

指標

かくして「働き方改革 関連法」が成立した。

副会長
ふじわら ひでとし
藤原 秀俊

【はじめに】

2018年5月25日働き方改革関連法案を衆議院厚生労働（以下、厚労）委員会で可決。5月31日同法案が衆議院本会議で可決。6月29日参議院本会議で可決・成立した。これにより2019年4月より施行されるが、医師等に関しては5年後をめどに適用することとなり、その間に検討することとなった。詳細は令和4年6月1日北海道医報第1245号*¹に掲載されているので、参照としていただきたい。

本論に入る前に、おさえて置かなければならない点がいくつかあり、それを述べる*²。

労働時間規制の原則は、1日8時間、週40時間で、1週間に1回の休日が大原則。（労働基準法119条1号）。これを超えて労働させると労働基準法（以下、労基法）違反になるため、労働者との間で協定書（サブロク協定）が必要になるが、これを労働基準監督署に提出すれば、協定書の範囲内であれば違法にはならない。これを労基法36条に定めている。本改正は、時間外労働時間として上限を1ヵ月45時間、年間360時間とした。元々改正の以前にも告示という形で規制はあったが、例外に加えさらに例外を設けることが可能であった。この例外の例外には上限がなく、使用は6ヵ月までという規制のみであった。そのため1回の上限時間を200時間にしようとした違法にはならなかった。この度の改正で、臨時的に労働させる場合に限り最大でも6ヵ月とされた。そして、①年間での最大時間は720時間（時間外労働のみ。休日労働は含まず）②単月における最大時間数は100時間未満（時間外労働＋休日労働時間を含む）③2～6ヵ月の平均で80時間以内（時間外労働＋休日労働を含む）という規制がかけられることとなった。

筆者はなぜこのような改正が行われたのか。どのような過程で作成されたのか。反対はなかったのか等の疑問があり、調べていくうちに一冊の著書*³に出合った。今回はそれをまとめる形で、働き方改

指標のポイント



働き方改革関連法成立までを記載した。当初政府は「同一労働同一賃金」の成立を目指していたが、ニッポン1億総活躍プランにより、長時間労働の是正もテーマになった。その後電通事件が起こり、テーマは時間外労働の罰則付き上限規制に移った。その後も政労使の協議が行われ、高度プロフェッショナル制度の創設と裁量労働制の拡大も議論の遡上にのったが、不適切データ問題があり、裁量労働制の拡大は法案から除かれた。最終的に、時間外労働の罰則付き上限・「同一労働同一賃金」・高度プロフェッショナル制度が法案に盛り込まれ、2018年6月働き方改革関連法案が可決・成立した。

革関連法の成立までを述べる。

【国会審議】

2015年大胆な金融緩和と財政出動でデフレ脱却を目指していた安倍政権の「アベノミクス」は政権発足から3年を経過し、「弾切れ」感が強まっていた。国会では「アベノミクス」の成果よりも、「格差が広がった」という「弊害」に焦点が当たる場面が増えてきた。非正規社員と正社員の抱える格差問題の解決策として、政府が注目をしたのは、2014年秋の臨時国会で、政府の改正労働者派遣法案が与野党対決法案となり、野党が対案として提出した「同一労働同一賃金」というキーワードであった。2015年9月安倍首相はアベノミクスの新たな柱として「新三本の矢」を打ち出し、「1億総活躍社会」というキャッチフレーズを掲げた。そして「1億総活躍担当相」のポストが新設され、初入閣を果たした加藤勝信氏が就いた。具体的な政策を議論する場として、官邸には安倍首相を議長とする「1億総活躍国民会議」（以下、国民会議）が設置され、事務局として「1億総活躍推進室」が内閣官房内に置かれた。

2016年1月22日衆議院本会議、安倍首相は施政方針演説で非正規社員の待遇改善のため「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」と宣言した。同年2月の国会で「同一労働同一賃金」について、国民会議で「早期にガイドラインを制定する」と述べ、同年3月23日には実現に向けた検討会が開催された。会合には塩崎厚労相・加藤一億総活躍担当相が出席し、7月までの間に7回開催された。同年夏の参議院選挙で自民党は大勝し、8月3日に発足した第3次安倍第二次改造内閣で新設された働き方改革担当相は、加藤勝信氏が兼任することとなった。国民会議は計9回開催され、2016年6月「ニッポン1億総活躍プラン」が閣議決定された。強調されたのが成長と分配の好循環であり、このプランには「働き方改革」の二大テーマである「長時間労働の是正」と「同一労働同一賃金」が具体策も含めて書き込まれていた。同一労働同一賃金にはどのような待遇差が合理的であるか不合理であるかを事例等で示すガイドラインを策定するとあった。2016年9月2日「働き方改革

実現推進室」の看板が掲げられ、具体的政策を議論する場として、安倍首相の私的諮問会議である「働き方改革実現会議」（以下、実現会議）が官邸に設置された。この実現会議のテーマとして9項目が挙げられたが、「時間外労働の罰則付き上限規制」と「同一労働同一賃金」の実現が二大柱であった。いずれも法改正が必須で、経済界と労働界の了承がなければ、法案提出は難しい。この実現会議は安倍首相自らが議長となり、労働界と経済界のトップと有識者が集まり議論する場であった。前述の国民会議との大きな違いは、連合会長がメンバー入りしたことであった。（実現会議が設置される前に、2016年4月以来数回「自主的な勉強会＝ウラ会」が開催されている。このウラ会のミッションは「同一労働同一賃金」を実現するための「ガイドライン」作成であった）

厚生労働省（以下、厚労省）が主導する労働立法は通常労働政策審議会（以下、労政審）で議論され、これは公益委員・労働者側委員・使用者側委員の同数で構成される。しかし労政審と言えども政権の意向を無視できない。ただし労使が激しく対立した案件は、2015年に政府が国会に提出した労基法改正案のように、ハードルが高い。労働側が猛反対した「高度プロフェッショナル制度（以下、高プロ制度）」と「裁量労働制の対象拡大」が盛り込まれていた法案であったが、一度も国会で議論されることなく、棚ざらしになっていた。実現会議は労使トップが集まり方針を決めるため、実現会議で合意した内容が、労政審で覆されることはありえなくなった。（安倍首相が実現会議を官邸に設置した意味もそこにあると思われる）

実現会議がスタートした後、予想外の出来事が起こった。2016年10月7日電通の新入社員だった故高橋まつり氏の母が、厚労省の記者クラブで会見し、娘の自殺の原因が長時間労働であったとして、労災に認定されたことを公表した。10月14日には東京労働局の過重労働撲滅特別対策班などが電通の本支社に立ち入り調査。11月7日には強制捜査に乗り出し、ニュースで繰り返し乗り込む映像が流された。同年12月28日、法人としての電通と故高橋まつり氏の元上司を労基法違反で書類送検した（刑事事件に発展）。官邸の意向がささやかれた。同日夕、電通の石井社長の記者会見はお詫びと退陣表明であった。（なお2016年10月7日は、日本の過労死対策の歴史を画する「過労死等防止対策白書」が閣議決定された日でもあった）

これにより状況が一変し、経団連ではこの後繁忙期上限は月100時間で行く話となった。

2016年12月13日「同一労働同一賃金に向けた検討会」が開催された。しかしガイドライン作成を担うと思われていた検討会は、内閣官房主導（ウラ会）で「ガイドライン」策定を進めていたため、存在意義が宙に浮いた形となっていた。2016年12月20日実

現会議で「ガイドライン案」の完成版がいきなり公表された。「同一労働同一賃金」について方向性を固めた実現会議のテーマは、時間外労働の罰則付き上限規制に移った。労基法は、1日の労働時間の上限を8時間、週の上限を40時間と定めている。この法定労働時間を上回れば罰則が原則かかる。しかしサブロク協定を結べばこれを超えて時間外労働をさせても違法にはならない。サブロク協定には厚生労働大臣（以下、厚労相）による目安があり、1ヵ月なら45時間、1年なら360時間となっている。さらに繁忙期など特別の事情がある場合には、サブロク協定が定めた時間外労働の上限を超えても良い。これは特別条項と呼ばれ半年は発動できる。この特別条項には上限がない。一方過労死の労災認定基準があり、病気を発症した直前の法定労働時間を超える時間外が、1ヵ月100時間、あるいは2～6ヵ月平均で80時間を超えた場合に労災が認定されることになっている。

*ここに興味深いデータがある。2018年Open Workがまとめた国家公務員の残業時間レポートであるが、最も残業時間が長時間なのは財務省で平均残業時間は月72.59時間、以下文部科学省、経済産業省と続き、厚労省は15位で月平均で45.76時間とのこと。ちなみに最下位は裁判所の月9.15時間。国家公務員は見事に月80時間以内であった。

2015年の労基法改正議論で出された連合の案は年間750時間であったが、経団連は（特別条項の上限は）月100時間が現実的と考えていた。一方連合は（内部で）年720時間という声があった。政府原案は2016年9月13日付けでサブロク協定によっても超えることができない時間外労働の原則は、月45時間、年360時間と厚労相告示を義務化する案であった。例外を2つ設け、一つは研究開発職などを規制の適応外とすること。2つ目は一時的な業務の増加がやむを得ない特定の場合についての上限時間であった。これは単月で月100時間、2ヵ月の平均で月80時間、1年720時間となっていた。あとは経団連の説得のみと思われた。

ところが2017年2月1日実現会議で連合は「月100時間など到底ありえない」と発言した。2月14日の実現会議での事務局案は、月45時間、年360時間を原則とし、繁忙期の特例を認めた場合でも年間の上限を720時間にすると提案であったが、繁忙期の月あたりの上限は示されなかった。その後経団連と連合との会合が行われた。インターバル規制については経団連が反対し、労働時間等設置改善法に努力義務として盛り込むこととなった。連合から新たにパワーハラスメント対策とメンタルヘルス対策が出された。100時間問題は最後まで残り、100時間未満という案を連合が経団連に提出した。3月13日報道陣に修正された労使合意の内容が送られ、それ

には原則となる月45時間、年360時間、繁忙期を入れても年720時間という上限は、時間外労働だけにしかかからない（休日労働は含まない）という内容であった。その日の夜訪れた経団連と連合に対し、安倍首相は「是非100時間未満とする方向で検討いただきたい」と要請した。3月17日の実現会議には、修正された労使合意に基づいて、政労使の提案が出された。繁忙期の上限は「月100時間未満」となっていた。3月28日の実現会議で、「働き方改革実行計画」は承認されたが、2つの規制緩和策が盛り込まれていた。一つは「高プロ制度」の創設と裁量労働制の拡大であり、早期実現を図ると記載されていた。これは経済界の要望を受けたもので、連合の反対を押し切って2015年4月に閣議決定された労基法改正案に盛り込まれ、国会に提案されていたが、審議は行われていなかったものである。実行計画が決まった後、議論の舞台は労政審に移った。

この2つの緩和策は2007年当時の安倍政権が「自己管理型裁量労働制」として法案化を図り、労政審の建議まで進んだが、国内での批判が高まり、閣議決定の段階で見送られていた。2013年秋、国家戦略特区でも提案されたが、厚労省の反対で見送りになった。2013年12月5日の規制改革会議でも新しい働き方の制度づくりが提案された。2014年4月産業競争力会議で再度新しい労働時間制度が提案された。6月24日には、『日本再興戦略』改訂2014に新制度の創設が入り、閣議決定された。2015年2月13日、労政審は高プロ制度として創設する報告書をまとめていた。2015年3月法案要綱が労働側反対のまま答申され、4月3日閣議決定された。

この高プロ制度が、2017年7月以降、連合の迷走をもたらす原因となった。政府案に対し連合は修正案を作成したが、内部で非常にもめた。連合は現状の巨大与党対野党では、法案が提出されれば審議で修正するのは難しい、その前に政労使の会議で要請をする方が有利な条件が引き出せると考えたが、内外からの猛烈な反対があり、7月27日連合はついに政労使合意の締結を見送る決定をした。政労使合意見送りが正式に決まったが、政府は法案策定の動きを加速させた。7月28日塩崎厚労相が、高プロと時間外労働の罰則付き上限規制を一本化した労基法改正案を臨時国会に提出することを明らかにし、連合が要請した修正部分は、法案に反映させる考えを示した。

2017年8月3日の内閣改造で、加藤勝信・働き方改革担当相が厚労相に横滑りをした。秋の臨時国会への人事とみられた。働き方改革実行計画に基づく法律案は2017年9月15日までに労政審の分科会や部会です承され、厚労相に諮問された。働き方改革関連法案は、労働基準法、労働契約法、パートタイム労働法、労働者派遣法、労働安全衛生法など8つの法律の改正案を束ねたもので、「働き方改革関連法

案」として国会に提出されることとなった。労基法の改正案には、時間外労働の罰則付き上限規制（単月100時間未満）、高プロ制度の創設、裁量労働制の拡大など労働時間規制の規制強化と緩和が盛り込まれていた。関連法案がまとまり、与党内の審査と閣議決定、そして国会提出へと進むとみられたが、森友学園問題・加計学園問題で内閣支持率が低下した時に、北朝鮮のミサイル発射実験と核実験に対する対応と、民進党の混乱などがあり、支持率が回復した機を逃さず、安倍首相は9月28日第194回臨時国会の冒頭で衆議院を解散したため、労基法改正案は廃案となった。

2018年1月22日第196回通常国会が「働き方改革」国会と名付けられ開始された。国会では法案から高プロや裁量労働制の拡大を分離するよう野党は求めた。1月29日の衆議院予算委員会で立憲民主党の長妻昭氏が、裁量労働制について質問を集中させた。安倍首相は「厚労省の調査によれば、裁量労働制で働く方の労働時間の長さは、平均的な方で比べれば、一般労働者よりも短いというデータもある」と発言した（これが混乱に拍車をかけた）。さらに1月31日の参議院予算委員会で加藤厚労相が、安倍首相が根拠にしたのは、厚労省が公表した2013年の「労働時間等総合実態調査」であり、平均的な一般労働者の1日の実労働時間が9時間37分に対して、企画業務型裁量労働制は9時間16分だと紹介した。しかしこれは平均値であるかのような答弁であったが、平均的な残業時間の人を事業所が一人選んで答えたもので、平均値ではなかったのであった（サンプルに問題があった）。実態調査にはどこにも一般労働者の9時間37分というデータはなかった。立憲民主党は質問主意書を国会に提出した。その説明は、一般労働者の9時間37分という労働時間は、平均の残業時間である1時間37分に労基法が定める法定労働時間8時間を足したものであった。しかし所定労働時間は企業により異なり、残業時間は所定労働時間（7時間の所もある）を上回る時間であるので、法定労働時間を加えてはおかしな計算になる。

2018年2月14日衆議院予算委員会で、自民党江渡議員より、一度白紙に戻されては如何かと加藤厚労相と安倍首相に質問した。加藤厚労相は先に、撤回をさせていただきたいと応じ、その後安倍首相が1月29日の本会議における答弁は撤回しお詫び申し上げますと発言した。2月15日の衆議院予算委員会で野党は厚労省に調査の元データを開示するよう迫り、2月19日厚労省は衆議院予算委員会の理事会に結果を報告した。調査結果では「労働時間等総合実態調査」の労働時間の聞き方がそもそもおかしく、一般労働者に「最長」の残業時間を聞く一方、裁量労働制で働く人には単に労働時間を尋ねていた。つまり異なる前提の2つのデータを不適切に比較したのであった。この問題で国会の日程が窮屈なものとなり、

与党内から、時間外労働の罰則付き上限規制など働き方改革関連法案の提出自体を再検討するよう求める声が出始めた。この時点ではまだ法案は閣議決定されていなかった。2月28日の衆議院予算委員会で、立憲民主党の逢坂議員の質問に対し、安倍首相は、裁量労働制拡大について「きっちり実態把握しない限り政府として前に進めない気持ちだ」と踏み込んだ答弁を行った。この間も調査結果にある異常値の数は増え続けていった。同日衆議院予算委員会で2018年度予算案が与党の賛成多数で可決した。同日夜、首相官邸で安倍首相は二階幹事長、岸田自民党政調会長、井上公明党幹事長らの前で、働き方改革関連法案のうち、裁量労働制の対象拡大部分を全面的に削除する方針を示した。しかし、時間外労働の罰則付き上限・「同一労働同一賃金」・高プロ制度は法案に盛り込んだまま、本国会に提出する方針を示した。また事件が起こった。3月4日には、裁量労働制を全社的に違法に適用し、特別指導を受けていた野村不動産の男性社員が過労自殺をし、労災認定されていることが分かったのであった（労災認定は2017年12月26日付）。

4月27日働き方改革関連法案が国会で審議入りしたが、本会議には主要野党は欠席した。森友学園の国有地買収にかかわる公文書改ざん問題や財務省事務次官のセクハラ問題などで国会の空転が続いていた。5月6日国会が正常化。立憲民主党と国民民主党は「高プロ制度」に対する反対で足並みを揃えた。5月9日衆議院厚労委員会で働き方改革関連法案の審議が開始された。5月15日の衆議院厚労委員会で、質問に答えた加藤厚労相は、使用者が高プロ制度を適用された労働者に対し、働く時間や場所を指示できないとする規定を省令で定める方針を明らかにした。また自民党・公明党・日本維新の会・希望の党は、5月21日高プロを適用された人が撤回する手続きを定めることを柱とした法案の修正で合意した。5月24日衆議院厚労委員長の解任決議案が出されたが本会議で否決された。さらに5月25日厚労省のデータにミスがあり、立憲民主党・国民民主党・共産党などの野党は、加藤厚労相の不信任決議案を提出したため、衆議院厚労委員会は休憩となり、同日本会議で否決された。同日夕衆議院厚労委員会が再開され、高鳥委員長が質疑の終局宣言をし、働き方改

革関連法案の強行採決がなされた。付帯決議は自民党の橋本岳議員であった。5月31日の衆議院本会議で自民党・公明党・日本維新の会・希望の党などの賛成多数で可決され、衆議院を通過し、6月4日には参議院本会議で審議入りした。裁量労働制の対象拡大が削除された後、国会論戦の焦点は高プロ制度に移った。中でも盛んに議論された論点はニーズであった。ニーズの根拠は研究開発職など3業種計12人のヒアリングの結果で、サンプル数が非常に少なく、データの信頼性に疑問符が付いた。会期は6月20日までであったが、7月22日まで延長された。6月27日加藤厚労相に対する問責決議案が出され、参議院本会議で否決された。6月28日厚労委員会で島村委員長が採決のための挙手を促し、賛成多数で可決された。可決後、高プロを導入するすべての事業所に対して、労働基準監督署が立ち入り調査を行い、必要な監督指導を行うことなど47項目の付帯決議を議決した。法案に反対した立憲民主党、国民民主党も付帯決議には賛成した。

かくして働き方改革関連法が成立し、2019年4月から順次施行されることとなった。

【おわりに】

働き方改革関連法案の成立までを述べた。一番印象深いのは、安倍元首相の国会運営の巧みさと、法案を通すための周到な準備であった。また法案に対して威力を発揮するのは、精緻なデータと国民の声であることも理解できる。当初問題となった「同一労働同一賃金」*⁴はパートタイム労働法・労働契約法・労働者派遣法の改正により、2020年4月1日より施行となっている。

参考文献

- 1 長谷部千登美、医師の働き方改革 北海道医報 第1245号
- 2 佐々木亮 労働時間上限規制・サブロク協定の改正について Yahoo!しごとカタログ
- 3 澤路毅彦、千葉卓朗、賛川俊；ドキュメント「働き方改革」旬報社、2019
- 4 同一労働同一賃金特集ページ 厚生労働省 ホームページ