

仕事の世界における暴力とハラスメント禁止法の制定を求める意見書

2018年12月20日

〒112-0014

東京都文京区関口1-8-6

メゾン文京関口Ⅱ202

自由法曹団

第1 はじめに

厚生労働省の労働政策審議会は、2018年12月14日、「女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等のあり方について」の建議を行った。建議は、パワーハラスメントの防止対策として、事業主に対して、パワーハラスメントを受けることを防止するための雇用管理上の措置を講じることを法律で義務付けることが適当であるとして、パワーハラスメント防止に向けた措置義務を盛り込んだ法律を制定する方針を打ち出した。しかしながら、建議は、セクシャルハラスメントを含めて、違法となるハラスメント行為の要件の明確化や加害者の損害賠償義務の法制化等について、中長期的な検討課題にとどめており、包括的にハラスメントを禁止して、実効性ある被害防止対策を確立する観点からは、極めて不十分な内容となっている。

現在、日本の職場では、様々なハラスメントが横行し、労働者の人権が侵害されている。職場から暴力とハラスメントを一掃して労働者の人権を守るためには、禁止される違法なハラスメント行為を明確化し、被害者の損害賠償請求権や使用者による実効性あるハラスメント防止措置等を明記した包括的なハラスメント禁止法を制定する必要がある。

自由法曹団は、以下のとおり、包括的なハラスメント禁止法としての「仕事の世界における暴力とハラスメント禁止法」の制定を求めるものである。

第2 意見の要旨

次の要素を満たす、「仕事の世界における暴力とハラスメント禁止法」を早急に制定すべきである。

- (1) 包括的なハラスメント行為の定義を定め、同行為を禁止すること
- (2) 特別類型としてのセクシャルハラスメント行為の定義を定め、同行為を禁止すること
- (3) ハラスメント行為は具体的な例示規定と省令による包括規定を組み合わせること
- (4) ハラスメント行為者と事業者とに民事上の賠償義務を負わせる規定を定めること
- (5) 事業者に教育と紛争解決体制を含めた雇用管理上の措置義務を定めること
- (6) 法の実効性確保のために事実認定できる被害救済制度とすること
- (7) 法の実効性確保のためにハラスメント行為に対して行政に監督権を与えること

第3 意見の理由

1 ハラスメント行為は人格権の侵害であること

ハラスメント行為は、多くの裁判例では個人の尊厳を踏みにじる人格権の侵害と認められている。

特に、セクシャルハラスメントやマタニティーハラスメントは、女性に対する差別感情に基づいて行われることが多く、国連の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」でも、女性差別撤廃条約においても、女性に対する暴力の一内容として、また女性の働く権利の侵害として、十分な禁止や適切な制裁、妊娠や出産・育児を理由とするものも含め雇用における差別があった場合の司法アクセスの確保、ILO111号条約の批准を求められている(第7次、第8次日本定期報告に関する総括所見34項(d)、35項(c)(f))。

ハラスメント行為の原因は、自己が相手方より優位な立場にあると思込み、相手方に対する懲罰する目的や差別する目的などから人格を否定するところにある。上司と部下、取引先、顧客という立場の違いは、主従関係でもなく、何ら固定された身分関係でもなく、契約上或いは社会生活上の立場の違いにすぎないのであるから、懲罰権が個別に発生することはなく、互いに相手方の人格を尊重しなければならないことは当然である。

ところが、日本社会では、戦前の家制度の残滓や軍事教練の残滓とも言うべき主従関係の考え方、或いは資本主義における弱肉強食の原理をこれらの立場の違いに持ち込み、「指導」に名を借りて、仕事の場で相手方の個人の尊厳を踏みにじるハラスメントが横行してきた。

既に、これらのハラスメント行為は、モラルの問題では解決できず、仕事の場においては、深刻な健康被害や自殺など生命にかかわる社会問題となっている。

2 セクシャルハラスメントとパワーハラスメントの労働相談が最多

2017年度の都道府県労働局雇用環境・均等部(室)に寄せられた均等法(雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律)関係相談は1万9187件であり、セクシャルハラスメントが6808件、妊娠・出産関係が4434件であった。また均等法違反が確認された事業所は6912事業所で84.1%の事業所に雇用管理の違反があった。

同年度の個別労働紛争解決制度に寄せられた労働相談の件数は全国で110万4758件、うち民事上の個別労働紛争相談件数は25万3005件となっており、その内容としては「いじめ・嫌がらせ」がもっとも多く、7万2067件であった。

いじめ・嫌がらせの主体は、上司、同僚、部下を問わず発生しており、取引先・顧客からも発生していることは、セクシャルハラスメントなどと同様である。

いじめ・嫌がらせは、派遣労働者に対しては、直接の雇用主でない派遣先の上司からも行われている。

3 セクシャルハラスメントとマタニティーハラスメント等について現在の法令や判例の状況では被害者救済に不十分

(1) 均等法は、セクシャルハラスメント防止の措置義務を事業主に課している。しかし、セクシャルハラスメントの定義がなく、同行為の禁止規定がない。

労働局長の指導は、雇用管理上の措置義務を実行するようにとの指導にとどまり、強制力がない。また、ハラスメント行為者に対して、当該行為を止めよという指導ができない。行政制裁は勧告に従わない場合に企業名を公表するだけ（均等法30条）で行政による監視監督は法に規定がない。

労働局雇用環境・均等部（室）による紛争解決援助制度（均等法17条）では、労働局長が紛争解決の援助のため、必要な助言、指導又は勧告ができることになっているが、被害者が譲歩を求められることがあり、ハラスメント行為者に対する損害賠償請求はできないとされている。

同様に労働局の調停（均等法18条以下）でも、厚生労働省の通達により、行為がセクシャルハラスメントに該当するか否かを判定する機能がないとされているので、行為者の責任や使用者としての責任は問えない。

判例は、事業主に対して職場環境配慮義務を認めているが（福岡地判平成4年4月16日、労働判例607号6頁）、ハラスメント行為者の言動の違法性が認められない裁判例も多い。

(2) マタニティーハラスメントについては、均等法9条で妊娠・出産等を理由とする不利益取り扱いが禁止されており、最高裁判例では、妊娠により労働基準法第65条3項の軽易業務転換請求という正当な権利を行使したところ、降格されたことが均等法第9条3項の禁止される不利益取り扱いにあたりとされている（最判平成26年10月23日）。

さらに均等法11条の2が新設され、セクシャルハラスメントと同様の雇用管理上の措置義務が定められているが、紛争解決援助制度でも調停でも被害者が譲歩を求められることは同様である。

育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（育児介護休業法）でも不利益取り扱いの禁止が定められており（法第10条、第16条、第16条の4、第16条の7、第16条の9、第18条の2、第20条の2、第23条の2及び指針第2の11）、就業環境を害することとなる言動については、総合的な判断となる。

育児介護休業法の場合も、均等法と同様に、事業主には雇用管理上の防止義務を課しており、紛争解決援助、両立支援調停会議、企業名公表制度、報告義務違反に対する過料の制裁があるが、均等法と同様の問題がある。

4 パワーハラスメントに関する判例

パワーハラスメントについては、現在、これに対応する個別的な法令はない。

パワーハラスメント関係の判例としては、職場環境配慮義務ないし安全配慮義務違反により事業者の債務不履行責任を認めたものがある（東京高判15年3月25日川崎市水道局事件、同平成29年10月26日さいたま市環境局職員事件など）。

しかし、パワーハラスメントを行った当該加害者に対して損害賠償請求を行うことは、セクシャルハラスメントと同様に法令での定義規定も禁止規定もなく、これらが違法であると認定されることは未だに困難な状況である。

5 国際的な議論の状況

2016年にILOに仕事の世界における男女に対する暴力専門家会議が設置され、暴力とハラスメントは人権問題であり対処しなければならないと報告された。

2017年には、「仕事の世界における男女に対する暴力とハラスメント」についてILOが報告しており2015年に国連が定めた「持続可能な開発のための2030アジェンダ」であるSDG'S (Sustainable Development Goals) の目標3, 5, 8にあるとおり、国際労働基準の設定が必要と認識された。

2018年6月のILO総会では、仕事の世界における暴力とハラスメントに関する条約採択のための基準設定委員会の報告が行われ、あらゆる形態の暴力とハラスメントを禁止し、防止措置をとることを求める条約案を議論し、条約と勧告による補完という文書形式とすることとなった。2019年6月のILO100周年総会では同条約を採択する予定である。

ILO条約に盛り込まれるハラスメントの定義は、「ジェンダーに基づく暴力とハラスメントを含めて、身体的、精神的、性的あるいは経済的な危害を目的とし、あるいは結果としてもたらす可能性のある領域の容認できない行為と慣行、あるいはそれらによる脅威」という包括的な定義（原文は英語）である。

「ジェンダーに基づく暴力とハラスメント」は、性別またはジェンダーを理由として直接的に個人に対して向けられた、または特定の性またはジェンダーに偏向して影響する暴力およびハラスメントと理解されるべきであり、セクシャルハラスメントを含むとされた。

この条約案の定義に対し、日本政府は、定義が広すぎるなどと言って立場を保留した。

6 国内法制定の議論の状況

(1) 厚生労働省「職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議」による「職場のパワーハラスメントの予防・解決に向けた提言」（2012年3月）

この提言では、職場のパワーハラスメントとは、「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内の優位性を背景に、業務の適正な範囲を超えて、精神的・身体的苦痛を与える又は職場環境を悪化させる行為をいう」と定義されていた。上記のILOの定義に比べて行為主体、行為場所、内容にわたり狭いものとなっている。

そして、職場のパワーハラスメントの行為類型として、以下の6類型を示した。

- i 暴行・傷害（身体的な攻撃）
- ii 脅迫・名誉毀損・侮辱・ひどい暴言（精神的な攻撃）
- iii 隔離・仲間外し・無視（人間関係からの切り離し）
- iv 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（過大な要求）
- v 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（過小な要求）
- vi 私的なことに過度に立ち入ること（個の侵害）

(2) 厚生労働省「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」報告書（2018年3月）

検討会では、規制の強弱の関係も考慮して上記提言を参考に、下記の3つの要素を上げ、それらを全て満たすものを職場のパワーハラスメントとすると整理した。

- ① 優越的な関係に基づいて（優位性を背景に）行われること
- ② 業務の適正な範囲を超えて行われること
- ③ 身体的若しくは精神的な苦痛を与えること、又は就業環境を害すること

この整理によれば、上記6類型で認められた行為が一部除外されるという。

(3) 「女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等の在り方について」の建議（2018年12月）

労働政策審議会は2018年12月14日、上記の建議を行った。

上記建議は、「職場のパワーハラスメントやセクシャルハラスメント等のハラスメントは、相手の尊厳や人格を傷つける等の人権に関わる許されない行為であり、あってはならないものである。」「職場のパワーハラスメント防止は喫緊の課題であり、現在、法的規制がない中で、対策を抜本的に強化することが社会的に求められている。」と適切な現状認識を示している。

そして、「事業主に対し、その雇用する労働者が自社の労働者等（役員等を含む。）からパワーハラスメントを受けることを防止するための雇用管理上の措置を義務付けることが適当である。」として、ガイドラインに止まらない法的義務付けを検討していることは十分に評価に値する。

しかし、「職場のパワーハラスメントやセクシャルハラスメント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については」「民法等他の法令との関係の整理や違法となる行為の要件の明確化等の種々の課題がある。」として、「必要性も含め中長期的な検討を要する」と法制化を先送りしている。

そして、「事業主は労働者が他の労働者（取引先等の労働者を含む。）に対する言動に注意するよう配慮し、また、事業主と労働者はその問題への理解を深めるとともに自らの言動に注意するよう努めるべきという趣旨を、法律上で明確にすることが適当である。」と

して、事業主の配慮義務ないし努力義務を規定すると述べるに止まる。

結局のところ、雇用管理上の防止措置を事業主に課してもセクハラ・マタハラが多発しているのと同様に、行為自体の法規制をしなければ、パワーハラスメントの多発を許し働く者の人格権や健康を損なう結果となることは明らかである。

ILO総会でも、包括的な暴力とハラスメントを禁止する必要があると結論づけており、上記の建議のような周回遅れの弥縫策ではなく、法律により、包括的に仕事の世界における暴力とハラスメントを禁止して、同時に事業主に雇用管理上の防止措置を義務付けるほか、行為者のハラスメント行為の違法性を明確にして、事業主の雇用契約上の職場環境配慮義務・安全配慮義務を法律に定めるべきである。

7 必要な法整備としての包括的な暴力とハラスメント禁止法の制定

(1) 上記建議の定義について

上記建議では、指針に盛り込むべき定義として6(2)の検討会報告書のハラスメント行為の要件を採用している。

すなわち、①優越的な関係に基づく、②業務上必要かつ相当な範囲を超えた言動により、③労働者の就業環境を害すること(身体的もしくは精神的な苦痛を与えること)である。

そして、指針で、これらにあたる具体例を明記するほか、「業務上の適正な範囲内の指導については職場のパワーハラスメントに当たらないこと」を明記するとのことであるが、そのような指針では、裁判で「適正な範囲内の指導」であると行為者が主張して十分な被害救済ができないこととなる。

当然、指導として、罵倒したり暴言を浴びせたりするとか、大勢の前で晒しものにする、或いは隔離するということは人格権の侵害として許されず「適正な範囲内の指導」ではないことは明白である。

事業所内にこのような軍隊的な「指導」、懲罰的「指導」が蔓延しているのであれば、違法行為であると法に明示して禁止すべきである。

(2) ILO条約で予定されている定義を参考にしたハラスメント行為の定義の活用

ILO条約では、仕事の世界における「暴力とハラスメント」の定義を「ジェンダーに基づく暴力とハラスメントを含めて、身体的、精神的、性的あるいは経済的な危害を目的とし、あるいは結果としてもたらす可能性のある領域の容認できない行為と慣行、あるいはそれらによる脅威」と定めており、優越的な関係の有無、業務上の必要性は定義に含まれない。

危害を目的とする行為が許されないのは当然であるが、結果として身体的、精神的、財産的危険をもたらす可能性のある、態様として容認できない行為もハラスメントとして定義されている。

ハラスメント行為は人格権侵害なのであるから、侵害行為の有無が重要である。

そこで、包括的定義として、「仕事の間において、ジェンダーに基づいた暴力とハラ

メントを含めて、身体的、精神的、性的あるいは経済的な危害を目的とし、あるいは結果としてもたらす可能性のある、暴力又は個人の尊厳を傷つける言動により精神的・身体的苦痛を与える又は仕事上の環境を悪化させる行為」をハラスメントとして位置づけ、具体的には、①身体的な攻撃、②精神的な攻撃、③人間関係からの切り離しをパワーハラスメントに該当する行為として例示列挙し、④過大な要求、⑤過小な要求、⑥個の侵害については、当事者の能力、希望、関係性など総合考慮して、客観的に業務の適正な範囲を超えて精神的・身体的苦痛を与える行為か否かを判断するものとする事が妥当である。

そしてハラスメントを受ける対象は、労働契約上の労働者のみならず、全ての働く人々、インターンと実習生、雇用が終了した労働者、ボランティア、求職者、訓練中の人々を含むものとすべきである。

さらに、ハラスメントの場所については、職場のみならず、事業所のあらゆる場所、往復の通勤時、労働に関連する行事、テレワーキングや通信の場合はそのコミュニケーションにおいてのものも全て含めるべきである。

ハラスメントの加害者も、使用者、労働者、それぞれの代表、顧客、サービス提供者、ユーザー、患者、一般の人々全てを包含すべきである。

(3) 人事院規則10-10の定義の活用

セクシャルハラスメントの定義については、国家公務員のセクシャルハラスメント防止基準である人事院規則10-10第2条に定めるとおり、「他の者を不快にさせる職場における性的な言動及び職員が他の職員を不快にさせる職場外における性的な言動」として、それによって「職員の勤務環境が害されることまたはその対応に起因して職員がその勤務条件につき不利益を受けること」を採用することが妥当である。1998（平成10）年11月13日に定められ、20年間適用されてきており民間企業も参考にしてきた定義であるから周知されている。

そして、同規則の指針及び人事院事務総長が定めた運用により詳細に定めているので、おおむね何がセクシャルハラスメントに当たるかは明確にされている。

この定義を包括的なハラスメントの特別類型としてのセクシャルハラスメントの定義として置いた上で、指針及び運用により明らかにされている具体的な典型的行為を例示列挙して禁止すべきである。

これらの規程は、ハラスメント禁止法に盛り込まれるべきであるが、少なくとも、2019年通常国会で予定されている均等法改正で取り入れられるべきである。

(4) 紛争解決制度と行政による監督

ハラスメントについては、被害者側の収入が加害者側より低く非正規労働者が多くなりがちであることから、無償で事実認定を含む紛争解決が必要である。そのために、職場の同僚等に参考人として出頭を求めたり、事情聴取が行えるように対象者を拡大することは当然である。

紛争解決援助制度及び調停制度では、厚生労働省の通達により、行為が違法なハラスメントに該当するか否かを判定する機能がないとされているが、法の趣旨からは、権利侵害があれば権利侵害があったことを前提に紛争を解決すべきであるから、厚生労働省は上記の通達を撤回し、ハラスメント行為に該当するか否かの判定機能を有し、実効性ある紛争解決援助制度ないし調停制度とするべきである。

それが実施できないのであれば、新たにハラスメント被害救済委員会を各都道府県に設置し、法の実効性を確保すべきである。

そして、ハラスメント禁止規定を法定した上で、個別紛争解決だけでなく、職場全体の環境を改善する効果をもたらすために、行政による監督権と適切な制裁措置を定めるべきである。

(5) 包括的ハラスメント禁止法の制定を

仕事の世界における暴力とハラスメントを一掃するためには、以上のような包括的なハラスメント行為の定義、セクハラについての特別の定義を盛り込み、ハラスメントの禁止と実効性ある防止体制の確立に資するハラスメント禁止法が、速やかに制定されなければならない。

私たちが、「仕事の世界における暴力とハラスメント禁止法」として求めるものは、以下のものである。

- ① 包括的なハラスメント行為の定義を定め、同行為を禁止すること
- ② 特別類型としてのセクシャルハラスメント行為の定義を定め、同行為を禁止すること
- ③ ハラスメント行為は具体的な例示規定と省令による包括規定を組み合わせること
- ④ ハラスメント行為者と事業者とに民事上の賠償義務を負わせる規定を定めること
- ⑤ 事業者には教育と紛争解決体制を含めた雇用管理上の措置義務を定めること
- ⑥ 法の実効性確保のために事実認定できる被害救済制度とすること
- ⑦ 法の実効性確保のためにハラスメント行為に対して行政に監督権を与えること

第4 最後に

労働政策審議会では、ハラスメントが人権に関わる許されない行為という現状認識を有しているのであるから、放置することは許されず、これらの法整備は、2019年の通常国会で速やかに行うべきである。

以上