

スペシャルトピック

# 「実効性のある職場のパワーハラスメント防止対策」を提言——厚労省「パワハラ防止対策検討会」報告

厚生労働省の「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」(座長：佐藤博樹・中央大学大学院戦略経営研究科教授)は、3月30日、実効性のある職場のパワーハラスメント防止対策を盛り込んだ報告書を公表した。

検討会では、昨年3月に決定された「働き方改革実行計画」(平成29年3月28日働き方改革実現会議決定)において、「職場のパワーハラスメント防止を強化するため、政府は労使関係者を交えた場で対策の検討を行う」とされたことを踏まえ、平成29(2017)年5月から議論を重ねてきた。今回まとめられた報告書を踏まえ、今後、労働政策審議会において議論、検討が進められ、厚生労働省において所要の措置が講じられる見込みだ。

## 円卓会議、パワハラ六つの類型

平成23(2011)年度の職場のいじめ・嫌がらせ問題に関する円卓会議の提言と、円卓会議の下に設置されたワーキング・グループの報告には、職場のパワーハラスメントの概念や行為類型が次のようにまとめられている。

まず、職場のパワーハラスメントの概念について、「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」、などと示されている。

また、ワーキング・グループの報告

では、職場のパワーハラスメントの行為類型として、以下の六つの類型が示された。

### 【六つの行為類型】

- 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)

## 職場のパワーハラスメントの要素

今回取りまとめられた報告書では、円卓会議のワーキング・グループで整理された概念を参考にしつつ、次の①から③までの要素のいずれも満たすものを職場のパワーハラスメントの概念として整理した。

### 【職場のパワーハラスメントの要素】

- 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

報告書によれば、「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」とは、「当該行為を受ける労働者が行為者に対して抵抗又は拒絶す

ることができない蓋然性が高い関係に基づいて行われること」を意味している。この要素に当てはまる主な例として、次のような行為が考えられる。

- 職務上の地位が上位の者による行為
- 同僚又は部下による行為で、当該行為を行う者が業務上必要な知識や豊富な経験を有しており、当該者の協力を得なければ業務の円滑な遂行を行うことが困難であるもの
- 同僚又は部下からの集団による行為で、これに抵抗又は拒絶することが困難であるもの

また、「②業務の適正な範囲を超えて行われること」とは、「社会通念に照らし、当該行為が明らかに業務上の必要性がない、又はその態様が相当でないものであること」を意味している。この要素に当てはまる主な例として、次のような行為が考えられる。

- 業務上明らかに必要性のない行為
  - 業務の目的を大きく逸脱した行為
  - 業務を遂行するための手段として不適当な行為
  - 当該行為の回数、行為者の数等、その態様や手段が社会通念に照らして許容される範囲を超える行為
- ただし、報告書では、業種、業態、職務、当該事案に至る経緯や状況等によって業務の適正な範囲が異なるとの意見も示された。

さらに、「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」とは、「当該行為を受けた者が身体的若しくは精神的に圧力を

加えられ負担と感ずること、又は当該行為により当該行為を受けた者の職場環境が不快なものとなったため、能力の発揮に重大な悪影響が生じる等、当該労働者が就業する上で看過できない程度の支障が生ずること」を意味している。また、この時の「身体的若しくは精神的な苦痛を与える」又は「就業環境を害する」の判断に当たっては、「平均的な労働者の感じ方」を基準とすることが考えられる、とした。この要素に当てはまる主な例として、次のような行為が考えられる。

- 暴力により傷害を負わせる行為
- 著しい暴言を吐く等により、人格を

否定する行為

- 何度も大声で怒鳴る、厳しい叱責を執拗に繰り返す等により、恐怖を感じさせる行為

- 長期にわたる無視や能力に見合わない仕事の付与等により、就業意欲を低下させる行為

ただし、報告書では、「平均的な労働者の感じ方」について業種、業態等によって異なることが考えられることから、まだ共通認識が十分に形成されているとはいえない状況であり、更なる事例の収集が必要ではないかとの意見も示されている。

これらの議論を踏まえ、報告書では、

六つの行為類型のうち、先述の①から③の職場のパワーハラスメントの要素を満たすものは、職場のパワーハラスメントに当たる行為として整理するなどとした。裏返せば、行為の態様が、一見、六つの行為類型に該当しそうな行為であっても、①から③までの要素のいずれかを欠く場合であれば、職場のパワーハラスメントには当たらない場合があることに留意する必要がある、としている（報告書では、裁判例等を参考に、六つの行為類型のうち、①から③までに示した要素を満たすと考えられるものとそうでないものの例をまとめている。図表参照）。

図表 職場のパワーハラスメントの要素と職場のパワーハラスメントに当たりうる六つの行為類型の関係性

○検討会での議論を踏まえ、以下の①～③の要素を満たすものを職場のパワーハラスメントに当たる行為として整理する。

【職場のパワーハラスメントの要素】

- 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

		《①から③までの要素を満たすと考えられる例》	《①から③までの要素を満たさないと考えられる例》
6 類 型	i) 暴行・傷害(身体的な攻撃)	・上司が部下に対して、殴打、足蹴りをする	・業務上関係のない単に同じ企業の同僚間の喧嘩(①、②に該当しないため)
	ii) 脅迫・名誉毀損・侮辱・ひどい暴言(精神的な攻撃)	・上司が部下に対して、人格を否定するような発言をする	・遅刻や服装の乱れなど社会的ルールやマナーを欠いた言動・行動が見られ、再三注意してもそれが改善されない部下に対して上司が強く注意をする(②、③に該当しないため)
	iii) 隔離・仲間外し・無視(人間関係からの切り離し)	・自身の意に沿わない社員に対して、仕事を外し、長期間にわたり、別室に隔離したり、自宅研修させたりする	・新入社員を育成するために短期間集中的に個室で研修等の教育を実施する(②に該当しないため)
	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)	・上司が部下に対して、長期間にわたる、肉体的苦痛を伴う過酷な環境下での勤務に直接関係のない作業を命ずる	・社員を育成するために現状よりも少し高いレベルの業務を任せる(②に該当しないため)
	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ずることや仕事を与えないこと(過小な要求)	・上司が管理職である部下を退職させるため、誰でも遂行可能な業務を行わせる	・経営上の理由により、一時的に、能力に見合わない簡易な業務に就かせる(②に該当しないため)
	vi) 私的なことに過度に立ち入ること(個の侵害)	・思想・信条を理由とし、集団で同僚1人に対して、職場内外で継続的に監視したり、他の社員に接触しないよう働きかけたり、私物の写真撮影をしたりする	・社員への配慮を目的として、社員の家族の状況等についてヒアリングを行う(②、③に該当しないため)

※「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」報告書より編集部作成。

## パワハラ防止対策の強化

職場のパワーハラスメントの防止対策について、現状よりも実効性の高い取組を進めるため、報告書では、次の①から⑤までのような規定の創設や施策の実施が示された。

- ①行為者の刑事責任、民事責任（刑事罰、不法行為）
- ②事業主に対する損害賠償請求の根拠の規定（民事効）
- ③事業主に対する措置義務
- ④事業主による一定の対応措置をガイドラインで明示
- ⑤社会機運の醸成

報告書では、これらの五つの対応策について、メリット・デメリットを踏まえ、それぞれ検討を加えている。

### ①行為者の刑事責任、民事責任

まず、行為者の刑事責任、民事責任（刑事罰、不法行為）については、パワーハラスメントが違法であることを法律上で明確化し、これを行った者に対して、刑事罰による制裁や、被害者による加害者に対する損害賠償請求の対象とすることが対応策案として示された。

この対応策案については、パワーハラスメントの発生が強力に抑制されることや、パワーハラスメントが不法行為として損害賠償請求の対象になることが明確になることで、民事上の救済や事業主による防止対策が進むといったメリットが指摘された。

その一方で、パワーハラスメントは業務上の適正な指導との境界線が明確ではないため構成要件の明確化が難しく、構成要件を明確にしようとする制約の対象となる行為の範囲が限定されてしまうことや、行為者の制裁だけでは職場風土の改善など根本的な解決にはつながらない可能性があること等

のデメリットも指摘された。また、暴行等の悪質な行為については、既存の刑法違反に該当する可能性が高く、あえてパワーハラスメントと定義して対応することへの疑問も呈された。一方、中長期的には検討に値するという意見も示されている。

報告書では、この対応策案について、メリットに比してデメリットが大きいことから、検討会においては、足下の対策としてすぐに実現すべきという意見は示されなかった、としている。

### ②事業主に対する損害賠償請求の根拠の規定

次に、事業主に対する損害賠償請求の根拠の規定（民事効）については、事業主が職場のパワーハラスメントを防止するよう配慮する旨を法律に規定し、その不作為が民事訴訟、労働審判の対象になることを明確化することで、パワーハラスメントを受けた者の救済を図ることが対応策案として示された。

この対応策案については、パワーハラスメントが民事上の不法行為に当たり得ることをより明確にできることが期待できることや、民事訴訟や労働審判による損害賠償請求などの民事上の救済手段の活用が促進されることがメリットとして示された。また、パワーハラスメントの違法性を明確にできることにより、企業風土そのものが改善されることも期待できるため、将来的にはこの対応策案を目指すべきという意見も示された。

その一方で、最高裁判例などにより定着した規範がないなかで、法律要件を明確化し、労使等の関係者に理解が得られる規定を設けることは困難であることなどのデメリットも示された。

### ③事業主に対する措置義務

事業主に対する措置義務については、セクシュアルハラスメント対策や妊

娠・出産・育児休業等に関するハラスメント対策の例を参考に、事業主に対し、職場のパワーハラスメント防止等のための雇用管理上の措置を義務付け、違反があった場合の行政機関による指導等について法律に規定することで、個々の職場において、職場のパワーハラスメントが生じない、労働者が就業しやすい職場環境の整備を図ることが対応策案として示された（この場合、セクシュアルハラスメントや妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメントの例に倣えば、対象となる行為の具体例やそれに対して事業主が講ずべき雇用管理上の措置は、指針において明確化することとなる）。

この対応策案については、職場風土の改善も含め、防止対策が促進されることや、講ずべき措置とは別に、規定の仕方を工夫することにより、先進的な取組や特定の業態向けの取組も含めた幅広い取組を推奨できるのではないかと意見や、違反があった場合に行政が指導できること、また、セクシュアルハラスメントや妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメントについて既に課されている措置義務と複合的・総合的に取り組み得ることがメリットとして挙げられた。一方、先述の①や②の対応策案に比べると行為者に対する防止のための効果が弱いことがデメリットとして指摘された。

これらを踏まえれば、事業主に対する措置義務は、①や②の対応策案に比べると現実的であり、法律に基づく義務となった上で指針により実施すべき措置が示されることで中小企業を含めた事業主による取組が進むことが考えられることから、この対応策案を支持する意見が多く示された。

一方で、業種や職種により「平均的な労働者」の感じ方は異なり、どのよ

うな場合がパワーハラスメントに該当するののか具体例の集積が不十分であり、必ずしもパワーハラスメントに関する共通認識が形成されているとは言えない状況であることや、中小企業における取組が難しいことから、この対応策案を取ることにに対する反対意見も示された。

#### ④事業主による一定の対応措置をガイドラインで明示

事業主に対し、職場のパワーハラスメント防止等のための雇用管理上の一定の対応を講ずることをガイドラインにより働きかけることで、個々の職場において、職場のパワーハラスメントが生じない、労働者が就業しやすい職場環境の整備を図ることが対応策案として示された。

この対応策案については、職場風土の改善も含め、実情を踏まえた自主的な防止対策が推進されることや、③の場合と比べてより幅広く先進的な取組や特定の業態向けの取組も含めた幅広い取組を推奨できること、また、幅広い取組の中から効果の高い取組を収集・啓発することで、現場の実質的な対応が進むこと、さらに、セクシュアルハラスメントや妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメントについて既に課されている措置義務と複合的・総合的に取り組み得ることがメリットとして示された。また、まずガイドラインを策定・周知し、将来的に、事業主に定着してきたところで③の法定化を目指すべきという意見も示された。

一方、行為者に対する制裁としての効力が弱く、行政等による強制力も弱いことから取組が進まない懸念があることがデメリットとして指摘された。

報告書では、どのような対応を進めるにせよ、職場のパワーハラスメントの予防等のために、少なくとも企業の

現場において具体的に取り組むにあたり参照すべき事項をガイドラインのような形でとりまとめることの重要性そのものに反対する指摘は示されなかった、としている。

#### ⑤社会機運の醸成

職場のパワーハラスメントは、労働者のメンタルヘルス不調や人命にも関わる重大な問題であること、職場全体の生産性や意欲の低下、グローバル人材確保の阻害となりかねず経営的にも大きな損失であることについて、広く事業主に理解してもらい、防止対策に対する社会全体の機運の醸成を図ることが対応策案として示された。

この対応策案については、先述の①から④までのいずれの対策を実施することとした場合も、それらと複合的・総合的に取り組み得ることや、既にある程度取組が行われていることから、事業主も取り組みやすいことがメリットとして指摘された。一方、現行の対策の内容に比べてパワーハラスメント防止対策を強化したということにならないこと等がデメリットとして指摘された。

これらを踏まえて、この対応策案は独立して取り組むのではなく、他の対応策と組み合わせるべきであるという意見が示された。

#### 事業主が講ずる対応策

報告書では、先述の③や④の対応策案のように事業主が一定の措置を講じていく場合、職場のパワーハラスメントの防止のために事業主が講じる対応の具体的な内容についてもまとめている。これらの具体的な内容については、セクシュアルハラスメントや妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメントを防止するために事業主が雇用管理上講ずべき措置を参考にすべき、との意

見も示された。

具体的な内容としては、「事業主の方針等の明確化、周知・啓発」や「相談等に適切に対応するために必要な体制の整備」「事後の迅速・適切な対応」——などが挙げられている。

まず、「事業主の方針等の明確化、周知・啓発」では、社内報、パンフレット、社内ホームページ等パワーハラスメントの内容、パワーハラスメントの背景やパワーハラスメントがあってはならない旨の方針を記載し、配布することや周知・啓発のための研修、講習等を実施すること等が想定されている。

また、職場のパワーハラスメントの行為者については、厳正に対処する旨の方針や対処の内容を就業規則等に規定し、管理・監督者を含む労働者に周知・啓発することを挙げた。具体的には、就業規則等において、パワーハラスメントを行った者に対する懲戒規定を定めることなどとしている。

「相談等に適切に対応するために必要な体制の整備」については、相談窓口の設置や、相談窓口の担当者による適切な相談対応の確保などを挙げた。なお、職場のパワーハラスメントは、セクシュアルハラスメント、妊娠・出産・育児休業等に関するハラスメント等の他のハラスメントと複合的に生じることなども想定されることから、セクシュアルハラスメント等の相談窓口と一体的に、パワーハラスメントの相談窓口を設置し、一元的に相談に応じることのできる体制を整備することも挙げている。

さらに、「事後の迅速・適切な対応」では、(i)事実関係の迅速・正確な確認、(ii)被害者に対する配慮のための対応の適正な実施、(iii)行為者に対する対応の適正な実施、(iv)再発防止

に向けた対応の実施——などの取組を例示している。

### 中小企業に対する支援

報告書では、中小企業において、相談等に適切に対応するための必要な体制の十分な整備が困難であることや、限られた体制のなかで業務内容と関係する事案に対応する場合に、パワーハラスメントであるか否かをどう判断し、どう対応すべきかのノウハウや専門知識が必要であることから、事実関係の確認や認定等を適切に行うことが難しい——などの意見が示された。

これらを踏まえ、報告書では、中小企業における取組を支援することが必要としている。具体的な対応としては、(i)パワーハラスメント対策支援コンサルティングの実施、(ii)個別労働紛争解決促進法に基づくあっせん等の周知、(iii)研修の実施、(iv)コミュニケーションの円滑化のための研修資料の作成——などの取組を挙げた。

### 顧客や取引先からの著しい迷惑行為

そのほか、報告書では、顧客や取引先からの著しい迷惑行為への対応と職場のパワーハラスメントへの対応との関係についても検討がなされている。報告書では、顧客や取引先からの著しい迷惑行為については社会全体にとって重要な問題であり、何らかの対応を考えるべきという意見が示された。その一方で、この問題は消費者問題や経営上の問題として対応すべき性格のものであり、労働問題としてとらえるべきなのか疑問であるため、職場のパワーハラスメントについては職場内の人間関係において発生するものに限るべきとの意見も示された。

これらを踏まえ、報告書では、顧客

や取引先からの著しい迷惑行為については、業種や職種ごとに態様や状況に個性が高いことも事実であることから、今後本格的な対応を進めていくためには、関係者の協力の下、更なる実態把握を行った上で、具体的な議論を深めていくことが必要であると考えられる、などとしている。

### 労働政策審議会での検討を

報告書は、職場のパワーハラスメントを防止するために五つの対応策を検討しているが、まずは③事業主に対する措置義務（事業主に対して職場のパワーハラスメント防止等のための雇用管理上の措置を義務付け、違反があった場合の行政機関による指導等について法律に規定する）を中心に検討を進めることが望ましいという意見が多く見られた、としている。

一方、事業主に対する措置義務に対する懸念として、パワーハラスメントに該当する行為についてなお不確かさが残っており、そのような企業の現場の労使が判断できないなかで措置義務を課すと、上司による部下への指示や指導が躊躇されることや、上司と部下とのパワーハラスメントに対する認識のずれにより必要以上の摩擦が生じること等、事業の円滑な運営が妨げられるおそれがあるとの意見も示された。また、労使で対応すべき職場のパワーハラスメントの内容について、現場における浸透が十分ではなく混乱を生じかねない等の意見も示され、少なくとも以下の i 及び ii のような論点については、共通認識を持つ必要があるという意見が示された。

i 業種、業態、職務、当該事案に至る経緯や状況などによって「業務の適正な範囲」や「平均的な労働者」

の感じ方が異なることが考えられることから、どのような場合が「業務の適正な範囲」に該当するのか、また「平均的な労働者」の感じ方とはどのようなものか。

ii 中小企業は、大企業に比べて、配置転換や業務体制の見直しにより対応することが難しく、適切な対応のためにノウハウや専門知識が必要と考えられることから、中小企業でも可能な職場のパワーハラスメントの予防・解決に向けた対応やさらなる支援のあり方はどのようなものか。

このため、まずは対応策の④事業主による一定の対応措置をガイドラインで明示することで今よりも一歩進んだ取組を推進することが望ましいという意見が示された。その一方で、ガイドラインの明示のみの対応にとどまった場合は、行政等による強制力が弱いことから取組が進まない懸念があるという意見も示された。

報告書では、職場におけるパワーハラスメントが減少していない現状と、検討会において職場のパワーハラスメント防止対策を前に進めるべきということで意見が一致したことを踏まえて、今後は、労働政策審議会において、検討会で議論された対応案や、現場で労使が対応すべき職場のパワーハラスメントの内容や取り組む事項を明確化するためのものの具体的内容について、議論、検討が進められ、厚生労働省において所要の措置が講じられることが適当である、とした。ただし、検討を進めるためには、懸念として示されている上記 i 及び ii に示す論点について、厚生労働省において、関係者の協力の下で具体例の収集、分析を鋭意行うことが求められる、としている。

(調査部)