

テレワークの労働法政策

— 東京労働大学特別講座（令和3年3月17日開催） 講義概要



テレワークの労働法政策

—東京労働大学特別講座（令和3年3月17日開催）講義概要

労働政策研究所長 濱口 桂一郎



はじめに 在宅勤務の急拡大

みなさん、こんにちは。年度末の東京労働大学講座特別講座の2回目です。1回目はフリーランスの労働法政策について取り上げましたが、2回目の今日はテレワークについてお話をしていきたいと思います。

どちらも、今回のコロナ禍の少し前から非常に注目されていた新しい働き方ですが、とりわけ今回のコロナ禍の中で、その在り方をめぐって熱心に議論が交わされるようになっていきます。

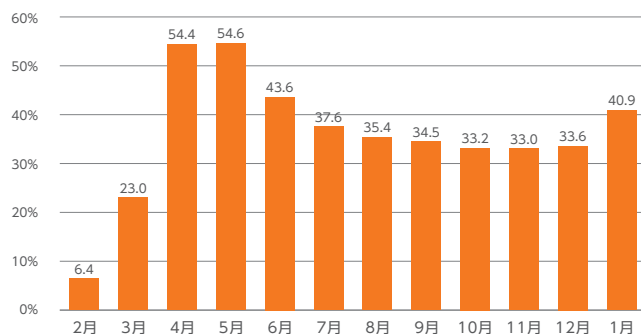
今日はこのテレワークについて、できるだけ幅広く視野を広げ、この日本においてテレワークをめぐるさまざまな政策や法制度がどのように移り変わってきたかという観点、そして諸外国においてテレワークというものがどのように取り組まれてきたかという観点の両面から、2時間にわたってお話をしていきたいと思っています。

まず、やはり昨年初めからのコロナ禍の中で、緊急事態宣言によってステイホームが求められ、テレワークの中でも在宅勤務というものが急拡大をいたしました。これは、グラフを見ていただいたほうが分かりやすいと思います。

グラフは2つあります。どちらもJILPTがこのコロナ禍の中でやったパネル調査です。図1は企業調査で、図2は個人調査ですが、どちらもテレワークの実施割合を示しています¹。

図1の企業調査の方は、その企業におけるテレワークの実施率を聞いています。社員のどれくらいがどの程度のテレワークをやっているかということは捨象して、企業として各月にテレワークを実施している割合を聞いています。そうすると、今回のコロナ禍が始まった2月は6.4%しかテレワークを実施していなかったのが、急速に蔓延していった3月には23.0%になり、緊急事態宣言のさなかの4月や5月には、それぞれ54.4%、54.6%と、もう5割を超える水準に達しています。ところがこれがピークで、緊急事態宣言が解除されると6月が43.6%、7月が37.6%、8月が35.4%、9月が34.5%と徐々に減ってきています。ただコロナ禍以前に比べるとやっているところはある程度の数で推移しているということになります。

図1 在宅勤務（テレワーク）実施率の推移（パネルデータ）



「第3回 新型コロナウイルス感染症が企業経営に及ぼす影響に関する調査」
(2021年4月30日)

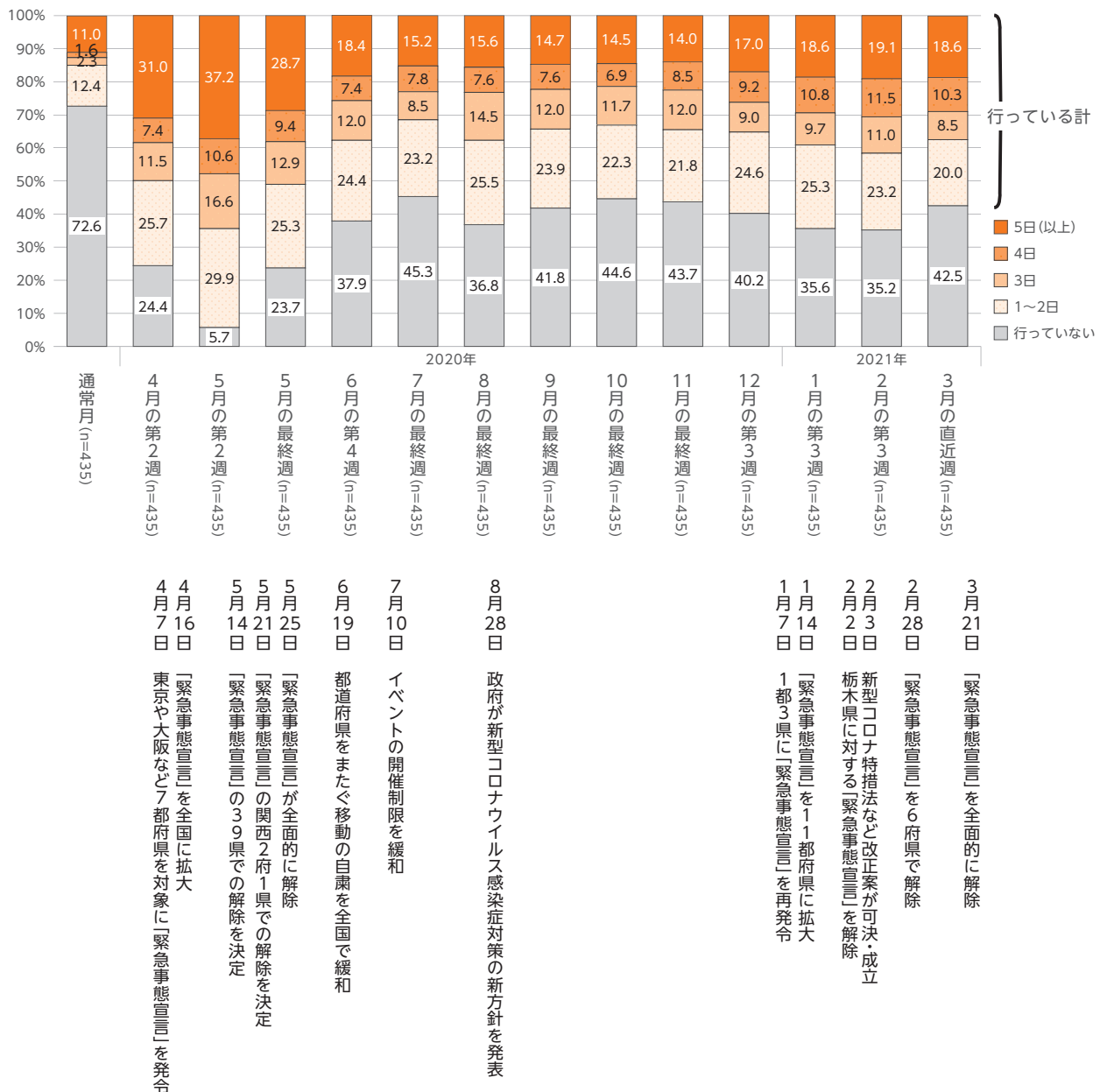
¹ 3月の特別講座では、企業調査は2020年12月発表の第2回調査、個人調査は2021年1月発表の第3回調査の数値を示しましたが、ブックレットではいずれについても2021年4月に発表された第3回企業調査と第4回個人調査のデータを示しています。

図2の個人調査の方は、ちょっと非常に見にくいかもしれませんが、労働者個人に、各週に週何日テレワークをやったかを聞いています。上の方の黒い（色の濃い）ところが週5日以上テレワークしていたという回答なので、おおむねフルリモートワークしていたということになります。そこから下に行くに従ってだんだんグラフの色が薄くなるにつれて、週4日、週3日、週1～2日と減っていった、一番下

の薄いところがテレワークを全くしていない、全日出勤していた人の割合になります。

これを御覧になれば分かるように、やはりコロナ禍の緊急事態宣言の真っ盛りときには、フルリモートワークも、あるいはパーシャルなリモートワークも非常に増えました。それが、その後徐々にやっぱり戻ってきて、ここ数カ月ぐらいは定常状態になっているということが分かります。

図2 在宅勤務・テレワークの実施日数の変化



「新型コロナウイルス感染拡大の仕事や生活への影響に関する調査（JILPT 第4回）」（2021年4月30日）

ただ、いずれにしても、今回のコロナ禍の中で、それ以前から議論はあったとはいいながら、非常に全国的なレベルで、テレワークをめぐる議論が沸騰しました。その一つの帰結が、昨日の労政審でほぼ了解を受けた、テレワークについての新しいガイドラインということになります。ただ、それでもやはりなお労働時間管理をめぐる問題、労働法上の問題は、幾つか未解決のものが残っているのではないかと考えております。

ということで、以下まずはテレワークの概観ということで、主として日本に注目をして、テレワークをめぐる政策が、どういうふうに展開してきたかということを見てまいりたいと思います。

I テレワークの概観

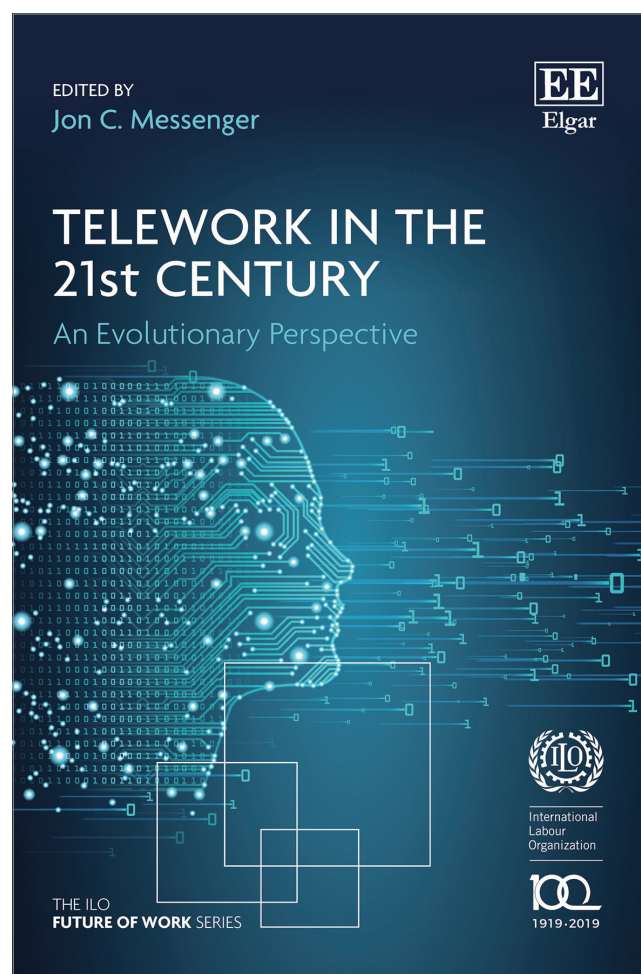
1 テレワークの進化

日本を中心にしていって見ると言いましたけれども、まずは非常にグローバルな視点でテレワークの歴史を時代区分したものを御紹介したいと思います。これはILO（国際労働機構）が、今から1年ちょっと前になりますが、コロナ禍が発生する直前の2019年11月に刊行した『21世紀のテレワーク：進化的パースペクティブ（Telework in the 21st century: An evolutionary perspective）』という報告書です。

これは、総論の後には、ヨーロッパ、日本、アメリカ、インド、アルゼンチンといった諸国のテレワークの状況についてのレポートがまとめられている本なのですが、その総論のところでは、テレワークの進化（エヴォリューション）という観点から、こんなふうに進化してき

ただということ、世代（ジェネレーション）を追って解説しております。この歴史認識がなかなか面白いと思いましたので、ちょっと御紹介したいと思います。

このILOの報告書によると、第1世代というのはホームオフィスの時代です。これは1980年代から1990年代の頃ですね。自宅で電話とかファクスを利用して、いわゆるテレワークをしていた時代です。当時はむしろテレコミュティングという言い方が一般的でした。これは、自宅にいて通勤しなくていいという点に着目した表現で、テレコミュティングという言い方が普通だったようです。当時のテレコミュティング、ホームオフィス時代のテレワークを非常に輝かしく描いた本が、これはもう今や古典ですけれども、アルビン・トフラーの『第三の波』という本であります。



その後、1990年代半ばから2000年代にかけての時代を、このILOの報告書はモバイルオフィスの時代というふうに呼んでいます。モバイルオフィスというのはどういうことかというのと、自宅で電話やファクスを使っていた時代から一歩進化して、ラップトップコンピュータとかあるいは携帯電話を利用して、自宅以外でもテレワークができるようになった時代だということです。でもこれはまだ第2世代なのですね。

そこからさらに進化して、今や第3世代だといっているのが、2010年代から今までの時代なのですけれども、これをバーチャルオフィスの時代と呼んでいます。何が変わったかというのと、電子機器がラップトップコンピュータとか携帯電話から、スマートフォンやタブレットに進化したということです。大した変化ではないのではないかと思われるかもしれませんが、いやいやそんなことはないのだよとILOは言います。これによって、情報処理と通信が完全に一体化し、そして情報はクラウド上で常時アクセス可能になったということです。これによって、いわば、いつでもどこでも、情報にアクセスし、通信し、仕事をする時代になったのだということです。

この「いつでもどこでも働く (working anytime anywhere)」というのは、まさに第3世代のバーチャルオフィスの時代を象徴するフレーズだと思います。後のEUのテレワーク政策のところでも取り上げますが、このILOとEUの労働研究機構（正式名称は欧州生活労働条件改善財団。日本におけるJILPTみたいなものです。）が共同で研究した成果を報告書にまとめておきまして、その報告書のタイトルが、『Working anytime anywhere』なのです。いつでもどこでも働くというわけです。いつでもどこでも働いて、考え方によっては何というブラック企業だと思うかもしれませんが、いつでもどこでもスマートフォンとタ

ブレットを持ってクラウドにアクセスすれば、仕事ができるようになったという意味なのですね。これこそが第3世代のバーチャルオフィスの時代だというのが、1年ちょっと前、コロナの直前の時代認識だったのです。

2 日本におけるテレワーク推進政策

以上が、全体的なテレワークについての時代認識ということになるのですが、日本もこの間、先進国として、テレワークの進化の先端を構成する国の一環であったわけであります。

では、日本において、政府がテレワークの推進政策というのを始めたのがいつぐらいかといいますと、これもいろんな考え方があるのですが、これも、大体今からもう四半世紀前の1996年に、当時の労働省と郵政省がテレワーク推進会議というのを設置して、これが最終報告を出しておりますが、これが政府の公式な文書として、テレワークというものを取り上げた最初のものになるのではないかと思います。

その中では、労働時間管理について、通常の労働時間管理でもできるけれども、業務によってはみなし労働時間制も可能だとか、あるいは検討事項として今後テレワークといった新しい勤務形態に対応した労働時間制度を、検討する必要もあるかもしれないということをおっしゃいます。

また、テレワークの推進策の一環として、1999年には日本サテライトオフィス協会に委託して、テレワーク導入マニュアルというのを作成しています。これが大体20年以上前の状況です。

3 事業場外労働制の経緯

ここで、このテレワーク、在宅勤務の労働時間規制という観点で、非常に重要な位置を占め

ております、事業場外労働のみなし労働時間制というのがありますが、この制度の経緯を簡単にお話ししたいと思います。

これは、実は非常に歴史は古いのですね。終戦直後、労働基準法が施行された1947年の段階から、法律上の規定ではないのですが、省令上にこののみなし労働時間制というのが入っていました。具体的には出張とか取材といった事業場外労働の場合で、労働時間を算定し難いときには、通常労働時間とみなすという、そういう規定が労働基準法施行規則第22条に規定されていたのです。

これが、法律上の規定になったのが、1987年の改正です。これももう30年以上前になりますけれども、このときに改正労働基準法の第38条の2というところに、労働者が労働時間の全部または一部について、事業場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いう規定が設けられました。

中身自体は、それまで省令にあったものとほぼ同じなのですが、注目すべきは、このときに出された通達です。労働省が出した通達（昭和63年1月1日基発第1号、婦発第1号）なのですが、その中に、無線やポケットベル等によって、随時使用者の指示を受けながら労働している場合には、労働時間の算定が可能であるので、のみなし労働時間労働制の適用がないという記述があります。

無線とかポケットベルって何のこっちゃって思われるかもしれません。この話をすると、若い学生にポケットベルって何ですかって聞かれるのですけれども、今のスマホの前に携帯電話（ガラケー）の時代があって、その携帯電話のさらに昔にポケットベルというのがあって、ポケットの中でピピピと鳴ると、慌ててテレホンボックスに走って行って、そこで会社に電話をかけるということがその昔にはあったのだ

よ、と説明すると、何やら古代の伝説を聞くような顔で見られるのですが。

まあそれはとにかく、そんな時代の通達が、これは実は未だに生きています。なぜかという、労働基準法第38条の2は、1987年に規定が設けられて以来改正されていないのです。同じのみなし労働時間制でも、裁量労働制の方は続々と規定が膨張していきましたが、事業場外労働の方はそのままです。それゆえに、この第38条の2についての30年以上昔の通達が、この部分はまだ生きていうことなのです。無線、ポケベルという、古代の遺物みたいなのが出てくるので、我々はポケベル通達とか言っていますが、とにかく法律自体は何も変わっていないのですね。

4 2004年在宅勤務通達

ただ、これは先程言ったように、いわゆる外回りの仕事を前提とした規定であり、通達だったのです。では、それと在宅勤務というものがつながるのがいつかということ、2004年に出された通達によってでした（「情報通信機器を活用した在宅勤務に関する労働基準法第38条の2の適用について」（平成16年3月5日基発第0305001号））。これももう20年近く前になりますけれども、この通達は実は通達といっても、厚生労働省が主体的に出したというよりは、地方から、具体的には京都労働局長から、これはどうしたらいいのですかと聞かれて、それに対して、これはこうするのだよというふうに応じた、そういう質問に対する回答の通達になります。2004年の通達ですが。

この通達の中で、情報通信機器を用いた在宅勤務に事業場外労働のみなし労働時間制が適用される要件として、①から③が示されています。「①当該業務が起居寝食等私生活を営む自宅で行われること。」これは定義みたいなものですね。

「②当該情報機器が使用者の指示により、常時通信可能な状態に置くこととされていないこと。」さあ、これどういう意味なのか、この通達だけだとよく分かりません。

「③当該業務が随時使用者の具体的な指示に基づいて行われていないこと。」これも、これだけではどう解釈していいのかよく分からないところがあります。

でも、このときの2004年の通達は、これだけしか書いてありませんでした。もっとも、ただし書きとして、個室確保等、勤務時間帯と日常時間帯が混在することのない措置があれば、みなし労働時間制は適用しないということも書かれていました。これが、2004年に京都労働局長からの質問に対して、厚生労働省の労働基準局長が回答した通達に書いてあることです。

その通達と同時に、「情報通信技術を活用した在宅勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」（基発第0305003号）というのも出されています。法律の適用に関わることについては、今言った通達に書いてあることと一緒に、あとは、労働条件の明示だとか、あと業務に従事した時間を日報で記録して、それで労働時間の入力を把握するとか、安全衛生だとか、いろんなことが縷々書いてあります。この辺は、今日のガイドラインにもつながっている話です。

5 労働市場改革専門調査会

この2004年通達の記述に対して、2007年にこれは何だというふうに文句をつけたといひますか、問いただしたのが、当時内閣府の経済財政諮問会義に設置されていた労働市場改革専門調査会です。この2007年というのは、ちょうど小泉内閣から第1次安倍内閣に変わった頃ですが、今でも活躍されている八代尚宏先生が経済財政諮問会議の民間議員に就任し、その

中で労働市場改革専門調査会というのを設けて、自らその会長として精力的に労働改革に取り組んでおられました。

この専門調査会で、若者、高齢者、女性、外国人等々、いろんなことについて審議をしたのですが、その一環としてこの在宅勤務の問題についても審議をされ、そこに厚生労働省の担当官、当時の企画官レベルの方が呼ばれて、いろいろとこれはどういう意味なのだとか問われ、いやこれはこういう意味でございますと答えています。その議事録は、今でも読めます。

基本的には、そこで、これはどういう意味なのだとか問われ、これはどういう意味でございますと答えたことについて、ではちゃんとお前が答えたことを通達に書けと約束させられたという形になっていまして、その約束したことを書いたのが、この次に出てくる2008年通達ということになります。

それとは別に、厚生労働省が書くと約束したこと以外に、この専門調査会側が、実質的には八代先生の側が、在宅勤務の法制度はこうすべきではないかということ、2007年9月の第2次報告において一方的に書いたのが「在宅勤務法制の今後の検討課題」です。ここでは、事業場外みなし制を超えて、深夜業や休日労働についても、労使協定で労働者の裁量に委ねるといふ制度にすべきではないかと言っています。裁量労働制の新しいタイプであるとか、独自のみなし労働時間制とか、あるいはそもそもみなしでない新たな労働時間制度というものを作ったらどうだというようなことも、この報告書には書いてあるのですが、それは別に厚労省側が約束したものではありません。

6 2008年通達とガイドライン

厚労省側が、この場で約束したことを書きこんだのが、2008年通達（平成20年7月28日

基発第 0728002 号) であります。その中身は、2004 年通達で書いてあったこと、特に②の「使用者の指示により常時」と「通信可能な状態」、③の「具体的な指示に基づいて行われる」の意味するところを、を詳しく解説したのがこの 2008 年通達ということになります。ちょっとごちゃごちゃとして入り組んでいますが、もしよく分からなければ、後でじっくりともう一遍資料を御覧いただければと思います。

まず、「使用者の指示により常時」とは、労働者が自分の意思で通信可能な状態を切断することが、使用者から認められていない状態を意味します。次に「通信可能な状態」とは、使用者が労働者に対して情報通信機器を用いて、電子メール、電子掲示板等により(この辺がちょっと時代を感じさせますね。もう 10 年ちょっと前ですけども、もう今の若い人だと、何これ? というかもしれません。) 随時具体的に指示を行うことが可能であり、かつ使用者から具体的な指示があった場合に、労働者がそれに即応しなければならない状態。すなわち、具体的な指示に備えて手待ち状態で待機しているか、または待機しつつ実作業を行っている状態の意味である。単に回線が接続されているだけで、労働者が情報通信機器から離れることが自由である場合等は、「通信可能な状態」には当たらない。

何でこんなことを延々と書いているかというと、結局さっきのポケベル通達が根っこにあるからなのです。ポケベルで呼び出されるのだったら、みなし労働時間制にすることはできないよという話に一方でなっているので、在宅勤務の場合は非常に事細かに、こういうことが担保されていれば、事業場外労働のみなし労働時間制が適用できるのだよということを書いてあるわけです。

それから 3 つ目として、「具体的な指示に基づいて行われる」というのはどういうことかということ、当該業務の目的、目標、期限等の基本

的事項を指示することや、これらの基本的事項について、所要の変更の指示をすることは含まれない。ちょっと考えると、何でもかんでも具体的な指示に当たってしまい、みなし労働時間制はできなくなりそうだけれども、そうでもないのだよということ、非常に詳しく丁寧に解説しているわけです。それが 2008 年通達ということになります。

そして、これにあわせてガイドラインも改定されています。こちらのガイドラインのほうでは、深夜業、休日労働について言及していません。深夜業、休日労働については、先ほどの専門調査会でかなりいろいろ言われたということで、考え方自体を変えているわけではないのですが、事前許可制とか事後申告制を取っていて、そして事前許可や事後申告がない場合には、労働時間に該当しないのだということ、通達ではなくてガイドラインのほうで、注意書き的に書いております。

7 国家戦略特区法の援助規定

次は、国家戦略特区法という、他の規制緩和分野ではかなり猛威を振るってきた法律で、政治的にもいろいろと話題になったりした法律ですが、テレワークに関してはあまり大した中身のない規定が設けられたという話をします。

とはいえ、日本国の現行法制の中で、テレワーク、あるいは在宅勤務について、法律上に規定があるのは実はこれだけなのです。労働法と言われる諸法律の中には、どこにも規定がないのです。省令などのレベルに降りればあるのですけれども、法律上は、事業場外労働のみなし労働時間制という一般的な規定の労働時間法制の規定はあるのですけれども、在宅勤務について規定した法律というのは特にありません。法律上に「在宅勤務」という言葉が出てくるのはここだけなので、ここで触れておきたいと思い

ます。

2017年6月に国家戦略特別区域法が改正をされまして、第37条の2として「情報通信技術を利用した事業場外勤務の活用のための事業主等に対する援助」という規定が設けられました。国家戦略特区といっても「援助」に過ぎません。国家戦略特区の中には、規制を大胆に緩和したり、いろいろなものがあって、結構問題になったりすることもあるのですが、これは援助規定に過ぎません。この中に、「情報通信技術利用事業場外勤務」を「在宅勤務その他の労働者が雇用されている事業場における勤務に代えて行う事業場外における勤務であって、情報通信技術を利用して行うもの」という、テレワークの定義規定が書き込まれております。

この援助規定を受けて、東京テレワーク推進センターというのが設置されています。それだけが、この国家戦略特区法のこの規定の現実世界における結果です。とはいえ、少なくとも「在宅勤務」という言葉は、日本国の法律の中では、国家戦略特区法の上には一応規定が置かれているという状況になっています。

8 働き方改革実行計画

ここから、わりと最近の動きになってまいります。昨年はコロナ禍で大変だったのですが、その少し前まで、ここ数年間の労働問題の最大の話題は、何といっても働き方改革であったことは言うまでもありません。その働き方改革の二大柱はもちろん、いわゆる「同一労働同一賃金」という名で呼ばれている非正規労働者の均等・均衡処遇の問題と、長時間労働の是正のための時間外労働・休日労働の上限規制の二つです。しかしながら、2017年3月に官邸でとりまとめられた『働き方改革実行計画』を見ますと、9項目にわたっているんなことが縷々書かれております。

その縷々書かれている中には、「柔軟な働き方がしやすい環境整備」という項目があります。その中にもさらに3つほど項目があって、この雇用型テレワークの話と、それから自営型テレワーク、そして兼業・副業という、この3つの柔軟な働き方のことが取り上げられております。前回のこの特別講座で取り上げたフリーランスは、この働き方改革実行計画で自営型テレワークという形で言われていたものですが、もう一つの雇用型テレワークについても、そのガイドラインの刷新と導入支援ということが、この働き方改革で打ち出されたわけでありませぬ。

この段階で、どういう問題意識があったかという、おそらくこれは先程申し上げましたILOの世代論からすると、ホームオフィスからモバイルオフィスに、そしてバーチャルオフィスにというテレワークの進化を受けているのではないかと。まあバーチャルオフィスという認識にまで達していたかどうかは分かりませんが、少なくともホームオフィスからモバイルオフィスへと、いつでもどこでも仕事するようになってきているという認識が背景にあり、そこから在宅勤務だけではなく、サテライトオフィスとかモバイル勤務といったものも、この雇用型テレワークの中に含めて、大いに進めていこうというスタンスであったのではないかと考えられます。

また、フレックスタイムとか通常の労働時間制度における中抜け時間、あるいは移動時間の扱い、あるいはこれまでも規定されてきた事業場外みなしの活用条件などを具体的に整理すべしということも書かれていました。これを受けて厚生労働省に「柔軟な働き方検討会」が設置され、同じ2017年の12月に報告書が出され、翌2018年の2月に、「情報通信技術を利用した事業場外勤務の適切な導入及び実施のためのガイドライン」、いわゆる2018年ガイドラインが策定されたわけでありませぬ。

9 2018年ガイドライン

この2018年ガイドラインは、ほんの3年前のものなのですが、まさに今ちょうど昨日、今日の段階で新しいガイドラインに変わろうとしています。ですので、なお現時点ではまだ最新のガイドラインです。そのガイドラインにどんなことが書かれているかというと、これはどこかにはっきり書いてあるというよりも全体のニュアンスなのですけれども、働き方改革においては、長時間労働の是正というのが基軸になっていましたことを反映して、どちらかというとむしろ、厳格な労働時間管理に傾斜した感じになっております。

これまでの2004年、2008年の通達やガイドラインは、基本的にはもともと聞かれたことに対して答えたというところから始まっているからでもあるのですが、事業場外労働のみなし労働時間制を適用するにはどうしたらいいかという、そういう観点から記述されていたのに対して、この2018年ガイドラインはむしろ、通常の労働時間制度を原則としています。通常というのは、まさに出勤時間があって退勤時間があり、その間の時間が所定労働時間だという普通の労働時間制度ですが、テレワークであってもその通常の労働時間制度が原則であるというふうに書いているのです。

それに加えて、テレワークについても、2017年1月の労働時間適正把握ガイドラインに基づいて、労働時間の適正把握責務というのが適用されるのであるとか、いわゆる中抜け時間について、この「中抜け時間」というのは、在宅勤務だと仕事している間は家にずっといるので、その間にちょっと家の仕事、あるいはちょっと買い物に出たりとかということがあり得るのですが、そういったいわゆる中抜け時間というものを、どういうふうに扱うべきかという問題に対して、これを休憩時間とか、あるいは

は時間単位年休として扱うことが望ましいのだと、そういったことを規定しておりました。

また、フレックスタイムの活用が可能けれども、やはりフレックスでも労働時間の把握責務がありますよとか、事業場外のみなし労働時間制についても、一定の要件で可能だと書いています。実を言えば、この部分についてはまったく変わっていません。事業場外労働のみなし労働時間制を適用する要件は、2004年通達、2008年通達のままなのです。ところが、ガイドライン全体の中の位置づけとしては、事業場外みなし制というものが、原則というよりは、より例外的な位置づけにされているように感じられます。さらに、どの労働時間制度を取るにしても、労働時間の健康確保の観点から、勤務状況を把握し、そして適正な労働時間管理を行う責務があるのだということが書いてあります。

さらに、深夜業・休日労働について、事前許可・事後報告制を取っているのであれば、事前許可・事後報告がなければ労働時間には該当しないと、これは前の2008年ガイドラインをそのまま維持しています。その上で、次にテレワークの長時間労働対策としてやや踏み込んだ記述がされています。ここは後に問題視される部分なのですが、実はよく読めば、この部分はサジェスションに過ぎないのですね。

ガイドラインといっても、かくあるべし的なことが書いてある部分は、ガイドラインといってもかなり法規制に近いという感じですが、法的拘束力があるかどうかといえば、厳密にはないといわざるを得ませんが、でも法規制に準じるような部分です。それに対して、ここでテレワークの長時間労働対策として挙げられている項目は、そういう法規制的なものではなく、純粹にサジェスション的な部分、こういうふうにしたらいかがですか、よろしいのではないのでしょうかというふうな書き方です。そうしろと言って

いるわけではありません。

そこでどんなことが書かれているかということ、テレワークの長時間労働対策として、

- ①時間外、休日、深夜のメール送付は自粛命令、
- ②社内システムへの深夜、休日のアクセス制限、
- ③時間外、休日、深夜労働の原則禁止、許可制、
- ④長時間労働をする者への注意喚起

をしたらどうかと言っています。これらは、いずれもサジェスションなのですが、後に規制改革推進会議から批判を受けることになります。

その他、安全衛生の話だとか、業務内容や業績評価の明確化、情報通信機器の費用負担などについて記述が続き、最後に「テレワークを行う労働者の自律」ということが謳われています。謳われているとはいいいながら、しかし全体としていうと、長時間労働を是正、抑制するために、厳格な労働時間管理に傾斜した感じの強いガイドラインになっております。

10 規制改革推進会議

今、テレワークの長時間労働対策として挙げられた項目が批判を受けたと申し上げました。批判したのは内閣府の規制改革推進会議です。政府の規制改革機関も少しずつ名前を変えながらずっと続いておりますが、この規制改革推進会議に、2019年の3月に、これはちょうど今から2年前であり、ですからコロナ禍の1年前になりますけれども、「働き方の多様化に資するルール整備に関するタスクフォース」というのが設置されました。このタスクフォースの主査も八代尚宏先生です。やはり労働規制緩和ということになると、八代先生が顔を出すという感じですね。このタスクフォースが、先に説明した新しい2018年ガイドラインについて批判をしているのです。

どういう批判かということ、2019年の6月に、規制改革推進に関する第5次答申というのが

出されているのですが、その中でこう言っています。「テレワークのみ、ことさらに深夜労働等の原則禁止を示すガイドラインの記載は、通常の事業場での働き方に比べて制約が大きいという認識を与えかねない」。それゆえ、ニーズ調査をせよ、そして誤解を与えかねない表現の見直しをせよ、こういうことを規制改革推進会議は求め、これが、閣議決定された規制改革実施計画に盛り込まれることになったわけであり

ます。これが、2019年というコロナ禍の前の年に置かれた状況だったのです。ですから、実はコロナ禍の前に、テレワークについては何らかの見直しをしないとイケないという状況にはなっていたわけです。その後昨年の初めごろから、世界中でコロナ禍が広がっていききました。その中で、冒頭申し上げたように、在宅勤務が急速に広がっていったということもあり、テレワークガイドラインの見直しが課題が上がってきます。その中でやや時間は相前後するんですけども、昨年の秋ぐらいに、この規制改革推進会議や、経済財政諮問会議、あるいは経団連といったところがテレワークに関して意見を言っておりますので、それらをざっと見ておきたいと思います。

いずれも、先ほどの2019年の規制改革推進会議第5次答申で言っていることの延長線上です。まず規制改革推進会議が昨年2020年の10月に、当面の審議事項という形で掲げたものの中で、こういうふうにあります。「労働時間管理や労働環境などの労働関係の規制、制度について、テレワーク推進の観点から、ガイドラインで制度の取扱いや運用の明確化や柔軟化を行う」。これはどういうことかということ、ガイドラインが少し厳し過ぎるのではないかと、もうちょっとこういうことをしても大丈夫だとか、あるいは柔軟化をしたらどうだということを行っているわけですね。これは、規制改革推

進会議の雇用・人づくりワーキンググループというところで、既に審議が開始されております。

それから経済財政諮問会議、こちらはどちらかということ、マクロ経済全体の司令塔的な、毎年骨太の方針というのをつくるところですが、そこでもやはり昨年2020年の10月に、経済財政諮問会議の有識者議員、これは経済学者と経済界の方々ですが、彼らから「テレワークの定着拡大に向けては、就業ルールを柔軟に見直すべき。事業場外みなし労働制度の弾力的活用、裁量労働制のあり方、都会と地方の双方向での活用など、テレワークの拡大に向けた新たなKPI（これは数値目標というか指標みたいなものですが）の設定などについての具体的方針を年内に明らかにすべき。引き続き、新しい働き方にふさわしい労働時間法制の検討を急ぐべき」というふうに提起をしております。

それから、これもまた昨年2020年の10月なのですが、経団連も規制改革要望を出しております、その中でこの2018年のガイドラインがテレワーク時の時間外・休日・深夜労働の原則禁止を例示するなど、新しい生活様式としてのテレワークを促進する内容とは言い難い、よってテレワーク時の残業に関する企業の萎縮効果を招く恐れがある時間外・休日・深夜労働の原則禁止との記述を削除すべきと求めています。先程説明したように、ガイドラインは別に時間外・休日・深夜労働を原則禁止にしろと言っているわけではなくて、原則禁止をすることも考えられますよと言っているだけなのですけれども、こういうことを昨年の10月に、規制改革推進会議、経済財政諮問会議、経団連といったところが一斉に求めていたということになります。

11 テレワーク働き方検討会

その少し前になりますが、昨年2020年の8月から、厚生労働省が「これからのテレワークで

の働き方に関する検討会」を設置して議論を開始しました。これは両面あって、1つは前の年に規制改革推進会議からニーズ調査をしてガイドラインを見直せと言われていたので、そのために検討を始めなければならないという状況にあったことに加え、昨年はじめ頃から、コロナ禍で急激に在宅勤務が広がり、その在宅勤務が広がっていることに対しても何か政策対応しなければならないという、おそらくその両方が合わさる形で始まったのではないかと思います。そういう状況下で、昨年2020年の8月、厚生労働省の雇用環境・均等局に、「これからのテレワークでの働き方に関する検討会」というのが設置されたわけです。

この検討会には、研究者と実務家も入っているのですが、座長は守島基博先生で、私もその委員をしております。濱口が検討会で何をしゃべったかというのは、これは厚生労働省のホームページに議事録が全部アップされていますので、もし興味があれば見ていただければと思いますが、私はこの第4回の会合で、今日の後半部分でお話をいたします、諸外国の動向について報告をしております。

この検討会では実にさまざまな論点についてあれこれと議論をしまして、昨年2020年の12月にその報告書を取りまとめております。これも厚生労働省のホームページに載っていますのでご覧になれます。その後、その報告書を受けて、新しいテレワークのガイドラインというものが、今ほぼ策定されつつあります。現時点(3月17日)現在ではなお「ガイドライン案」ですが、昨日3月16日、労働政策審議会の労働条件分科会に、この新しいテレワークガイドライン案がかかっています。おそらくそれで了承されたのではないかと思いますのですが、まだ確認しておりません、確認できておりませんので、現時点ではまだガイドライン(案)なのですが、もうすぐ「案」が取れて新たなガイドラインに

なるだろうと思います。

12 新テレワークガイドライン

新たなテレワークガイドラインの中身は、既に昨日、審議会の資料としてアップされています。大体、昨年12月の報告書に対応する形で、その報告書で指摘されていることを、ガイドラインの形で記述し直したという形になっております。以下、その中身を少し詳しく見ていきたいと思います。

(1) 対象業務と対象者の選定

まず、これは私が検討会でもかなり申し上げた点なのですが、テレワークの対象業務について、最初はその対象者の話から始まっていたのです。しかしこれに対しては、やはり対象業務という問題があるではないかと。とりわけ、やはり今回のコロナ禍の中で、一方でテレワークできるところは大いにテレワークすべきであるといいながら、なかなかそれができない、いわゆるエッセンシャルワーカーと言われるような、テレワークカビリティの乏しい職種というのは間違いなくあって。それが、やはり世の中を支えているのだという話もあるので、その点もきちんと指摘すべきだということで、それもガイドラインに入っています。

ただ、とはいいいながら、やはり1つ1つをきちんと検討して、個別業務単位でこれはテレワークができるのか、できないのかということを考えていくべきです。とりわけそこで重要なのは、原案ではここから始まっていたのですが、テレワークの対象者を選定する際に、正規とか非正規といったような雇用契約の違いのみを理由として、対象者を分けることのないように留意すべきであると。この点については、この間多くのマスコミ報道でも、非正規労働者であることを理由にテレワークが認められない、ほか

の正社員はテレワークが認められているのに、私は非正規だからテレワークさせてもらえないといったことが、縷々報道されたりしていますので、そこはこの冒頭に近いところで指摘をしております。

それから、これも結構マスコミで繰り返し報道されたことではありますが、個別業務単位でテレワークができるか、できないかということを検討する際に、今はハンコを押さなきゃいけないから出勤せざるを得ないけれども、やはりそれはそこを見直すべきではないかというようなことも書いてあります。押印の廃止であるとか、ペーパーレス化、あるいは決算の電子化といったことが有効だということですね。

(2) 人事評価等

それから、人事評価の問題については、人事評価の問題、出社しているということのみを理由に高く評価したり、あるいはテレワークしているものが、時間外のメールに対応しなかったということのみを理由に、不利益な人事評価をしたりするというのは、これは不適切ですよということが書かれております。ただこの点については、私は検討会の席上でも指摘したのですが、そもそも日本ではこの間、在宅勤務やテレワークに関しては人事評価をどうするかということばかりが大変な関心事項になっていたのですが、これは諸外国ではほとんど見られない現象でした。

私の観点からすると、人事評価というのはどちらかというと表面的な話であり、むしろ根っここの話は業務のやり方、進め方の問題ではないかと思います。例えば欧米のオフィスであれば、ITが入る以前から基本的に紙ベースで仕事をしています。そうすると、その紙ベースの仕事の進め方が電子化されるだけであり、その電子化された紙ベースの仕事の仕方がテレワークになって距離が離れても基本的にその延長線

上で行われるのです。これに対して、もともと日本のオフィスでは紙ベースというよりも、いわばバーバルコミュニケーションあるいは場合によってはノンバーバルコミュニケーションが重要でした。だから、それが電子化されてもやはりちょっと来て、説明しろといった話になりますし、それをテレワークでやるのはなかなか難しいのでしょうか。

その難しさが表面に現れた一つが人事評価の問題なのです。確かに人事評価という形で問題が露呈しているのですが、根っこはむしろ業務の進め方の問題ではないかと思えます。そういう意味では、かなり根が深い話です。ただ、だからといって、仕事の進め方をがらりと変えて、基本的に文書ベースで全部やるべきだという話になるのかどうか。これがまた日本の組織の在り方とも密接に絡む問題なのでなかなか難しいのではないかと。これは後の人材育成の問題も一緒だと思うのですが、日本の雇用の在り方の根っこに関わる話ではないかと感じております。人事評価をどうするか、成果なのかプロセスなのかという話だけでは話が解決しない、そういう印象を持っております。

ちなみに、人材育成もこの人事評価の話とつながっています。日本の場合、即戦力として採用するわけではなくて、いわば素人を採用して、それをその上司や先輩が鍛えていくというやり方です。そうすると、そこはやはり文書ベースだけではなかなかうまくいかないもので、どうしてもバーバルあるいはノンバーバルなコミュニケーションとともにやっていくことになる。となると、テレワークとの相性というのはなかなか難しい。これも人材育成をどうするかという形で問題としては出てくるのですが、やはりその根っこのところには根深い問題があるのではないかと思えます。

それから、費用負担の問題ですが、これも結構重要で、通信費とか機器費用の負担について、

あらかじめ労使で話し合っただけで定めることが望ましい。人材育成の問題としては、テレワークの導入時には必要な研修をする必要がある。あるいは、適切な業務指示ができるように、管理職のマネジメント能力の向上が必要だと。あるいは、労使協議の上で、テレワークのルールを就業規則に定めて周知すべきだというようなことが、縷々書いてあります。

(3) 労働時間制度

ここからが、いよいよ本題といえますか、規制改革推進会議やほかの機関からもいろいろ言われているし、論点になっているところです。テレワークの労働時間制度の問題。ここは、より詳しく見ていきたいと思えます。

まず、通常の労働時間制度をとる場合であっても、始業・終業時刻を労働者ごとに自由に認めることはできるのだよと書かれています。これは、もちろん論理的にはもともとそうなのです。別にそんなことを禁止しているわけでも何でもないし、たとえばシフト制というのも、労働者ごとに始業・終業時刻が異なる事例の一つです。そうではあるのですが、それでも何となくテレワークでも、みんな一斉に始業・終業でなければならないみたいについつい思ってしまうがちなのですが、そんなことはないよと注意喚起をしているわけです。

それから、フレックスタイム制とか事業場外労働のみなし労働時間制というのは、テレワークになじむのだよと書いています。別になじむがなじむまいが、法律論としては特に何も言っていないような気もしますが、前の2018年ガイドラインでは、何かしら通常の労働時間制度のほうが望ましいのだと、そちらに誘導するような感じがあったのに対して、むしろ、ちょっとそのベクトルを少し引き戻して、こういった特別な労働時間制度を使うことも、テレワークには本来なじむのだよということをや

ているのだらうと思います。

このテレワークに対する事業場外労働のみなし労働時間制の適用については、今まで述べてきたように、これはもう歴史的には2004年通達以来ですから、20年近くの歴史があります。この点についての新ガイドラインの基本的な考え方は、2004年通達、そしてそれを詳細化した2008年通達の考え方の延長線上なのですが、書き方が若干変わっています。あるいはむしろかなり変わっているといった方がいいかもしれません。そこで、ここでもできるだけ注意深く見ていきたいと思います。「情報通信機器が使用者の指示により、常時通信可能な状態におくこととされていないことには、以下が含まれる。

- ①勤務時間中に、労働者が自分の意思で通信回線自体を切断することができる場合。
- ②勤務時間中は、通信回線自体の切断はできず、使用者の指示は情報通信機器を用いて行われるが、労働者が情報通信機器から自分の意思で離れることができ、応答のタイミングを労働者が判断することができる場合。
- ③会社支給の携帯電話等を所持していても、その応答を行うか否か、または折り返しのタイミングについて、労働者において判断できる場合。」

基本的な考え方は、変わっていないといえは変わっていないのですけれども、より分かりやすくなっています。そしてあえていうと、就業規則上にこういう風に規定を置いておけば、事業場外労働のみなし労働時間制を適用できるのだよというふうに、いわば現場が使いやすい形で、このガイドラインに記述を書き替えたというふうに言っているのだらうと思います。

それからもう一つ重要な点として、「情報通信機器を労働者が所持していることのみをもって、制度が適用されないことはない」と述べています。これは思うに、もうはるか昔のポケベ

ル通達の、ポケベル持っていたらみなし制は適用できないというような考え方があるために、いまだにまだ通達が生きているので、テレワークについてはそんなことはないのだよということをやわざと書いてあるということのだらうと思います。

さらに、「随時使用者の具体的な指示に基づいて業務を行っていないこと」には、以下が含まれるということで、次のように書いています。使用者の指示が業務の目的、目標、期限等の基本的事項にとどまり、1日のスケジュール（作業内容とそれを行う時間等）をあらかじめ決めるなど、作業量や作業の時期、方法等を具体的に特定するものではない場合。考え方は基本的には継続されているというのは確かですが、ニュアンスとしては、こういう風にすれば事業場外労働のみなし労働時間制を適用できるのだよというふうに、より使いやすい方向にガイドラインの記述がシフトしているということのだらうと思います。

それから、労働時間管理は、使用者による現認ができないけれども、それができなくても、情報通信技術を活用して行えるのだということで、客観的な記録による把握としては、2つ挙げています。一つ目は労働者がテレワークに使用する情報通信機器の使用機時間の記録によって、労働時間を把握するやり方。もう一つは、サテライトオフィスでの入退場の記録等により、労働時間を把握するというやり方。これで客観的な記録で把握できますよということが書いてあります。

また、自己申告による把握については、1日の終業時に、始業時刻及び終業時刻をメール等で報告するというやり方でできますよと言ってきます。労働者からの自己申告により把握した労働時間が実際の労働時間と合致しているか否かについて、つまり自己申告しないで裏側で何かいろいろ仕事をしてしまっているのをどう考

えるかについては、パソコンの使用状況など、客観的な事実と自己申告された始業、終業時刻との間に、著しい乖離があることを把握した場合には、所要の労働時間の補正が必要ですよと述べています。これは、当然そういうことになるでしょう。

ただし、使用者が乖離を認識していない場合には、当該申告された労働時間に基づき、時間外労働時間の上限規制を遵守し、かつ同労働時間をもとに賃金の支払い等を行っていただければ足りると述べています。要するに、使用者が認識していれば、つまり何だかパソコンがいつまでも動いているみたいだけど、何かやっているのではないかと分かれれば別だけれども、そうでなければ、闇で労働者が自宅でいろいろ作業していても、それ自体は使用者の責任を発生させるものではないですよということですよ。

そして、中抜け時間、これは2018年ガイドラインの中でもいささか違和感のあったところでもありますし、私もこの検討会の席上でいろいろと指摘をしたところですよ。これについて労働基準法上、使用者は中抜け時間を把握することも、中抜け時間を把握せずに始業・終業の時刻のみを把握することも、いずれも可能、どちらでもいいと委ねています。把握しない場合はどうなるかということ、中抜け時間も含めて、休憩時間を除いて全部労働時間になるというだけなので、別に全部把握しなくてもいいのですよということを書いてあります。ある意味、当然といえば当然ですね。

そして、長時間労働対策について。これがまさに先ほど見たように、規制改革推進会議から批判されていた部分ですが、誤解を与えかねないと言われていた先ほどの「③時間外、休日、深夜労働の原則禁止、許可制」のところですが、

「時間外・休日・所定外深夜労働についての手続」というふうになりまして、労使の合意により、時間外等の労働が可能な時間帯や時間数を、あらかじめ使用者が設定することも有効だと、こういう記述になっています。

ここまでがどちらかというわりとセンシティブなところですよ。そのほか、安全衛生で、自宅での作業環境の確認のためのチェックリストというのが、今回のガイドラインの後ろのほうに添付されています。これで安全衛生についてはチェックしましょうねということですよ。

さらに、長時間労働者への面接指導とか、いわゆるメンタルヘルス対策、具体的にはストレスチェックという、皆様もそれぞれの企業でされていると思いますが、これはテレワークでも必要ですよとか、テレワーク中でも労災保険の対象となるので、その災害発生状況を正確に把握できるように、ちゃんと労働者が記録しておくことが必要ですよとか。あるいは、テレワークでもハラスメントというのがあるので、防止対策が必要だとか。あと、情報セキュリティ対策とか、従業員への教育が必要だということが、縷々書かれております。

ということで、これはおそらくもうあと数日ぐらいで（案）が取れて、厚生労働省のホームページに、こういう形の新ガイドラインができましたというのがアップされると思います²。

13 長時間労働の抑制と労働者の私的自由の矛盾（私見）

ここで、テレワークをめぐるやや哲学的な問題として、長時間労働の抑制と労働者の私的自由の矛盾という点について、私自身の私見をいささか述べさせていただきます。その中には、上記検討会の席上で私から発言した

² 3月25日に「テレワークの適切な導入及び実施の推進のためのガイドライン」が公表されました。

部分も幾つかあるのですが、それを少し膨らませて、私なりに個人的に考えていることを、簡単にまとめておきたいと思います。

今回のコロナ禍で、非常に多くの人が思いもかけず在宅勤務をすることになりました。その結果、厳格な労働時間管理というのは、それは確かに労働時間規制、長時間労働の抑制という観点からはいいことではあるのですが、一方でそれが労働者の私生活、私的生活に対する介入にもなり得るということを、かなり多くの方々が経験したのではないかと思います。

例えば、幾つかの新聞報道が指摘していましたが、常時ウェブカメラで在宅勤務を求められる。今回、Zoomで会議をするということが急増しましたが、その際に、画面に顔を出さなくてはいけないのですか、というような話が結構ありました。顔を出せというのは、言ってみれば、おまえ、ちゃんとやっているのだろうなと、顔が見えなかったら信用できないから、ちゃんと顔を常に映しておけということなのでしょう。あるいは、離席をする場合はちゃんとチャットで投稿しなければならないという苦情もありました。こんなのはかえって息が詰まる、せっかく家にいるのに、何でそこまで縛られるのですか、というような報道が、昨年かなり多く新聞等でも書かれていました。お読みになった方も多いのではないかと思います。

こういうことを念頭に置いて、事業場外労働のみなし労働時間制の適用要件を読み直してみると、即応しなくていいとか、離席してもいいというのは、もちろんこれは事業場外みなし制という労働時間の特例を適用するために、こういう要件をつけているものではあるのですが、逆にいうと、何か上司から言ってきているけれども、すぐに反応しなくていいとか、ちょっとしばらく離れて自分のことをやってもいいというのは、ある意味でいうと、それは実は労働者にとってのメリットでもあるのではないかと

と思われるのです。

これまでのテレワークは、どちらかというところ、よりハイエンドな、先端的な方々のやる働き方みたいなイメージがあったと思うのですが、今回のコロナ禍で、わりとごく普通の人たち、普通の仕事をしている人たちが大量に在宅勤務をするということになって、日頃はいつも大部屋で上司から見られている人が在宅になったために、以前の感覚で見えていないと心配だからといって、上司のほうもちゃんと顔を出しておれに見せろみたいなふうになるというのが、この事態の源泉にあるのではないかと思います。それが今回のコロナ禍で露呈してきたのではないかと思います。

この問題意識というのは、今まで全くなかったわけではないのです。長時間労働の抑制だけが労働者のメリットではなくて、労働者の私的自由というものも大事なのだと。とりわけ在宅の場合には、それも重視すべきではないかということが、改めて意識化された経験だったのではないかと思います。意外なことに、この問題意識は、2018年のガイドラインには書かれていないのですが、その前の2004年や2008年のガイドラインには書かれていたのです。

具体的には、「在宅勤務については、事業主が労働者の私生活にむやみに介入するべきではない自宅で勤務が行われ、労働者の勤務時間帯と日常生活時間帯が混在せざるを得ない働き方であることから、一定の場合には労働時間を算定し難い働き方として、事業場外労働のみなし労働時間制を適用することができる」という言い方をしていました。これはもちろんみなし労働時間制を適用するかどうかという観点からの記述ではあるのですが、単に会社の外にいて、つかまえにくいから労働時間を算定し難いというのではないのです。

いや、もともとのみなし労働時間制はそういう発想です。外回りのセールスマンがどこに

行っているか分からないからみなし労働時間制を使うしかない、という発想です。ところが、今ではみんなスマホを持っているので、外回りしている労働者がいつどこにいるかというのは、会社側には全部掌を指すように分かるようになっていたので、本当をいうと、30年以上前にポケベル持っているだけでもだめだったのに、今のセールスマンでみなし制が適用できる人なんかほとんどいないはずなのです。

それはそれで一つの労働時間制度の考え方なのですが、そういう単に労働時間を算定し難いというだけではなく、自宅にいる労働者の一挙手一投足を監視するようなことは望ましくないからという理由で、つまり、技術的には労働時間を算定することはできるけれども、あえて労働者を監視して労働時間を算定しないほうが望ましいという価値判断もあり得るのではないかと。その一つのヒントみたいなものが、かつてのガイドラインには書かれていたのではないかと感じるのです。

もちろん、ここだけを強調するとやはり危ないのです。在宅で目が行き届かないからといって、野放図な長時間労働を認めていいわけではありません。そういう意味では、両方のバランスをどう取るかなのだと思います。長時間労働の抑制と、それから私的自由の確保という2つの利益のバランスを、どう取るかということが問題なのではないかと思えます。

その観点からすると、働き方改革の一環として、2018年に労働安全衛生法が改正されて、事業場外とか裁量制といったいわゆるみなし労働時間制の労働者についても、労働時間の状況の把握義務があります。労働安全衛生法第66条の8の3という規定が、この2018年改正で入っているのですが、これは残業代計算のための厳格な労働時間把握義務ではなく、健康確保のための大まかな、医師の面接指導を受けなければいけないというような、そういう安全

衛生上の観点からの労働時間の状況の把握義務というのが、みなし労働時間制であってもちゃんと適用されるということが、既に規定されております。

そういう観点からすると、ここは検討会でも申し上げた点ですが、通常の労働時間制度を適用するために、中抜け時間を時間単位年休扱いにする、ちょっと買い物に行くから、これから1時間年休取りますというような、過度に厳格な労働時間制度はおかしな話なのではないかと思われるわけです。この点は、既に見たように、数日後に確定するガイドラインの中に、中抜け時間を一々時間単位年休にしなくてもいいよということが入っております。

Ⅱ テレワークの労務管理等 実態調査

ここまでで全体のほぼ半分ぐらいの時間を費やしましたが、ここから先ほど申し上げた厚生労働省のテレワーク検討会において報告されたテレワークの労務管理実態調査報告の概略だけお話ししておきたいと思えます。これは、この後やや詳しく述べる諸外国の状況についてのわたくしからの報告と同じ日に行われたものです。厚生労働省から三菱UFJリサーチ & コンサルティングというところに委託して行われた調査で、2020年の7月ですから、ちょうどコロナ禍が一番盛りになって、その後緊急事態宣言が終わったあたりの頃に行われた調査で、企業調査と従業員調査からなっています。調査結果の詳細は、厚生労働省のホームページに載っていますので、ここではごく概略だけを紹介しておきます。

1 企業調査

まず在宅勤務の実施状況についての企業調査ですが、全体の実施状況は14.3%、大企業は高くて中小企業は低いです。業種別に見ると、まあこれはある意味当然ですが、情報通信業が高く56.3%、医療・福祉は低くて3.3%、やはりエッセンシャルワークになればなるほど、テレワークというのは難しいのですね。

コロナ禍以前から導入していたのが26.0%で、コロナ流行を機に導入したのが63.9%で、こっちのほうがはるかに多い。

対象者が、これが先ほどのガイドラインでも注意を喚起していたところですが、正社員のみというのが47.3%、非正規もできるというのが46.9%で、ほぼ拮抗しています。職種によって違いは当然出るのは当然で、まさにテレワーカーカビリティのある職種、ない職種というのがあって、これも大きな問題でもあるんですが、しかし同じ仕事をしているのに、正社員だからテレワークできて、非正規はできませんよといったら、これはやはり非常に問題のあるところだと思います。

職種についてみますと、世界的にも職種によるテレワーカーカビリティの問題というのは、非常に大きな問題として注目されておりますが、この三菱UFJRCの調査によると、事務職(78.0%)とか営業職(49.7%)が多くなっています。専門技術職は中くらいですが、これは専門技術職という形で切っているため、その中には医療・福祉・教育(19.5%)も入るし、エンジニア(30.8%)も入ります。一方で低いのは、販売職(3.9%)とかサービス職(6.7%)、運輸・保安職(1.3%)ですが、これも当然かと思えます。

労働時間制度は、やはり2018年ガイドラインの影響もあるのかもしれませんが、通常の労働時間管理というのが77.1%で非常に多

いです。あと、フレックスタイム制が30.3%、変形労働時間制が28.2%、事業場外みなし労働制は11.9%、専門業務型裁量労働制が10.2%、企画業務型裁量労働制が3.8%です。ちなみに、管理監督者は65.5%と非常に多いのですが、これはこれらとダブっています。

勤怠管理は、いずれの労働時間制度でも、電子ファイルの出勤簿上に自己申告で記入するか、上長等にメールで報告というのが多いです。規制改革推進会議から批判されていた2018年ガイドラインのサジェスションしていることに相当する部分をやっているのは、意外に多く、時間外労働禁止が23.1%、深夜労働禁止は37.6%、休日労働禁止が34.5%という数字になっているのは、これをどう見るのかにもよるのですけれども、意外に多いというふうになるのかもしれませんが。

なお、コスト負担の問題として面白いのは、企業が貸与したり費用負担したりしているものとしては、パソコンが74.4%、あとは周辺機器が55.7%、スマホが47.9%、通信機器が25.3%。あとはタブレットが14.0%、通信回線使用料が9.0%で、定額手当というのは6.2%と少なくなっています。

また、テレワーク時の働き方について、労使協議するというのが49.7%で半分ぐらいですが、労使協議しないというのも43.1%と結構あります。

2 従業員調査

次に従業員調査の方ですが、在宅勤務のメリットは何ですかという質問に対して、やはりこれはもうまさに、最初に見たILOの報告書の最初のテレコミュニティンギングと言っていた頃からそうなのですが、通勤時間が節約できるというのが、89.1%と9割近くに上っています。やはりそこに一番メリットを感じていますし、

これと実は同じことの裏表なのですが、通勤による心身の負担が少ないというのが82.4%あります。これは特に首都圏とか関西圏のようなところでは、コロナ禍で満員電車が少しは緩和されたのですが、それでも毎日通勤するということが、心身への負担がかなり大きいということを示しているのでしょう。あと、隙間時間を有効活用できるようになったというのが、60.1%あります。

それに対して、在宅勤務のデメリットはどんなものですかという質問に対しては、これもやはりいかにも日本的といいますか、同僚・部下とのコミュニケーションが困難になったというのが56.0%、同じことの裏表ですが、上司とのコミュニケーションが困難になったというのが54.4%です。結構、自分の仕事というものがきちんと決まっておらず、大部屋で、課とか部とかという単位で、集団的に仕事を進めていくという中では、常に同僚とか部下とか上司との間で、密接にコミュニケーションしながらやっていくというのを普通のやり方に行っていると、それがテレワークという形で物理的に切り離されると、それを大きくデメリットと感じてしまうことになるのでしょう。そのデメリットをなんとか補おうとして、さっきの新聞報道にもあったように、常時画面に顔を出せというような話になると、これがまた部下にとってはたまらない圧迫感になるという、なかなか難しいところなのだろうという気がいたします。

あと、在宅勤務が可能な業務が限定されているというのが49.1%あるのは、これはおまへの仕事はテレワーク無理だよとされているということなのでしょう。

それから、労働時間制度については、先程のは企業調査ですから、当然項目間にダブリがあるのですが、こちらは個人調査ですから原則として重なりはありません。そちらで見ると、通常の労働時間管理が55.5%と、やはり

半分強が通常の労働時間管理になっています。フレックスタイム制が28.5%、裁量労働制は3.3%です。事業場外みなし労働制が驚くことにわずか0.9%で、大変少なくなっています。その他、変形制は5.4%、管理監督者も4.9%ということで、なんと2004年通達、2008年通達で、一番中心的に書かれていた事業場外みなし労働制というのが、1%もないのが実態であるということが、今回の調査で明らかになったということになります。

勤怠管理については、上長等にメールで報告するというのが40.9%、電子ファイルの出勤簿等に自己申告で記入するというのが34.4%、ウェブ打刻というのが26.8%と、こういう状況だということが分かりました。

この調査にはもう少しいろいろ詳しいいろいろなデータがありますが、それらは厚生労働省のホームページでみて下さい。また、テレワークについては、本当にこの1年間多くの調査がされています。昨年コロナ禍が始まってから、一番初めのところで紹介したJILPTの企業調査や個人調査でも、テレワークの項目というのは毎回入っていますし、ほかのいろんな機関が、コロナ禍の関係であれこれと色々な調査をやっているのですが、その中でテレワークの調査項目というのは非常に多いです。ただ、率直に言って、みんな色々な調査をてんでばらばらにやっているため、結局みんな同じような調査項目がいっぱい並んでいて、それらをまとめると相乗効果で、非常に面白いデータが上がってくると面白いのですが、必ずしもそうならない感じがいたします。これは、私の個人的なつぶやきというか、感想みたい話ですが、ここまでが日本の話になります。

Ⅲ EU のテレワーク政策

ここからが、世界の話になります。最初にお話したILOの報告書というのが、全体の話としては世界の話なのですが、その後ずっと日本におけるテレワークに関する法制度、法政策、とりわけ労働時間管理を中心とした法政策、法制度の展開について見てまいりました。

ここからは、諸外国の状況です。その中でも、私はEUについては若干詳しく調べていることもあるので、まずはEUのテレワークの状況について、ちょっと前にさかのぼったところから見てまいりたいと思います。

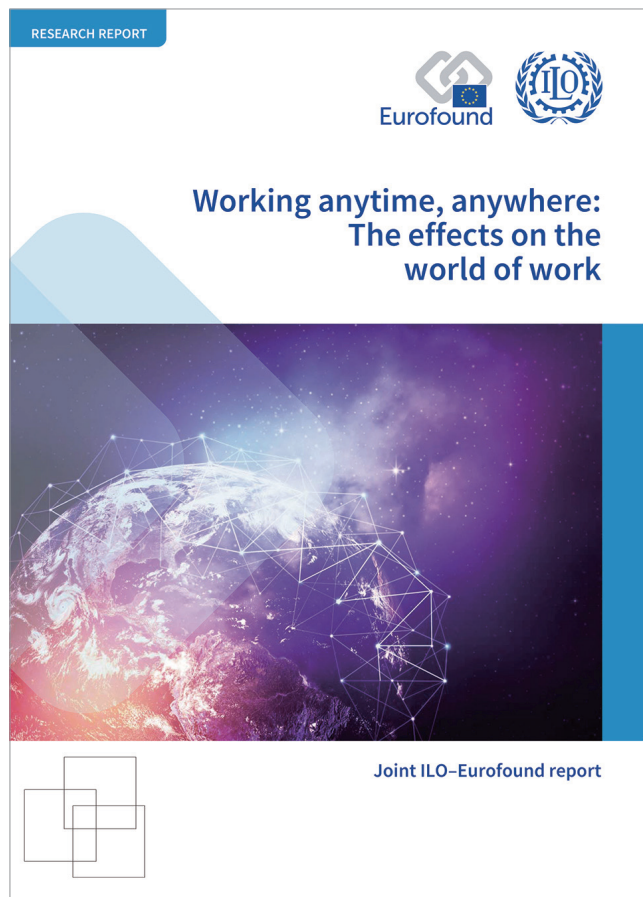
1 ILO・EU 労研機構共同研究『いつでもどこでも働く』

先ほど、ILOの世代論を紹介したときに、第1世代がホームオフィス、第2世代がモバイルオフィス、そして第3世代がバーチャルオフィスといたしました。このバーチャルオフィスというのはどういう時代かということ、まさにスマホとタブレットによって、いつでもどこでも働く時代だというふうに申し上げたのですが、この「いつでもどこでも働く」(working anytime anywhere) というフレーズは、ある報告書のタイトルでもあります。

どういう報告書かということ、先に紹介した『21世紀のテレワーク』という報告書を出したILOと、ここからいろいろとEUの動きについてお話をしていきますが、そのEUの政策形成の素材となるさまざまな調査をしている研究機関、ここではわかりやすく「EU 労研機構」と呼んでおりますが、正確に訳すと、欧州生活労働条件改善財団という名前の団体が一緒に行った共同研究成果の報告書です。この団体について若干説明しておきますと、EUの行政府は欧

州委員会といまして、その行政府の中に労働社会総局という日本の厚生労働省に当たる部局があります。その厚生労働省に当たる雇用社会総局の外郭団体で、同総局と連携した形で調査研究を行う機関がEU 労研機構なのです。ですから、ちょうど日本における厚生労働省と、我々労働政策研究・研修機構みたいな関係です。そこで、EUのJILPTですというのが一番分かりやすいのですが、EUにJILPTがあるというのは変なので、とりあえずEU 労研機構というふうに訳しています。

英語の略称はユーロファウンドというのです。何でユーロファウンドというのかというと、何かを発見したわけではなくて、ファウンドはファウンデーションの略です。欧州生活労働条件改善財団の、ヨーロッパ・ファウンデーション・フォー何とかかんとかの、ファウンデーションの前半を取ってユーロファウンドというのですが、これも日本語では何のことやらわけが分



からないと思うので、あえて分かりやすく EU 労研機構と訳しておきます。

というわけで、ILO という世界の労働関係の国際機関と、EU における JILPT のような労働問題の研究機構が、共同で研究した結果を 2017 年にとりまとめた報告書のタイトルが『Working anytime anywhere』、いつでもどこでも働くという、大変魅力的なとも言えるし、大変恐ろしいとも言える、そういうタイトルの報告書になっているのです。

当然のことながら、これは今やもうホームオフィスだけではなくて、モバイルオフィス、バーチャルオフィスの時代になりつつあるのだと、こういう問題意識でこの報告書は書かれているわけですね。2017 年に出ているので、コロナよりも少し前の世界なのですが、とはいえ既に、モバイルオフィス、バーチャルオフィスになっている時代です。まさにそういう第 2 世代、第 3 世代のテレワークを問題意識として書かれたものなのです。

その対象は、EU 加盟国に加えて、アルゼンチン、ブラジル、インド、日本、アメリカといった諸国も対象になっています。日本も、この報告書の中ではデータとして使われております。これを見ると、なかなか面白いのですが、テレワークと ICT モバイルワークという、常にスマホとかタブレットを持ってあちこちで仕事しているような、そんな仕事をしている人の実施率が一番高いのはやはり北欧で、スウェーデンが 32%、フィンランドが 28%、アメリカが 20% ときて、日本は結構高いのですね。これを見ると、日本は 16% で、以下オランダ 15%、ドイツ 15%、フランス 15% と並んで、イギリスが異様に低くて 4% です。

ちょっと違和感のある数字かもしれませんが、これはいわゆる在宅勤務だけではないからです。ICT モバイルワークといった場合、事業所にちゃんと席はあります、そこで仕事をする

ことももちろんあります。ただそれに付随して、様々な場所で ICT 機器を利用して仕事をしている比率だということなのです。ですから、これは在宅勤務比率ではありません。それこそ日本でよく新幹線に乗ると、大体みんな座席で、お酒を飲んでいる人もいますけれども、一生懸命パソコンに向かってガチャガチャとやっている人もいますよね。こういうのも全部入れた数字だと思っていいのではないかと思います。

そういういつでもどこでも働くということのメリットとして、1 つはもちろん在宅勤務が念頭ですが、通勤時間の削減だとか、労働時間の柔軟性、ワークライフバランス、そして生産性の向上といったことが挙げられています。面白いことに、日本だと検討会でも議論になりましたし、いろんなところで、テレワークすると生産性が落ちたという話がいっぱい出てくるのですね。ところが、少なくとも日本以外におけるテレワークの話では、テレワークのおかげで生産性が向上したというような話はいっぱい出てくるのですが、テレワークのおかげで生産性が下がったという話はほとんど出てきません。

この辺は、どうも日本とそれ以外の国の、テレワーク以前の職場での仕事の進め方の違いがやはり大きいのではないかと考えてなりません。それこそやはり大部屋にいて、何かあると「おーい、濱口君、ちょっとこっちに来たまえ」とかですね、何か気がいたらこの辺で話そうとか、そういうのがあるというのが影響しているのかなと思います。この辺、仕事の仕方の社会学といったような、そういう観点からの分析というのが必要なのではないかとと思われるところです。テレワークの問題、特に生産性とテレワークの関係といったことを論じるのであれば、そうした日本とそれ以外の諸国での仕事の進め方の違いといったことが、やはり重要なポイントになるのではないのでしょうか。諸外国のいろんな研究成果などを見るにつけ、やはりそ

という思いが出てきます。ただ、今日はしません、それを展開するだけの用意もしておりませんし、日本と世界のテレワークの状況をお話するにとどめます。

一方これに対して、デメリットとしては、やはり長時間労働が上がってきます。テレワークしていると、長時間労働になるというのは、これは日本であろうがどこの国であろうが、やっぱり共通の現象のようであります。また、仕事と家庭の境界が不分明になるというのも、いろんなところで指摘をされているようです。

これは、先ほど申し上げたように2017年に出た報告書なのですね。ですから、ILOの最初に申し上げた世代論でいうと、第2世代、第3世代に着目しています。もう在宅勤務は古いのだよと、別に古いわけではないのですが、今や最先端は在宅勤務じゃないのだよ、いつでもどこでも働けるのだよといった感じのものを分析対象としたのが、この2017年のいつでもどこでも働くというタイトルの報告書だったわけです。

2 コロナ禍におけるEUのテレワーク状況

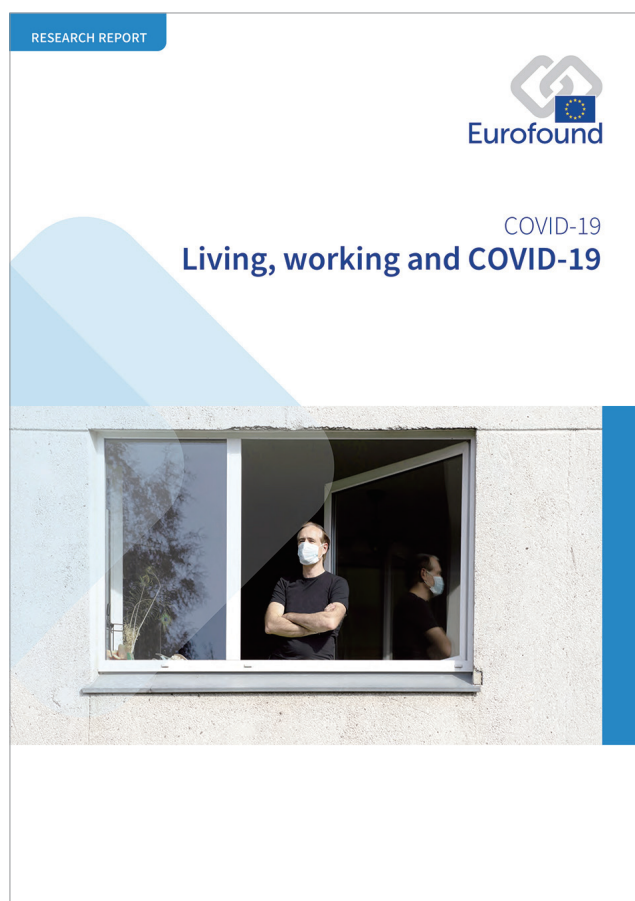
ところが、2020年から世界中に広がったコロナ禍によって、これもまた、日本だけでなく世界中どこでもそうだったと思うのですが、今までホームオフィスもやっていないし、ましてモバイルオフィスもあんまりやっていなかった多くの人たちが、いきなりロックダウンだ、ステイホームだというわけで、急に家で仕事をしろという事態になってしまったわけです。これもまた、世界共通の状況だったのではないかと思います。

そうした状況についての実態報告は、日本については本日冒頭で紹介したように、JILPTがパネル調査で企業と労働者個人双方にわたって、テレワークに限らずコロナ禍に関連する雇用労働問題の状況を調査してきております

し、諸外国でも同様の調査が行われております。EUでも、EU労研機構がコロナ関連の労働状況を調査して累次の報告書にまとめてきています。

そのうち、昨年2020年の9月に『生活、労働と新型コロナ (Living, working and COVID-19)』というタイトルの報告書が刊行されておりまして、その第5章がテレワークを扱っています。

それから、同じEU労研機構の出しているディスカッションペーパーで、『テレワーク能力とコロナ禍：新たなデジタルデバイドか？ (Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?)』というのがあり、これは職種ごとにテレワーク能力がどうなのかを、かなり細かく論じたものなのですが、この2つが当面、EUにおける今回のコロナ禍におけるテレワークの状況についてまとめたものなので、以下その内容をざっと紹介していきたいと思えます。



それによると、コロナ禍直前の2019年には、フル在宅勤務というのは3.2%、部分在宅勤務を併せても11%に過ぎなかったようです。それが、コロナ禍の2020年の7月には、フル在宅勤務が33.7%にのぼり、ほぼ10倍になったのですね、部分在宅勤務を併せたら47.9%、半分近くに膨れ上がったということです。これは、おそらく世界共通の現象だったのではないかと思います。産業別に見ると、教育・金融・公務が70～80%に達しているのに対して、運輸・医療介護・商業・宿泊飲食は20%台にとどまっています。

EU 労研機構の報告書が、2020年のコロナ禍でのテレワークの状況について、どういうふうに評価しているかということ、在宅勤務というのが非常に不均衡にアンバランスな形で、都会在住のホワイトカラーの高学歴で、高所得のサービス分野の労働者に偏ってしまっている。ここに、労働者間の階層格差というのが非常にはっきりと表れているということ、非常に大きな問題として指摘をしています。

これは、根っこのメカニズム自体はおそらく日本でも同じだろうと思うのですが、日本の場合は、同じ仕事をしていても正規と非正規の格差という形で前面に出てくるのですが、ヨーロッパの場合、まさにそれが職種の格差という形で露呈するのでしょう。そして、職種というものが労働社会の基本構造をなしているヨーロッパ社会においては、その職種というのがまさに学歴とか職業資格といったものによって直接的に規定されており、それがまさに労働者間の階層格差そのものとして意識されるという構造が、非常に強く出ているのではないかと思います。

一方、労働者のほうから見ると、この在宅勤務者の満足度というのは非常に高いようです。外出制限がなくなっても続けたいという希望を持っている人が、非常に多いと書かれています。

た。これが、昨年のコロナ禍でのEUの全体的な状況の報告です。

3 EU テレワーク協約

さて、EUはこのテレワークというものについて、20年以上前から関心を持って、1990年代後半あたりから、さまざまな取組みをしてきております。先ほど見たように、日本でも1990年代半ばから後半にかけての時期に、当時の労働省と郵政省が推進会議をやったりしていることを考えると、ほぼ時代的には同時期と言っていると思われれます。ただ、その問題意識は、1つは柔軟な労働組織への転換が必要であるという問題意識であり、もう一つは情報通信技術による知識社会への転換、この2つの問題意識のいわばクロスするところで、テレワークというものをいかに推進していくかと、こういう問題意識が高まってきておりました。

そして、ちょうど世紀の変わり目の2000年に、行政府たる欧州委員会の雇用社会総局、日本の厚生労働省に当たるところですが、ここが雇用関係の現代化に関する労使協約をEUレベルの労使団体に対して行いました。このときは、実は中身はテレワークだけではありませんでした。テレワークと経済的従属労働者という、2つのトピックについて協約を行ったのです。

経済的従属労働者というのは何かというと、これは前回、年度末の特別講座の1回目にお話をしたフリーランスのことです。彼らは雇用契約ではないので、法的な意味での支配従属関係にはないけれども、取引先に経済的に従属しているという観点から、「経済的従属労働者」と呼んでいるわけです。当時はまだまだプラットフォームとかクラウドとかといった最近話題のバズワードはなかったのですが、情報通信技術の発展によって雇用においても雇用の外側においても新たな働き方が増えてきつつあるとい

う認識は一般的に広がりつつあった時代です。そういう状況下で、テレワークと経済的従属労働者という二題話のような形で、2つ併せて労使団体に協議をしたのです。

ところがこれに対しては、とりわけ経済団体側が、経済的従属労働者などという、曖昧な概念では受けることはできないと断りました。なので、そちらは動きが止まってしまったのですが、テレワークの方については、これはこれからの非常に重要な課題だということで、経済団体の方も受入れました。そして、EUレベルの労使団体、具体的には欧州労連と欧州経団連、加えて欧州中小企業家協会、欧州公企業協会の間で交渉が行われ、2002年7月、これも20年近く前になりますが、EUテレワーク協約が締結に至りました。

このEUテレワーク協約については、かつて詳しく紹介したこともあります。基本的には、テレワークの自発性であるとか、テレワークしない人たちと同一の雇用条件であること、データ保護、プライバシーの尊重、機材費用の負担、安全衛生、労働組織、訓練、集团的権利等を規定しております。もっとも、これはEUレベルの自律的協約であって、それ自体としては法的拘束力がないのです。EUレベル労使団体に加盟している各国の労使によって施行されるということになっています。

具体的にどういう形でやっているかということ、まず全国労働協約を拡張適用しているのが5か国あります。この場合、各国レベルでまず全国労働協約を締結し、例えばフランスであれば労働組合と経営団体のナショナルセンター間で職協定といわれる協約を結び、その結んだ全国協約を政府がアレテといわれる行政命令で拡張適用します。拡張適用とは、ドイツでは一般的拘束力と言いますが、本来その団体の傘下の企業や労働者にのみ適用されるはずの私的な団体同士の協約を、政府の行政行為によってそ

の内容を経営団体や労働組合に入っていない企業や労働者にも全員に適用しますよというものです。そういうやり方を取っている国が、フランスやベルギーなど5か国あるという状況であります。

そんな拡張適用などということせず、ナショナルセンター間の全国協約のみでやっているのがイタリアです。それから産別協約のみ、規範的効力がある産別協約のみでやっているのがデンマークで、規範的効力のない産別協約でやっているのがスペインとフィンランドの2か国です。さらに、オランダ、スウェーデン、ドイツといった諸国は、もう少し格落ちして労使の指針や勧告でやっているようです。

一方、面白いのは東欧5か国です。ポーランドやハンガリーといった東欧諸国は国法でやっています。なぜかということ、ここはもともと共産圏なので、労働組合といっても元々共産党の下部機関みたいなところだったし、企業も国営なので独立した経営団体もなく、結局政労使といったって、政も労も使も実は全部共産党の一部みたいなものだったので、労使団体がまともに育っていないのです。なので、全国レベルの労使団体で何かやれといっても、結局それは国がやるのと一緒だという感じなのかもしれません。そういうことで東欧諸国は、EUレベルの協約を国のレベルでは法律で施行しているという、そういう形になっております。

4 EU デジタル化自律協約

この2002年のテレワーク協約は、今でも存在し、生きています。しかしごく最近、2020年の6月ですから、まさにコロナ禍の真っ最中で、どこもまだロックダウンの真っ最中だったのでないかと思いますが、2020年6月の段階で、EUレベルの労使団体、すなわち欧州

労連や欧州経団連が、再度、デジタル化に関する枠組み協約なるものを締結しています。

ここには、デジタル技能と雇用の確保だとか、つながることとつながらないことだとか、AIと人間によるコントロールの原則だとか、人間の尊厳の尊重と監視だとかといったことが、縷々書いてあります。また、テレワークについては時間外の接触を避ける文化、時間外に接触できないことで労働者が不利益を被らないよう、責めない文化というのが重要なのだというようにも書いてあります。

一方で、勤務時間内に私的目的でデジタル機器を使用することについてのルール明確化も必要ではないかというようなことが書いてあります。これは日本でも結構ありそうな気がします。

5 EU 労働時間指令とテレワーク

さて、日本の法政策の話の中ではテレワークへの労働時間規制の適用が重要な問題でしたが、このことはEUでも共通の問題です。EUでは、1993年に労働時間指令が採択されており、これが加盟各国の労働時間規制の基準となっています。各国はこれに従って国内法を制定しなければなりません。その具体的内容としては、1日11時間の休息时间、いわゆるインターバル規制ですね、それと週24時間の週休、それから週48時間の労働時間の上限、これは時間外も含めて週48時間以内にしなければならないというものですが、こういった規定が入っております。

適用除外は、少なくとも指令上は経営管理者、または自律的意思決定権限を有する者が規定されています。これは全面適用除外なのですね。それに対して、幾つかの公益的な業務については、休息时间とか週休の適用除外というのがありますが、その場合も同等の代償休息が必要だというふうになっています。これが、EU 労

働時間指令の基本的な枠組みです。

その中で一昨年の2019年の5月に、EU司法裁判所が極めてインパクトの大きい判決を下しました。ここでEU司法裁判所について簡単に説明しておきますと、EUというのは単なる国際機関ではなくて、立法、行政、司法の3権をもった超国家機関という性格があります。つまり、加盟各国を拘束する指令をつくるというのは立法で、欧州議会と閣僚理事会がその立法府に当たりますし、行政府に当たるのは前述した欧州委員会です。さらに条約や指令をめぐって何か紛争が生じたときに、その解釈について最終的に判断を下す権限を持つ司法府として、EU司法裁判所というものが置かれています。言い換えれば、少なくともEU指令という形でEUが権限を持っている領域については、各国の中での地裁、高裁、最高裁の上に、国レベルの最高裁の上位審として、EU司法裁判所が存在しており、そこが下した判決は、当該その事案に限らず、その指令のその部分の解釈に関する限り全加盟国の裁判所を拘束することになります。一言で言えば、それくらい権威のある偉いところだということです。

そこが、2019年5月に、CCOO事件である判決を下したのです。CCOOって何かというと、これはスペインの労働組合なのですが、そこがスペインの労働時間法制がEU指令に違反していると訴えたのです。スペインの法律では、労働時間の記録を1週間分丸めてやっていいという風になっていたらしくて、それはおかしいだろうと、労働時間の記録というのは、毎日きっちりしなければならないのではないかと、そういう訴えをCCOO労組がスペインの裁判所に訴え、労働時間法制というのは、EU労働時間指令に基づいているので、全部最終的にはEU司法裁判所に聞かなければならないということで、そこにお伺いを立てたわけですね。お伺いというか、事案を付託したわけ

すね。そうしたら、一昨年 2019 年 5 月の EU 司法裁判所判決は、使用者は労働者ごとに、毎日労働時間を記録する仕組みを設けなければならないという判決を下しました。これ自体はまことにもっともな判断だと言えるでしょう。

ところが、これをテレワークにどう当て嵌めるのかというのは、結構難題になります。日本でも先ほど見たガイドラインでは、自己申告で把握するとかデジタル機器で把握するといったことが書かれていましたが、自己申告で本当にいいのかとか、使用者が労働者の使っているデジタル機器の動きを監視する必要があるのか、といった問題が出てきます。しかし、そもそも、労働者が自宅でデジタル機器を使っているかどうかというのを、使用者が監視すること自体がプライバシーの侵害ではないのかという問題も出てきます。この問題が深刻なのは、個人情報保護とか、プライバシーということに関しては、ヨーロッパは、日本以上に非常に神経質な問題意識の強い領域なのです。なので、この判決は一瞥しただけでは、労働時間指令の細かな解釈を下しただけに見えるのですが、さてこれを具体的に実践しようとする、何をどのようにすればよいのかということが、大きな問題になってくるのです。

6 欧州議会による「つながらない権利」指令案勧告

一方で、EU には欧州議会という立法府があるのですが、そこが「つながらない権利」についての指令案に向けた欧州委員会への勧告という決議を採択しています。これは、ほんの 2 か月前の 2021 年 1 月のことなので、まだほやほやの情報です。

立法府なのに、指令案に向けた勧告の決議というのはよく分からないかもしれません。実は、EU 条約上、指令案は行政府たる欧州委員会し

か提案できないのです。欧州議会は自分で指令案を出せないのです。つまり、EU には議員立法というものはないので、議員立法がないので、政府提案しかないのです。従って、指令案を出せるのは欧州委員会だけなのですが。とはいえ、欧州議会としては、立法提案をしたいときもある。そういうときにはどうするかというと、こういう指令案を出せと欧州委員会に求める内容の勧告を欧州議会の決議として採択するというやり方をとるわけです。ちょっと話が複雑ですけども、そういう複雑な仕組みの中で、実体的には欧州議会による指令案の提案に相当する内容のものが、立法提案権を有する欧州委員会に対する勧告という形式をとって採択されたということになります。それが、この「つながらない権利」に関する欧州委員会への勧告に係る決議ということになります。

この「つながらない権利」、英語で言うと「right to disconnect」ですが、労働時間外において、直接、間接を問わず、デジタル機器を用いて、作業関連活動または通信に関与しないことを意味すると定義されています。そして、加盟国は労働者がこのつながらない権利を行使するための手段、デジタル機器のスイッチを切る仕組みなどを使用者が提供するように確保しなければならないとか、労働者がつながらない権利を行使したことによる不利益取扱いを禁止すべきだといったことを、この指令案という形を取った勧告の中に書き込んでいます。

この決議が採択された欧州議会の 1 月の本会議において、欧州委員会のシュミット労働担当委員が呼ばれています。彼は厚生労働大臣に当たる人ですが、この勧告が採択された場で、何か一言と言われて、なにを言ったのか。はい、勧告はいただきました。ただ、これは、我々が指令案を出すよりも、ぜひこれは労使団体、欧州レベルの労使団体の自律協約で対応していただくのがいいのではないかと、既にテレワーク協

約もあることだし、つい最近もデジタル化協約を締結されたことでもあるし、というようなことをなにやらむにゃむにゃと言っています。自分の方で指令案として提案する気はあまりなさそうです。

ちなみに、このつながらない権利について、この決議文書に参考資料として添付されているEU加盟国における状況の概観というものがあるので、それに基づいて、各国におけるつながらない権利の状況をざっと見ておきましょう。

それによると、現在EU加盟国の中で、つながらない権利について規定を置いているのは4カ国だそうです。その4カ国のうち、フランスはわりとよく紹介されていますね。フランスでは2016年に、当時のオランダ大統領の下でエル・コムリ法という労働法が制定されています。これは、当時の労働大臣がエル・コムリさんという女性なので、その名前をとってエル・コムリ法というのです。

そのエル・コムリ法によって、50人以上規模企業の義務的な年次交渉事項の中に、労働者のつながらない権利を完全に行使する方法というのが追加されたということです。要するに、そういう中堅規模以上の企業では、つながらない権利についてちゃんと毎年の交渉事項にしないよという話です。そういう意味では、かなり間接的な規定であって、つながらない権利を法律で定めたというほどのものではなさそうです。それを受けて、つながらない権利を定める企業協約というのが、2020年には1,231件あったということです。で、その中でわりと多いのが、所定時間外アプリが起動されると、使用者と労働者にそれを通知するソフトウェア、あと所定時間外には回線を切断してしまうものもあるのだそうです。

それから、イタリアが2017年の法律第81号という法律によって、使用者と個別労働者との合意により、スマートワーク、イタリア語で

は「lavoro agile」というらしいのですが、それを導入することが規定されたということです。これは、仕事と家庭生活の両立に資するために、法と労働協約で定める労働時間の上限の範囲内で、勤務場所と労働時間の制限なく、事業場の内外で作業を遂行できる。この個別合意で、労働者が作業機器につながらないことを確保する技術的措置を定めるということだそうです。このスマートワーカーが2019年には48万人いたとのことでした。

ベルギーも、2018年の経済成長社会結束強化法という法律によって、安全衛生委員会の設置義務のある50人以上規模企業においては、同委員会でデジタルコミュニケーション機器の利用とつながらない選択肢について交渉する権利があるとされています。これも、別につながらない権利そのものを規定しているわけではなく、交渉する権利という形で規定しているということのようです。

そしてスペインですが、これは先ほどのCCOO判決のもとになった国ですね。ここはEUの一般データ保護規則を国内法化するために制定した組織法の中に、リモートワークや在宅勤務をする者につながらない権利とか、いろんな個人や家族のプライバシーの権利が規定されているということになっているとのことでした。ちなみに、このEU一般データ保護規則については、最近かなり注目を集めていまして、最近本屋さんに行って、プライバシーの権利とか、個人情報といった分野の本が並んでいるところに行くと、このEU一般データ保護規則の解説書が山のように積まれています。これはこれで、テレワークに限らず労働問題のいろんな局面で関わってくる問題ではあります。

IV 諸外国のテレワーク概観

ということで、ようやくわたくしが昨年秋に、厚生労働省雇用環境・均等局のテレワーク検討会で報告をした内容、すなわち英米独仏4か国のテレワークの状況についてお話するところまでたどり着きました。これは、コロナ禍を受けて直ちにJILPTとして立ち上げた研究プロジェクトの一環で、JILPTの研究者4名プラス外部の研究者の計5名で進めておりまして、昨年11月にその概略をテレワーク検討会で報告したものです。その時から数か月が経ち、若干状況が変わった国もあるので、本日は現時点で最新の情報を皆様にお伝えしたいと思います。ただ、以下は、英米独仏各国担当者による報告案に基づいてわたくしが適宜要約してお話しするものなので、その詳細については、来年度の早いうちに刊行される予定のJILPTの報告書を御覧いただければと思います。

なお、各国の担当者は、ドイツがJILPT副主任研究員の山本陽大さん、フランスが明治学院大学准教授の河野奈月さん、イギリスがJILPT研究員の滝原啓允さん、アメリカがJILPT副統括研究員の池添弘邦さんです。

1 ドイツ

まずドイツについて見ていきます。ドイツは昔から、コロナ禍以前は出勤文化というのが強くて、在宅テレワークの実施率は低かったようです。ところが、コロナ禍のさなかの、2020年の7月、8月の段階では、全労働者の36%が在宅テレワークで就労していたといわれています。ただ、これには職種・学歴・地域等で結構ばらつきがあります。ドイツでは、使用者は指揮命令権、これは営業法という法律に基づくのですが、これにより労働の場所を一方向的に決

定することができ、労働者は特別の根拠、個別合意がない限り、在宅テレワークでの就労を請求する権利は、原則として有しないということになっているそうです。

ほんの2か月前になりますが、2021年1月にモバイルワーク法案というのが公表されておりますが、これはドイツ政府の連邦労働社会省が策定している法案です。そこでは在宅テレワークを含むモバイルワークの実施について、使用者と協議を行う権利というものを、労働者に付与することが提案されております。実をいいますと、これは今の段階ではこうなっていますが、昨年11月の段階で厚生労働省のテレワーク検討会で報告したときは、この一段階前の草案で、ハイル労働社会相という方の意向がかなり強く出ていて、そんな協議権とかいう生ぬるいものではだめだと言って、これは労働者の請求権にすべきだということ強く主張していたのです。ですので、このバージョンは現時点の最新版です。

厚生労働省のテレワーク検討会の資料として載っているものや、私が報告したときの議事録では、そのハイル労働社会相がモバイルワークをする権利、請求する権利を要求しているけれども、政府部内に反対もあって、どうなるか分からないというようなことを言っているのですが、結局それは行き過ぎだということで、協議をする権利ということに収まったようであります。ここが、ドイツの立法政策として一番注目されていたところでしょう。

一方ドイツでは、憲法上、住居の不可侵性というものがあります。基本法というのは憲法ですが、基本法13条1項でそれが保障されているので、労働者は平時には、在宅テレワークでの就労義務を負わないとされています。ただ、コロナ禍でその義務がどうなるかということについては、いろんな学説があるということです。労働者が、この在宅テレワークに必要な経費、

光熱費とか通信費等を支出した場合には、民法670条の準用によって、使用者に対して償還を請求し得るといふふうに解されているのですが、ただしこれは任意規定なので、当事者による別途の合意（定額払い）も可能だということです。

日本では、テレワークで県境を越えると最低賃金はどっちが適用されるのかという話があるのですが、ドイツでは基本的に最低賃金は全国一律なので、自宅のある地域と事業所のある地域が離れていても、同一の最低賃金額、2021年1月以降は9.50ユーロですが、それが適用されるので、そういう話はあまり関係ないということです。

労働時間制度について見ますと、ドイツにはいわゆる裁量労働制や、事業場外労働のみなし労働時間制というものはないのですが、信頼労働時間制度というのがあります。これは一体どういうものかと言いますと、労働時間規制はかかっているのだけれども、いつ働き始めていつ働き終わるかということについては、それはもう労働者を信頼して委ねていますよ、というもののですね。つまり、労働時間のマネジメントは労働者自身に委ねられているのですが、制度的に労働時間をみなしているわけではないし、適用除外しているわけでもないということです。要は、労働者を信頼しているということなのでしょう。

ただ、これと先ほどEUのところでお話したCCOO事件のEU司法裁判所判決との関係をどうするかというのが、今ドイツで非常に大きな問題になっているようであります。先ほど見たモバイルワーク法案では、使用者に対して、在宅テレワーカーの全労働時間の記録義務を課すことが提案されているようであります。これは、CCOO事件のEU司法裁判所判決を受けての対応と考えられるものなのですが、これが先ほどのプライバシーとの関係でどうなのかという問題は、また議論になるかもしれません。

ちなみに、EUレベルで立法化が議論されている「つながらない権利」については、そもそもドイツはさっきみたフランス、ベルギー、イタリア、スペインといったラテン系の諸国と違って、ラテン系の国は「つながらない権利」ということに非常に熱心なようなのですが、ドイツは「つながらない権利」ということに関しては、特段の立法措置は不要だという見解が多数のようです。

なお、労働安全衛生規制については、先ほど見た憲法上の住居の不可侵性から、使用者には労働者の自宅への立入り権というのが当然には認められないということで、作業場規則は一部のみが適用されて、原則適用されないというふうになっているようです。

また、労働災害については、判例上、自宅内での災害で負傷したような場合、職務遂行という目的を持って行われた行動、例えば階段を上り下りする最中に生じたものであれば、労災保険による保護の対象となるけれども、例えば在宅テレワーカーが仕事のために子供を保育園に送迎する途中に生じた災害については、少なくとも今までの判例では、それは保護されないというふうになっているそうであります。ただし、今回のモバイルワーク法案では、そういう子供を保育園に送り迎えする途中に起きた事故も労災保険の対象にしようというふうになっているようで、どうもこれは一種の通勤災害類似みたいな発想なのではないでしょうか。

それからやはり、ドイツといえば従業員代表です。ドイツには事業所委員会というのがあって、企業内のいろいろなことを共同決定したり協議を受けたりする権限を持っていますが、それが在宅テレワークをめぐるルールのうち多くの部分については共同決定権を持っているということです。その他、いろいろな話題がありますが、それ以上詳しいことは近刊の報告書を御覧下さい。

2 フランス

次にフランスです。フランスは、先ほど見たEUの2002年テレワーク協約を受けて、2005年にテレワークに関する全国職際協定というのを締結しています。「職際」というのは、英語で言うとインタープロフェッショナル、職業を超えて、ということですが、実際は産業を超えたということで、要するに産別の上のレベルの、ナショナルセンターレベルの協定ということですが、そういう協定が締結をされています。

フランスの場合、そういう協定が拡張適用されて、事実上すべての労働者に適用されていたのですが、これが2012年に法律の条文として書き込まれました。雇用型テレワークに関する規定そのものが、労働法典の中に書き込まれたということでもあります。

その労働法典の中の規定が、2017年のオールドナンスと、2018年の法律によって改正されたということです。そこにどういうことが書いてあるかということ、テレワークは基本的には合意実施が原則で、労働者が拒否することができるのです。ただ、使用者が憲章とか集団協定をもってテレワークを実施する場合には、労働者のテレワーク希望というものを使用者が拒否する一定の場合には、その理由を説明する義務があります。これを「テレワークの権利」と呼ぶこともあるようですが、別にテレワークをする権利というのが規定されているわけではなくて、あくまでも拒否する場合の説明義務に過ぎないということのようでもあります。もっとも、コロナ禍などの特別の状況下では、テレワークの勤務を命じることができるということです。

テレワーク勤務者は、企業施設で勤務する者と同じの権利を有しますが、かつてはテレワークの費用は全部使用者負担とするという規定が労働法典にあったらしいのですが、それが

2017年、2018年の改正で削除されてしまったとのことでした。

労働時間規制については、法律上テレワークに関する特則はありません。また、労災保険については、テレワークの労働者が業務遂行中にテレワーク場所で発生した災害は、労働災害と推定する規定があるということです。

3 イギリス

続いてイギリスです。イギリスは、国家統計局によれば、コロナ流行前の2019年には、主にテレワークで仕事に従事していた者は約170万人いたけれども、コロナ流行下の2020年4月には、雇用のもとにある者の半数近く、46.6%がテレワークしており、その大多数(86.0%)は、コロナの流行が原因だというふうに回答しているそうです。

実はイギリスは、法制的に見ると、ある種のテレワークの請求権が認められている数少ない国です。1996年の雇用権法という法律がありますが、この雇用権法が2002年に改正されました。この2002年改正雇用権法により、フレキシブルな働き方を要請する権利、英語で言うと「right to request flexible working」というのが導入されています。

当初は、このフレキシブルワーキングの請求権を行使できるのは、育児や介護等をなす被用者のみに限られていたのです。ですから、日本でいえば育児・介護休業法の中にテレワーク請求権も入っているというような感じだったのだと思うのですが、それが2014年の改正により、26週間以上継続雇用をされている全ての被用者が、このフレキシブルな働き方を要請する権利があるというふうになったということがあります。これはなかなか面白いですね。それまでは、育児・介護休業法の中にテレワーク請求権も入っているという程度のものだったの

が、一気に労働基準法の中に入りこんできたかのような感じなのでしょうか。

この被用者の権利というのは、労働時間や就業場所に係るフレキシビリティだということで、26週間雇用継続、まあ大体半年ぐらいですかね、半年勤務したらフレキシブルな働き方を要請できますよとなっています。ただ、申請できるのは12カ月に1回だけということです。ちょっとこの26週間継続勤務で12カ月に1回という関係がよく分かりませんが、そういうことだそうです。

なお、派遣労働者は請求できないそうです。また、申請は書面でしなければなりません。なにより、これはあくまでも要請する権利なので、要請を受けたからといって認めなければならないわけではなく、使用者はそれについて検討しなければならないという、検討義務があるだけなのです。検討した結果、拒否することも当然あります。どんな場合に拒否できるかというと、これがなんと9項目にわたって、追加費用があるとか、顧客の需要に対応する能力に悪影響が出るとか、現在の従業員の間で業務を再編成できないとか、従業員の追加採用できないとか、品質が悪化するとか、業績が悪化するとか、その期間に仕事が少ないとか、組織の改編を計画しているとか、その他あれこれ並んでおりまして、これだけ拒否する理由があるのだったら、ことごとく全部拒否できるのではないかという気もしないではないですが、ちょっと実態はどうなっているかよく分かりません。

被用者は、使用者が当該要請を誤った事実に基づいて拒否した場合、また一連の法定の手続が使用者が遵守しなかった場合には、雇用審判所に申立てをなすことができます。雇用審判所はその申立てに十分な理由があると認められる場合、当該要請の再考を命令し、これは面白いですね、再考しろという命令をするのです。で、使用者から被用者に支払うべき補償金の裁

定をなすことができるという規定になっております。

一方、イギリスにはACASという助言あっせん機関があるのですが、新型コロナウイルスの流行のために、テレワークをする場合に、ここが具体的なアドバイスの助言を示しています。どこをどういうふうにしたらいかということをいろいろ書いていますが、これも近刊の報告書に委ねたいと思います。

4 アメリカ

最後にアメリカです。アメリカでは、従来からテレワークが結構活用されていて、先ほど見たILOとEUの報告書を見ても、北欧に次いでアメリカでテレワークが盛んであるとなっていました。もっとも、アメリカには、テレワークという働き方自体を規制する法制度というのではなくて、基本的には既存の法令の枠内で対処されているということです。ただ、民間ではそうなのですが、公務部門、とりわけ連邦政府職員については、過去20年超にわたり、法令に基づいて在宅勤務が推進されているということでもあります。

アメリカの法律についてみていきますと、まず公正労働基準法、これはニューディールのおかげでつくられた法律ですが、週の法定労働時間を定め、時間外割増賃金の支払いを使用者に義務づけていることから、使用者は在宅勤務者の実労働時間を把握しなければなりません。また、職業安全衛生法の雇用の場所には自宅も含まれるということで、使用者は自宅での就業環境についても、危険がないようにしないといけません。

労災補償法について、実はアメリカの労災補償法というのは連邦法ではなくて、州レベルの立法なのですが、災害が雇用から生じ、かつ雇用の過程において生じた場合、補償の対象とし

ています。これは日本と一緒にですね。したがって、在宅勤務者の自宅における行動の公私の区別というのが問題になります。

また、差別禁止事由に該当する属性の者に対して、他の属性の者と異なって在宅勤務を命じないこと、あるいは命じることは違法になります。日本で差別というと、先ほどの新ガイドラインでもそうでしたけれども、大体いつも、正規と非正規の差別というのが出てきますが、アメリカではもっぱら属性による差別なのですね。常に人種とか性別とかというのが非常に問題になってきます。この辺はやはり、それぞれのお国柄がよく出てきているなという感じがあります。ちなみに正規、非正規というのは、そもそもアメリカではエンプロイメントアットウィルで、期間の定めがない雇用というのは、いつでもおまえは首だっただけでいつ首になってしまう国なので、そもそも正規、非正規という概念はない国なのですね。

なお、最初に述べた連邦政府のテレワークというのは、Telework Enhancement Actという2010年にできた法律で推進されていて、結構良好なようであります。

5 その他の諸国

以上英米独仏の4か国に加えて、それ以外の諸国でちょっと興味深い情報があったのでせっかくなので付け加えておきます。

オランダでは、2000年に労働時間調整法という法律がつくられて、労働時間の長さを選択の自由が導入されておりますが、これが2015年に改正されて、柔軟労働法となって、働く時間帯及び就業場所についても選択権が導入されました。先ほどイギリスで、働く場所についても請求権という形になったと述べましたが、オランダではこれが選択権という形になっていて、イギリスよりも少し強めの感じもします。

もっとも、その場合でも、企業側に裁量権があるので、選択権といっているけれども、実は申請権みたいなものだという説明がされています。これはなかなかトピックスとして面白いのではないかと思います。

フィンランドでは、1996年の労働時間法で、始業・終業時間を3時間移動するということができるという規定が、もともとあったのですが、これが2年前の2019年の改正により、1週間の労働時間40時間のうち、半分の20時間については、従業員がいつどこで働くかを決められるようになったのだそうです。これは、なかなか面白い法律だなと思います。