

労働時間の絶対的上限規制について

細川 良

はじめに

- 1 「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」
- 2 改正の意義
- 3 残された課題

おわりに

はじめに

2018年6月に成立したいわゆる「働き方改革関連法」では、労働基準法36条等の改正により、法律による労働時間の絶対的上限規制が導入されたことが注目されている。この、労働時間の絶対的上限規制の導入については、日本における長時間労働をめぐる議論の中で、その必要性が多くの論者から指摘されていたものである。その意味で、今回の改正による労働時間の上限規制の導入は意義があるものと評価できるだろう。もっとも、その規制内容も含め、労働者の健康確保という観点から見た場合に残された課題もまた少なくないと思われる。そこで、本稿では、まず「働き方改革関連法」における労働時間の上限規制について、その経緯と内容を確認し(1節)、上限規制の導入等、本改正の意義を確認する(2節)。そのうえで、残された課題について、私見を交えつつ若干の検討を行うこととしたい。

1 「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」⁽¹⁾

(1) 改正の経緯

本稿で検討対象とする労働時間の絶対的上限規制にかかる改正を含む、いわゆる「働き方改革関連法」のもととなった改正案は、2015年4月の第189回国会において、「労働基準法等の一部を

(1) 「働き方改革関連法」における労働時間規制の改革については、その意義および課題を検討する多くの論考がすでに示されており、本稿を執筆するにあたってこれら論考を参照した。労働法学の立場から検討を行った主な論考として、水町勇一郎「「働き方改革」の到達点と課題」『法律時報』91巻2号(2019年)54頁以下、和田肇「労働時間規制改革の法的分析」『日本労働研究雑誌』702号(2019年)6頁以下、などがある。このほか、労働経済の立場からの分析として、山本勲「働き方改革関連法による長時間労働是正の効果」『日本労働研究雑誌』702号(2019年)

改正する法律案」の一部としてすでに提出されていたものである。同法律案については、労働政策審議会建議「今後の労働時間法制等の在り方について」において、以下のようにその趣旨が述べられている。すなわち、日本における労働時間をめぐる状況については、「一般労働者の年間総実労働時間が2,000時間を上回る水準で推移」し、「週労働時間60時間以上の者の割合は低下傾向にあるものの8.8%と平成32年時点の政労使目標である5%を上回っており、特に30歳代男性では17.2%となっている」ことを指摘する⁽²⁾。そして、この間、「過労死等防止対策推進法が制定されるなど、労働者の健康確保に向けた一層の取組が求められるとともに、次世代育成支援や女性の活躍推進等の観点からも、長時間労働を抑制し、仕事と生活の調和のとれた働き方を拡げていくことが喫緊の課題となっている」としている。もっとも、この段階では、時間外労働に関する規制については、労働基準法36条5項として、「労働時間の健康が確保されるように特に配慮しなければならない」との規定が挿入されるにとどまっていた⁽³⁾。

その後、首相官邸に設置された「働き方改革実現会議」⁽⁴⁾では、有識者による議論等を経て、2017年3月28日に「働き方改革実行計画」を決定した。そこでは、「日本の労働制度と働き方にある課題」として、長時間労働の問題を挙げている。すなわち、長時間労働は、「健康の確保だけでなく、仕事と家庭生活との両立を困難にし、少子化の原因や、女性のキャリア形成を阻む原因、男性の家庭参加を阻む原因」であるとしている。そこで、「長時間労働を自慢するかのような風潮が蔓延・常識化している現状を変えていく」とし、「長時間労働を是正すれば、ワーク・ライフ・バランスが改善し、女性や高齢者も仕事に就きやすくなり、労働参加率の向上に結びつく。経営者は、どのように働いてもらうかに関心を高め、単位時間（マンアワー）当たりの労働生産性向上につながる」としている。このような認識のもと、働き方改革実行計画は、「いわゆる36協定でも超えることができない、罰則付きの時間外労働の限度を具体的に定める法改正が不可欠」として、時間外労働の上限規制を提案した。具体的には、第一に、「週40時間を超えて労働可能となる時間外労働の限度を、原則として、月45時間、かつ、年360時間とする」こと、第二に、「臨時的な特別の事情がある場合として、労使が合意して労使協定を結ぶ場合においても、上回るができない時間外労働時間を年720時間とする」こと、第三に、「一時的に事務量が増加する場合」について年720時間の規制に加え、「①2か月、3か月、4か月、5か月、6か月の平均で、いずれにおいても、休日労働を

29頁以下、また関連する実証研究として、小倉一哉「労働時間の規制改革と企業の対応」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）40頁以下が興味深い視点を提示している。

(2) 本稿の検討の対象外ではあるが、同時に、年休の取得率が48.8%にとどまることが指摘されており、これを受けて、いわゆる「有給休暇の付与義務化」が図られている。これについては、本特集藤木論文参照。

(3) 上記法案の意義と課題については、和田肇「労働基準法の労働期間規定の改正案」『日本労働法学会誌』126号（2015年）210頁以下、名古屋道功「労働基準法（労働時間規制）改正案の検討」『季刊労働法』251号（2015年）48頁以下などを参照。

(4) 同会議には、労働側の代表である神津里季生連合会長、使用者側の代表である榊原定征経団連会長（当時）も参加している。もっとも、公労使三者の労働政策に関する協議の場としての労働政策審議会の位置づけとの関係は問題となりうるところである。この点について検討を行った論考として、戎野淑子「働き方改革関連法の審議と労使関係——労働時間法制について」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）63頁以下がある。また、濱口桂一郎「労働時間の上限規制とインターバル規制」『季刊労働法』258号（2017年）22頁以下は、働き方改革実現会議以降における動きの流れを整理しつつ、「三社構成原則がややもすると選択的恣意的に使われる政治状況」を指摘している。

含んで、80時間以内」「②単月では、休日労働を含んで100時間未満」「③原則を上回る特例の適用は、年6回を上限」という3つの条件を課している。第四に、この間の経団連と連合が、労使双方が上限値での協定締結を回避する努力をすることで合意したことを踏まえ、可能な限り時間外労働を短くするための指針を定める規定を設け、行政官庁が当該指針にもとづく必要な助言・指導を行えるようにすることを提案した。

さらに、前日の終業時刻と翌日の始業時刻の間に一定時間の休息を確保する、いわゆる「勤務間インターバル制度」について、労働時間設定改善法の改正により、努力義務を課すとともに、同制度の普及促進に向けて労使関係者を含む有識者検討会を立ち上げること、および制度を導入する中小企業への助成金活用や好事例の周知を行うことを提案している⁽⁵⁾。

他方で、中小企業を含め、急激な変化による弊害を避けるため、十分な法施行までの準備時間を確保することを提案している。また、上記の労働時間の上限規制について、医師については5年後の適用を、また自動車運転業および建設業については、5年後に部分的な適用をするとともに、将来的には一般的な適用を目指すこと、研究開発業務については業務の特殊性を理由に適用除外とする旨を提案している。また、「創造性の高い仕事で自律的に働く個人が、意欲と能力を最大限に発揮し、自己実現をすることを支援する労働法制が必要」として、「高度プロフェッショナル制度の創設や企画業務型裁量労働制の見直しなどの多様で柔軟な働き方の実現に関する法改正」を図ることも、あわせて提案している。

これを受け、政府は、2018年第196回通常国会に、「働き方改革関連法案」の一環として、おおむね働き方改革実行計画の内容に沿った内容の労働基準法等改正案を提出した。同改正案は、同年6月29日に可決、成立した。

(2) 「働き方改革関連法」による時間外労働に関する労働基準法の改正内容

「働き方改革関連法」により、時間外労働について定める労働基準法36条は、その構造が大きく変化することとなった。

すなわち、まず、従来は(旧)労働基準法施行規則17条にもとづき、行政官庁に届出を行う様式9号で記載が定められていた事項(時間外労働の対象となる労働者の範囲、対象となる期間、時間外労働・休日労働をさせる事由、対象期間中における時間外労働の時間数および休日労働の日数等)が、労働基準法36条の中に規定された(2項)。そして、この対象期間中における時間外労働の時間については、通常予見される範囲内の限度時間内とすることを定め(3項)、その限度時間も同条で定める(4項)。すなわち、従来は「労働時間の延長の限度等に関する基準」に関する告示(平成10年12月28日労告154号)で定められていたのに対し、本改正により、時間外労働の限度時間が労働基準法の条文本則に定められることとなった。また、告示により定められていた時間外労働の限度時間については、旧36条3項が36協定を締結する「使用者および労働組合または労働者の過半数を代表するものは、当該協定で労働時間の延長を定めるにあたり、当該協定の内容が前

(5) なお、勤務間インターバル制度については、平成30年7月24日の「過労死等の防止のための対策に関する大綱」の変更(閣議決定)において、同制度の周知・導入に関する数値目標の設定等がなされている。

項の（引用者注・旧36条2項にもとづく上記告示で定める）基準に適合したものとなるようにしなければならない（傍点引用者）」とされていた。そして、この旧36条3項の「適合したものとなるようにしなければならない」という文言は、あくまでも36協定の当事者に対する（努力）義務を定めたものであって、基準を超えた協定が締結されたとしても、それは違法・無効なものとならないと理解されていた。本改正は、この限度基準を、労働基準法36条本則において時間外労働の限度として明示的に定めたものであり、基準に強行的な効力を持たせることとなる。なお、この限度基準については、「当該事業場における通常予見することのできない業務量の大幅な増加等」に伴う特例としての協定が認められるが、これについても別途限度が設けられている（5項・6項）。従来、臨時の必要性にもとづく場合について定める、いわゆる「特別条項」については、告示にもとづく限度を超えることが許容され、その意味で、時間外労働に関する「絶対的上限規制」は存在しないものと理解されてきたが、本改正により、（労基法にもとづく労働時間規制そのものが適用除外される場合を除き）いかなる事由によっても超えることのできない、労働時間の「絶対的上限規制」が定められたと評価されている。このほか、行政官庁による助言指導にあたっては、労働者の健康確保に特に配慮することが新たに規定された。

上記の「働き方改革関連法」によって新たに設けられた「労働時間の上限規制」について、その時間外労働の具体的な上限については、月45時間、年360時間を原則とし、臨時的で特別な事情がある場合であっても、年720時間、1か月100時間未満（休日労働含む）かつ複数月平均80時間（休日労働含む）を限度としている。なお、自動車運転業務、建設事業、医師等について、猶予期間を設け、研究開発業務については、医師の面接指導に関する制度を設けたうえで、適用を除外している。また、いわゆる「勤務間インターバル」の実施に関する努力義務も定めており、「働き方改革関連法」による労働時間の上限規制にかかる改正は、基本的に（1）で述べた「働き方改革実行計画」で提案された内容に沿ったものとなっている。

（3）附帯決議

なお、この「働き方改革関連法」には、合計で47もの項目にわたる附帯決議がなされている⁽⁶⁾。「労働時間の上限規制」に関するものとしては、以下の点が付されている。

すなわち、第一に、「労働時間の基本原則は、労働基準法第32条に規定されている「1日8時間、週40時間以内」であって、その法定労働時間の枠内で働けば、労働基準法第1条が規定する「人たるに値する生活を営む」ことのできる労働条件が実現されることを再確認し、本法に基づく施策の推進と併せ、政府の雇用・労働政策の基本としてその達成に向けた努力を継続すること」として、そもそも論として、労働時間に関する労働基準法の規制は、本来的には「1日8時間、1週40時間」労働であることの再確認を求めている。

第二に、時間外労働時間の上限について、自動車の運転業務や建設事業等も含め、時間外労働の原則的上限は月45時間、年360時間であり、労使は36協定を締結するに際してその原則水準内に

(6) 平成30年6月28日参議院厚生労働委員会「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案に対する附帯決議」。

取める努力をし、休日労働を最小限に抑制すべきことを指針に明記するとともに、労使に周知徹底を図ることを求めている。

第三に、特例による年720時間までの時間外労働にかかる協定について、それがあくまでも通常予見できない等の臨時の事態への特例的な対応であり、安易な特例の活用は長時間労働の削減を目指す法の趣旨に反すると述べる。そして、具体的な事由を挙げず、単に「業務の都合上必要なとき」または「業務上やむを得ないとき」と定めるなど恒常的な長時間労働を招くおそれがあるもの等については特例が認められないこと等を指針等で明確化し、周知徹底および助言指導を実施することを求めている。

第四に、上記特例的延長については、設定上、4週間で最大160時間までの時間外労働が可能であるところ、そのような短期に集中した時間外労働は望ましくないことを周知徹底することを求めている。

第五に、事業主は、上記特例にもとづく時間外労働の上限時間内であっても、労働者への安全配慮義務を負うこと、および、脳・心臓疾患の労災認定基準においては発症前1か月間の時間外・休日労働がおおむね100時間超または発症前2か月間から6か月間の月平均時間外・休日労働がおおむね80時間超の場合に業務と発症との関連性が強いと評価されることについて、留意するよう指針に定め、その徹底を図ることを求めている。

第六に、時間外労働時間の上限規制が5年間、適用猶予となる自動車運転業務、建設事業、医師について、猶予期間においても時間外労働時間の削減に向けた実効性ある取り組みを、関係省庁および関係団体等の連携・協力を強化しつつ、推し進めることを求めている。同時に、自動車運転業については、過労死や精神疾患等の問題が深刻であることを踏まえ、早期の取り組みを求めている。また、自動車運転業については取引環境の適正化等、医師については地域における医療提供体制全体のあり方等、教員については勤務時間管理の適正化等に言及しつつ、働き方改革の推進を求めている。

第七に、働き方改革関連法にもとづく長時間労働削減策の実行と同時に、個々の労働者の労働時間の状況把握の徹底、およびその適正な記録と保存、労働者の求めに応じた労働時間情報の開示の推奨等の措置を求めている。

第八に、いわゆる「勤務間インターバル制度」について、好事例の普及や労務管理にかかるコンサルティングの実施等、その導入促進に向けた支援策の実施、義務化に向けた実態調査および研究等の実施、および、休息時間を設定するに際しての通勤時間の実態等の考慮を求めている。

第九に、時間外労働時間の上限規制の実効性を確保し、長時間労働の削減や過労死ゼロを実現するためには、36協定の協議・締結・運用における適正な労使関係の確保が必要不可欠であるとしたうえで、過半数労働組合が存在しない事業場における過半数代表者の選出をめぐる現状の課題を踏まえ、使用者の意向による選出は手続違反にあたること等について、省令に具体的に規定し、監督指導を徹底すること等を求めている。

第十に、「過労死ゼロ、長時間労働の削減、家庭生活と仕事との両立、及び女性の活躍などの働き方改革を実現するためには、法令の遵守を確保するための監督指導の徹底が必要不可欠である」としたうえで、労働基準監督官の増員、労働行政事務のシステム化をはじめ、労働基準監督署の体

制強化を早急に図ること等を求めている。

（４）指 針

時間外労働に関する労基法 36 条の規定を改正し、時間外労働の上限等について定めた「働き方改革関連法」の成立、およびその附帯決議を受け、「労働基準法第 36 条第 1 項の協定で定める労働時間の延長及び休日の労働について留意すべき事項等に関する指針」（平成 30 年 9 月 7 日厚労告第 323 号）が公表されている。

同指針では、第一に、労使の責任について、「労働時間の延長及び休日の労働は必要最小限にとどめられるべき」であり、時間外労働は原則として改正法で定められた限度時間を超えないものとされていることを踏まえ、36 協定の当事者は、これらの点に十分留意したうえで時間外・休日労働協定をするように努めなければならない、としている（指針第 2 条）。同時に、使用者の責任について、36 協定の範囲内で労働させた場合であっても、使用者は「安全配慮義務を負うことに留意しなければならない」こと、および、いわゆる「過労死認定基準」⁽⁷⁾において、時間外労働が 1 か月に約 45 時間を超えて長くなるほど、脳・心臓疾患の発症との関連性が徐々に強まるとされていること、発症前 1 か月間におおむね 100 時間または発症前 2 か月間から 6 か月間までにおいて 1 か月当たり平均約 80 時間を超える場合には業務と脳・心臓疾患の発症との関連性が強いとされていることに、使用者は留意しなければならない旨を定めている（指針第 3 条）。

第二に、労使当事者が 36 協定を締結するにあたっては、その対象業務につき、業務の区分を細分化することによって、対象業務の範囲を明確にしなければならない旨を定めている（指針第 4 条）。

第三に、36 協定において、いわゆる「限度時間」を超えて労働させることができる場合を定める場合について定めている。すなわち、「限度時間」を超えて労働させる場合について、「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」の内容を、できる限り具体的に定めなければならないとし、「業務の都合上必要な場合」、「業務上やむを得ない場合」といった抽象的な規定は、「恒常的な長時間労働を招くおそれがあるもの」として認められない旨を定めている（指針第 5 条 1 項）。

第四に、1 か月および 1 年間の「限度時間」を超える時間外労働・休日労働についての特別な協定を定める場合、労使当事者は、「労働時間の延長は原則として限度時間を超えないものとされていることに十分留意し、当該時間を限度時間にできる限り近づけるように努めなければならない」旨を定めている（指針第 5 条 2 項）。

第五に、「限度時間」を超えた時間外労働・休日労働にかかる協定を定める場合、当該時間の割増賃金率については、通常の割増賃金の率を超える率とするよう旨の努力義務を定めている（指針第 5 条 3 項）。

第六に、労使当事者は、36 協定で休日労働を定めるにあたっては、「労働させることができる休日の日数をできる限り少なくし、及び休日に労働させる時間をできる限り短くするように努めなけ

(7) 「脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く。）の認定基準について」（平成 13 年 12 月 12 日基発第 1063 号）。

ればならない」旨を定めている（指針第7条）。

第七に、労使当事者は、「限度時間」を超えて労働させる労働者に対しては、「健康及び福祉を確保するための措置」として、①労働時間が一定時間を超えた労働者に対する医師による面接指導の実施、②深夜労働の回数を1か月につき一定回数以内とすること、③終業から始業までの一定時間以上の継続した休息时间（いわゆる「勤務間インターバル」）の確保、④労働者の勤務状況およびその健康状態に応じた代償休日または特別な休暇の付与、⑤労働者の勤務状況およびその健康状態に応じた健康診断の実施、⑥年次有給休暇のまとまった日数連続した取得を含む、年休の取得促進、⑦心とからだの健康問題についての相談窓口の設置、⑧労働者の勤務状況およびその健康状態に配慮した、必要な場合の適切な部署への配置転換、⑨必要に応じた、産業医等による助言・指導、または労働者に対する産業医等による保健指導、の中から、協定で定めることが望ましい旨を定めている（指針第8条）。

第八に、今回の改正による時間外労働の上限規制が適用除外される「研究開発業務」につき、労使当事者は、36協定の締結にあたって、「限度時間」を勘案することが望ましいことに留意すること、および「限度時間」を超えて労働をさせる旨を定める場合には、当該労働者に対する「健康及び福祉を確保するための措置」を定めるように努めなければならない旨を定めている。

2 改正の意義

(1) 背景——長時間労働問題の状況

1980年代、日本における年間の平均実労働時間は、欧米諸国におけるそれが1,600時間～1,900時間程度であったのに対し、年間平均2,100時間を超える状況にあったとされる。その後、長時間労働によるいわゆる「ソーシャル・ダンピング」といった国際的な非難を背景に、1987年労基法改正により、法定労働時間の週48時間制から週40時間制への段階的短縮が定められた。1997年には業種および事業規模による猶予措置も原則として廃止され、基本的にはすべての事業において週40時間制が適用されることとなった。この間、週休2日制実施等の時短促進政策など⁽⁸⁾も実施され、また1990年代初頭のバブル経済崩壊後の日本における経済状況も相まって、現在の日本の平均年間実労働時間は、欧米諸国と大差ない水準となっている⁽⁹⁾。

もっとも、近年はパート労働者の増加によって平均実労働時間の数値が押し下げられる一方、正社員の労働時間が長時間化する、労働時間の両極化が深刻化していることが指摘されている⁽¹⁰⁾。と

(8) このほか、年次有給休暇の日数の引き上げも実施されている。

(9) 労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較2018』203頁によれば、日本の年平均実労働時間は、2016年は1,713時間となっている。諸外国を見ると、アメリカは1,783時間、イタリアは1,730時間、イギリスは1,676時間、スウェーデンは1,621時間と、日本と大きな差はない。これに対し、フランスおよびドイツは日本より短く、フランスが1,472時間、ドイツが1,363時間などとなっている。

(10) 荒木尚志『労働法（第3版）』（有斐閣、2016年）154頁、西谷敏『労働法（第2版）』（日本評論社、2013年）285頁、水町・前掲注（1）54頁。この間の日本における労働時間問題について労働経済の立場から分析したものとして、山本勲＝黒田祥子『労働時間の経済分析——超高齢社会の働き方を展望する』（日本経済新聞出版社、2014年）。

りわけ、20代後半から30代の男性正社員に多くの過重労働者が生じ⁽¹¹⁾、過重労働による過労死・過労自殺および精神障害の発症を引き起こす事態がしばしば生じている⁽¹²⁾ことが指摘されている⁽¹³⁾。

（2）長時間労働問題の要因

（1）で示したような日本における長時間労働（過重労働）の問題の背景には、構造上の要因と法制度上の要因とが指摘されている。

まず、構造上の要因については、以下のことが指摘されている。すなわち、いわゆる日本的雇用システム、およびその特徴である長期雇用慣行のもとでは、人件費コストの柔軟性を、雇用調整を通じた外部労働市場を通じての調整によって行うことに制約がある⁽¹⁴⁾。そこで、（いわゆる正社員については）日常的に（長時間の）時間外労働が行われ、不況等により業務量が減少した際に、時間外労働を減少させることで、雇用そのものは確保しつつ、人件費コストを抑制してきたというのである。加えて、1990年代以降のグローバル競争の激化、1990年代末期から2000年代にかけての景気低迷の長期化、企業内の人員構成の中高年化などを背景に、人件費コストの削減圧力が高まったことが、（とりわけ20代～40代の）正社員の過重労働を助長する要因となったとされる。すなわち、人件費コストの削減手段として、正社員の削減および採用抑制と非正規労働者の増加の結果、量的に減少した正社員について、過重労働を深刻化させる結果につながったとするのである⁽¹⁵⁾。

次に、法制度の面での要因として指摘されるのは、まずは労働時間の法律による直接的な上限規制のあり方をめぐる問題であろう⁽¹⁶⁾。すなわち、日本の労働基準法は、労働時間に関する原則として、法定労働時間を1日8時間、1週40時間と定めてきた（労基法32条）。その一方で、例外として法定労働時間を超過する、時間外労働については、その規制を、36協定を締結する過半数代表にゆだねる方式を採用し、「法律による」直接的な（絶対的）上限規制を採用してこなかった。これは、欧州において日本と比べて比較的早い時期から法律等による「絶対的上限規制」が存在したことと

(11) 平成22年の労働力調査では、週の実労働時間が60時間以上の者が占める割合は、全体では10%前後であるのに対し、30代男性は18%を超えているという。

(12) こうした過労死・過労自殺等の問題を論じたものとして、川人博『過労自殺』（岩波書店、1998年）、大野正和『過労死・過労自殺の心理と職場』（青弓社、2003年）、森岡孝二『働きすぎの時代』（岩波新書、2005年）など。

(13) こうした状況は、過労死・過労自殺にかかわる労災認定をめぐる多くの裁判紛争を引き起こしている。これらの事件およびその判決を受け、2001年および2011年には、脳・心疾患（過労死）および精神障害（過労自殺等）に関する労災認定基準の改定も行われている。また、過労死防止に関する政策として、2014年には過労死等防止対策推進法が制定され、同法を受けて、2015年には「過労死等の防止のための対策に関する大綱」が閣議決定されている。

(14) 日本でも、いわゆる非正規雇用（の「雇止め」）が、こうした調整のために用いられている側面があり、また整理解雇が行われないわけではない。他方、欧州諸国においても非正規雇用（有期・派遣労働者）は雇用調整のために用いられ、また正規従業員（無期雇用）の整理解雇（経済的解雇）については一定の手続を要する等、あながち容易にできるというわけでもない。したがって、日本と欧州諸国の差という点でいえば、その差は相対的なものである点には留意する必要があるだろう。

(15) この間、労働時間の時刻申告制下における残業の無申告・過少申告を通じた割増賃金の抑制、いわゆる「サービスマン残業」が拡大したとの指摘もある（菅野和夫『労働法（第11版補正版）』（弘文堂、2017年）462頁）。

(16) 和田・前掲注（1）10頁。

は対照的といえよう。確かに、時間外労働に関する基準として、「労働時間の延長の限度等に関する基準」が告示(平成10年告示154号)されてはいる。しかし、この限度基準は、「行政指導の基準」にとどまると理解され、36協定でこれを超える基準を定めても、「無効とはならない」と理解されてきた⁽¹⁷⁾。

加えて、上記告示においても、特別の事情がある場合については同告示が定める限度を超える時間外労働について定める協定(いわゆる「特別条項」)を設けることが認められる旨が記されている。この特別条項は、「臨時的な場合」という条件が付され、また「延長できる労働時間をできるだけ短くするように努めなければならない」とし、割増賃金の割増率を割増賃金令で定められている率を超える率とする旨の努力義務も付されているとはいえ、時間数の上限基準については存在しない。この結果、厳密な意味では、日本には労働時間の「絶対的」な上限は存在せず、「青天井の時間外労働が許容」される法状態であったとしばしば指摘されるのである⁽¹⁸⁾。

法制度にかかわっての要因としては、36協定による規制の機能不全、とりわけ「過半数代表」の機能不全の問題も指摘される。すなわち、そもそも、労働基準法32条は、1日8時間、1週40時間の法定労働時間を定めており、労基法36条にもとづく時間外労働は、制度上「例外的」なものに過ぎない。したがって、この「例外」のコントロールが適正になされていないことが問題と評価することもできる。時間外労働は、36協定を締結し、それを労働基準監督署に提出することによって、同協定の範囲内で実施することが可能なのであるから、過半数代表が36協定の内容が不適切であるとして、締結の締結に反対すれば、適法な時間外労働命令は原則として不可能になるのであり、その意味で、過半数代表には、制度上時間外労働の拒否権、ないしは時間外労働の基準についての共同決定権があると評価することができる。このように、労働基準法は、本来過半数代表による時間外労働の適正な統制を想定していたにもかかわらず、実際には、過半数代表が時間外労働の規制につきしばしば機能不全を起こしていることが、長時間労働の要因と評価することもできる。こうした過半数代表の機能不全の要因としては、労使当事者の労働時間意識の低さ⁽¹⁹⁾もその一つに挙げることができる。加えて、特に過半数組合が存在しない場合の過半数代表の選出方法について、適切な規制がなされていないことによる問題が指摘される。すなわち、36協定の労働者側締結当事者は、事業場の過半数を組織する労働組合が存在する場合には当該過半数組合が代表とされるが、それが存在しない場合⁽²⁰⁾には、「労働者の過半数を代表する者」が選出される。そして、この過半数代表者の選出方法については、労基法施行規則6条の2で、「目的を明らかにして、投票、挙手等で選出」と定められ、これに反する方法の場合、36協定は無効となるとされている。しかし、実

(17) 36協定の内容が限度基準に「適合したものとなるようにしなければならない」とする(旧)労基法36条3項の文言については、36協定の締結当事者に対し、限度基準を超えないようにすることを義務付けた(違反すれば、協定の締結当事者が「行政指導」の対象となる可能性はある)にとどまり、現に締結された協定の内容を規制する効力を有しないものと解されている(菅野・前掲注489頁、和田・前掲注(1)10頁)。

(18) 和田・前掲注(1)10頁、水町・前掲注(1)56頁。

(19) 西谷・前掲注285頁。

(20) 日本の労働組合の組織率は、民間で約16%とされるが、従業員1,000人以上の企業における組織率が4割強であるのに対し、従業員100人～999人の企業では約1割強、従業員数99人以下の企業については、1%に満たないとされる。

際には、適切とはいいがたい方法による「過半数代表」の選出および 36 協定の締結が横行していることが指摘されている。呉学殊＝前浦穂高＝鈴木誠（2014）によれば、たとえば、36 協定締結の従業員側当事者（過半数代表者）の職位は、「一般従業員」は 27.7%にとどまり、課長以上の管理職が占める割合が 20.8%に達するという（「係長・主任・職長・班長クラス」が 48.6%）。また、過半数代表者の候補者選出方法も、「会社の指名」が 30.6%にも上り、「従業員自らの立候補」は 12.3%に過ぎない（このほか、「他の従業員からの指名」が 29.1%、「前任者の指名」が 10.6%、「最古参などの特定の人が自動的に決まる」が 7.5%である）。過半数代表の選出のプロセスを見ても、「投票」および「挙手」によるものは、それぞれ 17.0%ずつにとどまっており、「指名・立候補で自動的に決まる」が 32.4%、「拍手」が 8.5%、「口頭による承認」が 7.7%となっている。このように、36 協定の締結当事者たる労働者の過半数代表の選出について、適切な法制度上の統制ができていないことも、不適切な 36 協定にもとづく、一見して「適法」な長時間労働が横行する要因として指摘できよう。

このほか、労働基準法 37 条が定める、時間外労働に対する割増賃金の支払いに関する規定は、一般に時間外労働にかかる経済的コストを通じて、時間外労働を抑制する目的の規定であるとされるが、この割増賃金に関する規定が、時間外労働の抑制について適切に機能していないとする指摘も少なくない⁽²¹⁾。

（3）「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」の意義

以上のことを踏まえるならば、「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」については、その方向性としては一定の評価が与えられるものと考ええる。すなわち、従来の労働基準法を中心とする時間外労働に対する規制は、労基法 32 条による法定労働時間の定め、労基法 36 条の 36 協定を通じた過半数代表による時間外労働の適切な統制、および、労基法 37 条所定の割増賃金制度を通じた時間外労働時間数の抑制という組み合わせによるものであった。そして、近年の時間外労働にかかる法改正は、一方では 1993 年改正による休日労働に際しての割増率の引き上げ、2008 年改正による「1 か月あたり 60 時間を超える時間外労働」に対する割増率の引き上げがなされ、他方では、1998 年改正において、36 協定で定める労働時間の延長の限度等に関する基準を定めることとし、前述の「時間の延長の限度等に関する基準」が定められた⁽²²⁾。しかし、すでに見てきたように、これらの施策は十分な成果を上げていたとはいいがたく、とりわけ割増賃金制度については、時間外労働を抑制する機能を果たすうえで割増率が不十分⁽²³⁾であるとの指摘がある一方、そもそも割増賃金制度自体が長時間労働を抑制する機能についても一定の限界があることがしばしば指摘されている⁽²⁴⁾。このような状況も踏まえ、いわゆる労働時間の「絶対的上限規制」の導入については、そ

(21) 和田・前掲注(1) 10 頁。割増賃金と時間外労働の関係について論じたものとしては、佐々木勝「割増率の上昇は残業時間を減らすか?」『日本労働研究雑誌』573 号(2008 年) 12 頁以下などがある。

(22) このほか、2001 年には労働時間適正把握基準の策定も行われている。

(23) 加えて、割増賃金計算の基礎となる賃金から、賞与や諸手当が除外されていることも、割増賃金、ひいては時間外労働の経済的コストを低めていることも指摘される(和田・前掲注(1) 10 頁等)。

(24) 山本・前掲注(1) 33 頁以下。

の導入の必要性が指摘されているところであった⁽²⁵⁾。

この点、「働き方改革関連法」による改正の結果、改正労基法 36 条 3 項および 4 項は、時間外労働の上限時間を強行法規として規定している。したがって、この基準を上回る時間外労働を定める 36 協定は無効となり、労基法 36 条 3 項および 4 項が定める基準を上回る時間外労働については、労働者はこれを拒否できることになる。加えて、こうした基準を上回る時間外労働を定める 36 協定について、労働基準監督署が届出を拒否できることも重要である⁽²⁶⁾。

また、従来、「特別条項」を定めた場合には時間外労働の絶対的上限が存在しなくなるという問題が指摘されてきたことは前述した。この点、改正労基法 36 条 5 項および 6 項は、こうした特別条項の場合についての上限時間を法定化している。加えて、この「特別の事情」について、「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」と定め、指針において「業務の都合上必要な場合」、「業務上やむを得ない場合」といった抽象的な規定は認められない旨を定めた点も、慢性的・恒常的な長時間労働を、一定程度抑制する機能を果たすことが期待される⁽²⁷⁾。

3 残された課題

他方で、「働き方改革関連法」による労働時間規制には、以下のように、課題も残る。

(1) 改正の趣旨・目的

筆者が今回の「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」について、まず違和感を覚えたのは、その趣旨・目的についてである。

「働き方改革関連法」の趣旨・目的について、とりわけその基礎となった「働き方改革実現計画」に着目すると、「働き方改革関連法」は、その経済的側面に着目した、「経済政策」としての性質が濃いということが指摘できる⁽²⁸⁾。すなわち、「働き方改革」の意義については、日本経済再生に向けた最大のチャレンジであり、「労働生産性を改善するための最良の手段」とされ、「成長と分配の好循環」を構築するための経済政策であることが強調されている。むろん、労働政策が経済政策と深く結びつくことはありうべきことであろうし、その意味で、「働き方改革関連法」全体として見た場合に、そのような色彩があることは、議論の余地はあるにしても、政策の方向性として考えられるところではあろう。しかし、長時間労働問題についてみても、働き方改革実現計画では、一応、「健康の確保だけでなく」として健康確保にも触れてはいるものの、長時間労働是正の到達点については、ワーク・ライフ・バランスの改善、女性や高齢者の就労促進を通じた労働参加率の向上、労働生産性向上を挙げている。また、「働き方改革関連法」における労度基準法 36 条の改正にかかる趣旨説明を見ても、労働時間の絶対的上限規制が導入された趣旨は、過労死等の防止等の労

(25) 土田道夫『労働契約法（第 2 版）』（有斐閣、2016 年）338 頁など。

(26) 和田・前掲注 (1) 10 頁。

(27) 和田・前掲注 (1) 10 頁。

(28) 水町・前掲注 (1) 56 頁。

働者の健康確保とされているが、同時に、仕事と生活の調和のとれた働き方の拡大を図ることが掲げられている。

確かに、ワーク・ライフ・バランスの改善が図られる状況は、結果としてみれば労働者の健康確保も図られている状況となっていることが想定されるものであり、「労働時間規制」の到達点としてそのような状況を想定することが、直ちに不相当とはいえないであろう。しかし、過重労働の防止を通じた労働者の健康確保と、「ワーク・ライフ・バランス」の実現とでは、やはりその規範的要請の強度は異なると考えられるし、またそれを実現するための法政策上の手法は異なってくることも想定される。加えて、労使を取り巻く状況や労働者の自己決定の尊重との調整にあたっては、健康確保と「ワーク・ライフ・バランス」とでは、調整に際しての衡量も異なってくると考える。

このように考えた場合、労働時間規制が有する「健康確保」の目的と、「ワーク・ライフ・バランス」や経済政策上の要請等の目的については、やはり区別して考えるべきである。そして、とりわけ日本においては過重労働による過労死・過労自殺の問題が現在もなお深刻であるという現状に鑑みれば、過重労働の防止に対する最も直接的な規制となる「労働時間の上限規制」については、労働者の健康確保という視点により重きを置いて検討されるべきであって、「ワーク・ライフ・バランス」や経済政策上の要請については、強調すべきではないと思われる⁽²⁹⁾。

（2）時間外労働の条件の「時間数」

「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」について、その具体的な内容に関して議論を呼ぶのは、その上限として設定された時間数であろう。すなわち、今回の改正の目的の一つは、過労死・過労自殺をもたらすような過重労働をなくすことであるはずのところ、とりわけ特別条項による時間外労働の上限については、最長で年720時間、月で100時間となっている。この月の時間外労働100時間という数値は、いわゆる「過労死認定基準」⁽³⁰⁾で定められた、過労死認定の基準に相当するものであり⁽³¹⁾、この数値だけを見れば、「過労死・過労自殺の抑制」につながるものとはなっていないと評価されても仕方のないところであろう。特別条項を定める場合においても「限度時間」にできるだけ近づける努力を労使に義務付ける等、この時間数はあくまでも例外的な上限であって、積極的に承認する趣旨ではないことは指針等で強調されているものの、労働時間の絶対的

(29) なお、「働き方改革実現計画」中の「労働時間の上限規制」の項目では、「経済のグローバル化の進展等に伴い、企業において創造的な仕事の重要性が高まる中で、時間ではなく成果で評価される働き方の下、高度な専門能力を有する労働者が、その意欲や能力を十分に発揮できるようにしていくことなどが求められており、健康確保措置を前提に、こうした働き方に対応した選択肢を増やしていくことも課題となっている」と述べたうえで、いわゆる「高度プロフェッショナル労働時間制度」の導入等、労働時間規制の柔軟化に言及されている。しかし、労働時間の上限規制、およびその結果としての労働者の健康確保という視点から見た場合には、こうした柔軟な働き方の促進は、マイナスに作用する危険性がありこそすれ、それ自体が直接的にプラスに働く状況は考え難い。にもかかわらず、「労働時間の上限規制」の項目で、こうした「柔軟な労働時間制度」への言及がなされることは、やはり違和感を禁じ得ない。これも、労働時間の上限規制が一義的には労働者の健康確保であるという目的の薄弱化につながっているのではなからうか。

(30) 「脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く。）の認定基準について」（平成22年5月7日基発0507号）。

(31) 水町・前掲注(1)58頁。

上限規制を通じた過重労働の実効的な抑制という観点⁽³²⁾から見れば、問題があるといわざるを得ないであろう⁽³³⁾。労働者の健康確保、そのための過重労働の防止という観点から、その水準の引き下げを検討しなければならないであろう。

(3) 猶予措置と適用除外

「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」の導入については、中小企業については急激な変化を踏まえた経過措置として2020年4月1日とする⁽³⁴⁾こと、また建設事業等⁽³⁵⁾、自動車運送業⁽³⁶⁾、医師については、当分の間の適用の延期が認められた。これは、取引環境等や勤務にかかる特殊な事情を考慮したものと説明されており、それ自体については理由がないとはいえないところではある。しかし、これらの業種は、まさに過重労働が特に問題視されてきた業種であるのもまた事実であり、その意味ではむしろ早急な改善こそが要求されている業種でもある⁽³⁷⁾。すでに、それぞれの業種について、実態を踏まえたうえでの「働き方改革」の実効的対応についての協議が進められている⁽³⁸⁾ところではあるが、その機動的な進展がなされなければならないであろう。

加えて、「新たな技術、商品または役務の研究開発にかかる業務」については、労基法36条11項により、今回の改正による時間外労働の上限規制の適用から除外されている。これは、従来の告示「労働時間の延長の限度等に関する基準」において適用除外とされていたものを引き継いだと考えられるが、従来からの取り扱いも含め、なぜこうした研究開発業務が労働時間の上限規制の適用されうのかという点についての根拠は明らかではない⁽³⁹⁾。こうした業務が、労働時間の把握が困難であるとか、労働者の裁量の大きい業務である等の事情から、裁量労働制等の適用対象とするのであれば、(それはそれでその妥当性について議論がありうるところであるとはいえ)一応の説明はつくところではあろう。しかし、労働者の健康そのものにかかわる労働時間の上限規制か

(32) この点から、「働き方改革関連法」による改正を、過重労働防止に逆行するものとして批判する立場もある(2018年4月11日付過労死防止全国センター代表幹事声明「過重労働と過労死を助長する「働き方改革」関連法案に反対します」等)。

(33) このほか、和田・前掲注(1)10頁は、これまでは告示で認められていたに過ぎない特別条項について、法認されることになった点も問題視している。重要な指摘と考えるが、他方で、時間外労働が一般化してしまっている日本の現状(それ自体の問題性はもちろん議論されるべきところではある)を踏まえた場合、通常の場合の時間外労働の限度と、臨時的な場合における例外的な限度という2段階の設定そのものは、それが「臨時的なもの」であるという点について適切な統制ができれば、制度設計上の選択肢としてはありうるところではないかと考える。

(34) なお、今回の改正により、2008年改正で導入された月60時間を超える時間外労働にかかる割増率5割以上とする労基法37条1項但書を適用除外とする労基法138条が削除されることとなったが、その施行は2023年4月1日となっている。

(35) 建設事業等における長時間労働問題については、古川景一「建設業における長時間労働の現状と課題」『季刊労働法』261号(2018年)25頁以下等を参照。

(36) 自動車運送業の長時間労働問題とそれへの対応については、世永正伸「トラックドライバーの長時間労働対策」『季刊労働法』261号(2018年)52頁以下、浅井邦茂「トラック運輸の長時間労働改善の取り組み」『日本労働研究雑誌』702号(2019年)51頁以下等を参照。

(37) 和田・前掲注(1)11頁。

(38) 平成30年4月26日社援基発0426号「建設業の働き方改革の推進について」等参照。

(39) 和田・前掲注(1)11頁。

らも除外されるというのは妥当とは思われない。上記の通り、応召義務などの特殊な職務条件が存在する医師についてすら、適用が猶予されたにとどまることを踏まえても、いっそう適切さを欠くように思われる。

（４）管理監督者等の適用除外をめぐる問題

「働き方改革関連法」における「労働時間の上限規制」は、管理監督者等、労働時間の規制について適用除外される者（労基法 41 条）については適用されない。また、今回の働き方改革関連法では、労働時間規制が適用されない新たな類型として、「高度プロフェッショナル」制度が導入されている。しかし、(1) で述べたように、労働時間の上限規制の最大の目的である「労働者の健康確保」という視点で考えた場合、これらの労働者については健康確保が必要ないとすべき規範的根拠はなく、実労働時間の上限規制の適用、ないしはこれに準じた過重労働を防止するための基準および施策が必要であるというべきである。また、近年の日本における長時間労働の問題点として、いわゆる正社員と非正規労働者との労働時間の二極化という問題が指摘されていることは前述したが、今後、今回の改正を契機に労働時間の上限規制が強化されていった場合、従来の「非正規—正社員」間の労働時間の二極化が、「一般労働者—管理監督者・高度プロフェッショナル・裁量労働」との二極化に置き換わるだけ、という結果にもなりかねず、また労働時間規制から逸脱する手段として、管理監督者、高度プロフェッショナル制度、裁量労働制の濫用が生じかねない。したがって、これら管理監督者等、および裁量労働等についても、時間外労働の上限設定等の実労働時間の規制、またそれが困難ないし不適切な場合であっても、これに代わって労働者の負荷を客観的にコントロールするための制度設計を検討すべきである⁽⁴⁰⁾。

おわりに

「働き方改革関連法」における労働時間の上限規制の導入は、日本における長時間労働問題と、その要因としての法制度上の問題点を踏まえれば、2 節で述べたように、やはり一定の意義があるものと評価されるべきものではある。しかし、3 節で指摘したように、残された課題も少なくない。加えて、本稿では十分な検討を成しえなかったこととしても、端緒についたばかりの「勤務間インターバル制度」の可能性について、高度プロフェッショナル制度等の労働時間制度の柔軟化がもたらす影響について、36 協定の締結主体や締結プロセスをめぐる問題について、テレワークの普及等による働き方そのものの変化と労働時間の把握や労働時間概念のあり方についてなど、多くの検討課題が残されている。また、本稿で論じた内容についても、健康確保のための労働時間規制のありようと、ワーク・ライフ・バランスその他のための労働時間規制のありようの違いについて等、

(40) この点、「働き方改革関連法」の中で、管理監督者等も含めた労働時間の適正把握義務が強化された（労働安全衛生法 66 条の 8 の 3）点は、一定の評価をすべきであろう。また、高度プロフェッショナル制度においては、適用労働者の健康維持のため、在社時間等を基礎とした「健康把握時間」なる仕組みが導入されたが、（高度プロフェッショナル制度自体の当否は措くとして）柔軟な働き方をする労働者についての健康確保という観点から、その働き方そのものは一定の評価をすべきと考える。

検討が不十分な点が少なくない。これらの点については、今後の検討課題としたい。

(ほそかわ・りょう 青山学院大学法学部教授)

【参考文献】

- 浅井邦茂「トラック運輸の長時間労働改善の取り組み」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）51頁以下。
- 戎野淑子「働き方改革関連法の審議と労使関係——労働時間法制について」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）63頁以下。
- 呉学殊＝前浦穂高＝鈴木誠『労使コミュニケーションの実態と意義——アンケート調査を基に』（労働政策研究・研修機構，2014年）。
- 大野正和『過労死・過労自殺の心理と職場』（青弓社，2003年）。
- 小倉一哉「労働時間の規制改革と企業の対応」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）40頁以下。
- 小倉一哉＝藤本隆史『日本の長時間労働・不払い労働時間の実態と実証分析』（労働政策研究・研修機構，2005年）。
- 川人博『過労自殺』（岩波書店，1998年）。
- 佐々木勝「割増率の上昇は残業時間を減らすか？」『日本労働研究雑誌』573号（2008年）12頁以下。
- 島田陽一「働き方改革と労働時間法制の課題」『ジュリスト』1517号（2018年）56頁以下。
- 名古屋功「労働基準法（労働時間規制）改正案の検討」『季刊労働法』251号（2015年）48頁以下。
- 野川忍「働き方改革——関連法案の帰結とその評価」『法律時報』91巻2号7頁以下。
- 長谷川聡「時間外労働規制の意義と手法」『法律時報』91巻2号14頁以下。
- 濱口桂一郎「労働時間の上限規制とインターバル規制」『季刊労働法』258号（2017年）22頁以下。
- 古川景一「建設業における長時間労働の現状と課題」『季刊労働法』261号（2018年）25頁以下。
- 水町勇一郎「働き方改革」の到達点と課題」『法律時報』91巻2号（2019年）54頁以下。
- 同 「働き方改革」の総括と今後に残された課題」『季刊労働法』265号（2019年）104頁以下。
- 森岡孝二『働きすぎの時代』（岩波新書，2005年）。
- 同 「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』762号（2018年）23頁以下。
- 山本勲「働き方改革関連法による長時間労働は正の効果」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）29頁以下。
- 山本勲＝黒田祥子『労働時間の経済分析——超高齢社会の働き方を展望する』（日本経済新聞出版社，2014年）。
- 世永正伸「トラックドライバーの長時間労働対策」『季刊労働法』261号（2018年）52頁以下。
- 和田肇「労働時間規制改革の法的分析」『日本労働研究雑誌』702号（2019年）6頁以下。
- 同 「働き方改革法案」の評価」『法学セミナー』762号（2018年）12頁以下。
- 同 「労働基準法の労働期間規定の改正案」『日本労働法学会誌』126号（2015年）210頁以下。