

## 「働き方改革」における企画業務型裁量労働制の導入をめぐる

法政大学キャリアデザイン学部教授 上西充子

### 1. はじめに

法政大学キャリアデザイン学部の上西充子と申します。今日はこのような機会をいただき、ありがとうございます。私は、現在の国会質疑の中でも大きな論点となっている、裁量労働制の労働時間の実態把握をめぐる問題を取り上げます。

予算委員会の参考人意見陳述のテーマとしては、テーマ設定が狭すぎるとお感じの方もいらっしゃるかもしれません。しかしながら、この問題は、単にデータの不備という問題ではなく、政府の審議会における政策立案プロセスの問題や、政府の国会対応の問題を凝縮して示してみせた事例と考えています。つまり、氷山の一角のように問題が顕在化した例でと考えられるのです。そのため、単にデータをめぐる問題としてではなく、そういった広がりをもった問題として、国会議員の皆さんや、この国会審議を見守っている国民の皆さんにも捉えていただきたいと思います。

一般の労働者に比べて企画業務型裁量労働制の労働者の方が、平均的に見れば、労働時間が短いかなのような安倍首相の1月29日の答弁は、2月14日に撤回されました。19日には厚生労働省から報告があがり、明らかに比較すべきでないデータが比較されていたことが判明しました。しかしながら昨日20日の国会審議の中で、安倍首相と加藤大臣は、撤回した答弁で言及したデータについては、撤回するのかどうか、わかりにくい答弁をしています。そして、調査結果は労働政策審議会に示されたものの、比較データは労働政策審議会に示されていたものではないとして、予定通りの一括法案を国会に提出する姿勢を示しています。

私はそのような政府の一連の対応に、強い疑問を抱くものです。政府の政策立案と政策の実行が適正なものであってほしい、国会も正常に機能するものであってほしいという気持ちで、この参考人意見陳述の場に立っています。

### 2. 裁量労働制とは

裁量労働制とはどのような働き方であるか、この点は、既に午前中の参考人意見陳述と質疑の中でも明らかにされていますが、あらかじめ決められた「みなし労働時間」について賃金を支払うものです。そのみなし労働時間を超えて働いたとしても、残業代の支払いの必要がありません。そのような働き方を大幅に拡大しようというのが、今回の「働き方改革」一括法案で行おうとしていることです。

この裁量労働制を拡大することは、違法状態の合法化につながります。サービス残業は違法ですが、みなし労働時間を超える残業に残業代を支払わないことは合法です。つまり、今は「サービス残業」を労働者に強いている企業が、同じことを合法的にできるようになるのです。経営者にとっては「おいしい話」ですが、労働者にとっては長時間労働の歯止めがなくなります。「定額・働かせ放題」と言われるゆえんです。

にもかかわらず、政府は、「長時間労働が助長される」、あるいは「過労死が増える」という野党の指摘に、誠実に向き合おうとしていません。健康確保措置は、医師の面接指導でもよいとされています。「みなし労働時間」と実労働時間が大きく乖離する場合には労働基準監督署が厳しく是正指導を行うかのような答弁もされていますが、その乖離だけをもって是正指導を行う根拠規定は法改正の内容には盛り込まれていません。労働基準監督官の増員も計画されておらず、厳しい指導に期待することはできないのが現実です。

政府は答弁で、メリハリをつけて働くことができるとか、病院にも行けるようになるとか、育児との両立がしやすいとかのイメージを広げていますが、印象操作の域を出ないものです。現行の労働時間法制のもとでも、柔軟に働くことは可能です。有給休暇も、より活用されるべきものです。

このように労働者にとってはメリットが見えにくく、一方で経営者にとっては「おいしい」制度である裁量労働制は、1987年に初めて導入され、1998年の法改正によって、企業の中核部門ホワイトカラー労働者に拡大されました。今、この企画業務型裁量労働制を、さらに提案型の法人営業職などに対象を広げることが予定されています。高度プロフェッショナル制度とは異なり、年収要件もなく、有期契約労働者にも適用が可能な制度であるため、かなりの範囲の労働者に適用される可能性があるにもかかわらず、これまで「働き方改革」の中は、裁量労働制を拡大することは、政府は積極的に語ってきませんでした。あえて、そこに注目が集まらないように、時間外労働の上限規制と同一労働同一賃金という、働き方改革の二枚看板を表に掲げ続けてきた、とも言えます。

### 3. 裁量労働制の労働時間をめぐって

#### (1) JILPT の調査結果

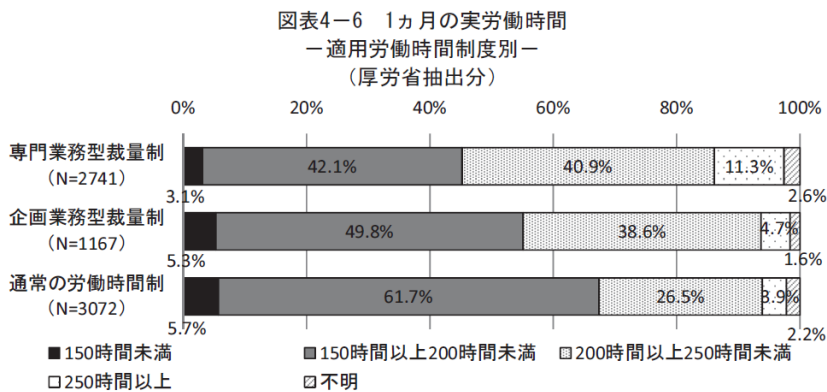
この企画業務型裁量労働制を拡大しようというのであれば、まずは実態として長時間労働になっていないのか、なっているとすれば、それはなぜであり、どう対処すべきなのかが、法改正に先立って検討されなければなりません。その意味で、裁量労働制のもとで働く労働者の労働時間の実態を把握することは、きわめて大切です。にもかかわらず、その労働時間をめぐって、政府が答

弁で使い続けたデータの比較が、極めて不適切なものであったことが判明した、というのが現在の状況です。

裁量労働制のもとで働く労働者の労働時間を把握した調査結果は、他に、より適切なものが存在しています。野党がしばしば言及している、労働政策研究・研修機構、JILPT と略称で呼ばれますが、その調査研究機関が 2014 年に実施した調査であり、労働者と事業場、それぞれに調査を行っています。調査結果は、調査票や基本クロス表と共に、このように冊子で公開されています。資料シリーズの 124 と 125 です。冊子の内容は、ホームページで全文を PDF で読むことができます。

この JILPT は厚生労働省の管轄の調査研究機関であり、これらの調査はまさに厚生労働省の要請に基づいて行われたものです。

労働者調査の結果によれば、お手元の配布資料の2ページ目のグラフにあるように、企画業務型裁量労働制のもとで働いている労働者の1か月の実労働時間は、通常の労働時間制のもとで働いている労働者の実労働時間よりも長い傾向が見て取れます。平均で見ても同様に、企画業務型裁量労働制の場合は 194.4 時間であるのに対し、通常の労働時間制の場合は 186.7 時間と、企画業務型裁量労働制の方が、労働時間が長くなっています。政府答弁の内容とは反対の傾向を示しているのです。



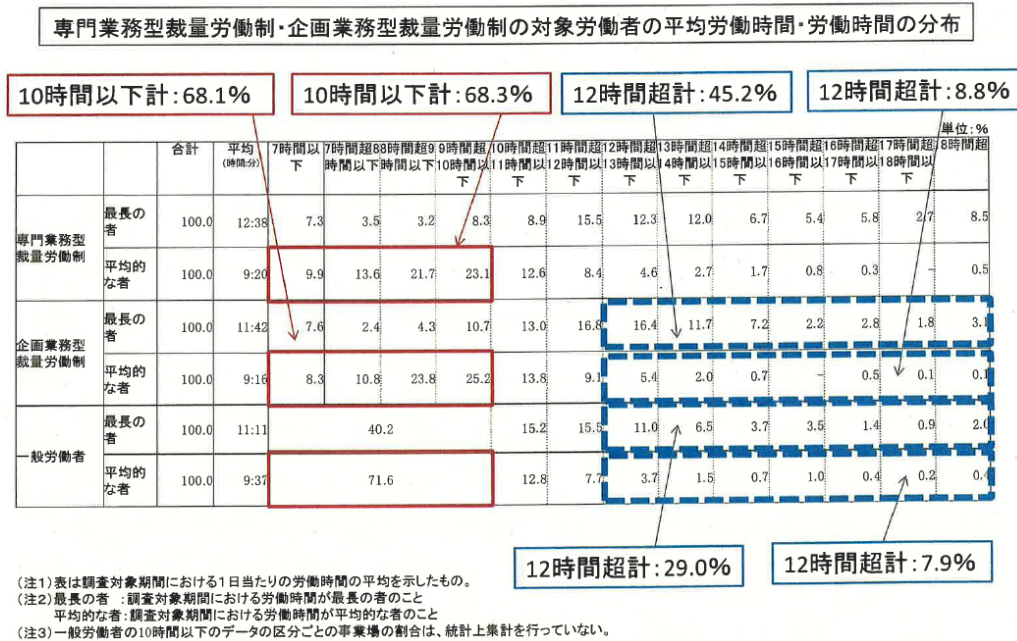
● 平均労働時間(1か月)

専門業務型裁量労働制	203.8 時間
企画業務型裁量労働制	194.4 時間
通常の労働時間制	186.7 時間

(2) 比較データ

では、他方で政府がこれまで答弁に用いていた比較データの方は、どのようなデータだったでし

ようか。安倍首相が1月29日の本予算委員会で言及し、2月14日に答弁撤回に至ったデータは、3ページの表の「平均」の欄にある9時間16分と9時間37分を比較して、企画業務型裁量労働制の方が、平均的な方で比べれば、労働時間は短い、とするものでした。



※平成25年度労働時間等総合実態調査(厚生労働省)

この比較データに基づいて、1月29日に安倍首相はこの予算委員会でこう答弁しています。

厚生労働省の調査によれば、裁量労働制で働く方の労働時間の長さは、平均な、平均的な方で比べれば、一般労働者よりも短いというデータもあるということは、御紹介させていただきたいと思います。

この比較データは2015年に山井和則議員に対して、また2017年に長妻昭議員に対して、当時の塩崎厚生労働大臣が示したものです。また、その答弁に先立って、先の比較データは、2015年3月26日に厚生労働省が民主党の厚生労働部門会議にはじめて提供したものであったことが、最近になって厚生労働省から明らかにされています。

つまりこの比較データは、2015年の国会審議に向けて、野党に議論の前提となるものとして、共通認識をもってもらうために、厚生労働省から示されたデータであったと考えることができます。私は、裁量労働制が長時間労働を助長するという指摘を民主党がしにくくなるように、また政府の反論をデータに基づくものだと誤認させるように、民主党対策として、また広く野党対策として、この比較データが作られたものと考えています。

このあたりはぜひ、検証作業を進めていただきたいですが、2015年の塩崎大臣の答弁の中で、「実は」「むしろ」という形でこのデータに言及があること、また2017年の塩崎大臣の答弁の中で、他の調査結果を「いろいろな調査」と位置づけた上で、それに対して「厚生労働省自身の調査によります」と、より信頼度が高いもののようにこの比較データが言及されていることから、やはり野党の指摘に対する反証データとして、この比較データが使われていたことは明らかと考えます。

1月29日の安倍首相の答弁と、1月31日の加藤大臣の答弁も、まさに長時間労働や過労死の観点から裁量労働制の拡大に反対する長妻昭議員や森本真治議員に対して、それぞれ反証として示された比較データでした。「それぞれのファクトによって、見方は異なってくる」という加藤大臣の答弁は、まさにそのような狙いを示しているものととらえることができます。

### (3) 比較データの問題点

この比較データについては、2月5日以降、野党から次々に問題点の指摘があがり、2月14日の安倍首相による答弁撤回に至ります。2月19日には厚生労働省より、根本的に比較に適さないデータであったことがようやく明らかにされました。

ここで簡略に、この比較データは何が問題なのか、紹介させてください。

まず、この比較データは、「厚生労働省の調査によれば」と答弁で言及されましたが、調査結果そのものではありません。一般労働者についての9時間37分というデータは、公表冊子である「平成25年度労働時間等総合実態調査」には含まれていません。

第2に、答弁では、あたかも平均を比べたものであるかのように紹介されていましたが、これは「平均的な者(しゃ)」についてのデータでした。加藤大臣は2月8日になってから、「平均的な者(しゃ)」と、言及の仕方を変えています。

本来であれば、特別な定義がある「平均的な者(しゃ)」については、2015年の答弁の当初から、そのようなものとして紹介されるべきでした。2015年3月26日に厚生労働省が民主党に比較データを提供したときも同様です。にもかかわらず、いずれの場合も、定義は紹介されていませんでした。

第3に、一般労働者の「平均的な者(しゃ)」の労働時間の9時間37分とは、実労働時間ではありませんでした。加藤大臣は1月31日にこれを「1日の実労働時間ですが」と答弁していますが、2月9日に山井議員に対して加藤大臣が答弁したように、これは調査結果そのものではなく、1日の法定時間外労働の平均に法定労働時間の8時間を足し合わせるという計算式によって求めた

値でした。しかし計算式によるものであることは、民主党に提供された比較データに記載はなく、答弁でも言及がありませんでした。

また、この計算式は労働時間をとらえる上では、不適切なものでした法定時間外労働の平均に8時間を足すという計算式では、例えば7時間30分の実労働時間である者も8時間働いたものと過大にみなされてしまいます。そのような過大評価は、個票データを見直しても修正することはできません。法内残業の値を調べていないからです。従ってこの計算式によって算出した9時間37分という数値は、1万件のデータを精査するまでもなく、不適切なものとして撤回されるべきでした。

さらに19日になって厚生労働省から明らかにされたところによれば、法定時間外労働の1時間37分という平均値は、1日の法定時間外労働の平均値と説明されていましたが、実は「最長」の日の1日の法定時間外労働の時間を尋ねてその平均値をとったものでした。

2月9日に山井議員に対して加藤大臣が計算式を説明した際には、すでに7日に厚生労働省担当者から「最長」であることの説明を受けていたはずですが、加藤大臣は「最長」の1日のデータを使っていることを説明していません。これは、いたずらに質疑を長引かせるものであり、また虚偽答弁であったと考えます。

さらに、この1日のデータは、公表冊子に収録されていないものでした。不自然な数値がそこに含まれていることも指摘されています。

第4として示したものは、先ほど言及した通りです。一般労働者の「平均的な者(しゃ)」の9時間37分という労働時間を算出するために使われた計算式では、「最長」の1日のデータが使われませんでした。企画業務型裁量労働制の方は、「最長」の1日について尋ねているわけではありません。

このことは配布資料に掲載した調査票を見れば一目瞭然ですが、野党の追及に対し厚生労働省は、この調査が臨検監督の一環であるという理由で、調査票の開示を拒んでいました。

このように、様々な意味で、一般労働者の9時間37分という数値は実態よりも過大なものでした。それと比べて企画業務型裁量労働制が9時間16分で20分ほど短いからといって、「実は」「短い」という判断を下せるものではないことは、これまでの説明で明らかでしょう。

さらに第5に示したように、企画業務型裁量労働制については、把握したものは労働時間ではなく、「労働時間の状況」と調査結果に示されているものであり、出退勤時刻などによって把握されて

いた時間です。このように違うものを測っているのですから、そもそも比較すること自体が不適切なものです。これも、1万件の個票データを精査するまでもなく、あきらかなことでした。

#### 4. 労働政策審議会の議論との関係

さて、このように比較データの不適切さが明らかになる中で、政府はこの比較データは労働政策審議会に示したわけではないと答弁し、法案審議に影響を及ぼさなかったと強調しています。しかしながら、この比較データが労政審に示されなかったからといって、労政審で適切な審議が行われたと判断することはできません。

私がそう考える理由を2点、述べさせていただきます。

第1に、この平成25年度調査の結果は、2013年の9月27日の第103回労政審労働条件分科会で、裁量労働制の見直しのための実態把握をおこなうものとして分科会委員に示されており、今後の労働時間法制の検討の際に必要な実態把握をおこなったものと位置づけられています。議論の出発点にしていればとも紹介されています。実態把握調査を踏まえて裁量労働制の見直しをはかることは、同年6月14日の日本再興戦略の閣議決定に定められていることです。

にもかかわらず、労働条件分科会では、比較データは示されなかったものの、一般労働者の「平均的な者(しゃ)」の1週の法定時間外労働のデータが、「最長」の週のデータであることの説明がないまま、普通の週のデータであると受け取られる形で第104回の労政審労働条件分科会(2013年10月30日)に紹介されています。それはつまり、実際には過大な数値であったものが、通常の数値であるかのように紹介されたということです。

その分、裁量労働制の労働時間との比較において、一般労働者の労働時間の実態について、不適切な情報を労政審の委員に与えたこととなります。

第2に、これは質疑の中で明らかになっていることですが、この労働条件分科会には、より詳細で、より調査設計がきちんと行われているJILPTの調査結果のうち、労働者の労働時間の実態に関する部分が紹介されていません。

加藤大臣は、逢坂議員との昨日の質疑の中で、当初に厚生労働省から平成25年度調査のデータを議論に資するものとして出しており、その後、委員のご議論の中で追加的な資料が必要であれば、できるだけお答えする形で運用されていたという理解を示しています。

しかしながら、この平成25年度調査が紹介された第104回の労政審労働条件分科会(2013年10月30日)には既に、使用者代表委員より、企業が裁量労働制を取り入れる前と取り入れた後で働き方や労働時間の実態がどのように変化していったのかという切り口の調査が必要との指摘が行われており、事務局の村山労働条件政策課長は「承りました」と発言していることが、議事録に残っています。

JILPTの調査はそのような「変化」をとらえる調査ではありませんが、平成25年度調査よりは、詳細に裁量労働制による働き方の労働実態を通常の労働時間制のもとで働く労働者の労働実態と比較した調査であり、その結果は先の使用者代表委員の求めに答える上でも、当然に提示されるべきものでした。建議までのプロセスで、既に冊子はできあがっており、配布できる状態にありました。冊子ができあがっていることへの言及も、第116回の議事録(2014年9月30日)に残っています。しかし「改めて精査したうえで、・・・ご報告したい」と村山課長がそこで説明していたものの、結局冊子は配布されず、本来委員に提供されるべき、労働時間の実態に関する調査結果は、存在していたものの、委員に提供されませんでした。

私はこのような経過に、不自然なものを感じざるを得ません。裁量労働制のもとで働く労働者の労働時間は通常の労働時間制のもとで働く労働者よりも長いという実態を労働政策審議会に示してしまえば、裁量労働制を拡大するという建議を出せなくなる、だからあえて実態調査結果を審議会に出すことを控えた、そう思えてなりません。

ですので、不適切な比較データが労政審に示されなかったからといって、法案提出に問題はない、とは言えません。裁量労働制の拡大の是非については、労政審の議論まで差し戻し、まずはJILPTの調査結果をそこできちんと検討し、必要があれば追加の調査を行い、そして実際に長時間労働になっているのであれば、どう実行的な歯止めをかけられるのか、そこから議論をやりなおすべきです。

今、政府は一括法案を提出する方針を変えていないようですが、そのような姿勢は、法制定プロセスとしての正統性を失ったまま法制定を強行しようとするものです。また、国会審議に誠実に向かった姿勢とも言えません。

もし、何も聞かずにとにかく数の力で法案成立を強行しようとしているなら、実態調査に基づく政策立案も、公労使三者構成による政策形成プロセスも、真剣な国会審議も、すべての土台を損なうこととなります。



2018年2月21日  
予算委員会 中央公聴会 公述人意見陳述  
上西充子

政策立案プロセスを正常化するためにも、また国会審議を正常化するためにも、今、政府には立ち止まって、裁量労働制の拡大と、さらに、同種の趣旨の高度プロフェッショナル制度の創設は、一括法案からはずすという決断をまず行い、そのうえで、改めてそれらについては検討プロセスをやりなおすことを求めます。また、今回の事態に至った原因究明と再発防止を求めます。

以上