

## 規制改革路線と労働時間法制

盛 誠 吾

一橋大学大学院法学研究科教授

### はじめに

1998年の労働基準法改正は、それまでの歴代政府による規制緩和政策のうち、労働分野における大きな節目となった。そして、その後の小泉内閣においては、規制緩和は規制改革ないし構造改革と装いを変えて、さらなる展開を示すことになった。

2001年3月30日の閣議決定「規制改革推進3か年計画」を具体化するために検討を開始した総合規制改革会議は、同年7月24日に「重点6分野に関する中間とりまとめ」を公表し、労働時間制度に関しては、第1に、98年の労基法改正では手が付けられなかった専門業務型裁量労働制について、その対象業務を年度内に拡大すべきこと、第2に、98年の改正で新たに導入された企画業務型裁量労働制について、2000年4月の施行から3年後の見直し規定（平成10年労基法改正法附則11条1項）にかかわらず、実態調査のうえ可及的速やかに必要な見直しを行なうべきことを掲げた。

### もり せいご

1951年生。一橋大学法学部卒。一橋大学大学院法学研究科博士課程修了。同学部専任講師、助教授、教授を経て、99年より現職。著書に『労働法総論・労使関係法』（2000年5月）、共著に『労働法』（2002年4月）などがある。

さらに、経済関係閣僚会議の「改革先行プログラム」（2001年10月26日）と、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第1次答申」（同年12月11日）でも、同様の提言がなされた。

これらのことを受けて、厚生労働省では2001年秋から労働政策審議会労働条件分科会における検討を開始し、2002年2月には、専門業務型裁量労働制の対象業務を拡大するための厚生労働大臣告示の改正が行なわれた。そして、同年12月26日には、同分科会の報告がそのまま労働政策審議会の「今後の労働条件に係る制度の在り方について」と題する建議として厚生労働大臣に提出され、おおむねその内容に沿った裁量労働制改正を含む労基法改正法案が第156回国会に提出された。

本稿は、これまでの規制緩和政策の下での労働時間法制の展開を踏まえ、その後の規制改革路線と労働時間政策との関連性、そして今回の裁量労働制に関する労基法改正案の内容について検討を加えるものである。

### 1 規制緩和・規制改革路線と労働時間法制

#### 1. 規制緩和政策から規制改革政策へ

1995年以来、2度にわたって改定された閣議決定「規制緩和推進計画」の方針に沿って、1998年には労基法の労働時間関係規定が改正された<sup>(1)</sup>。この改正は、1年単位変形労働時間制の要件緩和などととも、それまでの裁量労働制（専門業務

型裁量労働制)に加えて、新たな裁量労働制(企画業務型裁量労働制)を導入したことに重要な意義がある。それは、労働者の主体的・創造的な働き方を可能とすることを目的として、企画・立案・調査・分析の業務という、それ自体としては必ずしも労働者の裁量的遂行を必要としない業務について、「業務を適切に遂行するための知識、経験等を有する労働者」であることを条件に裁量労働制の適用を認めるものである点で、それまでとは異なる趣旨・目的による裁量労働制の拡大をはかったものであった。

これに対して、小泉内閣における規制改革路線による労働時間制度改革の方向性は、結論的にいえば、それまでの規制緩和政策と基本的に異なるものではなく、むしろその延長上に、その内容を継続しようとするものにほかならない<sup>(2)</sup>。しかもその基本的認識は、「経済社会の構造変化によって雇用のあり方にも大きな変化が生じ」「特に、高度の専門能力を有するホワイトカラー層などの新しい労働者像に、定型労働を行う労働者を念頭に置いた規制を一律に課すことは適切ではない」(総合規制改革会議・第1次答申)というように、1987年以來の労働時間に関する一連の労基法改正の意義を度外視するものであり、規制緩和政策以前の固定的な労基法のイメージすら見え隠れする。要するに、規制緩和から規制改革へと名称は変更されたものの、その内実においては、なら「改革」的なものを示したのではない。

さらに、規制緩和政策の帰結や効果を独自に総括することすらなく、ひたすら制度改正を追求する姿勢にも問題がある。制度施行から3年後の見直し規定にもかかわらず企画業務型裁量労働制の見直しを行うとの提言(総合規制改革会議・第1次答申)は、その最たるものであろう。その提言に基づき、厚生労働省は急遽、企画業務型裁量労働制についての実態調査を行ない、労働政策審議会労働条件分科会に報告したが、わずか1年足らずの制度の運用実績や限られたアンケート調査か

ら、制度改正のあるべき内容を確定できるはずがない。

## 2. 労働時間政策と裁量労働制

1998年の労基法改正は、たしかに規制緩和政策を直接の背景とするものではあるが、決して規制緩和一辺倒のものではなかった。時間外労働に関する限度基準の法定化(労基法36条2項以下)に示されるように、労働時間短縮もまた、その重要な目的のひとつであった。1987年以降の一連の労基法改正は、常に労働時間短縮と労働時間規制の弾力化を車の両輪として展開してきたのである。さらに労働時間短縮についていえば、1980年代以降の政策目的であった全体としての労働時間短縮もさることながら、一部の産業や業種、特定の個人についての過大な労働時間の短縮や、いわゆるサービス残業の防止こそが、労働時間政策の重要課題であった<sup>(3)</sup>。

上記の労基法改正後の2000年11月、中央労働基準審議会は、労働時間短縮を継続して進めるための時短促進法の有効期限の延長のほか、長期休暇の取得促進、所定外労働削減要綱、サービス残業対策についての建議を行ない、そのことに基づいて、翌年には労働時間の適正な管理によるサービス残業の防止を目的とする通達「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」(平13.4.6基発339号)が発せられ、「所定外労働削減要綱」の改定がなされた。さらに2002年の「過重労働による健康障害防止のための総合対策について」(平14.2.12基発0212001号)は、時間外労働限度基準に関する運用・指導について触れている。

一方、裁量労働制は、実際の労働時間にかかわらず、労使協定または労使委員会決議で定められた時間労働したものとみなすというものであり、現行法による実労働時間を前提とする労働時間規制を事実上排除する制度である。その結果、みなし時間が法定時間以下に設定された場合には、使

用者は割増賃金の支払義務を負わないこととなるほか、たとえ制度の導入前後で労働の実態に変化はないとしても、それまでサービス残業と評価された時間は、労働時間のみなし処理の結果、サービス残業ではなくなってしまう。そもそも、裁量労働制においては、所定時間や（法定）時間外労働という、労働時間短縮のための目に見える指標自体が失われてしまうのである。

その意味で、労働時間短縮政策と、規制改革路線のいう裁量労働制の拡大とは裏腹の関係にある。労働時間短縮政策を強力に推し進めようとするならば、その反面として、長時間労働やサービス残業を隠蔽するために裁量労働制を利用しようとする動きや、その拡大を求める主張は確実に広がるであろう。まさに、労働時間政策そのものの根幹にかかわる問題が問われているといえる。

## 2 規制改革路線と裁量労働制改正

### 1. 2つの裁量労働制：その異同

1998年の労基法改正により、新たに企画業務型裁量労働制（38条の4）が導入されたことにより、2つの裁量労働制が併存することになった。新たな企画業務型裁量労働制においては、労使委員会方式を採用し、それまでの裁量労働制にはない要件が定められたほか、国会での審議を通じてさらに要件が加重されたのに対し、それまでの裁量労働制は、専門業務型裁量労働制としてそのままのかたちで維持された結果（条文上は、38条の2から38条の3として独立）、両者の間には、同じ裁量労働制でありながら大きな要件上の差異が存在することになった。

たとえば、①制度の採用条件（労使協定か、労使委員会決議か）、②対象事業場（企画業務型の適用は、「事業場運営上重要な決定がなされる事業場」に限られる）、③対象業務と対象労働者の特定方法（省令と告示による業務の限定列举か、

企画・立案・調査・分析の業務について労使委員会決議によって具体的な労働者の範囲を特定するか）、④協定・決議事項の内容などである<sup>(4)</sup>。とりわけ、企画業務型については、使用者が労働者の健康福祉確保措置を講ずべきことや、制度の適用について労働者の同意を得ることなどが労使委員会の決議事項とされたのに対し、専門業務型においては、そのような配慮はいっさい存在しないこととなった。

しかし、両制度の間には、同じ裁量労働制としての共通性があることも強調しておく必要がある。それは、いずれの制度においても、労働者には業務の遂行の手段や時間配分の決定等に関する裁量が認められ、実際にも労働者が裁量的な労働をしている必要があるということである。そのため、①使用者による具体的な指示がなされている場合や、②厳格な仕事上のノルマが課されている場合、③業務量が過大なため、實際上労働者が裁量的に業務遂行の方法や時間配分の決定をする余地のない場合、④頻繁な会議や打ち合わせ、あるいは顧客相手のため、労働時間の配分が事実上拘束される場合などには、裁量労働制を適用して労働時間をみなし処理することはできないことになる。さらに、裁量労働制を適用するためには、労働者が裁量労働制の対象業務に「常態として」従事していることが必要であり、裁量的業務と機械的・定型的業務の双方に従事している場合にも、裁量労働制の適用はできないと解される。

以上のことを踏まえつつ、以下では、2つの裁量労働制についての今回の労基法改正案の内容と問題点について、検討を加えることとする。

### 2. 専門業務型裁量労働制の改正

規制改革会議・第1次答申に示された労働時間制度に関する改正事項のうち、専門業務型裁量労働制の対象業務拡大は、すでに2002年の厚生労働大臣告示によって施行済みである<sup>(5)</sup>。今回の同制度に関する労基法改正案は、同制度の採用条

件である労使協定の必要記載事項として、企画業務型裁量労働制の場合と同様に、使用者が講ずべき労働者の健康福祉確保措置と苦情処理措置を加えるというものである（それとともに、条文の体裁が変更され、協定事項が労基法38条の3第1項1号ないし6号として列挙される）。

この改正案は、規制改革路線の一環ではなく、労働政策審議会建議に基づくものであり、企画業務型裁量労働制の要件緩和に対する見返りとしての意味を有しているともいえるが、両制度の要件上の整合性を確保し、使用者による健康福祉確保措置などを通じて事実上の長時間労働や労働者の健康への被害を防止するという点では、もとより望ましい改正である。専門業務型の場合は、企画業務型のような厚生労働大臣による「指針」の作成は予定されていないが、そこで示された健康福祉確保措置などの内容は、当然に専門業務型にも当てはまるものである。また、企画業務型と同様に、使用者が講ずべき措置の記録の保存や実施状況の報告義務についても検討されるべきである。

これに対して、企画業務型では決議事項のひとつとされる、制度の適用について労働者の同意を得なければならないことは、改正案では協定事項には加えられなかった。制度の適用について慎重を期すのであれば、当然この要件も加えられてよいはずであるが、その理由は定かでない。

### 3. 企画業務型裁量労働制の改正

企画業務型裁量労働制は、その制定当初から、要件が複雑で実施のための手続きも煩瑣だといわれてきた(6)。労使委員会という新たな仕組みが取り入れられたことに加え、企画・立案・調査・分析という漠然とした対象業務のゆえにその濫用が懸念され、法案の段階から専門業務型にはない要件が加えられ、さらに法案修正によって要件が加重されたためである。また、詳細な厚生労働大臣が定める指針の存在も、制度の複雑さというイメージに拍車をかけたともいえる。総合規制改革

会議答申が企画業務型裁量労働制の見直しを提言したことの意味が、そのような要件の緩和にあることは明らかであるが、具体的にどの点を見直すかについては触れていなかった。今回の改正法案に盛り込まれた改正点は、労働政策審議会建議の内容に沿ったものであるが、なぜそれらの点が改正されるべきなのかは、実際の検討作業を行なった同審議会労働条件分科会の議事録を見ても明らかではない。そこからは、制度の根幹的部分は残すという事務当局の意向はうかがわれるものの、改正案の内容は、けっして些末な事柄にのみ関係するものではない。ともあれ、ここでは、個別の改正案について、その意味と問題点を指摘することにした。

なお、前掲・労働政策審議会建議では、労使委員会決議の有効期間にかかる暫定措置（上限1年）の廃止と、使用者が講ずべき健康福祉確保措置に産業医による助言・指導を受けさせることを加えることを提言していたが、これらについては、省令や指針の改正によって対応することになろう。

#### (1) 適用対象事業場の制限廃止

今回の改正案の最も重要な変更点は、企画業務型裁量労働制の適用対象事業場を「事業運営上重要な決定が行われる事業場」からすべての事業場に拡大するというものである。

この「事業運営上重要な決定が行われる事業場」とは、企業全体の運営にかかわる重要な決定が行なわれる本社またはそれに準ずる事業場を指すが、適用対象事業場にそのような限定が付されたのは、制度の導入を提言した1997年の中央労働基準審議会建議が、「事業活動の中核にある労働者が創造的な能力を十分に発揮し得るよう業務の遂行を労働者の裁量に委ねていく必要性があるため、「本社及び他の事業場の本社に類する部門における企画、立案、調査及び分析の業務」に裁量労働制を適用すると提言したことに端を発するものである。

しかし、企画業務それ自体は「事業運営上の重要な決定がなされる事業場」にのみ存在するわけではない以上、適用対象事業場をそのような事業場に限定すべき必然性があるわけではない。その意味では、いずれは企画業務型裁量労働制の適用対象事業場が拡大されることは、制度導入当初から織り込み済みであったともいえる。しかし、適用対象事業場を一挙にすべての事業場にまで拡大したことには問題がある。とりわけ小規模の支店や工場、中小企業などにおいては、労使委員会が十分に機能するかどうか、制度の適用対象となる裁量的な業務がどれだけ存在するかという疑問があり、裁量労働制の濫用が予想されるからである。

## (2) 労使委員会決議要件の変更

現行制度では、企画業務型裁量労働制を採用するための労使委員会決議は、委員全員の合意による必要があるが、改正案では、委員の5分の4以上の賛成で足りることになる。労基法38条の4第5項に定める、労働時間関連の労使協定に代わる決議（協定代替決議）についても同様である。ちなみに、決議の成立要件が委員の5分の4以上の賛成になるということは、使用者代表委員全員が賛成しても、さらに労働者代表委員の過半数の賛成が必要であることを意味する。

たしかに、委員全員の合意による決議が必要だということは、委員のうち1人でも反対すれば決議はできないということを意味する。しかし、委員全員一致による決議の要請は、少数の労働者代表委員による決議への反対を想定したものというよりは、あくまで労使委員会において企画業務型裁量労働制の導入やその具体的な制度内容について労使が十分に話し合い、委員全員が納得のうえで決議することを期待したものとして理解すべきものである。少数意見を排除して多数決によって決議した場合、はたしてその後の制度の運用や労使委員会による制度実施についての監視などが円滑に行なわれることになるであろうか。

## (3) 労働者代表委員の信任手続の廃止

現行制度では、労使委員会の労働者代表委員は過半数組合または過半数代表者によって指名されるが、さらに当該事業場の労働者の過半数の信任を得る必要がある、この信任手続は、規則上は投票、挙手等の方法による（労基法施行規則24条の2の4第2項）が、当面の間は投票によることになっている（同規則66条の2）。今回の改正案は、労基法の条文を改正することにより、この信任手続そのものを廃止するというものである。

この信任手続は、労使委員会の労働者代表委員の選任に直接労働者の意向を反映させるべきだとの連合の主張に配慮して、国会での法案修正によって導入されたという経緯がある。それは、複数の労働者代表委員を投票によって決定するという点で、わが国の労働法制上は画期的なものであった。たしかにこの手続に関しては、過半数組合が存在する場合にまでそれを強制することは屋上屋を架すものだと批判があり、必ず投票によるということも煩瑣だと指摘がある。

もともと、労働者代表委員について労働者による信任手続を導入した背景には、労使委員会の制度をゆくゆくはヨーロッパにおける従業員代表制度のような恒常的組織に発展させていこうという思惑があった。信任手続を当面の間は投票に限るとしたことは、本格的な従業員代表委員選挙のための試行措置としての意味があったのである<sup>(7)</sup>。今回の改正によって信任手続が廃止されるならば、そのような方向性自体が閉ざされてしまう可能性が大きい。

## (4) 労使委員会設置届出の廃止

今回の改正案では、手続の簡素化という観点から、労使委員会の設置それ自体の届出義務を廃止することとしている。裁量労働制を採用するための決議についての届出義務がある以上、委員会

の設置自体を届け出る必要はないとの趣旨のようである。

しかし、労使委員会は、企画業務型裁量労働制の決議のみを行なうものではない。労基法38条の4第5項により、労働時間に関係する労使協定に代わる決議をすることもできるのであり、その場合の決議は、三六協定に代わる決議を除いて届出義務は課されていない。今回の改正により、すべての事業場において労使委員会が設置できることになると、企画業務型裁量労働制についての決議はせず、協定代替決議だけをする労使委員会が存在する事業場も増えることになるであろうが、監督官庁としてそのような事業場か否かを把握する必要はないのであろうか。

#### (5) 行政官庁への報告の簡素化

もうひとつの手続き簡素化のための改正が、制度の実施状況に関する報告義務内容の削減である。現在、使用者には、決議の日から6か月以内に1度、①健康福祉確保措置の実施状況、②苦情処理措置の実施状況、③労使委員会の開催状況についての行政官庁への報告が義務づけられている（労基法施行規則24条の2の5・66条の2）が、改正案は、それを①健康福祉確保措置の実施状況に限定するというものである。厚生労働省が上記の労働条件分科会に提示した最初の改正案では、報告義務そのものを廃止することになっていたが、最終的に健康福祉確保措置の実施状況だけは残すことになったようである。

#### むすび

規制緩和推進計画から総合規制改革会議・第1次答申へとつづいた一連の規制緩和・規制改革路線のなかで提示された労働時間関連の法改正項目は、ほぼそのままのかたちで審議会答申や建議の内容となり、いままさにその総仕上げともいうべき労基法改正案が国会で審議されている。そこで明らかになったことは、分科会を含む労働政策審

議会における行政当局の以前にも増して顕著な主導的役割と、審議会自体の政策調整機能の低下である。閣議決定を根拠とする既定の方針に沿った結果とはいえ、審議会として政策の一貫性や統一性を追求しようとする姿勢は、残念ながらほとんど見られない。その一因が労働側の力量低下にあることも確かであろうが、それ以外にも重要な原因があるように思われてならない。

#### [注]

- (1) この経緯については、拙著『わかりやすい改正労働基準法』（1999年、有斐閣）を参照。
- (2) 拙稿「規制改革と労働時間法制の見直し」季刊労働者の権利243号（2002年）3頁以下参照。
- (3) 拙稿「時間外労働の削減と法的規制」ジュリスト998号（1992年）58頁以下参照。
- (4) この点について、詳しくは、拙稿「改正労働基準法—規制緩和の帰結と体系的整合性—」日本労働研究雑誌464号（1999年）56頁以下を参照。
- (5) 告示の内容と問題点については、拙稿「裁量労働制—対象業務の拡大問題を中心に—」労働法律旬報1522号（2002年）35頁を参照。
- (6) 企画業務型裁量労働制の要件については、拙稿「新裁量労働制の要件」労働法律旬報1488号（2000年）8頁を参照。
- (7) 労使委員会制度の内容とその展望に関しては、毛塚勝利「職場の労働者代表と労使委員会」ジュリスト1153号（1999年）57頁、同『『労使委員会』の可能性と企業別組合の新たな役割』日本労働研究雑誌485号（2000年）13頁、新谷真人「労働者代表制と労使委員会」季刊労働法189号（1999年）27頁、青野覚「労使委員会—設置と運営—」労働法律旬報1488号（2000年）28頁を参照。