

2025年3月24日

各 位

大阪労働者弁護団

代表幹事 平方 かおる

〒530-0047 大阪市北区西天満 4-10-19-603

電話 06-6364-8620 FAX06-6364-8621

「労働基準関係法制研究会報告」に対する意見書

第1 報告書の総括的批判

1 「報告書」に至る経緯

2025年1月8日、厚労省「労働基準関係法制研究会」が報告書を公表した。この報告書は、今後の労働基準法の大きな「改正」に繋がる重要な問題を含むだけでなく、労働法全体の基本的な改変の方向性を暗示するものとして看過することのできないものである。

報告書の内容は後に述べるが、問題点を検討する上では、単にこの報告書だけを対象とすることは決定的に不十分である。ここに至る経過を踏まえる必要がある。

第2次安倍政権下で制定され、2019年4月から順次施行された働き方改革関連法は、その附則12条で次のように定めている。

「この法律の施行後5年を経過した場合において、新労基法第36条の規定について、その施行の状況、労働時間の動向その他の事情を勘案しつつ検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」

この規定に従う形で、2023年3月から厚労省で「新しい時代の働き方に関する研究会」（以下「新時代研」と略称）が設けられ検討が開始された。同研究会の報告書が同年10月20日に公表されたが、その中では「多様な働き方」が強調され、そうした実態に合わせるような労基法改正の方向性が示唆されている。そこでは「守る」と「支える」という「2つの視点」が重要とされている。「守る」とは労働者の心身の健康を維持する視点とされ、「支える」とは「働く人の多様な希望に応えることができるよう、働く人の多様な選択を支援する必要」との視点とされている。しかしその全体の内容は、明らかに後者の視点に重点がおかれている。この報告書については労働側から厳しい批判を受けることとなった（労働法律旬報2052号参照）。

その後、それを引き継ぐような形で2024年1月から「労働基準関係法制研究会」が設けられ、2024年12月に報告書案が示され、2025年1月8日に今回の報告書が公表されるという経過となっ

た。

2 労働法改変に向けた底流

「働き方改革」においては、長時間労働の規制が目玉とされたものの、結局は過労死基準をこえる労働について罰則によって抑制するにとどまるものであった。運送業や医師の労働においては確かに労働時間の規制が強化されたのは事実である。しかし、その後の経過においては、総労働時間においては確かに減少傾向にはあるものの、基本的には本来の労基法における労働時間規制を大幅にこえる長時間労働が常態化している状況にかわりはない。一方で、非正規労働者の割合が全体の40%に及ぶという状況となっている。結局は正規労働者に代わって短時間非正規労働者が増えることによりトータルの平均の労働時間が減少している、と言える。

正規労働者の長時間労働、非正規労働者の劣悪な労働条件という深刻な問題に対しあるべき労働法を検討する、ということが本来求められるところである。

ところが、新時代研報告書の内容は、「守る」「支える」という2つの視点、そして「社会や経済の構造変化にどのように対応するべきか」という視点に立って、「労働基準関係法制の将来像について抜本的な検討を加える」としている。つまり、経済の構造変化に応じて多様化した労働に合わせるために労働法を改変しようというのである。ここにおいては労働者の基本的権利を如何に擁護するか、という基本的視点は希薄である。

以上の趣旨から、今回の報告書を検討する上では、2018～2019年の「働き方改革」、そして2023年の新時代研における検討内容との連続性に注意が払われる必要がある。「働き方改革」とは実は「働かせ方改革」ではないかと言われたように、2023年以降の動きも、「経営側にとっての労働者の働かせ方は如何にあるべきか」が基本的視点ではないか、との観点から、批判的に検討することが求められている。

3 日本経団連の提言

以上の趣旨において、2024年1月16日に公表された日本経団連の「労使自治を軸とした労働法制に関する提言」を看過することはできない。そこでは、「(1)労働者の健康確保は最優先 (2)労使自治を重視し、法制度はシンプルに (3)時代にあった制度見直しを」の「3つの視点」が求められるとされている。正に新時代研の報告に平仄を合わせるような提起である。

この「提言」において、「デロゲーション」という聞き慣れない言葉が登場し、様々論議の対象となった。直訳すれば、「例外」との意味になるのであろうが、「提言」では「労働者と使用者の集団的な合意により、各社の実態に応じ、規制の例外を認めること。36協定の締結が代表例」としている。「提言」の趣旨は、法的規制を可能な限りシンプルにし、「デロゲーション」の範囲を拡大していくべき、との内容である。

憲法27条2項は「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。」と定めている。「法的規制のシンプル化」そして「デロゲーションの範囲拡大」は行き過ぎれば憲法の趣旨に反することにも留意されるべきである。

労働基準関係法制研究会が正にスタートしようとした時点でこのような「提言」が公表されたことを軽視することはできない。

4 研究会報告の問題点

労働基準関係法制研究会の委員は全員が研究者であり、座長は荒木尚志教授である（新時代研においては労使委員が加わっていた。「デロゲーション」という用語は荒木教授が「労働法〔第5版〕2022年」で使用されている）。研究会は、12月24日まで計16回もたれているが、労使団体のヒアリングは1回のみである。報告に至るまでに労働現場の状況がどこまで踏まえられたのか疑問と言わざるを得ない。

報告書の内容に対する批判的検討は後述するが、全体の概要と主要な問題点は以下のとおりである。

(1) 「はじめに」(p1~9)における「労働基準関係法制の構造的課題」の項目では次のような記載がある。

「労使の合意等の一定の手續の下に個別の企業、事業場、労働者の実情に合わせて法定基準の調整・代替を法所定要件の下で可能にすることが、今後の労働基準法制の検討に当たっては重要である。」

経団連提言と波長は基本的に一致する。経団連提言における「デロゲーション」という言葉が「法定基準の調整・代替」に置き換えられたと言えないであろうか？

(2) 次に報告は「総論的課題」として、「労働者」「事業」を取り上げている。(p10~17)

まず「労働者」概念については、現在では裁判規範として事実上通用している1985（昭和60）年の労基研報告における労働者概念についての見直しを提起している。確かに再検討されるべき重要問題であり、報告でもアメリカやヨーロッパの状況にも触れているが、「厚労省において継続的に研究を行う体制を整えることを要請」する、ということとどまっている。

「事業」については、現行法の「事業場単位の法適用の在り方」が検討対象となっている。事業場単位から企業単位へ、という方向性を示唆しているようにも思えるが、「将来的な労使コミュニケーションの在り方も含め検討していく必要」とし「早期に検討に着手することが必要」とされている。この方向性の是非も十分に検討されるべきである。

(3) 次に報告書は、「労使コミュニケーションの在り方」をテーマとしている。(p18~29)

過半数代表者の適正選出手続、人数・任期や、過半数代表者の役割、使用者による情報提供や便宜供与、労使協定・労使委員会等の複数事業場での一括手続等内容は多岐に亘る。この項目における記載は量的に見ても、またその内容においても、今回の報告の最重要の部分と思われる。「法定基準の調整・代替を法所定要件の下で可能にする」に当たっての「法所定要件」の具体的検討とも言える。現行の労基法における「過半数代表」については、従来からその問題は様々指摘されてきた。その意味ではこの問題を重要課題として論議することは大きな意義があると思われる。しかし、「労使コミュニケーション」というのであれば、そこにおける「労

の主体は本来は労働組合であるはずである。組織率16.1%（2024年度）という状況を奇貨として、労働組合に代わる「労働者代表」制度を安易に想定することは許されてはならない。報告書では「過半数代表者の改善策を実施し、その状況を把握しながら労使コミュニケーションの在り方について更に議論を深めていくべき」としているが、「法定基準の調整・代替」を容易にするための地ならしとしての「労使コミュニケーション」を検討することは要注意である。

(4) 最後に報告書は「労働時間法制」の項目で、「最長労働時間規制」（p30～38）、「労働からの解放に関する規制」（p38～46）そして「割増賃金規制」（p46～49）を論じている。

労働時間規制問題については、「働き方改革」後の検討をする、というのであれば、本来は極めて不十分に終わっている「働き方改革」における長時間労働規制を如何に進めるか、課題であるべきはずが、そうした視点が欠落していることが根本的に問題である。報告は、「時間外労働の上限を36協定の原則である月45時間・年360時間に近付けられるよう努めていくべき」というだけである。一方で、テレワークへのみなし労働時間制の導入等労働時間規制に逆行するような方向性が示唆されていることは看過し得ない問題である。

次に報告書は「労働からの解放に関する規制」において、「休憩」「休日」「勤務間インターバル」「年次有給休暇」をとりあげている。この中では、「休日」において、現行の4週4休制（最大48連勤が可能）を改めるべきというように、評価されるべき記載があるものの、「勤務間インターバル」については、EUレベルの法的義務化への積極的な提起は未だなされていない。

問題は、「割増賃金規制」の項目における「副業・兼業の場合の割増賃金」である。報告では「割増賃金の支払については、通算をしないよう制度改正に取り組むことが考えられる」としており、割増賃金なしの長時間労働を容認するような方向が示されている。

5 研究会報告以降の経過と私たちの課題

この報告書は単に厚労省における専門家の研究報告にとどまらない。現実には、報告書は2025年1月21日の193回労働政策審議会（労政審）労働条件分科会に提出され、報告されている。そして、以降月1回以上のペースで同分科会での検討が開始されている。労政審は公労使の三者構成であり、立法化の前段階の審議機関である。

2025年内の労政審の答申、そしてその後の通常国会への労基法改正案等の上程というスケジュールが想定されている。多くの働く人たちが、そして全ての労働組合が、労基法等の改正に向けての論議に注目し、使用者に都合の良い「働かせ方改革」を許さない運動が求められている。労政審においては、労働者代表委員が、労働者の基本的権利の擁護と労働者の地位の向上に向けて、額に汗して働く労働者の意見を十分に述べることを期待する。

第2 「労働者」「事業」について

研究会報告は、「労働者」と「事業」の概念整理を行っている。

まず「労働者」に関しては、働き方が多様化する今日、1985（昭和60）年労働基準法研究会報告で示された労働者性の判断基準では対応しきれなくなってきており、予見可能性や立証責任の観点から見直しが必要であると言及している。ただ、その表現が「見直しの必要性を検討していく必要がある」という、若干迂遠な表現になっていることには懸念を感じる。引き続き、充実した議論が迅速になされることを要望するとともに、その議論の過程においては、フリーランス、個人事業主等の名称で働く者の実態を的確に把握し、労基関係法による保護が必要と判断される者を「労働者」の範囲から排除することがないような法制度の構築を求める。

次に、「事業」に関しては、研究会の中で議論がなされているとおり、例えば就業規則の作成義務のように事業所規模で規制がかかっているような場合、個々の事業所が小規模であるがために企業全体は一定の規模があるにもかかわらず規制の対象から外れるなど、現行法の適用のあり方を見直すことが望ましい部分もある。また、働き方が多様化した現在においては「事業場」という場所的概念が必ずしも現状に合わないことがあるのも指摘のとおりである。この点に関し研究会報告は、「現時点では、引き続き、事業場単位を原則として維持しつつ、企業単位や複数事業場単位で同一の労働条件が定められるような場合であって、企業単位や複数事業場単位で適切な労使コミュニケーションが行われるときは、労使の合意により、手続を企業単位や複数事業場単位で行うことも選択肢になることを明らかにすることが考えられる。」と提言している。

ただし、ここにいう「労使コミュニケーション」「労使の合意」とは、事業場の過半数労組または過半数代表者との合意を指していると解されるところ、これを企業単位・複数事業場単位に拡大して行うためには、事業場を超えた労働者側の組織体制が構築されていることが前提となる。企業全体に過半数労組が組織されている場合は別として、そのような組織体制が存在しない場合には、後述する連合の立法提案のような工夫が必要となるものと思われる。「事業」の概念を整理するにあたってはその観点を忘れてはならないと考える。

第3 「労使コミュニケーションの在り方」について

1 研究会報告の要旨

研究会報告は、まず新時代研報告を受けて、労基関係法制については、最低限規制の原則的水準を守りつつ、多様な働き方を支える仕組みとすることが必要と前置きし、労働者保護のための原則的な制度をシンプルに法定し、過半数代表との労使協定により個別の実情に合わせて法定基準を調整・代替する仕組みを検討課題に据え、同制度を「実効的で効果的な労使コミュニケーションを行う土台」にするため、過半数代表者の適正選出と基盤強化（使用者による情報提供・便宜供与、過半数代表の権利保護、行政機関の支援体制等）につき立法提言を行っている。

そして、将来的には「過半数労働組合等の労働者集団と使用者との合意と、労働契約の規律

との関係について、長期的な課題として議論していく」と述べて締めくくっている。

2 経団連の「労使自治」提言との比較

経団連は、2024年1月16日、「労使自治を軸とした労働法制に関する提言」を発表した。同提言は、使用者がユ・シ協定下の企業内労組と話し合っ、「自社にとって望ましい職場環境のあり方」を決定することを、「日本企業の強みともいえる労使自治」のモデルとし、このような労使自治を軸とした労働法制の方向性を立法提言している。

すなわち、「国家法自体は原則的なシンプルな規定とし、それを企業の現場でそのまま適用するのが適切でない場合は、労働者と使用者の集団的な合意により、各社の実態に応じ、規制の例外を認めること」を「デロゲーション」と呼称したうえで、過半数労組がある場合はデロゲーションの範囲を拡大し、それが無い場合は新しい集団的労使交渉の場である「労使協創協議制」を選択的に設置し、デロゲーション及び規範的効力のある契約締結権限を付与としている。

同提言を研究会報告と比較してみると、労基関係法制の方向性についての考え方はよく似ており、いずれも、労働基準の法的規制をシンプルな形にしておき、個別企業の実情に合わせて労使協定による法定基準の調整・代替を認めるという考え方に立っている。ただし、研究会報告は、労使協定の対象範囲を広めることや、労使協定以外の契約締結については提言していない。

3 連合の立法提案との比較

連合は、2021年8月26日、「労働者代表法案要綱骨子」を修正・確認した。同要綱は、使用者に対し、事業場に過半数労組がない場合に労働者代表委員会（労働者10人未満の場合は労働者代表員）の設置を義務付け、過半数労組がある場合は同労組を労働者代表委員会とみなし、事業場が複数存在する場合は中央労働者代表委員会を設置することができ、労働者代表委員は任期制とし、労働者代表委員会等は、労働諸法規に過半数代表との協定締結・意見聴取が定められたものについてのみ権限を行使するとしている。

これは、研究会報告の立法提案を一步進め、過半数代表制を集団化・常設化する一方、労働組合による労働協約締結を優先する立場から、労働者代表委員会等の権限を法定された協定締結・意見聴取のみに限定するものである。

4 研究会報告の評価

研究会報告も指摘するとおり、労働組合の組織率が低下の一途をたどり、過半数労組がない事業場は増大する一方であるのに、過半数代表者は選出方法や労働者らの意見集約という役割・能力に課題を抱え、労使協定の効力をめぐる訴訟が相次ぐという現状にある。したがって、過半数代表者の適正選出及び基盤強化を図るための法律改正を行うことは是非とも必要であり、その方向性については大いに評価できる。

しかしながら問題となるのは、将来、①過半数代表の合意対象となる労使協定の対象範囲を

拓げていくことは妥当か、②過半数代表の使用者との協議・合意の権限を労働条件一般にまで拓げることは妥当か、という点である。

①については、研究会報告は、労使協定による法定基準の調整・代替を労働者の「多様な働き方を支える仕組み」と捉えているが、そもそもこの制度は、使用者側の需要に応じて法定最低限の規制を解除・免罰するものであり、必ずしも労働者の利益と直結する制度であるとはいえない。例えば、1日8時間、1週40時間の法定労働時間は、労働者の健康で文化的な最低限度の生活を営むための最低基準であり、その例外を必要とするのは使用者側であって、労働者はやむを得ずその需要に応じているのである。したがって、研究会報告が将来的に労使協定の対象範囲を拓げようと意図しているのであれば、頑固反対しなければならない。

②については、労使コミュニケーションの原則的形態は労働組合による使用者との団体交渉であり、労働組合に対しては憲法上労働基本権を付与され、労組法上不当労働行為が禁止されているので、労使対等決定を実現できる制度的保障がある。これに対し、過半数代表者に対しては、不利益取扱いは禁止されても、そもそも労働者の団結体から選出されるものではないから、労働基本権を付与することはできず、労使対等決定が保障されているとはいえない。そのため、過半数代表者は、使用者からの労使協定締結の申出や就業規則の制改定に対し、事業場の労働者らを代表してイエスorノーの回答を行い、また意見を述べることはできても、労働条件一般について使用者と対等に交渉することは期待できないし、期待すべきでもない。

よって、過半数代表者に経団連提言にあるような規範的効力のある契約締結権限を認めることは妥当ではなく、連合提言のように、あくまで協定締結と意見聴取についてのみ権限を認めるのでなければならない。研究会報告は、過半数代表制を「実効的で効果的な労使コミュニケーションを行う土台」にすると述べているが、これをもって労働組合に代替する労使コミュニケーション＝労使自治の労側主体とし、「長期的な課題として」契約締結権限の付与まで展望しているのであれば、当弁護団は断固反対する。

5 労使コミュニケーションの活性化のために

研究会報告が何度も確認するとおり、労使コミュニケーションは労働組合が団体交渉によって行うのが本来の姿である。研究会報告は組織率の低下を指摘するが、そうであれば、まず検討すべきことは、組織率を向上させるために何をなすべきかであって、労働組合に代わる交渉主体を作り出すことではない。

例えば、研究会報告は、労働基準法における「労働者」概念について再検討すべきことを提言しているが、労使コミュニケーションを論ずるのであれば、法的保護の客体たる労働者ではなく、労使交渉の主体たる労働者、すなわち労働組合法における「労働者」概念について再検討することが必要なのではないか。プラットフォーム労働などフリーランスとして働く者が増大しつつある今日、労働者と非労働者の境界が曖昧になりつつある。「労働者性」は、労基法に限らず労組法でも問題となっている。上記のような「働く者」についても労使コミュニケーション

ンの場が必要である以上、ここでも労働組合がどのような役割を果たすことができるかという観点から、労組法上の「労働者性」を再検討する必要がある。

また、労働組合の組織率を向上させるためには、労組法上の労働者たりうる者に対し、労働組合への加入を促進し、あるいは組合結成を援助する仕組みを検討することや、行政より経営側に対し、労働組合とのコミュニケーションの必要性・重要性を教示・周知していくとも考えられる。

労使コミュニケーションの活性化を図るための法政策として、上記のとおり提言する。

第4 「労働時間法制の具体的課題」について

1 時間外・休日労働時間の上限規制について

報告書は、時間外・休日労働時間の上限規制（2019年4月施行）について、「現時点では、上限そのものを変更するための社会的合意を得るためには引き続き上限規制の施行状況やその影響を注視することが適当ではないかと考えられる」等として、規制強化に向けた具体的な提言を行っていない。

しかしながら、現行の「上限規制」の内容は、臨時的な特別の事情がある場合の特例として労使協定を結べば年間720時間までという極めて長時間の時間外労働が許容されるうえ、この「720時間」には法定休日労働が含まれないという不十分な内容である。さらに、労使協定をもってしても上回ることでできない上限として、①2～6か月の平均でいずれも休日労働含め80時間以下、②単月では休日労働を含め100時間未満、③月45時間超は年間6回（6か月）まで、としているが、これらの基準は、いわゆる過労死基準（平成13年12月12日基発第1063号）の水準を念頭に置いたものである。このような基準では、およそ「長時間労働の是正」という目的との関係で不十分な内容と言わざるを得ないことは立法当初から指摘されていた。

また、報告書では、2020年以降の時間外・休日労働の減少には新型コロナウイルス感染症の影響が無視できないことを指摘するが、新型コロナウイルス感染症の感染症法上の位置づけが2023年5月8日に「5類感染症」に移行してから既に2年近くが経とうとしていることを考えれば、新型コロナウイルス感染症の影響を理由に、上限規制の強化に向けた議論を先送りすることはもはや許されないとすべきである。

早急に、上限規制の強化に向けた具体的な議論を進めるべきである。

2 テレワークをめぐる労働時間制度について

報告書は、「テレワーク」への対応として、「フレックスタイム制の改善」を提言するとともに、「実労働時間を問題としないみなし労働時間がより望ましいと考える労働者が選択できる制度として、実効的な健康確保措置を設けた上で、在宅勤務に限定した新たなみなし労働時間制を設けることが考えられる」として、そのような制度についての継続的な検討が必要であるとしている。

しかしながら、本来、労働時間の規制は実際の労働時間（実労働時間）を対象として行われるのが大原則である。現行法においては、「みなし労働時間制」として、事業場外みなし労働時間制と裁量労働制の2種類が認められているが、前者は、現実に「労働時間を算定し難い」という場合があることに鑑みて、また、後者は、業務の性質上その遂行の方法を大幅に労働者に委ねなければならない場合がありうるとの認識を前提として、特定の対象業務・対象労働者に限定して、労働時間を「みなす」ことが認められた例外的な制度であることを看過してはならない。

就労の形態が「テレワーク」であるからといって当然に実労働時間の把握が困難であるとは言えないし、業務内の遂行方法に労働者の裁量が生じるというわけでもない。「テレワーク」の普及を理由として新たなみなし労働時間制の導入を議論することは、なし崩し的に「みなし労働時間制」の拡大につながり、労働時間規制を空洞化させかねない。当弁護士団は、そのような議論を行うことそのものに強く反対する。

3 副業・兼業の場合の割増賃金について

現行の労基法38条は事業主を異にする場合についても適用されるものと解釈されているため、労働時間を通算して割増賃金を支払う必要がある。

この点について報告書は、「割増賃金の計算のために本業先と副業・兼業先の労働時間を1日単位で細かく管理しなければならないこと」（傍点は引用者が付した。以下同様。）など「複雑な制度運用」が求められるために副業・兼業の拡大の妨げになっていることなどを指摘した上で、「労働者の健康確保のための労働時間の通算は維持しつつ、割増賃金の支払いについては、通算を要しないよう、制度改正に取り組むことが考えられる。」と結論づけている。

しかしながら、現行制度のもとにおいても、実労働時間の正確な把握・管理は「割増賃金の計算のため」だけを目的として求められているものではないのであって、報告書は議論の出発点からして誤っていると言わざるを得ない。現に、報告書が提言するように、割増賃金の支払いの場面においては労働時間の通算を不要としたとしても、「労働者の健康確保のための労働時間の通算は維持」するといえるのであれば、結局、本業先と副業・兼業先が労働時間を細かく管理しなければならないことに変わりはない。

また、仮に報告書の提言通りに「労働者の健康確保のための労働時間の通算は維持しつつ、割増賃金の支払いについては、通算を要しない」とする制度を導入した場合、割増賃金の支払いを免れるために、この制度を悪用して形式上の使用者を複数に分けるといった脱法的な行為を誘発するおそれがきわめて高い。そのような脱法的な行為を防止しようとするれば、当然、労働基準監督官の増員をはじめとする取締体制の強化もあわせて必要となるはずであるが、報告書はその点には一切言及していない。この点もきわめて問題である。

最後に、そもそも報告書では、立法政策として副業・兼業を拡大させることを目指すべきなのか否かという根本的な議論が抜け落ちている。ひとくちに「副業・兼業」と言っても実態は

様々であり、中には、本業だけでは十分な賃金が得られないためにやむを得ず副業・兼業を余儀なくされているというケースも少なくない。報告書は、「副業・兼業が使用者の命令ではなく労働者の自発的な選択・判断により行なわれるものであることからすると、使用者が労働者に時間外労働をさせることに伴う労働者への補償や、時間外労働の抑制といった割増賃金の趣旨は、副業・兼業の場合に、労働時間を通算した上で本業先と副業・兼業先の使用者にそれぞれ及ぶものではないという整理が可能である」としているが、このような議論は副業・兼業をする労働者の動機・目的を無視した表面的・形式的なものに過ぎない。「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」（労基法1条1項）のであって、副業・兼業を現状よりもさらに拡大させようとする政策が、そのような目的に沿うのかどうかを長期的な視点に立って議論することが不可欠である。そして、このような議論は、労働者の代表たる労働組合も参加した場で十分に行なうべきものである。

以上の理由から、当弁護士団は、「労働者の健康確保のための労働時間の通算は維持しつつ、割増賃金の支払いについては、通算を要しない」とする制度の導入には断固反対する。

以上

(本声明についてのお問い合わせ先)

大阪労働者弁護士団 事務局長 弁護士 佐伯良祐

〒530-0047 大阪市北区西天満 6-3-17 みなと梅田ビル7階

あらた法律事務所 TEL:06-6365-9681