



RIETI Discussion Paper Series 19-J-010

労働時間法制改革の到達点と今後の課題

島田 陽一
早稲田大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

労働時間法制改革の到達点と今後の課題¹

島田陽一（早稲田大学）

要 旨

長時間労働の規制は、現在進められている働き方改革の最重要課題の1つとされている。本稿は、これまでの日本の労働時間法制の問題点を歴史的に明らかにし、今回の働き方改革関連法による労働時間制度改革を踏まえて、今後の労働時間法制の立法課題を提案する。具体的には、①労働者の健康確保のために、勤務間インターバル制度を義務化すること、②年休を長期休暇の制度とするため使用者の時季指定方式に抜本的に変更し労働週単位の連続付与を義務付けること、③労働時間管理と割増賃金制度とを切り離し、労働者の健康の確保を内在化した新しい柔軟な労働時間制度を実現すること、④労働時間等の適正化を実現するために、労使による恒常的なコミュニケーション組織の設置を義務化することなどを提案している。

キーワード：労働時間法制、長時間労働、時間外労働の上限規制、柔軟な労働時間制度、勤務間インターバル制度、高度プロフェッショナル制度、年次有給休暇

JEL classification: Y80

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「労働市場改革」の成果の一部である。本稿の原案に対して、本プロジェクトのリーダーである鶴光太郎教授（慶應大学）、ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

1 はじめに

第3次安倍内閣は、2016（平成28）年8月3日に発足した第2次改造後「働き方改革」を政府の最重点施策と位置づけ、首相を議長とする「働き方改革実現会議」を立ち上げた。そして、同会議は、2017（平成29）年3月28日、「働き方改革実行計画」を決定し、「日本経済再生に向けて、最大のチャレンジは働き方改革である」とした。また、「働き方改革は、日本の企業文化、日本人のライフスタイル、日本の働くということに対する考え方そのものに手を付けていく改革である」としている。

この「働き方改革実行計画」のなかで、長時間労働の是正は、非正規雇用の処遇改善と並んで重要な課題とされ、次のように位置づけられている。

「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になっている。これに対し、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。」

このように、「働き方改革実行計画」においては、長時間労働の是正が単なる社会問題ではなく、経済問題の文脈で課題とされていることが特徴である。すなわち、長時間労働は、ワーク・ライフ・バランスを乱し、女性のキャリア形成を妨げ、少子化の要因となっている原因や、女性のキャリア形成を阻む原因となっており、長時間労働の抑制によって多様な人材が活躍するダイバーシティ経営が可能となり、企業の生産性が向上していくというストーリーが描かれているのである。

「働き方改革実行計画」において提起された労働時間制度の改革は、「働き方改革関連法」においてほぼ実現された。そのなかでも、長時間労働の規制においては、時間外労働の上限時間を定めるなど労働基準法制定以来初めてとなる画期的とも言える改革が実現した。労働時間制度改革は、1987年の労基法改正に始まり、この40年間、年間実総労働時間の短縮を目指して、幾度もの法改正がなされてきたが、時間外労働の上限規制に切り込むことがなく、また従来の働き方に変革を迫る内容でなかったため、正社員の長時間労働の抑制に十分な効果を上げることができなかった。これに対して今回の改正は、時間外労働の上限規制に初めて踏み込み、また、日本経済の発展という観点からも長時間労働の抑制が位置づけられており、実際に日本の働き方を変える画期となる可能性を秘めている。しかし、労働時間制度に関しては、現在が完成形というわけではなく、今後も制度改正によって対応すべき課題も山積している。

また、「働き方改革実行計画」は、長時間労働の抑制とともに、柔軟な労働時間制度の拡充として、企画業務型裁量労働制の対象拡大および高度プロフェッショナル制度の創設を提案し、後者が「働き方改革関連法」において実現したところである。このように「働き方改革実行計画」のなかでは、長時間労働の規制と並んで柔軟な労働時間制度の拡大が提案されている。長時間労働の規制と現代の働き方に適合する柔軟な労働時間制度の創設は、これまでも労働時間制度に関する立法政策の二つの柱であった。しかし、長時間労働の規制は社会的に必要性が認識され、政治的にも与野党が追求する課題となったが、新たな柔軟な労働時間制度については、その必要性が社会的に深く理解されているとは言えず、今回の高度プロフェッショナル制度についても野党からは、残業代の抑制、過労死の助長制度といった強い批判がなされたところである。

「働き方改革実行計画」を見ても、長時間労働の規制については、その必要性和具体的な方策

が詳しく展開されているのに比べて、柔軟な労働時間制度については、「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」と述べるだけで具体的な必要性について説得力の説明がなされているとは言い難い。

しかし、現代においては、定型的な働き方よりも労働時間の規制から自由な働きの方が効率的である職務が増加している。そして、労働時間と私生活の時間との区別が曖昧となる傾向も強い。このことは、IT 技術の発展などの条件のもとで進んでいる働き方の多様化のなかで労働時間管理の仕組みを考える上で重要な課題である。日本のように長時間労働の規制が弱かったところに適切な柔軟な労働時間制度を定着させることは確かに困難を伴う。しかし、働き方の多様化のなかで定型的な実労働時間管理にはなじまない就業が増加することは不可避であり、定型的な働き方のなかでの長時間労働の抑制ともに柔軟な労働時間制度を構想する必要がある。

以上のように、これからは、労働者の健康確保、ワーク・ライフ・バランスの確保および多様な働き方の容認という観点から長時間労働の抑制と柔軟な働き方の実現との双方を可能とする労働時間制度を構想することが課題である。

本稿は、この課題に接近するために、1947 年労基法制定以来の労働時間法政策と正社員の無限定的な働き方を振り返り、正社員の長時間労働を抑止する仕組みが脆弱だったことを明らかにするとともに、これまでの柔軟な労働時間制度を検討し、新しい制度が必要される根拠を示し、今回の働き方改革関連法による労働時間制度の改革を概観したうえで、今後の労働時間制度のあり方を提言したい。

2 労働基準法制定時の労働時間規制とその問題点

(1) 第2次世界大戦前の日本の労働時間規制と国際水準

日本の労働時間制度を歴史的に振り返るうえで、ILO 第1号条約が1日8時間労働制（1週48時間）を定めた1919年における国際基準と日本の労働時間規制との落差を出発点として確認しておきたい。

日本で最初に労働時間を規制した工場法は、1911年に制定され、1916年に施行された。その内容をみると、適用対象となる工場は、常時15人以上の職工を使用するもの、および危険有害事業であり（適用除外の可能性あり）、適用対象労働者は、女性および15歳未満の者（保護職工）であり、就業時間の上限は、12時間であり、休日は月2回であった。しかも、生糸製造および輸出絹織物が5年間14時間、その後10年間13時間とする例外が設けられていた。

このような日本の状況を踏まえて、ILO 1号条約は、日本についての特例規定をおいている（9条）。就業時間については、次のような特例が定められている。

「一切の公私の工業的企業又は其の各分科に於ける十五歳以上の者の実際労働時間は、一週五十七時間を超ゆることを得ず。但し、生糸工業に於ては其の制限を一週六十時間と為すことを得。」（9条b号）

工場法によれば、休日のある週であっても、週72時間であり、ILO1号条約の上記の特別条項ともかけ離れた水準にとどまっていたのである。日本は、この特例にも関わらず、1号条約を批准することはなかった。そして、この落差は、戦前においては、基本的に解消されなかった。このことは、今日に続く長時間労働に対する社会的な規制の弱さに影を落としていると言える。

(2) 労働基準法制定と労働時間規制

1947年に制定された労働基準法（以下、「労基法」とする。）は、戦前に見られた国際水準と

の落差を一挙に埋めるべく全体としてILO条約などに示された国際水準を取り入れようとした。しかし、労働時間規制については、当時の現実に大きく制約され、中途半端な改革に終わった。当時は、例えば、1日8時間という法定労働時間についても、「第2次大戦終了時、日本では休憩を含めた『就業時間』を1日8時間、9時間、10時間制にする事業場がほぼ同率で併存していた」¹と指摘されているように、国際水準を最低基準として受容する社会的状況にはなかった。

このような状況において、労基法の労働時間制度は、一見国際水準を満たしているようにも見えるが、実際には、それに程遠いものであった。しかも、本来的には過渡的な妥協であるべき水準を解消することが法制度の中に内在化されていなかったため、結果的にその水準が固定化することになった。以下で、とくに問題とすべき事項を示しておこう。

第1に8時間労働制については、業種、規模に応じて広い範囲での特例が認められた（労基法40条）。実際に、商店（30人未満）、理容業、映画・演劇業、保険衛生業、接客娯楽業については、1日9時間、1週54時間という特例が長期間続いたのである²

第2に、法定時間外労働に対する規制が弱く、事業場の労働者の過半数代表者との書面協定（労基法36条、いわゆる36協定）という簡単な手続きによって時間外労働が合法化され、かつその上限時間に規制がなかった。この柔軟に時間外労働を認める仕組みを前提として初めて1日8時間、1週48時間という法定労働時間に関する当時の国際水準を法定化できたのである。この仕組みこそ、立法に深く携わった官僚が「軟式労働時間制」と呼んだものである³。日本においては、時間外労働の許容条件が明確に定められていない。しかし、36協定による時間外労働の許容が臨時的・一時的で必要に対応するというものであるという考え方は、少なくとも行政解釈において確認されていた⁴。しかし、それを具体的に実現する装置は準備されていなかったのである⁵。36協定による時間外労働の容認は、長時間労働を法的に規制することを困難にしてきたと評価できる。時間外労働の上限時間や週の絶対的上限時間もないため、日本の労働時間規制の仕組みは、1日の労働時間の長さを制約するための仕組みとして機能せず、むしろ長時間労働を制度的に支えたと評価すべきであろう。本来、時間外労働を制約するための仕組みであるはずの割増賃金制度は、その割増率の低さもあって、現実には時間外労働の抑制に機能しなかった。

第3に法定休日についても1週1回という原則に対し（35条1項）、4週間に4日の休日を与えれば良いとする変形休日制という例外が用意されている（同条2項）。これにより、就業規則に定めを置くだけで、もともとの休日を労働日に振り返ることが容易にできる（休日振替制度）。しかも、36協定によって、時間外労働と同様に簡単な手続きで休日労働が可能となっている。ヨーロッパ諸国では、キリスト教文化の影響を受けて日曜休日制が採用されていることが多い。この場合、日曜に就業すること自体が禁止されているので、日本の休日の仕組みとは根本的に異なる。日本では、相当数の労働者が私生活において休日を家族・友人との自由な時間として利用できない状況を生み出した。このため、週休制が労働者の健康な生活の維持とともに1日単位の自由時間を保障し、家庭生活および市民生活への参加を確保する機能を有することが国民の意識に定着することがなかった。

¹ 渡辺章『労働法講義上』（信山社、2009年）353頁

² 有泉亨『労働基準法』（有斐閣、1963年）307-8頁参照。

³ 寺本廣作『改正労働基準法の解説』（時事通信社、1952年）285-286頁、297-298頁参照。

⁴ 東京大学労働法研究会『注釈労働時間法』（有斐閣、1990年）406-7頁参照。

⁵ 同上407頁

第4に、年次有給休暇制度（以下「年休制度」とする。）が導入されたものの、1週間（1労働週）単位の長期休暇の取得を保障する仕組みになっていない（39条）。すなわち、労基法制定時においても付与日数では国際基準を満たしていたが、年休制度は、連続した長期休暇を有給で保障する仕組みを欠いていた。国際的にはILO52号条約（1936年）では、出勤率要件もなく、分割付与が例外であり、それも最低6労働日は連続していることを求めている。これは、年休が労働週を単位とする連続休暇であることを意味する。しかし、労基法は、「継続したまたは分割した6労働日」と規定して、年休が継続した休暇が原則であることを明確にしなかった（39条1項）。また、ILO条約は、疾病に基く就業中絶を有給休暇に含まれてはならないと規定していた。労基法は、このような制限を課しておらず、むしろ年休は、1日単位の利用が主流であり、病気欠勤を年休に振り返ることが常識化してしまった。日本の年休制度は、国際的にみるならば、極めて奇異な制度であり、その実態に至っては、現在に至っても年休制度と見ることも困難と言える⁶。

第5に、労働時間・休憩・休日の規制が適用除外される管理監督者の範囲は（労基法41条2号）、その具体的な範囲が法令に定めがなく、実務においては、法の予定する範囲と大きく乖離し、管理職＝管理監督者とする取り扱いが定着した。労基法41条2号は、ILO1号条約の規定をそのまま取り入れたものであるが⁷、この当時は、工場において、時間規制の対象となる現場作業員と工場長などの管理監督者との区別が明白であったので、このような抽象的な規定で対応できたが、中間管理職が増加するなかでは、「経営者と一体的に就労する」管理監督者の範囲を法令によって明らかにすることが必要であった。この結果、実務においては、法の予定する範囲を大きく超えて管理職＝管理監督者という誤った常識が広がっている⁸。

以上のように、労基法制定時における労働時間制度は、1日8時間1週48時間の法定労働時間を設定し、週休制、年次有給休暇制度などを設けたが、その具体的内容は、実労働時間を効果的に制約できるものではなく、また、労働者の私生活に対する配慮が不十分なものであった。このような労働時間制は、それまでの労働者の労働時間に対する意識を改革する機能に乏しかったのである。

（3）企業の労働時間管理の実際と労働者の対応

労基法によって形成された労働時間制度は、日本の労働者の労働時間に対する意識を大きく変革する契機に欠けていた。このようななかで、長時間労働を当然の前提とする日本の正社員の働き方が形成されていったと言える。この働き方は、日本の雇用慣行に深く根付く勤労文化とも言える⁹。

このなかで、企業の労働時間管理は、労働時間法制の本来の趣旨と大きく乖離していった。企業としては36協定を締結し、これを労基署に提出すれば事実上労働時間の長さの制約を気にとめることもなしに経営できたのである。小規模な企業においては、36協定さえ締結されないまま、

⁶ 島田陽一「労働時間の法政策」『ジュリスト増刊 労働法の争点』（有斐閣、2013年）100頁参照。

⁷ ILO1号条約2条a号「本条約の規定は、監督若しくは管理の地位に在る者又は機密の事務を処理する者には之を適用せず。」

⁸ 管理監督者として取り扱われていた労働者による時間外割増賃金請求に関する裁判例においては、ほとんどが労働者側の勝訴となっている。島田陽一「労基法41条」労働基準法コンメンタール第2版（日本評論社、2012年）181頁以下参照。

⁹ 小野浩「日本の労働時間はなぜ減らないのか？」日本労働研究雑誌677号15頁参照

時間外労働が行われてきた実態もある¹⁰。

労働者も労働組合も、このような企業の労働時間管理を結果的には受容していたと評価できる。このことを少し敷衍して見ておこう。

8時間労働制を定めるILO 1号条約の採択以降、日本においても労働組合運動が8時間労働制を要求したが、それは、「実際に労働時間を8時間に短縮せよというのではなく、8時間を超えた労働に時間外手当をつけるという要求」であったという¹¹。実労働時間を短縮することは、労働組合運動のなかでも深く根付いた要求ではなかったのである。

戦後についても「わが国の労働時間の特徴は、時間外労働が非常に長いということである」¹²と指摘されている。従って、「残業を含んだ9時間労働、あるいは10時間労働（週48時間労働を超えている）を短縮するというのが現実の問題である。」¹³しかし、時間外労働の規制は、労働者にとって、それだけでは収入減となる現実があり、労働組合も本音のところでは、労働者の即時的な要求を反映して、労働時間の短縮には重きを置かず、賃金への配分を求める傾向にあったのである¹⁴。

1947年当時においては、労基法の労働時間規制の水準は、社会的には最低労働基準というよりは、理想的な労働基準と受け取られたことは事実であろう¹⁵。日本の労働者は、労基法の水準を前提とした所定労働時間を超えて働くことに抵抗感を生じないマインドを保持し続けたのである。これは、当時の労働者が低賃金であり、時間外労働手当が基本的な生活を支えていたという現実が背景にあったことも留意すべきである。

この状況のもとで、平均的労働者は、恒常的な時間外労働を受容して行ったのである。そしてそのことが今日に至るまで長時間労働の是正に対する障害となっている。日本の法定労働時間制度は、使用者がそれを超えて労働させることを罰則付きで遵守させようとするものであるが、実際には、アメリカのように割増賃金の発生する基準時間のように受け止められてきたのである¹⁶。今日、ホワイトカラー労働者の労働時間の適用除外制度が立法提案されると「残業代ゼロ法案」として、賃金に焦点をあてた批判がなされるのも、労働者の時間外労働に対する意識を反映したものと考えられる。

3 1987年以降の労働時間制度の立法改革とその限界

1980年代になると、日本の国際的競争力が長時間労働に支えられているという国際的批判が

¹⁰ 36協定のない事業場（全体の43%）のうち、35.2%が36協定という制度を知らなかったとされている（厚生労働省「平成25年労働時間等総合実態調査」）。

¹¹ 内海義夫「労働時間の短縮」日本鉄鋼連盟編『技術革新下の労働と労働法』（日本評論新社、1962年）37頁。

¹² 内海・前掲論文40頁

¹³ 内海・前掲論文48頁

¹⁴ 寺原重文・本田千之「労働時間をめぐる労使の主張点」日本鉄鋼連盟編・前掲書によれば、時間短縮よりも賃上げを望むのが、労働組合で79.6%、労働者で89.1%であったとされている（67頁参照）。

¹⁵ この当時、労働法の概説書としてもっとも広く読まれた磯田進『労働法』（岩波新書、1951年）は、当時の最低基準を日本ではなく、国際水準で考えるべきとしている（240頁参照）。

¹⁶ 西谷敏「労働時間の思想と時間法制改革」労働法律旬報1831号12-13頁（2015年）によれば、労働組合も労働時間短縮よりも賃金重視であったとする。深谷信夫「長時間労働を生み出す要因を考える」労働法律旬報1831・32号39頁（2015年）も同様の見解である。

高まり、労働省（当時）は、①時間外労働の削減、②週休2日制の普及および③年休の完全消化の三つの柱からなる労働時間短縮行政を強力に進めた。しかし、この行政指導は、経営側に受け入れられることがなく、法改正による労働時間短縮を図ることになった。ヨーロッパ諸国においては、産業別労働協約が労働時間短縮の大きな支えとなっていたことと対照的だった。

1987年以來、数次に渡って政府主導により労働時間法制の法改正が行われてきた。その改正理由は、ヨーロッパ諸国に見られた失業対策としてのワークシェアリングということに重点はなく、生産性向上の成果を賃金だけではなく、労働時間短縮に向けるということであった。また、労働時間の短縮とともに、使用者に柔軟な労働時間の配分を認める労働時間制度（弾力的労働時間制度）も併せて導入された。

以下では、これらの法改正がどのような機能を果たしたかを簡単にみておこう¹⁷。

（1）法定労働時間の短縮と週休2日制の普及

1987年以降の立法改正により、法定労働時間を週48時間から40時間へと漸進的に短縮した。1987年労基法改正では、本則である労基法32条は、週40時間（同条1項）および1日8時間とする法定労働時間を定めたが、同時に、附則131条1項に労基法32条の40時間を「40時間を超え48時間未満の範囲内において命令で定める時間」と読み替える経過規定を置いた。この規定に基づき、当初、週46時間を法定労働時間とし、かつ一定規模及び業種によってその適用を猶予した（猶予企業：週48時間）。その後、1991年に週44時間（猶予企業：週46時間）、1994年に週40時間（猶予企業：週44時間）となり、1997年4月1日からは、規模・業種に関わらず、週40時間となった。ただし、労基法40条の特例の対象となる10人未満の商業、映画演劇業、保健衛生業及び接客業は、週44時間とされている。

この結果、週休2日制は普及し（87.2%、完全週休2日制46.9%（平成29年就労条件総合調査）、また所定労働時間の短縮は実現した。しかし、時間外労働の削減が実現しなかったために、正社員の総実労働時間には見るべき短縮効果がなかった¹⁸。この結果、正社員の平日の労働時間が増加し、睡眠時間が減少していると指摘されている¹⁹。

（2）年休制度の改正と消化率の停滞

年休制度についても、最初の付与日数が国際水準を考慮して、1987年改正において6日（週休1日制の1労働週相当）から10日（週休2日制の2労働週相当）に増加し、所定労働日数の少ない労働者に年休の比例的付与を認め、労働者の時季指定権の行使がないと年休が発生しないという仕組みが年休の消化を妨げているということから、年休の取得率を向上させるために計画年休制度が導入された。また、1993年には年休取得に必要な勤続期間が1年から6か月に短縮された。さらに、1998年には、継続勤務年数3年半からは2日ずつ付与日数を増加することとなった。加えて、2008年には、5日を上限として時間単位での年休付与を可能とした（労働者の過半数代表との書面協定を要件とする。）²⁰。

¹⁷ 日本の労働時間に関する立法政策の歴史は、濱口桂一郎『日本の労働法政策』（2018年、労働政策・研究研修機構）505頁以下に詳しい。

¹⁸ 山本勲・黒田祥子『労働時間の経済分析』（日本経済新聞出版社、2014年）37頁以下参照。結果的に正社員の睡眠時間が減少しているという。

¹⁹ 山本・黒田・前掲書25-26頁参照。

²⁰ 1987年以降の年休制度の改正の概要は、武井寛「年休の制度と法理」日本労働法学会編『講座労働法の再生第4巻 人格・平等・家庭責任』（日本評論社、2017年）256~257頁参照。

このような年休制度の改革にも関わらず、最近も年休の取得率も 49.4%（平成 29 年就労条件総合調査）であり、50%を超えていた 1987 年改正時よりも後退している。計画年休制度も 15.5% の企業でしか活用されず、しかも協定に定められる年休日数は、およそ半数が 4 日以下である（平成 29 年就労条件総合調査）。計画年休協定も年休消化率を引き上げる効果を生んでいないと評価せざるを得ない。

（3）これまでの労働時間短縮政策の限界

このようにこの間の労働時間短縮に向けた法改正が見るべき成果をあげていないのは、法制度としては、その仕組みが労基法制定以来の問題点を克服していないからである。特に 36 協定方式と割増賃金制度および年休制度については、制度趣旨を実現できる仕組みとなっていないことを率直に認めるべきであろう。

そして、労働時間短縮が労使にとって切実な課題と意識されてこなかったことも労働時間短縮が進まない要因であることは間違いがない。

（4）柔軟な労働時間制度の発展

この間の労働時間に関する立法政策の柱は、労働時間短縮と並んで、労働時間制度の柔軟化であった。1987 年以来、労働時間制度の柔軟化を趣旨とする法制度としては、①1 日 1 週の法定労働時間規制を柔軟化する仕組み（変形労働時間制²¹、フレックスタイム制）および②実労働時間の算定を免除するみなし労働時間制（事業場外労働および裁量労働制）が導入された。国際的に見ても、労働時間短縮に伴い柔軟な労働時間制度が導入される傾向にある。これは、使用者に労働時間の配分の柔軟化を認めることによって、使用者が労働時間短縮を受容することを容易にする効果があるからである。

1）所定労働時間の短縮と変形労働時間制の機能

変形労働時間制は、法定労働時間の短縮を企業が受容する過程において大きな役割を果たしてきた。法定労働時間が週 46 時間および週 44 時間の段階においては、それぞれ 4 週 5 休および 4 週 6 休（隔週週休制）に対応するために 1 か月単位の変形制が利用され、また、週 40 時間となると 1 年単位の変形労働時間制（1987 年では 3 か月単位であったが、1993 年に 1 年単位となった。）を利用して休日の配置によって法定労働時間をクリアする手法が広くとられている²²。

2）裁量労働制の導入の意義と課題

柔軟な労働時間制度の中でも裁量労働制は、労働時間短縮とは直接的な関連があるわけではない。これは、産業構造が大きく転換し、IT 技術が急速に発展し、仕事の内容が変化しているなかで、定型的な労働時間制度が実情に合わない就業形態にある労働者が広がっていることに対する対応であった。専門業務について導入された裁量労働制は、その後、1998 年労基法改正により企画業務型裁量労働制が創設された（2000 年 4 月 1 日施行）。しかし、これらの裁量労働制によって現代に必要な柔軟な労働時間制度のニーズには十分には応えきれていない状況にある。また、労働時間が適用除外される管理監督者制度との整理も十分ではない。

²¹ 変形労働時間制は、労基法の制定時に 4 週間単位のもので導入されていたが、1987 年にこれを 1 か月単位とし、また、3 か月単位および 1 週間単位の変形労働時間制が導入された。前者は、1993 年に 1 年単位の変形制となったが、後者はほとんど利用されないままである。

²² 週 40 時間は週休 2 日制に対応するので、1 日の所定労働時間を 8 時間とすると、1 年間に 105 日以上を配置すればよいのである。

ここでは、1987年の労基法改正による裁量労働制導入の経緯を見ておくことにしよう。裁量労働制は、労基法のなかでは、事業場外労働と並んで「労働時間のみなし制」として導入された（労基法旧38条の2第4項、第5項）。

もともと事業場外労働の労働時間計算については、当時の労基法施行規則において、「労働者が出張、記事の取材その他事業場で労働時間の全部または一部を労働する場合、労働時間を算定し難い場合には、通常の労働時間労働したものとみなす。」（旧22条）との特例が定められていた。この労働時間のみなし制が法律によらず、施行規則で行われていたことについて、憲法27条2項の勤労条件法定主義に反するとの批判があった。そこで、1987年の労基法改正において、事業場外労働のみなし制を立法化し、「労働者が労働時間の全部又は一部について事業場外で業務に従事した場合において、労働時間を算定し難いときは、所定労働時間労働したものとみなす。」と規定された。

事業場外労働のみなし制を労基法に取り入れたのは、違憲の疑いを解消することもあったが、それ以上に、第3次産業における多様な労働形態の発展という状況に対応しようとするものであった²³。もっとも、最近では、IT技術の発展は、事業場外労働について、「労働時間を算定し難いとき」と言える状況が少なくなっていると言えるが、現在のところ、その利用状況に大きな変化は見られない²⁴。

さて、少なくとも当時の事業場外労働のように、産業構造の転換および技術革新の発展のなかで、定型的な労働時間が馴染まない就業形態が増加しており、これらの就業形態に対応する柔軟な労働時間制度（「弾力的労働時間制度」ということもある。）の必要性は、国際的にも高まっていた。業務の遂行の手段および労働時間の配分の決定を労働者の裁量に委ね、労働時間の長さについては、一定の時間労働したものとみなす裁量労働制の導入は、このような文脈の中で捉えることができる。もっとも、裁量性の高い就業形態についての労働時間制度の対応は、各国様々であり、労働時間のみなし制という仕組みによったということは日本の特徴と言える。

労働時間のみなし制は、労基法制定時から存在する坑内労働（労基法38条2項）にしり、1987年に立法化された事業場外労働（同38条の2）にしり、就業場所に注目しているのに対し、裁量労働は、業務の性質からみなし制を導入するものであった。就業場所に注目する場合には、適用対象が比較的明確であるが、業務の性質というと日本のように職務内容が特定されていないときには、適用対象が一義的には決定できないという問題を孕んでいる。

裁量労働制の導入時において、労働時間規制が適用除外されている管理監督者（労基法41条2号）以外に厳格な労働時間規制に馴染まない働き方をしている労働者として次の4類型が指摘されていた。

第一は、管理監督者には該当しないが、企業の政策の企画・立案・決定に参画する高級スタッフである。第二は、研究開発業務などに従事する高度の知的専門業務に従事する高学歴労働者である。第三は、編集、商品開発、設計などの専門的スキルによって裁量的に業務を遂行する一般労働者である。これらの労働者は、仕事の進め方に本人の裁量的按配を認めなければ効率的な業務

²³ 事業場外労働のみなし制の立法化の経緯については、東京大学労働法研究会編『注釈労働時間法』（有斐閣、1990年）535-536頁参照。

²⁴ 「平成29年就労条件総合調査」によると、事業場外みなし労働時間制を採用している企業は、12%、適用労働者が6.7%である。

遂行が期待できない。第四は、特別の知識・経験・能力・資格を有し、特別の任務で雇われる労働者である²⁵。

これらの労働者は、単に厳格な労働時間規制が馴染まない働き方であるということにとどまらず、賃金制度においても、労働時間の長さではなく、仕事の成果に応じた仕組みが適格的である。もちろん、労働時間規制と賃金制度は別個の問題ではあり、労働時間規制を受けるからといって成果主義的な賃金制度をとることができないわけではない。しかし、その場合、実労働時間が法定労働時間（場合によっては所定労働時間）を超えるならば、時間外労働手当が発生するのであり、労働時間と賃金を完全に切り離す賃金制度とはならないのである。これらの労働者については、労働時間と賃金を完全に切り離す賃金制度を実現するためにも、その意味での厳格な労働時間規制からの解放が要請されていたのである。より正確に言えば、長時間労働を抑制するための手段である割増賃金制度からの解放である。

しかし、裁量労働制においても、使用者は労働者に対する安全配慮義務が免除されるわけではない。労基法が法定労働時間を定めて労働時間を規制しているのは、もともと労働者の健康の確保のためである。従って、実労働時間管理の必要性がなくなっても、労働者の健康管理という観点からの労働時間の把握が必要でなくなるわけではない。しかし、実務において実労働時間管理は、賃金計算、とくに所定外労働時間の割増賃金の計算のために行われてきたという現実があり、実労働時間管理の解放が労働者の就労状況の把握からも免除されるかのごとき状況があったことは否めない。このことから裁量労働制は、労働者の働き過ぎを雇用管理上チェックすることが不十分となる可能性を秘めていると指摘させざるを得ない。

以上のように、裁量性の高い働き方をする労働者に適格的な労働時間制度および賃金制度の整備の必要性が高まるなかでの立法的な対応が 1987 年の裁量労働制の導入であったのである。そこで、裁量労働制は、この必要性と労働者の健康管理の要請を満たすものであったのかが検討されねばならない。

裁量労働制は、裁量性の高い働き方をする労働者に適格的な労働時間制度および賃金制度の整備という課題にみなし労働時間制という手法によって応えようとしたものである。裁量労働制が導入されると、賃金計算のための実労働時間管理と時間外労働に対する割増賃金の支払いから解放されるため、適正に実施されている限り、労働時間制度と賃金制度を一応切り離すことができる（ただし、深夜業に対する割増賃金の支払いは残る）。このことは、裁量性の高い労働者の賃金制度に関しては適当な仕組みを組み立てる法的条件を提供することができる。しかし、賃金計算の必要がなくなっても、健康確保の観点からの労働時間管理は依然として使用者の義務であるが、このことが裁量労働制自体に内在的に組み込まれていないために、使用者に誤解と濫用を産む危険性を秘めていることに注意しなければならない。

また、裁量労働制の対象となったために、従来よりも経済的な大きな不利益を受けるというのでは、本来の機能を営むことはできない。この点は、裁量労働手当などの創設が必要であるが、これが法的に制度内在的な仕組みになっていない問題点がある。

裁量労働制の適用対象業務は、当初「研究開発業務その他業務」と規定され、その具体的な内容が、「業務の性質上その遂行の方法を大幅に労働者の裁量に委ねる必要があるため当該業務の遂行の手段及び時間配分の決定等に関して具体的な指示をしないこととするもの」として当該協

²⁵ 東京大学労働法研究会編・前掲書 574 頁

定（労働者の過半数代表との労使協定のこと。筆者注）で定める業務に限る。」とされた。行政解釈では、対象業務として、①新商品または新技術の研究開発等の業務、②情報処理システムの分析または設計の業務、③記事の取材または編集の業務、④デザイナーの業務、及び⑤プロデューサーまたはディレクターの業務が例示されていたにとどまる。この例示は、前述の4類型からすれば、主として念頭に置いているのが第二、第三の類型であることを示している。

このように裁量労働制の対象業務は、その導入当初、労使に委ねられていたことが注目される。もっとも、この方式は、裁量労働制の適用対象が実務においても不明確であり、その利用促進の妨げになるという声を受けて、1993年の労基法改正によって対象業務を省令で限定列挙する方式となった。実際の適用対象業務は、それまでの例示に即した専門職的な業務であった。その後、裁量労働制は、「その他厚生労働大臣の指定する業務」という枠の中で拡大しながら今日に至っている²⁶。

その後、前述の第一の類型である企業の政策の企画・立案・決定に参画する高級スタッフについて、経営側からは、柔軟な労働時間規制への移行を要望する声が高まった。この要望について、労働時間法制の適用除外の方向ではなく、裁量労働制の適用拡大によって対応したのが、1998年の労基法改正であった。すなわち、従来の裁量労働制を「専門業務型裁量労働制」として整理し、新たに「企画業務型裁量労働制」を導入したのである。企画業務型裁量労働制の対象業務は、「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務であって、当該業務の性質上これを適切に遂行するには、その遂行の方法を大幅に労働者の裁量にゆだねる必要があるため、当該業務の遂行の手段及び時間配分の決定等に関して具体的な指示をしないこととする業務」と定義された。

専門業務型裁量労働制は、労働者の過半数代表者との書面協定（以下、「労使協定」とする。）によって導入できるが、企画業務型裁量労働制は、そのために新たな仕組みを導入した。それが、労使同数で構成される常設の委員会の設置である。これは、「労使委員会」とよばれる。これまで労基法においては、労働者の過半数代表との労使協定が大きな役割を果たしてきた。しかし、労働者の過半数代表者が労使協定を締結するにあたっては、そのために労働者のなかで議論するなど集団的に代表意見を形成するプロセスは法的に保障されていない。過半数代表者が過半数労働組合であるときには、代表性が実質的に担保されるが、そうでない場合には、その保障がない。

企画業務型裁量労働制の導入要件として労使協定ではなく、新しい制度である労使委員会の全員一致（2003年に5分の4以上に改正）の決議によることとしたのは、その導入について、労働者側の意見を慎重に反映することが重視されたのである。また、労使委員会は、対象業務の範囲、みなし労働時間、健康確保措置、苦情処理制度、対象者本人の同意の保障などの事項を決議することが必要である。

このように企画業務型裁量労働制の導入に慎重な要件としたのは、専門業務型が業務の客観的内容から対象範囲が基本的に明確であるのに対して、企画業務型の対象業務は、チーム型で就労するホワイトカラー業務の一部であり、その適切な範囲を慎重に定める必要があるからである。

²⁶ 具体的には、コピーライター、システムコンサルタント、インテリアコーディネーター、ゲーム用ソフト開発、証券アナリスト、金融商品開発、大学における教授研究、公認会計士、弁護士、建築士、不動産鑑定士、弁理士、税理士、中小企業診断士である。「平成29年就労条件そうごう調査によると、専門業務型裁量労働制を採用している企業は、2.5%、適用労働者が1.4%である。

ホワイトカラー労働の裁量性と言っても、仕事の進め方に裁量性が認められている労働者の範囲は広いが、仕事量の裁量性を有するホワイトカラーは、上層だけである。そして、仕事量の裁量性を有していないホワイトカラーに安易に裁量労働制の対象とすることは、割増賃金のない長時間労働を助長する可能性が高い。従って、企画業務型裁量労働制の適用対象業務の範囲は、労使の慎重な議論を通じて決定すべきであり、その意味で労使委員会制度は、それが予定された機能を発揮すれば、このことに適合的な制度と言える。

もっとも、企画業務型裁量労働制は、必ずしも普及せず²⁷、果たして労使委員会制度が適正な運営に機能しているかは実証されていない。それだけではなく、この裁量労働制が普及しない理由が手続きの煩雑さにあると指摘されることが多い。しかし、それが労使委員会制度に向けられているとすれば残念である。労使委員会制度の適正な機能こそが裁量労働制の本来機能を定着させる鍵となるはずだからである。労使による常設機関は、裁量労働制の導入だけではなく、その後の適正な実施について監視し、運用上の問題点を改善していくことを可能とする条件だからである。

4 働き方改革関連法による労働時間制度改革の概要

2018年働き方改革関連法は、時間外労働の上限規制の導入や使用者の年休付与義務の新設、高度プロフェッショナル制度の導入など労働時間制度を大きく改正した。ここでは、その概要を紹介する²⁸。

(1) 労働時間制度改革

1) 法定時間外労働の上限規制

今回の改正によって労基法制定以降初めて36協定の法定外の労働時間数を1か月45時間、1年360時間という限度時間が設定された(3か月以上の1年単位の変形労働時間制の場合は、1か月42時間、1年320時間)。また、36協定に定める事項も詳しく法定化された(36条2項各号)²⁹。そして、36協定が実際に必要な時間外労働に限定する機能を発揮できるようにするためにガイドラインが公表されている(厚生労働省「36協定で定める時間外労働及び休日労働について留意すべき事項に関する指針」(平成30年9月7日厚労告示第323号)以下、「36協定指針」とする)。

ただし、この限度時間は、絶対的なものではなく、通常予見することのできない業務量の大幅な増加等の臨時的な特別な事情のある場合、年720時間、単月100時間未満(休日労働の時間数も含む)、複数月平均80時間(休日労働時間を含む)を限度とする例外が認められている。

この限度時間を超える特例については、複数月平均時間だけではなく、多様な制約を伴う。まず、限度時間を超えることができるのは、1年のうち6か月までである。また、限度時間を超えて労働させる労働者に対しては、36協定において、一定の健康及び福祉を確保するための措置(以

²⁷ 「平成29年就労条件総合調査」によると、企画業務型裁量労働制を採用している企業は、1.0%、適用労働者が0.4%である。

²⁸ 働き方改革関連法による労働時間制度改革に関する評価については、後述するが、基本的には島田「働き方改革と労働時間法制の課題」ジュリスト1517号56頁以下(2018年)において示している。

²⁹ 従来から36協定の届出書式があり、そこに記載すべき事項が事実上定められていたが、今回の改正は、36協定の記載事項変形労働時間制の労使協定と同様に法定化したのである。

下、「健康福祉確保措置」という。)をとることが望ましいとされている³⁰。

なお、研究開発業務については、これらの時間外労働規制が適用除外とされ、また、土木・建設業・運輸業・医師においては、5年間、適用が猶予される。

2) フレックスタイム制度の柔軟化

フレックスタイム制については、その清算期間が1か月から3か月に延長された(労基法32条の3第1項2号)。1か月を超える清算期間を設定した場合には、1か月ごと期間の1週間の平均労働時間が50時間を超えないようにする(労基法32条の3第2項)。1か月を超える清算期間を定めた労働者の過半数代表者との書面協定の行政官庁に届出る(労基法32条の3第4項)。

3) 有給休暇の使用者の付与義務(39条7項)

有給休暇日数が10労働日以上である労働者について、5日については、基準日から1年以内の期間に、労働者ごとに時季を定めることにより与えなければならない。なお、労働者自身が時季指定権(39条5項)および計画年休協定(6項)によって年休を取得している場合は、使用者による時季指定を要しない。使用者は、使用者による時季指定については、労働者の意見を聴き、それを尊重する努力義務を有する。使用者は、年休に関して時季日数及び基準日を労働者ごとに明らかにした書類(年次有給休暇管理簿)を作成し、3年間保存しなければならない。年次有給休暇管理簿は、労働者名簿及び賃金台帳をあわせて調製することができる。

4) 高度プロフェッショナル制度の導入(労基法41条の2)

① 導入手続き

高度プロフェッショナル制度の適用対象労働者には、労働時間・休憩・休日及び深夜業に関する規定を適用除外する。以下では、この制度の概要を簡単に紹介する。

この制度を導入するためには、労使委員会(企画業務型裁量労働制の導入の際に必要な仕組みと同様)の4/5以上による後述の法定事項についての決議及び行政官庁(所轄労働基準監督署)に対する決議の届出が必要である。そして、使用者は、i 適用対象労働者が同意した場合には高度プロフェッショナル制度が適用される旨、ii 対象期間及びiii 支払われると見込まれる賃金額を明らかにした書面に当該労働者の署名を受ける方法で当該労働者から同意を得なければならない。

② 労使委員会の決議事項

i 対象業務 高度の専門的知識等を必要とし、その性質上従事した時間と従事して得た成果との関連性が通常高くないと認められるものとして厚生労働省令で定める業務³¹のうちから選ぶ。

³⁰ 次のような措置から選択する。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、②深夜労働の回数を1か月について一定回数以内とする。③勤務間インターバル制度、④代償休日または特別休暇、⑤健康診断の実施、⑥年休のまとまった日数の連続取得を含む取得促進、⑦心とからだの相談窓口の設置、⑧適切な部署への配置転換、⑨産業医等による保健指導。その実施状況に関する記録を36協定の有効期間中及び満了後3年間保存する義務がある。

³¹ 具体的には、①金融工学の知識を用いて行う金融商品の開発業務、②資産運用の業務または有価証券の売買その他の取引の業務のうち、投資判断に基づく資産運用の業務、投資判断に基づく資産運用として行う有価証券の売買など、③有価証券市場における相場等の動向または有価証券の価値等の分析、評価またはこれに基づく投資に関する助言の業務、④顧客の事業運営に関する重要事項についての調査・分析及びこれに基づく当該事項に関する考案または助言の業務、⑤新たな技術、商品または役務の研究開発の業務、である。

ii 対象労働者の範囲 対象労働者は、使用者との合意に基づき職務が明確に定められ、かつ賃金額が基準年間平均給与額（毎月勤労統計から算定した労働者一人当たりの給与の平均額）の3倍の額を相当程度上回る水準（具体的には、1075万円）であることを条件とする。職務の合意については、対象労働者の業務内容、責任の程度及び求められる水準を書面により労使が合意する方法をとらねばならない。

iii 健康管理時間を把握する措置 健康管理時間とは、対象労働者が事業場内にいた時間と事業場外において労働した時間との合計の時間である。健康管理時間の把握方法は、タイムカードによる記録またはパソコンなどの起動時間の記録等客観的な方法による。ただし、事業場外労働については、自己申告を認める。

iv 休日の確保 1年で104日以上、かつ、4週間を通じ4日以上を休日と付与すること。

v 選択的健康確保のための措置 以下のいずれかの措置から選択する。

- ・時間数を11時間以上とする勤務間インターバル制度の導入および深夜業を1か月4回以内とする。

- ・健康管理時間の上限規制を1か月100時間及び3か月240時間とする。

- ・1年に1回以上継続した2週間連続休日の付与（労働者の請求による時には、1年に2回以上の継続した1週間）

- ・臨時の健康診断（1週間当たりの健康管理時間が40時間を超えた場合におけるその超えた時間について、1か月当たり80時間を超えたことまたは本からの申出があった場合）

vi 健康管理時間の状況に応じた選択的健康福祉確保措置（前述の選択的健康確保措置のうち、労使委員会が選択した措置以外の措置からの選択、代償休日、特別の有給休暇の付与、心とからだの相談窓口の設置、配置転換、産業医の指導に基づく保健指導、医師による面接指導のうちから選択する。）

vii 同意の撤回の手続き

viii 苦情処理措置

ix 不利益取扱いの禁止（同意をしなかった労働者に対する解雇その他の不利益取扱いの禁止）

x その他厚生労働省令で定める事項（決議の有効期間の定め及び当該決議を自動更新とはしないこと、労使委員会の開催頻度及び開催時期、50人未満の事業場においては、労働者の健康管理等を行うのに必要な知識を有する者を選任すること、労働者の同意及びその撤回、合意した職務の内容、支払われる賃金の額、健康管理時間、健康確保措置として講じた措置、50人未満の事業場の医師の選任の記録を決議の有効期間中及びその後3年間保存すること）

③ 制度導入後の対応

使用者は、休日の確保、選択的健康確保措置及び健康管理時間の状況に応じた選択的健康確保措置の実施状況を6か月以内ごとに所轄労働基準監督署長に報告しなければならない。また、1週間当たりの健康管理時間が40時間を超えた場合におけるその超えた時間について、1か月当たり100時間を超える対象労働者に対し、医師による面接指導を実施しなければならない。

（2）労働時間等の設定の改善に関する特別措置法（労働時間等設定改善法）の改正

労働時間等設定改善法は、今回の改正によって勤務間インターバル制度の設定を事業主の努力義務とした（1条の2、2条1項）。勤務間インターバル制度は、労働者の健康において重要な機能を果たすことが期待されており、その普及の足掛かりとしてこの改正は重要と考える。

また、事業主が他の事業主との取引を行う場合の配慮事項の定めに、「著しく短い期限の設定及び発注の内容の頻繁な変更を行わない」配慮をする努力義務が付け加わった（2条4項）。さらに、新たに企業単位で労働時間等設定改善企業委員会の設置を可能とした（7条の2）³²。

（3）労働安全衛生法（労安法）の改正

働き方改革法は、労働時間制度の改正と並んで、長時間労働やメンタルヘルス不調などにより健康リスクが高い状況にある労働者を見逃さないために、産業医及び産業保健機能の強化を目指して労安法が改正された。労働時間法制においても、労働者の健康を直接確保するために、健康診断などを組み込んでいるが、それが有効に機能するためには、産業医などの権限強化を伴うことが必要である。今回の改正は、その方向性を示すものとして評価できる。ここでは、労働時間制度の関係において労働者の健康確保のためになされた産業医に関する改正を簡単に紹介しよう³³。

1）事業者の産業医に対する情報提供義務

事業者は、①労働者の労働時間に関する情報、②健康診断や面接指導後の措置の内容に関する情報（措置を講じない場合にあつては、その旨及びその理由）、③時間外労働が1か月当たり80時間を超えた労働者の氏名および当該労働者に係る当該超えた時間に関する情報を産業医に提供しなければならない（13条4項、常時50人未満の事業場においては努力義務）。

2）産業医の事業者に対する勧告権及び事業者の勧告尊重義務・勧告報告義務

産業医は、事業者に対し労働者の健康管理等について必要な勧告することができる。今回の改正により、この勧告の場合に、事業者の意見を求めること、及びその勧告を事業者が尊重する義務が新設された（13条4項）。

また、事業者は、産業医の勧告を衛生委員会または安全衛生委員会に報告しなければならない（14条5項）。これらについては、常時50人未満の事業場においては努力義務である。

3）医師による面接指導

今回の改正は、長時間労働などによって労働者が健康を損なわないようにするために、医師による面接指導を強化している。まず、疲労の蓄積が認められる者ということは変化がないが、従来は時間外労働が1か月100時間を超える者を対象としていた医師の面接指導について1か月80時間を超える者と範囲を拡大した（66条の8）。

次に時間外労働の上限規制の適用が除外される研究開発業務に従事する労働者の時間外労働が1か月当たり100時間を超えた場合の当該労働者の申し出に基づく医師の面接指導を実施が義務付けられた（66条の8の2）。

さらに、高度プロフェッショナル制度の適用労働者の健康管理時間が1か月100時間を超えた時には、当該労働者の申出により医師の面接指導を実施しなければならない（66条の8の4第1項）。

³² 厚労省基発0907第12号平成30年9月7日「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による改正後の労働時間等の設定の改善に関する特別措置法の施行について」参照

³³ 厚労省基発0907第2号平成30年9月7日「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による改正後の労働安全衛生法及びじん肺法の施行等について」参照

4) 医師の面接指導を実施するための労働時間の状況の把握義務

事業者は、医師の面接指導を実施するために労働者の労働時間の状況を把握する義務が新設された（66条の8の3）。この労働時間の状況の把握は、タイムカードによる記録、パソコンなどの使用時間による記録などの客観的方法その他適切な方法による（労安則52条の7の3第1項）。また、その記録は3年間保存する義務を負う（同2項）。これは、管理監督者を含む、すべての労働者を対象とする。ただし、高度プロフェッショナル制度の適用労働者は除外される。これは、同制度の適用労働者は、健康管理時間の把握という別制度が設けられているからである³⁴。

5 今日における労働時間制度改革の必要性と課題

ここでは、働き方改革関連法による労働時間制度改革を含めて、これまでの労働時間制度の到達点を総括し、今後の労働時間制度改革の課題を示したい³⁵。

(1) 長時間労働の抑制に関する社会的認識の深化

正社員の長時間労働が1987年以降の立法改革にも関わらず解消されない状態が継続しているなかで、これを見直すべき大きな状況変化が生じてきた。

第一は、日本の人口構成における少子高齢化である。これにより、一方で労働力人口における高齢者および女性割合を増加したが、他方で女性の労働力化が少子化傾向を加速する要因ともなった。この状況は、従来の正社員の働き方の持続可能性に疑問が投げかけることになった。正社員の長時間労働は、男女性別役割分業を前提とする男性稼ぎ主モデルによって支えられており、女性の社会的活躍を制約するからである。この結果、いわゆるM字型就労構造が解消に向かっているとはいえ、女性の多くが非正社員として就労している状況にある。女性が家庭責任を押し付けられるのではなく、その能力を発揮して就労するためには、正社員自体の働き方の改革が必要となるのである。ワーク・ライフ・バランスのとれた働き方の実現は、少子高齢化社会および日本の生産性の向上に不可欠であることが社会的にも認識されるようになってきたのである。

第二は、長時間労働が過労死・過労自殺の要因であることについて社会的な認知が進んだことである。過労死（脳・心臓疾患）に関する労災認定基準は、かつては要因とは直前の通常の想定を超える労働負荷を要因と見る事故型の基準から恒常的な長時間労働を要因として、直前1か月に100時間を超える、または2か月以上6か月にわたって月80時間を超える法定時間外労働があった場合には、就労に起因する蓋然性が高いとする基準に変わった。そして、長時間労働は、うつ病の要因となり、その症状として自殺に至ることが認められるようになった。長時間労働の規制の原点が労働者の生命・健康の維持にあったことを改めて想起させる状況となったのである。

今や正社員の長時間労働の克服は、労働者の生命・健康の確保およびワーク・ライフ・バランスの実現という持続可能な社会に不可欠な要請として求められるようになったと言える。これは、1980年代の労働時間短縮政策が主として国際的な批判という外在的な要因から求められたことと比較すると大きな相違がある。

しかも、正社員の長時間労働を抑制し、健康とワーク・ライフ・バランスの確保された多様な

³⁴ その他、事業者には産業医の業務内容等を労働者に周知する義務が課され（101条2項）、心身の状態に関する情報の取扱いに関する規定（104条）も設けられた。

³⁵ この問題について、本稿の立場と異なるが、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6頁（2019年）以下、緒方桂子「労働時間の法政策」日本労働法学会編・前掲書107頁

働き方を実現することが、これから日本経済の発展の基礎となると政府レベルでも意識されることが重要であろう。ここに至り、所定労働時間の短縮から実労働時間の短縮に本格的に取り組む必要性が社会的に認められたといつてよい。

(2) 長時間労働を規制する法制度の到達点と課題

すでに述べたように、1987年以降2018年に至るまでの立法改革は、正社員の長時間労働の削減に見るべき成果を挙げなかった。所定労働時間の短縮が実現されても、早実労働時間の短縮に効果がなかったのである。その意味で、2018年改正が初めて時間外労働の上限を規制したことは、画期的と評価できる。原則として時間外労働の上限を1か月45時間、1年360時間とする水準は、労働者の健康確保及びワーク・ライフ・バランスの実現という目的からして妥当と言える。もちろん、1か月100時間未満(休日労働も含む)、1年720時間という特例を年6回まで可能としており、今回の改正を完成形と見ることはできない。今後は労使が自主的に特例の必要のない働き方を実現するような仕組みを設けて実質的な労働時間の短縮を図るべきであろう。そのための第1歩は、今回の改正の趣旨に即して労使が熟議を経て、実際に必要な範囲で36協定を締結するという労使関係を築く必要があると言えよう。

今後は、今回の時間外労働の規制にとどまらず、長時間労働の規制のために必要な措置をとる必要がある。今回の改正では、時間外労働だけではなく、休日労働も視野に入れた規制が登場したが、それをさらに進めて、総実労働時間を規制する仕組みを導入すべきである。具体的には、①週当たりの労働時間の上限を50時間とすること、ただし一種の変形労働時間制として、当面最長1年を単位として、その間の平均が週50時間を超えないこととする(調整期間)。その際の1か月当たりの上限時間を254時間とする。②今回の改正では努力義務を定めるにとどまった勤務間インターバル制度(原則として11時間)を義務化し、1日の労働時間の上限を原則として13時間とする必要がある。最近の医学的な知見によれば、労働者の健康確保のためには1日最低6時間の睡眠をとることが重要であると指摘されており、その意味では、勤務間インターバル制度及び1日の労働時間の上限規制は、労働者の健康確保にとって極めて有効な制度と考えられる³⁶。

今回の改正において使用者の年休付与義務が創設されたが、未だ年休を1労働週単位のまとまった長期休暇とする方向は実現していない。日本の年休消化率が極めて低いということだけではなく、そもそも年休本来の趣旨が浸透していないことを率直に認めて大胆な改革がとられるべきであろう。具体的には、労働者の時季指定方式から使用者の時季指定方式に抜本的に変更し、2労働週の連続した休暇の付与を義務付けることが考えられてよい。そのことと併せて、病気休暇など労働者に必要な休暇制度を充実させ、年休が本来の趣旨に即した活用が可能となる条件を整備する必要がある。このような休暇を設けることにより、現行の時間単位の年休取得の仕組みを廃止することができる。

休日についても、定期的な休日を保証しない現行の変形休日制を改め、法定休日を特定することを義務付け、かつ法定休日についての休日振替を原則として禁止する必要がある³⁷。

以上のような労働時間の規制、休日の確保及び年休の完全消化などの課題は、各事業場における労使のコミュニケーションを組織化し、計画的に働き方を変えていく仕組みが必要である。こ

³⁶ 島田・「労働時間政策のこれから」日本労働研究雑誌677号68～69頁参照

³⁷ 島田・前掲注28)論文59～60頁参照

の点では、例えば労働時間等設定改善委員会の設置の義務化によって、労働時間等の改善に関する実施計画を立案し、その実施状況を監視するというPDCAサイクルを確立する必要がある³⁸。

(3) 柔軟な労働時間制度の再編成に向けた課題

1) 柔軟な労働時間制度の必要性と課題

現代の労働に適合的な柔軟な労働時間制度の創設は、この間の労働時間制度に関する立法政策において、長時間労働の規制と並んでこれまでの労働時間制度に関する立法政策の柱の一つであった。柔軟な労働時間制度は、1987年労基法改正以降、多様な制度が創設されてきた。

このうち、変形労働時間制およびフレックスタイム制については、社会的にもその必要性が受容されていると評価できる。これに対して、裁量労働制は、専門業務型については、一応定着してきていると言えるが、なおその運用において問題点が指摘されている。また、企画業務型については、利用度が低く、十分な理解が得られていない。さらに、しばしば提案される労働時間を適用除外する制度については、今回の高度プロフェッショナル制度をめぐる議論に見られるように社会的に批判が強い。また、「働き方改革実行計画」を見ても、長時間労働の規制については、その必要性と具体的な方策が詳しく展開されているのに比べて、柔軟な労働時間制度については、「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」と述べるだけで具体的な必要性について説得力の積極的な説明がなされているとは言い難い。

しかし、すでに述べたように、定型的な労働時間規制と異なる仕組みを要する働き方は、少なくとも、①管理監督者には該当しないが企業経営に中枢に関与する高級スタッフ、②高度の知的専門職、③専門的技能を要する職、及び④特別の任務を帯びる職などの4類型がある。そして、現代においては、定型的な働き方よりも労働時間の規制から自由な働きの方が効率である職務が増加していることは間違いがない。そして、労働時間と私生活の時間との区別が曖昧となる傾向も強い。このことは、IT技術の発展などの条件のもとで進んでいる働き方の多様化のなかで労働時間管理の仕組みを考える上で重要な課題である。

そして、この課題に照らして、現在の適用除外制度および裁量労働制だけでは以下に述べるように十分な対応となっていないと言わざるを得ない。

第1に、管理監督者には該当しないが企業経営に中枢に関与する高級スタッフに対応する労働時間制度を整備する必要がある。このことは、実務において管理監督者に対する適用除外制度が法の予定を遥かに超えた広い範囲に適用されており、管理監督者＝管理職という取扱いが蔓延している違法状態を整理するためにも重要な課題である。

第2に、現行の裁量労働制自体に問題があることである。裁量労働制は、行政解釈の1日あたりの労働時間のみなしに限るとの解釈が定着している。このため、みなし労働時間が労働日の労働時間であり、休日は含まれないことになる。すなわち、週休2日制が一般的である今日において、法定休日(労基35条)以外の休日における労働がみなし労働時間に含まれないことになる。これでは、とくに大学・研究機関などの高度な研究者やグローバル展開している企業における高度な専門職の働き方に対応していない。このことが柔軟な働き方に対する要望に裁量労働制が対応できない限界となっている。

第3に、裁量労働制が想定している業務とは異なり、教育研究のような職務に部分的に裁量的

³⁸ 詳しくは、島田・前掲注36) 論文69～70頁参照。

な業務が混在している業務に適合的な制度がないということである。

第4に、現行の裁量労働制も労働時間の適用除外制度も深夜業規制が適用になるという点を挙げることができる。

今後、裁量労働制だけでは、対応できない類型の労働者に対する管理監督者とは異なる適切な労働時間の適用除外制度が必要であることを正面から議論する必要があるといえる³⁹。日本のように長時間労働の規制が弱かったところに適切な柔軟な労働時間制度を定着させるには困難を伴うことは事実であるが、働き方の多様化のなかで定型的な実労働時間管理にはなじまない就業が増加することは不可避であり、定型的な働き方のなかでの長時間労働の抑制とともに、社会的に受容される柔軟な労働時間制度を構想する必要がある。

2) 高度プロフェッショナル制度の評価

それでは、働き方改革関連法により創設された高度プロフェッショナル制度がこれらの課題に対する適切な解となっているかを検討しておこう。

今回の高度プロフェッショナル制度の導入をめぐる流れを見ていると、これまでの柔軟な労働時間制度を総括して、社会的にも受容される包括的な制度構想を打ち出すのではなく、特定の専門職についての部分的な制度を提案したにとどまっているおり、柔軟な労働時間制度の必要性を社会的に提起するという姿勢に欠けていたと言わざるを得ない。

しかも、高度プロフェッショナル制度の必要性についても十分な積極的な説明がないままに、この制度が柔軟な労働時間制度の切り札であるごとくの議論もあったことは適当ではなかったと言わざるを得ない。

また、この制度における労働者の健康確保に関する仕組みも十分なものではない。規制改革会議の「労働時間規制見直しに関する意見（2013年12月5日）」⁴⁰においては、新しい労働時間の適用除外制度の創設には、労働時間の量的規制及び休日・休暇の取得の確保を条件とすることを提案している。この提案と比較しても、高度プロフェッショナル制度は、労働者の健康確保について不十分なものと思われる。

3) 今後の課題

今後は、すでに述べたが、ホワイトカラー労働者のうち、裁量制の高い職務には新しい柔軟な労働時間制度が必要であることが社会的に許容されるよう積極的な議論を展開する必要がある。

そのためには、これまでの管理監督者制度及び裁量労働制など整理して、新しい柔軟な労働時間制度を提案する必要がある⁴¹。その際には、労働者の健康の確保をその仕組みの中に内在化させる必要がある。柔軟な労働時間制度は、長時間労働を容認するものではなく、柔軟な働き方を保障するためのものであるからである。しかし、この点がこれまでの議論の中では十分ではなかったことは率直に認めるべきであろう。裁量労働制および労働時間の適用除外制度の拡大については、事実上残業代の支払いを免れるための制度、または過労死・過労自殺を助長する制度であるとの批判に答える必要がある。

³⁹ 島田・前掲注36)「労働時間制度のこれから」72頁以下参照。

⁴⁰ この意見の作成には、筆者も雇用ワーキンググループの専門委員として参加した。

⁴¹ 具体的な構想については、島田「正社員改革と雇用政策」季刊労働法247号20頁以下(2014年)、島田・前掲注36)論文・73頁以下を参照。また、筆者が2013年10月13日に規制改革会議雇用ワーキンググループに対し提出した「島田専門委員提出資料」も参照。

健康確保措置については、労働時間の総量規制や休暇、休日、勤務間インターバル制度だけではなく、労働者の健康管理に直接対応する健康診断などの措置も重要である。この措置の実効性を高めるためには、産業衛生に関し専門性の高い産業医の養成とその権限の強化、特に事業者からの独立性の確保が必要である。今回の労安法改正はその方向を示していると評価できるが、一層の強化が求められよう。

また、しばしば労働時間ではなく成果に基づく報酬のために実労働時間管理を適用しない柔軟な労働時間制度が必要であるという主張がなされることがある。この見解に対しては、労働時間制度と賃金制度とは別であり、定型的な労働時間制度においても成果主義的な賃金制度が可能であるとの反論がなされる。確かに、労働時間制度は、特定の賃金制度を強制するものではないことは事実である。しかし、割増賃金制度の適用を受けるとなると、賃金制度の設計とは無関係に労働時間制度を接合することになる。この意味において、定型的な労働時間制度は、事実上賃金制度を不可分であり、先の反論は、その限りで適当ではない。

問題は、このことにより、実労働時間管理は、実務においては、本来長時間労働の抑制手段であるはずの割増賃金制度に従属しているところにある。その結果、割増賃金制度の適用がなければ、労働者の労働時間管理は必要がないと考えられがちなのである。

すでに見たように、割増賃金制度は、長時間労働の抑制に大きな機能を果たしていない。従って、労働者の健康確保のために労働時間を管理することと定型的な労働時間制度を分けて考えることが必要であろう。今後の柔軟な労働時間制度においては、健康管理のための労働時間管理と割増賃金制度を分離し、後者を適用除外する制度とすることが必要である⁴²。

前述のように労安法が管理監督者を含む労働者の労働時間の把握を事業者に義務付けたこと、及び高度プロフェッショナル制度における健康管理時間の把握義務は重要な意味を持つ。割増賃金の計算のための労働時間管理と労働者の健康確保のための労働時間の把握を切り離す仕組みの萌芽的なものと評価できるからである。

また、柔軟な労働時間制度については、導入時だけではなく、その運用時の労使による監視が必要である。柔軟な労働時間制度が適正に機能しているかをチェックするためには、労使委員会制度のような常設機関による監視が不可欠である（PDCA サイクル）。その意味で現行の労働時間等設定改善委員会のような労使合同の組織の役割が重要である。

さらに、柔軟な労働時間制度の導入が、時間外割増賃金がなくなることにより、経済的な不利益を受けないように手当てすることを制度に内在的に織り込む必要がある。

以上のように柔軟な労働時間制度は、その必要性を明確にした上で、労働者の健康の確保および割増賃金制度の適用除外を柱とし、制度の導入時だけではなく、運用を監視できる仕組みを伴い、かつ、制度導入により、労働者が経済的な不利益を受けないように制度設計する必要がある。

（４）まとめ

最後に労働時間法制に関する今後の立法課題をまとめておこう。

第1に、労働時間の上限規制については、今回の時間外労働の上限規制の水準を出発点として、労使が自主的に特例の必要のない働き方を実現するような仕組みを設けて実質的な労働時間の短縮を図るべきであろう。

⁴² 島田・前掲注36) 論文73頁、大内伸哉『労働時間制度改革』（中央経済社、2015年）188頁以下、水町勇一郎『労働法改革』（日本経済新聞出版社、2010年）173頁以下（濱口桂一郎執筆）などを参照

また、総実労働時間を規制する仕組みを導入すべきである。具体的には、上述したように過当たりの労働時間の上限を定めるとともに、勤務間インターバル制度（原則として 11 時間）を義務化し、1 日の労働時間の上限を原則として 13 時間とする必要がある。

第 2 に、年休を本来の趣旨である 1 労働週単位の長期休暇の制度とするために、労働者の時季指定方式から使用者の時季指定方式に抜本的に変更し、2 労働週の連続した休暇の付与を義務付け、同時に、病気休暇など労働者に必要な休暇制度を充実させる。

また、休日についても、定期的な休日を保証しない現行の変形休日制を改め、法定休日を特定することを義務付け、かつ法定休日についての休日振替を原則として禁止する必要がある。

第 3 に、管理監督者制度及び裁量労働制など整理して、新しい柔軟な労働時間制度を実現する。その際には、労働者の健康の確保をその仕組みの中に内在化させる必要がある。具体的には、労働時間管理と割増賃金制度とを切り離し、後者を適用除外する。そして、健康が確保される一定の枠内で、定型的な労働時間規制から離れた柔軟な働き方を可能とする。健康確保措置については、労働時間の総量規制や休暇、休日、勤務間インターバル制度だけではなく、労働者の健康管理に直接対応する健康診断などの措置も重要である。

第 4 に、事業場単位で労働時間等の適正化を実現するために、労使による恒常的なコミュニケーション組織、例えば労働時間等設定改善委員会の設置の義務化によって、労働時間等の改善に関する実施計画を立案し、その実施状況を監視するという PDCA サイクルを確立する必要がある。