

過労死防止法と大綱の意義と課題

岩城 穰（過労死防止全国センター事務局長）

はじめに

ご紹介いただきました弁護士の岩城です。お配りした資料の一番最初にあるレジュメをもとに、お話をしたいと思います。いただいた演題は「過労死防止法と大綱の意義と課題」ということで、制定された法律、その法律に基づいて作成された大綱について、どういうところが重要で、どういうところに課題があるのかということをはっきりと明かにしていきたいと思っております。今日ご参加の皆さんは、法律ができたということはお存じとは思いますが、法律の中身は十分ご存じでない方もいるかと思っております。更には大綱まで読まれた方というのは、そう多くないんじゃないかなというふうに想像します。少し内容の紹介をした上で、その意義と課題について問題提起をしていきたいと思っております。

過労死防止法制定までの経過

まず、この過労死防止法、正確には過労死等防止対策推進法という法律ができた経過を少しお話しします。

この発端は2010年10月、全国過労死を考える家族の会が議員会館で院内集会をしたのが、取り組みとしての最初でした。当時は民主党政権ができたばかりで、若い民主党の議員さんを中心に参加し、自らの体験もたくさん語られ、この法律は作らなアカン、ということが会場全体が確認された、大変感動的な集会でした。

その後約1年間の準備を経て、2011年11月に過労死防止基本法制定実行委員会を結成し、それから約2年半にわたる取り組みを経て過労死防止法が制定されたのであります。集まった署名が55万筆。先日戦争法反対の署名1200万筆が国会に提出されたと聞きましたが、あれは本当に日本全国津々浦々、それから全国の弁護士会なんかも率先して集めた、大変大きな取り組みだったわけで、それに比べると55万というのはその20分の1ぐらいですが、大変なご苦勞をして過労死遺族の方や、各地の命と健康に関わる人たちが署名を集めたわけです。それでも20万、30万を超えたあたりから、世の中の雰囲気が変わり始めたと感じました。

院内集会を合計10回開き、その中で超党派の議員連盟というのができました。地方自治体の意見書が143で、この中には都道府県議会も10入っております。国連の社会権規約委員会が、日本政府に過労死・過労自殺を防止する措置を執るよう勧告を出したりということもありました。

そのような中で、衆参両院とも全会一致で2014年6月24日に過労死防止法が成立し、11月1日に施行されました。国会には自民党や、維新だとか、いろんな政党があるわけで

すけれども、全政党が賛成して作られたというのは大きな意味があります。そして、法律に基づいて過労死等防止対策推進協議会が設置され、継続的に過労死防止対策を担保していく仕組みになっております。議員連盟も存続して、必要に応じて国会でも議論していくという形が残っております。

その後、この過労死防止学会ができたり、過労死防止全国センターができたりということで、現在に至っているということでもあります。

過労死を定義し撲滅を宣言

過労死防止法の条文は 14 条しかないのですが、皆さんは一度見ておいてほしいんですけども、大変重要なことは、この後の実践的意義というところに書いているように、過労死というものをきちんと定義して、国としてそれをなくすことを明言したという法律なんですね。昔は過労死という言葉は、医者とか弁護士の一部が勝手に言っているだけで、過労死というものはないんだと言われていたんです。あるときから括弧付きで「過労死」と言われたりしたんですが、今回の法律では、過労死というものをきちんと定義して、それを国はなくしていくんだと、あってはならないということを明言したわけです。

それからそのなくしていき方として、調査・研究をきちんと行い、かつ、国民の理解と関心を深め、地方公共団体や事業主その他の関係者と連携して行っていくということを書いているわけです。

理念法としての性格と二段階構造

それで、ちょっと飛ばしますけれども、この法律の性格ということですが、今、言ったように、過労死の存在を公的に認めて、国が防止を宣言し、防止対策を推進していく仕組みを作ったということにあります。

これは理念法と言われておまして、憲法と一般法の間にあって、一般法を指導する法律だと言われております。身近なところでは、健康増進法という法律があります。ご承知のようにタバコが健康に悪いということでなくしていこうという法律です。分煙とか、そういったことを決めた法律なんですけれども、この健康増進法ができて、ずいぶん国民の意識が変わりました。この関西大学でも中でタバコ吸ったらあかんのですね。一定の喫煙場所以外は全面的に禁止だと。それから吹田市は全体がダメだと昨日聞きました。違反したら 2000 円取られるらしいです。直接の罰則というのは条例とかで決めるんですけど、最初に法律ができることによって、国の方向性みたいなものがきちんと出され、それを踏まえて自治体が条例を作ったりしていく。市民運動と連携してそういう取り組みが行われていくわけです。これはひとつの事例ですが、この過労死防止法も、制定によってただちに労働時間が短くなったり、規制が強くなるわけではないんですが、国としての方向性を出して、調査研究の結果に応じて規制を強めていくという二段階構造になっているということなんです。

このように、この法律自体はただちに労働時間やインターバルといった規制をするものではありませんが、防止対策の実践を通じて、必要に応じて「法律上・財政上の措置」を執っていくという構造になっております。私たちとしてはこの4つの防止対策の推進とともに、「このような法律上・財政上の措置を執っていくべきだ」ということを言っていく必要があると思います。

「大綱」とはどのようなものか

「過労死等の防止のための対策に関する大綱」は、この過労死防止法の7条に基づいて作成された、政府の公式文書です。一般に大綱というのは閣議決定、すなわち厚生労働省の通達とかではなく、全省庁が閣議で合意して作った、国を挙げてやるという政策です。ちなみに、集団的自衛権を決めたのも閣議決定です。こちらのほうは憲法の解釈に反して行われた閣議決定で、私は違憲無効の閣議決定だというふうに思っておりますけれども、閣議決定自体は本来、全省庁の大臣が集まり、総理大臣を筆頭に、内閣が完全に一致して作るのが閣議決定です。本来そういう重みを持つわけです。

この過労死防止大綱はインターネットで公表されておまして、いつでも参照し、またプリント、ダウンロードすることができます。ぜひ皆さんもダウンロードして通読をいただきたいと思います。この大綱を作るのに約半年間、私たちは東京に通って意見を述べ、寄与しました。その間、全国の皆さんに意見を求めて、私たちの過労死防止大綱案というカウンターレポートみたいなものを作ったりして、一生懸命、私たちの意見を反映させるように努力をしました。

「第1 はじめに」——過労死防止運動の積極的評価と共同の取組みの推進を謳う

大綱の概要について、ご説明したいと思います。大綱では、まず、第1の「はじめに」というところで、過労死問題の歴史と、無くしていく必要性について書かれております。

過労死問題は四半世紀の間、日本社会に極めて深刻な問題として広がってきた、それを過労死遺族をはじめ、国民・市民が、このままではいけないということで、この法律を作る運動をして、ついに制定されたんだということが、大綱の一番前に書かれているわけです。

それから、過労死を予防する社会運動に対して、これまでの冷淡な扱いをしたり冷遇していたのですが、これを改めて公認し提携する、官民共同で取り組みを推進するという姿勢に180度変わったということでもあります。

「第2 現状と課題」——過労死問題の現状と課題を俯瞰

次に、「現状と課題」というところでは、いろんな数字もあげて、今の労働時間の状況やメンタルヘルス対策の状況、脳・心臓・自殺の状況、それから労災補償状況、課題といったものが書かれております。今回初めて地方公務員と国家公務員についても項目が設けら

れて記載されました。

「第3 基本的考え方」——数値目標書き込みをめぐる協議会での攻防

それから第3の「過労死等の防止のための基本的考え方」では、「当面の対策の進め方」と「各対策の基本的考え方」が書かれておりますけれども、ここで一番、私たちが大変だったのは、ここに具体的な数値目標を書き込んでほしいということで迫ったことですが、なかなかそこは難しかったというのが現状です。私たちは①週60時間、過労死ラインを超えるような労働者をゼロにすること。それから②80時間以上の時間外労働の特別延長を認める36協定をゼロにする。③インターバル規制、勤務と勤務の間を時間を決めるという制度ですけども、これについても数値目標をもって取り組む。それから④すべての事業場・労働者について労働時間を客観的方法により把握させること。この4点を強く求めたんですけれども、具体的な権利義務について定めることはできないといった理由で、それは実現しませんでした。しかしながら各条項と言いますか、大綱の中のあちこちで、その文言をできるだけ取り上げる、取り入れる形で反映ができたというふうに思っております。

「第4 国が取り組む重点対策」——4つの過労死防止策ごとに課題を明記

あと、「国が取り組む重点対策」ということで、①調査・研究、②啓発、③相談体制の整備等、④民間団体支援について詳細に書かれておりますが、特にこの啓発というところがすごく大事です。国民に向けた周知・啓発の実施、大学・高校等における労働条件に関する啓発など、教育を通じた啓発のことが書かれております。それから例えば8番目に「商慣行等も踏まえた取組の推進」と書かれておりますけれども、これは、例えば週末に発注して月曜日にあげるとか、夕方に追加修正を出して翌日にあげると、そういった発注の仕方というのが世の中に横行しているわけですね。弱い中小企業とかは、それに従わざるを得ず、1つの企業だけではどうにもならない商慣行があるんだということを書いているわけですね。そういった点なども含めて、使えるところはたくさんあるかなと思います。

「第5 国以外の主体が取り組む重点対策」——特に事業主と労働組合の役割

それから「国以外の主体が取り組む重点対策」ということで、地方公共団体、事業主、労働組合等といったことが書かれておりますけれども、ここも非常に大事なことが書かれております。特に今日、皆さんにここで話しておきたいのは、事業主と労働組合についてです。事業主は本来、自分のところで過労死を出したらあかんわけですよ。安全配慮義務を負ってるわけです。けどもこの過労死等防止対策推進法では、事業主自身の積極的な責任という形では書きにくいという法律の仕組みになっておりまして、国の対策に協力するとともに、使用者としての責務を全うするんだという形で間接的に書かれているわけですが、大綱では正面から記述させることができました。ここは大変大事なところかなと思います。それから労働組合等についても、労使が協力した取り組みを行うとかです

ね、労働組合としてやるべきことがあるだろうということで書かれております。

大綱の活用①——職場における活用

「大綱に基づく取り組みの課題」で書いておりますが、特に私が今日、皆さんに提起をしたいのは、6ページの「労働者・労働組合による活用」という部分です。過労死防止法ができ、過労死防止大綱が作られた。不十分な点もちろんたくさんある法律ですけれども、労働者を保護する方向の法律であることは間違いのないわけで、これをいかに活用するかということが必要だと思うんですけれども、残念ながらまだその動きは十分ではないと思います。ここで紹介するのは連合の取り組みです。日本労働組合総連合、日本で最大のナショナルセンターで、600万人もの労働者を組織し、主として大企業の労働組合が加盟をしている連合が「過労死ゼロ宣言」という決議を職場であげる取り組みをして、連合のホームページによれば、3月31日現在で9000の組織がこれをあげていると。これは大変な数字だと思うわけです。朝、第1分科会で、大きな連合系の労働組合は労災申請に対して消極的などころが多いということが言われていましたが、例えばこういう過労死を出さないといい決議をあげている組合では、過労死が起これば、原因解明や対策に取り組むことになると思うわけですね。決議をあげているわけですから。従って、職場でそういう決議をあげておけば、過労死を具体的になくしていく足がかりになることは間違いのないと思うわけです。

それから大綱を活用した労使交渉ということで、労働組合や労働者のグループとして、活用できる記述を抜き出しています。いくつか挙げておきますと、ひとつは①長時間労働の削減という点です。「過労死等をもたらす一つの原因は長時間労働である」(第2の6)、「過労死等の防止は喫緊の課題であり、過労死等の原因の一つである長時間労働を削減し……(中略)ていくことは急務である」(第3の1)、「平成32年までに週労働時間60時間以上の雇用者の割合を5%以下、年次有給休暇取得率を70%以上、……(中略)とする目標を早期に達成することを目指す」(第3の1)といったことを書いているわけですね。

それから②労働時間の適切な把握。「過労死等をもたらす一つの原因は長時間労働であるが、(中略)労働時間の把握が様々な対策の前提になることから、その把握を客観的に行うよう啓発する必要がある」(第2の6)、「長時間労働の削減のためには労働時間の適正な把握が重要であることから、『労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準』について周知・啓発を行う」(第4の2(3))。

それから、③現行の法令・通達などの遵守についても大事なことが書かれております。「過労死等防止は喫緊の課題であり、(中略)関係法令等の遵守の徹底を図ることも重要である」(第3の1)、「賃金不払残業の解消」(第3の2(2))、36協定の締結については「労働者に周知することを徹底するとともに、週45時間を超える時間外労働や休日労働が可能である場合であっても、時間外労働協定における特別江院長時間や実際の時間外・休日労働時

間の縮減について啓発指導を行う」(第4の2(3))。それ以上強く言えないというのは問題なんですけども、問題だということを窓口で指摘するということはされるわけですね。それから「過重労働や賃金不払残業の疑いがある企業に対しては、監督指導を徹底する」(第4の2(3))といったことが書かれております。

事業主の安全配慮義務と過労死の予防・再発防止ということについても書かれています。「過労死等を発生させた事業場に対しては、当該疾病の原因の究明、再発防止対策の徹底を指導する」(第4の2(3))ということ。それから、先ほどお話したように、国は労契法5条や労安法3条1項によって安全配慮義務があるんだということを確認しております。「過労死等の防止のためには、最高責任者——社長ですよ——・経営幹部が事業主として過労死等を発生させないという決意を持って関与し、(中略)先頭に立って、取組等を推進するよう努める」(第5の2(1))と。過労死が発生して労災で認定をされても、うちは過労死と思ってないとかですね、そういう対応をする会社はこれまでいっぱいあったわけなんですけども、社長以下幹部が先頭に立って推進しないといけないということを、ここに書いているわけですね。原因を究明しないといけないと書いている。

そこでやっぱり職場で、労働組合とか労働者のグループとしてその解明を求めることは、大綱に基づく実践なわけですね。このように、大綱の中には、まさに労働組合や労働運動を応援してくれる記述がいっぱいあるわけなんです。これを使って、現場で労使協議をするということを提案したいわけです。

大綱の活用②——社会における活用

大綱の「社会における活用」というのは、広くあちこちの、例えば老人会であるとかPTAであるとか、そういうようなところでもやっぱり議論をしていくうえで良い材料だと思うわけです。働く人みんなに関わるわけですから。例えば私、PTAの役員を6年ぐらいやっただんですけども、会長になる男性がいないんですね。これもあちこちで問題になっています。要するに週末の休みが無いので会議に出られないので、役員のみ手がない。女性のほうもなかなかそういう役になれないということで、PTAは深刻な問題を抱えているわけですよ。強制加入とか、いろんな別の問題もあるんですけども。例えばそういう改善の方向について、こういう大綱をもとに勉強会をすとか、そういったことも重要じゃないか。社会における活用というのはそういうことを言っているわけですね。

大綱の活用③——立法における活用

それから「立法や制度改革における活用」ということなんですけども、ひとつは労働時間を規制する立法の促進ということです。この過労死防止法自体は権利義務を決めるわけではないが、必要な法的な整備をしていくという仕組みになっているわけですから、そこを活用して、立法の推進につなげていくということです。

例えば、去る4月19日、野党4党が長時間労働規制法案というのを国会に提出をしました。レジメの8ページはそのポイントを整理したのですが、大変良い内容で、現時点では私たちが求める内容がすべて入っていると言えると思います。①ひとつは労働時間の延長の上限について、1日これ以上働いてはいけないということをきちんと決めるということ。②36協定による労働時間の延長に上限を決めるということ。それから③インターバル規制。勤務と勤務の間に、一定時間以上の継続した休息時間を義務化する。ヨーロッパではそれが11時間というのがスタンダードになっているわけですが、これを導入すると。それから④週休制の確保、⑤事業場外みなし労働時間の明確化、⑥裁量労働制の要件の厳格化。これが今、出されている内容で、その実効性を担保するために、労働時間の管理簿の設置、違反の公表、厳しい罰則の3点で担保するということになっているわけですね。国会でこの法律が通れば、働く現場が大きく変わることは間違いありません。これをこの過労死防止法の主旨を言いながら実現していくということが大事だと思います。

もう一方が、過労死防止に逆行する立法を阻止するということ。これも過労死防止法の課題であり、可能なことだと思うんですね。今問題になっている高度プロフェッショナル制度の導入についても、私たちが参加して大綱作成の議論をしていた過労死等防止対策推進協議会と並行して、労働政策審議会の労働条件分科会で高度プロフェッショナル制度の導入について審議が行われていたわけです。過労死防止対策推進協議会ではよその法律について議論することを会長が嫌がる中、川人博先生が、「この高度プロフェッショナルという、労働時間の規制を外すということは過労死を促進することになるのではないか。従って、まず調査・研究をして、安全だということを確認してから作るべきじゃないか」という発言をされたんです。大変な緊張感が走りました。しかし本来、この過労死防止法というのは、調査・研究をしているんなものを進めていくということですから、長時間労働が野放しになる危険がある法律を、調査・研究もしないで制定するのはおかしいという指摘は正しいわけです。国側は反論ができないわけですね。そういった使い方でも必要ではないかということでもあります。

各地できめ細かな実践を

あと、各地で啓発シンポなどをやりながら、地方センターというのを作ったりしていつていきますけれども、自殺対策もそうですが、この過労死防止法と大綱に基づく取り組みを、どんどん小さい都道府県や市町村レベルに広げていくということが、これから求められるのかなと思います。

以上をもって私の報告を終わります。ありがとうございました。

