

ハラスメント関連法の改正の内容とその課題

内藤 忍

独立行政法人 労働政策研究・研修機構(JILPT)
副主任研究員(労働法)

はじめに

日本ではようやく自殺者が減少し始めたのに、なぜ若者の自殺が増えているのか。その背景を社会・経済・心理の3つの側面で分析し、今後の課題を提起する。

1. 仕事上のハラスメントの法

- ・均等法(セクシュアルハラスメント)、育児介護休業法(妊娠・出産・育児休業・介護休業等に関するハラスメント)、そして、労働施策総合推進法(パワーハラスメント)
- ・これらは、民間職場と地方公務員職場(地方公共団体と教育委員会)に適用
- ・国家公務員職場は別→人事院規則10-10(セクシュアル・ハラスメントの防止等)、人事院規則10-15(妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの防止等)、人事院規則10-16(パワー・ハラスメントの防止等)。
- ・セクシュアルハラスメント、妊娠・出産・育児休業・介護休業等に関するハラスメントに関しては、男女雇用機会均等法と育児介護休業法に、以下しくみ。このしくみがパワハラにも導入された。

1-1 事業主の措置義務と(→地方公共団体に適用)

1-2 その義務の不履行に対する行政指導機能と(→地方公共団体に適用なし)

2 紛争解決制度(行政救済)(→地方公共団体に適用なし。ただし↓)

- ・地方公務員向けの行政救済は、各自治体等が作る人事委員会・公平委員会による(地方公務員法に基づく)

2. 労働施策総合推進法のパワハラ措置義務の規定

1-1 事業主の措置義務

- ・パワハラに関する事業主の予防・対応義務を定

めるのみで禁止せず。義務の名宛人は事業主。

- ・指針では、これまでのセクハラ・いわゆるマタハラと同様に、以下の主に3点の柱(10項目)の義務を定める

(1) 事業主の方針等の明確化及びその周知・啓発

(2) 相談(苦情)に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備(相談窓口など)

(3) 職場におけるパワーハラスメントに係る事後の迅速かつ適切な対応

- ・相談は、行為をした者が同じ会社の職員でなくても、場所がいつもいる職場でなくても、業務を遂行する場所や業務で使用する車中等も含まれる。
- ・被害者・行為者は男女を問わない。

- ・事業主の雇用管理上の義務を定めたもの＝均等法の規定の対象となる「パワーハラスメント」とは、事業主が対応すべき行為の範囲であって、裁判所で違法と判断されるパワーハラスメント行為の範囲と同じではない。

1-2 義務不履行に対する行政指導

- ・事業主の義務を規定していることから、これを遵守しない場合は、行政により指導されるしくみ(労働施策総合推進法33条1項)。行政制裁として、企業名公表規定(2項)。

2 紛争解決制度(行政救済)(30条の5～)

- ・民事的な紛争解決制度(=被害者救済システム)は、主に、①司法による救済(民事救済)と、②行政による救済。裁判所の手続はハードルが高く、②の充実が重要。

3. 法改正後なお残された法的課題—施行されて長く経つセクハラ運用から実態と法的規制の乖離を考える

【1-1 措置義務の問題点】

・措置義務のメインは企業の窓口設置・対応だが、例えば、「会社の相談窓口、担当者に相談」はセクハラ被害者のうち3.1%しか利用せず(2015年の労働政策研究・研修機構調査)→相談窓口には中立性、情報の秘匿性、不利益取扱いをしないこと、実効的な解決を導き出せるしくみとなっていること、取るべき対応方法に関する本人への意思確認・説明の徹底などが必須。企業内の相談窓口をどう使えるものができるのかが課題。

※労働政策研究・研修機構「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」結果(概要)(2016年3月1日記者発表) <https://www.jil.go.jp/press/documents/20160301.pdf>

・指針で、形式的に履行させる措置をただ提示するだけではなく、セクハラを防止したり、セクハラ被害の相談に真に応じられるようなしくみを義務化もしくは提示しなければ、効果がない→措置義務の中身の問題

【1-2 措置義務をどう履行させるかの問題点】

・2007年から全事業主で義務化されているにも関わらず、履行率がいまだに極めて低い。2017年度の厚労省「雇用均等基本調査」でセクハラ対策に取り組んでいない(=措置に何一つ取り組んでいない)と回答した企業は34.6%(上記JILPT調査でも40.8%)。メインの相談窓口の設置をしている民間企業でも、厚労省調査で39.4%、JILPT調査で36.5%のみ。

・セクハラ措置義務を履行しない企業への令和元年度の是正指導4,671件。多く感じるが、この指導の契機のほとんどは、セクハラ被害者の労働局への相談が端緒→全企業を全く監督しきれていない。厚労省「令和元年度雇用環境・均等部(室)における法施行状況について」参照 <https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000645828.pdf>

・企業名公表(均等法30条)→セクハラ措置義務違反で運用ゼロ(過去に均等法では、セクハラではなく、妊娠労働者の解雇事案で指導や勧告にも従わなかった事案1件のみで運用)☞指導や勧告に従わない場合のみ適用する形と

なっており、機能できる場合がほぼない。行政制裁規定としての効果(抑止力)なし。効果を発揮できる形に変える必要(参議院附帯決議十八)。

・措置義務違反に対する行政指導は是正に有効だが(その年度に9割以上の事業主が是正しているとみられる)、違反を発見されない事業主の違反状態はそのまま。行政のマンパワーを考えると、違反の行政による取締りシステムに限界がある。さらに、今年度からは相談者数約10倍のパワハラに同じ措置義務がかかるが、労働局職員はすべての是正指導に従事できるのか(→各職場で労働者サイドから措置義務履行状況を確認・是正させるしくみにする必要(パワハラ指針参照))。

・地方公共団体の措置義務履行もまだまだ→2019.4.19 衆議院厚労委員会での国会答弁(西村議員質問)

【2 行政救済】

・セクシュアルハラスメントを受けて裁判をできる人はわずか。経済的コストや時間的コストの側面もあるが、公開手続きであるなど心理的にもハードルが高い。また、心身に不調をきたしており、困難の場合が多い→行政の紛争解決手続き(救済)が重要

・相談は7,000件前後(労働者からの相談は約4,000~5,000件くらいと想定)もあるのに、行政の紛争解決制度(紛争解決の援助、調停)を利用している人が少ない(紛争解決の援助97件、調停49件、計146件/令和元年度)(そもそも労働者から行政への相談約4,000~5,000件も少なすぎるという問題もある(JILPT調査では被害者の0.9%が「労働局へ相談」と回答。100人に1人もいない)。「がまんした、特に何もしなかった」が63.4%)。

・9カ月間、全労働局でアンケート調査配布、ヒアリング調査を実施(2016~2017年度)(詳しくは内藤2018a)。事例1「(労働局は)どちらが悪いという判断も、セクハラだから慰謝料を払ってくださいと会社に言うこともできない」

事例3「使用者にはちゃんと謝ってほしかった。謝罪や反省がほしかった」

事例5「自分は何も悪いことをしていないのに、どうして譲歩しなければならないんだろう」
↓

行政の紛争解決制度の利用者の声からは、被害者が望むものが得られていないことが判明。そのため、満足していないことも多かった。また、このような制度であることから、相談後、紛争解決制度への移行率が低いのではないかと考えられる。

- 行政救済は、互譲を前提とする、主に金銭解決。セクハラ被害者の願いである、①「行為がセクハラであって、違法な行為である」と認められ、②謝罪(もしくは/そして賠償)され、③もう二度と起こらないようにしてほしいというもの、大きく乖離。被害者にとって受け入れがたい(性被害を受けてなお譲らなければならないのかという思い)。→セクハラは、互譲の調整型紛争解決だけでなく、救済命令を出せる裁断・判定型紛争解決機関も必要ではないか。
- 地方公共団体の人事委員会・公平委員会の問題→両委員会におけるセクハラの苦情処理、日本全国で43件のみ(全案件で1389件。平成29年度)。独立性は？相談しやすさは？

【法的禁止がない】

- 法律に禁止規定がないと、「セクハラをしてはならない」というルールが共有されない。そうすると、「セクハラは加害者が悪い」という規範もできず、被害者バッシングも起き続けると考える。裁判では不法行為で違法だとされているからいいのでは？という意見も聞かすが、現在たくさんのセクハラ裁判が起きるも、セクハラとは何かの枠組みが最高裁で示されたことはなく、セクハラをしてはならないという規範もできていない(例：麻生大臣発言「セクハラ罪という罪はない」)。被害者に責任が転嫁される風潮が依然続いているのではないかと？
- 事業主(事業主としての地方自治体含む)の措置義務は当然必要だが、司法救済の困難さを考えると、行政救済が適切なものとなるようなくみにしなくてはならない。救済するためには、行政が判断できる、セクハラの定義と禁止規定が必要。すなわち、禁止規定と、被害者が迅速

にニーズに沿った救済(裁断型紛争解決)が得られるよう、法的判断ができる救済システム(ハラスメント救済委員会など)を作ることが必要。

- 私人に対するハラスメントの禁止規定の段階は様々ある。例えば、①法的効果をもたらさない理念的規定の導入→②損害賠償請求の根拠となり得る私法的効果をもつ規定の導入→③罰則付き(刑罰。罰金含む)の規定の導入。③を導入する場合、刑罰付きであることから適用要件が厳しくなり、現在、民法の不法行為で認められている範囲より狭い行為しかセクハラと認められない可能性がある。企業側にとっても実務上これまで理解されてきたセクハラの範囲との混同を招くことも懸念。私見では、まず禁止規定を初めて導入する場合では、③より範囲が広がるであろう②がよいと考えている(もちろん現行の刑事法に該当する行為の場合は適切に刑事事件として起訴することを前提。これに関しては、まず、仕事上のセクハラのうち何件が刑事法で対処されているのか調査させる必要(以前、女性差別撤廃委員会からの同質問に対し、「件数は把握していないが適切に対処」と日本政府は回答)。→参議院附帯決議「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。」(衆議院附帯決議も同旨)

【措置義務の保護対象者が「雇用労働者」のみ】

- フリーランス、就職活動中の学生、教育実習生等は適用対象外という問題
- 会社・地方公共団体に雇われている「雇用労働者」だけが、保護対象でいいのか？学生等は報道の通り、そして、フリーランスの就業者もセクハラ等のハラスメントを受けている(内藤忍 2017a)⇒雇用・非雇用に関わらず、保護・救済されるしくみが必要(指針も参照)。

【被害者支援制度ゼロ】

- 被害者の相談から司法・行政救済(労働基準監督署での労災申請手続き、ハローワークでの雇用保険の手続きや、生活保護の手続きなどを含む)、カウンセリングなど医療的支援までの

支援体制を構築すること(ハラスメント被害からの回復支援を含む)。ILO 条約参照。

4. ハラスメントの法規制のあり方

○セクシュアルハラスメントの法整備(禁止規定の導入)←女性差別撤廃委員会、ILO 等からの要請

- ・仕事領域だけ？仕事を含めた全領域？
- ・均等法を利用するか？均等法を差別禁止法に作り変えるか？雇用以外も念頭に、新法でセクハラ禁止法？セクハラは性暴力であることから、「性暴力禁止法」に含めるか？

○あらゆるハラスメントの法整備(措置義務と禁止規定の導入)←ILO からの要請

- ・仕事領域だけ？仕事を含めた全領域？
- 「仕事」領域のみの規制だとしても、「雇用労働者」だけでなく、「全ての就業者」を対象にできるかどうか。

○国家公務員と、民間労働者・地方公務員の規制レベルのずれ

【参考資料】

内藤忍ほか(2020c)「緊急座談会・パワハラ防止法が“届かない”人たちを守るために。今やるべき3つのポイント」ハフントンポスト(2020年8月5日) https://www.huffingtonpost.jp/entry/story_jp_5f0869ffc5b67a80bc063d14

内藤忍ほか(2020b)「鼎談・ハラスメント新法とその今後」季刊労働法268号(2020年3月)

内藤忍ほか(2020a)「座談会・ハラスメント対策の“これから”」労働情報991号(2020年3月)

内藤忍(2019b)「建設業におけるセクシュアルハラスメント」(巻頭随想)建設政策186号(2019年7月号)

内藤忍(2019a)「ハラスメント被害の行政救済の改善を」(巻頭VOICE)労働情報983号(2019年7月号)

内藤忍(2018b)「職場のハラスメントと法規制」法と民主主義529号(2018年6月号)

内藤忍(2018a)「職場のハラスメントに関する法政策の実効性確保—労働局の利用者調査からみた均等法のセクシュアルハラスメントの行政救済に関する一考察」季刊労働法260号

内藤忍(2017b)「性的指向・性自認に関するハラスメント規制のあり方」(特集・LGBTが働きやすい職場環境に向けて—セクシュアル・マイノリティの労働問題)Business Labor Trend(労働政策研究・研修機構)2017年2月号

内藤忍(2017a)「委託型就業者のハラスメントからの法的保護」日本労働法学会誌130号

内藤忍(2016b)「性的マイノリティがハラスメントを受けない職場へ」連合総研レポートDIO314号13-16頁 <https://www.rengo-soken.or.jp/dio/2016/04/011823.html>

内藤忍(2016a)「日本における女性労働者に対するハラスメントの実態と課題—ジェンダーの視点から」労働法律旬報1858号

内藤忍(2013)「職場のジェンダー・ハラスメント」<https://www.jil.go.jp/column/bn/colum0220.html>

その他文献は右記リンク先参照。<https://www.jil.go.jp/profile/naito.html>