

労働時間問題をめぐる政策対抗

——「働き方改革実行計画」をめぐって——

鷲 谷 徹

本稿では、2017年3月28日、安倍首相を議長とする「働き方改革実現会議」が策定した「働き方改革実行計画」（以下、「計画」とよぶ）のうち長時間労働問題解決にかかる部分について批判的に検討する。その評価基準は、日本の長時間労働の原因がどこにあり、それが労働者に何をもたらしているのかという現状認識にかかる評価と、長時間労働克服のために、「計画」の示す政策が有効か否かというところにある。日本の長時間労働の主たる原因は過大な時間外労働、休日労働にあり、それは合法的なもの、非合法的なもの（「不払残業」等）の2つに分かれる。「計画」は専ら合法的時間外労働の法定的上限規制を主たる政策とするが、その水準は低すぎ、すなわち過労死認定基準である月100時間、あるいは月80時間の時間外労働を法定的上限として設定することは、「合法的」な36協定により、企業が労働者を過労死するほど長時間働かせることを可能とするのである。

はじめに

2017年3月28日、安倍首相を議長とする「働き方改革実現会議」は「働き方改革実行計画」（以下、「計画」とよぶ）を決定し、いわゆるアベノミクスのもとでの雇用・労働の「改革」の新しいプランが策定された。本稿執筆時点では、まだ、その後の法制度改編等の具体的スケジュールは明らかとはなっていないが、現在の国会における政権与党の議席占有率からみて、同計画の具体化は今後、進むものと予測される。

本稿では、同計画の内容の分析・評価を通じて、労働時間にかかわる安倍内閣の政策を批判的に検討したい。そこで、まず、日本の労働時間問題の現状を簡単に紹介し、問題解決の課題を析出する。その上で、「計画」決定に至る政府の労働時間政策の展開過程を整理し、さらに、「計画」の内容を評価することにした。

1. 日本の労働時間問題の現状

日本で最初の社会政策立法＝工場法が施行されて101年経った。工場法こそ、我が国では

じめての労働者保護法であり、当時の繊維産業の女性労働者・年少労働者の長時間・不規則労働を規制することが主たる目的であった。1903年に刊行された農商務省商工局『綿糸紡績職工事情』¹⁾によれば、「紡績工場においては昼夜交代の執業方法によりその労働時間は11時間または11時間半（休憩時間を除く）なるを通例とす。……始業及び終業の時刻に就ては昼業部は午前6時に始めて午後6時に終わり、夜業部は午後6時に始めて翌日午前6時に終わるを通例とす。「徹夜業は一般職工の堪え難き所なるを以て、夜業には欠勤者多く、操業上の必要なる人員を欠く場合多」く、「昼業を終えて帰らんとする職工中に就き居残りを命じ遂に翌朝に至るまで24時間の立業に従事せしむること往々これあり、甚しきに至りては尚、この工女をして翌日の昼業に従事せしめ通して36時間に及ぶこと亦希に之なしとせず」というのである。週休は多くて1日であるから、週所定労働時間は66時間以上、かつ、1週間交代で深夜業に就き、さらに早出・残業・休日出勤は常態化していたという訳である。

『職工事情』が明らかにした長時間・不規則労働は、工場法施行以来100年を超えた今日、解消されたと言えるのであろうか。否と言わなければならない。

いくつかの例を挙げてみよう。2016年10月に、広告大手電通の女性新入社員の過労自殺が労働災害として認定²⁾されたことが明らかとなり、大きな社会的反響を呼んだ。2015年4月に電通に入社した大卒の新入女性社員が10月以降、1か月100時間を超える時間外労働を行うなど、異常な長時間労働によって大きな心理的負荷を負い、その結果、同年12月に同社の女子寮で自殺したという事件であった。本件はマスメディアで大きく取り上げられ、また、厚生労働省の「過重労働撲滅特別対策班（通称「かとか」）」が電通本社等に立ち入り調査に入るなどして、会社側の労働基準法違反を摘発するに至った。

電通については、同様の新入社員の過労自殺事件が1991年に起きていたこともあり³⁾、同社の労働時間管理が、何の改善もされていなかったことも明らかとなった。会社として、電通は社長の引責辞任等に追い込まれた。

電通事件に前後して、他にも多くの過労死・過労自殺が起きていることがメディアによって報ぜられている。三菱電機、関西電力、パナソニック等々の大企業で過労死や過労自殺が相次いでいるのである。

1) 農商務省商工局『職工事情』全5巻、1903年；国立国会図書館近代デジタルライブラリーに原文掲載、『職工事情』第1巻にあたる『綿糸紡績職工事情』はURL: <http://kindai.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/801149>。なお、引用文は犬丸義一校訂『職工事情』（上）岩波書店、1998年による。

2) 三田労働基準監督署（東京）による労災認定は同年9月30日。翌週、遺族、代理人弁護士らによる記者会見で公表。「朝日新聞」2016年10月8日朝刊。

3) この過労自殺事件は遺族による電通に対する労災民事損害賠償請求の結果、2000年3月に最高裁で電通に全面的に責任があることが認定され、差し戻し審で電通が遺族に1億6,850万円を支払い謝罪することで和解成立。川人（1998）、同（2000）。

表 1-1 脳血管疾患及び虚血性心疾患等および精神障害等の労災補償状況

区分		15年度																
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15年度	
脳血管疾患及び虚血性心疾患等 ¹⁾	請求件数	99	617	690	819	742	816	869	938	931	889	767	802	898	842	784	763	795
	認定件数	81	85	143	317	314	294	330	355	392	377	293	285	310	338	306	277	251
うち死亡 ²⁾	請求件数	?	?	?	?	319	335	336	315	318	304	237	270	302	285	283	242	283
	認定件数	48	45	58	160	158	150	157	147	142	158	106	113	121	123	133	121	96
精神障害等 ³⁾	請求件数	155	212	265	341	447	524	656	819	952	927	1,136	1,181	1,272	1,257	1,409	1,456	1,515
	認定件数	14	36	70	100	108	130	127	205	268	269	234	308	325	475	436	497	472
うち自殺(未遂を含む)	請求件数	93	100	92	112	122	121	147	176	164	148	157	171	202	169	177	213	199
	認定件数	11	19	31	43	40	45	42	66	81	66	63	65	66	93	63	99	93

(注) 1) 労働基準法施行規則別表第1の2第8号に係る脳・心臓疾患について集計したものである。

2) 2002年度以前の死亡に係る請求件数については把握していない。

3) 労働基準法施行規則別表第1の2第9号に係る精神障害について集計したものである。

4) 2001年12月に脳・心臓疾患の認定基準が改正されている。

5) 1999年9月に精神障害等の判断指針が確定されている。

(出所) 厚生労働省各年度「過労死等の労災補償状況」最新2016年6月24日発表等。

過労死・過労自殺の発生状況は表1-1の通りであるが、これは、実際に起きたであろう過労死、過労自殺のごく一部を反映しているに過ぎない。過労死・過労自殺は、遺族が労災請求しない限り、統計上はカウントされないのであって、実際には、統計データをはるかに上回る過労死・過労自殺が存在すると考えられる⁴⁾。

過労死・過労自殺の主たる原因が長時間労働にあることは言を俟たない。しかし、表で1つ明らかになることは、労災の認定率が厚生労働省の認定基準の変化に規定されていることである。すなわち、過労死等循環器系疾患の認定請求件数は2000年代前半まで増加し、2000年代後半以降安定的に推移している。しかし、認定件数は異なる変化を示しており、それは、認定基準の変更に対応していることは明らかである。具体的には2001年に過労死の認定基準が大きく変更され、緩和されたことによって、認定率が大幅に上昇したが、その後の認定率の変化は少ない。

一方、精神障害等の請求件数は一貫して上昇し続けており、2007年度以降は過労死等循環器系疾患の請求件数を上回っており、2015年度は1,515件と、集計開始以来最高の請求件数となった。

2. 長時間労働の原因

日本の長時間労働の原因については、多くの論者によって論ぜられ、また、筆者もいくつかの著作で言及してきた⁵⁾。主たる論点は3つある。

- ① 時間外労働・休日労働の多さ
- ② 年次有給休暇の付与、取得の少なさ
- ③ 週休の少なさ

本稿では、上記のうち①を主に論ずるが、②、③についても、先に簡単に触れておこう。

②の年次有給休暇については、厚生労働省「平成28年 就労条件総合調査」によれば、2015年（又は2014会計年度）1年間に企業が付与した年次有給休暇日数（繰越日数を除く。）は労働者1人平均18.1日、そのうち労働者が取得した日数は8.8日で、取得率は48.7%となっている。もともと、労働基準法上、年休付与日数は継続勤務年数に応じて10～20日（第39条）となっており、ヨーロッパ各国と比べて少ないこと、さらに、取得日数が付与日数の半

4) 過労死・過労自殺の労災申請が少ない理由としては、そもそも、業務上認定の挙証責任が被災者（遺族）側にあること、会社側が労災申請に非協力であることが多く、逆に妨害するケースもみられること、労働組合も会社側と同様の対応をする場合も少なくないこと、業務上外の決定に至るまでの時間経過が長いこと等により、申請そのものが心理的にも経済的にもハードルが高いことが挙げられる。川人（1996）、森岡（2013）等参照のこと。

5) 例えば鷺谷（2011）。

数に満たないこと、すなわち、年休取得率の低さが特徴として挙げられる。

③についても、労働基準法上、週休1日というのが最低基準であり(第35条)、実際、厚生労働省「平成28年 就労条件総合調査」によれば、完全週休2日制は59.8%、「週休3日制」等完全週休2日制より週休日数が実質的に多い労働者が8.9%となっているものの、その他の31.3%の労働者は「完全週休2日制」より週休日数が実質的に少ない制度のもとに働いている。例えば、月3回週休2日制や隔週週休2日制等の「不完全週休2日制」が28.4%、「週休1日制又は週休1日半制」が2.9%となっており、とくに、規模の小さい企業ほど、完全週休2日制の割合が小さくなっていることが注目される。

さて、①について、詳しく検討してみよう。まず、マクロの統計数値として厚生労働省「毎月勤労統計調査」の最新の2016年計でみると、1人あたり所定内労働時間は1,594.8時間、所定外労働時間は129.6時間、合計総実労働時間は1,724.4時間となる。

問題はこの毎月勤労統計調査の統計数値の評価についてである。これもかつて、筆者は詳しく論じたことがあるが⁶⁾、要約すれば、事業所統計たる毎月勤労統計調査では真実の労働時間は把握されないということである。事業者側が捉える労働者の労働時間とは、事業者が労働者が「労働」していると認定した時間である。逆に言えば、労働者が実際に労働した時間でも、事業者がそれを「労働」と認定しなければ、労働時間としてカウントされないことになる。しばしば、過労死・過労自殺をめぐる訴訟で問題となるように、あらかじめ時間外労働の労働者からの申告にあたって、上限を設定し、実際より少ない労働時間数を申告させるケースは多い⁷⁾。また、強制的ではなくとも、労働者側が事業者の時間外労働削減の意向を忖度し、過少申告することも多い。こうした、不払い残業・休日出勤等については、厚生労働省自身が毎年調査、是正指導を行い、その実態の一部を報告している。最新の厚生労働省調査(「監督指導による賃金不払残業の是正結果(平成27年度)」)では、是正企業数は1,348企業、遡及支払未払い割増賃金は99億9,423円、遡及支払対象労働者数は9万2,712人となっている。

しかし、厚生労働省の上記調査は「全国の労働基準監督署が、賃金不払残業に関する労働者からの申告や各種情報に基づき企業への監督指導を行った結果、不払の割増賃金が各労働者に支払われたもののうち、その支払額が1企業で合計100万円以上となった事案を取りまとめた」結果であり、労働者の内部告発等によって調査に入った企業に限られていることは

6) 鷺谷(2011)等。

7) 前述の電通過労自殺事件では、遺族代理人弁護士によると、会社側は、社員本人が作成する「勤務状況報告表」の時間外労働が36協定の上限である月70時間を超えないよう指導しており、例えば、自殺の前月である11月の時間外労働は実際には100時間を超えていたにもかかわらず、申告時間は69.5時間などと記載されていた。「毎日新聞」2016年10月8日朝刊等による。

留意すべきであろう。最近、宅配便最大手のヤマトホールディングスの長時間労働問題が雇用問題とリンクした形で明らかとなり、長時間労働→労働者の疲弊→離転職の発生→1人あたりの負担増→長時間労働という悪循環が明るみに出た。同社では、長期間にわたって、不払い所定外労働が継続され、2017年4月18日の同社の記者会見での発表によると、フルタイムで働く約8万2,000人を対象とした最大過去2年分の勤務時間調査の結果、少なくとも4万7,000人が違法な「サービス残業」をしており、未払い残業代が少なくとも190億円に上るといふ。調査は未完で、また、パート社員は調査対象となっておらず、今後さらに膨らむと予測されている⁸⁾。前述の厚生労働省調査結果がまさに氷山の一角に過ぎないことが論証されたとも言えよう。同様の事態が他企業にも多く存在しているであろうことは疑いない⁹⁾。

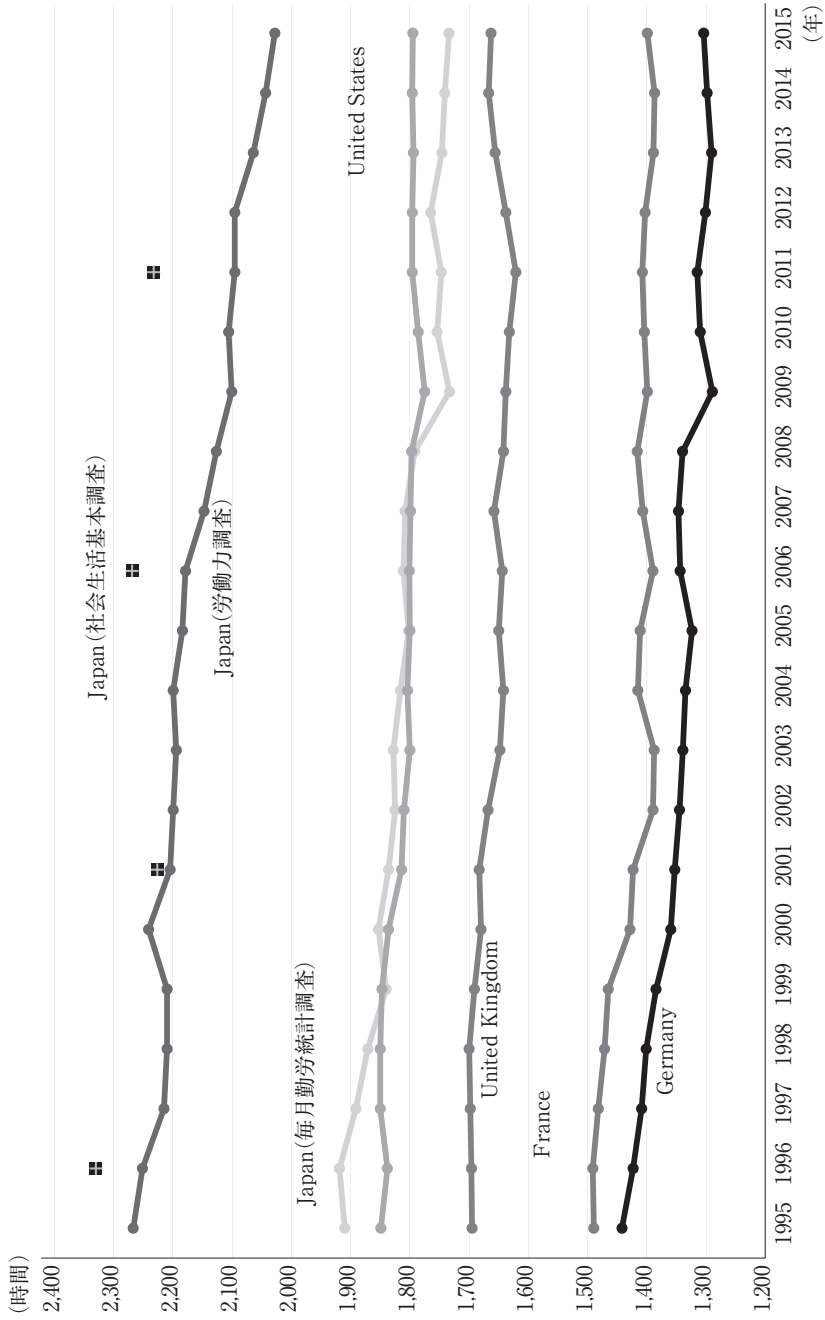
図2-1はOECDのデータベースに基づき各国の実労働時間比較を行ったものである。OECDのデータベースについては、各国の労働時間調査の方法上の違いなどを考慮する必要があるが、差し当たり主要国のデータの推移を掲げた。同図表にはOECDデータに加えて、筆者が計算した日本の2つの官庁統計に基づくデータを掲げた。すなわち、OECDデータベースに収録されている日本の実労働時間データは前述の厚生労働省「毎月勤労統計調査」結果である。図2-1では、「毎月勤労統計調査」の前述の欠陥をふまえ、総務省「労働力調査」及び同「社会生活基本調査」のデータを追加した。「労働力調査」は世帯調査に含まれる個人調査であり、就業者自身が月末1週間の「就業時間」を時間単位の数字で記入したものを集計したものである。また、「社会生活基本調査」については、5年に1度行われる調査であるが、そのうち10月の特定週に行われる生活時間調査結果をもとに独自の方法で推計したものである。具体的には、雇用者の調査票において「仕事」に区分される生活時間（15分単位で計測）の合計値について、1週間計で示されたものを単純に52倍（年間52週とみなす）したものである。労働力調査については自記入の就業時間は長く申告しがちなどの批判があるが、生活時間調査については、生活行動の全て（睡眠、食事、テレビ・ラジオ・新聞・雑誌、スポーツ等19項目）を記録する調査であるが故に、特定の行動を過小、過大に記述する恐れがないと言ってもよいことから、実労働時間の推計には適していると考えられる。

例えば、同図では2015年の日本のオリジナル数値（毎月勤労統計調査）は1,734時間であるが、筆者が加えた「労働力調査」では2,044時間で、その差は310時間に上る。筆者はこの時間差の多くは不払い所定外労働であると推測する。また、図2-1には「毎月勤労統計調

8) 「朝日新聞」2017年4月19日朝刊。

9) 関西電力もヤマトホールディングスと同様に、パートを含む全社員の約6割にあたる約1万2,900人について、時間外労働の賃金の未払いがあり、2015～2016の2年間で約17億円にのぼったと発表。「朝日新聞」2017年3月30日夕刊。

図 2-1 主要国の年間実労働時間の推移



(出所) OECD Database, 日本総務省「労働力調査」, 「社会生活基本調査」。

査」の労働時間の所定内・外の内訳は示されていないが、原資料によれば、2015年の「毎月勤労統計調査」の所定外労働時間は年間計で132時間となっている。ちなみに、所定内労働時間は1,602時間であって、合計1,734時間となるわけである。日本の労働時間は、「毎月勤労統計調査」ベースでも独・仏と比べてはるかに長い。が、「労働力調査」や「社会生活基本調査」データをみると、独・仏はもちろんのこと、英米とくらべてもはるかに長時間労働であることがわかる。

ここから、日本の労働時間問題の大きな焦点が認定された所定外労働と認定されない所定外労働の2つであることが示される。しかも、後者の方が時間数ははるかに長いのである。従って、日本の長時間労働を是正しようとするれば、2つの所定外労働の削減を同時に行う必要があるということになる。

3. 「働き方改革実行計画」にみる労働時間問題解決の枠組み

「働き方改革実行計画」策定に至る安倍政権の政策形成過程を振り返るとき、まず、いわゆるアベノミクスの「3本の矢」を挙げる必要があるだろう。それは第二次安倍政権発足時に掲げた3つの経済政策「① 大胆な金融政策 ② 機動的な財政政策 ③ 民間投資を喚起する成長戦略」（「日本経済再生に向けた緊急経済対策」2013年1月11日閣議決定）をさすが、その3本目の「矢」である「民間投資を喚起する成長戦略」の柱こそ、雇用と労働の「改革」であった。安倍首相は2013年2月28日の第183回国会における施政方針演説の中で、「「世界で一番企業が活躍しやすい国」を目指します」と述べ、そのために「聖域なき規制改革を進めます。企業活動を妨げる障害を、一つひとつ解消していきます」とした。雇用と労働にかかわる規制緩和を中心とした政策によって、企業のコストをいかに引き下げのかをメインターゲットとした政策提起はこうした安倍政権発足時の認識の上で展開されてきたと言える。また、こうした政策形成は首相を本部長、あるいは議長とする日本経済再生本部、産業競争力会議、経済財政諮問会議等の会議体を活用して具体化し、それを審議会等に下ろし、法制度化を進めるといふ、いわば、小泉政権時の官邸主導型政策決定の枠組みの復活を狙ったものである。先取りして言えば、「働き方改革実行計画」は、発表の翌週、2017年4月7日に開催された労働政策審議会労働条件分科会に提示され、事務局からは時間外労働の上限規制、勤務間インターバル、長時間労働に対する健康確保措置の3つの論点が提起された。本来、ILO型の公労使三者構成をとり、労働政策決定の主体であるべき労働政策審議会が、官邸主導型会議体のいわば下請機関化していることが浮き彫りとなっている訳である。ちなみに、「働き方改革実現会議」の24名の構成員を類型化すると、前述の通り議長が安倍首相、議長代理が「働き方改革担当大臣」加藤勝信と厚生労働大臣塩崎恭久、その他の構成員は21名、うち6名が閣僚、残り15名が「有識者」の枠で、「学識経験者」6名、経済界7

名、俳優1名、労組「連合」会長1名という内訳である。「働き方」を論ずる会議体にわずか1名の「労働界」出身者しかいないということは、この会議体を評価する上で重要な指標とすべきであろう。

さて、「働き方改革実行計画」の内容を検討しよう¹⁰⁾。以下が計画を構成する13の柱である。

1. 働く人の視点に立った働き方改革の意義
2. 同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善
3. 賃金引上げと労働生産性向上
4. 罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正
5. 柔軟な働き方がしやすい環境整備
6. 女性・若者の人材育成など活躍しやすい環境整備
7. 病気の治療と仕事の両立
8. 子育て・介護等と仕事の両立、障害者の就労
9. 雇用吸収力、付加価値の高い産業への転職・再就職支援
10. 誰にでもチャンスのある教育環境の整備
11. 高齢者の就業促進
12. 外国人材の受入れ
13. 10年先の未来を見据えたロードマップ

上記のうち、1は序論、13は政策実現のロードマップとなっており、2～12が実際の政策となっている。なお、以下の叙述では、便宜上それぞれの項目番号を章とみなすこととした。その11の政策も、例えば字数でみると、多寡に大きな差があり、全体で、28ページの「計画」のうち、最も多くの紙幅を費やしている「2. 同一労働同一賃金……」は6ページ弱であり、また、本稿で専ら分析対象とする「4. 罰則付き時間外労働の上限規制の導入など……」は5頁弱であるのに対し、「3. 賃金引上げ……」や「9. 雇用吸収力……」～「12. 外国人材の受入れ」はいずれも1頁に満たない。要するに、「1. 働く人の視点に立った働き方改革の意義」で示されるように、本計画の目的は「日本経済の再生」実現にあり、そのためには生産性向上と労働参加率の向上が必要であり、具体的には正規、非正規という処遇格差の是正、長時間労働是正によるワーク・ライフ・バランス改善を通じた女性・高齢者の就業率上昇と生産性向上によって実現されることが強調される。当然に同一労働同一賃金と長時間労働是正がクローズアップされる訳である。

10) 「働き方改革実現会議」に関する諸情報は全て、首相官邸のHPサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/>) による。

さて、問題の第4章、「罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正」の内容についてみていこう。注目すべきは、見出しに長時間労働の具体的な是正方法を盛り込んでいることである。「罰則付き時間外労働の上限規制」が本計画のいわば目玉であったのであり、政権側はこの点を報道発表等でも前面に押し出している。「計画」の中では、「罰則付きの時間外労働の上限規制は、これまで長年労働政策審議会で議論されてきたものの、結論を得ることができなかつた、労働基準法70年の歴史の中で歴史的な大改革」とまで言い切っている。果たして「罰則付きの時間外労働の上限規制」はどのように評価されるべきなのか、以下でみていく。

まず、長時間労働が何をもたらしているのかについての「計画」の認識についてである。筆者は、「計画」の全文について、いくつかのキーワードを検索してみた。まず、「過労」という言葉を検索すると、2箇所ヒットした。1つは第7章「病気の治療と仕事の両立」の中で、健康確保のための産業医による面接指導により、過労死等のリスクを見逃さないようにすべきという箇所、もう1つは第4章で「過労死防止対策推進法」にふれた箇所、本筋とは無関係の使用である。後述するように、罰則付き時間外労働の上限時間の基準はいわゆる過労死認定基準と密接な関係があるにもかかわらず、「過労死」や「過労自殺」のみならず、「過労」という言葉さえも使わないことは本「計画」の1つの重要な特徴である。

それでは、「計画」では、長時間労働の何を問題としているのであろうか。第4章の冒頭で、(基本的考え方)として、「我が国は欧州諸国と比較して労働時間が長く、この20年間フルタイム労働者の労働時間はほぼ横ばいである。仕事と子育てや介護を無理なく両立させるためには、長時間労働を是正しなければならない」としており、それ自体は誤りとは言えないものの、死に至るまでの長時間労働に関する言及はない。続けて「働く方の健康の確保を図ること」に言及はするものの、加えて、「マンアワー当たりの生産性を上げつつ、ワーク・ライフ・バランスを改善し、女性や高齢者が働きやすい社会に変えていく」とする。長時間労働削減と「生産性」向上はセットで考えられている。やはり、長時間労働に関する評価は甘いというべきであろう。

第2に、問題の「罰則付き時間外労働の上限時間」についてである。上限時間の設定については、いずれも「実現会議」の構成員である「日本経団連」会長と「連合」会長の労使「トップ」会談に下駄が預けられ、その「労使合意」¹¹⁾に基づき、以下のように定めた。

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時間とし、違反には以下の特例の場合を除いて罰則を課す。

11) 「時間外労働の上限規制等に関する労使合意」2017年3月13日。

特例として、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、上回ることができない時間外労働時間を年720時間（＝月平均60時間）とする。かつ、年720時間以内において、一時的に事務量が増加する場合について、最低限、上回ることのできない上限を設ける。

この上限について、

- ① 2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、休日労働を含んで、80時間以内を満たさなければならないとする。
- ② 単月では、休日労働を含んで100時間未満を満たさなければならないとする。
- ③ 加えて、時間外労働の限度の原則は、月45時間、かつ、年360時間であることに鑑み、これを上回る特例の適用は、年半分を上回らないよう、年6回を上限とする。

他方、労使が上限値までの協定締結を回避する努力が求められる点で合意したことに鑑み、さらに可能な限り労働時間の延長を短くするため、新たに労働基準法に指針を定める規定を設けることとし、行政官庁は、当該指針に関し、使用者及び労働組合等に対し、必要な助言・指導を行えるようにする。

少し注釈を加えるならば、現行労働基準法第36条は、使用者と過半数組織労働組合または労働者過半数代表者との協定により、時間外労働及び休日労働を容認しており、労働時間の延長の限度については、厚生労働大臣の告示により例えば月45時間、年360時間等と定めている。しかし、この上限は罰則等による強制力を有さず、また、特別条項を設定することで、上限をはるかに超える時間外労働も可能となっている。これが、長時間労働を生み出す一因であることは確かである。しかし、現行労働基準法でも、36協定を超える時間外労働をさせれば、同法第119条により「6か月以下の懲役または30万円以下の罰金」という処罰の対象となる。今回の「計画」で、時間外労働にかかわる罰則規定がはじめてできることになったという訳ではまったくない。「告示」を「法律」に格上げすることで、上限規制を厳しくすることなのである。法技術的には、将来的に、労働基準法が本計画の示す方向で改訂されたとしても、違法な36協定を締結したからといって当事者が処罰対象となることは考えられず、その場合には、当該協定は無効で、上限時間を設定したものとみなされ、それを超える時間外労働をさせた場合、現行労働基準法第119条に基づく罰則規定が適用されるということになる。

そこで問題になるのが、上限規定の水準である。前記①特別条項の限度を2～6か月の平均で休日労働を含んで80時間以内という規定と、②単月で休日労働を含んで100時間未満という規定がとくに重要な意味をもつ。「計画」では何故か全く言及されていないが、これは言うまでもなく、厚生労働省の現行「過労死認定基準」通達の数値を意識したものであ

る。すなわち、厚生労働省基発0507第3号（平成22年5月7日付）「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」によれば脳・心臓疾患の発症に至る「過重負荷」は①異常な出来事、②短期間の過重業務、③長期間の過重業務に区分されるが、そのうち③が実際の過労死認定事案の多数を占めている。「認定基準」によれば、それは具体的には「発症前1か月間におおむね100時間又は発症前2か月間ないし6か月間にわたって、1か月当たりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できること」である。「認定基準」が、1か月間に100時間を「超える」場合または、2～6か月間に1か月あたり80時間を「超える」場合としているのに対し、「計画」はそれぞれ100時間「未満」、80時間「以内」としている点が異なるとはいえ、ほとんどニュアンスの違い程度で、実質的な差はない。「過労死家族の会」や労働弁護士、連合以外の労働組合、マスメディアが「過労死ライン」の容認と批判したところである。例えば前述の電通の過労自殺者の母親は同計画が発表された日にコメントを公表「「罰則付きの時間外労働の上限規制」が働く人の視点に立った働き方改革だったというのに、「繁忙期はほぼ100時間の時間外労働を認める」という法律には、過労死遺族の一人として全く納得できません。100時間以下と100時間未満では、實際上、ほとんど違いがないと思います。労災認定の過労死ライン「発症（死亡）前の2～6か月間の残業が月平均80時間」「発症前1か月間の残業が100時間」と言われているのに、絶対に納得できません。過労死に至る労働時間を認めるのでしょうか。十分に議論を重ねたと思えません」と疑問を投げかけた¹²⁾。

実は、「実現会議」でもこの上限基準に対する異論が出された。第7回「実現会議」（2017年2月14日開催）で、事務局原案に対し、白河桃子議員は「一時的に業務が増加する場合、上回ることでできない上限は1か月でも75時間以下になると、社会的評価も高くなると思います。ここに過労死以上の80時間、100時間という数字が入ると、社会からのバッシングのおそれもあり、また、海外からも魅力的な働く市場には見えません」と述べた。さらに、同議員は「女性活躍推進新法上のデータベースで、301人以上の企業は、特例の妥結状況、上限時間数の表示を義務化してほしい。学生たちのミスマッチが防げます。65時間を超えた翌月は、産業医の面談の義務づけと45時間以下を義務づけ、65時間を超える月は年間3か月まで。連続してはならない。45時間を超える月は年間6か月まで。3か月以上連続してはならない。1日12時間超の労働の場合、勤務間インターバルを義務づけてほしいと思います。働き方改革実現のためには、実労働時間の把握がとても重要になります。罰則付きの労働時間

12) ハフントンポストの下記HP等（peoplehttp://www.huffingtonpost.jp/2017/03/28/overtime_n_15651812.html）。

記録管理義務を企業に課すことを、省令や解釈通達等のレベルではなく、労基法本体に明記してほしいと思っています」とも述べた。それなりの見識を示したものと考えられるが、この意見は全く取り入れられなかった。また、EU労働時間指令の“Rest”（終業・始業間の「休息」時間の最低限規制＝11時間）にならって日本でも導入の機運が高まっていた「勤務時間インターバル」も「計画」では努力義務に止められたのである。

もう1点、前段の「特例として、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、上回ることができない時間外労働時間を年720時間（＝月平均60時間）とする」という点については、後段と異なり「休日労働を含んで」という言葉が入っていない。すなわち、年720時間に加えて、休日労働を上乗せすることを容認しているのである。従って、月間80時間を超えなければよいのであるから、年間960時間の所定外労働が可能となる¹³⁾。長時間労働抑止にはほとんど意味をなさない規定と言わなければならない。

2で、筆者は長時間労働の主要な原因として、合法的な所定外労働と非合法的な所定外労働の2つを挙げた。今回の「計画」は、「合法的な時間外労働時間を過労死水準まで延長することを定めたことになり、改善どころか改悪でしかないと考える。さらに、「非合法的」な時間外労働削減については、「過重労働撲滅のための特別チーム（かたく）による重大案件の捜査などを進めるとともに、企業トップの責任と自覚を問うため、違法な長時間労働等が複数事業場で認められた企業などには、従来の事業場単位だけではなく、企業本社への立ち入り調査や、企業幹部に対するパワハラ対策を含めた指導を行い、全社的な改善を求める。また、企業名公表制度について、複数事業場で月80時間超の時間外労働違反がある場合などに拡大して強化する」というのが方針である。白河の指摘するような罰則付きの労働時間記録管理義務の労働基準法明記とはほど遠い内容であろう。

また、第4章の最後に「意欲と能力ある労働者の自己実現の支援」という項目がある。これは、既に国会に提出され、その後継続審議状態が続いている労働基準法改正案、とくにいわゆる「高度プロフェSSIONAL制度」を念頭においたものである。同制度については、筆者も何度か論じたことがあるが、要するにアメリカの公正労働基準法（Fair Labor Standards Act）第13条に定められたホワイトカラー・エグゼンプション（公正労働基準法第7条による、週40時間を超える労働に対する1.5倍の割増賃金支払い規定を、一定の地位、収入のホワイトカラー労働者について適用除外する規定）の日本版を新たに創設しようというものである。「計画」では「創造性の高い仕事で自律的に働く個人が、意欲と能力を

13) 2017年3月22日参院厚生労働委員会における厚生労働省労働基準局長の答弁。同委員会議事録 (<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/193/0062/19303220062004.pdf>)。

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である。現在国会に提出中の労働基準法改正法案に盛り込まれている改正事項は、長時間労働を是正し、働く方の健康を確保しつつ、その意欲や能力を發揮できる新しい労働制度の選択を可能とするものである」と述べるが、高度プロフェッショナル制度の内容は「職務の範囲が明確で一定の年収（少なくとも1,000万円以上）を有する労働者が、高度の専門的知識を必要とする等の業務に従事する場合に、健康確保措置等を講じること、本人の同意や委員会の決議等を要件として、労働時間、休日、深夜の割増賃金等の規定を適用除外とする」というものである。ここで、「健康確保措置」とは時間制約のために次の①～③のうちいずれかを講じることが指す。①「休息时间」設定及び深夜労働回数制限、②「健康管理時間」（事業場内所在時間＋事業場外労働時間の合計）の上限設定、③ 4週4日以上かつ年間104休日の付与。

企業にとって導入が最も容易な選択肢は③であり、平均週休2日を確保すれば、一切の労働時間の制約を免れることになる。一部のマスメディアはこの高度プロフェッショナル制度を、第一次安倍政権時に法制化されようとした同様のホワイトカラー・エグゼンプション法案と同じく「残業代ゼロ法案」と名付けたが、労働時間規制をなくすというところに本質があるのであって、それこそ「過労死促進法」に他ならない。この点も「計画」批判の1つの論点である。ホワイトカラー・エグゼンプションに対する批判は、同制度の本案であるアメリカにおいても強まっており、オバマ前政権は年収基準を大幅に引き上げることを決定した（政権移行によってまだ、実施の目途は立っていないが）。

このホワイトカラー・エグゼンプションに安倍政権が拘泥することには理由がある。労働時間短縮問題を常に生産性向上、効率向上と結びつける発想が一貫しているからである。結局のところ、この「計画」は「割れ鍋に綴じ蓋」どころか「割れ鍋に割れ蓋」といった評価が適当であろう。

先に「計画」では「過労」という言葉がほとんど使われていないことを指摘したが、「生産性」という言葉は22回出てくる。長時間労働削減は「働く人の視点に立った」ものではなく、生産性向上のための制度計画という視点が強い。しかし、そもそも、労働基準法はその目的を同法第1条第1項において「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」と定め、かつ同第2項において「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」としていることから明らかなように、本法は労働者の労働条件の最低基準を定めるものであって、労働者の能率や生産性の向上を目的とするものでは決してない。「人たるに値する生活」条件に「能力発揮」が取って代わる訳にはいかないのである。

4. 政策的オルタナティブ

「合法的」に過労死・過労自殺が起こるような状況を変えるために何が必要なのであろうか。その点で少し現行労働基準法の36条の意味を考えてみよう。

表4-1は東京新聞がスクープした東証1部上場の上位100社(2011年時点)¹⁴⁾の36協定(2012年及び2015年の2時点)の1か月当たりの労働時間延長の上限のリストである。

表4-1によれば、厚労大臣告示の基準である1か月45時間以内に収まっているのは99社中わずかに2社に過ぎない。残りの97社のうち、実に72社が80時間の時間外労働を容認しているのである。すなわち、東証1部上場の上位99社のうち7割以上の企業は、過労死に至る長時間労働を容認しているのである。あまつさえ、所定労働時間数(1か月の所定労働時間は31日の月では労働基準法上最大177時間となる)を上回る時間外労働を容認する企業さえ2社存在するのである。2012年と2015年の36協定を比較すると、協定時間が増加した企業8社に対し減少した企業は12社となっているものの、大半は変化なく、改善したとはとてもいえない。

また、同じ東京新聞の別の報道によれば、2000年以降に労働基準監督署や裁判所が社員の過労死や過労自殺を認定した企業のうち、同紙が把握できた111社について残業時間の上限を調べたところ、「約半数の54社で依然として月80時間(いわゆる過労死ライン)以上の残業を認めており」、当該111社の最新の「時間外労働・休日労働に関する協定(36協定)届」によれば、「月当たりの残業の上限が長いのは、NTT東日本の258時間や大日本印刷市谷事業部の200時間、プラント保守大手「新興プランテック」の180時間、ニコン、JA下関、東芝電機サービスの各150時間など。これらを含め100時間以上は27社あった。労働組合のある58社の月平均は約93時間。労働組合のない53社は約64時間で、労働組合のある企業の方が長時間労働を容認する傾向が浮かぶ¹⁵⁾という。

労働組合のある企業の方が36協定の上限時間が長いということは、労働組合は、労働者の長時間労働を抑制して健康と生活を守るところか、むしろ、長時間労働に駆り立てていることになる。ちなみにこの記事に企業名が出てくる「新興プランテック」では、入社2年目に過労自殺した男性社員の遺族が「安全配慮義務違反」で会社を訴えると同時に、月200時間の時間外労働を容認する36協定のもう一方の当事者である労働組合を訴え、また、そのような不当な36協定を放置した国(労働基準監督署)を訴えたことが知られている¹⁶⁾。過労死・

14) 2012年時点では100社であったが、新日鉄と住友金属工業が合併したので、2015年時点では合計99社となる。

15) 「東京新聞」2012年8月8日朝刊。

16) 「朝日新聞」2013年12月20日夕刊。

表 4-1 東証1部上位100社の36協定の残業上限時間（月間）の推移

（単位：時間）

順位	企業名	2015年	2012年	協定時間の増減（2015-2012）	順位	企業名	2015年	2012年	協定時間の増減（2015-2012）
1	関西電力	193	193		51	三菱重工業	3か月で240	3か月で240	
2	日本たばこ産業	180	180		51	キリンビール	3か月で240	3か月で240	
3	三菱自動車	160	160		51	東京ガス	3か月で240	3か月で240	
4	ソニー	150	150		51	三井化学	3か月で240	3か月で240	
4	清水建設	150	150		51	三菱東京UFJ銀行	3か月で240	3か月で240	
6	三菱マテリアル	145	145		51	トヨタ自動車	80	80	
7	東京電力	144	90	+54	51	三井住友銀行	80	80	
8	昭和シェル石油	140	140		51	出光興産	80	80	
9	NTT	139	139		51	キヤノン	80	80	
10	東芝	130	130		51	デンソー	80	80	
11	日立製作所	3か月で384	3か月で384		51	シャープ	80	80	
12	NEC	3か月で360	3か月で360		51	ソフトバンク	80	80	
13	丸紅	120	150	-30	51	スズキ	80	80	
13	京セラ	120	120		51	アイシン精機	80	80	
13	パナソニック	120	83	+37	51	リコー	80	80	
16	中部電力	115	135	-20	51	ダイハツ工業	80	80	
17	三菱電機	112	112		51	商船三井	80	80	
18	三井物産	104	104		51	豊田自動織機	80	80	
19	ヤマト運輸	101	101		51	全日本空輸	80	80	
20	大日本印刷	100	200	-100	51	住友商事	80	80	
20	鹿島	100	100		51	大和ハウス工業	80	70	+10
20	豊田通商	100	100		51	マツダ	80	60	+20
20	三菱商事	100	100		73	東レ	79	99	-20
20	富士通	100	100		73	富士重工業	79	79	
20	新日鉄住金	100	100		75	旭化成	75	75	
	住友金属工業	(100)	115	新日鉄と合併	75	ヤマダ電機	75	80	-5
20	伊藤忠商事	100	100		75	メディセオ	75	75	
20	三井住友海上火災保険	100	100		75	電通	75	75	
20	三菱化学	100	100		75	KDDI	75	75	
20	コスモ石油	100	100		80	野村証券	72	72	
20	住友化学	100	100		81	スズケン	70	100	-30
20	九州電力	100	100		81	損害保険ジャパン	70	80	-10
20	川崎重工業	100	100		81	大同生命保険	70	80	-10
20	JFE商事	100	100		81	コマツ	70	70	
20	双日	100	100		81	武田薬品工業	70	70	
20	ブリヂストン	100	100		81	阪和興業	70	70	
20	積水ハウス	100	60	+40	81	神戸製鋼所	70	70	
20	凸版印刷	100	100		88	JX日鉱日石エネルギー	69	69	
38	住友電気工業	99	99		89	いすゞ自動車	3か月で200	3か月で200	
39	東北電力	3か月で270	3か月で210	+20	90	日産自動車	3か月で180	3か月で180	
39	アサヒビール	90	100	-10	90	JFEスチール	3か月で180	3か月で180	
39	ヤマハ発動機	90	100	-10	90	東京海上日動火災保険	60	60	
39	JR東日本	90	90		90	日本通運	60	60	
39	日本郵船	90	90		90	セブーン・イレブン・ジャパン	60	45	+15
39	JR東海	90	90		95	東燃ゼネラル石油	56	56	
39	みずほ銀行	90	90		96	第一生命保険	3か月で160	3か月で160	
39	三井不動産	90	90		97	イオン	50	70	-20
39	ホンダ	90	3か月で225	+15	98	アルフレッサ	45	45	
48	NTTドコモ	89	129	-40	98	三越伊勢丹	45	45	
49	日野自動車	3か月で265	3か月で265						
50	富士フィルム	3か月で250	3か月で250						

(注) 1) 2011年決算期の東証一部上場売り上げ上位100社の1か月協定時間。

2) 持株会社は代表的な子会社の協定届を請求した。

3) 職種により異なる場合は、最も長い協定時間。

4) 2012年の数値は、2015年調査時に遡り修正されたものを掲げているので、2012年発表時の数値とは異なる。

(出所)「東京新聞」2012年7月25日付及び2015年6月1日付朝刊。

過労自殺の責任は、本来、労働者の健康を守るべきであるにもかかわらず、逆に長時間労働を容認した労働組合にも問われるのである。

36協定を巡る問題にはもう1つ、過半数組織労働組合がない場合の過半数代表者の選出方法に関する論点がある。36協定の締結の主体としての労働者には、雇用形態を問わず、当該事業場で働いている全ての労働者が含まれる。アルバイトであろうが、パートであろうが、契約社員であろうが、雇用関係のある全ての労働者が対象となる。従って、近年の労働者の雇用形態多様化の傾向は、労働組合の組織率低下とも相俟って、36協定の締結主体の変化につながる。例えば、飲食店などでは、正規労働者より非正規労働者がはるかに多い事業場も少なくなく、正規従業員中心の企業別労働組合が過半数代表たり得なくなるケースは少なくない。これは逆に、労働組合にとっての非正規組織化の動因たり得るが、組織化はそれほど容易ではない。

過半数代表者の選出方法について、労働基準法施行規則第6条の2は「法に規定する協定等をする者を選出することを明らかにして実施される投票、挙手等の方法による手続により選出された者であること」としている。当然のことではあるが、民主的手続きを経て代表者は選出されなければならないのである。しかし、現実には会社側が代表者を「指名」したり、親睦会の責任者等が「代表者」になるケースも少なくない。そのような「代表者」が締結した36協定が裁判で無効とされたケースがある。最高裁「トーコロ事件」判決（2001年6月22日）は、親睦会代表が労働者代表として締結した36協定に基づいてなされた残業命令を病気を理由に拒否し、その故をもって解雇された労働者について、当該代表を過半数代表者とは認めず、36協定は無効であって、解雇無効とした。

独立行政法人「労働政策研究・研修機構」の過半数代表者の選出方法に関するアンケート調査（「労働条件の設定・変更と人事処遇に関する実態調査」（2004年実施））によれば、選出方法として提示した6選択肢のうち、最も多かったのは「社員会等の代表者」（17.1%）、2位が「選挙」（16.9%）、3位は「信任」（16.0%）、4位は「全従業員の話し合い」（14.8%）、5位は「一定の従業員の話し合い」（13.5%）、6位は「事業主の指名」（13.1%）となっている（残りの8.8%は「その他」または不明）。1位の「社員会等の代表者」、6位の「事業主の指名」は違法であり、合計3割以上が明らかに違法な選出方法をとっていることがわかる。少なくとも、労働者代表の民主的な選出方法に関する法的な定めが必要であり、過半数を組織していない労働組合が過半数代表の地位を勝ち取るためにも、選出方法の民主化に向けた取り組みが必要である。

労働基準法制定時、厚生省労働保護課長として法案策定に携わった寺本廣作は、過半数組織労働組合あるいは過半数労働者代表との書面による協定を時間外・休日労働の要件とした理由について、「所定労働時間内の賃金が低劣である為、残業による割増賃金を特別の恩典

であるかの如く誤解している向の多い我が国の労働界では、特に労働者の団体による開明された意思に基く同意を要件とすることが労働時間制に対する労働者の自覚を促進し、8時間労働制の意義を実現するために必要である¹⁷⁾としている。これは、戦後直後から労働組合の組織作りが急速に進み、労働基準法制定年の1947年には労働組合組織率が45.3%、1948年には53.0%と大きく伸びていたことを反映したものであり、労働者自身が労働組合を通じて、時間外労働・休日労働を自覚的に規制することが期待されていたとみることができよう。

一方で、同じく労働基準法策定にかかわった労働法学者末弘巖太郎は労働基準法第36条について「……この^{マア}条文による労働時間の延長を行う場合に、最高幾時間延長しうるかについては特別な規定がない。従って依然として、労働時間の延長に強い憧を持っている我が国の資本家によって、この^{マア}条文が悪用される危険がある。例えば民主化されていない労働組合の専制幹部が会社に買収されるような場合にはその危険が最も大きい。……折角作った労働基準法の大精神を無にしないように労働組合の幹部諸君はこの点充分戒心する必要がある」と述べている¹⁸⁾。卓見というべきであろう。

今日において同条に基づく時間外協定（36協定）の実態は、寺本らの期待とは全くかけ離れたことになっている。厚生労働省「2016年労働組合基礎調査」によれば、労働組合の推定組織率は17.3%で、寺本が労組の力に期待を寄せた時期とは大きく異なる。さらに、過半数組織組合であっても、前述の通りまともな36協定が結べない状況にある。筆者は、労働基準法の改定によって、少なくとも労働者の健康を守るためには現行の告示をそのまま上限とし、特例を認めないとする、EU並みのインターバル規制を行うことが最低限必要と考えるが、その前でも、過半数組織労働組合あるいは過半数代表者が、真の労働者代表として、労働者の意思を確認・集約しつつ少なくとも告示水準をクリアする36協定締結を目指す努力をすべきだと考えている。労働組合の存在意義はそこにあるとって過言ではないだろう。

おわりに

以上みてきたように、「計画」は、労働時間の現状をふまえるならば、解決に向けて有効な対策を示したとは言えず、むしろ、過労死ラインの36協定を法的に容認するという逆効果をもたらすものと考えられる。その背景には、「経済成長」に前のめりとなった現政権の姿勢があるとともに、高度プロフェッショナル制度の導入にみられるような新自由主義的規制

17) 寺本（1948）237ページ。

18) 末弘（1948）230ページ。

緩和の思想があり、それは、労働者の状況改善を最優先で考えるべき労働政策のあるべき基本的な視角を欠いたものといわなければならない。

「計画」で100時間、あるいは80時間の上限規定を設定した当事者の1人が労働組合「連合」の会長であったことは日本の労働組合運動の現状の1つの側面を示しているとはいえ、憂うべき状況であろう。日本の企業別労働組合は労働時間を含む個別労働条件の引き上げに、十分な力を発揮できないという組織的な弱点を有している。もとより企業別労働組合においては企業の存立が自身の存立の前提となっている。すなわち、所属する企業が競争を勝ち抜き、成長していくことが労働組合の存立基盤となっており、逆に労働時間短縮がコスト上昇につながり、企業間競争での敗北をもたらすことを恐れるからである。従って、突出した労働条件引き上げを自制するというビヘイビアをとることになり、労働条件の横並び指向を強めることになる¹⁹⁾。

もちろん、労働組合の組織形態のみをもってその機能の評価をすべきではない。組織形態の弱点を克服するための特別の努力がなされることが必要であり、それは、企業内の基準ではなく、社会的な水準につねに目を向け、あるべき労働条件を目指す不断努力であろう。労働組合の、労働者の健康を守ることを徹底的に重視した運動の再建が望まれるところである。法的な改善を目指しつつも、社会運動の下支えがなければ制度を活かし続けることは困難であることを考慮し、労働組合機能の復活に期待するところは大きい。

参考文献

- 犬丸義一（1998）校訂『職工事情』（上・中・下）岩波書店。
川人博（1996）『過労死と企業の責任』社会思想社。
川人博（1998）『過労自殺』岩波書店。
川人博（2000）「解説 日本の人権裁判史，労働裁判史に残る歴史的判決—電通（過労自殺）事件・最高裁第二小法廷判決（平成12・3・24）」『労働法律旬報』第1479号，旬報社，6-14ページ。
末弘厳太郎（1948）『労働法のはなし（増版）』一洋社。
寺本廣作（1948）『労働基準法解説』時事通信社。
森岡孝二（2013）『過労死は何を告発しているのか』岩波書店。
鷺谷徹（2010）「規制緩和と長時間労働」，法政大学大原社会問題研究所・鈴木玲編『新自由主義と労働』御茶の水書房。
鷺谷徹（2011）「長時間労働の歴史と現実」『経済』195号，120-128ページ。
鷺谷徹編著（2015）『変化の中の国民生活と社会政策の課題』中央大学出版会。

19) この点については鷺谷（2010）参照。