

「過労死問題からみた“働き方改革”の諸問題」

36 協定による労働時間規制の解除と時間外労働

森岡孝二（関西大学名誉教授）

安倍内閣が進める「働き方改革」は、労働時間制度の改革に限ると、①企画業務型裁量労働制の営業職への拡大、②「高度プロフェッショナル制度」（高プロ制）の創設、③時間外労働の上限規制の導入という「3本の矢」からなっている。このうち、①は、裁量労働制の適用労働者の労働時間は一般の労働者より短いというずさんな調査データをもとに提案されたことが明らかになり、関連法案から削除された。

労働界は連合（日本労働組合総連合会）も全労連（全国労働組合総連合）も裁量労働制の拡大と高プロ制の創設に対しては、過重労働と過労死を助長する恐れが大きい、という理由で反対の立場を表明している。しかし、政府のいう時間外労働の上限規制に対してはそうではない。昨年 3 月に政府と連合と経団連（日本経済団体連合会）とのあいだで時間外労働の上限規制に関する「政労使合意」が結ばれ、それにもとづいて政府の「働き方改革実現会議」で上限規制の「実行計画」が策定された。その結果、今年の各地のメーデーにおいても、連合系の集会では、壇上の役員から「高プロ制」は反対だが、「罰則付きの時間外労働の上限規制」は過労死の防止のために連合が求めてきたことだとされ、その「早期実現」が訴えられた。

労働界に限らず、法律家や研究者のあいだでも、今回の「働き方改革」の見方は一様ではない。裁量労働制の拡大や高プロ制の創設に批判的な論者のあいだでも、時間外労働の上限規制については、上限が高すぎる点に不十分さを残しているという留保付きながらも、労働基準法の歴史上はじめて罰則付きの上限規制が導入されることを前進的措置として評価する向きがある。しかし、政府のいう上限規制は、たとえ不十分な規制でもないよりはマシだと言えるのであろうか。以下ではこの疑問について考え、政府のいう時間外労働の上限規制は、裁量労働制の拡大や、高プロ制の創設に劣らず、危険な「働かせ方改悪」であることを明らかにする。

1. 時間外労働の上限規制の必要性

1919 年に ILO（国際労働機構）が創立され、工業・工場について 1 日 8 時間労働を定めた第 1 号条約が締結されてから 100 年になろうとしている。

このとき、ヨーロッパ諸国は、反対する日本を説き伏せるために、日本について、満 16 歳未満の年少者と坑内労働者だけを週 48 時間までとし、それ以外は週 57 時間、生糸工場は 60 時間までとする特例措置を認めるところまで譲歩した。にもかかわらず、日本は、労働者代表だけが賛成し、政府代表と使用者代表が反対して、第 1 号条約を批准することは

できなかった。当時、日本は農商務省『職工事情』（1903 年）から細井和喜蔵『女工哀史』（1925 年）にいたる時代で、代表的な輸出産業である紡績業や製糸業の労働時間は非常に長かった。1901 年に実施された工場調査の記録である『職工事情』によれば、昼夜二交替の徹夜労働があった紡績業では、表向きは 12 時間労働であったが、早出・居残りを含めると 15 時間労働が支配的であった。交替制をとっていなかった製糸業でも、似たような状況にあった。

1911 年に至って日本でもようやく工場法が制定された。しかし、それは、15 人以上の職工を雇用する工場を対象に、女性と 15 歳未満の年少者の労働時間を 1 日 12 時間に規制し、12 歳未満の年少者の就労を禁止するという貧弱な内容であったうえに、施行まで 5 年を要した。1923（大正 12）年の改正で、年少者が 1 歳引き上げられ 16 歳未満とされ、1 日 12 時間が 11 時間に短縮された。とはいえ、年少者と女性の深夜業が禁止されたのは 1929（昭和 4）年であった。それさえ実効性はきわめて乏しく、実際には早出や居残りで 2～3 時間の時間外労働があり、実働は 14～15 時間労働であった。

戦後の労基法に先行する戦前の工場法では、特別な事情で労働時間の延長を認める場合、たとえば「臨時必要アル場合」に行う時間外労働は、行政官庁へ届けることにより 1 月につき 7 日、1 日につき 2 時間（月 14 時間）の延長を認めるものとされていた。「季節ニ依リ繁忙ナル事業」については、行政官庁の認可を受けて 1 年につき 120 日以内の期間で、1 日 1 時間以内（年 120 時間）延長できるものとされていた。このように、時間外労働の上限規制は、法定労働時間が極めて長かった戦前の工場法にはあったが、戦後の労基法には盛り込まれなかった。

戦後、1947 年の労働基準法によって、ようやく男女の別なく全産業を対象に当時の国際水準であった 1 日 8 時間、1 週 48 時間労働制が導入された。この規制には罰則規定も付されていて、現行では違反した者は 6 箇月以下の懲役または 30 万円以下の罰金に処せられることになっている。

しかし、法定労働時間の実効性が確保されるには、時間外労働（いわゆる残業）の上限が厳しく規制される必要がある。ドイツでは原則として時間外を含め、1 日 10 時間を超えて働くことは法律で禁止されている。6 ヶ月間の平均では 1 日 8 時間を超えて労働してはならない。EU（欧州連合）加盟国では、労働指令によって週労働時間の上限は 48 時間とされている。この場合、日本の週 40 時間制を基準とすれば、8 時間が 1 週当たりの時間外労働の上限ということになる。

ところが現行の日本の労基法は、第 32 条で 1 週 40 時間、1 日 8 時間を労働時間の上限と定めながら、第 36 条で使用者は労働者の過半数で組織する労働組合またはそれにかわる過半数代表とのあいだで時間外・休日労働協定（36 協定）を結び、労働基準監督署へ届け出れば、いくら長時間働かせても罰せられない仕組みになっている。この仕組みは労働組合が労働時間の無制限の延長に対して歯止めをかける力をもっていることを前提にしていると言われる。しかし、実際には組合は少数の例外を除いてそうした規制力を持つことはなかった。むしろ労働者が低賃金を残業代で補おうとすることから、組合自体が青天井の 36 協定に同意する傾向があった。

70 年を超える労基法の歴史のなかで、労働時間制度に関する最大の改定は 1987 年の週 48 時間制から週 40 時間制への移行であった（経過措置を経て全面移行は 1997 年）。この

改定に際しても、労働時間の短縮は労働生産性の上昇と経済成長の持続を前提とした労使自治——個別企業の労使の話し合いと自主的な取り組み——に委ねられ、時間外労働の法的規制の導入は見送られた。その結果、不完全な週休2日制を含め週休日が増加した反面で、平日の労働時間が長くなり、結局は、週40時間制への移行が正社員の週労働時間の短縮をもたらすことはなかった。この経験は、時間外労働の法的規制を抜きした労使自治によっては過重労働の解消は期待できないことを示している。

かといって政府はまったく手をこまねいていたというわけではない、1998年の労働大臣告示によって、36協定における労働時間の延長について1週15時間、1か月45時間、1年360時間などの限度時間が設けられた。しかし、これは法的強制力をもたず、行政的な指導基準の域を出るものではなかった。そのうえ「予算・決算業務」「業務の繁忙」「納期の逼迫」「大規模なクレームへの対応」「機械のトラブルへの対応」などの特別の事由を付して、特別条項付き協定を結べば、上述の限度時間を超えて無制限に労働時間を延長できている。しかも、①工作物の建設等の事業、②自動車の運転の業務、③新技術・新商品等の研究開発の業務、④厚労省労働基準局長が指定する事業または業務は、先の緩やかな限度時間でさえ適用除外になってきた。

2 政府のいう上限規制で過労死はなくなるか？

日本の長時間労働を解消するうえでは、時間外労働の上限の法的規制が喫緊の課題である。あたかもこの課題に応えるように、政府は2016年に「ニッポン一億総活躍プラン」を打ち出して以来、36協定の見直しと、時間外労働規制のあり方の再検討をにわかに言い立てるようになった。しかし、その中身は羊頭狗肉で看板に偽りがある。

今回の「働き方改革」関係法案の要綱および案文は、噛み砕いて言えば、法定労働時間を超える時間外労働の延長の限度を、原則として月45時間、かつ、年360時間（休日労働は別枠）としている。しかし、時間外労働が月45時間、年360時間を超えれば、ただちに罰則が科されるというわけではない。法案は、「臨時的な特別の事情がある場合」、言い換えれば、「通常予見することのできない業務量の大幅な増加等に伴い臨時的に限度時間を超えて労働させる必要がある場合」は、その旨を盛り込んだ特別条項付き36協定を締結することを条件に、単月100時間未満、複数月80時間以内、1年720時間以内の時間外労働を法律で認めるという設計になっている。

単月100時間および複数月平均80時間という時間数は、脳・心臓疾患の労災認定基準に関していう「過労死ライン」からきている。しかし、この数字は厚労省の労災認定の判断基準においては「おおむね」これだけの残業をしていたことが証明されれば、過労死が労災と認められやすいということを意味するにすぎない。

厚労省が毎年6月に発表する「過労死等の労災補償状況」によれば、近年における脳・心臓疾患の労災支給決定件数の5割近くは、月100時間未満の時間外労働で起きている。ストレスやパワハラなどの心理的負荷が大きな要因となる精神障害の場合は、全体の6割近くが月100時間未満の残業でも労災として認定されている。

また、厚労省の委託研究で行われた2015年度の「過労死等に関する実態把握のための社会面調査」によれば、特別条項付き36協定の9割は、延長の上限を月100時間未満にして

いる。この調査での延長の月平均は 78 時間である。このことは大半の企業が、36 協定の特別条項による時間外労働の延長の上限に関する厚労省の近年の目安的な指導基準が 1 ヶ月 80 時間であることから、自社の 36 協定における延長の限度時間もその範囲内に抑えていることを示唆している。ただし、先に述べた時間外労働の延長限度の適用除外業種の場合は 80 時間に考慮する必要はない。国立循環器病研究センター（大阪府吹田市）のように、2017 年度において勤務医や看護職員の時間外労働を「月 300 時間」まで可能にする 36 協定を結んでいた信じがたい例もある。

ともあれ現時点で 36 協定の特別条項による時間外労働の延長の限度を 80 時間以内に抑えている企業からすれば、「100 時間未満」という時間外労働の上限設定は、延長時間を 100 時間ぎりぎりまで引き上げる誘発となるだろう。この場合、時間外労働の削減のために設定された時間数が逆に時間外労働の延長をもたらすことになりかねない。

問題はこれにとどまらない。政府のいう時間外労働の上限規制は、特例の単月 100 時間未満や複数月平均 80 時間以内という上限は休日労働を含むとしながら、原則の限度とされる月 45 時間以内、年 360 時間以内、および年 720 時間以内については、週 1 回、月 4 回の法定休日労働を別枠にしている。その結果、年間最大 960 時間（80 時間×12 ヶ月）の時間外労働も可とされる。また、原則の上限とされる月 45 時間以内という基準も、仮に 1 日 9 時間の法定休日労働が月 4 回あれば、45 時間+36 時間でたちまち月 80 時間超となる。企業によっては休日労働協定に恐るべき労働時間を盛り込んでいる例もある。大阪過労死問題連絡会が 2017 年度の情報公開請求で知り得た休日労働協定のなかには、日立製作所のように朝 8 時 50 分から翌朝 8 時 50 分までという例や、NTT のように午前 0 時から 24 時までと言う例もあった。

政府のいう上限規制は、先に述べたように、週単位の時間外労働の限度については棚上げしている。もちろん 1 日単位の上限規制もない。そのために、政府案によれば、1 日 15 時間の時間外労働（法定 8 時間+休憩 1 時間+延長 15 時間の 24 時間労働）も、1 週 99 時間の時間外労働（法定 40 時間+法定外 99 時間の実働 139 時間）も、1 ヶ月の時間外労働の合計が 100 時間未満であれば違法ではないということになる。月 100 時間未満をおおむね 100 時間と読んで、週 5 日×月 4 週=20 日で換算すると、1 日平均 5 時間の時間外労働があることを意味する。世界に類例のないこういう酷い制度を法律で定めることは、大本の法定労働時間を掘り崩し、労働時間の直接規制に大穴を開けることに等しい。

これまでの過労死をめぐる労災認定の判断指針に対しては、時間外労働が単月 100 時間、複数月 80 時間を超えているかどうかにかかわる点で、労働者の属性を考慮しない一律主義に立っているという批判があった。このことは今回の時間外労働の上限規制に関する政府案に対しても言える。看護・介護などの深夜交替制勤務のある時間外労働は、月 45 時間でも相当にきつく、本来ゼロにすべきであるが、政府案にはそうした考慮はまったくない。障害者や高齢者と壮年期の健常者とは時間外労働の負荷や受忍限度は一律ではありえない。新卒入社間もない若者の時間外労働については、勤続 10 年あるいは 20 年のベテランとは異なる配慮があつてしかるべきである。

3 労働基準法の原点に立ち返った時間外労働の上限規制を

労働時間規制の解除手続きを定めた労基法の第 36 条には、ただし書きで、「坑内労働その他命令で定める健康上特に有害な業務の労働時間の延長は、1 日について 2 時間を超えてはならない」という規定がある。労働基準法施行規則第 18 条によると、このただし書きで労働時間の延長が 2 時間を超えてはならない業務は、暑熱、寒冷、有害放射線、じんあい又は粉末、異常気圧、著しい振動、重量物の取り扱い、強烈な騒音、有害な粉じん・蒸気またはガスなどの下での業務、その他厚労大臣の指定する健康上特に有害な業務とされている。しかし、労基法の本来の趣旨から言えば、第 36 条における一般原則と例外との関係を入れ替えて、「労働時間の延長は、1 日について 2 時間を超えてはならない」ことを一般原則として法的に義務づけ、そのうえで特別な場合に 2 時間を超えて延長できる例外的な業務とその手続きを付加的に規定するという制度設計がされるべきであった。

いまでは忘れ去られているが、1946 年 7 月、政府は、次の国会に労働基準に関する法律案を提出すべく、労働法制審議会を開催し、末弘厳太郎氏を委員長とする小委員会に法案の起草を一任した。そこで準備された草案は、法定労働時間を超える労働時間の延長の限度を「1 日について 3 時間以内、1 週について 9 時間以内、1 年について 150 時間以内」と規定していた。しかし、この限度規定やこれに類した上限規制は「審議会答申」の段階では消え、成立した法律ではもちろん、施行後の再三にわたる労基法改定でも日の目を見ることはなかった。

1 日を単位とする時間外労働規制を今回の労基法改正論議に持ち出すことは現実的ではないかもしれない。しかし、実効性のある上限規制を実現するためにも、日弁連（日本弁護士連合会）の『『あるべき労働時間法制』に関する意見書』（2016 年 11 月 24 日）がいうように、1 日 8 時間、1 週 40 時間の労働時間規制の原則を前提にしたうえで、36 協定による労働時間の延長の限度について以下のような法規制を実施すべきである。

第一段階として、直ちに、現行の労働時間の延長の限度に関する基準（週 15 時間、月 45 時間、年間 360 時間など）を労働基準法に規定するとともに、特別条項に関する規定を廃止する。第二段階として、段階的に、週、月、年の延長限度の基準を厳格化するとともに、1 日の労働時間の延長の上限についても法定化する。延長の限度基準としては、将来的には、1 日 2 時間（1 日の最大労働時間 10 時間）、1 週 8 時間（1 週の最大労働時間 48 時間）、年間 150 時間（日弁連意見書では 180 時間程度）を目指すべきであろう。

韓国では文在寅大統領の下で従来の週 68 時間勤務制（法定 40 時間＋時間外 12 時間＋休日労働 16 時間）に替わって、新たに週 52 時間勤務制が導入される。これによって 1 週間の時間外労働の上限は従来の 28 時間から 12 時間に短縮される。単純に 1 ヶ月（4 週）に置き直せば 48 時間が時間外労働の上限ということになる。報道によれば、改正法は従業員 300 人以上の事業所と公共機関は 2018 年 7 月 1 日から適用される。50～299 人の事業所は 2020 年 1 月 1 日から、また従業員 5～49 人の事業所は 2021 年 7 月 1 日からの適用という猶予措置がとられる。韓国のこの改革は、従業員 30 人未満の事業所に対しては、2022 年 12 月 31 日まで労使合意に基づき追加的に 8 時間の延長を認めるという特例措置を設けている点で問題を残している。それでも、すでに述べた日本の「働き方改革」における時間外労働の上限規制案と比べると、はるかに前進的な改革と評価することができる。

今日の日本における長時間労働は、過労死（過労自殺を含む）を多発させているだけでなく、日本人の個人生活、家族生活および地域生活に深刻なひずみを生み出している。残

業や休日出勤が増えるほど、ワークライフバランスが崩れ、夫婦と家族の時間、さらには育児や介護や家事の時間の確保が困難になる。さらに長時間労働によって自由時間が圧縮されると、余暇活動が衰退する。また、女性の社会参加と男性の家庭参加が妨げられ、日本社会、ひいては日本経済の持続可能性さえ危うくなる。ここから考えると、時間外労働の上限規制による労働時間の短縮は、過労死ラインを基準とするものであってはならないことはもちろん、過労死の防止だけを目的とするものであってはならない。

労基法は第1条で「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない」と謳っている。その第2項には「この法律で定める労働条件の基準は最低のものであるから、労働関係の当事者は、この基準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るように努めなければならない」とある。1週40時間、1日8時間の法定労働時間は「労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすための最低の労働条件、したがってまたそれ以上働かせてはならない最長労働時間として定められたものである。これは憲法第25条にいう「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という規定を労働条件、したがってその柱である労働時間に具現したものである。

労基法および憲法のこの原点を置き忘れた時間外労働の上限規制の改革論議からは、現状の長時間過重労働の固定化以外のなにものも生まれないだろう。

【参考文献】

- 農商務省（犬丸義一校訂）『職工事情』上中下、岩波文庫、1998年、原本1903年
細井和喜蔵『女工哀史』岩波文庫、1980年、原本1925年
森岡孝二『働きすぎの時代』岩波新書、2005年
森岡孝二『過労死は何を告発しているか—現代日本の企業と労働』岩波現代文庫、2013年
——「労働時間の決定における労使自治と法的規制」『日本労働研究雑誌』2016年12月
——「この“改革”で過労死はなくなるか」『世界』2017年11月
——「時間外労働の上限規制で過労死はなくなるか？」『法学セミナー』2018年7月
川人 博『過労自殺 第2版』岩波新書、2014年
熊谷徹『5時に帰るドイツ人、5時から頑張る日本人』SB新書、2017年

*当日はパワーポイントを用いるが、この報告要旨は上記の「法学セミナー」に寄稿した論考をもとにしている。