

DIO

第26巻第11号通巻287号
連合総研レポート
2013年11月号

No.287

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

CONTENTS

特集

ホワイトカラーの労働時間を考える

ホワイトカラーの時間法制とその課題

ー業績管理からの考察

寺井 基博……………4

正社員パートという働き方

ードイツで広がる柔軟な労働時間の調整ー

田中 洋子……………8

寄稿

長時間労働と勤務間インターバル制

池添 弘邦……………12

巻頭言……………2

期待への期待が続けられているが

視点……………3

しごとと勉強の両立

報告……………16

適正な分配と投資による「成長」を求めて

「2013～2014年度経済情勢報告」(概要)

報告……………24

生活困窮者・就労困難者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究報告

ー厚生労働省 平成24年度 社会福祉推進事業ー

報告……………28

『民主党政権3年3カ月の検証ー政策と政権運営を中心にー』(概要)

国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会報告

報告……………33

連合総研シンポジウム

「新たな政治の可能性ー民主党政権の経験に学ぶー」を開催

書評……………34

小倉一哉 著 「正社員」の研究

今月のデータ……………35

厚生労働省「毎月勤労統計調査」

時短が進んでいるとの錯覚は非正規比率の高まりによる

事務局だより……………36

期待への期待が続けられているが

連合総研所長
薦田隆成

第一期民主党政権が終わり、第二期自公政権が発足して10カ月が経過した。衆参ねじれ解消後初めての国会での総理所信表明演説には、次のような文言がある。

『三本の矢』は、世の中の空気を一変させました。「私は、毎日官邸で、福島産のお米を食べています」。「将来の成長が約束される分野で、意欲のある人にどんどんチャンスを開きます」。「これまでも同じような成長戦略はたくさんあったが、もはや作文には意味はない、『実行なくして成長なし』」。「これから実行に移す経済政策のパッケージは、かつてのような、目先の景気を押し上げるための一過性のもではありません。賃金上昇と雇用拡大などを実現するための未来への投資です」。「日本が直面している多くの課題」。「これらも、『意志の力』さえあれば、必ず乗り越えることができます」。

かつてカイワレ大根を食べるパフォーマンスをした厚相がいたが、「風評被害」に関わる仕事に携わった20年以上前の自分の経験からしても、「風評被害」は、厄介なものである。ここでは、現内閣がどういう過去の反省の上に立っているのかを振り返ってみたい。

2005年10月に初の閣僚ポストを得た現首相は、第三次小泉内閣改造内閣の官房長官として、経済財政諮問会議の枢要メンバーを務め、また、「多様な機会のある社会」(再チャレンジ)推進会議を主宰した(同会議は翌06年5月に中間報告)。06年6月には「経済成長戦略大綱」が経済財政諮問会議で了承された(「作文」の第1号か)。この成長戦略において、GNI(国民総所得)重視が提起されている。06年7月の「基本方針2006」(骨太の方針)では、「歳出・歳入一体改革」が決定された。

06年9月に就任した安倍総理所信表明演説に対する国会質疑で、大与党の幹事長が、新首相の経済政策を「アベノミクス」と表現した。翌07年1月に閣議決定した「日本経済の進路と戦略」では、中期方針として、デフレを脱却し、

名目3%半、実質2%の経済成長を唱導している。同年2月の「成長力底上げ戦略(基本構想)」では、三つの戦略、①人材能力戦略(ジョブカード等)、②就労支援戦略、③中小企業底上げ戦略(最低賃金など)を、「三本の矢」として提唱した。そして翌3月から、政労使で話し合う「成長力底上げ戦略円卓会議」が始まり、福田内閣期の第5回会合まで開催された(07年3月号と4月号のDIO巻頭言はこれを取りあげた)。

昨年末以来、世の中で騒がれた「アベノミクス」、「三本の矢」、そして、9月から始まった「経済の好循環に向けた政労使協議」などは、いずれもまさに「再チャレンジ」そのものとも言えよう。公的年金積立金の運用をめぐる、今と同様な議論が06年4月から諮問会議の金融資本市場WGで始まり、07年4月には第一次報告が出された。なお、GPIFの100兆円を越す運用財産については、前政権与党も大きな関心を持って議論した。抛出者の血と汗の賜物であるのに、政権与党にとっては魅力的な「財源」と映るのかも知れない。

インフレターゲット2%を伴った「異次元の」金融政策は、市場関係者の期待に働きかけようとしたものであり、これまでのところ、景気循環局面にも恵まれてそれなりの効果が出ているかのように見えている。消費税率引き上げは不要か、と国民に誤解させるような大騒ぎをして、前の政権と主要政党幹部の成果である消費税引き上げ法について、予定通りの実施を「自分で決めた」形を作ることに取り敢えず成功したようだ。おかげで、来年4月には、消費者物価の対前年同期上昇率は2%を達成することがほぼ確実になった、とは言える。

首相在任期間(通算)は、年度末には岸元首相、そして海部元首相を上回ることになるわけだが、成長戦略をめぐる多種多様の言動で成長期待を高める、という「期待への期待」が続けられている間に、生活がどうなっていくかについて、国民は注意深く目を開いていなくてはならない季節である。

しごとと勉強の両立

通勤の混み合う車内、音楽を聴いている人もあり、LINEやネットゲームを楽しんでいる人も増えている。また、一部の人は車内広告に目がいつているようだ。夏から秋にかけて、天井際に大学のオープンキャンパスや入学勧誘の広告が多く見られる。それぞれ「専門的な知識を学んで〇〇のプロになる」といった将来の進路に直結するようなキャッチコピーもあれば、「学ぶ楽しみを教えてください」、「人間力を育てる」といった教養的なことを強調したものもある。中吊り広告に目を移せば週刊誌の特集として「就職に強い大学」の文字もみえる。

ここで就職前後のスキルはどのように形成され、評価されているのかとふと考えてみた。「医師になりたい」とか「建築士になりたい」といった希望があれば、各専門分野の教育サービスを受けて専門家として生きていくことができる。好きな分野の勉強や研究を続けたいという研究志向を持っている人もここでいう専門家と考えていい。しかし、いまや高校卒業生の約半数が大学へ進学している。四年制大学の学部卒業生の半分以上が人文社会科学系で、うち6～7割が就職している（学校基本調査より）。ほとんどが“ホワイトカラー”の事務・営業等の職種であることが想定される。

従来、日本型雇用慣行がもっとも当てはまると考えられていた大卒ホワイトカラーの就職組は、仕事をしていく中で鍛えられ、職場内固有の知識や経験を反映した年功に沿った賃金上昇を受容するという説明がなされていた。ただ、この20年間の賃金推移からは、大卒ホワイトカラーの40～50代での賃金上昇率が低くなったことが観察され、賃金カーブはフラット化したのではないかという指摘がある。この時期はバブル後にあたるので、経済状況の影響について十分な検証は必要だが、彼らの能力が評価されなくなったのではないかと疑われる。仮にスキルの陳腐化が労働の価値

を下げて賃金に反映されるのなら、それはある意味フェアなことだと考えられるが、評価される能力を培えないのは悲しいことでもある。

そもそも事務系で就職した人は専門性を自ら指定して就職するケースは少なく、配属先で自分の専門性を見つけていく場合も多いだろう。また、仕事をしている中で自分磨きの必要性を感じることもあるだろう。必要な技術には働いているうちに得られるものもあるが、働く時間以外で勉強して得られるものもある。これらを得られないままとなった人がいるのなら、働く人の賃金が上がらないという影響だけではなく、企業にとっても、評価できない人を抱えて業績を伸ばす機会を失うという、両者にとって損な話となる。

もちろん、企業が研修等の訓練・人材育成の機会を設けることも望ましいが、既にある程度キャリアを積んだ人にとっては企業側がつくった個別具体的な人材育成メニューは当てはまらないかもしれない。「朝活」等の自発的なトレーニングのニーズもある。企業が人材育成を進めるには、具体的な目に見える投資だけではなく働く人が主体的な活動を行う時間的余裕をもてる勤務形態を確保するというのも重要な要素かもしれない。最近、いわゆるブラック企業といった言葉で表現される心身に異常をきたすほどの長時間就労等を求めるような企業が問題視されているが、そこまででないにしても長時間労働が常態化している組織は、自分を磨く人材を持たず、新しい時代に対応する人材を得ることが難しくなるということも想像できる。

朝の通勤電車の中、広告から目を落とすと、少しの短い時間でも席を確保して眠ろうとしている人と、吊皮を持ちながら資格試験のためと思われる教科書を見つめている人がいた。彼らの10年後はどのように評価されているだろうか。 (ぼむ)

ホワイトカラーの時間 法制とその課題

—業績管理からの考察

寺井 基博

(同志社大学社会学部准教授)

1 はじめに

長時間労働が社会問題として認識されるなか、労働分野の規制改革の一環として裁量労働制の見直しなどホワイトカラー労働者の適切な時間法制のあり方についての議論が改めて進められつつある。

ホワイトカラー労働者の「裁量性」や「自律性」等に着眼して、仕事の評価基準を「量」から「質」へ転換させるという方針をより明確にするため、時間規制の適用除外という選択肢を採るか否かが大きな関心事となっている。しかし、筆者の関心はむしろ「裁量性」や「自律性」をいかに確保するかという点にある。真に自律性が担保されていれば、かりに適用除外が導入されても深刻な弊害は生じないと考えるためである。

本稿では、労働時間論研究会¹での成果を踏まえ、日本の労使関係の特徴である業績管理からホワイトカラーの時間法制にアプローチしたい。

2 ホワイトカラー労働と時間法制

①裁量労働制

まず、自律性の高い働き方をしている労働者を対象とした裁量労働制の概要を確認しておこう。裁量労働制は、実際の労働時間にかかわらず予め「みなした時間」労働したものとして報酬を支払う制度で、時間計算の概念を大きく変える制度として1987年の労基法改正によって導入された。その特徴は、仕事の進め方について裁量性の高い労働者について、実際の労働時間数ではなく「みなした時間」働いたものとして賃金を支払うという点にある。ただし、みなし時間が法定時間を超える場合には(たとえば9時間)、36協定の締結および監督官庁への届出が必要となるので、完全に

時間外労働の概念を撤廃する制度ではない。

裁量労働制は、ホワイトカラーの中でも専門性の高い業務²に従事する労働者を対象とされており、その後、企画業務に従事する労働者にもその対象が広げられて現在に至っている。ただし、対象業務の当否は個々の労働者ごとに判断され、「企画課」などの部門の全業務が対象業務になるわけではない。また、少なくとも3年ないし5年程度の職務経験をもち、対象業務を適切に遂行しうる知識・経験をもつ者が対象者と想定されている。

いずれの制度も導入にあたって、対象業務と対象労働者の具体的範囲、みなし労働時間、対象者の健康・福祉の確保措置および苦情処理措置などを取り決める必要がある。専門業務型は職場の過半数で組織する労働組合(そのような組合がない場合は過半数代表者)と労使協定を締結し、企画業務型は労使委員会において決議(5分の4以上の賛成を要する)して、それぞれ行政官庁への届出を要する。労使委員会の委員の半数以上については、事業場の過半数組合、そうした組合がない場合は過半数の代表者が任期を定めて指名する。

②裁量労働制への批判

裁量労働制の手続きはかなり細かく決められていることから、手続きが煩瑣で使い難いとの批判がある。その点について労働時間論研究会の中で話題になったとき、石田光男教授がつぎのように眩かれた。「企業は必要かつ有効な制度だと考えれば、どんなに使い勝手の悪い制度でも工夫して活用するはずであり、手続きが面倒というのはどうにも本質的な理由とは思えない。」

卓見である。この批判の背景には、実のところつぎのような事情があると推察される。すなわち、みなし時間を決定するには「対象業

務に従事する労働者の労働時間」を予め算定しなければならないが、労使合意できただけの裏付けのある「みなし時間」を提示するには、労働時間計画の存在が前提となる。しかし、現状ではほとんどの企業にその労働時間計画は存在しない。裁量労働制は時間と賃金との関係を切り離す制度ではあっても、時間管理を不要とする制度ではない。かりに労働時間計画を整備しようとするれば、その作業は人事管理の中核をなす業績管理の見直しにまで及ぶ(これらの点については3で述べる)。そこまでの犠牲を払って裁量労働制を導入すべき「旨み」はないという企業側の判断があるのではないか。手続き煩瑣という意見を、裁量労働制が利用されない本質的な理由と考えるべきではない。

③ホワイトカラーの苦悩

ホワイトカラーに対する時間規制の適用除外という要望は、必ずしも企業だけの意見だとはいえない。労働者の中にも労働時間の規制に違和感を覚える者が存在するからである。所定労働時間内に仕事を済ませたいけれど、仕事が片づかなければやむを得ず時間外労働をすることになる。しかし、行政官庁による時間外労働への取締りの強化によって、職場上司からはできるだけ早く退社するように命じられるという矛盾が生じている。労働者の健康管理とコンプライアンスの観点から、時間外労働の抑制が管理職の業績評価の要素に加えられるようになってきているため、こうした傾向はいつそう強まるとみられる。経済活動のグローバル化や企業間競争の激化、さらには持続可能な経済発展の政策方針の下、仕事量が減る傾向にはない。時間外労働を申し出る労働者に対して「コンプライアンスの問題だ」といって退社を促される。仕事が残っているのに合法的に時間外労働ができないのなら、時間規制を適用除外した方が実務に則した法制であるともいえよう。こうしたホワイトカラーの板挟みの心情をいかに解消するかは大きな課題の一つである。

3 業績管理と時間管理の非対称性

では現状として、ホワイトカラー労働者はどれくらいの「裁量性」や「自律性」を有しているのだろうか。日本企業では業績を軸とした人事管理が行われていることから、業績管理と時間管理の関連性に注目することによって、その点を確認することができるだろう。

欧州諸国のような職務給の世界では、同一労働(職務)同一賃金原則により仕事の精粗

は個性と解され、さらに上位職種の求人に自ら応募することによって昇進が成就する自発的異動が原則であるから、個々の労働者の仕事ぶり(成果やその業務遂行過程など)を評価して賃金や昇進に反映させる査定仕組みは馴染まない。そもそも一般労働者について業績を管理することはできない(労働の質を問えない)ということである。したがって、労働は量(時間)によって管理されるほかに、終業時刻が到来すれば業務の進捗とは無関係に業務が終了し、時間外・休日労働の必要性が生じれば管理職者が命じる、という法制の原則論どおりに理解することができる。しかし、「戦後処理と高度経済成長期に『分権化』と『個別化』の極点まで到達してしまっていた日本」³では、時間外・休日労働の届出制といった逆転現象が生じるなど、労使関係に業績管理が深く浸透していることが労働時間の実態理解を困難にしている。

①業績管理

日本企業では、PDCAに基づく徹底した業績管理が実施されている。すなわち、半年毎に上司との目標面接によって当該期の業務目標を設定し(Plan)、生産、販売、在庫指標等で進捗を管理し(Do)、上司が進捗管理や日常の仕事ぶりに基づいて評価し(Check)、個人レベルでは評価に応じた昇給・降給、昇進、動態的課業配分(経営事情に合わせて、労働者ごとにその能力を最大限に引き出すための変動的な課業設定)、事業レベルでは次期事業目標が決定される(Action)。とりわけ、「PDCAサイクルの起点は目標設定(つまりP)であるが、大きなユニットレベルから個人レベルのような小さな単位までブレイクダウンされていくような目標の連鎖をなしている」⁴と指摘されるように、各労働者は自由にPlanを設定することができず、事業計画から割り当てられた部門目標を達成させるために個々の労働者の業務目標が管理職者によって動態的に決定される。さらに、Actionとなる昇給・降給幅や賞与額の決定、人事異動の発令、動態的課業配分の決定等は有機的に結合して独自の人事制度を形成し、それが事業計画達成の実効性を確保するとともに競争力の源泉となっている。

②労働時間管理

では、時間管理はどのように行われているのか。労働時間短縮に積極的に取り組む先進的な企業と労働組合の事例から考えると、時間管理のPDCAはつぎのようになる。すなわち、業務目標完遂に要する労働時間の掌握(時

間外労働計画の立案を含む)、三六協定の延長時間の限度の設定、および限度遵守のためのチェック体制の整備、定時退社日の設定、年次有給休暇の取得促進計画(Plan)、計画に従った時間外・休日労働の実施、出退勤の記録管理(Do)、限度を超えないように労使による定期的な確認と対処(Check)、限度を超えそうな労働者にできるかぎり限度時間を超えないための措置を講じる、あるいは限度時間を上回った場合、再発防止策の実施、次期事業計画における時間計画へのフィードバック(Action)である。

しかし、これらの事例はきわめて先進的であり、現時点で業績管理とパラレルな関係となるような、労働時間におけるPDCAサイクルに基づく管理手法(時間管理の適正化には労使による時間外労働の計画立案とその計画を遵守するための手続きルール)は未整備である。殆どの企業では、Pで三六協定の限度時間を締結するのみで、事業計画に労働時間管理が組み込まれることはない。業務目標は個々の作業ではなく達成すべき一定の目標であるから、目標完遂に要する時間は個人差が大きい。仮に目標完遂の標準時間を設定しても、C、Aによる体制が調わなければ時間管理の実効性を確保することはできないが、これらは何ら整備されていないといっても過言ではない。業績管理の中核となる賃金決定ルールはきわめて明確なのに、労働時間決定のルールは「労働者の効率性の問題」として職場に丸投げされて明確なルールは存在しない。この業績管理と労働時間管理の非対称性こそが労働時間問題の本質である。現下の業績管理制度は、曖昧な時間管理を前提として成立している。従前多くの企業で実施されていた時間外労働の自己申告制度は、こうした労働時間決定の手続きルールの不備を巧みに用いた業績管理としての側面が強い。

開発計画や予算先行の陰で労働時間管理は職場の問題として、事業計画から切り離されている。つまり、労働者は時間計算の裏付けがない業務目標を査定対象とされ、その評価結果に応じて昇給・降給、昇進、課業配分、教育機会などが決定されるため、労働者は常に内省を強いられる処遇制度に組み込まれることになる。その結果、時間外・休日労働の事前申告制のような逆転現象を生じさせているのである。労働時間法制を論じるとき、日本の労働者には労働時間について厳格な契約意識がないとしばしば指摘されるが、契約意識が希薄化される程に緻密な業績管理ルール

が労働者の働き方を規律しているのである。そして、退社時刻に職場の雰囲気等が影響されると云われるように、労働者が実労働時間を自己決定できない環境を醸成している。

4 先進的取組事例

労働者が実労働時間を自己決定できないということは、「裁量性」や「自律性」を否定することになり、それは裁量労働制のみならずホワイトカラーの時間法制と想定される他の時間制度の前提にかかわる致命的な問題となる。すなわち、長時間労働の問題(業績管理と時間管理の非対称性)が是正されないかぎり、実は公正なホワイトカラーの時間法制を整備することはできないということではないのか。だとすれば、長時間労働是正の端緒を何に求めればよいのか。その手がかりを得るために、筆者は労働組合による労働時間短縮の先進的取り組みに着目したい。3②でも少し触れたが、時間外労働の短縮をめぐる労使間のルール設定の中に、a) 個々人の労働時間計画と実労働時間との乖離を修正し、b) 上司による動態的課業配分に一定の制約を課す機能を見だしうるからである。

以下、労働時間論研究会で報告されたA労組の事例を簡潔に紹介しておこう。A労組では、時間外労働時間の一応の上限を年間240時間と設定し、これに抵触する者全員について三六協定の限度基準(360時間)もしくはそれを下回る時間枠で協定を締結している。この協定の締結にあたって、業務遂行上の必要性はもちろん、それまでの時間外労働時間や前年度の実績、職場全体や個人の状況等を勘案して場合によっては、支部執行委員が当該職場上司に説明を求める場合もある。また、この時間枠に収まらない突発的な時間外労働の必要が生じた場合には、年休取得状況などの議論や支部三役による職場上司に対するヒアリングなどを行うことによって抑止力を働かせている。

A労組の時間外協定ルールの協定は、年間時間外労働が240時間を超える者を協定の対象者としているが、協定は年度の初めに締結されるから、個々人の「時間外労働時間計画」や「年休取得計画」が存在している。これらの計画は、例えばある支部では「組合員一人に対して1枚の帳票」の形式を取っており、そこには「①昨年度の時間外労働時間・年休取得日数の実績値、②当年度の各月の時間外労働時間計画および年休取得計画、③年間トータルの時間外労働時間計画および年休取得計

画、④時間外労働を行う理由」が記載される。さらに、ある部門では、目標面接の面談の取り組みの中で個人の労働時間の調整が行われている場合がある。そこでは、年度初めの個人の業務目標を設定する段階で、同時にまず個人が自身の月間の時間外労働時間と年休取得の計画を立案する。それを持って上司との面談に臨み、労働時間を含めた業務目標の内容について議論・調整を行う。そこで合意された結果である労働時間計画は、支部との年間協定の計画案にそのまま使われるということになる。Pを個人々までブレークダウンして個人々の課業を設定する目標面接に「どれだけの課業をどのレベルで何時間かけて行うのか」という労務給付に関する実体的規則が、計画レベルとはいえ存在している。

5 結論

ホワイトカラーの時間法制を検討する際の最大の懸念は、みなし時間制あるいは時間規制の適用除外の下で、限界いっぱいまでの仕事量を割り当てられ、長時間労働が慢性化するのではないかという不安である。かりに個々の労働者について時間計画を立案したとしても、業務遂行過程で実労働時間は常に変動することになるから、現実的にはPの設定における職場上司による課業配分決定に、個々の労働者の実労働時間の実態に則した修正の可能性を手立てする必要がある。

しかし、上司による課業配分決定は職場における経営権の行使にほかならず、法の介入を許さない領域であるから、法制度としては時間外労働の監視体制の整備に留まる。したがって、この監視体制の実効性をいかに高めるかが要衝となる。法制度は手続きルール(枠組み設定)にすぎないので、業績管理と対峙する厳格な労働時間決定ルールを実体的ルールとして整備することが重要である。具体的には、各労働者のPを設定する上での基本となる事業計画の中に業績管理と平行な時間管理を組み込むように求めることになろう。このルールの整備ができないかぎり、長時間労働問題の改善、さらにはホワイトカラーの公正な時間法制の実現は望むべくもない。

仕事の評価基準を「量」から「質」に転換するという裁量労働制の基本概念をさらに発展させて、業務や年収を要件として時間規制の適用を除外とするのがホワイトカラー・エグゼンプションの概要である。この提案は、上記の業績管理下でのホワイトカラーの働き方の矛盾(企業による法令遵守、成果と報酬

の納得性、法令遵守と業務遂行による板挟み等)を一挙に解決しうる画期的手法としての期待が大きい。裏を返せば、ホワイトカラーの時間法制をめぐる議論は、企業の効率性と競争力の源泉であり一つの完成形をなす業績管理制度(時間計画なし、査定と動的課業配分決定の組み合わせ)の追認を暗黙の前提として進められてきたということだろう。それ故に、本稿で述べる事業計画への労働時間管理の導入は、業績管理制度の部分的な解体を意味することから、それに伴う労使の軋轢を超えて私的自治ルールをいかに整備するか、という険しい道を進むことを意味する。昨今、労働時間をめぐる問題については「ワーク・ライフ・バランス」をキーワードに耳障りのよい議論が行われているが、その実相は経営の根幹たる事業計画にメスを入れることにほかならない。これが労働時間論研究会で得た私の理解であり、その理解を踏まえて敢えて以上のとおり進言する。

なお、制度導入時の労使交渉当事者は意思主体であればよいので、労働組合のみならず従業員代表や労使委員会にもその役割が期待されうるが、私的自治ルールの構築と継続的な監視となると行動主体としての労働組合においてほかに考えられない。先進事例をつくるという意味でも、長時間労働は正やホワイトカラーの適正な職場環境の整備に、労働組合の果たすべき役割は大きい。

- 1 2008年2月から1年余りの間、石田光男同志社大学教授の呼びかけで参集した労働組合役員と労働関係研究者による研究会。
- 2 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、その他厚生労働大臣が中央労働基準審議会の議を経て指定する業務(コピーライター、公認会計士、弁護士、不動産鑑定士、弁理士、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開発、証券アナリスト、金融工学による金融商品の開発、建築士、税理士、中小企業診断士、大学における教授研究)に限られる。
- 3 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)11頁。
- 4 佐藤厚編著『業績管理の変容と人事管理－電機メーカーによる成果主義・間接雇用化－』(ミネルヴァ書房、2007年)214頁[佐藤]。

【参考文献】

佐藤厚編著『業績管理の変容と人事管理－電機メーカーによる成果主義・間接雇用化－』(ミネルヴァ書房、2007年)
石田光男・樋口純平『人事制度の日米比較－成果主義とアメリカの現実－』(ミネルヴァ書房、2009年)
石田光男・寺井基博編著『労働時間の決定－時間管理の実態分析－』(ミネルヴァ書房、2012年)

正社員パート という働き方

—ドイツで広がる柔軟な労働時間の調整—

田中 洋子

(筑波大学人文社会系教授)

1. 増大する非典型労働

日本と同じように、ヨーロッパの経済大国ドイツでも、近年フルタイムの正規労働以外の雇用形態が増えている。英米発の新自由主義の導入に長らく慎重な姿勢をとっていたドイツは、1990年代末から、労働市場の規制緩和に舵を切り出した。皮肉なことに、1998年から政権交代した社会民主党のシュレーダー政権のもとで、ハルツ改革と呼ばれる一連の労働市場・社会保障改革が行われた。その中で、戦後長きにわたってドイツ経済を支えてきたフルタイムの正規労働に代わって、それ以外の雇用形態——ドイツでは非典型労働と呼ばれる——が増大してきたのである。

ドイツの非典型労働には、パートタイム労働Teilzeitarbeit、ミニ・ジョブMinijob（僅少労働Geringfügige）、期限つき労働Befristete Arbeit、派遣労働Leiharbeit（時給労働Zeitarbeit）などがある。

1991年から2009年までの間に、これらの非典型労働はいずれも大きく増加した。パートタイム労働は、470万人から910万人へと二倍近くに増えた。期限つき契約労働は、243万人から302万人へ、派遣労働は13万人から61万人へ、ミニ・ジョブも1999年の366万人から493万人へと大きく増加している。パートタイム労働者の増加は特に顕著であり、全労働者の中で占める割合は26.5%まで増え、現在も増加を続けている（Keller/Seifert 2011, S.14-17）。

日本でも、パートタイム労働は1992年から2012年までの20年間に、555万人から888万人まで大きく増加し、非正規雇用の半数を占めるに到っている（総務省「労働力調査」平成24年）。日本とドイツの就労形態はここ20年で、きわめて似通った共通の変化を遂げてきたと見ることができる。

2. ドイツのパートタイムと日本のパートタイム

一見すると、ドイツと日本は同じ方向に進んでいるように見えるのだが、実はそこに一つ、決定的な違いが含まれている。

ドイツのパートタイムは、日本のパートタイムと言葉は同じであるが、その多くが正社員である、という点である。フルタイムの労働時間の一部分（＝パート）だけ働く、労働時間の短い正社員なのである。パートタイム労働（後述するミニ・ジョブ等を除く）が正規労働であるため、ドイツでは「非正規労働」ではなく、「非典型労働」という言葉が使われている。

日本のパートタイムは、フルタイムで働く夫を前提に、家庭の主婦が家計の足しにするために働く、正社員とは身分の異なる主婦パートとして広がった。たとえフルタイムの時間働いても、待遇はあくまでパートという身分範疇で管理される。正社員になる道も最近開かれてきてはいるが、フルタイムとパートタイムの間の壁はなお高い。

ドイツのパートタイム労働も日本と同じように、フルタイムで働く夫を持つ主婦によって担われてきたし、現在もパートタイムの多くは女性である。ドイツでも「三歳児神話」が1990年代まで強い影響力を持ち、特に旧西ドイツでは、女性が子どもをもってから勤め続けることが難しかった点でも日本と共通している。

しかし、ドイツでのパートタイムの定義は大きく異なる。パートタイムはあくまでも「フルタイム労働時間の一部の時間だけ働く」労働形態であるため、日本で見られるような「フルタイムで働くパートタイム」は、ドイツでは言語矛盾と受け止められる。ドイツのパー

トタイムは、正社員としての権利を維持した上で、時間を短くして働く人々を指し、日本では短時間正社員に近いと言える。フルタイムとパートタイムの入れ替わりも可能であり、その間の壁は低い。

ここでは、日本のパートタイムと明確に区別するため、ドイツのパートタイムを正社員パートという言い方で言及することにする。

もちろん、日本のパートタイムに似た労働形態が、ドイツにないわけではない。最も近いのは、ハルツ改革による労働市場改革の中で、失業対策を念頭に置かれて設置されたミニ・ジョブである。これは、月収が約5万円以下である短時間限定のパートタイムを指し、僅少労働とも呼ばれてきた。ミニ・ジョブは正社員パートに次いで人数が多く、また掛け持ちで複数のミニ・ジョブを行う人も多い。この労働形態は正社員の中にはいらず、正社員が持つ権利や社会保障の多くは受けられない。概略的に言えば、日本のパートに近いのはドイツのミニ・ジョブであり、ドイツのパートは日本の短時間正社員に近い、と考えることができる。

正社員パート以外の、ミニ・ジョブや期限つき労働、派遣労働については、低い労働条件や不十分な社会保障、将来の生活の不安定性といった点が、格差や貧困などにつながるとして社会問題化している（田中2010、田中2011a）。日本の非正規雇用と共通点を持っており、生活の保障に欠けるミニ・ジョブの廃止を求める運動も起きている。

逆に言うと、パートタイムのあり方こそが、日本とドイツの決定的な制度的差異になっていると言えるのである。

その中でも特に注目したいのは、ドイツにおける正社員パートが、単に補助的労働にとどまらず、基幹的な仕事に従事するホワイトカラーや管理職の中にも広がっているという点である。

さらに、正社員パートは、単に労働時間を短くするだけでなく、いつ、どの曜日のどの時間帯に何時間働くか、という具体的な働き方について自由に調整できる、という点も重要である。これによりドイツ企業のホワイトカラーは、日本企業では見られないような柔軟な働き方を実現しているのである。

3. 正社員パートの労働条件

2001年に施行されたドイツのパートタイム労働・有期労働法は、パートタイム労働を奨励するための法律である。この法律により、

フルタイムの正社員が、家族や個人の都合や希望に合わせて、フルタイムからパートタイムに移動したいと希望した場合、経営者はそれを拒否することができなくなった。「組織の指導的地位にいる人」も含めて、パートタイム勤務希望者には、経営者は労働時間を短く働けるように調整しなければならない。パートタイム労働者の再教育やフルタイムへの復帰についてもできるだけ対応しなければならない。フルタイムからパートタイム、パートタイムからフルタイムへの移動を理由とした解雇も無効とされている。

ドイツのパートタイムの労働条件は、基本的にフルタイム正社員と同じである。すなわち、期限の定めのない契約で働き、法律・労働協約で規定された長期の有給休暇や病欠有給休暇を取得でき、育児や介護、教育訓練のために、労働協約や企業内協定で規定された期間、職場を離れることができる。社会保険はもちろん、社内食堂をはじめとするさまざまな企業内福利厚生施設の利用も保障されている。

唯一異なるのは、働く時間が減る比率割合に合わせて、給与と賞与がその分減少するという点である。

ドイツの正社員パートの給与の計算に際して、基本的な指標になるのは、パートとして働く労働時間がフルタイム労働時間の何パーセントにあたるかを示す就業時間率Beschäftigungsprozentsatzである。この割合にしたがって、給与の基本給・付加給付が計算される。

例えば週に3日だけフルタイムで働けば、5分の3で6割の給与、4日働けば8割の給与、毎日午前中だけ働けば半分の給与、となる。給与と付加給付はこの比率で決められるが、実質6週間の協約休暇期間や、企業業績連動型賞与については、フルタイム正社員でもパート正社員でも変わらない。

4. 正社員パートで働くホワイトカラー・管理職の増大

こうした正社員パートは、現在ドイツの企業の中で確実に増大する傾向にある。その中では、ホワイトカラーや管理職も例外ではない。ここ5年間に行ってきたドイツ企業の調査から、二つの例をあげてみよう。

一つは、ルフトハンザ・ドイツ航空である。1991年に社員の4%にすぎなかった正社員パートは、2011年には社員12万人のうち30%を超えた。そのうち、7割を女性がしめるが、3割は男性の正社員パートで、人数も1万人を

超えている。また正社員パートの職種をみると、ほぼ半数がホワイトカラーの職員から構成されていることがわかった。

正社員パートという働き方により、多くの従業員は仕事と個人・家族の事情を両立させ、勤続を継続する中でキャリア形成を行っている。そのことは、女性の勤続年数が長く、昇進可能性も高くなっていることにもあらわれている。

ルフトハンザで全社員に占める女性職員の割合は45%だが、部下をもつ管理職の割合も42%と高く、男女の差があまりなくなっている。日本の航空会社で見られるように、若い女性にかたよった年齢構成になっていないところに特徴がある（田中2011b）。

もう一つの例は、ベンツで有名な自動車のダイムラー社である。2012年の企業内文書によると、管理部門のホワイトカラー職員の中に占める正社員パートの割合は、全社平均で10%、女性で43%となっている。女性ホワイトカラーの半数近くはパート勤務の正社員である。男性ホワイトカラーの中でも、正社員パートは600人以上を数える。

その中には、パート勤務の部長や課長もいる。係長レベルでは、30人以上の男性管理職がパート勤務で働いている。女性の管理職の場合は、20%が正社員パートとして勤務する。部長レベルで1人、課長レベルで21人、係長レベルで230人がパートで勤務しており、係長の4人に1人はパートで働いていることになる。

このように、現在ドイツでは、メーカーやサービス業など業種を問わず、また労働者だけでなくホワイトカラーや管理職の中にも、正社員パートが増える状況にある。

特に女性のホワイトカラー職では半数近く、女性管理職でも数人に一人が正社員パートとして働いている企業が多い。それと同時に、男性ホワイトカラーの正社員パートも年々増加傾向にある。男性の親時間(育児休業)取得率が、ここ数年で30%近くまであがってきたこともあり、仕事と家庭の調整を男女で分担して行う傾向は、若い世代で確実に強まっていると言える。

5. 柔軟に調整できる労働時間のメリット

単に労働時間を短くするだけではない。ドイツの正社員パートの大きな特徴は、具体的な労働時間、つまり、どの週のどの曜日のどの時間帯に何時間働くか、を柔軟に調整できるところにある。

例えばダイムラー社は、以下のような正社

員パートの働き方を例としてあげている。午前または午後だけ働く、週のうち3日か4日だけ働く、という労働時間削減モデル、二人で同じ仕事を午前と午後で分担する、同じ仕事を週2日と3日で交代しながら受け持つワーク・シェアリングモデル、仕事のプロジェクトのためにまとまった期間Blockzeit働き、プロジェクトが終わったら当分働かないが、毎月一定の給与や保障は継続的に得るという、ブロック時間モデルなどのさまざまな形である。

こうした働き方は、従業員の希望と職場の仕事上の必要性を、本人と上司、職場で選出された従業員代表委員会Betriebsrat、人事部の相談員を介して調整する制度によって実現されている。

これまでも職場では、長期の有給休暇の取得や、親時間（日本の育児休業）の取得をめぐって、従業員の希望と仕事上の必要性にどう折り合いをつけるか、調整する努力が行われてきた。この延長上に、従業員が働きたい時間帯や、時間の長さの希望を聞き、職場で求められる仕事の質・量や変動に対応して、人と時間をどのように配分していけばいいかを調整していく。本人と上司の交渉を基本としつつも、従業員代表委員会や人事部の相談担当員など複数の人たちが関与する中で、一人一人の従業員のパート勤務時間のスケジュールが組まれていくのである。

こうした正社員パートの多様な時間管理メカニズムは、企業と従業員の双方にとって利益になるとドイツでは評価されている。

例えば、ダイムラー社の企業指導部と全従業員代表委員会Gesamtbetriebsratの間で締結されたパートタイム企業内協定（GBV Teilzeit）では、正社員パートへの転換を「企業と従業員にとって、計画の余地、編成の余地、行動の余地を拡大する」ものとして捉えている。柔軟な労働時間・職場時間モデルは、さまざまな負荷・課題状況に適応・反応する能力を高め、同時に従業員個人や家族のための利益になる、とされている。

またダイムラー社は、子どもがいたり、高齢になったり、介護をしていたり、病気で休息が多めに必要な人々も、正社員パートという形で正規に雇用し続け、彼らの職業能力を維持できるとしている。

ドイツ経営者団体連盟BDAも正社員パートを評価する。ドイツ経団連は「全員の労働時間を長くする、という対応ではなく、それぞれの職場に特殊な状況に即した形で、柔軟に時間の配分を可能にすることが必要」だとし、

労働時間を柔軟化した正社員パートを通じて、それが実現できるとしている（BDA 2011）。

市場や景気の動向や各職場の状況の必要性に応じた柔軟な対応、そして従業員の個人や家族の都合や希望への対応の両方を実現する手段として、正社員パートは促されてきたと言える。

6. 人生に合わせた労働時間調整の可能性

日本でも、労働時間を短縮し、かつ時間帯や勤務時間の長さを調整できる働き方がある。日本のパートタイムである。しかし、日本のパートタイムは、残念ながらそれ以外の労働条件がドイツとは全く異なっている。

他方、厚生労働省も推進する短時間正社員は、ドイツの正社員パートに近いが、その普及率はまだ低く、またせいぜい残業をしないで帰るレベルにとどまっている現状もある（田中/マイヤー=グレーヴェ 2010）。

これに対してドイツでは、近年ますます時間の柔軟な運用が日常的に広がっていることを、ドイツ調査の中でも実感することができる。

この9月に、ドイツ労働総同盟DGBの経済社会科学研究所WSIの若手研究者と研究プロジェクトの打ち合わせをした。その時、彼は「これまでずっと親時間（育児休業）を取っていて、この前職場に戻ったんだけど、これからも子どもに関わりたいたから、正社員パートになって二週間ごとに職場と育児を交代することにしたんだ。だから、次に僕から連絡が行くのは2週間後になるので、よろしくね」と言って、打ち合わせの途中に、「じゃ、子どもを迎えに行くから」と昼前に去っていった。

ダイムラー社で企業文書を読んでいた時には、コミュニケーション・広報部門の50代の担当者が、毎日午後三時には、「先に帰るけど、読んだ文書に戻しておいてね」とにこやかに挨拶して、まだ日も高いうちに帰宅していった。

フランクフルト空港会社（フラポート）での聞きとり調査によると、特に男性の正社員パートの中には、短い勤務時間を利用して、カフェやレストランを開いたり、自分の家を建てたり、農業をしたり、ネットショップを開いたりしている人も多いと聞いた。逆に、質問に答えてくれた人事部の女性管理職の一人は、「子どもが15歳になったので、この前フルタイムに戻った」と話していた。

ドイツ銀行の女性の副頭取は、子ども二人がまだ小学校と中学校に通っているので、勤務は週三日だが、「パートはだめと言われないように、きっちり成果は出している」と語っていた。

このようにドイツ企業では、ホワイトカラー・管理職の中にも、正社員パートとして働くことが、特に例外的でもなく、職場の日常の中に溶け込んでいる。

正社員パートという働き方は、男女に関わらず、また職種や地位に関わらず、その人その人の事情や希望、また職場ごとの状況や変動に合わせて、柔軟に労働時間を調整する時間政策Zeitpolitikとして、ドイツに広がっているのである。

これを通じて、人生の中で生起するさまざまな出来事—育児や介護、自身の高齢や病気、あるいは教育や趣味・副業など—に合わせて、雇用やキャリアを維持したまま、時間の柔軟な融通を通じて対応していく可能性が広がっていると言うことができよう（田中 2013）。

このような正社員パートが増加しているからといって、ドイツ企業は決して国際競争力を失ってはならず、ドイツ経済はむしろ好調であることも想起しておく必要がある。

日本企業は、長時間労働やサービス残業の常態化、フレックスタイム制廃止などの理由として、国際競争力の維持をあげるかもしれない。しかし、ドイツ企業における正社員パートという働き方の拡大からは、労働時間を短く、柔軟に調整することによっても、国際競争力を維持できることを学べるのではないだろうか。

<参考文献>

BDA 2011, Teilzeit flexibel gestalten, *BDA kompakt* Keller, Berndt/Hartmut Seifert, 2011, Atypische Beschäftigung und soziale Risiken, in: *WISO Diskurs*, Oktober 2011, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn

田中洋子 2010, 「働き方の変化と社会的格差」日本ドイツ学会『ドイツ研究』44号

田中洋子/ウタ・マイヤー=グレーヴェ 2010, 『筑波大学附属病院におけるワーク・ライフ・バランス調査』筑波大学国際連携プロジェクト報告書

田中洋子 2011a, 「健康のための社会政策—ドイツの事例から」『社会政策』第5巻第1号

田中洋子 2011b, 「ドイツにおける時間政策の展開」『日本労働研究雑誌』619号

田中洋子 2013, 「経済とケアの再設計」広井良典編『ケアとは何だろうか』ミネルヴァ書房

長時間労働と勤務間 インターバル制¹

池添 弘邦

(独立行政法人 労働政策研究・研修機構 主任研究員)

1. 長時間労働の現状と問題

総務省の労働力調査によると、平成24年平均で、非農林業従業者5,926万人のうち、9.7%に当たる575万人が1週間に60時間以上働いている。これに当てはまるすべての人がホワイトカラーとは限らないが、単純に皆が週60時間働いているとすると、週休2日制の下で1日当たり4時間の残業(法定時間外労働)をしていることになる。ただ、60時間以上という括りだと、さらに長い時間働いている人も少なからずいるだろう。

そもそも長時間労働とはどれくらいの長さの時間にわたって働くことを意味するのだろうか？人それぞれ捉え方は異なるだろう。ただ、真面目に集中して1日8時間働くと、昼休みなどを挟んだとしても、皆疲れたと実感するのではないだろうか？ それに加え、毎日4時間の残業をし続けたら、確実に疲労は増すに違いない。

長時間労働による害は疲労の蓄積にとどまらず、働く人本人の精神的健康、家庭生活や私生活とのバランス(ワーク・ライフ・バランス)、企業の生産性といった身の回りで容易に想像できる問題のほか、メンタルヘルス不調者の増加による社会保障費の増加、少子化のさらなる進行(合計特殊出生率のさらなる低下)、国全体の生産性及び国際競争力の低下などといったさまざまな問題をもはらんでいる。

また、ホワイトカラーに焦点を当てた場合、適用される労働時間制度はさまざまであろうが、「裁量労働制・みなし労働」適用者の月間総実労働時間は、他のどの労働時間制度の下で働く人よりも長い(月に241時間以上が38.9%)という調査結果がある²。長時間労働問題は、

ホワイトカラーの働き方や、適用される労働時間制度の在り方ともかかわっているといえるだろう。

そこで、近年注目を集めているのが、勤務間インターバル制である。これは、EUが1993年の労働時間指令で定め、加盟各国が国内法化したことで注目を集めたものである。EUの制度では、24時間のうちに最低11時間の休息時間(勤務間インターバル)を労働者に付与することを使用者に義務付けるため、1日当たりの最長労働時間は必然的に13時間となる。いわば、日々の労働時間に対する間接的な上限規制である。日本にはこのような一般的規制はない。時間外労働の上限はあくまでも基準(労告第154号平10.12.28)であるし、最短の単位期間は1週間(同、別表第一)である。こうした現行制度の状況も、日々の勤務と勤務の間隔を一定時間空けることを意図する勤務間インターバル制が注目を集めている理由の一つであろう。

しかし、注目を集めているとはいえ、その広がりや企業における実情はよく分かっていない。理由はただ一つ、調査がほとんど行われていなかったからである。おそらく、電機連合が先進事例となる傘下の組合及び企業からヒアリング調査を行ったのが最初であろう³。筆者はそれに続く形で、2012年から2013年にかけて、裁量労働制とともに勤務間インターバル制に関する企業等のヒアリング調査を行った⁴。

以下では、筆者が調査で得た知見を紹介して、勤務間インターバル制の長時間労働抑制効果や導入・運用に際しての課題などを提示してみたい。

2. 勤務間インターバル制の実態

筆者は、合計12のさまざまな業種の企業や労組等団体にヒアリング調査を行ったが、勤務間インターバル制（あるいはそれに近い制度）を導入・運用している企業等は9つあり、そのうち8つが勤務間インターバル制と理解できる制度を導入したり、既存制度の解釈で運用するなどしていた（なお、9つのうちの8つを除く残る1つは情報通信システム系の小規模企業であるが、その企業では専門業務型裁量労働制を導入しているところ、その他一般社員については、22時以降の深夜残業を就業規則で明示的に禁止していた。実務上のこうした規制・運用は、間接的な勤務間インターバル制といえるだろう）。

(1) ホワイトカラー職場ではない場合

8つのうちの1つの企業は、自動車（バス）事業部門を擁していることから、バス運転士（全員が組合員）について、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（労告第7号平元2.9）を遵守すべく、また、1日当たりの最大拘束時間の16時間（同基準第2条第1項第2号）を15時間としつつ、休息时间（勤務間インターバル）を9時間とする労働協約及び覚書を取り交わしている。この取り決めは、組合から要求し、会社がこれに応じる形で交わされたものである。こうした背景には、週休二日制の導入に伴って1日の労働時間を延長することになり、勤務間インターバルの必要性が認識されたことがある。ヒアリング時点では目に見える効果はないものの、先の基準よりも1時間長く休めることで、疲労回復には貢献しているのではないかと考えられている。

また、8つのうちの別の2つは病院であり、変則2交替制あるいは3交替勤務制で夜勤もある看護職について、圧倒的に女性が多い看護職のワーク・ライフ・バランスの確保や処遇改善、質の高い看護の提供ができるよう、勤務間インターバル制と呼ぶシフト編成を行っていた。ある病院では、勤務間隔は最低でも20時間、シフトによっては40ないし60時間空いている。もう一方の病院では、23時間30分の勤務間隔がある。前者には組合があるものの、看護部長らが組合からの要求に先んじて看護師等をめぐるさまざまな処遇等改革を行ってきたため、勤務間インターバルも、組合からの要求に基づくものではない。後者には組合はなく、看護部

長の采配によるところが大きいと思われる。こうした勤務間隔を空けるシフト編成の第一次的権限は、いずれの病院でも現場の師長に委ねられている。それを最終的にチェックするのは、いずれも看護部長であるが、特に前者の病院にあっては、シフト編成により勤務間隔を空ける取り組みを行うに当たって、現場から経営トップに至るまでの詳細な説明と議論が繰り返され、運用に至っている。こうしたシフト編成の効果としては、看護師ごとに状況や属性が異なるので一概には言えず、また、デメリットを感じている者がいる一方で、疲労の減少、精神的負荷の減少、ワーク・ライフ・バランスの確保等に貢献しているようである。

さらに、8つのうちの別の1つの企業は飲食サービス業であり、本社ではなく、24時間営業の店舗で働くスタッフのシフト編成において、勤務間隔を12時間空けることを店舗運営マニュアルに定めていた。この場合、1日8時間労働で休憩が1時間あり、加えて12時間の勤務間隔を設けると、残業は1日当たり最長で3時間までしかできないことになる。こうした勤務間隔の設定は、過半数代表や組合からの求めに基づくのではなく、会社側の発意による。その背景には、優秀な人材の定着と採用が経営戦略上重要だと認識され、社員一人一人の労働環境の改善が会社の成長の基礎であるという考えを強化したことがある。店舗においては、社員でもパート・アルバイトでも女性が多く働く昨今、ワーク・ライフ・バランスの確保も背景にあった。また、深夜労働に係るストレス軽減という観点もあった。

8つのうちの1つは、産別労組へのヒアリングであった。この産別は、情報通信設備建設業各社の労組で構成されている。この業界では従来から長時間労働が問題視されていたところ、昨今の情報通信の高度化・多様化に伴って工事案件が増加し、現場作業員は長時間労働による高い労働負荷に晒されている。このため、上部産別が勤務間インターバル制導入に向けた労使協議促進を春闘方針に掲げたこととも相俟って、ワーク・ライフ・バランス実現に向けた取り組みの一環として、長時間労働への歯止めと疲労回復を目的に、勤務間インターバル制導入に取り組んだ。この産別では、具体的には1日当たりの時間外労働を最長7時間以内とすること、休息时间（勤務間隔）を最低8時間とすること、休息時間が翌勤務に食い込んだ

場合は勤務したものとみなすこと（実際に勤務しなくても給与が支払われること）の三つを盛り込む協定の締結を目指した。その結果、ヒアリング時点で、83の交渉単位（企業数）のうち14の交渉単位で勤務間インターバル制が導入された。制度内容は交渉単位で若干異なるが、インターバル時間数は8時間、8時間プラス通勤時間、あるいは10時間と協約上定められ（36協定を参照する形式）、36協定を別途締結し、併せて就業規則の改定も行っている。なお、ヒアリング時点では、10の交渉単位で協議継続中であった。協定締結に至った交渉単位では、既にその親会社で特殊超過勤務に関する協定が締結されており、現場では親会社の作業員と子会社の作業員が一緒に作業を行っていることもあって、親会社の協定を足掛かりに協議を進めることができるといった下地があった。他方、未だ協定締結に至っていない交渉単位でも、時間外労働の上限を定める協約はある。勤務間インターバル制の導入により、ダラダラ残業がなくなった、昼夜連続勤務がローテーション勤務になった、休息時間が翌日の勤務時間に食い込んでも気兼ねなく出勤できるようになった、というメリットがみられる。一方で、休息時間が翌日勤務へ食い込んだ場合、ノーワーク・ノーペイではなくなるため、会社側の抵抗感が強いことと、所属する会社によっては、組合員から、従来であれば勤務明け休暇が付与されていたのに、みなし勤務のために出勤しなければならぬといった声も聞かれ、協議が進まない場合もあるという。

（2）ホワイトカラー職場の場合

ここまでは、ホワイトカラーに特化した勤務間インターバル制の話ではなかった。しかし、さまざまな業種業態や職種の職場において勤務間インターバル制が一定程度有用であることを理解頂けたのではないと思う。ここからは、8つのうち3つあったホワイトカラー職場での勤務間インターバル制のヒアリング調査結果を概説しよう。

多岐にわたる分野を手掛ける大規模製造業では、組合が労使交渉の論点の一つとして会社側に要求したことを契機に労使で議論が積み重ねられ、導入されるに至っている。この会社ではとりわけ、長時間労働が常態化していたため、人数こそ多くないものの、人日数で換算すると相当程度のメンタルヘルス不調者がい

た。このため、組合側としては、長時間労働削減というストレートな手法ではなく、勤務間インターバルという間接的な方法で長時間労働削減に取り組んだ。したがって、導入の意図としては、従業員の疲労回復と健康維持が主眼であるが、同時に、業務の効率化やワーク・ライフ・バランスの確保といった多様な視点も労使で共有していた。この会社のインターバル時間は最低7時間とされ、中央労使の協定をベースに事業所ごとの労働協約（36協定あるいはその附帯覚書）で定められており、事業所ごとに独自のインターバル時間を定めることはできない。そして、7時間という時間数はあくまでも努力義務規定であって、強行規定ではない。多岐にわたる分野を手掛ける大規模製造業という業態・職種の多様さを考慮した工夫といえるだろう。適用対象は全組合員で、数万人に上る。ヒアリング時点では、依然目に見える効果が現れているとは確認されていないが（組合が詳細に状況を把握している中途であった）、メンタルヘルス不調者の多くはホワイトカラー従業員であると認識されている中であって、その数の抑制や予備軍に対する予防になることが期待されている。会社側としても、労使協定に基づいて、各管理監督者に対してその部下に係る業務指示の際にインターバル時間の確保について通知しているという。

情報通信システム系大規模製造業の会社では、組合の要求に応じて、会社側は深夜勤務者の健康への配慮という形で勤務間インターバル制を運用している。この会社では二種の裁量労働制とともにフレックスタイム制を導入しているが、コアタイムの開始時刻が従来の10:00から8:30に変更されたことに伴って運用が開始された。適用対象は時間管理されている者（裁量労働制が適用されていない者）で、すべての職種である。インターバル時間は8時間であり、就業規則上の、業務上の必要性に応じて労使の個別協議を経て始業時刻を変えることができる、との定めを解釈を通じて運用されている。具体的な手続として、従業員本人がその上司に対して事前申請書類を提出し、上司が人事部にその書類を提出する。そして、人事部が組合に申請する。ただ、この会社では、全社的な方針として、8:30には入社して従業員間でコミュニケーションを取るようになっていたため、この方針が崩れないように、インターバル時間の利用は1ヵ月当たり8回までとされている。

これも、業種業態に応じた労使の工夫であろう。

また、別の情報通信システム系大規模企業では、現場の建設作業員については、従来から、先の産別と同様に勤務間インターバル制を導入しており、その時間数は7時間である。他方、新たに二種の裁量労働制を導入したことに伴って、長時間労働の予防や裁量労働制適用者への健康配慮の観点からインターバル制を導入している。こちらのインターバル時間は8時間である。裁量労働制適用者について、みなし時間とみなし時間を超えて働いた時間が13.5時間に至った場合、次の勤務開始まで8時間のインターバルを空けることが労働協約と就業規則に定められている。この場合、インターバル時間が翌勤務時間に食い込んでも賃金は減額されない(月額固定給制であることもある)。もっとも、ヒアリング時点では、裁量労働制を導入してから日が浅いため、インターバル制の利用実績はない。また、労組としては、今後の動向を見ながら裁量労働制適用者から聴き取りを行って運用状況をチェックし、不適切な対応があれば是正を行っていくという。課題としては、インターバル時間には通勤時間も含まれていることから、今後は、適用対象の拡大とともに、インターバル時間の設定を精緻で明確なものにしていくことが必要ではないかと考えられている。

3. 政策・制度化は必要か？

これまで、さまざまな業種業態や職種の勤務間インターバル制の導入・運用事例を見てきた。結論を先取りすると、筆者は、政策議論は必要だと思うが、即、制度化が必須だとは思わない。見てきたように、各企業等の実情は、業種業態・職種によってさまざまであり、一律に法的規制の網を掛けることが長時間労働の予防や抑制等にとって果たして適切な手法なのか、疑問があるからである。また、規制が一つ増える分、労使双方にとって余計なお世話になってしまう場合がないとはいえないだろう。

確かに、労働法学説上は、時間外労働規制の緩慢さが長時間労働を誘発しており⁵、一日当たりの最長労働時間規制を設けるべきである⁶といった意見が見られる。また、ホワイトカラーにかかる弾力的労働時間規制を推進する立場と思しき学説にあっても、まず解決すべきは節度のない長時間労働の蔓延をなくすことであるといった見解⁷がある。

いずれにしても、ホワイトカラーを含めて長

時間労働を削減すべきであるという基本的方向性は一致しており、筆者もまったく異論はない。ただ、その進め方として、誰が中心になって、どのように進めていくのかが大きな問題である。

ヒアリング調査から窺い知れたことは、法令上、勤務間インターバル制はなく、また、時間外労働の上限も基準に過ぎない中で、個別労使(場合によっては会社側)が協議を積み重ねていく過程で創意工夫を凝らし、辿り着いたのが、実態として見られる勤務間インターバル制だということである。労使(あるいは個別企業)が先取りして出しているその結論に対して、事後的に国が法令をもってとやかく言うべきであろうか? 反対に、先進事例があるからと言って、勤務間インターバル制が、ヒアリング事例の他の業種業態・職種でも汎用性があると考えられるのも、また、適切ではないのではないだろうか? 結局、政策・制度として国ができるのは、長時間労働削減の選択肢の一つとして示すことではないかと筆者は考える。

すると、ヒアリング調査結果に見るような組合側の努力の積み重ねと、それに耳を傾ける経営側の真摯な姿勢が必要であるし、あるいは、経営側が独自に長時間労働削減等の必要性を適切に認識する(であろう)という性善説に立った理解が必要なものかもしれない。

長時間労働がはらむ問題は多岐にわたるため、これと勤務間インターバル制をめぐる議論は、まさに労使自治、労使コミュニケーションの重要性を重たく認識すべき問題といえる。同時に、企業側・経営者の質が、その従業員に対する処遇改善の取り組みとして現れる形で、問われているといえるだろう。

- 1 本小稿で述べる意見はすべて筆者個人のものであり、所属組織のものではないことに留意されたい。
- 2 労働政策研究・研修機構(2009)『働く場所と時間の多様性に関する調査研究(労働政策研究報告書No.106)』p.5、第1-2-5図参照。
- 3 電機連合総合研究企画室(電機総研)(2011)『電機連合2020年のワーク・ライフ・バランスの実現研究会報告(電機総研研究報告書シリーズNo.13)』p.68以下参照。
- 4 労働政策研究・研修機構(2013)『労働時間に関する企業等ヒアリング調査(JILPT資料シリーズNo.120)』として取りまとめている。ヒアリング調査の詳細はこれを参照されたい。
- 5 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No.575、p.21参照。
- 6 和田肇(2007)「労働時間規制の法政策」日本労働法学会誌No.110、p.72参照。
- 7 菅野和夫(2012)『労働法〔第10版〕(弘文堂)』p.380参照。

適正な分配と投資による「成長」を求めて 「2013～2014年度経済情勢報告」(概要)

連合総研は、10月28日に開催された第26回 連合総研フォーラムにおいて、「2013～2014年度経済情勢報告」を発表した。

今回の報告書では、第I部で2012年秋以降の日本の経済動向と雇用・賃金の状況とともに、欧米アジア各国の現状について振り返った。第II部では、適正な分配と投資による「成長」を求めて、と題し、産業や人への投資、社会保障等の社会のソフトインフラの構築等、日本社会が持続可能な成長を果たしていくために必要な要素について検討した。補論においては、2014年度の日本経済

について展望を行った。ここでは、第I部、第II部の概要と補論について報告する。なお、「経済情勢報告」の作成にあたっては、連合総研の常設の委員会である「経済社会研究委員会」(主査：小峰隆夫・法政大学教授)から、様々な助言や指摘を頂いている。委員の方々に、この場を借りて、お礼申し上げたい。

(図表番号は、報告書本体における番号であるため連続した番号となっていない。内容の詳細や引用にあたっては、報告書本体を参照されたい。)

第I部 2012年秋以降の経済状況について

第1章 日本経済の現況

東日本大震災からの復興が進められ、財政主導による景気上押し効果が期待されていたところ、2012年は欧州政府債務危機等による海外経済の減速や急速な円高の進行によって景気の減速がみられた。2012年末以降は円高の是正や海外需要の持ち直し、復興需要の本格化もあって回復基調を示しており、2013年度中は、その効果が続くものと考えられる。ただし、前年度の補正予算等による事業の実施等により財政収支は悪化しており、財政リスクに対する懸念は続く。

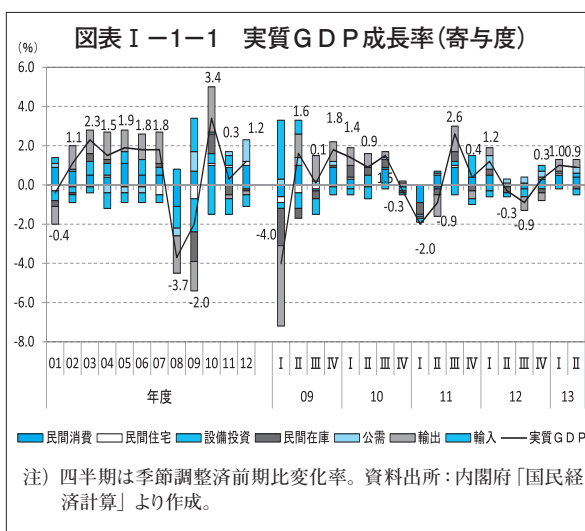
為替や輸出入の動向についてみると、2011年末から2012年半ばにかけて加速した円高は、2012年後半からは是正されてきたが、この間、輸出増にまでは至っていない。一方で、円安が輸入額を押し上げつつあり、結果として経常収支黒字が減少している。このような状況から企業部門では生産の伸びも今のところ非常に緩やかなものにとどまっている。企業の景況感は上向いてきているが、国内での企業活動の設備投資に対する傾向に十分な変化がみられるには至っていない。

家計の側からみると、2012年中は家計収入の伸び悩みがみられたが消費は底堅く推移した。2013年には収入についても上昇の動きがみられ、復興需要と共に2014年4月の消費税率引き上げをひかえて、住宅着工も伸びを見せている。ただし、物価において、国内におけ

る原材料価格等の上昇により物価下落に歯止めがかかり、家計による物価の予測は「上昇する」との予測が増加傾向にある。このことが家計の消費拡大につながるとの予想につながっている。

政府では一人当たり名目GNIが2020年までに150万円増加することを目指しているが、雇用者数の減少や適正な労働分配率を考慮すれば、雇用者報酬がGNI増加幅の1.5倍程度増加する必要がある。

また、東日本大震災の復興は続いているが、福島県においては原発事故の影響から、いまだに生活基盤の復旧の遅れが目立つ。雇用についても震災時の離職後に再就職した先が臨時の職業とする人が多い。

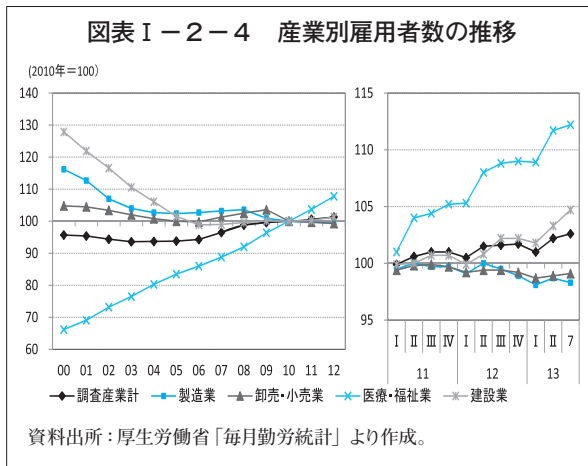


第2章 停滞続く賃金収入総額

生産年齢人口の就業率は、リーマンショック前を上回り、過去最高の水準にあり、民間部門の常用雇用も過去最高の水準にある。ただし、一般労働者（フルタイム労働者）の常用雇用は2009年以降停滞を続け、東日本大震災前の水準となり、最近の動きをみるとほぼ横ばいとなっている。他方、パートタイム労働者の雇用はリーマンショック後も拡大を続けており、過去最高の水準となっている。

賃金をみると、民間部門の一般労働者の賃金は、リーマンショック前より低く、東日本大震災以前とほぼ同じ水準にある。2013年に入ってから、僅かな増加を続けているが、所定内給与はリーマンショックのあった2008年より低い水準にある。パートタイム労働者の賃金率は、リーマンショック前よりかなり高く、東日本大震災の年の水準をやや上回り、過去最高の水準にある。

総じて、民間部門の常用労働者の労働投入は、2010年以降増加を続けており、最近では、リーマンショック前の水準を上回り、金融危機、アジア通貨危機後の1998年の水準に迫っている。賃金収入総額は、2009年に落ち込んだ後、回復したが、2012年は横ばいとなった。最近では、僅かに増加している。



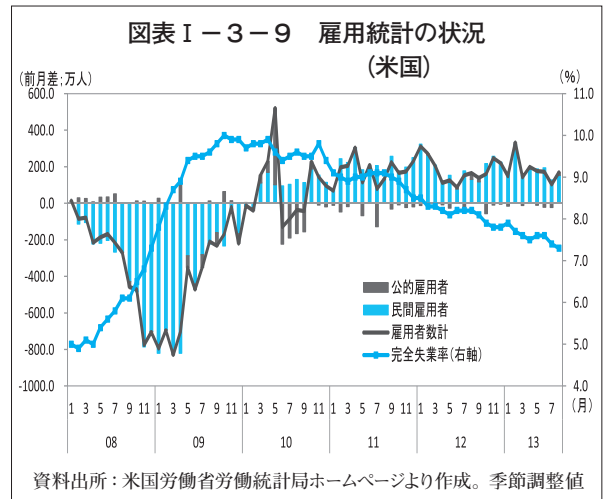
第3章 海外経済の動向と見通し

世界経済全体は2012年中は低い経済成長となったが、徐々に回復し安定的な成長を続けることが見込まれている。株価の動向もリーマンショック以降持ち直している印象ではあるが、足元については乱高下する局面もあった。一時顕著であった原材料価格の高騰はいったん収まり、消費者物価も安定がみられる。

従来高い成長を維持していたアジア経済については、2011年に経済成長率の落ち込みがみられたものの総じて回復を見せており、先行きについても安定的に高い成長が見込まれている。中国では、投資の収束がみられている一方で堅調な消費が続いているが、金融市場の不安定化等が経済減速リスクの要因となる可能性がある。

米国はリーマンショック時に落ち込んだ雇用情勢が回復を見せており、今後も安定的に推移することが見込まれ、雇用情勢の好調や家計のバランスシートの回復が消費を支え、景気回復の大きな要因となることも期待されるが、失業率の低下には非労働力化要因もあることに留意が必要である。

欧州では、経済成長率に2013年に入って持ち直しの動きがみられる。ただし、物価は安定しているものの、個人消費は低迷している。財政状況については、単年度の財政収支が改善することも見通されているが累積債務残高が拡大しており、財政危機の再発懸念は払しょくできない。



第Ⅱ部 適正な分配と投資による『成長』を求めて

第1章 『成長』を実現するための産業経済の論点

2008年までの低成長期は、製造業も非製造業も産出額は伸ばしながらも、付加価値を大きく増やすことには成功していない。また、その分配においても家計から企業に大きくシフトしてきた。

産業が創出する付加価値は、製造業では人件費に分配されずに企業内に留保されており、再生産のための投資に向かっていない。非製造業では、付加価値が営業純益以外の要因で増加しており、企業に分配されにくい構造となっている。そのため、製造業と同様に再生産のための投資につながっていない。

輸出拡大期には、投入価格の上昇が産出価格の上昇を上回り企業レベルでの交易条件が悪化したが、主要な輸出産業ではこれを輸出数量の増加によって吸収してきた。日本の輸出先国は、欧米からアジア新興国へとシフトしてきたが、これに伴い輸出では価格競争に晒されやすい低付加価値財の構成が高まり、高付加価値化が遅れている。円安局面においても、価格優位による国際競争力の強化にはつながっていない。価格の優位性を追い求めることよりも高付加価値化によって製品そのものの優

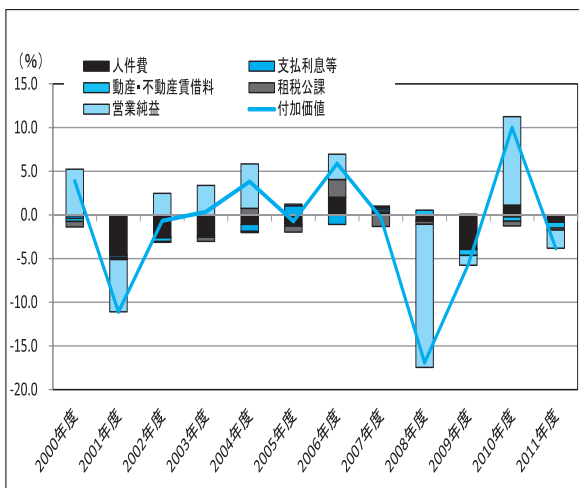
位性を高める方が重要な課題である。

製造業で就業者が減少する一方で、非製造業では就業者が増大している。このことは、雇用者報酬の減少につながり内需の拡大を阻害してきた。製造業では設備効率を高めることで生産性向上を実現しているが、古くなった設備の更新の遅れによりその速度は下がりつつある。非製造業では増加する雇用者数に見合った設備資本の増強が求められる状況にある。製造業も非製造業も単位労働コストの引き下げを生産性向上ではなく、人件費削減で実現している面が大きい。企業が生産性向上を果たしながら、それに見合うだけの労働への分配を行わなければ、持続的な成長は見込めない。

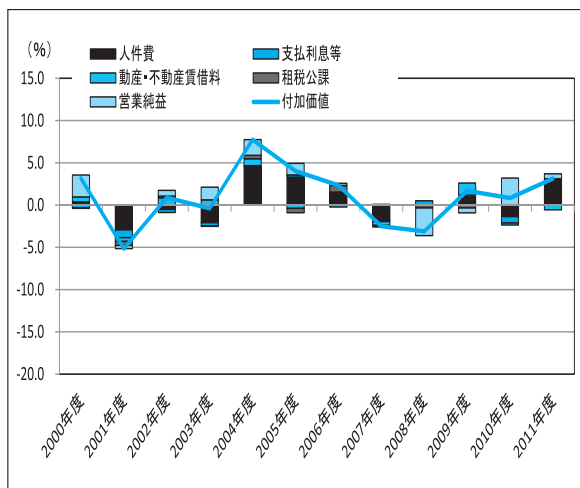
輸出財の高付加価値化に向けては、研究開発への投資がうまくイノベーションにつながっていないことが課題となっている。非製造業でも、現状はサービス分野のイノベーションが企業の収益力強化には十分につながっていない。人口減少で国内市場が縮小していくなかでは、拡大する新興国市場への輸出を強化しながら、そこで生み出した付加価値をいかに国内市場に波及させるかが、重要な論点となる。家計への分配を通じて、内外需双方の産業収益力を向上させることが本当の意味での『成長』につながる。

図表Ⅱ－１－５ 付加価値の対前年増減率と寄与度分解(製造業・非製造業)

製造業



非製造業(金融・保険業を除く)



(注) 付加価値=人件費+動産・不動産賃借料+支払利息等+租税公課+営業純益
資料出所:財務省「法人企業統計」より作成。

第2章 人材育成機能の立て直しに向けて

日本における職業能力開発の主たる担い手は企業であり、とりわけOJTが重要な役割を果たしてきたが、バブル崩壊後の長期的な経済低迷のなかで、企業による人材育成機能は低下している。

企業の育成方針の変化をみると、教育対象者として重視するものは2008年度を境に選抜者から労働者全体への方針転換がみられる。能力開発方針の決定主体としては、2008年度までは個人とする傾向が強まる動きがみられたが、以降は再び企業とする傾向が強まっている。

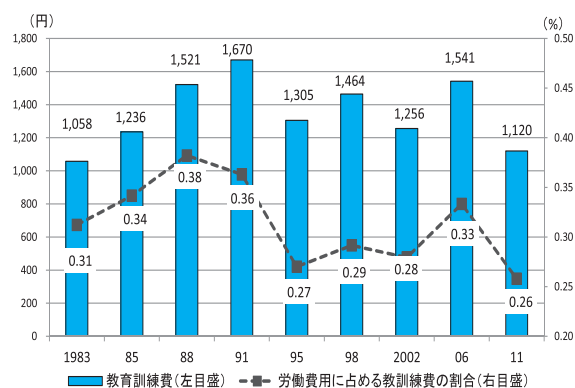
企業による能力開発投資は1990年代半ばを底に、2000年代前半にかけて持ち直す動きを見せたものの、リーマンショックを経て再び減少している。非正規雇用者が増加を続け基幹的な仕事を担うものも増えているなかで、彼らに対する職業能力開発が不十分なことは、社会全体の人的資本の蓄積を滞らせるとの懸念が強まっている。一方、2000年代初め頃より、キャリア形成支援の必要性が高まっている。その背景には、企業まかせのキャリア形成から個人主導のキャリア形成への転換がある。過去5年間で初職に就いたもののうち、非正規雇用は4割を占める。初職において正規雇用に就くことができず、十分な能力蓄積の機会を得ることが出来ない人々が増えていることは大きな問題である。職場においては出産・育児による離職リスクは今なお高く、今後は介護・看護による離職リスクが高まる懸念もある。

また、企業によるキャリア形成支援は十分とはいえず、正規雇用への転換措置の導入はある程度進んでいるものの転換の実績はまだ低い。

そのようななかで、人材育成機能の立て直しに向けては、社会全体によるキャリア形成支援施策が政府主導で進められているが、まずは制度の認知不足の解消が課題である。さらに、知っていても活用実績は低位にとどまっている。加えて、非正規雇用者への能力開発を進めるには、社会全体での仕組みづくりや正規雇用への転換措置の充実が重要と考えられる。最後に、労働時間関連、賃金・一時金関連に比べると、教育訓練に対する労働組合の関与は概して低調である。職場において、また社会全体の仕組み作りの場において、労働組合の発言・提案

による積極的な関与が求められる。

図表Ⅱ-2-3 教育訓練費、労働費用に占める教育訓練費の割合の推移
(常用労働者1人1ヵ月平均)



1. 1998年調査までは12月末日現在、99年調査以降は1月1日現在の状況について調査。
2. 2007年以前は、調査対象を「本社の常用労働者が30人以上の民営企業」としており、2008年から「常用労働者が30人以上の民営企業」に範囲を拡大した。
3. 「常用労働者」とは、次の①～③のいずれかに該当する者をいう。
①期間を定めずに雇われている労働者、②1ヵ月を越える期間を定めて雇われている労働者、③1ヵ月以内の期間を定めて雇われている労働者又は日々雇われている労働者で、11月及び12月の各月にそれぞれ18日以上雇用された者。
4. 「労働費用」とは、使用者が労働者を雇用することによって生じる一切の費用(企業負担分)をいい、「現金給与額」、「法定福利費」、「法定外福利費」、「現物給与の費用」、「退職給付等の費用」等をいう。
5. 「教育訓練費」とは、教育訓練施設の費用、厚生への謝礼、講演会等への参加費、国内・国外留学の費用等をいう。

資料出所：労働省「労働者賃金労働時間制度等総合調査」(2000年調査以前)、厚生労働省「就労条件総合調査」(2001年調査以後)より作成。

第3章 社会保障と税の機能強化の課題

わが国の社会保障給付費は、「高齢」と「保健」で8割を占め、「家族」や「積極的労働市場政策」など人生前半層への給付・支援が極めて少ないことから、相対的貧困率、子どもの貧困率が上昇しており、とくに「1人親世帯」の貧困率が高く、貧困の「世代間連鎖」などが深刻な問題となっている。

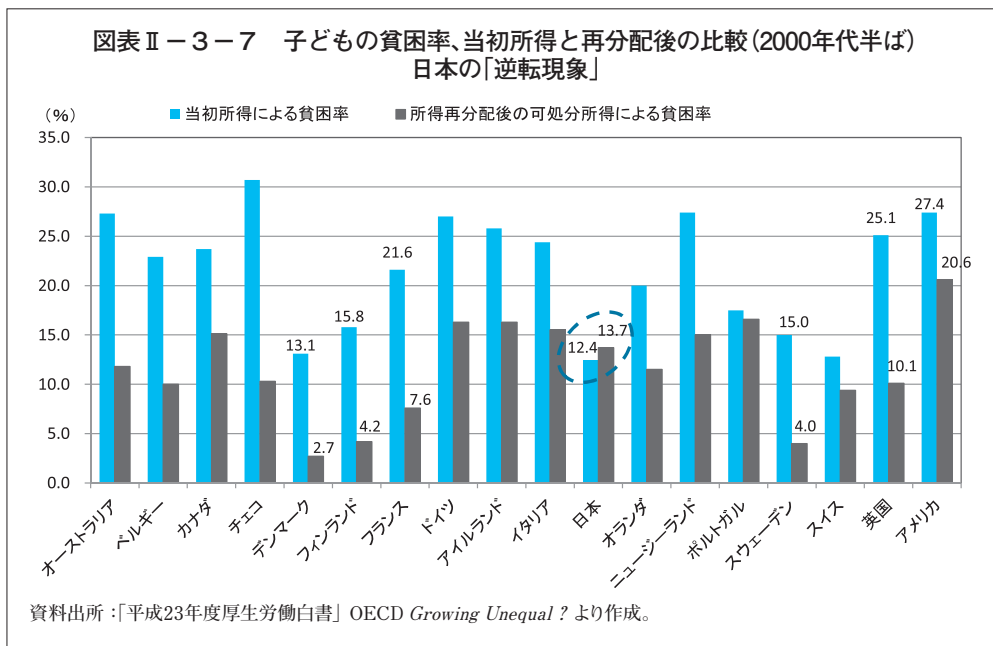
このような社会保障による再分配効果もOECD平均の6割程度と低い、わが国の税による所得再分配効果はわずかである。社会の不平等や貧困・格差是正のためには、人生前半層に対する社会保障給付等の充実に加えて、所得税等の累進性の強化や「給付つき税額控除」(負の所得税)制度の導入を通じた再分配機能の強化などが

望まれる。

賃金が減少するなか、社会保険料・税の負担増で可処分所得が目減りし、生活が苦しいとする世帯が増加している。また、賃金低下と医療費の増加で「協会けんぽ」財政が逼迫している。社会保険制度の持続可能性を高めるため、支え手の拡大や社会保険料の「逆進性」是正、賃金の適正な伸びの確保が必要となっている。

一方、社会保障サービスの提供は、地域経済の下支えと雇用確保に重要な役割を果たしている。引き続き地域経済の維持と雇用確保の役割を発揮し、大都市部の介護ニーズ急増に対応するためには、社会保障制度の財源確保と制度運営の安定・効率化、介護・福祉分野の労働条件の向上と人材確保が不可欠となる。

図表Ⅱ-3-7 子どもの貧困率、当初所得と再分配後の比較(2000年代半ば)
日本の「逆転現象」



補章 成長と格差が混在するドイツ

この数年で目覚ましい回復をみせているドイツ経済について、社会の動きや経済回復の立役者の一つとして注目されるミッテルシュタントの特徴を紹介し、今般の第Ⅱ部全体の分析の参考とした。本章は、ドイツ国内のフリードリヒ・エーベルト財団ボン本部、ドイツ金属産業労働組合(IGメタル)本部、在独日本人ジャーナリストへのインタビューおよび、ボン中小企業研究所への質問書に対する書面回答に加え、在日のドイツ人エコノミストへのヒアリング調査の結果である(インタビュー対象の詳細は、本報告書参照)。

まず、ここ10年における社会保障・雇用政策を中心とした社会改革を取り上げ、一連の改革が経済の回復につながったとの国内評価の一方で、格差と貧困の拡がり

や内需の低下といった負の部分が社会的な問題として浮上していることを強調した。

中堅企業(Mittelstand: ミッテルシュタント)は、とりわけ輸出の牽引役としての存在感を発揮し、不況下においても高い雇用率と生産性を維持している点が評価されている。①国内外の顧客とのサービス提供も含めた緊密な協力関係が、競争力を支える技術革新や開発につながっているとされ、②連邦・州政府からの多様な支援も受けて地域に根差した事業活動を展開しており、③従業員との長期的な雇用関係を重視しているといった特徴がみられる。日本の中小企業と似ているが、グローバル化に対する積極的対応と根強い地域志向が併存しており、大企業への一方的な依存を避けようとしていること等などの点で相違がみられる。

補論

2014年度日本経済の姿

1. 需要拡大が期待される2013年度の日本経済

日本経済は、2011年3月の東日本大震災からの復興が進められ、財政主導による景気上押し効果が期待されていたところ、2012年は欧州政府債務危機等による海外経済の減速や急激な円高の進行等によって、景気の減速がみられた。昨年後半からは、円高の是正や海外需要の持ち直し、復興需要の本格化もあって再び回復の芽も見えている。

足もとの緩やかな回復については、2011年後半以降続いている復興需要とともに、2012年度補正予算の執行等により2013年度を通して公需を中心とした押し上げ効果が続くと考えられる。また、雇用・所得環境が安定的に推移することにより、消費の緩やかな増加傾向が続くことも期待される。但し、2014年4月に消費税率の引き上げが予定されていることから、2013年度後半においてはこのための駆け込み需要が消費増の大きな要因となることに留意が必要である。

外的な要因に目を向けると、2012年中の政府債務危機等による欧州の景気低迷状況はひとまず落ち着きを見せ、米国についても安定した雇用状況が続いている。しかし、政府債務危機等の問題は完全に解決されたわけではなく、危機の再燃やそれに伴う市場の懸念が高まる可能性ははらんでおり、米国においても、雇用を含めより力強い経済の動きが求められるとともに、財政政策の調整に安定を欠く可能性もある。ただ、ひとまずは年度内における大幅な経済的リスク要因は軽減されているものと考えられることから、日本にとっては円高の是正も背景にした安定的な輸出機会は成長の要因となる。逆に円安への動きは鉱物性燃料を中心にエネルギー確保及び輸入依存性の産業にとってコスト増加に作用するとともに、消費者の直面する物価をかき上げる要因にもつながることから、輸入額自体の増加が経済成長率を引き下げる要因となることにも留意が必要である。

2. 自律的かつ持続的な経済成長の実現へ

2014年度の経済は、雇用・所得環境が安定的に推移すれば、緩やかな上昇傾向にある家計需要がけん引する形で、緩やかな回復が続くことが期待される。但し、2013年度中に耐久財や住宅を中心とする家計の駆け込み需要が想定されることから、2014年度初めにはその反動減が起こる可能性が高い。なお、これらの駆け込み需要のうち、住宅需要については住宅ローン減税等の税制上の措置を充実させることなどが明らかにされていることから、過去の消費税率上昇時ほどの

駆け込み（及び反動減）は発生しないものと考えられる。さらに、この消費税率の引き上げが予定通り行われることは、物価の上昇に寄与すると考えられる。なお、消費税非課税対象も存在することから、3%分の税率上昇に対して物価も同程度上昇するわけではないことに留意が必要である。物価の上昇に対して、2014年における収入の増加がない場合はこの分の実質的な可処分所得の減少につながることはなるが、年金収入や賃金等にこれらの物価上昇がいずれ反映されることが担保されている世帯については、当該年度における影響は大きいものとはならないと考えられる。但し、将来についても物価上昇分の反映が賃金などに十分に行われない場合には、所得効果から消費削減につながることも懸念される。

春季生活闘争による賃金改定や、政府によるデフレ対策や賃金引き上げに向けての取組の成果が、勤労者の生活や消費に大きく影響し、それにより景気回復の姿やリスクに対する耐性が大きく変わりえることが想定されることから、今後、企業・雇用者の双方において、その社会的責任を考慮した対応が重要となるだろう。また、2013年夏に示された政府による成長戦略については、予算編成に向けてその具体化が改めて示されることが期待されているが、これらの実効性についての評価が市場や国内の期待醸成に影響を与えることも考えられる。

今回のシミュレーションでは、2014年度について、2013年度からの雇用や賃金等の回復傾向が続き、成長戦略等の政策対応が好感を持って受け入れられ短期的な成長にも資することや、これに伴い、消費税率引き上げ分を含めて十分な雇用者の賃金上昇が図られることを想定するケース（A）と、成長戦略等の政策対応が短期的な効果をもたらさず、かつ消費税率引き上げによる物価相当分の反映どころか2010年度程度の賃金の一部上昇にとどまるために、家計を中心に内需が弱くとどまる経済を想定したケース（B）に分けて試算を行った。

なお、どちらのケースにおいても、2014年4月に予定されている消費税率引上げを控えて、2013年度後半を中心に駆け込み需要が生じることを想定している。

〔ケースA〕家計を中心とした所得、支出の好循環がみられるケース

ケースAでは、2013年度において雇用・賃金の回復がすすみ、非正規雇用者の賃金や雇用者報酬の改善にも及び、さらに、2014年度予算において経済成長実現のための各種の諸施策の着実な実施が示され、短期的にもプラスの効果が発現することを想

定している。これらにより、可処分所得が回復し、消費も底堅く推移するなど、家計を中心とする所得と支出の好循環につながり、景気回復の自律性が高まることが期待される。海外経済における安定的な経済動向もあいまって、駆け込み需要の反動分を除けば2%程度の実質経済成長率を達成することが見込まれる。

〔ケースB〕家計の所得改善が進まないケース

ケースBにおいては、消費者物価が2014年度からの消費税率引き上げにより上昇するが、処遇改善が2011年程度の賃金改定程度にとどまり、家計の所得環境の改善がみられず、所得効果等により消費が減少することを想定している。海外経済において安定的な経済動向が見込まれるとしても、このケースにおいては各種の外的ショックに対する脆弱性がきわめて高くなることに注意する必要がある。

3. 海外を中心とするリスクの存在

日本経済自体については、今般の景気回復による収益の増加が家計収入に還元されるという関係性が見いだせれば、安定的な景気回復につながると考えられる。米欧の景気についてもひとまずは安定的な状況が続くものと想定されるが、一方で、中国を中心にアジアの成長の鈍化、米欧の抱える問題による景気下押しリスクもあり、日本経済を取り巻く不確実性は引き続き高いといえる。

①欧米経済のリスクの残存と中国の成長鈍化

米国については、市場の期待には届かないものの安定的な雇用統計の数値が示される等、経済に落ち着きがみられる。但し、毎年の予算編成過程において昨年度も話題となった「財政の崖」問題のように財政拡大策の歯止めや連邦準備制度の金融緩和縮小といった、いわゆる「出口戦略」については、その進め方により、景気腰折れの懸念が示されていることから、同国は今後も大変むずかしい財政金融運営を迫られている。欧州については、各国における政府債務の安定化に向けた取り組みは進められており、一定の小康状態が続いていると考えられる。但し、その根本的な解決をみたわけではなく、今後も各国の救済策を含めて対応の不確実さを残しており、財政金融両面において欧州一体となった対応が求められているところである。こうしたリスクを内包しながらも、先進国は現時点での経済成長予測においては、低水準ながらも安定した推移を見せるものと考えられる。

アジア諸国においては、自国内における投資を中心とした成長がみられているが、このところの欧州経済等の不安定要因等により輸出が伸び悩み、その成長のテンポは鈍化している。とくに中国においては、急激な金融市場の過熱が引き起こす不良債権の発生等により景気が減速することも懸念されている。

シミュレーションにおいては、これらのリスクに直

面しつつも、相対的に低調にはなるものの景気回復が続く姿を想定している。

②雇用・所得環境の改善鈍化

雇用・所得環境については景気の回復が見込まれる中、緩やかな改善が続くと考えられる。足もとにおける失業率や求人倍率もゆっくりではあるが、改善してきている。ただし、依然として被災地を中心に雇用のミスマッチが存在し、正規労働者に対する需要が伸び悩んでいることなどを併せ考えると、所得や雇用量の増加がそのまま、安定的な質の高い雇用の増加につながるわけではない。このことは家計関連需要の回復を弱いものとするため、自律的な景気回復に向けた経路を期待できない可能性がある。

③エネルギー燃料価格上昇の可能性

原油の増産及び需要量の減少等により、原油価格の上昇はひとところに比べて収束してきていたが、最近の中東情勢の不安定化等により今後の原油の輸出量の減少が懸念されていることから、原油を中心としたエネルギー燃料価格の上昇が足もとでみられる。また、小麦・大豆といった主要な穀類の価格も、一時期ほどの高騰はみられないが、依然として上昇トレンドがみられ、原材料価格全体の押し上げに影響してきている。こうした国際商品については市況が更に変化する可能性もはらんでいることから不安定化する可能性も高い。

④為替のふれと輸出入の状況

このところ日本円に対する売りを示すニュースが続く、大きく円安方向にシフトする動きもみられた。このような傾向が続けば、資源価格の高騰と相まって、輸入財価格の上昇が日本国内の生産活動や家計消費のコスト増加につながるという悪影響も懸念される。今後、米国や欧州の景気の腰折れが懸念される場合に円建て債・円通貨の需要が続くなど、円高にふれる要因も考えられるが、足もとでは大きな動きはみられていない。他方、円高が是正されて以後も、海外の景気ないし成長率の鈍化により、これまでのところ我が国の輸出にも力強い回復はみられていない。特に、これまで大きな伸びを見せていた中国向け輸出については2013年に入って不調な状況となっている。円安が進んで一部の産業においては輸出が拡大する可能性はあるが、欧米経済のみならず中国における不調が続けば、輸出型製造業の収益や国内設備投資の下押し圧力となる可能性がある。

シミュレーションでは、為替レートについては足元の水準で推移するものの、株式などの金融市場には大きな混乱が生じないことを前提としている。

4. 経済成長の還元と暮らしの安定化

これらの状況を鑑み、2013年度の日本経済は復興需要が引き続きなかで、緩やかな回復経路を辿ることが期待されるものの、欧米経済に加えて中国経済の安定性や為替・原材料価格の高騰等による取引リスク

の拡大等といった外的なリスクに引き続きさらされていると考えられる。日本の経済回復が力強いものとなるには、内需のもっとも大きな部分を占める家計中心の所得と支出にその効果が十分行き届くことが重要である。2000年代前半は景気回復局面ではあったが、輸出を主とする製造業を中心にアジア新興国との競争のなかで、企業利益が圧縮され賃金や価格に十分な反映がなされてこなかった。この景気回復に自律性が伴わなかった要因の一つとしては、賃金の増加を通じた家計部門における消費の拡大等景気回復の効果が十分波及しなかったことがあるとみられる。現在の復興需要や政府による財政拡大をメッセージとした政策の実施、または金融市場の好調による資産効果が回復の中心に据えられているのだとすれば、まだまだ国内の広い範囲の生活者が実感する内容にはつながっていない。

経済規模を量的に拡大するだけでなく、雇用・所

得環境を整え家計に還元する状況をつくり出していくことが求められている。たとえば、企業業績の改善を受けた一時金の引き上げだけでなく、本給に反映することや非正規労働者の処遇改善や正規化といった安定的な雇用形態の確保等や雇用状況の改善を伴うべきものと考えられる。そのためには、政府としては、就職のための教育・訓練に対する支援や仕事と家庭の調和を図るための施策、安定的な社会保障制度の構築といった必要な社会基盤の整備に取り組み、家計からの景気回復を後押ししていくことが重要である。さらには、中期的な成長については率の数値ではなく、その目指す姿を描き共有することで、国内における十分な投資の活用と雇用の場の拡大につながることを期待される。豊かな暮らしを求めて、今ある課題の解決に努めるとともに、内外の変容にも強い経済・社会・人の構築を目指していくことが肝要である。

(付表)連合総研見通し総括表(2013年9月)

	2012年度 実績	2013年度 実績見込み	2014年度	
			ケースA	ケースB
名目GDP	0.3%	2.5%	4.2%	2.8%
実質GDP	1.2%	2.6%	1.6%	0.2%
内需寄与度	1.9%	2.1%	1.3%	0.0%
外需寄与度	-0.7%	0.4%	0.3%	0.2%
民間最終消費	1.6%	1.8%	1.0%	-0.5%
民間住宅投資	5.3%	4.1%	1.0%	0.5%
民間設備投資	-1.4%	2.0%	2.6%	0.4%
民間在庫投資(寄与度)	-0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
政府最終消費	2.1%	1.1%	0.8%	0.7%
公的固定資本形成	15.0%	8.3%	1.5%	0.6%
財・サービスの輸出	-1.2%	6.1%	4.0%	2.7%
財・サービスの輸入	3.8%	3.9%	2.3%	1.8%
GDPデフレーター	-0.9%	0.0%	2.6%	2.6%
鉱工業生産	-1.0%	7.4%	7.2%	4.0%
国内企業物価	1.3%	-0.4%	2.1%	1.5%
消費者物価	-0.3%	0.3%	2.8%	2.7%
労働力人口	0.4%	0.1%	-0.1%	-0.4%
就業者数	0.7%	0.3%	0.2%	-0.3%
完全失業率	4.3%	4.1%	3.9%	4.1%
有効求人倍率	0.82	0.91	0.96	0.93
名目雇用者報酬	-0.2%	0.0%	2.1%	0.1%
現金給与総額(5人以上)	-0.8%	0.1%	2.7%	1.1%
総実労働時間(5人以上)	1,752	1,745	1,748	1,750
経常収支(兆円)	0.5	0.7	1.3	1.1
同名目GDP比	0.1%	0.1%	0.3%	0.2%

注1. 見通しの前提条件として、①為替レートは足下の水準(年平均90円台半ば)でほぼ横ばい、②世界経済成長率はIMFによる13年4月見通し(13年3.8%、14年3.8%)のとおり、③原油価格も現在の水準でほぼ横ばいとなることを想定している。

注2. ケースAは、2013年度に復興需要等に対する生産活動の上昇により、雇用者の所得等が一定程度回復し、非正規労働者の処遇改善の実施により適切な賃金改定が行われるとする。また、2014年度に消費税率引き上げが予定通り実施されると想定し、同年度中にその物価上昇分が賃金上昇率に勘案されたとする。ケースBは、一部の企業では定期昇給分を確保できず、勤務時間の増加及び一時金等による報酬の増額が行われるにとどまった(2010年程度の伸び率に留まりほぼ横ばい)とする。

生活困窮者・就労困難者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究報告

－厚生労働省 平成24年度 社会福祉推進事業－

連合総研は社会的困窮者や就労困難者たちに対する支援策を強化していくために、これまで実施されてきた各種の施策についての検証が必要との問題意識から、2011年に「日本の職業訓練および職業教育事業のあり方に関する調査研究報告書」や「第二のセーフティーネットの活用実態と利用者の声」を取りまとめた。そして、今回「社会的困窮者・就労困難者の現状と各種支援策の効果に関する調査研究」（主査：福原宏幸 大阪市立大学教授）に取り組むこととし、厚生労働省の平成24年度社会福祉推進事業に取り上げられたことから、本研究調査を立ち上げた。

6回にわたる委員会では、これまでに実施されてきた各種の施策が、当事者たちにとって効果的なものであったか、使い勝手の良いものであった

か、実際に現場で実務に携わっている委員の報告等を踏まえて検証を行った。そして全国28か所の社会的困窮者、就労困難者支援に取り組んでいる支援団体・NPOや行政窓口に対するヒアリング調査を実施した。そのうえで、今後の施策のあり方についての具体的な議論を行った。

研究調査の過程では、既存の国や自治体の制度を最大限活用し、懸命に社会的困窮者や就労困難者の支援にあたっている方々の熱意と御苦勞を感じ取るとともに、各種支援策の活用状況、相談の傾向、支援対象者の特徴、就職実績、制度の使い勝手についての評価や今後に向けての要望と期待を把握することができた。

ここでは、その概要を紹介する。

1. ワーキングプア問題と求職者支援制度 （執筆：福原宏幸主査）

リーマンショック後の緊急人材育成支援事業から、恒久法としての求職者支援制度ができる過程で、職業訓練としての位置づけが強まり、生活保障という性格が弱められた。就職困難者の中でも比較的就職に近い人を選抜して訓練に誘導する傾向が強まり、その結果就職に遠い人を排除することとなってしまったことは、問題を含んでいる。しかし、就職困難者向けの職業訓練が十分でなかった日本社会においてこうした制度が誕生したことの意義は大きい。また、就職率等において、成果があがっていることも評価すべきだろう。

残された問題は、就職から遠い困難者たちへの支援である。これらの人びとにとっては専門的な職業訓練はハードルが高く、それに先立って就労体験によって就労と生活のリズムを回復するなどの課題を解決することが求められる。この問題に、政府はどう応えるのかという課題が残ることになった。この課題への回答は、その後新たに導入が予定されることになった生活困窮者支援制度にゆだねられることになったとみてよいだろう。

今回の調査で、厚生労働省の担当者は、これに関連して次のように語っている。「（生活困窮者支援制度という）支援によって一般就労の可能性が高まれば、各種の雇用施策の活用が可能となり、生活困窮者の社会経済的自立につながるのではないかと。求職者支援制度についても、雇用施策のひとつとして活用されるものである」。これは、生活困窮者支援制度における就職準備事業と中間的就労を組み合わせた支援から、さらに求職者支援制度の活用へとつなぐルートが切り拓かれる可能性を示唆したものとかがえる。今後、この点についての検討が進むことを期待したい。

他方、就職に遠い就職困難者に対する職業訓練や就労体験機会の提供を重視しようとする事業者や自治体においては、さまざまな対応策を模索していることもわかった。NPO法人文化学習協同ネットワークでは、特例措置を活用して求職者支援制度でのひきこもりの若者就労支援に取り組んでいた。A'ワーク創造館でのヒアリングによれば、大阪市は独自の「ジョブアタック事業」を実施し、生活保護受給者向けの職場チャレンジ学習コースを設け、そのあともう一つ上のコースへと移行できるラダーをつくることで就職につなげていく制度を構築した。

こうした、地方自治体での取り組みにも期待したいところである。

また、この制度を利用する生活困窮者に対して、キャリアラダーを保証する仕組みの構築とあわせて、生活問題をはじめとするさまざまな相談を受ける体制をどう確保するかが重要な課題である。もちろん、パーソナル・サポート・モデル事業の延長上に再設計がめざされている総合相談センターがそうした機能をもつことが期待されるが、ハローワークや求職者支援制度による訓練実施者においても、充実した相談体制を構築することが望まれている。こうすることで、就労支援体制と相談体制がより包括的で重層的なものとなることが期待されている。

2. 居住権保障の貧困と住宅手当制度 (執筆：山田育男委員)

住宅手当緊急特別措置事業もまた、リーマン・ショック後の多くの失業者、住居喪失者が出たことへの対応であった。これは、厚生労働省が緊急的な対策として2009年10月より開始した第二のセーフティーネット（住宅手当制度）であり、住居を失った離職者または失うおそれのある離職者を対象に、6ヶ月間の家賃を支給して住居を確保し、その間に安定した仕事に就くようハローワークや自治体が支援する事業である。この制度の第1の問題は、「制度の認知度が低い」ことにある。住居を喪失するおそれのある人も住居を喪失している人も、制度を早めに知っていれば生活困窮（預貯金なし・家賃滞納等）に至らなかったのではないかと思われる。制度の認知度を高めることができれば、離職ただけで生活困窮に至る状況を回避でき、早期に生活再建・自立の道筋が立てられ、生活保護を受給しなくても済むだろう。

第2の問題は、「制度の使い勝手が悪い」点である。一般には、住宅手当制度の対象要件はシンプルであり、提出書類も複雑ではない（退職証明書・身分証明書・収入証明・通帳確認等）。その意味では、「制度の使い勝手は良い」という結果が出た（練馬区、葛飾区、野洲市のヒアリングから）。しかし、住居喪失者が住宅

手当を利用するには敷金等の確保のために社会福祉協議会の貸付を利用せざるを得ないが、この貸付において不可となることが多いために住宅手当もまた利用できないことが多いことがわかった。その意味で、すでに住宅をなくした人にとっては、「制度の使い勝手が悪い」ものとなっている。

第3に、住宅手当の支給だけでは、当事者を支援することに限界があることがわかった。利用者の実態は社会経済状況の大きな変化に伴って複雑化、困難化し、様々な問題を複合的に抱えるケースが多い。様々な生活上のリスクが重なって、自立することの困難性を抱えているのである。しかし、住宅手当の窓口だけでは本人の抱える諸問題を解決することができない状況があり、これでは、なかなか就労に結びつくことが難しい。したがって、練馬区、葛飾区、野洲市の事例が示しているように、窓口が多様な支援機関や庁内の関係部署と連携をとった活動が求められるだろう。

第4に、住宅手当制度利用者に対する就労支援のあり方が問われている。ヒアリング調査から、生活支援を含めた就労支援が必要であり、本人をエンパワーしていく就労支援が必要であることがわかった。

とはいえ、住宅手当制度それ自体は、画期的な制度である。それは、「離職したらすぐに生活保護へ」の流れを阻み、住宅を確保した安心できる状態で再就職（人生のやり直し）の機会が与えられるからである。しかし、制度そのものが「住宅」と「就労支援」を生活全般の中で捉え直す内容になっておらず、「住宅」と「就労」を個別に捉えている印象を与える。もともと、生活困窮者に対する支援のすべてを住宅手当制度に負わせることに無理がある。むしろ、公的機関と民間団体（NPOや社会福祉法人、不動産関係団体、家主等）とが多様なネットワークを通して連携し、生活困窮者の支援策を複合的に機能させる仕組みが必要であろう。

3. パーソナル・サポート・サービスモデル 事業の射程 (執筆：鈴木晶子委員)

パーソナル・サポート・サービスは様々な生活上の困難に直面し社会的に排除されている、あるいは排除リスクの高い人に対し、個別的・継続的・包括的に支援を実施するもので、2010年度から内閣府の3年間のモデル事業として実施され、2012年度で3年度目となり終了となった。現在、厚生労働省において新たな困窮者支援制度の法制化が検討されているが、その中で包括的で継続的な相談支援機能の構築が挙げられており、PS事業の取り組みと密接に関わるものとなっている。そのため、PS事業はモデル事業として終了するものの、本調査は、今後生活困窮者の相談支援機能を中心的に担うこととなる新制度への提言として、意義深いものと考えられる。

この支援の基本的な考え方は、当事者の抱える問題の全体を構造的に把握した上で、支援策を当事者の支援ニーズに合わせてオーダーメイドで調整、調達、開拓する継続的なコーディネートを実施しようというものであり、こうした支援を「パーソナル・サポート・サービス」と呼び、モデル事業が実施されてきた。

報告書では、全国各地で実施されてきたパーソナル・サポート・モデル事業に共通してみられた特徴や課題について、1)縦割りにならない行政・民間の体制、2)対象者の把握と特徴、3)予算の使用用途、4)人材配置、5)事務局機能、6)地域づくり、7)事業評価の7項目で整理している。

1)「縦割りにならない行政・民間の体制」では、自治体内関係部署の連携、基礎自治体と広域自治体の役割分担と連携、そして民間団体との協働の視点の必要性が論じられた。

2)「対象者の把握と特徴」では、地域によって特徴があり、多くの機関では地域住民に開かれた窓口を設けているが、「リファー方式」をとっているところ(豊中市)もみられた。また、社会的居場所事業と組み合わせることで、相談対象者をキャッチしやすい取り組みなどが行われていることもわかった。

3)「予算」については、各地の特色を生かした柔軟

な取り組みが可能となるスキームが望ましいとする要望があった。各地域の事情を踏まえて柔軟に実施できるようにする必要があるとともに、その人によりそった効果的な支援メニューの提供が行われるよう、縦割りとならない事業スキームが求められる。そのためには、各地の状況を把握し、地域のニーズに合った事業を作り上げていくプロセスが不可欠である。

4)「人材配置」については、各地特色があった。まず専門性で言うと、対人援助ということでは特定の専門性を持たないスタッフを採用している地域も多かった。これまでの経歴としても一般企業出身者、市民活動への参加等さまざまである。また、専門性を有しているといっても、そこには、特定の資格を持つ専門職という意味合いと、資格を有しているわけではないがこれまで特定の分野の支援経験を持ちノウハウと知識を持つという意味の2つがみられた。

5)「事務局機能」では、さまざまな機能が展開されていることがわかった。まず、相談支援をどのように行っていくか各地さまざまなありかたをしており、とくに事務局のマネジメント機能が重要となっていた。また、地域とつながるさまざまな企画や努力をして、対象者の把握やネットワークづくりや地域の支援力の底上げを図っている。さらに、就労支援のセミナーを企画するなど中間的就労や雇用開拓を行う等出口戦略を考え、地域と連携していくなど就労支援の企画や運営、生活支援の具体的なメニューも検討し、提供していた。

6)「地域づくり」では、事業運営を通じて地域のネットワークをつくり、不足する資源を生み出しながら地域づくりに貢献している事例が、多くみられた。

最後に、「事業評価」である。これについては、各地のさまざまな観点から難しさが語られた。利用者数、就労率、支援成果についての評価が求められているが、数値だけでは言い表せない質的な成果についての評価をどのように行うのかなど、まだまだ検討すべき余地があることがわかった。

今後、この事業は、生活困窮者自立促進支援モデル事業において、新たな相談支援事業として生かされることになるだろう。しかし、これまでの事業では全額国庫負担で各地域の創意工夫が生かされた仕組みであった

が、今後は、限定された予算規模のなかで制度にそくした実施が求められることになる。それは全国での展開を前提とした場合やむを得ないことではあるが、とはいえ、この相談事業がうまく機能するためには、以上で明らかにしてきたように、パーソナル・サポート・モデル事業の成果をどのように生かし、また課題についてどのような新たな挑戦をしていくかが問われている。

さらに、上記で論じた求職者支援制度や住宅手当制度とのリンクをどのように進めるかも課題の一つである。

4. よりそい支援と今後の法的整備 (執筆：遠藤智子委員)

本調査研究では、新たにできあがった支援制度の検討を行ってきたが、あわせてまだ支援制度が確立していない、あるいは確立途上にある課題をとりあげた。すなわち、問題それ自体は深刻度を増しているにもかかわらず、いまだ支援策が実施されずにいるいくつかの社会的課題については、民間支援機関を中心とした「よりそい支援」が実施されている。こうした支援の実態を明らかにすることを通じて、今後の支援の法的整備に向けた課題を明らかにすることをめざした。

こうした課題を受けて、報告書では、ホームレス、DV被害者、セクシャル・マイノリティ、自死遺族、外国籍住民を対象とし、これらの人びとの支援に対応する5つの団体を調査した。また、5団体の選択は、①実際に「よりそい支援」に取り組んでいること、②法制度が整備されていない支援領域であること、③活動期間が長期間であることであった。調査のポイントは、①支援システムの不十分さを知る、②代表的な事例から、相談者の状況を知る、③求められるシステムについての展望を知ることにおいた。これらを重視した理由は、よりそい支援は、「発展途上」の支援領域、「新しい」支援領域であり、相談する当事者のニーズを知り、新たな支援システムの構築が求められる状況にあるからである。

これら5つのマイノリティ・グループの抱える課題が明らかにされた。日本社会ではさまざまなマイノリティの生きる権利が剥奪されているが、それは、日本社会が人権に対して鈍感であり、人びとの多様な生き方を認めないで

いることにある。そうした現状を変革するにあたって、当事者の顕在化と支援団体の誕生が必要であるとともに、この顕在化に向けて当事者によりそい支援が求められる。

本報告では、ホームレス、DV被害者、セクシャル・マイノリティ、外国籍住民、自死遺族の5つの領域が取り上げられたが、それぞれ固有の問題をもちながら、他方で共通した課題があることが明らかにされた。その共通した課題は、なによりも法的な支援制度の整備であり、あわせて、民間支援団体による当事者への寄りそい支援の拡充もまた不可欠である。また、支援団体においては、財政問題やスタッフ育成が課題である。また、各団体によれば、新たな支援領域の当事者は就労困難であることが多いことから、支援の出口問題として就労の場の必要性が強調された。政府は、現在、生活困窮者自立支援制度を構想しているが、このなかに「特別な配慮」の必要な当事者を組み込むことが求められている。あわせて、個々のマイノリティ・グループに対するよりそい支援を基本においた法制度の整備もまた求められている。さらに、こうしたよりそい支援は、地域社会のなかで取り組まれていることから、当該自治体との連携や協働といった視点もまた重要であろう。

(研究委員会構成)

※肩書きは研究委員会が終了した2013年3月時点

主査	福原 宏幸	大阪市立大学経済学部教授
委員	山田 育男	生活困窮者連絡協議会 世話人
	稲葉 剛	NPO法人自立生活サポートセンター・もやい 理事長
	遠藤 智子	一般社団法人 社会的包摂サポートセンター 事務局長
	藤田 孝典	NPO法人ほっとプラス 代表理事
	安江 鈴子	ホームレス資料センター 理事長
	鈴木 晶子	横浜パーソナル・サポート・サービス PS事業統括
オブザーバー	伊藤 彰久	連合 生活福祉局長
	北村 祐司	労働者福祉中央協議会 事務局次長
	岡本 祥浩	中京大学総合政策学部教授
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	高原 正之	連合総研主任研究員
	城野 博	連合総研研究員

『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』（概要）

国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会報告

2009年9月の劇的な政権交代から丸4年がたった。民主党を中心とする政権は3年3ヵ月で幕を閉じ、再び自民政権に戻った。民主党政権は何に成功し、何に失敗したのか。政権交代によって、何が変わり、何が変わらなかったのか。今後の政治を展望するうえで、この3年3ヵ月をふりかえり検証する意義は大きい。

連合総研では、2009年10月、「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」（主査：伊藤光利・関西大学教授）を設置した。同委員会で

は、旧来の自民政権と民主党を中心とする新たな政権とを比較して、政策の理念、内容および政策形成プロセスがどのように変化したのかを、労働、社会保障、予算・税制、地方分権の4分野について検討してきた。検討にあたっては、この間の政策決定プロセスに深く関わられた当事者の方々へのインタビューを行った。本報告書はその研究結果をまとめたものである。ここでは本報告書の各章の要旨を紹介する。

第1章 民主党政権の挑戦と挫折

伊藤 光利（関西大学教授）

第1章は、民主党政権が何に挑戦し、なぜ失敗したのかを、「リベラルな政権の維持」の基準に照らして検証する。とりわけ、民主党には「官僚主導から政治主導へ」という統治システムの変化を実現するのに不可欠な制度変化についての深い理解が欠如していたこと、また自民党の一党優位制の下では、結果として党の凝集性を損ねるような野党間の合併への誘因が常に存在したことなど、民主党による「リベラルな政権の維持」の失敗の背後にあるとくに制度的および構造的メカニズムに焦点をあてて分析する。

政権交代後の政権運営だけに失敗の原因があるわけではない。マスメディアなどによる「マニフェスト検証」のような「日本型の硬直的マニフェスト政治」という枠をはめる限り、民主党政権の失敗は運命づけられていた。もっとも戦略的に対応すれば、こうした「硬直的マニフェスト政治」を乗り切る道がきわめて狭いとはいえ見出せたかもしれない。しかし、民主党は全く逆の道を進み、2007年以降、小沢代表はそれまでの比較的慎重なマニフェスト作りを一変させ、マニフェストを「過大」にし、財源についての懸念を論理として排除した。「小沢」という問題は、政権交代後も「政治とカネ」問題で民主党政権の重い負担となり、また党内の恒常的反対派として、党組織のガバナンスの欠如を印象づけ、民主党政権の信用を失墜させる一つの大きな要因となった。

「リベラルな政権の維持」への挑戦に内在する問題を検証するには、民主党政権が後退する以前の鳩山政権が最も適している。マニフェストの実現という目標を脇に置けば、適切な政官関係の構築の失敗と、普天間基地移設問題に対する首相・官邸の失敗が重要である。民主党は、官僚を排除した空間を埋めるべき実質を持っておらず、混乱を招いた。

さらに民主党に大きく欠如していたのは、制度とは何か、制度転換とは何かについての深い理解であった。この理解が不足していたために、鳩山政権は、戦略があいまいなまま一挙に戦線を広げ混迷した。鳩山政権は慎重にかつ着実に「漸進的変容」を目指すべきだった。

もう一つの大きな失敗は、普天間基地移設問題に対する鳩山首相と官邸の対応である。首相の「暴走」を制御するには、少なくとも信頼できる指導者を選ぶとともに、首相本人の深い思慮と、首相の信任の厚い献身的で有能な少数からなる補佐態勢を組むことが求められる。

菅政権では、衆参ねじれ国会状態となり、民主党政権は野党から大きな譲歩を迫られ、他方で党内反対派は「マニフェスト遵守」「消費増税反対」で首相・執行部に対する批判を続ける構図が常態となった。これを打開する一つの方法として「三党合意」が一定程度評価され、合意型民主政治に活路を求める議論も盛んになった。自民・公明政権が登場して、しばらくは下火になっても、合意型モデルの模索は続けるべきであろう。

菅政権、とくに野田政権で顕著になったのは、権威的決定のための党内手続きの問題である。民主党政権では

「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」の最終とりまとめとして刊行した報告書『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』の概要を紹介する。

【文責：連合総研事務局】

内閣ごとに意思決定システムを改変したが、安定せずに試行錯誤を続けた。自民党の意思決定システムは、たんに決定手続きの問題だけではなく、役職への昇進のための人事制度に結びつけられている。民主党も、いかなる条件を満たせばいかなるポストに昇進できるのか、どこでいかなる「業績」を示せば昇進のチャンスが広がるかについて、ある程度の予測可能な人事制度を作り上げていく必要がある。鳩山内閣のように、一般議員が政策形成に参加できず、国会における完全な「採決要員」として取り扱われたり、昇進の基準が不明確であったりすれば、党に貢献する意欲も誘因も下がり、党の求心力は低下するであろう。

とはいえ、国民の雇用や生活の保障が益々不安なものになっている今日、リベラルな政党の存在理由は高まっている。今回の挫折の意味を噛み締め、じっくり腰を落として、次の機会に備えることを期待したい。

第2章 民主党政権における予算編成・税制改正－民主党の「与党化」と「自民党化」 上川 龍之進（大阪大学准教授）

第2章は、民主党政権の予算編成・税制改正における政策決定方式・政策内容両面での変化を概観する。

民主党は政権奪取のために理想主義的なマニフェストを掲げたものの、現実の壁に阻まれ、徐々に「与党化」していった。さらに、稚拙な政権運営や「ねじれ国会」のため政策決定が停滞し、世論の支持を失っていき、当初の理念をも失い「自民党化」していった。

党と有権者・業界団体との関係でいえば、民主党は、2009年総選挙で民主党を支持した層からの支持を繋ぎ止めるため、地道な努力を続けるべきだった。連立与党・野党との関係では、民主党には、「ねじれ国会」がいかに厳しいものであるかの認識、さらには権力への飽くなき執念が不足していたという指摘ができる。政官関係でみると、政権の維持ではなく、民主党の理念に基づいた政策の実現を最優先の目的とし、そのための手段として官僚の能力をどのように活用すればよかったのかを、今一度、省みる必要がある。さらに、内閣と党の関係では、党の意思決定システムを確立し、党として決めたことに

所属議員は従うという当たり前のルールを定着させるための党内ガバナンスのあり方について、もう一度、検討し直す必要がある。

民主党の「与党化」・「自民党化」は首相の個性によるところが大きいようにも見えるが、根本原因として、民主党に政権運営の能力や経験が不足していたことが挙げられる。

民主党の議員の大半は政権運営の経験がなかったため、マニフェストで非現実的な政策を掲げ、しかも官僚を排除して政務三役だけで政策決定を行うという非現実的な方針を掲げてしまった。このため、公約した政策を実現できず、政権運営もうまくいかなかった。そこで政策内容も政策決定方式も「与党化」せざるを得なかったものであり、この変化は必然であった。

マニフェスト違反と党内紛争によって、民主党政権は世論の支持を失うことになった。再選が危うくなった議員たちは、執行部批判を繰り返し、さらに「族議員化」して業界団体への利益誘導に活路を見出すようになり、ますます世論の支持を失うことになった。経験不足のため政権運営もうまくいかなかったため、民主党政権は政権運営に長けた財務省への依存を強めるなど、官僚に委任する部分が増えていった。さらに、与党としての国会対策の経験も不足していたため、「ねじれ国会」の運営は困難を極め、自民党・公明党との政策協議で、民主党は妥協を余儀なくされ続けた。そうした結果、政策内容の「与党化」・「自民党化」が進んでいった。

第3章 民主党政権下における社会保障・雇用レジーム転換の模索

三浦 まり（上智大学教授）

宮本 太郎（中央大学教授）

第3章は、民主党政権における生活保障、すなわち社会保障と雇用をめぐる政策の展開を検証する。ここでは、民主党政権には目指すべき社会保障・雇用のかたちについて、おおまかな方向性についてはビジョンがあり、これを掘り下げるならば「レジーム転換」の入り口にはたどり着いたであろうという見方を示す。しかし、そのようなビジョンは体系性を欠き、それを実現するための戦

略的なロードマップを持ち合わせていなかったため、場当たり的な政策対応に終始し、レジーム転換に失敗したことを検証する。

民主党は「コンクリートから人へ」のスローガンの下、「レジーム転換」の入り口には辿り着いていたが、それが本格的なレジーム転換へとつながらなかったのは、一つには「人」にこめられた内容を十分に膨らますことができなかったことがある。旧来のレジームは男性雇用の分配を通じた生活保障を実現してきたものであったが、それとは異なる新しい形とは、男女が安心して働くことのできる条件を整備することであるはずである。しかし、民主党の雇用政策や労働条件に関する関心は弱く、新しい働き方を公共政策によって支えることがアジェンダとして認識されることはなかった。結果的に、個人への支援は静態的な給付に偏り、再分配政策としては多少の改善が見られたものの、「レジーム転換」までには至らなかった。

もう一つの理由は、「官僚主導から政治主導へ」という目標が利益媒介のシステムの構築とリンクしていなかったことである。政治主導を狭く政官関係の中で捉えた時、マクロ・レベルでの政策リンケージを可能にする戦略部署を作り得なかったことは痛手であったが、それ以上に深刻な問題は、民主党という政党がどのように利益集約を担うのかに関する見通しもまた実践も伴っていなかったことである。政治主導という概念は、政官関係だけではなく、政官民関係として捉える必要があるが、民主党の政治主導には多様な「民」の利益や意見をどのように集約し代表していくのかに関する構想は含まれていなかった。

このように考えると、民主党が政策空間に持ち込んだ新しい政策アイデアが必ずしも社会的支持を得られなかったのは、民主党が政官関係ばかりに照準を合わせ、政官民関係として政治主導を捉えようとしなかったことが原因である。民主党の場合、政策立案に関する党内プロセスに問題があったことがしばしば指摘されるが、党内議論が不十分だったというだけではなく、政党と有権者の関係を構築する視点が欠落していた点が致命的だった。政党と有権者の新たな利益媒介関係を築くことができなければ、政党と官僚の関係も慣性が強く働き、新たな政治主導モデルを貫徹することは叶わない。

民主党がすべきことは、「自らの利益について反省的

討議を行う空間」を作り出し、市民社会との対話を通じて、政党として代弁すべき声に自覚的になり、政策を陶冶していくことである。民主党の再生はこの課題に自覚的になることで初めて可能になるだろう。

第4章 「地域主権」改革

北村 亘(大阪大学教授)

第4章は、3年3ヵ月の間、政権を担った民主党が改革の方向性を変えながらも、地方分権の領域では2009年総選挙のマニフェストを相当程度達成した原因を探究する。

結論的には、自民党ではなく民主党だから地方分権改革を達成できたという党派的な説明も、衆議院で過半数の議席をもつ与党が参議院では過半数の議席を有していないため地方分権改革が停滞したという「ねじれ国会」的な説明も、いずれもそれだけでは十分な説得力をもたない。むしろ、政策決定者の行動を規定する議会の諸制度と国政選挙のタイミングという統治制度的な要因によって、地方分権改革も大きく方向性と達成度が変わると考えられる。

もともと地方分権改革は、再分配などの個別的な政策領域とは異なり、その根底となる政治制度のあり方に関する領域であるため、党派性が出にくいだけでなく、同じ党派の内閣でも異なる対応がありうる。政策決定者である政府与党幹部が地方自治制度を再設計する際に、どのような制度的要因が彼らの行動を左右するのかということが重要となる。

現行制度の下では、どの政党であっても与党として自らの政策を自由に追求できる時期は限られている。それゆえ、どの政党も政権を担った時のために野党時代にしつかりと政策の方向性や対象を明確にしておかなければならない。地方分権改革の場合、行政サービスの供給の仕方を変えることに主眼があるので、比較的党派的対立に巻き込まれにくい。つまり、説得的な改革パッケージであれば国会内での政争の影響を受けにくいということの意味している。

2009年9月からの民主党内閣の地域主権改革を振り返ったとき、確かに改革は進展したといえる。とくに、初めての政権運営での困惑、東日本大震災への対応での苦悩を考えると、民主党の地域主権改革には及第点が与え

られてしかるべきであろう。しかし、何をどの方向で改革するのかということが党内でどこまで詰めた議論があった結果としての改革であったのかどうかというと甚だ心もとない。

民主党にとって、野党時代に専門的な議論にも耐えうる改革の方向性をどこまで党内で議論し、明確に打ち出す準備ができるのかが重要である。改革を追求できるタイミングが回ってきたとき、自ら主体的に改革に関与できるようにしておかなければならない。

第5章 民主党政権下における連合：政策活動と社会的労働運動の分断を乗り越えて

三浦 まり(上智大学教授)

第5章は、民主党政権下における連合の政策活動とその成果を概観したうえで、連合が政策活動と大衆行動をトレード・オフと捉えたために、政策実現力の限界をもたらしただけでなく、長期的に政策を実現させるために不可欠である社会的な連帯基盤の構築の点で見べき成果が出せなかった点について社会運動ユニオニズム論を手がかりに論じる。

民主党政権下において、連合は政策過程により深くまた重層的に入り組むことが可能となり、その結果政策実現力を向上させたと言えるが、他方で連合の運動が民主党の政権運営上の支障とならないよう配慮し、政権批判や大衆運動を意識的に抑制した。インサイダー戦略とアウトサイダー戦略を組み合わせるのではなく、前者に特化したのである。政権批判を強めて政権の権力基盤を弱め政権交代を早めてしまうようでは元も子もないからである。

その意味で、連合がインサイダー戦略に特化するという選択をとったことは不思議なことではないが、別の評価も可能である。連合は2001年より企業別組合主義から脱する方策を模索し、社会運動ユニオニズムの要素を取り入れてきた。また、民主党が政権交代を果たした前段階として、連合は社会的関心の極めて高い案件に関してキャンペーン活動を行ってきた実績がある。こうした社会運動的労働運動は連合の存在意義を社会的にアピールする重要な取り組みであり、アジェンダ設定に一定程度の影響を与える活動であったといえる。

しかし、その後の連合はこうした動きを取り込むこと

に成功していない。社会的関心の高い問題に関するキャンペーン活動の取り組みも、民主党政権下におけるアウトサイダー戦略の抑制によって、それまでの流れを止めてしまったようである。連合のインサイダー戦略純化路線は、短期的にはいくつかの政策実現をもたらしたが、政策実現での連合の実績が社会的に認知されないという結果ももたらした。連合が非正規雇用問題に取り組んでいるという事実は一般にはほとんど知られていない。

連合の社会的な認知の低さは、決して軽んじるべきではない深刻な問題である。なぜなら、連合が「より弱い立場にある人々とともに闘うという運動の原点に立ち」、「働くことを軸とする安心社会」をめざすのであれば、連合にとっての交渉力の源泉は社会からの支持にあるからである。

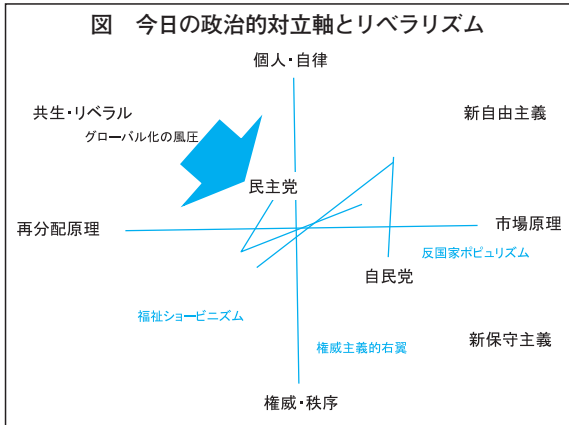
連合が社会運動ユニオニズムの要素を取り入れ、組合員のためだけではなく、働く者すべてのよりどころになる運動を展開するのであれば、短期的な政策実現だけではなく、社会的な連帯基盤の構築も同時に追求する必要がある。より大きな政策変更やパラダイム・シフトを実現させるためにはそれを支持する社会的連帯基盤の存在が不可欠であるからだ。求めている政策が実現した結果として社会の連帯基盤が築かれるのではなく、社会の連帯基盤があってこそ、それを強固にする政策を求める声が高まり政策が実現される。

メッセージの発信能力の低さは民主党だけでなく、連合にも当てはまる。発信能力の低さは技術的な問題ではなく、より根源的な活動姿勢に由来するものである。現実的な政策活動と、その政策活動を担う連合の社会的支持調達活動とが有機的に結合することで、発信能力は高まる。つまり、政策実現力の向上のためにも、一見遠回りに見える社会的連帯基盤の形成に運動の比重を置き、組織化やネットワーク形成と政策活動のあいだの回路をつないで、それを可視化することが課題である。

第6章 政治的対立軸の変容とリベラル政治の可能性

宮本 太郎(中央大学教授)

第6章は、民主党政権の分析をふまえて、リベラリズムの行方という観点から、一極化が進む日本政治における新たな対抗軸の可能性を検討する。



日本の政党政治の特徴は、とくに有力政党の内部に複数の政治的潮流が同居し、図の四象限で言えば複数の象限にまたがる幅広で曖昧な布陣を続けながら、そのリーダーシップに関しては、四象限を大きく移動してきた、という点にある。

自民党はかつて第三象限の権威的な再分配による利益誘導で政権基盤の培養を図ってきた。しかし財政的制約からその財源が確保できなくなり、また既得権批判も高まるなかで、第一象限の新自由主義的なアプローチに転じた。そして今日にあっては、第一、第三、第四象限を横断するような広い布陣を半ば意図的にしているが、今後はナショナリズムや秩序原理を前面に出した政策展開が際立ってくることも予想される。

こうした自民党の動向にも対応して、民主党のリーダーシップも四象限にまたがる不規則な動きを示してきた。2005年の郵政改革選挙までは、そのリーダーシップには市場原理に基づく構造改革を自民党と争うような傾向も見られた。その後、構造改革の負の遺産として格差や貧困の問題が取り上げられるようになると、小沢執行部のもとでは部分的には公共事業政治で自民党のお株を奪うような動きも見せつつ、個別の政策では基本的に第二象限に属すると思われる提起を増やしていった。

しかしながら、一連の政策提起は構造的な連携を欠いていた。現金給付による再分配が単純に打ち出されたり、公共事業による権威主義的な再分配から個人支援への転換が主張されたりしたが、今日のリベラリズムが直面するディレンマをふまえ、再分配をとおしての経済強化や個人の家族やコミュニティ形成を支援するといった課題への取り組みは十分であったとはいえない。

またそれ以上に、こうした課題を達成するためのガバ

ナンスの転換という課題が、自覚的に追求されたとはいえない。地域で雇用と社会保障が連携しさらにこれを経済政策が下支えするという仕組みをつくりだすことは、現代リベラリズムにとって不可欠の事柄である。なぜならば、こうしたガバナンス転換がなければ、投入されたリソースはなかなか政策課題の達成にむすびつかず、結局は投入する資源そのものを限定しようとしたり、就労を強制したりする方法を浮上させる。そして結果的には、新自由主義的、あるいは新保守主義的なアプローチを促進することになる。

他方で、グローバル化による「北西からの風」は第四象限に政治アクターを吹き寄せつつあるが、ここでは市場原理の打ち出しと権威的なナショナリズムや家族主義の打ち出しが、マッチポンプ式につながる一方で、常に相互に矛盾し分裂していく傾向がある。現代リベラリズムが政治勢力として第二象限に安定した位置を築くためには、この第四象限との対峙のなかで、そのような矛盾をつきながら、経済戦略とコミュニティ形成の双方で、新しい構想を示す必要がある。

「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」の構成
(研究期間:2009年10月～2013年9月)

主査	伊藤 光利	関西大学総合情報学部教授
委員	上川龍之進	大阪大学大学院法学研究科准教授
	三浦 まり	上智大学法学部教授
	宮本 太郎	中央大学法学部教授
	北村 亘	大阪大学大学院法学研究科教授
	西原浩一郎	金属労協議長、前自動車総連会長(～2011年9月)
	逢見 直人	UAゼンセン会長、前連合副事務局長(～2011年9月)
	菅家 功	連合副事務局長(2011年10月～)
	花井 圭子	連合総合政策局長
	新谷 信幸	連合総合労働局長(2011年10月～)
	薦田 隆成	連合総研所長
アドバイザー	玄葉光一郎	民主党衆議院議員(～2010年5月)
	橘 幸信	衆議院法制局次長
事務局	龍井 葉二	連合総研副所長
	小島 茂	連合総研主幹研究員
	麻生 裕子	連合総研主任研究員
	高山 尚子	連合総研研究員
	南雲 智映	連合総研研究員
	宮崎 由佳	元連合総研研究員
	落合耕太郎	元連合総研研究員

* 2013年9月現在の役職名

「新たな政治の可能性－民主党政権の経験に学ぶ－」を開催

連合総研は、10月7日、連合会館2階201会議室にて、シンポジウム「新たな政治の可能性－民主党政権の経験に学ぶ－」を開催した。今回のシンポジウムでは、「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」でとりまとめた報告書『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』をふまえて、今後の政治のあり方について問題提起をし、会場との意見交換を行った。連合構成組織、地方連合、友誼団体、政党などから約70名の方々に参加いただいた。

(文責：連合総研事務局)



会場との意見交換（左から龍井副所長、伊藤教授、上川准教授、北村教授、三浦教授、宮本教授）

「国の政策の企画・立案・決定に関する研究委員会」の主査・委員であり、報告書『民主党政権3年3ヵ月の検証－政策と政権運営を中心に－』を執筆した伊藤光利・関西大学教授、上川龍之進・大阪大学准教授、北村亘・大阪大学教授、三浦まり・上智大学教授、宮本太郎・中央大学教授から、民主党政権の経験をふまえ、これからの政治のあり方について問題提起を行った。

冒頭、伊藤教授は、本研究委員会での研究成果をふまえ、民主党政権の失敗の特徴について制度変化の視角から総括した。

続いて、上川准教授は、民主党の党内ガバナンス、自民党の対極としての位置に立ったアイデンティティの確立の必要性を述べた。

北村教授は、民主党への注文として、与党になってしまうと構想の実現をめぐる奔走するか、あるいは予期せぬ事態への対応に追われることになるため、野党時代に制度改革に対する具体的な構想を立案することが重要であると強調した。さらに、支持母体への注文として、地方分権については生活者の視点で構想をチェックすることが必要であると言及した。

三浦教授は、民主主義を深化させるためには、政権交代が必要不可欠な最低条件であることはまちがいないが、政党の数が問題なのではなく、政治代表

をどう選ぶかという代表制の哲学が重要であり、その場合、女性の政治代表は民主主義のバロメーターになると強調した。また、レジーム転換の知的サポート、レジーム構想実現へ向けたロードマップの監視のためのシンクタンク機能を連合は強化する必要があると指摘した。

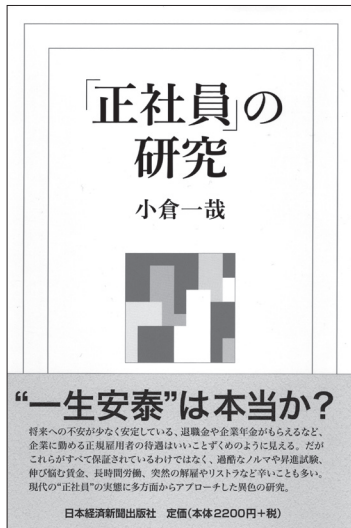
最後に、宮本教授は、新しい政治対立軸を可能とする条件として、自助原理に対する「アクティベーション」、グローバル市場への迎合に対して地域の多様性を包括する「深い国益」、政治的な財政出動に対する「社会的・財政的持続可能性」の3つをあげた。3番目の条件は、まさに民主党が掲げた税・社会保障の一体改革であり、社会保障の機能強化と財政健全化の同時実現を示している。一体改革を当初の方向で進めることが求められており、それによって社会的・財政的持続可能性は実現するだろうと述べた。

それぞれの問題提起をうけた後、会場との意見交換のなかでは、消費増税については国民に理解してもらう方法が他にあったはずであり民主党の方向性のずれを指摘するのが連合の役割だったのではないかと、民主党が誰を代表しているのかわからないが連合も誰を代表しているのかわかりづらくなっていたのではないかと、などの意見が出された。

書評

「正社員」の研究

正社員をとりまく労働環境の変化を統計データで追う



小倉一哉 著
日本経済新聞出版社
定価2200円(税別)

2000年代に雇用者全体に占める非正規雇用者の割合は3割を超え、いまなお増加しつづけている。この間、労働分野の研究では、正規労働者と非正規労働者の均等待遇、ワーキングプアなど、非正社員を対象とするものが顕著に増加してきた。その反対に、正社員を真正面からとりあげた研究はあまり多くはない。著者の問題意識にもあるように、正社員の労働条件がどのように変化しているかを検証することはたしかに必要な作業である。

バブル崩壊から約20年がたち、賃金の低下、賃金カーブのフラット化、成果主義の浸透、平均勤続年数の低下など、正社員をとりまく環境は大きく変化した。こうした状況のなかで、正社員はかならずしも幸福ではないのではないか、この先それほど安泰ではないのではないかと著者はいう。

本書は、正社員に関するこれまでの研究蓄積、統計データ、マイクロデータによる分析が多数活用されていることが特徴である。これらをつうじて、

正社員の特徴と変化、問題点、今後の展望などを検討している。分析内容は、(1)雇用の安定性、(2)転職と定着、(3)人事評価、(4)賃金と福利厚生、(5)労働時間の5つにわかれる。分析をつうじた事実発見によって、正社員の現状をさまざまな側面からみることができると述べている。

そのなかでも、ここでは正社員の大きな特徴の一つである長時間労働に関する分析に着目したい。著者は、「仕事特性」と「個人特性」が労働時間の長さを与える影響、「管理職特性」が労働時間の長さを与える影響について分析する。

分析結果をみると、まず前者については、他社・他者との関係性の強弱、自らの業務目標の明確さや進め方の裁量度、上司の役割、そして労働者の「まじめさ」が労働時間に影響にすることが明らかにされている。著者のいう正社員の「まじめさ」とは、「出世志向が強い」、「上司が退社するまで帰宅しない」、「これまで受けてきた人事評価は高い」、「仕事志向」などをさしている。まじめな正社員が労働時間を長くするのだが、まじめな正社員がいることは企業にとって悪いことではないので、長時間労働を解消するために、常識的ではあるが、業務目標を明確にして進め方の裁量度を高めること、無駄な会議はしないことなどの改善策を著者は提示している。

後者については、本来、管理職は出退勤時間を自由に決められるはずなのに、ほとんどの管理職は自由には決めておらず、プレーイング・マネージャーの管理職においては、プレーの度合いが大きくなるほど労働時間が長くなるという結果が出されている。著者は、日本の管理職は本当に管理職といえるのかと疑問を投げかける。

残念なのは、要員不足が長時間労働の本質的な原因であることを著者は認識しながら、そうした研究課題の追究

には限界があるとして、そこに踏み込んでいない点である。いしかえれば、それは統計的実証分析の限界である。よりプラグマティックな事例研究も組み合わせた分析が必要であるといえよう。

本書の位置づけとしては、「ジャーナリスティックな文献とは異なり」、「研究書としての性格が強い」と述べているが、官庁統計データによる解説が長く、正直、研究書としてはやや中途半端な印象を否めない。

さらにいえば、正社員と一言でいっても、たとえば産業や職種の違いによって、その職場の実態はじつにさまざまである。そうした実態の差異は、統計的手法だけではわからない部分が多い。とくに労働組合の有無が正社員の労働時間のあり方にどのような影響を与えているかは、実際のところ既存の統計だけではわからない。「きちんとした道筋をつけ、証拠を提示して冷静な議論をする」というならば、統計だけではなく多面的な方法でその証拠を提示する必要があったのではないだろうか。

また、統計的手法を使用するにしても、正社員の変化をみるのならば、いまでいう正社員がどのような変遷をへて現在に至るのか、その歴史的経緯をおさえておく必要もある。そうした作業をすることにより、本書の問題意識や意図はもっと明確に伝わったはずである。

いま安倍政権のもとで、解雇ルールなどの労働分野の規制緩和が検討されている。正社員であろうが非正社員であろうが、労働者が望んでいるのは雇用の安定と処遇の改善である。若干の物足りなさはあるものの、本書のような文献をつうじて、まずは正社員の平均的な姿を把握しておくことは議論の糸口として重要である。それによって正社員はけっして守られすぎているわけではないことがわかるだろう。

麻生 裕子
連合総研主任研究員

時短が進んでいるとの錯覚は非正規比率の高まりによる

厚生労働省「毎月勤労統計調査」では、月間の労働時間を事業所ごとに調査している。日本のこの40年余りの推移をみると、月間総実労働時間は40時間程度短くなった（1970年186.6時間→2012年149.0時間）（図1）。これは、「前川レポート」（1986年）を受けた経済計画「世界とともに生きる日本」（1988年）で「年間総実労働時間1,800時間の達成」という政府目標が掲げられ、時短の取り組みや週休二日制が普及したことなどが大きい。

1990年代以降も時短が順調に進んでいるように見える。しかし、「毎勤調査」は雇用契約期間が1ヵ月以上の者全てを対象にしていることに注意が必要である。近年、労働時間の短い非正規雇用の割合が増えていることを考えれば、フルタイムで勤務する労働者とパートタイム労働者を分けて考えなければならないだろう。図2は常用労働者のうちの一般労働者について、図3はパートタイム労働者について、それぞれのこの20年余りの推移を示したものである。月間総実労働時間をみると、どちらもほぼ横ばいであり時短が進んでいるとは言いがたい（一般労働者：1993年167.5時間→2012年

167.6時間、パート：同97.3時間→同97.5時間）。同じ「毎勤調査」によれば、パートタイム労働者比率は1993年に1割強（11.55%）だったものが2012年には4人に1人（24.27%）まで上昇している。パートタイム労働者比率の高まりが、全体として実態以上に時短が進んでいるとの錯覚を抱かせているのは間違いない。

また、所定外労働時間は景気判断の指標に用いられることが多い。日本では不況期にも雇用は維持される傾向にあり、所定内給与と所定内労働時間による調整もさほど行われないのに対し、所定外労働時間は景気に敏感に反応し好況期には大きく増加し不況期には減少するからである。図4からも、総実労働時間がほぼ横ばいであるのに対し、所定外労働時間が景気に敏感に反応していることがわかる。直近では2008年のリーマンショックでの落ち込みが激しい。産業別にみると、とくに製造業では景気への反応度合いが強いことがわかる。2013年に入り、所定外労働時間は増加傾向にあるが、これは本格的な景気回復の兆しを示しているのだろうか。今後を注意して見る必要がある。

図1 月間総実労働時間、所定内労働時間、出勤日数の推移（産業計・30人以上企業・常用労働者）

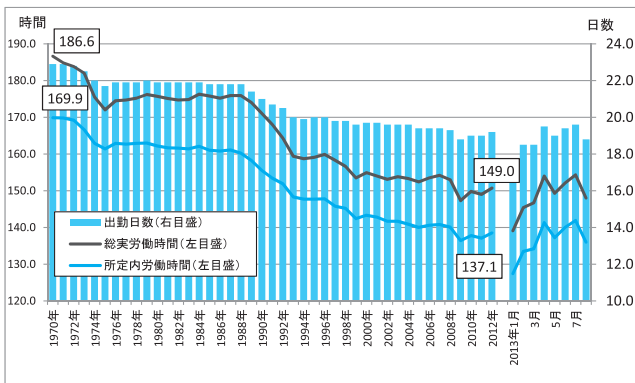


図2 月間総実労働時間、所定内労働時間、出勤日数の推移（産業計・30人以上企業・一般労働者）

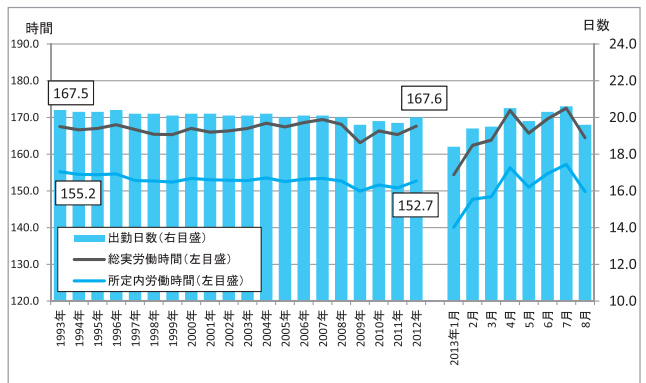


図3 月間総実労働時間、所定内労働時間、出勤日数の推移（産業計・30人以上企業・パートタイム労働者）

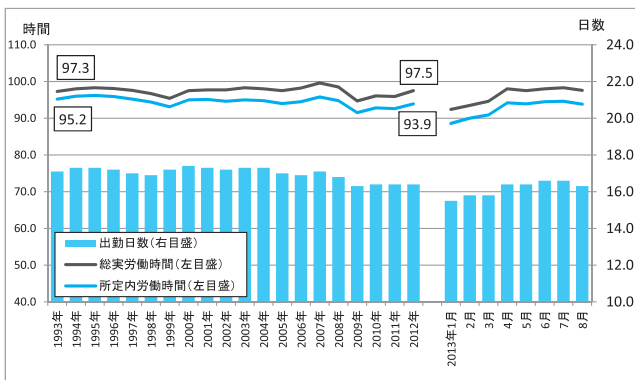
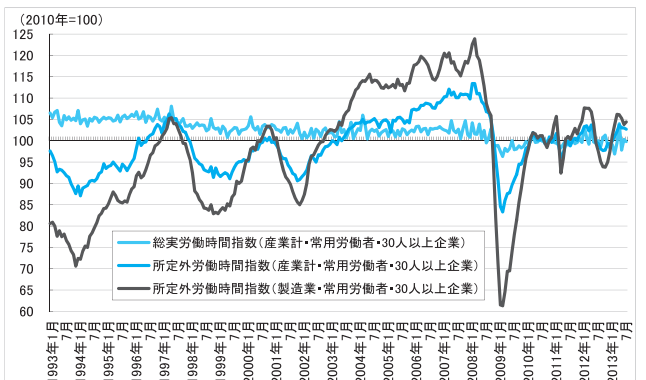


図4 所定外労働時間指数、総実労働時間指数の推移



（注1）「常用労働者」とは、事業所に使用され給与を支払われる労働者（船員法の船員を除く）のうち、①期間を定めずに、又は1か月を超える期間を定めて雇われている者、②日々又は1か月以内の期間を定めて雇われている者のうち、調査期間の前2か月にそれぞれ18日以上雇い入れられた者のいずれかに該当する者のことをいう。
 （注2）「一般労働者」とは、常用労働者のうちパートタイム労働者以外の者をいう。
 （注3）「パートタイム」とは、常用労働者のうち、①1日の所定労働時間が一般の労働者より短い者、②1日の所定労働時間が一般の労働者と同じで1週の所定労働日数が一般の労働者よりも短い者、のいずれかに該当する者のことをいう。

INFORMATION

【10月の主な行事】

- 10月2日 所内・研究部門会議
7日 連合総研シンポジウム「新たな政治の可能性－民主党政権の経験に学ぶ」
【連合会館 2階 201会議室】
9日 企画会議
12日 「日本的」雇用システムと労使関係の歴史的検証に関する研究委員会
(主査:佐口 和郎 東京大学教授)
23日 経済・社会・労働の中長期ビジョンに関する研究委員会
所内・研究部門会議
28日 第26回連合総研フォーラム 【ホテルラングウッド】
28~29日 期末外部会計監査
31日 第26回勤労者短観記者発表
内部監査

【職員の異動】

<着任>

江森 孝至(えもり たかし) 主任研究員 10月1日付

着任

【ご挨拶】 フード連合から着任しました。26歳で全専売の中央執行委員として専従役員となり、全専売・全たばこの単組で20年、連合本部で6年、フード連合で7年間の計33年間専従役員をやってきました。連合総研は働く者の研究所です。働く者の労働条件と生活の向上、労働運動の前進、そして社会的な不条理に立ち向かう連合総研をめざして、微力ながら頑張ります。

市川 佳子(いちかわ よしこ) 主任研究員 10月5日付

着任

【ご挨拶】 連合からの派遣ということで、10月5日付で着任しました。出身産別はJAMです。連合では、労働法制や国際を担当していました。「労働運動は職場から」という原点を大切にしながら、これまで産別そして連合で仕事をさせていただきました。これからは、連合総研の一員として、組合員・職場のために何が出来るかを常に忘れず、努力してまいります。

発行人/薦田 隆成
発行日/2013年11月1日
発行/公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102-0072
東京都千代田区飯田橋 1-3-2
曙杉館ビル3階
TEL 03-5210-0851
FAX 03-5210-0852

印刷・製本/株式会社コンポーズ・ユニ
〒108-8326
東京都港区三田 1-10-3
電機連合会館 2階
TEL 03-3456-1541
FAX 03-3798-3303

editor

ホワイトカラーを中心に、長時間労働は長らく解決できずにいる大きな問題です。ワーク・ライフ・バランスの実現を困難にするだけでなく、メンタルヘルスや過労・過労自殺といった深刻な事態を引き起こしています。他方で今年に入り、政府等で検討されている労働分野の規制改革においては、労働時間についても裁量労働制の弾力化や労働時間に関する適用除外制度等がとりあげられています。そのようななか、われわれ労働組合としてもホワイトカラーの労働時間のあり方についていま一度考えるべき時期にあると考え

ます。

そこで本特集では、ホワイトカラーの労働時間をテーマに、3人の専門家から寄稿をいただきました。内容は、日本の労使関係の特徴である業績管理からのホワイトカラーの時間法制へのアプローチや、ドイツでの正社員パートという働き方について、また勤務時間インターバル制の長時間労働抑制効果や導入・運用に際しての課題、など様々な角度から論じるものとなっています。本特集が、みなさまの取り組みの一助となれば幸いです。

(こむら返り)