

労働時間法制をめぐる 議論の混乱と今後のあり方

けづか
毛塚かつとし
勝利

●法政大学大学院・連帯社会インスティテュート・客員教授

はじめに

安倍政権は「雇用改革」の名のもとに、労働契約法の分野では解雇の金銭解決を、労働市場法の分野では派遣労働の一時的利用から恒常的利用へ（間接雇用の促進）と乱暴ともいえる「改革」を進めている¹が、労働保護法の中核をなす労働時間規制についてもドラスティックに変えようとしている。

あらためて指摘するまでもなく、日本の労働時間は他の先進経済諸国に比べて長い。2012年の就業者一人当たりの年間労働時間（年平均労働時間）は、ドイツが1397時間、フランスが1479時間であるのに対して1765時間で、300時間以上も多い（平成26年版『厚生労働白書』116頁）。それでも90年代は2000時間を超えていたことを考えると、短くなったかにみえるが、これは、基本的にはパート・有期の非正規労働者が増えた結果であり、正規雇用といわれる一般の労働者の労働時間が短くなったわけではない。実際、この20年間、時間

外労働は景気要因による変動はあるものの減少していないし、2012年の年休取得率は47.1%（同117頁）と相変わらず80年代と同じく5割をきったままである。それが「過労死大国」といわれる労働環境を作ってきた。にもかかわらず、安倍政権は、裁量労働制の拡大に加え、年収要件で労働時間規制の適用除外を認める制度を新たに入れ、労働時間規制の根幹をも切り崩そうとしている。本稿では、今回の改正の焦点であるこの問題にどう対応すべきか²とともに、今後の労働時間法制のあり方を考えることにしたい。

1 労働時間規制の趣旨と年収要件での時間規制除外の問題点

(1) 労基法労働時間法制の特徴

(i) 労働時間規制の多義性と労基法労働時間法制の目的

まず、最初に、労働法における労働時間規制の意義を確認しておこう。労働時間は、労働者からみた場合、①賃金という生活手段を得るための時間（賃金時間）であり、②労務提供という肉体的

1. 派遣法改正案の問題点については、毛塚「派遣労働—世界と日本の動向と課題」WORK & LIFE 2014 No.2（2014）2頁以下。

2. 労働時間法制をめぐる問題については、特集「労働時間規制を考える」労働法律旬報1831+32号（2015）、特集「労働時間法制の規制緩和」同1823号（2014）等を参照。

精神的負荷を伴う時間（負荷時間）であり、③労働によって家庭生活や社会生活の享受をする機会が奪われる時間（非生活時間）である。さらに、労働市場のマクロでみれば、④他の労働者の雇用機会を左右する時間（要員量左右時間）でもある³。

行政的監督と罰則を前提とする保護法としての労基法の労働時間法制は、このうち、②と③の時間規制、つまり、労働者の肉体的精神的負荷の軽減と生活時間の確保を目的としている。①の賃金時間の規制、つまり、賃金決定要素として労働時間の長さを考慮するかは当事者の約定に委ねられる。ただし、労基法は、労働時間規制ではなく、賃金規制の一環として、出来高給にも保障給を確保することを求め（労基法27条）、労働者の生活確保の観点から、出来高給等の成果主義処遇の場合であれ、標準的労働時間でもある法定労働時間働いたときに労働者の生活を確保するうえで必要な額を下回らない保障給を支給することを求めている。④の意味での労働時間規制は、現在のところ保護法としての労基法の時間規制の視野にはない。ただ、1980年代以降、労働組合が雇用機会の創出と確保の手段として労働時間短縮に取り組んできたヨーロッパでは、時間外労働に対する時間調整（代替休暇）の原則が一般化している。これは、後述するように、日本でも今後の労働時間規制を考えるうえで重要な視点である。

(ii) 労基法労働時間規制の欠陥

労働時間法制は、このように、保護法の枠組みのなかで、労働者の肉体的精神的負荷の軽減と生活時間の確保を目的としているが、労基法の労働時間法制は、ヨーロッパの労働時間規制と比較⁴した場合、この二つの目的を実現するうえで制度的不備があることはかねてから指摘されてきた。

まず、法定労働時間（週40時間、1日8時間）は実労働時間の規制で、拘束時間の規制がないことである。労基法は、休憩時間を労働時間の途中で与えることを求めている（労基法34条）。肉体的精神的負荷は連続的な労働で増大するから、休憩時間は不可欠であるが、ホテル業界等でみられる必要以上に長い休憩時間は、無給で労働者を職場にしばり、労働者が家庭生活や社会生活を行う時間を奪うことになる。

また、時間外労働の上限規制がないことである。法定労働時間を超えて労働をさせるには、時間外労働協定を過半数労働者代表と締結すること（労基法36条）、また、割増賃金を支給すること（同37条）が必要であるが、逆にいえば、協定を締結し割増賃金を支払えば、延長できる1日の労働時間の制限がない。例えば、ドイツでいえば、1日の時間外労働を含む上限の労働時間は10時間とされている（独労働時間法3条2項）のと対照的である。

さらに、労働者の肉体的精神的負荷を避けるには、単に1日8時間労働の原則だけでなく、連続労働を回避するため、ドイツ法（同5条1項）のように、勤務と勤務の間に連続11時間の休息時間を入れる規制が必要となるが、労基法にはかかる規制がないことである。したがって、休憩をはさみ2日にわたり連続して16時間労働させても法に抵触しない。

(2) 90年代以降の労働時間法制の改革

労働時間法制は80年代以降、時代の節目ごとに改正を重ねてきたが、上記の労基法労働時間規制の問題点にはとくに手が付けられることはなかった。それでも80年代の労働時間法制の改革は、

3. 毛塚「賃金・労働時間の法理」日本労働法学会編・21世紀の労働法第5巻（有斐閣2000）20頁以下参照。

4. 労働時間の国際比較については、労働政策研究・研修機構『諸外国のホワイトカラー労働者に係る労働時間法制に関する調査研究』（2005）等を参照。

「豊かな社会」の実現を目的に、週48時間労働から週40時間労働への法定労働時間の短縮や年休付与日数の拡大に力点を置いたもので、変形制の拡大やフレックスタイム制の導入等、労働時間規制の柔軟化も、基本的に時短を実現するための手段として位置づけられたものであった。しかし、バブル経済が崩壊し、市場経済のグローバル化が始まった90年代以降は、労働時間法制の改革は、もっぱら成果主義的処遇を導入・拡大のための方策、すなわち、賃金と労働時間との関係を切断するための裁量労働制の拡大に重点をおいた。

裁量労働制とは、「業務の遂行の手段及び時間配分の決定」を使用者が指示しない業務に、過半数労働者代表との協定や労使委員会の決議を前提に、そこに定めた時間を労働時間とする「みなし労働時間」制である。1987年の労基法改正で導入された際には、研究開発の研究者や新聞記者、デザイナー、弁護士などの専門職のみが対象（専門業務型裁量労働制）であったが、98年改正により、本社機能をもつ事業所での企画・立案・調査・分析の業務に拡大された（企画業務型裁量労働制）。さらに、2003年には、本社からすべての事業所での企画等の業務に拡大され、導入要件も労使委員会の全員一致から5分の4に緩和された。それでも、裁量労働の適用を受けている労働者は、2014年現在、専門業務型が1.0%、企画業務型労働者で0.2%にとどまり（平成26年版『就労条件総合調査』）、必ずしも拡大していない。そのことが今回の規制緩和議論の背景となっている。

(3) 安倍政権の労働時間法改革の特徴と問題点

(i) 改正案の概要と特徴

労働政策審議会は、平成27年2月、働き過ぎ防

止のための法制度の整備に関しては、労働側が求めていた日本の労働時間法制の欠落部分の補正、つまり、時間外労働を含む1日の最長時間規制とインターバル＝休息时间規制の導入は見送りつつ、長時間労働抑制策としては、月60時間超の時間外労働割増賃金率の中小企業への適用猶予の見直し（ただし、施行は2019年4月以降）と、時間外労働に対する監督指導の強化をうたうのみである。他方、経済界の求めに応じ、フレックスタイムの清算期間を1か月から3か月に延長、裁量労働制の適用対象の拡大（「課題解決型提案営業の業務」等）と手続きの簡素化（労使委員会決議の本社一括届出の容認、健康福祉確保措置の実施状況の定期的報告義務から書類保存義務への転換）のほか、新たに、年収要件で労働時間規制（週・1日の法定労働時間、時間外労働規制、深夜労働規制）を除外する制度、いわゆるホワイトカラー・エグゼンプション（WE）を導入する提案をしている。

(ii) 問題点

時間外労働の上限規制と休息時間の導入を見送ったことは、基本的に働きすぎの防止のための法規制をする意思に欠けると言わざるを得ない。フレックスタイムの清算期間の3か月への延長と裁量労働制の拡大も、割増賃金の抑制と長時間労働⁵の拡大をもたらすだけである。営業職は顧客の指示や要望に応じる業務であり、労働時間の配置・配分の裁量性には限界があることは明らかだからである。

最大の問題は「高度プロフェッショナル制度」なるWEの導入である。WEの議論は、経済のソフト化が中心になった今日、賃金は成果によって支払うべきもので、労働時間によって賃金額を決

5. 平成25年度の労働時間等総合実態調査によれば、専門業務型裁量労働制（みなし時間は平均8時間32分）では、最長で12時間を超える労働者のいる事業所が53.4%と半数を超えている。また、企画業務型裁量労働制（みなし労働時間は平均8時間19分）でも、実労働時間が最長で12時間を超える労働者のいる事業所が45.2%もある。

めるのはおかしい（時代にそぐわない）という認識と、割増賃金で時間外労働や深夜労働を規制するのはおかしい（実効的ではない）という認識の二つに立脚している。前者に関していえば、すでに指摘したように、労基法は賃金額を労働時間に応じて支払うべきことを求めているわけでもないし、また、裁量労働制をとれば、すでに時間外労働であれ賃金と労働時間との関係を切断できる。それにもかかわらず、年収要件のみで新たな適用除外を求めるのは、裁量労働制導入の煩瑣な手続きを回避したい、そして、時間外労働のみならず、深夜・休日労働の割増賃金の支払いを免れたいということであろう（「残業代ゼロ法案」といわれるゆえんだが、年収のみで仕事の裁量性を必ずしも要件にしていないから、深夜・休日を問わず仕事を命じることができる「残業させ放題法案」でもある）。しかし、上述したように、労基法労働時間規制の目的は、実際に労務を遂行することによる肉体的精神的負荷の軽減・回避と生活時間の確保にある。それは、賃金制度として成果主義賃金をとろうとなら変わらない。割増賃金による規制がおかしい（実効性がない）というのであれば、それに代わる実効的な規制方法を提示すべきであろう。時間外労働のみならず、休憩・深夜・休日労働規制をも外すとすればなおさらである。しかし、改正案が用意する歯止めは、①4週4日と年104日の休日、②一定の休息時間と深夜業の回数制限、③「健康管理時間」（事業場内にいた時間と事業場外で労働した時間との合計）の1か月または3か月の上限設定のいずれかの選択で、違反に罰則があるわけではなく、長時間労働の抑制力をもつとはおよそ思われない。

2 今後の労働時間法制のあり方

(1) 生活時間の確保に重点を

労基法の労働時間規制の目的は、繰り返し指摘したように、労働による肉体的精神的負荷の軽減・回避と労働者の生活時間の確保にある。ただ、実労働時間規制のもと、拘束時間や休息時間の確保が欠落していることを考えれば、基本的には前者に重点をおいた規制といえる。労働者の働き方が変わり、ワーク・ライフ・バランス（WLB）の実現が大きな政策的課題となっている現在、労働時間規制は、生活時間の確保・充実に重点を置き、生活時間の確保を通して肉体的精神的負荷の軽減を図るくらいの意識の転換が必要であろう。WLBの議論は、女性の両立支援策を意識してはじまったとはいえ、女性問題は男性問題であり、非正規問題は正規問題であるから、何よりも正規雇用の男性労働者が、家庭・社会生活との調和を図る働き方が求められる。朝食や夕食をそろってとる家族が減少⁶する等、家庭生活の貧困化や、近隣への無関心にとまなう孤独死の増加、消防団員確保の困難等の地域社会の空洞化が指摘されるなか、生活時間を確保するためにこそ、長時間労働は削減されるべきであろう。家庭生活と社会生活の充実こそ過労死を生み出す職場環境の改善に繋がる。

生活時間の確保・充実の観点からすれば、1日の最長時間や休息時間の確保とともに、一定時間を超える時間外・休日労働は、時間調整（代替休暇）を基本にすべきであろう。割増賃金は、時間

6. 平成24年版内閣府『食育白書』によると、5歳児が父親と夕食をとる回数が、ほぼ毎日が34.6%で、週2～3回が29.6%、週1回以下が18.5%もいる。また、平成22年度『児童生徒の食事状況等調査』（独立行政法人日本スポーツ振興センター）によると、「一人で食べる」中学校2年生が朝食で33.7%、夕食で6.0%、「子どもだけで食べる」が朝食で19.7%、夕食で4.9%もいる。

外・休日労働のインセンティブを労働者に与えかねない。WEの議論は、割増賃金の放棄を求めるだけで、時間外・休日・深夜労働を抑止する代替策を示さないのが問題なのであって、割増賃金による抑止策の放棄自体はあり得る選択なのである。時間外・休日労働は必ず時間（休暇）で調整する「ネコババのない残業代ゼロ法案」であれば、健康の確保はもちろん生活と雇用の確保という社会連帯の観点から望ましいことなのである。

なお、生活時間の確保やWLBの観点からは、フレックスタイム等、労働者の自律的管理の労働時間制（時間主権の確立）が望ましいが、欧米に比べ圧倒的に普及率は低い（平成26年『就労条件総合調査』によれば、導入企業は5.3%、適用労働者で8.3%）。この点、改正案は、清算期間を1か月から3か月に延長することを提言しているが、これでは割増賃金の抑制を意図したものにとすぎず、時間調整による時間短縮を実現させるものとはならない。労働時間の自己調整を実現するには、労働者の仕事の裁量性を高めるとともに、時間外労働の休暇調整を使用者に義務づけることであろう。

(2) 保護法の枠を超えた規制へ

時間外労働の時間調整（代替休暇）を実現することは、決して容易ではない。企業が時間（代替休暇）調整を望まないだけでなく、労働者も一般には賃金を選好するからである。法定労働時間働

いても生計の維持が困難な労働者（ワーキング・プア）の増加が社会問題となっている現在ではなおさらである。それゆえ、法定労働時間を働けば生計の維持に足りる賃金が確保されるのが前提である。そのうえで、今日、適正な量を超える時間外労働は、健康を害するだけでなく家庭生活や社会生活という日本の社会全体を劣化させるとの認識、さらには、長時間労働は、他の労働者の雇用機会をも奪うとの社会連帯の認識を共有することである。これは、労働者や労働組合が、単に労働者個人の働き方の問題ではなく、社会のあり様を考える社会連帯の問題として労働時間法制を考えることにほかならない。

このことは、規制手法からみた場合、今後、労基法という保護法枠を超えて労働時間法制の充実をはかることでもある⁷。たとえば、育児・介護責任者に限定することなく、労働契約法のなかで労働者の短時間勤務時間の選択権を与える等、「仕事と生活の調和」（労契法3条3項）を具体化すること、逆に、非正規労働者を考えれば、保護法としての最低賃金規制を超えて、賃金時間の観点から、意図的な短時間約定を排除する必要も生じよう。もちろん、保護法の枠を超えて労働時間法を指向することは、保護法的規制を緩和することではない。保護法的規制の実効性を確保するためにも、保護法の視野を超えて労働時間規制の意味を再確認することが必要だということである。

7. 毛塚・前掲注3論文21頁以下参照。