

## 《論 文》

# 「同一労働同一賃金」のスローガンの下で推進される 非正規格差問題解決「政策」

— EBPM (evidence-based policy making) のススメ —

Regular and Irregular Employment Terms and “Equal-Work-for-Equal-Pay” Policies:  
The Need for Evidence-Based Policy Making

三 輪 芳 朗<sup>1</sup>

## 要 旨

2016年1月の安倍総理の発言とともに『「同一労働同一賃金」は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンになった』(神吉, 2019, 89頁)。このスローガンの下に推進されることとなった「政策」の中核は、「非正規格差問題解決」であり、「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題」の「解決」である。

この「政策」は、その実質的内容のみならず、目的と目標、政策手段、各「政策手段」の期待される有効性、有効だと判断し期待する論拠と証拠、さらに「政策」実施とともに予想される各種の弊害・コストなどについて、不明確・不透明な点が多い。「いつ、どこで、誰が、何を決めたのか? 政策として具体的に何を実施しているのか? 鳴り物入りでスタートして本格的に実施されているはずの政策の実質・実態は何か?」と考え始めた読者を、「いったい何が始まったのか……」と困惑させるだろう。

この「政策」に見る、「曖昧であり漠然としすぎて、誰にも容易には手をつけられない」不安・不満を多くの国民に抱かせるという「特徴」は日本の政策形成 (policy making) の中で特別・特殊・特異ではない。2016年頃から政府の基本政策として採用・推進が本格化したEBPM (evidence-based policy making) の観点からみると、この政策は、EBPMの適用が最優先されるべき「教科書的事例」にあたり、EBPM推進のモデルケースになり得ると考えて「EBPMのススメ」を副題とした。政策の具体的内容の決定に際して依拠した論拠と証拠を国民に明示し、理解と批判的検討・見直し、さらに再設計と代替策の提案などを実質的に可能にするように政策決定 (policy making) 過程の変革を求める必要がある。それ以外に、現状のような事態およびその再発・継続の回避・防止は期待できない。

(日本を含む) 先進諸国で急速に進行してきたworking-time practices等での「the diversityの展開」を無視し、現状固定、さらに逆行する多様な施策を政策として推進しつつある政府には「正規雇用労働者」・「非正規雇用労働者」間の処遇面などでの「格差」「差別」などの表現を使用しないように求めることも適切かもしれない。

キーワード：同一労働同一賃金，非正規格差問題解決「政策」，政治的スローガン，一億総活躍国民会議，同一労働同一賃金の実現に向けた検討会（柳川検討会），労働政策審議会，「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」，the diversity in working-time practices，EBPM（evidence-based policy making），論拠と証拠，政策のコストと弊害，「政府（政策）主導型」の格差・差別

## 目 次

[Ⅰ]. はじめに

[Ⅱ]. 「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題」の「解決」（「非正規格差問題解決」）？

[Ⅲ]. 図式的表示と解説

[Ⅳ]. The diversityが展開する中で，なぜフランスの対応が参照モデルなのか？

[Ⅴ]. 結 語

引用文献

Working-time practices across the developed world have exploded with diversity during the past few decades. The once standard 8-hour day and 40-hour workweek that emerged and reigned throughout much of the 20th century have given way to an increasing variety of working-time arrangements. Flexible schedules, in which hours can vary daily or weekly, and non-standard work arrangements, such as fixed term, on-call, temporary, or part-time, are widely used at the workplace. In addition, we have witnessed the growth of zero-hour contracts that make no guarantee to provide workers with weekly working hours or a reliable income, while requiring employees to work on very short notice with very unpredictable schedules; annualized hours contracts that allow for work hours to vary over a year; and working-time accounts that allow employees to bank hours worked over a set weekly standard and to then draw on these accounts for paid time off.

(Berg, Bosch, and Charest, 2014, p.805)

## [ I ]. はじめに

### 1 基本的考え方

○ 我が国の非正規雇用労働者は、現在、全雇用者の4割を占めるに至っている。

昨今の雇用情勢の回復等により、いわゆる「不本意非正規」である労働者の割合は低下傾向にあるが、一方で、30歳代半ば以降を中心に、子育て・介護等を背景とした時間や勤務地の制約等により、非正規雇用を選択する層が多いことも事実である。

○ 正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間には賃金、福利厚生、教育訓練などの面で待遇格差があるが、こうした格差は、若い世代の結婚・出産への影響により少子化の一要因となるとともに、ひとり親家庭の貧困の要因となる等、将来にわたり社会全体へ影響を及ぼすに至っている。また、労働力人口が減少する中、能力開発機会の乏しい非正規雇用労働者が増加することは、労働生産性向上の隘路ともなりかねない。

○ 賃金等の待遇は、労使によって決定されることが基本である。しかしながら同時に、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の是正を進めなければならない。このためには、

- (1) 正規雇用労働者-非正規雇用労働者両方の賃金決定基準・ルールを明確化、
  - (2) 職務内容・能力等と賃金等の待遇の水準の関係性の明確化を図るとともに、
  - (3) 教育訓練機会の均等・均衡を促進することにより、一人ひとりの生産性向上を図る
- という観点が重要である。

また、これを受けて、以下の考え方を法へ明記していくことが適当である。

- ・ 雇用形態にかかわらず公正な評価に基づいて待遇が決定されるべきであること
- ・ それにより、多様な働き方の選択が可能となるとともに、非正規雇用労働者の意欲・能力が向上し、労働生産性の向上につながり、ひいては企業や経済・社会の発展に寄与するものであること

労働政策審議会の労働条件分科会、職業安定分科会、雇用均等分科会の3分科会の下に設置された「同一労働同一賃金部会」（部会長 守島基博）から、2017年6月9日に「同一労働同一賃金に関する法整備について（報告）」が3分科会長に報告され、「別添のとおり、厚生労働大臣に建議すべきである」とされた。4月28日から6月9日の間に計6回にわたり精力的に検討を深めてきた結果、達した結論だとされる。引用はその「報告」の冒頭部分である<sup>2</sup>。

本論文の以下の検討課題と内容に対する読者の関心を喚起するためにも、冒頭の引用文の内容の参照と対比を促したい。Berg, P., Bosch G., and Charest, J. [2014] “Working-time Reductions: A Framework for Analyzing Diversity across Countries”, *Industrial and Labor Relations Review*, 67(2), pp.805-37の冒頭部分である。季刊のこの著名な学術誌は年に一度特集号を刊行する。2014年はA Special Issue on International Comparison of Working Timeであり、この論文はこの特集の巻頭論文である。2014年時点でこの関連分野において国際的に関心の高い話題の1つが、working-time practices across the developed world have exploded with diversity during the past decadesであり、“The once standard 8-hour day and 40-hours workweek that emerged and reigned throughout much of the 20th century have given way to an increasing variety of working time arrangement.”がその象徴である。

「報告」冒頭の「基本的考え方」は、「我が国の非正規労働者は、現在、全雇用者量の4割を占めるに至っている」で始まり、第2パラグラフは、「正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間には、賃金、福利厚生、教育訓練などの面で待遇格差があり、こうした格差は……」と展開する。「正規労働者」「非正規労働者」の明確な定義が与えられているわけではない（この点については、以下で触れる）。かりに、“the once standard 8-hour day and 40-hours workweek”のようなものをイメージして「正規雇用労働者」と呼び、そうではない「雇用労働者」を一括して「非正規雇用労働者」と呼んでいるとすれば（少なくとも「報告」には明確な定義は示されないし、各所での用いられ方には多様なバラツキが見られる）、「4割を占めるに至っている」という表現は、先進各国でthe past decadesにhave explodedした“diversity”が日本でも観察される点に言及したことになる。そのうえで、この観察事実を2つのグループに分けて、一方を「正規」と呼び、他（残り）を一括して「非正規」と呼んで、対比する思考・議論の枠組みを日本の政策論議の基調・大前提として選択する理由・根拠は何か、その正当性・妥当性は何かが重大関心事となるはずである。この「基本的考え方」の記述を見る限り、参加者のあいだ、従って、報告の提出先の労働政策審議会の3分科会およびその先の厚生労働大臣には、立ち入った検討・議論の必要性もない自明のことだと認識されているように見える。当然、その先に存在するはずの、一般国民についても同様だと認識されているように見える（同様のことは、この件にかぎらず、長期間にわたる労働政策論議全般に当てはまってきたように見える）。

“Flexible schedules, in which hours can vary daily or weekly, and non-standard work arrangements, such as fixed term, on-call, temporary, part-time, are widely used at the workplace. In addition, we have witnessed the growth of zero-hour contracts that make no guarantee to provide workers with widely working hours on a reliable income, while requiring employees to work in very short notice with very unpredictable schedules …”などの多様な展開（“diversity”と表現されている）を一括して「非



正規雇用労働者」と呼んで、「正規雇用労働者」と対比することの正当性は何か？妥当か？<sup>3</sup>

“As a vital element of the employment relationship, working-time is deeply linked to changes in the labor market and intertwined with pay and rewards (Rubery 2010)”. Berg et al. [2014] からの上掲引用に続く部分である。この見解に従えば、「賃金、福利厚生、教育訓練などの待遇」についても連動・並行してthe diversityが展開しているはずである。2つのグループの対比から導かれるとされる平均値（平均像）の違いを「格差」と呼んで問題視し、待遇差の是正を「政策」として進めなければならないとする「基本的な考え方」に違和感を覚える読者が多いはずである<sup>4</sup>。

待遇差に付されている「不合理な」という限定詞（修飾語）については、以下の一連の疑問が浮上する。「『不合理』か否かを誰がどうやって判断するか？」、「展開しつつあるthe diversityについて検討しているはずだから、かりに裁判所が判断するとしたとして、適切な運用を期待できるか？」、「多様な状況・事情等に応じた当事者間の交渉による解決よりも望ましい解決を（役所や）裁判所に期待できるか？」、さらに、「the diversityの展開を生み出してきた経済・社会・世界の基本的トレンドの順調な発揮を妨げる画一的・硬直的なものではないか？」<sup>5</sup>

想定する読者に向けた本論に入る前の準備運動・環境整備と位置付ける部分だから、関連する多くの論点に関するより立ち入った検討と一層の展開は先送りして、ここでは関連論点に関わる6つの注意点について簡単に紹介しておく。

- (1) 「いわゆる『不本意非正規』である労働者の割合は低下傾向にあるが」とするが、なぜ「非正規」と一括するのかという根本的疑問に照らせば、このような主張（おそらくは「調査結果」）にいかなる意味があるか？「なんでも望みはかなえられる……」と考えれば、誰もがいつも現状は「不本意……」だろう。「正規労働者」、「非正規労働者」という区分とも無関係である<sup>6</sup>。
- (2) 「労働生産性向上の隘路ともなりかねない」とするが、「なりかねない」のはほとんどつねに成立する。そのような意味不明の飾りのような曖昧な表現が「基本的考え方」の中になぜ登場するのか？「なる」というなら、その実質的意味および論拠と証拠を明示すべきだろう。
- (3) 「雇用形態にかかわらない公正な評価に基づいて待遇が決定されるべきこと」を「法へ明記していくことが適当である」とするが、このような漠然とした曖昧な表現を「法へ明記していくこと」にいかなる意味、効果を期待しているのか？今後の展開を期待するガイドライン・行政指導などに向けた装飾的政治的スローガンとして用いる意図か？水戸黄門の印籠のような効果を期待できる場面が多そうだとの期待に基づくのか？
- (4) 「多様な働き方の選択が可能となるとともに……寄与するものであること」を「法に明記していくことが適当である」とする「基本的考え方」の妥当性およびその論拠と証拠についても同様である。今後の展開を期待するガイドライン・行政指導などに向けた装飾的政治的スローガンとして用いる意図か？法へ明記していくとされている内容の妥当性・説得力とそれを支持する論拠と証拠などがまったく見当たらない。「報告」の直接の関係者についてはともかく、この「内容」に疑問あるいは異議を抱かない国民は稀だろう<sup>7</sup>。

- (5) 以上のごとき「基本的考え方」を基調とする「報告」を誰が作成したか？詳しくは[Ⅳ－3]に見るが、「部会」の構成メンバー<sup>8</sup>のリストを見るよりも、この部会の設置目的と「報告」に期待される役割に目を向ける方が格段に有用だろう。厚生労働大臣の諮問に基づき労働政策審議会の3分科会の下に設置された「部会」である。短期間の検討により作成された「報告」が3分科会を通じて厚生労働大臣に「建議」された。その後の関連政策の基盤となることが期待されており、その後の予定通りの展開に結果している。予定されたもの以外の展開は予想も想定もされておらず、それを順調に達成するようにメンバー構成・諮問内容・議事運用などが選択されているはずである。ここから外れるような展開は、事務局のミスと評価されるから、すべてが周到かつ慎重に仕組まれているはずである<sup>9</sup>。
- (6) 「基本的考え方」に象徴される如く、政策の基盤を構成することになる「基本的考え方」等について、その具体的な内容を正確・的確に理解すること、その内容に至る論拠と証拠が示されることはほとんど期待できない。このため、以上のような疑問や「どうしてそういう結論を導くのか理解しにくい」などという疑問・異議の提示はできても（十分にではないが）、(学問的なとまで言わないまでも、常識的な診断と処方を可能とする)検討の俎上に乗せて、「やはりおかしい、間違っている。それならこういう異なる結論が導かれるのではないか」などという研究者（さらに、一般国民）の世界では当然の議論を展開するためには、特段の工夫が必要である。この「基本的考え方」については、現状のままでは何も検討できない。このため、別途、ある程度まで検討を可能にする有用な素材を探し求め、その成果（獲物？）を素材にして、検討課題を識別・抽出したうえで、検討を開始する必要がある。以下では、そのような素材として選択したものをを用いる<sup>10</sup>。素材として選択する文献の作者にとっては、想定外の事態かもしれない。

関連論点に関する以上の6つの注意点の紹介を見て、「これから何が始まるのか？」と当惑する読者が少なくないかもしれない。2016年1月に安倍総理が施政方針演説で「ニッポン一億総活躍プラン」の中で「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」と発言し、「『同一労働同一賃金』は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンとなった」（神吉，2019，89頁）。2月23日の一億総活躍国民会議第5回会合、そこでの総理発言に基づき設置された「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」での検討、さらに労働政策審議会に設置された「同一労働同一賃金部会」での検討などを経て、「働き方改革」の支柱の一つとしてこの「政策」の推進が本格化し関連施策が次々と施行されてきた。だから、政策の具体的内容、政策目的・目標、採用されている各政策手段の予想される効果、その有効性と望ましさなどに関する審議等が十分に尽くされており、詳細な関連情報が提示され、採用政策の望ましさを示す論拠と証拠が誰にも入手可能な状況にあって、「部外者」（一般市民？）の評価・見直し・批判等が容易に可能な状況にあると予想し期待するだろう。以下に見る如く、この期待はことごとく裏切られる。政策に関して、「いつ、どこで、誰が、何を決めたのか？政策として具体的に何を実施しているのか？鳴り物入りでスタートして本格的に実施されているはずの政策の実質・実態は何か？」

と問い始めた読者は、「こんなはずはない……」と困惑するだろう。

上記論点（6）に記した如く，このため，別途，ある程度までの検討を可能にする有用な素材を探し求め，その成果（獲物？）を素材にして，検討課題を識別・抽出したうえで，検討を開始する必要がある．〔Ⅱ〕の検討では，そのような意図で選択した素材を用いる．

「同一労働同一賃金」をスローガンとする「非正規格差問題解決」「政策」に見る上記の「特徴」が日本の政策形成（policy making）の中で特別・特殊・特異だということはない．ほぼ同時期にあたる2016年頃から政府の基本政策として採用・推進が本格化したEBPM（evidence-based policy making）の観点からみると，以下に取り上げるような状況下にあるこの政策は，EBPMの適用が最優先されるべきと筆者が考える「教科書的事例」にあたるから，このケースへの的確・適切な適用は，EBPM推進のモデルケースになり得ると考えて「EBPMのススメ」を副題とした<sup>11</sup>．

### [Roadmap]

上記の「関連論点に関わる6つの注意点」に記したように，とりわけ2016年以降に劇的な展開を示す「非正規格差問題解決」「政策」は，「本格的に実施されているはずの政策の実質・実態は何か？」と問い始めた読者が「こんなはずはない……」と困惑することになる類いのものである．このため，以下の内容は，「一体何が進行しつつあるのか？何のためか？政策は有効か？」などの基本的な設問に沿った検討の素材の探索・収集から始め，探索の成果を踏まえて次の段階に進み，ようやく結論（らしきもの）にたどり着くという構成になる<sup>12</sup>．このため，以下の各節の内容も，問題設定とその説明から始まるというものになり，その内容の簡単な紹介も容易ではない．まして，各節の関係などに関する情報の簡潔な要約・提示も容易ではない<sup>13</sup>．読者には，このような事情をご理解いただき，roadmapの代わりに〔目次〕を再度ご覧いただくことを願います．各節の冒頭には，各節の内容を示す各節の〔目次〕を示す．

## 〔Ⅱ〕．「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題」の「解決」（「非正規格差問題解決」）？

〔Ⅱ－1〕．検討の素材としての川口意見（川口大司〔2016〕）

〔Ⅱ－2〕．川口意見の内容

〔Ⅱ－3〕．〔C〕の主張の吟味

〔Ⅱ－4〕．〔B〕の主張の吟味

〔Ⅱ－5〕．〔A〕の主張の吟味

〔Ⅱ－6〕．柳川検討会の開催趣旨・検討事項・運営と川口委員の立ち位置と期待された役割

〔Ⅱ－1〕．検討の素材としての川口意見（川口大司〔2016〕）

とりわけ2016年前後の時期から「同一労働同一賃金」の実現に向けた動きが顕著になると同



時に加速化したように見える。しかし、「同一労働同一賃金」は「政治的スローガン」であって、「わかりやすい政治的スローガンは、働き方改革への推進力を高めるという利点だけでなく、内容の誤解を生む副作用もある」（神吉，2019，89頁）<sup>14</sup>。このスローガンの下に勢いを得てその後一貫して顕著な進展を見せつつある「政策」の実質的内容のみならず、政策目的と目標、そのための政策手段、各「政策手段」の期待される有効性、有効だと判断し期待する論拠と証拠、さらに「政策」実施とともに予想される各種の弊害・コストなどに関心を抱く者（筆者および筆者が想定するこの論文の読者、研究者、さらに一般国民）の多くが、たとえば、[I]に見たような一連の疑問や異論、そこまで具体的なものではなくとも、「いったい何が始まったのか……、この先どうなるのか……、大丈夫か……」などと思いめぐらしはじめるだろう。とはいえ、「いったい何が始まったのか……」とする不安・不満は、曖昧であり漠然としすぎて、誰にも容易には手をつけられない。[I]に見た報告の「基本的考え方」には、そのような不安・不満を抱く読者・国民に対する配慮は微塵もないと考える読者が多いだろう。

このままでは「容易には手をつけられない」のは筆者にとっても同様である。まずはこのスローガンが政治的にも広範な支持を得て多くの国民に広く受け入れられ、これを掲げる「同一労働同一賃金」の実現に向けた「政策」の基盤となる考え方、その中核部分の構成要素となる1つの論点を抽出して、その後の議論の展開の導入口・踏み石とする<sup>15</sup>。

2016年1月の総理の発言とともに「『同一労働同一賃金』は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンになった」（神吉，2019，89頁）。つまり、このスローガンの下に推進されることになった「政策」の中核は、「非正規格差問題解決」であり、「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題」の「解決」である。「同年3月には厚生労働省に『同一労働同一賃金の実現に向けた検討会』が設置され、正規・非正規格差問題解決のための同原則の明確化が重要だという機運が醸成されていった」（同上）。ここで検討の素材として取り上げるのは、この「検討会」（検討会座長の柳川範之東京大学大学院経済学研究科教授にちなんで以下では「柳川検討会」と呼ぶ）のメンバーの一人による「専門的見地からの意見」である。

柳川座長を除く6名のメンバーのうち3名は法学者、2名は「シンクタンク」関係者であって、残る1名が経済学者（川口大司東京大学大学院経済学研究科教授）である。検討会は3月23日の第1回から12月16日の第11回を経て、同日「中間報告」とともに「参考資料」として「各委員の専門的見地からの意見」を公表した。ここで取り上げるのは川口委員の「専門的見地からの意見」（以下、「川口意見」）である。選択理由は、「正規」「非正規」間に存在する処遇「格差」「解決」を正面から取り上げていることと、その論拠と証拠についても最も体系的に説明していることによる<sup>16</sup>。以下に見る如く「説明」などの内容が十分に説得的だと評価するのはではない。

「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されることになった「政策」の中核は、「非正規格差問題解決」であり、「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題解決」である。[II]では、「川口意見」を素材として取り上げて「この格



差」「問題解決」を中核とする「政策」推進の妥当性・正当性の基盤となっているはずの論拠と証拠について検討する。以下の検討内容と結論について、「政策」推進関係者の間にも、重要かつ深刻な事態だと受け止める向きが稀ではないだろう。

## 〔Ⅱ－２〕. 川口意見の内容

「労働経済学者としての立場から追加的意見を表明したい。本検討会開催の趣旨は『我が国における【同一労働同一賃金】の実現に向けた具体的方策について検討するため』となっている。具体的方策を考えるにあたっては、雇用形態間賃金差の発生原因を理論的に整理し、実態を把握することが有用と考える」とし、冒頭部分で「賃金差を説明する理論」と題して、以下の如く記す。〔A〕〔B〕〔C〕は以下の検討のために筆者が追加した。

〔A〕賃金差を説明する理論：労働経済学の理論は労働者間の賃金差を主に以下の４つで説明する。

1. 技能の違い — 技能が異なれば生産性が異なり賃金も違う
2. 職場環境の違い — 深夜勤務など厳しい労働条件には高い賃金が支払われる
3. インセンティブ設計の違い — 労働者の技能蓄積を促す種々の労務管理に服していると賃金が高い
4. 労働市場における外部機会の違い — 好待遇で他社に転職できる労働者は交渉力を持ち賃金が高い

これらすべての理由が我が国の雇用形態間の賃金差を説明しうるが、特に重要と考えられるのがインセンティブ設計の違いや労働市場の摩擦の違いによって発生する賃金差である。

〔B〕わが国における雇用形態の定義にあたっては、労働時間の長短、明示的な雇用契約期間の有無、直接雇用・間接雇用の別、身分・呼称の違いによる４次元の定義があるが、最後の身分・呼称の違いという定義は我が国に特徴的なものである。これは我が国における「正社員・正職員」に対して雇用主が無期契約の下で労働者の能力開発を行い、その技能に報いる賃金体系を整備してきたためである。このような高度な労務管理は諸外国にも一部みられるが、その広範な普及が日本の特徴である。そのため、「正社員・正職員」は勤続年数が伸びると平均賃金が上がるが、それ以外の労働者は平均賃金が上がらず、「正社員・正職員」とそれ以外の賃金差は勤続年数が伸びるに従い拡大していく。企業内のインセンティブ設計の違いによる雇用形態間賃金差の発生である。

〔C〕企業内のインセンティブ設計でカバーされない非「正社員・正職員」は、企業が技能蓄積に相応する待遇改善をしないため、他社への転職可能性をてこに待遇改善の交渉をしたり、それがうまくいかないのであれば転職したりすることで待遇改善を勝ち取っていかねばならない。しかしながら、非正社員が正社員になることが容易ではない我が国では、非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である。

### 〔Ⅱ－3〕. 〔C〕の主張の吟味

〔C〕の主張（とりわけ、「非正社員が正社員になることが容易ではない我が国では、非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」）の論拠と証拠は明確で説得的か？立ち足る障壁を「壁」と呼ぼう。

何が「転職機会」を限定的にしているのか？誰（か）が、単独あるいは集団で実現しているのか？多くの人達（企業や組合など？）などが限定的にすることに貢献（協力）しているとすれば、残る人たち（企業などを含む）にとって「壁」を回避する機会を提示し転職を実現することの魅力は甚だしく大きいのではないか？たとえば、カルテル破りなどと似ていないか？もちろん、機会を提示する主体（「部外者」と呼ぼう）は日本企業である必要はない。

「転職機会の提示の魅力が大きく、さらに拡大する……」と少なからぬ「部外者」が予想すれば、彼らの企画・準備・実施に向けた動きを妨害することは容易でない。「妨害」に向けた動き・動向への同調コストは、ますます増大するだろう。そうであるにもかかわらず、「壁」が崩壊しないとすれば、その理由とメカニズムは何か？崩壊防止に向けた行為の（中心に位置する）主体は誰か？

「転職機会」の提示とその活用を期待する側にとって、この「壁」は、挑戦不能なものか？「努力」「挑戦」の期待収益率は、誰にとってもはなはだしく低いのか？

〔C〕は、以上のような視点からの検討を経たうえでの結論か？検討内容はどこへ赴けば見られるか？長年存在してきた「常識」・「通念」あるいは「伝説」「迷信」にすぎないのではないか？

「壁」は「非正社員」全員に同程度に有効に機能するというのか？産業・職種・企業規模・年齢・勤務期間の長さ・性別・地域などによっても濃淡はないのか？無条件・一様か？そうではないとすると、「非正社員」といっても人気の高さはバラバラになるのではないか？転職機会の多そうな分野は、stepping stonesのような位置づけにならないか？ならないとすると、その理由は？希望されないから？もしそうなら、そもそも何が問題なのか？

年功序列型賃金が、たとえば、大銀行や中央省庁のホワイトカラー（幹部職員）及びその候補に限定された観察事実を一部の人達が日本経済全体にあてはまるとして一般化したポンチ絵のようなものだとの評価が昔からある（小池和男教授は「就業構造基本調査」を用いて批判していた<sup>17)</sup>）。川口の〔C〕の主張は大丈夫か？<sup>18)</sup>

観察事実として、非正社員の「転職機会」は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的であることが統計データ等で強く支持され、多くの国民の認識とも整合的だでしょう。（「転職」については〔Ⅲ－5〕で改めて取り上げる。当面、理由・メカニズムについても棚上げする。）

なぜ非正社員になるのか？最初の段階で、非正社員になれば、将来も正社員になれず賃金等も相対的に低くとどまることが確実に予見できるにもかかわらず、非正社員の道を選択した理由について、慎重・周到に検討したうえで、結論を得ているのか？自己選択（self-selection）の結果が現状であるとする、現状の賃金等の「差」の解消に向けて政策的介入は望ましいのか？

政策により解消に向かうことを期待できるようになれば、最初の段階で、正社員になるため

に必要な努力等を回避し、努力しようとする人たちの積極姿勢を discourage することにならないか？さらに、転職機会の獲得に向けた努力についても同様ではないか？

「転職機会」の提供・活用の増加を期待するとして、いかなる「政策」手段が存在するか？この点の検討には、転職機会が限定的である理由・メカニズムの解明と、それに基づく対応策の list-up と有効性の検討が必要だろう。その準備はどこかで進行しているのか？

賃金等の差を縮小・解消させる「政策」は、現状を固定し、「問題」の深刻さをさらに助長することにならないか？努力し苦勞して正社員にならなくても、非正社員になれば同等の処遇を受けられるとなれば、経済全体に深刻なマイナスの影響を与えないか？これが「働き方改革」であり、成長戦略の第3の矢の中核と位置付けられる「政策」「戦略」だということか？関係経済主体の誘因に与える影響の無視・軽視が「推進派」の基本的考え方の決定的欠陥ではないか？関係経済主体の誘因に与える悪影響と側面に対する関心、理解と想像力が欠落しているのではないか？

転職機会の増加につながる情報の提供・整備などといっても、誰が具体的に何をすることを期待するのか（〔Ⅱ－6〕で触れる柳川座長の「意見」を参照）？政策の performance/cost を考えれば、政府の積極関与（とりわけ、直接的なもの）を誰が推奨するのか？関係経済主体の前向きの行動に期待するのが自然だろう。そのためにも、「転職機会が限定的である」との判断の根拠と証拠、限定的としているメカニズムの解明が不可欠ではないか？転職機会を求める側、提供する側のいずれについても、努力の期待収益率の高い主体が中心的役割を果たす必要がある。そのような主体を見出して適切な役割を果たすように仕向けることを政府に期待できるか？

川口は何（いかなる要因）についてどのように理解し考えているのか？主張の意味の明確化とその内容の論拠と証拠の検討・解明が決定的に重要ではないか？<sup>19</sup>

川口の〔C〕の判断・判定は、長期間にわたって、正社員・非正社員間の差別・待遇「格差」の縮小・解消の実現に向けた政策推進（運動）の中心に位置した労働法学者グループを代表し象徴する水町教授の基本認識と同じであり、考え方の基盤を構成するよう見える<sup>20</sup>。

以下では「非正社員のプール」と呼ぶことにする。この「プール」にいったん飛び込むと、誰もがなかなか出られないのか？なかには（努力をしても）出られない人もいるということか？

#### 〔Ⅱ－4〕．〔B〕の主張の吟味

〔B〕と〔C〕の関係、〔C〕の直前に〔B〕を置く川口の意図は必ずしも明確ではない。〔B〕と〔C〕の間に因果関係があり、〔B〕が〔C〕の説明となることを意図しているかもしれない。しかし、前項に見た如く、〔C〕の内容ははなはだしく曖昧・漠然としているから、この意図が有効に達成されることは期待しがたい。以下に見る如く、有効な説明にはなりそうにない。

〔B〕の「雇用形態の定義」のうち、とりわけ次の部分は、どこまで明確な論拠と証拠に基づくものか？「雇用形態」という表現の意味は明確か？このあたりの（「関係者」の）世界（業界？）での標準的な理解・了解は何か？広く共有されているか？川口の定義は標準的な理解と同じか？示されている「定義」は「例示」か？定義の妥当性は誰かがチェックしているのか？



身分・呼称の違いという定義は我が国に特徴的なものである。これは我が国における「正社員・正職員」に対して雇用主が無期契約の下で労働者の能力開発を行い、その技能に報いる賃金体系を整備してきたためである。このような高度な労務管理は諸外国にも一部みられるが、その広範な普及が日本の特徴である。そのため、「正社員・正職員」は勤続年数が伸びると平均賃金が上がるが、それ以外の労働者は平均賃金が上がらず、「正社員・正職員」とそれ以外の賃金差は勤続年数が伸びるに従い拡大していく。「それ以外の労働者」の定義・範囲は明確か？「非正社員」と同じか？途中で退職あるいは転職する「正社員」や、熱心な「能力開発」の対象にならずに社内に留まる「正社員」は、ここにいう「正社員」に含まれるか？

「日本の特徴である」というが、すべての産業分野でたとえば、企業規模にかかわらず、成立するというのか？しかも、同程度に？たとえば、銀行などの限られた分野の大企業の正規社員の一部について成立するだけではないか？他の多くの分野ではさほど顕著ではないのではないか？極端に目立つ観察事実を取り上げて、「他も同様だ……」と一般化すれば混乱と誤解を招くだろう<sup>21</sup>。たとえば、大企業の男性正社員の年齢別の賃金を見た時の印象と、大企業の女性正社員のものとは同じではない。

入社（入職）前のselectionを経て（大企業の）正社員になったとして、その後の「能力開発」「高度な労務管理」への適合性・適応能力などの相違を反映して、企業側の投資の期待収益率は大きくばらつくだろう。正社員の全員が「定年」まで在籍するとは限らないから、正社員の年齢別賃金の平均値は、生き残った正社員の年齢別賃金の平均値となる。その実質的意味等は、産業分野・企業などによって大きくばらつくだろう。川口の[B]の主張は、ごく一部の正社員に限定して成立するものではないか？そうではないとしても、解説の説得力は、分野などによりはなはだしい濃淡があるのではないか？

川口の主張するような解説が普遍的に成立するとしよう。なぜ「日本的な特徴」として成立し、維持されてきたか？今後も維持されると考えるのか？たとえば、この特徴からの離脱・脱出・脱落は、それを試みる企業などに短期はもとより中長期的に大きなコスト・損害を発生させるか？この特徴を備えないことがいかなる不利益を企業にもたらすか？その理由とメカニズムは？被雇用者や取引先企業、さらに取引先企業などの中にこの「特徴」をできれば回避したいと考えるものが存在すれば、部外者であることの選択は、それが稀であるほど好ましい結果を生むだろう<sup>22</sup>。

日本の組合の組織原理・形態（企業別組合）などの「特徴」と前項に見た「壁」の間に相互依存関係、さらに因果関係が存在するというのか？しかし、どのような関係か？その関係がどのように機能しているというのか？特徴を並べることと、相互依存関係・因果関係の存在とは同じではない。近年さらに低下傾向が顕著な労働組合の組織率の低さは主張に関係しないのか？（[IV-2]に見る第6図と第1表を参照。）

日本特有の歴史的・文化的な特殊要因が支配的影響を及ぼしているともいうのか？それならいかなる「政策」が「格差」解消に有効だというのか？なぜ有効か？有効な手段が見当たらないから、「同一労働同一賃金」の政治的スローガンの下に強引に両グループを「統合」しようというのか？<sup>23</sup>それなら、「特殊要因」の実態と機能を明示・明確化してその変更・変革を



具体的に迫るような「改革」でなければ「政策」の有効性を期待できないのではないのか？

一部の特別の「管理職」などを例外として、多くの正社員にさほどの「能力開発」「高度な労務管理」を必要としない業種・企業も多いのではないのか？これまでもそうだったかもしれないが、川口の強調するイメージとははなはだしく乖離した状況にある日本企業が多いのではないのか？「企業内のインセンティブ設計の違いによる雇用形態間賃金差の発生」は、存在する（した）としても、すでに大きく変質・変貌しているのではないのか？当然、実態・実情と変質・変貌の態様は企業間・社員間でも大きくばらついているのではないのか。

「身分・呼称の違いという定義は我が国に特徴的なもの」<sup>24</sup>との関係・関連性は必ずしも明確ではないが、日本に特徴的な要因に支えられて「非正社員のプール」が形成・維持され、いったんそこに飛び込めば容易には抜けられないとしよう。

結果からみると、このプールのサイズ、労働市場全体に占める比率などは、日本で特別に大きく、示されたデータ（どこまで比較可能で信頼できるデータかという点も要吟味かもしれない）によれば、プールに飛び込みそこに留まることの不利さは日本で格別に大きいようである。

プールのサイズとそこに留まることの不利さに注目すれば、日本の「非正社員」の現状を生み出し維持する要因・メカニズムの解明がまずは求められるのではないのか？それ抜きには、対応策の検討と政策的選択は容易ではなかろう。結論を急げば取り返しのつかない深刻な損失を国民に与えるおそれがある。柳川検討会の唯一の（労働）経済学者メンバーである川口の特別の位置（・役割？）に照らせば、[C]と[B]に関連する以上の疑問などから、進行中の政策論議の行方について大いなる不安を抱かざるを得ないと考えer読者が多いだろう。

そもそも、プールのサイズの縮小と、プールに留まることの不利さの解消を目指す「政策」の推進がなぜ望ましいのか？なぜそれが「同一労働同一賃金」や「働き方改革」のスローガンの下に、大々的に急ピッチで進められているのか？<sup>25</sup>

## 【Ⅱ－5】. [A] の主張の吟味

川口は、「具体的方策を考えるにあたっては、雇用形態間賃金差の発生原因を理論的に整理し、実態を把握することが有用と考える」と冒頭で宣言・強調している。「理論的に整理し、実態を把握する」作業の焦点は、「雇用形態間賃金差の発生原因」であって、個別労働者の賃金水準あるいは個別労働者間の賃金差ではない。目的は達成されているか？「有用」か？多くの読者は目的達成に有効に機能したと評価するか？

[A]の4つの要因のリストは、[B]や[C]の内容や[B]と[C]の間の関係の的確な理解とその深化に向けた作業の基礎・基盤・準備として用意されているようである<sup>26</sup>が、その意図・目的の達成に十分に有効な内容か？不十分・不足であれば、主張（とりわけ[C]の「非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」という主張などの論拠付け）の「説明」の基礎・基盤が不十分あるいは欠如していることになる。

4つの「すべての理由が我が国の雇用形態間の賃金差を説明しうるが、特に重要と考えられるのがインセンティブ設計の違いや労働市場の摩擦の違いによって発生する賃金差である」と

の文章で〔A〕の「説明」は終了し、具体的内容に係る情報や個別の「理由」の説明としての活用方法などへの言及はない。これらの点に関心を抱く読者を想定した関連文献の所在等の情報は提示されていない。

インセンティブ設計の違いが〔B〕に、労働市場の摩擦が〔C〕に対応するようである。しかし、4つの説明の具体的内容が明確でなく、説明の活用方法等も明示されていない。このため、以下のような疑問・不満が次々と浮上するだろう。

たとえば、「労働市場における外部機会の違い」に注目する4の説明と「摩擦」との関係や、「非正社員」の転職機会が限定的であることとの関連性は、いかにも漠然・曖昧なままである。説明に疑問・不満・不信を抱く読者の存在（そういう読者が少なくないこと）を想定しないのか？<sup>27</sup>労働経済学の理論は非正社員と正社員の間にそびえる「壁」の実質と機能の解明と有効な克服策の導出にいかなる点で「有用」か？転職機会の増加に向けた「政策」的努力の参考になるか？「同一労働同一賃金」政策として推進されている「政策」が有効かつ適切であることの説明の論拠となりそれを支持する証拠の収集・提示に有効に機能するか？

「すべての理由が我が国の雇用形態間の賃金差を説明しうる」との主張に首をかしげる読者が稀ではないだろう。「雇用形態間」ではなく個別労働者間の賃金差であれば、その有効性の程度についてはともかく、首肯する読者も多いかもしれない。しかし、正社員と非正社員に「雇用形態」で二分し、「非正社員が正社員になることが容易ではない」状況への政策的対応が必要だと多くの関係者が判断して政策が勢いを得ているのだから、「多くの労働者が非正社員のプールに飛び込んでそのままそこに留まり続けて政策的対応が必要な状況を存続させている」という各労働者の自己選択（self-selection）の理由とメカニズムに注目する必要があるのではないか？何が非正社員のプールを選択させているのか？2つのプールへの労働者の配分はランダムに実現しているのではないだろう。それなら、何がこの選択を決定し、現状に留まることを選択させているのかという基本的な設問を無視あるいは軽視して進める「理論的検討」から導かれる結論はどこまで信頼できるのか？2つのプールの選択と、プール間の移動の決定要因について不問に付したままで結論を導くような「労働経済学の理論」はどこまで読者の信頼を勝ち得ているのか？

〔I〕で見た如く、working timeを含むemployment relationshipのthe diversityが先進各国でこの数十年間急速に進行しその後もさらなる展開が予想される時代である。正社員（the once standard 8-hour day and 40-hour workweekのようなもの）とそれ以外のものを一括した「非正社員」との対比と同程度のheterogeneity（異質性）が個別サブグループ間に存在するかもしれず、現行の2分法はthe diversityを生み出し促進している異質性<sup>28</sup>を軽視あるいは無視することによる重大・深刻な誤解・誤診に基づくかもしれないと不安を抱く読者も少なくないかもしれない。

そうすると、「労働経済学の理論」なるものが、関連観察事実をどこまで説明できているかという疑念・疑問が浮上するのではないか？「労働経済学の理論」を踏まえているとしても、現行の「同一労働同一賃金」政策や政府が現在推進しつつある「働き方改革」は、大丈夫か？多くの国民の理解・支持を獲得・維持できるかと不安になる「関係者」が少なくないのではないか？

検討会での議論・検討に必ずしも適切に反映さ（せら）れなかったとの判断に基づいて、この「意見」を「専門家」として表明したとすると、有効に目的を達したか？「労働経済学の理論」の反映が検討課題である雇用形態間の賃金差の説明に大きく貢献するとの期待は実現できたか？<sup>29</sup>

## 〔Ⅱ－6〕. 柳川検討会の開催趣旨・検討事項・運営と川口委員の立ち位置と期待された役割

柳川検討会は7人の委員が特段の制約を受けることなく「自由」に議論するための場として設置され運営されたのではない。川口委員もこの7人のメンバーの一人であり、「専門的見地からの意見」の自由な表明を期待されたのではないだろう。中間報告と同時に公表された「専門的見地からの意見」も各種の制約下で作成されたものである。当然、研究者向けの研究論文や解説と同様の内容を期待するのは的外れだろう<sup>30</sup>。前述の如く、2016年1月の首相の施政方針演説のなかで「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」との発言により「『同一労働同一賃金』は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンとなった」（神吉、2019、89頁）。これを受けて、同年3月に厚生労働省に「『同一労働同一賃金の実現に向けた検討会』が設置され、正規・非正規格差問題解決のための同原則の明確化が重要だという機運が醸成されていった」（同上）。この検討会が柳川検討会である<sup>31</sup>。

3月23日の第1回会合で提示され了承された「開催要項」の開催趣旨と検討事項は以下の通りである。

〔開催趣旨〕：一億総活躍国民会議（平成28年2月23日）において、総理より「我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、同時に躊躇なく法改正の準備を進め」る旨、また、「どのような賃金差が正当でないと認められるのかについては、政府としても、早期にガイドラインを制定し」ていく旨の指示があったことに基づき、我が国における「同一労働同一賃金」の実現に向けた具体的方策について検討するため、開催するもの。

〔検討事項〕：以下の事項を中心に検討を行う。

- （1）EU諸国における制度の現状と運用状況（裁判例等）
- （2）日本の制度の現状と課題。日本の賃金の実態と課題
- （3）日本とEUにおける雇用形態間の賃金格差に影響を与える諸条件の違い
- （4）ガイドラインの策定、必要な法的見直し等に向けた考え方の整理

等

〔運営〕の（3）は、「本検討会の庶務は、厚生労働省職業安定局・有期労働対策企画課及び内閣官房一億総活躍推進室において行う」と定める（慣例に従って、以下では「事務局」と呼ぶ）。

「検討事項」の筆頭に「（1）EU諸国における制度の現状と運用状況（裁判例等）」が置かれることになった理由・意図等について驚き戸惑うとともに「なぜ……？」と深刻な疑問を抱く読者が多いだろう。この点については、検討会設置に至る長い経緯と検討会後の展開の双方を参照しながら後に見ることにする。ここで重要な点は、この検討会をそのようなものとして理解し、川口委員の「専門的見地からの意見」についても、この検討会での議論・検討を踏まえたものであると了解することである。



「EU諸国」といっても実態は多様である。EUやフランスが全体を代表するわけではない。7人のメンバーのうち3名が労働法研究者であり、フランス（水町委員）、ドイツ（皆川委員）、イギリス（神吉委員）の事情に詳しい専門家が参加した<sup>32</sup>。各委員が「事務局」の意図にどこまで沿ったかにもよるが、検討会の検討内容と作成された報告書は、検討会の前後の流れとはかなり異質のものとなったように見える。

7月20日の第7回会合でメンバー及び関係団体等からのヒアリングを終了した。9月30日の第8回（諸外国の裁判制度について）をはさんで、12月16日の中間報告の公表までに「中間報告について」を議題として12月に5日、13日、16日の計3回の会合を開催した。さらに、翌年3月の「報告書」（2017年3月15日）には「中間報告」を遥かに上回る長さの「同一労働同一賃金の法整備に向けた論点整理」と題する文書を冒頭に置いた。「まえがき」にあたる冒頭の文章は次の通り。

「本検討会では、第12回（2月7日）・第13回（2月20日）の2回にわたり、同一労働同一賃金の法整備に向けた議論を行った。／法整備の議論は、司法判断の整備、説明義務、履行確保の在り方、派遣特殊的な制度設計などの論点についてそれぞれあり得る選択肢が幅広く、その中でどれを採りどれを採るべきでないかは政策的な価値判断によるところも大きい。このため、今回は、委員それぞれの専門的知見に基づき、法整備に関する各論点について踏まえるべき議論の前提、ありうる選択肢や利害得失などをできるだけ幅広く挙げ、それを『論点整理』の形で整理して示すこととした。今後、政府におかれましては、本論点整理を踏まえた適切な検討を行うことを期待する。」

「論点整理」は、「1. パートタイム労働法制及び有期労働契約法制関係」「2. 労働者派遣法制」で主要部分を構成し「3. 全体の『時間軸』の在り方・その他」が続く。

「まえがき」の最後に位置する「今後、政府におかれましては、本論点整理を踏まえた適切な検討を行うことを期待する」に対する政府の対応は、本論文の冒頭に引用した同一労働同一賃金部会「報告書」の「基本的考え方」に象徴されている。「論点整理」作成の意図と内容のいずれの影響もほとんど見えない<sup>33</sup>。

本検討会は、「我が国の現状や現行制度等について」（3月23日）と「EU諸国の法制度・運用・雇用慣行等について」（4月13日）に関する議論に続き、第3回（4月22日）に「現時点における課題の整理について」と「同一労働同一賃金原則について（水町委員プレゼンテーション）」を取り上げ、柳川座長を除く5名の委員のプレゼンテーションなどについては5月24日と6月14日の会合で取り上げられた。

第3回会合で報告された「これまでの各委員の主なご意見等」は前2回の主な「ご意見」、事務局提出資料の要旨とされるものである。〔1. 課題認識／検討課題に関しての留意点〕の冒頭は次の「第1回資料」である。

「非正規雇用労働者の賃金水準の低さは、若い世代の結婚・出産の壁となることを通じて我が国の少子化の一要因となっており、また、非正規雇用であるひとりの親家族等の高い貧困率を通じ、将来世代の育成にも影響している。同時に、賃金水準が低く能力開発機会の乏しい非正規雇用に不本意にとどまる労働者が増加することは、我が国の労働生産性の向上の隘路とな



り、経済成長率を押し下げる要因ともなりかねないなど、将来にわたる我が国の社会経済全体に大きな影響を及ぼしている。」<sup>34</sup>

以下でも何度も取り上げるが、2016年頃の「同一労働同一賃金」が非正規格差問題の政治スローガンとなるなどの政治主導の動きの中で（あるいは並行して）、水町勇一郎東京大学社会科学研究所教授（労働法）が象徴的な役割を果たされた。「一億総活躍国民会議」の第5回会合（2016年2月3日）は「非正規労働者の待遇改善、高齢者の就業促進、若者の就業促進、障害や難病のある方の就業促進について」検討した。この会合にただ一人「参考人」として招かれたのが水町教授である。「非正規雇用労働者の待遇改善を考える上で、大変重要なテーマがあります。同一労働同一賃金の推進につきまして、欧州の状況など、基礎的な情報を共有した方が、今後の議論に資するということで……ご出席いただいた」と議長代理の加藤勝信一億総活躍担当大臣に紹介され「同一労働同一賃金の推進について」と題する提出資料に沿った報告が行われ、「有識者委員」との議論が進行した<sup>35</sup>。柳川検討会においても水町委員の象徴的役割はほとんど同じように見える。

柳川検討会の中間報告（のちに追加された「論点整理」を除けば実質的に議論を取りまとめた「報告書」と呼んでよいだろう）は「検討結果概要」に先行する部分で以下の如く記し、本検討会に先行する議論や検討会後の展開でいわば「常識」「通説」として基盤と位置付けられる「基本的考え方」とはかなり異なる「考え方」を明記する。

### 「同一労働同一賃金」原則と欧州の検討

このような格差問題を考えるうえでは、いわゆる「同一労働同一賃金」の考え方が、参考になる。とはいえ、実は、どこまでが「同一の労働」とみなすべきなのか、何が揃えるべき「賃金」なのかと考えていくと、この同一労働同一賃金の考え方あるいは原則を、厳密に定義することはなかなか難しい。

そのため、この原則が広く普及しているといわれる欧州での実態を参考にすることで、この原則に踏み込んでいく形で、非正規社員の待遇改善が実現する方向性を提示するのがこの報告書の目的である。

### 欧州諸国の検討から分かったこと

欧州諸国、特にフランス・ドイツ・イギリスの制度・判例・実態を詳細に検討した結果、各国における労働市場の構造（産業別労働協約の適用の有無等）によって、同一労働同一賃金の実現のさせ方には大きな違いがあることが明らかになった。ただし、同一労働同一賃金原則の男女差別禁止の枠組みと考えている国もあり、すべての欧州諸国が、同一労働同一賃金原則を、雇用形態別の問題として捉えているわけではないとの指摘もあった。

続く「検討結果概要」には次の記述も見られる。

「なお、イギリスにおいては民間部門の労働者が労働協約によって賃金が決定されることは

ほとんどない。その一方、労働市場の流動性は高い。主に企業ごとに賃金が決定されており、我が国と同様に、労働者が自らの賃金決定方法を必ずしも容易に知り得る状態になっているとは言えない。」

さらに、最後に「『非正規』をなくす」と題して以下の如く記す。

「このような取り組みを通じて、正規・非正規という呼称格差を改め、すべて様々な雇用期間や労働時間の社員という考え方に整理されていく必要がある。今回のガイドライン作成は、そのための大きな第一歩にしていくことが期待される。ただし、もちろんそれだけではなく、正社員の働き方も含め、より大きな全体の働き方改革を通じて、すべての人が、より良い働き方が可能になるような制度設計がなされることを期待したい。」<sup>36</sup>

上述の一億総活躍国民会議第5回会合での安倍総理の「法律家などからなる専門的検討の場を立ち上げ、欧州での法律の運用実態の把握等を進めてまいります」との発言を受けた鳴り物入りでの検討会である。委員の選任や議事運営等に慎重な配慮が払われ、事前・途上での各委員に対する事務局等による「ご説明」等も周到に行われたはずである。とはいえ、結果は、中間報告の取りまとめに3回の会合の開催を要し、その内容もおそらくは事務局が当初予定したものから大きく乖離したように見える。その後も「論点整理」として、少なからぬ論点について大きく意見が分かれたことを明記することになった。

各委員の「専門的見地からの意見」もこのような検討のプロセスや結果を念頭に置いて読む必要がある。そうすることからより多くの情報が得られるはずである<sup>37</sup>。

ここでは、柳川座長と水町委員の「意見」について簡単に触れる。

柳川座長は、冒頭、「座長として、今回の中間報告の取りまとめに携わったため、中間報告の内容について、特に改めて追記することはない」としたうえで、「一経済学者として、経済学の観点からの視点を追記する」として短く記す。筆者にとって興味深いのは、最後のパラグラフの以下の部分である。

「人生において新卒の際の1回きりではなく、何度も他に移るチャンスがあり、そこで正しい選択が可能になるような構造を、つくっていく必要がある。非正規労働者だけではなく、正規の労働者も含めた労働者にこのようなチャンスを与えていくことも、結局のところは、格差を縮小させ、非正規の待遇改善を実現していくうえでも重要な視点であろう。」

水町委員の意見の冒頭部分は次の通り。「本検討会の構成員としての私の意見は、中間報告書の本文のなかに盛り込まれており、これに付加する個別意見はない。下記の文章は、労働法学の研究者としてこれまで発表してきた研究の成果の概要をまとめたものである。」

長文の「研究の成果の概要をまとめたもの」に続く最後の〔Ⅳ 課題<sup>38</sup>〕は以下の通り。

「今後の課題としては、①正規・非正規労働者間の待遇格差の『不合理性』または『合理性』に関するガイドライン（案）を策定し、その法的根拠となる労働契約法、パートタイム労働法、労働者派遣法の改正の議論と手続を進めていくこと、②労使による待遇改善の具体的な取り組み（事業主による行動計画や情報開示、職務評価・職務能力評価の手法の導入・普及など）

を促すための政策的インセンティブの付与のあり方（認定マーク，税制・社会保険制度上の優遇，公共調達契約入札上の優遇など）を検討すること，③主婦等の就業調整を生み格差問題の要因の1つとなっている社会保険の適用範囲の限定，企業内の配偶者手当問題についても政策的対応を行うこと，④EU諸国だけでなく日本でも広がっている業務委託・自営業者化によるコスト削減の動きに対する対応を理論的・政策的に検討することなどがあげられる。」

### 〔Ⅲ〕. 図式的表示と解説

〔Ⅲ－1〕. 前口上

〔Ⅲ－2〕. 図式的表示と解説のスタート

〔Ⅲ－2－1〕. はじめに

〔Ⅲ－2－2〕.  $A_{t=0}$ での新規参加. 転職については別途考える（〔Ⅲ－5〕）

〔Ⅲ－2－3〕.  $A_{t=s}$ （新規参加ではない）での選択（1）

〔Ⅲ－2－4〕.  $A_{t=s}$ （新規参加ではない）での選択（2）

〔Ⅲ－2－4－1〕. BからAへの移動は同じiの間でなければ不可能だとする

〔Ⅲ－2－4－2〕. 異なる $B_i$ の間，異なる $A_i$ の間， $B_i$ と $A_j$ （ $i \neq j$ ）の間の移動が可能だとする

〔Ⅲ－3〕. （経済全体あるいは各企業内部の）仕事（労働）は $n$ 個のグループに分割されており，その分割の仕方等については，「意見」の対立はないとする〔Ⅲ－2－4〕の想定について

〔Ⅲ－3－1〕. 「想定」の意味と役割

〔Ⅲ－3－2〕.  $B_i$ ,  $A_i$ の意味と解釈について

〔Ⅲ－4〕. 各労働者が $B_{ij}$ を選択した原因・理由まで考慮すると……

〔Ⅲ－5〕. 「転職」

〔Ⅲ－6〕. あまり注目されていない政策の「副反応」？

〔Ⅲ－6－1〕. 最低賃金を大幅に引き上げる「政策」の唱導のされ方と予想される帰結を用いた例示

〔Ⅲ－6－2〕. “同一労働同一賃金”になぜ人事は反対するか——前向きになれない現実的理由

〔Ⅲ－7〕. 〔Ⅲ〕のまとめ

〔Ⅲ－1〕. 前口上

「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されることになった「政策」の中核は，「非正規格差問題解決」であり，「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題解決」である。このスローガンの下に勢いを得てその後一貫して顕著な進展を見せつつある「政策」の実質的内容のみならず，政策目的と目標，その実現に向けた政策手段，

各「政策手段」の期待される有効性、有効だと判断・期待する論拠と証拠、さらに「政策」実施とともに予想される各種の弊害・コストなどに関心を抱く者（筆者および筆者が想定するこの論文の読者、研究者、さらに一般国民）の多くが、「いったい何が始まったのか、この先どうなるのか、大丈夫か」などとさまざま思い巡らし始めるだろう。とはいえ、「いったい何が始まったのか」とする不安・不満は、曖昧であり漠然としすぎて、誰にも容易には手をつけられない。

「容易には手をつけられない」のは筆者にとっても同様である。まずはこのスローガンが政治的にも広範な支持を得て多くの国民に広く受け入れられ、これを掲げる「同一労働同一賃金」の実現に向けた「政策」の基盤となる考え方、その中核の構成要素となる1つの論点を抽出して、その後の議論の展開の導入口・踏み石とするとして、〔Ⅱ〕では「川口意見」を素材として取り上げてこの「格差」「問題解決」を中核とする「政策」推進の妥当性・正当性の基盤となっているはずの論拠と証拠について検討した。〔Ⅱ〕の検討内容と結論について、「政策」推進関係者の間にも、重要かつ深刻な事態だと受け止める向きが稀ではないはずである。

「川口意見」を素材とする〔Ⅱ〕の検討内容は、中核的構成要素となる1論点に関わる意見を抽出して、その後の議論の展開の導入口・踏み石とする位置づけであった。〔Ⅲ〕ではより広範な視点から「非正規格差問題解決」「政策」について取り上げる。とはいえ、「いったい何が始まったのか、この先どうなるのか、大丈夫か」と困惑せざるを得ない状況下で強力に推進されつつある「政策」である。作業は容易でない。詳細な実態・実情に即した検討は〔Ⅳ〕に先送りすることとして、〔Ⅲ〕では、本来あるべき姿だと筆者が考える枠組みを提示して、今後の検討の参考になることを期すると同時に、これまでの政策論議の中でほとんど無視あるいは軽視されてきたように見える「政策」のコストと弊害（あるいは副作用 or 副反応）についても簡単に取り上げる。

あらかじめ次の3点について強調し確認しておく。（1）「政策」の中核である「非正規格差問題解決」、就中、「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題解決」の有効な「政策手段」が具体的に特定化されていない。（2）一貫して話題になっているガイドラインの策定などについても、「雇用形態間の賃金差の発生原因」への対応策としての必要性和望ましさ、さらに有効性などが示されていない（明確な論拠と証拠については話題にもなっていないように見える）。（3）「政策」のコストと弊害などについては話題になることもない。実現できる便益（benefits）がコスト等を上回るという意味でこれが望ましい「政策」であるという重要な話題がほとんど取り上げられていない。

状況を象徴するのが、本論文の冒頭に取り上げた労働政策審議会「同一労働同一賃金部会」報告冒頭の「基本的考え方」である。〔Ⅱ〕で取り上げた「川口意見」についても同様である<sup>39</sup>。一億総活躍国民会議第5回会合に招かれた水町参考人の発言および参考資料についても同様である。発言の最後の部分は次の通りである。「さまざまな事情で正規雇用につけない、例えば女性であったり、若者であったり、定年後の高齢者であったり、そういう方々が、働きぶりに見合わない低い処遇を受けて、十分にその能力を発揮できない状況に置かれています。／そのような状況を解消していくために、同一労働同一賃金原則を導入して、非正規労働者の処遇の



改善，公正な処遇を促していくことが，一億総活躍社会の実現に向けて，緊急に取り組むべき課題ではないかと思います。」<sup>40</sup>

「政策」のコストと弊害（あるいは副作用 or 副反応）などに対する言及がほとんど見られない理由などについては〔Ⅲ－6〕〔Ⅳ－5〕などで改めて取り上げる。当然，その発生メカニズムや重要性などの評価，有効で適切な対応策などの検討への関心も同様である<sup>41</sup>。

## 〔Ⅲ－2〕．図式的表示と解説のスタート

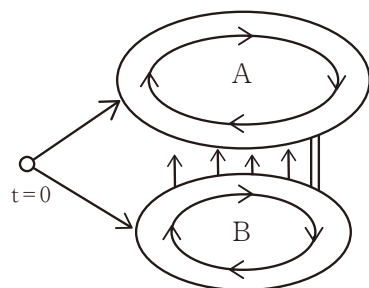
### 〔Ⅲ－2－1〕．はじめに

「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されることになった「政策」の中核は，「非正規格差問題解決」であり，「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題解決」である。しかし，当該政策の基盤となっている考え方・主張が適切・的確な論拠と証拠に基づくかは明確ではない。推進されている「政策」が「なぜ必要か？有効か？望ましいか？弊害はどれほどか？圧倒的に重要ではないか？」などの設問に関する検討は不十分あるいは実質的に未着手に見える<sup>42</sup>。

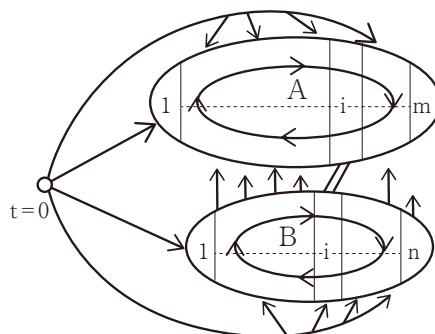
「そもそも『政策』が目指す目的・目標は何か？」「目的実現に向けた『政策手段』は明確かつ具体的か？」「『政策手段』の有効性・適切さを支持する論拠と証拠は明示されているか？説得的か？」などの点に重大な疑問を抱く読者が多いだろう。これらの設問への回答の基礎となるはずの，対応すべき（だとされている）現象・課題の発生メカニズムの検討・解明がほとんど不在のようである<sup>43</sup>。「このような状況下で『政府』が強力・強引に（権力的）介入を推進しつつあるとすれば……」と予想される帰結に不安を抱く読者も多いだろう<sup>44</sup>。

〔Ⅲ〕では，政策論議の場およびその周辺で支配的に見える「考え方」（のようなもの）を素材とし（あるいは，念頭に置き），今後の検討の参考にもなるような考え方の図式的枠組みを提示し，それを用いた論点の整理を試みる。念頭に置く検討の焦点は，「非正社員が正社員になることが容易ではない我が国では，非正社員の転職機会は限定的であり，非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」とする転職を制約する「壁」の実質・実態とその重要性の検討のための枠組みである。

第1-a図



第1-b図



検討の開始に際して用いるのは上の2つの図である。第1-a図では、正社員のプールをA、非正社員のプールをBとし、各プール内部の移動は自由（ただし、多少のコストがかかる（friction））とする。2つのプールの間には、端の方に橋が架かっており、それ以外の場所にも橋に類する施設・道具がいろいろ用意されている。橋以外の矢印は、その長さが移動の容易さを示す。

第1-b図では、AとBがそれぞれの部屋（客車、compartment）に分かれており、 $A_i$ と $B_i$ の間に特別の関係があると少なくとも一部の「関係者」の間では認識され話題になっているとする<sup>45</sup>。

### [Ⅲ-2-2]. At $t=0$ での新規参加。転職については別途考える（[Ⅲ-5]）

まず、at  $t=0$ での（労働市場への新規参加者の）選択に焦点を合わせる。参加後の状況・選択との相互関連性については、以下で適宜触れる。

雇用契約は双方の合意に基づくから、結果としてどこにも雇用されない「労働者」も出現するだろう。その意味では、AとBの他にどこにも雇用されない者の「プールC」を想定するのが妥当かもしれない。しかし、ここではAとBのみを想定する。Cについても以下で適宜触れる。

At  $t=0$ でのA or Bの選択は、at  $t=s$  ( $s > 0$ )での移動コスト（adjustment cost, or friction,  $tc$ ）と移動に伴うbenefit ( $b$ )の双方にも依存する。

BからAへの移動が甚だしく困難であり（ $tc$ が大）、AB間の報酬（ $b$ ）「格差」が大きければ、at  $t=0$ でAに入る魅力がより大きくなる。結果としてBのサイズがより小さくなるだろう。また、Aの報酬が低下し、Bの報酬が上昇するから、「格差」は縮小する。

$tc$ が小さく、 $b$ も小さければ、at  $t=0$ でAに入る魅力がより小さい。

$tc$ が小さく、 $b$ が大きければ、Aの選択に必要な条件・要因次第では、at  $t=s$ での移動を選択する者が増加する。BではなくAに入るために特別のeffortを要するworkersの中には様子見を決め込む者が増加する。

$tc$ が大きく、 $b$ が小さければ、at  $t=0$ で敢えてAを選択せず、その後もBにとどまり続ける者が増加するだろう。

いずれ「同一労働」だと判定されて「同一賃金」の獲得を期待できる、となれば、喜んで様子見を選択しあるいは怠ける者が増加する。

以上は、at  $t=0$ での選択に焦点を合わせたものである。

類似の現象は、Aの内部でも発生するのではないか？「政策」により報酬「格差」の縮小が事後的に期待できるのなら、at  $t=0$ で、より評価（報酬）の高い $A_i$ を目指さず（effortを低下させ）、失敗を回避する（失敗したらBであればなおのこと）ようになるだろう。

$tc$ を低下させるために、（政策）コストを費やすことは望ましいか？結論は多くの要因に存するだろう。少なくとも、各個人・政府のいずれもが無理を冒すことは（必要でも適切でも？）ない。

### [Ⅲ-2-3]. At $t=s$ （新規参加ではない）での選択（1）

#### [代表例（平均像）を想定した議論]

まずは代表的労働者と代表的企業を仮定して検討しよう。とはいえ、すでにプールAとプー

ルBを選択した労働者群を考えるから、労働者については2つのタイプを考え、LA、LBと呼ぶ。〔Ⅲ－2－4〕以下の検討への準備である。

この想定の下では、LBがプールAに移動するために必要なeffort (e) は、「摩擦」(friction) のためにpayしなければ実行されない。「摩擦」が小さければ、極端な場合には、既にeが実行され移動が実現しているから、プールBは消滅している。それなら、政策課題は存在せず、「政策」の弊害も予想されないことになる。

eの効果に不確実性を伴うとしても、各LBで不確実性の分布が同一であれば（代表例だから）、その期待値と「摩擦」の大小関係が決定的に重要となり、上の結論に変わりはない。

「非正社員が正社員になること」を厳しく制約する「労働市場の摩擦」を重視する（とする）、移動がはなはだしく困難という「通念」「通説」（「常識」or「偏見」？）とは異なるかもしれない。

「摩擦」の実質的内容および高さは「通説」「通念」ではどのように考えられているのか？代表例を想定した労働者の平均像では議論は進まないだろう。ここでの想定下では各種インセンティブやインセンティブへの反応などの各労働者・企業などの「選択」・「姿勢」などは話題にもならない（話題として浮上しない）。

#### 〔Ⅲ－2－4〕. At t=s（新規参加ではない）での選択（2）

労働者も（雇用）企業も、仕事も均一ではない、とする。「同一労働同一賃金」が話題となる状況を想定するために、（経済全体あるいは各企業内部の）仕事（労働）はn個のグループに分割されており、その分割の仕方等については、「意見」の対立はないとする。

この想定（仮定）が一般的には成立しないケース（多くの関係者・読者は、当然、成立しないと考えるだろう）については、〔Ⅲ－3〕で検討する。

BからAへの移動がはなはだしく困難だとする主張には、経済全体に関するものであるケースと各企業内部に関するものであるケース（多くは不明確なように見えるが……）が共存・混在する。（たとえば、柳川検討会の中間報告では、「同一企業内でのみ、同一労働同一賃金を考えること」を明記している。このような明示は稀である。）〔Ⅲ－2－4－1〕と〔Ⅲ－2－4－2〕の内容についてはいずれを想定しても特段の問題がないように記すから、経済全体に関するものと想定して読むことに支障はない。〔Ⅲ－3〕では、検討の焦点・重点を各企業内のものに移す。

各グループをAiとBiと呼び、at t=sでは、各労働者は、そのいずれかに属しているとする。

#### 〔Ⅲ－2－4－1〕. BからAへの移動は同じiの間でなければ不可能だとする

移動コスト (tc) は、iにより、さらに各労働者によって異なる（同じだとはかぎらない）。

各iの中で移動に適した労働者から、Aへの移動を実現するだろう。

各企業はこの点を理解・了解し対応する。i番目の企業はBiの労働者の中から適性のある労働者を選別しAiへの移動を促すだろう。それが、双方の利益になる。

結果として、Biに残るのは、移動コストの高いBiの労働者のうち、意欲・適性・順応性の

乏しい者である。彼らは $A_i$ への移動を求める企業 $i$ にとっても魅力に乏しい。

移動コストの中に、有効な effort を効率的に実行する姿勢と資質を含めれば、結果として移動コストを小さくし（でき）、期待 benefit ( $b_i$ ) がより大きな労働者が移動を実現することになる。

同一労働同一賃金の「政策」が彼らの effort を discourage するかもしれない。

「政策」による「訓練」などの位置づけ・望ましさについては、誰が誰にどのような「訓練」などを提供するか（すべきか）という観点からの周到な吟味が必要だろう。「政策」として実施するのであれば、内容と実施対象の選択を具体化したうえで、具体的「政策」の performance が市場での実現を期待できるものを凌駕するかというハードルを越える必要がある。

[Ⅲ-2-4-2]. 異なる  $B_i$  の間、異なる  $A_i$  の間、 $B_i$  と  $A_j$  ( $i \neq j$ ) の間の移動が可能だとする

異なる  $B_i$  間の移動、異なる  $A_i$  間の移動、 $B_i$  と  $A_j$  ( $i \neq j$ ) 間の移動が可能であれば、[Ⅲ-2-4-1] で見たものとは異なる移動が実現するだろう。メカニズムは基本的に同じ。

たとえば、異なる  $B_i$  間、異なる  $A_i$  間の移動コストが小さければ、まずは  $B_i$  に移動して、 $A_i$  に移動したのちに他の  $A_j$  への移動を目指すかもしれない。

とりわけ若年層での高い転職率に照らせば、この想定を無下に却下することには無理がある。

このような状況でも  $B$  から  $A$  への移動ははなはだしく困難だとする「通説」「通念」はその論拠と証拠を強く問われるべきだろう。

このような状況下では、 $t=0$  での労働者の選択も大きく影響を受けるだろう。

移動を促す effort の現実化をサポートする「政策」が望ましく必要かもしれない。しかし、移動のルートと行き先の選択およびそのタイミングなどが各労働者間で異なる（同じではない）とすれば、その採用の可否と具体的内容については慎重な吟味が必要だろう。この「政策」が、働く側と雇用する側の mismatch を柔軟かつ迅速に解消する方向に向けての市場の機能をはなはだしく阻害し、経済全体の成長の実現を妨げることになるかもしれない。

[Ⅲ-3]. (経済全体あるいは各企業内部の) 仕事 (労働) は  $n$  個のグループに分割されており、その分割の仕方等については、「意見」の対立はないとする [Ⅲ-2-4] の想定について

[Ⅲ-3-1]. 「想定」の意味と役割

$B_i$  や  $A_i$  のいずれかのメンバーや彼らが所属する企業の意思決定者のほとんど（あるいは全員）にとって、各  $B_i$ ,  $A_i$  の範囲の設定・画定（従って、誰が同じグループのメンバーか）という点について共通の認識は存在しない。当然、合意も存在しない。

このため、「同一労働同一賃金」やその背景にあるとされる「格差」の実態・深刻さについて指摘・強調されても、「実質的には、何のことだ……」と困惑する（している）読者が多いだろう<sup>46</sup>。「『同一労働』であるか否かを誰が判断するのか」「 $B_i$  と  $A_i$  の間の処遇の『格差』がどのようなになれば問題視されなくなり OK となるのか」「判断の妥当性・適合性を誰が判断するのか」などと考え始めて、2010年代半ば以降の日本の関連政策論議の推移と状況を参照しながら



ら、今後の展開と日本の経済社会への影響に大いなる不安を抱く向きが多いだろう。

〔Ⅲ－２－４〕の冒頭で採用し〔Ⅲ－２－４－１〕と〔Ⅲ－２－４－２〕で維持してきた「分割の仕方等については、『意見』の対立はない」とする想定は、上記の如き困惑や不安を棚上げし、無視する機能を果たす。〔Ⅲ－３〕では、この想定を外し、これまでの検討内容がどのような影響を受けるかという視点からの検討に読者の関心に向けることになる。とはいえ、想定を外すことの帰結は「なんでもあり……」とする表現にふさわしいものである。ここではその一端を例示するにすぎない。むしろ、労働者・雇用機会の多様性やこの想定が決定的重要性が、これまでの政策論議の中で、実質的にほとんど無視されてきたという深刻（・陰鬱）な観察事実を読者の関心に向けて、今後の本格的議論・検討への関心を促すことが狙いである。

たとえば、一億総活躍国民会議第５回会合での一部（有識者）議員の関連発言（2016年２月23日）に象徴されるごとく、同一労働同一賃金の実現を目指すという安倍総理の方針に対する出席議員の賛成理由の基本は正規労働者と非正規労働者などという呼び方と相互間の各種「格差」に焦点を合わせたものである。このためもあって、その解消に向けた政策の推進に正面切っては疑問や異議（実質的内容を明確にしなければ賛成しかねる、という意見も含めて）を提示しにくい状況の下で、同一労働同一賃金の推進という政治的スローガンが圧倒的に強力な影響を及ぼすようになってきた（いる）<sup>47</sup>。

### 〔Ⅲ－３－２〕. Bi, Aiの意味と解釈について

BiやAiへの「分割の仕方等については、『意見』の対立はない」とする想定を非現実的だとして排除すれば、「BiやAiとは何か？BiやAiへ分割とは何か？」という根本的な問いが浮上する。

「同一企業内でのみ、同一労働同一賃金を考えること」を推奨した柳川検討会の中間報告の考え方を採用して、Bi, Aiの意味について改めて解釈を示しておく<sup>48</sup>。

iとは各企業に付された番号である。つまり、i番目の企業である。各企業の「労働」（あるいは「仕事」）はn個に分割されており、jは各「労働」を示す符号である。i番目の企業のj番目の「労働」に従事する「労働者」（のグループ）はそれぞれAij, Bijで（の要素として）示される<sup>49</sup>。Bijに多くの労働者が属するが、Aijには誰も属さないケース（逆のケースについても同じ）も多いだろう。Bijに属する労働者の一人の、われわれの「労働」はAijの「労働」と同一だとする主張を、Aijであり「同一」だとされた「正規労働者」の誰もが受け入れられないかもしれない。Bijに属するとされた他の「非正規労働者」も同様かもしれないし、そもそもBijではないと主張するかもしれない。

「同一労働同一賃金」という政治的スローガンは、「『同一労働』とは何か」「誰が『同一労働』の範囲を決定するのか」「その決定の妥当性を誰が判断するのか」「その判断の受け入れの強要は弊害を伴わないのか」「弊害の重要性はどの程度か」などの多様な困難性に直面する点にほとんど注目することなく、急激に幅広く受け入れられることになった（そのように振舞っている人が多い？）ように見える<sup>50</sup>。

Bijの個別メンバーあるいはその集団が、同一労働同一賃金の原則に反するという訴えを起

こした際には、訴えを受けた裁判所がその適切性を判断すればよいとする主張に賛同しない読者も多いだろう。その基本的理由は、「何を根拠に判断するのか？どこかの省庁が作成したガイドラインに従えというのか？」という深刻な不安・不信と裁判官に対する同情である。予想される大声での不満・批判・非難・罵声などを無視して、「そういうことは個別経済主体相互間で決定されるべきだ」などとする理由で訴えを退ければよいというのか？<sup>51</sup>

「同一労働」だから「同一賃金」だとするBijの労働者の訴えを（裁判所が）認めたとしよう。この訴えの内容および結論に違和感・抵抗感を覚える関係者はどのような行動をとるだろうか（短期的な反応のみならず、中長期的な対応も考える）。以下は、現実化する可能性・おそれがある反応・行動の一部の例示である<sup>52</sup>。

- （１）Bijと同一労働だと認定されたAijは多様な影響を受けるだろう。たとえば、Aijの労働者の賃金等の引き下げや、規模の縮小。さらに、その「仕事」の別会社化（別会社への移管）や「派遣労働」への転換や当該労働の生産物の社外からの購入への移行、機械設備等の新規導入などによる、当該労働作業の規模の縮小。このような展開を予想して、訴えを起こした労働者の「同僚」たちによる、「われわれはBijではない……」とするアピールの動きが顕在化するかもしれない<sup>53</sup>。訴訟の内容と訴訟に対する裁判官の判断（に関する予想や信頼性など）が大きく影響するだろう。
- （２）この結論から予想される当該企業のコスト増は、市場におけるこの企業の収益や地位を脅かすかもしれない。国際市場での競争を見渡せば、日本産業全体の国際市場における地位低下、さらに、日本経済全体の地位低下につながるかもしれない。
- （３）当面は各種手当や訓練等の処遇が個別に話題になるとしても、それに留まる保証はない。賛成・反対のいずれのサイドの関係者も、現時点では、今後の展開がそれに留まるとは予想していないだろう。
- （４）「同一労働同一賃金」というスローガンが広く受け入れられ、上に見たような動きがさらに広がると、「どこまでどのように広がるか」「Bijの特定メンバーがAijと同一の処遇を認められるとする結論は、どこまで影響が広がるか？」と不安視する関係者も増加するだろう。このため、短期的影響にとどまらず、中長期的にも企業や産業、さらに各労働者の先を見据えた職業・人生設計にも大きな影響が表れ、経済（社会）全体の不安定化と停滞に結果するかもしれない。

「（経済全体あるいは各企業内部の）仕事（労働）は $n$ 個のグループに分割されており、その分割の仕方等については、『意見』の対立はない……とする想定」を置いた〔Ⅲ－２－４－１〕と〔Ⅲ－２－４－２〕の内容を見ても「通説」「通念」「常識」の基盤・足元にはほとんど検討されていない基本課題が数多く存在する。この想定を外した場合には、検討課題は爆発的に複雑になり「政策」の帰結はほとんど予想困難・不可能になる。実質的にこの点に気づいている「関係者」は稀ではないだろうが、疑問や批判・反対意見等の表明がいかにも辛い状況になって久しい。

#### 〔Ⅲ－４〕．各労働者がBijを選択した原因・理由まで考慮すると……

〔Ⅲ－３〕では、〔Ⅲ－２－４〕で採用した想定を外し、「BiやAiのいずれかのメンバーや彼らが所属する企業の意思決定者のほとんど（あるいは全員）にとって、各Bi、Aiの範囲の設定・画定（従って、誰が同じグループのメンバーか）という点について共通の認識は存在しない。当然、合意も存在しない」とした。その意味などについては、〔Ⅲ－３－１〕に見た。

「共通の認識が存在しない」こと、さらに各関係者の「認識」がどのように異なるかをどこまでお互いに「認識」しているかなどの点については触れなかった。この点に関する想定置き方（仮定）によって、想定を外すことの帰結は「なんでもあり……」とする表現にふさわしい状況がその程度をさらに増幅させる<sup>54</sup>。ここでは、ほんの一例として、個々の労働者の特質・特徴に関する情報について雇用者側を含むほとんどの関係者（「市場」？）が的確・正確には知らないし、個々の労働者はこの「不利な」状況を完全には解決できない（「情報の非対称性」）ことの帰結に注意を促す。

「『政策的対応』が必要か？」「推進中の『政策』が適切か？」などの設問には、「なぜ現状が存在するのか？」「当該労働者がなぜ現状を選択しそこに留まっているのか？」とする点に関する周到な検討が必要である<sup>55</sup>。

本来Aijに配属されているべき労働者がBijに配属されており、「働きぶりに見合わない低い処遇を受けて、十分にその能力を発揮できない状況に置かれている」<sup>56</sup>と自ら評価しているとしよう。基本的な問いは、以下の通りである。雇用側がその点を明確に認識したうえで、異動を認めない理由は何か？労働者側は、その点を有効にアピールしてきたのか？しなかった（できなかった）とすれば、その理由は何か？十分にアピールし、周囲もその点を認めるのであれば、異動を認めなければ、社外流出によって有能な人材を（蓄積された熟練・ノウハウ等とともに）失うことになる。Aijへの異動が双方の利益になるのではないか？現状に留まっているという観察事実は、有効なアピールをせず、社外により良い機会を求めずあるいは社外からの引き抜きが現実化しない状況が（長期間にわたって）継続したと、少なくとも雇用者側には受け止められるはずである。そのように受け止めるのが合理的だろう。

Aijへの異動を選択でき（現実を選択し）た労働者はすでにAijへの異動あるいは相応の評価と処遇を受けられるグループへの異動を実現しているだろう。Bijに属する各労働者は、理由は同じではないとしても、現状に留まることを選択し（続け）てきたことになる。雇用側（および他の企業）は、Bijに属する個々の労働者について、他の労働者と基本的に同じ能力・意欲を有すると判定するのが自然だろう。この労働者は違うと判断すべき情報も根拠も持たない。個々の労働者の能力や意欲についての的確に判定することは不可能だ（あるいは、そのための情報収集に膨大なコストをかける必要がある）から、（過去の経験等に基づいて抱く）各グループの労働者の平均的なイメージを考慮して判断せざるを得ない（Bijに属するという観察事実を重視する）。だから、Aijの労働者とBijの労働者は同じではないと判断し、この判断に基づいて処遇等を決定している<sup>57</sup>。

関係経済主体の選択の結果として現状があり、現状を実現・維持するメカニズムが以上のよ



うなものであるとすれば、「働きぶりに見合わない低い処遇を受けて、十分にその能力を発揮できない状況に置かれている」と自ら評価しているとする見方に違和感を覚える読者が少なくないだろう<sup>58</sup>。

「政策的対応」が必要だとしても、at  $t=0$  and/or  $t=s$  までの期間の多様な側面に関する自己評価のミスなどによるケースと effort の実質的内容の選択とその実施に向けた姿勢や周到さなどの不足・欠如などによるケースでは、必要 and/or 適切な「対応」も異なるだろう。

次の step に向けた effort を促すような各種 support も有効・有用かもしれない。しかし、[Ⅲ－2] の最後に記したように、その内容は  $B_i$  (あるいは  $B_{ij}$ ) の各労働者によりあまりに多様である。その制度設計・選択には慎重・周到でなければならない。

各労働者の現状は、個人的資質・性格・姿勢・過去の経歴や経験等、さらに各種環境条件などに条件づけられた選択・決定の結果だろう。現状の選択は、基本的に各労働者自身によるものだから、その決定要因については本人以外の誰も知らないだろう。「現状の是正」などを名目として外部（たとえば、政府・政策）の関与には少なくとも周到な検討が必須である。政策関与がご本人にとって（さらに社会にとって）より望ましい結果になる保証はない。

労働サービスの需要側にあたる企業に「望ましい」人材・労働者の recruiting を促すタイプの方が望ましいのかもしれない。「同一労働同一賃金」のスローガンの下に、同一の処遇の実現を一律に強要することには、よほどの慎重さが必要だろう。

そもそも、「非正社員の転職機会は限定的」だとする「通念」「常識」はどこまで実態を反映しているのか？「労働市場の摩擦の違い」は市場のどの部分でどの程度に移動を阻む「壁」として重要な機能を果たしているか？なぜか？「通念」「常識」はいかなる論拠と証拠に基づいているのか？[Ⅲ－5] では、「転職」に焦点を合わせて、これらの設問の検討に少し目を向けてみよう。

### [Ⅲ－5]. 「転職」

近年の（近年に限らないが……）の（とりわけ若年層での）高い転職率やその上昇をどのように理解するのか？

第2図は、平成24年就業構造基本調査結果「要約」（7頁）からのものである。「現職の雇用形態、前職の雇用形態別過去5年間の転職就業者数およびその割合 — 平成19年、24年」を示すものとされる。「結果の概要」「調査票」「調査票の記入のしかた」などを参照してもいささか不可解な部分が残るが、大勢を見るためのものとして受け入れることとする。

5年に1度、15歳以上の世帯員約100万人を対象として実施される就業構造基本調査（就調）である。調査標本が毎回異なるため、標本情報の直接比較はできない。たとえば、平成24年の調査対象者の5年前の状況を知るための情報は得られないから、5年間の異動を直接知ることはできないはずである<sup>59</sup>。

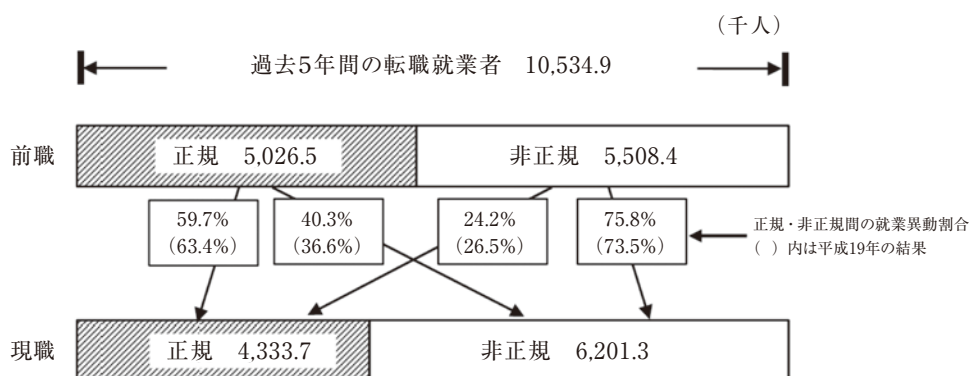
5年前との比較という観点は棚上げして、調査時点を基準とする「異動」の概略を眺めるための資料として活用しよう<sup>60</sup>。



**第2図** 現職の雇用形態、前職の雇用形態別過去5年間の転職就業者数（雇用者（役員を除く））及び割合 — 平成19年、24年

○ 過去5年間の転職就業者の雇用形態間異動は、正規から非正規への異動割合が上昇

図8 現職の雇用形態、前職の雇用形態別過去5年間の転職就業者数（雇用者（役員を除く））及び割合 — 平成19年、24年



出所：平成24年就業構造基本調査結果「要約」（7頁）

「ふだん仕事をしている人」のうち前職と現職が異なる「転職就業者」の数は1,050万人強である。「正規就業者」500万人強のうち、「非正規」に異動した者が40.3%を占めた。「非正規就業者」550万人強のうち、「正規」へ異動した人が24.2%を占めた。「結果の概要」から男女別々の数字を拾うと次の通りである。男性では、「転職就業者」は500万人強である。「正規就業者」327万人強のうち「非正規」に異動した者が38.2%、「非正規就業者」171万人強のうち「正規」へ異動した人が38.0%を占めた。女性では、「転職就業者」は555万人弱である。「正規就業者」175万人強のうち「非正規」に異動した人が53.6%、「非正規就業者」380万人強のうち「正規」に異動した人が18.0%を占めた。

以上の数字から受ける印象は様々であり、評価も多様だろう。とはいえ、「労働市場の摩擦」などによりとりわけ「非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」という長年親しまれ関連政策論議の基盤情報として受け入れられてきた「通念」「常識」に少なからぬ読者が疑問を抱く契機とするには十分だろう。

さらに以下の3点にも留意が必要である。第1は、前職との相違について聞いているだけだから、たとえば最近5年間の異動総回数に注目する読者は、5年間に数回（たとえば、10回）異動した者も1回とカウントされている点に留意が必要である。第2は、「記入のしかた」では、「同じ企業内での配置換えになったのは、前の仕事とは別の仕事とするのか」との問いに、「同じ企業内での配置換えや勤務地が変わった場合は、別の仕事とはしないでください」とするから、BijからAijへの異動もカウントされていない。第3に、同一企業内でのBijからBik ( $j \neq k$ ) への異動もカウントされない。以上のいずれの点も、表の数字を過小にしている。

〔Ⅲ－４〕までの検討に照らせば、AやBの内部での移動のすべて、および同じ企業の内部での移動の一部を除くAB間の移動のすべてが「転職」に該当するはずである。例外となるのは、同じ企業*i*の*B<sub>i</sub>*から*A<sub>i</sub>*の間の移動のうち、同一企業内の非正社員*B<sub>ij</sub>*から正社員*A<sub>ij</sub>*への移動のみである。

そうであれば、「非正社員が正社員になることが容易ではない我が国では、非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」などとする「通念」「常識」が、「転職」のこのはなはだしく限られた部分に特別の焦点を合わせる結果になっており、その他に膨大な量の「転職」が実現している点に特別の注意を要する。

以上で話題にした「転職」の数字は実現した「転職」に関わるものであり、各「転職」は与えられた転職機会の中から現実を選択、実行されたケースに対応する。これらの数字から「非正社員」の転職機会が限定的（この表現をどのように定義するとしても）か否かを判定することはできない。

政策論議関係者の間で長年にわたり圧倒的影響力を及ぼしてきた「通念」「常識」が見直され、その信頼度が揺らぐことになれば、以下の6つの設問に改めて目を向ける必要があると考える読者が多いだろう。

- （１）焦点を合わせている労働者のグループに属する各労働者（非正職員）が、（あらゆる転職機会を活用するという選択をせずに）そこに留まることを選択し続けている理由は何か？
- （２）転職機会等の選択・活用は現実にははなはだしく困難であり続け今後もそれが継続するという判断の根拠と証拠は何か？
- （３）そのような労働者のグループと、その時点での非正職員全体との関係はいかなるものか？どこまでどの程度にオーバーラップしているか？極端な事例に注目してはなはだしい「一般化」を行っているおそれはないか？
- （４）「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推奨され推進されている「政策」は、適切・的確で有効かつ効率的か？
- （５）そのような「政策」は、プールBをいったんは選択した労働者の転職機会の活用を含めたあらゆる effort を discourage し、環境条件の変化への柔軟な対応を含めた、経済全体、各産業、各企業、各労働者、各消費者などに関わる経済・社会全般のダイナミズムを低下させるのではないか？たとえば、パートタイム労働者に関連する「均等・均衡待遇に関する規定」の一環として、教育訓練に関して「職務の遂行に必要な能力を付与するための教育訓練について、通常の労働者と同一の職務内容の短時間労働者に対しても実施（義務）」（第１項）とし、「第１項に規定する教育訓練以外の教育訓練（キャリアアップのための訓練等）」について、通常の労働者との均衡を考慮しつつ、短時間労働者の職務内容、能力、経験等に応じ、実施（努力義務）」（第２項）とする<sup>61</sup>が、この点に関しても、複雑多様で多面的な関係者の反応を経て、「通念」の想定通りには進まないおそれがある。
- （６）「同一労働同一賃金」のスローガンの下に進められる「政策」は、「同一労働」「同一賃金」の具体的・実質的内容にも大きく依存するが、「正社員」「非正社員」の双方に関わ

る各企業の雇用方針・政策にも重大な影響を与えるだろう。たとえば、当該「同一労働」に従事する「労働者」の数を大きく減少させるかもしれない。具体的にはその削減に向けた作業工程などの見直しや設備の改変・新規設備の導入、さらに製品設計の見直しなど。また、その作業工程を外注し、あるいは当該工程を別会社に移し、あるいは内部生産から外注品（輸入品を含む）の購入に切り替えるかもしれない。雇用する側である各企業の選択行動への影響は関連政策論議の中でほとんど考慮に入られていないというのが筆者の印象である<sup>62</sup>。

### 〔Ⅲ－6〕．あまり注目されていない政策の「副反応」？

政策と呼ばれる権力の行使は、想定されるその適用対象に限定しても、各関係経済主体に多様な影響を与える。「同一労働同一賃金」も例外ではない。予想される効果と副反応（副作用あるいは弊害）のいずれについても影響のあらわれ方は、各労働者・各企業・その他の関係者に対して均一ではないのみならず、公平でも平等でもない。

「同一労働同一賃金」のスローガンの下に唱導・推進される政策に関しては、「同一労働」に従事する「正社員」と同一の報酬を「非正規社員」も平等に得られるようになるという側面が強調される。しかし、すでに正社員としてその仕事に従事している多くの労働者たちが、それによるマイナスの影響を懸念している。「非正規社員」の間にも様々なマイナスの副反応に対する懸念がある。政策の実質的内容とその影響を巡って予想される多様なトラブルを懸念して、各種の企業・職場管理面からの負担増を懸念する声も稀ではない。

とはいえ、2016年1月の安倍総理の施政方針演説での「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」との発言で「同一労働同一賃金」が非正規格差問題解決「政策」の政治的スローガンになったことに象徴されるごとく、進行しつつある政府の政策の大方針の下では、政策の副反応（副作用、弊害、コスト）について、大きな関心が集まり、注目されることは稀なようである。この政策の推進が顕著な動きとなってから久しいこともあって、「今さらそんなことを声高に主張しても、注目されないどころか、冷たい視線を向けられることが多く、あまり報われない」と考える向きがほとんどだろう。

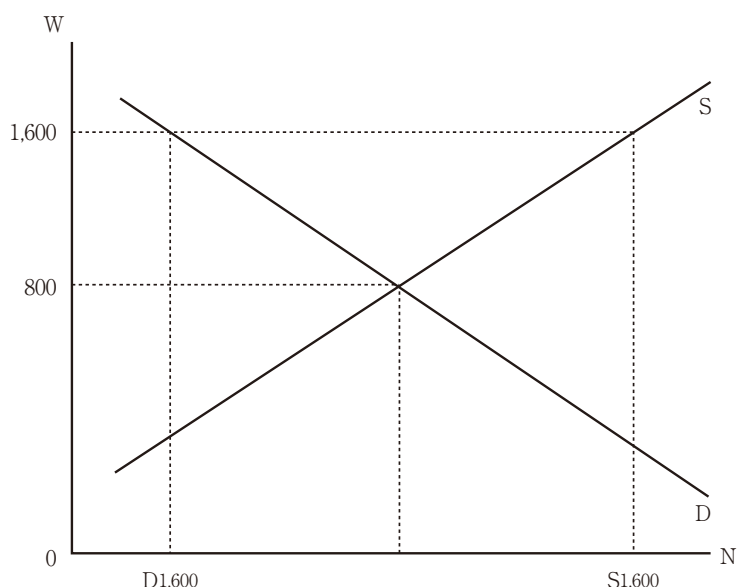
正社員や非正社員をそれぞれ何名雇用し、どのような労働にどれほどの時間従事させるかは、各企業が（雇用した労働者等の意向を確かめながら）決定する。「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進され（今後もさらなる展開が予想される）一連の政策は、各企業の雇用（管理）政策にも重大な影響を与える。好ましい影響を受けられる（と期待し確信する）非正社員の姿が脚光を浴びることがほとんどだが、すべての非正社員に均一・平等な効果が期待できるとは限らない。期待通りにはならない「（現）非正社員」は出現しないのか、それを無視・軽視してよいのかと改めて問う必要はないのか？

進行しつつある政府政策の大方針の下では、政策の副反応（副作用、弊害、コスト）について、大きな関心が集まり、注目されることは稀であるとの基本認識に沿って、「非正社員」（おそらくは、そのごく一部）に焦点を合わせて推進される「同一労働同一賃金」「政策」に伴って

各方面で顕在化する（しつつある）「政策」の多様な弊害等については〔Ⅲ－４〕までの検討の中で見てきた。もちろん網羅的なものではない。ここでは、「最低賃金の大幅引き上げ」を求める政策を例にとって、時として政策がその対象として想定するとされる者の一部にしか恩恵が及ばない点を軽視あるいは無視して唱導・推進されるおそれについて言及する（〔Ⅲ－６－１〕）。次いで、2016年頃まではしばしば目にした<sup>63</sup>当該「政策」の採用・推進が本格化した際に関連作業を担うことが予想される「総務・人事部門」の担当者の方の見方・意見などについて簡単に触れておく（〔Ⅲ－６－２〕）。このような意見は、政策推進に向けた政府の姿勢の本格化とともにほとんど見られなくなった<sup>64</sup>。

〔Ⅲ－６－１〕. 最低賃金を大幅に引き上げる「政策」の唱導のされ方と予想される帰結を用いた例示

第3図 最低賃金を時給800円から1,600円に引き上げた際に予想される帰結（例示）



仮説例である。「時給800円では、一日10時間一月25日働いても税込みで月収20万円の収入にしかない。このままで30歳台、40歳台になれば、結婚・子育てなどは無理だ。だから、少なくとも最低賃金を時給1,600円にまで引き上げるべきだ。そうしないと、working poorが街にあふれて、社会全体も不安定で不幸になる。」このような解説とともに最低賃金大幅引上政策への賛否を問われると圧倒的多数の有権者が「もちろん、賛成だ。このままでは可哀そうだ」と回答する。

「引き上げに伴っていかなる状況が現実化するか？」と賛否表明の前に問い、賛否は予想される状況を明確にしたうえで考えましようとして、予想を求めることにしている。残念ながら、提起されている政策の帰結を予想したうえで、その賛否について議論が進むことははなはだしく稀だというのが、長年の経験に基づく筆者の結論である。

第3図は、多様な機会に議論の後に解説のために筆者が示してきたものである。現状の時給



800円という賃金水準は、競争市場での需給均衡で実現する労働サービスの対価である。ここで時給1,600円以下での雇用を禁止するという最低賃金政策が発動されれば、膨大な超過供給が発生する。図では、ほぼ80%が失業し、就業して時給1,600円を獲得する者は20%にすぎない。「この20%の幸運な労働者に光を当てて、最低賃金引上げの期待される効果だと推奨するのは、80%の不幸な失業者（及び雇用する側など）が望まない副反応を無視・軽視した奇妙なものだと思いますが……」と、図を示して解説すると、それを聞いた多くの人達が、驚き唖然とした表情で、「なぜそんな通念・常識がまかり通っているのか」と不満・不平を表明する。

「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されつつある政策にはこのような副反応は予想されないのだろうか？ いわば、「歪められた」政策推奨などは見られないのか？

派遣労働に関する規制及びその効果については、類似の懸念は生じないか？

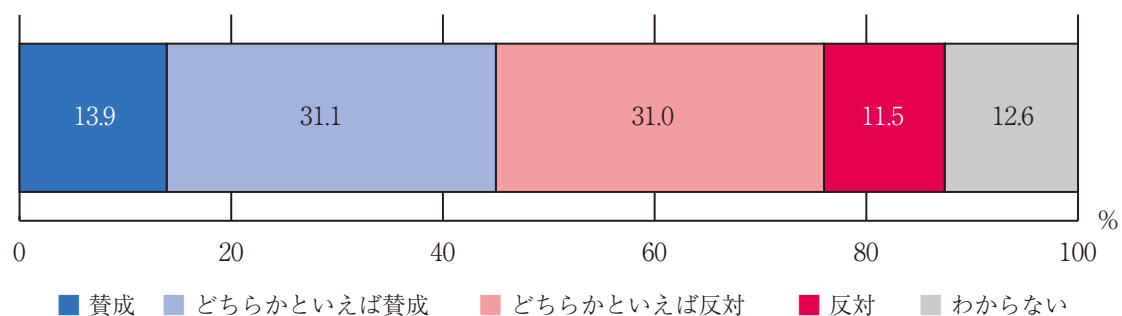
### 〔Ⅲ－6－2〕. “同一労働同一賃金”になぜ人事は反対するか——前向きになれない現実的理由

「働き方改革」のなかで重要なポイントになっている「同一労働同一賃金」という考え方に對して、総務・人事の担当者はどう考えているのか。人事コンサルタント山口俊一氏<sup>65</sup>は、自ら所長を務める「新経営サービス 人事戦略研究所」で、人事情報サイト「日本の人事部」の利用者を対象に「同一労働同一賃金に関する企業の取り組み実態」について調査を行った。

総務・人事部門を中心に248人から回答を得た結果、同一労働同一賃金の法制化については、賛成派（「賛成」13.9%＋「どちらかといえば賛成」31.1%＝45.0%）と反対派（「どちらかといえば反対」31.0%＋「反対」11.5%＝42.5%）がキレイに分かれるかたちとなった。普段から、企業の人事制度について考えている人たちだけに、かなり具体的な理由も述べられているとする。

#### 第4図 同一労働同一賃金法案に関する総務・人事関係者の意見（賛否）

同一労働同一賃金法案についてあなた自身は賛成ですか？ 反対ですか？



出所：新経営サービス 人事戦略研究所調査

#### 「反対」「どちらかといえば反対」の理由

- ・ 正社員と非正規社員では、能力要件など採用基準が異なる。
- ・ 非正規社員が、責任範囲や業務内容に見合った賃金として納得していれば問題ない。
- ・ 能力給や職種間異動など、日本の「人」基準の人事慣行を崩すことに疑問。

- ・法律は最低限のことだけ決め、企業ごとの自由意志や労使協議に任せるべき。
- ・そもそも「同一労働」という考え方があいまいで、現実的な区分が難しい。
- ・全ての業務の線引きは難しく、無用な労使間のトラブルを助長しかねない。
- ・正社員の中でも、同一労働同一賃金になっていないため、無理がある。
- ・人件費が上がることで、結果的に全体の賃金抑制につながりかねない。
- ・中小企業や収益力の低い会社では、人件費上昇を伴う是正には耐えられない。

以上の「反対」「どちらかといえば反対」の理由について、「賛成意見に比べると、かなり現実的な理由が並んでいるようです。人事の実務担当者ならでは、とも言えるでしょう」とする。その上で、4点について解説する。

まずは、「採用基準も異なるし、仕事に応じた賃金水準として労使が納得していればよい」というように、もともと正社員と非正規社員は違うので問題ない、といった意見。確かに、現時点での仕事内容だけで判断して、「同一労働なので、今日から同一賃金ね」となれば、正社員からは不満が出るかもしれない。理屈では割り切れない、プライドや自負心のようなものか。「自分たち正社員は、責任感をもって、時には会社からの無理も聞いて頑張ってきたのに」といった心情的な側面である。

また、「人事政策や賃金制度は、各企業が考えるテーマであり、政治や法律が決めるべきではない」といった法制化することへの反対意見。これは、女性活躍推進や残業時間規制など、働き方改革全般に対しても同様のことが言える。企業の自主性に任せ、それでダメな会社は採用難などで淘汰されていく、といった考え方になるだろうか。企業人としてはごく自然な発想だが、各企業に任せていたのでは、全体の変化スピードが遅くなることも事実だ。

そして、「同一労働という定義や区分が難しく、正社員の中でも実現していないのに、実際に進めるのは難しい」という実務上の困難さ。

あるいは、「非正規社員の賃金水準を、正社員に近づけるための人件費増を吸収できない」など、無い袖は振れないといった意見である。この調査の別設問「法制化された場合、あなたの会社の総額人件費にはどのような影響が予測されますか？」でも、非正規社員の待遇改善などにより、約6割が上昇するという回答となっている<sup>66</sup>。

### [Ⅲ-7]. [Ⅲ] のまとめ

「非正社員が正社員になることが容易ではない我が国では、非正社員の転職機会は限定的であり、非正社員の待遇改善への貢献も限定的である」とする判定・主張の論拠と証拠は何か？さまざまな論点に関する多様な視点からの慎重かつ周到な検討を経たうえでの判定か？検討内容はどこへ行けば見られるか？

以上の[Ⅲ]の内容は、このような問題提起・視点に基づいて検討した結果である。実質的な検討の形跡がほとんど見られないというのが筆者の判定である。関連政策論議の現場あるいはその周辺に長年存在し継承・愛用されてきた「通説」・「常識」・「通念」（勘と経験と思い込み？KKO？）にすぎないのではないか？かかる「常識」・「通念」がスタートからその後の展

開を決定的に支配してきたのだろう。

この点を反映して、推進中の「政策」の内容に関する結論を導く根拠となった論拠と証拠が見当たらないにとどまらず、唱導者・関係者が基礎・基盤として愛用してきた検討・分析の枠組みも見当たらない。検討・分析の枠組みが存在すれば、その説得力・妥当性などの検討を入り口とし、その欠陥・改善・改良に向けた論点と対応策の模索に進むという道筋を選択することができる。しかし、それも見当たらない。

〔Ⅲ－６〕までに提示・展開した検討の内容は、常識・通念および関連して表明されている各種の意見等を参考にして、筆者自らが「とりあえずこんなものか……」と考案し整備した検討・分析の枠組みに沿ったものである。得られた結論等は、この枠組みに決定的に依存する。当然、各方面から異論・異議や代替案の提案（さらに、陽の目を見ることがなかった論拠や証拠）などが提示・表明されることを期待する。結論などもその影響を大きく受ける可能性がある。

以上のようにお断りしたうえで、常識・通念、さらに現時点までの関連政策論議を決定的に支配してきた「通説」との対比を念頭に以上の検討結果を整理し列举すると、以下の如くなる。

- (1) 前提として強調すべきことは、常識・通念・通説（以下、「通説」）はその具体的内容（当然、論拠・証拠ともに）があまりに不明確であり漠然としている点である。このため、「通説」を構成するキーワードの明確な定義がなく、主張に実質的意味がない。検討の俎上に乗せることも実質的に不可能である。「われわれが主張しているのはそういうことではない」とか「そのような論拠や証拠を基盤とするものではない」「全くの的外れだ」などとする批判・反撥・反論が次々と登場することが予想・期待される（もっとも、ほとんど完全な無視の可能性の方が高いだろう）。しかし、そのような批判・反撥を示す前に、一部の関係「専門家」以外の一般国民にも理解可能な形で主張を提示・解説する「説明責任」を果たすことが望まれる。
- (2) 関係経済主体の合理的選択・行動の結果として、移動が容易でないから他の選択肢は与えられていないし実現できないという理由で現状に留まるものは、「非正社員」全体の（ごく）一部だろう。このような「非正社員」がグループとして現実存在するとしても、それを基本イメージとして、「非正社員」全体に一般化することには極端な無理がある。まずは、念頭に置く「非正社員」の範囲を明確にすべきである。
- (3) 〔Ⅲ－５〕で転職と呼んだ労働者の多様な行動が広範に存在し、実現してきた。「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されつつある一連の政策は、このような「転職」およびその実現に向けた関係経済主体の多様な efforts を discourage する弊害（あるいは副反応）を伴うだろう。
- (4) 結果としてさらに（最も？）望ましくない位置・立場に追いやられる「非正社員」のような存在への影響（副反応）には「通念」を信奉・支持する推進者たちの関心は向かわないようである（たとえば、前掲例示に見た、最低賃金の大幅引上げの結果として発生するおそれがある大量の失業者のようなケース）。はなはだしく公平性に欠けるのではないか？

(5) ほとんど例外なく、「政策」にはコストがかかる。「同一労働同一賃金」関連政策に関わる議論の中で、これに伴う政策コスト、国民経済的な負担が話題になることはほとんどないようである。なぜか？妥当か？

そもそも唱導されているような政府の強力な関与が必要な状況が存在するか？唱導されているような「政策」は「課題」の解決あるいは関連状況の改善を通じて、国民経済にプラスの利益をもたらすか？このような視点からの検討が「同一労働同一賃金」のスローガンの下に推進されつつある「政策」について本格的に進められたようには見えない。このスローガンの下に政策の展開が本格化した2016年は、EBPM (evidence-based policy making) の推進が政府の政策として本格的にスタートした年でもある。Episode-based policy makingからEBPMへの本格的移行をスローガンに推進され始めた時期に、episode-based PMを象徴するような内容のこの「政策」の展開が本格化し勢いづいたという観察事実は、いかにもpolicy makingの進め方・作法の過渡期を象徴するように見える。

#### [IV]. The diversityが展開する中で、なぜフランスの対応が参照モデルなのか？

[IV-1]. 世界中で急激に展開したthe diversityと各国の対応

[IV-2]. なぜ、EU、とりわけフランスが参照モデルとして選択されてきたのか？適切か？

[IV-3]. 政策内容およびその決定システムなど

[IV-4]. 「現在推進中の政策は必要か？」「なぜ現行政策が望ましいか？」

[IV-5]. 付録あるいは補論：労働サービスに限定した弊害等に関する標準的説明・解説・批評、その後、例示のためのマンガ

#### [IV-1]. 世界中で急激に展開したthe diversityと各国の対応

「同一労働同一賃金」を政治的スローガンとして急速に推進・展開されることとなった日本の非正規格差問題解決に向けた一連の政策について [II] と [III] で検討した。その際の背景・関連情報・読者の参考資料として、“Working-time Configurations: a framework for analyzing diversity across countries” と題する Berg et al. [2014] の概略について [I] で簡単に言及した。[II] と [III] の内容を基本的に理解・了解した読者の多くは、冒頭に紹介した Berg et al. [2014] の概略（内容を象徴するキーワードであるthe diversityを用いて「the diversityの展開」と呼ぶことにする）を念頭に置いて、「一連の政策の内容の選択は適切かつ妥当か？いかなる目的・目標の実現に向けたものか？有効かつ効率的なものか？政策決定はどのように進められているのか？基盤となる政策決定システムはどのようなものか？有効に機能しているのか？関連情報は適切に開示されているか？多くの国民に理解されているか？各段階での政策判断は説得的な論拠と証拠に基づくものか？」などと自問し、「『the diversityの展開』の下で、日本の政策は不可解でかなり変則的で異形の選択をしているのではないか？時代の趨勢に逆行し、多くの国民に多大な迷惑と禍根を残すことになるのではないか」と考え始めているのではないか。



[ I ] での概略への言及をいわば予告編として, [ IV - 1 ] では Berg et al. [2014] を参照しながら, 先進各国で1970年代後半ごろから顕在化し始めた「the diversityの展開」の内容, その展開を生み出した基本的要因, および各国での対応策としての「政策」・「制度」の選択（そのタイプ分け）などについて簡単に紹介する. 日本（とりわけその政府周辺）ではフランスにおける政策の選択がいわばモデルケースとして参照されることが多いが, この点に関しては [ IV - 2 ] で立ち入る. フランス・モデルが典型的ではない. 先進各国の政策選択を象徴するのでもなく多数派を代表するのでもない. 各国で採用された関連政策も多様であった.

第 1 表 Working-Time Configurations in Three Countries: Institution

<i>Variable</i>	<i>United States (Unilateral)</i>	<i>Sweden (Negotiated)</i>	<i>France (Mandated)</i>
Labor market Institutions	<i>Exclusive</i> Weak legal regulation of working hours; low coverage by collective agreements (12%)	<i>Inclusive</i> Strong legal regulation including most employees; deviation by collective agreements possible, high coverage by autonomous collective agreements (91%)	<i>Inclusive</i> Strong legal regulation including most employees; high coverage by extended collective agreements (92%)
Duration of weekly working hours	No legal regulation	40 hours, less for shift workers	35 hours
Paid vacations	No legal regulation	4 weeks minimum by law, mostly 5 weeks by autonomous collective agreements	5 weeks minimum by law
Paid public holidays	No legal regulation	Yes, by law	Yes, by law
Overtime	50% overtime premium for more than 40 hours in a week; hourly and limited salary workers covered	Maximum 200 overtime hours per year by law; 50-100% overtime premiums by autonomous collective agreements	Maximum 220 overtime hours per year and overtime premium by law for all workers except managers (cadres); 25% for the first 8 hours and 50% for the additional overtime hours per week
Equal pay for part-time	No legal regulation	Required by law (European directive) and collective agreements	Required by law (European directive) and extended collective agreements
Leaves	Unpaid family and medical leave affecting less than 50% of the workforce	Parental and training leaves by law	Parental and training leaves by law
Entitlements to vary duration of weekly working time	No legal regulation	Legal rights to demand shorter weekly working hours for care, childcare, and training	Right to demand shorter working hours
Work-sharing in crisis	Employer discretion	Collective agreements	State subsidies for partial unemployment and early retirement

出所: Berg et al. [2014] の Table 2 (p.816).

Working-time configurations (configurationの日本語訳として、本論文では「形態」を用いる) に関する、論文の著者たちの基本認識は次の通りである。“These configurations are shaped by labor market institutions and act as a filter for employer and employee interests.” この認識に基づき、“we examine not only working-time regulations, but also employment relations institutions such as labor unions, forms of employee voice, and systems of social support in our analysis of working time across countries. … Our contention is that understanding and accounting for the interest of key actors in the employment relationship is critical in analyses of working time.” (p.807)

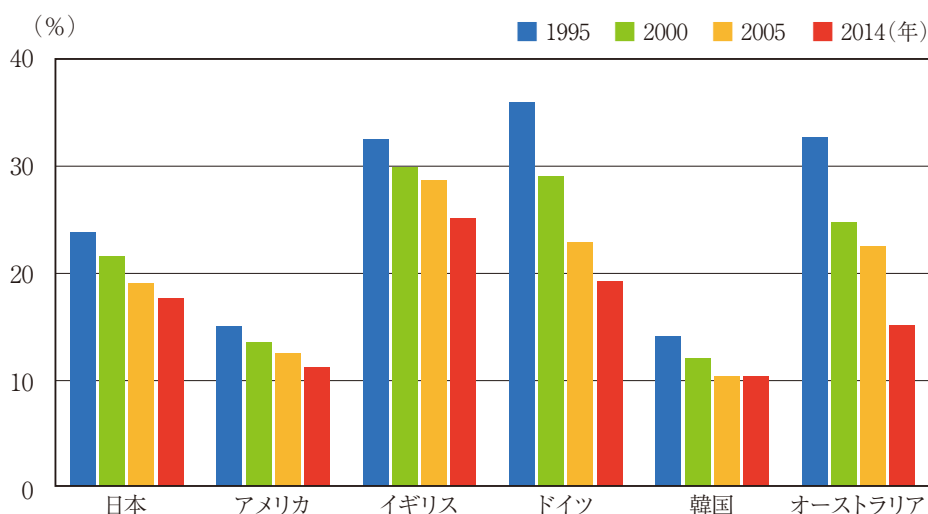
Berg et al. [2014] は“New Working-Time Configurations”題して、代表する国の名前とともに3つのタイプの形態 (configurations) を示して、その内容を紹介する。第1表はBerg et al. [2014] のTable 2 (p.816) である。

作業開始にあたって著者たちが強調するのは次の点である。“From our perspective, the new working-time standard will be defined by the ability of employers and employees to establish working-time practices aligned with their interests and will depend on the extent to which those practices are unilaterally set by employers, negotiated by employers and worker representatives, or mandated by the state.” (p.810)

その上で、表に示したthe three models or configurationsについて検討する。端的には次の通りである。“The unilateral configuration is characterized by employer control over working time; the negotiated configuration focuses on how negotiations between employers and employee representatives shape working time; and the mandated configuration is characterized by the strong role of the state in establishing working-time regulations.”<sup>67</sup> (p.807)

“Since the 1970s, …, supply and demand forces in the labor market collided to alter the context that supported the standard working-time model.”<sup>68</sup> (p.808)

第5図 労働組合組織率の推移



▶ グラフの具体的な数値及び資料出所については、「第7-1表 労働組合員数・組織率 (各国公式統計)」(p.221)を参照。

出所：『2016データブック国際労働比較』219頁。

第1に、lean production systems and global economic integration and sourcingや需要が激しく変動するサービス分野などでの the fine tuning of working hours to demandなどに象徴される需要側の要因が重要である。

第2に、employee preferences have also changed over time点が重要である。“Working a fixed schedule with set hours does not provide opportunities to organize work hours on an individual basis. The rise of female labor force participation has led to a movement away from the male labor breadwinner

第2表 Union density rates according to the ILO Database

(%)

		2000年	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
日本	JPN	21.5	18.8	18.2	18.5	18.4	19.0	18.0	17.8
アメリカ	USA	12.8	12.0	11.9	11.8	11.9	11.3	10.8	10.8
カナダ	CAN	28.2	27.7	27.1	27.3	27.4	27.1	27.5	27.2
イギリス	GBR	30.2	28.4	27.1	27.1	26.4	25.6	25.8	25.4
ドイツ	DEU	24.6	21.7	19.1	18.9	18.6	18.0	17.9	17.7
フランス	FRA	8.0	7.7	7.6	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7
イタリア	ITA	34.8	33.6	33.4	34.7	35.5	35.7	36.3	36.9
オランダ	NLD	22.9	20.6	18.8	19.1	18.6	18.2	17.7	17.6
ベルギー	BEL	56.2	53.7	54.4	54.9	53.8	55.1	55.0	55.1
デンマーク	DNK	73.9	70.7	66.3	67.7	67.0	66.4	67.2	66.8
スウェーデン	SWE	79.1	76.5	68.3	68.4	68.2	67.5	67.5	67.7
フィンランド	FIN	75.0	70.6	69.6	69.2	68.6	68.4	68.6	69.0
ノルウェー	NOR	54.4	54.9	52.6	53.6	53.7	53.5	53.3	53.5
ロシア <sup>1)</sup>	RUS	52.3	—	31.9	32.1	30.7	28.9	28.4	27.8
オーストリア	AUT	36.6	33.3	29.1	28.7	28.4	27.9	27.4	27.4
スイス	CHE	20.2	19.3	17.5	17.3	17.1	16.7	16.2	16.2
アイルランド	IRL	38.0	34.0	31.9	33.1	32.7	32.6	31.2	29.6
ギリシャ	GRC	26.5	24.6	24.0	23.2	22.5	22.6	21.3	20.8
スペイン	ESP	16.6	14.8	17.4	17.8	17.6	17.2	17.5	17.2
ポルトガル	PRT	21.6	21.2	20.5	20.1	19.3	18.3	18.5	18.1
香港	HKG	—	—	—	—	—	23.6	23.7	23.9
韓国	KOR	11.4	9.9	10.3	10.0	9.7	9.9	10.1	—
シンガポール	SGP	16.1	19.4	17.5	17.6	18.0	18.9	19.4	—
マレーシア	MYS	10.7	10.0	10.1	9.9	9.1	8.5	9.3	9.4
フィリピン	PHL	27.1	11.7	10.9	10.6	8.7	8.7	8.5	8.5
インド <sup>2)</sup>	IND	—	13.8	—	12.9	—	12.8	—	—
オーストラリア	AUS	25.7	22.3	18.6	19.3	18.4	18.5	18.2	17.0
ニュージーランド	NZL	22.3	20.9	20.6	21.4	20.8	20.8	20.5	19.4
ブラジル <sup>3)</sup>	BRA	—	20.6	22.2	19.1	—	17.8	17.5	16.6
メキシコ	MEX	15.6	16.9	15.7	15.3	14.4	14.5	13.6	13.6

資料出所 ILOSTAT (<http://www.ilo.org/ilostat/>) 2015年12月現在

(注) 原則、雇用者を対象。国によってデータ収集手法、定義、計算手法が異なるため、時系列・各国間の厳密な比較はできない。

1) 2000年の欄は2001年の数値。

2) 2005年の欄は2004年の数値。

3) 2005年の欄は2003年の数値。

出所：『2016データブック国際労働比較』222頁。

model and increased the need to find new ways to reconcile paid employment and family life.” (p.809)

第3に, “The decline in binding employment standards, which were achieved the strong collective bargaining agreements, strong trade unions, and legal regulations.” (p.809) USに象徴されるように1980年代以降労働組合加入率が低下し多くの国々で“labor power”が低下した。もっとも, Sweden, Denmark, Norway, or Belgiumなどでは組合の交渉力の急低下は見られなかった。

第5図と第2表を参照。労働組合の組織率の低下はアメリカに特有の現象ではない。また, フランスは, 一貫して組織率が目立って低かった。

EU, とりわけフランスに焦点を合わせた国際比較の検討については[IV-2]に先送りするとして, ここでは, the diversityに関する著者たちの評価と見通しを紹介しておく。(アンダーラインは引用者。)

“New forms of work organizations, changing employee preferences, and the decline of trade union strength have created an environment characterized by great diversity of working-time practices. As these labor market developments combine with national institutions, different configurations of working time emerge. We do not expect working-time practices to converge around the old standard working-time model, although such an arrangement still remains in some industries. Given employer interests in process flexibility and the diversity of employee time preferences, it is increasingly difficult to negotiate or legislate highly standardized working hours.” (p.810)

それぞれの国について, 国内状況が様々・一律ではない点にも注意が必要である。“In summary, working time is standardized across the economy in the negotiated configuration, but differentiation exists between industries, depending on the level of coordination, the difference in bargaining power of unions across industries, and the strategies of the actors.” (p.812)

#### [IV-2]. なぜ, EU, とりわけフランスが参照モデルとして選択されてきたのか? 適切か?

「同一労働同一賃金」を政治的スローガンとして急速に推進・展開されることとなった日本の非正規格差問題解決に向けた一連の政策の本格化に向けた過程で, EU, とりわけフランスの法制度及び裁判例を含むその運用の実態が話題になることが多く, 「フランス・モデル」とでも呼ぶべき形態が日本の政策が目指すべき姿として採用されているという印象を与えてきた。理由は以下の4点である。(1) たとえば, 一億総活躍国民会議の第5回会合(2016年2月23日)で安倍総理が最後のまとめで「働き方改革の実行が不可欠」とし, その「第一に, 同一労働同一賃金の実現です。多様で柔軟な働き方の選択を広げるためには, 非正規雇用で働く方の待遇改善は待ったなしの重要課題」だとして, 「どのような賃金差が正当でないと認められるかについては, 政府としても, 早期にガイドラインを制定し, 事例を示してまいります」と述べた。(2) この会合に唯一人参考人として招かれたのがフランス労働法の研究を専門とする水町教授であり, その基調報告の内容が「同一労働同一賃金」に関するフランスの法制度とその運用に関連するものであった。(3) その場で発言を求められた出席議員の関心は例外なく(疑問, 留保あるいは異議を差しはさむことなく)その報告内容にほとんど無条件で



賛意を表明するものであった。(4) 会議の主催者・事務局・出席議員は当然のこととして、メディア関係者など<sup>69</sup>にとっても、フランス・モデルを念頭に置くことが共通かつ自明の前提となっていた。

「法律家などからなる専門的検討の場を立ち上げ、欧州などでの法律の運用実態の把握等を進めてまいります」とこの時の安倍総理の発言を受けて発足した柳川検討会は「検討事項」の第一に「EU諸国における制度の現状と運用状況（裁判例等）」を置き、荒ごなしの検討に続く第3回会合（2016年4月22日）では事務局による「現時点における課題の整理について」と「同一労働と同一賃金原則について（水町委員プレゼンテーション）」を取り上げた。水町委員の提出資料は、2月23日の一億総活躍国民会議のものと同じであった。

柳川検討会では参加メンバー間で意見が（事務局が予定した内容に？）収束しなかったようであり、中間報告の公表に続いて検討作成した「論点整理」を含む報告書が翌年3月15日に公表された。これを受けた（？）労働政策審議会は、三分科会の下に「同一労働同一賃金部会」を設置し、6回にわたる会合での検討を経た「同一労働同一賃金に関する法整備について」と題する報告を、「厚生労働大臣に建議すべきである」として三分科会長に報告した。

その後の展開はすこぶる順調であり、たとえば、「パートタイム・有期雇用労働法」は2020年4月1日に施行され、中小企業にも2021年4月1日から適用されている。

しかし、「なぜフランス・モデルとでも呼ぶべき形態を日本の政策が目指すべき姿として採用したのか？」とする関心を抱き、「いつ、だれが、どこで、いかなる理由で採用したのか」という点の検討の素材を求める読者は、筆者の如き、長い模索の過程の後に、明確な決定を示すものがどこにも見当たらない点に気づくだろう。具体的な政策の採用の論拠と証拠が見当たらないだけではなく、決定したことを示す根拠も見当たらない。

このような観察事実の帰結や問題点などについては[IV-3]で見ることにして、ここでは、現実にはあまり話題になっていないように見えるフランスの特殊性・特異な位置、およびフランス・モデルの特徴とその採用に伴う潜在的問題点・弊害などについて、次に見ておく<sup>70</sup>。

最初に確認しておくべきことは、第1表に見た如く、参照すべき選択モデルとしてフランス・モデルが唯一のものではない点である。通常の「先進諸国」の中では、フランスはかなり特殊で特異な存在である。EU諸国（European Directiveを受け入れている）の中でも、Sweden, Denmarkなどの多くの国々がthe negotiated configurationを採用しており、フランスと同じくthe mandated configurationに分類されるのは、the new European Union member state in Central and Eastern Europe, and emerging countries such as Singapore and Chinaとされる<sup>71</sup>。

次の点にも注意が必要である。

“Europe is not a monolith of employee-friendly, negotiated working-time practices or strong intervention to support employees. Germany, for example, has elements of both the negotiated configuration, a weak mandated configuration in sectors where collective agreements and works councils are not present and only legal minimum standards apply, and unilateral model in which legal regulation about nonstandard work are not enforced. A striking example for the unilateral configuration is the more

than 7 million mini-jobs<sup>72</sup>. According to the EU part-time directive and German law, these part-time jobs must be treated equally to full-time jobs, but in practice these laws are not enforced and most of the mini-jobbers receive lower hourly wages relative to full-time workers and no paid vacations and sick leaves (Weinkopf 2014).” (p.815)

3つの形態を代表する国々の制度及びその機能等の比較検討については原論文の参照を乞うこととする。ここでは“Mandated Configuration: France”の冒頭部分 (p.826) を紹介しておく。

“France is a prototype of the mandated configuration. The state intervenes to protect workers through legislation or by extending collective agreements to nonunion sectors. French labor unions are generally strong political actors but weak in terms of membership and workplace bargaining. At 8%, union membership density is among the lowest in the industrialized world. Density rates are higher in the public sector at 16% compared to 5% in the private sector. In contrast to the low union membership rates, coverage of workers under collective agreements is much higher at 92% (90% in the private and 100% in the public sector). … The strong role of the state in the regulation of worker rights, the extension of industry-wide collective agreements to nonunionized workers, and the various legal rights to workplace voice, including works councils and the protection of elected trade union delegates against dismissals, can be viewed as a compensation for weak autonomous union power as the plant level – what we refer to as ‘borrowed power’.” (p.826)

“Overall, the French approach relies heavily on standardized working-time regulations from the state, mainly the 35-hours workweek. Whereas labor unions and other forms of representation exist at the firm level, these actors tend to be weak negotiators. This along with the lack of trust between labor and management contribute to a lack of flexibility in working-time practices at the workplace. Unlike the United States, France does have an inclusive institutional environment that provides strong work-time entitlements such as paid vacations, the ability to adjust work hours, and part-time equality with full-time work.” (p.829)

第3表はBerg et al. [2014] のTable 3. Working-Time Configuration in Three Countries: Outcome Summary (p.830) である。

Outcome (結果) Summaryの最下段“Working-time standard”を見ると、たとえば、*United States* (Unilateral) では“*Fragmentation: Disappearance of the traditional standard working-time model; more individualization of working-time practices depending on bargaining power*”となっている。

「同一労働同一賃金」をスローガンとする非正規格差問題解決に向けた一連の政策の推進が本格化する過程で、「フランス・モデル」とでも呼ぶべき形態が日本の政策が目指すべき姿として採用されてきた点に違和感を覚えた読者は、以上の内容を参照して、違和感の理由に対する確信を強めたはずである<sup>73</sup>。さらに、「the diversityの展開」を生み出してきた諸要因、とりわけ“employee preferences”の変化に注目すれば、しばしば日本特有とされる「正規労働者」・「非正規労働者」の2分法を構成する呼び方とその基盤を構成する見方、「正規労働者」こそが

第3表 Working-Time Configurations in Three Countries: Outcome Summary

<i>Working-time practices</i>	<i>United States (Unilateral)</i>	<i>Sweden (Negotiated)</i>	<i>France (Mandated)</i>
Flexible work arrangements	Increasing unpredictability of working hours; individual options only in high-road companies	Decentralized compromises with working-time options for employees	Protection of workers; lack of flexibility for employees and employers
Less than full-time work	Negative employee effects due to unequal treatment of part-time work, zero-hour contracts, and unpredictable schedules	Part-time mainly optional and normal spell in flexible work life; no negative employee effects	Equal treatment for part-timers but part-time often involuntary; some negative employee effects
Work-sharing in crisis	External flexibility predominant because of low employment protection; work sharing selective: skilled workers and public sector	Work-sharing agreed to in collective agreements, but mainly external flexibility supported by active labor market policy	Subsidies for partial unemployment; only used temporarily
Working-time standard	<i>Fragmentation:</i> Disappearance of the traditional standard working-time model; more individualization of working-time practices depending on bargaining power	<i>Creation of a new more flexible working-time standard:</i> Working time options over the life course	<i>Strengthening of standard working time with a shorter workweek:</i> Improved work-life balance but higher diversity of practices

出所：Berg et al. [2014] の Table 3 (p.830)。

「労働者の the standard であり望ましい姿だ」とする判断のいずれについても違和感を覚え始めるだろう<sup>74</sup>。

また、この政策の推進者たちがその理由・目標としてしばしば言及する経済の活性化、経済成長、生産性の上昇などについて、「これらはいずれの国でも経済政策の目的・目標として共通して政府が目指しているはずだ。日本でこれらの目標の実現を目指すなら、参照モデルとして選択すべきなのはアメリカ型ではないか。なぜフランス型が望ましいのか？」と考え始めるだろう<sup>75</sup>。

#### [Ⅳ－3]．政策内容およびその決定システムなど

「同一労働同一賃金」をスローガンとする非正規格差問題解決に向けた一連の政策の推進が2016年前後以降本格化した。その過程で「なぜフランス・モデルとでも呼ぶべき形態を日本の政策が目指すべき姿として採用したのか？」とする関心を抱き、「いつ、だれが、どこで、いかなる理由で採用したのか」との問いに関する検討の素材を求めても、長い模索過程の後に、明確な採用決定時点とその内容を示す情報はどこにも見当たらないだろう。

このことは、日本の政策が目指すべき姿として「フランス・モデル」とでも呼ぶべき形態が採用されてきた点にかぎらない。以上に見たように、同様のことが、2016年前後以降に本格化し

た非正規格差問題解決に向けた一連の政策全般に当てはまる。現行政策の具体的内容の選択の論拠と証拠が見当たらないだけでなく、決定したことを示す根拠も見当たらないようである。

〔Ⅳ－３〕では、このような現状に至る過程がどのように推移してきたか、かかる現実に伴って直接の政策担当者を含む関係者が現在に至る各時点で当面してきたはずの諸問題や、現時点以降に各方面の関係者が当面するはずの諸困難などについて改めて眺めることにする。「眺める」と表現するのは、進行しつつある事態やその基盤に存在すると読者が期待する推進中の政策の具体的内容、その採用理由や根拠・証拠などがほとんど不明なために、本格的な検討の俎上に乗せるための基本情報が不在あるいは決定的に不足しているためである<sup>76</sup>。

2016年2月の一億総活躍国民会議の第5回会合のまとめで安倍総理が「働き方改革の実行が不可欠」だとし、その第一に、「同一労働同一賃金の実現」が「待ったなしの重要課題」であり、「どのような賃金差が正当でないと認められるかについては、政府として、早期にガイドラインを制定」すると述べた。しかし、このような発言に政治的スローガン以上の機能・役割は期待しにくい。この発言から、「働き方改革」や「同一労働同一賃金の実現」の具体的内容に関する実質的情報が得られるわけではない。「ガイドライン」が作成されたとしても、ガイドラインの実質的内容が明らかになるわけではないし、その有効な機能が保証されるわけではない<sup>77</sup>。

2016年2月の一億総活躍国民会議での発言や同年1月の施政方針演説の中での同一労働同一賃金の実現に踏み込む」との安倍総理の発言によって「同一労働同一賃金」が非正規格差問題解決の政治的スローガンになった。しかし、これで「非正規格差問題解決」に向けた政策の具体的内容が明らかになったわけではない。その前後の政治の動きが背景・基礎となっているとしてもこの点に変わりはない<sup>78</sup>。

2016年1月前後にこの政治的スローガンによって「非正規格差問題解決」に向けた政策がスタートしたのではない。それまでに長期間にわたって継続的に準備され展開されてきた一連の政策の実施がスローガンとともに勢いを得てさらに本格化したというところだろう。しかし、進行しつつある事態やその基盤に存在するとわれわれが期待する推進中の政策の具体的内容、その採用理由や根拠・証拠などがほとんど不明なために、本格的な検討の俎上に乗せるための基本情報が決定的に不足している。このような上述の問題状況が、2016年以前の展開過程にまで遡ることによって改善するようには見えない。本格化以前には、具体的政策の採用理由やその妥当性などに関する論拠や証拠が明確であったとすれば、2016年前後の時期以降にも活用されてきたはずである。当然、関連政策の所管省及び所管大臣に変更はない。

「源流」にまで遡ること（あるいはそのような試み）に特段の関心はない。神吉〔2019, 87-88頁〕の〔Ⅲ. 現行法の非正規差別禁止と不合理格差禁止原則〕に従って、現状に至る経緯を見てみよう。「1. パート法旧8条から労契法20条へ」では次の如く記す。非正規労働者の処遇格差問題に対する規制がはじめて実定化されたのは、1993年に制定された短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（以下、「パート法」）の2007年改正によって設けられた旧8条（現9条の原型）である。同条では、職務内容の同一性、無期契約であること（有期契約の反復継続によって同視できるものを含む）、人材活用の仕組み等の同一性という3条件を充足



するパートタイム労働者に対する、通常の労働者との待遇差別が禁止された。実際には無期契約が条件とされたことで前提を満たす対象者は1.3%（有期契約パートも対象に含めた2014年の改正後には対象者は約10万人増えて約2.1%となった）。

上記要件を考慮要素とし、違いを前提としながら不合理な格差を禁止するという日本独自のアプローチがとられたのが、2012年の労働契約法（以下、「労契法」）改正<sup>79</sup>で新設された同法20条であった。同条は、契約更新によって期間が5年以上となる有期契約の無期転換制度の導入（18条）と雇止め法理の明文化（19条）という有期契約の終了時の規制とともに、有期契約労働者の条件設定のルールを明確化したものである。同法20条は、有期契約労働者と無期契約労働者との間の労働条件の相違が「不合理と認められるものであってはならない」と規定し、不合理を判断する考慮要素として、①職務の内容（業務の内容及び当該業務に伴う責任の程度）、②職務内容及び配置の変更の範囲、③そのほかの事情、の3つを列挙した。

労契法20条にならって2015年に改正されたパート法現8条は、短時間労働者の待遇の原則として、短時間労働者と通常の労働者との待遇の相違につき、労契法20条と同じ3要素を考慮して、不合理と認められるものであってはならないと規定する。

安倍総理が施政方針演説で「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」と述べたのは2016年1月である。この前後で、関連政策をめぐる議論の仕方や内容の具体化などの点で大きな変化があったようには見えない。

「現在推進中の政策は必要か?」「何のためのものか?」「なぜ現行政策が望ましいか?」「望ましいと考える論拠と証拠は何か?どこで検討され、その結果はどこに示されているか?」などの問いに答えることが決定的に重要だと考える読者が多いだろう。これらの点については[IV-4]で取り上げることとし、ここでは現行の関連政策の内容等を決定する政策決定の基本システムについて簡単に見ておく。このシステムの理解なくしては、政策の具体的内容及びその特色等の理解はほとんど不可能だろう。

一貫して政策決定の中心に位置する（ことになっている<sup>80</sup>）のは労働政策審議会である。労働政策審議会は「公益代表委員」「労働者代表委員」「使用者代表委員」の3部門各10名の計30名で構成される。「公益代表委員」10名のうち3名が法学研究科教授、2名が弁護士と半分が法律家である。経済学者は「会長」の清家篤教授ただ一人である。会長代理の経済学部経営学科教授は冒頭に引用した同一労働同一賃金部会の部会長であった。労働者代表委員のほとんどは代表的労働組合の代表のように見える<sup>81</sup>。使用者代表委員は、著名企業や代表的経済団体の代表者が多いように見える。

このような多様な利害を背景に持つ多数の委員30名で構成される審議会に関連政策の具体的な内容を慎重かつ周到な審議に基づいて決定しているとする見方もあるかもしれない。しかし、会議の場で意見・利害の相違が表面化し争点をめぐる議論が活発化すれば、その収拾と決着は難事業となり予定した政策決定の見通しが立たなくなる。委員の選任から、議題の設定と議事運営の進め方、意見が対立しそうな委員相互間の「調整」と決着の仕方などで、本会議開

始以前に事務局による各メンバーの意向調査と「調整」が進められ、必要に応じて座長等のまとめ役の出番がある。このようなプロセスの詳細は審議会により議題によりさまざまであるが、結果として採択される政策の具体的内容に関して、それぞれの選択に至る明確・明快な論拠と証拠等を残すことはほとんど期待できない。残すことを前提にすれば、まとまるものもまとまらない。何かを具体的に決定したことの明示についても同様かもしれない<sup>82</sup>。具体的な政策の採用によって目指す目的・目標や、政策に伴うコスト・弊害などについては、会議の場の話題にもならないだろう。

表面化しない複雑な利害調整などの結果を反映しながら審議会等の議事の内容や運営方針が決定され、それに基づいて毎回の会合の内容等も決定される。このため、たとえば、一億総活躍国民会議5回会合に唯一人参考人として招かれた水町教授の基調報告および提出資料の内容を見、類似のイベントが繰り返されたことから、今次の一連の政策決定の中心に位置して主導した人物であり責任者だとする見方があるが、的確ではないだろう。基調報告の内容は、設定された路線に沿った展開と整合的であり好都合だとする「意思決定者」の判断によるものだろう。フランスの裁判例等の紹介が期待された役割であり、たとえば、フランス・モデルに対するフランス国内での異論・反対論やその推進に伴う弊害などに関する情報の提示などは期待されていないだろう。

霞が関の意思決定システム下での関係者の暗黙の了解（のようなもの）に照らせば表面化は容易には期待できないが、「フランス・モデル」の採用まで含めた「政策」の実質的内容及び採用根拠の詳細がどの時点をとっても明確ではないため、前例踏襲以外の決定という課題に直面する「担当者」はつねに「どうしたらよいのか？少しは参考資料を残しておいてくれ……」との不満を抱くだろう。

政策決定に直接関わる関係者（代表は、労働政策審議会メンバー及びその事務局）やその周辺に位置する各方面の関係者、さらに研究者を含む専門家やメディア関係者のほとんどすべてが、以上に見たような意思決定過程の影響を強く受ける。結果として、政策目的およびその妥当性、政策手段の有効性と効率性、政策のコストや弊害など、そして政策の望ましさなどに関連する「評価」に対する関心ははなはだ乏しい。このため、担当部署以外の役所の政策担当者や外部の研究者等にとってEBPM（evidence-based policy making）の観点からの評価がはなはだ難しいと同時に、省内の政策立案総括審議官を中心とする人たちの強い要請にもかかわらず、直接の担当者たちにとっては要請の趣旨の理解さえ容易ではないだろう<sup>83</sup>。

#### [Ⅳ－4]. 「現在推進中の政策は必要か？」「なぜ現行政策が望ましいか？」

「現在推進中の政策は必要か？」「何のためのものか？」「なぜ現行政策が望ましいか？」「望ましいとする論拠と証拠は示されているか？」などの問いに答えることが政府の責任であり、決定的に重要だと考える読者が多いだろう<sup>84</sup>。

[Ⅳ－3] までに見たように、これらの問いに対する明確な回答は、推進政策の関係者・関係部署およびその周辺部には見当たらず、完全に欠落している。さらに、推進中の政策の目

的・目標、政策手段の具体的な内容と目的達成に向けたその有効性などについても同様である<sup>85</sup>。これらの基本的設問に関する本格的検討、その結果に基づく現行政策の再評価と見直しこそが最優先課題だと考え始めている読者が多いだろう。このまま放置するのは、将来にあまりに重大な禍根を残すおそれがある。

とはいえ、現行政策の内容を決定し実施してきた「関係者」の間で関連する議論が行われた形跡がほとんどないこと（周到な議論・検討に基づいて決定されたものではない点に留意されたい）は、本格的論議の開始に必要な素材・資源・人材のいずれもが決定的に不足・欠落していることを示唆する。これまでの経緯を比較的良好に理解する「関係者」にとっても、いかなる論点についてどのように検討したらよいのかと当惑し、「今さらそんな課題を与えられても……」と、第一歩の踏み出しさえ躊躇するだろう<sup>86</sup>。「部外者」にとっては、これまでの経緯や関連情報はもちろん、「そもそも何を考えて政策がスタートしたのか?」「なぜ政策的対応が必要だと考えられたのか?」という点に関する情報も得られないから、事態はさらに深刻である。とはいえ、「まずは本格的検討開始の契機となること、その素材・刺激・誘発剤になることだ」として検討を開始すれば、「関連する事情や状況、これまでの経緯などを調べもしないで……」という罵声を伴う批判・非難と実質的無視、および「その程度のことはわれわれ皆が十分に承知していたことだ」とする嘲笑・自嘲が待つことになる。

### [最も基本的な問い]

ここでは、最も基本的な問いを明示しそれに対する読者の関心を促す程度にとどめる。

最も基本的な問いは、「労働サービスの需要者・供給者間の取引に対する政府の干渉（関与あるいは制約・制限を課すこと）は必要か?」「自由な市場における取引はいかなる場合に『問題』を発生させるか?」「『問題』が発生する（あるいはそのおそれがある）として、政府のどのような関与・規制が必要かつ望ましいか?」「『問題』の解決に向けた政策の貢献は、政策コストを上回るか?その意味で、望ましい規制の実施を期待できるか?」<sup>87</sup>

「the diversityの展開」という状況に対する先進各国の政策対応は多様である。Berg et al. [2014]のその形態（configuration）の3分類に照らせば、この基本的な問いは、the unilateral configurationと彼らが名付けたアメリカを代表とする形態に対する関心を高め、「なぜアメリカはこの形態を選択し続けているのか?」「アメリカで、自由な市場における取引は政策のさらなる関与を必要とする『問題』を発生させていないのか?規制を必要とする事態には至っていないのか?」とする観点からの検討を促すだろう。「The diversityの展開」が顕在化し始めてからすでに30年以上が経過している<sup>88</sup>。

もちろん、第1表（Table 2）に見た如く、アメリカでも、労働市場の規制が全くないというわけではない。第3表（Table 3）のOutput Summaryに見る如く、アメリカの労働市場が大混乱に陥っているということもない。

「正規労働者」と「非正規労働者」の2分法を基礎概念・キーワードとし、「同一労働同一賃金」を政治的スローガンとする非正規格差問題解決に向けた政治主導の基本政策として実施が



本格化してからすでに5年が経過している。それ以前からの労働政策審議会を象徴・頂点とする政策決定システムが現時点でも健在である。だから、以上に見たような基本的な問いに目が向けられ、政策の本格的見直しがスタートする可能性は限りなくゼロに近いとの予想を抱く読者がほとんどだろう。

とはいえ、「the diversityの展開」を生み出してきた最重要の要因の一つがchanging employee preferencesであること、Berg et al. [2014] が指摘する如く「the diversityの展開」に対する各国の対応がthe old standard working-time modelの周辺に収束するとは予想されない点にも留意する必要がある。楽観的に過ぎるといわれる可能性が高いが、日本の政策の今後の展開に関する筆者の予想は次のようなものである。政策決定システムや政策内容の明示的な見直しの顕在化は当面予想されない。しかし、作成され順守を求められる「ガイドライン」（に基づく行政指導）の有効性は、実効性の確保に向けた関係部署の努力と声がさらに高まるとしても、時間とともに低下するだろう。関連訴訟の数や実質的重要性も減少し、国民・労働者の実質的関心も低下するだろう<sup>89</sup>。

#### [Ⅳ－5]. 付録あるいは補論：労働サービスに限定した弊害等の標準的説明・解説・批評，その後，例示のためのマンガ

##### [市場による決定メカニズムのどこに問題が？]

市場が「同一」だと評価する「労働サービス」には市場で「同一賃金」が提供されるのではないか？（「不当に」？）低く評価されている「労働」者は、働く場所の移動によってより高い賃金を獲得できるはずだから、結果として、「同一労働同一賃金」は、市場で自動的に実現するのではないか？

そうではないケースがあるとしよう。そうではない状態の維持・存続を可能にする要因・原因は何か？望ましい状態の実現に政策的対応を要するとすれば、望ましくない現状の発生原因・これを維持する要因を特定して、有効な対応策を採用する必要がある<sup>90</sup>。「同一労働同一賃金」という「美しい」スローガンの広範な受け入れ・蔓延は、有効な対応策の模索・策定・採用・適用、つまり、政策課題への有効な対応の妨げ・障害になっているのではないか？

市場による解決への不信・不満の有無にかかわらず、「同一労働同一賃金」政策として推進される政府の市場への介入の帰結・効果・影響などについて、望ましさとともに政策に伴う各種「弊害」に不安を覚えないのか？「弊害」等に関しても、立ち入った検討が行われてきたようには見えない<sup>91</sup>。

実質的に「政策」として何がどのようにどこまで実施される（ことになる）のかは現時点でも明らかではない。時間とともに、たとえば、「同一労働」の範囲の設定・判断・判定が現時点での予想をはるかに上回って拡大（暴走？）することになるかもしれない<sup>92</sup>。[Ⅳ－5]では、「補論」として、「極端に過ぎる」との批判を招くかもしれない将来予想図を提示し、「マサカ」の事態に備えることを勧める。[Ⅳ－5－1]では、予想される弊害等について一般的に見たうえで、よりイメージを抱きやすくするために、労働サービスではなく通常の商品を巡る取引



を素材にした「弊害」について例示する。〔Ⅳ－５－２〕では、規格化・等級化に伴う弊害などについてみたうえで、具体例を用いて解説する。

#### 〔Ⅳ－５－１〕. 弊害など？

労働カテゴリーBに従事すれば、「雇用形態」などにかかわらずそこでの同一賃金が保証されるとなればいかなる事態が発生するか？生産性の上昇やサービス内容の改善に向けた努力の誘因はどうか？手抜き等の回避・是正に向けた努力の誘因は……？たとえば、成果給などが用意され、さらにボーナスや昇進と結び付けられれば、「差別」だと指弾され、「合理的」であるか否かをめぐる争いに巻き込まれるかもしれない。

お笑いの世界で、そこにいる限り「同一賃金」が保証され、それしか得られないとすると、どうなるか？誰も努力しなくなり、その世界はファン・観客を失い実質的に消滅するかもしれない。この世界を構成する会社が複数だとしよう。「同一賃金」の水準が異なれば、高い会社を求める移動が競争的に実現するだろう。誰が受け入れを決定するのか？最後は、少数精鋭（個人事務所）の会社しか存在しないことにならないか？それなら、「同一労働同一賃金」導入前とどこが違うのか？誰が喜ぶか？

サッカー選手の世界や、プロレス、相撲の世界でも同じではないか？ここで「同一労働同一賃金」を導入したら……と想像して、笑顔になる読者は稀だろう。

労働（サービス）の市場ではなく、財・商品の市場では違うか？同じマグロなのに、なぜ取引価格があれほど大きくばらつくのか？「同一マグロ同一価格」で取引にすべきだと「規制」されたらどうなるか？ケーキやマンゴーでは？同じ「サカナ」なのだからと、クロマグロも真鯛もトラフグも、サバもイワシも「同一価格」での取引を強要したら……？店によって「同一価格」の水準が自由に決められたら、真鯛とサバは同じ店に並ばず、比較購買できない消費者が困惑して、魚の販売の低迷を嘆く販売店の怒りは政府に向かうだろう。

ドレスやスーツ、ネクタイやネクレスでも同様だろう。もちろん、クルマやパソコン・スマホでも変わらない。各分野で多様な商品が供給され、商品の改良等通じてその構成が急激に変化するという現代の市場のダイナミックな姿・機能が深刻な影響を受けるかもしれない。

「こんなもの、誰もちゃんと適用されるとは期待も予想もしていない……」かもしれない。しかし、「同一労働同一賃金の実現に踏み込む」という発言が総理の施政方針演説に登場した。予期せぬ事態が展開し始めてからでは遅いかもしれない。

#### 〔Ⅳ－５－２〕. 規格化・等級化に伴う弊害などとその例示

「同一労働同一賃金」の形式的な説明は「職務内容が同一または同等の労働者に対し同一の賃金を支払うべきだ」という考え方である。「『職務内容が同一または同等の労働者』とはいかなる意味か」、「『職務内容が同一または同等』か否かを誰が判定するのか」、「『労働者』であって労働サービスではないのか」などの点に無頓着な読者・労働者・消費者・国民の多くは、ほとんど抵抗を感じることなく、当然のことだと「同一労働同一賃金」の考え方に賛意を表明す

るだろう。しかし、上記3点などに困惑を示す読者は、「『同一労働』とは何か?」「誰が決めるのか?」「その妥当性を誰が判定するのか?」「その帰結の妥当性を誰が評価・監視するのか?」などの点に深刻な懸念を表明するだろう。

「同一労働」の範囲の認定、「同一」か否かの判定を、市場、つまり取引当事者間の意見交換と交渉で決めるのではなく、政府が決める点が最も重要である。市場ではこの決定の見直しも当事者間でいつでも可能である。これに対し、政府の決定・規制では、政府および関係者間の交渉・調整を経て成立する合意に基づかなければ実現不可能であり、実質的に相当程度硬直的なものとなる。職務や労働サービスの内容は多様（というより千差万別）であり、判断に際して配慮を求められる項目は多岐にわたるだろう。さらに、各項目は時間とともに急激に変化するケースも多く、変化も各労働者で様ではない。市場であれば、当事者間の合意に基づき適宜柔軟に対応することが可能だとしても、政府の決定・規制では柔軟な対応がほとんど不可能だろう。そうなれば、時間とともに細かな違いは考慮されなくなり、画一的・硬直的で大雑把な格付けのようなものが「同一労働」の範囲の認定と判定の基準として用いられることになる。次々と現れる多様な new comers の取扱いも既存の基準とそれに従うことを求める「関係者」によって決められてしまう。それなら新製品やその基盤となる創意工夫（を生み出す創造的な活動につながる労働サービス）は大きくは報われなくなり、結果として経済の活性化や生産性の上昇の実現などはさらに遠のくのではないか。以上が、少なからぬ読者が抱く「深刻な懸念」の中核である。

抽象的でわかりにくいとの不満を予想して、農業部門とりわけ農産物の流通への農協を通じた政府の関与の帰結に注目してみよう。あくまで例示のためのものである。

農産物の生産と流通、とりわけ後者への農協の関与がほとんどすべての農産物について長期間にわたって実施された。生産された農産物は農協に集められ、農協と契約した販売先を通じて小売店さらに消費者に販売された。このような集権的な流通システムの効率的な運用には、これに適合した「規格化」「等級化」が不可欠である。定められた規格・等級に従って各農家の生産物が評価・集荷され、対応する価格が各農家に支払われ、生産物是对応する価格で出荷先に販売された。市場取引の如く需給を一致させるように価格が決定されるのではない。規格・等級ごとの集荷と販売が基本的に一致するように規格と対応する価格を事前に設定する必要がある。結果として、規格・等級の数は多くはなく、等級と対応する価格のいずれもが柔軟な見直しを期待できなかった。各農家は、生産する農産物が規格に従ってのみ評価され、納入農産物は同一規格の他の多くの農家のものと一括され（ブレンドされ）てしまうことになる。このため、評価されない多くの側面にかかわる多様な（品種改良などに関わる）工夫に向けた誘因が結果として奪われることになった<sup>93</sup>。

その後、農産物流通における農協の支配的地位は大きく低下した。農協などによる農産物の画一的取扱いは消滅したのではない。そうではないタイプの市場流通との激しい競争にさらされることになった。市場のクラス分け・分類に比していかにも大雑把な農協の流通システムは、消費者の選好の変化や技術進歩などを反映する市場の変化に柔軟に対応していない（できない）。結果として、このような大雑把で硬直的な流通システムと適合的でないと判断する農

家の農協離れが進行し、農協自体も大変革を実現することになった<sup>94</sup>。

果物（ぶどう，リンゴ，かんきつ類，いちご，もも，柿など）・野菜（ナス，スイカ，葱，玉ねぎ，トウモロコシなど）・穀物（コメや麦など）やそれらの加工品のいずれをとっても，たとえば30年前と比べて商品・製品の改良・多様化の両面で格段の変化が実現している。並行して，流通形態・通信技術などの変化にも柔軟に対応してきた。

画一的で硬直的な流通システムの下に農産物の生産と流通を置き，包括的・統轄的に管理してきたことが，結果として，生産者側の改善・改良，新製品開発などの意欲を制約した。同様に，包装や輸送や販売方法などの面で消費者の意向に柔軟に対応する試み等を阻害した。

代替的な流通ルートを開発提供するような新規参入企業・新業態等の挑戦も阻害されてきた。たとえば，消費者の意向を先取りしつつ前向きに取り組んだコンビニの大成功を可能にしたのは，自社ブランド品等の開発・改良・生産・調達・展示などを通じて，規格化の制約を回避できたことにもよる。加工食品が象徴だろう。通信販売の急展開・拡大についても同様だろう。

「同一労働同一賃金」政策は，「同一労働」を定義し，ガイドラインなどと呼ぶ実質的強制（行政指導）を必要とする。このことに期待する成果の実現は，市場に任せた方がより適切ではないか？あるいはその方が好ましい成果を達成できるのではないか？誰が規格化とその強要を望むのか？

## [V]. 結 語

2016年1月の安倍総理の発言とともに「『同一労働同一賃金』は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンになった」（神吉，2019，89頁）。このスローガンの下に推進されることとなった「政策」の中核は，「非正規格差問題解決」であり，「正規雇用労働者」と「非正規雇用労働者」の間に存在する処遇面での「格差」「問題」の「解決」である。

2016年前後の時期から「同一労働同一賃金」の実現に向けた動きが加速化した。しかし，「同一労働同一賃金」は「政治的スローガン」であって，「わかりやすい政治的スローガンは，働き方改革への推進力を高めるという利点だけでなく，内容の誤解を生む副作用もある」（神吉，同上）。この「政策」は，その実質的内容のみならず，政策目的と目標，そのための政策手段，各「政策手段」の期待される有効性，有効だと判断し期待する論拠と証拠，さらに「政策」実施とともに予想される各種の弊害・コストなどについて，不明確・不透明な点が多い。「いつ，どこで，誰が，何を決めたのか？政策として具体的に何を実施しているのか？鳴り物入りでスタートして本格的に実施されているはずの政策の実質・実態は何か？」と思いつめぐらし始めた読者は，「いったい何が始まったのか……，この先どうなるのか……，大丈夫か……，こんなはずはない……」と困惑するだろう。とはいえ，「いったい何が始まったのか……」とする不安・不満は，曖昧であり漠然としすぎて，誰にも容易には手をつけられない。[I]に見た報告の「基本的考え方」には，そのような不安・不満を抱く読者・国民に対する懸念や配慮は微塵もない。



「同一労働同一賃金」をスローガンとする「非正規格差問題解決」「政策」に見る、「曖昧であり漠然としすぎて、誰にも容易には手をつけられない」不安・不満を多くの国民に抱かせるという「特徴」は日本の政策形成（policy making）の中で必ずしも特別・特殊・特異ではない。ほぼ同時期にあたる2016年頃から政府の基本政策として採用・推進が本格化したEBPM（evidence-based policy making）の観点からみると、この政策は、EBPMの適用が最優先されるべきだと筆者が考える「教科書的事例」にあたる。このため、このケースへの的確・適切な適用は、EBPM推進のモデルケースになり得ると考えて「EBPMのススメ」を副題とした。政策の具体的内容の決定に際して依拠した論拠と証拠を国民に明示し、理解と批判的検討・見直し、さらに再設計と代替策の提案などを実質的に可能にするように政策決定（policy making）過程の変革を求める必要がある。それ以外に、現状のような事態およびその再発・継続の回避・防止は期待できないだろう。

「そんなことを現状の政策決定者や政策決定システム関係者に求めても……」と不満な読者が大多数だろう。筆者も同意見である。この論文は、そういう関係者達を読者として想定しているのではない。「現状を生み出し放置し、その継続を可能としてきたのは、われわれ国民だ……」と了解し、「どうしたらよいのか……」と思案し、議論を始めること、関連して機会を見つけて「どうしてこんなことになっていたのに、我々の手元にほとんど情報が届いてこなかったのか……」と話題にすることだ。もちろん、新聞やTVなどのメディアにも話題が登場していない点にも注目してよいだろう。

「同一労働同一賃金」が突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンになった。この点に注目し、その基盤を形成している、正規雇用労働者と非正規雇用労働者の2分法や、処遇や賃金の「格差」、非正社員の転職機会と待遇改善、非正規格差問題解消、さらにパートタイム（労働法）、派遣労働者などの関連キーワード群について、その定義と実質的意味を自ら問い直し、機会を見つけて、「何のことですか？なぜそれが問題なのですか？」と問いかけることあたりから始めてはいかかが？さらに、（日本を含む）先進諸国で急速に進行してきたworking-time practices等での「the diversityの展開」を無視し、現状固定、さらに逆行する多様な施策を政策として推進しつつある政府には「正規雇用労働者」・「非正規雇用労働者」間の処遇面などでの「格差」「差別」などの表現を使用しないように求めることも適切で有効かもしれない。

「厚生労働省の政策立案総括審議官（政立審）は、この間、この件に関して、何をしてきたのか？まさか、この件について何も知らないし、何の問題もないと認識し続けてきたわけではないだろう。各府省の政立審で構成されるEBPM推進委員会（座長は内閣官房副長官補）は、この件に関する厚労省の選択・行動・姿勢に何の反応も示さなかったのか？このままでは、政府全体の政策の信頼度の回復・向上に向けて本格的に開始されたはずのEBPM推進政策が水泡に帰しかねない……。そのような危機感を覚えるメンバーが委員会にいないということか」と不満・不安を抱く読者も稀ではないだろう<sup>95</sup>。

とはいえ、「良い子は急には止まれない……」から、相手かまわずの行動はお勧めしない<sup>96</sup>。



### Abstract

In January 2016, Prime Minister Abe announced his plan to promote “equal pay for equal work.” In the process, he generated “the political slogan that the regular-irregular inequality required ‘equal pay for equal work’” (Kanki, 2019, p.89). The government needed to “solve,” in other words, the “inequality” in the “treatment” of regular workers and irregular workers.

The slogan obviously assumes that there is a problem to be “solved.” In the process, it leaves unaddressed the details of the objectives in question and the policies proposed. It leaves unanalyzed the costs, benefits, and likely effectiveness of any measures involved. It leaves undisclosed who actually promoted the policy and why. Necessarily, it also leaves hidden what those undisclosed actors might actually be trying to accomplish through their policies.

Since 2016, the Japanese government has at least nominally promoted “evidence-based policy making” (EBPM) principles. The equal-pay-for-equal-work debate presents a near-perfect case for EBPM. Citizens need to know the substantive details of any policies proposed, and the logic and evidence behind them. Good governance dictates that the government invite critical examination and counter-proposals. EBPM principles would have promoted that process. Unfortunately, the government egregiously failed to follow those principles.

In the course of analyzing the government’s foray into the equal-pay-for-equal-work dispute, I offer an introduction to EBPM principles. Note that were the government to take seriously those principles, it would need to explore the reasons behind the increased diversity of employment contracts across the developed world. In the process, it would probably also abandon terms like “difference (*kakusa*)” and “discrimination (*sabetsu*)” in discussing “regular” and “irregular” employment conditions.

Keywords: “equal-pay-for-equal-work”, “the regular-irregular inequality”, the political slogan, The Central Labour Relations Commission (*roudou seisaku shingikai*), the diversity in working-time practices, EBPM (evidence-based policy making), the benefit and cost of policy measures, “the government (policy)-led” “difference (*kakusa*)” and “discrimination (*sabetsu*)”

- 1 大阪学院大学教授，東京大学名誉教授，元行政改革担当大臣補佐官（2016.9～2017.8）。Email : miwa@e.u-tokyo.ac.jp. 本論文の作成及びその基礎となった政府のEBPM推進・統計改革の取組に関わる活動は，福井義高，橋本英樹，林正義，伊藤元重，神田秀樹，金本良嗣，神吉知郁子，小池和男，倉沢資成，落合誠一，大橋弘，太田亘，J. Mark Ramseyer，内田貴の各氏をはじめとする多くの研究者の意見・コメント・助言，そして協力に多くを負っている。基礎となった活動は「政治プロセス」の中で進行した。ここでは実に多くの政治家や官僚諸氏・各方面の実務家から直接・間接の協力・支援を得た。ここにみなさまのお名前を記すのは差し控え，筆者を大臣補佐官に任用して活動の場を提供し得難い経験を積ませ現時点に至るまで協力関係を維持し続けている山本幸三前衆議院議員（元行政改革担当大臣）に代表していただく。すべての方々に深謝する。
- 2 6月9日までの会合を含めて，「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の一部の施行に伴う厚生労働省関係省令の整備及び経過措置に関する省令案要綱」等について（諮問）を議題にした平成30年11月28日の第15回までの議事録資料等は下記。

[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei\\_443697.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_443697.html)

「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案」，いわゆる「働き方改革関連法案」が2018年5月31日に衆議院で，同年6月29日には参議院でそれぞれ可決され，成立した。改

正事項によって時期は異なるが、2019年4月から順次、労働基準法をはじめとする関連法令の改正が施行されている。

- 3 先進諸国でこのように一括して「非正規」と呼んで「正規」（といっても、急速にその地位を喪失しつつあるthe once standardであった一日8時間一週40時間のworking time arrangements）との対比を政策論議の大前提とする国は日本だけのように見える。つまり、政策はこのようなthe diversityの展開への抵抗を基調とする日本特有のもののように見える。The once standardであった立場・地位を代表する勢力による一層の地位低下の防止と勢力回復を目指す政治運動だとする見方も可能かもしれない。
- 4 「非正規……」と一括されている集団が $1, 2, \dots, n$ の $n$ 個のグループで、「正規……」と一括されている集団が $n+1, \dots, n+m$ の $m$ 個のグループで構成されるとすれば、そのいずれのグループを基準として採用するか、グループ間の「格差」を何で測るかは分析・論議の目的に依存するのではないか。「正規……」と「非正規……」のあいだの待遇差が適切・有効な基準指標だとする主張が妥当な唯一のものだということはない。当然、複数の基準グループからのそれぞれの「距離」を要素とする「指標」の選択も可能だろう。
- 5 Berg et al. [2014] の論文やこの論文を含む *Industrial and Labor Relations Review* の特集などが当時の日本でどの程度知られていたか、政策論議関係者間での共通認識・知識となっていたかという点については知らない。とはいえ、この分野でよく知られたjournalであり、この特集は2014年のものである。2016年1月に安倍総理が施政方針演説の中に「『同一労働同一賃金の実現に踏み込む』との発言があり、『同一労働同一賃金』は突如として非正規格差問題解決の政治的スローガンとなった」（神吉, 2019, 89頁。神吉のこのような評価・位置づけは特異ではない。「非正規雇用に関しては、2018年の働き方改革の一環として、いわゆる同一労働同一賃金のスローガンの下に正規・非正規の格差是正規制が大きく展開した」荒木, 2020, 12頁）。Berg et al. [2014] の論文の刊行は2016年1月にも先行する。『日本労働研究雑誌』（Dec. 2016）の「特集 今後の労働時間の在り方を考える」の巻頭論文である鈴木宏昌「主要先進国の労働時間——多様化する労働時間と働き方」はこの論文の内容の紹介に大きな比重を置いている。
- 6 与えられた制約条件下での最適な選択の結果であれば、自明のことである。「なんでも望みはかなえられる……」（つまり、いかなる制約条件も有効でない）と誰かに言われても多くの労働者が真摯には受け入れないというだけのことである。
- 7 残念ながら、関連状況や事情を知る国民も同様に稀だというのが現実だろう。
- 8 「労働政策審議会がILOの唱える三者構成原則に立脚していることは間違いない」「ILOや労政審が産業民主主義を体現すると称されるように、私的自治（労使自治）の背後には、民主主義的意思決定メカニズムに価値を置く規範的判断がある」（神林, 2020, 113頁, 128頁）。この点を反映してか、この部会も「公益代表」「労働者代表」「使用者代表」各6名の18名の委員で構成されている。「公益代表」6名の選任理由は公表されていないが、他の2グループの委員の同意を得にくいメンバーは選任されていないと考えるのが自然だろう。ちなみに、法学者は1名であり、経済学者は含まれていない。
- 9 以上に見たような疑問や異議を提示しそうなメンバーは参加を許されない（事前の選択）し、提示しそうなメンバーがかりに入っていたとしても、議事進行を混乱させるような事態の顕在化は容易ではないし、誰の利益にもならないだろう。ほとんどの国民は、審議会や部会などの役割や運用方法をそういうものとして了解しているはずだと観念されているのかもしれない。通常在任期間が短く、多様で複雑な「仕事」に忙殺される大臣（ここでは厚生労働大臣）が、具体的案件について正確・的確に理解し、事務局とは異なる指示等を出すことは、あるとしても極めて稀だから、部会の運営などについて大臣が積極的に関与することもほとんどないだろう。

「[Ⅳ-3]. 政策内容およびその決定システム」で見ると、労働政策審議会が一貫して関連政策の中心に位置する（ことになっている）が、本稿では、[Ⅰ]の冒頭に取り上げた「同一

- 労働同一賃金部会」の「報告」（しかも、その「基本的考え方」）以外にはその活動内容についてほとんど取り上げない。この選択の意図等については本論文中でも実質的に説明するが、この選択の妥当性についても各読者の判断に委ねることとする。
- 10 伝統的な議論の方法（審議会方式）に従う事務局にとっては、「素材」のそのような活用は想定外の事態であり、その結果（つまり、本論文の検討内容と結論）も想定外のものだろう。
  - 11 「日本政府のEBPM推進の取組み」については三輪〔2020〕を参照。
  - 12 この段階では、特殊な事例を取り上げた特異な構成と内容の論考かと困惑している読者が多いかもしれない。読み進み、内容を理解し始めれば、どこにでも存在する一般的な事例の一つである点を多くの読者が了解されるだろう。この点に関心の読者には、多くの際立った類似点・共通点を有する事例を取り上げた三輪・Ramseyer〔2015〕との比較・参照を勧める。以下の記述で始まる論考である。この時点では日本政府がEBPMの推進を基本政策として採用していなかったこともあり、EBPMの表現はこの論考では見られない。「2015年1月から『コーポレートガバナンス・コード』が適用された。金融庁と東京証券取引所を共同事務局とする『コーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議』が上場会社向けに策定した（2015年3月5日）『コーポレートガバナンス・コード原案』を東京証券取引所が上場規則として規範化し適用するに至ったものである。上場規則違反は上場廃止につながる。2014年に一部改正が成立した会社法（2015年5月1日施行）で実質スタートした『社外取締役の事実上の設置強制』（江頭，2013，60頁）の現実化である」（19頁）。筆者によるものであるが、関連する他の事例に関しては、三輪〔2020〕注79（118頁）を参照。
  - 13 10年以上前に「Health Economicsへの招待」と題して、医療行政関連分野の5名の著名な「専門家」で構成する編集委員会による「医療経済学」講座全6巻の書評を中心とする分野の書評・展望論文を本誌に掲載した（三輪，2008）。論文の冒頭で、「鬼が島探訪記？」と題して「経済学者である友人の表現を借りれば、『宝島か竜宮城・遊園地の見物・見学に出かけたはずの人物による、鬼が島（あるいは巨大迷路やお化け屋敷）探訪記みたいなものかもしれない』（（1），58-59頁）と冒頭に記した。著名な「専門家」の協力・助言・意見等を得ながら、関係省庁（厚労省）が担当政策のpolicy makingをどのようにして企画・立案・実施・reviewを進めているか、その内容・進め方は適切かなどの観点から検討した結果を整理して読者に提示した「探訪記みたいなものか……」という読後感を抱く読者が多いと予想している。
  - 14 ここでは立ち入らないが、神吉のこの評価は、「働き方改革」全般についても少なくとも同程度に当てはまるというのが筆者の見方である。神吉（2019，89頁）は、「労契法20条と『同一労働同一賃金』スローガンとしての整合的理解として、職務の違いに応じた比例的な取扱いが均衡待遇として求められるとの理解もありうるが、必ずしもそう単純化はできない」と続け、主張の内容の解説に立ち入っている。
  - 15 「政治的スローガン」だとする判断・位置づけ、それに基づくこの方法の採用には強い反発や「ケシカラン」などとする反撥・反感があり、さらに以下の具体的内容に関わる選択には多様な批判があるだろう。内容を伴う批判等が、「政策」内容に対する理解と適切な評価、是正等につながることを期待する。もっとも、〔I〕で見たような「基本的考え方」で平然と先に進む「関係者」には、このような期待は空振りに終わるだろう。
  - 16 「正規」「非正規」間に存在する処遇「格差」「解決」を正面から取り上げていることと、その論拠と証拠についても最も体系的に説明していることが「川口意見」を素材として選択する理由である。他のメンバーの「意見」にはこの点に関する「説明」はほとんど見られない。この点を選択理由として重視するのは「〔IV-4〕、『現在進行中の政策は必要か？』『なぜ現行政策が望ましいか？』（とりわけその中心に位置する「最も基本的な問い」）および〔IV-5〕の冒頭の「市場による決定メカニズムのどこに問題が？」の検討内容に直接関わることにもよる。
  - 17 たとえば、小池〔1981〕の「Ⅲ 終身雇用の吟味」「1 長勤続と中高年の失業の比較」（107-123頁）を参照。



- 18 論拠も証拠も示されていないので、私のような立場の人間には評価のしようがない。一部大手スーパーなどの非正社員に関する観察事実の一般化ではないことを期待する。
- 19 長年にわたって政府のEBPM推進「政策」のスタートから展開に関わってきた筆者にとっては、これこそがEBPMの推進に向けた絶好のa case studyとなるのではないかと映る。政府のEBPM推進「政策」については、三輪〔2020〕を参照。
- 20 〔Ⅱ－6〕などで取り上げる一億総活躍国民会議の第5回会合（2016年2月23日）における水町教授の発言の最後の部分を参照。
- 21 主張者本人や賛同者・同調者が混乱し誤解しているかもしれない。
- 22 先のカルテル破りの例示と同じである。
- 23 さらに、こういう特殊要因（「日本の特徴」？）のために、必要な「働き方改革」も骨抜きになってきたというのか？
- 24 「身分・呼称の違いという定義」は誰が考案して推奨・愛用してきたのかという設問への回答に関心を抱く読者も少なくないだろう。「同一労働同一賃金」という政治的スローガンの普及と支持の広がり企図した人たちが推奨・愛用してきたのかもしれない。〔Ⅰ〕でみたthe diversityが急激に進行している時代に、「正規……」以外の多様な雇用形態を一括して「非正規……」と呼んでいる理由と目的にも関心が向けられるべきではないか。
- 25 EBPM（evidence-based policy making）の実質的適用を開始し進めることはこのケースでも喫緊の課題ではないか。EBPM推進政策の格好の素材のように見える。
- 26 「ようである」と記すのは、この点に直接関わる情報が明示されておらず、具体的内容への言及も見当たらないことによる。
- 27 〔C〕の主張の実質的内容が漠然とし曖昧なままであるから、その内容を被説明変数として「4つの説明」を説明変数と想定する「説明」をいかにして実現したのかと途方に暮れる読者が少なくないだろう。「労働市場における外部機会の違い」というなら、同一企業の同一職場に在籍する「正社員」間にも存在するし、どこにでも普遍的に存在すると不満な読者が多数を占めるだろう。
- 28 異質性は「正社員」のプールにも存在するかもしれず、「正社員」と一括する選択にも同様の課題・欠点が重要かもしれない。
- 29 今後の展開についてはともかく、中間報告に付した意見の内容だから、報告には十分には反映されなかったのだろう。
- 30 だからこそ、議論の「素材」として取り上げると断ってきた。
- 31 労働法学者である神吉委員も7人のメンバーの一人である。
- 32 多様な制度を有する各国のうちで、フランスが一方の極に位置するが、対極に位置するアメリカの専門家は参加していない。EUのメンバーではないからという理由かもしれないが、それならなぜEUに限定したのかという疑問を抱く読者が少なくないだろう。この点についても〔Ⅳ〕で見る。
- 33 柳川検討会の7人のメンバーのうちで、同一労働同一賃金部会にもメンバー（公益委員）として参加したのは松浦民恵ニッセイ基礎研究所生活研究部主任研究員ただ一人であった。
- 34 中間報告は7人のメンバーの検討結果として取りまとめられたものである。本格的検討のプロセスに入る前の討議を整理したこの資料にはたとえば以下のような意見が見られる。しかし、その多くは中間報告にも「論点整理」にもほとんど残っていない。当然、翌年の「同一労働同一賃金部会」の検討内容には反映されなかったようである。「フルタイム労働者に対するパートタイム労働者の賃金比の国際比較を見ると、EU諸国がおおむね約7割～約9割の水準であるのに対し、我が国は6割弱程度にとどまっている。／この数字は、『フルタイム』にも非正規雇用（有期雇用）が含まれている一方、『パートタイム』にも短時間正社員等（無期雇用）が含まれており、必ずしも日本において呼称として定着している『正規』－『非正規』の対比となっていないこと、また、国によってはパートタイム労働者に、管理職層など無期雇用かつ給与水準の高い労働



者も含まれている等、パートタイム労働者の実像が相当程度異なること等もあり、解釈に留意が必要ではあるものの、我が国における賃金格差が相当程度大きいことも事実である」(第1回資料、神吉・松浦・川口各委員)。「実際の企業現場では、正規－非正規の2分ではなく、正社員も総合職から限定正社員まで、非正社員も契約社員からごく短期間のパート労働者まで、多様な雇用管理区分があり、それぞれの賃金体系を有している。これらの賃金のどこに焦点を当てて、同一性を見ていくのか、丁寧な議論が必要である」(中村委員)。「EU諸国と日本について、職務給か職能力かというのは、実はこの問題にとってあまり本質的な違いではなく、より本質的な課題は、賃金体系上、正規－非正規間に共通したカテゴリー分類・格付けができていないかどうかであり、EU諸国は、産業別労働協約により雇用形態間に共通のカテゴリー分類・格付けがなされていることによって、同一労働同一賃金かどうかの評価がしやすくなっている可能性がある」(柳川座長)。「雇用形態間を理由とする待遇の差異が合理的かどうかは、ある程度幅を持った判断とならざるを得ず、どうしてもグレーゾーンが残らざるを得ない。この点について、最終的に裁判所でしか決着がつかないというリスクを労働者が負うのであれば、結局、今の状況と大きく変わらない可能性がある」(神吉委員)。

- 35 この時の提出資料と同じものが柳川検討会の第3回会合の水町委員プレゼンテーションでも用いられている。
- 36 検討会と事柄の性質上、「そのような『制度設計』を全面的に政府が『政策』として実行することを期待するものではない」などと記すことまでは期待できないだろう。
- 37 ここに至るプロセスを経て(受けて?)労働政策審議会(の3分科会の下)に設置された「同一労働同一賃金部会」の「報告」について〔I〕の冒頭に見た、前掲注9の後半部分を再度参照していただきたい。
- 38 「課題」の定義と意味、いかなる目的に向けた誰にとっての「課題」かなどの点に関する説明は見当たらない。
- 39 もっとも、そこまで立ち入った「意見」を表明する場でもないしスペースも限られているだろう。
- 40 「非正規労働者の待遇改善、高齢者の就業促進、若者の就業促進、障害や難病のある方の就業促進について」検討したこの会合に水町教授を唯一の参考人に招いて彼の基調報告をめぐる議論を企画した「事務局」の意図等についても同様である。もっとも、最後の安倍総理の挨拶には次の発言が含まれている。「本日は榊原会長からも大変心強いご発言がございましたが、同時に我が国の雇用慣行にも御意見がございました。また三村会頭からもご意見がございましたが、そうした我が国の雇用慣行には十分に留意しつつ、同時に躊躇なく法改正の準備を進めます。」榊原定征日本経済団体連合会会長と三村明夫日本商工会議所会頭はともに同会議の有識者議員である。
- 41 ほとんど発生しない(存在しない)から政策論議の場でも話題にならないのだと納得する幸せな読者が稀には存在することを想定して、「弊害への懸念」に言及する記述を1つ紹介しておく。柳川検討会の神吉委員は「専門的見地からの意見」で「2. ガイドラインの法的位置づけと解釈の留意点」の「(3) 弊害への懸念」で以下の如く記す。「各種『手当』の均等待遇は、払うべきか払わなくてよいかという二者択一なので、判断が比較的容易である。しかし、『基本給』の均衡待遇については、客観的にバランスのとれた定量判断を一義的に定めることは不可能である。／上記広範囲のグレーゾーンにおいて、ガイドラインの例示を見てもなお、使用者が回避すべき不合理な待遇差がわからない、あるいは、不合理でないことの立証が難しいと考えると、職務分離を加速し、結果として非正規労働者の処遇改善という今回の政策意図に逆行する懸念もある。／また、賃金原資が限られる以上、非正規労働者の待遇改善のために、正規労働者の待遇が低下することも当然想定される。賃金体系全体を見直し、より同一労働同一賃金原則にかなう仕組みに組み替えようとする場合、正規労働者にとってはたとえば就業規則変更の不利益変更となりうるが、ガイドラインが『非正規労働者の待遇改善を主旨としている』との一事をもって、不利益変更の合理性を否定することはできない。むしろ、ガイドラインが実現しようとする同一労働同一賃金

- 原則に沿うものとして、合理性が認められる方向に作用するとも考えられる。非正規労働者の待遇改善を図るには、これらの弊害を除去する手立ても同時に必要となる。」
- 42 このような観点からの問題提起も政策論議周辺にはほとんど見られない。「正規」対「非正規」という表現・図式ばかりが目立つ点に状況が象徴される。「どこかの国（とりわけフランス）では……」という「出羽の守」の「状況報告」に圧倒的存在感があり、その愛好家・支持者が集う世界（堀の中？）での議論が先行し、支配的であり続けている。
- 43 発生メカニズムなどの解明が「政策」の作動メカニズムの理解の前提になるはずである。その解明・理解の必要性を理解せず・感じない「専門家」の集団が政策論議の現場およびその周辺を支配しているのかもしれない。
- 44 そんな政策の推進は混乱と怠惰の横行を助長し、破滅的な帰結を見ることになるのではないかとする不安に陥る読者が多いだろう。
- 45 「客車」の実質的意味などについては後に取り上げる。また、「そもそも、最近の（最近に限らないが……）の高い転職率やその上昇はどのように理解するのか（特に、若年層で……）、各部屋の間には存在する壁はどのような存在か、簡単に乗り越えられるのか？」などの疑問の提示が予想される。「転職」等については〔Ⅲ－5〕で話題にする。
- 46 「同一労働同一賃金」という政治的スローガンの大流行とともに困惑（あるいは、困惑していることを表明）する機会を実質的に奪われ、あるいは「無駄だし、不愉快だ」と困惑を棚上げした読者も多いだろう。
- 47 出席した13名の各有識者議員に与えられた発言時間は2分間であった。ちなみにこの会議の開催時間は全体で1時間であった。この会議の議事要旨については、  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai5/siryoul.pdf>  
 榊原定征、高橋進、土居丈朗、樋口美雄、増田寛也などのおなじみの著名人の中で、三村明夫日本商工会議所会頭の発言の冒頭の次の部分が注目に値する。大きな注目を集めたはずである。「同一労働同一賃金についてですが、この考え方が、非正規労働者に対して不合理な理由による不利益な扱いをしてはならないという趣旨であるのなら、総論としては、理解することができます。／問題は、同一労働の定義が明確にできるかであります。また、その定義が明確でないままに、例えば合理的な理由の立証責任が、企業側のみに課せられるとすれば、現場に大変な混乱を引き起こすことになります。たとえば終身雇用、年功序列との関係をどう整理するのか、さらにキャリアコースや勤続年数の違いなどによる、いわゆる不合理ではない賃金格差について、ガイドライン等で具体的に整理できるのか、これらはいずれもそう簡単ではないと考えますが、ぜひともやっていただきたいと思います。／本件によって、中小企業にとっては、労務対策上の負担が課題になることが懸念されます。無用な労使紛争を未然に防止し、経営の予見可能性を確保するためにも、ぜひとも慎重な検討をお願いしたいと思います。」これに対し、榊原議員（経団連会長）の発言の冒頭部分は「雇用形態の違いによる不合理な格差の解消に向けて、同一労働同一賃金の実現を目指すという安倍総理の方針に、経済界は賛同いたします。経済の好循環のためにも、正社員と非正規労働者の格差を是正していくことは、大変重要であります。」増田議員は「非正規労働者の待遇改善について……賃金格差の是正も重要でありますけれども、退職給付制度、特に企業年金の有無がこの関係では大きくて、非正規への適用……の改善を図ること」を強調する。高橋議員は、「非正規雇用労働者の待遇改善……、私もおおむね賛成でございます。まず同一労働同一賃金を実現すべき、そして、労働者派遣法、労働契約法、パートタイム労働法、全てについて、制度の在り方を検討すべきだと思います」とする。土居議員は冒頭で「同一労働同一賃金の実現は私も非常に賛成いたしますし、重要なことだと思います」とする。
- 48 共通の理解・了解が存在しないのだから、各人が自らの意味付けとして保有する解釈と認識すればよい。裁判官や関係省庁の官僚、有識者や「専門家」についても同様である。
- 49 AijやBijは誰のもの（分割）かという正当な問いが浮上するだろう。各人をtで示して、tの分割

- を $A_{ij}$ と $B_{ij}$ と示す方が誤解も少ないかもしれない。 $t$ が異なれば $A_{ij}$ と $B_{ij}$ も異なるとした方がわかりやすいかもしれない。さらに、 $j$ で代表される企業内の分割数も同じではないから $n^t(i)$ とした方が誤解も少ないかもしれない。ここでは、図式的説明のための「図式」だから、そこまで立ち入ってわざわざ多くの読者の混乱を招くのは望ましくないとの判断から、現状を採用している。
- 50 「深刻な弊害の発生が予想されるとしても、現状の放置は許されないだろう。どうすればよいのか」と当惑する読者は、「現在進行中の政策は必要か?」「なぜ現行政策が望ましいか?」と題する[IV-4]を参照。
- 51 「無理なことは無理です。そんな役割を裁判所に強要すれば妙なことが起こるかもしれません。裁判官も人の子ですし、いろいろですから」などと内心では不満な裁判官が多いかもしれない。「なぜ所管庁を信頼して、そこが作成するガイドラインなどに従えないのか?」などとする不満があるかもしれない。大多数の国民がそこまで所管庁（政府）の判断を信頼するなら、「行政改革」や規制の見直しなどの作業が常時必要にはならない。
- 52 一億総活躍国民会議第5回会合と柳川検討会の双方に提出された水町教授の「同一労働同一賃金の推進について」と題する資料の最初のページの記述は以下の通りである。「1. 同一労働同一賃金とは何か?／同一労働同一賃金＝職務の内容が同一または同等の労働者に対し同一の賃金を支払うべきという考え方。／正規・非正規労働者間の処遇格差問題にあたっては、非正規労働者に対し、『合理的な理由のない不利益な取り扱いをしてはならない』と定式化されることが多い。職務内容が同一であるにもかかわらず賃金を低いものとすることは、合理的な理由がない限り許されない、と解釈される。」資料の次ページは、「欧州の法制度（EU、ドイツ、フランス）」と続く。
- 53  $B_{ij}$ の労働者の仕事と同一だとの判定に従う結果、仕事の内容の「見直し」が進行して、 $A_{ij}$ の労働者の入れ替わりと報酬の低下が進行するかもしれない。結果として訴訟を起こした労働者を含む $B_{ij}$ の労働者全体の報酬の引き上げに結果するとは限らない。 $A_{ij}$ の労働者に実施されている「教育訓練」を $B_{ij}$ の労働者にも実施されることになれば、面倒で迷惑なことになったと不満に感じる労働者の存在が浮上し、中にはこのために転職する者も現れるかもしれない。
- 54 経済学の分野で「情報の非対称性」と表現する検討課題の浮上である。本論文では立ち入らない。
- 55 いかなる病気とも診断されない「患者」に、適切な治療を施すことはできないだろう。無理強いすれば、副作用（副反応）だけが残ることになりかねない。
- 56 前出の一億総活躍国民会議第5回会合における水町教授の基調報告の最後の部分である。
- 57 Kenneth Arrow [1971] と Edmund Phelps [1972] 以来、経済学の分野でおなじみの「情報の非対称性」に起因する“statistical discrimination”である。“statistical discrimination”を含めて一般的にはRamsey [2021] を参照。
- 58 「そのような市場の評価は不当であって、『政策』によって是正されるべきである」とする判定・主張の論拠と証拠は何か、何処に示されているかと探しても、どこにも見当たらない。しかし、先に触れたように、一億総活躍国民会議の会合の場で水町教授の主張に異論は提示されなかった。その後の関連政策論議の場でも同様であった。事務局（あるいは座長等）の側から、異論の提示を促すような場面を用意することもなかったようである。
- 59 調査票は、「ふだん仕事をしている人」に対して、A15「1年前に何をしていたのですか」、A16「現在のおもな仕事につく前に何か別の仕事をしていたことがありますか」との問いに「ある」と回答した者、および「ふだん仕事をしていない人」のうちB11「今まで何か仕事をしていたことがありますか」との問いに「ある」と回答した者などの双方に、「前の仕事」について、C1「前の仕事をやめたのはいつですか」（「前の仕事」をやめた時期が昭和63年（1988年）以後の場合は、やめた年・月も記入してください）、C2「前の仕事はどれくらい続けていたのですか」、C5「前の仕事の雇用契約期間の定めの有無・1回当たりの起用契約期間」の記入を求める。このため、基本的には5年前の状況に関する情報は得られない。



- 60 「前職」と「現職」間の「正規・非正規間の就業者割合」は（ ）内に平成19年の結果を示すから、その上の数字は平成24年の結果を示すように見える。
- 61 「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（平成5年法律第76号）第11条。冒頭に言及した労働政策審議会「同一労働同一賃金部会」に提出された「現行制度に関する参考資料」（2017年6月）の4頁による。
- 62 一連の政策論議が厚労省及びその周辺で進行し、関連会議等の事務局のほとんども厚労省の担当となっていることの帰結かもしれない、これも「タテ割り行政の弊害」の一環かと慨嘆する読者が多いかもしれない。
- 63 とはいえ、政策論議の現場（周辺）でというよりも少し距離を置いた周辺部でのことであったように見える。政策論議の進め方及びその場（たとえば、労働政策審議会など）への参加メンバーの選任の仕方によるところが大きいように見える。
- 64 先に紹介した一億総活躍国民会議第5回会合において三村日商会頭が敢えて提起したコメントを想起されたい。
- 65 2017/12/22, PRESIDENT Onlineに掲載された同名の記事である。著者は、新経営サービス常務取締役、人事戦略研究所所長である。記事については<https://president.jp/articles/-/23995>を参照。
- 66 さらに、次の如く続ける。私も人事コンサルタントですので、法制化が実現した場合、支援先企業に対して「人件費対策」と「職務定義や賃金制度」をどうアドバイスすべきか、に頭を悩ませそうです。業界や個別企業によって、さまざまな対応方法が考えられるからです。
- やはり、単に「非正規社員の待遇を正社員に近づける」というのでは、人件費が上昇するだけで、本質的な問題の解決にはなりません。企業の生産性を高め、より公正な社会を実現するためには、正社員の（職種、勤務地、労働時間など）非限定な働き方や年功賃金にも、メスを入れざるを得ないでしょう。雇用形態や労働時間ではなく、成果や生産性を重視した評価や報酬の仕組みづくりが求められます。
- 67 とはいえ、*“These three configurations do not operate exclusively in their pure form nor are they mutually exclusive. In most countries, we find a mix between the unilateral, negotiated, and, mandated configurations, often with one type being dominant.”* (p.807)
- 68 本文は次の文章に続く記述である。*“The rise and dominance of standard working time was closely connected to the fight for the 8-hour workday and the subsequent institutionalization of a standard working week … Trade unions, other social movements, and political authorities pressured employers to institute an 8-hour workday at a time when standardization of industrial production was growing.”* (p.808)
- 69 最後の安倍総理のまとめの段階ではメディア関係者の会議場への入場が許されている。会議後の事務局による「説明」が行われ、さらに議事要旨（概要）が公表され、その前後等には「取材」機会もあった。「なぜ、フランスのケースに関心が格別に高いのか」とする疑問等の提起はなかったようである。
- 70 「われわれはそんなものを採用した覚えはない。だから、採用の根拠などは不要だし、そんな問題点・弊害とも無縁だ」と関係者は無視するかもしれない。
- 71 柳川検討会の神吉委員は「専門的見地からの意見」でイギリスについて次の如く記す（この時点では、イギリスはEUメンバーであった）。「イギリスでは、労働条件は個別企業ごとに決めるのが主で、労働協約の適用率は27%にすぎない（2011年）。とくに、民間企業の協約適用率は3%にとどまる。また、大陸欧州諸国と異なり、労働協約による産業横断的な職務格付け・賃金等級がない。そのため、『同一労働』を前提とした比較対象者を特定することが困難となっており、雇用形態間の格差の正当性が争われるケースはまれである。」また、皆川委員は「意見」の中で、「イギリス、フランス、ドイツでは、性別ほかの事由による差別禁止の文脈で法制化されてきた同一価値労働同一賃金原則と、雇用形態による不利益扱い禁止のいずれにおいても、法制の上では内容にはば相違のない規制が存在している。しかし、その一方で、これらの法制に関連した法理、



ないし、これらの法制の運用に実態に於いては、各国間で相違がみられる」とする。その上で、「イギリス、ドイツでは、同一価値労働同一賃金についてフランスのような一般的な判例法理は確立されておらず、雇用形態による不利益取扱い禁止法制は、性別等の事由による差別禁止ないしは平等取扱い法制とは区別されたものとして理解され、解釈運用が行われているといえる。」

- 72 原論文のこの個所に付されている注である。“These jobs have a maximum monthly income of 450€ and are exempted from social security contributions and income tax.”
- 73 ちなみに「最低賃金」についてもフランスは先進国の中で特異な位置にある。世界中で最も広く使われているミクロ経済学の教科書であるマンキュー [2019] の第4版 (179頁) は次の如く記す。2015年において、連邦法では最低賃金は時給7.25ドルである (第3版では、2009年で7.25ドルだとしていた) (一部の州では連邦の水準を上回る最低賃金を義務付けている)。多くのヨーロッパ諸国もまた最低賃金法を制定しており、ときにはアメリカよりもかなり高い。たとえば、フランスの平均所得はアメリカの平均所得よりも30%近く低いにもかかわらず、フランスの最低賃金はアメリカの最低賃金よりも30%以上高い。
- 74 そうなれば、「誰がどのような意図に基づいて用い始めたかは問わないでしょう。この図式が広く長らく愛用されてきたという歴史的経緯の下で、同一労働同一賃金の政治的スローガンとともに強力に推進されることになった非正規格差問題解決に向けたキーワードとして採用された。2分法を定着させ、『差別』と呼び、2グループ間の処遇差を『格差』と呼ぶのだから、『政府 (or 政策) 主導 (or 創作) 型』の『差別』であり『格差』だといわざるを得ない。最優先の『差別』・『格差』対策は、政策論議の場でのこの表現の使用を廃止・禁止して、『the diversityの展開』に適合・適応した政策の採用に向けた方針転換に踏み切るべきだ」と考え始める読者も増加しているはずである。[Ⅱ-4] で取り上げた川口の「意見」の[B]にいう「雇用形態の定義」の4番目の「身分・呼称の違いによる」ものについても、同様に、政策論議の場におけるこの表現の廃止・禁止が最優先の対応策ではないか？
- 75 “Configuration”の現状の選択に関していかなる議論・論争が交わされたかは知らない (そのような情報の収集・提示こそが日本政府の政策担当・推進部署の果たすべき役割の一部だと考える読者が多いだろう。周知の如く、Rhoads [1994] のような書物がすでに1994年に刊行されている。Berg et al. [2014] を巻頭論文とする特集の8本の論文のほとんどは欧州諸国を研究対象としており、アメリカに関わるものは限定された論点に関するHenry and Lambert [2014] のみである。なお、Berg et al. [2014] の3名の著者はそれぞれアメリカ、ドイツ、カナダの大学に所属する研究者である)。現状に深刻・重大な欠陥があり、対応策として (他の2つのconfigurationsへの変更などを含めた) 制度・政策の変更が必要だとする主張が大きく注目され、たとえば、本格的な議論・論争に発展する気配が見られない状況がすでに数十年間継続しているというのが筆者の印象である。「政策関連部署の周辺の共通認識とは異なるだろうが、日本の実情あるいは実際に向かいつつある方向に予想されるoutcomeは限りなくアメリカの状況に近いのではないか……」と考える読者が少なくない。
- 76 このような表現・評価に不満な読者は自ら収集し保有する情報に基づく検討を試みればよい。
- 77 この発言を受けて設置された柳川検討会の報告書 (中間報告と論点整理) についてはこれまで何度も見えてきたとおりである。柳川検討会の神吉委員の「専門的見地からの意見」では、「ガイドラインの法的位置づけと解釈の留意点」の冒頭で、「(1) ガイドラインの位置付け」と題して次の如く記す。「ガイドラインは周到な立法作業を経た法規範でないため、あくまでも現行法解釈の下で行政上の方針を示すものと位置付けられるべきである。法規範でないにも関わらず、あたかも一定の行為が新たに法的な禁止対象と解釈されるような余地を残すと、企業が簡易な訴訟リスク回避行為をとる結果、長期的には職務分離や非正規の低賃金職務への固定という、本来の政策目的とは逆の、望ましくない事態を招来する懸念がある。」三輪・Ramseyer [2015, 19頁] に記したように、たとえば、「コーポレートガバナンス・コード」に基づくとする「社外取締役の

事実上の設置強制」は、東京証券取引所（民間企業である）が上場規則として規範化して適用するに至ったものであって「行政指導」ですらない。

- 78 2016年2月には自由民主党内にプロジェクトチームが設置され、同年4月8日に発表された「『非正規雇用の待遇改善』のための『同一労働同一賃金』（中間報告）」では、目指すべき方向性と早急に対応すべき具体策が提言された。安倍内閣は、「働き方改革」を今後3年間の最大のチャレンジと位置付け、一億総活躍社会の実現に向け、一人一人の事情に応じて多様な働き方が可能な社会への変革に取り組むこととした。その上で、非正規雇用の待遇改善、長時間労働の是正、高齢者の就労促進の3点を働き方改革の柱とし、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）では、非正規雇用の待遇改善に関して「同一労働同一賃金」実現への対応策を盛り込んだ。また、「未来への投資を実現する経済対策」（平成28年8月2日閣議決定）においても、同様に働き方改革に取り組むこととされた。以上、成嶋建人〔2016, 27頁〕。

「同一労働同一賃金」という表現が政治の表舞台に登場したのはこの時が最初ではない。2015年に自公政権下で成立した「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策に関する法律」（待遇確保法）は、「野党提案の法案段階では『同一労働同一賃金法案』と称されたが、自民党・公明党と野党の維新の党との合意により、『均等待遇および均衡のとれた待遇の実現を図る』という内容に修正の上、成立した。法律名どおり、職務に対応した待遇を確保するための施策の推進について定めたものであり、同一労働同一賃金に関する法的規範を設定したものではない」（荒木, 2020, 570頁）。

「コーポレートガバナンス・コード」の適用による「社外取締役の事実上の設置強制」は、「2005年の会社法制定前後から顕在化した『社外取締役の事実上の設置強制』の動きが、会社法の改正と『コーポレートガバナンス・コード』の策定・施行に結果した。民主党政権下で法務大臣から提起された会社法の見直し、アベノミクスの成長戦略の中心に位置する『日本再興戦略』への明記など、政治の積極的関与・主導的役割が今次の『事実上の設置強制』に至るプロセスの顕著な特徴である」（三輪・Ramseyer, 2015, 20頁）。

- 79 2012年改正前の労契法は2007年12月5日に公布され（2007年法128）、翌年3月1日に施行された。個別労働関係紛争を解決するための私的領域の法律として制定されたが、その背景には「国民の間で起きる様々な紛争が公正かつ透明な法的ルールの下で適正かつ迅速に解決される仕組み」の整備を求めた司法制度改革審議会意見書（2001年）の思想がある。その意味では、司法制度改革に先行して制定された消費者契約法（2000年法61）とも同じ政策的流れの中にあるといえる。消費者契約法は「乗り越えがたい厳しい対立の中での非常に困難な政策的判断として」（落合2001, 183頁）成立した法律である。この法律の解剖学的検討を試みた三輪〔2004〕は、「結語」で、「激しい意見・利害の対立を経てようやく成立したこの法律は、とりわけ法の制定を強く支持した人たちの強い不満と批判の標的となった。この法律の net contribution は、今後の運用と、予想される見直し（論議）に大きく依存している」としつつ、「民法学者を代表とする法学者が中心となって進められた消費者契約法の制定に関わる議論・論争は、事前の周到的『診断』の必要性をほとんど認識しておらず、『診断』抜きの『処方』論議に終始しているように見える」と記した（24頁）。「今頃こんなことを指摘・強調するのか……」と苦笑しつつ20年前に書いた論文のこの部分の内容と本論文の関連論点の内容（の基調）は実質的にほとんど同じである。この間、労契法の制定、2012年の法改正による第20条等の追加、さらに2016年以降の「同一労働同一賃金」をスローガンとする非正規格差解消「政策」の大展開と少なくとも3段階の大跳躍を経て、さらなる展開が現実化しつつあるように見える。残念ながら、「どこまで行けば気が済むのだ……」と不安な気分と「どこまで放置するのか……」とする不満を、この20年程度の期間中の大展開の実態を知ったうえで、抱く読者は多くはない。消費者契約法については三輪〔2004〕を参照。

- 80 制度上は、このケースでは厚生労働大臣（および、総理大臣）ということになる。しかし、実態は、多様な職務であまりにも多忙であることや在任期間の短さなどのため、その役割の多く（ほ

- とんど)を事務方に依存せざるを得ない。事務方も同様であって、そのトップに位置する事務次官さらに担当局長なども多くの職務(実務)に関する意思決定等を部下に任せざるを得ない。「こととなっている」と表現するのは、労働政策審議会のメンバーのほとんどは関係団体等を代表しているし、審議会の庶務を担当する事務局(通常は所管課)には各方面から意見や要望がよせられるから、審議会およびそのメンバーの多くは(明言はしないが)「各メンバーは推薦(選出)母体の意向に従っているだけです。各メンバー個人あるいはメンバー全体として、自らが責任をもって政策の内容を決定しているとまでは認識していない」と見るのが自然だろう。
- 81 「労働者代表委員」のほとんどが労働組合の代表であるとすれば、前掲第5図と第2表に見た労働組合加入率の低さに照らして、かなり前から「労働者代表」ではなくなっているのではないかと首をかしげる読者も多いだろう。「使用者代表」についても同様に考える読者が少なくないかもしれない。なぜ法律家が半数を占めるのかという点も含めて、「公益代表」についても同様だろう。素直に考えてみれば、「労働者代表」「使用者代表」さらに事務局が「できれば忌避したい」と考えるメンバーは「公益代表委員」には入っていないだろう。関連して三輪[2020]の注70と71(117-118頁)を参照。
- 82 このように理解しているから、審議会などを通じる政策決定に関する詳細な実質的情報が入手できないという現実には筆者が驚くことはない。議事概要等についても、同様である。重要な案件・論点であれば、正式会合の場で争い議事概要(要旨)にその結果を残すのは特殊・特異なケースだろう。
- 83 労働政策審議会とEBPMの関係については、三輪[2020]の「労働政策審議会(労政審)は特殊?」(94-96頁)を参照されたい。EBPMと審議会などに関する一般論については、同、93-94頁を参照。また、「政治」や審議会と政策の選択の関係については、同、100頁を参照。「EBPMが従来型のpolicy makingとどこがどのように異なるのか」などとする質問を受けるたびに繰り返した回答については、同、77頁及び関連注5を参照。「エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ」をスローガンとし、「権威とハッタリ、そして声の大きさにより政策の内容が決まり、あるいは大きく左右される」という状況からの脱出を目指すことだと説明した。KKO、つまり、勘と経験と思い込みで政策の内容を決めている現状からの脱却と説明することもあった。
- 84 このように考え始めた読者には、Miwa and Ramseyer[2005]の参照を勧める。政府が推進する「非正規格差問題解決」「政策」に関する多岐にわたる違和感は、そもそもの問題(検討課題)設定と検討方法の根本的な欠陥・的外れに起因するものではないかとする問題意識につながり、「現在推進中の政策は必要か?」「何のためのものか?」などとする設問が浮上するはずである。
- 85 「労働生産性の向上につながり、ひいては企業や社会の発展に寄与する」などの表現が、たとえば、冒頭に引用した「同一労働同一賃金部会」報告の「基本的考え方」に示される。しかし、その論拠や証拠(さらに意味と意図)が示されることはなく、実質的にはデコレーションにすぎない。当然、目標の実現に照らした政策の有効性などの検討は行われていない。
- 86 一貫してpolicy makingをevidence-basedであるべきものと考えてこなかった。現時点でもKKO、勘と経験と思い込みに強く依存している。Evidence-basedな検討・議論の場を設定し実質的な政策論議を求めることをしてこなかったし、その必要性を「事務局」が(も?)理解してこなかった。このため、「EBPMなど……雑音であり、迷惑な話」だと受け止める者が多いだろう。ほとんどの研究者も、協力的か無関心のいずれかが基本姿勢であった。無関心という研究者のプールも時間とともに枯渇した。若者は近寄らない。政府にとってはyes-menしか目に入らなくなっていた。実務家はもっと極端だろう。そうでないと食えないという理由による。しばらく前までの「農業政策」や「中小企業政策」も似たようなものだったというのが筆者の印象である。
- 87 「市場の失敗」という表現が持ち出されるかもしれない。「市場の失敗」は政府の役割期待を高めるが、「政府の失敗」に対する警戒を忘れてはならない。とりわけ1980年代以降、後者に対する警戒の重要性が広く先進各国の共通認識になっている。関連して、三輪[2004, 21-22頁]を参照。



88 これまでのところ、日本の労働政策の検討過程では、フランス・ドイツを中心とするEU、ヨーロッパ諸国の事情が好んで参照され、アメリカ（さらにイギリス）が話題になる機会にはなはだ乏しいように見える。

89 「政策」導入の帰結・効果・影響などの検討は、「政策」の具体的内容が明確化されないかぎり不可能だろう。「同一労働同一賃金」政策が導入・推進されていることになっているが、「現実は何が進行しているのか?」「実施主体である政府や直接間接に関わる利害関係者に、先行きに対する不安・不満はないのか?」「いかなる帰結・効果・影響が現実化するか?」は誰にも的確・正確には予想できない。政府も含めて、誰も予測できていない。そのような試みも行われていないし、関係者間に共通の認識・合意は成立していない。「同一労働同一賃金」というスローガンとこれに伴うイメージに、唱導する側も酔いしれ（た振りをする?）、疑問を抱く側もあえて疑問を提示し抵抗することを試みもしなかったのではないか。多くの国民も、（たいしたことは起こらない……と）重大な関心を抱かなかったし、いずれ熱が冷めて、忘れ去られる（運命にある空証文だ）と思ったかもしれない。とはいえ、何かの事件等を契機に、「あの政策をなぜ適切に執行しないのか……」という声が急激に高まるかもしれない。

三輪・Ramseyer [2015] で、「社外取締役の事実上の設置強制」に関連して、「設置強制といっても、カタチを整えればすむという形式的なものだから……。敢えて反対するほどのことはありませんよ」と考えている会社経営者が少なくない、と書いて、草稿段階の論文を読んだ法学者から次のコメントをいただいたと記した。「大企業にとっては微々たるものかもしれないが、相当な金額の報酬が支払われ、社外取締役の教育（仕事の内容を知っていただくこと）のための国内外の工場見学などの結構な費用が投じられています。規制者にとってはコストと観念されないかもしれませんが、関連事務費用も小さくないでしょう。……」（79頁注51）。放置した際の「今後の展開：予想されるシナリオ」および「付随する論点?」については同論文の84-92頁を参照。

『「同一労働ではない」、あるいは「労働条件の相違は不合理ではない」のなら、裁判で争えばよい」とする解説・反論がある。そうかもしれない。しかし裁判官の判断に不安を抱くことに起因する過剰反応が起こるかもしれない。将来の姿として連想するのは次のケースである。1920年代のアメリカで激しい勢いで進行したチェーンストアの普及に対応して反チェーンストアと呼ばれる政治運動が激化した。Clayton反トラスト法の1936年改正（Robinson-Patman Act）は取引相手によって異なる取引価格を設定することを禁止し、価格に差を設ける際には生産や流通面でのコストの違いによる正当化が求められることになった。まもなくほとんど使われなくなる（関連訴訟が提起されなくなる）と同時に多くの弊害が指摘されるようになった。この法律の廃止が試みられたが成功せず、現時点でもいわば棚上げされたままの状況にある。

「コーポレートガバナンス・コード」論議の際には、「コンプライ・オア・エクスプレイン」（原則を実施するか、実施しない場合には、その理由を説明する）の手法を採用した（とされる）。この点に関しては同上、81-84頁を参照。「社外取締役設置強制の『弊害』（コスト）」については、同、77-92頁を参照。

90 「的確・適切な診断と処方」である。

91 ほぼ20年前に三輪 [2004] は、消費者契約法に関連して「『政策』のコスト」と題して以下の如く記した。『「現実にはトラブルが多発しているのではないか……』という反論、批判があるだろう。もちろん、『放置すればよい』と主張するものではない。しかし、不適切な処方や強すぎる副作用のある医薬品の使用は、何もしないという『処方』よりも劣る。有効な処方の中では苦痛などのコストのより小さなものが望ましい。／…／消費者契約法に関わる主張や論争にかぎらないが、法学者の主張には…『政策』コストへの配慮はほとんど見られず、『目的』の望ましさ、とりわけその定性的側面に関わる関心が圧倒的である。…／このような法学者の議論の仕方の危険性は、多くの読者にとって明らかだろう。たとえば、プールで子供が溺死したという現実を前にすれば、このような事件の再発防止に大きな価値を見出し、そのための規制が必要だとする意見に異論は



少ない。しかし、目的実現のために、水泳を全面禁止したり、水深50cm以上のプールの建設を禁止すれば、大部分の国民は、不適切・過剰な規制だと考えるだろう。…唱導される『目的』の『望ましさ』がすべてを正当化するのではない」(18-19頁)。

- 92 2016年前後以降の非正規格差問題解決「政策」の本格化以前には、「司法判断の場においても、男女差別禁止を超えた一般的包括的平等原則としての同一労働同一賃金の法規範性が肯定されたことはない。また、労働組合も同一労働同一賃金原則の法規範性を認めることには消極的であった。正社員の賃金について属人的な年功型雇用慣行を支持することは、職務を基準に労働条件を決定する原則と相容れないからである」(神吉, 2019, 87頁)。とはいえ、成嶋[2016]は「関係労使団体等の意見」の「労働者団体」の中で「全国労働組合総連合」(日本労働組合総連合, 「連合」ではない)の意見として「ガイドラインの策定に当たっては、『合理的である』との理由で現状の待遇差が広範に是認されかねないとの懸念から、雇用形態等の相違があっても現に行っている仕事と同じであれば同じ賃金水準とすることを原則とし、現状の賃金格差を是正する実効あるものとするなど求めている」とする(39頁)。さらに「その他」では、「日本労働弁護団」が、「ガイドラインの作成だけに終わることなく、労働契約法第20条やパートタイム労働法第8条等を改正し、正規労働者と非正規雇用労働者との労働条件の相違に合理性があることについて使用者側へ立証責任を転換し、その相違に合理性が認められない場合の法的効果や救済内容、正規労働者等の労働条件の引下げの禁止を明記すべきと提言している。また、日本も批准しているILO第100号条約(同一価値の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)が、同一労働に対して男女同等に報酬を支払うという原則を規定したものであることから、性による賃金などの差別禁止を実効あるものとするための法改正も必要であるとしている」(41頁)。
- 93 これが「同一労働同一賃金」の名の下に、政府・裁判所によって規格化が強要される「政策」の弊害と共通の性格を有するように見える。
- 94 宅配便等との激烈な競争によって存亡の危機にさらされた郵便小包が、ゆうパックに大変身して大きく地位を挽回したという経緯と似ているかもしれない。
- 95 「EBPM推進委員会の創設は2017年8月であり、政策立案総括審議官(政立審)制度の創設は2018年だから、この政策の推進本格化の時点ではこの制度は存在せず、この政策への対応は不可能であったはずだ……」とする疑問も各方面から提示されるだろう。「想定内の事態」である。第1に、政立審やEBPM推進委員会の創設以前にも、EBPMのような観点からのpolicy makingの確保に向けた活動は当然必要であり、誰かがその役割を担っていたはずである。新たに創設された制度は、この役割を担う機構・部署・人物を明示して従来以上に積極的に推進するとしたにすぎない(このように明記しないのは、「では、従来のpolicy makingの過程や内容に重大な欠陥があったということか……」とする批判・批評を招かないことを念頭に置くためだろう)。第2に、制度創設時以来今日に至るまで頻繁に直面した質問・批判・問題提起に関わり、その払拭にはこれも予想通り難航を極めてきた「EBPM推進は政府予算の有効かつ効率的な活用の一層の促進を目指す手段の一環として追加されるものであり、とりわけ新たに企画される『新政策』をスタート段階でより適切に査定することに重点を置くものだ」とする霞が関に根強い伝統的イメージに基づく誤解である。このイメージから、次の3点が導かれる。(1)新たに(かなりの規模の)予算を要求しない「政策」は対象外である。(2)スタート時点でしかEBPMは要求されない(できない)。(3)新設の政立審(各府省の官房に設置されている)が具体的な政策の内容に目を通しEBPMの観点からチェックするのは新規政策の予算請求時に限られる。このタイミングを過ぎれば、政策の実施担当部署の政策実施の過程や内容に口をはさむことは歓迎されないし実質的に不可能である。以上の3点に象徴される霞が関に根強い伝統的イメージが幅広く支持されたままであれば、新設の制度の機能不全も当初から予想されたことである。実際に、創設時の議論の場でも、「屋上屋を重ねるようなものであって、無駄なことだ……」とする批判も受けた。「特段の予算要求を伴うものでもないし、すでにスタート段階を終えているから……」とする疑

問が本稿の筆者の主張に対して提示されても不思議ではない。2017年冒頭以来の統計改革推進会議（関連）の会合の議事録等を参照すれば明らかな如く、そういう疑問・批判・問題提起は頻繁に話題になった。その都度、当時行政改革担当大臣補佐官として制度創設に関わる議論の実質の中心に位置した筆者は、EBPM推進の取り組みに関わる各府省との意見交換やコア幹事会の席でも、適用対象となる「政策」の範囲に関して、「公権力の行使を伴うものすべてです。当然、各種規制も含まれます」と説明した。

（この点に関しては、三輪〔2020〕注34（111頁）を参照。）当然、厚労省の政立審や、EBPM推進委員会メンバーである各府省の政立審等が、現時点での（「権力の行使」にあたる）実施政策の内容に関するevidenceの提示を現時点で要求することに何の制約もないはずである。（『各府省の政立審等が実施中の政策の内容に関するevidenceを現時点で要求することに何の制約もない……』と現時点で、しかも急に言われても……」などとする不満に基づく多様な反応が各所に噴出するだろう（公式の場では観察されないかもしれない）。evidenceを要求する側である政立審等に対応策を台詞とともに「用意」するのは読者の楽しみとしよう。当然、前向きの行動を促すのが彼らの仕事の進展を容易にするはずである。「まさか、『提示できるようなevidenceを用意せずに政策をスタートさせ現在も継続している』ということはありませんよね。『できません。用意していません』と公式に回答しますか？」とか、「どの点に不満なのですか？誰に対する不満ですか？これまで明言してこなかった政立審ですか？それ以前の時期の府省幹部ですか？こんな状況のままであなたにバトンタッチした前任者・前々任者などですか？」、「実際にevidenceを求められる日が到来するとは予想もしてこなかったというのですか？これまではどうしてきたのですか？現在のpolicy makingは……KKOで進めているということですか？」「ウチなんかまともな方なのに、どうしてウチから……？」などはほんの一部だろう。「あなた自身と同様に周囲も状況を理解してしまったのです。前向きに対応し、状況を改善して（他部署へ異動するまでの）任期を終えて、10年後の担当者に笑顔で回顧されるようにしたいと思いませんか？私も協力します。周囲の反撥・抵抗は大変でしょうが……」と最後に付け加えることになるかもしれない。）

上記の伝統的イメージの制約を受けないことが理解されれば、他府省の政立審等が単独であるいは共同で具体的な政策に関するevidenceの提示を求め、その内容の適否や有効性等についてオープンな議論を展開できるから、永年の国民的課題である「タテ割り行政の弊害」の緩和・克服に有効に機能することも期待できるはずである。「タテ割り行政の弊害」は「省庁間のタテ割り」に限られるものではなく、同一府省内部でも、官房と各局、各局相互間、さらに各局内部の原課相互間にも存在する。期待される効果・影響は（潜在的には？）広大である。期待される効果・影響の範囲は広大であり、そこから期待できる国民経済的效果は膨大だろう。各府省政立審やEBPM推進委員会等の果たすべき役割は大きい。制度を創設し活動を本格化させつつあるEBPM推進政策の成果を現実化させ収穫するためには、（大部分が日本国民である）読者が知恵と行動を発揮して手段・戦術・戦略にさらなる工夫・展開を加える必要があるかもしれない。

EBPM推進政策開始の経緯や推進システムなどについて、簡単には三輪〔2020〕67-68頁を参照。  
96 ここまで読み進んだ読者の多くが「裸の王様」の表現（およびアンデルセンの物語）を想起されるかもしれない。長期間にわたって展開・維持されてこんな状況に至っているプロセス全般についてほとんど何も知らない（知らなかった）なんて」と呆れ返り苦笑する読者も多いだろう。こんな論考の作者が「労働問題」「労働法」「労働経済学」などの全くの門外漢だという点については驚かないにしても、「『専門家』やメディア関係者の多くも我々と同じか……。本当か？なぜか……？」と考えこむだろう。もちろん、本稿で取り上げた事例は特別でも特異・特殊なものではないというのが筆者の基本認識である。おなじみの「裸の王様」の物語を適用した解説に関心の読者は三輪〔2016、270-74頁〕を参照。

## 引用文献

- 『2016データブック国際労働比較』[2016] 労働政策研究・研修機構。
- 荒木尚志 [2020] 『労働法（第4版）』有斐閣。
- Arrow, Kenneth [1971] “The Theory of Discrimination”, Industrial Relations Section, Princeton University, Working Paper No.30A.
- Berg, Peter, Gerhard Bosch, and Jean Charest [2014] “Working-time Reductions: A Framework for Analyzing Diversity across Countries”, *Industrial and Labor Relations Review*, 67(2), 805-37.
- 「同一労働同一賃金部会（労働政策審議会）」[2017]「同一労働同一賃金に関する法整備について（報告）」——「諮問」を議題にした2018年11月28日の第15回までの議事録資料等は下記。  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei\\_443697.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_443697.html)
- 「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」（2016-2017）（柳川検討会）の関連資料等。  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuan\\_339702.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuan_339702.html)
- 「一億総活躍国民会議」第5回会合議事次第など。  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/dai5/gijisidai.html>
- 同、第5回議事要旨については  
<chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.kantei.go.jp%2Fjp%2Fsingi%2Fichiokusoukatsuyaku%2Fdai5%2Fgijiyousi.pdf&clen=372495&chunk=true>
- 川口大司 [2016]「専門的立場からの意見」,「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」（2016-2017）を参照。
- 神吉知郁子 [2019]「同一労働同一賃金原則と賃金規制」『ジュリスト』Feb. (No. 1528), 86-91頁。
- 神林龍 [2020]「労働政策におけるEBPM—労働政策決定の正当性との関連から—」大橋弘編『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』（東京大学出版会）109-130頁。
- 小池和男 [1981]『日本の熟練』有斐閣。
- Henry, Julia R. and Susan J. Lambert [2014] “Unpredictable Work Timing in Retail Jobs: Implications for Employee Work-Life Conflict”, *Industrial and Labor Relations Review*, 67(2), 986-1016.
- マンキュー, N. グレゴリー [2019]『マンキュー経済学 I ミクロ編』第4版 東洋経済新報社。
- 三輪芳朗 [2004]「消費者契約法」『経済学論集』（東京大学）69-4, 2-34頁。
- 三輪芳朗 [2008]「Health Economicsへの招待：二本立・田中滋・池上直己・西村周三・遠藤久夫編『講座 医療経済・政策学』の書評を中心に（1）（2）」『経済学論集』（東京大学），74-3, 56-102頁, 74-4, 16-36頁。
- 三輪芳朗 [2016]「よりよい政策と研究を実現するための経済統計の改善に向けて：（6）Introduction and Guide」『大阪学院大学経済論集』29-1・2, 95-281頁。
- 三輪芳朗 [2020]「日本政府のEBPM推進の取組み, その開始から現状に至る過程—大橋弘編 [2020]『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』（東京大学出版会）の刊行を契機に—」『経済学論集』（東京大学）83-1, 55-122頁。
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer [2015]「2014会社法改正,『コーポレートガバナンス・コード』と『社外取締役』」『大阪学院大学経済論集』28-2, 15-140頁。
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer [2005] “Asking the Wrong Questions: Changes of Governance in Historical Perspectives?” in K.J.Hopt et al. eds. *Corporate Governance in Context: Corporations, States, and Markets in Europe, Japan, and the US*, Oxford University Press, 73-84.
- 成嶋建人 [2016]「『同一労働同一賃金』の実現に向けた動向—正規・非正規の格差是正に向けて—」『立法と調査』（2016.10, No.381）（参議院事務局企画調査室編集・発行）27-40頁。筆者の所属は、厚生労働委員会調査室と記されている。
- 落合誠一 [2001]『消費者契約法』有斐閣。



Phelps, Edmund S. [1972] “The Statistical Theory of Racism and Sexism”, *American Economic Review*, 62-4, 659-661.

Ramseyer, J. Mark [2021] “Social Capital and the Problem of Opportunistic Leadership: The Example of Koreans in Japan”, *European Journal of Law and Economics*, published online February 18, pp.1-32.

Rhoads, Steven E. [1994] *Incomparable Worth: Pay Equity Meets the Market*, Cambridge University Press.

鈴木宏昌 [2016] 「主要先進国の労働時間 —— 多様化する労働時間と働き方」『日本労働研究雑誌』(12月, 4-14頁).

「就業構造基本調査」については過去の調査も含めて, <https://www.stat.go.jp/data/shugyou/2017/index.html>  
柳川検討会, 「同一労働同一賃金の実現に向けた検討会」(2016-2017) を参照.

〔大阪学院大学教授, 東京大学名誉教授〕