

基調講演

「新しい労働社会の構築に向けて～非正規労働者問題を中心に～」

労働政策研究・研修機構研究所長 濱口桂一郎氏

今回のテーマの「新しい労働社会」は13年前に書いた本のタイトルですが、その後の政権であり進展があったとは言えず、安倍政権の「働き方改革」で同一労働同一賃金を大きく掲げていましたが、残念ながら看板を変えただけのようでした。コロナ禍以降、ジョブ型という言葉が流行する今、改めて、本の中でも強調した「新しい労働社会」には集団的労使関係が一番大事ということをお話したく思います。

I 非正規労働者の賃金処遇

1. 生活給思想の誕生

非正規労働者の賃金処遇問題の本質は、むしろ正社員と言われる方々の賃金制度にあると思っています。今ある現象の変遷を歴史的背景からお話しますと、100年前、呉海軍工廠の伍堂卓雄が書いた「職工給与標準制定ノ要」に、給料で家族の生活が賅えないようでは困るという、真っ当な議論があります。この議論が日本の賃金制度の歪みの原点です。さらに、戦争末期には名古屋高商の中川一郎が、「給与制は、勤労者個人に非ずして、其の扶養家族をも含んだ家を対象とするものでなければならぬ」とし、扶養家族の員数が給与額決定の重要な一基準となることが、戦時中の議論として行われていました。

2. 戦時賃金統制

この考え方に則って、第一次賃金統制令（1939）では初任給の最低最高額を公定し、賃金臨時措置令で基本給の引き上げを禁止、内規に基づく昇給のみを認め、定期昇給が一般的になりました。さらに第二次賃金統制令（1940）で最低賃金を労働者1人当たりの平均時間割賃金を男女別年齢階層別に規定。それまでの賃金統制令はブルーカラー向けであり、会社経理統制令（1940）で初めて、ホワイトカラー職員の初任給や昇給率を定め、超過勤務手当が法定されました。そして重要事業場労務管理令（1942）で賃金規則や昇給内規の作成を義務付けました。戦時体制下ではまさに国家が基本的な賃金制度を定めていました。

3. 電産型賃金体系

大変興味深いのが、戦時中に国家が強制した賃金制度を、戦後マッカーサーが推進した労

働組合が団体交渉で勝ち取って、労働協約として確立したことです。最も典型的なものが、年齢と扶養家族数で自動的に賃金が決まる電産型賃金体系で、その後もずっと基本的な考え方として続くことになりました。

4. 生活給への批判

生活給に対して、GHQ 労働諮問委員会（1946）で「基本賃金率は、一般の産業では、年齢、性、婚姻関係、被用者の勤務時間に応じて異なっているのはおかしい」とし、世界労連視察団（1947）の報告では、労働組合が「賃金制度は職業能力、仕事の性質、なされた仕事の質や量に基礎を置いていない。むしろ年齢や勤続年によっている」と、雇い主の意のままに誤用され、差別待遇されうる方法を批判していました。

5. 労働基準法「男女同一賃金」の経緯

当時の労働運動で面白いのは、終戦直後、労働基準法第4条の男女同一賃金について、原案では「同一価値労働同一賃金の原則」とあったのが、労務法制審議会で西尾末広が「家族手当、家族給という考え方と、同一価値労働同一賃金は矛盾しているのではないか」と疑問を呈し、それに対して労政局長が「まあ、女だからといって低くしちゃいかん」と答えて、「男女同一賃金」となったのです。

6. 経営側は職務給を唱道

この時期から 1960 年代頃まで、経営側は職務給を繰り返し主張し、日経連「職務給の研究」（1955）では「賃金の本質は労働の対価たるところにあり、同一職務労働であれば担当者の学歴年齢に関わらず、同一の給与額が支払われるべき」と同一労働同一価値を主張していました。第1段階は大企業の職務給化、第2段階ではこれを横に揃える。第3段階では産業別な自然体、全国的な団体でもって広げていくという考えです。

7. 政府も職務給を唱道

政府も 50～60 年代にかけて職務給を唱道し、国民所得倍増計画（1960）では「労務管理体制の変化は賃金雇用の企業別封鎖性を超えて同一労働同一賃金原則の浸透、労働移動の円滑化をもたらし、労働組合の組織も産業別あるいは地域別のものとなる一つの条件が生まれてくるだろう」と記しています。

経済審議会の答申（1963）では、より詳しく、職務評価によって職務間の賃率を定めることができるとともに、同一労働同一賃金の原則が貫かれる職務共通の評価を行うべき、とあります。昨今、職務評価で職務の価値を定めるという肝心なことより、成果主義が議論されていることと比べると、昔の方が理解が進んでいた印象です。

8. IL0100 号条約を批准

同一価値労働についての感覚が当時の政府にあったことを理解できるのが、1967 年の IL0100 号条約、「同一価値労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約」の批准です。当時の国会議事録に労働省官房長の「年功序列型賃金体系はこれから変わっていくから、そのための基準だ」という発言があり、その後の日本とは全く違う感覚です。

9. マルクス経済学は生活給

終戦直後はロシア革命の影響で日本でも社会主義運動が起こり、マルクス経済学者が生活給を正当化するような議論をします。宮川實の「資本論研究 2」(1949) で「同一労働同一賃金は間違っている。賃金の差は労働力の価値で決まる。奥さんや子供たちの生活費も労働力の価値だからその分だけ払え」とあり、電産型賃金体系を経済学的に正当化し、奥さんや子供は働かない方がいいという理論でした。

10. 総評は職務給に否定的

総評の運動方針(1962)では、政府も経営側も職務給を主張していたことに対して、労働者の要求とは違ふとし、「我々が要求しているのは、年配者、男子の賃金を引き上げながら青年なり婦人なり、臨時工なりの賃金を一層大きく引き上げて短縮する。言い換えれば同一労働同一賃金は、賃金引き上げの原則であって、単なる配分の原則ではない」と、引き上げる中で縮めていくという、当時の苦渋の考えが見られます。

11. 他の労組はやや好意的

JILPT の前身・日本労働協会「労働組合と賃金」(1961)において全労の和田春生書記長は「職務給制度への移行が年功序列型の賃金を是正し、同一労働同一賃金に近づく上でかなり効果のある方法」と認めるが、「その基礎となる職務評価が企業内になる」と指摘。新産別の大谷徹太郎調査部長は「積極的に賃金制度を近代化し、改革しようという積極的な方向を持つ必要がある」、全織同盟の井上甫調査部長は「属人的な賃金の決め方を廃止し、同一職種については同一の賃金を支払われるような、いわゆる職種別賃金を確立していく方が望ましい」が、「同一労働同一賃金と生活を十分に保障する賃金水準の確立がその前提にあるべき」「家族手当等についても当然国家が社会保障制度の中で措置するべき」と言っています。

12. 「能力主義」への逆転

こうした議論が消えていくきっかけになったのが、日経連の「能力主義管理」(1969)です。「先達の確立した年功制を高く評価する。年功制は今日までの日本経済の高度成長を可能とした一つの企業における制度的要因、年功・学歴は能力と関係する限り認めるが、それ以上の評価は認めない。生活給であってはならない」と。これによって能力主義に基づく職能給に経営側がスタンスを変え、賃金制度の議論がなくなりました。労働側にとっても好都合な面があったのだと思います。

1.3. 知識熟練論による正当化

日経連のスタンスの変更によって、職能給を正当化する議論になり、小池和男の「賃金」(1966)では「産業資本主義段階に対応するのが、手工的万能的熟練であり、職種別賃金率であり、クラフトユニオン(職種別組合)であるのに対して、独占資本主義段階に対応するのが、複雑化した青写真を読み、精巧化した機械の構造に通じる「知的熟練」であり、内部昇進制と先任権制度(シニョリティ・システム)」であって、日本だけが年功制だったわけではないと述べています。独占資本主義段階だからといって、欧米の実態は決して日本のようではないことが労働協約を見れば分かるのですが、理論的な反駁を経済学的にスマートに論じているように見えたのかもしれない。職務給を主張する者が消滅する中で小池の議論が通説化したのは、労働運動というよりアカデミズムの問題だったのではと思っています。

1.4. 日本型男女均等政策

70~80年代に海の向こうから男女平等という議論がやってきて、国連の女性差別撤廃条約が締結され、日本も批准を迫られ、男女雇用機会均等法が作られる当時の「日経連タイムス」に「こんな欧米流の男女平等では日本型雇用の良さがなくなるからいけない」という主張があったのは、大変興味深いことです。

日本の男女均等政策はジョブの平等ではなくコースの平等を目指すものであり、均等法によって女性総合職が現れました。当初はごく少数でしたが、改正以降の20世紀から、かなり女性総合職が増えました。均等法が制定された80年代は日本型雇用システムが競争力の源泉として世界的に評価され、JAPAN as No.1の時代でした。

1.5. 非正規労働の国政課題化

90年代に状況が一変し、非正規労働が国政課題になりました。パート・アルバイトの雇用柔軟型が拡大し、正社員の長期蓄積能力活用型が縮小、高度専門能力活用型は完全に不発で、他の非正規労働もパート・アルバイトの変異種として吸収されました。90年代後半は金融危機、就職氷河期と、正社員になれない若者が、雇用柔軟型の中に吸収されてフリーターになりました。21世紀に入っても、企業は新卒一括採用を続けた結果、数年前にこぼれ落ちた年長フリーターたちが社会問題となり、その後さらに年をとって20年越しの問題になるわ

けです。主婦パートは社会的には周縁的問題でしたが、若い男性非正規は国政課題になりました。

16. 攻守所を変えた？労使

90年代以降、経営側は成果主義を主張しながらも職能給に執着し、同一労働同一賃金は忌避します。一方、労働省・厚生労働省の審議会において、労働側は繰り返し非正規の均等処遇を主張しますが、正社員に職務給を導入するということは考えもしませんでした。皮肉な言い方ですけども、労使どちらも本気ではない同一労働同一賃金論ということになっていたのだと思います。

17. 同一労働同一賃金の政策課題化

しかし21世紀になってから、同一労働同一賃金という言葉が政策議論としてバズワード化していきます。改正パート法等とともに論じられ、2010年に大村議員（今の愛知県知事）の国会質問を受け、JILPTは雇用形態による均等処遇についての検討会を設け、2011年に報告をしております。

それを踏まえ、2012年民主党政権の末期、それから2014年第二次安倍内閣において、労契法やパート法改正の中に不合理な労働条件の禁止規定が入っていき、「職務待遇確保法（同一労働同一賃金推進法）」（2015）では、労働者が雇用形態に関わらず、その従事する職務に応じた待遇を受けることができるようにするという一方で、徐々に同一労働同一賃金というものが政策課題になっていきました。

18. 官邸主導の同一労働同一賃金

こういった流れを受け、安倍首相は2016年に国会の施政方針演説で「働き方改革の一つの柱として同一労働同一賃金の実現に踏み込む」と言いましたが、踏み込むということは踏み込む前後では、相当に違うはずです。

19. 同一労働同一賃金ガイドライン

その後、検討会でガイドラインが示され法律が制定されましたが、正規と非正規の賃金制度がそもそも違い、現行ベースにした職能給は正社員の賃金制度であって、非正規の方はそうになっていないという根本の問題があります。ガイドラインでは「フルタイム労働者と有期雇用労働者またはパートタイム労働者は将来の役割期待が異なるため、賃金の決定基準ルールが異なる」という主観的抽象的説明では足りず、賃金の決定基準ルールの違いについて職務内容職務内容配置の変更範囲その他の事業の客観的具体的な実態に照らして不合理なものであってはならない」とあり、理解に苦しみます。はっきり言って同一労働同一賃金に踏み

込むと言っていたのが、ほとんど変わらない制度になっています。

労働問題に限らず、スローガンの中身を詰めて考えることなしに言葉として振り回されては全く深まりません。本当はマクロな看板の話を実体化するミクロなレベルのメカニズムを確立すべきでした。

20. 改正法から欠落したもの

実はその欠落についての議論はあったのです。例えば官邸のあり方改革推進会議において、東大の岩村先生は「非正規、正規全体を包括した賃金処遇体系全体を見直す労使の協議交渉を促すべき、非正規労働者の意見が反映されるよう、協議交渉に非正規労働者の代表が関与できるようにする、あるいは労働者代表が非正規労働者の利益も公正に代表する担保策が肝要」。厚生労働省の同一労働同一賃金検討会でも東大の神吉先生が「労働者は求人段階で入り口の手前に選択肢ができていないというところにある非正規労働者の意見を聞き反映させていくための具体的な道筋をどうするかが重要だ」と発言しています。

21. 労政審建議には明記されたが

労政審の建議にも「法整備と併せ、非正規雇用労働者を含めたそれぞれの労使において、賃金制度の構築等が可能な限り速やかかつ計画的に行われるよう、非正規労働者を含めた労使の対話を促進することが重要である。またそのための支援措置についても検討する必要がある」と明記されていますが、今はほとんど官邸で全部決まって、法律に反映されません（結果的に派遣についてのみ）。

22. 派遣特例の意味

派遣についてのみの労使協定では、事細かに職種別地域別になり、本当の意味での集团的労使関係にとって、非正規の賃金処遇を詰めてくという発想に属したものになっているとは言い難いように思います。

23. 集团的労使関係の活用論（1）

岩村先生や神吉先生、労政審の建議で言われていることは、2011年厚生労働省の研究会においても「事業主、通常の労働者およびパートタイム労働者を構成員とし、パート労働者の待遇等について協議することを目的とする労使委員会を作る必要がある」とされ、翌年の懇談会でも「集团的労使関係システムが非常に全ての労働者に効果的に機能する仕組みを作っていく必要がある」とされていました。

24. 集团的労使関係の活用論（2）

これらを受け、2013年にJILPTで労働者全体の意見集約のための集团的労使関係法制に関する研究会を設け、非正規処遇問題の鍵は実は集团的労使関係だ、と主張しましたが、注目されなかったことに問題があると思っています。働き方改革では同一労働賃金という大きな看板だけを掲げて注釈をつけて終わっています。本来ならば現場のマイクロレベルで、正規非正規を通じた賃金制度を考えないといけません。

2.5. 現場からの同一労働同一賃金

近代労働社会の大原則というのは、労使交渉、労使協議による労働条件の設定調整です。しかし働き方改革法では、派遣を除き認めていません。企業労使は法律を超えて、正規・非正規労働者の同一労働同一賃金を、賃金制度全般にわたって見直す作業にかかるべきです。現場のマイクロの話としての正当性を担保するのは、できるだけ非正規労働者を組合員として組織化、あるいは非組合員にある非正規労働者の利益を公正に代表することで、実績として意味のある均衡待遇が出てくるだろうと思います。

II 非正規雇用のセーフティネット

1. まだ残っていた非正規格差

非正規雇用労働者のセーフティネットが正規に比べて非常に劣り、不備が指摘されています。リーマンショック時の2008～09年にかけて、非正規雇用労働者の雇用保険適用排除問題が注目され、10年の雇用保険法改正と翌年の求職者支援法で一定程度充実するはずでした。この歴史も確認していきたいと思います。

2. 非正規雇用の歴史を振り返る

フリーターとほぼ対応するような言葉に臨時工があります。成人男子でありながら雇用も処遇も不安定なため大きな社会問題になりましたが、高度成長期に労働市場が逼迫して臨時工は本工化し、それを埋めたのが主に主婦層からなるパートタイマーでした。主婦パートは基本的に家計補助的であり、会社に帰属しないため、雇用が不安定で処遇が低いけれど社会問題にはならず、この人たちが、半世紀前の石油ショックのときに、まさにクッション役として使われたわけです。ほぼ同じ時期、会社に帰属しない労働者として学生アルバイトも増大し、こちらはレジャー等の小遣い稼ぎとみなされていました。

実は70～80年代に増えたのが派遣で、結婚退職後のOLが主でした。この頃は非正規の概念がなく、嘱託社員にしても、そういう存在に過ぎず、契約社員もこの頃からです。専門職的なニュアンスがありますが、実際にはむしろ一般雇用柔軟型の契約社員が増え、やがて非正規という概念が出てきたのです。

非正規が一つの概念として集約されるのに一番大きな意味を持ったのがフリーターだろうと思います。元々は正社員就職せずにアルバイトを続ける人のことでしたが、正社員就職できない年長フリーターが現れ、リーマンショックでは彼らのセーフティネットは必要ないとされました。

3. 非正規の労働市場セーフティネット

非正規の雇用保険適用除外とされていたのは、実はパートと派遣です。失業保険法(1947)でも職業安定局長通達(1950)でも、臨時工タイプの人たちはずっと適用対象でした。それが、就職氷河期とリーマンショックが襲来し、家庭補助的な役割を前提に適用除外していた非正規の中に自らの生計を維持している労働者が多数存在し、そこに雇用保険のセーフティネットが及んでいないことが露呈したのです。それで2010年の雇用保険法改正で、週20時間以上そして1ヶ月以上の雇用見込みで適用することにしました。

これで一段落ついたのでありますが、昼間のアルバイト学生は小遣い稼ぎだとみなされて適用除外でした。あとやはり拋出型保険ですから、受給資格を満たせない人が多いということで求職者支援法ができました。

4. 社会保険の非正規格差

社会保険もかつては短期・日雇いは排除、短時間労働者は適用されました。1956年の解釈通達では、4時間勤務で2ヶ月契約のパートは適用とあります。ところが80年後半に労働時間4分の3未満は適用外に変更。おそらく背景には健康保険の被扶養者の年金をどうするかという話があり、85年の年金法改正で専業/パート主婦が第3号被保険者として保険料を払わなくても基礎年金を受給可能になりました。

5. コロナ禍で露呈した非正規のセーフティネット

コロナ禍において雇用調整助成金が相当支給され、対象は拡大されました。本来は被保険者と同じく6ヶ月が必要でしたが、同じ休業しているのに、非正規雇用は雇調金の対象にならず、解雇の可能性があるということで、保険も緩和しました。さらに被保険者でない労働者の休業も、緊急雇用安定助成金という名前で対象になりました。これにより、雇用保険の本体では対象にならない学生アルバイトが、雇用保険の付帯事業である助成金の対象にはなるという状況が露呈しました。

6. アルバイト学生のセーフティネット

アルバイト学生の問題はコロナ禍で大きな問題になりました。とりわけ政府は学生支援緊急給付金を設けたけれど、雇用保険の方はどうする、ということは議論されざるを得ないと

思います。

7. 傷病手当金の非正規格差

やや技術的ですが、正規と非正規の格差が露呈したのが傷病手当金です。本来被用者を対象とする健康保険では必須給付ですが、国民健康保険の任意であり、一部の小組合を除いて未実施だったのが社会保険の一番の矛盾です。同じ業者でありながら、一方には傷病手当金が出ず、コロナ禍で大きな問題になりました。リーマンショックでかなり対応されたはずの非正規のセーフティネットの問題も実はまだ穴が残っていて広がりがあったことが明らかになったと思います。