

パワー・ハラスメント防止法の ポイントと課題



弁護士

にいむら きょうこ
新村 響子

「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「改正法」）が、2019年5月29日の参院本会議で自民党と公明党、立憲民主党、国民民主党などの賛成多数により可決、成立した。この改正法の見玉は、パワー・ハラスメント（以下「パワハラ」）について、事業主に防止対策を義務付けたことである。

本稿では、改正法の到達点と今後の課題について、主にパワハラ防止対策を中心に論じる。

1 増加する職場のパワー・ハラスメント

都道府県労働局等に設置した総合労働相談コーナーに寄せられる「いじめ・嫌がらせ」に関する相談は年々増加しており、2012年度以降は相談内容の中でトップとなり、引き続き増加傾向にある（図表1）。

また、精神障害の労災補償状況において、「ひどい嫌がらせ・いじめ、又は暴行を受けた」「上司とのトラブルがあった」などの職場のいじめ・嫌がらせを理由とする労災認定件数も増加傾向に

あり、職場のパワハラが原因で精神障害を発症するという深刻な事態が生じている（図表2）。

2 パワー・ハラスメント規制の立法に至る経緯

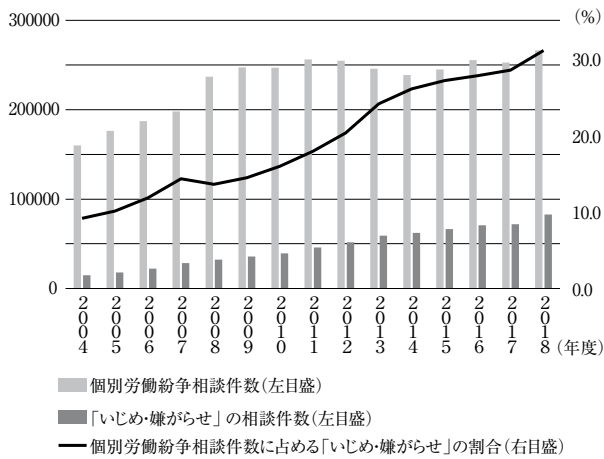
このように深刻な事態となっているにもかかわらず、日本には、パワハラを定義し規制する法律がこれまで存在しなかった。

日本におけるハラスメント規制は、男女雇用機会均等法（以下「均等法」）でセクシュアル・ハラスメント（以下「セクハラ」）およびマタニティ・ハラスメント（以下「マタハラ」）、育児介護休業法（以下「育介法」）で育児・介護ハラスメントについての事業主の措置義務を定めるのみである。

パワハラについては、2012年に厚生労働省で「職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議」が設置され、職場のパワハラ予防・解決に向けた提言がなされたものの、その後、法制化等の対策は取られてこなかった。

そのような中、職場のパワハラ増加・深刻化

図表1 民事上の個別労働紛争件数の推移



(資料) 厚生労働省「個別労働紛争解決制度の施行状況」

を受けて、政府がようやく重い腰をあげた。「働き方改革実行計画」(2017年3月28日 働き方改革実現会議決定)において、職場のパワハラ防止強化のための対策の検討が打ち出され、厚生労働省において「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」(以下「検討会」)が設置されたのである。

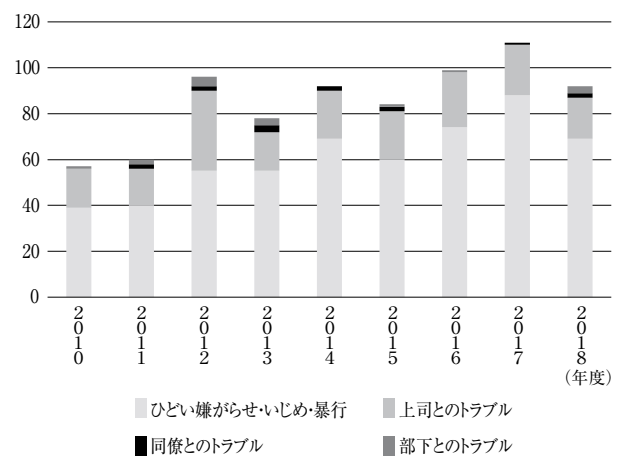
ところが、検討会では、事業主に対する法的義務としての措置義務規定の創設を求める労働者側と、措置義務を課すと上司による部下への指示・指導が躊躇される等の理由からガイドラインに留めるべきとする使用者側で意見が大きく対立した。2018年3月にまとめられた検討会報告書では、パワハラに対する規制として、事業主の措置義務を法的に義務化するか、法的拘束力のないガイドラインに留めるかは両論併記され、結論は先送りとなった。

これを受けて2018年9月より始まった厚生労働省労働政策審議会雇用環境・均等分科会でも同様に労使の意見対立が続いたが、12月によりやくパワハラに対する事業主の措置義務が法的に義務化されるべきとの建議がなされた(以下「建議」)。

3 成立した法律の概要

そして198回通常国会に提出され、成立したのが、冒頭に述べた改正法である。改正法のうち、

図表2 精神障害の労災補償・支給決定件数の推移



(資料) 厚生労働省「過労死等の労災補償状況」

ハラスメント規制に関する規定の概要は以下のとおりである。

(1) パワハラに対する事業主の措置義務

パワハラの規制については、労働施策総合推進法に盛り込まれた。同法第30条の2第1項において、パワハラは「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」と定義された。そして、事業主は、パワハラが起こることのないよう、当該労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の雇用管理上必要な措置を講じなければならないとされた。いわゆる措置義務である。

(2) 国、事業主、労働者の責務

国、事業主、労働者のパワハラ防止についての努力義務も規定された。すなわち、国はパワハラに対する事業主や国民の関心・理解を深めるための広報活動や啓発活動を行うこと。事業主は雇用する労働者のパワハラに対する関心・理解を深め、雇用する労働者が他の労働者に対する言動に必要な注意を払うよう、研修の実施その他の必要な配慮をするとともに、自らもパワハラに対する関心と理解を深め、労働者に対する言動に注意を払うこと。労働者は、パワハラに対する関心と理

解を深め、自身の言動に必要な注意を払うとともに、事業主の措置義務に協力することが責務とされている（労働施策総合推進法第30条の3）。

同様の努力義務規定は、セクハラ（均等法第11条の2）、マタハラ（均等法第11条の4）、育児・介護ハラスメント（育介法第25条の2）にも設けられた。

③ 相談を行ったこと等を理由とする不利益取扱いの禁止

事業主は、労働者がパワハラの相談を行ったことや事業主による当該相談への対応に協力した際に事実を述べたこと、都道府県労働局に対する紛争の解決援助を求めたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いをしてはならないとされた（労働施策総合推進法第30条の2第2項、第30条の5第2項）。

セクハラ、マタハラ、育児・介護ハラスメントについては、同様の不利益取扱い禁止がこれまで指針において定められていたが、法規定として明確化された（均等法第11条第2項、第11条の3第2項、第17条第2項、育介法第25条第2項、第52条の4第2項）。

4 改正法の意義と課題

① パワハラ防止対策は一步前進、指針の内容充実化を

上記のとおり、検討会報告書の段階では、事業主のパワハラ防止措置が法的に義務化されるかさえない透明であった。従前より、厚生労働省はポータルサイト「あかるい職場応援団」の設置やマニュアル作成などによりパワハラ防止の啓発に取り組んできたが、パワハラは増加するばかりで

図表3 パワハラの6類型



あった。そのような状況下で、法的拘束力のないガイドラインでは実効性のある対策は望めるはずもない。

今回の法改正で、ガイドラインに留まることなく、措置義務が法的に義務化されたことは、最低限の第一歩として評価できる。法的に義務化されたことによって、各企業において、少なからずパワハラ防止対策が進むことが期待される。

もっとも、措置義務の内容は、法改正を受けて労働政策審議会雇用・環境均等部会で議論され制定される予定の指針に委ねられており、その指針がどれだけ実効的なものとなるかが注目される。

建議では、職場のパワハラの典型的な類型、パワハラに該当する例、該当しない例を指針で示すべきとされている。パワハラの内容はわかりにくく広範になりがちであるため、パワハラの6行為類型（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、図表3参照）とその典型例を示すことは有効であろう。特に、業務指導との線引きが難しい精神的な攻撃については、多くの裁判例で違法性が認められている労働者の人格・名誉を否定する言動（「死ぬ」「馬鹿」「新人以下」「給与泥棒」など）や存在を否定する言動（「辞めろ」「クビ」など）を典型的な例として示すことが可能である。一方で、人格を否定する言葉を伴わなくとも、労働者個人の能力や性格、指導の場所や回数に留意する必要性も指摘すべきである。また、パワハラに「当たらな

い例」の例示は、誤解や悪用されることのないよう、慎重に行う必要がある。

また、事業主に対するパワハラ防止措置義務の具体的内容は、基本的にセクハラ・マタハラについて均等法で定められている事業主の雇用管理上の措置義務と同様なものになるであろう。後述のとおり、セクハラに対する措置義務の実効性については疑問を呈する声が上がっており、パワハラの場合と同様に、措置義務をそれと同じにしてよいのか疑問である。例えば、ハラスメント防止研修を従業員全員に義務付けるなど措置義務の内容をより具体的に定めるとともに、企業名公表の運用など労働局による行政指導の強化なども検討されるべきであろう。

(2) 進めめセクハラ防止対策

一方、セクハラについては、2009年に均等法に事業主の措置義務が法律上の義務として規定された。ところが、それから10年が経過した現在まで、都道府県労働局雇用環境・均等部（室）に寄せられるセクハラ相談件数は、大きく減ることなく推移しており、近年では、雇用均等室に寄せられる均等法の相談の約半数がセクハラ相談である。独立行政法人労働政策研究・研修機構が2015年に行った「妊娠等を理由とする不利益取扱い及びセクシュアルハラスメントに関する実態調査」でも、セクハラを経験した労働者の割合は28.7%、正社員では34.7%と高い結果が報告されている。すなわち、事業主に対する措置義務を課しても、セクハラ問題は減少していないという深刻な事態が生じているのである。

建議においても、このような現状を受けて「職場のセクシュアルハラスメントの防止対策について、一層の実効性の向上が必要である」と指摘された。

しかし、改正法に盛り込まれた新たなセクハラ防止対策は、上記3（2）国・事業主・労働者の

努力義務、（3）労働者がハラスメント相談を行ったことを理由とする不利益取扱い禁止の法定化の2点のみであった。努力義務は、法的拘束力がない理念的なものであるし、相談を行ったことに対する二次被害の防止は重要であるが、その対策のみで上記のように多発するセクハラそのものを減少させる効果がどれだけあるのかは疑問である。

法案の審議にあたっては、セクハラやパワハラの行為者に対して刑事罰による制裁を科すことや、被害者による行為者等に対する損害賠償請求の根拠を法律で新たに設けることなど、措置義務とは異なる、より明確かつ強力なセクハラ禁止規定の必要性が議論されたが、それらの対策は見送られ、衆参両院における改正法の附帯決議に、「ハラスメントの根絶に向けて、損害賠償請求の根拠となり得るハラスメント行為そのものを禁止する規定の法制化の必要性について検討すること」と盛り込まれることに留まった。

事業主に対する措置義務とは、事業主にハラスメント対策方針の明確化、相談窓口の設置、相談に対する適切な対応等を義務付けるものにすぎない。その結果、監督行政庁による是正指導も、例えば窓口の設置などの「措置」を講じていない、といった事業主の措置義務の表面的な履行に留まり、ハラスメントが起きたことそのものに対する指導はなされないし、被害者救済のためにどのような措置が講じられたのかについて具体的に指導されることもない。これでは、セクハラに対する本質的な指導になっていないのではないかと言わざるを得ない。

また、実務では、措置義務を形式的に履行しているものの、職場では深刻なハラスメントが起きている、という例も見られる。就業規則にセクハラ禁止を定め、管理職研修の一部でハラスメントに触れる、人事部に相談窓口を設置する…ただ形式的に措置を実行しさえすれば、企業の責任は免れうるかのような現状も変える必要がある。

これらの問題を解消する、より実効性のある法の在り方としては、事業主の措置義務に加えて、労働者がハラスメントを受けずに働く権利を有すること（権利規定）、及びいかなるハラスメントも許されないこと（禁止規定）を法律に明記することが必要である。権利規定や禁止規定が設けられることによって、事業主の責任とは「ハラスメントを起こさないこと」という本質的な責任として位置づけられるであろうし、行政指導についてもより踏み込んだ指導が可能となろう。

さらに、ハラスメントの司法救済は、民法の不法行為概念により構成されているが、不相当なセクハラに当たるが金銭をもって慰謝すべき不法行為にまでは当たらない、として被害者が救済されない事例も散見される。損害賠償請求の根拠となりうる規定の創設、及び立証責任の転換を含めた被害者の立証責任の軽減の検討も必要である。

今回の法改正は、事業主に措置義務を課したにもかかわらずセクハラが減少しない、という現実を認識しながら、行為禁止規定などのより実効的な対策には踏み込まなかったのであって、セクハラ対策においては、全く不十分と言わざるを得ない。

なお、セクハラについては、法案の審議において、取引先からのセクハラやフリーランス・就職活動中の学生等に対するセクハラに対する対策の強化の必要性が議論された。その結果、衆参両院の附帯決議に、「セクシュアルハラスメントについて、他社の事業主から事実確認等の協力を求められた場合に、事業主が确实かつ誠実に対応するよう、必要な措置を検討すること」および「フリーランス、就職活動中の学生、教育実習生等に対するハラスメントを防止するため、男女雇用機会均等法等に基づく指針等で必要な対策を講ずること」が盛り込まれた。今後、法改正を受けて行われる指針改正において、これらは指針に規定されるものと考えられる。

(3) SOGI ハラスメントの対策が盛り込まれた

法案審議において、対策の必要性について大きな議論となったのが、性的指向 (Sexual Orientation)、性自認 (Gender Identity) を理由とするハラスメント（頭文字をとって「SOGI ハラスメント」と呼ばれる）に対する対策である。

LGBT (Lesbian、Gay、Bisexual、レズビアン ゲイ バイセクシャル Transgender トランスジェンダー) の頭文字をとった性的少数者の総称) などの性的指向、性自認に関するマイノリティ (少数者) は、約11人に1人の割合で存在するが、職場において、採用・人事・福利厚生など様々な場面で差別を受けたり、「ホモ」「レズ」といった嘲笑や言動・服装が「男らしく」「女らしく」ないことを理由とするハラスメント、自身が望まない形で性自認や性的指向の情報が共有される「アウトティング」の被害を受けたりすることが後を絶たないと言われている。

その対策として、衆参両院の附帯決議では、「職場におけるあらゆる差別をなくすため、性的指向・性自認に関するハラスメント及び性的指向・性自認の望まぬ暴露であるいわゆるアウトティングも雇用管理上の措置の対象になり得ること、そのためアウトティングを念頭においたプライバシー保護を講ずること」をパワハラ指針に盛り込むことを検討すべきとされた。これにより、SOGI ハラスメントの防止は、パワハラ防止対策の一環として各企業に義務付けられる方向と考えられ、大きな前進として評価できる。

もともと、本来 SOGI ハラスメントは、性的指向・性自認のマイノリティに対する「人権侵害」であり、「差別」である。職場においても、上記のとおり「ハラスメント」に留まらない採用・人事・福利厚生などにおける差別的取扱いに対する規制が必要であるし、職場外における差別や人権侵害に対する法規制も必要である。

よって、パワハラ対策の中に SOGI ハラスメン

トを盛り込むに留まらず、「LGBT差別禁止法」の制定を目指すべきである。今回の法改正は、差別禁止法の制定に向けた第一歩にすぎないと言えよう。

(4) 第三者からのパワハラ対策

検討会の段階から、対策強化の必要性が叫ばれていたのが、取引先・顧客等の第三者からのハラスメントに対する対策である。例えば、UAセンセンが2017年に行った「悪質クレーム対策（迷惑行為）アンケート調査」では、回答した労働者のうち7割を超える人が悪質クレームを体験したと回答している。その内容は、暴言、何回も同じ内容を繰り返すクレーム、権威的態度、脅迫などであり、長時間拘束、セクハラ、金品要求、暴力、土下座の強要などの犯罪行為も含まれている。

これら第三者からのハラスメントは、従来のパワハラ定義の範囲には含まれない。その対策について、建議では「自社の労働者等からのパワーハラスメントに類するものとして、相談対応等の望ましい取組を明確化し、関係省庁と連携して周知・啓発を図ることが適切である」と指摘されるに留まっていた。

それが改正法の審議を経て、衆参両院の附帯決議に「自社の労働者が取引先、顧客等の第三者から受けたハラスメント及び自社の労働者が取引先、就職活動中の学生等に対して行ったハラスメントも雇用管理上の配慮が求められること」をパワハラ指針に明記すべきであると盛り込まれた。これにより、パワハラ指針の中で、第三者からのハラスメントについても一定の対策がされることになると考えられ、前進として評価できる。

もっとも、指針の規定内容にもよるが、「雇用管理上の配慮」義務は、措置義務ほど法的拘束力が強くないものと考えられる。生じている被害の深刻さに鑑みれば、職場内におけるパワハラと同様に、第三者からのハラスメントについても、そ

の対策を事業主に法的な措置義務として課すべきであり、そのための法改正が待たれる。

(5) あるべきハラスメント規制法を目指して

2019年6月、ILO（国際労働機関）の創立100周年総会において、「仕事の世界における暴力とハラスメントの除去に関する条約・勧告」が採択された。同条約は、労働者に加えて求職者やインターンも保護対象とし、加盟国に対して、暴力とハラスメントのない仕事の世界に対する権利を承認し、暴力とハラスメントを法律で禁止することを求めている。このILO条約と比べると、セクハラ・マタハラ・パワハラをみの縦割り規制で、禁止規定は設けず事業主に対する措置義務だけに留まる日本のハラスメント規制は、出遅れていると言わざるを得ない。日本においても、同条約を批准するとともに、職場におけるあらゆるハラスメントを包括的に規制する独立のハラスメント防止法を制定すべきである。

また、事業主に対する措置義務の法定化は、ハラスメント対策のきっかけにすぎない。本当にハラスメントを防止できるかどうかは、各企業において事業主と労働組合がどれだけ真摯に措置義務を具体化できるかにかかっている。ハラスメントは、人権侵害であり、差別問題であるという意識をきちんと持ち、真摯に向き合うことが、今求められている。

にいむら きょうこ 弁護士（2005年登録、東京弁護士会）。旬報法律事務所。労働事件を数多く取り扱う。日本労働弁護団本部事務局次長、東京都労働相談情報センター民間労働相談員。主な著書として、『未払い残業代請求 法律実務マニュアル』（共著、学陽書房、2014年）、『ブラック企業・セクハラ・パワハラ対策』（共著、旬報社、2017年）、『実務に効く 労働判例精選 第2版』（共著、有斐閣、2018年）、などがある。