

## 過労死等防止法過労死をなくすために、 過労死防止法・大綱・協議会をどう活用するか

岩城 穰

弁護士、過労死防止全国センター事務局長  
過労死等防止対策推進協議会委員

### 第1 大綱策定と協議会設置を定めた過労死 防止法

#### 1 過労死防止法制定の経緯

(1) 過労死問題の社会問題化と社会運動に関して、最初に、過労死問題の歴史と過労死等防止対策推進法(以下「過労死防止法」)の制定の経緯を、少し振り返っておきたい。

1980年代後半から、日本では働き盛りの男性を中心に、過重労働による脳疾患・虚血性心疾患(いわゆる過労死)が激増し、大きな社会問題となった。

1988年、弁護士らによる「過労死110番」という電話相談が開始され、同年10月、過労死弁護団全国連絡会議(以下「過労死弁護団」)が結成、同年11月には全国一斉の労災申請が取り組まれた。

1991年11月、全国の過労死遺族や過労疾患の当事者たちが集まり、「全国過労死を考える家族の会」(以下「過労死家族の会」)が結成された。

その後、過労死弁護団と過労死遺族たちは、各地で過労死事案の労災申請や、過労死を出した企業等に対して責任を追及する民事訴訟を起こすなどしてきたが、当初は国は「過労死」という言葉さえ認めようとせず、また、当時の脳・心疾患の認定基準は大変ハードルの高いもので、やっと労災申請にこぎつけても、労災と認定されるのは約700件中30件前後、認定率はわずか5%前後であった。

加えて、1990年代後半からは、長時間過重労働によってうつ病などの精神疾患を発症し、その症状としての「希死念慮」により自殺してしまう「過労自殺」が激増し、過労死・過労自殺はより深刻な社会問題となった。

(2) そのような中、長時間労働とパワーハラスメントによってうつ病を発症して自殺した24歳の電通社員の両親が会社に対して起こした損害賠償請求訴訟において、一審判決(東京地裁平8・3・28)、二審判決(東京高裁平9・9・26)とも原告が勝訴し、2000年3月、最高裁は次のように述べて会社の責任を全面的に認めた(最高裁第二小法廷平12・3・24)。

「労働者が労働日に長時間にわたり業務に従事する状況が継続するなどして、疲労や心理的負荷等が過度に蓄積すると、労働者の心身の健康を損なう危険のあることは、周知のところである。労働基準法は、労働時間に関する制限を定め、労働安全衛生法六五条の三は、作業の内容等を特に限定することなく、同法所定の事業者は労働者の健康に配慮して労働者の従事する作業を適切に管理するように努めるべき旨を定めているが、それは、右のような危険が発生するのを防止することをも目的とするものと解される。これらのことからすれば、使用者は、その雇用する労働者に従事させる業務を定めてこれを管理するに際し、業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうことがないように注意する義務を負うと解するのが相当であり、使用者に代わって労働者に対し業務上の指揮監督を行う権限を有する者は、使用者の右注意義務の内容に従って、その権限を行使すべきである」。

この電通事件の社会的影響は大きく、国は高裁判決後の1999年9月、初めて精神障害の労災認定基準(当時の名称は「判断指針」)を策定。さらに、長期間にわたる蓄積疲労によりクモ膜下出血を発症した事案について業務起因性を認めた横浜南労基署長(東京海上横浜支店)事件の最高裁判決(平12・7・17)も受けて、厚労省は

2001年12月、脳・心臓疾患の認定基準を改定し、6か月間の長期過重業務について業務起因性を認める要件を定めた。

これらによって、過重労働による精神障害や自殺についても労災認定の道が開かれ、また、過労死・過労自殺を出した企業の責任を認める下級審判決が増加した。

ところが、それでも過労死はなくなるばかりか、過労死・過労自殺は年齢、性別、業種・職種を超えてひろがり続けていた。

(3) そのような中、2008年9月に過労死弁護団、同年11月に日本労働弁護団がそれぞれ総会で「過労死防止基本法の制定を求める決議」を採択したことが契機となり、家族の会主催による「過労死防止基本法の制定を求める院内集会」(2010年10月)を経て、2011年11月、「ストップ！過労死 過労死防止基本法制定実行委員会」(実行委員長・森岡孝二関西大学教授)が結成され、過労死を防止する法律の制定を求める市民運動が開始された。最終的には55万人を超える署名が集まり、143に及ぶ地方議会で意見書採択が行われ、さらには過労死遺族らの働きかけによって2013年5月には国連社会権規約委員会が日本政府に長時間労働を防止する措置を求める勧告が行われた。同年6月、超党派議員連盟が結成され、議員立法による法案の調整が粘り強く行われた。

そして、ついに2014年6月、冒頭に述べた過労死防止法が、議員立法として衆議院・参議院とも全会一致で採択され、成立したのである。

四半世紀に及ぶ過労死遺族と過労死弁護団、労働者の命と健康を守る取組を行っている市民・団体の願いが結実した法律であった。

法律の制定を受け、上記の実行委員会が母体となって、過労死等防止対策や取組における官民の要として、「過労死等防止対策推進全国センター」(略称過労死防止全国センター、以下「全国センター」という)が立ち上げられた。

## 2 過労死防止法の内容と性格

(1) 過労死防止法は、その第1条で、「この法律は、近年、我が国において過労死等が多発し大

きな社会問題となっていること及び過労死等が、本人はもとより、その遺族又は家族のみならず社会にとっても大きな損失であることに鑑み、過労死等に関する調査研究等について定めることにより、過労死等の防止のための対策を推進し、もって過労死等がなく、仕事と生活を調和させ、健康で充実して働き続けることのできる社会の実現に寄与することを目的とする」と定め、過労死をなくしてディーセント・ワークを実現していくと宣言している。

第2条で初めて法律で「過労死等」を定義し、第3条で過労死等の防止対策の基本理念を定めている。第4条で国、地方公共団体、事業主、国民の責務等を規定する。

また、「過労死等の防止のための対策」として①調査研究等、②啓発、③相談体制の整備等、④民間団体の活動に対する支援を定めている(法9条～11条)。

そして、政府は、これらの「過労死等の防止のための対策を効果的に推進するため」に、「過労死等の防止のための対策に関する大綱」(以下、「過労死防止大綱」又は単に「大綱」という)を閣議決定で定めることとし(第7条1・2項)、厚生労働大臣は、大綱の案の作成にあたっては、「関係行政機関の長と協議するとともに、過労死等防止対策推進協議会の意見を聴くものとする」としている(同条3項)。

そのうえで、過労死防止法は、「政府は、過労死等に関する調査研究等の結果を踏まえ、必要があると認めるときは、過労死等の防止のために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずるものとする」(第14条)として、調査研究等の結果を踏まえて、必要な法改正等の措置を講じていくという立て付けをとっているのである。

(2) このような過労死防止法は、次のような性格を有している。

①過労死をなくして仕事と生活を調和させ、健康で充実して働き続けることのできる社会を実現するという理念の宣言(理念法)

②その理念のために国として過労死等の防止対策を推進していくこと、及び、それを関係者の連携と国民の理解を通じて社会全体で行っていく

こと(政策推進法)

③必要に応じて法律上の改善措置を講じていくこと(二段階構造)

もつとも、同法は、一方で、これ自体がただちに労働基準法や労働安全衛生法などの既存の法令に直接影響を与えるものではないという限界を有している。過労死を発生させることを「禁止する」法律ではなく、あくまで「過労死等の防止対策を推進する」法律にとどまるのである。

### 3 過労死防止大綱(法7条)

過労死防止大綱は、前述のように、過労死防止法7条に基づいて、政府が過労死等の防止対策を効果的に推進するために、閣議決定を経て策定する文書である。

最初の策定は2015年7月に行われたが、おおむね3年を目途に見直しを行うとされていることから、2018年7月に1回目の改定が行われ、今般、2回目の改定が2021年7月に行われた(以下「新大綱」という。)

後述のように、大綱は、長期的課題と当面の重点対策に分けて、国の過労死防止対策について、「Plan(計画)」、「Do(実行)」、「Check(評価)」、「Action(改善)」の4つの「PDCAサイクル」を定めるものである。

### 4 過労死等防止対策推進協議会(法12・13条)

また、前述のように、過労死防止法7条は、厚労大臣が大綱の案を作成しようとするときは、過労死等防止対策推進協議会(以下「協議会」という)の意見を聴くこととされている。

協議会は、委員20人以内で組織され(法13条1項)、過労死等の当事者又は遺族(当事者)、労働者代表、使用者代表、過労死等に関する専門的知識を有する者のうちから厚労大臣が任命する(同上2項)。現状は、当事者代表委員4名、使用者代表委員4名、労働者代表委員4名、専門家委員8名の20人で構成されている。

協議会は、年に2~4回程度開催されるが、特に大綱の策定や改定がなされる前には開催回数が増える傾向にある。開催の前には、委員の属性に応じてグループに分かれ、厚労省の担当

部署である「過労死等防止対策推進室」の事務方から過労死等の現状や、大綱の「素案」や「案」の説明を受け、資料の作成を求めたりすることもできる。

そして、委員は必要に応じて事前に意見書や資料を提出したうえで、協議会当日は自由に意見を述べることができる。

このように、協議会は、労働組合や経営者団体など労使以外に、過労による犠牲者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考え方に立っているといえる。

そして、実際上も、当事者代表委員4名と、専門家委員のうち全国センターを母体とする3名の合計7名はこれまで複数回にわたって連名で意見書を提出したり、また労働者代表委員とも必要に応じて連携するなどして議論をリードしてきた。使用者代表委員や他の専門家委員も、過労死等の防止の見地から積極的に意見を述べることが増えてきた。また、事前又は当日、関係省庁に質問や資料提出の要望をすると、当日又は事後に回答や資料提出がなされるなど、過労死等の現状や防止対策をめぐる大変重要な協議の場となっている。

### 第2 大綱の策定と7人委員の取り組み

#### 1 当初の大綱(初版、2015年7月)の策定に際して

最初の大綱の策定に際しては、私たち7人委員自身で、大変苦労して私たちの考える大綱の案を作った。あまり高いレベルのものにはならなかったが、その後の大綱の原型となるものを示すことができた。

#### 2 初回改定(2版、2018年7月)に際して

2018年7月の初回の改定でも、私たちは意見書を提出したが、この時は過労死防止法の3年目の改正の検討時期(付則2項)にも当たっていたことから、過労死防止法の改正についての意

見と、大綱についての意見の二本立てで意見書を作成した。

しかし、過労死防止法の改正については、協議会での対象ではないと言われ、あまり議論にならなかった。法律を作るときにお世話になった「過労死防止を考える超党派議員連盟」にもこの意見書を手渡して検討を要請したが、まだ過労死防止法の改正の機運が出てきていないということで、あまり議論にならなかった。

また、大綱の改正については、私たちのほうではまだ具体的な意見を十分に言えず、抽象的な表現にとどまった。

### 3 第2回改定（3版、2021年7月）に際して

#### (1) 前回の教訓を踏まえ、2回の意見書を出す

今回の2回目の改定に際しては、前回の教訓を踏まえて7人委員として意見書を2回提出した。まず、「「過労死等の防止のための対策に関する大綱」2021年度改定にあたっての意見書」（2021年3月1日付）を提出した。ここでは、前回の経験から、現大綱の変更が基本になるだろうという考えから、具体的な箇所を指摘して、それについてどのような記述をすべきであるという対策を示すように務めた。これが奏功し、厚労省の事務方（過労死等防止対策推進室）から出された「大綱素案」に、私たちの意見書が相当程度反映されていた。

この「大綱素案」を検討する3月24日の第19回協議会でも、私たちはさらに意見を述べた。

そして、2回目の意見書として、「「過労死等の防止のための対策に関する大綱」2021年度改定にあたっての追加意見書」（2021年4月15日付）を提出した。すると、これが次の「大綱案」に相当程度採用され、これを検討する5月25日の第20回協議会でも積極的に意見を述べた。

私たち7人委員のみならず、労働者側委員も積極的に意見を述べ、使用者側委員の弁護士の委員からも、例えば「過労死を出すと企業価値を落とす」というような表現を入れて企業の理解を得るべきではないか、との意見が述べられるなど、ほとんど全員の委員が発言したことで、これを踏まえてとりまとめられた大綱は、非常に豊か

なものになったといえる。

#### (2) 具体的な成果の例

今回の大綱で私たちの議論が反映された点の主なものを、以下に列挙する。

- ①WHO・ILOが発表した最新の知見があることについて、そういう「国際的な知見も踏まえ」のような形で前文に取り入れてもらった。
- ②国家公務員・地方公務員については記述が大幅に増えた。
- ③新型コロナウイルスの拡大による現場の状況を直視すること
- ④テレワークや兼業・副業、フリーランス等の多様な働き方への対応
- ⑤令和2年版過労死白書で精神障害発病から短期間で自殺につながった事案、1か月以内というのが非常に多かったという記述があるのでこれをこの大綱に取り入れるべきだと意見を述べ、取り入れられた。
- ⑥すでに7年かけて行ってきた調査研究の成果をきちんと検証してフィードバックし、対策に反映させていくということが大綱の中に取り入れられた。
- ⑦デジタル技術やテレワークについて、肯定的な評価がされることが多いが、過重労働や精神疾患への影響など負の側面をきちんと見ていかなければならないとの指摘が取り入れられた。
- ⑧啓発活動の強化に加えて、
- ⑨経営幹部の取り組みと関連付けて、過労死を発生させた企業の経営幹部に研修を受けさせる指導を強化するというのも書き込まれた。
- ⑩過労死遺児のサポートについて、これまで遺児交流会の開催しかなかったが、これとは別に、過労死遺児が抱える困難をサポートする相談窓口を作ることが書き込まれた。
- ⑪日々労働局や監督署にたくさんの相談が寄せられているが、これをきちんと活用して政策に反映させていくということが書き込まれた。これまでは相談への対応だけで終わっていたのを、政策に生かしていくということが取り入れられたのである。
- ⑫高度プロフェSSIONAL制度対象者の健康確

保、

- ⑬ 調査分析の成果を活用した過労死防止支援ツールの開発も明記された。
- ⑭ 過労死白書が分厚すぎるので、簡易版を作って普及すること、
- ⑮ 勤務間インターバル制度の啓発強化。
- ⑯ パワーハラスメントだけでなく様々なハラスメントも防止すること、リモートワークにおけるハラスメントについても記載された。
- ⑰ 若年労働者の取り組みの強化、
- ⑱ メンタル不調による求職者の円滑な職場復帰に加えて、そのために辞めざるを得なかった人の再就職のための政策も書き込まれた。
- ⑲ 事業主・経営幹部の取り組みの強化。
- ⑳ 労働組合についても、組合員から相談があった場合に労働組合として迅速な対応をしていくということが書き込まれた。国ではなく労働組合がやることなので、なかなか書き込みにくい面があるが、労働者側委員の賛同意見も出て、書き込まれることになった。
- ㉑ 今回の大綱から、数値目標を最後に持つてくることになったが、これは私たちの意見によるものである。様々な対策の結果としてこの数値目標が出てくるわけであるし、それを達成したのかできなかつたのか、次にいかなる目標を立てるかということになるので、これまでのように中途半端に真ん中に置くのでは最後に持つてくるべきだとの意見を述べ、取り入れられた。

### (3) 更なる改善点の考察

今回、私たち7人委員は、2回にわたって意見書を提出したが、私たちだけでなく、様々な団体が大綱草案や大綱案について意見を述べていたことを後に知った。もう少し私たちがそれらをチェックして私たちの意見書に取り入れるべきところを取り入れたら、私たちの意見書案についても皆さんにも見てもらって意見を求めたら、なお良かったと思う。今後の反省点としたい。

## 第3 協議会のあり方の改善策の考察

### 1 現状

前述のように、過労死防止法では、協議会は大綱の改定について意見を述べる機関にとど

まっている。また、協議会では意見を述べあうにとどまり、多数決をとるか協議会としての意思形成をするということは予定されておらず、協議会の意見を聴くというよりは委員の意見を聴くというのが実態に近い。協議会には、そのような制度的な制約がある。もちろん、意見は一切制約・制限されずに自由に述べられるし、それは一言一句全部記録に残されインターネットで公開されるので、大変意義のあるものである。

## 2 より広い役割を果たしていく余地なし 試み

(1) 今後この協議会がより役割を果たしていくためにどんなことができるのであろうか。労基法等の法令の改正については協議会の対象ではないと言われるが、それでもやっぱり言うていくことが重要だと思う。

過労死防止法第14条では、調査研究等の結果、必要性が明らかになれば法改正も含めた法制上の措置を執るとしているのであるから、協議会においては、調査研究等の結果も踏まえた法改正の必要性についても議論がなされてしかるべきである。

そして、その「法制上の措置」には労基法の改正も含まれるという理解は十分に可能である。そうであれば、労基法の法令改正等についても積極的な意見を述べていくことが必要である。

実際、前述の私たちの1回目の意見書では、労基法の改正が必要だということをかかなり前面に打ち出した意見を総論部分で述べている(後述)。

(2) また、「過労死防止を考える超党派議員連盟」に対して、協議会の委員として積極的に働きかけをして、国会での立法やその省令・通達等の改正にもつなげていくことが可能である。実際、今年9月に脳・心臓疾患の認定基準の改正がなされ、続いて精神障害の認定基準の改正のための検討が始まっている。これは過労死弁護団全国連絡会議が意見書を出し、協議会で私たちがこれを資料として配布して認定基準を変えるべきだという意見を述べ、また、議員連盟にも働きかけて国会でも質問してもらったことで、これら

が認定基準改正の動きにつながったといえる。

そういう意味では、協議会委員である私たちは、法改正の必要性も含めて広く発信していくことが求められていると思う。

#### 【資料】

※当事者委員と一部の専門家委員の7名が2021年3月1日付け意見書の中で、大綱末尾の「推進上の留意事項」に盛り込むべきだと述べた内容

### 4 新たな立法措置の検討

わが国における過労死等防止対策を推進するうえで、21世紀における新しい抜本的な労働基準法の制定を視野に入れ、その準備に着手すべきである。

#### (1) 新しい抜本的な労働基準法の制定を実現すること

現行労働基準法は、工場や鉱山等にほとんどの労働者が集結する職場を主たる対象とし、労働者の保護立法として制定された。その後、改正が重ねられてきたが、原型は1947年制定当時のままである。

その後、1970年代以降の大型コンピューターの導入による労働強化がはかられ、深夜交替制勤務が広く職場に広がった。そして、1980年代後半からのグローバル経済の進展により、時差に伴い深夜労働者、海外出張者が増大した。

そして、1990年代後半以降のパソコン・インターネット普及を軸としたデジタル産業革命によって、工場やオフィス内での労働が必ずしも主たるものではなく、場所性・時間性の制約が解消される方向での労働形態が急速に広がってきている。

2020年2月以降のコロナ禍における「テレワーク」「リモートワーク」などは、この労働形態の変化を加速させるものとなった。

以上のような技術革新と労働形態の変容の中であって、今、労働者の健康を守り、人間的でまともな労働(ディーセントワーク)を実現していくためには、既存の労働基準法改正というよりは、新しく広がっている労働形態を念頭において、いかに

に有効な労働者保護の法律を制定するか、いかに効果的な規制を行うかという、抜本的な対策が求められている。

21世紀の新労働基準法の柱となる15項目は、以下のようなものとすべきである。

1. 法定労働時間は8時間・40時間ではなく、より少ない時間(当面は7時間・35時間)を設定する。労使協定(36協定)による時間外労働は、当面月45時間を絶対的上限とする。いわゆる特別条項は廃止する。
2. 深夜業・交替制勤務に対する法的規制を明確にし、たとえば、夜10時から朝5時までの労働時間は日中の1.5倍ないし2倍として計算し、時間規制する。
3. 工場外、オフィス外、店舗外の労働時間規制について、有効な基準を法律で定める。すなわち、労働時間の概念を労働者保護の立場から法定化する。
4. 週の法定休日を最低2日とし、近い将来に3日とするなど、日常的な休日の確保を拡大する。また、祝祭日休暇、正月休暇、夏休暇の確保、有給日数の向上等によって、年間を通じての休日数の増加を図る。
5. 有給休暇の実質的な拡大をはかるために、有休取得に関する経営者に対する義務付を抜本的に強化し、法定化する。
6. 勤務間インターバル規制を法律上義務化する。当面11時間以上とし、将来12時間以上とする。  
休日や時間外における業務上の諸連絡を規制し、いわゆるオンとオフの区別を徹底できるように、規制を法定化する。
7. 休憩時間の自由利用の原則を明確にし、また、社屋内の休憩室・宿泊施設等の環境整備を強化する。
8. パソコン等のIT関連労働疲労、グローバル経済化による時差疲労、出張疲労、航空産業等における「空の労働」など、新しい労働形態によって発生している健康被害を防止する観点から、法的にその基準を定める。
9. いわゆる感情労働における顧客等との関係において生ずる労働条件の悪化やストレスの増大を防止するために必要な基準を定める。

10. 様々な自然環境・変化(高温・低温・気圧の変化・地震・津波・台風等)を考慮し、危険な労働環境下での労働をなくすため基準を提示する。
11. 使用者のハラスメント防止義務を明文化し、ハラスメント規制を法制化する。
12. 複数の職場で働く労働者の長時間労働等を規制するために、使用者の義務を明確にする。
13. 産業医体制の抜本的な改善(経済的な自立、産業医選出への労働者の関与等)を含め、健康診断の実施、その他健康管理体制の改革を法定化する。
14. 労働者の概念を広げ、実質的に会社に従属して働く人々に対し、労働基準法等の労働者保護法の適用を可能とする。
15. 労働基準監督署の権限を強化し、監督官の人員を増加させる。また、刑事罰法定刑の見直しを行い、悪質な法違反を取り締まるため

の法整備を強化する。

## 5 公務員における法規改正の検討

公務員においても、勤務条件に関連する各法規についての改正や新規立法の検討を視野に入れることが肝要である。

公立学校教員における給特法(公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法)については、その内容が長時間労働の温床になっているとの指摘が多く出されており、法規の改変を真剣に検討することが求められている。

また、公務員の過重労働等を監督・是正する独自の第三者機関の創出を検討すること、国家公務員の公務上災害の第一次認定権者が実施機関(使用者)であることは、公正な調査を妨げる要素となっており、独自の第三者機関が認定作業にあたる等の抜本的な改善(法改正)を視野に入れて検討していくことが必要である。