

パワハラ防止法を改正して条約批准を

職場のいじめ・パワーハラスメントとの相談が増えているといわれます。

厚生労働省がいじめ・パワハラ対策の取り組みを始めたことがマスコミ等で取り上げられると確かに増えました。労働者がそれまでがまんしなければならぬと捉えていたことが、しなくていいとわかると声を上げやはじめました。

世論に押されて会社も変わりました。全体的には好転しているように思われます。

しかし旧態依然の状況が続いている企業もたくさんあります。オーナー企業は、会社は自分のものという認識で治外法権を守っています。「パワハラ防止法」は労働者にとって有効性を持っていません。労働条件は改善されていません。また、厳しい経営のなかで、労働者に厳しい労働条件を強いている企業もあります。

もう一つ多い相談に、「〇〇のようなことがあった（いわれた）のですがこれはパワハラになるのでしょうか」というような問い合わせがあります。このような場合、「あなたが不快と受けとめたならパワハラです」と答えます。いじめ・パワハラは「パワハラ防止法」の定義や裁判判例で云々ではなく、自分が受け止めた感情です。個人ではなく会社ぐるみで行われることもあります。ILO条約の定義はそのように解釈できます。

19年のILO総会で、圧倒的多数で条約を採択

2019年6月21日、国際労働機関（ILO）総会は、187加盟国から5,700人以上の政府、使用者、労働者の代表が参加して「仕事の世界における暴力およびハラスメントの撤廃に関する条約」（第190号条約）と付随する勧告を採択しました。

投票は、加盟国の政府に2票、労働組合と経営者団体に各1票が割り当てられます。

賛成439票、反対7票、棄権30票と圧倒的です。日本は、政府は直前まで態度を決断できていませんでしたが最終的に賛成、労働組合代表の連合は賛成、経営者団体代表の経団連は棄権しました。

スウェーデンやイギリス、フランス、ベルギーなど、すでにハラスメント規制が法制化されているヨーロッパ諸国が賛成に回った一方で、アメリカやロシア、日本の経団連は反対、棄権です。

スウェーデンは、1993年に雇用環境法体系のなかで、「職場における虐待に対する措置に関する政令」として、世界で初めて職場いじめの予防を法制化しました。

職場いじめは、被用者に対して行われる直接的で繰り返し行われる非難されるべき、明らかに敵対的行為と定義されます。いじめ予防の責務は使用者にあるとも定められ、現在は労使間においてハラスメント行為が禁止されています。

フランスは、刑法で「セクハラ罪」が定義され、罰則規定が設けられたのは1992年

7月22日です。これまでに何度かの法改正を経て、2012年8月6日に「セクハラ法」を制定、セクハラ定義の一層の明確化に加えて、刑罰も「最長3年の拘禁刑」「最高4万5千ユーロの罰金」に重くなりました。

2001年、職場におけるモラルハラスメント防止策を盛り込んだ「社会近代化法」が成立し、モラルハラスメントによる補償も定められました。さらに、「刑法」のなかでハラスメントが定義され、「懲役2年と罰金4万5千ユーロ」の刑罰も定められています。

アメリカは、ハラスメント禁止対策法のように法制化されてはいません。

公民権法703条は、性別を理由として雇用を拒否または解雇する、もしくは報酬や条件などを差別待遇することを禁止することを規定し、そのなかにセクシャルハラスメントの禁止が含まれると解釈されています。判例では職場でセクシャルハラスメントが発生した場合やしかるべき措置を講じなかった場合に、使用者の責任を認めています。

条約は、採択されたら加盟国政府は12か月以内に自国の権限ある機関（日本の場合は国会）に提出し、機関が執った措置をILO事務局長に通知しなければなりません。承認されたら政府はその批准をILO事務局に通告します。

2つの加盟国による批准がILO事務局に登録されてから1年後に発効し、その後は批准した国ごとに批准登録から1年後に発効します。

21年6月25日、第190号条約は発効しました。

しかし日本政府は、国内法の整備を放置したままです。

「暴力とハラスメント」とは、

身体的、精神的、性的、経済的危害を与える脅威

採択された第190号条約を確認します。

前文は、暴力やハラスメントを受けることなく働くことはあらゆる人の権利であり、仕事の世界における暴力とハラスメントは人権侵害あるいは虐待の一形態であると位置づけています。

そのうえで、1条1項(a)で、仕事の世界における「暴力とハラスメント」とは、単発的であるか反復的であるかを問わず、身体的、精神的、性的または経済的危害を与える意図があるかまたは結果として危害を与えるか与える可能性のある、許容できない範囲の行為や慣行またはそれらについての脅威であると定義しています。

「ジェンダーに基づく暴力とハラスメント」は、「性またはジェンダーを理由として、直接個人に対して行われる、または特定の性若しくはジェンダーに不均衡な影響を及ぼす暴力およびハラスメント」と定義しています。

「仕事の世界」とは、普段仕事をしているオフィスや現場などの職場だけでなく、休憩場所、出張先、会社や事業主から支給される寮、通勤中、メールやSNSなどによるやり

取りも含まれます。自宅で仕事をしている場合は、自宅も仕事の世界に含まれます。

いわゆる職場に限らず、広く仕事に関係する暴力やハラスメントを対象としています。

保護の対象者となるのは、国内法や慣行によるいわゆる労働者、契約形態の如何にかかわらず働く人びと、インターンや見習いを含む訓練中の者、雇用が終了した労働者、ボランティア、休職中の者や仕事への応募者、そして、使用者側の権限・任務・責任を行使・遂行する個人も含まれます（2条1項）。

さらに、批准した加盟国がとるべき措置では、第三者である顧客や取引先、一般の人びと等に対する暴力とハラスメント、あるいはそれらの人びとによるものについての考慮も求めています（4条2項、勧告パラ8(b)）。

コロナ禍によって拡大したテレワークなど、またフリーランス、ウーバーイーツなどの運転手も対象になります。

加盟国の義務についてです。

仕事の世界における暴力とハラスメントの防止と撤廃のために、暴力とハラスメントの法的禁止、政策や戦略の策定、執行および監視機能の創設あるいは強化、被害者の救済と支援へのアクセスの確保、制裁の規定、教育訓練および意識啓発、効果的な査察および調査手段の確保などに、包摂的・統合的かつジェンダーに対応したアプローチによって取り組むことが求められています（4条2項）。

法的禁止とは、ジェンダーに基づくものを含め、仕事の世界における暴力とハラスメントを定義し、禁止する法律や規則を制定することが求められています（7条）。また、雇用や平等に関する法律だけでなく、必要であれば、刑法でも扱うべきとされています（勧告パラ2）。

なぜ急いだ「パワハラ防止法」

条約を読むと、日本政府が採決の直前まで態度を決断できなかったことがわかります。

日本のパワハラ防止法は、ILO総会の直前の5月に成立しました。

第190号条約については前年18年の総会でも議論されていて、どのような条約が採択されるかはおよそ見当がつかしました。

18年の総会において、日本政府は、被害の対象者の限定など水準引き下げを要求し、その後ろ向きの姿勢に各国から失笑が漏れたと新聞で報道されました。

そのことを踏まえると、条約採択を受けて法律を制定するのではなく、その前に制定してしまい、条約に沿う法律改正にむけては時間を稼ごうという魂胆が見え見えます。

それでも条約に賛成したのは、パワハラ防止法案審議の衆参両院で「国内外におけるあらゆるハラスメントの根絶に向けて、**第百八回ILO総会において仕事の世界における暴力とハラスメントに関する条約が採択されるよう支持するとともに、条約成立後は批准に向けて検討を行うこと**」を含めてたくさんの付帯決議が付けられたことによるといわれま

す。付帯決議を付けさせたのは世論です。

政府、経団連

これまで何度も書いてきましたが、12年の「円卓会議」の「職場のパワーハラスメントの予防・解決に向けた提言」（「提言」）は、「パワハラ防止法案」にむけた18年の「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会報告書」（「報告書」）、政策審議会での議論において修正されてしまいました。「パワハラの定義」や“被害の対象者の限定”による「第三者からの暴力」の排除など、使用者側の都合いように変えられました。

そもそも「検討会」は、17年3月に政府の働き方改革実現会議が決定した「働き方改革実行計画」に盛り込まれた政策で、「働き方改革」の一連のものです。

条約採択後、厚労省の麻田千穂子国際労働交渉官は、「条約の採択に賛成するかどうか」ということは次元の違う話で、国内法と条約の求めるものの整合性について、さらに検討していかなければならない」と発言しました。批准は考えていないという姿勢の表明です。

では、ILO総会で経団連の棄権の理由は何でしょうか。

検討会、政策審議会での議論において使用者側の委員らは、法律に罰則を盛り込むことに執拗に反対しました。学者の委員も仲裁できません。訴訟となり、敗訴して判例で新たな「パワハラの定義」がおこなわれることを回避するためです。

最終の「報告書」を確認する検討会が終了したときは、使用者側の委員らはしたり顔で、会場をでると慰労し合っていました

実際は、検討会報告書は厚労省が誘導していて、検討会は労働者側から話を丁寧に聞くふりをしながら使用者に配慮していました。

条約採択後の6月24日、新聞報道によると、経団連の久保田政一事務総長は会見で棄権の理由を問われると「上司の適正な指導とパワハラは線が引きにくい」「ILOの条約は定義が広く、（線引きが）どうなるのかははっきり分からない」と説明したといえます。

経済界や政府の姿勢をみていると、1980年代の日本と、アメリカ・ヨーロッパとの貿易摩擦を連想させます。ヨーロッパでは労使共同で時短への取り組みを進めました。日本は労働者に長時間労働を強いて黒字を蓄積していると非難されました。結果として、労働者の時短は「外圧」によって実施されます。

6月28日、ILOジェンダー・平等・多様性及びHIV／エイズと仕事の世界部部長のショウナ・オルネイさんは意義や内容、期待される役割について語っています。

「条約は実践的で強い中身をもち、勧告と合わせることによって、暴力とハラスメントから自由な、尊厳と敬意を基盤とした仕事の未来を形作る機会と行動のための明確な枠組みを提供しています。誰もが暴力とハラスメントから自由な仕事の世界を享受できる権利がこれほど明確に国際条約に規定されたのは今回が初めてです。

条約はまた、そのような行為が人権侵害あるいは虐待に当たることを認めています。」

「暴力とハラスメントについての定義は多様で、その境界はしばしば不明確です。例えば、セクシュアル・ハラスメント（セクハラ）はしばしば性差に基づく暴力の一形態と捉えられています。

そこで、総会は実用的なアプローチを取り、暴力とハラスメントを『心身に対する危害あるいは性的・経済的に害を与えることを目的とするか、そのような危害に帰する、あるいは帰する可能性が高い』一連の許容できない行動様式及び行為と定義したのです。これにはとりわけ、身体的虐待、言葉による虐待、個人や集団によるいじめ、セクハラ、脅迫、つきまとい（ストーカー）行為などが含まれる可能性があります。」

経団連の姿勢は、世界の労働者の思い、期待を拒絶したひとりよがりです。

使用者擁護の防止法は認められない

日本政府は条約批准に向けた取り組みを開始しなければなりません。

そこにはクリアしなければならないたくさんの課題・ハードルがあります。

パワハラ防止法は、パワハラを「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を害するもの」と定義しました。「言動に起因する問題」に限定され、さらに「優越的な関係を背景とした言動」「業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの」「雇用する労働者の就業環境が害される」の三要素を満たすものになりました。

条約と比べるとかなり狭められています。

条約は、法律で禁止するとしています。しかしパワハラ防止法は禁止していません。

条約は、「基本原則」の4条2の考慮のなかの「(f)制裁をもうける Providing for sanction」とあります。

このことについて記者会見等で質問が出されました。sanction は民事的制裁の意味で刑事的な罰則は含まれないという解釈があるのだそうです。penalty（ペナルティー）とは違うといいます。日本でもそのような解釈をしているところもあります。

6月21日にILO事務局から長文のサマリー（summary 概要・要約）が出されました。事務局の見解は、sanction は罰金、免許資格の取り消し、解雇、投獄などの範囲があり得るということです。性質は罰せられる状況と行為によって異なりますが、投獄はあきらかに刑事罰です。

Sanction は、第一次大戦後の「パリ不戦条約」の議論のなかで登場しました。sanction = 民事的制裁、penalty = 刑事という概念ではありません。時代の流れのなかで変化していきます。「国際法の力、その原則、禁止、とりわけ制裁の力をより平和な方向へ押しやることを期待している」手段です。そして第一次大戦の国家間の戦争から、現在では国境を越えた一人ひとりの平和に生きる権利と“共に生きる”思想が拡大しています。

ILO事務局は国際連盟・国際連合、ILOの議論を踏襲して現在に至っています。

パワハラ防止法改正の参議院の審議において、立憲民主党の川田龍平議員は「世界銀行の調査によりますと、189か国のセクハラに関する調査によりますと、禁止規定となり得る刑法上の刑罰は79か国、民事救済措置は89か国が有しているという調査もございます」と指摘しました。パワハラに対して刑事罰は珍しいということではありません。

しかしパワハラ防止法には罰則規定もありません。「厚生労働大臣が必要と認めれば、事業主に対して助言、指導または勧告をすること」ができる、事業主が勧告に従わない場合は、公表することがある、という防止の措置義務でとどまっています。

職場の秩序・規律、行動規範の違反を安易に刑事事件として取りあげるべきでないという意見もあります。会社の人事・労務政策遂行のためには検察・警察機関の連携が必要ということではありません。発生している問題をこれ以上くり返さないためにも、厳罰化を目的とするのではなく予防・防止をふくめた抑止力としての効果を期待するものとして個人に対しても、使用者としての会社にも刑事罰の規定は必要です。

海外と比べて日本の職場は刑事罰が不要といえるほどハラスメントの防止対策が進んでいるとはいえません。逆に野放しになっている状況にあります。

労働者が民事訴訟を起こすには時間と労力、さらに経済的負担がかかります。実質的に訴えの手段を封鎖し、使用者・加害者の行為を容認することになりかねません。

条約は「第三者からの暴力」について、「仕事の世界における暴力とハラスメントを防止し、根絶するための包括的かつ統合されたジェンダーを意識したアプローチを採用する」に続けて「そのようなアプローチは適用可能なときは第三者を含む暴力を考慮に入れるべきであり」が明記されました。(4条)

一方、パワハラ防止法では触れられていません。「検討会」においては「第三者」は議論の対象から外されました。

「暴力やハラスメントを受けない労働は権利」

なぜパワハラは禁止されなければならないのかの日本における議論では、人権・人格権、尊厳の否定であるという視点が欠けています。自殺に追い込むことは生存権の否定です。

「暴力やハラスメントを受けることなく働くことはあらゆる人の権利」です。

パワハラ防止・抑制のためにもパワハラ防止法はきちんとした包括的罰則規定を盛り込んだものに改正する必要があります。

パワハラ防止法を改正し、条約批准の作業を直ちに進めなければなりません。

条約を批准してパワハラ防止を推進することは企業における生産性を向上させ、経済成長等につながることに気が付いていません。

いじめ メンタルヘルス労働者支援センター