

2017年1月26日
国土交通省
第3回 建設産業政策会議

「人事制度改革のパラドックス
—働き方改善の必要性和、生じうる逆機能問題」

敬愛大学経済学部
高木 朋代

はじめに

- ・従前の人事管理や経営学の理論は、概ね、製造業を中心事例とし、そこでの経験蓄積や原理・法則性に基づいて構築されていることが多い。
- ・本報告では、そうした理論や、報告者のこれまでの研究で見出された知見に照らし合わせて、建設業の働き方改善の諸施策とその影響を、「逆理」も含めて見ていく。

ポイント

- ・諸施策・諸制度は、決して個別的に成立しているのではない。それぞれが、大きな人事管理システムの中に埋め込まれているのであり、各施策・制度は、相互に複雑な連関関係をもって、1つのシステムをつくりあげている点に留意する必要がある。1つが変化すると、玉突きのごとく、他の制度もしくは全体に影響が及ぶ。
- ・現在の建設業において、働き方の改善はまちがいなく必要である。だが、一見改善と見えても、(上述のように人事管理は連関システムとして成立しているために、)結果として、意図しないかたちで「逆機能」が誘発される可能性がある。これを事前に察知し、負の影響を回避もしくは最小化する手立てが求められる。
- ・働き方改善とは、すなわち、企業が従業員の「休み方」やメンタルヘルスに配慮し、生活改善を試みるということでもある(生活の充実＝働き手としての能力発揮と安定的な貢献)。この人事方針の下では、企業と従業員は、単に雇用契約に基づき、雇い雇われるというドライな関係ではない。長期不況を経て日本の職場は変わったとされるが、建設業が人材を呼び込むには、企業が従業員の生活にも責任を持つという意味で、昔ながらのウェットな関係への揺り戻しが必要なかもしれない。

0. 建設業の働き方改善の方向性に関する再確認

- (1) 今後も労働集約的な業界である。
- ・仕事の多くはオーダーメイド型。すなわち、非定型的な仕事の連続である。(その都度の対応、創意工夫、不測の事態への対処が求められ、そうした仕事の比重高い。)
 - ・ICTの進展によって生産性の向上が図られても、機械に置き換えられない仕事や、合

理化できない仕事の割合は今後も大きい。

→したがって、技能労働者を中心とする人材不足が強く懸念されており、これらの人々の働き方改善が求められている。

→非定型的な仕事に対処できる（＝人材としての価値が高い）「多能工」の育成が求められている。

(2) 働き方改善の主たる対象は、小規模企業（地方が多い？）の技能労働者である。

- ・大企業では賃金水準は産業平均もしくはそれ以上。低賃金は小規模企業での問題。建設業で小規模企業は全体の8割。また、技能労働者の6割以上が日給制である。
- ・休日を十分に取れず、長時間労働が常態化。

→よって「週休2日制」「長時間労働の是正」「賃金水準の改善」が必要とされている。

(3) これからの建設業の持続的発展のために、若年層を呼び込める魅力的な業界に生まれ変わらなければならない。

- ・現行の労働条件の下では、中小規模企業での人材の採用、定着は難しい。
- ・低賃金、長時間労働、休日なし、不安定。先が見えない。

→よって、働き方改善とともに、キャリアアップシステムの構築、キャリアパスの見える化が試みられている。

→今後は、建設業界でも「生活の安定化」と「生活設計」がはかれることを、若年層に示せねばならない。

1. 人事管理システムは、施策・制度が複雑に連関したシステムであるということ

(資料1)・たった1つの制度を変えただけで、その影響は直ちに他の制度に及び、システム全体が変化する可能性さえもある。よって、人事制度改革は、他の制度との関係を吟味し、システム全体への影響を事前に予測して行う必要がある。また、人事制度の変更は、人々の生活変化に直結することを忘れてはならない。

2. 「長時間労働の是正」において気を付けるべき点

(資料2)・企業の雇用調整策（適正な雇用量の確保政策）には順序があり、第1段階は「残業削減策（労働需要の減少分を残業時間で調整する方法）」であることが知られている。なぜ残業削減が、最初に行われる手っ取り早い雇用調整策となりうるのか。

- ・それは、残業が通常の職場に構造化されているからである。はじめから少ない人員を配置し残業が常態化しているのでなければ、「残業削減策」は発動できない。

(前出資料1)・長時間労働是正のためには、まず、適正な人員数が配置されることが求められよう。しかし、「残業による労働需要変動の吸収」が、雇用保障の一助となっていることも事実である。「残業削減策」が雇用調整の第1段階として機能しないとなれ

ば、次なる策として、人員の調整によって労働需要の変動に対処していくしかないということになる（採用抑制、非正規の雇止め、希望退職、配置転換・出向、解雇）。雇用保障が揺らぎかねない。

→労働需要の変動は、「残業の構造化」以外のどのような方法によって対処できるのか。

→1人当たりの労働時間を減らすための、業務・作業工程の合理化・効率化はどこまで実現可能なのか。（できなければ、労働基準法を改正し、長時間労働を取り締ったところで、現実にはサービス残業によって従業員は苦しめられるだけとなる。あるいは、提供する製品・サービスの質低下がもたらされるのか。）

→適正な人員数を配置するという事は、従業員数が増え人件費が上がることを意味する。企業は費用の増加分を吸収できるのか。あるいは価格に乗せることになるのか。

3. 「週休2日制の導入」における注意点

- ・土日が休めない構造は、先の長時間労働の論理と同じであり、労働需要変動を吸収する仕組みとして、少ない人員での仕事遂行が常態化している。
- ・資料によると、技能労働者の多くが日給制あるいは日給月給制。普通に考えれば、これらの人たちは、週休2日になることで（本来的に賃金水準が低い上に、さらに）給与が下がることになる。

→週休2日制の導入は、「月給制」への切り替えと合わせて行われなければならない。切り替えた際に、サービス残業が生じないよう監視の目が必要となるだろう。

→だが、そもそも、長時間労働の是正・週休2日制の導入と、賃金改善は同時に達成可能なのだろうか。この場合、いったいどこにし寄せがくるのだろうか。

4. 賃金水準の改善？「同一労働同一賃金」で何が起きるのか

- ・（現在進められている）技能に応じた処遇改善。これは結果的に、従業員を1つの職務に張り付ける人事管理に向かわせることになる可能性。注意が必要。（職務の固定化）
- ・また、賃金水準の改善の議論においては、同一労働同一賃金の実施について既にガイドライン案が示されている。もし厳密にこの賃金システムが運用されるならば、限りなく職務給制に近づく可能性がある。
- ・（前出資料1）こうした職務の固定化、職務給への転換は、人事管理システム全体に影響を及ぼすことになる。例えば、ある職務での経験と実績で賃金が決まるとなると、他の職能のみならず、同じ職能であっても異なる種類の職務への異動は、ためられることになるだろう。新しい職務や職能では、経験も実績もないからである。つまり、1つの職務に張り付けるかたちのキャリア管理に向かうことになる。（実際この傾向は欧米諸国の労働者に多い。）

→こうしたキャリア管理の変化は、特に、育成の仕組みに影響を及ぼす。日本の人事管理システムでは、職能資格制度の下で、定期的な人事異動・ジョブローテーションが行わ

れてきた。これは単に、労働力の需給調整や人員の配置のためだけに行われているのではない。異動は人材育成を担っている。特定の職能を軸としながらも、その周辺の関連する仕事や、場合によっては全く新しい仕事経験を積み増し、知識・技能の厚みが増し、最終的に、不測の事態にも対処可能な価値ある人材（多能工ともいえる）が育成される。しかし、職務に張り付けるかたち人事管理を行った場合には、このような、日本の産業界が編み出してきた育成の仕組みは機能しなくなる可能性がある。

- （資料3）また、同一労働同一賃金は、労働対価という観点で見ると、確かに公正な賃金システムかもしれない。しかし、どのようにして昇給がなされるのかといえば、より高い知識・技能が求められ、難易度が高く、企業にとって価値があり、役割・責任の度合いが一段高い高度な労働に就いて、はじめて賃金が上がるということに他ならない。はたして、どのような人が、そうした職務の梯子を順調に駆け登ることができるだろうか。間違いなく、手厚い育成投資を受けることができ、企業のコアとなる仕事に接近しやすい、正規社員である。結果、同一労働同一賃金をもってしても、正規社員と非正規社員の賃金格差は本質的なところで埋まらなると予測する。むしろ、格差があることが、同一労働同一賃金の理念の下で正当化されてしまう危険性があるのではないか。
- 低賃金で過重労働の状況にあると考えられる建設業においては、同一労働同一賃金の実施が求められた場合、指導や監視の対象となりやすいだろう。

5. 多能工の育成

- ・技能の本質：仕事の現場には、職務を遂行する上で言語化できない重要で微妙な技能や知識というものがある。これは多くの場合、そこで働く人々の頭や腕の中に内在しており、したがって公式的な作業工程やマニュアルではなく、人そのものを通じて経営活動の主要な資源として体現化され、また次世代へと伝承されるものである。
 - ・有用な人材とは：企業の持続的成長に求められる戦略的視点の一つは、他者との競争において優位な立場を築くことにある。そのためには、その企業特有の経営資源を保有することが求められる。その要点は、価値があり稀少性が高く、他社にとっては入手することも模倣することも難しく、さらにはその資源が組織内の様々な要素の中に複雑に埋め込まれており、その稀少資源の構成要素が外部から透視することが難しい場合には、なおのこと都合がよいということになろう。その最たる例は、企業の中で鍛え上げられた有用な人材ということができる。したがって、そのような人々を今後より多く育成していくことが、企業経営の要諦となりうる。
- 上述は、多能工が何たるかを私たちに教えている。多能工は、ただ割り当てられた仕事をこなすだけの人ではない。軸となる専門を深めながらも、多種多様な幅の広い現場経験を持ち、他あるいは隣接する職務にも通じ、不確実な状況でもある程度推量によって対処でき、非定型的な仕事をこなすことができる人であり、よって、企業にとっての有用な資源であり、競争力の源泉となりうる。だが、多様な経験の機会を狭める可能性が

ある前述4. のような人事管理システムの変化があった場合、多能工を含め優秀な人材の育成は難しくなる可能性がある。

→上述の「技能の本質」「有用な人材とは」のようなものの考え方は、業界を魅力的なものにする。かつての製造業も、人々の評価は現在の建設業と同じだったのではないか。しかし、製造業は、現場で働く人々を主人公にした。例えば、現場での品質改善活動や、高品質なものづくりに従業員自らがコミットしていく風土をつくりあげた。そのような職場には、働きがい、尊厳、成長、自己実現がある。もとは製造業の現場にも、そのようなものはなかったのではないか。日本の製造業はこれをつくりあげること成功したのだといえる。そうであるならば、建設業もできる。業界の魅力度を高めるのは、労働条件だけではない。

6. 非正規労働、一人親方問題

- ・資料によると、建設業は日給制が多いものの、非正規雇用の比率は思いのほか低い。一方、「自営業主、家族従業員」（おそらく一人親方）の比率は思いのほか高い。
 - ・一人親方は、収入も雇用労働者の場合とさほど変わらない。本当に自ら望んでそうなったのかは大きな疑問。これもまた、労働力需要変動のバッファとして活用されている可能性があるだろう。
 - ・(資料4) 人々の自発的行動の裏には、「すりかえ合意」という行動がある。しかしすりかえ合意の論理は、決して悪とは言い切れない。職場での摩擦を回避するかたちで、全体として労働力の均衡をもたらすメカニズムともなっていると考えられる。しかし行き過ぎた「すりかえ合意の圧力」は労働者を疲弊させる。実は、企業は、すりかえ合意の論理をいくらでも操作できる（制度や施策によって）。
- 今後建設業が魅力ある業界になるためには、働く人々の生活の安定化は重要な課題である。非正規労働者、一人親方の「正社員化」は、今後検討していくことはできるのだろうか。しかしここでも、先の長時間労働の是正、週休2日制の導入の場合と同様に、労働需要変動の吸収をどうするのかという問題が出てくる。

7. 自助努力としての「生活の安定化」と「職業生活設計」も必要

- ・キャリアアップシステム以外にも、従業員たちが将来のキャリアや生活を展望ことができる仕組みは必要かもしれない。
- ・例えば、厚生労働省（労働政策審議会勤労者生活分科会）では、「財産形成貯蓄制度」の加入者の拡大に向けた取り組みをしている。主たるターゲットは、中小企業勤務者、若年層に置かれた。これらの人々は傾向として給与水準が低くなりがちで、将来の生活設計がたちづらい、もしくは考えることをしないことが少なくない（現在中心主義的な生き方をする人、将来的に社会保障を受ける側に転じやすい人）。財形に入ることの意味は、単に貯蓄をするということだけにあるのではない。「将来に備える」ということ

に向き合わせる契機となり、また、将来の職業生活設計を考えることへの意識付けとなるのであり、そのことこそが重要なのだと考えられる。生活が厳しいからこそ、将来のことを着実に計画的に自分で展望していこうという意識が大切となる。

→建設業の技能労働者に財形を進めることは、いろいろな意味で有効なのかもしれない。

以上では、建設業の働き方改善の諸施策とその影響を「逆理」を含めて見てきた。人事制度改革は、行われなければならない。しかしここで見てきたように、逆機能が生じる可能性がある。全てをたてることはできない。何を選び（制度改革による改善）、何を選ばないのか（諦める、もしくは逆機能のある程度受け入れること）を決めなければならないだろう。（例えば、長時間労働是正改革を行うとする。その際、従業員のサービス残業の増加は絶対回避すべきとする。そうであるならば、人員を増やし、人件費が上がることを受け入れねばならない。そうすると、コスト上昇分を価格に乗せざるをえないかもしれない。販売価格が上がり、コスト競争での戦いを諦めなければならないかもしれない。）

人事制度改革において、急進的な変革は危険であり、逆機能の可能性を念頭に入れた上で、その影響を回避もしくは最小化するには、実行においては段階を踏むべきであろう。

（資料5）例えば、高年齢者雇用安定法の改正は段階を踏んだ事例といえる。しかしそれでも、高年齢者雇用の圧力は、雇用保障の脆弱化を招く可能性があり、また、総人件費の上昇による賃金カーブ問題は、格差を広げる可能性を持っている。）

総論として、建設業の働き方改善と魅力度アップのための取り組みは、信頼を軸とする労使のウェットな関係と相性が良いように思われる。昔ながらの雇用関係への揺り戻しが起こるのかもしれない。そうであるからこそ、制度改革では、現行の人事管理システムの「変えるべきではないところ」と「失ってはいけないところ」に留意する必要がある。

以 上