

2017年4月10日
No.2017-002

「働き方改革実行計画」をどう評価するか ～歴史的な大改革の出発点とするために～

調査部 チーフエコノミスト 山田 久

《要 点》

- ◆ 政府の働き方改革実現会議は、3月28日の会合で実行計画を決定した。総論部分に記載された趣旨や目的については、日本の雇用社会が抱える課題に照らして的確な認識が示されたと言えよう。加えて、取り上げられた個別施策項目も概ね妥当なものといえ、とりわけ「同一労働同一賃金の実現」および「罰則付き残業上限導入による長時間労働是正」の2項目については、兼ねてからの懸案にもかかわらず実現されなかったテーマであるだけに、それに正面から取り組み、従来踏み込めなかったところまで踏み込んだことは画期的といえる。
- ◆ しかし、正にそれが「歴史的な大改革」であるがゆえに、今回の「働き方改革実行計画」の内容は不十分と言わざるをえない。課題認識は妥当でも、問題の構造（原因）に対する掘り下げた理解が示されなければ実効性のある改革案ということではできない。さらに、働き方改革とは最終的には政府が実施するものではなく、あくまで個々の職場で行われるものであり、ミクロレベルにまで認識が浸透し共有されなければ、実現はおぼつかない。そうした2点において、まだまだ詰めるべきところは多く残っており、今回はあくまで改革の「出発点」に過ぎないといえる。
- ◆ 正規・非正規間格差、長時間労働、女性・高齢者・障がい者・外国人の活躍不足、労働生産性の低迷など、働き方に関わる様々な課題を生み出している原因は、「メンバーシップ型」や「就社型」と呼ばれる、無限定な日本型正社員のあり方が時代変化に合わなくなっているという事情に求められる。その意味で無限定な日本型正社員のあり方の見直しは不可避だが、それと同時に技能形成の仕組みや生活保障の仕組みなど、雇用システムをトータルに見直していく必要がある。
- ◆ だが、雇用システムとは極めて強固であり、そう簡単に変えることができないものでもある。さらには品質の高い製品やきめ細かなサービスといった日本企業の強みは日本流の雇用のあり方に発している面があるわけであり、安易に変えるべきものでもない。それゆえにこそ、日本の雇用のあり方を巡って主張が分かれ、議論も平行線をたどってきた。このディレンマを乗り越えるには、「短期」と「長期」に分けて考える必要がある。
- ◆ 「短期」については、まさに今回の実行計画で示された方針に沿って、法制化等実効性を高める措置を講じる必要があるが、それは現場に大きな混乱をきたすことのないように、現実を踏まえた形で行うことが重要である。同時に、それを第一歩として位置付けたうえで、「長期」について、日本システムの「どこを残し」「どこをどう変えるか」についての議論を深める作業を開始することが必要である。

- ◆ 「正社員中心の企業別組合」「終身雇用・年功賃金」が日本型雇用の特徴とされるが、その本質は「協調的な労使関係のもとでの労使自治原則」、および、若手・中堅期における「職業人としての全人格的形成を促す職能型人材管理」の在り方と考えられる。時代の変化に対応するため、「正社員中心の企業別組合」は、非正規も含める形での産業別や地域別の労働組合間連携の強化等によって、新たな「良好な労使関係」へと再構築される必要がある。「終身雇用・年功賃金」については、「職業人としての全人格的形成を促す職能型人材管理」という本質は堅持しつつ、政労使および産官学の連携による企業横断的なキャリア形成の仕組みを構築することで、「特定職業でのプロフェッショナルの能力発揮を促す職務型人事管理」が補完的に可能になる仕組みに創り変えるべきであろう。
- ◆ ルールの大枠について法制化することは必要だが、最終的には労使自治に任せることで、産業や事業分野ごとの状況の違いに対応した自主ルールを形成することこそ重要である。わが国では春季労使交渉（春闘）という、他国にない特有の仕組みがあり、これを「PDCA」サイクルの節目として、賃上げ交渉の場であると同時に働き方改革を着実に推進していく場として位置づけ、マイクロベースでの改革の推進力を高めていくことが望まれる。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

1. 「働き方改革実行計画」の概要

政府の働き方改革実現会議は、3月28日の会合で実行計画を決定した。安倍政権が「一億総活躍社会」を掲げてその横断的課題として位置づけた「働き方改革」について、各方面との調整を経ながら今後の基本方針として示したものである。本レポートでは、この「働き方改革実行計画」を評価したうえで、それを日本の経済社会の再生につながる本物の改革につなげるための残された課題について検討する。

まず、「働き方改革実行計画」の概要をみておこう。冒頭の総論部分で「多様で柔軟な働き方を選択可能とする社会を追求する。働く人の視点に立って、労働制度の抜本改革を行い、企業文化や風土を変えようとするものである」と、その趣旨を記している。同時に、「働き方改革こそが、労働生産性を改善するための最良の手段である」「働き方改革は、社会問題であるとともに、経済問題であり、日本経済の潜在成長力の底上げにもつながる、第3の矢・構造改革の柱となる改革である」として、その目的を述べている。さらに、プラン実行にあたって、「働き方改革実現会議は、総理が自ら議長となり、労働界と産業界のトップと有識者が集まって、これまでよりレベルを上げて議論する場として設置された」がゆえに、「労働界、産業界等はこれを尊重し、労働政策審議会において本実行計画を前提にスピード感を持って審議を行い、政府は関係法律案等を早期に国会に提出することが求められる」としている。

そうした総論に続き、「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」「賃金引上げと労働生産性の向上」「罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正」「柔軟な働き方がしやすい環境整備」「女性・若者の人材育成など活躍しやすい環境整備」「病気の治療と仕事の両立」「子育て・介護等と仕事の両立、障害者の就労」「雇用吸収力、付加価値の高い産業への転職・再就職支援」「誰にでもチャンスのある教育環境の整備」「高齢者の就業促進」「外国人材の受入れ」といった個別施策項目が設けられ、それぞれについて趣旨と具体策が述べられている。そして最後に、「10年先の未来を見据えたロードマップ」として、2017年度から2026年度の10年間に計画的に取り組んでいくことが表明され、項目ごとの工程表が添付されている。なお、総論部分において、ロードマップのフォローアップとして、働き方改革実現会議メンバーによる会合によるチェックを行うことを記載している。

2. 「実行計画」の評価

では、こうした「働き方改革実行計画」をどう評価するべきか。まず、総論部分に記載された趣旨や目的については、日本の雇用社会が抱える課題に照らして的確な認識が示されたと言えよう。加えて、取り上げられた個別施策項目も概ね妥当なものといえ、とりわけ「同一労働同一賃金の実現」および「罰則付き残業上限導入による長時間労働是正」の2項目については、兼ねてからの懸案にもかかわらず実現されなかったテーマであるだけに、それに正面から取り組み、従来踏み込めなかったところまで踏み込んだことは画期的といえる。実行計画報告書が記すように、「罰則付きの時間外労働の上限規制」導入は「労働基準法70年の歴史の中で歴史的な大改革」とするのは大げさではない。

しかし、正にそれが「歴史的な大改革」であるがゆえに、今回の「働き方改革実行計画」の内容

は不十分と言わざるをえない。課題認識は妥当でも、問題の構造（原因）に対する的確な把握がなければ実効性のある改革案ということではできない。さらに、働き方改革とは最終的には政府が実施するものではなく、あくまで個々の職場で行われるものであり、ミクロレベルにまで認識が浸透し共有されなければ、実現はおぼつかない。そうした2点において、まだまだ詰めるべきところは多く残っており、今回はあくまで「出発点」に過ぎないといえる。

そこでまず、問題の構造、つまり現状の雇用に関する諸問題が生じている原因について論じたい。結論的に言えば、正規・非正規間格差、長時間労働、女性・高齢者・障がい者・外国人の活躍不足、労働生産性の低迷など、働き方に関わる様々な課題を生み出している原因は、「メンバーシップ型」や「就社型」と呼ばれる、無限定な日本型正社員のあり方¹が時代変化に合わなくなっているという事情に求められる。この働き方のもとでは正規従業員は通常男性現役世代であり、「カイシャ」という共同体の一員として長時間労働につながる滅私奉公を求められる半面、生活安定のための手厚い雇用保障が確保され、昇進・昇格でも生え抜きの長期勤続者が優遇される。そしてそれは、家事や育児についてはほぼすべてを妻や母親に任せられる家族の在り方を前提にしたものであった。加えて、国内総人口の増加トレンドや経済がキャッチアップ過程にあることで、企業が雇用保障を実現しやすい環境にあったことも重要な前提条件であった。

しかし、過去 20 年間でこうした前提条件は激変した。国内総人口は減少局面に転じ、男性現役世代の数は急ピッチで縮小している。経済のキャッチアップ過程は終わり、新興国の追撃は激しく、情報通信技術の革新でグローバルな競争は熾烈になっている。そうしたもとで、企業発展にとって、女性、高齢者など多様な人材の活躍がますます重要になる。とりわけ、女性活躍には育児・家事の男女シェアが不可欠であり、定時退社が基本となる働き方が一般化することが求められる。事業の変化スピードが加速するなか、外部からプロ人材を調達してこれを活かすとともに、従業員全体に占める割合が高まり重要性の増した非正規労働者のモチベーション向上が不可欠な課題になっている。そうしたもとで、生え抜きの長期勤続者を偏重する人材管理のあり方は、弊害が大きくなっている。

こうして、「メンバーシップ型」の無限定な日本型正社員のあり方を、真正面から見直すことが求められる状況にあるが、実はそれは、現政権発足後に掲げた岩盤規制の一つのとしての雇用・労働改革において取り上げられたテーマであった。だが、それは事実上頓挫する。無限定な日本型正社員の対極に提示された「ジョブ型正社員」ないし「限定正社員」が、雇用保障面で限定性が出てくる²ため、解雇しやすくする制度として労働組合やメディアで反対の声が高まったからである。実際、「ジョブ型正社員」がイメージしている欧州での働き方は、わが国とは異なる状況のもとで成り立っている。確かに、欧州では、事業上の理由での人員削減は合理的な理由とされる³が、実際の雇用調整に当たっては、対象者の選定に労働組合が関与し、再就職や補償金について労働者が不利にならないように交渉する。そもそも社会システムとして、企業を跨ぐ形で職業別の技能形成の仕組み

¹ 日本型正社員の無限定性は、鶴光太郎・慶應義塾大学教授（例えば『人材覚醒経済』日本経済新聞出版社、2016年）や濱口桂一郎・JILPT 統括研究員（例えば『若者と労働』中公新書ラクレ、2013年）が詳しく論じている。

² 規制改革会議（2013年1月～2016年7月）・雇用ワーキング・グループの第2回会合（2013.4.19）で鶴座長が提出した資料では、「勤務地限定型、職務限定型正社員については、限定された勤務地、職務が消失した場合を解雇事由に加えることを労使で話し合うことを促すことが考えられる」として、慎重な言い回しでジョブ型正社員の労働契約解除の可能性について触れられていた。

³ 濱口桂一郎氏によれば、「ジョブが縮小したことを理由とする剰員整理解雇は、法定の手続きをきちんとすることを前提として、そもそも正当な解雇とみなされる」（『労使双方が納得する』解雇規制とは何か『世界』2013年5月号）。



や相互扶助の仕組みが存在し、いわゆるセーフティーネットが充実しているのである。つまり、無
限定な日本型正社員のあり方の見直しは不可避だが、同時に技能形成の仕組みや生活保障の仕組み
など、雇用システムをトータルに見直していく必要があるのである。

3. 二つの目玉政策の評価

無限定な日本型正社員のあり方の見直しと、その前提となる雇用システム全般の再構築が必要に
なるのは、今回、政府が目玉政策として取り上げた、「同一労働同一賃金」「長時間労働の是正」を
実効ある形で実現するには何が必要かを少し立ち入って検討することでもわかる。

「同一労働同一賃金」の導入は、そのモデルとされた欧州における本来の形で入れることはほぼ
不可能に近い。欧州では企業を跨ぐ形で職種別労働市場が存在し、それを前提に賃金制度が「仕事
給」になっているため、「同一労働」が定義できる。これに対し、わが国では職種別労働市場は未発
達で、賃金制度も根本は「属人給」であり、「同一労働」の定義は困難だからである。このため、今
回ガイドラインの形で示されたものをみても、手当や賞与については踏み込みがみられたものの、
賃金制度の根幹である基本給部分については、企業の説明責任は求められるようになるが、基本的
には日本型の「属人給」を認めた形である。

現状を踏まえれば、そうしたやり方以外にはやりようがないわけであるが、多様な人材の活躍を
支えるという大きな方向性からすれば不十分と言わざるをえない。それゆえ職務給をはじめとした
「仕事給」の導入の必要性を主張する声があるが、実はそれは「成果主義」の流れのなかで 90 年
代終わりから 2000 年代初めにかけて、日本企業が取り組んできたことである。だが、結局は「役
割給」という形を中心に、根本は属人給と考えられる日本型職務給に落ち着きつつある⁴。端的に言
えば、本来の「仕事給」が成立するには、職種別の労働市場が発達し、企業を跨ぐ労働移動がそれ
なりのボリュームで存在することが条件になる。それはまさに、正社員の在り方を中心にした雇用
システムの全般を見直すことを要請する。

次に「長時間労働の是正」についてはどうか。今回の残業上限を年間 720 時間、単月上限 100 時
間未満としたのは大きな前進だが、時短推進派からすれば不十分との評価になろう。健康被害防止
の観点を超え、女性活躍の文脈からすれば定時退社が一般化する必要がある。実際、欧州ではそう
した状況にあるわけであるが、その前提として時間当たり生産性が高いということがある。それが
可能になっているのは、一つには学校教育システムに実務能力が習得できる仕組みが組み込まれて
いることや、不採算事業の縮小・撤退に伴う人員整理を社会に過度なストレスを与えずに実施でき
る仕組みが整備されているからである。こうした環境が整っていないわが国で、急進的な労働時間
の短縮を進めることは様々な副作用を引き起こす恐れがある。人材育成が OJT 中心で、労働と教
育が未分化なわが国の現状で機械的に労働時間を減らすことになれば、若手の人材育成に支障が生
じる懸念がある。不採算事業の整理ができない状況での労働時間の短縮は、結果として風呂敷残業
を強要することになったり、下請け企業へのしわ寄せにつながる恐れがある。そうした意味で、人
材育成や雇用調整の仕組みを含む雇用システムの全般の見直しなしには、実効性ある形では労働時

⁴ 90 年代まで主流であった職能資格制度・職能給は、人の属性を基準としかつ供給側重視の評価・処遇制度であつ
たといえるが、これを職務基準に切り替えようとしたものが職務等級制度・職務給であり、人基準で需要側重視に
切り替えたのが役割等級制度・役割給といえる（石田光男・樋口純平『人事制度の日米比較』ミネルヴァ書房、2009
年、22-23 頁）。

間の短縮は進まない。

4. 目指すべき雇用システムの全体像

以上のようにみれば、今回があくまで「出発点」であり、それを起点に雇用システムの在り方をトータルに見直していくことが必要であることがわかるであろう。だが、雇用システムとは極めて強固なものであり、そう簡単に変えることができないものでもある。さらには品質の高い製品やきめ細かなサービスといった日本企業の強みは日本流の雇用に発している面があるわけであり、安易に変えるべきものでもない。それゆえにこそ、日本の雇用のあり方を巡って主張が分かれ、議論も平行線をたどってきた。このディレンマを乗り越えるには、「短期」と「長期」に分けて考える必要がある。

「短期」については、まさに今回の実行計画で示された方針に沿って、法制化等実効性を高める措置を講じる必要があるが、それは現場に大きな混乱をきたすことのないように、現実を踏まえた形で行うことが重要である。同時に、それはあくまで第一歩として位置付けたうえで、「長期」について、日本のシステムの「どこを残し」「どこをどう変えるか」についての議論を深める作業を開始することが必要である。

では、具体的に、日本のシステムの「どこを残し」「どこをどう変えるか」のか。私見では「どこを残し」については、①「協調的な労使関係のもとでの労使自治原則」とともに、②若手・中堅期における「職業人としての全人格的形成を促す職能型人材管理」の在り方を残すべしと考える。この2点こそが、戦後の日本経済の発展を支え、安心・安全な社会の基盤になってきており、日本製品のきめ細かさや品質の高さの源泉である。これは日本の雇用システムのコアとして、今後も守り続けなければならない。ただし、この2つの要素の、これまでの具体的なあり方としての「正社員中心の企業別組合」および「終身雇用・年功賃金」が、時代環境の変化との齟齬が大きくなってきている。正社員中心の発想が正規・非正規格差問題を深刻化させ、中高年層まで適用される職能型人事管理が企業活力の低下と多様な人材の活躍の機会を奪っているからである。

そこで、「どこをどう変えるか」について言えば、「正社員中心の企業別組合」を、非正規も含める形で産業別や地域別の労働組合間連携を強化する等によって、新たな「協調的な労使関係」へと再構築すべきと考える。一方、「終身雇用・年功賃金」については、「職業人としての全人格的形成を促す職能型人材管理」を基本にしつつ、政労使および産官学の連携による企業横断的なキャリア形成の仕組みを構築することで、補完的に「特定職業でのプロフェッショナルの能力発揮を促す職務型人事管理」が可能になる状況を創り出すべきであろう。ここで述べた「非正規も含めた産業別や地域別の労働組合間連携の強化」および「政労使および産官学の連携による企業横断的なキャリア形成の仕組みづくり」において、欧州諸国には一日の長があり、その仕組みを参考に具体的な導入を検討を行うことが望ましい。

いずれにせよ、こうした「長期」の在り方に関しては、改めて政労使が集まり、本格的な議論を深めることが必要である。その意味では、開店休業になっている「政労使会議」の再開ないし「働き方改革実現会議・第2フェーズ」の開始に着手し、できるだけ早く議論をはじめべきである。



5. 労使自治重視の再確認

以上、実行計画の課題として2つ指摘したうちの1つ——「問題の構造（原因）に対する的確な把握」に関して具体的に論じてきた。本稿の残りでは、もう1つの課題——「個々の職場というミクロレベルにまで認識が浸透し共有される」ために何が必要かについて検討したい。

今回の働き方改革を巡る議論においては、罰則や訴訟といった法的手段の強化による実効性向上が目指されている。組合組織率が低下し、総じて労働者の立場が弱くなっている現状に鑑みれば、それは必要な措置であろう。ただし、**法的手段による解決は抑止力とすべきであって、原則は労使の話し合いで解決するのが望ましい**。罰則強化は、企業がそれを回避しようとして過度な防衛手段を講じ、副作用を大きくする恐れがあるからである。具体的には「同一労働同一賃金」の規制を免れようと、恣意的な「職務分離」が行われるリスクを指摘できる。さらに、訴訟が増えればそれ自体企業に大きなコストとなるばかりか、労使関係はますます悪化し、働き手にとってもマイナスが大きくなる。

ルールの大枠について法制化することは必要だが、**労使間コミュニケーションを重視し、最終的には労使自治に任せることで、産業や事業分野ごとの状況の違いに応じた自主ルールを形成することこそ重要**である。その意味で、労働組合の非正規労働者も含めた働き手全体の代表としての性格とその面での交渉力を強めることが望まれ、すでに述べた産別・地域別の連携強化はそのための基盤的な仕掛けとなるであろう。

さらに、わが国では春季労使交渉（春闘）という、他国にない特有の仕組みがある。それは元来、労働組合サイドが交渉力を高めるため、1950年代半ばに春の時期に一齐に横並びで賃上げの要求をしようとしたことがはじまりである。今年の春闘では、社会横断的に働き方改革がテーマになるなか、長時間労働の是正などで有益な労使合意が行われた事例もみられた。春闘を「PDCA」サイクルの節目として、賃上げ交渉の場であると同時に働き方改革を着実に推進していく場として位置づけ、ミクロベースでの改革の推進力を高めていくことが望まれる。

以 上