

労働時間の決定における 労使自治と法的規制

森岡 孝二

(関西大学名誉教授)

安倍内閣の「働き方改革」で「長時間労働の是正」と「時間外労働の規制」が問われている。だが、肝心の労働時間の実態は適正に把握されていない。2015年のパートタイム労働者を含む1人当たり年間労働時間は、厚生労働省『毎月勤労統計調査』では1734時間、総務省「労働力調査」では2044時間であった。後者のデータで男性の正規労働者を見ると、年間労働時間は2434時間に上る。5年毎に実施される『社会生活基本調査』によれば、男性の正規労働者は年間2700時間働いている。さらに厚労省「過労死等の労災補償状況」で個人レベルの労働時間を見ると、労災認定者の1カ月当たりの時間外労働は80時間以上が多く、160時間以上、年間ベースでは3000時間を超えるケースも少なくない。こうした長時間労働は、労働基準法による時間規制が36協定と賃金不払残業によって無効化させられ、労働時間の決定が労使の自主的な取り組みに任されてきた結果である。8時間労働制を定めた労基法の立法過程の争点の一つは、労働時間の延長を労使自治に任せると法的に規制するかにあったが、結局は労使自治を重視する法体系になった。36協定の一方の当事者である労働組合も、長時間労働に歯止めをかけることはできなかった。週48時間制から40時間制に移行した1987年の労基法改定でも、労働時間の短縮は、労使自治を基本に進めるものとされた。しかも、この改定は、その後の労働時間の一連の規制緩和に道を開いた。積年の長時間労働の解消のためには、時間外労働の法的規制に踏み出すことがいまこそ求められている。

目次

- I はじめに
- II 種々の統計労働時間のズレと働きすぎの実態
- III 労働時間の無限定性とサービス残業の蔓延
- IV 労働基準法における36協定と労使自治の制度化
- V 労働時間の規制緩和と安倍内閣の「働き方改革」
- VI おわりに

I はじめに

安倍内閣の「働き方改革」が急を告げている。焦点の一つは労働時間制度改革である。長時間労働の是正が重要な課題として提起され、労使で合意すれば無制限に時間外労働（以下、文脈に応じ

て「残業」と併用）が認められるいわゆる36協定の再検討も始まっている。法的規制をできるだけ緩やかな範囲にとどめて、基本的には労使自治——個別企業の労使の話し合いと自主的な取り組み——に任せるのか、それとも従来回避されてきた時間外労働の法的規制に踏み込むのかが問われている。本稿では労使自治と法的規制を労働時間の二つの決定要因ととらえ、これまでの労働時間行政が一貫して労使自治を重視し、法的規制を回避してきた結果、男性正規労働者（短時間正社員を除く）の長時間労働を容認してきたことを明らかにする。

以下、IIでは、法的規制を欠いた労働時間制度のもとで種々の公的統計における労働時間数のズ

レを確認し、Ⅲでは労使自治のもとでの個人レベルの労働時間の無限定性とサービス残業（賃金不払残業）の蔓延を考察する。Ⅳでは労働基準法（以下、労基法）の成立時における労使自治と法的規制の相克を跡づける。そして、Ⅴでは、政府による1980年代半ば以降の労働時間の規制緩和の流れを振り返り、いま提起されている労働時間制度改革の行方を探る。

Ⅱ 種々の統計労働時間のズレと働きすぎの実態

2016年9月9日、厚生労働省に設けられた「仕事と生活の調和のための時間外労働規制に関する検討会」の第1回会合が開催された¹⁾。そこに提出された資料に、厚労省『毎月勤労統計調査』（『毎勤』）の規模5人以上のデータをもとにした、「年間総実労働時間の推移」と題した図が示されている。それによれば労働者1人当たり年間労働時間は、1996年の1919時間から2015年の1734時間になって、19年間に185時間減少している。1800時間を切ったのは2008年であった。

年間1800時間は、104日の週休日（週休2日×52週）、16日の祝日（またはその振替休日）および20日の年次有給休暇を完全消化し、残業なしで1日8時間働いた場合の労働時間（年間225日×8時間＝1800時間）である。これは週労働時間に換算すれば約35時間になる。この数字だけを見れば、すでに日本の労働時間は、週35時間制が大勢のEU諸国並みになっているかのように見える。しかし、『毎勤』の労働時間の推移に示される「時短」はみかけのものでしかない。『毎勤』の労働時間が働きすぎの実態から乖離している理由については、二つのからくりがある。

第1に、数字のうえで生じた時短は平均のマジックにすぎない。『毎勤』では常用労働者のうち1日の所定労働時間が一般労働者より短い者（または1日の所定労働時間が同じでも1週の所定労働日数が、一般労働者より短い者）を「パートタイム労働者」と定義している。この意味のパートタイム労働者数は、『毎勤』では1996年の615万人（15.0%）から2015年の1456万人（30.5%）に増

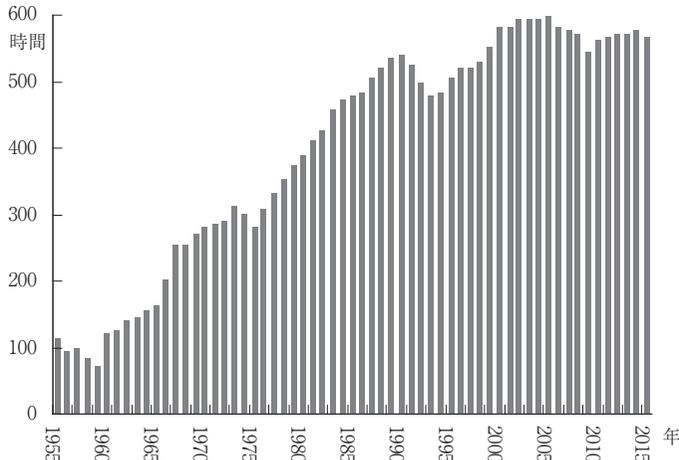
えている（カッコ内は全労働者に占める割合）。単純な例でいえば、年間2100時間働いていた3人のフルタイム労働者のうち1人が年間1200時間のパートタイム労働者に置き換えられたとすると、平均労働時間は1800時間に下がる。これに近いことが起きたのがこの間の統計上の労働時間の「短縮」である。

第2に、『毎勤』の1734時間は、事業所の賃金台帳に記載された支払労働時間を集計したもので、サービス残業の時間は含んでいない。他方、労働者個人が休憩時間を除き早出、居残りを含め実際に就業した時間を集計した総務省『労働力調査』（『労調』）によれば、2015年の1人平均年間労働時間（非農林業雇用者）は2044時間であった。『労調』と『毎勤』のあいだには、年間310時間の差がある。この差の多くはサービス残業に当たると見なすことができる²⁾。

労働時間の統計的把握が現実妥当性をもつには、男女計の全労働者の平均にとどまらず、性別、雇用形態別、年齢階級別、産業・職業別の把握が欠かせない。性別に見ると、日本の労働時間は著しい較差がある。図1に1955年から2015年までの年間労働時間の性別較差の推移を示した。較差は、1950年代後半は100時間を切り、59年には73時間まで縮小したが、2005年にはほぼ600時間に拡がり、過去最大を記録した。これほど大きな性別較差があるにもかかわらず、男女計の全労働者の平均をもって、日本人の労働時間とすることは、家事をほとんどしない夫と家事を一手に引き受ける妻の平均家事時間を云々するのにも似て、著しくリアリティに欠ける。むしろ日本にはジェンダーによって引き裂かれた二つの労働時間があるとみなすほうが現実妥当性をもっている³⁾。

表1に2015年現在の雇用形態別週労働時間の性別較差を示した。この表の総数欄の週労働時間には男女で11.4時間の開きがある。週当たりの較差について雇用形態別の比較で見ると、同じく正規労働者（「正規の職員・従業員」）であっても男女間には5.3時間の開きが見出される。非正規労働者の比較では、どちらも短時間労働者が多数を占めるにもかかわらず、男女で8時間の開きがあり、性別較差が大きいことが分かる。ここには

図1 性別労働時間較差の長期的推移



注：年労働時間は平均週労働時間を52倍して算出した。

出所：総務省『労働力調査』

表1 性別・雇用形態別週労働時間と性別較差

	男性	女性	較差
総数	45.0 (2340)	33.6 (1747)	11.4 (593)
正規の職員・従業員	46.8 (2434)	41.5 (2158)	5.3 (276)
非正規の職員・従業員	35.2 (1830)	27.2 (1414)	8.0 (416)
うちパート・アルバイト	29.2 (1518)	25.0 (1300)	4.2 (218)

注：カッコ内は年間時間数。

出所：総務省『労働力調査』2015年平均結果 第II-8表。

表2 フルタイム労働者の週労働時間の推移

	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
男女計	46.7	49.7	50.0	49.1	48.8	48.2	50.1	50.1
男性	48.2	51.1	52.4	51.5	51.3	51.0	52.8	53.1
女性	43.5	46.7	44.9	43.9	43.4	42.4	44.3	43.7

注：総務省『社会生活基本調査』の個表集計に基づくフルタイム労働者の労働時間。桁数は下一桁に揃えた。

出所：黒田 (2013)。

女性、わけても有配偶者は、正規も非正規も家事労働にしばられていて、男性並みには働けないという単純な事実が伏在している。

異なる雇用形態間では労働時間の性別較差はさらに大きくなる。たとえば、男性正規労働者と女性パート・アルバイトのあいだでは較差は21.8時間に拡がる。賃金は時給×時間で決まることを考えれば、労働時間の性別較差が女性の収入力と貧困に及ぼす影響は大きい。

黒田祥子は5年毎に実施される総務省『社会生活基本調査』の個票データから、1976年以降の

フルタイム労働者の週労働時間の推移について、表2のような結果を得ている⁴⁾。

参考までに表3の上段に過去3回の『社会生活基本調査』から「正規の職員・従業員」の週労働時間を示した。それとあわせて、同じ表にOECDの労働時間統計から、他の主要先進国のフルタイム労働者の労働時間を掲げた。これによれば過当たりで日本の男性は米英より約10(年約500)時間、独仏より約12(年約600)時間長く働いている。このような国際的に突出した日本の男性労働者の長時間労働は、戦後一度たりとも解消するこ

表3 フルタイム労働者の労働時間の国際比較

		2001	2006	2011
日本	男性	50.9	52.5	53.1
	女性	42.9	44.9	44.1
アメリカ	男性	43.0	42.9	42.5
	女性	40.3	40.3	40.2
イギリス	男性	45.1	43.8	43.6
	女性	40.2	39.6	39.6
ドイツ	男性	40.3	40.6	40.9
	女性	38.6	38.5	38.6
フランス	男性	39.1	40.1	40.3
	女性	37.4	37.7	38.2

出所：日本：『社会生活基本調査』、OECD：Average Usual Weekly Hours, 2012。

となく今日まで続いてきた。というのも、同調査の2011年結果の週53.1時間という男性正規労働者の労働時間（年間ベースでは約2761時間）は、『労働力調査』における1950年代半ばの労働時間とほとんど変わらないからである。

Ⅲ 労働時間の無限定性とサービス残業の蔓延

2015年7月28日付の「朝日新聞」に、「残業、実態は最大7倍」という見出しのもとに、企業が把握した残業時間と実際の残業時間が著しく乖離していることを、過労自殺で夫を亡くした妻が裁判で問う記事が出ている。それによれば、夫は大阪市内の従業員約390人のシステム開発会社に35年以上勤務し、2013年2月に東京へ転勤となり、主任技師として官庁のシステム開発業務の取りまとめにあたるなかで、過労によってうつ病を発症し、自殺に追い込まれた。彼の「勤務実績表」には、残業は月20～89時間と記されていた。会社は労災認定前に遺族に示した書面で、自己申告の労働時間は、上司の確認も経て適切に管理しており、過労死ラインを超えるような過酷な残業はなかったと説明している。労災請求を受けた品川労基署は職場のパソコンのログイン記録などから、うつ病を発症する直前の残業時間は国の過労死ライン（2カ月以上にわたり月平均80時間以上）を大きく上回る、月127～170時間と推計し、自殺は

表4 過労死等の残業時間数別（1カ月平均）業務上認定件数（2011年度から15年度の累計）

	脳・心臓疾患	精神障害
80時間以上～100時間未満	537	129
100時間以上～120時間未満	310	245
120時間以上～140時間未満	199	172
140時間以上～160時間未満	106	99
160時間以上	124	230
80時間以上合計	1276	875

注：80時間未満は割愛した。脳・心臓疾患に比して精神障害は80時間未満での認定が多い。件数は死亡事案以外を含む。
出所：厚生労働省「過労死等の労災補償状況」各年。

極度の長時間労働が原因の労災と認めた。

表4に厚労省が毎年6月に発表する「過労死等の労災補償状況」から、過去5年度間の労災認定事案（死亡事案以外を含む）の残業時間数別件数を示した。これを見ても過労死・過労自殺事案では残業がいかに長いか分かる。

過労死問題に精通している松丸正弁護士は、過労死・過労自殺を生む長時間労働の元凶は36協定の特別条項であるという認識から、36協定の抜本的見直しを唱えるとともに、喫緊の課題として企業による労働時間の適正把握の重要性を訴えている⁵⁾。松丸が弁護士として取り組む過労死事件のほとんどは、企業が適正な労働時間の把握を怠っている事件である。労働時間について資料を一切残していない会社も少なくないし、自己申告制を採用している会社では過少な自己申告しかされていない。このことは過労死の労災認定を著しく困難にしている。

問題の背景には日本的働き方の宿痾ともいべきサービス残業の蔓延がある。久しく問題になってきたサービス残業の是正に政府・労働省（現厚労省）が重たい腰を上げるきっかけとなったのは、2000年11月に出た中央労働基準審議会の報告「労働時間短縮のための対策について」である。それは、つぎのように建議していた。

「労働基準法に定める割増賃金の全部又は一部が支払われていないなどのいわゆるサービス残業は、解消に向けての積極的な取組が課題である。時間外・休日・深夜労働の割増賃金を含めた賃金を全額支払うなど労働基準法の規定に違反しない

ようにするため、使用者が始業、終業の時刻を把握し、労働時間を管理することを同法が当然の前提としていることから、この前提を改めて明確にし、始業、終業時刻の把握に関して、事業主が講ずべき措置を明らかにした上で適切な指導を行うなど、現行法の履行を確保する観点から所要の措置を講ずることが適当である」。

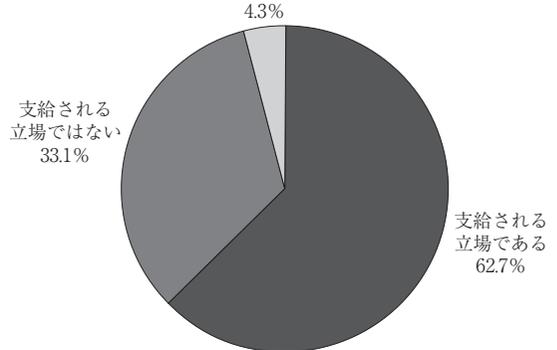
これをうけて、厚労省は「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」を策定し、2001年4月に公表した。これは、一部の事業場において、労働時間の自己申告制の不適正な運用により、労働時間の把握が曖昧となり、その結果、割増賃金の未払や過重な長時間労働の問題も生じているとして、労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置と厳守すべき基準を明確にしたものである。

この「基準」は労働時間の把握の方法について「原則として」、使用者が自ら現認することにより確認および記録するか、タイムカード、ICカード等（IDカード、パソコン入力等を含む）の客観的な記録を基礎として確認し、記録することを求めつつも、条件付きで自己申告を認めている。ちなみに、人事院の2015年「民間企業の勤務条件制度等調査」によると退職時間の自己申告による把握の割合は、事務従事者の48.8%、販売・営業従事者の52.4%、研究者・技術者の50.5%、労務作業者の42.2%を占めている。

注目されるのは、厚労省、都道府県労働局、労働基準監督署が一体となって労働時間適正把握基準の周知徹底を行うとともに、的確な監督指導を実施し、賃金未払残業の是正事例を取りまとめて公表することになった点である。2004年度から2014年度までの労基署による是正指導の実績は、合計で、企業数1万5863社、対象労働者164万4800人、是正支払金額1910億4991万円にのぼっている⁶⁾。ただし、この場合も指導監督によって是正されたのは、未払賃金の氷山の一角の支払であって、サービス残業を生む長時間労働が削減されたわけではない。

労働組合の最大のナショナルセンター、連合の関連研究機関である連合総研は、第24回「勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート」調査

図2 残業手当が支給される立場ではない者の割合



出所：連合総研「第24回勤労者の仕事と暮らしについてのアンケート調査報告書」2012年12月。

(2012年12月)のなかで、「あなたは残業手当が支給される立場ですか。それとも管理監督者など残業手当が支給されない立場ですか」という質問を行っている。それに対する回答は、「支給される立場である」62.7%、「支給される立場ではない」33.1%、「わからない」4.3%であった(図2)。

アメリカではホワイトカラー・エグゼンプションは、全労働者のざっと半数を占めるホワイトカラー労働者の半数、つまり全体の25%に適用されてきたといわれる。これと較べれば、管理監督者扱い過剰適用と裁量労働制の広がりによって、約3割の労働者が残業手当を支給されていない日本の状況は、すでにアメリカ並みのエグゼンプション状態にあるといっても過言ではない。

IV 労働基準法における36協定と労使自治の制度化

現行の労働基準法では、使用者は、労働者に、休憩時間を除き1週間について40時間、1日について8時間を超えて労働させてはならないと規定されている。これは使用者が労働者に命ずることのできる最長労働時間を定めたものである。この法定労働時間には罰則規定も付されていて、先の規定に違反した者は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、これには「36協定」と呼ばれる免責的な抜け道がある。使用者は、同法の第36条に

基づいて、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時間外・休日労働の延長に関する労使協定を結び、労働基準監督署に届け出れば、法の定めにかかわらずいくら長時間労働をさせても罰せられない。この36協定は、労働時間の法的規制を解除し、労使自治を前提に使用者が労働者に時間外および休日に労働をさせることができる手続要件を定めたものである⁷⁾。

この場合、法制度的には延長は無制限であるが、1998年の改正労基法の施行にともない、厚生労働大臣は36協定で定める労働時間の延長の限度について基準を定めることができるという規定が追加され、1週15時間、2週27時間、4週43時間、1カ月45時間、2カ月81時間、3カ月120時間、1年間360時間などの限度時間が設けられた⁸⁾。しかし、これは目安時間的な指導基準の域を出るものではなく、法的強制力はない。そのうえ臨時的な特別の事由——「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」——を付して、特別条項付き協定を結べば、使用者は上記の限度を超えて無制限に労働者を働かせることができる仕組みになっている。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、上記の緩やかな指導基準の限度時間でさえ適用除外になってきた。

法定労働時間の役割は、労働時間の上限を確定し、その上限以下に労働時間を標準化することにあるが、実際に進行してきたのは労働時間の非標準化——個人化・分散化・多様化——であった。その結果、大多数の労働者が、①もっと短い時間を望んでいるのに長時間労働に従事するか、②もっと長く就業したいのに短時間労働に従事するか、③規則的な就業を望んでいるのに細切れの仕事に従事するか、いずれかの不本意な働き方を余儀なくされてきた⁹⁾。

ところで、36協定による労働時間の法的規制の解除と、労働時間決定における労使自治の制度化は、どのような背景と理由から労基法に組み入れられたのだろうか。これを問題にするには労基法の立法過程に立ち返らなければならない。

第2次世界大戦が終わると、アメリカ軍の占領下で一連の民主化が始まり、1946年11月3日に新憲法が公布された。そして、新憲法を受けて、労働改革が本格化し、47年4月に労働基準法が制定された。それは、男女の別なく全産業を対象とする一般法として1日8時間・1週48時間を定めた画期的な法律であった。

厚生省労政局管理課（労働保護課）の事務方の要職にあつて、労基法の立法業務に携わっていた松本岩吉の『労働基準法が世に出るまで』（労務行政研究所、1981年）によると、1947年3月4日に、労働基準法案が衆議院に提出されたとき、厚生大臣は議会における同法案の提案理由説明で次のようにのべた。

「新憲法は、第27条第2項におきまして、『賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は法律でこれを定める。』と規定して居ります。凡そ契約の自由が絶対の原則であると前提すれば、労働条件の決定は、団体協約によると個人契約によるとの別なく、労働関係の当事者の自由委ねるべきでありまして、その関係は労働組合法と労働関係調整法の規定する方法と範囲内においては、専ら力の問題として解決されることになって居りますが、新憲法は労働条件についてはかかる契約自由の原則を修正し、法律が労働条件について一定の基準を設くべきことを義務づけて居るのであります」¹⁰⁾。

この説明では、契約自由の原則の修正と労働関係に残存する封建的遺制の一掃とならんで、ILO基準の是認がつぎのように謳われている。「1919年以来の国際労働会議で最低基準として採択され、今日我が国に於いても理解されて居る8時間労働制、週休制、年次有給休暇制の如き基本的な制度を一応の基準として、この法律の最低労働条件を定めた」¹¹⁾。ここには戦前の日本の労働条件が他の「文明国」に著しく劣っていたことへの反省が込められている。

労基法における8時間労働制の規定だけでなく、36協定の条項も、ILO第1号条約の規定に倣った形跡がある¹²⁾。1号条約は、第2条2項で、「使用者と労働者の団体間の協定、あるいはそうした団体がない場合は使用者と労働者の代表者間の協

定により、1週中の1日または数日において労働時間を8時間未満にした場合は、監督権限のある機関の許可または前出の団体ないし代表間の協定により、その週の他の日において8時間を超える労働をさせることができる」(英語原文からの抄訳)と定めている。

労基法36条における「使用者は、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者との書面による協定……」という規定は、ILO第1号条約、第2条第2項の「使用者と労働者の団体間の協定、あるいはそうした団体がない場合は使用者と労働者の代表者間の協定」についての規定に似ている。しかし、似ているのは形式だけで、内容は大きく異なる。ILO第1号条約は、災害や機械設備の緊急の処置などの特別な場合の延長を別として、労働時間を変形できる期間を1週間にかぎり、「延長時間は1時間の制限を超えてはならない」という厳格な限度を設けているが、労基法には、延長の限度に関する規定がなく、無制限になっているからである。

1919年のILO第1回総会で第1号条約が採択されたとき、ヨーロッパ諸国は日本が批准できるようにいくつかの特例措置を認めたにもかかわらず、結局日本は批准しなかった。戦後の労基法は、8時間労働制を定めた点では、1号条約の根幹を受け入れたが、36協定による時間外労働の無制限な延長を認めた点で、1号条約と相容れないものであった(中山1983)。これが躓きの石となって、日本は1号条約だけでなく25本あるILOの労働時間関連条約をいまでも一本も批准できていない。

労働時間の延長に照明を当てた場合、戦前の工場法と戦後の労基法のあいだにはどのような類似性あるいは相異があるのだろうか。

戦前、日本政府の招きで来日し、明治期の立法に大きな影響を与えたフランス人法学者、ボアソナードは、工場法の制定が課題にのぼっていたなかで、『法学協会雑誌』第11号、1892(明治25)年に「日本に於ける労働問題」という論考を寄せて、労働時間の法的規制は幼年者と妊婦に限るべ

きで、成年男子と既婚婦および未婚の成年婦については、法的制限によらずに、個人の自由と労使の折衝による決定に任せるべきだ、そのためにはストライキも効果がある、とのべた。

これに対して、東大教授の金井延は同じ雑誌に「ボアソナード氏ノ経済論ヲ評ス」という論駁を2号にわたって掲載し、欧米では成年男子に8時間労働を規定している国もあるが、日本においても成年男子の労働時間を1日12時間以内にかぎるぐらいのことは決して社会経済の発達をさまたげるものではなく、万一の弊害を予防するには有効だ。ストライキのような毒薬は他によい手段があるかぎり、用いるべきではない、とのべた¹³⁾。法的規制無用論を唱えるボアソナードがストライキを肯定し、法的規制必要論を唱える金井がストライキを否定するというこの論争の構図は、戦前の工場法の成立史にも、戦後の労働基準法の成立史にも屈折したかたちで再現しているのではなからうか。言い換えれば、労働時間の制限と短縮のためには、法的規制もストライキも必要だという主張は、立法過程を動かすほどの力をもったことはなかったように思われる。

戦後の労基法における36協定の規定は、労働時間の延長に対する労働組合の規制力を前提にしていると言われてきた。たしかに規制力をもつ労働組合も少数ながらあったし、いまもあるだろうが、大勢からみると、低い基本給を補うために残業手当で増やそうとする組合員の要求を背景に、青天井の36協定に労働組合が手を貸してきたことは否めない。時期にもよるが、総じて日本の労働組合は賃上げや雇用維持に較べて時短の課題を軽視してきた。ストライキを構えて時短を迫ったこともほとんどなかった。要求が何であろうと、1970年代半ばには半日以上ストライキが年間数千件あったが、今日では数十件に減少している。

それはさておき農商務省の工場調査(『職事情』)から10年後の1911(明治44)年、工場法が制定された。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、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。しかし、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などで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（森岡2015）。

労基法に先行する工場法では特別な事由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）まで認めるものとされていた。「季節ニ依り繁忙ナル事業」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¹⁴⁾。このように、時間外労働の上限規制は、戦前の工場法にはあったが、戦後の労基法に盛り込まれることはなかった。これを戦前はそもそも法定労働時間が労働者の肉体的・精神的限界を超えるほどに長かったことからいえば当然だといってすませることはできない。最低必要休憩時間や、その他の生活必需時間の確保を前提とすれば、人は自由時間および家事時間をゼロとしても1日15時間を超えて働き続けることはできないだろう。しかし、1日15時間労働は女工哀史の時代の暗黒工場だけでなく、今日でも過労死職場ではめずらしいことではない。

労基法の法案づくりの作業がはじまっていた1946年7月10日、極東委員会第9回対日理事会の終了後、ソ連代表デレヴィヤンコ中將が特別記者会見を行い、日本の労働保護立法に関して22項目の細かな勧告を行った¹⁵⁾。それは労働時間については「1日8時間または週48時間とすること」としたうえで、「1日8時間以上の時間外労働については労働組合の同意を必要とし、（時間外労働に対する）賃金は正規労働の1倍半ないしは2倍を支払うことを要する」としていた。

1946年8月、労基法の制定に大きな影響を与えた「米国労働委員会最終報告」が発表された。それを見るかぎり、アメリカは、すくなくとも製造業においては、1日および1週間の標準労働時間を法律によって確定すべきで、1日8時間、1

週48時間を超える労働に対しては、50%以上の割増賃金が支払われるべきだと考えていた。また、女性労働については、1日9時間以上の労働と週休日における労働を禁止すべきと考えていた。

さかのぼって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、末弘巖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。そこで討議された主要問題の一つは「成年男子の時間外労働および休日労働を無制限に団体協約に任せるか、法律で最大限を制限するか」であった。法案作成過程では一度は制限論が容れられたが、結局は退けられた。時間外労働の割増率を2割5分以上にするか、5割以上にするかも、主要論点の一つであったが、2割5分以上に落ち着いた。

翌1947年、2.1ゼネスト中止後の2月7日、労働基準法案が閣議に提出された。そして同年3月4日、労働基準法案が衆議院に提出され、同3月19日、貴族院に上程され、同月27日に成立した（同4月7日公布、法律第49号）。法定労働時間については、「草案」から、「審議会答申」を経て、「労働基準法」の成立にいたるまでに、いずれの段階でも1日8時間、週48時間で変更されることはなかった。しかし、法定労働時間を超える労働時間の延長の限度については、草案の段階では「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」と規定していたが、その後の答申および法律においては、限度規定はいっさい消え、施行後の再三にわたる労基法改定でも復活することはなかった。

V 労働時間の規制緩和と安倍内閣の「働き方改革」

政府は、2016年6月2日に「ニッポン一億総活躍プラン」を、また8月2日に「未来への投資を実現する経済対策」を閣議決定した。また、9月9日には厚労省の「第1回仕事と生活の調和のための時間外労働規制に関する検討会」が、さらに同月27日には政府の「働き方改革実現会議」が開催された。「同一労働同一賃金の実現」や、「非正規労働者の待遇改善」も課題に上っている

が、本稿の主題との関連で検討を要するのは、「長時間労働の是正」とそのための「時間外労働規制」である。

「ニッポン一億総活躍プラン」では、36協定を「労使で合意すれば上限なく時間外労働が認められる」制度といい、「36協定における時間外労働規制の在り方について、再検討を開始する」とのべている。こうした説明を読むと、政府は従来の規制緩和一辺倒の雇用・労働政策を規制強化の方向に転換したかのように見える。しかし、その一方で働き方改革に関する一連の文書には相変わらず「多様な働き方」の実現が繰り返し謳われていて、従来の規制緩和路線が踏襲されているようにも見える。そこで事の行方を見定めるためにも、ここ30年あまりの労働時間制度の規制緩和の流れを簡単に振り返っておこう。

起点は1987年の労基法改定である。この改定によって、労働時間の上限に関する規定が「1日8時間、1週48時間」から「1週40時間、1日8時間」に変わった。これによって週40時間労働制に移行したこと自体は前進である。しかし、もともとは1日の上限がまずあって、そのうえで1週の上限が示されていたにもかかわらず、改定後は順序が逆になって、1日8時間は1週40時間の割り振りの基準に落とされた。その狙いは、1日8時間の規制を緩和し、変形労働時間制を拡大することにあった。人間の生活時間は24時間の自然日を周期としている。そうであれば、労働時間の規制は1日の上限規制を基本にしなければならない。にもかかわらず、肝心の1日の規制が緩められたのである。

変形労働時間制は、週平均40時間以内の範囲で、割増賃金を支払うこともなく、業務の繁忙や特殊性に応じて、法定労働時間を超えて労働させることができる制度である。労基法制定時に4週単位の変形労働時間制が存在していたが、87年の労基法改定によって新たに1週間単位、1カ月単位および3カ月単位の変形労働時間制が導入され、92年の労基法改定では、さらに1年単位の変形労働時間制が導入された。

業務の遂行方法が労働者の裁量に委ねられているという理由で、労働時間の計算を実労働時間で

はなく、みなし時間によって行う制度を、裁量労働制という。1987年の労基法改定においては、新たに事業場外みなし労働時間制とあわせて裁量労働制が導入された。両制度は、労働時間の管理を労働者本人に任せて、時間外を含め実際に何時間労働したかを問わない点で、労働時間の規制を有名無実化し、サービス残業を生みやすい。

1987年以降の裁量労働制の導入と拡大の過程も、労働時間の規制緩和を目的にしていた。当初の対象業務は、新商品・新技術の研究開発やメディアの取材・編集などの5業務に限られていたが、その後拡大され、現在は19業務になっている。98年の労基法改定では、企画・立案・調査・分析などを行う労働者を対象に、「企画業務型裁量労働制」が導入され2000年から施行された。それにともない従来の裁量労働制は「専門業務型裁量労働制」と呼ばれるようになった。なお企画業務型裁量労働制においても、36協定の場合と同様に、労働者の過半数で組織する労働組合または労働者の過半数を代表する者との書面による協定を締結し、労基署へ届け出ることが手続要件として定められている。

97年の男女雇用機会均等法の改定では、募集、採用、配置、昇進における女性差別の規制が努力規定から禁止規定になったという前進があった。その反面で、1日2時間、1週6時間、1年150時間までという女性の残業規制が撤廃された。真の男女平等を期するなら、女性の残業規制を撤廃するのではなく、男性にも同じ残業規制を適用すべきであった。

2006年の第一次安倍内閣のもとでは、使用者の労働者に対する残業手当の支払義務を大幅に免除するホワイトカラー・エグゼンプション制度の法案骨子がまとまりながら、2007年1月に「国民の理解が得られていない」という理由で国会提出が見送られた。現在の安倍内閣は、労働時間制度改革の柱の一つとして、2015年の通常国会に、企画業務型裁量労働制の営業職への拡大と「高度プロフェSSIONAL制度」の創設に関連した労基法改定案を上程した。継続審議中のこの制度は、対象者の範囲（職種と年取）を絞ってはいるが、使用者の労働者に対する残代手当の支払義務を免

除するものであり、基本的には以前のエグゼンプション法案の焼き直しにすぎない。

このように見てくると、政府が時間外労働の法的規制に踏み込むとはにはわかには信じがたい。あらためていうまでもなく、長時間労働を是正するには36協定の見直しを避けて通ることはできない。野党共同提案（2016年4月19日）の「長時間労働規制法案」は、36協定による労働時間の延長に上限を規定し、具体的な時間については、「労働者の健康の保持及び仕事と生活の調和を勘案し、厚生労働省令で決定する」としている。すぐにも実行可能な限度時間としては、現行の労働時間の延長の限度に関する指導基準を強制力のある基準にするという選択肢もある。政府がいうように「欧州諸国に遜色のない水準を目指す」なら、週労働時間は残業を含めて48時間まで、1日の残業は2時間までとすることが望ましい。

いまのところ、政府の働き方改革が時間外労働の明確な上限規制に踏み込むことは期待薄である。「ニッポン一億総活躍プラン」には「月100時間超の時間外労働を把握した事業者などに指導強化」という文言がある。同プランはまた「総労働時間を抑制するため、まず、法規制の執行を早急に強化する。具体的には、①時間外労働を労使で合意する、いわゆる36協定において、健康確保に望ましくない長い労働時間（月80時間超）を設定した事業者などに対して指導を強化するなど、長時間労働是正に向けた更なる取組を行う」とも述べている。こうした言い方から判断すると、政府のいう時間外労働規制は、過労死ラインとされる「月80時間」あるいは「100時間」をもって、36協定による労働時間の延長の上限とすることにとどまる可能性が高い。また、それが実施に移されるとしても、労基法の明文改正は回避し、98年に限度時間の指導基準が導入されたときと同様に、厚労大臣が36協定における労働時間の延長の限度について基準を定めるかたちをとる可能性がある。その場合にも、結局、労使自治を前提とした行政指導の強化に帰結するだろう。

長時間労働の解消や過労死の防止のためには、36協定の見直しとともにインターバル規制の導入が必要だといわれてきた。「総活躍プラン」に

「勤務間インターバルの自発的導入」が謳われている。この表現からも明らかなように、政府が導入するという「勤務間インターバル」は、EUの制度のような前日の勤務の終了から翌日の勤務の開始まで最低13時間の連続休息時間を確保する「インターバル規制」ではなく、休息時間の確保を一定の幅で労使自治に委ね、勤務間隔を労使協定で「自発的」に定めた企業に支援策を講ずるというものである。

VI おわりに

1987年の週40時間制への移行は、「労使の自主的努力」と「生産性向上」に重きをおいていた（野見山1989：第6章）。その点で時間外労働規制を置き去りにした改革であった¹⁶⁾。その結果、経済界にとってはゆきがけの駄賃のように裁量労働制が導入され、後の拡大の道が開かれた。労働者にとっては、月1～2回の不完全な週休2日を含め週休2日制の普及が進んだ反面で、平日の労働時間が増加した。いずれにせよ、週40時間制への移行は、正社員あるいはフルタイム労働者の労働時間の短縮はもたらさなかった。この轍を踏まないためにも、労使自治任せから抜け出して時間外労働の法的規制に転換することが求められている。

長時間労働は、過労死・過労自殺を多発させているだけでなく、日本人の家族生活と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。長時間労働の解消にはこうしたことを肝に銘じて取り組まなければならない。

1) 開催趣旨には、「ニッポン一億総活躍プラン」において、36協定における時間外労働規制の在り方について、再検討を開始することとされたことを受け、有識者からなる検討会を開催し、時間外労働の実態把握などを行うとある。

- 2) サービス残業時間と不払賃金総額の試算については、森岡 (2010: 第7章, 2013: 第3章) を参照。
 - 3) 森岡 (2011)。
 - 4) 黒田 (2013)。あわせて山本・黒田 (2014) を参照。
 - 5) 松丸 (2008) および「過労死事件での弁護士としての調査活動のある事例」(ブログ「弁護士松丸正の過労死・過労自殺事件ノート」) URL: <http://matumaru-blog.cocolog-nifty.com/blog/2015/03/index.html>, 閲覧日: 2016年10月1日)。
 - 6) 厚生労働省「監督指導による賃金不払残業の是正結果」2013年度, 2014年度。
 - 7) 労基法の時間規制を解除する仕組みは、使用者の労働者に対する残業手当の支払義務を免除するものではない。労働時間規制の方法としての直接的制限(上限規制)と間接的制限(割増賃金)の関係については西谷 (2011: 247-249) を参照。
 - 8) 対象期間が3カ月を超える1年単位の変形労働時間制の対象者の場合は各期間の延長の限度時間はこれよりいくぶん短い。詳しくは厚生労働省のネットリーフレット「時間外労働の限度に関する基準」を参照。
 - 9) Boulin et al. (2006)。
 - 10) 松本 (1981: 219)。
 - 11) 松本 (1981: 220)。
 - 12) 渡辺 (2000) は、「筆者の大胆な推論」として「日本の労働基準法の草案起草者は、……『労使協定』の締結当事者である労働者の過半数代表のアイデアを (ILO 第1号条約の) ここから得たものと考えられる」と述べている。
 - 13) ボアソナードと金井延の論争については内海 (1959: 第2章) を参照。
 - 14) 渡辺 (2000) を参照。
 - 15) 以下の労基法成立過程の説明は松本 (1981) による。
 - 16) 1977年11月に出た中央労働基準審議会の建議「労働時間対策の進め方について」でも「労使の自主的努力と行政当局の指導による労働時間短縮の推進」が謳われていた (桑原 1979: 218-219)。
- 黒田淑子 (2013) 「日本人の働き方と労働時間に関する現状」内閣府規制改革会議雇用ワーキンググループ資料 (2013年10月31日)。
- 桑原敬一 (1979) 『日本人の労働時間』至誠堂。
- 中山和久 (1983) 『ILO条約と日本』岩波新書。
- 西谷敏 (2011) 『人権としてのディーセント・ワーク——働きがいのある人間らしい仕事』旬報社。
- 野見山真之 (1989) 『労働時間——その動向と課題』労働基準調査会。
- 細井和喜蔵 (1980) 『女工哀史』岩波文庫。
- 松丸正 (2008) 「過労死・過労自殺をなくす取り組み——36協定を中心に」『民主法律』272号。
- 松本岩吉 (1981) 『労働基準法が世に出るまで』労務行政研究所。
- 森岡孝二 (2010) 『強欲資本主義の時代とその終焉』桜井書店。
- (2011) 「労働時間の二重構造と二極分化」『大原社会問題研究所雑誌』第627号, 1月。
- (2013) 『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。
- (2015) 『雇用身分社会』岩波新書。
- 山本勲・黒田祥子 (2014) 『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。
- 渡辺章 (2000) 「工場法と国際労働条約と労働基準法——時間外労働に対する法的規制の推移を中心に」『日本労働研究雑誌』No.482。
- J.-Y. Boulin, M. Lallement, J. C. Messenger and F. Michon, eds, (2006) *Decent Working Time: New Trends, New Issues*, ILO.

参考文献

内海義夫 (1959) 『労働時間の歴史』大月書店。

もりおか・こうじ 関西大学名誉教授。最近の著作に『雇用身分社会』(岩波新書, 2015年)。労働時間論・企業社会論専攻。