

過労死等防止対策推進法と防止対策大綱の意義と課題

黒田 兼一（元明治大学）

はじめに

Long working hours killing 745,000 people a year. これは本年（2021年）5月17日にWHO（世界保健機構）・ILO（国際労働機関）の共同調査研究結果を報じるイギリスBBCのウェブサイトのトップページからの引用である。国際機関による初めてのこの調査によれば、長時間労働によって2016年には世界で74万5千人が死亡（脳・心臓疾患）したというのである。この調査は2016年のものであるから、新型コロナウイルス感染のパンデミック期間は含まれていないが、「在宅勤務が増え、経済が失速したことで、長時間労働とそのリスクが一層悪化している可能性がある」と警告している。

この新型コロナウイルス感染パンデミックに伴うリモートワーク増加による弊害について、UNI グローバル労働組合（世界150か国、2000万人のサービス産業労働者を組織する）の書記長・クリスティ・ホフマンは次のように指摘する(<http://uniglobalunion.org>)。「COVID-19のパンデミックの間、遠隔勤務が急増し、使用者はスタッフを監視するためこれら（AI等）のツールの使用を加速した。組合は、アルゴリズム（特定の課題を解く手順や処理方法をプログラム化したもの）が使われる際には、労働者との交渉を経て、透明性をもって、差別することなく使われるように働きかけなければならない」。

これらはいずれも長時間労働が世界的に蔓延していること、その危険性を直視し、防止していくことへの関心が国際的にも広がっていることを示している。

Karoshiで「有名」な日本は、世界に「先駆けて」7年前に、過労死を無くすための対策を立ててそれを進めていくための法律が制定された。新型コロナ感染症拡大のいま、改めてこの法律の意義と問題点を考えてみる。

I 「過労死等防止対策推進法」とは何か

「過労死等防止対策推進法」（2014年6月20日成立、11月1日施行。以下、「防止法」と略記）は、その名の通り、過労死等を防止するために必要な対策を講じることで、過労死等がない社会を実現することを目的としている。ここで「過労死等」の「等」という言葉が入っているのは、死に至らずとも「疾患や障害」を含んでいることを意味する（法律第2条）。

制定されて7年になるが、「過労死等」が減少してきたかといえば、ここで統計資料を確認することは避けるが、残念ながらそのようには言えないばかりか、精神障害にかかわる労災申請は増加傾向にある（『過労死等防止対策白書』）。

そもそもこの法律は議員立法であり、党派を超えて全会一致で作り上げた法律である。

しかし簡単にできたわけでは決してない。その背景には、過労死で家族を亡くした遺族たちの粘り強い訴え、弁護士や研究者を含む自覚的な人々の支援、50万を超える署名活動、全国で100を超える地方議会の決議など、広範な市民運動があった。この運動の先頭に立ってきたのが故・森岡孝二であるが、彼の代表作の一つ、日本の長時間労働の研究書としてま

とめられた『労働時間の経済学』が出版されたのは1987年であった。その一方で、1988年には川人博をはじめ全国の弁護士が連携して「過労死110番」を初めて開設している。こうして1980年代の半ば以降の市民運動に支えられながら2011年11月に「過労死防止基本法制定実行委員会」（「ストップ！過労死」実行委員会）が結成され、その粘り強い運動が実り、その3年後にこの「防止法」が成立したわけである。このように、法の制定まで約四半世紀、まさにこの法律は文字通り市民が作った法律だといえる。因みに、この「ストップ！過労死」実行委員会は、現在は「過労死等防止推進全国センター」と名を変えて、過労死をなくしていくための運動の拠点として機能している。

「防止法」の最大の特徴は、「過労死等に関する調査研究等について定め」、それを「過労死等の防止のための対策」にいかし、過労死等がない「社会の実現に寄与する」ためという目的にある（法律第1条）。つまりこの法律は、過労死等をなくしていくための対策を推進していくことを規定した優れて実践的な性格を持っているといえる。

この実践的な性格という面から、この法律が過労死防止のための対策を進めていくことを国の責務であると規定し、またそれに応じて地方自治体と事業主にたいして努力と協力を義務化していることも重要な特徴である。

このように「防止法」は、市民の運動が生んだ、国と地方自治体、事業主等に過労死根絶のための対策と行動を義務（または奨励）づけた実践的な法律であるとみなすことができる。

Ⅱ「過労死等防止のための対策に関する大綱」について

Iでみたようなこの法律の実践的な特徴から、その核心部分にはさらに大きな特徴がある。それは、過労死等をなくしていくための方針を政府の具体的な対策として定めることを義務化していること、またその対策の策定は広く市民から意見を聴くことをも義務化していることである。前者が「過労死等防止のための対策に関する大綱」であり、後者が「過労死等防止対策推進協議会」である。

具体的には、厚労大臣はこの「大綱」の案を作成し、それを閣議の決定を求めなければならないとされており、さらに、それを作成するときには、推進協議会の意見を聴かなければならないとされているのである（防止法第7条）。また「大綱」は概ね3年を目途に見直すものとされており、防止対策の推進状況を見ながら、新しい対策を講じていくように規定していることも特筆すべきことであろう。

後者の「推進協議会」は、労働組合と経営者団体など労使以外に、過労による犠牲となった当事者とその家族、弁護士、研究者など広く市民の直接参加を保障する機関である。つまり過労死防止対策の具体的な方針や計画・実践・点検を、政府任せではなく、市民参加のこの機関での議論を通して行っていくというわけである。

労働関係では「政府・使用者・労働組合」（＝政労使の三者構成）がよくみられるが、この法律では、それを超えて「政・労・使・民」の四者構成とでもいえるのではないだろうか。

「防止法」は、法律の中味も、またその運用も、きわめて市民参加的なのである。

こうした法制度の下で、過労死等防止対策がおこなわれたきたのだが、この7年間の対策大綱とその成果の実際はどうであろうか。図1は2015年に決められた最初の大綱に掲げられた「過労死等防止対策の数値目標」とその実績、また図2は2018年に改訂された数値目標と実績を示したものである。目標達成度はそれぞれ個別に検討する必要があるが、概して言えば、長時間労働者の割合の削減は多少改善したといえなくもないが、有給休暇取得率はほとんど改善されていないし、勤務間インターバル制度導入に至っては、目標の半分も達成できていない。しかも勤務間インターバルはこの度の「働き方改革」で努力義務化されたにもかかわらず、導入率わずか4.2%という低い数値なのである。

図1 数値目標値（2015年7月24日閣議決定）と実績

- ・ 週労働時間 60 時間以上の雇用者の割合を 5 % 以下（2020 年まで）：
7.7%（2016 年） 6.9%（2017 年）
- ・ 年次有給休暇取得率を 70% 以上（2020 年まで）：
49.4%（2016 年）、 51.1%（2017 年）
- ・ メンタルヘルス対策に取り組んでいる企業割合を 80% 以上（2019 年までに）：
56.6%（2016 年） 58.4（2017 年）

図2 数値目標値（2018年7月24日閣議決定）と実績

- ・ 「週労働時間 60 時間以上の雇用者の割合を 5 % 以下」（2020 年まで）：
6.9%（2018 年） 6.4%（2019 年） 5.1%（2020 年）
- ・ 勤務間インターバル制度について、労働者 30 人以上の企業のうち
「制度を知らない企業の割合を 20% 未満」（2020 年まで）：
26.6%（2018 年） 15.4%（2019 年） 10.7%（2020 年）
「制度導入企業の割合を 10% 以上」（2020 年まで）：
1.8%（2018 年） 3.7%（2019 年） 4.2%（2020 年）
- ・ 年次有給休暇取得率を 70% 以上」（2020 年まで）：
51.1%（2018 年） 52.4%（2019 年） 56.3%（2020 年）
- ・ メンタルヘルス対策に取り組んでいる企業割合を 80% 以上（2022 年まで）：
59.2%（2018 年） ※2019、2020 年は調査していない
- ・ 悩みやストレスの相談先のある企業割合を 90% 以上（2022 年まで）：
73.3%（2018 年） ※2019 年、2020 年は調査していない
- ・ ストレスチェック結果を活用した企業割合を 60% 以上（2022 年まで）：
63.7%（2018 年） ※2019 年、2020 年は調査していない

Ⅲ 過労死等防止対策法の意義と限界

こうして過労死をゼロにしていくという課題にとって、防止法とその下での取り組みは

きわめて大きな意義をもっている。その長所を簡単にまとめてみると、以下の通りである。

- ①国に過労死をなくすための対策を進めていく義務を課したこと（第4条）
- ②政府は過労死防止のための基本方針と具体策（＝大綱）を決めなければならないとしたこと（第7条）
- ③基本方針と具体策（＝大綱）を決める際には、広く意見を聞かなければならないとして、そのための機会を制度化したこと（＝過労死等防止対策推進協議会）
- ④その協議会のメンバーに、過労死等の犠牲者や遺族、専門家（弁護士、研究者）をも正式に加えることを保障したこと
- ⑤国の労働安全衛生総合研究所の中に過労死等の防止のための専門の調査研究機関として「過労死等防止調査研究センター」を設立したこと

昨今の政府官邸の独断による政治が大手をふるっている状況をみると、過労死防止に向けた対策・推進を市民参加でおこなうことを法律で定めたことの意義は大きい。しかし、同時に、冒頭で触れたように過労死等は減少の傾向とはいえないし、大綱が掲げる目標もその達成がきわめて不十分であることも直視しなければならない。それら負の側面の一端は、この制度がもつ限界がその一因と考えられる。

第1に、過労死を発生させないためには「働き方」・「働かせ方」の抜本的な改善が必要であるが、過労死の発生現場の企業や各種団体の「働かせ方」の基本ルールは「防止法」ではなく、労働基準法やその他の法律で決められている。これらの法律を前提としての運用であるから、「大綱」の内容も限界がある。これら労働関係法の法律そのものやその運用等の改訂が必要となるが、現行の枠組みの限界をどう克服していくのか、大きな課題である。

第2に、現行法の枠組みの中でも改善すべきことがある。例えば、第4条2項3項で地方自治体と事業主に「過労死防止対策推進」の努力・協力を求めているが、それをより強く確実に実行させていくことが必要である。さらに過労死等を引き起こしてしまった場合の「責務」は何も規定されていない。抜本的な改善が求められる。

第3に、第12条に定められている「過労死等防止推進協議会」であるが、この規定では「大綱」の策定のための機関となっているが、それは大きな意味をもっているのだが、もう少し広く過労死等防止をめぐる問題点や改善点なども議論し、諮問できるような機関に拡充していく必要もあるだろう。

おわりに

前回の大綱改定時とは違った状況が広がっている。「働き方改革」関連法やハラスメント防止法が施行となったこと、また当初は想定もしていなかった新型コロナウイルス感染症が拡大し、働くことをめぐる新たな困難が蔓延していること等である。今回の大綱改訂では、このような新しい状況を受け止め、過労死ゼロに向けたより抜本的な対策策定が求められている。さらにまた、過労死等が減少傾向に転じていない現実を踏まえ、現行法の限界を克服するための取り組みや社会的な運動をさらに広げていくことが求められている。