

## 過重労働の解消に向けた効果的な行政手法と法整備

### 第24回行政研究活動推進委員会 監督職域ユニット

全労働省労働組合では、過重労働の解消等を掲げる「働き方改革」が労働行政の重要課題に位置付けられる中、「過重労働の解消に向けた効果的な行政手法と法整備」をテーマに「労働基準監督官アンケート」（2019年7月1日～31日、回答数1053人）をとりくみました。

本稿は、前記アンケートの集約、分析等に基づく行政研究レポート（提言）であり、その執筆は、監督職域ユニットメンバー（職場委員3人、本部委員4人）が分担しました。今後、各職場段階で学習・討議を進めるとともに、率直な意見や疑問をいただき、その補強と実現に努めたいと考えています。

## 1 はじめに

### 1 求められる効果的な行政手法と法整備

総務省の「労働力調査」（2018年）によると、1週間の労働時間が60時間以上である者（いわゆる過労死ラインを超える者）の割合は9.3%に及んでいる。

また、2018年度の脳・心臓疾患に関する事案の労災補償請求件数は877件（うち死亡は254件）で前年度比37件の増。同じく精神障害の労災補償請求件数は1820件（うち死亡は200件）で前年度比88件の増となっており、過重労働の実態とその影響は依然として深刻である。

こうした中で政府は、長時間労働の是正等の9項目からなる働き方改革実行計画（2017年3月28日）を策定し、関連法制の整備を図った（働き方改革関連法、2018年6月29日成立）。その際、労働基準法等の労働時間法制についても大きな見直しが行われ、2019年4月から施行（一部に猶予措置）されているが、こうした新たな法制の「前進面」を過重労働

の解消に確実に結び付けていくため、効果的な行政手法の確立が求められている。

他方、法整備の大きな特徴は、時間外労働・休日労働に絶対上限が定められたことなどであるが、その水準はいわゆる過労死ラインとほぼ同じであり、しかも一部の業種・業務で適用除外や経過措置が設けられていることから、今後も実効ある法整備の検討が求められている。加えて、社会全体で過重労働を解消していく緊急性、必要性を共有し、その実現を図る機運を高めることも重要である。

### 2 労働基準監督官を対象とした「行研アンケート」

全労働省労働組合（以下、全労働）は2019年7月1日～31日に全国の労働基準監督官を対象に「第24回労働行政研究活動アンケート」（以下、行研アンケート）をとりくんだ。

そこでは、多様な行政手法を運用する立場にある労働基準監督官に対し、過重労働の解消等に関する従来の行政手法の有効性や新たな行政手法の可能性について尋ねたほか、第一

## CONTENTS

I	はじめに	1
II	過重労働の解消に向けた効果的な行政手法のあり方	
1	多様化する労働行政分野の行政手法	2
2	監督行政における行政手法の評価	2
3	臨検監督業務の現状と課題	3
4	申告処理業務の現状と課題	7
5	既存の行政手法の拡充	9
6	近年導入された行政手法の可能性	9
7	新たな行政手法の可能性	11
III	過重労働の解消に向けた更なる法整備のあり方	
1	要件・定義の簡潔・明瞭化等	12
2	過重労働の解消に向けた法整備の方向	14
IV	過重労働の解消に向けた意識改革等	
1	労働者へのアプローチ	18
2	使用者へのアプローチ	19
V	職場学習のための参考文献	20

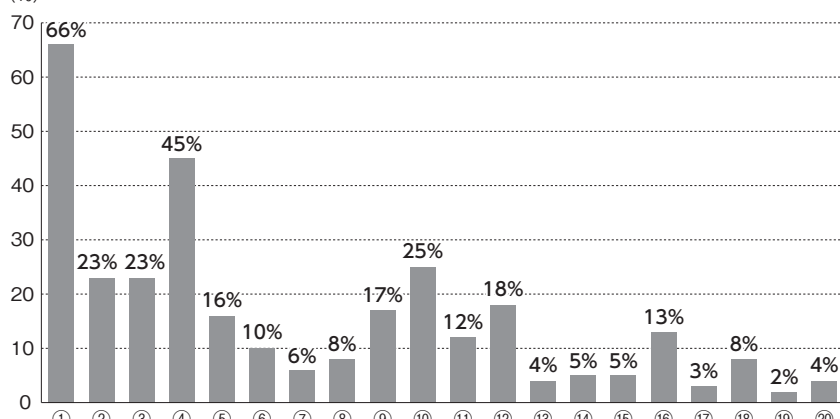
線で法令の施行に従事する監督官に対し、求められる法整備の方向性等について尋ねた。

本稿では、行研アンケートの分析を行うほか、後記Ⅱでは、過重労働の解消等を目的とした効果的な行政手法のあり方を考察する。後記Ⅲでは、同様の目的に即した更なる法整備のあり方について考察する。さらに、後記Ⅳでは、労使の意識改革に向けたアプローチについても考察する。

## Ⅱ 過重労働の解消に向けた効果的な行政手法のあり方

### 1 多様化する労働行政分野の行政手法

図表1 今後、重視・拡充していきべき有効な行政手法（複数回答可）（%）



項目	割合
①臨検監督	66%
②集合監督	23%
③集団指導	23%
④司法処分（司法警察権の行使）	45%
⑤行政処分（使用停止命令、就業規則変更命令等）	16%
⑥各種届出受付時の窓口指導	10%
⑦許認可制度	6%
⑧相互通報制度	8%
⑨他行政機関との共同臨検（指導）	17%
⑩企業名公表	25%
⑪相談・支援班による使用者への法令等の周知	12%
⑫「出前講座」等による学生や労働者への法令等の周知	18%
⑬助成金制度	4%
⑭民間委託事業	5%
⑮企業格付け制度	5%
⑯民事罰制度（付加金制度）	13%
⑰ガイドラインの策定	3%
⑱使用者の説明義務	8%
⑲事業主による行動計画の策定・届出・認定	2%
⑳その他	4%

近年の労働行政の特徴の一つに行政手法の多様化をあげることができる。

職業安定行政では、多種・多様な助成金制度が設けられており、実効ある職業紹介（例えば、特定求職者雇用開発助成金）や離職の防止（例えば、雇用調整助成金）等の目的で活用されている。また、障害者雇用の促進に向けては、雇用率制度（障害者雇用納付金制度等を含む）を設けてその達成を義務付けている。

雇用環境・均等行政では、報告徴収（男女雇用機会均等法29条、育児介護休業法56条、パートタイム・有期労働法9条、女性活躍推進法26条）を通じた指導のほか、「くるみん・プラチナくるみん」「えるぼし・プラチナえるぼし」等、一定の基準を満たす企業に対する認定制度（女活法、次世代育成支援対策推進法）や行動計画（一定の政策目標に向けた各企業の取組を定めた計画）の策定・提出義務（女活法、次世代法）、求職者への情報公開制度（女活法）等が措置されている。

過重労働の解消を担う監督行政にも変化が見られる。監督行政は従来、労働基準監督官による計画的な立ち入り調査によって法令違反を発見し、その是正等を指導する手法（臨検監督）や悪質な事業主を対象とした刑事処分（送検）等の手法を中心に運営されてきたが、近年では、

①企業名公表制度（「過労死等ゼロ」緊急対策、2016年12月）

②労働基準監督署（監督部署）への「労働時間相談・支援班」の設置（2018年4月）

③時間外労働等改善助成金（勤務間インターバル導入コース等）（同年4月）

などの新たな手法が相次いで取り入れられている（但し、③の名称は2020年度以降、「働き方改革推進支援助成金」）。

こうした多様な行政手法について、効果的・効率的な行政運営の観点から検証・改善が求められている。

### 2 監督行政における行政手法の評価

行研アンケートでは、「今後、重視・拡充すべき有効な行政手法」を尋ねたところ（複数回答可）、「臨検監督」（66%）、「司法処分（司法警察権の行使）」（45%）、「企業名公表」（25%）、「集合監督」（24%）が上位を占めた（図表1）。

特徴の一つは、多くの監督官（全体の約3分の2）が「臨検監督」を過重労働の解消に向けた有効な行政手法の一つと受け止めている点である。

臨検監督は、各労働局・労働基準監督署が取

集する各種情報等から過重労働が疑われる事業場に立ち入り、法令違反を発見した場合には、文書（是正勧告書、指導票等）により是正・改善を指導する手法である。

こうした臨検監督の有効性が評価される要因としては、

①実際に備え付けられた帳簿や日常的に使用している書類等を確認しながら、労働時間等の実態を正確に把握することができること。

②事業主（使用者）と直接対面することによって、事業主（使用者）の認識（遵法意識等）を把握し、書類以上の詳しい事情を把握することができること。

③必要に応じて労働者からも職場の実態や事情を聴き取り、より正確な情報を把握することができること。

④労働時間の把握に用いている機器を現認したり、実際の作業環境を確認したりすることにより、担当官の五感を用いて労務管理や安全衛生管理の状況を把握することができること。

⑤違法状況を具体的に指摘・説明しながら、罰則を背景にした文書指導（是正勧告）を行うことで高い是正効果が期待できること。

などが考えられる。

他方、臨検監督は、言わば「人海戦術」であって、監督指導計画の作成方法にも関わるが、臨検した事業場において過重労働が生じていない場合もあり、費用対効果の面から非効率との指摘がある（自由意見欄）。

この点に関して、監督官が事業場に赴くのでなく、一定の政策目的（例えば、最低賃金の履行確保）のもと、一定範囲（例えば、最低賃金未満の賃金が相対的に多い業種・業態）の事業場について、関係書類持参の上で来署を求めて行う「集合監督」という手法がある。こうした手法では、1日にいくつもの事業場に対して対面による指導を行うことができ、確かに効率的であるが、来署要請から来署までの間で重要な事実が隠蔽されてしまうおそれがある。行研アンケートでも「集合監督」の有効性を認める回答が23%に止まっており、あくまで限定的な場面で活用される手法と考える。なお、現行の臨検監督には、いくつもの克服すべき課題が指摘されており、後記3で考察する。

また、行研アンケートでは、「司法処分（司法警察権の行使）」の有効性を指摘する回答も多くあった（45%）。

粘り強く行政指導を行っても、様々な事情（経営難等）から法令違反が是正されない場合は少なくない。このうち重大・悪質な事案については、捜査への移行によって刑事責任の追及を図ることとなるが、監督業務体制の現状を見たとき、是正されない場合のすべてを「事件化」できる体制とは程遠い。つまり、捜査に移行することなく、指導を打ち切らざるを得ない事案が一定存在せざるを得ないのである。

こうした行政指導の「限界」を多くの監督官が実感し、法令違反の状態を放置できないとの思いが、より積極的な司法警察権の行使を求める声に結びついたりと考えられる。

他方、①助成金制度、②民間委託事業、③ガイドラインの策定、④行動計画の策定・届出、⑤企業格付制度の各行政手法について有効性を認める回答は、いずれも5%以下に止まっている。しかしながら、アンケートに回答した監督官がこうした新たな行政手法に携わる機会が少ないことを勘案すると、これらの行政手法の有効性の検証や比較自体が十分にできていない可能性もあり、直ちに有効性が乏しいと結論づけるわけにはいかないだろう。このうち、①④及び⑤については後記6(2)、7(1)及び7(2)でそれぞれ考察する。

以下では、過重労働の解消に焦点を当てながら、監督行政の主要な行政手法である「臨検監督」「申告処理」を取り上げ、その現状と課題を考察する。また、他の行政手法についても、監督行政における拡充又は導入の可能性等を考察する。

### 3 臨検監督業務の現状と課題

#### (1) 実務上の課題・悩み

行研アンケートでは、臨検監督業務に従事している（あるいは従事してきた）監督官に対して、臨検監督における実務上の課題や悩みを尋ねている。

その結果、「付表作成やシステム入力等の事後措置が複雑化している」（71%）、「指摘事項（違反事項等）がなかなか是正・改善されず、苦勞している」（50%）、「指導内容より計画件数を達成することが重視されている（件数主義）と感じる」（50%）、「官用車の配置数や旅費が不十分である」（48%）、「一件あたりの計画業務量（人日）が過少で、十分な調査ができない（43%）」、「トラブル等から身を守る安全対策がほとんどない」（38%）といった回答が上位を占めた（図表2）。

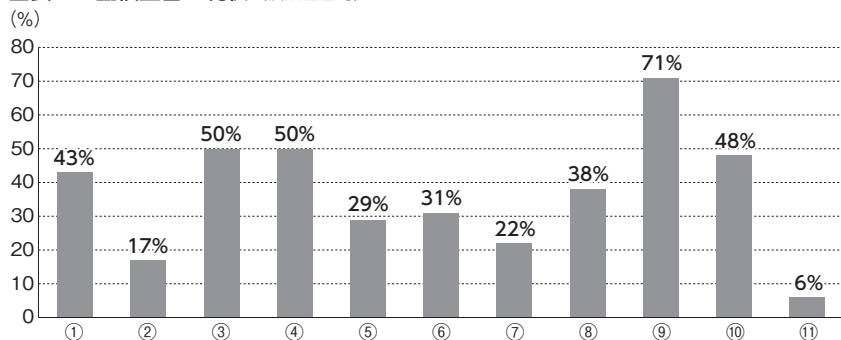
#### (2) 真に必要な「監督指導」とは何か

最も多くの回答を得た項目は、「付表作成やシステム入力等の事後措置が複雑化している」（71%）であった。

近年、臨検監督時に作成すべき監督付表が複雑化し、事後のシステム入力項目も増加・複雑化している。また、指導にあたって交付する是正勧告書、指導票、専用指導文書等は、各指摘事項に応じて、どの文書形式を使い、どのような文言（言い回し）で記載するかまで細かく定められている。そのため、こうした付表作成等に必要となる情報の収集・整理・入力や各種文書の作成・交付に多大な時間を要しており、真に必要な監督指導、すなわち多様な情報を十分に吟味しながら実態を明らかにすることや、法違反の是正を粘り強く求める指導に十分な時間を割けないとの声は少なくない。

もとより、監督付表の作成やシステムへの入力等も全く無駄なわけではなく、データベースの整備を図る観点から一定理解できる。また、指導の際の文言統一も行政の斉一性の観点から一定理解できる。しかし、現状は真に必要な監督指導を難しくするほど要領・マニュアルの「細密化」が進み、当該

図表2 臨検監督の現状 (複数回答可)



項目	割合
①一件あたりの計画業務量(人日)が過少で、十分な調査ができない。	43%
②監督対象事業場について、選定基準がおかしいと感じることがある。	17%
③指導内容より計画件数を達成することが重視されている(件数主義)と感じる。	50%
④指摘事項(違反事項等)がなかなか是正・改善されず、苦勞している。	50%
⑤法違反となる要件が曖昧で、違反の特定が困難な条文が少ない。	29%
⑥法違反となる要件が複雑で、違反の特定に時間がかかる条文が少ない。	31%
⑦臨検にあたって、有効な手法が確立されていない(自己流が多い)	22%
⑧トラブル等から身を守る安全対策がほとんどない。	38%
⑨付表作成やシステム入力等の事後措置が複雑化している。	71%
⑩官用車の配置数や旅費が不十分である。	48%
⑪通常の臨検監督と支援班業務との違いが伝わりにくく、苦情等を受けたことがある。	6%

以上の問題を解決するには、真に必要な「監督指導」とは何か(何を目的として何を調べ、何を指摘し、何を実現するのか)を明らかにしながら、①実態に即した監督指導業務計画の作成(是正定着指導の業務量を始めとする必要な業務量の計上)、②件数主義の払拭(ことさら件数を重視する人事評価制度の運用見直しや必要な監督指導に要した業務量を適切に評価することなど)、③要領・マニュアルの柔軟化(付表の簡略化、入力項目の重点化、指導文書例の柔軟な扱いなど)、④官用車や旅費の確保等が必要である。

あわせて、業務を一層効率化し、調査や指導に割く時間を確保するための努力も欠かせない。指導文書やデータベース等の作成支援ツールの充実(例えば、タブレット端末とポータブルプリンターを携行し、端末画面上の監督付表にチェックを入れると指導文書が自動的に作成されるとともに、チェック項目がデータベース化されるといったツールの開発)も求められる。

### (3)「抜き打ち」(無予告)の必要性

厚生労働省は臨検監督について、予告なく抜き打ちで行うことを原則としている。

しかし、予告なしの臨検監督は程度の差こそあれ、立ち入る、立ち入らないで必ずトラブルになる。実際、予告のない来訪自体に事業主が激怒し、監督官が恫喝されたり、罵倒されたりすることもまれではない。しかも、多くの場合、監督官はこれに一人で対応することになり、その精神的な苦痛は大きい。

行研アンケートでは、予告の要否について尋ねたところ、比較的多くの監督官が予告することなく臨検することを必要と考えているが、一方で予告をしないことによる深刻な弊害も指摘されており、意見は分かれている(図表3)。自由意

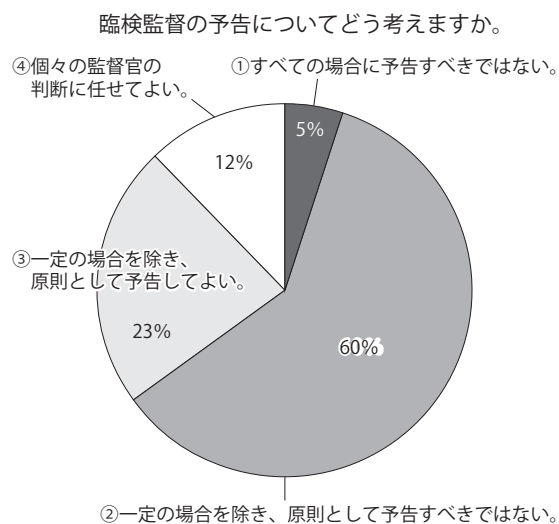
要領・マニュアルを少しでも逸脱することが行政内部で「マイナス評価」に結びつくような傾向まで生じている。付表作成、復命書作成といった内向きの作業自体が「目的化」していくなら、由々しき事態である。あらためて問われているのは、私たちに求められていることは何か、ということではないか。要領・マニュアルを書き写したような誰が見ても「適切」な文書(復命書等)を作成することなのか、あるいは少ない業務量で多くの件数を上げて「実績」を膨らませることなのか、そうではなく、将来にわたって過重労働のない職場をつくること、そのことが事業の維持・発展に重要であることを事業主にも十分理解してもらうことではないだろうか。

一方、行研アンケートの結果では、「指導内容より計画件数を達成することが重視されている(件数主義)と感じる」(50%)、「一件あたりの計画業務量(人日)が過少で、十分な調査ができない(43%)」(この2つのいずれかの回答を選択した者は64%)の回答も目立つ。

このような声が指摘しているのは、行政運営に件数主義が浸透し、一件あたりの業務量が過少に見積もられた監督指導業務計画が真に必要な監督指導に必要な業務量の確保を困難にしている実態である。そのことが過重労働の実態を明らかにする調査や違反指摘後の是正定着指導に割く時間的余裕を奪い、質と量の両立を一層困難にしていることが分かる。

さらに、「官用車の配置数や旅費が不十分である」(48%)の回答の多さも見逃せない。この点も真に必要な監督指導を難しくしている要因となっている。

図表3 臨検監督は予告すべきか



見欄の記載等を手がかりに課題を分析する。

予告することが望ましいとする意見は、次のような理由を指摘する。

①今日の企業社会の常識に照らして、アポイントメントなしで事業場（本社を含む）に赴き、企業のトップあるいは幹部を一定時間拘束するという手法は非現実的。

②書類、記録等を中心に精査する場合、予告後に取り繕っているかどうかも含めて調べることができる。実際、他の行政機関（税務署、会計検査院等）も予告した上で臨検するが、容易にごまかされているわけではない。さらに言えば、中央労働基準監察監督官（本省監督課）の行う監察においても事前の日程調整は欠かせない。

③予告なしの臨検では、事業場の責任者や担当者が不在であるケース（いわゆる「空振り」）が生じる。このような場合、日を改めて再度臨検することにならざるを得ないが、予告した臨検と大差がない。

④予告することでいわゆる「空振り」を避けることができ、計画的な監督指導が可能になる。

⑤突然の訪問に驚く相手の理解を得るまでに多くの時間を費やすケースが少なくなく、非効率。

他方、予告すべきではないとする意見は、次のような理由を指摘する。

①予告なしに監督官が来るからこそ、普段から適切な安全管理、時間管理等をおこななければならないという意識が使用者に生まれる。

②ILO条約も「予告なしで立ち入ることができる」とし、それを推奨している。

③予告したことで権利侵害が隠べいされ（書類の改ざん、口裏合わせ等）、国の責任が問われる可能性がある。

なお、危険・有害作業がある事業場や違法な長時間労働の記録の隠蔽等が疑われる事業場など、労働の実態を現認しなければならない強い要請がある場合について、予告なく臨検すべきとする点に大きな異論はない。

いずれの立場からの指摘も重要であり、二者択一の議論から結論を導き出すことは難しい。仮に予告しないことを原則とするなら、臨検に応じないケースを類型化し、合理的な理由がない場合は厳しい措置（法整備を含む）で臨む必要がある。また、予告しない臨検は「空振り」があり得るのだから、その分の必要な業務量（人日）をあらかじめ計上しておくべきである。従って、「空振り」はないものとみなしている現在の監督計画の立て方、計画人日のあり方は、変更する必要がある。

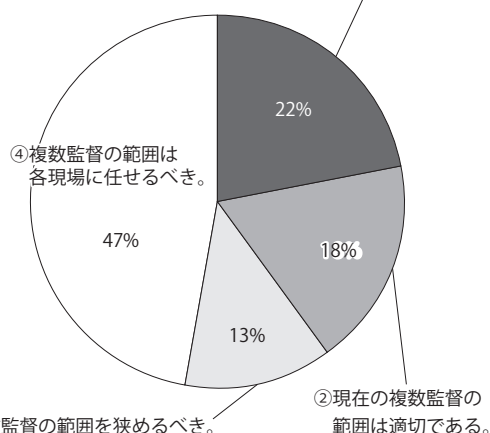
逆に、予告することを原則とするなら、帳簿の隠蔽や改ざんを厳しく罰するなどの法整備に加え、ごまかしを見抜く実効ある手法を確立しておく必要がある。

#### （４）複数監督のあり方

臨検監督の体制については従来、監督官単独の臨検監督を

図表４ 複数監督（チーム監督）の範囲等についてどう考えるか  
複数監督（チーム監督）の範囲等について、どう考えますか。

①複数監督の範囲を広げ、全件複数監督を原則とすべき。



原則としつつ、ごく限定的に複数監督（チーム監督、原則２人）の手法を用いていたが、2019年度から、一定規模以上の事業場を臨検する場合には原則複数監督（チーム監督）とし、それ以外の事業場については、臨検する者の安全確保上必要な場合や若手監督官の研修を兼ねた場合等の例外を除いて単独で臨検監督に臨むとしている。アンケートでは、こうした運用の評価を尋ねたところ、「複数監督の範囲は各現場に任せるべき」とする回答が最も多く、「複数監督の範囲を狭めるべき」という回答よりも、「複数監督の範囲を広げ、全件チーム監督を原則とすべき」あるいは「現在のチーム監督の範囲は適切」とする回答がいずれも上回る結果となった（図表４）。以下、こうした結果について自由意見欄の記載等を参考に考察したい。

複数監督のメリット（単独監督のデメリット）としては次のような指摘があった。

①多くの監督官が臨検中に「身の危険」を感じる経験をしているが、単独監督はこうした行政対象暴力等を誘発し易い。

②単独監督の場合、暴言や威圧的な言動、さらには暴行、脅迫によって公務執行妨害が引き起こされてもそれを証言する者がいない。また、調査や指導にあたって、言った・言わないなどのトラブルとなる可能性がある。複数監督はこうしたリスクを一定軽減できる。

③複数監督の場合、ベテラン監督官から若手監督官への手法や知識の伝承が容易になる。効果的な臨検手法を多くの監督官が共有する契機ともなるが、単独監督では「自己流」となり易い。

④適切な監督（調査漏れ、指導漏れ、行き過ぎた指導の防止等）を可能にするほか、監督指導に説得力が増し、事業主の納得性も高まる。つまり、質の高い監督指導が可能になる。

⑤他の行政機関では、以前からこうしたメリットを十分に理解し、複数の職員で行動することが常識（税務署では最低でも２名。陸運局では４人程度で事業場へ赴くことが一般的）。

一方、複数監督の課題を指摘する意見も少なくなかった。

①監督指導計画の策定にあたって計上される業務量は、大企業や大工場などの場合を除き、例えば主担当1人日に対して副担当を0.5人日とされている。その理由は、「複数監督を実施することにより効率化が図られる」というものだが、複数監督でより中身の濃い監督指導をめざす以上、副担当も1.0人日にすべきである。

②従来も「危険が予測される場所には複数で行く」となっていたが、実際に危険なのかどうかは、行ってみなければわからない。傾向として見るなら、原則単独監督となる小規模事業場の方がむしろ安全上のリスクは大きい。企業規模にかかわらず「原則2人とし、1人の方が適している場合は1人」という、安全をより確保する発想に転換すべきである。その上で、「適している」のかどうかの判断は、当該監督官の判断（裁量）に任せるべきである。具体的には、配置監督官の人数、経験年数・年齢・役職構成、事業場の特性、事案の内容を最もよく理解している現場（各監督署）がそれらの状況に応じてフレキシブルに判断し、対応すべきである

③件数主義があらたまらないなら、「件数が確保できない場合」として今後も単独監督が事実上原則化してしまう。複数監督を広げて上記のメリットを活かすには、件数主義を払拭する必要がある。

④職員数が少ない監督署（署長を除き監督官は課長と新任監督官だけの場合も多い）では、複数監督に人員を割くと署内業務が停滞してしまう。加えて、監督官同士の日程調整の困難さや、監督件数が減ってしまうという問題がある。

⑤監督官の業務量のほとんどが申告、賃確等のいわゆる受動業務に投入され、使い尽くされている監督署も少なくない。複数監督を行うことができるよう抜本的な対策（増員等）が求められている。

以上のとおり、臨検の効果を最大限に活かすためにも、積極的に複数監督を行っていくことが望まれるが、複数監督の範囲を一律に決めるのではなく、現場でフレキシブルに運用できるようにすべきである。また、署長、課長、監督官（平監）だけといった少人数の署については、複数監督の実施が事実上困難であり、増員を図り、複数監督のできる行政体制づくりを整備することが何より急務である

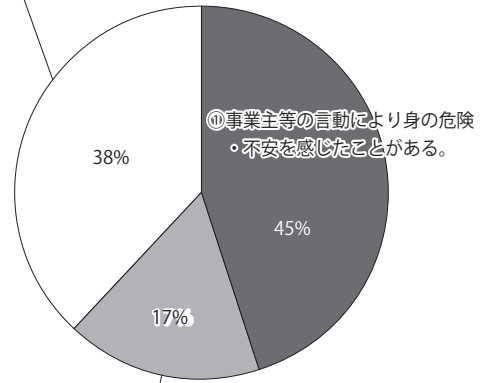
### （5）監督官の安全確保

行研アンケートでは、「臨検時やその後の対応において、事業主等の言動によって身の危険を感じたり、暴行を受けたことがありますか」と尋ねたところ、「事業主等の言動によって身の危険・不安を感じたことがある」が45%、「事業主等により暴行・脅迫を受けたことがある」が17%、「暴言、暴行、脅迫を受けたことはない」が38%の回答を得た（新任監督官を含む）。「事業主等の言動により身の危険・不安を感じたことがある」と「暴行・脅迫を受けたことがある」を合わせると62%であり、暴言、暴行、脅迫を受けたこ

図表5 臨検監督の際などに感じた身の危険

事業主等の言動によって身の危険を感じたり、暴行を受けたことがありますか。

③暴言、暴行、脅迫を受けたことはない。



②事業主等より暴行・脅迫を受けたことがある。

図表6 監督業務の過酷な実態（一部抜粋）

- ・ガラスの灰皿（推定2kg以上）を机上に投げつけられ、椅子を頭上まで振り上げられた。
- ・胸や首などを平手打ちされた。
- ・水をかけられ、体当たりされた。
- ・「家を燃やすぞ」と脅された。
- ・包丁を持ちだされた。
- ・日本刀を抜かれ、威圧された。
- ・「海に沈める」と脅された。
- ・水をかけられた。
- ・対応中に「ぶっ殺す」と言われた。
- ・監禁され、「無事に帰れると思うなよ」と脅された。
- ・「監督署にガソリンをまく」と脅された。
- ・「夜道に気をつけたほうがいい」と脅された。
- ・工具を手に追いかけられ、殴られそうになった。
- ・スマホを没収され半監禁された。
- ・ストーブで是正勧告書を燃やされ、大きな不安を感じた。
- ・「探偵を雇って自宅を探してやる」「家族がいるだろう」などと脅された。
- ・ヘルメットの上からハンマーで殴られた。

とがないとの回答を上回る結果となった（図表5）。

また、任意記載欄には多くの具体例が書かれており、あまりにも酷い実態（多くは犯罪行為）が明らかになっている（図表6）。

具体的事例として挙げられていたものとしては、声を荒げ威嚇される、殺す・家を燃やすといった脅迫、多勢に囲まれる、監禁される、灰皿を投げられる、椅子を振り上げられる、刃物を向けられる、首元をつかまれる、蹴られる、録画された上で長時間暴言を吐かれる等であった。また、セクハラ行為を受けたとする回答もあり、安全確保対策の不十分さとこれを放置されている実態が浮き彫りになった。

最大の問題は、厚労省として監督業務に伴う「危険」の実態を未だに把握する動きがほとんどないことである。直ちに、①実態把握と原因分析を行うこと、②①に基づき有効な安全確保策を講じることが求められる。あわせて、安全確保の観点から複数監督を原則化すべきである。その上で臨検監

督の現状を直視し、護身術なども身に付けておく必要がある。

#### (6) 調査・分析手法の向上

行研アンケートの自由意見欄には、上記の課題以外にもいくつかの重要な指摘がある。まず、過重労働の実態を明らかにする調査手法の確立を求める声がある。

具体的には、①法定帳簿（賃金台帳等）、業務関係書類、パソコン等のアクセス記録等の入手・分析手法の向上（例えば、情報入手・分析に必要なIT知識の修得、労働時間分析のための計算ソフトの共有等）、②事業主・担当者へのヒアリング等の調査手法の向上、③労働者・労働組合（又は過半数代表者）へのアプローチ手法（但し、過半数代表者が置かれた立場によっては慎重を要する）の向上を求める意見などである。実際、こうした調査・分析等の統一的手法は必ずしも確立しておらず、自己流の手法で臨む者も少なくない。背景には、長く単独監督を原則化してきたことや、監督指導の中身よりも件数が重視されてきたことが影響していると思われる。

指導手法の確立を指摘する意見も少なくない。

過重労働の解消を臨検の目的と位置付けた場合、法違反を是正するだけでなく、労働時間を実際に削減する効果的な指導が必要となる。しかしながら、過重労働の原因は複雑・多様であり、労働時間制度のみならず、人事制度や給与制度、さらには経営戦略にも関わる部分がある。これらのトータルな見直しが不可欠であるが、こうした改善プロセスをリードするノウハウが行政内に確立されているとは到底言い難い。

その結果、こうした従来の臨検監督の手法だけでは、過重労働の原因を根本から取り除くことは難しく、一時的な是正・改善に止まってしまう可能性がある。

この点では、①監督行政として好事例の蓄積・紹介等の支援的アプローチの手法を確立すべきとする意見、②他行政分野（働き方改革推進支援センター等と連携する雇用環境・均等行政、人員不足解消にノウハウを有する職業安定行政）との連携を重視すべきとする意見、③他府省（長時間労働が常態化している業種・業態を所管する府省やいわゆる「しわ寄せ対応」等を行う経産省等）との効果的な連携を進めるべきとの意見などがあった。他方、労使で十分に話し合っただけで決定すべき事柄であり、具体的な介入は不適切という意見もあった。

なお、臨検後のフォローに力点を置くには、件数主義の払拭が必要である。現在は監督件数や実地調査に要した人日等を評価しており、臨検後の手厚いフォローを評価する姿勢はほとんどなく、この点の見直しも必要である。

また、何をもちて事案を「完結」として扱うのかという課題もある。

一般に臨検監督を行った事案については、法違反の是正を確認することによって完結、すなわち指導終了として扱うことになる。行研アンケートで明らかとなった「指摘事項がな

かなか是正・改善されず、苦勞している」という回答の多さは、監督官が早期に事案を完結するよう強く要請されている一方、実際の処理では、なかなか是正が進まないという大きなジレンマが感じられる。そして、その中でどこまで指導し続ければよいか悩み、苦勞している姿が垣間見える。一度は是正を確認しても再び情報が寄せられ、繰り返しの違反が認められるケースもある。その場合は手放すタイミングが早すぎたとも言えるが、指導が長期化することは一般に監督官の「マイナス評価」となる。については、指導に困難が想定されるケースについては、早い段階から、後記5(1)の「報告命令」や6(2)の「企業名公表」等の行政手法に移行し、新たな枠組みのもとで指導することなどが考えられる。

## 4 申告処理業務の現状と課題

### (1) 申告処理業務の実情

申告処理（労基法104条）とは、労働基準法等に違反する事実が労働基準監督署に申し立てられたことに基づき監督指導（臨検を含む）を行うことであるが、申告者（労働者）から、職場の情報を詳細に聞き出すことが可能であり、実態把握をする上で有効な手法である。

申告の対象となる法違反には労基法32条違反（時間外労働時間数が三六協定で定める範囲を超えている）、労基法37条違反（割増賃金の不払い）なども含まれることから、申告処理も過重労働の解消に向けた行政手法の一つとして位置付けることができる。

但し、実際の申告処理業務では、賃金の不払いや解雇予告手当の不払いなどが大半を占めており、氏名を明らかにして申告することが多い。これに対して、労働時間関係の法違反を申し立てる場合、労働者からその氏名等を伏せて処理することを要望されることが少なくない。

行研アンケートからは、申告処理業務に悩む監督官の姿が見えてくる。申告処理業務について「あてはまる事項」を尋ねたところ、「申告として受け付けてよいか悩むことがある」（40%）、「申告者に処理経過をどこまで話すべきか、明確な基準がなく悩むことがある」（30%）が一定割合に達している。

### (2) 申告受付のあり方

一般に労働基準関係法令違反を構成するおそれがある事案について申告があった場合、これを受け付け、積極的に監督指導を行うこととしている。この場合、法違反を構成するおそれを一定程度の資料によって疎明しなければならないのか、あるいは全くしなくてもよいのか、必ずしも明確でない。申告処理（申告監督）の実効を上げるには法違反に関する情報をできる限り多く得ておくことが有効であるが、申告者から得られる協力の程度には大きな開きがある。

こうした中でも、すべての事案について即座に受け付けて速やかに処理することができるならそれに越したことはないが、現状の行政体制はそれを許さない。また、監督官の人事評価にあたって、定期監督の実施件数等が重視されることから、申告処理に業務量を集中させることも難しい。これらの諸事情が「申告として受け付けてよいか悩むことがある」（40%）との声につながったと考えられる。

従って、申告処理に必要な業務量の確保と件数偏重の人事評価のあり方を見直すことが求められる。

なお、割増賃金の不払いなどに関する申告に関し、かつて一部で労働者（申告者）に内容証明郵便で不払い賃金を一度請求してから再度来署するよう求めていたケースが散見されたが、時効成立間際であるような場合以外、特段の意味があるとは考えられない。

また、過重労働に関する法違反については、申告と情報提供との区別が必要となり、この点でも担当者が判断に迷うことがある。申し立てを行う労働者にとって、迅速に着手して一定の範囲で処理経過の報告を受ける申告処理と、労働基準監督署に処理を一任する情報提供（公益通報を除く）では、その後の対応に大きな違いがあり、その区別に明確な基準が存在しないことで相談者（申告者）の誤解を招き、行政の信頼を損なうおそれもある。

### （3）公益通報制度との異同

公益通報とは、①法令違反が生じ、又は生じようとしていることを、②そこで働く労働者等から、③不正の目的でなく、④権限ある行政機関等に通報することである。公益通報者保護法は、こうした通報に関して、労働者（通報者）が解雇等の不利益な取り扱いを受けることのないよう保護している。

従って、労働基準法等の違反に関する申告（労基法104条）や情報提供の大部分は、公益通報に該当する。また、申告、情報提供、公益通報の異同をまとめると図表7で示すとおりである。根拠法令のある申告と公益通報は、対象範囲が限定される一方で申立人の保護が手厚くなるが、実務上の取り扱いに過ぎない情報提供では、対象範囲を広く取り扱える一方で情報提供者の保護は薄くなる。このような違いを分かり易く周知した上で、相談者の希望に沿った形で丁寧な処理を行うことが求められる。

### （4）申告処理の終了のあり方

申告処理業務に関して、行研アンケートの回答が突出していたのは、「是正が困難な場合、打ち切りに理解を得られず苦勞することがある」（67%）、「感情的な対立が激しく、なかなか解決に至らないことがある」（72%）である。

これらの回答は、必ずしも過重労働に関する事案に限られるものでなく、申告処理業務全般に関わるものであるが、労使間で法違反以外の事項も含めて様々な対立がある中、どこ

図表7 申告・情報提供・公益通報の違い

	申告	情報提供 (公益通報を除く)	公益通報
根拠法令	労基法等	特になし	公益通報者保護法
通報主体	労働者(※1)	制限なし	労働者(※2)
法令違反	生じている	制限なし	生じているなど(※3)
調査結果	一定範囲で知らせる	知らせない	知らせる努力義務
不利益取り扱い	禁止(※4)	特になし	禁止(※5)

(※1) 退職した労働者を含む(例えば、退職後に賃金が支払われないケース)。

(※2) 取引先の労働者を含む(例えば、下請業者の労働者が親会社の不正を通報するケース)。

(※3) 法令違反が生じる場合のほか、正に生じようとしている場合を一定の理由を持って主張する場合を含む。

(※4) 労働基準法104条2項

(※5) 公益通報者保護法5条

まで処理を行えばよいのかという問題は、監督官の大きな悩みとなっている。

実務上は、法違反が是正されたことが確認できた場合、あるいは是正が不完全であっても行政指導の効果が期待できないと判断される場合、申告者から了解を得て処理を終了することが多い(このほか、捜査に移行した場合も申告処理を終了させる)。しかし、①行政指導の効果が期待できない場合とはどのような状況を言うのか、②法違反の是正を文書で求めた以降、どこまで督促を続ければよいのか、③他の行政手法に移行すべきではないかなどの疑問や意見がある。

なお、申告処理業務は、あくまでも法違反の是正に向けた指導であるが、同時に権利救済(民事債権の確保)の側面を有していることから、速やかな是正が図られない場合、申告者の不満や怒りが直接担当者に向けられることも多い。こうした負担やリスクの軽減を図るため、申告処理業務にあたって複数担当制の導入を検討すべきである。

### （5）処理経過等の説明のあり方

申告者に対して申告処理の経過をどこまで説明してよいのかも大いに迷うところである。例えば、臨検の結果(例えば、法違反の有無や内容)を知らせるべきか、知らせるべきでないのか、悩むことが少なくない。こうした情報は一面で職務上知り得た秘密であり、個人情報に該当する場合もあり得る。しかし、一方で、申告処理業務に関する対応を定めた行政通達は、「申告人が処理経過やその結果について説明を求める場合には、(中略)監督機関の信頼を確保するとともに、以後の円滑な申告処理につながることを考慮し、監督機関の裁量においてその不安解消の目的の限度内で十分な説明に努めること」(例えば、平成20年2月19日付基発第0219001号「監督指導業務の運営に当たって留意すべき事項について」(一部開示済の文書)としている。

一方、申告事案の多くは、公益通報にも該当するが、公益



通報を受けた行政機関（労働基準監督署）は、その処理経過や結果について「公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない」（公益通報者保護法9条）とされている。

すなわち、訓示的な指標はあるものの、実際にどこまでの情報を申告者に伝えてよいか、明確な基準が存在しないのである。実務は「苦情が来ないように上手くやれ」という姿勢では立ちゆかないのであり、①法違反の有無又は内容、②是正勧告の有無又は内容、③使用者の反論内容、④法違反の是正状況等を誰にどの程度説明すべきなのか明確に定める必要がある。

## 5 既存の行政手法の拡充

### (1) 報告命令（行政命令）

労働基準法104条の2、労働安全衛生法100条は行政官庁又は労働基準監督官の報告命令等の権限を定めているが、これらは過重労働の解消に向けた行政手法として活用されているといは言い難い。

他方、こうした報告命令は、災害防止に向けた手法の一つとして長く活用されてきた実績がある。例えば、労働基準監督署長が建設業における災害防止を目的に特定建設工事の元方事業者に対して労働安全衛生法100条1項に基づき、統括管理状況報告を定期的（四半期ごと）に報告するよう求めることがある（「統括管理状況等報告書命令書」）。これによって元方事業者は、労働安全衛生法及び関係規則に定められた責務をどのように果たしたのか、その際、どのような活動を行ったのか、その自己評価はどうかなど、詳細に報告する必要がある、その都度、技官（安全衛生分野の専門職員）や監督官から具体的・実践的な指導・アドバイスを受けることができる。

労働時間関係の法令違反についても、いわゆる後戻りが懸念される一定規模以上の事業場（あるいは企業）に対して、労働基準法104条の2に基づき定期的（例えば、四半期に一回）に「労働時間管理状況報告」（仮称）の提出を求め、その都度、必要な指導・アドバイスを行うことが有効であると考えられる。

### (2) 付加金制度

割増賃金制度（労基法37条）は、時間外労働・休日労働等に割増賃金の支払いを義務付けることで法定労働時間確保のインセンティブを与え、もって過重労働を防ぐ趣旨で設けられた制度と言える。

一方、労基法には付加金制度（114条）が設けられており、一定の違法行為によって生じた損害の2倍額の賠償を認めている。すなわち、民事訴訟を通じて法令で定められた支払義務の確実な履行を図る制度であり、違法行為者への懲罰

の意味も含んでいる。このような制度は、訴訟費用等と比べて実損害額が少額である場合であっても、当事者からの訴訟提起を促し、違法行為者が利得することを防ぐ効果がある。

付加金制度の対象となる債権は、労基法20条、37条及び39条違反に伴って発生したものであり、37条を含む点で過重労働を防止する趣旨を含むものと考えられ、積極的な活用が求められる。

ところが、付加金請求権は裁判所の命令によって始めて発生すると解されており（昭26・10・30、東京高判）、それ以前に（付加金請求の提訴後であっても）対象となる債権の弁済が完了すれば支払命令を発することはできず、実効性を著しく欠いている。従って、労基法違反の成立と同時に付加金請求権が発生するよう改めるべきである。また、同制度は必ずしも周知されているとは言い難く、活用もきわめて少ないことから積極的な周知をはかるべきである。

## 6 近年導入された行政手法の可能性

### (1) 企業名公表制度等

過重労働の防止に向けた行政手法の一つとして企業名公表制度が運用されている（平成29年3月30日付基発0330第11号「労働基準関係法令違反に係る公表事案のホームページ掲載について」）。

これによると、公表すべき事案は、

- ① 労働基準関係法令違反の疑いで送検し、公表した事案（いわゆる「送検事案」）
- ② 「違法な長時間労働や過労死等が複数の事業場で認められた企業の経営トップに対する都道府県労働局長等による指導の実施及び企業名の公表について」（平成29年1月20日付け基発0120第1号）に基づき、局長が企業の経営トップに対し指導し、その旨を公表した事案（いわゆる「局長指導事案」）である。

このうち、①は起訴猶予となった事案も含まれており、必ずしも重大・悪質かどうかは分からない。他方、②は2016年12月に策定された『『過労死等ゼロ』緊急対策』として新たに導入された手法であるが、公表までのハードルが高く、ほとんど実績がない。

行研アンケートでは、企業名公表制度の有効性を25%が肯定しており、更なる活用を図る可能性があると考えられる。

例えば、繰り返しの指導にもかかわらず正が進まず、前述したとおり、指導を打ち切らざるを得ないケースが一定数あることから、こうした事業場又は企業の一部を対象として、企業名及び継続する法違反の内容を公表することとしてはどうか。とりわけ、求職者に注意を喚起し、法違反による被害者を増やさないようにする必要性は高い。加えて、ハローワークと連携し、このような事業場又は企業がハローワー

クを利用して求人活動を行っている場合、当該求人の公開を差し止める、あるいは求人内容に付記することも有効である。

なお、企業名公表制度を運用するにあたっては、法的根拠（要件や手続き）を定めることが適当である。

## （２）働き方改革推進支援助成金（勤務間インターバル導入コース）

働き方改革関連法の成立（2018年6月）によって改正された労働時間設定改善法は、勤務間インターバル制度（前日の終業時刻と翌日の始業時刻との間に一定時間の休息時間を確保する制度）を就業規則等によって定める努力義務を新設した（同法2条）。

また、2018年7月に閣議決定された「過労死等の防止のための対策に関する大綱」は、①2020年までに勤務間インターバル制度を知らなかった企業割合を20%未満とする、②2020年までに勤務間インターバル制度を導入している企業割合を10%以上とするという数値目標を盛り込んだ。

これらを受けて2019年度には、中小企業を対象として、休息時間数が「9時間以上11時間未満」又は「11時間以上」の勤務間インターバル制度を導入し、一定の取組（例えば、①労務管理担当者に対する研修、②労働者に対する研修、周知・啓発、③外部専門家（社会保険労務士など）によるコンサルティング、④就業規則・労使協定等の作成・変更（計画的付与制度の導入など）、⑤人材確保に向けた取組、⑥労務管理用機器の導入・更新、⑦テレワーク用通信機器の導入・更新等のいずれか一つ）を行った場合、最高100万円の助成金が支給される制度（時間外労働改善等助成金）が設けられた。

深夜に及ぶ長時間勤務が常態化しているような職場では、勤務間インターバル制度の導入が健康障害の防止につながる可能性が高いが、勤務間インターバルが事実上確保されている職場も少なくない。例えば、8時から17時（うち休憩1時間）までの勤務で時間外労働の上限を1日2時間と設定（三六協定の締結・届出）しているような職場では、事実上13時間のインターバル（休息時間）が確保されていると言ってよい。従って、多くの企業（個人商店等を含む）では勤務間インターバル制度を導入したとしても（就業規則に数行書き加えても）、実態は何ら変わらず、前記の一定の取組を併せて行うことで最高100万円の助成金が支給されるのである。

実際、当該助成金は各労働局（雇用環境・均等部署）に申請が殺到し、特定の業界がこぞって申請する状況も生じている（もとより、要件を具備した適法・適正な申請である）。こうした状況について、一部の社会保険労務士から「こんなに要件が緩くてよいのか」と疑問を投げかけられることもある。

その一方、勤務間インターバル制度を導入する必要性の高い企業では、それが努力義務に過ぎないことから、導入は必ずしも進んでいない。必要のない企業が導入し、必要な企業に導入されない事態を招いていないだろうか。また、実態に

何らの変化がないにもかかわらず、助成金の支給を受けた事例を数えて「成果」としていないだろうか。

勤務間インターバル制度は本来、労働者の健康を確保する上でギリギリの規制と言え、公正競争の前提条件とも言える。そうであるなら、申請したい者だけが申請できるという仕組み（助成金）ではなく、それを導入しない事業場にペナルティを課すような法整備を図ることとし、その上で、真に必要なが困難を抱える企業に対して導入を後押しする助成金を設けることが望ましい。

例えば、前述の労基法104条の2に基づき「労働時間管理状況報告」（仮称）の提出命令を受けた企業の中から、勤務間インターバル制度の導入をめざす企業に支給することしたり、後述する過重労働の解消に向けた行動計画を策定し、一定の成果を上げた企業に対して支給するなどの方法が考えられる。

## （３）労働時間相談・支援班業務

厚労省は2018年4月1日から全国の労働基準監督署に労働条件の確保・改善を目的とした「労働時間改善指導・援助チーム」を編成し、この中に「労働時間相談・支援班」（労働基準監督官と三六協定点検指導員等で構成）と「調査・指導班」（労働基準監督官で構成）の二つを設けている。

このうち、「調査・指導班」は、長時間労働の抑制と過重労働による健康障害の防止のため、「労働時間改善特別対策監督官」として任命された労働基準監督官が監督指導を行うとしており、従来の臨検監督の手法と特段変わらない。

一方、「労働時間相談・支援班」の業務は次のようなものである。

- ①全国の労働基準監督署内に設けられる「労働時間相談・支援コーナー」を通じた次の業務
  - ・時間外・休日労働協定（三六協定）を含む労働時間制度全般に関する相談
  - ・変形労働時間制などの労働時間に関する制度の導入に関するご相談
  - ・長時間労働の削減に向けた取組に関する相談
  - ・労働時間の設定等についての改善に取り組む際に利用可能な助成金の案内
  - ・「働き方改革推進センター」や「スタートアップ労働条件」（ポータルサイト）の利用勧奨
- ②個別訪問による法制度の説明等の業務
- ③労働時間制度に関する説明会の開催等の業務

である。要するに法令や制度等の説明が主な業務であり、とりわけ中小企業・小規模事業主に対しては、きめ細かな相談・支援を行い、法違反の是正を厳しく求めることは差し控えるというものである。

こうした背景には、働き方改革関連法案をめぐる国会内外の議論の中で「中小企業・小規模事業主への配慮」を強く求められたことがある。そして、こうした姿勢の具体化は「相

談・支援班」に止まらない。

例えば、労働施策総合推進法に基づいて閣議決定（2018年12月28日）された「労働施策基本方針」には、

「監督指導に当たっては、中小企業等における労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態その他の事情に配慮し中小企業等の立場に立った対応を行い、労働基準法、労働安全衛生法等の労働基準関係法令に係る違反が認められた場合においても、当該中小企業等の事情を踏まえ、使用者に対し自主的な改善を促していく」

とされている。

また、前記方針に基づいて2019年1月11日に策定・公表された「労働基準監督官行動規範」の中でも、

「監督官は、中小企業等の事業主の方に対しては、その法令に関する知識や労務管理体制の状況を十分に把握、理解しつつ、きめ細やかな相談・支援を通じた法令の趣旨・内容の理解の促進等に努めます。また、中小企業等に法令違反があった場合には、その労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態その他の事情を踏まえて、事業主の方による自主的な改善を促します」

とされている。

行研アンケートでは、このような「相談・支援班」の業務を新しい行政手法の一つととらえて、その有効性について他の手法と併せて尋ねている。

その結果、「相談・支援班による使用者への法令等の周知」を有効な手法と答えたのは、3305件の回答中128件（12%）に止まった。自由意見欄では「法律の施行を留保するような姿勢は『法律に基づく行政の原理』に反するのではないか」「労働基準監督官が相談・支援班業務に従事することは適切でない」「働き方改革推進支援センター（外部委託事業）の業務と重複している」「法令周知を『人海戦術』で行おうとすること自体の愚かさ気づくべき」等の指摘があった。

一方、相談・支援業務にあたっては、各種助成金制度の周知や好事例の紹介等に止まらず、経営判断に関わる助言が必要とされる場面もあり、専門的な訓練の不足を指摘する意見、あるいは業務効率化等の検討にあたって、特定の民間サービスを推奨することとならないよう注意しており、アドバイスは限定的にならざるを得ないという意見もあった。

## 7 新たな行政手法の可能性

新たな行政手法の可能性については、諸外国の例を含めた調査や分析が求められるが、ここでは、監督行政以外の労働行政分野で実施されている行政手法について監督行政における活用の可能性を検討したい。

### （1）行動計画・改善計画

雇用環境・均等行政が所管する次世代育成支援対策推進法

（次世代法）は、企業が労働者の仕事と子育ての両立を図るための雇用環境の整備や、子育てをしていない労働者も含めた多様な労働条件の整備などに取り組むに当たって、①計画期間、②目標、③目標達成のための対策及びその実施時期を定めた一般事業主行動計画の策定・届出を義務づけている（但し、労働者101人以上の企業）。その上で、次世代育成支援の実効を高めるため、計画策定の標準的なプロセスを示すほか、行動計画策定指針を設け、実効ある計画策定とその履行確保に向けた指導を進めている。

また、労働安全衛生法は、重大な労働災害が発生した場合において、その再発を防止するため必要がある場合、厚労大臣が事業者に対して「特別安全衛生改善計画」（以下、計画）を作成し、提出するよう指示することができるとしている（78条1項）。そして、同条2項は計画の作成にあたって労働組合又は労働者代表からの意見聴取を義務付け、3項は事業者及び労働者の計画遵守義務、4項は計画変更の指示、5項は事業者が計画や指示を守らない場合の勧告、6項は勧告に従わない場合の公表等をそれぞれ定めている。

加えて、同法79条1項は、労働災害の防止を図るため総合的な改善措置を講ずる必要がある場合、都道府県労働局長は事業者に対し、安全衛生改善計画の作成を指示できるとし、同条2項で前条2項及び3項を準用している（実務では、安全管理特別指導事業場及び衛生管理特別指導事業場への指導に活用）。

こうした行動計画や改善計画の手法（枠組み）は、過重労働の解消にも活用していく余地があると考えられる。

例えば、長時間労働の是正が強く求められる企業に対して、「労働時間特別改善計画」（仮称）の策定を義務付け、計画の履行確保に向けた指導を行うこととしてはどうか。また、過労死・過労自死を発生させた事業場については、法違反の責任を追及することに加えて、同計画の作成・提出を義務付け、使用者の計画履行義務、勧告と公表の制度化等を図ってはどうか。企業（事業場）に対して法違反を指摘し、その是正を迫る姿勢はゆるがせにできないが、実現可能な計画の策定を支援し、その着実な実行を促す取組を必要とするケースは少なくないと考えられる。

### （2）企業認定制度

前記の一般事業主行動計画（次世代法）を策定した企業のうち、計画に定めた目標を達成し、一定の基準を満たした企業については、申請に基づき「子育てサポート企業」として厚生労働大臣の認定（くるみん認定）を受けることができる。また、くるみん認定を受け、両立支援制度の導入や利用が相当程度進み、高い水準の取組を行っている企業については、「プラチナくるみん認定」を受けることができる。

これらの認定を受けた企業は、「くるみんマーク」「プラチナくるみんマーク」を広告等に表示し、企業イメージの向上に活用することができるほか、学生・求職者は企業を評価す

る指標ともなり得る。さらに、税制優遇制度（新築・増改築した建物等の割増償却）もある。

こうした枠組みを過重労働の解消に役立てる余地があると考えられる。

長時間労働の是正に向けて、行動計画・改善計画を策定した上で高い水準を達成した企業に対して一定の認定（格付け）を行うことが考えられる。

しかしながら、過去には、「くるみん認定」を受けた企業において、過労自死の事案が発生し、当該認定が取り消された事例もあり、労働時間の実態を正確に把握し、評価すること自体に限界があることを認めざるを得ないだろう。従って、当面は実態把握の方法、認定・取消の方法等を慎重に検討する必要がある。

## III 過重労働の解消に向けた更なる法整備のあり方

### 1 要件・定義の簡潔・明確化等

労働基準監督官の多くが法整備の課題としてあげるのが、法制上の要件や定義があいまいであるため、法制が意図した規制の実効性を大きく低下させているという現状である。行研アンケートでは、「過重労働の防止・解消の観点から、立法上の措置が必要と思われる事項」を尋ねているが、「労働時間規制の簡潔・明確化」をあげる回答は33%であったほか、自由意見欄でも一般の人々が法令（労働時間規制）を理解することは困難と指摘する記述が散見された（図表11）。

実務に即して見ていくと、臨検時の短時間で法違反をどう立証するかという課題がある。

過重労働の解消に関しては、例えば、労基法32条等の違反を的確に立証していくことが求められるが、同条は複雑な要件を伴った除外事由や特例措置が多く、立証の困難さを指摘する意見は少なくない。実際、労働時間制度はあまりに複雑になりすぎており、また、抽象的な要件も増えている（例えば、専門業務型裁量労働制の要件の1つである「業務の性質上、業務遂行の手段や方法、時間配分等を大幅に労働者にゆだねる必要がある業務」）。

加えて、労働時間把握が杜撰な事業場では、労働時間数を特定することの困難さに加えて、法違反を立証していくことに膨大な業務量を要している。

労働時間制度（各条文の構成要件）をシンプルなかたちへと見直すことは、労働時間規制の実効性を高める意味からも重要であり、同時にこれらを遵守する事業主の予測可能性を高めることにもつながる。さらに、労働者・労働組合にも自らの権利を理解し、法令違反の「監視者」として役割を果たしてもらおう意味からも有益である。

一方、行研アンケートでは、「法令上の要件・定義の明確化

を図るべきと考えるもの」は何かについても具体的な項目をあげて尋ねている。その結果、「『管理監督者』の範囲」をあげる者が68%、「『労働時間』の範囲」をあげる者が54%であるなど、多くの労働基準監督官が労働基準関係法令における要件・定義の不明確さを指摘している（図表8）。これらの結果に示された現状を踏まえ、以下に改善方向を提言する。

#### （1）「労働時間」の範囲

行研アンケートでは、「労働時間」の定義を明確化する必要性を多くの監督官が指摘している。

そもそも、労働時間規制を定めた労基法32条や割増賃金支払義務を定めた同37条をあげるまでもなく、「労働時間」は、労働基準関係法令において根幹となる概念である。一方、「労働時間」の定義は法令に定めがなく、個別具体的に判断するほかにないことや、労働時間把握・記録義務が罰則付きで法定化されていないことから、厳密な判断には多大な労力を要するだけでなく、使用者の恣意的な抗弁を許すことにもつながっている。

従って、後掲のとおり労働時間把握・記録義務を罰則付きで定めるとともに、客観的記録の始点から終点までの間は、通常使用者の指揮命令下にあることが推定される時間であることから、休憩時間を除き、労働時間とみなすことと定めることが適当である。

#### （2）「労働者」の範囲

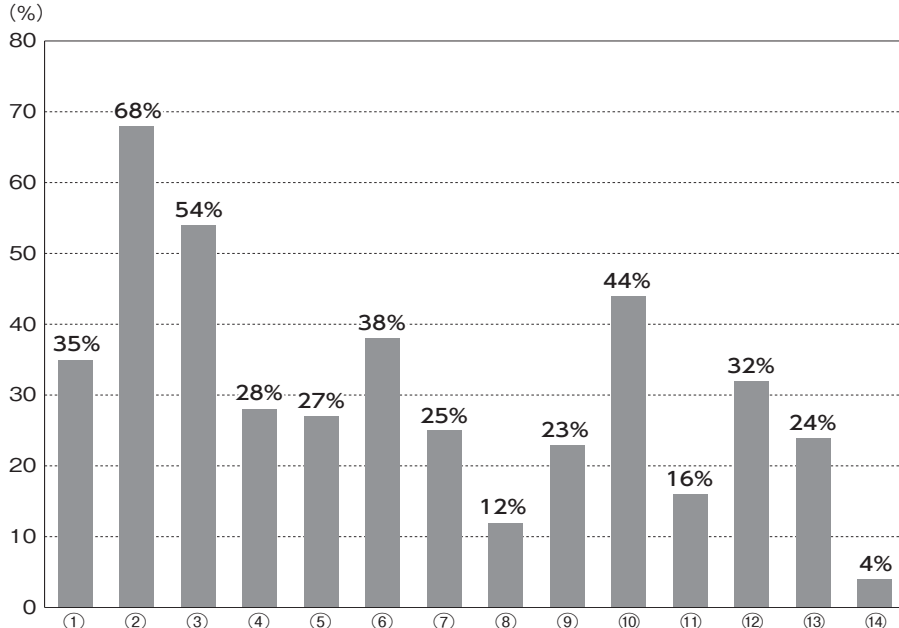
労働時間と同様に労働基準法の根幹をなす概念として、労働者性の問題がある。行研アンケートにおいては、「労働者」の範囲の明確化を図るべきとする回答が35%となった。これは、労働者性の有無は「使用従属性」などを総合的に勘案して判断するとされていることから、判断に困難を感じるケースが少なくないことを示している。

実際のところ、形式的には委託契約や請負契約等、雇用契約ではない契約が締結されていたり、契約内容が曖昧になっていたりするケースでも、実質的には労働者性を有するような場合が多く見られる。当然、そのようなケースには労働基準関係法令を適用し、労働者の保護を図ることが必要であるが、労働者性の判断が困難であることにより、行政指導に結びつかないケースも少なくないのである。

さらに、「雇用によらない働き方」といったトピックが大きく取り上げられている中で、労働者性に関する判断を求められるケースは、今後ますます増加することが予想される。そのような際に、形式的に「雇用契約」でないといった理由から、行政指導を求める入口にも立つことができないようであれば、労働基準監督機関の存在意義が問われかねない。

以上のことから、労働者性に関する判断を迅速かつ適正に行うことができるよう、立法により、労働者の範囲の明確化を図ることが適当である。その際、労働基準関係法令による保護を必要としていても、必ずしも時間的・場所的拘束性が

図表8 法令上の要件・定義の明確化が必要なもの (複数回答可)



項目	割合
①「労働者」の範囲	35%
②「管理監督者」の範囲	68%
③「労働時間」の範囲	54%
④裁量労働制の適用範囲(適用業務、使用者が指示可能な範囲、労働者の裁量の程度)	28%
⑤裁量労働制の適用業務と非適用業務の「混合業務」に従事している場合の判断基準	27%
⑥「法定休日」の定義(特定されていない場合にどの休日を法定休日とするか等)	38%
⑦特別条項における「臨時的な特別の事情」の基準	25%
⑧「機密の事務を取扱う者」(労基法41条の2号)の範囲	12%
⑨「事業の正常な運営を妨げる場合」(労基法39条5項)の判断基準	23%
⑩「常時」「遅滞なく」等の定義	44%
⑪安衛法における「疲労の蓄積が認められる場合」(安衛法66条の8の定義)	16%
⑫改正安衛法の「労働時間の状況」の定義(「労働時間」との違い等)	32%
⑬改正労基法の「健康管理時間」の定義(「労働時間」との違い等)	24%
⑭その他	4%

高くないような働き方が広がっていることも勘案し(例えば、裁量労働制の広がりや高度プロフェッショナル制度の導入)、従来の使用従属性の概念に止まらず、経済的な従属性等も勘案して、働く人々を幅広く包摂する労働者概念を構築することが求められる。

### (3) 「管理監督者」の範囲

行研アンケートの結果、「法令上の要件・定義の明確化を図るべきと考えるもの」の回答として、最多となったのが「管理監督者」の範囲である。これは、多くの裁判例が管理監督者の範囲を厳格に解し、管理監督者性を否定している一方、労働基準法には「監督若しくは管理の地位にある者」と規定されているに止まることから、実務上判断に苦慮するケースが非常に多いことを示唆している。

そもそも、労働基準法41条において、管理監督者には労働時間、休憩、休日に関する規定が適用されないこととされている。よって、ある労働者が管理監督者に該当するか否かは、そのまま、その労働者に労働基準法の主要な条文を適用

することができるか否かに直結している。それにもかかわらず、この点の判断基準が不明確であることにより、当該労働者が管理監督者であるとの主張がなされた場合、管理監督者の範囲を適切に線引きし、労働時間等に関する指導を行うことが困難な現状がある。

労働時間規制の重要性に鑑みれば、立法上の措置として、労働時間規制が適用除外となる「管理監督者」の範囲を必要最小限に止め、要件を厳格かつ明確に規定することが適当である。

### (4) 「裁量労働制」の適用範囲

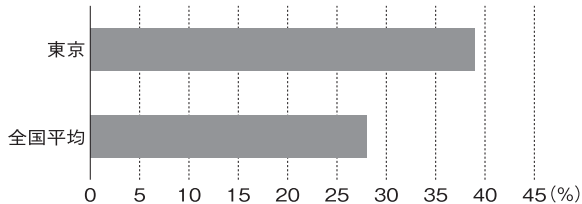
管理監督者と同様に、労働時間規制の一部が原則どおりに適用されない制度として、「専門業務型裁量労働制」「企画業務型裁量労働制」がある。これらの裁量労働者性に関して、行研アンケートにおいては、「裁量労働制の適用範囲」を明確化すべきであるとする回答が28%(東京労働局に限定すると39%)、「裁量労働制の適用業務と非適用業務との『混合業務』に従事している場合の判断基準」を明確化すべきであるとする回答が27%(東京労働局に限定すると39%)となった(図表9、10)。

裁量労働制にも、管理監督者などと同様、要件や定義が不明確な部分が多く存在している。例えば、対象となる労働者

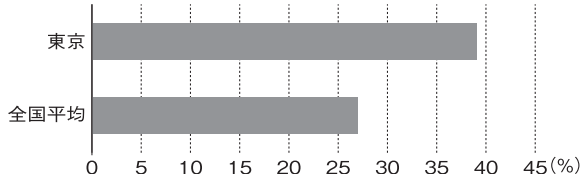
には「業務の遂行の手段及び時間配分の決定等に関し使用者が具体的な指示をしない」こととされているものの、どのような指示が「具体的指示」と呼べるのか、明確ではない。また、裁量労働制の対象となる業務に従事しつつ、事務的な業務等の対象外業務にも従事している労働者も少なくないが、そのような場合の判断基準も定義されていない。そのようなことから、実際の監督指導の現場では、裁量労働制の立法趣旨を逸脱していると思われるような状況であったとしても、是正指導に結びつかないことも少なくないのである。

管理監督者と同様、労働基準法の例外規定は、厳格かつ明確な要件が定義されているものでなければならない。そうでなければ、範囲が不明確な例外規定に侵食され、労働基準法の原則規定が空洞化することにより、労働者の最低限の権利保護を図ることが困難になるからである。よって、裁量労働制に関しても、立法により、要件を厳格かつ明確に定義し、労働者の権利保護に欠けることのないようにする必要がある。

図表9 「裁量労働制の適用範囲を明確化すべき」の割合比較



図表10 「裁量労働制の適用業務と非適用業務の混合業務に従事している場合の判断基準を明確化すべき」の割合比較



### (5) 「常時」「遅滞なく」等の定義

労働基準関係法令には、多くの条文に「常時」、「遅滞なく」等の文言が使用されている。この点について、行研アンケートでは、法令上の要件・定義の明確化を図るべきものとして『「常時」「遅滞なく」等の定義』をあげる回答が44%に上った。

実際のところ、「常時」とはどのような条件なのか、「遅滞なく」とはどれだけの期間をさすのかということは、その文言からは一律に判断することができない。また、「常時」の定義に関する行政通達を参照しても、法令や条文によって定義が異なっている（それ自体、必ずしも否定すべきではないが）など、非常に分かりにくい状況となっている。

このような定義の不明確さは、監督指導の際に使用者との無用な争いを招き、監督官の業務負担にもつながっている。このような状況を解消するために、「常時」「遅滞なく」等の曖昧な文言を見直し、できる限り定量的で明確な文言に置き換えていくことが適当である。

なお、労働安全衛生規則44条に基づく健康診断は「常時使用される労働者」とされているが、これに該当する要件の1つとして（その者の1週間の労働時間数が）「通常の労働者の1週間の所定労働時間数の4分の3以上であること」（パートタイム労働法施行通達、平成19年10月1日）を示している。しかし、こうした要件を「常時使用される労働者」の文言から導き出すことには無理があり、実際上も新規採用の正社員が対象となる一方、何十年も勤務しているパートタイム労働者（4分の3未満）が対象から除かれることはいかにもおかしく見直すべきである。

### (6) 小括

労働基準関係法令は、労働条件に関し、人たるに値する生活を営むための最低基準を定めたものであり、労働基準監督機関は、その最低基準の維持を目的として設置されている。

ところが、労働基準関係法令の要件や定義が不明確であると、行政機関として判断できる範囲を超えるケースが多くなり、労働基準監督機関が十全にその役割を果たすことができない。また、労働基準関係法令に多くの例外規定を置くことは、そもそも最低基準としての性質に馴染まないものであり、中でも、曖昧な要件定義を持った例外規定は原則を空洞化することから、とりわけ弊害が大きい。

労働基準法の複雑化により、一般の人々にとって内容を理解することが非常に難しくなっており、自分自身の労働条件が適法なものであるかどうかを判断することすら容易ではなくなっている。また、迅速な権利救済を期待される労働基準監督機関においても、複雑かつ曖昧な例外規定に悩まされ、どこが最低基準ラインであるのかを明確に判断することができず、十全な権利保護に結びつかないケースが少なくないのが現状である。そうになると、司法の判断を待たなければ、労働基準法令の最低基準を線引きすることすらできないこととなる。その結果、労働者は労働基準監督機関に対する不信感と無力感を抱き、労働基準監督官も自らの職務に意義を見出しにくくなっているように思われる。

従って、このような状況が労働条件の最低基準を定めた法令の趣旨に合致していないことは明らかであり、労働基準関係法令のそもそもの趣旨を踏まえ、法令の要件・定義の明確化や、例外規定の見直しを行うことが必要である。

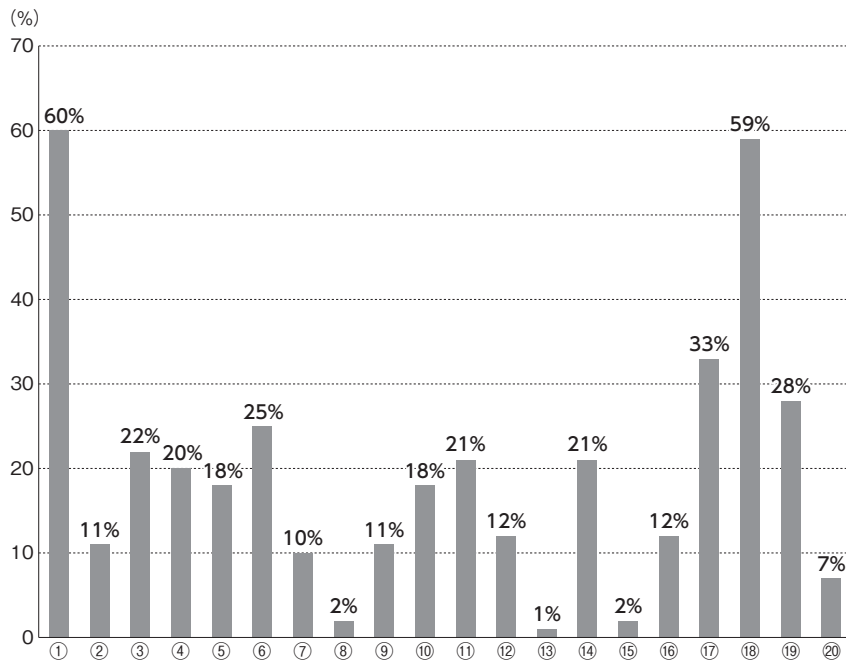
## 2 過重労働の解消に向けた新たな法整備の方向

全労働は、2016年12月に『長時間労働の是正』に向けた立法提言（以下、2016年提言）を明らかにしているが、今回の「行研アンケート」では、この間の「働き方改革」の進捗状況等をふまえ、あらためて「過重労働の防止・解消の観点から、立法上の措置が必要と思われる事項」を尋ねている。その結果は、図表11のとおりであり、これらをふまえて新たな法整備の基本方向を『「長時間労働の是正」に向けた立法提言（改訂）』として提言する（前記1を除く）。なお、2016年提言と同様の項目は「再掲」と付記する。

### (1) 労働時間の把握義務の法定化と罰則の創設

労働時間を把握する使用者の義務は従来、「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について」（平成13年4月6日）や「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ガイドライン」（平成29年1月20日）によって定められていたものの、これらは行政指導の指針にすぎず、当該義務は法定されていなかった。そのため、労働時間に関する行政指導の場面において、重大な「ねじれ」が生じていた。すなわち、適正に把握された労働時間に基づき労基法32条、同37条等の違反が発見されたケー

図表11 過重労働防止・解消の観点から立法上の措置が必要と思われる事項(複数回答可)



項目	割合
①各日の労働時間（始業・終業時刻）の把握・記録義務の強化（罰則付き）	60%
②労働時間上限規制の上限時間引下げ	11%
③労働時間上限規制の罰則強化	22%
④違法労働致死罪（結果的加重犯）の新設	20%
⑤法定労働時間の特例措置（過44時間制）の廃止	18%
⑥法定休日「週1日」の義務化	25%
⑦割増賃金の割増率の引上げ	10%
⑧割増賃金の算定基礎の拡大	2%
⑨年次有給休暇取得義務の強化	11%
⑩固定残業代制度の違法化	18%
⑪休息・生活時間（インターバル）確保の義務化	21%
⑫変形労働時間制の要件の厳格化、適用範囲の縮小	12%
⑬変形労働時間制の適用範囲の拡大	1%
⑭裁量労働制の要件の厳格化、適用範囲の縮小	21%
⑮裁量労働制の適用範囲の拡大	2%
⑯労働時間上限規制の適用除外業務・事業の解消・縮小	12%
⑰労働時間規制の簡潔・明確化（要件が曖昧、複雑な例外規定の見直し）	33%
⑱労働基準監督官の増員	59%
⑲労働基準監督官の権限強化	28%
⑳その他	7%

スでは、法違反として強い指導の対象となる一方、労働時間が適正に把握されておらず法違反の有無を判断する材料を欠くケースでは、労働時間の適正把握がなされていないことそのものに対する指導は、前記のガイドラインを提示するなど比較的弱いものとならざるを得なかった。このことは、労働時間規制を逃れようとする使用者のいわば「逃げ得」につながっており、労働時間に関する指導に大きな困難を生じさせているだけでなく、労働基準行政に対する国民の期待にも背く結果ともなっていた。

こうした中で働き方改革関連法の一部として、労働時間の状況を把握する義務が法定された。

具体的には、改正労働安全衛生法66条の8の3で、「事業者は、第六十六条の八第一項又は前条第一項の規定による面

接指導を実施するため、厚生労働省令で定める方法により、労働者（次条第一項に規定する者を除く。）の労働時間の状況を把握しなければならない」とされ、これを受けた同施行規則52条の7の3で具体的な把握方法に関して

①法第66条の8の3の厚生労働省令で定める方法は、タイムカードによる記録、パーソナルコンピュータ等の電子計算機の使用時間の記録等の客観的な方法その他の適切な方法とする。

②事業者は、前項に規定する方法により把握した労働時間の状況の記録を作成し、三年間保存するための必要な措置を講じなければならない。と定めた。

これらの規定の創設は、確かに大きな前進ではあるが（とくに、みなし労働時間制適用者や管理監督者も含まれるとした点）、「労働時間」の把握義務ではなく、「労働時間の状況」の把握義務である点で不十分さを残している。

「労働時間の状況」の把握は、「労働者がいかなる時間帯にどの程度の時間、労務を提供し得る状態にあったかを把握するもの」（施行通達）と解されており、「個々の事業場の事情により、休憩時間や食事時間等を除くことができず、このような休憩時間等を含めた時間によって労働時間の状況」（施行通達）を把握することも可とされている。

なぜ、労働時間ではなく、労働時間の状況でなければならなかったのか。

労基法では、あくまでも労働時間を定量的に規制しているのであって、刑事訴訟の実務でも毎日の労働時間（始業、終業、休憩時間

の開始・終了）を特定することができなければ、立件することすらできない（例えば、労基法32条、37条等）。

その上、改正労安法に基づく労働時間の状況の把握義務自体に罰則が設けられておらず、実効性の点で不十分である。

適正に労働時間を把握し、労働者の健康を確保することは使用者の当然の責務であるから、使用者の労働時間把握義務（労働日毎の始業・終業時刻及び実労働時間の把握義務）及び記録義務について罰則を備えて法定し、その記録を改ざんする行為も厳しく規制することが適当である。

## （2）労働時間の実効ある上限規制

### 1）労働時間の上限規制

2018年6月に成立した働き方改革関連法（改正労働基準

法)は、過重労働の解消を目的に、三六協定制度を維持しつつ、労働時間の絶対上限(具体的には、①時間外労働の原則は月45時間、年360時間以内、②臨時的な特別な事情がある場合でも年720時間、月45時間超は年6カ月以内、③時間外・休日労働は単月100時間、複数月平均80時間以内)を設けるなどの新たな規制が講じられた。時間外労働に絶対上限が定められたことは大きな前進であるが、その水準はいわゆる過労死ラインとほぼ同じであり、より実効ある規制(法整備)が求められている。

その際、労働時間の上限を設定する最小単位(期間)は、労働者の疲労回復や生活サイクル等を考慮し、週単位とすることが適当である。あわせて、現行の月単位及び年単位の上限時間についても見直し、いわゆる過労死ラインを少なくとも20時間程度(月単位)下回る時間とし、その後、計画的・段階的に限度基準(労基法36条2項)まで引き下げていく方法が望ましい。

## 2) 罰則等の強化(再掲)

違法な長時間労働に関する罰則を強化するとともに、あわせて実効ある付加金制度を確立することが適当である。

とくに付加金については、付加率を3倍程度に引き上げるとともに、付加金請求権は賃金支払日をもって確定させ、判決をもって支払いを命じることとすることが適当である。

## (3) 上限規制の適用が除外・猶予措置の廃止・見直し

### 1) 適用除外・猶予措置の廃止

新たに定められた労働時間の上限規制に関しては、広範な業種・業務で適用除外(新技術・新商品等の研究開発業務)や経過措置(①建設事業、②自動車運転の業務、③医師、④鹿児島県及び沖縄県の砂糖製造業)が設けられている。その多くは、労基法36条2項に基づく限度基準の内容が通達や指針として策定されていた当時から、約40年にわたって適用除外のままとされてきたのであり、すべての労働者の最低労働条件の設定を目的とする労働基準法の基本的性格とも相容れない。加えて、これらの適用除外・経過措置の対象業務でとりわけ過労死・過労自死等が多く発生している事実を直視するなら、これらの適用除外・経過措置は速やかに廃止することが適当である。

### 2) 公立学校の教育職員の適用除外の廃止・見直し

前記1)のほか、労働時間の上限規制が適用されていない又は事実上適用されていない分野としては、広範な公務分野がある。これらは厚労省所管外の特別法に基づく場合が多く、個々に検討を要する。

このうち近年、深刻な過重労働が指摘されている公立学校等の教育職員の働き方に関しては「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」(以下、給特法)がある。

適用除外の仕組みはやや複雑であり、まず、地方公務員法58条3項が地方公務員(職員)について労働基準法の一部を適用除外としている。そして、地方公務員のうち「公立の教育諸学校等の教育職員」については、給特法5条によって、同条(58条3項)が読み替えられ、時間外労働及び休日労働を規制した条文が適用除外となり、「公務員の健康及び福祉を害しないように考慮しなければならない」とだけ規定している。また、給特法6条1項は、教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合は、「政令で定める基準に従い条例で定める場合に限る」とする。ここで言う政令は「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令」であるが、いわゆる「超勤4項目」(①生徒の実習、②学校行事、③職員会議、④非常災害、児童生徒の指導に関し緊急の措置を必要とする場合等)の業務については、臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときは時間外勤務を命じることができるが、それ以外の業務については、正規の勤務時間の割振りを適正に行い、原則として時間外勤務を命じないものとしている。また、給特法3条は「超勤4項目」の業務について、その時間に応じた時間外勤務手当及び休日勤務手当は支給しない代わりに一律の教職調整額(給料月額)の4パーセント)を支給するとしている。

要するに、「超勤4項目」の業務については、労働時間上限のない固定残業代制度となっており、それ以外の業務では、およそ時間外労働は生じないと考えているようである。しかし、教育職員の業務は多様化・複雑化が一層進み、このような分類自体が合理的とは言えなくなっている。そもそも、私立学校の教育職員については、労働基準法の時間外労働及び休日労働に関する規制が全面的に適用されており、公立学校において適用できない理由も明確ではない。今後、文部科学省や教育委員会が推進する「学校における働き方改革」を検証しつつ、同時に適用除外規定自体の抜本的な見直しに着手すべきである。

### 3) 公務分野の適用除外の廃止・見直し

公務分野(とくに地方公務員)では、いわゆる官庁業務を除き、原則として労働基準法の労働時間規制が適用されているが、職場実態をよく知る労使が時間外・休日労働に関する協定(いわゆる三六協定)を締結し、合理的な上限設定を設けている場合は少なく、ほとんどの場合、労基法33条3項(公務のために臨時の必要がある場合における適用除外規定)を根拠として時間外労働を行わせている。しかも、同条の解釈例規では「『公務のために臨時の必要がある』か否かの認定は、一応使用者たる当該行政官庁に委ねられており、広く公務のため臨時の必要を含むものである」(昭和23年9月20日付基収3352号)とされていることから、事実上、労働基準監督官が労基法の適用に関して指導する余地はなく、「臨時の必要」が恒常的に運用されることで無制限・無定量



の時間外労働を許すことになっている。

このような解釈は、労基法の規制を「骨抜き」にしていることから不適切であり、少なくとも、使用者たる当該行政官庁に判断を委ねる姿勢をあらため、必要な指針を示すなり、三六協定の締結を積極的に促す姿勢が求められる。

#### (4) 法定労働時間の特例措置の廃止（再掲）

現在、商業、映画・演劇業、保健衛生業、接客娯楽業であって、常時10人未満の労働者を使用する事業場については、長期にわたって週44時間制（特例措置）が適用されているが、これを存続させる今日的な必要性は特段見当たらず、働く者にとって最低限確保されるべき基準である労働基準法の性格や平等原則にも反することから、直ちに廃止することが適当である。

#### (5) 割増賃金制度の抜本的な改善（再掲）

##### 1) 割増率の引き上げ

現行の割増賃金制度は、時間外労働を抑制するために十分機能していない。

具体的に見ていくと、例えば、総賃金（年間）からその1/5が割増賃金の算定基礎から除外されている場合、実質的な割増率は、 $4/5 \times 1.25 = 1$ となり、時間外労働手当（残業代）による時間外労働の抑制効果はない。

こうした中で使用者は、業務量の増大に際し、新たに労働者を雇い入れるよりも少ない労働者に長時間労働を強いる方が有利（とくに社会保険料負担等を回避できる）と考え、長時間労働が広がるのである。

従って、割増率と算定基礎の両面から見直しを図る必要がある。割増率を引き上げるとともに、割増賃金の算定基礎については、賞与等を含めた年収とすることが適当である。

##### 2) 固定残業代制度の規制（再掲）

近時、急速に広がっている固定残業代制度は、恒常的な時間外労働があり得ることを前提とした制度であり、時間外労働を臨時的・一時的なものとして位置づけた時間外労働に関する協定制や、経済的な面から時間外労働の抑制と労働者への補償を担保しようとする割増賃金制度の趣旨と整合しないことから、こうした就業規則等のとりきめ自体を規制することが適当である。

#### (6) 労働時間等の適用除外（再掲）

労働基準法41条2号の「機密の事務を取り扱う者」は、秘密情報を取り扱う者を想定しているわけではなく、「職務が経営者等の活動と一体不可分」と解されていることから、誤解が生じないよう法文を修正すべきである。

#### (7) 勤務間インターバル制度の一律義務化

改正労働時間等設定改善法は「健康及び福祉を確保するた

めに必要な終業から始業までの時間の設定」（2条1項）について「努めなければならない」としている。

また、厚労省は時間外労働等改善助成金（勤務間インターバル導入コース）を創設し、一定の取組に加えて9時間以上又は11時間以上の勤務間インターバルを導入・適用拡大・時間延長した事業場について、最高100万円（2019年度）の助成金を支給することとしている。

II 6(2)で述べたとおり、当該助成金には多くの申請があり、年度途中で予算が枯渇するほどであるが、過重労働が広く認められ、その解消が強く求められている事業場で積極的に活用されているとは言い難く、むしろ、制度導入によっても勤務の実態に大きな変化が生じない事業場で「活用」されているとの指摘がある。

勤務間インターバル制度を真に必要とする事業場に導入するためには、これを労働者の健康を確保するための最低限度の措置と位置付け、一律に義務化することが適当である。なお、こうした規制は、実効ある労働時間上限の規制とセットで導入することが必要であり、それがない場合、無制限な不規則勤務の温床になりかねない点に留意する必要がある。

#### (8) 1ヶ月単位変形労働時間制等の要件の厳格化（再掲）

1ヶ月単位変形労働時間制導入の要件は、変形期間内の総労働時間や各日の始業・終業時刻の特定などに止まり、1勤務における労働時間の長さには何らの制約がなく、非常識な勤務形態（シフト設定）が散見されることから、1勤務における労働時間の上限を定めることが適当である。また、1ヶ月単位変形労働時間制及び1年単位変形労働時間制について、変形期間開始以降は、労働者からの申し出（希望）があった場合を除き、「始業・終業時刻の変更」「休日の振替」が認められないことを法文上明記することが適当である。

#### (9) 法令等の周知義務の強化

労基法106条及び同施行規則52条の2は、労基法及び同法に基づく命令の要旨、就業規則、労使協定並びに寄宿舎規則等を以下の方法で労働者に周知させる義務を定めている（労働安全衛生法101条も同旨）。

① 常時各作業場の見やすい場所へ掲示し、又は備え付けること。

② 書面を労働者に交付すること。

③ 磁気テープ、磁気ディスクその他これらに準ずる物に記録し、かつ、各作業場に労働者が当該記録の内容を常時確認できる機器を設置すること。

しかしながら、実際に法令集が職場に備え付けられたところで複雑化した法令を労働者が理解するのは至難である（事業主にとっても難解である）。この点では、III 1で述べたとおり、法令の簡潔・明確化が必要である。

また、労働者が労働法令や労働契約の内容（換言すれば、

自らの権利と義務)を十分に理解することは、労働関係紛争の予防になるばかりか、労働者自らが法令遵守の観点から職場を監視し、違法な状態を正していくことにつながる。その意味では、行政機関が法令等を分かりやすく伝えていく使用者の活動を積極的に支援することが重要である。

この点について諸外国の例を見ると、労働法令の概要をポスター等(労働省HPからダウンロード可)の掲示によって周知することを義務付けている米国の例(学習文献V①)や契約締結に際して相手方に明示的に約款を示し、相手方に期待可能な方法でその内容を認識する機会を与え、しかもその相手方がその約款の適用に同意した場合に限って、約款内容が契約の構成部分になると規定しているドイツの例(学習文献V⑦)などがあり、積極的に導入に向けた議論を開始することが適当である。

#### (10) 所定外労働の制限解除規定(育介法)の見直し

育介法は、職業生活と家庭生活の両立を支援するための多様な措置を定めている。このうち、3歳に満たない子を養育又は要介護状態にある対象家族を介護する労働者については、事業の正常な運営を妨げる場合を除き、請求に基づき所定労働時間を超えて労働させてはならないとしているが、労使協定の締結を条件として、次の労働者については請求を認めないことができるとしている(16条の8、1項)。

①当該事業主に引き続き雇用された期間が1年に満たない労働者

②1週間の所定労働日数が2日以下の労働者

これと類似の規定は、請求に基づく所定労働時間の短縮措置についても規定されている(23条1項、3項)。

労働組合や労働者代表(過半数代表)との労使協定の締結をもってしても、両立支援に関する諸権利(少なくとも所定外労働をしない権利)について、雇用期間の短さや短時間勤務労働者であることを理由に制約することは適当でなく、見直すべきである。

#### (11) 行政体制の整備・強化

##### 1) 労働基準監督官の増員等(再掲)

労働基準監督官数は3千人程度であるが、この中には厚生労働省(本省)に勤務する監督官、都道府県労働局に勤務する監督官、労働基準監督署の管理職員(署長、副署長)である労働基準監督官も少なくないことから、日常的に臨検監督、申告処理、司法実務(捜査)等に従事している監督官は、その一部にすぎない。また、その人数はILOが定める労働基準監督官の配置基準(労働者1万人に1人)を依然大きく下回っている。加えて、複数監督を原則化し、臨検する監督官の安全確保と臨検監督の実効性を上げるためにも、引き続き労働基準監督官の増員を図るべきである。なお、監督官に限って見るなら、採用数は増加傾向にあるが(但し、それを上回る事務官・技官が減少)、こうした状況をふまえ、

必要な専門性を習得する実践的な訓練(研修)や必要な実務経験(キャリア・パス)を重ねることができる人事制度の確立が急務である。

##### 2) 技官の採用再開及び事務官の増員

労働基準行政においては、労働基準監督官のほか、安全衛生分野の専門職員である厚生労働技官、労災補償分野等の専門職員である厚生労働事務官が担っているが、2008年以降、技官の採用はなく、事務官についても2008年以降採用を停止し、2017年10月になってようやく再開したものの、労働基準監督署で働く全体の職員数は減少の一途をたどっている。

労働基準監督官の増員を図ったとしても、技官や事務官をそれ以上に減らしては、労働基準行政の強化を図ることはできず、労働基準行政に不可欠な技官の採用を直ちに再開するとともに、技官、事務官をそれぞれ増員することが急務である。

## IV 過重労働の解消に向けた意識改革等

日本社会における過重労働を解消するにあたっては、労働時間法制やその施行等に関わる行政手法のあり方の検討に加えて、労働者や使用者の意識(その背景にある国民意識)や経済・社会のあり方(例えば、今日の「24時間社会」をどう見るか)についても検討が求められる。

この点について、全労働者が2003年に実施したアンケート(全国の労働基準監督官1147人)では、「長時間労働解消のために必要と思うこと」(3つ以内)を尋ねているが、「事業主の意識改革」を59.0%、「労働者の意識改革」を38.4%の回答者がそれぞれ指摘しており、各種の法制度の見直しを大きく上回った。

以下では、労働者、使用者それぞれの意識に着目し、労働行政による効果的なアプローチ等を考察する。

### 1 労働者へのアプローチ

労働者にも過重労働を容認する意識が少なからず存在している。

この場合、積極的に「任せられた仕事をしっかりとやり切りたい」「よりよい作品あるいは製品を作り上げたい」など、自らの業務(職務)に対する責任感やそこに達成感を求める意識は必ずしも否定すべきものではない。

他方、将来の昇進等のために自ら進んで長時間労働(多くは不払い残業)を行う場合や、成果主義の賃金制度のもとでより高い成果を獲得することに駆り立てられる場合もある。しかし、こうした労働者一人ひとりも、職場の同僚等が過重労働に苦しみ、過労死や過労自死が生じることを望んでいるはずもなく、むしろ職場にディーセント・ワークが定着することを願っている。

こうした労働者に労働行政はどのようにアプローチをしてきたらどうか。

労働基準法は、そのほとんどが「使用者」を義務づける条文で構成されており、そのため労働行政のアプローチもその大部分は事業主又は事業主団体に向かっている。労働者は、同法によって「保護される存在」としか位置づけてこなかったのではないかと（もっとも、労基法の名宛人は「使用者」であるが、ここには「事業主のほか事業主のために行為をするすべての者」が含まれることから、実は労働者の多くも含まれる）。

しかし今日、労働者を「保護される存在」としてだけではなく、労働法令あるいはディーセント・ワークの「守り手」「監視役」として重要な役割があると位置づけていくことが求められる。

法令違反が繰り返される職場を見ていくと、労働者が自らの働き方（働かされ方）が法令違反に該当することを全く認識していないことが少なくない。

多くの労働者が労働時間規制（法令）やディーセント・ワークの考え方を理解していたとしたら、過重労働はここまで広がっていなかっただろう。

従って、具体的なアプローチとして次の三点を提起する。

### （１）生徒・学生への労働法（ワークルール）教育

基本的な労働法の内容（ワークルール）について、その意義を含めて分かり易く周知することが求められている。この場合、実施時期は遅くとも求職活動の前段階であることが必要であり、中学・高校の授業の一環として組み込むことが望ましい。また、就職後についても繰り返し、労働法（ワークルール）教育を受けることができるよう行政による直接・間接の援助（労働法（ワークルール）教育を担う機関への協力・支援を含む）が重要である。なお、日本弁護士連合会は「ワークルール教育推進法（仮称）制定を求める意見書」（2017年2月17日）を明らかにしているが、賛同し得る。

### （２）労働者代表への労働法（ワークルール）教育

時間外・休日労働に関する協定を始めとする各種協定の締結当事者に選任された労働者代表は、労働者の権利保障の観点から使用者の提案を十分に吟味し、適切な協定内容となるよう交渉する役割を担っている。また、労働者代表は就業規則の作成・変更にあたって意見を述べることができ、その意見は十分考慮されなければならない。

労働者代表がこうした重要な役割を十全に果たすには、各種労使協定や就業規則変更の趣旨、要件、効果などについて理解しておくことが欠かせない。従って、労働者代表に選出された者については、行政機関等が積極的に労働法（ワークルール）教育を行うことが求められている（この場合、当該教育に要した時間は「労働時間」として扱うことが望ましい）。

### （３）過重労働の解消に向けた啓発

過重労働を許容してしまう「職場文化」は、過労死・過労自死を引き起こす要因の一つとなり得る。従って、過労死等防止対策推進法に基づく啓発等への支援等を国の責任のもとで一層強化し、社会的関心を高めていくことが求められる。

## ２ 使用者へのアプローチ

厳しい競争社会の中で過重労働の許容する意識が使用者（とくに事業主）の中に広がることは容易に想像できる。

これまでも労働時間規制の「見直し」の議論のたびに「時間ではなく、成果で評価する制度への転換」や、それに伴って「労働時間規制の適用除外の拡大」を求める声があがっている。しかし、成果で労働者を評価すること自体が実は長時間労働を助長している点を見過ごしてはならない。

厚労大臣が定めた「自動車運転者の労働時間等の改善の基準」（改善基準）は、その点に留意し、成果主義賃金の最たるものである「累進歩合制（トップ賞や奨励加給を含む）」について、長時間労働を極端に誘発するおそれがあるとし、廃止するよう求めている。営業等の業務でも成果目標の達成が厳しく求められる結果として長時間労働（不払い残業）が引き起こされ、深刻な健康破壊が生じた事例は少なくない。成果主義の賃金制度等を導入するから、厳格な労働時間規制が不可欠であることを理解してもらう必要がある。

一方、使用者の多くは、事業（働き方を含む）の将来像を具体的に描きながら、その実現に向けて尽力している。そうである以上、労働行政は、使用者に法令の遵守を求めるだけでなく、ディーセント・ワークの実現を含む「あるべき職場の姿」を積極的に提示し、理解を求めていく姿勢が求められる。例えば、「あるべき職場の姿」（労基法1条～3条の具体化）を分かり易く項目化した「労働憲章」を策定・公表することも有効である。その中には、法令遵守はもとより、労働者を過重労働へと追い込むあらゆる制度（例えば、過度の選別主義や成果主義）をなくしていくことを提起してもよいだろう。さらに、ディーセント・ワークの実現が、労働者にとってだけでなく、企業にとっても、社会全体にとっても、その利益に直結していることを示していくことが重要である。

実際、現代社会が直面する多くの課題（例えば、少子・高齢化に伴う労働力不足、持続可能な社会保障制度の確立、経済の好循環の実現、地域社会の活性化、男女共同参画社会の実現等）の解決に向けては、ディーセント・ワークの実現こそがもっとも有効な「処方箋」と言えるからである。

なお、事業の立ち上げと労働者の雇い入れを予定している者に対しても、事前の労働法（ワークルール）教育は必要かつ重要であり、産業政策とも連携した労働行政のアプローチが有効である。

## V 職場学習のための参考文献

労働行政における行政手法をめぐる状況変化について、近年、労働法研究の分野でも注目が集まっている。例えば、以下の研究論文は、第一線の行政運営を考える上でたいへん示唆に富んだ豊富な内容を含んでおり、ぜひ参照されたい。

- ①山川隆一（「労働法の実現手法に関する覚書」（根本到、奥田香子、緒方桂子、米津孝司編「労働法と現代法の理論—西谷敏先生古希記念論集—」、2013年）
- ②山川隆一（『違法労働』と労働政策」（『日本労働研究雑誌』2015年1月号（No.654）収録）
- ③和田肇「年次有給休暇の法政策の検証」（労働政策立法学の構想 第3回）（『労働法律旬報』2018年11月下旬号（No.1924）収録）
- ④和田肇「日本の年休規制と働き方」（『労働法律旬報』2019年12月25旬号（No.1950）収録）
- ⑤和田肇「労働法のエンフォースメント—雇用平等・差別禁止法制を中心に」（連載／労働政策立法学の構想 第9回）（『労働法律旬報』2020年2月上旬号（No.1953）収録）
- ⑥小倉一哉「日本の長時間労働—国際比較と研究課題」（『日本労働研究雑誌』2008年6月号（No.575）収録）
- ⑦西谷敏「労働法〔第2版〕」（日本評論社、2013年）

季刊 労働行政研究 No. 45

2020年6月25日発行

■編集・発行／全労働省労働組合

住所 〒100-8916

東京都千代田区霞ヶ関1丁目2番2号

中央合同庁舎5号館18階

T E L 03(3502)6787

F A X 03(3502)6570

U R L <http://www.zenrodo.com>

E-mail [mail@zenrodo.com](mailto:mail@zenrodo.com)