

第 1 章 調査の目的と民営化の動向

1. 本調査の背景

(1) 民営化と雇用・就業問題

公社に代表される日本の公企業の基本的な構造は、終戦後に形成され、1980年代の第二臨調までは、中央政府、地方政府とも現業・公社、特殊法人等の公企業は拡大傾向をたどった¹。とくに、日本国有鉄道（国鉄）、日本電信電話公社、日本専売公社の3公社といった大規模な公企業は、その規模だけでなく、公共的な事業を全国展開している性格上、地域における雇用の受け皿として大きな役割を担っていた。また、2007年10月に民営化された郵政事業も同様の役割を担ってきた。

国鉄の職員数は一時、50万人を超えており、電電公社は民営化を目前に控えた1979年頃がピークで、職員数は約33万人に達していた。郵政の職場は民営化以前から徐々に職員数を減らしていたが、公社時代では、職員数は27万人にのぼっている。こうした職員の大多数が、高卒の現業職及び管理・事務・技術職によって占められた。

今後の推移を見る必要がある郵政事業を除き、民営化したこれらの企業では、後述するように、従業員数を大幅に減らしてきた。その手法としては、新規学卒者の採用停止ないし抑制、事業の子会社化・外注化・外部委託化等のアウトソーシング、また非常勤職員・非正規社員の活用等であった。

産業別の事情や民営化の背景、時期の違い等で、一概に述べるわけにはいかないものの、これら民営化を経験した公企業では、雇用数を減らし組織をスリム化することが、民営化の大きな目標の一つにとされてきたことが背景にある。

こうしたなか、各企業では非正規雇用の導入を進めるだけでなく、その処遇を見直したり、正社員への転換を制度化するところも現れてきた。

今回の事例調査では、こうした民営化を経験した公企業で、どのような形で非正規雇用の導入が図られ、どのような処遇改善の取り組みが模索されているのかを探った。

2. 調査の目的・課題

(1) 調査の問題意識——公企業がもつ地域経済・雇用へのインパクト

民営化以前、こうした公企業における新規採用は、量的な面に着目すれば高卒者が大半だった。そして、郵政職員は国家公務員として、それ以外の公社等でも公務員に準じる安定的な身分の職業として、地元での就職を希望する高卒者の人気職種となっていた。

とくに電気通信事業（電電公社）は伝統的に、女性労働者にとって大規模な雇用先となって

¹ 「日本経済と公企業—行財政改革・規制緩和と民営化」（名古屋大学大学院経済学研究科付属国際経済動態研究センター『調査と資料』No.113, 2003）

きた。電話回線を手作業で接続させる電話交換手や番号案内のオペレーターとして、働くことが多かったが、その後の技術革新により、手動からデジタル交換への切り替え等が進み、こうした職員は余剰人員となり、その数は急激に削減されてきた。

民営化や規制緩和の影響だけでなく、公企業の職場は、技術革新にもさらされやすく、かつては高卒者の優良な雇用先だったものが、民営化の流れと相まって、採用数の大幅な絞り込みを余儀なくされる。いずれにしても、こうした公企業が民営化されたことによる新卒者採用枠の減少が与えた地域経済・雇用への影響は決して小さくなかった。

そこで、本調査では民営化後、拡大してきた非正規雇用と処遇改善の動向に着目し、各社における制度整備の理由とねらい、各社の制度の特徴等に焦点をあてて報告する。

3. 民営化の動向と公企業

(1) 国鉄、電電公社等の民営化

ア. はじめに

まず、本調査で対象とした公企業の変遷をみる。JRグループの前身である日本国有鉄道(国鉄)、NTTの前身である電電公社、JTの前身の日本専売公社といった大規模な公企業は、1950年初頭までに、特別法に基づく法人として、改組、設立された。これらの公企業は設立直後から、民営化が検討されていたという。例えば専売公社は、1949年の発足直後から、外資を導入する形での民営化が、政府内で検討され、国鉄についても、1950年の政令改正のための諮問委員会答申で民営移管の研究が提起されていた。

その後、これら三公社等の公企業は、高度成長期を通じて日本経済にとっても、大きな役割を果たしてきた。しかし、オイルショックによる高度成長の終焉とともに、公企業が産業構造の転換に対応できないといった組織の硬直性が顕在化し、その後は今日に至るまで継続的に、行政改革の中心的な課題として取り上げられるようになった。公共・公益部門の民営化の大きな契機として、財政悪化がある一方、英米等で進められた公的セクターの規制緩和の動向も絡みつつ、今日まで連綿として政府の大きな政策課題に位置づけられてきたと見ることができる。

イ. 臨時行政調査会の設置

1980年代に入り、肥大化した行財政の簡素化が求められ、中曽根康弘・行政管理庁長官の下、臨時行政調査会(第二臨調・会長=土光敏夫経団連名誉会長)が1981年に発足した。そして「増税なき財政再建」をメーンスローガンにした、「行政改革に関する第三次答申——基本答申」を1982年7月に政府に提出した。そこには、三公社の民営化が盛り込まれた。

基本答申では、三公社の分割・民営化を提案する理由として、公社制度をとっているため、「国会及び政府による関与」が許され、それが公社幹部、労働側並びに国民の三者の行動が

無責任になり、企業性、効率性が失われると指摘する。答申はまた、「三公社は設立以降今まで、国鉄は全国的な客貨の輸送確保に、電電公社は電話の積滞解消と全国自動即時通話化に、専売公社は財政収入の確保に、技術水準の向上を含め、それぞれ少なからぬ貢献をしてきた」と戦後経済の中で果たした役割を評価する一方で、「現状をみると、破産状態の国鉄はもちろん、他の二公社についても、企業性が発揮されているとはいえず、その結果、果たすべき公共性さえ損なわれがちであり、公共性と企業性の調和を理念とした公社制度に大きな疑問が生じている」との問題点をあげた。

その上で、三公社の改革に向けた方向性として、「三公社規模は、それぞれ余りに巨大である。また、電電公社及び専売公社の事業は独占である。巨大過ぎるための確な管理を行いにくくし、また、独占体であるため競争による自己制御のメカニズムの欠けていることが、責任ある経営と効率的経営を阻害している。このような問題点を解決するには、第一に、外部的制約と関与から解放し、第二に、経営の自主責任体制を確立し、第三に、労働の自覚を促し、第四に、労使双方を効率化と事業の新しい展開に邁進させ得る改革が必要である。そのためには、単なる現行制度の手直しではなく、公社制度そのものの抜本的改革を行い、民営ないしそれに近い経営形態に改める必要がある。その際、有効な競争原理が機能し得る仕組みを同時に設定すべきである」と主張し、民営化路線を打ち出した。

この基本答申を踏まえ、1982年末に誕生した中曽根内閣のもとで、基本答申が実施に移されていく。

ウ. 電電公社と日本国有鉄道の民営化

電電公社の改革について答申は、今後電電公社が国民必需の電気通信サービスを低廉な価格で供給し、将来にわたって技術開発力を充実していくためには、十分な当事者能力を持ち、徹底的に合理化された経営体であるべきことから、①経営形態を民営化の方向で改革し、②競争の仕組みを設けて独占の弊害を除去し、③経営規模の適正化を図る必要がある等——の提言を行った。

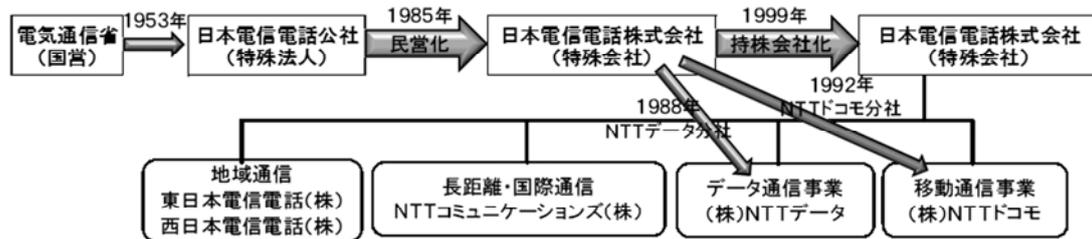
こうした臨調答申を踏まえ、政府部内で電電公社の民営化について検討が重ねられた結果、電電公社の民営化が決定し、国会審議を経て、1984年12月20日に日本電信電話株式会社法が成立した。そして、翌1985年4月1日付をもって日本電信電話株式会社（NTT）が発足した。

一方、国鉄の民営化については、労働組合の反対やその是非について国論を分ける議論もあったが、1987年4月、国鉄は、JRとして6つの地域別の旅客鉄道会社（JR東日本・JR東海・JR西日本・JR北海道・JR四国・JR九州）と1つの貨物鉄道会社（JR貨物）等に分割され、民営化された。

第二臨調の基本答申には、三公社の民営化が同時に盛り込まれたが、NTTとJRでは、その背景が異なっていた。すなわち、「NTTについては、電気通信技術の革新により他の先進諸国では民間事業者が電気通信分野に参入してくるという状況の中で、日本においてもそ

れまで電電公社が独占していた電気通信市場に競争を導入するということが大前提にあった。民間事業者との競争が導入された場合、公社という形態では、予算の統制、投資の制限、資金運用の制限等さまざまな制約が存在するため、民間との競争を行う経営の自由度がほとんどなく、それを民営化によってNTTに与える必要があった」(2005年版経済財政白書)——と競争重視の視点が前面にあった。他方、国鉄分割民営化については、「その低収益体質とそれによる巨額の累積債務問題の解決が最大の課題であった。JRは、当時、年間約6,000億円の補助金を支給されても、なお年間1兆円程度の赤字を計上し、民営化された1987年時点で、赤字借入れ、設備投資に伴う借入れ、鉄道建設公団債務、年金負担等を全て含めると37兆円にもものぼっていた。当時の臨時行政調査会や国鉄再建監理委員会によって、こうした非効率性は、公社制の下における国の過大な関与、輸送構造変化への対応の遅れ、全国一元的組織による地域間依存の構造と画一的運営の弊害等によるものであると指摘され、こうした状態を解消するため、分割・民営化による自立経営が目指された」(同上)——という債務問題を重視した措置といえた。

第1-1図:NTTの組織の変化

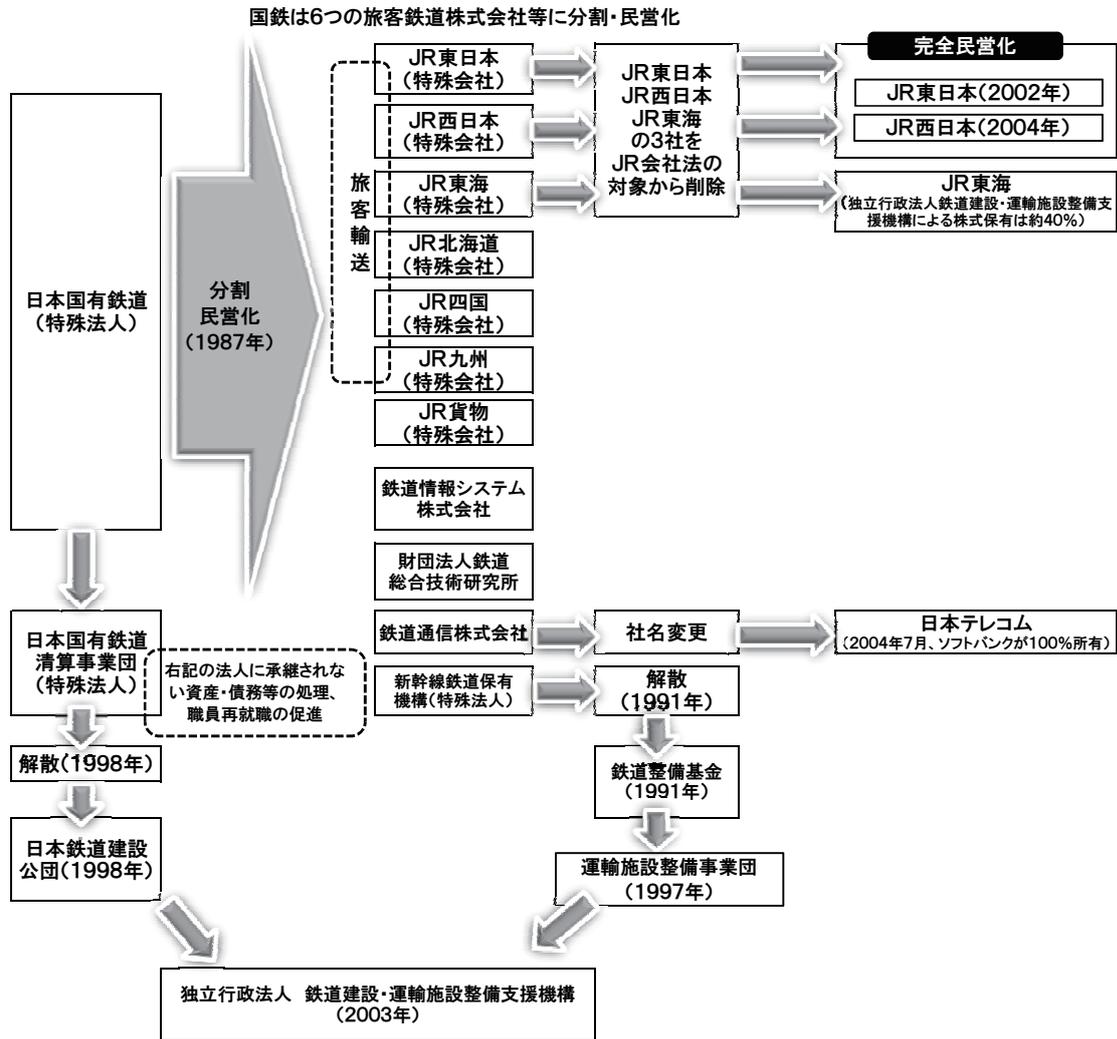


1985年	電電公社民営化、電気通信事業自由化
1987年	NCC市外通話参入
1990年	NTT分割論議(電気通信審議会)、NTTの市内・市外分離を答申
1995年	NTT、ネットワークオープン化宣言、基本料値上げ(リバランス)
1996年	持株会社の下でのNTT再編成の決定
1997年	◆接続ルールの制定(指定電気通信設備規制の導入)
1998年	◆料金許可制→届出制へ移行(NTTはプライスカップ規制00.10~適用)
1999年	○NTT再編成
2000年	◆接続料金に長期増分費用方式(LRIC)を導入
2001年	◆非対称規制の導入、ダークファイバの本格提供
2002年	◆ユニバーサルサービス基金の導入
2004年	◆事業区分の廃止、料金・約款規制の原則廃止(NTT東西への非対称規制は一部残置)

◆は事業法の改正、○はNTT法の改正

[資料出所]2005年版経済財政白書及び郵政民営化有識者会議 日本電信電話株式会社『NTTの民営化と再編成について』より作成

第1-2図:国鉄民営化後の組織形態の変化



4. 郵政公社民営化

1980代に国鉄、電電公社等が民営化された後、1990年代には民営化の動きはひと段落した。しかし、2000年代に入って以降は、道路公団、空港公団といった特殊法人等の民営化が進められ、その後、小泉内閣の下で、「官から民へ」の構造改革のもと郵政民営化が、政府の重要課題に位置づけられた。

(1) 民営化議論の経緯

郵政民営化は、まず国の行財政改革の一環としてとりあげられた。1996年11月、橋本龍太郎首相のもとに設置された行政改革会議(行革会議)で論議が開始された。行革会議は中央省庁再編をテーマとしていたが、郵政三事業の民営化も検討対象とされた。しかし結果的に、1997年12月の最終報告で、2001年の中央省庁再編で新設される総務省のもとに郵政事業庁を

設置し、廃止される郵政省の事業を移管することとあわせて、2003年に公社化することが盛り込まれたものの、民営化の結論は先送りされた。

2001年4月に郵政民営化を持論とする小泉純一郎が首相に就任すると、郵政民営化への流れが加速した。小泉首相は同年6月に、総理の私的諮問機関である「郵政三事業の在り方について考える懇談会」（郵政懇、田中直毅座長）を発足させ、公社実現後の郵政事業についての検討を依頼した。同郵政懇の最終報告書は2002年9月にまとめられ、①日本郵政公社の組織をそのまま特殊会社に移行②郵貯・簡保を維持して完全民営化③郵貯・簡保を廃止して完全民営化——の三案を示した。

2003年4月の公社化後、民営化論議はあまり進展しなかったが、2004年9月、政府の経済財政諮問会議と閣議で、郵政民営化の基本方針が決定された。同方針は、郵政民営化を郵政事業が始まった明治以来の大改革（改革の本丸）と位置づけ、郵政民営化の目的については、①良質で多様なサービスを安く提供して利便性を向上させること②「見えない国民負担」を最小化すること、③資金を民間にながすことで経済を活性化させること——等をあげた。小泉首相は、とくに、国の保証つきであつめられる膨大な郵便貯金や簡易保険の資金が国債や財投債に投資されるため、国の赤字財政や特殊法人等の非効率な経営が助長され、その損失を結局は税金で補うことから生じる、「見えない国民負担」が増える構造を問題としていた。これに対して野党等は、財政投融资の入り口ではなく、特殊法人等の改革を優先すべきで、国民に利便性のある郵政事業を犠牲にすべきではないなどと反論した。また、民営化されると利益優先になり、収益を上げられない郵便局が廃止されると、地域で暮らす高齢者等の弱者切り捨てにつながりかねないことから、民営化反対の世論形成に努めた。

（２）民営化関連法の成立とＪＰの発足

2004年9月の基本方針にもとづく郵政民営化法案は、自民党との調整が難航したものの、2005年4月に閣議決定し、国会に提出された。法案は、「郵政民営化法案」「日本郵政株式会社法案」「郵便事業株式会社法案」「郵便局株式会社法案」「独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構法案」「郵政民営化法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」——の6法案。国会では、野党が民営化反対の論陣を張り、与党内にも反対意見をもつ議員もあらわれるなか、2005年7月の衆議院本会議で法案は採決され、自民党内から造反議員が出たものの5票差で可決された。しかし参議院では8月の本会議で否決され、廃案となった。

この結果を内閣不信任とうけとめた小泉首相は、ただちに衆議院を解散、9月に総選挙がおこなわれた。郵政民営化の是非を問うかたちとなったこの総選挙で小泉自民党は圧勝、総選挙後の10月の特別国会で法案は可決された。参議院の自民党造反議員も総選挙の結果をみて多くが賛成にまわった。

(3) 発足後の事業形態

制定された郵政民営化法案にもとづき、日本郵政公社では2006年1月に持株会社の母体となる準備企画会社「日本郵政」を全額出資で設立し、その経営委員会が民営化会社の経営戦略を立案した。さらに9月には郵便貯金事業と郵便保険事業の民営化準備会社「株式会社ゆうちょ」「株式会社かんぽ」も設立されるなど、日本郵政公社は、日本郵政株式会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社、郵便事業会社、郵便局会社と独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構の6つに分離された。

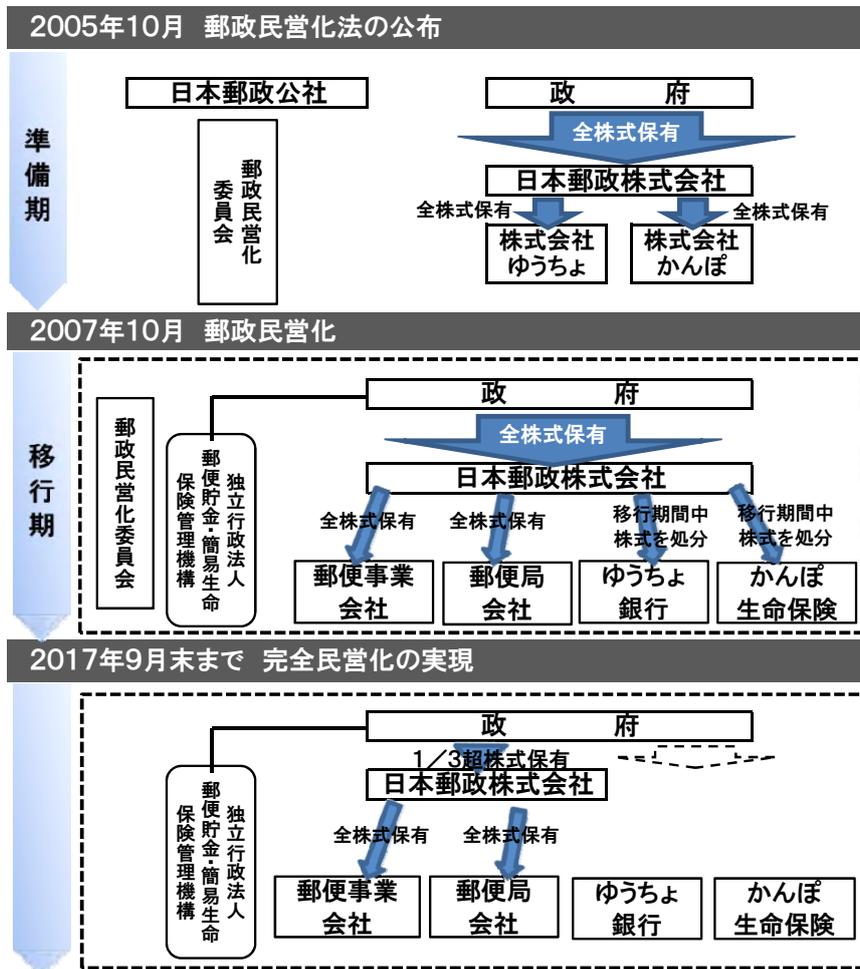
そして、2007年10月、130年間、官業として存続してきた郵政事業にピリオドが打たれ、民営会社JPがスタートした。

当初の形態は政府出資100%の純粋持株会社(特殊会社)「日本郵政株式会社」のもとに、4つに分社化された郵便事業株式会社、郵便局株式会社(窓口ネットワーク会社)、株式会社ゆうちょ銀行(郵便貯金事業)、株式会社かんぽ生命保険(簡易保険事業)がおかれた。職員は国家公務員の身分をはなれることになったが、裁判所からの送達や内容証明郵便等の仕事を管理・監督する職員にかぎり、郵便認証司という新たな国家資格をあたえられた。

完全民営化はおそくとも2017年9月末までにおこなわれ、それまでの移行期間中に、持株会社がもつ株式会社ゆうちょ銀行、株式会社かんぽ生命保険のすべての株式が売却され、金融2社の民有民営が実現することになっている。持株会社の株式もその期間に売却をおこなうが、最終的には政府が株式の3分の1超を保有し、郵便局株式会社と郵便事業株式会社をかかえることになる。ただし、これらについては自民党との調整で、完全民営化後の株式持ち合いや持株会社による買い戻しが容認されることになり、グループの一体経営や政府の関与がつづく可能性も残された。

このように、郵貯簡保の完全民営化への過程は移行期間10年、準備期間も加えれば12年という長期となり、民営化自体の仕組みも複雑である。

第1-3図:完全民営化までの各社の動き



5. 日本航空の完全民営化

(1) 日本航空完全民営化の経緯

第二次世界大戦後、国際総司令部（GHQ）の指示によりわが国では、一切の航空活動が禁止されていた。その日本の航空産業の再スタートは、日本航空株式会社の設立に始まった。戦後わが国の民間航空が欧米諸国に比べて立ち後れていたなか、速やかに自主的な国際航空運送事業を開始するために1953年に政府全額出資で設立された特殊法人が日本航空である。

同社は設立後、順調に国際線及び国内幹線における定期航空運送事業を拡大してきた。一方、この間、その他の航空企業も大きく成長し、経営基盤も強化された。高度成長期には日本航空と全日本空輸、日本国内航空、東亜航空の4社に集約され、政府は、路線や運賃を調整することで競争を抑制し、航空業界の安定的な発展、共存共栄を図る観点から国内航空業界の保護育成に努めた。

その後、1970（昭和45）年11月閣議了解の「航空企業の運営体制について」、また1972（昭

和47)年7月には運輸大臣示達「航空企業の運営体制について」が示され、日航、全日空の2社に日本国内航空と東亜航空が1971年に統合した新会社東亜国内航空(後の日本エアシステム)を加えた3社体制が成立した。いわゆる「45・47体制」である。

閣議了解及び大臣通達の主な内容は、航空の3社運営体制に関する指示であり、国内線および国内幹線を日航が、国内幹線と国内ローカル線を全日空が、国内ローカル線及び一部国内幹線は東亜国内航空を基本とする方針だった。このような規制を通じて、国内航空産業は、集約化による経営の安定、内部補助による路線網の拡大と利用者の増大をもたらした。その後、10年ほどで日本の航空産業は順調に成長し、アメリカ・イギリスに次ぐ規模となった。その意味において45・47体制はある程度の成功をおさめたといわれている。

しかしその後、1978年の日本貨物航空参入問題、それに付随する日米航空交渉を実質的な契機として、この45・47体制は変更を余儀なくされることとなった。また一方で、世界的に規制緩和の風潮が高まっており、45・47体制に批判が寄せられていたことも背景にある。そして、1985年12月運輸政策審議会は「今後の航空企業の運営体制の在り方について」という新たな航空政策を答申、45・47体制の廃止を決定した。翌86年の最終答申では新たな航空政策に関する基本方針が呈示された。方針は、①国際線の複数社体制②国内線の競争力促進③日航の完全民営化——の3点に論点を置くものである。今後は安全運航の確保を基本としつつ、企業間の競争を通じて、利用者の要請に応じたサービスの向上、経営基盤の強化、国際競争力の強化等の実現を目指すこととした。日本の航空政策が規制緩和、競争促進へと舵を切ることになり、全日空、日本エアシステムの国際線への参入、国内主要線の複数社参入が認められるようになった。

こうした新たな航空政策を踏まえ、日本航空はすでに世界有数の航空企業となったこともあり、運輸省は特殊法人としての同社の設立目的はおおむね達成されたとみられるに至ったと判断した。そして、政府は運輸政策審議会と臨時行政改革推進審議会の答申等を踏まえ、1986年12月30日、「日本航空株式会社の自主的かつ責任ある経営体制を図るとともに、航空企業間の競争条件の均等化を図るため、特殊法人たる日本航空株式会社を1987年(昭和62年)度において廃止し、完全民営化することとし、所要の法律案を今国会に提出する」との閣議決定を行った。

この閣議決定に従い、1987年3月の第108国会に日本航空株式会社法を廃止する等の法律案が提出され、9月4日(第109国会)に成立した。その後、日本航空は11月17日に臨時株主総会を開いて定款を変更し、翌18日に同法は施行された。

(2) 完全民営化の内容

日本航空株式会社法を廃止する等の法律案は、①日本航空株式会社法を廃止すること、②航空法の一部を改正して定期航空運送事業者について外国人等の株式取得による免許の失効を防止するための規定を整備すること——等である。これにより、従来の日本航空への政府

出資、社債発行限度の特例、債務保証等の助成がなくなる一方、役員人事、社債の発、定款の変更等については、運輸大臣の認可等の規制もなくなるようになった。

その後、日本航空は国内ローカル線の低コスト化による体質改善を図るため、1997年に100%出資のJALエクスプレスを設立し国内線戦略を展開した。一方、海外では、欧米を中心に生き残りを賭けた航空会社の統合が繰り返されるようになっていたが、それに追い討ちをかけるように2001年9月11日、米国で同時多発テロが発生し、世界的な旅客数の低下を招来することになる。こうしたなか同社は2001年11月、国内第3位で国内路線に強い日本エアシステムと経営統合することで、競争力とシェアの拡大を図る方針を決めた。

国内の航空業界にとって30年ぶりの大型再編となる日本航空（JAL）と日本エアシステム（JAS）の経営統合は、その第1段階として2002年10月に共同持株会社「日本航空システム」を設立した。日本航空、日本エアシステムは日本航空システムの連結子会社となった。翌03年4月、JALとJASの国内路線を再編成し、両社が運行していた国内路線を、どちらか一方のみの運行に統一するなど、完全統合に向け段階的な統合作業が進むことになる。

そして04年4月、JALとJASは事業統合し、持ち株会社日本航空システムの下、国内線事業を担当する日本航空ジャパンと、国際線と貨物事業を担う日本航空インターナショナルに再編され、JAL/JASの完全統合体制がスタートした。これに伴い、日本航空は株式会社日本航空インターナショナル（英名：Japan Airlines International Co., Ltd.）に社名変更。また日本航空システムは04年6月末に株式会社日本航空（英名：Japan Airlines Corporation）に社名変更を行った。そして、2006年10月1日、日本航空インターナショナルが存続会社として、国内線担当の日本航空ジャパン（旧JAS）を吸収合併し、JAL便を運行する単一の事業会社となった。これにより4年間に及ぶ統合作業は完了した。

6. 民営化後の経済的効果——JRとNTTのケース

前述したように、NTT、JRの2社の場合、民営化に至った背景は異なるが、民営化後の効率性、収益性については両社とも大幅な改善がみられる。

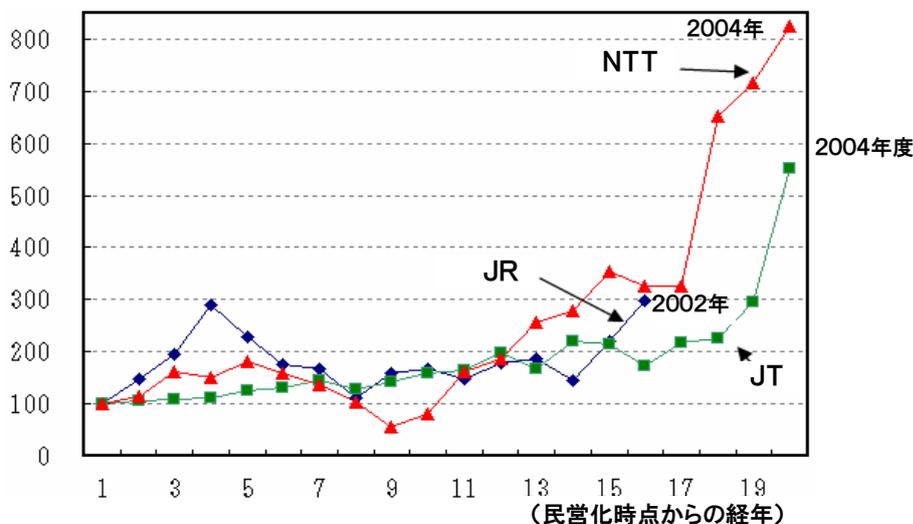
2005年版経済財政白書によると、JTを含む民営化企業3社の一人当たり経常利益及び生産性の変化をみると、3社とも民営化前に比べて著しい改善がみられる（図1-4）。従業員一人当たり経常利益については、民営化初年度の水準と現在を比べると、NTT（連結ベース）で約8倍（2004年度）、JTが約5.5倍（2004年度）、JRが約3倍（2002年度）となっている。生産性についても、同じ期間について、民営化当初の水準の1.5倍から3倍程度まで増加している。こうした一人当たりでみた収益率や生産性の変化は、一つには、売上高の増加により規模の経済性が働いたことによる面と、もう一つには人員の適正化を行ったことによる面がある（図1-5）と分析している。売上高については、民営化当初と比べ、JR、JTともに横ばいないし微増で推移しているのに対し、NTTの場合には、固定電話から移動

通信へという歴史的な技術転換が行われる中で、売上高は2倍強まで増加しており、これがNTTグループ全体としての収益や生産性の向上に大きく寄与している。他方、従業員数については、NTT、JRともに民営化当初と比べて3割程度減少している。

第1-4図:NTT、JR、JTの民営化前後の一人当たり利益、生産性の変化

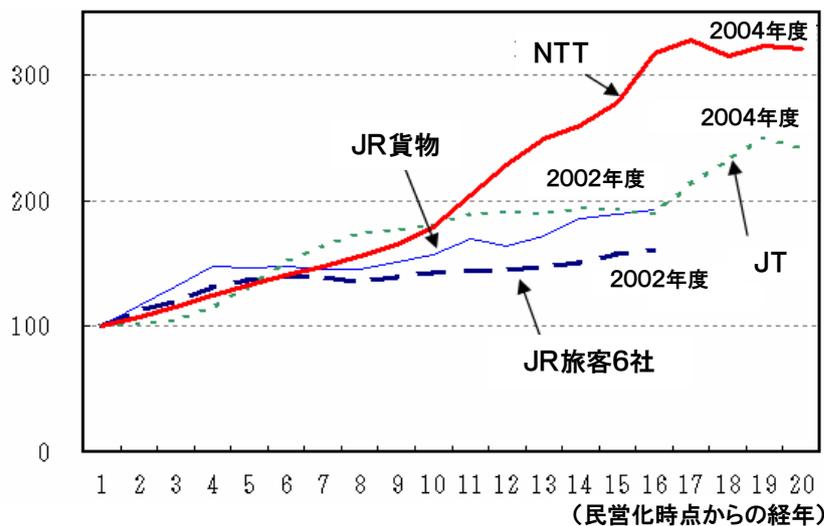
○一人当たり経常利益

(各社の民営化時点=100)



○生産性

(各社の民営化時点=100)



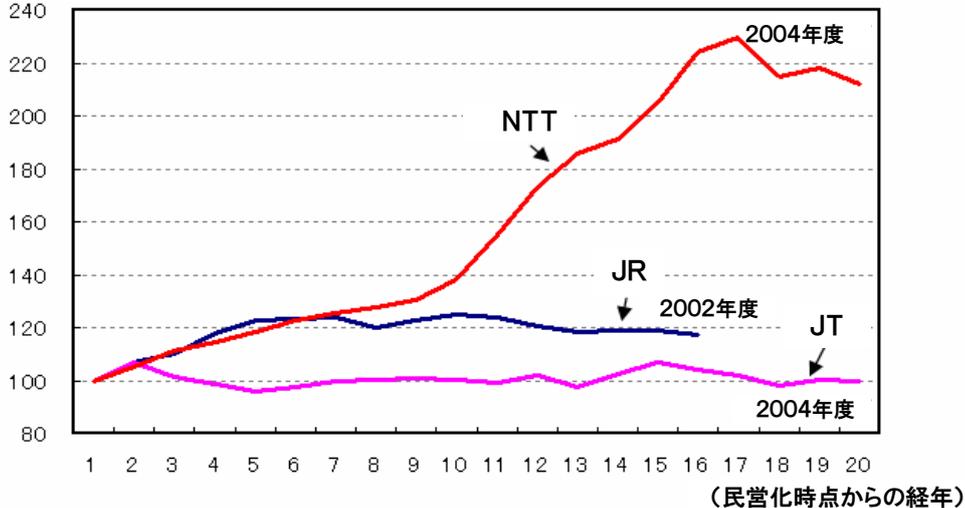
(備考)

1. 日本たばこ産業株式会社「日本専売公社の民営化について」(「郵政民営化に関する有識者会議」提出資料)、国土交通省「鉄道統計年報」、「陸運統計要覧」各年度版、各社有価証券報告書等より作成。
 2. JTの生産性は、労働生産性(たばこ製造本数/たばこ製造工場の実人員)。
 3. JRの一人当たり利益は、JR各社合計の全事業経常損益/職員数。また、JRの生産性は、JR旅客各社の物的労働生産性(輸送人キロ/職員数)とJR貨物の物的労働生産性(輸送トンキロ/職員数)。
 4. NTTの一人当たり利益は、連結ベース。2002年度より米国会計基準を採用の為、NTTの生産性は労働生産性(売上高/職員数)。
- [資料出所]2005年版年次経済財政報告

第1-5図:NTT、JR、JTの売上高、人員の変化

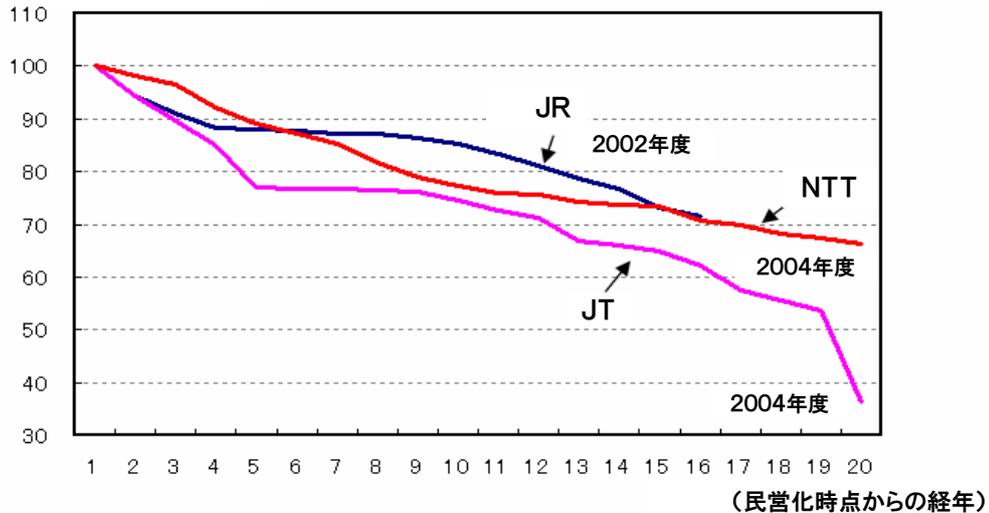
○売上高

(民営化時点=100)



○従業員数

(民営化時点=100)



(備考)

1. 日本たばこ産業株式会社「日本専売公社の民営化について」(「郵政民営化に関する有識者会議」提出資料)、国土交通省「陸運統計要覧」、各社有価証券報告書等により作成。

2. JTの20年目の大幅な人員の減少は、約4千人規模の希望退職を募集したことによる。

[資料出所]2005年版年次経済財政報告

7. 各社における民営化前の採用上の特徴と職員数

民営化される前の国鉄、電電公社、郵政等の職員は、高等学校卒業者を主体とする新規学卒者の採用に依存していたという共通の特徴がある。さらにこうした公共部門の事業は、広く国民全般が公平に受けることのできるユニバーサルサービスを提供しているという性格にとどまらず、雇用機会が全国的に広がっていたという点も見逃せない。つまり、こうした公共部門の仕事は、地域の高卒者にとって身分の安定性が高いという質の面もさることながら、

採用数という量的な側面でも大きなウエートを占めていたことになる。そのため、こうした部門の民営化による、事業拠点の縮小とそれに伴う、採用数の見送りや絞り込みによってもたらされた地域経済での影響は決して小さくなかったといえる。

冒頭、本調査の趣旨で述べたように、民営化企業において拡大してきた非正規雇用と処遇改善の動向は、こうした面からも地域において注目されることになるのは、論を待たないだろう。以下で、民営化以前の各部門の採用の枠組みと職員数の変化を概観する。

国鉄が民営化される直前の80年代前半、一般職が所属するのは、旅客・サービスを担う「営業・運輸」、線路などの設備保守を担当する「施設・保守」、そして直接運転業務を行う「運転」（運転士と車両検査を行う検査部門含む）の3部門が中心で、この他、船舶、医療、自動車などの部門が別にあった。この全体を統括するのが「本社・支社」の事務部門（非現業職）となっていた。

国鉄の場合、おもに非現業部門に配属される大卒者を除き、ほとんどが高卒・男子だった。高卒者の場合、本人の希望や採用時の需給関係で、それぞれの系統へ配属となり、はじめは準職員として位置づけられる試用期間（約3カ月）を経て、正式採用される。

一般職の主な職群は、部門の中では、たとえば「営業・運輸」部門の場合、運輸係、営業係といった職制がとられていた。しかし、昇進については系統的に行われており、「運輸」から「運転」といった部門をまたいでの昇進はほとんどなかった。職員の多くは、配属以降それぞれの系統の中で昇進し、助役・駅長が事実上、現業・管理職の最高ポストに位置づけられていた。

各部門の職制と昇進の系統は以下の通りとなっている（1980年当時）。

〈営業・運輸関係〉……駅、車掌区、ヤード(貨物)

(駅) 運輸係→運輸指導係

|

→営業係→営業管理係→助役

(車掌区) 車掌→専務車掌→車掌長→助役

(ヤード) 構内係→構内作業係

|

→運送係→営業管理係→助役

〈施設・保守〉……保線区、工事区、信号通信区他

(保線区) 施設係→施設指導係→保線作業長

〈運転〉……機関区、電車区、客貨車区

(機関区、電車区) 機関助士→機関士

電車運転士

(客貨車区) 車両研修係→車両検査係→車両検査長

〈非現業・共通職〉

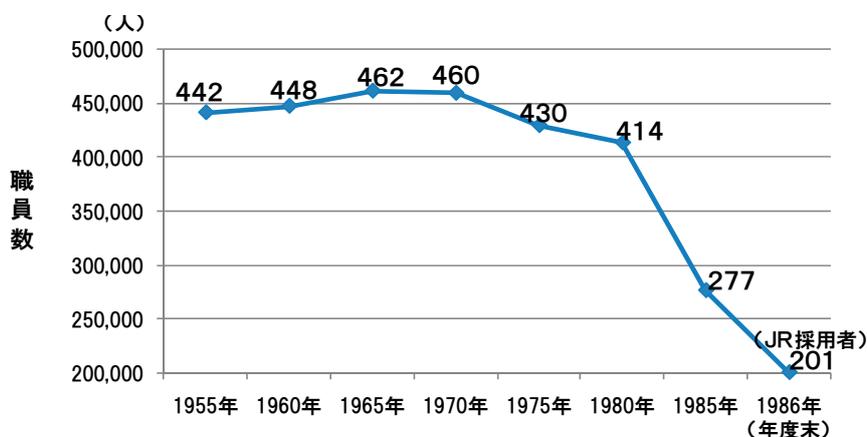
事務職=機関区、保線区、駅等現場の事務職

課員・主席=本社、支社等の事務部門

これらの各部門のうち、保線区の職場には、臨時職員という有期雇用の非正規職員が存在していたがほとんどは、正職員で占められていた。

国鉄の職員数は終戦時に外地の鉄道に勤めていた人々を受け入れたこともあり、一時は50万人を超えていた。そのため、毎年約1万人が退職し、そのほぼ同数を採用するという形が続いてきた。しかし、民営化の議論が浮上する80年代に入ると職員数は40万人を割り、民営化前年の86年には27.7万人まで減少していた。このうち分割民営化後、20.1万人が新会社へ採用され、残りの7.6万人は、再就職のあっせん等により、政府機関や民間会社へ再就職した。

第1-6図：国鉄職員数の変遷



NTTの前身である電電公社は、高度経済成長の軌跡とともに、職員数が拡大してきた。とくにそのピークである昭和40年代には、電話の新規加入が年間に300万台を超え、その拡大を支えるため、毎年1万数千人にのぼる大量採用を行ってきた。こうした大量採用の結果、1979年度に職員数は32万8700人に達し、民営化直前にピークを迎えた。

これらの大量採用された社員は、特別職群制度導入の検討を開始した2000年当時、40歳前後から55歳前後の年齢層で大きな塊を構成し、年齢構成上全社員の6割を超えるという非常に大きな割合を占めるまでになっていた。このような世代が大量に存在するという事態は、民営化によって誕生したNTTにとって大きな人件費負担としてのしかかっていた。

郵政事業に携わる職員の採用については、従来から、国家公務員の採用区分であるI種、II種、III種という区分による国家公務員に準じた試験を行ってきたが、2003年度の郵政公社成立を機に、郵政公社が実施する「郵政総合職採用試験」及び「郵政一般職採用試験」の二本立てとなった。郵政総合職採用試験は大学卒業程度を対象とし、郵政一般職は高卒の採用枠となっているが、国家III種と違い、内務郵便局等において主として内勤事務に従事する職員を採用するための区分、また外務郵便局において主として外勤事務に従事する職員を採用するための区分として設定された。

また、郵政職場では、民営化以前から非常勤を段階的に導入してきた点に特徴がある。「地

域分局(郵便輸送拠点局)等における郵便内務事務の非常勤化施策」(1998年から約5,000人)、「郵便新生ビジョン(案)に基づく効率化・非常勤化施策」(2001年から約5,000人)、「アクション・プラン・フェーズ2における効率化・非常勤化施策」(2005年から約5,000人)——等により、本務者を非常勤労働力に代替させることを中心とした効率化施策が進められてきた。その結果、民営化直前、郵便事業においては、12万人を下回る本務者と12万人を上回る非常勤労働力によって事業運営がなされるにいたった。

航空業界の動向を、J I L調査²をもとにみる。航空大手3社の従業員数の推移をみると、各社とも1980年代から1990年代初めにかけて増加傾向にあり、たとえばB社では1985年1万782人、1988年1万2,790人、1991年1万3,597人である。しかしこれ以降、リストラによる雇用削減が進行しており、ちなみにA社では1993年の2万2,000人体制から1997年には1万7,000人体制への移行が計画された。一方、採用者の推移をみると、各社とも1980年代半ばの円高不況を底としその後のバブル景気時の1991年でピークを描き、そしてバブル崩壊後に再び減少というほぼ共通した傾向がみられる(ちなみにA社の場合、1984年525人、1991年1,060人、1993年690人という採用動向である)。

このようにみると航空各社の雇用・採用動向については、規制緩和というよりも、バブル経済の崩壊と円高等を背景にした経済変動の影響を強く受けたとみることができる。

本調査で取り上げる客室乗務員の場合、この時期までは通常大卒、短大卒(専門学校含む)の者が採用されてきた。入社後3~4年ほどの間に各種社内研修経験や乗務業務を通じて育成されやがて地上の部門長になるというキャリアが一つのパターンだった。その後、海外旅行も含め乗客のリポート化・固定化をはかっていくにはソフト面での何らかの付加価値が必要になってくることもあってキャリアの複線化が進んでいく。①あくまでこれまでの経験・知識をフライトの中で発揮するキャリア、②日常業務のほかに教育訓練スタッフや機内サービス企画スタッフとして活躍するキャリア、③客室内で部下の目標チャレンジ制度を支援したりグループ運営の核としてマネジメント能力を発揮するキャリア——といった3つのキャリアに複線化されつつあった。

しかし、その後1993年1月から2月にかけて、契約制客室乗務員の導入計画が出されて以降、日本アジア航空、日本航空、日本エアシステム等で契約社員の採用が始まり、1995年に入って全日空やエアーニッポン、日本エアコミューター、ジャパン・エア・チャーター等の各社も相次いで契約制客室乗務員を導入した。

そして現在では、ほとんどの航空会社が短期の契約社員として客室乗務員を採用し、一定の経験を積んだ後に長期契約の社員へ登用する形態をとっている。この契約では客室での勤務だけではなく、地上での勤務を組み合わせた勤務形態となっている。女性の割合が多いものの、最近では男性も次第に増えている。

²佐藤厚「規制緩和下の航空業の労使関係」(日本労働研究雑誌No.440, 1996)