

DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第36巻第4号通巻385号

連合総研レポート

2023年4月号

No. 385

特集

「公務」と「民間」、制度の相互作用 ～賃金、定年、非正規課題～

解題

「公務」と「民間」、制度の相互作用 ～賃金、定年、非正規課題～

多田 健太郎…………… 4

寄稿

公務員法制と民間労働法制の距離

下井 康史…………… 6

公務員賃金が民間賃金・地域経済に与える影響

島澤 諭……………10

公務員65歳定年引上げへの課題—民間企業との比較において

八代 充史……………16

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

前浦 穂高……………20

巻頭言……………2

どうすれば賃上げは
社会全体に拡がるのか

報告…………… 25

「持続可能な経済社会実現に向けた
労使協議のあり方を考える」(概要)

労働力人口減少下における持続可能な経済社会と
働き方(公正配分と多様性)に関する調査研究委員会報告

九段南だより…………… 33

「壁?」解消のための公的資金又は
保険料による実質的な
肩代わり政策は正しいのか

最近の書棚から…………… 34

朴孝淑著

『賃金の不利益変更
—日韓の比較法的研究—』

今月のデータ……………35

総務省「令和2年度 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」

地方自治体の会計年度任用職員の
状況

事務局だより…………… 36

ホームページもご覧ください

<http://www.rengo-soken.or.jp/>

どうすれば賃上げは 社会全体に拡がるのか

連合総研理事長
神津里季生

久方ぶりの物価上昇のもとで大きな注目の集まっている春闘ですが、第一のヤマ場における3.8%という集計結果(連合)を土台として、ここからが息の長い取り組みとなります。そして、労働組合組織率の低い中小企業、そしていわゆる非正規といわれる労働者にかに賃上げが波及していくかが問われています。

なぜ賃金があがらないのか

わが国の経済はこの四半世紀、物価も上がらない、成長もしない、賃金も上がらないという状況を繰り返してきました。その間に海外の先進諸国は少なくとも年2~3%程度は物価も上がる、成長もする、賃金も上がる、という状況を毎年繰り返してきたわけですから、その結果、先進諸国の賃金水準は日本の1.5倍から2倍というレベルで大きな差が生じるに至っています。

「グローバル化」がいつから始まったのかという点については様々な見方があるかと思いますが、1985年のプラザ合意に端を発した急激かつ大幅な円高は、世界の枠組みの中で日本だけが一国経済主義的に我が世の春を謳歌するわけにはいかないことを強烈に教えてくれたはずでした。しかしまたぞろ、気が付いたら日本は海外とは全く違う歩みを繰り返している。しろうと目線で考えても、これで世の中丸く収まるはずがないと思うわけです。

なぜ賃金があがらないのか？

一つには労働組合のない職場が、とくに中小企業においては多いということがあります。交渉をしないで賃金があがるというのは、高度成長期を典型とした、インフレが当たり前の時代だけに通用した幻です。

そこに輪をかけて賃金を上がらなくした(むしろ下げた)要因があります。1995年に当時の日経連が掲げた「新時代の日本的経営」そのなかでの「雇用のポートフォリオ」なる考え方のもとで、いわゆる非正規雇用を日本全体の二割から四割にしてしまい、かつその四割をおしなべて低処遇の条件に押しとどめてきたという事実です。実に罪

深い所作であったと言わざるを得ません。

どうすれば賃金が上がるのか

過去を反省することの意義は、今後の対策につなげていくことにあります。どうすれば賃金が上がるのか？

1995年の「新時代の日本的経営」に欠落していたのは、社会全体のセーフティネット構築の視点であったと思います。その場限りの不安定な雇用形態を拡充するのであれば、職を失っても食いつぶされることのない、社会全体のセーフティネットをつくるのは必要不可欠なことであったはずですが、本来経営者団体というものは、各社経営の個別ニーズの集積だけでは陥りがちな合成の誤謬を回避すべく、社会全体に資する提言を発する存在であるべきでしょうが、いまだにその点が弱いままという、まことに嘆かわしい実態と言わざるを得ません。北欧をはじめとした欧州諸国にできることがなぜ日本ではできないのでしょうか？

私は賃上げの本質的解決策は、雇用と生活保障、スキルアップ・再就労のスキームをパッケージにしたセーフティネットを構築することにほかならないと思います。

バーゲニングパワーを持つために

こんな会社、辞めてやる！

低処遇、賃金が上がらない、それどころか理不尽極まりないブラックな労働環境から脱出するためには、こんな捨て台詞を残してさっさと辞めてやりたいところですが、うっかり転職してさらにひどい状況に陥らないとも限らない。人手不足の昨今でさえそんな不安な状況に押し込まれているのが我が国の雇用社会の実情です。

雇用の現場から「賃金を上げてくれ」という率直な声を発し、「交渉力」=バーゲニングパワーを持つためには、食いつぶされることはないという支えとなるセーフティネットの構築が不可欠なのではないでしょうか。

特集

「公務」と「民間」、 制度の相互作用 ～賃金、定年、非正規課題～

公務員と民間労働者。同じ労働者でありながら、適用される法律の違いや公務員の労働基本権制約からくる賃金決定プロセスの違いなどのため、それぞれの制度は互いに関係・影響の薄い「別のもの」と思われがちである。労働界においても、公務員の課題と民間労働者の課題は別個に取り扱われることが多く、例えば賃金では、民間は主に春闘で取り組み、公務員は人事院・人事委員会勧告を受けて主に秋闘で取り組んでいる。

しかし、それぞれをよく見てみると制度上の違いを乗り越えてお互いに影響を与え合っている課題は多い。本特集では、賃金、定年、非正規の課題について、公務と民間とで制度の違いを越えて関係している点を明らかにして、双方にどのような影響を与えているか考察していきたい。

解題

「公務」と「民間」、制度の相互作用 ～賃金、定年、非正規課題～

連合総研主任研究員
多田 健太郎

公務員と民間労働者では賃金・労働条件等について適用される法令が異なっており、それに伴い賃金・労働条件の決定の仕組みも異なっている。例えば、労働者保護法制も全部または一部が公務員は適用除外となっており、また、労働基本権についても一般職の非現業職員に協約締結権が認められていないなど制約がされているため、賃金・労働条件の決定の仕組みも労使交渉と労働協約によって決められる民間とは異なっている。

このような違いがあることによって、賃金・労働条件について公務員は公務員制度の枠内で、民間労働者は民間労働法制の枠内で、とそれぞれ別個に考えられてしまうことが多いように思われる。労働界においてもその傾向があり、例えば賃金について、民間労組は主に春闘で取り組み、公務員労組は主に人事院・人事委員会勧告を受けて秋闘で取り組むが、民間労組の春闘に対する取り組みに比べれば公務員労組の春闘はそれほど取り組まないし、秋闘については賃金水準が公務員賃金に準拠している民間労組を除けば、公務員労組の秋闘に合わせて何かを取り組む民間労組は多くないであろう。

しかし、実際には様々な制度において、公務と民間では関係し互いに影響を与え合っているものや課題が共通するものも多い。本特集では様々な制度・課題のうち、特に賃金、定年、非正規について、公務が民間に、民間が公務に与える影響やその課題について、有識者に論じていただいた。

公務と民間、制度上の違い

公務と民間、具体的に法制度でどのようなことが異なっているのか。特に公務に関わる人以外にとっ

ては、公務員制度はなじみが薄いと思われる。そのため、本特集の前提となる内容について、下井康史氏(千葉大学大学院 専門法務研究科教授)に、公務員法制の概略、民間労働法制の公務員への適用関係、公務員法制と民間労働法制の基本的な考え方の違いとその「距離」を論じていただいた。

公務員法制の概略では、基本的な公務員の種類とその違いによる法律の適用関係、労働基本権制約の状況とその影響について解説している。民間労働法の公務員への適用関係については、各労働法制の公務員への適用状況や適用されないことによる問題点について指摘をしている。公務員法制と民間労働法制における基本的な考え方の違いについては、民間と公務における賃金・労働条件決定方法の違い、任用と契約の関係について解説し、最後にそれぞれの「距離」について、正しく認識し検証していく必要性を指摘している。

公務員賃金が民間賃金・地域経済に与える影響

本特集で個別にテーマとした賃金、定年、非正規のうち賃金については、島澤 諭氏(関東学院大学 経済学部経済学科教授)に論じていただいた。公務員賃金に大きな影響を与える人事院・人事院勧告は毎年行われる民間給与実態調査に基づき出されている。すなわち、民間賃金が公務員賃金に直接的に影響を与えていることは明らかであるが、その裏返しである、公務員賃金が民間賃金・地域経済にどのような影響を与えているのか、この点について論文で解説いただいた。

論文ではまず、低迷する日本経済と非正規雇用の増加について触れ、非正規雇用が拡大した要因や若者世代が非正規雇用となることでの将来への影響等を論じつつ、非正規社員や中小零細企業の労働者の賃金が低く抑えられたため、日本の賃金が長年低迷を続けてきたことを指摘している。そして、民間労働者の賃金が低迷していることが公務員賃金の低迷にもつながっていると、この間行われてきた公務員給与改革を解説し、民間賃金の引き下げが公務員賃金の引き下げにつながり、それがまた民間賃金の引き下げにつながり、そしてさらなる公務員賃金引き下げにつながることを指摘している。その具体的な事例研究として、秋田県における公務員賃金の削減が秋田県経済に影響を与え、そして民間賃金にも悪影響を与えることを紹介している。また、公務員賃金の底上げのために、非正規公務員の正規化による公務員全体の賃金の底上げを提案している。

なお、論文中に解雇規制に関する記載があるが、記載内容については島澤氏の個人的な見解であり、連合総研の見解ではないことを申し添えさせていただく。また、解雇規制に関しては様々な立場から多くの意見が出され議論がされてきたと承知しているが、連合からは整理解雇4要件の法制化や解雇の金銭解決制度導入反対などの「安心して働くための労働者保護ルールの堅持・強化」という主張がされていることを紹介しておきたい。

公務員65歳定年引き上げへの課題

個別テーマのうち、定年については八代充史氏(慶應義塾大学 商学部教授)に論じていただいた。2023年4月から公務員は定年年齢の段階的引き上げが始まっており、2031年に65歳定年となる予定である。これを契機として、民間でも定年年齢を65歳まで引き上げる企業が現状よりも増えることも考えられる。そこで、公務と民間における「定年」について、制度や考え方を比較し、共通する課題について解説いただいた。また、個別に公務員の定年引き上げに対する課題もあげていただいている。

論文ではまず民間企業の定年の状況等について解説し、定年制には雇用調整機能と雇用保障機能の2つの側面があることなどを示している。また、企業の意向や系列企業内への出向・転籍による雇用調整と雇用保障、産業雇用安定センターにも言及している。続いて、公務員の再任用制度と定年制について解説し、両者に共通するものとして、賃金カーブが調整されることや定年延長が官民ともに法律によって推進さ

れたことなど5点をあげ、それぞれについて解説を行っている。そして最後に公務員について、定員制と定年退職による退職補充の観点、中途退職と中途採用の課題、給与水準をめぐる議論の継続、役職定年者の処遇について課題を示唆している。

日本における同一労働同一賃金の現状

個別テーマのうち、非正規については前浦穂高氏(労働政策研究・研修機構 副主任研究員)に論じていただいた。この間、公務と民間の双方で非正規で雇用される労働者は増加してきた。ともに賃金・労働条件や雇用の安定について大きな課題があるところであるが、特に公務の非正規で雇用される労働者については法律上の問題もあり、民間に比べ対応が遅れてきた。地方公務員については2020年4月から会計年度任用職員制度が新たに措置されたものの、引き続き課題は多い。そこで、前浦氏には同一労働同一賃金の視点から、公務と民間の非正規で雇用される労働者の制度の違いや現状についての比較解説と、課題解決にむけたご示唆をいただいた。

論文ではまず、非正規で雇用される労働者の状況を概観するとともに、その量的な増加だけではなく職務の質的にも正社員の職務に近づく基幹化が起きていると示唆している。次に、公務と民間の非正規で雇用される労働者に関わる制度の違いとして、労働契約法等の適用状況、パートタイム・有期雇用労働者法の規定と同一労働同一賃金の観点に対する地方公務員法上の規定との関係等について解説している。さらに、連合が行ったアンケート調査を分析し、職場の諸制度や手当の適用状況について公務と民間の比較を行っている。これらを踏まえて最後に課題として、同一労働同一賃金の実現への取り組みが不十分であること、取り組みを進めるためにも非正規で雇用される労働者の組織化の推進が必要であることを指摘している。

おわりに

今回の特集で取り上げた個別テーマでは各先生から公務と民間における各テーマでの共通点や具体的な課題をあげていただいた。この特集を参考にそれぞれの課題解決に向けた取り組みの一助となれば幸いである。また、取り上げたテーマ以外にも公務と民間とで共通する課題は多い。特に労働界においては、連合が中心となって、公務と民間という垣根を超えた産別間のそれぞれの取り組みへの理解や協力が、より深まることを期待したい。

公務員法制と 民間労働法制の距離

千葉大学大学院 専門法務研究科教授
下井 康史

1 序

公務員の多くは、民間企業と雇用関係にある人々（民間労働者）と同じく、使用従属関係に置かれる労働者である。労働者保護法制の対象に含められなければならない（憲法27条2項・28条）。

他方で公務員は、公務の担当者である。その選定罷免権は国民固有の権利であり（憲法15条1項）、公務員は全体の奉仕者でなければならない（同条2項。ここから公務員の政治的中立が要請される）。特殊な労働者として、民間労働者とは異なる規律を受けることが必要となる。

このように、公務員法においては、民間労働法と同様の規律だけでなく、公務員に特有なそれものが整備されなければならない。両法の間に適切な距離を設定することが求められるのである。このような距離を、我が国の現行法は、各種公務員法において、民間労働法にはない、公務員特有の制度を定めることとともに、民間労働法の適用対象から公務員を除外することによって確保している。

そこで、以下では、まず、現行法上の距離を見定めるために、公務員の種別を紹介する中で、各種公務員に適用される公務員法令を確認した後（2）、公務員への民間労働法適用関係を概観しておく（3）。その上で、公務員法と民間労働法における基本的な考え方の違いを説明する（4）。なお、各種公務員法が定める公務員特有の制度について、その具体的内容は、適宜、若干の言及をするに止まる（筆者なりの視点を踏まえた簡単な解説として、下井康史「要説地方公務員制度①②」判例地方自治464号〔2020年〕112頁、同465号〔2020年〕119頁参照）。

2 公務員の種類と各種公務員法

2-1 国家公務員と地方公務員

国家公務員とは、国及び行政執行法人（独立行政法人通則法2条4項）に勤務する者（その意味が明瞭とはいえない）であり、各般の根本基準（国家公務員法〔国公法〕1条1項）を定める国公法のほか、様々な同法附属法律が適用される。

地方公務員とは、地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法2条2項）に勤務する者（その意味が明瞭とはいえない）であり、人事の根本基準（地方公務員法〔地公法〕1条1項）を定める地公法のほか、各種の同法附属法律、さらには各地方公共団体における人事関係の条例・規則が適用される。

2-2 特別職職員と一般職職員

国公法は、国家公務員の職を一般職と特別職に大別し、後者の職員への同法適用を、特別の定めがある場合に限定する（同法2条1～3項・5項）。地公法の仕組みも同様である（同法3条・4条）。

以下での主要説明対象は一般職職員である。

2-3 現業職員と非現業職員

一部の一般職職員には、労働協約締結権が、一定の範囲で認められている。国の場合は行政執行法人の職員（行政執行法人の労働関係に関する法律〔行執労法〕2条2号）であり、地方の場合は、特定独立行政法人職員・地方公営企業職員（地方公営企業等の労働関係に関する法律〔地公等労法〕3条4号）・単純労務職員（地公法57条、地公等労法附則5項）である（行執労法8条、地公等労法7条）。現業職員と称されてきたこれら職員には、労働組合法・労働関係調整法・労働基

準法が基本的に適用(あるいは準用)される(後述3-1・3-2参照)。以上の関係で、現業職員には、国公法・地公法のうち、労働基本権の行使に関する規定のほか、人事院や人事委員会・公平委員会、給与その他勤務条件に関する定め等が適用されない(後述4-1参照)。

現業職員を除く一般職職員(非現業職員)には、協約締結権が認められていない(国公法108条の5第2項、地公法55条2項)。その一部の者は、団結権・団体交渉権も否定されている。国の場合は、警察・海上保安庁・刑事施設の職員であり(国公法108条の2第5項)、地方の場合は、警察職員と消防職員である(地公法52条5項)。その他の非現業職員には、団結権と団体交渉権が認められている(国公法108条の5第1項、地公法55条1項)。もっとも、労働組合法が適用されないため(後述3-1参照)、その組織する団体は、労働組合ではなく、職員団体とされる(国公法108条の2、地公法52条)。

なお、争議権は、全ての一般職職員に認められていない(国公法98条2項、行執労法17条、地公法37条1項、地公等労法11条)。

2-4 その他の分類

非現業職員のうち一定の者には、その職務の特殊性に応じて、特別の法律が適用される。外務公務員(外務公務員法)、検察官(検察庁法)、警察官(警察法)、教育公務員(教育公務員特例法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法〔同法に関する最近の裁判例として、さいたま地判令和3年10月1日労判1255号5頁、東京高判令和4年8月25日〕等。地公法57条参照)、消防職員(消防組織法)等である。

そのほか、常勤職員と非常勤又は短時間勤務職員、無任期任用職員と任期付任用職員、定員規制の対象職員と対象外である臨時・非常勤の職員(行政機関の職員の定員に関する法律1条、地方自治法〔自治法〕172条3項)といった分類ができる。

3 民間労働法の適用関係

3-1 労働組合法・労働関係調整法・最低賃金法

国・地方のいずれにおいても、非現業職員には適用されない(国公法附則16条、地公法58条1項)。他方、現業職員は、協約締結権が認められているため(前述2-3参照)、概ね適用(あるいは準用)される(行執労法3条1項・37条1項1号・26条6項・32条・34条3項等、地方公営企業法〔地公企法〕39条1項、地方独立行政法人法53条1項1号、地公等労法4条。同法17条1項・附則5項も参照)。

3-2 労働基準法(労基法)

同法112条は、国や地方公共団体に同法を適用すると定める。しかし、国公法・地公法の定めにより、全面適用とはなっていない。

①国家公務員の場合

非現業職員には適用されない(国公法附則16条。なお、1948〔昭和23〕年の第一次改正国公法附則3条1項は、労働基準法令の一定範囲における準用を認めるが、今日では準用の余地が実質的に否定されているというのが人事院の説明)。

現業職員には適用される(行執労法37条1項)。なお、労基法と国公法令の規定内容に矛盾がある場合(減給に関する労基法91条と人事院規則〔人規〕12-0第3条等)、人事院によれば後者が優先する。

②地方公務員の場合

非現業職員には、一部の定めが適用されない(地公法58条3項・5項)。現業職員には、ほぼ全面的に適用される(地公企法39条1項。地公等労法17条1項・附則5項も参照)。

3-3 労働安全衛生法

国家公務員のうち、非現業職員には適用されない(国公法附則16条)。ただし、人規10-4が、「職員の保健及び安全保持」について定める。現業職員には全面的に適用される(行執労法37条1項)。地方公務員には、現業・非現業ともに概ね適用される(地公法58条3項、地公企法39条1項等)。

3-4 労働契約法(労契法)等

労契法21条1項は、全ての公務員を適用除外とする。その理由は、公務員関係が契約関係ではないと一般に理解されていること(後述4-2参照)、また、この点をどのように解するにせよ、勤務条件法定・条例主義(後述4-1参照)の下では、合意によって勤務条件を定め得るとは考えにくいことに求められている。その結果、任期付任用職員であっても(前述2-4参照)、無期転換ルール(労契法18条)や、有期労働契約更新の定め(同法19条。事案の状況次第で有期雇用契約労働者雇止め解雇権濫用法理を類推適用するという、民間労働法判例が認めてきた雇止め法理の明文化)の適用を受けない。しかも、これらと同旨の定めを、国公法・人規や地公法は用意していない。このことが、いわゆる非正規職員問題を産む重要な制度的要因の一つになっている。

その他、全公務員が適用対象外のものとして、育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の

福祉に関する法律、短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律(パートタイム・有期雇用労働法)等がある。

なお、労働審判法は、公務員の適用除外を明定しない。しかし、同法の目的は、個別労働関係民事紛争を解決する手続の整備にある(同法1条)。公務員関係の紛争は、同関係が公法上のものとされているため(後述4-2参照)、従前から、行政訴訟で争うものとされている。当然に適用除外という前提であろう。

3-5 個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律

国・地方の現業職員に限って適用される(同法22条)。

3-6 労働者災害補償保険法

同法3条2項は、「国の直営事業及び官公署の事業」のうち、労基法別表第一に掲げるものを除き、同法の適用を除外する。ただし、国家公務員については国家公務員災害補償法が、地方公務員については地方公務員災害補償法が、それぞれ詳細な定めを置く。

3-7 ハラスメント防止関係の諸法律

雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律(男女雇用機会均等法)のうち、セクシャルハラスメント及びマタニティハラスメントに関する定めは、国の非現業職員に適用されない(同法32条)。労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律のうち、パワーハラスメント関係の規定も同様である(同法38条の2)。他方、国の現業職員と地方公務員には適用される(近時、地方公務員のハラスメントに関する最高裁判決が続けて出されている。下井康史「部下に対する暴言・暴行を繰り返した公務員に対する分限免職処分の適法性」ジュリスト臨時増刊1583号〔2023年〕44頁参照)。

なお、国の非現業職員については、人規10-15が「妊娠、出産、育児又は介護に関するハラスメントの防止等」について、同10-10が「セクシュアル・ハラスメントの防止等」について、同10-16が「パワー・ハラスメントの防止等」について、それぞれ定めている。

4 公務員法制と民間労働法制における基本的な考え方の違い

4-1 勤務条件法定・条例主義

民間労働者の労働条件は、労使間の合意によって決定・変更できる(労契法6条・8条)。ただし、各種労働法令に反する合意は許されない。法令規律の範囲内での労使自治ということになる(労基法1条2項参照)。もっとも、現実には、使用者が一方的に定める就業規則が、賃金・労働時間その他の労働条件を詳細に定めている場合が多いであろう(労契法7条・9条、労基法2条2項参照)。それでも、労使間の合意(労働契約や労働協約)により労働条件を決定する余地が開かれていること自体が、法的には重要な意味を持つ(就業規則と法令・労働協約との関係については労契法13条参照)

これに対し、公務員の場合、勤務条件の決定につき、(法的な意味での)労使合意の余地は基本的に認められない。なぜならば、とりわけ非現業職員につき、国の場合は法律・人規が、地方の場合は法律・条例のほか人事委員会・公平委員会の規則等が、それぞれ勤務条件を詳細に規律しているからである(勤務条件法定・条例主義)。

特に非現業職員の給与の場合、国については、国公法63条が、「別に定める法律」に基づかずには支給できないとし(給与法定主義)、これを受けて、一般職の職員の給与に関する法律(給与法)その他の法律が、俸給表(国公法64条)その他給与に関する諸事項(同法65条1項各号)を詳細に定めている。地方については、自治法203条以下が、全地方公務員の給与(報酬・給料・手当)につき、額と支給方法を条例で定めることを義務付け、これを受けて、各地方公共団体の条例が、給与法と同様の制度を整備している。いずれにおいても、労使合意による給与決定は想定し難い。

なお、国の場合は人事院が国会・内閣に対して、地方公共団体のうち人事委員会設置団体の場合は同委員会が議会・長に対して、それぞれ給与・給料について勧告をすることができる(国公法28条2項、地公法26条)。この制度は労働基本権制約〔前述2-3参照〕の代償措置とされるところ、給与勧告は毎年出され、これを踏まえて給与法・給与条例が毎年改正されている。

他方、現業職員の場合は、2-3で前述したように、賃金その他の勤務条件を労働協約で決めることができる(勤務条件法定・条例主義の緩和)。

4-2 公務員勤務関係及び任用の法的性格

勤務条件法定・条例主義であることから、公務員の勤務関係は、一般に、非現業・現業のいずれについても、契約関係ではないと理解されている。この理を、最判昭和49年7月19日民集28巻5号897頁は、「公法的規律に服する公法上の関係」と表現していると思われるところ(下井康史「公務員の勤務関係」行政判例百選Ⅰ〔第8版〕〔2022年〕15頁参照)、任期付任用職員の再任用拒否につき、雇止め法理(前述3-4参照)の利用を否定する数多の裁判例は、その論拠として、公務員関係が公法上のものであることに加えて、任用が処分(行政不服審査法1条1項、行政事件訴訟法3条2項)であることを挙げる。処分であって契約上の行為ではないから、労働契約に関する法理を任用に及ぼすことはできないというわけである。

なお、採用その他の任用(国公法34条1項1～4号、地公法15条の2第1項1～4号。任用と任命は同義)が処分とされる理由は、職員の意に反する免職が、不利益処分の一つとして(国公法89条1項、地公法29条1項・49条1項)、行政不服審査法に基づく審査請求や行政事件訴訟法上の処分取消訴訟の対象とされているため、それが処分であることに紛れはないところ(国公法90条以下、地公法49条の2以下)、任用について同旨を定める規定はないものの、勤務関係の消滅を決定する免職が処分である以上、その発生を決定する採用も処分とするのが自然であることに求められている。

附言しておく、「公法」という法的性質決定の意味は判然としない。せいぜい、法令規律の程度が高いという程度であろう。さらに、行政庁の決定が処分であることは、当該決定が契約上の行為たることの否定を当然には帰結しない。行政法学説上、処分と契約が相互排他的な関係にあるわけではないことは一般に承認されている。最高裁も、供託官の供託金取戻請求却下決定につき、不服審査手続の法定を理由の1つとして処分であるとしつつ、弁済供託が民法上の寄託契約の性質を有することは否定されないと明言する(最大判昭和45年7月15日民集24巻7号771頁)。公務員任用についても同様に理解することは十分に可能なはずだろう。

5 おわりに

現行法上、公務員法制と民間労働法制の間には、法令及びその運用の両面において、一定の距離が設定されている。重要なことは、距離の適切さである。長すぎないか、それとも短すぎないか。この点は、諸外国の例も参照しつつ(国によって距離の長さは極めて多様)、常に検証されなければならない。そのためには、距離の長さを正しく認識することが必要である。しかし、両法制の改革が頻繁なこともあり、法制度は非常に複雑で、距離の精確な測定は難しい。そのこと自体の点検も必要であろう。勤務条件の内容は、公務員の究極的使用者である国民・住民に対して可視化されるべきであり、このことは、勤務条件法定・条例主義(前述4-1参照)の趣旨に含まれているはずだからである。

【参考文献】

渡辺賢『公務員労働基本権の再構築』(北海道大学出版会、2006年)
下井康史『公務員制度の法理論』(弘文堂、2017年)
早津裕貴『公務員の法的地位に関する日独比較法研究』(日本評論社、2022年)

公務員賃金が 民間賃金・地域経済に 与える影響



関東学院大学
経済学部経済学科教授
島澤 諭

低迷する日本経済

近年、日本経済は世界の経済成長から取り残されている(図1)。購買力平価ベースで比較したGDPで見ると、1960年代後半以降世界第2位の経済規模を誇ってきた日本は、バブル崩壊以降横ばいで推移し、2010年には中国に抜かれ、2027年にはインドに抜かれる可能性が指摘されている。

これと軌を一にするように賃金も低迷している(図2)。しかも、2015年には韓国にも抜かれている。

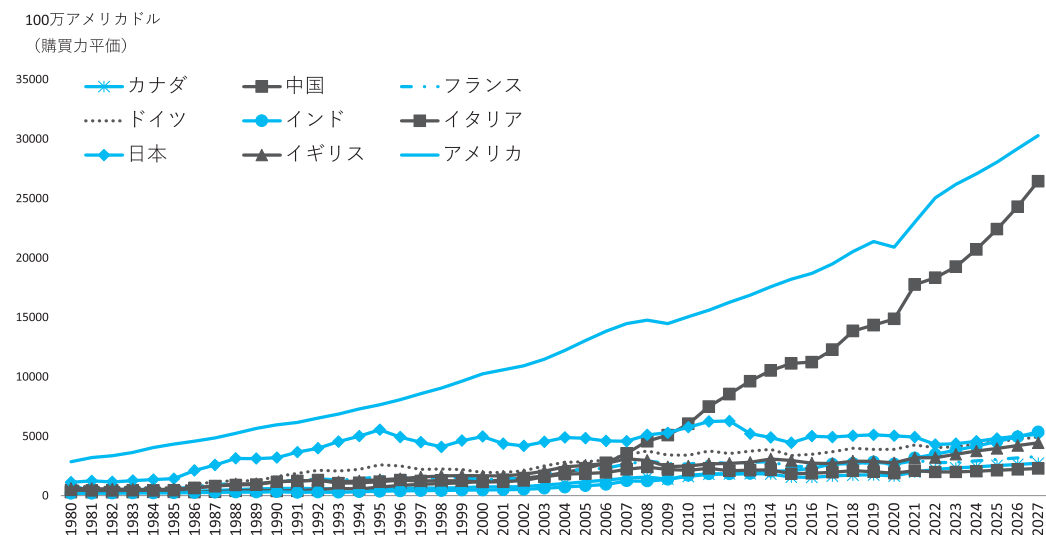
日本のマクロでみた賃金が世界と比べて伸び悩んでいる一番の理由は生産性の低迷が挙げられる(図3)。

非正規雇用の増加

以上は世界と比較した日本経済賃金を取り巻く状況であるが、日本の賃金が低迷するのには日本国内特有の要因もある。

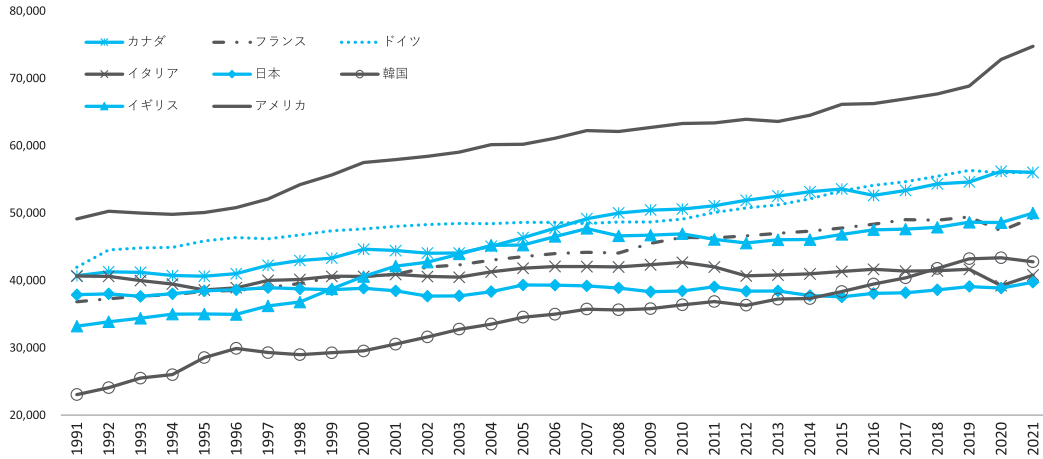
日本の就業者の内訳を見ると、いわゆる正規社員は全体の6割で残りは非正規社員となっており、2002年以降、急増している。これは、少子化の進行と、2001年4月に誕生した小泉純一郎内閣の下進められたいわゆる「小泉・竹中構造改革」が原因である。

図1 GDPの推移



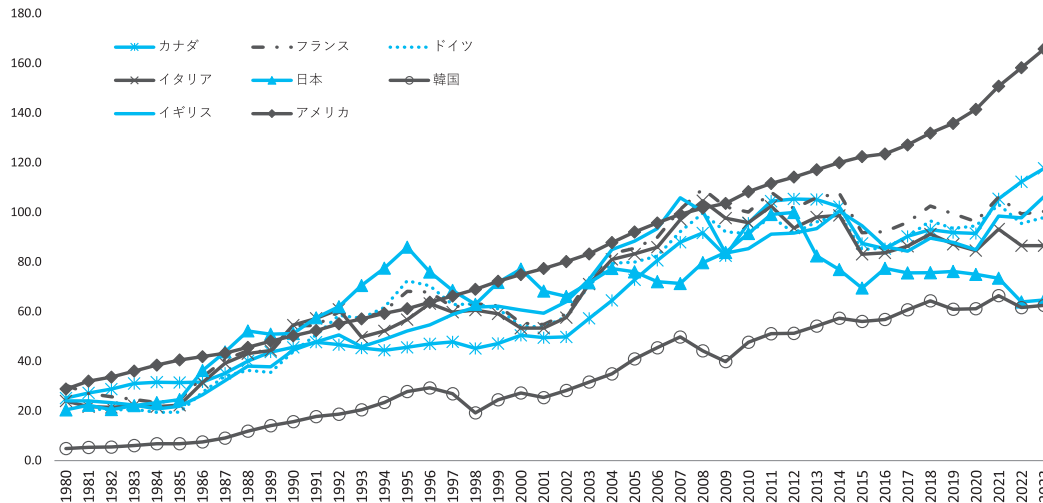
出所：IMF World Economic Database

図2 賃金の推移



出所：OECD Economic Outlook Database 2022 (November)

図3 労働生産性の推移



出所：IMF World Economic Database

構造改革の経済学的意味

そもそも、資源の効率的利用に威力を発揮するのが「市場」である。

市場メカニズムを活用することで、価格をシグナルとして需要と供給が調整され、政府に指図されなくとも、消費者や生産者が利己的に振舞っていても、必要などころに必要なだけ資源が配分されていく。社会全体では、知らない間に稀少資源の効率的な利用が進み、国民の経済的な満足度が最大化されていく。このときに重要なのが、いかに経済学的に不必要な規制を減らしていくかということである。

少子化、高齢化、人口減少が続く日本経済にあって稀少性が増す資源は労働力である。枯渇する労働力

を斜陽産業から成長産業へ移動させられるかが、持続的な成長のカギとなる。

さらに、制度導入当初はそれなりに合理性があった規制も時代の変遷とともにかえって新規産業の勃興を抑え、成長を阻害する要因となっていることが問題視されていた。実際、バブル崩壊後の1995年3月には規制緩和推進計画が閣議決定されている。

なお、当時の日本経営者団体連盟(日経連)により同年5月に出された「新時代の『日本の経営』」では、少子高齢化という制約がある中でいかに賃金高騰を抑えるかという至上命題に対して、労働形態を3分割(長期蓄積能力活用型(正社員)、高度専門能力活用型(専門職)、雇用柔軟型(非正規))したうえで、雇用柔軟型労働力を活用することにより人件費を抑制す

ることを提案している。

小泉・竹中構造改革はこうした問題意識や経済界の思惑の中に位置付けられる。

「非正規雇用の拡大」という世代間格差

実際、バブル崩壊以降、企業の多くがコスト削減を強いられる中で、新卒採用を急激に絞り込み、多くの若者が正社員として就職できないまま派遣社員などの非正規社員として労働市場に放り出される事態が進行した。

しかも、日本型雇用慣行の弊害もあり、一度正社員になれずに労働市場に出てしまうと、正社員として登用される道は絶望的に狭く険しく、人員削減の必要性が生じた場合、真っ先に切られるのも非正規社員からであった。つまり、日本型雇用慣行の齟齬せは、労働市場に参入するタイミングで景気の悪化に直面した若者世代が一手に引き受けることになる。その代表格が1990年代後半から2000年代前半までに労働市場に出た「就職氷河期世代」だ。

そうした影響は、若者の貧困化を引き起こし、将来を見据えられない若者による出生率の低下を及ぼしている。つまり、正社員と非正規社員という一種の現代版身分制度は、正規・非正規の賃金格差という直接的要因、少子化の進行による間接的要因から世代間格差を生じさせる。

非正規雇用の賃金を低く押さえ付けている元凶が小泉内閣の下での改正により製造業にも適用範囲を拡大させた労働者派遣法であり、これを最大限利用しているのが、価格でしか世界と渡り合えない日本

企業であり、派遣社員で利益を貪る派遣会社であり、解雇規制で守られている正社員である。

逆に言えば、正社員の働きが少々悪くても解雇されず高い賃金を貰えるのは、雇用と賃金の調整弁としての非正規社員が存在するからである。さらに、大企業と中小零細企業の労働者の間でも、大きな賃金格差が存在するのも日本の特徴と言える。

こうして、大企業正社員の賃金は、非正規社員や中小零細の労働者の犠牲のもと高く維持されるが、日本の労働者の大半を占めるそれ以外の労働者の賃金が低く抑えられるため、日本の賃金は1997年以降、低迷を続けているともいえる。

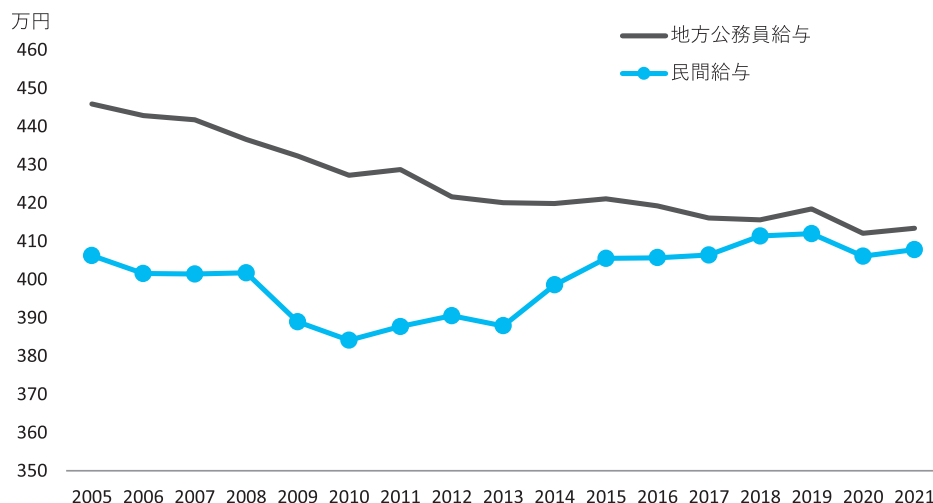
低迷する公務員の賃金

民間労働者の賃金低迷を受けて公務員の賃金も低迷を続けている(図4)。

公務員の賃金に関しては、基本的に労働生産性や企業業績に連動して柔軟に決定される民間労働者の賃金とは異なり、制度や政治的な要因に制約される余地が大きい。

具体的には、公務員の給与水準は民間企業従業員の給与水準と均衡させること(民間準拠)を基本としている。民間準拠を基本とするのは、公務員の賃金は、①労働基本権の制約により労使間で決められないこと、②公務員も労働者であり、情勢に応じた適正な給与水準を確保する必要があること、③民間の給与水準は、労使交渉等により物価や生計費などあらゆる賃金決定要素が含まれており、それに準拠すること

図4 民間賃金、公務賃金の推移



出所：総務省資料、国税庁資料により筆者作成

が合理的で、職員をはじめ広く納税者から理解を得られる決定方法であると考えられることによる。

そこで、国の場合は、人事院、地方の場合は、人事委員会が、毎年、民間事業所の従業員の給与について調査(職種別民間給与実態調査)を行い、職員の給与と精確に比較した結果に基づいて、給与に関する報告及び勧告を行っている。

つまり、公務員の賃金は、民間の賃金が上がらない限り、原則上がることはなく、民間の賃金が低迷すれば、当然公務員の賃金も低迷することとなる。

さらに、近年の公務員の賃金の動向については、「地域の民間給与の反映」を改革の主眼とした2005年人事院勧告「給与構造改革」と2014年人事院勧告「給与制度の総合的見直し」が多大な影響を与えた。

具体的には、2005年人事院勧告「給与構造改革」は、①地域民間給与の反映、②年功的な給与上昇の抑制と職務・職責に応じた俸給構造への転換、③勤務実績の給与への反映などの改革の必要性が指摘された。地方公務員の給与にとってより重要なのは、①地域民間給与の反映であり、「民間賃金の低い地域では公務員給与水準が民間賃金を上回るという状況」があるとされ、「地域の民間賃金がより適切に反映されるよう」措置する必要があるとされた。その結果、全国共通に適用される俸給表の水準が平均4.8%引き下げられることとなった。

2014年人事院勧告「給与制度の総合的見直し」では、①地域間の給与配分の見直し、②世代間の給与配分の見直し、③職務や勤務実績に応じた見直しなどを内容とするものとなっており、全国共通の俸給表について、その水準が平均2%引き下げられることとなった。

こうした国家公務員給与における2005年および2014年の人事院勧告を受けて、地方公務員の給与においても、給与制度は国家公務員に準拠しつつ、給与水準は地域の民間給与をより重視して「均衡の原則」を適用されることとなり、地方公務員給与にも影響を与えた。

公務員の賃金削減はGDPを減少させる

公務員の賃金は「国民経済計算」上は政府消費に計上されるため、公務員賃金の引き下げは即、GDPや県内総生産の減少をもたらす。つまり、GDPの低迷に連動して民間の賃金が引き下げられると、同時に

公務員賃金も引き下げられることとなり、先に見た地域給の導入は、日本のマクロ経済や地域経済に大きなネガティブな影響を与えることになる。つまり、地域給の導入は公共部門労働者全体の賃金引き下げにつながり、民間賃金の引き下げと相まって、地域経済の衰退を引き起こす。これによりさらに需要が減少し、その結果民間賃金が落ち込み、公務労働者全体の給与引き下げ勧告がなされる…という賃金引下げスパイラルが生じてしまう。

事例研究：公務員給与削減が秋田県経済に与えた影響

民間経済の活力が低い地域ほど、公共部門が経済に占める割合が高く、その結果、公共部門の労働者の賃金引き下げが地域経済に与える影響も大きくなる。ここでは、県内雇用者の給与総額に占める公共部門労働者の給与総額の割合が17.6%と全国平均の10.9%を大きく上回る秋田県の事例を見てみたい。

まず、2006年4月に導入された地域給により、この15年間の給与カットにより秋田県内の公務員等の給与は総額▲1兆6,763円程度削減された。もちろん、われわれは労働によって稼いだ所得から税や社会保険料を負担し、また県外から様々な財やサービスを購入しているため、削減された給与の水準がそのまま秋田県内の消費減少額となるわけではない。したがって、給与削減にともなう県内経済への影響を把握するためには、稼いだ所得のうち何割が県内における消費に回されているかを考慮する必要がある。

ここで注意が必要なのは、われわれの経済は、農林水産業、製造業、サービス業など多くの産業によって担われており、各々の産業はそれぞれ、原材料等の取引を通じて密接に関連している。要すれば、ある産業に需要減などネガティブな影響が発生した場合、まず最初は当該産業の売上が減少するが、次は当該産業と取引のある産業、さらにはその産業と取引のある産業へ、という風に影響が順次波及していくのであり、こうした波及効果を含めて県内経済等への影響を把握する必要がある。

そこで、本稿では、2015年秋田県産業連関表を用い、秋田県内における消費、産業、雇用への影響を計測した。

それによると、給与削減▲1兆6,763億円のうち、県内における消費の累計減少額は▲1兆1,714億円であるという数値が得られた。

次に、この消費減少額を用い、県内経済等に与えた影響を試算する。

まず、県内の生産減少額は▲1兆7,791億円であり、当初の給与減少額▲1兆6,763億円の1.06倍、県内消費減少額▲1兆1,714億円に対しては1.52倍も減少したことが分かる。さらに、付加価値に換算すると▲1億389億円、県内労働者の所得を▲5,064億円減少させた。

さらに、その結果、県内の雇用を▲196,888人減少させた。

続いて、産業別生産額への影響をみると、サービス業(▲5,356億円)、商業(▲4,654億円)への影響が著しく、両方で全体の半分以上を超えている。

以上で見てきたように、2006年4月に導入された地域給によりもし地域給が存在しなかった場合と比べて▲1兆6,763億円程度が削減されたということ的前提とすれば、秋田県内における公務員等の家計ばかりではなく、波及効果を通して県内経済全体へ一定規模のマイナスの影響を与えたものと考えられる。しばしば忘れられがちであるが、行政部門は製造業、農業部門と並んで地域外から外貨を獲得する重要なセクターである。

こうした行政部門における給与カットは、当然、長い低迷から抜け出せない秋田県経済にさらに重石を載せるようなものであり、悪影響を与えたことは想像に難くない。

すなわち、所詮、所得や身分が安定している公務員等の問題であるとして同じ労働者であるはずの民間の労働者からは公務員の賃金削減の動きに対して一線を画す動きはあるものの、実はそれが周り回って民間セクター自らの首を絞めることにつながることも十分留意する必要があるということになる。

非正規公務員を正規化せよ

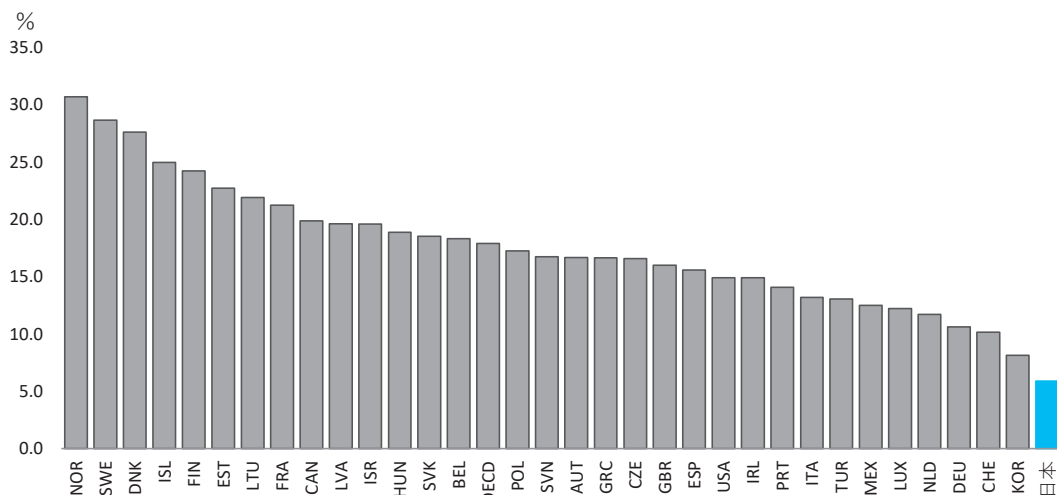
ただし、公務員給与の削減が日本経済や地域経済にマイナスの影響を与えるからといって、もしくは公務員給与がGDPの構成項目の一つである政府消費に計上されるからといって、無制限に公務員の給与を引き上げるわけにはいかないのは、昨今の財政状況を見ても明らかだ。

実は、日本の公務員は、全雇用者数に占める割合でも、GDPに占める人件費の割合でも、先進国の中では最低となっている(図5、図6)。

この原因としては、公務員の非正規化とアウトソーシングの多用にある。しかも、日本の場合、アウトソーシングの目的は、より専門性の高い人材の活用ではなく、もっぱらコストカットにあるため、アウトソーシングの増加は地域の所得減につながってしまう。こうした点を踏まえれば、アウトソースに偏重してきたこれまでの傾向を見直し、正規の公務員として直接雇用するとともに、十分な処遇を与えていく必要がある。

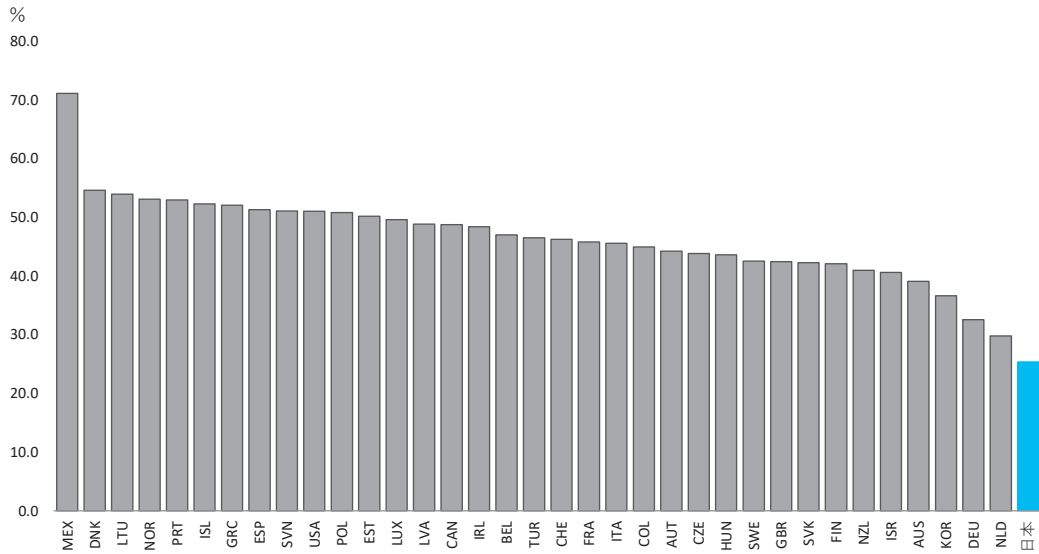
つまり、非正規公務員の正規化によって、公共部門の労働者の賃上げを図るのだ。公務員の非正規割合は国地方を問わず上昇傾向にある。特に、地方公務員については、正規公務員が削減される一方で、それを埋め合わせるために、臨時・非常勤職員の割合が急激に上昇している。こうした正規公務員と同一の労働をさせられているにもかかわらず、賃金が正規の公務員よりも低い、非正規公務員を正規化することでまず公務員全体の賃金が底上げされるはずである。

図5 全就業者に占める公務員の割合の国際比較



出所：OECD Government at a Glance 2021

図6 公務員人件費が名目GDPに占める割合の国際比較



出所：OECD Government at a Glance 2021

必要なのは、努力した人が報われる社会

日本の賃金は停滞を続けている。その原因は第一には産業構造の転換の遅れによる生産性の低迷があるが、官民間問わず正規と非正規にあたかも身分制の如く色分けされた雇用市場にも原因がある。そうした非正規化を加速させた小泉・竹中構造改革は、手厚く権利が保護された正規雇用の解雇規制を放置したまま非正規雇用の拡大に踏み切ったため、経済界の意図通り、低賃金雇用で雇用全体をシフトさせることで、稀少となる労働力の有効活用とそれに伴う賃上げが実現されず、高い賃金の正社員と低い賃金の非正規社員の間に埋めがたい格差を固定させ、非正規社員の多くが若い世代であることを勘案すると世代間格差をも惹起した。しかも、こうした状況は官民間を問わず生じてしまった。郵政民営化など古い既得権益を打破したものの、人材派遣ビジネスなどの新たな既得権益を作り出すことになってしまっている。こうした民間部門での賃金の分配メカニズムが著し

く歪んでしまったため、その影響が公共部門の労働者の賃金にまで波及し、ひいては地域経済の低迷をもたらす一因となっている点は看過できない。

したがって、日本経済のダイナミズムの回復と若い世代ほど雇用が安定しない非正規社員が多いという世代間格差の是正の二兎を追うためには、解雇規制を撤廃し、労働市場に市場メカニズムを貫徹させることにより、稀少となる労働力の企業間・産業間の自由な移動と自由な価格付けの実現が必要だ。そうした社会では、より必要とされる高技能＝賃金が高い職が視覚化され、人々がより高い賃金を目指して人的資本を磨き上げることで、賃金水準の底上げと社会全体にもポジティブな影響を与えることになる。

年功序列賃金や解雇規制などの存在によって、いつ労働市場に参入したかで(つまり、就活時の景気動向がどうだったかによって)その後の稼ぎが概ね自動的に決まる世の中よりも、不断的努力によって稼ぎが決まる、より努力した人ほど報われる社会の方が、これからの時代に相応しい公平な社会と言えるだろう。

公務員65歳定年 引上げへの課題

—民間企業との比較において



慶應義塾大学 商学部教授
八代 充史

高齢化社会を迎えて、高齢者の人的資本を有効に活用すること、そのために雇用機会を確保することが重要な課題となっている。この点公務員の定年年齢は、国家公務員法の改正によって、地方公務員は地方公務員法の規定による条例の改正(いわゆる役職定年制等は、地方公務員法の改正による)により2023年4月以降2年に1歳ずつ定年が引き上げられ、2031年に原則65歳になる。他方、民間企業の法定定年年齢は60歳であるが、2025年には65歳への雇用継続が義務化される(65歳への定年延長義務化ではない)。公務員と民間企業は、入り口が新規学卒採用、出口が定年制でメンバーシップ型を基調とするという点では共通しているが相違点も少なくない。この論稿では、定年延長における公務員と民間企業を比較しつつ、公務員の定年引上げの課題について筆者の意見を述べることにしたい。

定年制とは¹

まず、民間企業の定年制、定年延長について述べよう。定年制とは、「一定年齢で従業員を強制的に企業から退職させる制度」であり、就業規則または労働協約によって規定されている。法律的には定年制を実施すること自体は企業の自由であるが、一度定年制を実施する際は、高齢者雇用安定法の規定によって、60歳未満の定年年齢は無効とされている。

こうした定年制には、次の2つの側面がある。まず第1に一定年齢に到達した従業員を一律に解雇できる定年制は、雇用調整機能を担っている。日本の労働法では解雇権は企業の権利として認められているが、他方判例上は整理解雇に際しては整理解雇の4要件という判例法理が確立しており、2008年には労働契

約法で実体法化された。従って、一定年齢に達した従業員を一律に解雇できる定年制は企業にとって雇用調整の重要な手段である。他方定年制は、日本の雇用制度の象徴であった。定年年齢で満額支払われる退職金や「賃金後払い」と言われる年功賃金は、労働者に同一企業に勤め続けるインセンティブを与えた。また定年までの長期的な雇用関係の下で、企業はある時は賃金を生産性よりも高く、ある時は低く設定することによって人的投資や怠業の阻止を行ってきた。即ち、定年制は、「定年年齢による一律的解雇」と共に「定年年齢までの雇用保障機能」という側面をも合わせ持つと言えるだろう。

定年年齢は、オイルショック以前は、主に55歳であったが、昭和50年代以降60歳への定年延長が社会的潮流となり、主に高齢化の進行に伴う行政施策として行われた。1998年には高齢者雇用安定法改正によって60歳以上定年年齢が法定義務化され、60歳以降の雇用は継続雇用によって行われた、2025年には厚生年金の支給開始年齢の65歳への引き上げに伴って、65歳への雇用継続が義務化される。

企業内の対応、企業グループ内の対応、 企業グループを超える対応

定年延長に伴い、個別企業は人的資源管理上で様々な対応を採ることを余儀なくされた。

まず企業レベルの対応としては、役職定年制、専門職制度、資格制度などの新しい人事制度の導入や、賃金カーブの抑制と言った施策が挙げられる。役職「定年制」とは、一定年齢で役職を離脱させる制度であり、旧定年年齢で退職する筈の管理職が、定年延長によ

て現職に留まることから生じる人事の停滞を防ぐ為に導入された。同時に高齢化による昇進機会の閉塞に伴い高年齢者の活用を目的とした人事制度が、専門職制度や資格制度である。

次に、定年延長への企業の対応としては、こうした企業内の人的資源管理の変更と共に、企業グループ内への労働移動が重要である。本来定年延長とは、従業員の高齢化に対応して雇用期間を延長することである。しかしこうしたタテマエとは裏腹に、実際には雇用期間を延長したくないというのが企業の本音である。事実大企業に勤める雇用者程年齢の高まりに伴う雇用の減少度合いが大きいと言う。

こうした雇用の減少を実現したのが、出向・転籍である。まず第1に、出向・転籍は外部労働市場を経由しない「雇用調整」の役割を果たしてきた。定年延長による雇用期間の延長は人件費負担の増大につながり、企業にとっては望ましくない。さりとて、整理解雇の判例法理に従えば、彼らを解雇することはできない。その結果高年齢者は関連企業に失業を経由せず、出向・転籍という形で異動することによって、「調整」されていく。同時に親企業で雇用が困難になった従業員を関連企業に出向・転籍させることは、彼らに対する「雇用保障」の意味合いをも有するものであった。

しかし従業員の年齢構成が高齢化し、出向・転籍への必要性が増大する一方、各々の関連企業ではプロパー層の育成が行われた結果、受け入れポストの数は伸び悩んでいる。そこで企業グループを超えて高齢従業員の再就職先を開拓することが必要になる。例えば、出向・転籍者の予備軍を大量に抱える総合商社では、40年以上前に、再就職情報の提供や再就職斡旋のために人事部内に専門の部署を立ち上げ、その後別会社に行っていると言う。こうした企業系列以外への出向・転籍を支援している公的な機関が、産業雇用安定センターである。

国家公務員と民間企業、 定年制は何が違うのか？

他方国家公務員の定年年齢は、一部例外を除いて原則60歳であり、60歳以降の雇用延長は再任用と勤務延長制度によって行われてきた。再任用制度は、60歳の定年退職と65歳の年金支給開始年齢との接合を図るためのものであり、「義務的再任用」、即ち上限年齢は公的年金の支給開始年齢まで、希望者の再任用を拒めないという形で運用されてきた。人事院

の調べによれば再任用希望者は増大して7割を占めるものの、6割は短時間勤務で採用されている²。民間企業では、定年到達者に占める継続雇用者の比率は9割弱となっている³。

この点について、人事院は2018年8月に内閣と国会に対し国家公務員の65歳への定年引上げに関する意見の申出を行った⁴。2021年には、国家公務員法が改正され、2023年4月から2年毎に定年年齢が1年ずつ引き上げられ、2031年に65歳定年が完了する。

定年年齢の段階的引き上げに伴って、新たに管理監督職務上限年齢制(いわゆる役職定年制)が導入される。また60歳を超える職員の給与は、同一の職務を担う場合も60歳前の7割に設定される。さらに、60歳以降は、定年前の短時間勤務が可能とされている。なお公務員の両翼の一つである地方公務員に関しても、地方公務員法の規定による条例の改正で2023年4月から国家公務員と同様定年年齢の65歳への引き上げが確定している。

なぜ「高年齢者雇用＝定年延長」 なのか？

以上明らかな様に、民間企業、国家公務員、地方公務員に共通しているのは、次の5点である。まず第1に、高年齢者の雇用が定年延長によって行われること。第2点として定年年齢以降の雇用確保措置が、当初は継続雇用(公務の場合は再任用)という形で導入され、その後定年年齢が延長されること。第3点は、定年延長に伴って役職定年制が導入されること。第4点は、定年延長に伴って、旧定年時点から賃金カーブが調整されること。最後に第5点は、定年延長が官民共に法律によって推進されたことである。

まず、そもそも論であるが、高年齢者雇用については外部労働市場を活用することも可能なのに、なぜ「高年齢者の雇用＝定年延長」なのだろうか？労働行政が定年延長を主導した理由として、日本の労働市場では定年到達以降の再就職が困難であること、再就職が可能であっても賃金水準が大幅に下落することが挙げられる。要は、定年延長は、企業内労働市場における企業特殊の能力を前提にしたもので、これは日本の雇用政策で個別企業における雇用保障が重視されていることの帰結であると言えるだろう。

次は、継続雇用である。定年到達以降の継続雇用制度の形態は、勤務延長制度と再雇用制度に分かれる。2013年までは、労使協定で対象となる労働者の基準を定めた場合希望者全員を対象にしないことが認め

られていた。しかしこうした裁量性は、公的年金支給開始年齢未満の者に関しては現在存在しない。この点は、公務員についても同様である。

役職定年制と賃金カーブの調整

役職定年制と賃金カーブの調整についても、民間企業と公務員とが共通する点である。民間企業であれ、公務員であれ、新規学卒採用を労働力の主な給源とする組織では昇進・昇格は同一年次(同一年に入社・入省した新規学卒者の集団)を母集団として行われる。例えば「今年の課長第一選抜は、何年入社年次から」といった具合である。銀行などは、同一年次から役員が出ると、同期は一斉に卒業して第二の職場に異動していく。

しかしこうした慣行が存在しない場合は、制度によって新陳代謝を担保しなければ人事は停滞する(特に国家公務員は、公務員制度改革によって、民間企業への再就職が厳しく規制されている)。このような仕組みが年齢によって一律に役職から離脱させる役職定年制である⁵。即ち毎年一定数の新人を迎える新規学卒採用、毎年一定年齢の従業員が卒業する定年制、そして一定年齢で役職から卒業する役職定年制は、分ち難く結びついている。公務員の場合、役職定年制は60歳到達から最初の4月1日時点までに行われる。

さらに、賃金カーブの調整は定年延長に伴う人件費コストの増大に対応する為である。公務員の場合、当面の間給与は定年到達前後で同一の職務に従事しても旧定年到達時点の7割に設定される。他方民間では、定年到達前後の賃金に対しては、単に雇用がリセットされるから賃金の低下は当然という考え方から、同一労働同一賃金の観点から説明責任を求められる方向性にある。公的年金支給開始年齢未満については継続雇用(再任用)選定に関して雇用する側の裁量性が存在せず、定年到達者の大多数が継続雇用を希望する、(旧)定年以降の賃金カーブの調整に制約が生じることから、就業規則上或いは法律上の定年年齢はともかく、実態は官民共に65歳定年に向けて動き出しているのである。

なぜ定年延長は法律によって行われるのか？

最後に、定年延長が法律によって推進される理由であるが、この点は民間企業と公務員と異なる。民間では2割程度が個別の経営判断に基づいて65歳定年

を実施しているが⁶、大多数の企業の定年は法定年齢である。その理由は市場で競争している企業が人件費コスト増大と人事の停滞を防ぐことにあるのは明らかだろう。従って定年延長を実現する為には、業界内で競争上の有利不利が生じない法律による義務化が不可欠なのである。

他方公務員の場合は、勤務条件法定主義の観点から定年延長は法律によって行われざるを得ない。しかし他方では公務員は定員管理が厳格に行われている。従って所与の定員の下で公務員の定年が延長されると、定年延長該当者の数だけ採用を抑制しなければ公務員の数自体が増大してしまう。その結果採用が退職補充という観点からなされると定年延長が(2年毎に)行われる年は新規学卒採用者が減少することになり⁷、隔年で採用者数の変動が大きくなるという問題が生じざるを得ない⁸。この点は、後で再び取り上げることにしたい。

公務員定年引上げの課題

以上、定年延長に関する官民の比較を試みた。民間企業では、当面65歳定年義務化はなされていないが(方向性は明らかに65歳定年義務化である)公務員は4月から段階的に65歳への定年引上げがスタートする。最後に、これまで述べたことを踏まえて公務員の定年引上げの課題について一言したい。

まず第1点は、先述した公務員固有の制約条件である定員制である。公務員の採用が、定員制を前提に専ら定年退職に伴う退職補充という観点からなされると、隔年で採用者の数が変動する。しかしこのことは人員構成という点からは望ましくない。人員管理の観点からは、可能な限り毎年の採用を一定に保つことが必要である。その為には(仮に)ある年定年退職者が50名いても、全てをその年の採用に充てるのではなく、採用枠の一部を定年の引上げがない年にプールしておく等の対応を採ることが必要だろう。定年の引上げによって高年齢層と若年層で「椅子取りゲーム」が始まり⁹、若手公務員の労働環境が劣悪なものになることは絶対に避けなければならない¹⁰。

第2点、これまで述べたことは、採用枠をプールするか否かに拘わらず「採用者＝定年退職者」を前提にしていた。しかし、この定式は必ずしも正しくない。公務員の定員制を前提にしても現実には「採用者＝定年退職者＋中途退職者－定員合理化数」だからである。

この場合、定年退職者は専ら年齢によって決定されるから、それに基づいて人員計画を立てるのは容易である。この点は、そもそも定員制の有無に関係な

く定年制の重要な利点である。しかし、中途退職者は景気動向等不確定要素が多い。現在国家公務員の離職率は7%程度であるが¹¹、今後公務員の離職率が増大すれば、その補充を労働力の流入が4月に限定される新規学卒採用だけでは対応できなくなる。その結果、中途採用による対応がこれまで以上に必要になるのではないだろうか。

第3点、同一の職務に従事しても旧定年到達時点の7割に設定される給与については、民間事例も参考にしながらどの程度の水準が望ましいか議論が続けられるべきだろう。

第4点、先述した様に定年引上げに伴い公務の世界も役職定年制が導入される。しかし役職定年制は定年引上げの制約条件である人事の停滞を回避する為には不可欠だが、役職離脱者に活躍先を提供できるか否かという新たな問題を引き起こす。実際、ある民間企業では、この点が解決されない限り65歳への定年延長は困難であるとしている¹²。国家公務員の再就職が規制されている現在、65歳定年による雇用延長を希望する者は多く役職離脱者の処遇は今後さらに問題になるだろう。以上のことは、公務の世界も包含する新規学卒採用、年次管理、役職定年制、定年制を基調とする日本的雇用制度の制度疲労が定年引上げに伴って拡大する可能性があることを示唆している。

※本稿執筆に当り現職公務員の方々から貴重なご意見を頂いた。記して御礼申し上げる。

- 1 以下の記述は、八代充史「定年延長か継続雇用か？-60歳以降の雇用延長」（佐藤博樹編『人事マネジメント』ミネルヴァ書房、2009年所収）、の記述に依拠している。
- 2 人事院給与局生涯設計課『国家公務員の再任用制度』人事院、2022年、によれば、再任用希望者の割合は、短時間勤務を含めて70.4%である。
- 3 厚生労働省「令和4年高齢者雇用状況等報告」(2022年)によれば、定年到達者に占める継続雇用者の割合は87.1%である。
- 4 以下の記述は人事院「定年を段階的に65歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出のポイント」2018年、に依拠している。
- 5 人事院「平成29年度民間企業の勤務条件制度等調査」(2017年)によれば、役職定年制がある企業の割合は規模計で16.4%、500人以上規模で30.7%である。
- 6 厚生労働省「令和4年高齢者雇用状況等報告」(2022年)によれば、65歳定年制の企業の比率は、調査対象企業の22.2%となっている。
- 7 総務省の2022年の調べによれば、総務省、消防庁及び公害等調整委員会における中途採用率は16%（2019年）、7%（2020年）、9%（2021年）である。
- 8 『定年引上げに伴う地方公共団体の定員管理のあり方に関する研究会報告書』2022年。
- 9 島澤論「雇用のイス取りゲーム 座り続ける中高齢労働者」Wedge Online 2012年8月23日。
- 10 人事院関係者によれば、毎年発生する再任用任期満了者の数が新規採用の人員源になると言う。
- 11 人事院『令和3年度年次報告書』人事院、2022年。
- 12 八代充史「定年延長と継続雇用制度—60歳以降の雇用延長と人的資源管理」『日本労働研究雑誌』第589号（2009年8月）。

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、同じ仕事をしなければ、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 (%)

		職場・更衣室の食堂・休憩室の利用	一時給金(賞与)の支給	制度毎年度賞金が上がる	退職金制度	企業年金制度	会社が実施・支援する定期健康診断	仕事に必要な研修や教育	キャリアアップのための研修や教育	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	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、%)

		職場・更衣室の食堂・休憩室の利用	一時給金(賞与)の支給	制度毎年度賞金が上がる	退職金制度	企業年金制度	会社が実施・支援する定期健康診断	仕事に必要な研修や教育	キャリアアップのための研修や教育	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	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。

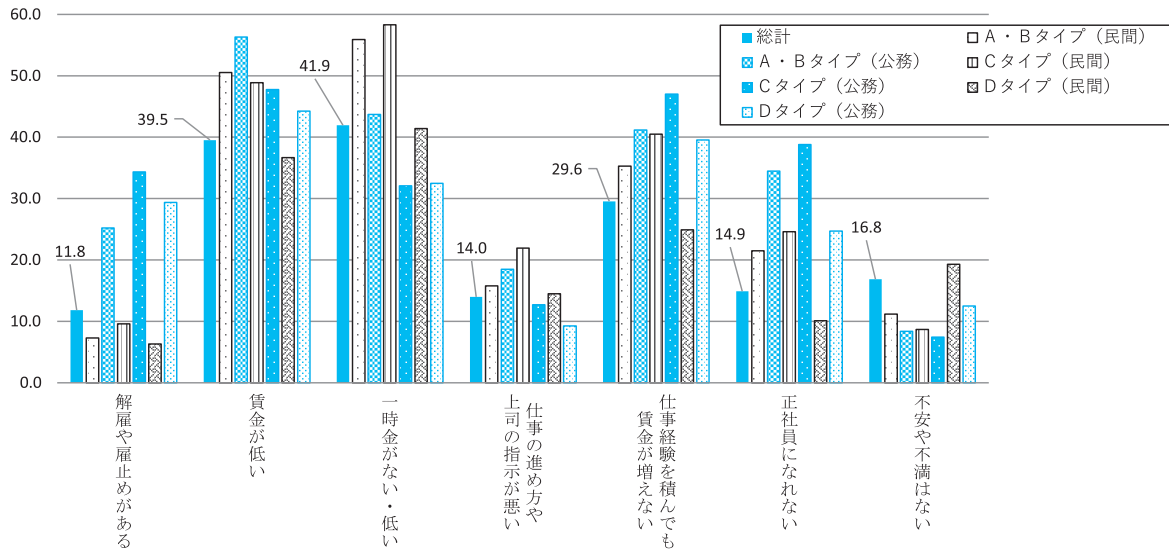
図1は、民間企業と公務の非正規労働者が指摘する職場生活に対する不満と不安(上位5位まで)を示している。総計を見ると、特に「賃金が低い」や「一時金がない・低い」、「仕事経験を積んでも賃金が増えない」の割合が高く、賃金に関わる不満や不安が多い。こうした傾向は民間企業と公務に当てはまるが、これに加えて、公務には「解雇や雇止めがある」と「正社員になれない」といった雇用期間に関わる不満・不安も高いという特徴がある。既述のとおり、公務員には無期転換ルールが適用されないこと、公務員には民間企業でいう正社員登用制度がないため、組織内でのキャリアの伸長やそれに伴う昇給機会に制約があり、これらに関わる不満や不安が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）の一部である勤続手当は支給されていない。現在、会計年度任用職員に勤続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。

「持続可能な経済社会実現に向けた 労使協議のあり方を考える」(概要)

労働力人口減少下における持続可能な経済社会と 働き方(公正配分と多様性)に関する調査研究委員会

近い将来、労働力人口が減少に転じることが想定される日本において、持続可能な経済社会と公正で多様な働き方を実現するためには、労働生産性の持続的向上がますます重要となると考えられる。そのため、連合総研では「労働力人口減少下における持続可能な経済社会と働き方(公正配分と多様性)に関する調査研究委員会」(主査:藤村博之 独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長)を立ち上げ、「個別企業における労使関係」に注目し、単組へのアンケート調査とインタビューを通じて、労使協議の実態(開催形態、実施回数、取り扱う事項など)や生産性向上を進めるにあたっての労働組合の考え方、賃金制度の運用のあり方や成果配分の考え方などの実態を調査し、分析することで、企業労使における生産性向上と公正配分に向けた課題と展望について考察した。

本報告書では、アンケート調査の分析及びインタビュー結果より、各委員がそれぞれの専門分野において、①日本における生産性向上への取り組み、②新技術の導入に際しての労使協議など生産性向上につなげるための労働組合の役割、③生産性三原則についての今日的な取り組み状況、④労働組

合から見た生産性向上への取り組み状況、⑤労使協議内容の変化と今後の課題などについて分析している。

これらの分析を踏まえ第1章 総論では、労使協議について経営、労働、社会の質を高めるための手段と位置付け、労使双方が互いに理解し合う努力の重要性を確認し、経営側及び労働組合側の課題を挙げている。

この研究委員会報告が、日本の競争力を支える重要な礎である労使協議について、労使双方が現状の問題点に気づき、これからの社会に必要とされる労使協議を創りあげていく一助となれば幸いである。

報告書の全文については、連合総研ホームページ(<https://www.rengo-soken.or.jp/work/2023/02/210900.html>)「持続可能な経済社会実現に向けた労使協議のあり方を考えるー労働力人口減少下における持続可能な経済社会と働き方(公正配分と多様性)に関する調査研究委員会報告ー」に掲載されているため、詳しくはこちらを参照されたい。

(連合総研主幹研究員 石黒 生子)

第I部 総論

1. 労使協議は日本の労使関係の根幹

日本の労使関係の特徴は、「労使協議」と考えられる。労使協議は、法律の裏付けがまったくないにもかかわらず、日本企業において広く使われている。その発端は、1955年に設立された日本生産性本部にあると言われる。設立時に定められた生産性三原則の一つに「労使の協力と協議」が謳われ、「雇用の維持・拡大」と「成果の公正な分配」とともに生産性運動の中核をなしてきた。生産性本部の設立とともに直ちに

労使協議が広まったわけではないが、1960年代後半から労使が協力して課題解決に当たることも必要ではないかという考え方が、働く人たちの中に芽生えていった。そして、生産性が上がると賃上げの余力が生まれ、組合員の賃金も上昇するという好循環が生まれ、1970年代以降、労使協議は多くの企業に広がり、1980年代には2度のオイルショックを上手く切り抜けた優等生として、世界中から日本の労使関係が注目されることになった。しかし、バブル崩壊後の不況の中で日本の影響力は徐々に低下し、21世紀になっても低迷は続いている。

今回の調査研究では、新型コロナウイルス感染症が蔓延する状況下で労働組合はどのような対応してきたのかを労使協議という観点から明らかにしている。在宅勤務・テレワークをどのように進めるかにおいて、労使のていねいな協議が行われた。導入当初は、在宅勤務・テレワークの生産性が低いという認識だった労働者も、慣れるにしたがって生産性が高まってきたと回答している。

2. 今回の調査研究から見えてきたもの

労使協議は生産性の向上にどのように関わっているのかという点も、この調査研究の重要なテーマである。デジタル技術の導入を生産性向上につなげることは可能であり、その鍵を握るのは労使関係の在り方、とりわけ労働組合の姿勢や役割が重要である。日本の労働組合は、デジタル技術を前向きに捉えている点は評価できるが、事業変革を伴う付加価値創造のためよりも、事業構造を維持した形での効率化が目的のケースが多く、デジタル技術の可能性を活かし切れていない。事業変革を伴う付加価値創造のためデジタル技術を活用する一つの有効な鍵は、活発な労使協議にある。日本の労働組合は、生産性向上に協力するスタンスは強いが、それによる成果配分については及び腰であり、労働への配分は過少と認識しつつもマクロ環境が厳しく不確実性が高まるなか、経営の安定を優先してきたことが、長期にわたる賃金低迷につながってきた可能性がある。

このようにみれば、日本の労働組合は、賃上げ実現に向けて実効性の高い運動や仕組みづくりを工夫する必要がある一方、新技術導入に前向きなスタンスを持ち、とりわけ労使協議を積極的に行うことで生産性向上に寄与している面については、そのスタンスを維持し、さらに広げていくべきである。

生産性三原則と労使協議については、まず、「雇用の維持・拡大」であるが、労組の捉え方には主に三つのタイプがある。一つのタイプは、生産性向上にあたり、雇用調整を否定しないものである。次なる発展につなげていけるのであれば、雇用調整を前向きにとらえる考え方である。第二、第三のタイプは、生産性向上の前提には、雇用維持があると考えているものであり、「雇用を守る体制づくり」が必要であると認識しているタイプと、そうでないタイプに分かれる。

「労使の協力と協議」については、その内容が概して近視眼的なものが多い傾向にあった。生産性向上を効率と捉えている労組が少なくなく、協議内容も将来に向けた議論が少ないことは、解決すべき課題

である。また、企業規模が小さくなるほど、協議内容が少ない傾向にあり、協議についても不十分との回答が多くなっていた。また、労組の抱えている懸念事項の相違によって、生産性向上に向けて実施すべき内容も異なっており、各労使がおかれた状況に応じたそれぞれの協議が重要であることが改めて示されていた。

第三原則である「成果の公正な分配」については、賃金引き上げの要求額について労組の考えと行動は二分されていた。組合員の気持ちより企業の支払いを重視しているところは、経営側とやや近い考えを示していた。日本の賃金が上がらない理由の一端がここにあると考えられる。

3. これからの労使協議のあり方

労使協議は、目的ではなく手段である。目的は、経営、労働、社会の質を高めることである。そのための手段として、労使協議を位置づけたとき、労使双方が互いに理解し合おうとする努力をいとわないことが重要である。相互理解のために、経営側が気をつけるべき事項として、①労使協議の重要性の再確認、②信頼関係に基づいた情報交換、③労働組合に対する人材供給への配慮の3点を、労働組合側が注意すべき事項として、①現場の実態を正確に把握すること、②労組役員の経験を次の役員に確実に伝承することの2点を指摘しておきたい。

労働組合は日本社会の財産であり、労使協議は日本の競争力を支える重要な礎になっている。労働組合や労使協議が衰退することは、日本の競争力の減退につながる危険性があり、極力避けなければならない。時代や環境の変化によって、経済主体に求められる役割が変わるように、労働組合もイノベーションを求められている。現状を冷静に見つめ、既得権に縛られずに行動できる組織でなければ、社会の中で重要な役割を果たすことはできない。労使双方が現状の問題点に気づき、これからの社会に必要とされる労使協議を創りあげていくことを切に望んでいる。

第2章

ポストコロナを見据えた

日本の生産性向上と取り組むべき課題

ここでは生産性を軸にポストコロナの日本経済を展望する。ここでの生産性とは、全要素生産性(TFP)ではなく、労働生産性＝生産量(付加価値量)／労働投入量を念頭に置く。

新型コロナウイルス感染拡大は、世界全体の経済に大きな影響を与えたが、日本経済はコロナ禍前から低成長率が続いていた。日本の人口や労働者数は大きく変化していないので、長期にわたる低成長率は労働生産性上昇率が低いこととほぼ同義である(図表1)。

現状の日本のように1人当たりのGDP成長率(潜在成長率)がほぼゼロ成長になっている社会、新たな資本が蓄積されていない社会、ゼロ金利で資本が収益を生み出さない社会、そのような社会から生産性向上により成長を志向することが重要となる。そして、

その要素は、イノベーションと資本蓄積である。

まず、生産性向上のためにはDX化が必須である。日本のIT投資は他の欧米諸国と比べて大きな差はない。IT投資の規模より、むしろITやAIの利活用が不十分であり、生産性向上につながらないことが課題である。また、デジタル化に対応した人材育成も急務である。

一方、生産性向上策としての資本蓄積については、特定の資本を蓄積することで、生活の向上を実現することを可能とする。このように現在直面している課題に応えるために粘り強い生産性向上の努力が必要なのである(図表2)。

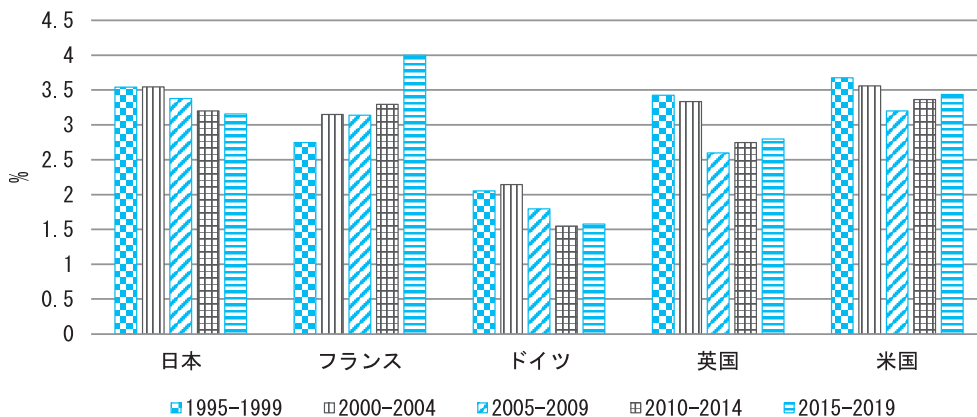
図表1 労働生産性指標の国際比較

	日本	韓国	フランス	ドイツ	英国	米国
1990 1人当たりGDP (名目為替レート評価)	8位	25位	17位	6位	18位	3位
就業者1人当たり労働生産性	16位	25位	7位	5位	17位	2位
労働時間当たりの生産性	21位	25位	8位	2位	14位	6位
2018 1人当たりGDP (名目為替レート評価)	21位	20位	17位	10位	16位	5位
就業者1人当たり労働生産性	25位	23位	9位	12位	19位	3位
労働時間当たりの生産性	21位	31位	11位	10位	15位	8位
2020 1人当たりGDP (名目為替レート評価)	23位	19位	16位	12位	17位	5位
就業者1人当たり労働生産性	28位	24位	8位	15位	19位	3位
労働時間当たりの生産性	23位	32位	9位	12位	15位	7位

注：順位はOECD諸国の中での順位

出所：(公財)日本生産性本部「労働生産性の国際比較 2021」

図表2 IT投資/GDP比率の国際比較



出所：内閣府「国民経済計算」、EUKLEMS/INTAN prod 2021

第3章 技術革新への労使の対応と 成長・分配両立への課題

日米独瑞の比較から、デジタル技術の導入を生産性向上につなげることは可能であり、その鍵を握るのは労使関係の在り方、とりわけ労働組合の姿勢や役割が重要である。日本の労働組合は、基本的にはデジタル技術を前向きに捉えている点は評価できるが、事業変革を伴う付加価値創造のためよりも、事業構

造を維持した形での効率化が目的のケースが多く、デジタル技術の可能性を活かし切れていない。事業変革を伴う付加価値創造のためデジタル技術を活用する一つの有効な鍵は、活発な労使協議にある。日本の労働組合は、生産性向上に協力するスタンスは強いが、それによる成果配分については及び腰であり、労働への分配は過少と認識しつつもマクロ環境が厳しく不確実性が高まるなか、経営の安定を優先してきたことが、長期にわたる賃金低迷につながってきた可能性がある。

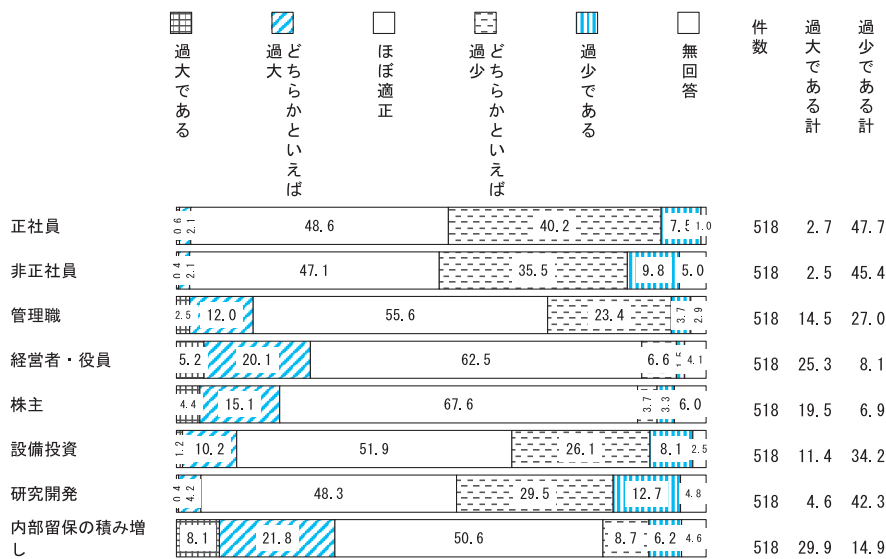
このようにみれば、日本の労働組合は、賃上げ実現に向けて実効性の高い運動や仕組みづくりを工夫する必要がある一方、新技術導入に前向きなスタンスを持ち、とりわけ労使協議を積極的に行うことで生産性向上に寄与している面については、そのスタンスを維持し、さらに上げていくべきである。

労働組合に対して3つの点を提案したい。①労使協議機関の中小企業への浸透に向けて、従業員代表制導入の法制化を進めること、②産別組織の機能強化、③春闘における賃上げ交渉の在り方の再構築の3点である。労使協議機関の前提になるのは集団的労使関係の存在であり、北欧諸国のように労働組合の組織率を高めることがその理想的な形であるが、それは容易ではない。次善の策として考えられるのが政策的に従業員代表制の法制化を進めることである。一定の範囲でその適用を柔軟化できる権限を従業員代表組織との協約で可能にすれば、中小企業にもそ

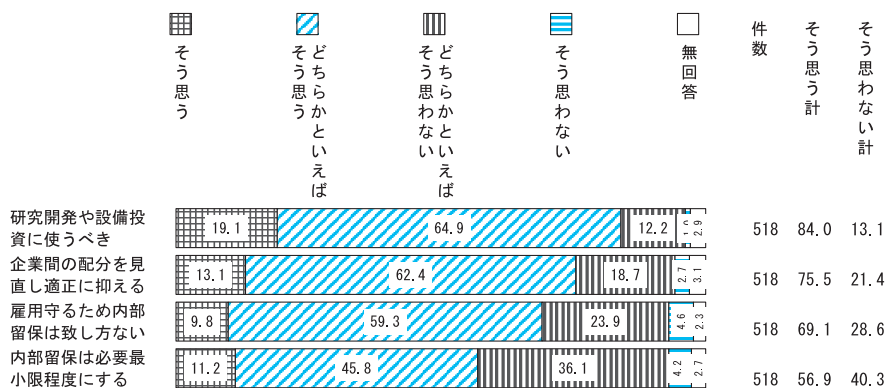
の導入のインセンティブが生まれるはずである。

産別労組組織の機能強化とは、デジタル技術の活用をフルに引き出すための施策である。一企業の枠を超えた事業の再編や連携が必要であり、そのためには産別組織の機能が強化されることが有用である。春闘における賃上げ交渉の在り方の再構築とは、連合による「底上げ・格差是正・底支え」の春闘方針をさらに強め、産業別最低賃金の設定と中堅レベルまでの業界横断的賃金相場を形成していくことを期待する。同時に賃上げの目安を示す第三者委員会を設置し、データや根拠に基づく賃金決定が行われる体制整備を進めることを提案したい。大きな変革の時代に我が国の労使関係の良き伝統を保持しつつ、日本経済全体の成長と分配の両立が可能になる新たな労使関係の創造に向けて労働組合がリードしていくことを期待したい(図表3、図表4)。

図表3 現在の自社内の付加価値配分について、労働組合の意識



図表4 一般的な内部留保について、労働組合の考え



出所：連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」

※以降、出所の記載のないものは連合総研「経営に関する労使協議についてのアンケート調査」による

第4章

生産性向上と労使協議

—労働組合の考えと行動—

労働組合が生産性向上についてどのように考え、その実施のために労使協議に対しどのような姿勢で取り組んでいるかを調査に基づいて検討する。現状、日本においては概して良好で安定的な労使関係が築かれているが、生産性は低迷している。戦後の激しい労使紛争を克服し、高い生産性を実現した労使関係と今の労使関係は何が異なるのか。

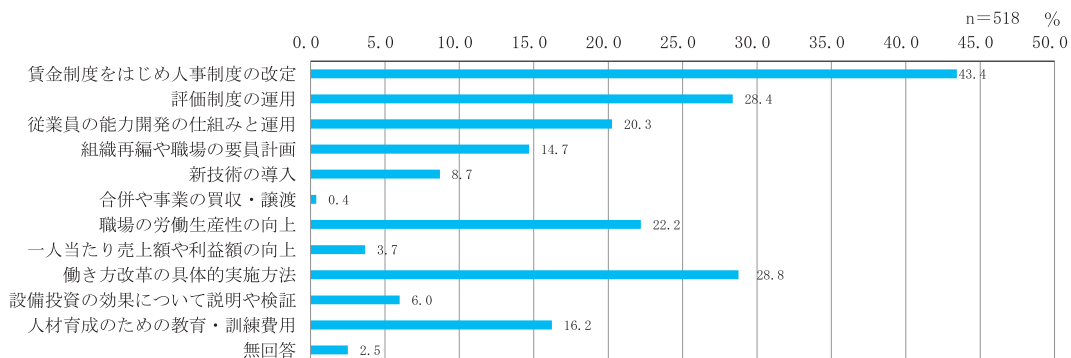
まず、生産性の向上の必要性についてはほとんどの労働組合が認識している。しかし生産性とは何かという理解が、本来労使が追求してきたものとずれが生じている。「生産性」を「効率化」に近い意味内容で捉え、近視眼的になり「新技術」や「能力開発」についての取り組みが少なくなっている。目の前の効率よりも中長期的発展を目指した取り組み、「真の生産性」

の向上運動が求められている(図表5)。

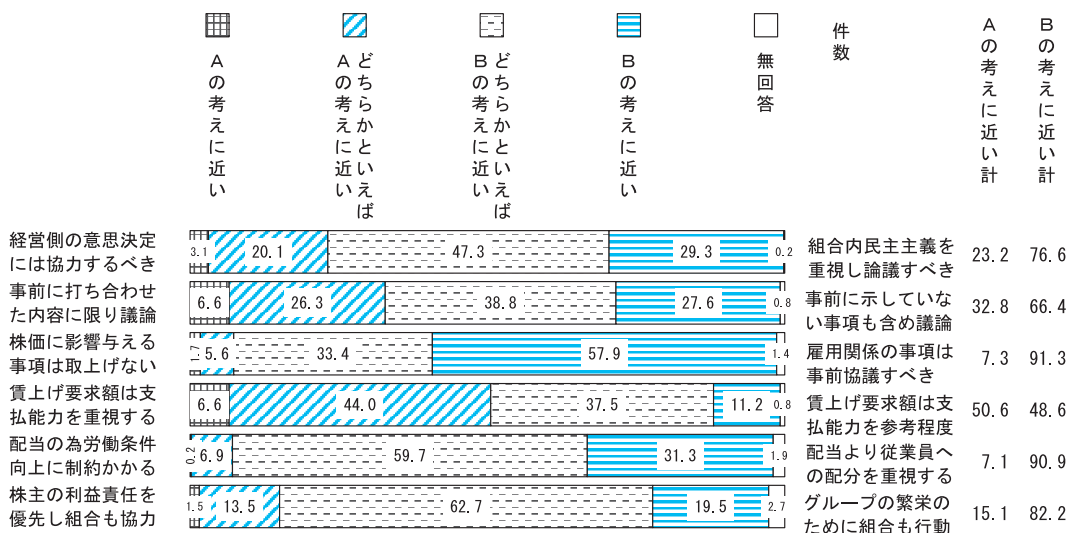
生産性向上運動三原則に照らし合わせ、労働組合が生産性向上についてどのように考え行動しているのか検討した。雇用の維持については「雇用を守る体制作り」が必要と認識している労働組合は2割であり8割は必要性をあまり感じていなかった。労使の協力と協議については、眼前の問題や効率性の追求に関するものが多く、将来に向けた議論が少ない。さらに労使協調の中でも組合内民主主義が見失われないことが重要であるが、議論を重視しながらも実際の行動は経営の迅速な意志決定に協力している労働組合が1/4に至っている。分配についても労働組合の「考え」と「行動」は労働組合により二分される傾向にある。

生産性についての理解や生産性三原則についての見解も労働組合により異なっている点はいくつも見られた。今一度、日本社会全体の生産性向上の実現のためにいかなる労働組合の在り方が求められているのか議論が必要になっている(図表6、図表7)。

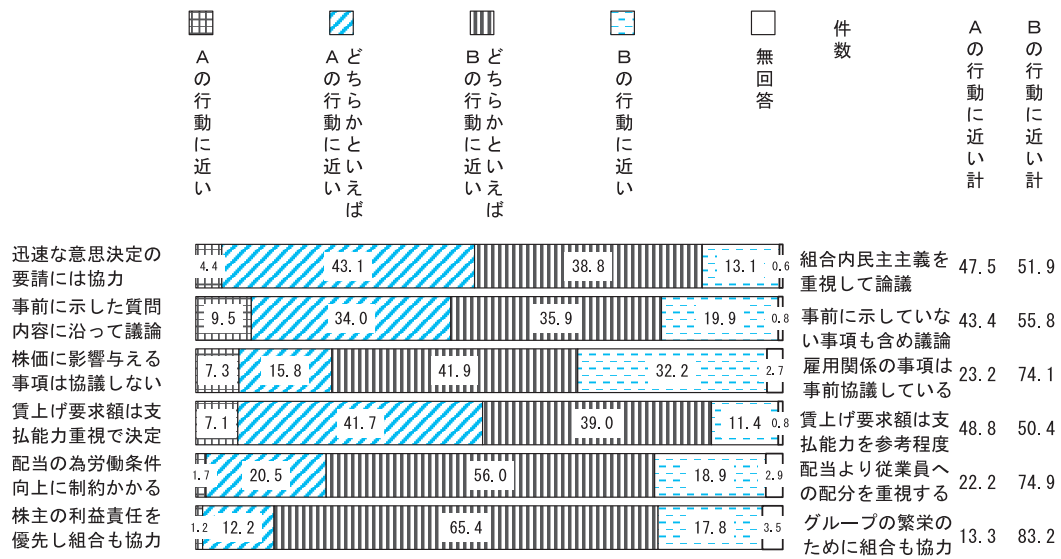
図表5 生産性向上のために今後充実させる必要のある協議内容(2つまで)



図表6 労使協議に関する労働組合の考え方



図表7 労使協議について、労働組合の実際の行動



第5章 コロナ禍における 労使コミュニケーションの現状と課題

この章では厚生労働省『労使コミュニケーション調査』及び連合総研のアンケート調査により、日本企業における労使間の情報共有の実態を整理し、コロナ禍における労使コミュニケーションの実情を検討する。

企業内での情報共有を議論するとき、「大切な情報は伝わりにくい」という前提から出発しなければならない。労使のコミュニケーションとは放っておくと伝わりにくい情報をさまざまなルートを使って流し、本当の意味や気持ちを伝える努力の過程である。労使のコミュニケーションを進めていくルートはたくさんあるが、どれくらい実効性をもって機能しているかが問題である(図表8)。

厚生労働省『労使コミュニケーション調査』はコロナ禍の影響前の2019年に実施し、30人以上の労働組合のない事業所も対象に調べている。また連合総研は2021年に労働組合を対象に実施した調査である。これらの点に留意しつつ、両者を比較する。労使協議機関で話し合う事項は、働く人に身近な問題が取り上げられ、非正社員の処遇についても多くの事業所で協議の対象としている。このように調査結果については『労使コミュニケーション調査』で確認された事実を連合総研のアンケート調査でより詳細に調べていると言える。

新型コロナウイルス感染症をきっかけとして、テ

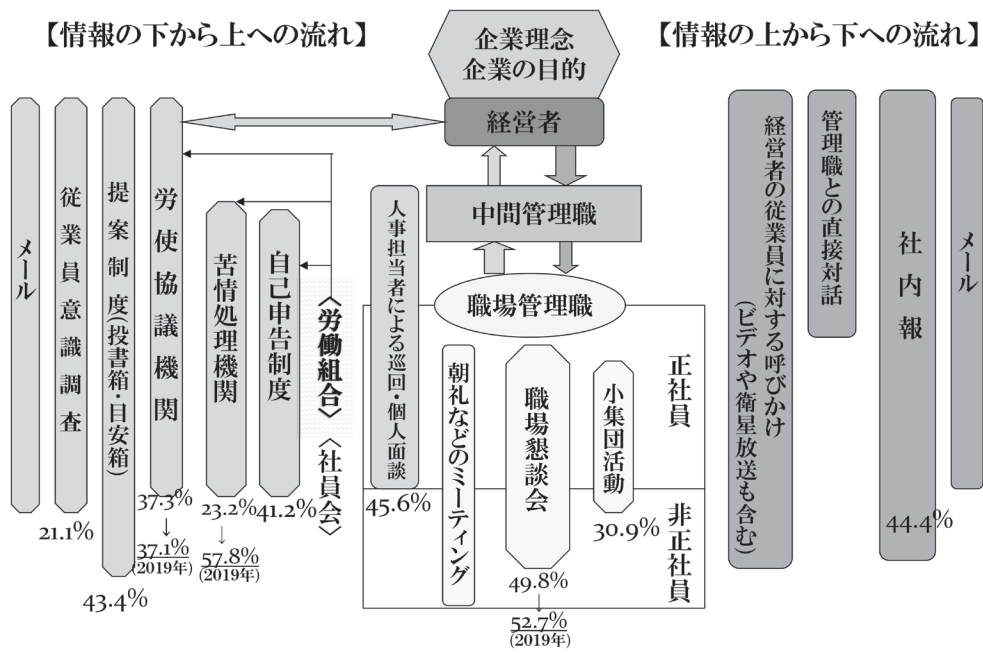
レワークが大幅に進んだ。労働組合の活動もオンラインの活用などで大きく変わった。経営側は経費の削減や効率化のために在宅勤務やテレワークを取り入れる動きがある。在宅勤務やテレワークは道具であって目的ではなく、テレワークの限界についても労働組合は主張し続けることが必要である。

第6章 生産性三原則と労働組合の取り組み

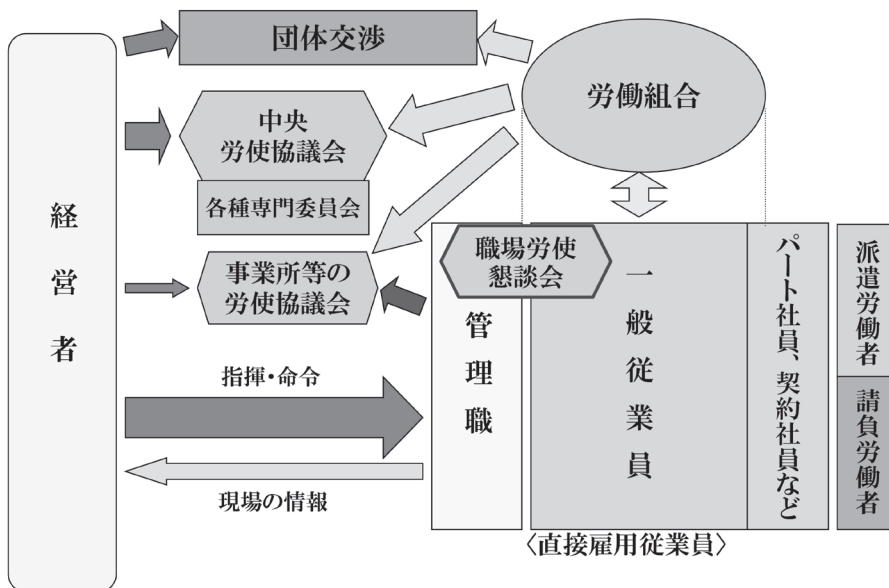
連合運動において2019年10月に確認された「連合ビジョン」の中では、働くことを軸とする安心社会の価値観を継承し深化していくこととし、「社会、経済の新たな活力を作り出すには、一人一人の働きがい・生きがいを生み出し、働く者の立場から未来を切り拓いていくことが重要であり、新しい時代にふさわしい生産性運動で社会課題を解決していく」とした。コロナ禍によりビジョン策定時とは状況が一変したが、生産性運動の実践がさらに求められている。

職場における生産性三原則に基づいた協議の実態として、まず雇用の維持については、コロナ禍に直面した状況においてもテレワークの導入をはじめ「雇用維持」の原則に基づいた対応が行われたと言える。また生産性向上に対する労組の意識と新技術導入に向けた対応についても、生産性向上を進める必要性を理解し、新技術の導入にあたって労使協議の事前開催の明文化は規模が大きい労組ほど割合が増えるが、明文化はされていないが合意があるも含めても全体の4割強にとどまる。成果の配分については、賃

図表8 労使コミュニケーションの構図



労働組合と企業内労使コミュニケーション



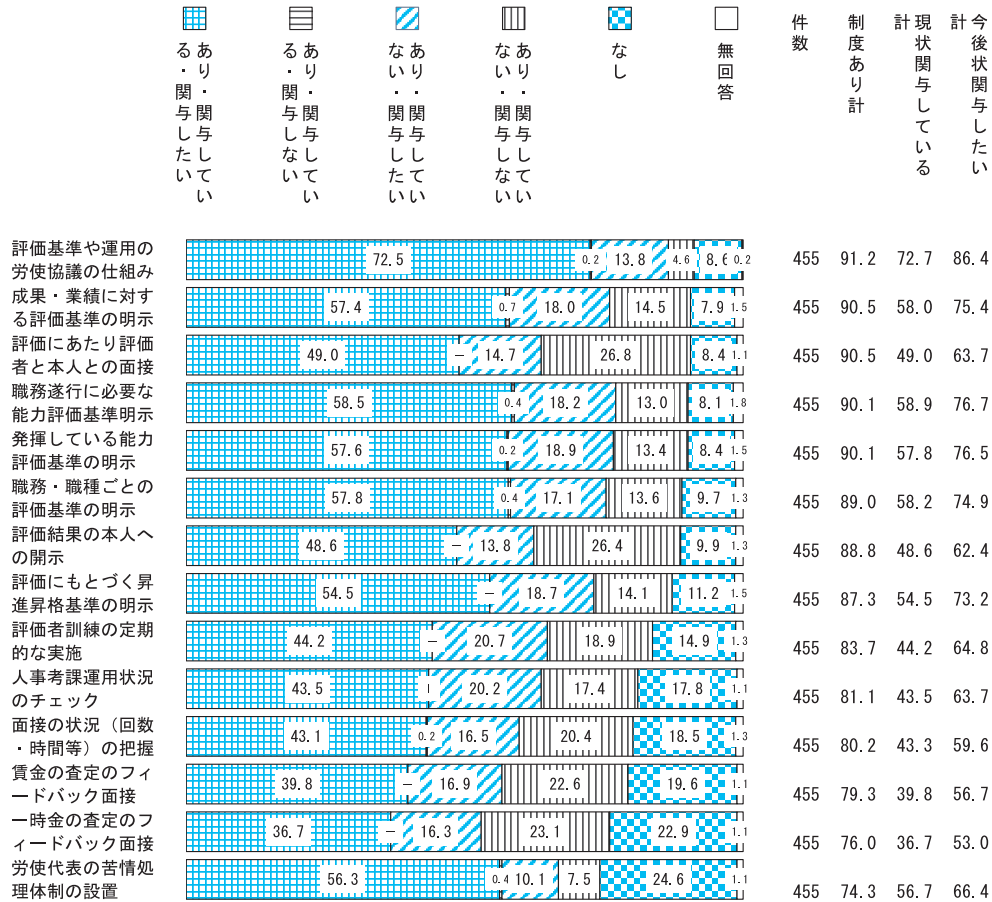
(注)図中の数字は『2004年労使コミュニケーション調査』で「ある」と回答した事業所の割合。労使協議機関、苦情処理機関、職場懇談会については2019年の数値を示している。

上げ要求における労組の考え方と実際の行動にはずれがあり、考え方は「組合員の気持ちを第一に考えるべき／会社の支払い能力を重視して決めるべき」どちらの考え方により近いかは二分され、考え方と行動にも違いがあった。また、人事考課制度についても制度設計への関与は高いものの運用チェックや具体

的な評価のフィードバックには労働組合が関わっていない実情がうかがわれる。

組合の組織率低下、組合離れが言われる中、多くの職場で生産性運動の実践をめざした健全な労使関係の確立が必要となっている(図表9)。

図表9 人事考課制度への労働組合の関与と今後の取り組み（人事考課制度が「ある」場合）



労働力人口減少下における持続可能な経済社会と働き方（公正配分と多様性）に関する調査研究委員会

（役職は2022年9月時点、[]内は執筆分担）

- 主 査：藤村 博之 法政大学大学院イノベーション・マネジメント研究科教授 [第1章、第5章]
- 委 員：戎野 淑子 立正大学経済学部 教授 [第4章]
 山田 久 株式会社日本総合研究所 副理事長 [第3章]
 富田 珠代 連合総合政策推進局 総合局長 [第6章]
 春田 雄一 連合総合政策推進局 経済・社会政策局長（～2021年9月）
- 執筆協力者：宮川 努 学習院大学 経済学部教授 [第2章]
- オブザーバー：大久保 暁子 連合総合政策推進局 労働条件局長（2021年10月～）
 加藤 健志 労働調査協議会 事務局長
 中川 敬士 労働調査協議会 調査研究員
- 事 務 局：新谷 信幸 連合総研 事務局長
 杉山 豊治 連合総研 副所長（～2020年7月）
 平川 則男 連合総研 副所長
 萩原 文隆 前連合総研 主任研究員（副担当）（～2022年7月）
 中村 善雄 前連合総研 主幹研究員（主担当）（～2020年9月）
 石黒 生子 連合総研 主幹研究員（主担当）

九段南だより

連合総研副所長 平川 則男

「壁？」解消のための公的資金又は保険料による 実質的な肩代わり政策は正しいのか

2023年3月17日、岸田総理はいわゆる「106万円・130万円の壁」について、「被用者が新たに106万円の壁を超えても、手取りの逆転を生じさせない取組の支援などをまず導入」と発言した。また、一部報道では、扶養から外れる人の厚生年金保険料等の一部を企業が負担し、その企業に対して国が助成することを検討するという。この検討については、社会保険の原則から逸脱するという大きな問題について指摘できる。

その上で、就業調整をしている人の規模感について考えてみたい。第3号被保険者は、2021年度には763万人となっている。次に厚労省の公的年金加入状況等調査では、第3号被保険者の就業者のうち被雇用者と位置付けられる「会社員・公務員」という分類は370万人であり、うち社会保険適用の賃金要件(月額8万8千円)や扶養基準(年収130万円)を気にしている可能性のある、基本給が月額7万8千円～12万5千円未満の層は163万人という結果となっている。

一方、総務省の2017年度就業構造基本統計調査では、非正規の職員を対象に「収入を一定の金額以下に抑えるために就業時間や日数を調整しているか」を聞いている。その結果、非正規の職員(2,133万人)の中で、社会保険適用の賃金要件・扶養基準を気にしている可能性のある、「配偶者あり」「20～59歳」「所得50～149万円」

の階層は305万人となっている。この調査は所得階層の金額幅が広いのか、厚労省の公的年金加入状況等調査の163万人と比較して相当多い結果となっている。ただしこの調査結果で注目すべき点は、就業調整をしていない人(配偶者あり、20～59歳)は1,476万人であり、就業調整している人よりかなり多いという点である。

そこで、実質的に国がパート労働者等の保険料を肩代わりする政策が妥当なのか、社会保険の原則から大きく逸脱する問題に加えて、いくつか課題を挙げてみた。

第一に、2,133万人の非正規で雇用されている労働者のうち、社会保険適用の賃金要件や扶養基準を気にしている可能性のある163～305万人に焦点を当てた策は果たして妥当なのか。また、短時間労働者の就業調整に対し、どのくらいの効果があるのか。更には、人材確保に向けて給与の引き上げを検討している企業の意欲を削ぎ労働市場を歪めるのではないのか。

第二に、就業調整を行い、適用要件を満たす事業所で勤務する人には補助があり、就業調整を行っていない人や適用要件を満たさない事業所で勤務する人には補助が無いという政策は適切・公平なのかどうか。

第三に、もし不公平感の無い補助の方法を検討すると、就業調整の有無を問わない補助制度とせざるを得ず、制度が歪なものになるのではないのか。

そこで基本的な解決策だが、中期的には厚生年金の適用要件の検討が急がれるが、当面は着実な短時間労働者の被用者保険への適用拡大と、賃金要件・扶養基準を超える賃上げである。すでに今春闘では、いくつかの企業において非正規で雇用される労働者の大幅な給与の引き上げについて労使合意がされている。

そして単に負担にばかり焦点を当ててではなく、老後の生活の安定をもたらすことなど、厚生年金保険への加入の意義について、企業労使で理解を深めていくことが重要である。

就業調整の有無に関する比較表

第3号被保険者 763万人 (厚労省 2021年度公的年金財政状況報告)

厚労省・公的年金加入状況等調査(2019年現在)	
3号の会社員・公務員	370万人
月額78000～125000円未満	163万人
総務省就業構造基本統計調査(2017年現在)	
非正規の職員	2,133万人
就業調整者(20～59歳)	559万人
50～149万円	305万人
就業調整していない(20～59歳)	1,476万人
50～149万円	204万人

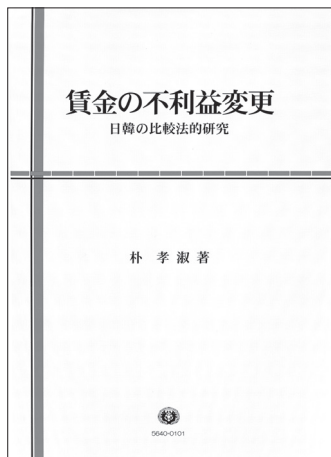
※両調査をもとに筆者作成

※調査・報告時期が違うことに留意

『賃金の不利益変更—日韓の比較法的研究—』

日韓の賃金の不利益変更法理の全体像を描き出した大著

連合総研研究員 石川 茉莉



朴孝淑著

信山社

定価 8,800円 (税別)

本書は、労働契約の基本的要素である「賃金」を不利益に変更する場合に生じ得る諸問題について、日韓の就業規則の不利益変更法理を中心に検討を行い、賃金の不利益変更法理の全体像を描き出した大著である。

継続的契約関係である雇用関係においては、経営環境や労働市場の変化等によって労働条件を柔軟に変更する必要があるが生じるが、労働条件を不利益に変更する場合には、不利益な変更を受ける者の同意を得ることは難しい。

欧米の労働契約関係では、契約は守られねばならず、契約当事者は合意したところのみ拘束されるという近代市民法の原則が適用され、賃金変更についても合意原則による処理が貫徹されている。一方で、日本及び韓国は、判例により、就業規則の合理的変更法理が展開され、後に立法化されてきたところに大きな特徴を持つ。

本書は、①労働契約の基本的な労働条件である賃金について、日韓において、

合意原則の修正がどこまで、どのような形で許されるのかを解明すること、②日韓の就業規則変更法理を比較分析し、両国の判例及び立法の重要な相違を明らかにすること、③就業規則変更法理の中における合意の内容を再度問直すこと、④近年の個別的な人事管理や新たな賃金制度の進展に対応して生起している、賃金の個別の変更問題の検討を行うことという4つの課題に取り組んでいる。

第1章「欧米における賃金の集団的・個別的な不利益変更」では、賃金の不利益変更の問題に関するアメリカ、イギリス、フランスの判例と学説を概観して検討している。

第2章「韓国における賃金の集団的・個別的な不利益変更」では、韓国における賃金の集団的変更の手段として、労働協約及び就業規則による変更を検討している。

第3章「日本における賃金の集団的・個別的な不利益変更」では、労働協約及び就業規則による変更について、判例及び学説の詳細な検討を行っている。

第4章「日本と韓国における賃金の個別的不利益変更」では、人事処遇の個別化がもたらす個別的賃金変更に関する労働法上の諸論点について、配転、降格、査定、年俸制等の場面に分け、日韓の判例・学説を検討している。

第5章「総括—欧米・韓国・日本の比較法的検討」では、前章までの検討を比較法的視点から総括している。

特に、就業規則による不利益変更法理について、韓国では、集団的同意を基軸とする判例法理が立法化

されたのに対し、日本では、合理性審査を中核とする判例法理が立法化されており、両国の法理や変遷に違いがあること等を明らかにしている。

本書は、合意原則による処理が貫徹されている欧米と比較して、極めて特徴的な集団的賃金変更法理の枠組みを持つ日韓の判例・法制度を詳細に分析し、比較法的検討から、その違いや特徴を浮かび上げさせると共に、近年益々重要性を増している賃金の個別的不利益変更に関する日韓の判例や学説についても詳細な検討・分析を行っている。

従来の日本型雇用システムは、経済変動に対して、内部労働市場において調整を行う雇用システムであり、これを裁判所が形成してきた解雇権濫用法理と就業規則の不利益変更法理(共に後に成文化)が支えてきた(荒木尚志『雇用システムと労働条件変更法理』[2001]7頁以下)。

日本型雇用システムが変容し、労働市場の流動化が進展したこと、さらに近年では、ジョブ型雇用社会への移行等が盛んに議論される中で、内部労働市場に適合的であった日本の労働条件変更法理の今後のあり方について、改めて根本的な検討を要する状況にある。

集団的不利益変更、個別的な不利益変更の双方について包括的に検討を加えた本書は、賃金の不利益変更法理の全体像を各人が把握し、今後のあり方を検討する上で、議論の土台となり、極めて有益な示唆を有するものである。

総務省「令和2年度 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」

地方自治体の会計年度任用職員の状況

今月号の特集でも取り上げている会計年度任用職員について、その状況を確認しておきたい。なお、会計年度任用職員は2020年4月に新たに一般職の非常勤の職として規定された地方公務員の非常勤職員である。それ以前は主に特別職非常勤職員、臨時職員、会計年度任用職員ではない一般職非常勤職員などで任用されており、制度開始時にそれらの職員の多くが会計年度任用職員に移行している。

総務省が公表している2020年4月1日現在の会計年度任用職員を含む臨時・非常勤職員の人数は69万4,473人となっている¹。このうち、常勤職員に欠員を生じた場合で緊急のときなどに任用される臨時職員、専門的な知識経験等に基づき助言・調査等を行う者(医師など)が任用

される特別職非常勤を除いた、62万2,306人が会計年度任用職員の数である(図表1)。2020年4月1日現在の一般職の常勤職員の人数は276万2,020人であることから、自治体で働く職員のうち約18%が会計年度任用職員となっている²。このように量においても大きなウェイトを占めているが、それに加えて質(業務内容や責任)も常勤職員と同様となっている事例もあることは特集の寄稿4で触れられているとおりである。

- 1 令和2年度 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
- 2 令和2年 地方公共団体定員管理調査結果

(連合総研主任研究員 多田 健太郎)

図表 1

(単位：人)

区分	計	(参考) 前回調査(平成28年度)との比較			参考 <small>任用期間6か月未満、又は勤務時間が19時間25分/週未満</small>	
		計	増減数	増減割合		
任用根拠別	会計年度任用職員 (H28:一般職非常勤職員)	622,306 (89.6%)	167,033	455,273	272.6%	279,163 (64.7%)
	臨時的任用職員	68,498 (9.9%)	260,298	▲191,800	▲73.7%	6,229 (1.4%)
	特別職非常勤職員	3,669 (0.5%)	215,800	▲212,131	▲98.3%	145,881 (33.8%)
総数	694,473 (100.0%)	643,131	51,342	8.0%	431,273 (100.0%)	
団体系別	都道府県	162,492 (23.4%)	138,393	24,099	17.4%	106,363 (24.7%)
	市区町村等	531,981 (76.6%)	504,738	27,243	5.4%	324,910 (75.3%)
	指定都市	70,060 (10.1%)	58,046	12,014	20.7%	49,268 (11.4%)
	市区	363,993 (52.4%)	356,789	7,204	2.0%	230,009 (53.3%)
	町村	81,111 (11.7%)	73,499	7,612	10.4%	41,760 (9.7%)
	一部事務組合等	16,817 (2.4%)	16,404	413	2.5%	3,873 (0.9%)

出所：総務省 令和2年度 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

INFORMATION

【2月の主な行事】

- 2月1日 所内・研究部門会議
- 7日 第6回産業構造の大きな変化と新型コロナウイルス感染拡大を契機とした、就労支援と能力開発の一体的な仕組みの実現に向けた調査研究委員会
(主査：戎野 淑子 立正大学経済学部教授)
- 8日 第9回非正規で雇用される労働者の働き方・意識に関する実態調査と労働組合の役割に関する調査研究委員会
(主査：森 ます美 昭和女子大学名誉教授)
- 15日 所内・研究部門会議
- 22日 所内勉強会(講師:多田主任研究員)

発行人/市川 正樹
発行日/2023年4月1日
発行/公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102-0074
東京都千代田区九段南 2-3-14
靖国九段南ビル5階
TEL 03-5210-0851
FAX 03-5210-0852

印刷・製本/株式会社コンポーズ・ユニ
〒108-0073
東京都港区三田 1-10-3
電機連合会館 2階
TEL 03-3456-1541
FAX 03-3798-3303

ISSN 2758-6030

editor

4月1日から自転車に乗車時のヘルメットの着用が努力義務となりました。警察庁によると、自転車乗車中の事故においてヘルメットを着用していなかった人の死傷者数に占める死者数の割合は、着用していた人に比べ2.1倍高くなるそうで、あらためてヘルメットの着用が大事であると感じているところです。

また、事故そのものを起こさないようにすることも重要です。2017年の自転車活用推進法の施行以降、多くの自治体で自転車活用推進計画が定められ、交通安全教育の実施の促進や安全な自転車通行空間の整備などがはかられています。居住地や勤務先の自治体でどのような施策が実施されているか、ぜひこの機会に一度ご確認してみてください。

(トナカイ)