

働き方改革の現在地と見直しの行方

<要旨>

働き方改革は2017年の実行計画以降、特に時間外労働の上限規制を中核施策として進められてきた。その結果、年間総労働時間は減少し、過労死ラインの労働者割合も改善した。しかし生産性は時間当たりでは持続的に改善している一方、各労働者の所得増につながる一人当たりでは停滞しており、働き方改革のみでの改善には限界もみられる。

こうした中、高市政権は労働時間規制の緩和等の働き方改革の見直しを指示した。当初は時間外労働の上限規制緩和に焦点があったが、裁量労働制や副業・テレワークなど柔軟な働き方の拡大に焦点が移っている。背景には、生活インフラ等への影響が大きい業種で強いニーズがある一方で、労働者側の労働時間を増やしたいという声や企業側の規制緩和を求める声が広範にはないという実態がある。

他方、裁量労働や変形労働などの柔軟な働き方の拡大に対しては、制度の悪用による長時間労働の助長への懸念が根強く、分科会の議論も“濫用防止措置を前提”に、裁量労働制等の見直しを検討するとして、今後の実態調査を踏まえて議論されることとなった。こうした流れの変化を踏まえると、働き方改革の見直しは一見働き方改革に逆行するかのようにも見えるものの、中長期的には働き方改革を加速させる可能性がある。

1. 働き方改革の現在地

「ワークライフバランスを捨てて、働いて、働いて、働いて、働いてまいります」と宣言して発足した高市政権は、働きたい人がもっと働ける社会を目指すとして働き方改革の見直し(以下「働きたい改革」)の検討を指示し、2026年度の通常国会に予定されていた40年ぶりの労働基準法改正の法案提出は見送りとなった。「働きたい改革」は、働く人の選択を前提とした柔軟な働き方を実現するための見直しとのことであるが、企業側による制度の悪用を防ぎ、働く側の自由な選択が本心に守られるのかという疑念も根強い。

本レポートでは、これまでの働き方改革の経緯や狙い、成果を数字から確認するとともに、今後の方向性について考えた。

(1) 働き方改革の経緯と狙い

働き方改革は安倍政権下で始まった施策で、2017年に働き方改革実行計画が決定されてから丸9年が経つ。改革の狙いは、長時間労働に依存した働き方を脱し、労働生産性の向上と労働参加の拡大によって成長につなげ、その成果を賃金上昇として分配し経済の好循環を実現することにあった。具体的には、①長時間労働の是正のほか、②非正規雇用の処遇改善、③多様で柔軟な働き方の実現という3本柱のもと様々な施策が導入されてきたが、本丸は①の時間外労働の上限規制の導入にあった(次頁図表1)。

図表1 「働き方改革」の推移と主な柱

2015年12月	電通過労死事件
2016年6月	ニッポン一億総活躍プラン閣議決定
2017年3月	「働き方改革実行計画」決定
2018年6月	「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」(通称:働き方改革関連法)が成立
2019年4月	働き方改革関連法が順次施行開始(時間外労働の上限規制は 大企業のみ 適用開始)
2020年4月	中小企業 に対する時間外労働の上限規制適用開始
2024年4月	猶予されていた特例業務 (建設業、運送業(自動車運転)、医師、鹿児島県および沖縄県の砂糖製造業)への時間外労働の 上限規制適用開始
2026年→2027年に?	労働基準法改正→政府の方針転換により2026年通常国会への提出見送り

(資料)厚生労働省資料等

時間外労働の上限規制は2019年度から大企業のみに対して適用され、その後2020年度に中小企業にも対象が広がり、2024年度には猶予されていた特例4業務(建設業、運送業、医師、鹿児島県および沖縄県の砂糖製造業)にも適用が開始され着実に進められてきた。そして、本来であれば2026年度は、約40年ぶりとなる労働基準法改正の法案提出が予定されていた。労働基準法改正では、主に働き方改革における抜け道をなくし健康確保の実効性をあげるための“規制強化”(14日以上の連続勤務禁止や勤務間インターバル制度の導入義務化、週44時間特例措置の廃止や管理職の範囲見直し)のほか、働き方の多様化に即した新たな仕組みの構築が論点となっていた(図表2)。それが高市政権の発足で労働時間の“規制緩和”等働き方改革の見直しが必要ということになり、2026年の通常国会への法案提出は見送りとなった。

(2)数字からみた成果

では、実際に働き方改革によってどのくらい長時間労働が是正され、生産性は向上したのか。まず長時間労働について確認する。短時間労働者を除く一般労働者について一人当たり年間総実労働時間の推移を見ると(次頁図表3)、全産業計の年間総実労働時間は、働き方改革実行計画が決定された2017年の2,023時間から2025年の1,926時間と97時間減少した。ただしこの水準は政府目標とされてきた1,800時間¹を上回っているほか、EU諸国(フルタイム労働)の平

¹ 「構造改革のための経済社会計画」(1995年12月)の中で年間総実労働時間を1,800時間程度にし、これを維持するという国家目標が設定され、スローガンとして広く浸透したもの。働き方改革実行計画では数値目標として使われていない。

主な3本柱	主な施策
①長時間労働の是正	・ 時間外労働の上限規制導入 ・「勤務間インターバル制度」の導入促進 ・月60時間超の残業の割増賃金率引き上げ
②非正規雇用の処遇改善(=同一労働同一賃金)	・「パートタイム・有期雇用労働法」「労働者派遣法」の改正 ・行政ADR(裁判外紛争解決手続き)の整備
③多様で柔軟な働き方の実現(=ワークライフバランスの向上)	・年5日間の年次有給休暇の取得(企業に義務づけ) ・「フレックスタイム制」の拡充 ・「高度プロフェッショナル制度」の創設 ・育児休業制度の拡充 ・短時間勤務制度の導入

図表2 労働基準法改正で議論されている主なポイント

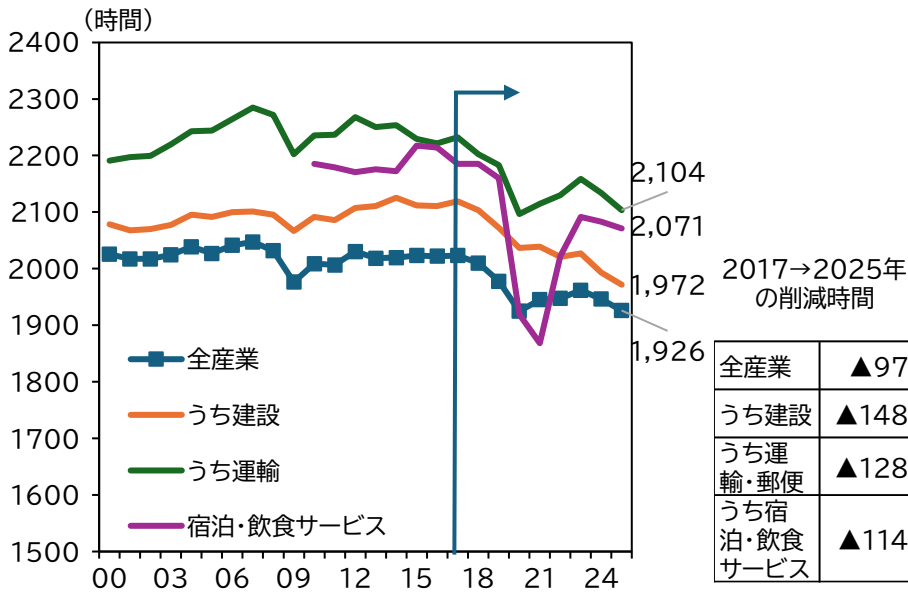
- ・**14日以上**の連続勤務禁止(休日確保の強化)
- ・**勤務間インターバル制度の導入義務化**
- ・副業・兼業時の労働時間通算ルールの見直し
- ・**法定休日の特定義務化**
- ・年次有給休暇の賃金算定ルールの変更
- ・「つながらない権利」の法制化検討
- ・**週44時間特例措置の廃止と管理職の範囲見直し**
- ・テレワーク時の新たなみなし労働時間制の導入
- ・フレックスタイム制に於けるコアデイの導入
- ・過半数代表者の適正選出と基盤強化

(注)週44時間特例措置とは、常時10人未満の特定業種(商業、サービスなど)で法定週40時間ではなく44時間まで許容される例外措置のこと
(資料)労働基準関係法制研究会の報告書

均 1,600～1,800 時間と比べるとまだ長いという水準である。

また、「過労死ライン」とされる週 60 時間以上雇用者の割合の変化を確認すると(図表 4)、全産業で 2017 年の 7.5%から 2025 年には 4.1%となるなど改善がみられる。業種別には、特に長時間労働の代表格である建設や運輸・郵便、宿泊・飲食サービスなどは、総実労働時間も週 60 時間割合もともに水準としては全産業を上回っているものの、同時期の削減時間や割合の縮小幅としては全産業以上に改善している。

図表 3 年間総実労働時間の推移(一般労働者)



(資料)厚生労働省「毎月勤労統計調査」

図表 4 週 60 時間以上雇用者の割合

	2017年	2025年	2017→2025年
全産業	7.5	4.1	▲ 3.3
建設	10.6	5.5	▲ 5.1
運輸・郵便	17.4	11.5	▲ 5.9
うち道路貨物運送	23.0	14.9	▲ 8.1
宿泊・飲食サービス	8.0	4.0	▲ 3.9

(資料)総務省「労働力調査」

次に、労働生産性について確認する。労働生産性には、時間当たり生産性と 1 人当たり生産性の 2 つの指標がある。それぞれの定義式の違いから、1 人当たり労働時間の短縮は、時間当たり生産性を機械的に改善させるのに対し、1 人当たり生産性に対しては押し下げる要因となるなど、労働時間の短縮が与える影響の現れ方や指標が示す内容が異なる(図表 5)。

図表 5 労働生産性の定義と指標が示す内容

	定義式	何を示す指標か
時間当たり生産性	付加価値÷総労働時間 =1人当たり生産性÷1人当たり労働時間	労働投入に対する効率性を主に反映する指標
1人当たり生産性	付加価値÷就業者数 =時間当たり生産性×1人当たり労働時間	付加価値の分配余地を示す指標で、賃金水準と密接に関係する

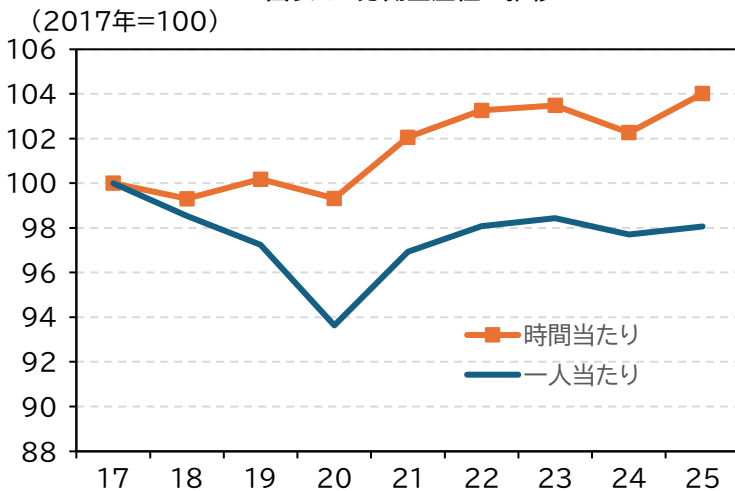
(資料) 三井住友信託銀行調査部作成

働き方改革の狙い(労働生産性の向上と労働参加の拡大によって成長につなげ、その成果を賃金上昇として分配し経済の好循環を実現すること)を踏まえれば、時間当たり生産性に加えて、1 人当たり生産性が持続的に改善することが求められる。しかしながら、付加価値を実質 GDP、2017 年を 100 としてみると、時間当たり生産性は改善が持続しているのに対し、一人当たり生産性

は2017年より低い水準でコロナ禍を除いてほぼ横ばいで推移している(図表6)。

定義式でみたように、1人当たり労働時間の短縮は時間当たり生産性を押し上げるとともに、1人当たり生産性を押し下げることが影響しているが、それ以外にも1人当たり生産性が改善しにくいケースとして主に①需要制約型、②縮小均衡型、③労働強化型、④外注・分業型の4つが考えられる(図表7)。とはいえ、そもそも働き方改革は、あくまで分母(労働時間・働き方)を調整し、働きすぎを直す政策である。①から④の要因のうち、③の労働強化型の抑制や④で下請け保護など一部間接的に影響を与えることはできても、①や②によるマイナスをカバーするのは働き方改革だけでは限界があることを2つの指標は示しているといえよう。

図表6 労働生産性の推移



(資料)内閣府「国民経済計算年報」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」、総務省「労働力調査」

図表7 時間当たり生産性が改善し、1人当たり生産性が改善しない4つのケース

- ①需要制約型:付加価値に直接影響しない無駄な会議の削減のほか、理髪店や地元スーパーなど商圏が限定され人口に依存するなど、効率化しても需要や付加価値が増加しない場合。
- ②縮小均衡型:労働時間の削減とともにサービス量や供給能力自体も縮小する場合。
- ③労働強化型:労働時間を減らしても業務量を減らさず、労働密度を高める場合。短期的には時間当たり及び1人当たり生産性が改善するよう見えるものの、長期的には労働者の負担増大や離職、品質低下等により持続的な改善にはつながらない。
- ④外注・分業型:同じ生産量を生み出すのに必要な人員数が増える先に業務を出す場合(付加価値の一部が国内から海外へ流出する場合を含む)

(資料) 三井住友信託銀行調査部作成

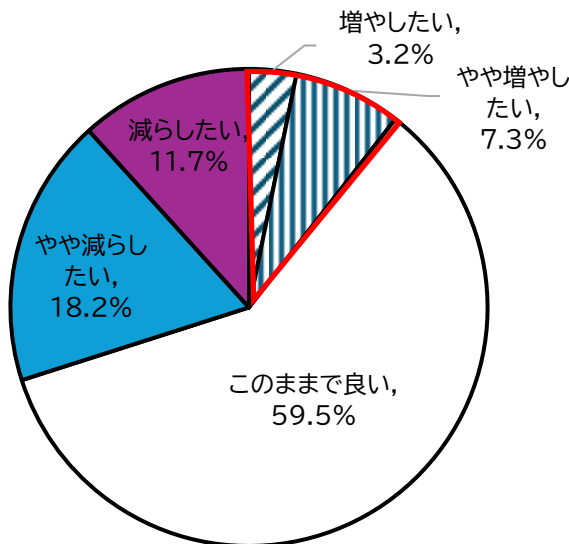
2. 「働きたい改革」の焦点は上限規制の緩和より柔軟な働き方の拡大へ

(1)「働きたい改革」は誰のため?

ここまで働き方改革の現在地を確認したが、以下では「働きたい改革」とその行方についてみていく。高市首相は就任当初に労働時間規制の緩和を指示し、その発言は時間外労働の上限規制の緩和や、より多く働きたい人の制約を見直す方向性を示唆するものとして受け止められた。しかしその後の施政方針演説で具体的に言及されたのは、裁量労働制の見直しや副業・兼業における健康確保措置の導入、テレワークなどであり、柔軟な働き方の拡大へと焦点が移っている。

その背景には、もっと働きたいのに働けないという声や、時間外労働の上限規制によって事業運営に支障が起きて困るという声がそれほど大きくないことが影響している。厚生労働省の調査によれば、労働時間を「増やしたい」という人は10.5%(増やしたい3.2%+やや増やしたい7.3%)で6割は現状維持、減らしたいという人が3割である。ただ「増やしたい」という人を所定外労働時間別にみると、月45時間以下の人が8割を占めており、上限規制の緩和が必要なほど働きたいとする人は多くない(次頁図表8)。こうしてみると、もっと労働時間を増やしたいという声の多くは、一律的な定時退社励行のような取り組みに対する反発や、給与を増やすには労働時間を増やす以外に方法がない現状を反映しているようにもみえる。

図表8 労働時間の認識(どのようにしたいか)



所定外労働時間	月45時間以下	月45時間超
増やしたい	2.5%	0.7%
やや増やしたい	6.2%	1.1%

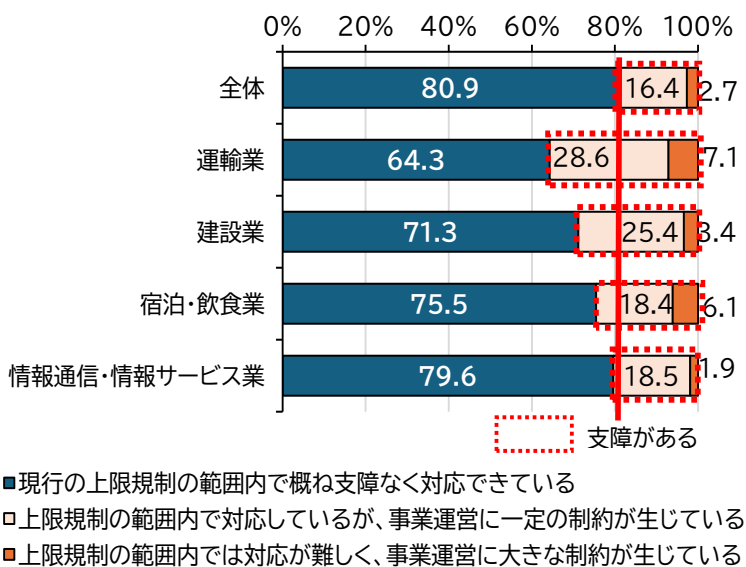
(注)調査対象人数3,000人のうち、所定外労働(過去3ヵ月平均)が月45時間超は390人

(資料)厚生労働省「働き方改革関連法施行後5年の総点検」

また企業側の声をみても、日本商工会議所・東京商工会議所のアンケート調査によれば(図表9)、時間外労働上限規制によって事業運営に「支障がある」とする割合は全体で2割弱であるが、運輸では35%と平均を大きく上回っているほか、建設、宿泊・飲食、情報通信・情報サービスなど特定の業種で上回っている。「支障がある」先には上限規制を緩和してほしいという強いニーズがあると考えられ、この調査以前に東京商工会議所が行ったアンケート調査でも、緩和が必要とする割合はほぼ一致している。ただし、全体としてのニーズで最も多いのは、上限規制を維持した中で運用の見直しを求める声であり、強化すべきという回答まで含めれば上限規制を維持すべきとの声が大勢を占めるという事実も無視できない(図表10)。

このように労働者側も企業側も、上限規制の緩和が必要ほど長く働きたい(働かせたい)という広範なニーズがあるとは言えない中、「働きたい改革」の焦点が上限規制の緩和より柔軟な働き方の拡大へシフトするのは実態に即した流れともいえるが、上限規制の緩和から議論がスタートした経緯もあって、柔軟な働き方＝上限規制の抜け道利用という懸念を強くさせた面は否めない。

図表9 時間外労働上限規制による事業運営への影響

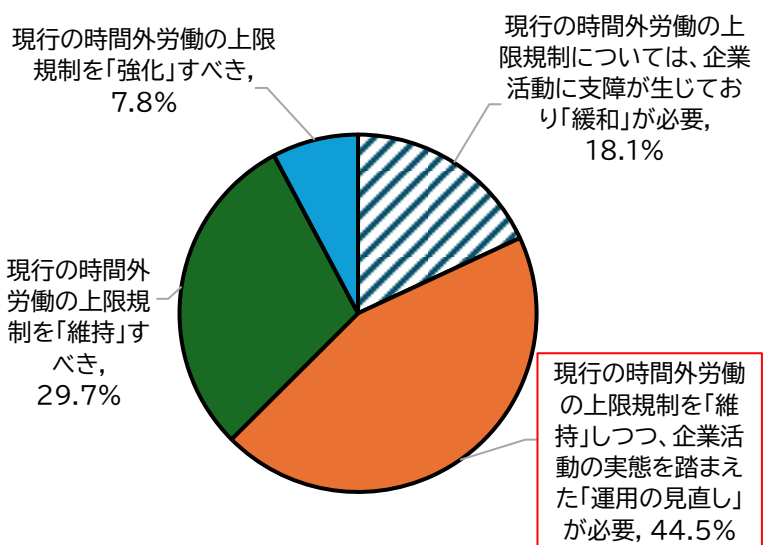


(注)調査期間:2026年4月7日～5月18日。

「支障がある」の割合が全体を上回った業種のみを表示。

(資料)日本商工会議所・東京商工会議所「中小企業の働き方改革に関する調査」

図表10 働き方改革見直し(時間外労働上限規制の緩和含む)の議論についての考え



(注)調査期間:2025年11月10日～11月25日

(資料)東京商工会議所「働き方改革に関する緊急アンケート調査」

(2) 柔軟な働き方の実現に向けた規制緩和への根強い懸念

～規制緩和論が進むほど重要性が増す労働基準法の規制強化～

2026年3月に設置された日本成長戦略本部の労働市場改革分科会では、図表11にあるように、企業の付加価値向上のためには企業の事業構造の転換がまず必要であるという大前提(1)のもとに、労働時間以外にも様々な論点が議論されており、労働時間制度の見直しは論点の1つ(6)として挙げられている。労働時間制度の見直しの議論の中心は、時間外労働の上限規制緩和よりも企業の要望の高い裁量労働制や変形労働制の運用の見直しを中心となった。

図表12は、裁量労働制や変形労働制の違いをまとめたもので、いずれも適切に運用されれば労働者にとってメリットのある働き方にもなる一方、時間外という概念そのものをなくす効果があるため、企業側が時間外労働上限規制を回避しつつ、合法的に安く長く働かせる制度として利用するのではないかとの懸念の声も大きい²。特に後述するように変形労働に関しては適用対象者が多いだけに懸念の払しょくが求められる。

図表 11 労働市場改革分科会の9つの論点

- (1) 企業の付加価値向上に向けた事業構造の転換と人材戦略の連動
- (2) リ・スキリングの推進
- (3) エッセンシャルワーカーの生産性向上
- (4) 労働移動円滑化やセーフティネット
- (5) 中小企業の人材確保・育成
- (6) 柔軟で多様な働き方実現に向けた労働時間制度の見直し
- (7) 女性・高齢者の労働参加と非正規処遇の改善
- (8) 中小企業の人材マネジメント支援
- (9) 政策支援の連携の在り方

(資料)日本成長戦略本部 労働市場改革分科会資料

図表 12 裁量労働制(みなし労働時間制)と変形労働制の違い

	特徴	種類	効果⇔懸念	柔軟化の要望
みなし労働時間制	時間ではなく成果ではかる(事前の労使合意)	・事業場外みなし労働時間制 ・専門業務型裁量労働制 ・企画業務型裁量労働制	短時間で効率よく働く労働者ほどメリット大⇔定額働かせ放題	・適用対象拡大
変形労働時間制	特定の週や日に労働時間が法定時間(1日8時間・週40時間)を超えても、一定期間内で平均すれば週40時間以内におさまればよいとする制度	1週間単位、1か月単位、1年単位、フレックス	繁忙期や閑散期に応じて、柔軟に勤務時間を調整することが可能⇔運用次第では労働者の負荷が高まる	・事前に決めた計画を事後に変更できるようにする ・労使合意に必要な期間の短縮 ・適用期間の選択肢拡大(3ヵ月など)

(参考:労働時間規制が適用されない働き方)

管理監督者	それ相応の待遇(出退勤の自由や高額な報酬)を前提に、労働時間や休憩、休日に関する規制の対象外となる(深夜割増はあり)
高度プロフェSSIONAL制度	2019年より創設された高収入・高度専門職を対象に本人同意のもと例外的に労働時間・休憩・休日・深夜に関する規定すべて不適用。厚生労働省の調べでは2025年3月時点で適用者は823人(雇用者に占める割合は0.0013%)。

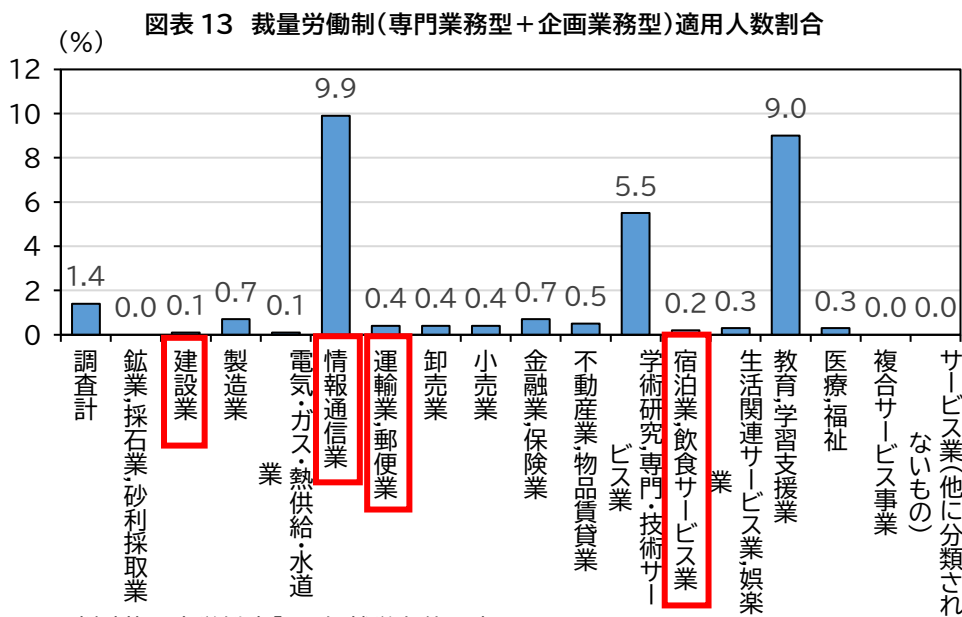
(資料)日本成長戦略本部 労働市場改革分科会資料等

企業側からの具体的な要望をみると、裁量労働制に関しては主に大企業(経団連)が要望している。その根拠として、AIの活用で裁量的な業務への移行が増えることが予想される中、裁量労働制

² 裁量労働制ではないが、実際には管理職としての権限がないにもかかわらず管理監督者として扱う「名ばかり管理職」のような事例や、2024年以降の労働基準監督署による変形労働時間制の運用実態調査の強化で、要件不備による是正勧告件数が前年比で約40%増加するなど現行においても不適切な事例も多い。

働を望む労働者は多い³のに希望がかなわないのは、対象業務の範囲が厳密すぎて働く実態と合わないため、「非対象業務が一部混在する業務」(例えば人事企画と給与計算、システム企画と運用・問い合わせ対応、企画系人材が委員会・報告業務も兼務といったケース)や「課題解決型提案業務」(営業は基本的に裁量労働制の対象外であるがいわゆるコンサル的・ソリューション営業)、「シェアードサービス業務」(企画業務型は自社の事業運営の企画であることが要件であるが、グループ横断の人事・財務・IT 企画など)への拡充を求めている。

厚生労働省の就労条件調査によれば、産業計・労働者全体に占める専門業務型裁量労働制は 1.1%、企画業務型裁量労働制の 0.3%と合わせて 1.4% (=2025 年平均の雇用者数 6,185 万人として 86 万人程度)で、適用者は少ない(図表 13)。その上、前掲図表 9 で時間外上限規制で業務に支障がある割合が平均を上回る業種では情報通信業が該当するものの、運輸業や宿泊・飲食、建設等は典型的な業務形態と裁量労働制は親和性が低く、適用は例外的と考えられる。制度の性質上、時間外労働の上限規制との関係で労務運用の柔軟性を高める側面も有しており、規制との関係を完全に切り離して捉えることは適切ではないものの、要望の主眼は、人手不足対策というより主として高度人材の確保・活用やニーズにある通り実態との齟齬を背景とした選択肢拡大の意味合いが強いと考えられる。



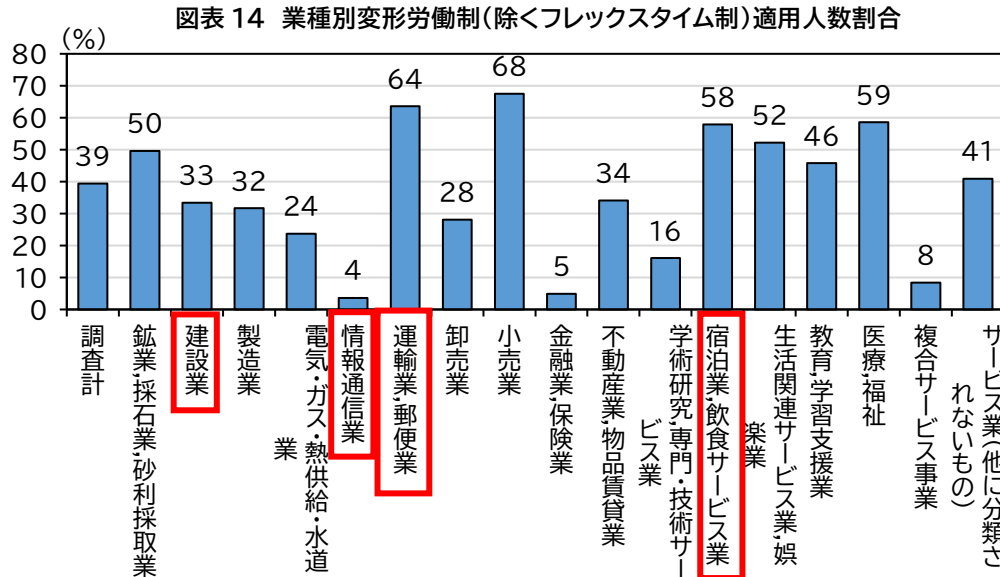
(資料)厚生労働省「R7年就労条件調査」

一方、変形労働制は主に中小企業からの要望で、労働基準監督署への事前合意届け出等が厳密すぎるとして突発的な事態に事後にも変更可能にすることや、適用期間の拡充(3 ヶ月)などといった柔軟な運用を求めている。次頁図表 14 でフレックスタイム制を除く⁴変形労働制の適用者

³ 経団連の「ホワイトカラー労働者の裁量労働制適用ニーズ等に関する調査結果」(2025年11月)によれば、現在裁量労働制を適用されていない労働者のうち 33%が裁量労働制の適用を希望。なお、ここでのホワイトカラー労働者は、①企画の職業、専門的・技術的職業、②事務的職業(一般事務、経理、内勤での営業事務等)、③接客・サービス管理的職業としており、現行の裁量労働制適用業務以外も対象としている。

⁴ 変形労働時間制にはフレックスタイム制も含まれるが、フレックスタイム制は総労働時間の枠を変えずに始業・終業時刻を調整する制度にすぎず、使用者が意図的に長時間労働をさせる余地は基本的にないため、ここではフレックスタイム制を除いた数値を見ている。

についてみると、現在適用を受ける労働者の割合は裁量労働制にくらべて適用人数ははるかに多い。前掲図表9で支障がある割合が平均を上回る業種では建設業を除き6～7割近くと高水準にあり、既に多く利用されている状況がうかがえる。前掲図表10で上限規制の範囲内での運用見直しを求める声が多かったことを踏まえれば、悪用の意図は薄いようにも思われるが、人手不足の深刻化等もあり、結果的に上限規制の抜け道のような使われ方になってしまう可能性は残る。



(資料)厚生労働省「R7年就労条件調査」

柔軟な働き方を巡っては、「適切な運用を前提に労働者の希望を叶える」という主張と「そもそも適切な運用がなされないのではないか」との主張の溝は簡単には埋まらないものの、日本の労働市場を取り巻く環境は、労働人口減少による採用難の常態化、終身雇用から転職は当たり前、情報共有(SNS、口コミ、転職サイト)等で悪質な事例は露見しやすくなっており、企業にとってのレピュテーションリスクも高まっている。むしろ分科会での議論は、健康確保、長時間労働防止、適切な処遇確保などの“濫用防止措置を前提”に、裁量労働制の対象の在り方について、見直しの検討を行う必要があるとして、今後、裁量労働の実態調査を行い、その結果を踏まえて夏以降の労働政策審議会の場で行うこととなった。こうした流れの変化を踏まえると、「働きたい改革」は一見働き方改革に逆行するかのようにも見えるものの、少し長いスパンで見れば働き方改革を加速させる帰結をもたらす可能性もあるのではないかと。

(調査部 経済調査チーム 貞清 栄子)

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。