

「働き方改革」による労働時間規制の問題点—「健康に働く権利」を実現する視点から

脇田滋 龍谷大学名誉教授

脇田です。よろしくお願いします。

時間の関係でちょっと時間が足りないかもしれませんが。今の西垣さん、阪本さんのお話で繋がるどころもあり、そこは省略しながら話したいと思います。

私のテーマは、「はじめに」のところにありますように、今年の法改正、特に労働時間関連の内容。これを批判的に考えるということで、特に労働者が健康に働く権利を実現する、そういうような視点との関係で考えてみたいということです。立法までの経過は、先ほどの阪本さんのご指摘にもありました、国会での裁量労働制の問題など、いろいろ問題があるのにも関わらず、特に高プロとの関係で批判も多くあります。それが強行されたということです。

法律の内容ですが、これは報告要旨に項目としてあげています。かなり多様な、AからJまでです。まず、時間外労働の上限ということで、これは下の図にありますように、改正前に対して改正後というところが非常に複雑な仕組み。二重化というか二元化ということで、残業を区別して、その年間のこういう図を示しているという点が特徴です。時間外上限が目玉ですが、いろいろな例外をたくさん設けています。長時間労働従事者に対する面接指導など健康確保措置を定める。中小企業については割増賃金率50%以上、適用していなかったのを適用する。これは改善内容です。フレックスタイム制の見直し。高度プロフェッショナル制度の創設。労働時間上限の把握義務ということで、これは労働基準法ではなくて労働安全衛生法で定めますが、特に健康確保措置を適用する労働者を確定するというような趣旨の中で設けられました。日本の場合には、年休の取得率が低いということで、5日は少なくとも使用者の責任として時季指定の義務を定める。勤務間のインターバル制度。これはこれまでこういう規制が無かったわけですが、努力義務という形で設けました。最期に産業医・産業保健機能を強化する。

だいたいこれが主要な点が改正点だと思います。ただ、非常に複雑で、私は労働法を専門にはしていますが、なかなか理解できない、というか、どうなのかなという点で、非常に問題が多いところだと思います。

まず、時間外労働の上限ですが、図で示されているように法令で明確にして一定の規制を加えるという直接的な規制ではなく、36協定という労使協定の形式を維持して間接的に規制するという、従来の方式を維持しました。その点はまったく改善がありませんでした。70年前の労基法制定以降、未だにそういう方式をとっているということです。

労働時間の上限についても区別をしており、月45時間、360時間というのは一応目安とするということです。ところが従来の「特別な事情がある場合について」を維持して720時間以内となっています。それから45時間を超える時間外労働は年6ヶ月までで、これは事業場単位で休日労働を含まない

ということです。これとは別に、2ヶ月から6ヶ月の平均は80時間以内。それから1月、単月は100時間未満となっています。この場合には、個人単位で休日労働を含むという、こういうふうに非常にわかりにくい規制にしています。

私は協議会などに入っておりませんので、情報が非常に限られ、厚労省のネット上の情報などを参考にするとということなので、情報は不足していると思います。この720時間ですが、法律上は単月が100時間だから1200時間となる危険性があるということです。それから80時間ということでは、6ヶ月で2回繰り返せば、結局1年通して80時間で960時間になるという批判もあります。厚労省のいろいろな説明を見ると、36協定では720時間で1年間とする、となっていて、6ヶ月に2回やるということのを排しているようです、少し甘いかもしれませんが、だからそのあたりがよくわかりません。960という数字は、今の厚労省の説明の文書には出てこないですが、その危険性があります。先ほど西垣さんは、変形労働時間を悪用して月100時間とするということが出てくる、と言われ、悪用するということでは、いろいろなことが考えられます。厚労省の考え方が、対象期間1年ということを中心に強調していて、720時間というふうに考えているようです。しかし、残りの6ヶ月は休日労働を含まないから、休日労働を入れれば、かなりの時間とることが許されてしまい、720時間どころではないと、言えます。

非常にわかりにくいし、いろいろな潜脱、悪用ということもあり得る、そういう規制です。特に、総量規制というか、全体でこれだけ働かせられる、といういわば誤ったメッセージを与えます。企業側の要請に応える、繁忙時への対応を優先する、そういう考え方が前に出ていて、労働者側の要請としての健康の維持とか、生活時間の確保ということが軽視されている。本来であれば、業務に対応するために人を増やすことが大事なのですが、そういう選択肢がほとんど考えられていない。これは後でも問題として指摘したいと思います。特にその基準ですが、罰則適用があるので、できるだけ緩やかにということで、過労死認定水準である80時間・100時間という、考えられない長時間を上限にしています。

次に、健康確保措置ですが、これについて、いろいろな議論や文献を見ると、これがあるから良い、という方もおります。だけど、考えてみれば、過労死に認定されるほどの長時間労働をさせるということを許す、それが前提になり、倒れないように健康確保を考える、という非常に矛盾を含んだ、本末転倒であります。というか、最初は、マッチポンプという言葉で考えましたが、少し違うのかなと思い、「本末転倒」というのもぴったりこない表現ですが、そういうふうに考えられるということです。

EとFは、フレックスタイムと高プロということで、これは労働側からの要望というよりも、明らかに企業の要望に応えた、働かせ方改悪のひとつの象徴というものです。Dは中小企業の割増賃率のアップと、Hの5日の年休時季指定義務と、これは確かに改善ではありますが、国際水準から見れば、あまりにも貧弱です。

Iはインターバルです。これは今までに無かった規制で、ECの労働指令にもある、重要な内容で、これが入ったことは確かに大いに意味があると思います。ただし、努力義務であるということで、しかも労働基準法の中で明記するという形ではなくて、労働時間等設定改善法という法律の中にあります。そういう問題点があります。しかし、このインターバルの考え方は、過労死を防ぐという点でも非常に重要であり、労働側としては、これを積極的に位置づけて、協約の中に明記していく必要があると思いま

す。

それから法改正全体の特徴・問題点です。

かなり要約的に言いますと、一つ目は、使用者に対する規制は非常にソフト。はっきり言えば生ぬるい、そういう規制です。段階的な適用で例外も多すぎる。本来であれば EC の 2003 年指令のように、7 日間で最長労働時間と残業も含めて 48 時間、11 時間のインターバル導入という、非常にわかりやすい規制にすべきです。男女雇用機会均等法の際に、女性の保護規定を無くしました。その女性保護では残業は 1 日 2 時間、週 6 時間という明確な規制があり、それが保護抜き平等になりました。しかし、男性に 1 日 2 時間、週 6 時間という残業規制を行い、男女平等の労働時間規制をすべきでしたが、真逆にされました。こういう明確な上限規制のやり方もありますが、結局は労使協定ということで、これまで十分な規制ができなかった協定方式を維持されました。

それから 2 つ目は、過労死では認定基準により自動的に認定しますが、その基準を残業規制に転用したということは、本来の過労死防止の考え方とは大きく矛盾します。この基準が国際水準に反するというだけでなく、経営者側に長時間労働で過労死ぎりぎりのところまで働かせてもいい、という誤ったメッセージを与えることになります。先ほども指摘がありましたが、これからの労災のいろんな訴訟に悪影響を与えます。

それから 3 つめは、この労使協定による規制方式ですが、これは 36 協定だけではなく、裁量労働制の拡大、高プロ導入も過半数代表というのが隠れ蓑という形で濫用されてきました。特に 1987 年の改正以降、それが非常に目立っているということです。先ほども指摘がありましたが、1947 年の制定時は労働組合の組織率は過半数、50%を超え、その時代には、この過半数というのは過半数労働組合を一応念頭に置くということができました。しかし、現在は 17%ということで、しかも中小企業、サービス業といったところではゼロに近いという、そういう中で、企業別労働組合の代表制が問われています。過半数代表の正当性自体が問われているときに、労使協定による過半数代表の濫用というのは時代錯誤ではないかと思えます。

4 つめは、先ほどもありました健康確保措置というのが、「前過重労働、後健康確保」という、こういった考え方で問題がある。

5 つめは、健康確保の関係で、産業医への過度な依存を示しています。もちろん産業医の役割というのは非常に重要だと思いますが、現状は産業医が専業で配置されているのは大企業で、中小企業では兼業が多いということです。特に今、医師の働き方改革でも言われていますように、地域医療を支える医師の過酷な働き方自体が問題になっている中で、その産業医に過度に依存して、産業医が健康確保するから長時間労働をさせていい、ということ、それ自体が矛盾というか、限界があると思えます。

さらに、裁量労働制や高プロの考え方に非常に危機感を覚えるのは、労働時間規制それ自体を消滅させる狙いがあるのではないかと、ということです。特に、働き方改革法の中で、従来の雇用対策法が名前を変えました。その狙いは、「雇用によらない働き方」も対象にするということです。要するに、労働法の規制を受けない働き方を拡大していこうという考え方の中で、この働き方改革法はできているという問題点があり、この大きな問題点を見失ってはいけないと思えます。

法制定後、更にいろいろな問題があり、議論されてきました。ひとつは医師の長時間労働で、働き方

改革検討会がこの3月末に出した報告は驚くべき内容で、特に地域医療を支える病院の医師と、それから研修医が問題です。技能向上をはかる場合は、年1860時間、月換算で155時間という、こういう長時間残業を容認するという、信じられないような考え方が出ています。

教師の働き過ぎも問題になっています。1月に中教審が答申を出しましたが、長時間勤務の現実を認めざるを得ないのですが、縮減策内容が非常に不十分で、年単位で変形労働時間制を導入するという提起もされています。これは『法学セミナー』2019年6月号で厳しくその内容が批判されているとおりでと思います。

裁量労働については、国会では一応、削除はしましたが、経営者側の要望が非常に強いということで、引き続きの調査が進められ、その結果、また裁量労働制の導入が再び問題になる、という状況下にあると思います。

更に、私は知らなかったのですが、実務家の中では、この上限規制が罰則を伴うことから、労働時間の範囲を厳しく捉えるという、労働行政の中で変化があります。あまり労働時間を広く捉えると罰則に繋がるということで、限定していこうと。それは労災認定の厳しい扱いに繋がっています。つまり労災認定において、労働時間と認められない範囲が広がっている、そういう実務上の問題が指摘されています。

最近、副業・兼業を本格的に進めるということがされていて、そこでの労働時間の通算については労働基準法38条で、2つ以上の事業場で働いた時間を通算するとなっています。これは労働者の健康を考えた規定が置かれています。これを事業場別に時間計算するという考え方で議論がかなりされています。既に労災では、この事業場ごとに考えるということで、例えば非常に短い時間しか働かないところでケガをしたときには、給与基礎日額での賃金計算が非常に不利になり、労災補償も大きく減ることになります。これ自体、非常におかしな運用だと思いますが、実務では前からそういう考え方になっていて、それを変えるのであればまだ少しは良いかと思いますが、むしろそれを固定化し、他に拡大するという危険性があるかと思っています。

私はもともと派遣労働の相談をやっていて、派遣労働者の場合にはいろんな職場を転々としますので、蓄積型の疲労などの認定では非常に不利になると書いた覚えもあります。それと非常に似た形で、兼業・副業では労災認定、あるいは過労死の認定にも、非常に消極的な、後退した形で現れる危険があります。

更に、「雇用によらない働き方」というのは、労働基準法、労働安全衛生法、労災保険法を適用しない、究極の非正規と私はいますが、それを拡大しようとしています。そういった人にはやはり過労は多いです。最近のコンビニの店主の問題、これはまさに「雇用によらない働き方」のひとつだと思いますが、そういうところで問題になっています。それを、より広げようとするということになっています。

時間が無くなってきましたので、一番言いたいことです。

健康に働く権利、特に労働を尊重した権利実現のための課題ということで、今日、一番言いたいことは次のことです。健康に働く権利を実現する。企業を優先した労働時間規制の変化ではなくて、むしろ労働者を尊重した労働時間規制ということ、どう考えていくかということです。これは私のまったく

のシロン、試しの議論であり私の議論ですが、この人間らしい労働時間、これは「ディーセント・ワーク・タイム」という、非常にへんてこな英語なのかもしれませんが、この DWT というのを考えていく必要があります。まさに働く側からの改革ということを考える。

ILO や OECD は、人間らしく働ける雇用・働き方を目指しています。日本と似た状況にある韓国では、ソウル市長の朴元淳さん、森岡さんとも非常に親しい方ですが、その人の労働政策を文在寅政権が引き継いで「労働尊重政策」ということで、労働時間短縮とかワークシェア、こういった改善する方向を政府として示しています。

ここでのことをひとつのヒントにして、ディーセント・ワークに対して、日本の過労死に至る労働は、本当にアンディーセントという労働だと思います。あまりにも世界的に異常なので、ディーセント・ワークに対して、長時間労働のことがはっきり具体化されていません。前からこれを何とか形にできないかということで、私なりに「人間らしく働ける労働時間」、これをディーセント・ワーク・タイム (decent work time)、DWT を考えました。

これはどういうものかということ、週 40 時間ではなくて、1 日 8 時間、それから週は 40 時間、つまり週休 1 日以上ということです。年休は ILO の基準で 3 労働週、これを完全に取得する。11 時間以上の勤務間インターバル、病休その他の特別な休息は確保する。こういう労働時間を DWT と考えたらどうでしょうか。これは別に特異な考え方ではなくて、労働基準法や ILO 条約・勧告、それから EC の指令など、これらが求めている最低基準の労働時間であり、健康確保、個人生活確保、それと仕事の分かち合い、こういったことを根拠にしています。

この DWT を考える効果のひとつとしては、人間らしく働けるためには 1 人の労働者に仕事を押しつけるのではなくて、業務量に応じた必要人員ということを客観的に算出することが必要です。これは私が言っているだけでなく、欧州では例えばドイツの労働協約であり、それから日ごろ私が一番ヒントを得ているソウル市の労働時間短縮政策というのは、まさにこういう考え方ではないかと思っています。簡単に言えば、業務量を DWT で割れば適正な必要人員がでて、この人員であれば人間らしい職場環境、もっと言い換えれば過労死が無い、そういう職場環境になると考えられます。

ところが日本の場合、企業の必要を優先した、日本的な労働時間規制で、労働基準法は一応 8 時間、週休 1 日、年休 20 日ということを定めていますが、36 条協定によって、法廷時間外労働を容認しています。労働組合が強いときには、それなりの規制で弊害は少なかったのですが、その後、その力が弱くなる中で、上限無しの残業とか、年休の未消化が当たり前みたいなことになりました。この DWT に反する長時間労働が拡大しました。DWT の確立ということが軽視、無視され続け、企業の必要で、極めて柔軟かつ長時間労働が可能な JWT の慣行が、これは Japanese work time ですが、これが蔓延することになりました。

労働法制は残念ながら、特に 1987 年の労働時間規制緩和以降、弾力的労働時間制とか変形労働時間制、特に裁量労働時間制、こういったもので JWT を合法化してきました。それを図式化してみると、業務量を JWT で割って、労働人員が出てきます。この JWT は、本当はものすごく大きいのです。非常に実態も大きいのですが、それが出てしまうと問題があるということで、小さく見せる、あるいは見えなくする。そういう中で、JWT の実数は大きいのですが、労働人員が少なくてすむということで、最小化するわけです。そうすると過労死が拡がります。

ソウル市はその逆をしていて、事業場の業務量全体に対して、どのような労働時間があるのかということ計算して、必要労働人員を算出する方式をとっています。

実際に私が調査に入ったところで、ソウルの信用保証財団の時間短縮の事例です。213人の職員で、1人年間平均で2275時間も働いていました。正規の労働時間に超過労働時間があり、未消化年休が9日もありました。そこで、まず法定の残業の無い労働時間に、年休は完全取得することで労働時間を短く算出し、全体の業務量に対して何人が適正な人員かができます。ところが全然足りないわけで、だからこのような超過労働が出るわけです。ここで計算された正規職人員27人がこの職場では必要だということで、これを実現するというのを、ソウルの朴元淳さんは進めています。

日本でこういうふうなことができれば、過労死を生まない労働人員を確保できるのではないかとということで、JWT×労働人員が総業務量で、それをDWTで割れば適正な必要人員ができます。これと先ほどのJWTで割った現在の人員と比較します。このように数字を可視化し、情報公開させるということで、労働時間短縮のためにはこのような人員が必要だ、ということをも主張していくことが大事です。これは労働組合の要求にもできますし、立法の根拠にもなりますし、特に使用者が健康配慮義務を果たしているか否か、全然足りない中で働かせている、そういう時の解釈基準にも使えるのではないかと思います。

そのためには、JWTを見えなくするのではなくて、きちんと把握する。この点では、この5月の14日に、欧州司法裁判所が画期的な判決を下しました。詳しくは省略しますが、スペインのドイツ銀行のスペイン支社では、日本と同じようなサービス残業が横行していました。それを認めているスペイン法はおかしい、ECの労働指令に反するというので、組合側が裁判を起こし、ECJ、欧州司法裁判所にかかりまして、つい最近判決がでました。企業は労働者の全労働時間を全て把握しなさいと。そのために各労働者の毎日の労働時間を測定することを可能にし、客観的で信頼性の高い、アクセスしやすいシステムを設定することです。これがボトムです。あとは各国がそれを受けてどういうふうな法規制にするかということです。これに対して、日本が進めている、みなし労働制の拡大、裁量労働制とか高プロはまったく反対の立場になります。現にドイツの経営者団体は非常に強く批判をしているということです。

労働条件に対しては、これまでは労働組合による賃上げ要求が大きかったのですが、労働時間の比重を拡大することが必要です。単に健康だけの問題ではなくて、それが本来の働き方や非正規雇用、こういういったものの解消にも繋がります。ソウル市がそのモデルを現に今示して、そのような形で動いています。そういう意味では、企業単位の36協定には限界があり、本来の労働基準よりも下げるとというのが36協定です。最低基準を下げる、最低基準が低いということは何だと、これは森岡先生ではないですが、原点に戻って考えると理解不能なのです。最低賃金というのがあります、それを企業単位で36協定にあたるような協定を結んで、企業ごとに下げると、おかしいでしょう。最低賃金には協定というものがなく、36協定方式を根本的に考えないといけないのです。連合が今、36協定に取り組もうと「アクション36」という活動をしています。確かに賃金ばかりに目を向けてきた日本の労働組合が、労働時間に取り組むということ自体は前進だと私は思いますが、36協定にだけに取り組むということには、違和感があります。

最後に、健康で働く権利を実現するためには、働かせる側の使用者、それから働いてもらう市民、特に「お客様は神様」という考え方が日本では行き渡りすぎていると思います。24時間のコンビニ営業が今問題になっていますが、これは社会全体の問題です。労働時間短縮は、労使の問題だけではなくて、全社会的な問題だというふうに、私は思います。

このように、全社会的にイシュー化する必要があります、そのためには労働組合の役割が日本では充分果たせていなかったのは、そのとおりですが、市民団体の役割も非常に大きいです。「新しい社会運動」、こういったものを展望した取り組みが必要だと思います。

(反訳：笠井弘子、編集：高田好章)