

令和 5 年 6 月 13 日現在

機関番号：13701

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2020～2022

課題番号：20K02061

研究課題名(和文) 在日米軍基地の労働実態 - 職務範囲と労働規制の視点から

研究課題名(英文) Labor Conditions at U.S. Military Bases in Japan: Perspectives on Job Demarcation and Job Control

研究代表者

伊原 亮司 (Ihara, Ryoji)

岐阜大学・地域科学部・准教授

研究者番号：60377695

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：「働き方改革」の柱として「同一労働同一賃金」が掲げられ、その具体的施策として「職務給」が注目されている。日本において業界規模で全面的に職務給を採用してきた事例は、管見の限り存在しない。しかし、ある意味「日本であって日本ではない」在日米軍基地において、職務給が採用されてきたのである。

本研究は米軍基地における職務給に注目し、労務管理制度、労働組合による職務規制、職場レベルのケアなど、実際の運営のあり方について明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は職務給に焦点をあてて、基地における職場の運営上の問題と組合の対応をみてきた。労務管理研究や基地問題研究も完全に見落としてきた点である。この事例から学べることは、かりに「職務給」が導入されても、労働者が業界全体や組織で統一的に活動し、同時に各事業所・各職場で個別対応しなければ、労働者の権利は十全には守られないということである。もし、旧来の「日本型」の組織および雇用慣行に接ぎ木するかのよう「職務給」を導入すれば、運営上の「曖昧さ」は基地の事例よりも大きくなるだろう。そして、条件の劣る方に合わせられるといった具合に、労働者に不都合な形で「処遇差が解消される」可能性が高まると考えられる。

研究成果の概要(英文)： "Equal pay for equal work" has been raised as a pillar of "work style reform", and "job-based pay" is attracting attention as a specific measure. As far as I know, there are no examples in Japan of industry-wide adoption of job-based pay. However, the job-based pay system has been adopted at U.S. military bases in Japan, in a sense, which are "Japan but not Japan."

This research focused on job-based pay at U.S. military bases, and clarified the actual work shop management, including the labor management system, job control by labor unions, and care at the workplace level.

研究分野：労働社会学

キーワード：在日米軍基地 職務給 労働組合 同一労働同一賃金 働き方改革 労働運動

1. 研究開始当初の背景

戦後の日本は焼け野原から再出発し、世界有数の経済大国になった。日本人は「ゆたかな生活」を享受できるようになったが、労働者としては「代償」も大きかった。先進国では労働時間は短くなる傾向にあり、余暇、家族との団らん、地域活動など、仕事以外のことに関与する時間が長くなった。ところが、日本の「サラリーマン」は長時間働き続けた。強制的に働かされたわけではない。半ば「自発的」に長い時間、会社にとどまり、自らの「勤勉さ」を証明しようとしたのだ。そして、気づかぬうちに脳や心臓に疾患を抱え、「突然死」に至るといふ、従来の先進国では考えられない人たちが出現したのである。

しかし、いわゆるバブル経済が崩壊し、日本経済が長い低調期に入ると、雇用状況が大きく変わった。雇用の非正規化が進み、働いても貧困から抜け出せないワーキングプアという層が生まれ、さらには失業率が高まった。かくして、雇用の規制緩和が進み、働きたくても働けない人が目に見えて増加したわけだが、正社員の労働量は減らなかった。むしろ、正社員の数が減少したために、ひとりあたりの仕事量は増大した。これが、研究開始当初の状況認識である。

2. 研究の目的

こうした中で、国が率先して「働き方改革」を押し進め始めた。正規労働者と非正規労働者の間に存在する「不合理な待遇差」を解消することを目的として、「同一労働同一賃金」の実現を「働き改革」の柱として掲げた。その具体的な施策として「職務給」が検討されるようになった。旧来の「日本型の労務管理」とは、新卒が一括採用され、同一企業で長期間雇用され、<人に対して仕事を>あてがわれ、同僚と協力関係を築き、組織内部で実践的(OJT)に能力高めていく「メンバーシップ型」であるとすれば、職務給とは、職務と賃金との関係が明確に定められ、<仕事に人を>あてはめる「ジョブ型」である、と言われる。ジョブ型(職務給)への移行が、「働き方改革」の検討事項のひとつになった。

わたしの問題関心は、正規と非正規の労働者間の「不合理な待遇差」を解消することだけではない。働き過ぎの原因のひとつが職務の曖昧さにあり、その曖昧さをなくす一策として、職務給制度が参考になるのではないかと考えたことにある。

ところが、日本において、欧米のように業界全体であるいは大規模組織で全面的に職務給を採用してきた事例は、管見の限り存在しない。職務給という言葉が用いられることはあるが、「本来の意味」とは異なって用いられ、成果主義と混同されたりしているのが現状である。日本企業における職務給の導入例の実証研究も存在しない。

このような社会環境および研究状況にあって、ある意味「日本であって日本ではない」在日米軍基地で職務給が採用されてきたことを、わたしは発見した。基地にまつわる労働運動の記録や研究は数多い。しかし不思議なことに、職務給に焦点をあてた基地研究は皆無である。基地労働者本人すら、職務給という制度の下で働いているという自覚に乏しい。そこで、職務給という観点から、在日米軍基地における管理制度の現状を把握し、労働運動の歴史を振り返るうというのが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

はじめに、在日米軍基地の賃金制度を「労務契約」により確認した。そして、基地の労働組合中央本部の活動実績(聞き取りおよび資料調査)から、基地労働者が置かれた労働環境を明らかにした。基地は全国各地に点在する。各基地における職場運営上の問題と労働組合の対応を、地方紙(全国紙の地方面)から具体的に拾い上げた。さらには、当時の組合紙から、現在の賃金制度の「原型」となった1963年の制度をめぐる労使間のポリティックスを素描し、本土復帰にさいして本土の基地の労務管理に組み入れられた沖縄の労働者の取り組みを明らかにした。

4. 研究成果

在日米軍基地の労使関係から説明しよう。労働者は、国(防衛省)と雇用契約を結び、国から給与を支払われる。国は、米軍と労務提供契約を結び、米軍が必要とする労働力を供与する。労働者は、米軍の指揮の下、労務を遂行する。つまり、雇用主の国と労働者の間に使用者の米軍が介在する間接雇用方式といえる。労務提供契約は、基本労務契約(Master Labor Contract(MLC))、船員契約(Mariner's Contract(MC))、諸機関労務協約(Indirect Hire Agreement(IHA))の3種類ある。もっとも、労働条件に大差なく、違いは対象職場である。

基地の職種は1,300あまりあり、現在900ほどが使用されている。職務記述書(定義書)には、職種名と番号が割り振られ、職務と責任が定義されている。

職務が厳密に定義されている職務給制度であるが、運営にさいして「曖昧さ」がないわけではない。結論から先にいえば、その「曖昧さ」をめくり、労働組合は規制、監視、労働者に対するケアを続けてきたのである。

米軍基地の現在の労働組合は全駐留軍労働組合（全駐労）である。東京・港区芝の駐健保会館に中央本部をおく。全駐労は、入り組んだ社会関係のもとに置かれ、難しい舵取りを強いられてきた。基地問題は国際関係と直結するテーマであり、いち労働組合が扱える範疇をこえることが多々ある。雇用数および労働条件は、日米関係と国の予算に大きく左右される。1978年度から日本政府が基地労働者の福利厚生費などを一部負担し始め、1995年度から労務費を全額負担し、概ね5年ごとに在日米軍駐留経費負担（「思いやり予算」）の特別協定を米国と結んできた。直近では、2022年度から26年度までである。この協定で、日本が労務費を負担する労働者数の上限が定められる。雇用数と労働条件の大枠を決める予算は、政府間の交渉と合意によって決定されるが、基地の労働組合は、国と米軍に労働者の要望を伝えてきた。ただし、米軍は交渉のテーブルにつこうとすらせず、担当省庁は複数にまたがり、組合はたらい回しのような扱いを受けることも珍しくなかった。このような状況に直面しても、粘り強く関係部署に掛け合い、雇用や労働条件を守ってきたのである。ある時はストをちらつかせながら断固拒否の態度をとり、ある時はしたたかに振る舞う。またある時は現実的に対応し、具体的な成果を獲得してきた。だからこそ、労働者の支持を得てきたのだ。

組合は、現在も基地全体で六割近くの労働者を組織している（2018年10月末現在、59.7%）。対して日本全体では、労働者の組合組織率は二割を下回り、社会関係が希薄化され、「リスク」に対して「個人対応」が強いられている。基地で働く者たちは、戦後一貫して、緊張感をはらむ国際関係や不平等な日米関係の「しわ寄せ」を受け、労使関係や管理関係は不明瞭であり、派遣社員のような扱いを受けてきたわけだが、労働者が抱える葛藤や個人が負わされる「リスク」を、組合が社会的な文脈に位置づけ、労働者の孤立を防いできたのである。

現在の基地では、給与改定方式は「制度化」されている。給与は国家公務員のそれに準じて改定されるようになった。また、MLCの契約書によると、職務（職務記述書、基本給表、等級）を変更したり新たに設定したりする場合には、基本的に日米双方の合意が必要である、と明記されている。実際上の手続きとして、米軍側の提案に対して組合は事前に照会を受け、意見を述べる機会を与えられている。制度化前に比べれば、雇い主や管理者の案に対する修正は相対的に容易になった。しかし、職務概念の「拡張」や雇用制度の「多様化」など、従来とは異なる方法で労働条件の切り下げが起きている。職務の「曖昧さ」はなくなり、そこをついた合理化もなくなる。組合は、新しい形の合理化に対してその都度、対応を迫られているのだ。

組合は、中央本部が統制をとりながら米軍および国に対して積極的に働きかけ、交渉を重ねてきたが、同時に、各基地の支部が現地で細かな対応を行ってきた。在日米軍基地と一口に言っても、総面積の7割以上を占める沖縄をはじめ、青森の三沢、東京の横田、神奈川の厚木・横須賀、山口の岩国など全国に点在する。各地で労働状況は異なり、各基地に組合の地区本部や支部がある。

各地区の労務管理業務は、地方防衛局傘下の防衛事務所が主に行ってきた。2002年から、防衛省所管の独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構（エルモ）が業務の一部を担うようになる。欠員など必要に応じて随時、米軍が従業員の募集をエルモに依頼し、エルモがホームページおよびハローワークに求人情報を掲載する。

労働組合は、青森・東京・神奈川・広島・山口・長崎・沖縄に地区本部をもつ。神奈川と沖縄の地区本部は、それぞれ横須賀支部（横浜分会）・さがみ野支部（座間分会・相模分会・厚木分会・富士分会）とズケラン支部・マリン支部・空軍支部を傘下に抱える。

上述したように、労働組合は、本部が基地全体を統括し、地区本部や支部が地区や工場ごとの交渉、職場次元のケアなど、事業所や職場次元の対応を行ってきた。それらの具体例はここでは省略するが、本研究は、基地が存在する地域の新聞（地方紙や地方版）を読み込み、それらを拾い上げた。基地が置かれた環境は厳しい。国際関係に翻弄され、日本の法律は守られない。しかしだからこそ、各基地の労働組合は、労働問題を地域住民と共有し、世論に訴えかけ、労働者が孤立したり理不尽な処遇に沈黙したりするのを防いできたのだ。

次に、基地の職務給の歴史を遡ろう。現在の給与制度の原型は1963年に制定された。調達庁（当時）は、労働組合と賃上げ交渉を続けるなか、1961年4月7日に新給与制度案を提示した。端的にいえば、国家公務員の給与体系に準じた制度である。しかし、組合から内容を少しでも突っ込まれると、具体的な説明はせず、「軍案がまとまってないから答えられない」と曖昧な返答に終始した。調達庁は同年7月1日からの実施に固執したが、組合はスト権を背景に提案を拒否し続けた。

管理者側は、翌年7月31日の団体交渉の席上、「現給切替方式」の実施で腹を固め、後日文書にて新賃金体系管理者案を正式に組合に示した。重要な点のみ挙げると、国家公務員の行政職俸給表を修正して準用し、現行の基本給を横すべりさせて職種ごとに当てはめる。これにより頭うちはある程度解消し、定期昇給も公務員と同様になり、凍結者も解消される。諸手当は、公務員方式で基準法通りの率に減額される。有給休暇は買上げ方式を改め、一年半で全て年次休暇に切り替える。格差手当は、現給与のうち8%は格差的なもののみなし、新たに2%を追加して10%として支給する。

1962年8月3日、徹夜交渉の末、調達庁は新体系によって組合の要望を解決する旨、明言する。地域格差の是正、職種間格差の是正、頭打ちの撤廃などを要求してきた組合は、細かな条件に納得がいかず、長期ストを決意する。8月6日、24時間ストを打った。同月13日から120時間

の長期ストを計画したが、これ以上のストで問題が解決できるかは微妙な状況であった。このように判断した全駐労中央闘争委員会は、スト延期を決断し、中央委員会で新体系を再検討し、賃金体系の修正闘争に入っていく。

組合からすれば、「職階給を基礎とした公務員方式を採り入れたもので、労働者の分裂支配をねらった合理化攻撃」という懸念があった。その後も細かい詰め作業を根気よく続け、丸二年の長期の闘いを経て、ようやく決着をみた。駐留軍労働者の新しい給与制度は、翌1963年1月1日より実施された。それまでの頭打ちや定昇ストップなどの賃金体系に対して修正を加えることができた。全駐労が長期ストなどの実力行使により獲得した成果であった。

懸案のひとつであった監督的職位とフォーマン職位に関しては、現行制度を確認すると、監督の水準に応じて非監督的従業員の最高水準の1等級から3等級上に格付けされる、と定められている。

在日米軍基地の中でも、沖縄は他の基地とは異なる経緯をたどった。最後に、沖縄基地における職務給制度の確立と本土との合流について言及しておく。

米軍政府は1950年4月12日、布令第7号「琉球人の雇用、職種および賃金」により中央労務事務所を設置するとともに、雇用時間と職種別賃金を規定した。その後は職務給表を改訂していく。例えば、当初はステップ7が上限であった賃金グレードを10まで引き上げる、といった具合にである。

沖縄の労働者は、諸手当をめぐる闘争を繰り広げた。基本給は本土との差は縮まる傾向にあったが、諸手当には相当の開きがあった。当初は退職金すら払われなかった。本土復帰前、本土にはあって沖縄にはない手当は、格差給、年度末手当、通勤手当、人員整理退職手当（リーフ・ボーナス）、扶養手当、遠隔地手当、寒冷地手当、特殊作業手当などである。

沖縄では軍労働者は、基本的に、米軍により直接雇用されていた。それが本土復帰に際して、他の基地同様、間接雇用になり換えられた。復帰前の労働者は4種類に分けることができる。第一種が米国政府割当資金から支払を受ける直接被用者、第二種が米国政府非割当資金から支払を受ける直接被用者、第三種が琉球列島米國要員の直接被用者、第四種が契約履行中の米国政府請負業者の被用者である。この切り換えにより、第一種はMLCに、第二種はIHAに区分されることになる。しかし、ことは事務的に移行されたわけではなかった。「沖縄の軍関係労働者は戦後25年間米軍の軍事支配下において、米軍の直接雇用の下に置かれてきた関係上、復帰の際は身分の問題、賃金、労働条件など色々と問題が惹起することが予想される。基地労働者といっても本土と沖縄とはまず雇用形態が異なっており、雇用員の身分問題、また、賃金においても沖縄の場合は米国の職務給制度による賃金表で、全駐労の場合は公務員賃金体系（年功序列型賃金表）を用いているので、調整する場合に問題などが起こってくる。」労働組合は、本土の賃金体系に切り換える際、賃下げや格下げなど、不利益な変更が起きないように細心の注意を払った。

なかでも問題になったのは、第四種（請負で働く人たち）の扱いである。請負は一年毎の契約で、かつ一番低い入札者が落札する仕組みになっていたため、他区分の労働者に比べて労働条件が劣った。組合側は、従来第一種または第二種雇用員であったにもかかわらず米軍の合理化によって第四種にされた雇用員（ミルクプラント、メスホール、清掃関係、情報学校）を復帰時点でMLCまたはIHAに切り換えるよう要望をだした。本土復帰に際して、組合は、多数派の利益を守るだけでなく、立場の弱い人が切り捨てられないようにと、雇用者や使用者に対して強く働きかけたのである。

職務給では、職務に人が割り当てられ、賃金は職務に応じて支払われる。それゆえに、正規と非正規の間の「不合理な待遇差」は解消されると想定されている。しかし、以上の米軍基地の事例をみる限り、その意図は制度選択によって事務的に実現されるわけではないことがわかる。職務の定義、範囲、格付けには「曖昧さ」があり、雇用者や使用者はそこに合理化のきっかけを見いだす。とりわけ、雇用制度の改変時において合理化が多発した。対して労働組合は、細かな点までチェックし、労働条件の切り下げを撤回させたり向上を図ったりする努力を続けてきた。たとえば、近隣の同職種の賃金額を調査し、データを具体的に示して雇用主や管理者に格付けを修正させる、といったことを地道に行ってきた。むろん、基地を取り巻く環境や労使関係は「特殊」である。そもそも基地の職務給ですら、「純粋な職務給」とは言いがたい面がある。制定の経緯からして、国家公務員型との「ハイブリッド型」と捉えられなくはない。安易な一般化は慎まなければならないが、いかなる「職務給」でも「曖昧さ」はなくなり、合理化が生じる余地が必ず存在する、という点が重要である。基地の外に目を向けたならば、旧来の「メンバーシップ型」に接ぎ木する形で「ジョブ型」が導入されると考えられる。もしそうであるならば、導入に際して合理化が行われる余地は大きいであろう。「曖昧さ」の余地には幅があるにせよ、そこに対して労働者の関与が求められる。この点に関しては、基地の内と外とで違いはないと思われる。これが、本研究で得られた成果の社会的な示唆である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 伊原亮司	4. 巻 30
2. 論文標題 <研究ノート> 在日米軍基地の「職務給」 - 「働き方改革」を基地労働者の事例から考察する -	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 地域研究	6. 最初と最後の頁 37-47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊原亮司	4. 巻 2007
2. 論文標題 「職務給」は橋頭堡になりうるのか？ - 地方紙からみる基地労働者の「守り」と「共有」	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 労働法律旬報	6. 最初と最後の頁 33-46
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 伊原亮司
2. 発表標題 在日米軍基地の「職務給」 - 「働き方改革」を基地労働の事例から考える -
3. 学会等名 沖縄社会学会
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 春田吉備彦、全駐留軍労働組合中央本部編	4. 発行年 2021年
2. 出版社 労働開発研究会	5. 総ページ数 235
3. 書名 基地労働者から見た日本の『戦後』と『災後』と『今後』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------