定している組織では、当事者の同僚などが被害を救済したいと考え

ても利用できる仕組みがなく、被害者が声を上げない限り、結果としてハラスメントを見逃す組織になってしまいます。実際、ハラスメントを見聞きした第三者が人事部門に通報しても、「本人の申し立てがなければ動けない」と門前払いされ、被害者は申し立てをすることなく体調を崩して休職してしまったという例もあります。

そうならないために、誰でも通報できる仕組みが望まれます。目の前でハラスメントを目撃しても次のアンケート実施まで待つしかない、ということにならないよう何らかの対策が必要です。

(3) 外部相談機関の設置

ハラスメントに関する相談体制については、どの組織でも整備していることと思いますが、外部の相談機関となるとその設置数はまだ多くないでしょう。

庁内での相談体制の場合、相談内容を知らずの誰かが友人や家族に話してしまうという事は、決してあり得ない話ではないのです。特にさまざまな噂が飛び交うような組織では、ハラスメント被害者と知られたくない職員にとって、安心して内部の相談体制を利用することが難し

くなってしまう。そのため、弁護士やカウンセラーなど外部の相談機関を設置すれば、安心して相談ができるようになります。また、組織内のパワーバランスに左右されない体制は、加害行為の抑制効果も期待できます。

(4) 双方評価の導入

皆さんの職場には、減点主義、「過ぎたるは及ばざるが如し」という風潮はありませんか。そうすると、「ノープレー・ノーエラー」、つまり特に何もしなかった職員が昇進し、優秀な部下ほど仕事のモチベーションを低下させてしまうことがあります。また、実績を上げていく上司であっても、実は、部下に仕事を丸投げしているだけかもしれません。超過勤務削減を達成した上司の下で、複数の部下がサービスクル業を強いられていたという話もあります。

「人を知るには、下から見上げるべし。人は相手を下に見ているときに本性が現れる」と言われますが、まさにその通りではないでしょうか。ある民間企業では、部下が上司を選べる仕組みをつくったところ、2人の上司が部下を失ってマネジメント以外の仕事をするようになる一方で、会社全体の業績は上がり、離職

率が10分の1に下がったそうです。地方公共団体ではそこまで大胆な仕組みをつくるのは難しいと思いますが、上司が部下の能力や実績を評価する人事評価に加えて、部下が上司のマネジメントを評価する双方評価を導入することで、マネジメント能力など管理職の適性についても確認することができ、ハラスメントの抑止にもつながる有効な手段ではないかと考えます。

(5) カスハラ防止対策

外部関係者にハラスメントを起こさせないための仕組みは容易ではありませんが、困っているハラスメント事例などをウェブサイトや印刷物配布などで周知することが大切です。また、庁舎からの退去命令や警察に通報する旨を、窓口や廊下など関係者の目につく場所に掲示しておけば、抑止効果が働きます。

さらに、大声が聞こえたらすぐに複数の職員で対応することも大切です。集団の中では、自分がやらなくても誰かがやるだろうという傍観者効果が生まれますので、大勢の職員がいるのに、窓口で職員が孤軍奮闘しなければならぬことがあります。そのため、相手が誰であっても管理職がすぐにつけるなど具体的に

ルール化し、組織内で共有しましょう。

ハラスメントをしない／させないために

(1) 管理職に求められる

問題意識と心がけ

管理職に与えられた地位や権限は職務上のもので、仕事をマネジメントするためのものであるという自覚を持ちましょう。そして、地方公務員に役職定年制が導入されたことで、その地位や権限は一過性のもとなり、今の上司と部下の関係が入れ替わることが日常になりますから、相手を尊重するフラットな関係を意識するとよいでしょう。

また、性格や能力、仕事や生活に関する価値観は人それぞれですから、自分と異なる価値観や仕事の進め方を尊重する姿勢が大切です。「角を矯めて牛を殺す」のたとえのように、部下の小さな欠点を直そうとして、全体を台なしにしてしまったのでは、いくら指導の目的が正しくても不適切な指導と言わざるを得ません。管理職は、寛容さを失わず、部下一人ひとりの能力を最大限に発揮できるように個性に合わせた指導やマネジメントをする能力が求められま

す。

前述の公平理論で考えてみると、職場で上司に不公平な取り扱いを受けたと感じた職員は、不公平な取り扱いに見合う程度にしか働かなくなりません。逆に、上司が部下一人ひとりを大切にしている職場では、部下はそれに報いる行動をとるということになります。

管理職は、部下に公平に接しているつもりでも、知らないうちに表情や態度に出ていることがありますので、声のトーンや表情、話しかける回数など、部下によって差が出ていないか自分を客観視して、公平に接するよう心がけましょう。

(2) 職員に求められる

問題意識と心がけ

公務職場における「脱ハラスメント」を実現するためには、管理職だけでなく、職員一人ひとりの意識や行動が重要です。

ハラスメントは、ある日突然に降りかかってくるものではありません、その前の準備が大切です。今のうちに、加害者にも被害者にもならないために、職場のガイドラインをよく読み、何がハラスメントに該当するのか、当事者となった場合の相談体制はどうなっているかを確認するな

ど、ハラスメントに関する知識を深めておきましょう。

(3) ハラスメント対策部門に

求められる問題意識

ハラスメント防止の議論において、被害者になりやすい性格や特徴があることを前提に、原因を被害者の落ち度としたり、被害を防止するために被害者に行動改善を求めたりする考え方があります。たとえば、セクハラ被害者にならないために、思わせぶりの態度をしない、服装に気をつけるといった助言をすることなどです。

しかし、ハラスメント行為は加害者の言動に問題があるので、組織としてそうした指導を優先している場合には、その考え方のものを見直す必要があります。

また、相談事例が少ない場合であっても、ハラスメントが少ないと安易に考えるのではなく、利用しやすい相談体制になっているかを検証する視点も大切です。

ハラスメントを見聞きしたら

どこの組織にも小さなハラスメントはあり、立場の弱いほうが我慢することで成り立っている職場が存在することでしょう。ハラスメントが

横行する職場では、「これくらいでは人事は動いてくれない、嫌なら辞めるしかない」と諦めの境地で働いている職員もいるかもしれません。

ハラスメントかどうかは、平均的な一般人がどう感じるかを被害者側からの視点で判断しますので、当事者でない周囲の職員が不快と感じていることは、当事者にとってはより辛い状況であると言えます。しかし、たとえそんな状況であっても、行為者が上位者であるほど、その場にいる第三者が止めに入るとはなかなかできないのが現状ではないでしょうか。

周囲にとっては、「本人が嫌だと言っていないから第三者が口出すことではない」と考えることもできませんし、「他者のハラスメントに自分が巻き込まれたくない」と感じるのは、自己防衛本能であり、自然な反応です。けれども、目の前のハラスメントに対して見て見ぬふりをする、次は自分が被害者になるかもしれない、そうならないよう、不適切だと感じる言動を見聞きしたらすぐに止めに入ります。止めることができない場合は、迷わずハラスメント相談窓口や人事部門、労働組合などに知らせましょう。ハラ

スメント窓口や人事部門は、通報により改善措置をする義務がありますし、労働組合は問題として取り上げてくれるはず。自分にできることをして、みんなが「なかったことにはしない」ことが大切です。

* * * * *

全国の地方公共団体で誰もが安心して働くことのできる職場にするためには、判例で損害賠償が認められるようなハラスメントを防止するだけでは十分ではありません。過去の判例は、ハラスメント法制化以前のものも多く、また、損害賠償認定基準は「やってはいけないボーダーライン」ではないからです。

人権に関する意識の高まりとともに、ハラスメントとされるボーダーは変化していきます。その一例がSOGIハラスメントです(詳しくは拙著『みんなで始めよう! 公務員の「脱ハラスメント」をご覧ください)。

日々の小さなハラスメントを見逃さず、関係するすべての人が、加害者にも被害者にもならない/させないよう、「脱ハラスメント」に取り組み、誰もが「自分らしく」働ける職場をめざしましょう。