

## 第6章 人事労務管理に関する政策と実務の落差<sup>1</sup>

荻野 勝彦

### 【この章のポイント】

- ① ホワイトカラーのサービス残業規制の目的は「労働時間の短縮」「過重労働による健康障害防止」「違法状態の解消」の3点であり、その具体的政策は、いわゆる四・六通達にもとづく監督指導の強化である。ここでは使用者に労働時間の適正な把握方法の基準として、使用者による現認、タイムカード等による客観的な記録によることとされ、従来主流だった自己申告制はかなり厳格に排除されている。しかし、在場時間をすべて労働時間とすることは合理的でなく、日本経団連は「2005年版経営労働政策委員会報告」において実態に即した監督行政を求めるといふ異例の言及を行った。
- ② 四・六通達にもとづく監督指導の強化は、労働時間の短縮という政策目的からみて合理的とはいえない。経済学的には、サービス残業是正のような制度的な人件費負担増は、中長期的には賃金水準と雇用量で調整されるとされ、総額人件費は増加しないことから、使用者に労働時間短縮のインセンティブが働かない。また、監督指導を強化しても、サービス残業が発生する本当の原因＝真因に対する対策を行わなければサービス残業はなくなる。サービス残業へのインセンティブをなくすには、広い裁量権を持つホワイトカラーには、ホワイトカラー・エグゼンプション制を導入するなど、労働時間と賃金の関係をなくすことが有効である。「過重労働による健康障害防止」に関しては、労働時間ではなく、勉強や満足のための在場までふくめたトータル在場時間で管理することが合理的で、労働時間計算とは切り離すべきである。
- ③ 現行の監督行政は、具体的政策の根拠となる労働法制そのものが現場の実態に合っていないこと、現場を知る労使の意見が生かされていないこと、具体的政策が問題の真因に対する対策となっていないために、実務に適合せず、十分な効果が得られない。

### はじめに

企業の人事管理には経済学的な発想が不足している、などとの指摘がある<sup>2</sup>。しかし、人員の適切な確保と適材適所の配置はその最大の役割のひとつであり、これは本来、資源の最適な配分を追求する経済学と高い親和性を持つと考えるのが自然だろう。

<sup>1</sup> 本稿の作成にあたり、小嶋典明大阪大学大学院法学研究科教授、八代尚宏（社）日本経済研究センター理事長から貴重な助言をいただいた。記して感謝したい。また、2004年度に開催された（社）日本経済研究センター人事経済学研究会での議論を有益な参考とした。ただし当然ながら、ありうべき誤りなどはすべて筆者の責任に帰する。なお、本稿はすべて筆者の個人的見解であり、筆者が勤務するトヨタ自動車株式会社、および関連する団体等の公式見解ではない。

<sup>2</sup> たとえば、樋口美雄(2001)『人事経済学』生産性出版。

いっぽうで、労働市場には政府によるさまざまな規制が行われており、必ずしも自由市場とはいえない。これは企業内労働市場においても同様で、企業の人事管理は労働基準法をはじめとする法の規制下におかれている。また、企業内の労働条件や人事制度、就業のさまざまなルールなどの決定は集団的労使関係による手続きによることも多く、労働協約をはじめとしたさまざまな労使間の合意事項は人事管理においては一種の規範であり、事実上の規制ともなっていることが多い。

企業の人事管理は、多くの場合は無意識にはあろうが、つまるところ資源の最適配分すなわち経済合理性と、法や労働協約などに示された社会的規範とのバランスの上に成り立っているものと考えられる。「経済学的発想が不足」との批判もこのバランスの問題であって、現実には企業の人事管理は相当程度経済学的発想のもとに行われているだろう。したがって、法的な制約を明示的に取り入れた制度論である人事経済学は、企業の人事管理を考えるうえで非常に有用といえよう。

さて、近年、雇用失業情勢の悪化をはじめ、産業構造の高度化や労働市場の構造変化、あるいは高齢化や少子化の進展といったさまざまな経済的・社会的要請により、労働政策においても数多くの対策が行われ、あるいは検討されている。そのなかには、企業に対してインセンティブを付与する形をとるものもあるが、企業に対する規制や指導の強化によって行われる場合も多く、人事労務管理の実務にも大きな影響を与えている。ときには対応に多くの手間を要することもあるが、さまざまな政策目的を達成するために、企業もしかるべき対応をとることは当然のことといえよう。

とはいえ、科学的な現状把握と要因分析にもとづいて決定されているはずの労働行政の諸施策が、個別企業の人事担当者の観点あるいは人事経済学の観点からみると、その政策目的に照らして手法として本当に適切なのかどうか、疑問を禁じ得ないケースもある<sup>3</sup>。もちろん、個別企業のレベルではその実態は多様だから、政策がすべての企業に十分にフィットすることは現実には難しいとしても、異なる業種の複数の人事労務担当者が一様に疑問を呈するとなると、そこにはなんらかの問題点があると考えても不自然ではなからう。

本稿の目的は、具体的な事例<sup>4</sup>をもとにして、このような労働政策と人事労務担当者の実務実感とのギャップの存在と、その発生理由を考察することにある<sup>5</sup>。それにより、より効果的な政策を通じた政策目的の実現と、人事労務管理の高度化をはかるための示唆を提示

---

<sup>3</sup> 労働政策に関してはこの他にも、政策が企業の人事労務管理のポリシーと一致しないとか、企業の生産性や活力を阻害するといった問題意識もたびたび提出されており、これはこれで非常に重要なテーマだが、本稿ではあえてそこには立ち入らずに考察を進めたい。

<sup>4</sup> 本稿では事例として、主にホワイトカラーのいわゆる「サービス残業」の問題を取り上げる。一部には、この問題を取り上げるだけで「サービス残業の現状の正当化」などと短絡する向きがあるようだが、そのような意図はないことをあらかじめおことわりしておく。

<sup>5</sup> 本稿の多くはおもに（社）日本経済団体連合会の活動に参画した際に得た知見と、筆者の勤務するトヨタ自動車株式会社における筆者自身の実務経験をもとにしている。そのため、学問的評価に堪えない部分が多々あることを了解されたい。

することも、人事経済学のひとつの役割であろう<sup>6</sup>。

## 1. ホワイトカラーのサービス残業問題

事例として、ホワイトカラー、特に比較的高度で非定型的な、一定の裁量を有するホワイトカラーの、いわゆる「サービス残業」<sup>7</sup>の問題をとりあげて考察を進めたい<sup>8</sup>。

これは、厚生労働省による2001年4月の「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準（平13.4.6.基発339号、以下「四・六通達」という）」の策定以来、労働行政が意欲的に取り組んでいる課題であるが、企業サイドからは労働行政の現場における具体的な取り組みに対して強い違和感が表明されており、考察の対象として有益であろう。

### 1.1 政策目的

まず、その政策目的を確認しておく。四・六通達は、その趣旨を「本基準において、労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置を具体的に明らかにすることにより、労働時間の適切な管理の促進を図り、もって労働基準法の遵守に資するもの」としている。そしてその根拠として「中央労働基準審議会においても平成12年11月30日に「現行法の履行を確保する観点から所要の措置を講ずることが適当である」との建議がなされたところである」と述べている。ここでいう中央労働基準審議会の建議とは「労働時間短縮のための対策について」という報告であることから、四・六通達の政策目的は労働時間の短縮にあると考えられる。なお、この建議は公労使三者の合意になるものだが、サービス残業に関する記述は「労働基準法に定める割増賃金の全部又は一部が支払われていないなどのいわゆるサービス残業は、解消に向けての積極的な取組が課題である。時間外・休日・深夜労働の割増賃金を含めた賃金を全額支払うなど労働基準法の規定に違反しないようにするため、使用者が始業、終業の時刻を把握し、労働時間を管理することを同法が当然の前提としていることから、この前提を改めて明確にし、始業、終業時刻の把握に関して、事業主が講ずべき措置を明らかにした上で適切な指導を行うなど、現行法の履行を確保する観点から所要の措置を講ずることが適当である」との一般論にとどまっており、「事業主

---

<sup>6</sup> いうまでもなく、手間やコストの増加を理由に労働政策を批判する意図はない。

<sup>7</sup> いわゆる「サービス残業」については「賃金不払残業」などの語が用いられることもあるが、本稿では引用部分を除いて「サービス残業」で統一した。

<sup>8</sup> もともと、わが国の労働時間法制には、人事経済学の観点からみて大きな問題点がある。労働経済学では、賃金と労働の限界生産性が均衡するところで労働力の需要が決まるが、人事経済学では、具体的な賃金の支払われ方が問題となる。例えば、流れ作業の工場労働では、集団単位で労働時間にほぼ比例した生産量が保証されるため、賃金も労働時間に比例したものであることが望ましく、また、法定労働時間を越した場合には割増賃金が支払われることが制度化されている。他方で、より個人単位の働き方であるいわゆるホワイトカラーでは、仕事量と労働時間との結びつきは曖昧で、労働者個人の能力や裁量に委ねられる部分が多いにもかかわらず、わが国ではそのほとんどについては工場労働と同様の規制が課されている。

が講ずべき措置」に関する具体的記述はない<sup>9</sup>。

さて、厚生労働省は2002年2月に「過重労働による健康障害防止のための総合対策について（平14.2.12基発第0212001号、以下「過重労働総合対策」という）」を公表したが、ここでは時間外労働の削減のための行政の取り組みなどとともに、別添として「過重労働による健康障害を防止するため事業者が講ずべき措置等」が付されている。ここでは、改めて事業者にも時間外労働の削減を求めているのと並んで、「事業者は、平成13年4月6日付け基発第339号「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準について」に基づき、労働時間の適正な把握を行うものとする」とされている。すなわち、四・六通達の政策目的としては「過重労働による健康障害防止」もあると考えられよう<sup>10</sup>。

さらに、厚生労働省は2003年5月には「賃金不払残業総合対策要綱（平15.5.23基発第0523003号、以下「要綱」という）」および「賃金不払残業の解消を図るために講ずべき措置等に関する指針（平15.5.23基発第0523004号、以下「指針」という）」を策定した。そこでは、「賃金不払残業（所定労働時間外に労働時間の一部又は全部に対して所定の賃金又は割増賃金を支払うことなく労働を行わせること。以下同じ）は、労働基準法に違反する、あってはならないもの」<sup>11</sup>であり、その解消を図るために四・六通達を策定したとされている。

以上から、2001年の四・六通達以降、労働行政が意欲的に取り組んでいるサービス残業是正の政策目的は、「労働時間の短縮」「過重労働による健康障害防止」「サービス残業という違法状態の解消」の3点であるとみることができよう。単独で見れば、いずれも政策目的としてはまことに妥当なものと考えられる。

## 1.2 具体的な政策動向

労働行政がサービス残業是正のためにどのような具体的政策をとったかをみる場合、その中心は労働基準監督署による四・六通達にもとづく監督指導であった。厚生労働省は四・六通達の報道発表ですでに「今後、集団指導、監督指導等あらゆる機会を通じて本基準の周知を図り、その遵守のための適切な指導を行うこととしたところである。」と述べており、「要綱」においても、「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準について」（平成13年4月6日付け基発第339号）を発出し、その遵守徹底に努めてきたところであるが、今般、別紙1のとおり、「賃金不払残業総合対策要綱」（以下「要綱」と

<sup>9</sup> 引用にあたり改行を省略した。なお、四・六通達はこれをうけて「使用者は、労働時間を適正に把握するなど労働時間を適切に管理する責務を有していることは明らか」としているが、労働基準法はこれを明文では定めておらず、この行政解釈には懐疑的な学説もあることに留意が必要であろう。（財）企業活力研究所（2004）『働き方の多様化と労働時間法制の現状と課題に関する調査研究報告書』第2部第1章（小嶋典明 執筆）pp.84-91 参照。

<sup>10</sup> ただし、過重労働による健康障害防止のための具体的政策としては、時間外労働が一定時間を超えた場合に産業医等による助言指導を促すといった医学面・保健面での取り組みも大きなウェイトを占めている。その一部は、第162通常国会で審議されている労働安全衛生法改正法案に織り込まれている。

<sup>11</sup> 「要綱」「指針」の双方にほとんど同じ文章がみられる。

いう)を策定し、これまでの厚生労働省による対応をさらに強化する」としている。「要綱」は一応、「事業場における不払残業の実態を最もよく知る立場にある労使に対して主体的な取組を促す」とし、そのために「労使関係者が講ずべき事項を盛り込んだ「賃金不払残業の解消を図るために講ずべき措置等に関する指針」を策定、企業の本社と労働組合等の主体的取組を促す」としているが、それに続けて「労働相談、集団指導、監督指導等あらゆる機会を通じて、使用者、労働者等に幅広く周知を図る」と述べているし、「的確な監督指導等の実施」を掲げている。このように、現実には監督指導、とりわけ四・六通達に係る監督指導が中心に据えられたといえよう。事実、四・六通達以降、サービス残業の是正金額は年を追って大きくなっており、労働行政が意欲的に取り組んで成果を拡大していることがみてとれる<sup>12</sup> (表1)。

表1 サービス残業(賃金不払残業)の是正額

期 間	是正金額	(月当たり)
2001年4月～2002年9月(18ヵ月)	約81億円	約4.5億円
2002年10月～2003年3月(6ヵ月)	約72億円	約12.1億円
2003年4月～2005年3月(12ヵ月)	約239億円	約19.9億円

(資料) 厚生労働省報道発表資料

監督指導の具体的内容は、四・六通達に示されている。その実務的なポイントは、四・六通達がまず「現状をみると、労働時間の把握に係る自己申告制（労働者が自己の労働時間を自主的に申告することにより労働時間を把握するもの。以下同じ）の不適正な運用に伴い、割増賃金の未払いや過重な長時間労働といった問題が生じている」と述べているように、自己申告制を排除することの一点にあると言ってもよい。具体的には、使用者が始業・終業時刻を確認し、記録する方法としては、原則として使用者自身による現認、またはタイムカード、ICカード等の客観的な記録を基礎とすることとしている。例外的にやむを得ず自己申告制を採用する場合は、労働時間を正しく記録し適正な自己申告を行うことなどについて労働者に十分な説明を行うこと、自己申告と実際の労働時間の一致について必要に応じ実態調査を実施すること、労働時間の適正な申告を阻害する目的で時間外労働時間数の上限を設定するなどの措置を講じないことなどが求められている。現実には、毎日使用者が現認する（これは、毎日部下が出社する前に出社し、部下が退社するまで在社して労働時間を把握するという意味であろう）ことはおよそ不可能であろう。したがって、実際に行われたのは、タイムカード、ICカードなどによる出退勤管理を行わせ、その記録

<sup>12</sup> 厚生労働省の報道発表においても、「監督指導の重点課題として」（2003年発表）、「重点的に監督指導を実施する」（2004年発表）などの文言がみられることから、是正金額の増加は、もっぱらサービス残業の増加より監督行政の活発化によってもたらされたとみるべきだろう。

をもとに割増賃金を支払わせるという指導が強力に行われたものとみられる。

### 1.3 企業の受け止め方

こうした労働行政の取り組みに対する企業の受け止めは、必ずしも肯定的なものではない。(社)日本経済団体連合会(日本経団連)は、春季労使交渉への対応を中心とした各年のポジションペーパーである「2005年版経営労働政策委員会報告(経労委報告)」において、労働基準監督行政について次のような異例の言及を行った。

「とりわけ労働時間をめぐる労働監督行政については、ここ数年、これまで労使による取り決めをもとに企業ごとになんら問題なく対応がなされてきた事項についてまで、突如として指針や通達を根拠に、労使での取り組み経緯や職場慣行などを斟酌することなく、企業に対する指導監督を強化するといった例が多く指摘されている。

さらに、事実上労働者が企業の管理施設内にいる時間をすべて労働時間として取り扱おうとするなど、それが実態に即しているかどうかという意味で、監督行政全般に対する企業側の不信を招いている。

このような行政による規制的な指導は、労働者の自律的、多様な働き方や生産性向上、ひいては日本の企業の国際競争力の維持・強化の阻害要因となりかねない。

こうした視点に配慮し、各企業における労働者の就労形態や職務内容などの実態に即した法律の解釈、適用がなされるべきであるし、指導についても等しく行われることを強く要望したい。」<sup>13</sup>

これが、四・六通達にもとづく監督指導を相当程度念頭においていることは確実であろう<sup>14</sup>。ここで問題視されているのは、第一に長年労使納得の上で安定的に運営されてきた自己申告制まで排除するのは硬直的であるということ、第二に在場時間をすべて労働時間とすることは合理的でないということだと思われる。より具体的な資料としては、日本経団連傘下の地方組織である愛知県経営者協会(愛知経協)が2004年3月26日に鳥生隆愛知労働局長(当時)に提出した「労働時間管理に関する行政指導等に関する要望」という要望書がある<sup>15</sup>。これは、愛知経協が会員企業に対して実施した監督指導等に関するアンケートの結果概要が付されており、それをみると2001年4月以降に行政指導等を受けた企

<sup>13</sup> (社)日本経済団体連合会(2004)『2005年版経営労働政策委員会報告』日本経済団体連合会、p.51。

<sup>14</sup> ただし、これはサービス残業を許容することを求めているわけではないことには留意しておく必要がある。この報告書を担当した日本経団連の矢野弘典専務理事も、マスコミの取材にこたえて「法令順守が大前提」と答えている(2005年2月28日付東京読売新聞 朝刊)。また、日本経団連ホームページに掲載されている奥田碩日本経団連会長のインタビューでも、「サービス残業はあってはならない」との見解が繰り返し示されている。たとえば、

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/times/2003/0220/01.html>、

<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/times/2004/0212/01.html>。

<sup>15</sup> <http://www.aikeikyo.com/jikan.pdf> に掲載されている。

業は全体の 35.7%であり、うち 65%は労働時間の把握について指導等を受けている。また、38%がサービス残業について、30%が時間外協定（36 協定）について指導等を受けているほか、管理監督者の範囲について指導等を受けた企業も 18%あり、大半が労働時間関係となっている。また、行政指導等を受けた企業の約 4 分の 1 から指導等に対する問題点が指摘されており、具体的なものとして次のような例があげられている。

- タイムカード等のデータがすべて正しいとの見解が示されたことは適切でない
- 法令違反がないにもかかわらず、また法令違反につながる恐れや改善箇所、情報の出所も明確でないのに指導を行うことには疑問を感じる
- 担当官によって意見が異なり、判断しづらい
- 職種、業務上の個別事情を踏まえず、画一的に法の趣旨を押しつけてくることには疑問である

筆者の見聞でも「タイムカードの記録どおり、分単位で労働時間として計上するよう指導された」などといったケースはさほど珍しくなく、四・六通達に関する監督指導は、原理原則を貫き例外を認めないという姿勢を強く持って行われているように思われる。

## 2. 政策効果に関する考察

### 2.1 労働時間短縮に対する効果

行政と企業の現状を確認したところで、具体的な政策、すなわち四・六通達に基づく強力な監督指導が、政策目的のために効果的かどうかを、人事経済学の立場から考察してみたい。

まず、「労働時間の短縮」に対する効果を考えてみよう。当然ながら、サービス残業の是正そのものは直接的には労働時間とは中立である。残業時間に割増賃金が支払われるかどうかという違いがあるだけで、労働時間そのものには変わりはないからだ<sup>16</sup>。したがって、サービス残業の是正によって雇用が増えるか、または生産性が向上する場合でなければ労働時間は短縮しないということになるだろう。

一見すると、サービス残業是正はその分人件費を高める要因となるから、それに応じて雇用が増えたり、生産性向上投資が行われたりする可能性はありそうに思える。たとえば雇用に関して言えば、(財) 社会経済生産性本部が 1999 年に発表した試算<sup>17</sup>によれば、サービス残業をゼロにする（割増賃金を支払ってサービス残業を通常の残業にするのではなく、サービス残業している分の仕事をせずつに労働時間としてゼロにする）ことで約 90 万人の雇用創出効果があるというから、これが実現すれば労働時間が短縮されるだけではなく、

<sup>16</sup> むしろ、経済学的には割増賃金が就労へのインセンティブとなって、労働時間が長くなるという考え方も可能であろう。

<sup>17</sup> (財) 社会経済生産性本部(1999)「労働時間短縮の雇用効果に関する調査研究中間報告」。

雇用創出にもつながることになる。この時期、雇用創出と雇用失業情勢の改善は労働行政における最大の課題のひとつであったことを思えば、行政がこれに並々な熱意をもって取り組んだとしても納得がいくものがある。また、生産性向上についても、割増賃金が残業に対するペナルティとして機能して、企業はコスト増を抑制するために残業を減らすのではないかと、という意見もあるだろう。

しかし、企業の人事労務管理の立場からみれば、経営上の要請として総額人件費は一定の範囲内でコントロールされる必要がある。事業のなかで適正な利益を上げ、投資家への還元や設備投資・研究開発投資などの資金を確保するためには、他の費用と同様、人件費についても許容される上限があることは当然だろう<sup>18</sup>。したがって、中長期的にはサービス残業是正のような制度的な企業負担増の措置によっても人件費は増えない可能性が高い。やはり制度的な企業負担増である社会保障費の企業負担分の増加については、中長期的には労働者の賃金水準と雇用量とで調整されると経済学の教科書は教えており<sup>19</sup>、サービス残業の是正がこれと異なると考える理由はありそうにない。総額人件費が増えないのであれば、中長期ではこれによる労働時間短縮や雇用増の効果には限界があることになるだろう。

さらに、短期的にも、企業は業績の変動などに応じて総額人件費を調整するのが一般的で、代表的なのが賞与の総原資の増減だ。福利厚生を充実させたり効率化したりすることも日常的にみられる。サービス残業是正による人件費増加についても、同様に総額人件費のなかで吸収する形で調整することが不可能ではないだろう。あるいは、簡単ではないが、赤字転落といったような厳しい経営状況であれば、賃金そのものを下げることもありうるかもしれない。実際、1990年代から2000年代前半のわが国の経済低迷期においては、労使協議や団体交渉といった手続きを経て、労使合意のもとに賃金水準を引き下げた例も少なくない。こうした調整が可能であれば、短期的にもサービス残業是正がそのまま労働時間短縮や雇用増に結びつくことはない。なお、前述した（財）社会経済生産性本部の試算も、こうした中長期あるいは短期の人件費の変動については十分に考慮されておらず、今後の課題としている。

ただし、こうした短期的な調整は、効率化による生産性向上という形で行われる可能性があり、それは労働時間の短縮につながるであろう。とりわけ、サービス残業の内容に経営の観点から不急不要のものが多く含まれているとしたら、労働時間短縮の効果は高い。これに関しては別項で検討するが、この部分に関しては監督指導の強化は労働時間短縮という政策目的のために有益であることは事実だと思われる。

## 2.2 サービス残業解消に対する効果

<sup>18</sup> もちろん、投資家・経営者・労働者間の分配のあり方については労使交渉の余地があるだろう。

<sup>19</sup> たとえば、大竹文雄(1998)『労働経済学入門』日経文庫、pp. 32-35。

## 2.2.1 ホワイトカラー労働の特徴

次に、「サービス残業という違法状態の解消」という政策目的について、四・六通達にもとづく監督指導の強化の効果を考察してみたい。

四・六通達は、そもそも「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」であり、「使用者は、労働時間を適正に把握するなど労働時間を適切に管理する責務を有している」と述べているように、「使用者が労働者の労働時間を把握できる」ことを当然の前提としている。しかし、これが本当に当然かどうかはきわめて疑わしい。

もちろん、製造現場における製品の生産に代表されるようなブルーカラーの仕事など、労働時間の把握が容易に可能な仕事は多い。これらの仕事では四・六通達がいうような使用者による現認、あるいはタイムカードなどによる把握は十分に機能しよう。したがって、こうした仕事においてサービス残業が発生するのは論外の違法行為であり、厳正に対処すべきものであることはいまでもない。今回の四・六通達にもとづく監督指導の強化のなかでも多くの摘発と是正が行われていることは高く評価されるべきだし、より一段の取り組みの強化が求められるところだ。

いっぽうで、ホワイトカラーについてはそれほど簡単ではない。考察の糸口として、新聞記事をひとつ紹介したい。若干長くなるが全文を引用しよう（表2）。

表2 「サービス残業、厚労省も 中央省庁職員「経験ある」74%/労組調べ」

中央省庁で働く国家公務員（管理職を除く）の四人に三人が昨年度、給与が支払われない“サービス残業”をしていたことが、各省庁の労組の調査でわかった。民間企業のサービス残業を取り締まる厚生労働省の職員も含まれていた。霞が関の公務員からは「模範となるべき厚労省が、“不夜城”になっているのはおかしい」との声も聞かれる。

各省庁や人事院などの労組で組織する「霞国公」が約一万五千人の組合員を対象に昨年度の残業実態を聞き、三割を超える約五千五百人から回答があった。回答者は霞が関で働く国家公務員の約14%にあたる。

調査によると、月三十時間以上の残業をしていたのは56.5%。人事院は一九九九年、国家公務員（一般職）の残業の上限を月平均で三十時間とする指針を各省庁へ通知したが、過半数が守っていなかった。残業代が全額支払われていたと答えたのは12.4%で、73.8%はサービス残業をしていた。

また、旧労働省職員でつくる労組「全労働」が先月、厚労省の本省に勤める組合員約二百人を対象にした調査では、回答した百十人のうち五十八人が昨年十二月の一か月にサービス残業していた。

これに対し、厚労省は「残業と認められた分の給与は全額支払われており、サービス残業は行われていない。勉強や研究のため自主的に残っている職員もあり、全員が残業しているわけではない」と説明する。

全労働は「勉強も仕事の延長で、実態はサービス残業。残業代が限られている反面、仕事量が多いので仕方ない面もある。だが、サービス残業している職員が、民間のサービス残業を取り締まるのもおかしい話」としている。

（出所）2003年2月26日付東京読売新聞夕刊、22頁

労使の主張に違いがあるのは普通だとしても、職場で「仕事に関係する勉強」に費やした時間は、使用者は労働時間でないと考えるいっぽう、労働者は労働時間であると考えたといった二面性があることは否定できない。

こうした二面性は、サービス残業をする理由を聞いた調査からも示唆される（表3<sup>20</sup>）。

表3 サービス残業をする理由

残業・休日出勤のうちで残業手当が支給されない部分がある理由（二つ選択）	(%)
自分が納得する成果を出すために残業しているので、残業手当の申請をしていない	32.1
手当を申請しても予算の制約で支払われないから	23.6
残業手当が実際の残業時間に関係なく定額で支払われているから	20.0
上司が嫌な顔をするので手当を申請しにくいから	13.6
その残業時間が法定労働時間内だから	11.4
その他	16.4
無回答	8.6

（出所）連合総研「働き方の多様化と労働時間の実態に関する調査」（2001）

これをみると、「自分が納得する成果を出すために残業しているので、残業手当の申請をしていない」というのがサービス残業の理由として最多となっている。他の選択肢との関係からみて、この相当部分は、予算の制約や「上司の嫌な顔」といった申請を妨げる要因がないにもかかわらず、自らの判断によって申請していないと推測されるが、しかしこれは「残業・休日出勤」であるとも考えられているのだ。これは非常にアンビバレントな意識であるが、ホワイトカラー職場における働き方の実態を考えれば理解できるものでもある。一般的な企業のホワイトカラー職場の場合、就業規則では残業は上長の指示によって行うと規定し、現実の運用としては担当業務の要求成果や納期などについての包括的な指示のもとに、具体的な就労時間は本人の裁量に委ねられるのが通常と思われる。つまり、上長の指示、すなわち経営上の要請にこたえた成果に達するために必要な残業については残業として申請するが、それを超えて、自分自身が達成感や満足感を得るために在社（本人にとっては「仕事」という感覚もある）している（あるいは、選択肢にはないが、自分自身の能力の向上や勉強のためや、経営上の要請以上の成果を上げることで自分自身の評価を高めるために在社することもあるだろうことは容易に想像できる）時間<sup>21</sup>については、割増賃金を支払われるべき労働時間に該当するかどうかには疑問がある<sup>22</sup>（もちろん、これとは別に、経営上の要請にこたえるために必要な残業まで残業手当を申請しない、いわ

<sup>20</sup> 表3の調査、および後出の表4の調査については、鈴木不二一(2003)「サービス残業の実態と労働組合の対応」日本労働研究雑誌 519号に詳しい。

<sup>21</sup> 「予算の制約」「定額」「上司が嫌な顔」といった理由によってサービス残業になっているとされている残業についても、経営上の要請を超えて本人の満足や勉強のために行われている部分が含まれている可能性があることにも留意が必要であろう。

<sup>22</sup> もちろん、表2で取り上げた事例のように、労組としてこれらの時間についても割増賃金の支払を求めるといった考え方も十分ありうるであろう。後述するが、これはむしろそのような労使自治の問題の範疇に入るのではないかと。

ば「真正のサービス残業」も存在することも間違いないだろう)。

このように、ホワイトカラーの仕事においては、経営上のニーズではなく、働く人の勉強や満足感のために在社している、「本人は『仕事をしている』と意識しているが、しかし割増賃金が支払われる『労働時間』かどうかは疑わしい」という二面性を持つグレーゾーンが出現する。端的に言えば、勉強や満足感のために在社して帰宅が遅くなり、家族にその理由を訊ねられたとすれば、迷わず「残業していた」と答えるだろう。しかし、本人自身が「これは勉強や満足感などのため」であって割増賃金を受ける残業時間ではないと判断しており、その結果企業では残業時間としてカウントされていない。これがいわゆる「サービス残業」のどの程度の割合を占めるのかは不明だが、無視できない部分を占めているのではないか。ホワイトカラーに対する労働政策を考えるときには、こうした特徴を十分にふまえる必要があるはずだ。

余談にわたるが、わが国ではサービス残業の推計にあたって総務省の「労働力調査」と、厚生労働省の「毎月勤労統計」の労働時間の差を用いる手法が広く行われている。たとえば、第一生命経済研究所が2003年6月23日に発表した「Economic Trend」<sup>23</sup>は「労働者本人の申告をベースとする総務省「労働力調査」の労働時間と、事業所の賃金台帳をベースとする厚生労働省「毎月勤労統計」の労働時間の差をとることで、サービス残業時間を測る。労働者本人は真実の労働時間を報告するが、企業はサービス残業の分は報告しないため、両者の差の部分がちょうどサービス残業にあたるわけだ。」として、サービス残業が2003年には年間平均200.3時間にのぼると推計している。しかし、この差のなかには、もちろん真正のサービス残業も多く含まれようが、かなりの程度前述の「勉強や満足感のための在社」も含まれている可能性がある。労働力調査と毎月勤労統計の差をもってサービス残業を推計する手法は、サービス残業をかなり過大評価すると考える必要があるのではないか<sup>24</sup>。

なお、さらに余談にわたるが、サービス残業のなかに経営上の要請にもとづかない、勉強や満足感のための在社がある場合、すなわち前項で少し触れた際の表現を使えば「経営にとって不急不要のもの」がある場合には、サービス残業の是正による人件費増を受けて、使用者はその削減によって人件費増の抑制と生産性の向上をはかろうとする可能性がある。この場合は、労働者は勉強の機会や満足感を得る機会を失うことになるが、労働時間は短縮されよう。

## 2.2.2 使用者による労働時間把握の困難さ

<sup>23</sup> テーマは「不況下で増加するサービス残業～サービス残業をなくせば160万人の雇用創出、実質GDPは2.5%増加～」となっており、担当として門倉貴史の署名がある。

<sup>24</sup> そのほかにも、この二つの調査からサービス残業を単純に推測することには、統計の相違による問題点が多い。これについては、小倉一哉・坂口尚文(2004)「日本の長時間労働・不払い労働時間に関する考察」労働政策研究・研修機構ディスカッション・ペーパー・シリーズ04-001が詳しい。

さて、本筋に戻れば、ホワイトカラーの「仕事」のうちどこまでが経営が要請する成果を得るためのもので、どこからが本人の満足や勉強のためのものなのかは、本人も厳密には判定できないだろう。となると、使用者にはさらに判断が難しいことは常識的に推測できよう。四・六通達は労働時間を適正に把握することは使用者の責務であるとしているが、それにもかかわらず、ホワイトカラーにおいては使用者が労働時間を把握するのはかなり困難をとまなうといわざるを得ないことがわかる。

そして、本人にも厳密な判定は難しいにしても、最も実態をよく承知しているのが本人であることも間違いないだろう。ホワイトカラー職場で残業時間の自己申告制が広く行われている理由のひとつはここにあるのではないか。世間では自己申告制であるがゆえに過少申告が行われる、というロジックばかりが強調される（そのような実態があるから当然のことではあるが）が、そもそも自己申告制は使用者にとっては過大申告の危険性を常にともなうものであり、それを敢えて採用しているのは、他により適切な方法が見当たらないからではないか<sup>25</sup>。

それにもかかわらず、四・六通達は自己申告制を排除しているから、つまるところ「サービス残業という違法状態を解消する」という政策目的だけを考えるならば、「タイムカードの記録どおり、分単位で労働時間として計上するよう指導された」というような、「疑わしきは罰する」、労働時間である可能性が少しでもあればすべて労働時間として計上させるという方針<sup>26</sup>をとらざるを得なくなるのかもしれない<sup>27</sup>。「不払」は労基法違反だが、過払は違反ではないからだ。とはいえ、日本経団連や愛知経協の指摘をみるまでもなく、このような方針は明らかに企業の正常な人事労務管理を大きく阻害するという弊害を持つものであろう。より少ない弊害で政策目的を達成できる方策があるのであれば、その採用を検討する必要があるはずだ。

具体的には、ことホワイトカラーにおいては、自己申告制による労働時間把握を例外として排除するのではなく、むしろそれを原則とした労働時間の把握を検討する必要があるだろう。もちろん、自己申告制には過少申告の問題があるから、それを防止する施策が必要なのは当然であり、たとえば四・六通達が自己申告制を採用する場合に求めている「対象労働者に対する正しい記録と適正な申告などについての十分な説明」「自己申告と実際の労働時間との合致についての実態調査」「適正な申告を阻害する時間外労働の上限設定をしない」などの取り組みは必要であろう。とりわけ、「指針」が「労使は、事業場内において賃金不払残業の実態を最もよく知るべき立場にあり、各々が果たすべき役割を十分に認識するとともに、労働時間の管理の適正化と賃金不払残業の解消のために主体的に取り組むこ

<sup>25</sup> たとえば、退場後に単独で営業先を訪問して商談した、といった就労については、使用者には現認することもタイムカード等の記録で確認することもできず、自己申告によって把握するしかない。

<sup>26</sup> もっとも、注 26 のような事情がある以上は、この方針にも限界はあることは明らかと思われる。

<sup>27</sup> ただし、本来労働時間でない可能性の高い時間についてまで労働時間として扱うよう指導し、サービス残業であるとして是正を求めるといふのはいささかマッチポンプの感は免れない。

とが求められるものである。」と求めているように、集团的労使関係の枠組みのなかで自己申告制が適切に運用されることが重要と思われる。その実態をつねに労使がチェックするとともに、前述したように、勉強や満足感のための就労のようなグレーゾーンについて、どこまで残業として申告するかガイドラインを労使で検討することも考えられてよい。そもそも、「指針」が労使の自主的な取り組みを求めるいっぽうで、四・六通達にもとづく機械的な監督指導が行われているところに矛盾があるのではなからうか。

### 2.2.3 サービス残業の真因対策

さて、「サービス残業という違法状態を解消する」という政策目的に関して、もう一点重要と思われるポイントがある。考察の糸口として、こんな例え話からはじめよう。

冷蔵庫でも洗剤でもなんでもいいが、なんらかの製品を生産して出荷している工場があるとしよう。出荷の前には必ず検査工程があつて、数量に間違いはないか、所定の性能や品質が満足されているかなどが検査され、合格したものだけが出荷される。不合格品についてははしかるべく修理され出荷されるか、修理できないものは廃却されるであろう。検査することによって、不良品が出荷されることは回避できる。しかし、いくら厳密に検査をしたところで、不良品を減らしたりなくしたりすることはできない。そこで、不良品がみつかり、不良の原因となった工程に情報がフィードバックされる。これは大きな進歩だが、しかし依然としてそれだけでは不良は減らない。不良を減らすためには、不良が出る原因、それも根本的な原因である「真因」を探り出し、それへの対策を講じる必要がある<sup>28</sup>。繰り返すが、検査で減るのは不良の流出であつて不良そのものではない。

サービス残業の問題をこれにあてはめれば、四・六通達にもとづく監督指導の強化により、検査と不良品の修理はかなり精力的に行われているといえるだろう。しかし、真因に対する対策が行われていない限り、経営者や人事労務管理者が代われば、また同じ問題が繰り返される危険性がある。

そこで、サービス残業の原因から真因を探っていきたいが、ここでは人事経済学的な観点から考察することが有効と思われる。

サービス残業をさせる側である使用者と、する側である労働者の双方について考察する必要がある。使用者については、すでに述べたように、基本的な関心事は総額人件費を適正な範囲でコントロールすることにある<sup>29</sup>。そして、短期的にも中長期的にも、それはサービス残業という方法を使わなくても、相当程度対処が可能と考えられることもすでに述べた。つまり、この点に関しては、サービス残業を引き起こす使用者の問題点は、合理

<sup>28</sup> 製造工程では TQC などの統計的品質管理手法が用いられることが多い。

<sup>29</sup> そのために、残業目標や残業規制を行うことも一般的にみられるが、きちんとした使用者であれば、目標や規制を上回っても残業を申請・計上させて割増賃金を支払い、その分を総額人件費の中で別の方法を調整することを考えるであろう。目標や規制を上回っての申請を行わせない使用者は人事労務管理において無能のそしりは免れない。

的な手法で、きちんとした手続をふんで総額人件費の調整を行うことができるかどうかという、人事労務管理能力の問題<sup>30</sup>に帰着すると考えてよさそうだ。この問題を解決する方法はいくつかあり、少なくともそれへのアクセスはそれほど困難ではない<sup>31</sup>。

それでは労働者についてはどうか。考察をすすめるために、表3とは異なる調査で、もう一度サービス残業をする理由をみてみたい（表4）。

表4 サービス残業をする理由

サービス残業をする主な理由（二つ選択）	(%)
個人に課せられたノルマ達成のため	44.7
みんながサービス残業をやっている	22.4
自分の能力向上のため	21.6
残業手当を申請しにくい雰囲気だから	19.8
勤め先の残業規制が厳しいので	13.6
組合の残業規制があるので	6.3
超勤をつけると査定に響くから	1.7
その他	33.6
無回答	1.2

（出所）日本労働組合総連合会「2002年連合生活アンケート調査」（2002）

もっとも多く上げられた「個人のノルマ達成のため」という理由をみて、個人に課せられたノルマ、すなわち業務量が過大であるからサービス残業が発生していると考えるのはさすがに短絡であろう。これは残業をする理由ではあるが、サービス残業をする直接的な理由ではないからだ。ノルマ達成のために残業をしたとき、なぜそれを計上しないかを考えなければ真因には到達しない。やはり表4であげられている「残業規制が厳しい」と合わせて、「職場で残業時間の上限が定められているが、それだけではノルマが達成できないから」というのもまだ表面的だろう。残業時間の上限に達したらノルマを達成していなくても就労をやめることもできる（一般的な日本の労働慣行として、ノルマが達成できないから解雇されるとか基本給を大幅に減額される（出来高払いとは別として）といった大きな不利益を受けることは考えにくい）のだし、残業時間の上限に達しないままにサービス残業を行っている例もみられるからだ。

同じように、「みんながサービス残業をやっている」とか「残業手当を申請しにくい雰囲気

<sup>30</sup> ただしこれにはばらつきが大きく、一部には時間外協定（36協定）が必要であることを知らない、法定労働時間や割増賃金の規定すら知らないといった低水準の経営者が存在することも事実のようだ。

<sup>31</sup> このほかにも、「労働時間の長さより、仕事の成果を重視して賃金を決定したい」など、経営者の賃金管理に対するポリシーのあり方はサービス残業との関係において重要な要素と思われるが、ここでは考察の対象としない。

気だから」というのも原因ではあっても真因であるとはいいたい。

サービス残業は使用者からみれば不払残業だが、労働者からみれば不請求残業、不申請残業ということになる。人事経済学的に考えると、申請すれば割増賃金を得ることができるにもかかわらず申請しないということは、申請しなかった場合に割増賃金以上のメリットが得られる可能性があるか、申請した場合に割増賃金を帳消しにする以上のデメリットがあるか、あるいはこれらを総合して、申請しないほうが得策だと判断しているのであって、そこに踏み込まなければ真因は見えてこないはずだ。そう考えると、「指針」がこれについて「賃金不払残業の責任が使用者にあることは論を待たないが、賃金不払残業の背景には、職場の中に賃金不払残業が存在することはやむを得ないとの労使双方の意識(職場風土)が反映されている場合が多いという点に問題があると考えられる」と述べているのは、建前としてはわかるが、いささか表面的で踏み込み不足と言わざるを得ない。

真因の具体的な内容は職場や個人によって多様だろうし、複合しているだろう。メリットとしては、ノルマを達成することで達成感や満足感を得るということもあるだろうし、人事考課などで高く評価されるということもあるだろう。表4にもあるように、自分の能力向上のためというのものもあるだろう。費用を支払って仕事の傍ら大学院や専門学校で学ぶ人が増えているのだから、自分の勉強になるなら賃金はゼロでも仕事をしたい、という人も増えていると推測できる。そして、高い評価や能力の向上は、いずれは賞与の増額や昇進・昇格による昇給などによって、割増賃金とは異なる形で金銭的な報いにつながる<sup>32</sup>。しかも、働く人へのインセンティブは必ずしも金銭だけではない。高い評価や能力の向上を通じて、やりたい仕事、やりがいのある仕事、能力向上につながる仕事に従事できるといった、「仕事」そのものが金銭以上のインセンティブになっていることもある<sup>33</sup>。

デメリットとしては、周囲から冷たい目で見られたり、いじめにあったりするよりは割増賃金を放棄したほうがマシだという例もあるだろうし、なかには残業を申請すると解雇されるという論外な職場もあるかもしれない。しかし、申請しにくい雰囲気、厳しい残業規制、あるいは表3にある「上司が嫌な顔をする」といった理由の多くは、それにもかかわらず残業を申請した場合、人事考課などの評価で不利になることを心配するケースが多いのではないだろうか。だからこそ、「指針」もわざわざ「賃金不払残業の是正という観点を考慮した人事考課の実施」という一項を設けて、「賃金不払残業の是正という観点を考慮した人事考課の実施(賃金不払残業を行った労働者も、これを許した現場責任者も評価しない。)等により、適正な労働時間の管理を意識した人事労務管理を行うとともに、こうした人事労務管理を現場レベルでも徹底することも重要である。」と述べているのではないだろ

<sup>32</sup> 高橋陽子(2005)「ホワイトカラー「サービス残業」の経済学的背景—労働時間・報酬に関する暗黙の契約」日本労働研究雑誌 536号は、これを経済学的に検証している。

<sup>33</sup> 最近の代表的なものとして、高橋伸夫(2004)『虚妄の成果主義—日本型年功主義復活のススメ』日経BP社、高橋伸夫(2005)『育てる経営』の戦略—ポスト成果主義への道』講談社選書メチエがある。

うか<sup>34</sup>。

このように、サービス残業の真因のひとつとして、「残業に対するインセンティブは割増賃金だけではなく、むしろそれより高い評価や能力向上を通じた昇進昇格などによって、金銭面と同時に仕事面などでも報われることのほうが大きい」ということがある以上は、こうした労働者については行政が使用者に対して四・六通達にもとづく監督指導を強化しても、サービス残業解消の効果はきわめて限定的であると考えざるを得ない。

これには、「割増賃金をすべて支払い、さらに昇進昇格や仕事面などのインセンティブも付与すればよい」との反論がありそうだが、これは人事経済学的に考えれば成り立たない。企業経営の見地からは短期的にも中長期的にも許容される総額人件費の範囲が存在する。したがって、短期的に割増賃金を無際限に支払うことができないだけでなく、中長期的には、トータルで割増賃金の総額が増加すれば、それに相当するだけ割増賃金以外のインセンティブはトータルで縮小せざるを得ない。そして、現に多くの労働者が自らサービス残業を選択しているという現実、労働者自身が割増賃金より割増賃金以外のインセンティブを選好していることの現れと考えるべきであろう。

それでもなお、使用者に対して前述のような「賃金不払残業の是正という観点を考慮した人事考課の実施」を強く指導することには多少の効果はあるかもしれない。しかし、仕事の進め方について広い裁量を有し、前述した「経営上の要請にこたえるための残業」と「本人の勉強や満足感のための就業」との区別が使用者には不可能となっているような場合にはこれも容易ではない。こうした指導の効果は、ホワイトカラーのなかでも使用者が比較的労働時間を推測しうる、仕事の進め方に関する裁量のそれほど広くない労働者に限られるだろう。現実には仕事における裁量の程度もさまざまであり、裁量度が高まるほどに、前項で述べたような自己申告制の適正な運用によるサービス残業の解消も難しくなってくるものと思われる。

それでは、より高度で非定型的な仕事に就く、裁量の広いホワイトカラーに対しては、どのような方法が有効だろうか。労働経済学者の小池和男氏は、その著書のなかでホワイトカラーの報酬について次のように述べている。

「…自分の考えで仕事をすすめる職務は、時間で労働量をはかれない。研究所のスタッフは自宅にいても研究のことを考える。それをどのようにして労働時間で測れようか。それはけっして例外ではない。不確実性をこなすような高度な仕事であれば、課長以上にかぎらず、むしろごくふつうであろう。実際アメリカ大企業を見れば、大卒のすべて

---

<sup>34</sup> それにもかかわらず、表4において「超勤をつけると査定に響くから」はわずか1.7%にとどまっている。これは、本音としては「査定に響く」と思っている、表立ってはそれを認めにくいという心理が働いているのではないかと想像される。それに対して、「みんながやっている」「職場の雰囲気」といった選択肢は抵抗なく選択できるのではないか。このような傾向は、たとえば年次有給休暇を取得しない理由、男性が育児休業を取得しない理由にも見られるようであり、それが調査結果と実務実感との乖離をもたらしているように思われる。労働政策を検討するうえでも留意が必要ではあるまいか。

ではないが多くは、はじめから残業手当がつかない。それは西欧でも、よい統計はないが、ごく一般的におもえる。アメリカはそのゆえに大卒ホワイトカラーの多くは“exempt”とよばれる。労働基準法の残業手当支払規定の適用から除外する、という意味である。その人たちは残業時間すら記録していない。日本はこの欧米相場と異なり課長前まで残業手当を払わねばならない。近時「裁量労働制」としてやや緩和されたが、なお他国を誤解した旧来の遺風がつよい。その結果、不確実性をこなすべき高度な技能の持主一般にも残業手当をはらうよう求める気風がつよい。残念なのは、この高度な技能の性質をまったく無視し、自虐的に「サービス残業」とよび日本の悪しき労働慣行と指弾する。だがもしそうなら、欧米のホワイトカラーは、記録にはのこらないが、大勢がサービス残業している。昇進を目指す以上しごく自然のことであろう。」<sup>35</sup>

つまり、サービス残業に対するインセンティブをなくすために、米国におけるホワイトカラー・エグゼンプション制のような形で、労働時間と賃金の関係をなくしてしまうのだ。これは要するに「サービス残業」という概念をなくしてしまうわけであり、現行法に基づく監督行政の範囲を逸脱するが、サービス残業が「昇進を目指す以上しごく自然のこと」である以上、それに合った法的な枠組みを考えるほかに解決方法は考えにくい。

そもそも、労働基準法に法定労働時間と割増賃金が定められているのは、一日8時間、あるいは一週40時間を超えるような長時間にわたって労働したうえ、それに見合った割増賃金が支払われなくなると労働者の保護に欠けるからだろう。そう考えると、時間外労働について時間割計算で割増賃金を支払うという労働基準法の定めは理にかなったものだが、しかしこれが唯一の方法というわけではない。長時間労働を防ぐためであれば、労働時間の上限を直裁に規制する（その具体的方法については別項で検討する）ことがむしろ自然だし、賃金が低きに失することを防ぐ<sup>36</sup>ためには、賃金の下限を定める<sup>37</sup>ことがその意図にかなうだろう。ある程度高度で非定型的、裁量の広いホワイトカラーの仕事の特質を考えれば、これらの規制を適切に行なったうえで<sup>38</sup>、時間外労働について時間割で賃金を計算するかどうかは労使の取り決めに任せても労働者保護に欠けることはないのではないか。「指針」は労働時間管理については「事業場における不払残業の実態を最もよく知る立場にある労使に対して主体的な取組を促す」としているが、サービス残業が労働時間と賃金の関係における問題である以上、労働時間だけでなく賃金の部分についても労使の主体性を認めなければ、労使としても意味のある取り組みは難しいのではないかと考える<sup>39</sup>。

<sup>35</sup> 小池和男(2005)『仕事の経済学第3版』東洋経済新報社、pp. 109-110。

<sup>36</sup> 賃金の下限を定めることで、仕事の高度さや裁量の広さを間接的に担保することもできると考えられる。

<sup>37</sup> 職業安定法では、職業紹介手数料を徴収しても保護に欠けることにならない労働者の範囲について、年収700万円以上という規制を行っている。

<sup>38</sup> 当然、その担保のためには行政による監督の役割が重要となる。

<sup>39</sup> なお、労働者にサービス残業へのインセンティブがあるのであれば、極論かつ暴論であり、法理論的にも実務的にも問題は多々あろうが、より直接的に労働者に対してサービス残業を禁止するという方法も全く考えられなくもないのではないか。

### 2.3 過重労働による健康障害防止

あと一つ、「過重労働による健康障害防止」という政策目的について考えてみたい。

長時間労働が過重労働につながりやすいことは言うまでもなく、労働時間の短縮は健康障害防止のためにも重要だろう。しかし、それと四・六通達にもとづく監督指導の強化を結びつけることには、理屈においては違和感がある。四・六通達のいう「労働時間の適正な把握」はサービス残業是正、割増賃金支払のためのものだろうが、健康障害防止のための「労働時間の把握」は、それとはかなり異質なものだろうと思われるからだ。

具体的には、まず第一にその厳密さが異なる。割増賃金の計算においては、月間の残業が99時間なのか100時間なのか、101時間なのかはそれぞれ大いに異なるが、健康障害防止という意味においては、これらを厳密に区別することはほとんど意味がないだろう。

第二に、その範囲が異なる。勉強や満足のために在社した時間については、割増賃金は支払われなくても、健康障害防止という観点からは、労働時間と類似のものとしてあわせて考えることが望ましいだろう。いっぽうで、たとえば自宅で業務に従事した場合は、割増賃金はその実態に応じて適正に支払われるべきだろうが、健康管理という面では、職場で上司や同僚の視線や他部署からの電話などのなかで就労するのと、自宅でマイペースで就労するのとでは大差があるのではないか。

こうしてみると、健康障害防止のための労働時間の把握は、ある程度大雑把な在場時間の管理で足りるのではないだろうか。その規制の方法も、単一の上限を固定的に設定するのではなく、段階的に医療的な配慮を設定したり、仕事の実情をよく知る労使の判断によって柔軟な運用が可能となる（上限を延長する場合には、付加的な手当の支給も考えるべきだろう）ような形をとることが望ましい。それなりに高度な仕事に従事するホワイトカラーであれば、労働者自身も仕事の実態を無視した一律的・硬直的な規制で就労を制限されることを望まないことは容易に想像できるからだ。前項で言及した、労働時間と賃金との関係をなくした場合における「労働時間上限の直截な規制」についても、その趣旨が長時間労働による健康障害の防止や、自由時間・在宅時間の確保といった点にあることを考えれば、同様に労働時間より在社時間による柔軟な規制とすることが望ましい。もちろん、個人の就労実態によってどのような管理がよいかは異なってくるだろうから、具体的な方法は現場を知る労使が慎重に検討する必要があるだろうが、「休憩時間は含まれているが、出張時間は含まれていない」という程度の大雑把な在場時間の把握でも足りる人は多いだろう。

「過重労働総合対策」においては、四・六通達の位置づけはそれほど大きなものではないが、本来の趣旨である労働時間の把握のうち、ホワイトカラーのそれにはあまり適切とはいえなかった四・六通達の「タイムカード等に記録された時間」は、意外にも？健康障害防止のための在場時間の把握にはかなり有用であることがわかる。いずれにしても、サ

一ビス残業解消のための労働時間管理と、健康障害防止のための在場時間管理は、その目的に応じて適切に使い分けられることが望ましく、今後の労働衛生行政の課題ではないかと考える。

以上の考察をまとめると、ある程度以上の裁量を有するホワイトカラーのサービス残業に関する政策については、労働時間の把握は自己申告を中心とし、それが適正に行われるよう労使が適切にチェックすることが望ましい。さらに裁量度の高いホワイトカラーについては、サービス残業に対する労働者のインセンティブを除くため、在場時間や賃金水準に関する柔軟な規制で労働者の保護を確保しつつ、労働時間と賃金との関係をなくしてしまうことが効果的だということになるだろうか。

### 3. おわりに

最後に、以上の考察から、労働行政の具体的な政策がビジネスの現場の実態に合致した効果的なものとなるための留意点を抽出しておきたい。

第一に、具体的施策が拠って立つ法律が、現場の実態に応じたものでなければ、行政としても如何ともしがたいであろう。この事例においては、労働基準法が人事経済学の観点からみて現在のホワイトカラー労働の実態に即していないところに根本的な問題があるのではないかと推測されるいっぽうで、ホワイトカラー職場においては厚生労働省自身においてすら労使間に見解の相違、対立がみられるという状況をもたらしていると考えられる。

第二に、具体的施策が行政の通達という形で規定され、現場を知る労使の意見が十分に反映されていないのではないかと懸念がある。この事例においても、労使が公式に参加したのは中央労働基準審議会の建議における一般論の部分のみであり、具体的内容はすべて四・六通達をはじめとする通達類で規定されている。

第三に、監督指導だけでなく、人事経済学的な観点から問題点の真因をつかんで効果的な対策がとられることを促進する必要がある。そのためには、監督指導は必要最小限にとどめ、現場を知る労使の自主的な決定に委ねる部分を最大限に広げることが望まれるだろう。また、労働者の意識調査などを検討の材料にする際には、その回答の傾向として、企業の問題点は指摘しやすく、労働者自身の問題点は表明しにくいという現象が起きていないかに留意すべきではないかと思われる。

労働者の福祉の増進のみならず、企業の生産性向上、経済・社会の安定・発展のためにも、政労使の三者がそれぞれの役割を果たし、労使関係と人事労務管理の改善、高度化をはかっていくことが望まれる。とりわけ監督権限を有する行政には、労使の自主的な取り組みを促し、必要に応じて指導、助言するとともに、現場を知る労使の意見をもとに、法制度や政策を、実態に応じた、政策目的に照らして適切かつ効果的なものとしていくことが期待されているといえよう。そのうえにおいても、人事経済学がおおいに有用であろう

ことを記して、本稿の結語としたい。