

「今後の労働時間法制」はどのように準備されているか

— 労政審労働条件分科会の一〇一四年秋以降の議論を中心に —

荒 又 重 雄

◇はじめに

安倍内閣の『日本再興戦略』改訂2014（二

〇一四年六月二十四日閣議決定）（以下、「戦略」）などに合わせた規制緩和を含む「労働基準法」の改正法案が、国会に上程される運びとなってきた。

筆者は、本誌第五四八号（二〇一四年九月号）掲載の「新たな労働時間制度」導入論議の問題性－その一端を労政審労働条件分科会の議論から見る－で、労働政策審議会（労政審）労働条件分科会第一〇三～一一四回会合（二〇一三年九月～二〇一四年七月）の議事録や資料を中心に、労働時間規制の緩和に関する議論の流れやその問題点について紹介した。

これに続いて、本稿では、分科会の第一一五回会議（二〇一四年九月一〇日）から第一二八回会議（二〇一五年三月二日）までの議事を追い、そこで何が起こっていたのかを、筆者なりに読み取り、その問題性などを指摘することを目的として

いる。

◇ 重点項目と審議の進められ方

続く第一一六回会議ではもっぱら①を、第一一

七回会議では①に引き続き②～④を、第一一八回会議では⑤を、ということで広い問題群を審議し、第一一九回会議では①に戻り追加資料を含めて二

巡回の審議に入り、第一二〇回会議では①の積み残し議論と②～④の議論を重ねた。第一一二回会議ですべての項目に関する議論にあわせて、その後の日程を考慮に入れた上で、一種のまとめとして、使用者側と労働者側の代表からの総括的発言がなされた。

第一二二回会議では、厚生労働省の事務局側から「今後の労働時間法制等の在り方にについて（報告書骨子案）」が配布された。使用者側からは、「骨子案」は報告書に向けての審議のたたき台として受け止める、との意向が表明され、労働者側からは、自分たちが主張してきた労働時間の上限規制や勤務間インターバルが盛り込まれていない

は、直ちに①～④の重点項目について熱心な発言を展開し、検討項目の内容と順序は自ずと確認された。

この時点では、審議の項目の順序が、配布された『戦略（労働時間関係抜粋）』が分科会での検討を期待している項目の順序、すなわち、▽働き過ぎ防止のための取り組み強化、▽時間ではなく成果で評価される制度への改革、▽裁量労働制の新たな枠組みの構築、▽フレックスタイム制の見直し－と違っていることに気が付く。

ので、「非常に疲労感を覚えます」との感想が述べられた。その後、この「骨子案」の内容に沿つて、議論は三巡目に入り、岩村分科会長の議事指導でフレックスタイム制、裁量労働制、「高度プロフェッショナル労働制」が重ねて審議された。

第一二三回会議では、「規制緩和」による弾力化が行き過ぎないようにするためのチェック機構としての「労使委員会」、同じく「特定高度専門業務・成果型労働制」の具体的イメージが議論されたが、終わり近くに労働者側から「いまだに労使の考え方は平行線のままであるように思います」との発言があり、使用者側からもそれに同意する発言があつた。

第一二四回会議では、「骨子案」を修正した「報告書案」が配布された。これに対し労働者側からは、「残念な内容」で、「納得せよといわれても納得できません」との発言されたほか、「長時間労働の抑止に向けた実効性ある法規制の整備」について「なお書き」で「結論を得るに至らなかつた」とだけあるのには「反対」などの発言があり、その後に労働者側委員、使用者側委員からの真摯な発言が続いた。岩村分科会長からは、「一昨年（二〇一三年）から始まつた審議の過程で、閣議決定の中に労働者の健康確保についても触れられた点に注目してはいかが、という示唆があつたが、労働者側委員からの同意を得られず撤回される場合もあつた。

そこで、第一二五回会議では、文言修正された「報告案」が配布され、これが最終的な「今後の労働時間法制等の在り方について（報告）」（以下、「報告」）として確定された。これを岩村分科会長から樋口英雄審議会長へ報告し、樋口審議会長から塩崎恭久厚生労働大臣に建議する二〇一五年二月一三日付けの文書も同時に確認された。

第一二六回、第一二七回、第一二八回会議には、厚生労働大臣が審議会へ「労働基準法等の一部を改正する法律案要綱」についてあらためて諮問している。第一二八回会議では、資料として「労働基準法等の一部を改正する法律案要綱（諮問時から変更点を反映させたもの）」も配布され、再諮問があつた形跡もあり、最後の詰めは手元資料では不明確だが、労使が対立しても公益側の態度によって決しうるのが我が国のこうした審議会制度であるから、ここで大勢は決したということであろう。

たとえば、審議の終盤の第一二四回会議では、労働者側の新谷委員の、何時になつても特例のまま据え置かれて適用延期が続いている事業分野を告発する発言をうけて、使用者側の小林信委員（全国中小企業団体中央会労働政策部長）は、「物流二法の改正というのが平成二年に行われたのですが、規制緩和されたことが根本にあつて、競争社会になつて、価格運賃の引き下げが起つて、その競争になつてしまつた。そのしわ寄せが労働者に

いつていて。労働時間、給与の面でも影響しているわけです」、「医師、人の命を救う人間の労働時間が長いというのは非常に問題がある」、「理容関係も規制緩和によつて競争環境になつていて、「教員の残業時間というのは増えている。朝早くから夜遅くまで働いている。教員を取り巻く周りの従事支援者というのも減らされている状況もあり

ば大向こうを気にした抽象的発言であつたり、罵詈掛けるようなやらしさや、揚げ足とりが混ざつた品の無い野次が飛び交う場面であつたりすることが無いわけでもないのに対し、この審議会の議論は極めて真摯なものであり、各回二時間の予定時間内では収まらない量の発言は、膨大な議事録となつて遺された。

かつて大学の教師であつた者としては、この膨大な議事録は、資料として配布された諸々のデータと共に、労働問題を勉強する学生たちのためのゼミナール用テキストになると判断した。

ますし、先生、大学関係でいえば、研究職の方々も有期雇用が増えているとか、そういう問題から労働時間が長くなっているという問題もあるわけです」、「今回の対策はこれでいいのですけれども、この三年間で特に運輸をはじめ、しつかりやつていただく」などと発言した。

もちろん運輸業については、それ以前にも何度も審議の俎上にとりあげられていて、第一一九回会議でも、四万社が規制緩和で六万社に増え、過労死の三分の一は自動車運転者との事実は注目されていたのだが、終盤に小林委員のこの発言があると、これに続けて岩村分科会長は、「今の小林委員のご発言は非常に重要な指摘だと思います」とフォローしている。

また、ここで、審議会での労使の議論が、やや技術的問題だが、当面の「労働基準法」改正案の内容に具体的に反映される場面を目にする。その問題とは、「長時間労働」を少しでも解消していくための案として、年次有給休暇の取得率を上げていくにはどうするかが議論された場面である。「労働時間等設定改善法」だと、内閣府に「休み方改革ワーキンググループ」が出来たとか、「働き方、休み方ハンドブック」を作ったとか、もちろんの行政指導の様子が紹介された後で、労働者側委員が第

一二〇回会議で次のように発言した。すなわち、「個別論点についての労使の意見が隔たる中で、唯一といつていいほど考え方が一致しているのは、この『確実に年次有給休暇の取得が進む仕組みについて』の論点です」、「一定日数の年休を労働者に確実に取得させる義務を使用者に課す」という、これは「労働者が現在当然に持つている権利を後退させる懸念もあるが」、われわれは「大きな決断をしてこの提起をしております」と。

以後、審議は、年次有給休暇をめぐる権利関係の確認と、その上での修正案の提起ということで進展していった。もともとは、法定の日数の範囲内で、労働者に特定時季を指定して請求する権利を認め、同時に使用者に、その時季が業務の都合上著しく支障がある際には労働者に時季を変更するよう要求する権利を認めるものである。これに

もう一つ注目される点は、重点項目①に関する審議会委員の発言を見る限り、「戦略」にある、朝早く出社し夕方に退社する「朝型」の働き方への関心はほとんど見られなかつたことである。サマータイム制のようなことに全く新しい審議の必要などないからである。

◇ フレックスタイム制と裁量労働制の審議

重点項目②と③に挙げられたこれらの制度は、すでに「労働基準法」の改正が繰り返されるなどで採用されている制度だが、今回の審議会の課題になつたのは適用可能範囲の拡大であった。

「柔軟でメリハリのある働き方」と推薦されているフレックスタイム制とは、労働者側の理由で労働者が何か必要な発生する場合への準備として、年休を「年次内で貯えて」いる行動の邪魔をしてはいけない。

それらを斟酌した審議の結果、使用者に時季指定された年休が、もともとの労働者が時季指定す

「己啓発」の語も加わっているが、労働時間彈力化の必要は労働者の側から出るものとされている。

『戦略』の側からの要請は、清算時間の延長であり、年次有給休暇の制度の組み込みも合わせて、勤務時間と賃金額の計算が複雑にならないようにならぬことである。審議会内での慎重論は、まずは清算時間の延長が、初発の標準労働時間制から問題であった弾力化の制限問題に触れるので、当然である。制約の無い労働時間の弾力化は、労働時間制度の実質を崩すのである。社会の少子化と高齢化が進む日本では、ワークライフバランスはますます重要である。しかし、そのバランスは、人々の一日二十四時間、一週七日のサイクルあるいはリズムを大幅に破るような無理があつては続かない。自分でも何が起起こつてているのかわからないような、てんてこ舞の、あるいはサーカスの軽業のような暮らしを、労働者男女に強いてはならないのである。個々に始業時間と終業時間が違うことで勤務時間の管理ができなくなるのは、使用者の側ばかりか労働者の側でも起こりうるのであり、その台帳をどのように実効ある透明性のあるものにするかも議論されていた。時間の管理が困難になれば、どこから残業になるかの判定も難しくなる。

経済同友会と連合の懇談（『朝日新聞』二〇一五年四月一日）の中で、経団連の榎原定征会長は、フレックスタイムによるワークライフバランスを、

せよ、ということである。審議会内での慎重論は、まずは清算時間の延長が、初発の標準労働時間制から問題であった弾力化の制限問題に触れるので、当然である。制約の無い労働時間の弾力化は、労働時間制度の実質を崩すのである。社会の少子化と高齢化が進む日本では、ワークライフバランスはますます重要である。しかし、そのバランスは、人々の一日二十四時間、一週七日のサイクルあるいはリズムを大幅に破るような無理があつては続かない。自分でも何が起起こつてているのかわからないような、てんてこ舞の、あるいはサーカスの軽業のような暮らしを、労働者男女に強いてはならないのである。個々に始業時間と終業時間が違うことで勤務時間の管理ができなくなるのは、使用者の側ばかりか労働者の側でも起こりうるのであり、その台帳をどのように実効ある透明性のあるものにするかも議論されていた。時間の管理が困難になれば、どこから残業になるかの判定も難しくなる。

審議会は、「報告」で既存のものに追加して「法人顧客の事業の運営に関する事項についての企画立案調査分析と一体的に行う商品とサービス内容に関する課題解決型提案営業の業務」および「事

時間ではなく成果で評価される制度の一環として理解しているが、審議会ではそこまで走ってはおらず、清算期間の延長と割増賃金の支払い義務との関係を、技術的に細かく考えていることを指摘しておく。

審議会内では、「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務」について認められているもので、ここでは使用者の側が従業員に業務の内容を細かく指揮し監督することが難しいし、その必要もないとして、労働時間をあるべきものとしてあるものと見なし、具体的な時間管理を免除するものである。この制度の対象範囲を見直し、拡大し、手続きを簡単にせよ、というのが『戦略』からの要請である。

審議の中では、裁量労働制と言いながら出勤時間に基づく厳しい勤怠管理が行われるような実態があることや、所定労働時間相当働いたとしても明らかに処理できない分量の業務を与えるながら、それに相応する待遇を与えていない事例などが指摘された。労働者側の委員からは、みなし労働時間制のもと長時間労働に対する抑止策が作用していないから、対象業務の新たな拡大には反対、との意見も出された。

時間ではなく成果で評価される制度の一環として理解しているが、審議会ではそこまで走ってはおらず、清算期間の延長と割増賃金の支払い義務との関係を、技術的に細かく考えていることを指摘しておく。

裁量労働制も、すでに「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務」について認められているもので、ここでは使用者の側が従業員に業務の内容を細かく指揮し監督することが難しいし、その必要もないとして、労働時間をあるべきものとしてあるものと見なし、具体的な時間管理を免除するものである。この制度の対象範囲を見直し、拡大し、手続きを簡単にせよ、というのが『戦略』からの要請である。

審議の中では、裁量労働制と言いながら出勤時間に基づく厳しい勤怠管理が行われるような実態があることや、所定労働時間相当働いたとしても明らかに処理できない分量の業務を与えるながら、それに相応する待遇を与えていない事例などが指摘された。労働者側の委員からは、みなし労働時間制のもと長時間労働に対する抑止策が作用していないから、対象業務の新たな拡大には反対、との意見も出された。

審議会は、「報告」で既存のものに追加して「法人顧客の事業の運営に関する事項についての企画立案調査分析と一体的に行う商品とサービス内容に関する課題解決型提案営業の業務」および「事

業の運営に関する事項の実施の管理と、その実施状況の検証結果に基く事業の運営に関する事項の企画立案調査分析を一体的に行う業務」とを「新たな類型として追加するのが適当である」と結論付けた。

審議会内の労働者側に限らず、外にいる私たちにとっても、派遣労働の適用範囲が、当初の建前にもかかわらず、世論の隙をみて拡大してきた縛を見てきたからには、裁量労働制の適用範囲が、不適当な広がりを結果することへの怖れは拭い去れない。であるから、「報告」は同時に、「新たに追加する類型の対象範囲の詳細に関しては、法定指針で具体的に示すことが適當である」としている。具体的な流れは、行政指導を巡る労使の社会的な対抗のダイナミズムに委ねられる。

「ブラック企業」や「名ばかり管理職」が横行している社会の実態を前にして、フレックスタイム制にしても裁量労働制にしても、当初の法制の建前がどのように貫かれるかは、ここに見ていくる審議会だけの責任領域ではない。審議会の誠実さは、ここで問題とされた二つの制度の運営について危惧している長労働時間や「過労死」の記述となつて文書に遺されている。

◇ 高度プロフェッショナル制の提案

審議会の議論は、上述の二制度拡大の提案に続

いて、いよいよ『戦略』が最重要案件と考えている「時間ではなく成果で評価される制度」の導入の可能性の検討に入る。そうして、審議会は、すでに存在している裁量労働制などを利用すれば足りることではないかという労働者側委員の発言にもかかわらず、これを「特定高度専門業務・成果型労働制の創設」として、またこれに「高度プロフェッショナル制度」という説明的語彙を開発して受け止めたのである。

『戦略』によると、「新しい労働時間制度」とは「労働時間の長さと賃金のリンクを切り離した」もので、「時間ではなく成果で評価される働き方を希望する働き手のニーズに応え」創り出すものであり、「一定の年収要件を満たし、職務の範囲が明確で高度な職業能力を有する労働者を対象」とするものである。

そのような要件を受け継ぎながらも、今回の『報告』では、「対象業務」と「対象労働者」について、どのように明示的に限定するかの提言をしている。つまり、業務については、「高度の専門的知識、技術または経験を要する」とともに「業務に従事した時間と成果との関連性が強くない」といったように、対象業務とするに適切な業務の性質を法定した上で、具体的には省令で規定せよと、金融商品の開発・デイーリング業務、アナリスト業務、コンサルタント業務、研究開発業務を念頭に、あらためて審議会で検討し、省令で適切に規

定することが適當であるとされた。対象労働者については、使用者との書面による合意、年収、労使委員会による決議を要件にし、法制定後に、あらためて審議会で検討し、省令で規定せよとしている。繰り返すが、『戦略』が新しい一般論を期待しているのに対し、審議会はあくまでも特例扱いである。

さらに『報告』には、対象労働者の健康管理や、労働時間の長さと賃金のリンクを切り離したるもので、「時間ではなく成果で評価される働き方を希望する働き手のニーズに応え」創り出すものであり、「一定の年収要件を満たし、職務の範囲が明確で高度な職業能力を有する労働者を対象」とするものである。

◇ 今回の審議を揺れさせる歴史的背景

以上のように見てくると、官邸からのメッセー
ジが異様に簡明であるのに、審議会における審議は困難を極め、結果として出てきた『報告』が素人の理解を阻む難しさを帶びていていることに気が付くであろう。その理由を、この審議過程を教材とする学生たちに分析の視点を助言するような気持
ちで以下に述べたい。

第一に、労働時間の社会的規制と労働安全衛生の社会的規制との関係の揺れである。そもそも過労死などという概念が大手を振つて動き回るのは、

国際的には呆れられている事情なのである。過労死の原因が「過労」であって、その原因の大半が長すぎる労働時間であるなら、対策は長労働時間を規制すれば良いだけである。二四時間で一日の循環に適応して生きてきた人間の生態から、日労働時間の限界は明瞭であり、労働基準としての規制のあり方も国際的に単純明快である。

それに対して安全衛生の規定は、雇用労働の分野では人間的労働力が、労働の場面で使用者の用意する設備、例えば装置された機械とか持ち込まれる原料物資とかの持つ物理的・化学的性質と同じ空間で接触した時にうける生理学的危険を除去することを目指していたもので、労働が向けられる産業分野が区々であるのに応じて、労働基準も具体的で区々なのである。

過労死を労働安全衛生の事項として認定し、主原因に労働時間があるとあらためて反省しながら、労働時間規制への取り組みは遅々としているという屈折は解除されないままである。そうした屈折は、労働災害の認定とその補償が先行して、そこから反省して戻るべき労働安全衛生基準改訂の歩みが遅々としている屈折と同類である。

労働時間規制の甘さは、一九四七年の「労働基準法」の制定当初からの宿痾^{しゆあ}である。日八時間週四八時間の国際基準を建前としては受け入れつつも、戦災で荒れ果てた日本の生産力に合わせて、可能な弾力化の範囲を大きく取り、時間外労働の

条件も緩くとることで一九一九年の「ILS〇第一号条約」の基準に達しないまま今日に至っている。

第二は、労働時間と「成果」に関する社会常識の未熟さである。「時間ではなくて成果で」などという官邸からの言葉が、一見平明に、堂々と語られている事態の異常さである。そもそも「時間」を背後に置かない「成果」などという言葉が「労働報酬」の分野で語られるのはおかしい。

審議の過程で使用者側委員からは、「目標管理」とか、上司と相談の上設定される「目標」が述べられていた。これは労務管理の国際的経験を踏まえた発言であつて、その出発点にはテーラーシステムによる「科学的管理」がある。教科書的に言えば、テーラーシステムは、一定の作業時間で達成されるべき労働の成果（出来高）、すなわち「課業（タスク）」を、使用者の恣意ではなく「科学的」に計算し、労働者に認めさせようとするものであった。「成果」という語を、あるいは「目標」という語を国際的な労務管理の理論との結びつきで論ずるとすれば、その出発点にある「課業」は「作業時間」の概念を込み込んだものであつて、「時間ではなくて成果」などという言い方はおかしいのである。

テーラーシステムの課業は、出来高賃金制の賃率を背後に置いていて、作業者の努力の結果としての労働生産性向上が使用者側からの賃率切り下げに合うことで生ずる、作業者の側からの意図

的サボタージュ、という因果を乗り越える試みであつた。

反対に、利潤分配制という考え方を使用者側から提案される歴史的経験もあつた。その際には、使用者側の事情から起きた作業の停滞の結果を作業者に押し付けないように、時間にあわせた最低補償額を規定するよう求める法制も、その頃の智恵であつた。

もつと別な歴史的経験もある。工場内請負制といつて、親方職工が、提示された仕事についてその都度、作業の「成果」について単価を使用者あるいはその代理人と協議し、具体的な作業は、親方職工が自分で雇用した手下の労働者たちに手伝わせながら行うものである。国際化した現代ビジネスのなかで、それに近い分野があるのであれば、巨大企業内部の事業部制の小型版としてあつても不思議は無いが、第三次産業の末端で、雇用を請負に置き換えて使用者責任を逃れようとする「ブラック企業」が叢生している現在、警戒されるのは当然であろう。

官邸側は、労使委員会など機能しなくとも「新しい労働時間制」はありうる、と考えており、それがテーラーシステム以前のような原生的労働関係であつても、「新しい」と言い募ることであるうが、本当に「新しい」ものだけをそう呼ぼうとする審議会の悩みは深い。この部分も大きな捩れである。

第三は、労働者代表制のことである。現行の一九五〇年「労働組合法」は、実は一九四五年制定の旧「労働組合法」を継受しているもので、一九四七年「労働基準法」は旧法を前提にして立法されている。「労働基準法」は時間外労働を規制し、また許容する制度的条件として「三六協定」を置き、その当事者の一方を労働者代表としたが、当

然過半の事例は労働組合からの代表がこれに充当されるものと想定していたと思われる。

ただ、労働組合は労働者の自発的組織であつて、戦時の産業報国会のようなものではないから、強制するわけにはいかない。労働組合が未組織の場合はそれに替わる、あるいはそれに準ずるものがあるべきである、としたのである。ところが今日、労働組合の組織率は低下してしまって、有力な再組織の展望は見えない。その中で、審議会の委員たちは、「新しい労働時間制度」が適正に運用されるためには、是非とも労使委員会による点検が必要であろうと考えるのだが、その労使委員会が必要であるうにあらねば、またありうるのかについて確信ある面画を提示できず、労働者側委員、使用者側委員ともどもに悩んでいる。

官邸側は、労使委員会など機能しなくとも「新しい労働時間制」はありうる、と考えており、それがテーラーシステム以前のような原生的労働関係であつても、「新しい」と言い募ることであるうが、本当に「新しい」ものだけをそう呼ぼうとする審議会の悩みは深い。この部分も大きな捩れである。