

## 大阪府教育委員会

# 「パワー・ハラスメント防止指針」 策定の経過と今後に向けて

大阪府教職員組合 書記長 石田 精三



大阪府教職員組合では、「ハラスメントは人権侵害であり、ハラスメントを防止することは、みんなが生き生きと働く上で不可欠なことである」との基本認識に立ち、大阪府教育委員会に対し「指針」の策定を働きかけてきました。

兵庫県や人事院などに続き、本年4月1日に大阪府教育委員会が、「職場におけるパワー・ハラスメントの防止及び対応に関する指針 ―パワー・ハラスメントのない快適な職場環境づくりに向けて―<sup>1)</sup>」を施行しましたので、「指針」策定にいたる経過と留意したことなどを報告します。

## 1. はじめに

セクシャル・ハラスメント（以下、セクハラ）については判例も多く、男女雇用機会均等法第11条において、セクハラ防止のために雇用管理上必要な措置を講じることが事業主に義務付けられ、事業主が講ずべき措置の内容については指針が定められています。

一方、パワー・ハラスメント（以下、パワハラ）については、これまで十分な対策が講じられてこなかったといえます。何故なら、パワハラは概念が広く、認知されているとは言い難く、被害に遭っている本人もパワハラだと認識できなかつたり、加害者も指導育成や業務の範疇に過ぎないと感じていることが多々あり、表面化しにくいことがあげられます。

また、パワハラは、一般的に「力関係に

おいて優位にある者」によって行われるとされますが、単に「上司・管理者などと部下」といった関係性だけではなく、「正規雇用者と非正規雇用者」「専門的知識を持つ者とそうでない者」「ベテランや先輩と新人」などでも生起するものです。さらに、パワハラは当事者だけの問題ではありません。パワハラ行為があった場合、加害者の責任が問われるのは当然ですが、これを放置したり適切に対応していなければ、使用者側には「働きやすい職場環境を形成する」ことを怠った責任が問われます。

2007年10月には上司が「存在が目障りだ。消えてくれ」「給料泥棒」との暴言を繰り返したことによって部下がうつ病を発症し、その後自殺した事件について、東京地裁はパワハラとの因果関係を認めて労災としました。また、2008年7月には道路会社社員の自殺は上司のパワハラと関連があるとして松山地裁が損害賠償命令を出した判例があります。

こうした中で、厚生労働省は2009年4月6日、「職場における心理的負荷評価表」を含めた心理的負荷による精神障害に係る業務上外の判断指針の一部を改正しました。それによると「ひどい嫌がらせ、いじめ、又は暴行を受けた」という項目が新規に追加され、心理的負荷の強度を最も強い「Ⅲ」としました。これにより、パワハラ等の労災認定が、大幅に改善されることが期待されています。

1) 指針全文は、大阪府教職員組合、または親と子と教職員の教育相談室までご連絡いただければ送付等可能です。



## 2. パワハラの定義について

ところで、パワハラとはどのように定義されているのでしょうか。

パワハラという言葉は、ハラスメント被害者を支援するとりくみを行っている岡田康子さんが考案した和製英語です。岡田さんの定義では、パワハラとは「職権などのパワーを背景にして、本来の業務の範疇を超えて、継続的に人格と尊厳を侵害する言動を行い、就業者の働く関係を悪化させ、あるいは雇用不安を与えること」です。厚生労働省の外郭団体で、労働災害防止のための各種の活動を行っている中央労働災害防止協会の定義もほぼ同じです。

大阪府教育委員会よりも1年早くパワハラの防止に向けた取扱指針を策定した兵庫県教育委員会は、その指針で「法令上の定義はありませんが、一般に『職権などのパワーを背景にして、本来の業務の範疇を超えて、継続的に人格と尊厳を侵害する言動を行い、それを受けた就業者の働く環境を悪化させ、あるいは雇用について不安を与えること』を指すといわれています。なお、業務上の指導等ではあるが、その手段や態様等が適切でないものも、本来の業務の範疇を超えている場合に含まれると考えられます」としています。また、パワハラの判断基準は、「次の①～③をすべて満たすことがパワー・ハラスメントの判断の基準となる。」として、「①職務上の権限や地位等を背景にした言動であること、②本来の校務や

指導の範囲を超えて、人格の否定や個人の尊厳を侵害する言動であること、③一過性ではなく、繰り返し行われる言動であること。」を示し、パワハラの言動例として i 攻撃する、ii 否定する、iii 強要する、iv 妨害するの4つを具体的にあげています。

人事院は、2010年1月8日、職員福祉局職員福祉課長名でパワハラを起こさないために注意すべき言動例について通知を発し、6つのパターンに分類し、それぞれのパターンごとに、「パワー・ハラスメント」に該当し得るケース及び「パワー・ハラスメント」を起こさないために上司として心得るべきポイントを示しました。しかし、同通知では「上司の言動が実際に『パワー・ハラスメント』に該当するかどうかは、当該言動が継続して行われているものかどうか、当該言動が行われることとなった原因、当該言動が行われた状況等をも踏まえて判断する必要があります。ここにある言動のすべてが直ちに『パワー・ハラスメント』に該当するとは限らない点は注意が必要です」と但し書きを付しています。

公立大学法人である大阪府立大学には「ハラスメントの防止等に関するガイドライン」(2008年4月1日から改正施行)が定められており、パワハラを「就労上、教育上又は能力上の優越的力関係(パワー)を背景にして、本来の業務や指導の範疇を超えて継続的に相手の活動を妨害し、不利益な取扱いをし、人格的な誹謗・中傷や嫌がらせをするなど、相手の意欲及び就労上又は教育上の環境を著しく阻害すること」と定義し、「パワー・ハラスメントに当たるかどうかの判断は、加害者の意図に関わらず、被害者が不利益と感ずる場合を基本とする」「被害者が被害を明示しなくとも、パワー・ハラスメントによって被害者に様々な不利益が発生したと第三者が認めたときは、被害者本人の了解を得て、パワー・ハラスメ

ントが生じたものとみなし、所定の手続きを行うことができる」「被害者が、パワー・ハラスメントが生じていることを認めながらも指摘する意思がない場合は、被害者の意思を最大限尊重するものとする。ただし、法人が客観的にみて、問題を放置しておくことが就労上又は教育上の環境を著しく損なう恐れがあると判断した場合には、被害者の意思・立場に配慮しながら、迅速かつ適切に対応するものとする」とパワハラ判断基準を示しています。

大阪府教育委員会が今回策定したパワハラ防止指針は、パワハラを「セクシュアル・ハラスメントのような法律上規定された定義はないが、裁判事例等から『職場において、職務上の地位や影響力に基づき、相手の人格や尊厳を侵害する言動を行うことにより、その人や周囲の人に身体的・精神的な苦痛を与え、その就業環境を悪化させること』と言われている」としています（参照：財団法人21世紀職業財団『パワハラって何？』）。

大阪府教育委員会以外の他の団体の定義では、パワハラと判断されるには、その言動が「一過性ではなく」「継続的に」行われていることが要件となっています。しかし、特徴的なことは、大阪府教育委員会が今回策定した指針では、たとえ「一過性であっても」、また「継続的ではなくとも」、パワハラである場合が想定されることから、「継続的」かどうかにかかわる文言は敢えて削除しています。（下線、引用者）

### 3. 指針策定に至る経過

大阪の学校現場においても、パワハラと判断される事象が種々発生し、教職員組合が被害者から相談を受け、問題解決にあたってきました。

たとえば、以下のような事例が生じました。

① A市の小学校で「校長への提言シート」への記入内容をめぐって、同校教頭が教職員（組合員）に対し学校長に「謝罪」するよう強要し、実際に学校長に「謝罪」させていたことがわかりました。「提言シート」は、「教職員の評価・育成システム」における多面的な評価や双方向性を確保するために実施されているものです。その記入内容は無条件に尊重されるべきもので、その記入内容に対して「管理職」が謝罪を強要することなど到底あってはならない不法行為です。A市の教職員組合は厳しく抗議し、学校長と教頭に発言を撤回、謝罪させるとともに市教委に対し再発防止を強く申し入れました。

この組合員は、校長室で校長に対して無理矢理、謝罪させられましたが、その際、同校校長は「君は若いから校長がどんな仕事をしているのか知らんやろ。知らんのにこんな評価をつけるものやない」という趣旨の発言を行い、強要された謝罪を容認しました。

この事件は、単に「提言シート」をめぐりやりとりにとどまらず、管理職の学校経営のあり方や管理職としての資質そのものが問われるものです。管理職の権限を背景に個人的な感情で「謝罪」を強要する行為はまさにパワハラそのものです。

② B市において、市教委幹部が直接学校に出向き、ある教員（組合員）に「今回断ったら2度とこうした話はない」などと、市教委事務局職員の選考を受験するよう勤務時間外に長時間にわたり、本人に迫りました。本人は拒否し、B市の教職員組合に相談。教職員組合が市教委に抗議し、市教委ならびに加害者本人は「職務上の権限や指導的な立場を背景にした、極めて不適切な行為」と認め、謝罪しました。

## 4. 指針のポイント

このような全国状況（とくに近接の兵庫県教育委員会がパワーハラ防止指針を2009年4月に策定した影響が大きい）、そして大阪の状況の中で、パワーハラを防止するための指針を大阪においても策定すべきだとの声が大きくなりました。

その結果、パワーハラ防止指針案が3月15日に当局から提示され、組合員討議を経て、一部修正の上、指針は府立学校に通知され、市町村教育委員会に参考送付されました（2010年4月1日施行）。

今回策定された、パワーハラ防止指針のポイントは、以下7点であると私たちは考えています。

① 校長など管理職が職務上の権限を有し、快適な職場環境づくりを推進する責務があることを明確にすること。

・府教委「指針」では、「3 校長等管理監督者の責務（1）校長等管理監督者は、自らの職務上の権限を認識し」と示しています。

・兵庫県教委の指針では「3 学校長の責務 学校長には、所属職員が学校等で快適に働くことができるよう、良好な職場環境を確保・維持する責務がある」と示しています。

② 当事者間の主張に不一致がある場合などが想定されますが、その際、相談事案について調査を行い、相談事案がパワー・ハラスメントに相当するかどうか確認・判断する機関（部署）、相談者へのケアや相手側への指導を調整する機関を明確にすること。

・府教委「指針」では、「6 相談について（4）教職員人事課」の役割として「・調査によりパワー・ハラスメントと確認した場合、または必要があると判断した場合には、相談者へのケアおよび相手方

への指導が行われるよう調整する」と示しています。

・「公立大学法人大阪府立大学ハラスメントの防止等に関するガイドライン」では、被害等の相談窓口として「相談員」を置くことが定められており、相談員は、男女数のバランスを考慮し、理事長が教職員の中から任命し、相談員の所属、氏名、内線番号、連絡方法などについて、学内に公表し、周知徹底するとされています。

また、相談にあたっては、当事者が最も相談しやすい相談員を選択でき、不都合のある場合にはその交替を求めることができます。匿名での相談申し込みもできます。

さらに、ハラスメントの事実関係について調査し、その結果を理事長に報告する「調査委員会」の設置が示されています。調査委員会は、相談員及び当事者に関係のある学部等及び部課の関係者を除外して構成することとなっています。なお、原則として、調査委員会委員の氏名は非公開です。

③ 相談窓口を明確にし、周知方法を確認すること。

・府教委「指針」では、（1）職員総合相談センター、（2）「ハラスメント専門相談」（府教育センター内に設置）、（3）校内相談窓口（校長等管理監督者を含む校内体制による窓口）、（4）大阪教育委員会・教職員人事課の4ヶ所を記載しています。なお、各相談窓口の電話番号・FAX番号・メールアドレス、相談対応日や時間等を明示し、周知することになっています。

④ 必要に応じて、人事異動や懲戒処分を含めた人事上の措置を行うことを明記すること。

・府教委「指針」では、「相談のあり方（3）具体的な対応例」に「オ ケースに応じ

て人事上必要な措置を講じる」と示しています。

- ・兵庫県教委の指針では「7 懲戒処分等パワー・ハラスメントの事実が確認された場合、懲戒処分その他の人事上の措置を講ずることがある」と示しています。

⑤ 校長等管理監督者には、職場の校長等だけでなく教育委員会事務局職員等も含まれることを確認すること。

⑥ パワハラ具体的な言動例を記載すること。

- ・府教委「指針」では、本文とは別に、参考として、事例を示すようにしました(以下、いくつかの言動例を示します)。

#### 【言動例】

- ・間違いをすると「こんな間違いをするやつは死んでしまえ」、「役立たず、給料泥棒」などと暴言を吐く。謝っても許してくれず、むしろ「存在が目障りだ、おまえが居るだけでみんなが迷惑している。」など暴言を吐き続けることもある。
- ・合理性がないのに、理由も言わず提案や要望を握りつぶしたり、やり直しを何度も命じたりする。
- ・故意に、ありもしない悪いうわさを言いふらし、職員間の信頼関係を損ねる。
- ・同僚への職務上の権限や職務上の立場のある人のパワー・ハラスメントが他の同僚の面前で行われるため、他の同僚も「次は自分が標的になるのではないか…」と萎縮する。

⑦ 単に指針を発出するのではなく、指針について管理職研修を行い、その趣旨等について周知徹底をはかること。また、職員アンケートを実施するなどして実態把握に努めること。

## 5. 今後の課題

今回の府教委「指針」は、服務監督権の関係から、あくまで直轄校である府立学校(高校・支援学校・工業高等専門学校)の教職員(非常勤職員を含む)を対象にしたものです。そのため、各市町村立学校の教職員を対象とする各市町村教育委員会での「パワー・ハラスメント防止指針」の策定が喫緊の課題となっています。

また、府教委が今回策定した「指針」は、先進的などりくみである兵庫県教育委員会の「指針」を基本的に踏襲しつつも、現場教職員の要求がすべて満たされた完璧なものでは決してありません。そのため、大阪府立大学をはじめ他団体の状況や到達点も今回、併せて記載させていただきました。

今後、他の都道府県教育委員会でも、パワハラ防止指針の策定が進むでしょう。また、教職員組合が「指針」策定を要求として掲げてとりくまれることと思います。その際には、首長部局との連携(今回、大阪でも教育委員会と同時に知事部局でも「指針」が策定されました)、パワハラ相談や被害者ケアにおける外部専門機関との連携など、より実効性のある「指針」が策定されることを期待します。そのための一助に大阪のとりくみがなることを願います。

