

公務職場におけるパワー・ハラスメント防止対策検討会（第3回議事要旨）

- 1 日 時 令和元年6月26日（水）13：30～15：30
- 2 場 所 人事院第2特別会議室
- 3 委 員 （座長）荒木尚志 東京大学大学院法学政治学研究科教授
稲尾和泉 株式会社クオレ・シー・キューブ執行役員
鵜養幸雄 立命館大学政策科学部教授
金子雅臣 一般社団法人
職場のハラスメント研究所代表理事
神吉知郁子 立教大学法学部国際ビジネス法学科准教授
柳原里枝子 株式会社ハートセラピー代表取締役
(敬称略・五十音順)

4 次 第

- (1) 開会
- (2) 事務局からの資料等の説明
- (3) 意見交換
- (4) 閉会

5 概要

(1) パワハラ定義における「職場」の範囲について

- 公務のセクハラ整理では、職員間の行為であれば休日の行為でもセクハラが成り立つことと同じように、パワハラの場合も、職務を遂行する場所に限られないと思う。
- 民間法制では、パワー・ハラスメントは事業主の職場環境配慮義務から職場に着目して、場所的な概念が画されたのではないかと考える。職員間のセクハラのように関係性に注目するのであれば、公務員のパワハラでは、職場という概念は使いづらいのではないかと考える。
- 多くのパワハラは「職場」に関して生じているので、少なくとも「職場」については幅広く捉えつつ、職場のみで完結はしないと考えるのがよいのではないかと考える。

- パワハラは業務との重なりがあり、場所よりも先に優越的な関係のようなものに左右されるのではないか。優越的な関係から、逆に場所の範囲が決まってしまうのではないか。
- ハラスメントについては、強権的な関係にあるものとそうでない関係にあるものと境界を意識しながら、制定するルールにおける職場の範囲を考えるべきではないか。
- 公務員の場合、命のかかる現場の職場、デスクワークの職場でパワハラの場合の範囲が異なるということがありうるのではないか。
- 業務との関係性から言えば、それぞれの業務の中で、優越的なパワーはどのように行使されるのか、ということではないか。そう考えると、パワーを持っているのと持っていないものの関係性が成立する場所はどこなのか、ということではないか。

(2) 「優越的な関係」について

- パワハラにおけるパワーというのは、客観的にパワーとして存在するものと考えている。まず、職権、評価の力や職務の配分の力。それから、専門性の力で、それは職位が低くても、経験や知識などで持ち得る力。もう一つが集団の力で単純に人数である。
- 「優越的」を狭く考えると、地位の上下や指揮命令関係などであるが、それ以外にも同僚間にもあるかもしれない。「優越的」というのは客観的に優越と言えなければならない一方で、被害者側から見れば、抗しがたいというような状況もあり得るのではないか。
- 使用者にどのような措置を求めるのかを考えて法規範を作っていくことを考えると、「優越的な関係」を本人の主観ではなく、客観的に誰からもそう言えるものとして決めざるを得ない。よりよい職場にするためにどうすればよいかという観点から、防止すべきハラスメントの内容を、指針で提案することはありうる。
- 苦情相談等を受ける対象は何かということから考えると、懲戒処分の対象となるような行為に至らないものであっても、救済の対象に含める必要

があるのではないか。その場合、少なくとも優越的な関係にはこだわらなくていいのではないか。

- 「優越性」という観点で、パワハラの話をしているが、職場のいじめ、嫌がらせをなくすのであれば、優越的な関係がない場合もハラスメントをなくす必要があるのではないか。
- 職場におけるいじめ、嫌がらせも優越性が影響しているのではないか。学校のいじめを考えると、一人が嫌いだと言ったところで何でもないが、そこに集団の力が加わるといじめになる。
- (一人の行為でもハラスメント行為になっていけばいじめではないか、との提起に対し、) それは個人が個人をどのように支援するのかというレベルの話であり、使用者に防止措置を課すことを考える際に、嫌な思いをすると全てパワハラになるとすると、際限がなくなるのではないか。

(3) 公務における職種・場面と「業務上必要かつ相当な範囲」の関係について

- 業務上というのは狭すぎるように思える。「職場」というと仕事をするのが前提になるが、職場の人間関係から「優越的」を捉えると、業務上かそうでないかはどのような意味があるのか。必要な範囲を超える、守るべき範囲を超えるという意味で、「業務上必要かつ相当な範囲」というと、パワハラ
の範囲が狭くなってしまわないか。
- 民間法制にかかる検討会によれば、業務と関係がないことを持ち出す、業務と関係しても程度問題としてあまりにもひどいことを「必要かつ相当な範囲」を超えるものと議論されている。公務で言えば、国民や市民のために仕事をするのは業務上だが、引越しの手伝いはこれに入らない。
- 命のかかる現場と役所の窓口など公務職場によって全く状況も背景も違う中で、全てをこの「業務上必要かつ相当な範囲」という言葉で包括できるのか。
- 公務の場合、仕事をする上での「必要かつ相当な範囲」というのをよく吟味しなければならない。そこに公務の特殊性が出てくるのではないか。

- 「業務上必要かつ相当な範囲」というのは、行為者の業務上の言動ということ为前提としていて、所属職員以外のものからのパワハラも対象に含めるかどうかで、定義の書きぶりが変わってくるのではないか。
- まずは、いわゆるカスタマーハラスメントまで入れないで概念を整理した方がいいのではないか。職場の中の上下関係の中での業務というくくりで見ておく必要がある。その上で、パワハラを範囲を広げていくのであれば「業務上」の解釈を変えるということではないか。

(4) 「就業環境（勤務環境）が害される」の判断基準について

- 平均的な感じ方を基準とすると母集団によって変わってしまう可能性がある。また、深刻な問題としては、感じ方を基準とすると、被害を申し出た者に「あなたの感じ方が異常だ」という2次ハラスメントを誘発するという弊害が必ず起きる。現にセクハラにおいて2次ハラスメントが発生している。感じ方ではなくて、どういう事実があったのかという事実ベースで考えるべきである。
- 感じ方というのは、「業務上必要かつ相当な範囲」を超えたかどうかを判断する際の主体が誰かという話に過ぎず、感じ方を独立要件のように話をする事自体がどうかと思う。
- 環境を害するという事は必ずしも「平均的」という表現を使わなくても整理できるのではないか。
- 先日採択されたILO条約では、暴力とハラスメントの定義が「ジェンダーに基づくものを含めた肉体的、心的、性的、経済的な損害をもたらすか、意図した受け入れがたい行動や慣行」となっていると解される。定義が言動、慣行に落とし込まれていることは一つの手がかりになる。
- ILOの定義は逆にわかりにくいと思う。セクハラの方にひっぱられていて、「受け入れがたい」という被害者の意識を大事にするというのはいいが、パワハラはそうはいかない。より客観的なものにするためにILOの条約の基準をどこまで使えるかは難しい問題。

- アメリカでは、セクハラに該当するかどうかを誰が判断するのか、ということに裁判をやってきて、最終的にある程度客観的なものとして「リーズナブルパーソン」ということが示されている。アメリカを参考にする必要はないと思うが、日本でも客観化して捉えられることになるのか。民間も含めて「平均的な労働者」についてはこれから労働政策審議会で本格的に議論されるもので、ここで簡単に結論が出る話ではない。
- 「就業環境が害される」という要件を削ってはどうかであろうか。
- 「害される」という結果は重要ではないか。問題は把握の仕方であり、客観的なものであればいい。ただ、客観的といっても、アメリカの「リーズナブルパーソン」と「平均的な感じ方」は何が違うのか。主観をたくさん集めてきて、その平均値が客観的ということではないのか。
- 例えば、イギリスでは既にセクハラが禁止されているが、「望まれない行為を行った」という定義で、それがどういう判断基準なのかというのはあまり詳しく書いていない。暴力であれ暴言であれ、気になって仕事にならない、会社に来られなくなってしまったという状況は改善しなければならないし、予防しなければならない、というところで落ち着いている。
- 「就業環境が害される」という定義は、結果が発生していなければ、問題にしなくていいということがあると思う。本人は問題ないけれども周りが「業務上必要かつ相当な範囲」を超えるとすると、上司の言動がパワハラに該当するかどうかという問題にかかわる。一方で（結果ということではなく）「環境が害される」というのが「業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの」の修飾語のようにも読める。
- ハラスメント対策には、二つのアプローチがあって、一つは人権侵害、もう一つは、職場環境が害されるということ。直接の被害者がタフでなんとも思っていないが、周りで見ている者は嫌と思うかもしれない。現在は、セクハラも含めて、どちらも駄目という議論になっている。
- 今の民間法制の定義を見ると、「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」の両方が「勤務環境が害される」にかかっているように見える。

- 民間法制における議論では「優越的な関係に基づくもの」「業務上必要かつ相当な範囲を超えたもの」「就業環境を害するもの」の3つがパワハラ構成要素と考えられていたようだ。例えば、上司が部下を病気にさせるくらい追い込んだが、業務の必要性があった場合にはパワハラではないとされていたが、それでは、パワハラには該当しないけれども改善しなければならない場合が広がってしまう。したがって、該当要件全部を満たすのかどうか、というような議論を実際の事例に当てはめると、パワハラの実態とかけ離れたものになると思う。
 - 「業務上必要かつ相当な範囲を超えるもの」と「就業環境（勤務環境）が害される」の関係については、労災認定におけるストレス脆弱性の論点に似ている。すごく傷つきやすい人だったら、容易に相当な範囲を超えることになってしまうのか。この点は、発生してしまったものをどう救うかという話と、防止義務を課すという規範を形成する話の違いを意識して整理するのではないか。
 - 法規範において、傷ついた被害者が不法行為を理由として使用者に賠償請求ができるような構成要件を書くのか、それとも、よりよい職場にするためにはこうした方がいいというようなものを作るのかによってずいぶん違ってくる。
 - 社会における法規範の役割というのは難しい。制裁がなければ法規範を作る意味がない。他方で日本は努力義務を規定することで社会の価値観が変わったりすることもある。何が最も副作用なく、効果を上げるかは今後の検討と考える。
- (5) 所属職員以外の者からの言動をパワー・ハラスメントに含めることについて、どのように考えるか。
- 公務員制度は、省庁を単位とする仕組みとなっており、民間法制における「事業主」は公務では「各省各庁の長」というイメージであるが、例示であげられている人たちについて考えると、職場環境に配慮する義務という本来の趣旨からみて何らか検討の対象に入ってしまうべきだと考える。
 - 特別職国家公務員や他府省の職員は、職務に密接な関係があり、仕事がこのことから来るということが多いことから、必然的にハラスメントの可能性が

出てくるので、これは絶対入れるべきではないか。

- 悩ましいのは行政サービスの相手方で、民間でいうカスタマーハラスメントと同じ整理をして公務におけるパワハラからは外す考え方もあるかもしれない。しかしながら、国家公務員は憲法15条で全体の奉仕者と規定されており、何かを言われたときに対応しないということができない関係なのであれば、優越的な関係に当たることも考えられる。何らかの不当な要求なり対応を求めるといことは、それこそ必要かつ相当な範囲を超えたものであり、公務員に対するハラスメントだという余地もあるのではないか。
- 住民からの過大な要求だったり、逆に役所が対応すべきことを対応しなかったりというトラブルをパワハラという概念で捉えていいのか。住民との関係では、公務員がハラスメントを行う側になったりする場合もあるから、その反対の場合もなんとか規制しないとイケないという発想はあると思う。ただ、実感として全部がパワハラというのは無理があるのではないか。
- カスタマーハラスメント的なものは別としても、特別職の国家公務員や他府省の職員からのものは、パワハラから外すことはできないと思う。
- 職場環境を良くするために一体どういうことができるのか。パワハラとカスタマーハラスメントは同じやり方ではないけれども、それにふさわしい対応ができるのではないか。そういう意味では、両者は質が違うけれども、両者とも議論の対象に入れてもいいのではないか。
- 一部を対象から外すという話になると、ハラスメントの防止という目的からはずれていくと思うので、どう現実を変えていくのかという議論をしていくことが重要ではないか。
- 人事院が扱うのは一般職の国家公務員であり、一般職国家公務員以外に対して規範性のあるものを書くのは技術的に難しいかもしれないが、それを踏まえた上でハラスメント防止に向けてどう対応して、課題に取り組んでいくのかということではないか。
- 加害者に自制を求めるとい責務を一般職国家公務員以外に定めることには抵抗があるかもしれないが、一般職国家公務員を保護するということを重視すれば突破口はあると思う。公務員の勤務条件は議会制民主主義の

要請から労働基本権が制約されているわけで、公務員がそういった他律的な存在であることも考えると、特殊な保護をかけていくことも肯定されるのではないか。

(6) 所属職員から所属職員以外の者に対する言動による被害をパワー・ハラスメントに含めることについて、どのように考えるか。

- ハラスメント防止というのは職員の福祉や能率的な公務運営という側面もあるが、仕事をする上で守らなければならないサービスという側面もある。公務員というのは、職務、勤務時間の内外を問わず、世間の人から見ておかしいことをしてはいけない。その責任の重さを考えると、職員としてはこういうことをしてはいけない、と書くことは論点として出てくるのではないか。
- 厚労省のパワハラ検討会でも、カスタマーハラスメントの措置についてどうすべきか、という議論があったが、自社の社員に対してハラスメントをするなという措置をすることで、結果的に被害者を減らすという発想が重要だという意見が委員から出ており、全く同じことだと思う。公務であれば、責任の重さから、ハラスメント行為の禁止というのをより明確に打ち出すということがあるのではないか。
- 企業でも会社にふさわしくない行為をしてはいけない、と就業規則に書いてある。公務であれば更に重くなってくる。
- 信用失墜行為的なものと、パワー・ハラスメントの関係を整理しなければならないが、民間法制でいうところの取引先等の労働者に対して行わないようにするものと同様のものは公務でも入れないといけないだろう。
- 独禁法制には、優越的地位の濫用というのがある。労働法制の範疇に入らなくとも、契約関係において優越的な地位や環境を濫用することはよくないと言える。ただ、契約関係によって規律されていない公務において、相手が圧倒的に優越的な地位にある所属職員以外の者をパワー・ハラスメントの定義にどうやって落とし込んでいくのか。
- 所属職員から所属職員以外の者に対する言動の議論は間違っていると、行政サービスの受け手から公務員に対して、「あなたのやっていることは部外者に対するハラスメントだよ」という変な話になってしまう。「この要求を受け入

れないあなたの判断はパワハラだから訴える」というふうに使われてはいけない。

- 民間では、雇用する労働者のみならず他の労働者に対する言動にも必要な注意を払うよう研修を実施することとなっており、官民共通の問題意識なのではないか。

以 上