



RIETI Discussion Paper Series 10-J-014

労働時間改革 —鳥瞰図としての視点—

鶴 光太郎
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

労働時間改革 —鳥瞰図としての視点—*

鶴 光太郎
(経済産業研究所)

要旨

日本における長時間労働は過去20年程度の間、より深刻化しているとはいえないものの、改善もないのが現状である。長時間労働の問題を考える場合、金銭インセンティブや出世願望などが影響している「自発的長時間労働」と労働市場における買い手独占、企業内コーディネーションによる負担、雇用調整のためのバッファ確保などの企業側の論理を反映した「非自発的長時間労働」とに分けて考える必要がある。長時間労働の原因が非常に多様であることを考慮すると、労働時間の規制は、まず健康確保を基本とすべきであり、さらに個々の労働者の希望をきめ細かく実現していくためには、円滑な労使コミュニケーションを活用した分権的枠組みによる解決が重要である。具体的な労働時間規制改革の方向性としては、ヨーロッパでもみられるように、割増賃金などの金銭補償から休日代替へ移行させるとともに、労働時間規制の例外措置である適用除外や裁量制について、対象者の範囲など労使協定で柔軟で定めながらも、使用者の恣意的運用を防ぐため行政官庁への届け出を義務化させ、既存の制度を整理・統合化すべきである。

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、(独)経済産業研究所におけるプロジェクト「労働市場制度改革」の一環として執筆されたものである。

1 イン트로ダクション：今なぜ、労働時間改革なのか

昨年秋のリーマンショック以降の経済のスパイラル的な落ち込みが一段落して以降も雇用情勢は深刻化した。実際、労働需給の急速な悪化を受けて、有効求倍率は既往最低を更新し、2009年8月には0.42まで低下する一方、失業率はやはり過去最高を更新し同7月には5.7%まで上昇した。2009年の年末にかけてやや改善の動きがみられるものの、厳しい状況が続いている。

このように今回の経済危機は雇用機会に対しては大きなマイナスの影響を与えているものの、働き方に対しては別の効果をもたらしている。それは、労働時間の短縮である。例えば、所定外労働時間（製造業）は、足下ではやや持ち直しているものの、2009年の年央では前年比で4割程度の低下を続けてきた。また、休業者を増加させ雇用調整助成金を受給している企業も大幅に増加した。つまり、残業時間の大幅削減はもちろん所得の低下を伴うものの、これまでの慢性的であった長時間労働の是正やワーク・ライフ・バランスを結果的に推進した面があることも忘れてはならない。また、雇用危機を積極的に克服するための手段として、労働時間を削減することで雇用を「分かち合い」、雇用維持・拡大を図ることをワークシェアリングも久しぶりに論議を呼ぶことになった。

もちろん、景気が回復に向かえばそれに応じて所定外労働時間も増加していくであろうが、労働時間短縮やワーク・ライフ・バランス推進も景気循環的、一時的な現象で終わらすのではなく、今回の雇用危機をバネにしてむしろ働き方を構造的・抜本的に変えていく大きなチャンスと捉えることが重要である。

また、働き方・労働時間の問題は、吃緊の課題である労働市場が正規労働者と非正規労働者に二極化している問題、つまり、正規・非正規問題の枠組みの中で捉える必要がある。企業を取り巻く大きな環境変化への対応という意味で、非正規労働者の待遇等の問題と正規労働者の長時間労働の問題は実はコインの表・裏のように連関している。したがって、働き方・労働時間のあり方は、雇用システム全体の問題として捉え直す必要がある。

以下、第2節では、日本の長時間労働の現状を評価した上で、第3節で長時間労働の要因をマクロ、ミクロ両面から探る。第4節で労働時間規制のあり方を整理した上で、第5節では国際比較を通じ、日本の労働時間規制の特徴・問題点を指摘する。第6節ではそれまでの分析を踏まえた上で、労働時間改革の方向性について提起する。労働時間規制の見直しとともに労働時間規制を越えて企業システム改革の視点から求められる改革視点も指摘する。

2 長時間労働は深刻になっているのか

正規労働者を中心に長時間労働が深刻化していることがしばしば指摘される。しかし、そのような認識は果たして正しいであろうか。やはり、統計の基づいた検証が重要である。まず、図 1-1 は OECD 諸国の年間総実労働時間を比較したものである。80 年代中頃までは主要先進国と大きな開きがあり、日本の長時間労働は際だっていたが、その後の低下で、足下ではイタリア、アメリカよりも短くなっている。主要国の中でも労働時間の長い部類に入る英語圏の国ともそれほど遜色のないレベルまで低下してきているといえる。一方、労働時間の短縮が継続的に進んでいるドイツ、フランスなどとはまだ大きな格差が残っている。

このような動きをみる限り、労働時間はむしろ減少しているように見える。しかし、この動きは主に短時間労働を行うパートタイマーの比率が増えたことによるものである。毎月勤労統計（5 人以上）でパートを含む労働者では 93 年 1920 時間から 2008 年 1792 時間まで減少しているが、パートを除いた一般労働者では 93 年 2045 時間から 2008 年 2032 時間とほぼ横ばいであるからだ。

以上のように、労働時間の異なる労働者の割合が時期によって異なると、個々の労働者の労働時間自体に変化がなくてもそれぞれの割合の変化によって平均でみた労働時間は異なった動きをすることに注意が必要である。また、国際比較を行う場合でも、パート労働者の割合などを考慮した上で労働時間の水準を比較することが重要である。つまり、一部のグループの労働者の長時間労働が深刻になっているとしても、「平均」でみた労働時間の数字にはそれが目に見える形で反映されないことが多いのである。したがって、労働時間の「平均」の数字に着目するばかりでなく、労働時間の「分布」にも目配りする必要がある。

それでは、特定の層の労働時間は増加しているのか。しばしば取り上げられるのがフルタイム労働者で週 60 時間以上働く人の割合（総務庁「労働力調査」）である。図 1-2 をみると、男女・年齢別では、男性 30 代においてその割合が最も高くなっている。90 年代末から 2000 年代初めにかけてその割合は高まっているものの、ここ数年ほどでは低下傾向にある。つまり、男性・30 代の割合は過去 10 年間で 20～25%の間であり、その水準は高いものならしてみればほぼ横ばいである。つまり、長時間労働が平均的に最も深刻であるとみられる男性・30 代に絞ってみても、長時間労働者の割合が継続的に高まっているわけではない。

これまでみてきた統計は、例えば、事業所統計（「毎月勤労統計調査」）の場合、サービス残業が把握できない、また、個人統計（「労働力基本調査」）であっても認識・記憶の誤差があって労働時間の実態を十分把握できないという問題点があった。そこで、

Kuroda[2009]¹は、24時間の生活行動を15分単位で把握するタイム・ユーズ・データ（総務省・社会生活基本調査）を使って、労働時間の推移について分析を行っている。ここでは、上記に述べたように異なるタイプの労働者のウェイトの変化による影響をコントロールするため、高齢化・晩婚化・少子化・高学歴化・自営業率低下・就業形態の多様化の変化を考慮し、比較時点とさまざまなタイプの労働者のウェイトが固定させて週当たり労働時間を比べると、フルタイム・男性に限っても過去30年間で有意な変化はないという結果を得た。一方、長時間労働が問題視されるようになった背景は、過去30年間の間、週当たり労働時間はほとんど変化していなくても、週休二日制の普及で平日の労働時間は増加したためと論じている。実際、フルタイム男性で平日10時間以上の労働時間の割合は、1976年17.1%、86年31.0%から2006年42.7%と高まっている。

以上、まとめると、フルタイム男性でみても週当たり労働時間でみる限り、過去20、30年間、長時間労働が深刻化しているという査証はみあたらない。むしろ、また、平日の労働時間は高まっているが、それは土曜の労働時間減少の見合いと解釈することができる。したがって、日本の長時間労働はさまざまな統計をみる限り、ますます深刻化しているとはいえないものの、改善もなく、あまり状況は変化していないと結論できる。

3 長時間労働の要因はなんだろうか

本節では、労働時間、特に、長時間労働を規定する要因について考えてみよう。そのため、まず、一国の労働時間に着目するマクロ的視点と個々の労働者に着目するミクロ的視点に分けて考えてみよう。

マクロ的視点からみた労働時間：経済発展段階と労働時間の関係

図1-3は発展途上国を含めた長時間労働者（週48時間以上）の割合を示したものである。特に、発展途上国の場合、この割合がかなり高く、半分程度に達する国もある。つまり、発展途上国の方が労働時間は長くなっている。そこで、一人当たりGDPと週当たり労働時間（製造業）の国別関係をみると（図1-4）、概ね一人当たりGDPが高い国ほど労働時間が短いという関係がみられる。ここで、一人当たりGDP2万ドル近辺で分けてみると、低所得国では、一人当たりGDPと労働時間の負の関係はより強い相関がみられるものの、高所得国のグループでは両者の関係は明確ではない。

以上の結果は、どのように解釈できるであろうか。まず、経済発展が基本的には労働時間を短縮させることである。実際、経済発展とともに、資本装備率や技術革新が進み、労働集約的から資本・技術集約的な産業構造に転換する。そうした中で労働生産性は飛躍的に向上し、労働時間を短縮させる余地が生まれると考えられる。また、発展途上国ではイン

¹ 及び黒田[2010]（本書第 章）参照。

フォーマル・セクターの割合が高く、最低限の生活を営む上でも低賃金・長時間労働を余儀なくされている人々が相対的に多いことも影響しているであろう。

しかし、ある程度の所得水準を達成すると、労働時間と所得水準に明確な関係がみられないのは、労働時間は、国民の選好、労働時間に関する法的規制及びその履行状況を始めとして様々な要因も影響を受けるためと考えられる。例えば、Lee et. al. [2007]は、主要国について過去 100 年以上の労働時間の推移を比較した研究を紹介し、基本的には労働時間が短縮するトレンドには相違はないが、時代によって国毎の労働時間の差が縮まったり、開いたりしており、特に、70 年代以降の差異はむしろ高まっていることを示している。やはり、時系列データでも、ある程度の発展段階に到達すると、それぞれの国独自の動きが目立ってきているといえる。

ミクロ的視点からみた労働時間：自発的長時間労働と非自発的長時間労働の区別

次に、個々の労働者の労働供給決定という視点から長時間労働の要因について考えてみたい。長時間労働の要因を理論的に整理する場合、重要なのはそれが本人の自発的な意志にも基づいたものなのか、そうでないのか、つまり、「自発的」長時間労働と「非自発的」長時間労働の区別である。

自発的長時間労働の要因

仕事中毒

まず、「自発的」長時間労働の要因としては、仕事中毒（ワーカホリック）が挙げられる。つまり、仕事が純粋に好きで長時間労働をまったく厭わない、喜んで長時間労働を選択しているという状況である。これは、アルコールやたばこ中毒と同様、自分の健康に害を与えると分かっているにもかかわらず止めることができないという側面も持つ。いずれにせよ、仕事中毒の場合、何かの見返りを求めて長時間労働を行っているのではないことに留意する必要がある。

金銭インセンティブ

第二の自発的要因は金銭インセンティブである。つまり、時間外労働を増やすことにより残業代を含めた自らの所得を増加させることを目的とする場合である。所定外労働については割増賃金率が適用されるため、この仕組みが金銭インセンティブを増長している可能性は否定しにくい。もちろん、通常の労働者のように労働と余暇のトレードオフから最適な労働供給を決定していると仮定すれば、余暇の減少は長時間労働の歯止めになるはずである。しかし、ライフスタイルとして余暇そのものよりも、旺盛な消費意欲を充足させたいといった「消費主義」が強ければ、金銭インセンティブは強まるであろう²。また、余暇

² Drago, Black and Wooden [2005]は、オーストラリアのサーベイ・データを使い、週 50 時間の労働者に

を重視する場合でも、長い余暇を楽しむためにはそれなりに所得は必要という立場に立てば、労働供給において余暇と所得は代替的という通常の仮定は成立せず、むしろ、余暇と所得は代替的となる。その場合、やはり、所得増加のために長時間労働を行うという金銭インセンティブが強くなる。

出世願望

第三の自発的要因は、評価や昇進機会を高めるための長時間労働である。金銭インセンティブが長時間労働で現在の所得を高めようとするのに対し、評価や昇進機会の高まりは将来の所得を高める効果を持つといえる。特に、ホワイトカラーの場合、仕事の成果はチームワークに依存している部分もあり、成果や能力を立証可能という意味で正確に評価することは成果が量的に図りやすい場合を除き難しい。このような場合、評価を行う上でどうしてもアウトプットよりインプットとしての努力の程度＝労働時間が重視されやすい。また、長時間労働は、自分固有の時間を企業や仕事に捧げるという意味で自己犠牲を意味すると考えると、それ自体、所属組織に対しての忠誠心や仕事に対してのやる気を示す「信頼できるコミットメント」、「シグナル」としての役割を果たしうる。実際、諸外国の例を挙げると、Bell and R. Freeman[2001]は、労働時間と将来所得・昇進確率に正の関係があることをアメリカ、ドイツのサーベイ・データで確認した。また、Bratti and Staffolani [2005]は、労働時間と昇進確率の正の相関をイギリスのサーベイ・データでも確認した。

人的資本の回収

第四の自発的要因は、人的投資の回収を意図した長時間労働である。例えば、ある仕事に就くに当たって必要な教育、訓練、資格取得に多大なコストをつぎ込んだ場合、それに見合ったリターン、これは労働の対価としての所得によって得られるわけであるが、それをできるだけ高めようとするインセンティブが働く。その方法の一つが物的資本であれば稼働率を高めるのと同様、人的資本の稼働率を示す労働時間を高めることが最適となる。他の職業に比して、医者、弁護士など多大な人的投資が必要な高度な専門的職業の場合、その要因は強いと予想される。

プロフェッショナリズム

第五の自発的要因は、プロフェッショナリズム（専門職としてのプロ意識）からくる労働規範である。プロとして一定水準以上の仕事をしようと思えば長時間労働は厭わないという信念がこうした職に就いている人々の労働時間を長くしている可能性があるだろう。また、プロフェッショナルとして早く一人前になりたいという意識が強く働けば、特に若い時期に仕事を多くこなしながら能力・経験を積むという経験的習得効果(learning by doing)をね

ついで、長時間労働の要因として金銭インセンティブに基づく「消費主義」も他の要因と比較しても最も強く支持されることを示した。

らい、人的資本の急速な蓄積のための長時間労働が志向される面もあろう。

非自発的長時間労働の要因

市場の失敗

次に、労働者が自分の希望に反して長時間労働を選択している場合を考えよう。まず、古典的かつ典型的な例は、使用者側の買い手独占の場合である。労働市場において労働者側が労働供給先をなかなか選ぶことができない場合、当然、使用者側の交渉力が強くなり、意に染まぬ長時間労働を選択せざるを得ないケースが考えられる。日本の場合、戦前の「女工哀史」にみられるような事例が典型的であるが、諸外国も労働市場の近代化、整備などによってこうした要因による長時間労働の問題は少なくなってきた。

しかしながら、外部労働市場が未発達で、広義の転職コスト（職探しに費やす金銭的・時間的コスト、転職後の賃金水準低下、転職による評価の低下など）が大きければ、慢性的な長時間労働から抜け出すことは難しくなる。また、長時間労働が深刻な場合、転職したくても転職に費やす時間やエネルギーさえもないというケースもあるであろう。長時間労働の問題は労働市場の効率性や機能の問題とも深くかかわっているのである。アメリカなどの英語圏の国では日本よりも平均的な労働時間が長い場合もあるにもかかわらず、過労死が聞かれないのは労働市場の流動性などの機能の違いも影響している可能性がある。

職務の不明確さと企業内コーディネーションによる負担

次に、労働市場から企業内の働き方に目を向けてみよう。第二の自発的長時間労働の要因は、職務の不明確さ、企業内コーディネーションの必要性である。日本の場合は、特に、欧米と比較して、職務の定義（ジョブ・ディスクリプション）が明確でないという特徴がある。これは賃金が職務給ではなく職能資格制度で運用されてきたことと密接に関係している。自分の職務範囲が明確でない分、自分の仕事が終われば退社するとう行動が取りにくい面がある。

また、日本的経済システムのひとつの特徴として、企業内の水平的コーディネーション、部門内、部門間での情報の共有、ボトムアップ型意志決定が指摘されてきた。これには企業内の様々な取引において情報の非対称性・偏在の問題を解決し、コーディネーションや協力を促進するというメリットがあった。一方、「頻繁で長い会議」に象徴されるように、情報の共有・伝達等、企業内コーディネーションに要する時間が長時間労働として顕在化していたことは否めない。

雇用調整のためのバッファ確保

第三の非自発的長時間労働の要因は企業の雇用調整のバッファ確保のための長時間労働

である。日本の雇用調整をやはり欧米と比較するとその人員よりも所定外労働時間やボーナスで調整する傾向が強いことが指摘されてきた。不況期に人員調整をなるべく避けるためには、労働時間に相当の「削りしろ」がある、つまり、平時でも長時間労働が常態化する状況が必要なのである。この「バッファ必要論」からすれば、サービス残業も含め長時間労働は人員調整を避けるための労使の暗黙の合意と解釈できなくもないが、そのためには先みたような外部労働市場の未発達・高い転職コストを仮定する必要がある。労働者側からすれば非自発的な要因として整理することが適当である。

自発的長時間労働者からの負の外部効果

第四の非自発的な要因は、自発的長時間労働者の存在によるマイナスの影響である。例えば、上司が仕事中毒や出世重視の自発的長時間労働者の場合、その部下は好む、好まざるにかかわらず、上司の長時間労働につきあわなければならないであろう。これは自発的長時間労働者の「負の外部効果」といえる。また、勤め先の企業が労働時間の長さで人事評価する傾向が強ければやはり長時間労働を拒否するのは難しい。このように長時間労働が企業文化、ひいては、社会的規範となってしまう場合、やはり、セカンド・ベストな選択として長時間労働にコミットせざるを得ない。

4 労働時間の規制はいかにあるべきか：市場の失敗と健康確保への対応

このように、長時間労働の要因は多種・多様であり、自発的長時間労働の存在を考えると、長時間労働＝悪と決めつけることは短絡的考え方である。労働時間のあり方が労使共に自発的・最適な選択の結果として選ばれ、かつ、それ以上お互いに利益を得るような選択がないような「均衡」（パレート最適）であれば、当然、政府の規制・介入の余地はないはずである。したがって、政府が規制、介入を行うとすれば、自発的長時間労働よりも非自発的な長時間労働を問題視すべきであり、その背後にある労使の最適な選択を妨げる制約や限界合理性、市場の失敗などに着目する必要がある。

具体的には、上記、非自発的長時間労働の要因として取り上げた、使用者側の買い手独占、外部労働市場の未整備がまず挙げられる。しかし、労働市場の整備・発展により、歴史的にみても買い手独占の問題は小さくなってきている。また、それ以外の非自発的長時間労働の要因をみても、日本的企業システムの根幹にかかわる部分や自発的長時間労働者による「負の外部性」、ひいては企業文化に起因する部分については、政府の規制や介入で是正することは必ずしも容易ではない。

健康確保のための労働時間規制

一方、長時間労働がすべて自発的に行われていると仮定しても規制が必要なケースもある。労働者が自らの意思で労働時間を最適な労働時間を選択したとしてもその判断の合理性に

問題があるかもしれないからである。例えば、自分自身の健康への影響を十分考慮しないまま長時間労働を続けていると、働き過ぎは予想外の健康悪化につながるであろう。もちろん、健康管理は本来、労働者の自己責任を基本とすべきであり、政府の無条件の介入は正当化できないが、自律的・主体的・合理的に労働時間・健康管理ができる労働者は実際には限られていることを考慮すると、セイフティネットという観点からも労働者の最低限の健康確保を目的とした規制が必要となる。

このように健康確保を目的に極端な長時間労働に対しなんらかの歯止めとなるような仕組みは必要だが、規制・介入が強すぎると当然のことながら労働者の自律的な労働時間の選択に歪みを与える場合もある。つまり、規制のあり方には白黒はっきりつけられないグレーゾーンの部分があり、一刀両断ではいけないことが規制の難しさを物語っている。

したがって、労働時間を巡る政府の役割としては、まず、健康確保のための規制を基本とすべきである。その上で、長時間労働の多様な要因に対しては、個々の労働者の希望をきめ細かく実現していくことを可能にする労使コミュニケーションによる解決を図るべきである。例えば、先にみた職務の設定、企業内コーディネーション、人事評価制度、企業文化などを原因とする長時間労働への対応は企業毎の解決が鍵を握っているわけであり、その意味でも、労使コミュニケーションへの役割は大きいといえる。

5 労働時間規制のどこが問題か：国際比較を通じて

それでは、働き方の柔軟性拡大、非自発的な長時間労働を抑制していくためにどのような労働時間規制が望ましいのか。本節では、欧米諸国の労働時間規制と比較しながら、日本の労働時間規制の課題を考えてみたい。

アメリカ型間接規制 vs. ヨーロッパ大陸型直接規制

まず、欧米諸国の労働時間規制を大きく分けと、まず、アメリカなど英語圏諸国にみられるように労働時間を直接規制しないが法定労働時間を超える時間外労働には割増賃金を義務づけるなどいわば間接的に労働時間を規制アプローチがある。一方、ヨーロッパ大陸諸国を中心に法定労働時間以上の時間外労働を基本的に禁止する（違反には罰則）など、労働時間自体を直接規制するアプローチがある。

やはり、英米法と大陸法を比較すると様々な分野で大陸法を採用する国の方が規制は厳しいという結果が出ているが、労働時間規制についても当てはまる。例えば、アメリカの連邦法である「公正労働基準法」では、労働時間そのものは規制されておらず、50%の割増賃金率の週 40 時間を超える労働への適用が義務付けられているのみである。また、イギリスにおいては以下の 1998 年に EU 指令に対応するまで伝統的に成人男子に対する労働時間規

制はほとんどなかったといっても過言ではない。限られた業種や女子、児童を対象にした規制のみで、それも 80 年代のサッチャー政権時代にかなり緩和された。

一方、大陸ヨーロッパの国々については、法定労働時間を定め労働時間を直接規制してきた国が多い。政府の関与が特に高い国としてはフランスが挙げられる。フランスでは 1936 年に既に法定労働時間は週 40 時間になった後、82 年に週 39 時間、さらに、2000 年から週 35 時間（授業員 20 人以下の企業では 2002 年）になった。時間外労働をさせるためには、原則として労働監督官の許可を得て、一定の割増賃金を支払う必要がある。82 年以前はすべての時間外労働で監督官の許可が必要であったが、それ以後許可の必要のない年間枠（当初 130 時間）が定められている。

ドイツの場合は、政府主導で労働時間の短縮が行われたのとは対照的に、労働協約が大きな役割を握ってきた。ナチス時代に制定されていた旧労働時間法では 1 日 8 時間を超える労働については 25% の割増賃金が義務付けられていたが、94 年に制定された新たな労働時間法では週日の労働時間は 8 時間を超えてはならないと定められているものの、法定の調整期間（6 か月）内における平均が週 48 時間（8 時間×6 日）に収まっておればよい（ただし、一日最大 10 時間まで）。このため、労働時間規制の中から時間外労働（法定労働時間）の概念及び割増賃金の規制が撤廃されることになった。一方、産業別の労働協約で週平均 48 時間の範囲内の所定内労働時間をいかに定めるか、またそれを越える時間外労働に対してどの程度割増賃金が支払われるかは産業別の労使協定で決められている（時間外労働の命令は事業所委員会の同意が必要、労使で時間配分を相談）。このように労働時間短縮も労使協約主導で行われてきており、例えば、旧西ドイツ地域における金属、鉄鋼、印刷業の法定労働時間は週 35 時間となっている。

EU の労働時間指令の概要

ここで EU の加盟国が遵守すべき EU 労働時間指令について述べておこう。これは 1993 年に制定され、労働者の健康と安全の保護を目的としている。主な内容は、

- (1) 1 日の休息時間：24 時間につき最低連続 11 時間の休息期間³（1 日の労働時間の上限は原則 13 時間）
- (2) 週休：7 日毎に最低連続 24 時間+11 時間（=35 時間）の休息期間
- (3) 週労働時間：7 日につき総労働時間は平均して 48 時間を超えない（平均の算定期間上限 4 か月→労使協定で 12 か月まで）
- (4) 年休：最低 4 週間の年次有給休暇

など、義務付ける内容となっている。これをみると、まず、最長労働時間という観点から実労働時間が規制されており、時間外労働を規定する法定労働時間の設定については加盟

³ デンマークにおける 1 日最低連続 11 時間の休息期間の規制が EU 指令の原型となっている(濱口[2008])。

国に任されている。また、健康確保の観点から、休息期間への規制が重視され、指令本則の筆頭に挙げられていることがわかる。

イギリスは、97年労働党が政権を担った後、98年にはEU労働時間指令に対応するため初めて包括的な労働時間規制を導入した。法定労働時間は週48時間（平均の算定期間原則17週）を定め、これを越えてはならないとした。ただし、EU指令制定時にイギリスが要求して導入された個別オプト・アウトを利用することにより、使用者が労働者と企業レベル、職場レベルで個別に合意を得ることを条件に週平均48時間を越えて労働者を働かせることが可能となっている⁴。

企業を取り巻く急速な環境変化に対応するための労働時間の柔軟性向上への取り組み

以上、ヨーロッパ諸国ではEU指令の適用という意味では労働時間規制の収束がみられるが、それぞれの国での対応の歴史的な特色（イギリス：自由度の維持、フランス：政府主導、ドイツ：労使協定主導）を維持する形で労働規制は進化してきている。その中で、グローバル化、競争激化という環境下でこれまで労働時間短縮をかなり進めてきたフランスやドイツにおいて働き方・労働時間の柔軟性向上に前向きに取り組んでいることは着目に値する。

例えば、フランスでは時間外労働時間の上限が2003年には年間180時間、2004年には年間220時間まで延長され、2005年には産業別労使協定による年間労働時間の設定、更には、2008年には企業別労働協約による設定が可能になった。また、週35時間労働制が導入された当初は時間外労働が年間41時間以上の場合、一律に50%の割増賃金の支給を義務付けていたが、その後、週8時間以下では25%の割増賃金支給義務付けとなり、2008年からは労使協約があれば10%以上の割増賃金の義務付けとなり、時間外労働や割増賃金の規制は大幅に緩和し、基本的に企業単位の労使協定に任されるようになってきている（フランソワ・ミッション[2009]）。

また、ドイツでは94年の新たな労働時間改革により、時間外労働での割増賃金による補償の義務付け（ただし任意規定）が法律上撤廃されたのを機に、ドイツでは労働者が銀行口座のような労働時間口座に所定外労働時間を貯蓄し、休暇などで使えるような仕組みである労働時間貯蓄制度が普及していった。

このように割増賃金といった金銭補償をなるべく依存しないような仕組みへの転換は労働者側のワーク・ライフ・バランスへの配慮だけでなく、やはり、フランスやドイツの企業

⁴ 個別的オプトアウトについては、イギリスでも雇傭契約時に使用者がオプトアウトに同意するよう要求し、労働者もこれを受け入れざるを得ないような状況が蔓延した（濱口[2009]）。

が取り巻く競争・成長環境の変化への適応するために取り組んできたことは忘れてはならない。

日本の労働時間規制の特徴・問題点：実効性の乏しい三六協定

労働基準法で定められている日本の労働時間規制の概要は、

- (5) 常時 10 人以上の労働者を使用する事業所では、始業及び就業の自国、休憩時間、休日、休暇、交代制などの事項を修業規則に必ず記載しなければならない、
 - (6) 所定労働時間（始業から就業までの時間から休憩時間を除いたもの）は 1 日 8 時間、1 週 40 時間という法定労働時間を超えてはならない、
 - (7) 法定労働時間を超えて労働させる場合には、過半数従業員を組織する労働組合または過半数従業員を代表する者との書面での協定を締結し（いわゆる、三六協定）、労働基準監督署に届けなければならない、
 - (8) 毎週少なくとも 1 回の休日を与えなければならない（4 週間を通じ 4 日以上の日を与える場合は週休 1 日原則は適用されない）、
 - (9) 勤続 6 か月以降、1 年毎に 10～20 日の年次有給休暇を勤続年数に応じて与えなければならない、
- などである。

これをみると、日本の労働時間規制は、法定労働時間を超えた労働を罰則をもって原則として禁止しているという意味で、労働時間に直接的な規制のないアメリカとは異なり、大陸ヨーロッパ型の規制アプローチに近い。しかしながら、法定労働時間を超えて労働させる場合、先にみた EU 労働時間指令では個別的オプトアウトが認められており、個々の労働者と個別に合意をとれば可能となるが、日本の場合では、三六協定という過半数代表者との集団的な合意が必要になる。この点については、個別的オプトアウトよりも形式的にはより厳しい要件となっている。

しかしながら、日本では最低限認められている年次有給休暇の日数は少なく、また、休息时间に対する規定はないなど、EU 指令のように労働者への健康確保に対して全面的に配慮した規制とはなっていない。また、厳しい要件にみえる三六協定についても、例えば、(1) 三六協定で定めた上限時間の範囲内でしか時間外労働をさせることができないが、時間外労働の限度基準の扱いが不明確でできること（厚労省が定める限度基準を超えた協定も無効ではないという見解が主流）、(2) 限度基準を超えて労働時間を延長させることを可能とする「特別条項」を三六協定に定めることができること、(3) 労使協調の流れの中で三六協定締結が拒否されるケースがほとんどなく、また、過半数代表者指名も使用者主導が多かったこと、などが指摘されている（梶川[2008]）。このように三六協定の仕組みにおいては、長時間労働を抑制する実効性は乏しく、日本の労働時間規制は形式的にはヨーロッパ型の要

件を備えているものの、実態的にはむしろ、長時間労働の歯止めは主に割増賃金に依存するというアメリカ型に近かったといえる。

6 労働時間改革の目指すべき方向とは

労働時間改革の方向性：分権的枠組みによる働き方の柔軟化と労働解放時間規制の重視

前節までの分析や議論を踏まえると、日本の労働時間改革に向けた基本的な考え方は大きく分けて以下の2つの柱がある。

第一の柱は、政府主導・一律的な労働時間短縮から分権的な枠組み（労使協定）に基づく労働時間・働き方の柔軟化を目指すことである。長時間労働の要因は多様であることを考えると政府の一律的な規制では対処できないし、企業レベルにおいて形式的な要件を満たすのではなく、実質的な意味合いにおいて労使間でコミュニケーションが図られ、合意・協定が結ばれることの重要性は欧州諸国での経験をみても明らかである。働き方の柔軟化に当たっては、ライフサイクルに沿って働き方の柔軟性が担保されるような制度的な仕組みの構築が重要である。ワーク・ライフ・バランスの取り組みも単に労働時間短縮ばかりに目を向けるのではなく、働き方の柔軟性促進の範疇で考えるべきであろう。

第二の柱は、政府が規制を行う場合でも、実労働時間、賃金制度への直接的な規制よりも肉体的・精神的健康維持・確保の観点からの労働解放時間（休息・休日）への規制を重視することである。労働時間に対する政府の規制・介入のあり方を考えると、健康確保目的の規制は理論的考察や現実的ニーズという視点からも最も良く正当化しうるし、また、EU指令が労働者の健康・安全を労働時間規制の主要な目的として位置付けていることは再度強調されるべき点であろう。

改正労基法の評価：時代遅れの割増賃金率引上げ

専門性と自己裁量性の高いホワイトカラーに対して労働時間規制を適用除外にする「ホワイトカラー・エグゼンプション」導入が2006～2007年にかけて議論されたが、残業代ゼロで長時間労働を強いる制度として労働側から強く反発を受けることになった。したがって、「ホワイトカラー・エグゼンプション」と当初セットで検討されてきたが、結果的に切り離されて成立した改正労働基準法では、時間外労働を削減するために、これまでは残業の長さに関わらず一律25%以上であった割増賃金率に対し、1か月の時間外労働が45時間超の場合、割増賃金率引き上げの努力義務と同60時間超の場合の割増賃金率50%以上の設定義務が盛り込まれた。

改正労基法改正については、元々、上記の「ホワイトカラー・エグゼンプション」導入による長期間労働の更なる深刻化への懸念という背景を考えると、「摘み食い」的導入の意義

については疑問が残る。また、先にみたように割増賃金で長時間労働を抑制するような規制は世界的に見直しが進んでいることを考慮すると、そうした大きな方向性に逆行する動きと言わざるを得ない。

一方、50%以上の引き上げ対象になる月 60 時間以上の時間外労働部分については、割増賃金の支払いの代わりに有給の休暇（最低単位は半日）付与も可能にした。これは労働時間改革の方向性の第二の柱と合致するものであり評価できる。さらに、改正労基法では、労使協定を結べば、5 日以内で年次有給休暇を時間単位で取得できるようになったが、これも働き方の柔軟性拡大という点（労働時間改革方向性の第一の柱）と合致している。ただし、時間単位の休暇が子育て等恒常的なニーズで使われるような場合にはニーズに直接対応するような措置を考えるべきであろう。

健康確保のための規制のあり方：休息規制導入の是非

健康確保のためから労働解放時間に対する既存の規制見直し、新たな規制の導入について考えてみたい。まず、EU 指令のように休息时间（一日 11 時間）を設定することは健康確保という視点からは有効な手法であろう。しかし、毎日必ず休息を 11 時間確保しなければならないという制約はやはり働き方の柔軟性を損ねる懸念がある。例えば、特定の時期に仕事が集中するため、数日にわたり長時間労働を続けなければならない場合対応が難しくなってしまう。もし、仕事が分割可能でワークシェアリングできれば可能かもしれないが、ホワイトカラーの場合、仕事の分割が困難な場合も少なくない。

時間外労働は金銭補償（割増賃金）から休日代替へ

（労働時間貯蓄制度の導入）

したがって、長時間労働が続いたとしても、その分、閑散期にまとめて休暇を取れるような仕組みを導入する方が働き方の柔軟性は高いのではないかと考えられる。その一つのやり方が先にみた労働時間貯蓄制度の導入である。この制度は、ドイツで導入されたのを皮切りに(1994年)、オランダ(1995年)、ベルギー(2002年)、フランス(2005年)などが導入している。ドイツでは既に企業全体の約三分の二が、労働者ベースではこれより低いが半数は既に労働時間貯蓄制度を導入しているといわれている。OECD[2004]もこの制度の導入を加盟国に提言している。時間外労働を金銭補償ではなく休日代替で補償する考え方は先にみたようにヨーロッパでは強まっており、ワーク・ライフ・バランス促進とも整合的である。⁵

⁵ ヨーロッパ諸国において、時間外労働に対する補償について、金銭補償と休日代替の割合を調査した報告によれば、ドイツ、ベルギー、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、オランダといった国々は休日代替の割合が比較的高いが、一方、イタリア、ギリシャ、ポルトガルなどの地中海諸国、イギリスでは金銭補償の割合がかなり高くなっている（濱口(2008)）。

労働時間貯蓄制度の導入については、日本の場合、年次有給休暇の取得率が低いので、まずは、年休 100%取得ができてからの課題であるとの意見も聞かれる。国民の祝日が実質的増加したこともあるが、年休の取得率は 90 年代半ばから確かに低下・減少傾向にある（95 年 55.2%→2007 年 8.2 日 46.7%）。年休が取りにくいのは先の長時間労働の要因のところでも述べた職務範囲の不明確と企業内コーディネーションの重視という日本的な企業システムに起因する部分も大きいと考えられる。自分が休むと他の同僚に迷惑がかかるという「外部効果」があると、年休を自由に取る権利は各自持っているにも関わらず、皆年休ととらないという選択が行われてしまう。全員が年休を取った方が明らかにハッピーになる（厚生が高まる）という「良い均衡」ではなく、皆が年休を取らないという「悪い均衡」に陥ってしまうことになる。

（年休時季指定権の使用者への付与）

一人一人の自主性、自律的判断に頼っていたのならばいつまでもこうした「悪い均衡」から抜け出すことは難しいので（「協調の失敗」の一例）、こうした状況の改善には外部からなんらかの強制的な措置をとることが重要である。現在の年休は労働者側に時季指定権が与えられているが、年休の完全消化を目指すため年休の指定義務をヨーロッパのように使用者に課すことも検討に値する（水町[2010]）。また、ヨーロッパの場合、有給の病気休暇も年休とは別に認められている場合が多く、不測の病気への対応が年休消化を妨げていることを考慮すると、労働者のモラルハザードを増長させない範囲内での病気休暇のあり方も検討すべきであろう（例、年休の「前借り」）。

年休未消化については、休暇を取る権利が（一定の要件を満たす）同僚と同じように与えられていることがむしろ自分だけ取ることを難しくしているようだ。その点、労働貯蓄制度は自分が残業した見合いで休暇をとるので年休取得よりも気兼ねする必要がないという利点がある。したがって、年休取得 100%を先に目指すのではなく、労働時間貯蓄制度を利用することにより、労働者が自主・自発的に休暇を取ることに慣れていく中で、年休取得率も高めていくというのも一法だ。つまり、労働時間貯蓄制度を年休取得率アップのための起爆剤と考えることもできるのである。

労働時間規制の例外的措置のあり方

労働時間規制の基本的な枠組みに対しては、いくつかの例外的な措置が設けられている。例えば、代表的なものを挙げると、

- (1) 労働時間、休憩、休日の規制が適用されない適用除外制度（管理監督者など）、
- (2) 法定労働時間の枠を柔軟化する変形労働時間制やフレックスタイム制、
- (3) 労働時間の算定において実労働時間にかかわらず一定時間労働したものとみなす労働時間のみなし制、具体的には、事業外労働のみなし制（例、外まわりの営業、報道記者

など)や業務の性質上労働者が大きな裁量を持っているとして適用される裁量労働制(専門業務型⁶、企画業務型⁷)など、である。

こうした制度はともすれば硬直的な運用になってしまいやすい労働時間規制に対し、働き方の柔軟性を確保するために重要な仕組みであることは間違いない。しかしながら、これらの制度は以下のような問題点も抱えている。

第一は、それぞれの例外的制度が、その時々々の要請や労使間の調整などを受けて、いわば「アドホック」、「接ぎ木」的に構築されてきたことである。したがって、後からみればそれぞれの制度が有機的に結合しておらず、再度、制度を統一的な視点から整理・統合する余地があることである。例えば、管理監督者の適用除外制度と裁量労働制は労働時間規制がそもそもなじまない労働者対象、実労働時間による管理になじみにくい労働者対象という違いがあるものの、時間外労働に対する手当が払われないことは共通しており、共通の制度を考えるべきである。

第二は、それぞれの制度によって、制度を利用できる要件などの「使い勝手」がかなり異なるため、制度の運用に歪みをもたらしていることである。例えば、管理監督者の適用除外については、管理監督者は具体的にどのような要件を満たすべきかについてはこれまでも通達や判例により大まかな目安があるものの⁸、具体的な判断については使用者の判断に任されてきた。これは同じ適用除外を受けている監視・断続的労働従事者(工場の警備員、マンションの管理人など)が行政官庁の許可が必要であることとは大きく異なっている。このように使用者側からみればあまりに「使い勝手」が良く、制約がないことが、いわゆる「名ばかり管理職」の問題を生む一因となっている。

一方、裁量労働制については、行政官庁への届け出が必要であり、その前に、専門業務型であれば、事業所の過半数代表(労働者代表)と労使協定を結ばねばならず、また、企画

⁶ 適用対象になる専門業務とは、研究開発、情報処理システムの分析・設計、取材・編集、デザイナー、プロデューサー・ディレクター、コピーライター、システムコンサルタント、インテリアコーディネーター、ゲーム用ソフトウェアの創作、証券アナリスト、大学での教授研究、金融商品開発者、公認会計士、弁護士、弁理士、税理士、建築士、不動産鑑定士である。

⁷ 対象は、「事業の運営に関する事項についての企画、立案、調査及び分析の業務であって、当該業務の性質上これを適切に遂行するためにはその遂行を大幅に労働者の裁量にゆだねる必要があるため、当該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に指示しないこととする業務」に「対象業務を適切に遂行するための知識、経験等を有する労働者」が就く場合

⁸ 通達では、「労働条件の決定その他労務管理について経営者と一体的な立場にある者」とされている。また、裁判例上は、(1)労務管理を含め企業全体の事業経営に関する重要事項決定への参画している、(2)職務・勤務形態が労働時間規制になじまないものであり、労働時間について相当程度裁量が認められている、(3)給与、一時金において管理監督者にふさわしい待遇がされている、という条件が満たされているか、実態に即して判断がなされており、ほとんどの裁判例で管理監督者性が否定されている(大内(2008)、梶川(2008)参照)

業務型だと労働者との個別同意に加え、労使半数ずつで構成される労使委員会で五分の四以上の多数による決議が必要となっている。特に、企画業務型の裁量労働が認められる要件の「敷居」はかなり高く、企画型裁量労働制を利用している企業はまだごくわずかである。「使い勝手」が良すぎる制度と悪すぎる制度、いずれも機能不全をきたしており、こうした視点からも制度をまたがって統一的・包括的な見直しが必要である。

適用除外・裁量制の整理・統合に向けて

管理監督者の適用除外制度、裁量労働制に具体的な再編、整理の仕方については、島田[2009]、水町[2009]が具体的に論じている。具体的な制度設計はやや異なるが基本的な考え方には概ねコンセンサスがある。

第一は、実労働時間で管理することがなじまないような対象者の範囲（管理監督業務、専門業務、企画業務など）の範囲は法律で一律的に規定するのではなく、労使協定で定めることで働き方の柔軟性を確保するということである⁹。

第二は、そのような柔軟性確保が使用者による恣意的運用に繋がることを避けるために、必ず、行政官庁（労働基準監督署）に届け出ることを義務付けることである。

多様な労使のニーズに対応するためには、「現状のように個別のニーズに対し異なった制度で対応すればよく、制度の大幅な整理・統合は必要でない」との見方もある。しかし、多様なニーズに対しては、各ケースに対し労使がコミュニケーションを取りながらきめ細かに対応できるような分権的アプローチを取ることが重要であり、制度自体が混乱なく適切に利用されるためには、なるべく整理・統合することで、統一的で、わかりやすく、使いやすという条件が満たされる必要がある。

ここで注意しなければならないのは、労使協定で適用除外・裁量労働制の対象を決める場合でもそれはあくまで業務・職務の性格に照らして行われるべきであり、例えば、アメリカのホワイトカラー・エグゼンプションのように一定の年収で線引きを行うのは避けるべきことだ。なぜなら、日本ではアメリカなどと比べて職務の範囲が明確でなく、職務給という仕組みは根付いていないからである。したがって、年収から労働者の裁量の程度を推し量るのは難しい。実際、既存の制度よりも適用除外の範囲を拡大させることで新たにハッピーとなる労使の割合がどの程度多くなるか、制度設計においては慎重な見極めが必要である。

⁹ 例えば、労働組合に入ることを禁じられている「利益代表者」の範囲は、法律では定められていないが、労使協定を結んで企業と労働組合が組合員の範囲を決定していることが多く、通常、課長クラス以上が非組合員となっている（大内[2008]）。

企業システムから見直す労働時間改革とは：「モジュール型」の働き方へ

以上、労働時間規制のあり方を中心に労働時間改革の具体的方向性を議論してきたが、非自発的な長時間労働の要因には企業システムにかかわる部分もあり、労働時間規制の見直しのみで働き方の柔軟化や長時間労働是正は達成できるものではない。

例えば、90年代以降顕著になった（比較的労働時間の短い）非正規雇用の増大については、実は、先行きの不確実性増大と並んで、「バッファー確保」のための常態的長時間労働を更に増加させたことは否めない。このように正規・非正規の二極化が進行する裏側で長時間労働が進行してきた面もあろう。そうであれば、いかなる業務、転勤でも受け入れることが期待されているという意味で「無限定社員」とも揶揄される正規労働者の働き方全般にメスを入れる必要がある。

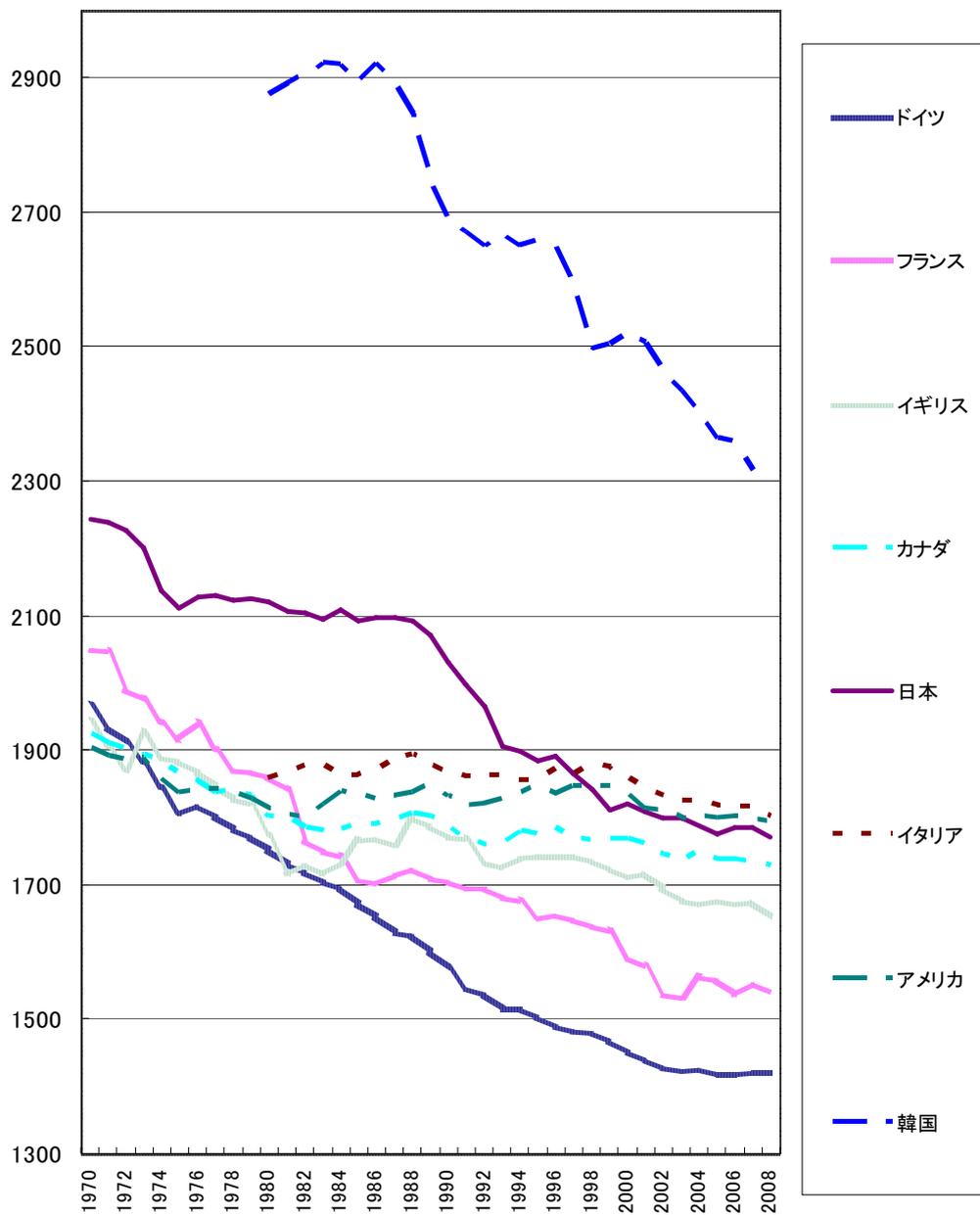
例えば、正規労働者の働き方について柔軟性を損ねないようにしながらもなんらかの「限定」を付けていくことである。具体的には、職務（ジョブ・ディスクリプション）の明確化である。職務が明確化されていけば、綿密な事後的コーディネーションが必要な「すりあわせ型」の働き方からそのようなコーディネーションを必要としないように事前に業務をうまく切り分け、自律的な働き方を可能とする「モジュール型」の働き方への転換も可能となる。「モジュール型」の働き方導入は企業レベルで行うべき労働時間改革の重要な柱となる。

また、長時間労働を支えてきた企業文化、社会的規範を変えていくことも重要だ。もちろん、文化や規範と呼ばれるものは歴史的に形成されてきたものであるだけに一朝一夕に変えることができるものではない。しかし、まず、長時間労働によってやる気、組織への忠誠心が評価されるような人事評価システムは意識的に見直されるべきという問題意識が多くの人々の間で共有されるべきである。そして、労働時間を短縮させ、少しでも生産性を高めるような一人一人の取組が企業の中で明示的に評価されるような仕組みが根付いていくことを期待したい。これは人口減少社会にあって女性や高齢者の職場への参加を促すという意味でも取り組むべき大きな課題である。

参考文献

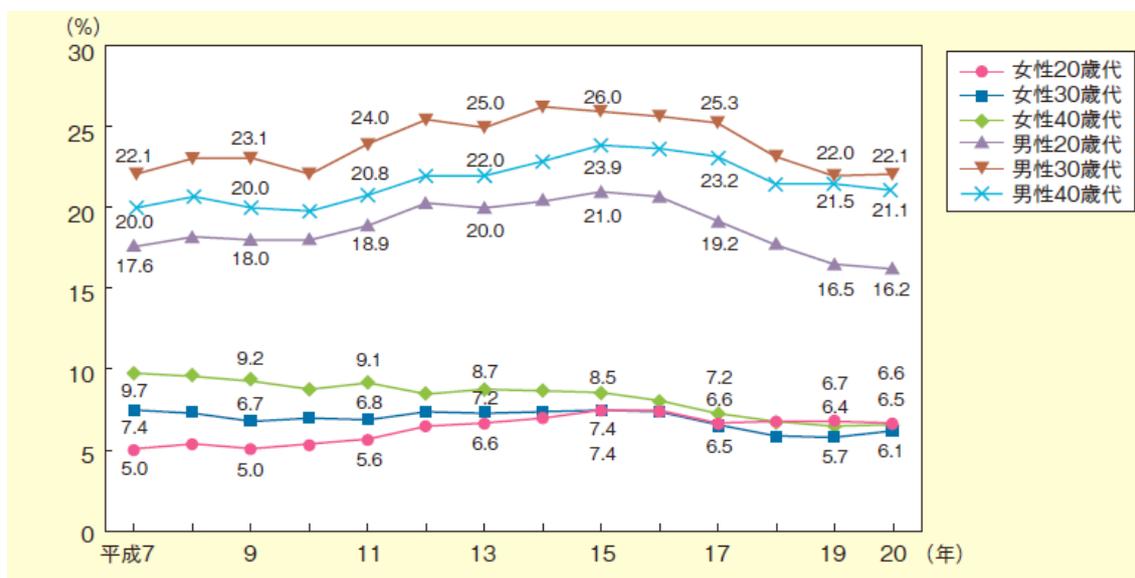
- 大内伸哉[2008]、「名ばかり管理職」問題の問いかけるもの」、『ビジネス・レーバー・トレンド』、2008年8月号。
- 梶川敦子[2008]、「日本の労働時間規制の課題」、『日本労働研究雑誌』、2008年6月号。
- 黒田祥子[2010]、「日本人の労働時間は短くなったのか」、本書第3章。
- 島田陽一[2010]、「ホワイトカラーの労働時間法制の立法的課題」、本書第9章。
- 濱口桂一郎[2008]、「EU諸国の時間外労働」、『電機連合NAVI』、2008年1月号。
- 濱口桂一郎[2009]、「EU労働時間指令とは」、『ひろばユニオン』、2009年9月号。
- フランソワ・ミッション[2009]、「フランスの労働時間」、『ビジネス・レーバー・トレンド』、2009年3月号。
- 水町勇一郎[2010]、「労働時間法制の課題と改革の方向性」、本書第8章。
- Bell, L. and R. Freeman [2001], “The Incentive for Working Hard: Explaining Hours Worked Differences in the U.S. and Germany”, *NBER* WP No.8051.
- Bratti, M. and S. Staffolani [2005], “Effort-Based Opportunities and Working Time”, *IZA* DP No. 1474.
- Drago, R., D. Black and M. Wooden [2005], “The Existence and Persistence of Long Work Hours”, *IZA* DP No. 1720.
- Kuroda, S. [2009], “Do Japanese Work Shorter Hours than before?: Measuring Trends in Market Work and Leisure Using 1976-2006 Japanese Time-Use Survey,” CIS working paper, Hitotsubashi University.
- Lee, S. , D. McCann and J. Messenger [2007], *Working Time Around the World*, Routledge.
- OECD[2004], *Employment Outlook*, OECD.

図 1-1 OECD 諸国の年間実労働時間の推移



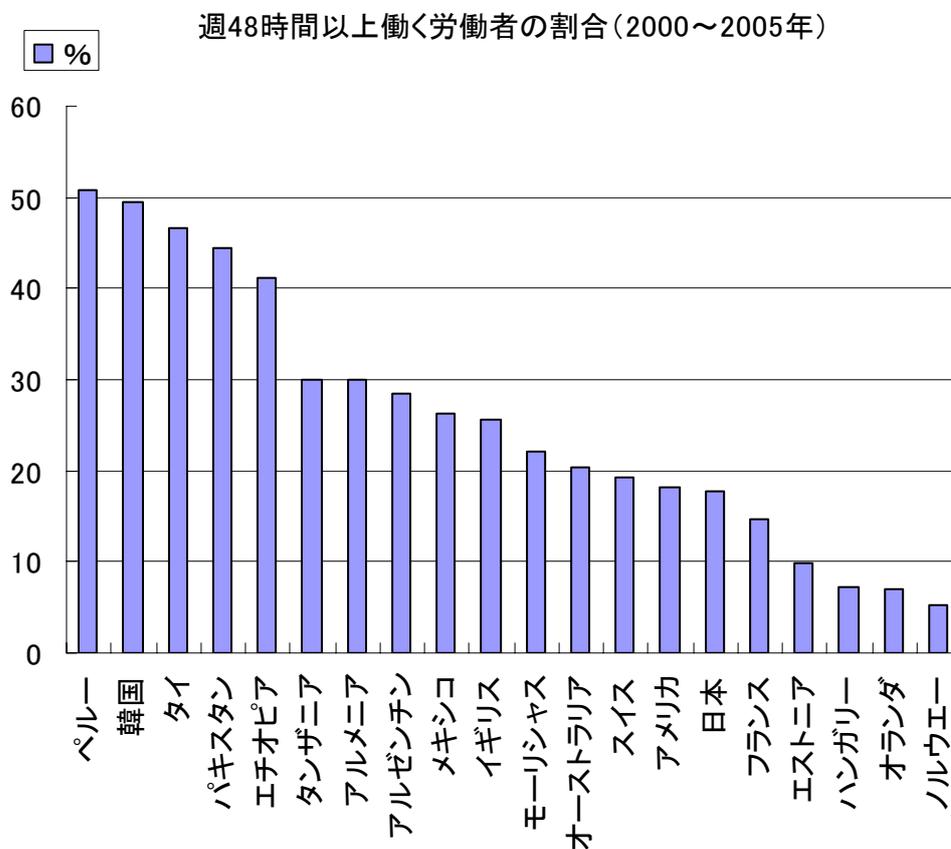
出所：OECD 統計データベースより作成

図 1-2 週 60 時間以上働く労働者の割合の推移（フルタイム労働者、性別・年代別）



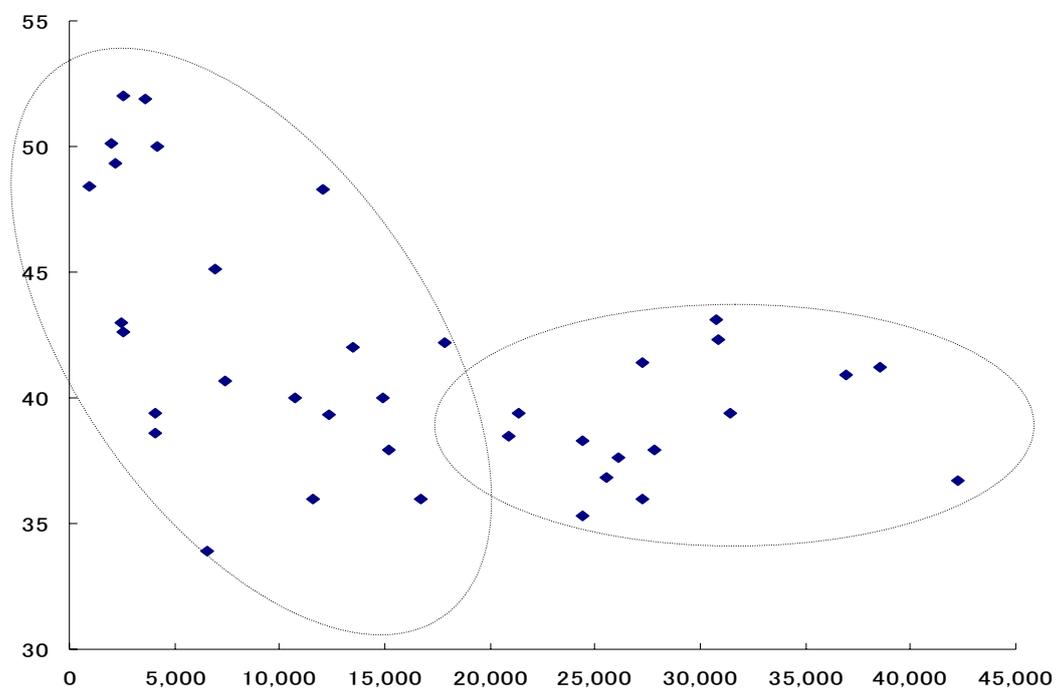
出所：総務庁「労働力調査」により作成

図 1-3 長時間労働の国際比較



出所 : Lee, S. , D. McCann and J. Messenger [2007], *Working Time Around the World*, Routledge より作成

図 1-4 経済発展と労働時間の関係



注：縦軸：週あたり労働時間（製造業、2002年）、横軸：一人当たりGDP（米ドル、2002年）

出所：Lee, S., D. McCann and J. Messenger [2007], *Working Time Around the World*, Routledge、IMF, *World Economic Outlook* より作成