

日本における 同一労働同一賃金の現状 — 連合アンケート調査を手掛かりに



労働政策研究・研修機構
副主任研究員
前浦 穂高

はじめに

本稿の課題は、民間企業で働く非正規労働者と地方自治体で働く非常勤職員(以下、非正規労働者)を対象に、賃金・労働条件や労使関係に関わる課題を論じることである。

民間企業と地方自治体の非正規労働者の活用状況を概観すると、どちらも非正規労働者の活用が進んでいることがわかる。総務省『労働力調査』によると、日本全体の非正規労働者比率(非正規労働者/役員を除く雇用者)は、直近の10年間(2013年~2022年)で見ると、36%~38%程度で推移している。非正規労働者比率は、1991年までは2割を下回っていたため、この4半世紀でほぼ倍増した計算になる。同様に、地方公務員の非正規労働者比率をみると、この10年間で17%~21%程度で推移している。これだけ見ると、地方自治体では、民間企業ほど、非正規労働者の活用が進んでいないように見えるが、実際の非正規労働者比率はもっと高い可能性がある。労働力調査が示す地方公務員の非正規労働者数は30万人台であるが、総務省が令和2年に実施した臨時・非常勤職員の調査では、非正規労働者数は69.4万人であった¹。

非正規労働者の活用状況に見られる変化は量的な増加だけにとどまらない。非正規労働者が増加する過程で、職場における非正規労働者の存在の重要性も指摘されてきた。その概念が本田(2007)のいう質的基幹化である。質的基幹化とは、「職場におけるパートタイマーの仕事内容や能力が向上し正社員のそれに接近していること」と定義され、民間企業のパートタイマーを中心に質的基幹化の実態が明らかにされてきた。こうした実態は、先行研究によって、地方自治体にも当てはまることが指摘されている(上林

2012、前浦・古谷2022)。

このように、民間企業と地方自治体の非正規労働者は増加傾向にあり、質的基幹化という現象が観察されている。こうした実態と本稿の課題を照らし合わせると、同一労働同一賃金を取り上げることが望ましいと考えられる。同一労働同一賃金とは、同じ仕事をしていれば、同じ賃金を受け取ることであるが、後述のとおり、日本の同一労働同一賃金の特徴は、不合理な待遇差を禁止している点にある。民間企業でも地方自治体でも、非正規労働者が質的基幹化しており、それが持つ意味は大きいと考えられる。

同一労働同一賃金では 何が問われているか

ここでは、水町(2019)を基に、日本の同一労働同一賃金について概観する。日本では、同一労働同一賃金は働き方改革の最優先課題とされ、その実現のために、①パートタイム労働法や労働契約法、労働者派遣法の改正・整備(パートタイム・有期雇用労働法と労働者派遣法に整理・再編)と、②待遇差の不合理性判断の考え方と例を具体的に示すガイドラインの作成・公表がなされた。

日本における同一労働同一賃金の特徴は、不合理な待遇差を禁止した点にある。欧州では、「客観的理由のない不利益取扱いの禁止」を求めているのに対し、日本では「不合理な待遇差の禁止」となっている。日本では、基本給や賞与、各種手当、福利厚生、教育訓練、安全管理について、職務内容、職務内容・配置の変更範囲、その他の事情のうち、当該待遇の性質・目的に照らして適切と認められるものを考慮して、不合理

と認められる相違を設けてはならないとされている。そして、待遇差が合理的であるか否かについては、それぞれの待遇ごとにその性質・目的に照らして個別に判断するという方法を採用することとされた。

加えて、欧州では、基本的に「均等」待遇のみが求められるのに対し、日本では、「均等」待遇に加えて、「均衡」待遇の確保も求めている。「均等」待遇とは、前提が同じ場合に同じ待遇を求めることであり、「均衡」待遇とは前提が異なる場合に前提の違いに応じたバランスのとれた待遇を求めることを指す。欧米においては、「職務給」とよばれる職務をランク付けした上でそれに応じた賃金支払いが一般的であると言われている。それに対して、日本においては、「職能給」とよばれる労働者の職務遂行能力に応じた賃金支払いが浸透しており、同一の職務内容であっても、企業間規模格差を含め比較的賃金差が大きい。そのため、「均等」の概念だけではその当てはめが困難だといえる。

民間企業労働者と公務員の制度的違い

民間企業と地方自治体の非正規労働者に関わる制度の違いを説明する。同一労働同一賃金に限定すれば、公務員は労働契約法とパートタイム・有期雇用労働法の適用外である²。

労働契約法についていえば、地方自治体の非正規労働者には、無期転換ルールが適用されない。非正規労働者は同じ地方自治体に通算5年勤務しても有期雇用のままである。加えて、地方自治体には民間企業という正社員登用制度はない。これに関連して、日本国憲法第15条1項は「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」としており、採用に当たっては、厳格な能力実証を通じて、公平で透明性を確保された形で選考されることが必要と解される³。同時に、職(採用)に必要な資格および経験等を有する者の全てに平等に採用の機会が与えられることも国民の権利と捉える必要があり、さらに、国家公務員法(第60条4項)および地方公務員法(第22条の3第5項)では「臨時的任用は、(正式)任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない」とされている。これは厳格な能力実証を求められない臨時的任用にかぎっての規定であるが、(正式)採用に当たって、例えば、いわゆる縁故的採用を排除するなど採用に当たっては厳格な能力実証と機会の均等を必要とすることを明確にしたものである。ただし、公募等採用の機会の平等と厳格な能力実証が担保される形であれば、その能力実証に基づく選考の要素として、勤務実績が考慮されることはあり得るものと考えら

れる。したがって、民間企業のように、質的基幹化した非正規労働者を正社員に登用することで、同一労働同一賃金を実現するという対応を採る場合には、地方自治体は民間企業に比べてハードルが高く、現場の工夫が必要になる。

パートタイム・有期雇用労働法は、同一労働同一賃金との関わりでいえば、不合理な待遇差であるか否かの基準を示すものになる。ただし、この法律が公務員に適用されないことは問題にはならない。地方公務員法には、同一労働同一賃金と同じ趣旨の規定が整備されているからである。同法には、職務給の原則(第24条)、平等取扱いの原則(第13条)、情勢適応の原則(第14条)がある。情勢適応の原則とは、地方自治体は、職員の賃金や労働条件について、社会一般の情勢に適応するように、随時、適当な措置を講じなければならないということを示す(橋本2020)。平等取扱いと情勢適応の原則の下で、担当する職務に応じて給与額(職務給)を適切に決定すれば、自ずと同一労働同一賃金が実現されることになる⁴。しかし、4の連合アンケート調査による分析のとおり、地方自治体では、同一労働同一賃金が実現されているとは言い難い。

なお、地方自治体の同一労働同一賃金について付言すれば、議論の出発点は異なるが、結果として民間企業に同一労働同一賃金への対応が求められるタイミング(2020年4月)で、地方公務員には会計年度任用職員制度が導入され、会計年度任用職員に期末手当が支給可能となったほか、給与水準について当該職員の職務と類似する職務の常勤職員を基本に考慮することや、事実上の昇給も可能であることなどが総務省から示されている⁵。実際に、会計年度任用職員制度を導入した2つの地方自治体の事例分析を行った前浦・古谷(2022)によると、事実上の昇給制度が導入されたり、一時金の支給が行われるなど、会計年度任用職員の賃金制度のルール化が行われた。

連合アンケート調査による分析

①調査の概要

日本労働組合総連合会(以下、連合)が2021年に実施した『2021連合 パート・派遣等労働者生活アンケート』(以下、連合アンケート調査)を基に、同一労働同一賃金の現状を概観する。この調査は、調査票を配布し個人が記入する方法と、Webアンケートモニターが回答する方法の併用で実施された。調査対象は組合員と非組合員である。本稿でいう公務とは、調査票の業種が公務公営、かつ公務の会計年度任用職員、臨時・非常勤職員である⁶。これが、本稿でいう地方自治体の非正規

労働者である。紙幅の関係で、本稿の分析対象を民間企業と公務の直接雇用の非正規労働者に限定する。

具体的な分析方法について説明しよう。連合アンケート調査では、非正規労働者を3つのタイプ(A・Bタイプ、Cタイプ、Dタイプ)に分類している。A・Bタイプは、「業務内容と責任」と「配置転換・転勤」(有無・範囲)が正社員(正規職員を含む、以下同じ)と同じタイプであり、Cタイプは、「業務内容と責任」は正社員と同じだが、「配置転換・転勤」(有無・範囲)が異なるタイプ、Dタイプは「業務内容と責任」が異なる労働者、または、同じ仕事をしている正社員がいない労働者である。以下では、この3つの分類にしたがって現状を概観する。

②データによる分析

表1の諸制度の適用状況を確認する。表1によると、非正規労働者に全ての制度が適用されていない。2021年計を見ると、「年次有給休暇制度」、「会社が実施・

支援する定期健康診断」、「職場の食堂・休憩室・更衣室の利用」の割合が高く、「退職金制度」や「企業年金制度」の割合は低い。民間計と公務計を比較すると、民間企業は、「職場の食堂・休憩室・更衣室の利用」、「企業年金制度」、「キャリアアップのための研修や教育」の3つで公務より5%以上高い。これに対し、公務は、「一時金(賞与)の支給」、「年次有給休暇制度」、「慶弔休暇制度」、「育児のための休業・休暇制度」、「介護のための休業・休暇制度」の5つで、民間企業より5%以上高い。非正規労働者のタイプ別に見ると、民間企業も公務も、正社員と同等の待遇になるA・Bタイプに全ての制度が適用されていない。また、民間企業では12項目中9項目、公務では12項目中8項目で、A・BタイプよりCタイプの割合が高い。

表2は、諸制度が適用されている人で、正社員と同じ内容や基準を設けられていると回答した人の割合を示している。2021年計を見ると、項目によって割

表1 諸制度の適用状況 (%)

		室職・更 衣場の 食堂・ 休憩 室の利 用	支一 給時 金(賞 与)の 割合	制毎 年 賞 金 が 上 が る	退 職 金 制 度	企 業 年 金 制 度	す 会 社 が 実 施 ・ 支 援 す る 定 期 健 康 ・ 診 断	や 仕 事 に 必 要 な 研 修 教 育	た キ ャ リ ア ア ッ プ の 研 修 や 教 育	年 次 有 給 休 暇 制 度	慶 弔 休 暇 制 度	業 育 児 の た め の 休 業 ・ 休 暇 制 度	業 介 護 の た め の 休 業 ・ 休 暇 制 度	N
2021年計		83.6	72.6	58.8	34.0	26.6	87.8	71.3	59.6	91.5	79.9	68.3	66.4	14,055
民間	民間計	86.3	72.7	61.7	35.4	29.1	87.8	72.2	62.0	90.9	79.7	68.5	66.6	9,789
	A・Bタイプ	83.3	79.5	64.2	45.2	37.0	89.8	80.2	70.3	91.4	84.7	75.6	72.9	606
	Cタイプ	91.8	86.7	68.4	42.3	32.6	95.1	83.7	70.0	95.8	87.9	78.5	76.9	841
	Dタイプ	86.4	71.1	61.3	34.3	28.5	87.3	71.0	61.2	90.6	78.8	67.4	65.6	8,074
公務	公務計	74.9	90.8	60.9	33.1	20.8	92.1	70.9	51.5	96.2	90.2	76.5	76.7	2,028
	A・Bタイプ	81.5	90.8	68.1	54.6	27.7	96.6	84.9	68.1	95.8	95.0	79.0	84.0	119
	Cタイプ	76.9	96.3	83.6	57.5	34.3	96.3	83.6	74.6	97.0	96.3	79.1	82.8	134
	Dタイプ	76.0	90.4	57.7	28.2	18.5	92.1	67.5	47.0	96.7	89.3	75.4	75.2	1,413

出所：日本労働組合総連合会(2022)『れんごう政策資料』No.260および労働調査協議会提供データより作成。

表2 諸制度の内容や基準(正社員と同じ割合、%)

		室職・更 衣場の 食堂・ 休憩 室の利 用	支一 給時 金(賞 与)の 割合	制毎 年 賞 金 が 上 が る	退 職 金 制 度	企 業 年 金 制 度	す 会 社 が 実 施 ・ 支 援 す る 定 期 健 康 ・ 診 断	や 仕 事 に 必 要 な 研 修 教 育	た キ ャ リ ア ア ッ プ の 研 修 や 教 育	年 次 有 給 休 暇 制 度	慶 弔 休 暇 制 度	業 育 児 の た め の 休 業 ・ 休 暇 制 度	業 介 護 の た め の 休 業 ・ 休 暇 制 度	N
2021年計		75.3	8.0	6.5	3.2	4.9	64.2	24.2	17.7	47.7	40.4	25.7	24.7	14,055
民間	民間計	79.7	7.2	6.6	2.7	5.2	71.3	25.6	18.9	52.4	43.3	29.6	28.3	9,789
	A・Bタイプ	80.7	12.2	12.4	6.4	10.6	82.0	54.6	43.4	76.6	67.2	54.0	52.3	606
	Cタイプ	87.5	5.8	5.5	2.3	6.1	81.7	35.6	25.3	58.3	48.2	35.8	34.8	841
	Dタイプ	79.3	6.8	6.3	2.5	4.8	69.7	22.6	16.5	50.1	41.1	27.2	25.9	8,074
公務	公務計	62.3	11.2	5.9	4.0	3.7	49.2	19.5	13.7	33.1	38.7	16.4	17.3	2,028
	A・Bタイプ	78.2	20.2	11.8	11.8	7.6	71.4	52.9	42.9	63.0	68.9	27.7	34.5	119
	Cタイプ	71.6	19.4	13.4	9.7	9.7	64.2	42.5	35.1	40.3	49.3	23.1	26.1	134
	Dタイプ	61.7	9.5	5.0	2.7	2.8	45.7	13.1	8.4	28.0	33.3	14.2	14.6	1,413

出所：表1と同じ。

表3 手当の適用状況と内容や基準（正社員と同じ割合、%）

		手当がある				正社員と同じ				N
		通勤手当	精皆動手当	作業手当	役職手当	通勤手当	精皆動手当	作業手当	役職手当	
2021年計		90.9	15.9	26.6	30.2	56.9	3.4	6.4	5.0	14,055
民間	民間計	90.2	17.7	31.1	35.6	59.9	3.9	7.2	5.7	9,789
	A・Bタイプ	91.3	26.7	34.2	42.2	78.7	12.5	17.2	13.0	606
	Cタイプ	93.9	17.1	33.4	36.4	68.0	3.3	7.7	5.4	841
	Dタイプ	89.9	17.2	31.0	35.2	57.8	3.4	6.4	5.2	8,074
公務	公務計	96.2	10.5	14.3	16.0	54.0	1.8	4.2	2.0	2,028
	A・Bタイプ	97.5	15.1	20.2	18.5	75.6	6.7	11.8	7.6	119
	Cタイプ	100.0	18.7	22.4	23.1	73.1	4.5	9.0	5.2	134
	Dタイプ	96.5	9.8	12.8	14.6	50.5	1.1	3.0	1.1	1,413

出所：表1と同じ。

合の差が大きい。特に、「一時金(賞与)の支給」、「毎年賃金上がる制度」、「退職金制度」、「企業年金制度」などの賃金に関わる項目の割合が低い。民間計と公務計を比較すると、多くの項目で民間計の割合が高い。また、表1で指摘した民間企業の割合が高い3項目を見ると、民間企業が公務より5%以上高いのは、「職場の食堂・休憩室・更衣室の利用」と「キャリアアップのための研修や教育」である。同様に、表1で公務の割合が高い5項目を見ると、公務が民間企業より5%以上高いものはない。逆に、この5項目のうち、「一時金(賞与)の支給」と「慶弔休暇制度」を除く3項目で、民間企業は公務より5%以上高い。非正規労働者のタイプ別に見ると、民間企業も公務も、A・Bタイプは概ねCタイプとDタイプより割合が高い。ただし、正社員と同等の待遇になるA・Bタイプは、全ての項目で100%になっていない。諸制度が適用されていても、正社員と同じ水準になるとは限らない。

表3には、手当の適用状況に加え、正社員と同じ内容や基準であるかの割合を示している。手当の適用状況から見ると、「通勤手当」は民間企業も公務も9割前後と高いが、他の手当は10%台～30%台である。民間計と公務計を比較すると、「通勤手当」以外は、民間企業の割合が高く、正社員と同じ内容や基準が適用される割合が高い。正社員と同等の待遇になるA・Bタイプについて見ると、民間企業も公務も手当が適用されていない。また、手当の内容や基準を見ると、A・Bタイプの割合が高く、これにCタイプ、Dタイプが続くものの、A・Bタイプでも正社員と同等に扱われていない。

なお、表3で取り上げている手当のうち、公務員には「通勤手当」以外の手当は支給されないが、類似する手当の支給や手当の趣旨を踏まえた報酬の加算な

どが行われている場合が考えられるため、比較対象としている。

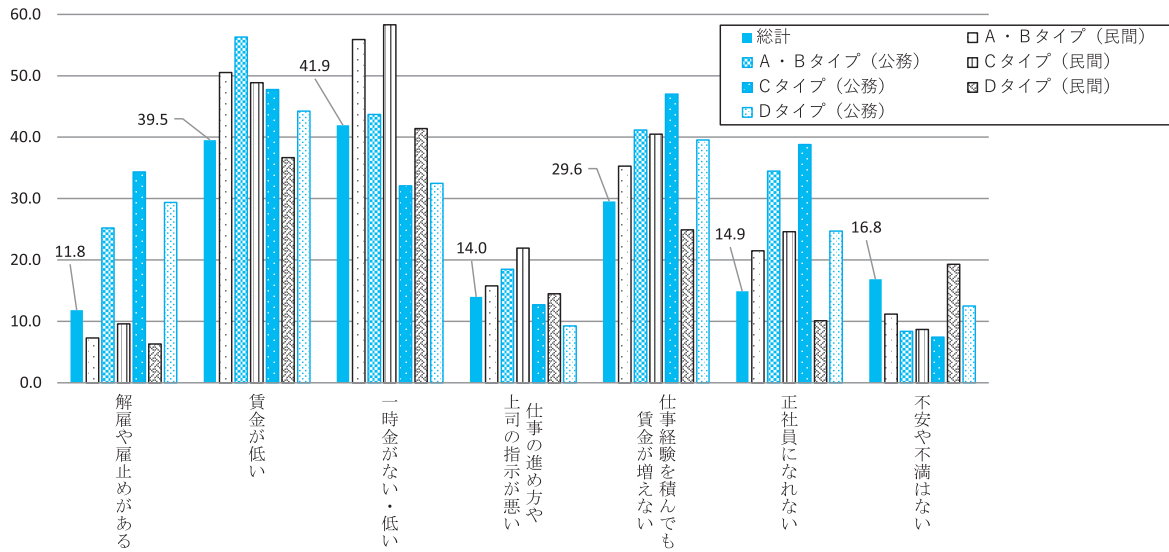
図1は、民間企業と公務の非正規労働者が指摘する職場生活に対する不満と不安(上位5位まで)を示している。総計を見ると、特に「賃金が低い」や「一時金がない・低い」、「仕事経験を積んでも賃金が増えない」の割合が高く、賃金に関わる不満や不安が多い。こうした傾向は民間企業と公務に当てはまるが、これに加えて、公務には「解雇や雇止めがある」と「正社員になれない」といった雇用期間に関わる不満・不安も高いという特徴がある。既述のとおり、公務員には無期転換ルールが適用されないこと、公務員には民間企業でいう正社員登用制度がないため、組織内でのキャリアの伸長やそれに伴う昇給機会に制約があり、これらに関わる不満や不安がデータに表れていると考えられる。また、こうした公務の非正規労働者の不満や不安は、正社員と共通点のあるA・BタイプとCタイプほど割合が高い。

まとめ

本稿の分析結果から、賃金・労働条件に関わる課題と労使関係の課題を指摘する。

第1に、同一労働同一賃金への取組は不十分だということである。連合アンケート調査の結果を見る限り、正社員と同等の待遇になるはずのA・Bタイプは、民間企業も地方自治体も、全ての制度が適用されておらず、その内容や基準も正社員と同じとは限らない。民間企業も地方自治体も「均等」待遇を実現できていない。他方で、諸制度の適用状況について非正規労働者のタイプ別に見ると、民間企業も地方自治

図1 職場生活に対する不満や不安（上位5位まで、MA、%）



出所：表1に同じ。

体も、正社員と共通点のあるA・BタイプやCタイプの割合が高く、正社員と異なるDタイプでも、項目によっては高い割合を示している。限られたデータではあるが、「均衡」処遇については、民間企業と地方自治体は対応している可能性が考えられる。ただし、民間企業と地方自治体を比較すると、表1の諸制度の適用状況は地方自治体の割合が民間企業より高いものの⁷、表2の正社員と同じ内容や基準が適用される割合は、地方自治体よりも民間企業の方が高い。限られたデータであり、一概には言えないが、民間企業は「均等」待遇の問題を抱えており、地方自治体は「均衡」待遇に課題があると考えられる。

第2に、労使関係上の課題である。同一労働同一賃金は、組織にとって同じ価値の労働者には同じ賃金を支払うという賃金決定の原則(内部公平性原則)に基づくものである(今野2021)。この同一労働同一賃金は、組合員の平等を重んじる労働組合が主張し続けてきたことである。労働組合が非正規労働者を組織化すれば、正社員と非正規労働者の待遇差が縮まり、同一労働同一賃金への取組が進むことが考えられる。しかし、直近のパートタイマーの推定組織率は8.5%である⁸。このことは、非正規労働者が労働組合に加入する意思がないことを意味しているのだろうか。連合アンケート調査では、労働組合に加入していない非正規労働者を対象に、労働組合への加入意思についても調査を行っている。その結果を見ると、民間企業も地方自治体も、「加入したくない」と回答した人は2割程度であり、「わからない」は5割弱であった。他方で、「加入したい」と「声をかけられたら検討したい」の合計は3割程度であり、ここに非正規労働者の組織化の余地

がある。組織率の低下傾向に歯止めがかからず、集团的発言機能が低下しかねないという課題に直面する労働組合にとっても、賃金・労働条件に不満や不安を抱える非正規労働者にとっても、非正規労働者の組織化を推進することが必要ではないだろうか。

- 1 総務省『地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果（令和2年4月1日現在）』より。
- 2 労働契約法の第21条、パートタイム・有期雇用労働法の第29条による。
- 3 橋本（2020）pp.292-293による。
- 4 こうした地方公務員法の理解は、全日本自治団体労働組合（自治労）の2018年の運動方針（第2号議案）に示されている。
- 5 総務省『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第2版）Q&A』より。https://www.soumu.go.jp/main_content/000724652.pdf（アクセス日は2023年3月18日）
- 6 紙幅の関係でデータを示すことはできないが、地方自治体の非正規労働者は、民間企業の非正規労働者に比べると、女性比率が高く年齢が高いこと、大卒の割合が高いという傾向が見られる。
- 7 2023年3月現在、地方公務員の会計年度任用職員には、正規職員に支払われている一時金（賞与）の一部である勤勉手当は支給されていない。現在、会計年度任用職員に勤勉手当を支払うための準備が進められており、今後、地方公務員で同一労働同一賃金が進むことが期待される。file:///C:/Users/mhoda/Downloads/01%E6%A6%82%E8%A6%81%20(1).pdf（アクセス日は2023年3月18日）より。
- 8 厚生労働省『令和4年労働組合基礎調査の概況』による。

【参考文献】

今野浩一郎（2021）『同一労働同一賃金を活かす人事管理』日本経済新聞出版。
 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社。
 橋本 勇（2020）『新版 逐条地方公務員法 第5次改訂版』ぎょうせい。
 本田一成（2007）『チェーンストアのパートタイマー-基幹化と労使関係』白桃書房。
 前浦徳高・古谷真介（2022）「地方自治体における非正規労働者の「準内部化」-福祉関係職場の事例」『日本労働研究雑誌』No739。
 水町勇一郎（2019）『「同一労働同一賃金」のすべて 新版』有斐閣。