



なくそう！官製ワーキングプア・北海道集会が2月にはじめて開催された。札幌市での公契約条例制定運動が継続してきた、その成果のうえに実行委員会が発足した。東京、大阪とそれぞれ実行委員会発足の経緯は異なるが、共通しているのは、公務公共部門でも非正規化がどんどん進む一方、労組の取り組みが追いつかず、「孤立」している当事者が圧倒的に多い状況にあって、ナショナルセンターの枠を超えた「社会運動」を行うことで、取り組みを進めようという点で一致してのことだ。 (白石)

## 目次

特集1	なくそう！官製ワーキングプア・北海道集会	川村 雅則	2
報告1	臨時職員訴訟 長崎県の臨時職員に損害賠償支払いの地裁判決	白石 孝	4
報告2	雇止め訴訟 立川ハローワーク訴訟の経過	谷村 明子 (弁護士)	5
報告3	ソウル市の非正規労働者政策の経過	白石 孝	6
特集2	「非正規公務員取扱い診断書～2015年非正規公務員ワークルール調査結果」		
	大阪分集計結果	大阪実行委員会	8
コメント	国会質疑から	白石 孝	15
お知らせ、編集後記			16

## なくそう！官製ワーキングプア集会、北海道で開催される

川村雅則（北海学園大学教員）

2016年2月20日、北海学園大学で、「なくそう！官製ワーキングプア北海道集会」が開催された。集会参加者数はおよそ200人である。

集会は2部構成で、第1部「現場からの報告」では、国や自治体で働く臨時・非常勤職員の実態、自治体が発注する仕事（公共工事、委託事業、指定管理者）で働く人たちの実態がそれぞれ報告され、続く第2部「ディスカッション」では、第1部の報告をうけて、この官製ワーキングプア問題の問題性を掘り下げ、かつ、問題解決に向けた運動を展望した。第2部には、当研究会の代表である白石孝さん、理事である上林陽治さんに登壇いただき、示唆に富む様々な経験や研究成果で議論をけん引していただいた。

集会開催の成果の第一は、以下のとおり、運動や政策の出発点である現場からの訴え、言い換えれば、解決が求められている現状をみなで共有できたことである。

- ・何十年働いても昇給はなく、働く意欲は低下。パート労働法も労働契約法も適用除外とされ、法の狭間にいる私達を守ってくれる法律はない。（自治体非常勤職員）
- ・医療系で、しかも公務員となると、収入が多いと思われる方が多数でしょう。でも年収は200万円に届きません。夏・冬のボーナスはありません。住居手当は数年前に廃止。雪が多く降る地域にも関わらず、寒冷地手当もありません。（自治体非常勤職員）
- ・求職者の方々は、いつも丁寧に相談に乗ってくれる相談員がまさか非常勤職員とは思っていません。プライドを持って仕事を続けています。でも3年という一定の期間後には公開公募に出されます。（ハローワーク非常勤職員）

・市の現業職員と何ら変わらない仕事をしている。でも市からの委託料が年々下がるなかで、先が見えない状況が何年も続いている。いくら頑張っても超えられない壁がある。それが委託料の引き下げ問題です。（委託清掃・家庭ごみ収集労働者）

・フルタイムで働いて月の手取額が15万円に届かない。雇用や生活に不安のある職場で働く職員が、子どもや若者たちの人生に光を与え、希望をもって生きていくことを説くなど、皮肉以外の何物でもない。（指定管理制度が導入された児童館で働く職員）

・働き始めて12年になるが、ずっと最低賃金。フルタイムで作業責任者という立場だが、ボーナスや諸手当はもちろんない。当初は有給休暇ももらえなかった。今は取得できるものの、4月に会社が変わると勤続はゼロからになるので10月までは取得できない。（施設清掃労働者）

第二は、これまでの共同にさらに輪をかけた多くの団体——具体的には、反貧困ネット北海道／特定非営利活動法人建設政策研究所／公益社団法人北海道地方自治研究所／日本労働弁護団北海道ブロック／非正規労働者の権利実現全国会議・札幌集会実行委員会／連合北海道札幌地区連合会／全建総連北海道建設労働組合連合会／全建総連札幌建設労働組合／札幌地区労働組合総連合／自治労北海道臨時・非常勤等職員連絡会議／自治労北海道公共サービス民間労働組合協議会／NPO法人労働相談・労働組合づくりセンター——で実行委員会が結成され、本集会が実現されたことである。

じつは、本集会の開催を構想した際、さて東京や大阪のような共同を実現できるだろうかという心配がないわけではなかった。だがそれは、

## 6年半で68回繰り返し臨職雇用～長崎県に

## 慰謝料40万円の支払いを命じる長崎地裁判決

2006年8月21日から12年3月18日までの6年7か月、長崎県と県の外郭団体とが1か月から2か月の短期間、交互に繰り返し雇用していたことについて、地方公務員法22条2項の趣旨に反する取扱いをし、また、職業安定法と労働者派遣法に部分的に反する取扱いをしたとして、国家賠償法第1条第1項の違法行為にあたり慰謝料40万円の支払いを命ずるとした長崎地裁判決のあらましを紹介する。

＜判決言い渡し日＞2016年3月29日

＜主文＞

1. 被告は、原告に対し、40万円及びこれに対する平成25年3月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
2. 原告のその余の請求をいずれも棄却する。(3, 4は省略)

＜事案の概要＞

1. 県と外郭団体交互雇用の繰り返しという形式だが、法人格否認法理等により一貫して県に雇用されているのだから、県退職手当条例に基づき退職手当を支払うこと。
2. 原告を社会保険に加入させないため雇用主を名目的に切り替え、県と外郭団体双方の業務を行わせるなどの違法行為に及んだので、国賠法に基づき退職共済年金相当額及び慰謝料を支払うこと。

＜前提事実＞

1. 2006年8月21日から12年3月18日まで、県に28回、外郭団体2団体に40回雇用されていた。
2. 県の臨時職員取扱要綱～1か月17日以内、2か月25日以内、日給、有給休暇付与せず、就業時間はフルタイムで1日7時間45分勤務、健康保険・雇用保険には加入させない、特例の場合の雇用予定期間は6か月以内で1年を超えることは出来ない。
3. 社会保険未加入、退職手当なし。

＜裁判所の判断＞

この部分については、原告の主張とそれに関する地裁の判断を忠実に掲載することが目的ではなく、筆者が地裁の判断について関心を持った箇所を紹介していく。

1. 県退職手当条例に基づく退職手当請求権について

県が臨時職員の雇用期間を2か月25日以内、社会保険に加入させないのは、臨職取扱要綱に規定されている。原告の業務内容や量からすれば県が長期雇用する必要性はなく、外郭団体との交互雇用は「原告が両方の業務を行っているという実態を踏まえて両者が賃金を負担することに主たる目的があった」し、原告がそのような待遇であっても働き続けたいという希望があったことにもよる。

- 外郭団体による雇用期間について、原告においても同期間も県が雇用主であると認識し、県においても同期間も原告との雇用関係があると認識していたなどとは到底いえず、県と原告との間に黙示の意思表示の合致があったとは認められない。
- そもそも地方公共団体と職員との法的な雇用関係は、両者の合意を前提とする地方公務員法に基づく任命権者による任用という行政行為によって成立するところ、本件各外郭団体による雇用期間については、任命権者による任用がない以上、県との法的な雇用関係は成立していない。

→以上のとおり、外郭団体による雇用期間は、原告と被告県との間に法的な雇用関係が成立していたとは認められず、原告は県に継続12月以上勤務していたとはいえないから、退職手当条例上の「職員」に該当しない。したがって県退職手当条例に基づく手当請求権を有しているとは認められない。

2. 国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権

- 2か月未満の期間で県に任用されていた原告を各種社会保険に加入させる義務を定めた法令等は見当たらない。
- 総務省通達(ママ)も、1日ないし数日空けて再度任用される場合の社会保険取扱いについて留意すべきと指摘しているが、再度任用まで2か月程度空き、その間に別の雇用関係があり、事実上一貫して雇用されていたとはいえない場合にまで、各種社会保険制度の適用があると解されない。
- 原告と県との雇用関係に、労働契約法は地方公務員に適用されないから、同法違反ではない。
- 地公法22条2項で制限されている任期の更新は、引き続き任用と解されるから、任用が一旦終わった後、期間を空けて改めて任用することは、地公法22条2項違反にはならない。しかし、臨職制度は本来どおり一時的臨時的な場合に限って例外的に用いるという運用を厳格に行うべき。したがって任命権者は任用について形式的に地公法22条2項に反しただけでなく、その趣旨に反しないよう職務上の注意義務を負うべき。しかし、6年半という長期間、2か月以下の臨職雇用を、2か月程度の間を空けて繰り返していた。6年半で通算3年も同一人を同じ県の課に雇用し、最大でも1年以内で、一時的臨時的な場合に限って例外的に用いるという地公法臨職制度の趣旨に反するものであり、任命権者が負う前記の職務上の義務に違反した。
- 職業安定法44条は、労働者供給事業を原則禁止し、労働者派遣法は派遣元事業主以外から役務の提供を受けてはならないとしている。しかし、原告を県、外郭団体問わず、両者兼務の県職員の指揮命令下で両方の業務に従事させていた。これは前記規制に部分的に反し、職務上の義務に違反する。

→6年半の間、任命権者は県は臨職として2か月程度の間を空けながら繰り返し雇用して地公法22条2項の趣旨に違反、指揮命令や労務管理を行う立場の職員は、両者の業務に従事させ、部分的に職安法や派遣法に反するので、国賠法1条1項の違反行為にあたる。

3. 損害について

- 退職共済年金相当額 県に一貫して雇用されていなく、継続12月を超えた勤務ではないので、地方公務員等共済組合法上の「職員」には該当せず、組員資格を有しない。したがって、退職共済年金相当額の損害を被ったという原告の主張は採用できない。
- 慰謝料 6年半の間、地公法の趣旨、職安法と派遣法に部分的に反する違法な取扱いを受けたこと、その違法行為がなければ、早期に別の職に就いて社会保険にも加入できた可能性があること、しかし他方で、自己の意思で県からの再度の短期雇用に応じず、社保加入可能な他の職を探すこ

全くの杞憂に過ぎなかった。札幌市の公契約運動で築かれた関係者の共同は強靱であり、かつ、より多くの人びとに待ち望まれているものでもあった。

さて、公契約条例・運動はわかりづらい、市民になかなか浸透していかない、という話を聞く。あるいは、公務員の世界にも（民間以上の）「非正規」問題が存在することがまだまだ知られていない、とも。それはしかしながら、当事者の働くリアルや思いを私たちがつかみきれていないことの反映にほかならない。運動に参加する一人として、そのことを自覚したい。

「札幌市で公契約条例ができるのをすごく楽しみにしていました、制定はもうダメなんですか？」当事者から集会当日に投げかけられたこの問いを受けとめ、取り組みを進めていく。

## 記録の発行にあたって

なくそう！官製ワーキングプア北海道集会の「記録」を作成した。内容は、集会第1部の「現場からの報告」が中心で、小文にも書いたが、国や自治体の臨時・非常勤職員の実態と公共民

間労働者の実態のそれぞれに加えて、補助金事業として行われている学童保育現場からの報告と、札幌市に隣接する自治体（石狩市）の議員が取り組んだ非常勤職員問題が掲載されている。「記録」はウェブサイト

( <http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index> )

で公開しているので、ご活用いただきたい。

## 「記録」の内容

官製ワーキングプア問題総論 / 自治体で働く臨時・非常勤職員問題の総論と現場からの報告 / 帯広市の嘱託職員の任用実態 / 労働行政・ハローワークで働く非常勤職員の任用実態と労働組合の取り組み / 委託清掃（家庭ごみ収集）事業で働く労働者の実態 / 指定管理者制度が導入された職場からの実態報告 / 区役所で働く清掃労働者の実態 / 公契約条例で「生活できる賃金」の確保を目指す建設労働組合の取り組み / 放課後児童支援員（学童保育指導員）の雇用 / 石狩市非正規職員の処遇とその改善取り組み

『北海道新聞（札幌圏）』朝刊2016年2月21日付



官製ワーキングプアを生み出す構造などについて考えた集会

「なくそう！官製ワーキングプア北海道集会」が20日、札幌市の北海学園大で開かれた。国や札幌市の臨時・非常勤職員ら計8人が、給与面の不安を訴えたほか、正規職員と違って交通費や住居手当を受けられないなどとして待遇改善を求めた。（相川康暁）

国や自治体がワーキングプア（働く貧困層）をつく、くる実行委が開き、約200人が参加した。

「札幌市の非常勤職員の佐藤みずきさんは「非常勤職員の大半は女性。母子家庭も多く、親の介護をしながら生活している人もいます。年収は200万円に満たず退職金もない」と現状を説明した。

留萌市立病院で嘱託職員として働く嶋恵美さんは「長く働いても昇給がない。1年ごとの更新で不安定な雇用形態になっており、職場の仲間は不満、不安を抱えている」と述べた。

実行委メンバーで北海学園大経済学部の川村雅則教授は、東京や大阪、沖縄でも官製ワーキングプアに関する同様の集会が開かれたことを紹介。「貧困層を生み出す構造や実態を把握し、問題解決に向けて法制度の改善を求めるなど取り組みを進めていこう」と呼び掛けた。

# 年収200万円未満／長く働いても昇給なし 官製の「働く貧困層」知って

札幌で集会 待遇改善訴え

とも可能だったのに、県と外郭団体勤務を繰り返していたことなど諸事情を勘案すれば、精神的苦痛に対する慰謝料

は40万円と認めるのが相当である。(まとめ：白石 孝)

## ハローワーク立川雇止め訴訟の概要

### 1 はじめに

本件は、2008年4月から6年間、ハローワーク立川に非常勤職員である「就職支援ナビゲーターとして任用されてきた原告が、14年3月31日をもって雇止めされたことから、国を被告として、ハローワーク立川に就職支援ナビゲーターとしての地位の確認を求めた事案である。

裁判では、本年4月までに9回の弁論期日が実施され、次回以降証人尋問及び原告本人尋問が実施される予定である。

### 2 提訴に至る経過

#### (1) 任用の経過

原告は、2008年4月、ハローワーク立川に就職支援ナビゲーターに任用された。就職支援ナビゲーターとは、ハローワークにおける就職相談や紹介業務を非常勤職員が担うために全国のハローワークで導入された職種である。

原告は、09年度から11年度にかけて同様の職種で再任用され、12年度には刑務所出所者に対する就労支援事業に担当業務を変更され、13年度も前年と同様の職種で再任用された。ところが、14年3月31日、被告は、原告に対する再任用を行わず、原告の任用期間は終了した。

#### (2) 原告の業務内容

就職支援ナビゲーターとしての原告の業務は、就職相談業務や紹介業務が中心であったが、上司から就職セミナーの講師を任されることもあった。これらの業務は、専門的知見や知識や経験を必要とするものであり、就職支援ナビゲーターは、任用の条件として産業カウンセラーなどの資格を求められていた。また、ハローワークには、折しもリーマンショックによる大量失業を背景に、生活に困窮する求職者が日々相談にやってくるが、そのような相談者が生活を立て直し、職業生活に復帰できるようにアドバイスを行うには、通り一遍の知識で対応することはできず、様々な社会資源に関する知識や、相談者を社会資源に繋げるための経験が求められていた。

また、刑務所出所者に対する支援業務には、刑務所出所者に対する就職支援プログラムの作成、出所者に対する就職相談・就職支援のほか、地域の保護司と連携して協力雇用主の求人開拓などを行う業務が含まれ、これらの業務にも社会福祉に関する知見や洞察力が求められていた。

#### (3) 本件雇止め

2014年1月末頃、原告は、次年度は再任用の対象外であると告げられ、刑務所出所者担当の就職支援ナビゲーターの一般公募に応募した。しかし、一般公募は、非常勤職員の再任用の上限を3年とする措置に基づいて形式的に行われていたもので、実際は多くの就職支援ナビゲーターが前年度と同様の職に応募し、採用されていた。

ところが、原告は、採用面談の翌日、「他にいい人がいた」との理由で、再任用を拒否された。原告が納得のいく説明を求めても、再任用をしない具体的な理由は示されなかった。

### 3 裁判の争点

#### (1) 期限付任用は違憲であること

憲法73条4号は、公務員に関する事項は法律の定めによらなければならないことを規定しているが、国公法は、原則として国家公務員の任期を無制限と定めている。したがって、任期付の国家公務員の任用は原則として違憲であり、任用に任期を定めた部分は無効となる。このような理由から、原告は、任期の定めのない任用がなされたものと主張している。

このような原告の主張に対して、被告は、国公法附則13条に基づいて定められた人事院規則8-12に任期付公務員である期間業務職員の任用が規定されていることを所与の前提として、憲法上の主張に正面から反論することを避けている。

しかし、人事院規則は、「一会計年度内に限って臨時的に置かれる非常勤職」を置くことを想定しているものの、原告が担ってきた就職支援ナビゲーターの業務は、恒常的な業務であるから、人規が予定するものでもない。

#### (2) 解雇権濫用法理の適用

次に、原告は、解雇権濫用法理の適用を主張している。

これまでの裁判例は、公務員関係にいわゆる任用行為論と呼ばれる市民社会法理とは異なる特別権力関係論を認め、契約関係の存在を否定するが、市民社会の原則の観点から大いに問題がある。労働契約とは、契約の誘因である募集、契約の申込みである応募、承諾の意思表示である採用によって成立するが、公務員の任用過程も、行政という業務を遂行すべく、その業務を担う労働力(労働者)を募集し、労働者はそれに応募し、行政主体は、その業務を担うに足る能力を有すると判断した労働者を採用するのであるから、民間の労働契約の成立課程と何ら変わるところはないはずである。

そこで、公務員の雇止めについても、雇止め法理の適用が肯定されるべきであり、雇止めが解雇と同視される場合であって、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合には、無効と評価されるべきといえる。

#### (3) 原告に対する再任用拒否に雇止め法理が適用されること

今やハローワークでは就職支援ナビゲーターの数は常勤職員数を上回り、就職支援ナビゲーターは就職相談・就職紹介業務というハローワークの基幹業務を担っている。また、多くの就職支援ナビゲーターは、任期の更新を繰り返されているから、雇用継続に対する合理的期待を持つものと言える。また、上記のとおり、原告は、高度に専門的な知識や経験を生かして業務を行ってきたのであり、そのような特別な知見を生かした業務の継続性に対する期待は合理的根拠に基づき保護されるべきである。

よって、本件には雇止め法理が適用されるべきである。

### 4 おわりに

今日、労働契約法の改正により、民間の有期労働者の地位の継続に対する期待は保障されるに至っている反面、任期付公務員に対してはこのような法の手当はなされず、明らかに法の間隙が存在している。裁判所には、制度の矛盾と労働の実態を直視し、正義が実現されるような判断を期待したい。

(西東京共同法律事務所 弁護士 谷村 明子)

## ソウル市の非正規労働者政策の近況

3月17日、ソウル市（孔徳）にある韓国労働社会研究所にキム・ジョンジン（金鐘珍）研究員を訪ね、ソウル市における非正規労働者政策の近況を伺った。以下概略である。

### 1 公共部門での正規職転換政策

2012年から開始した正規職転換は、17年で総数7,296人となる予定。15年までに全体計画の75.3%にあたる5,491人が完了している。（以降16年は1,552、17年が253名）2013年に発表した第3次転換計画は、民間委託事業所を対象にしたが、最終的に茶山（タサン）コールセンターと水道検針員を直営正規職転換することとなった。ただ政府の総額人件費制度の制約が強く、前記7千人以上の転換に加えることは相当に困難な状況。

そこで、タサンコールセンターに関して現行は委託2社に420名程度が在籍しているが、財団を設立し、そこに「吸収」する「財団設立の妥当性研究」をソウル市と受託コンサルが実施し、そこには労組推薦の研究者も加わった。（労働社会研究所はあえて請負わず、アドバイスに留めた）今年、中央政府行政自治部からの承認を得るための協議を控えており、合意できれば17年に財団設立となり、承認されない場合には他の方法を検討することになる。

水道検針員は、委託会社8社で400人（平均年齢45～48歳）が雇用されているが、ソウル市事業本部で1年（15年7月～16年6月）、施設管理公団に6か月（16年7月～12月）、その後17年1月に無期転換となる。給料は月額250～280万ウォンだったが、号俸制導入で8%の賃上げが実現した。さらに、地下鉄車両軽整備労働者360名の転換も検討しているが会社は保留とのこと。

また、3月には転換した労働者へのインタビューも行い、身分証の改善、職場に救急箱設置、控室に浄水器導入などの成果も歓迎されている。

第3次計画では、さらに「生活賃金」導入で34億ウォンを予算化している。また、16年2月にはメンタルヘルス増進センター（全区に設置、ソウル市と区とで二分の一ずつ負担）で労組結成、350人が加入。また、専門職で女性が多数を占めているが低賃金の青少年センターや福祉会館が低賃金傾向にあり、物理療法士なども改善課題となっている。

### 2 他自治体への波及効果

光州市の上下水道もソウル市に倣い、16年1月に872人を直接雇用化した。

京畿道安山市（アンサン）では、15年12月に条例化のための公聴会を行い、16年4月に労働政策の条例を制定。

忠清南道牙山市（アサン）は、労働政策基本計画を策定している。

ソウルの北にある高陽市（コヤン）でも計画策定中とのこと。

### 3 労働基本政策の状況

(1) 労働基本政策61課題中52で成果を得て、推進中が2、検討中が7となっている。15年度予算は総額520億ウォンを計上し、480億は執行済み。

中心課題は、労働教育、脆弱労働者保護、正規職化、生活賃金、労働時間短縮、安全職場、労使協力（労使尊重）、民間ガバナンス政策、公共機関のネットワークづくり、ソウル市民への労働教育、ソウル市内の労働政策基盤強化の11項目で、重点政策は、生活賃金制、労働時間短縮、感情労働対策の3点。

#### (2) ソウル市の担当部局の組織強化

これまでの担当部局は、経済振興本部の元に労働政策課を設置していたが、雇用労働局を新設し、副知事直轄組織とした。（5チーム17人）16年度からは局長を民間登用する予定。

#### (3) 2016年度重点課題の取り組み

・生活賃金 民間企業にも拡大させる。時間単価7,145ウォンで賛同する企業と協約を締結