

官製ワーキングプア研究会 *Report* レポート

2012年1月 創刊準備号

2012-1

(通巻1号)



目次

特集1：雇い止め訴訟をめくって

雇い止め訴訟のいま 杉並区訴訟 白石 孝 2

武蔵野市訴訟 山本 志都 2

臨時・非常勤職員の雇用止め裁判の系譜と到達点 上林 陽治 3

特集2：公共サービスを担う民間労働者の現状と課題

公契約条例をめぐる動向 小畑 精武 4

警備関連労組交流会の取り組みと課題 津川 勤 5

Q&A (1)「官製ワーキングプアとはなにか」 上林 陽治 6

本多君のポイント解説 (1)「有期雇用」 本多 伸行 7

短信欄：理事・監事からのひと言メッセージ 理事・監事 8

資料室：研究会ホームページ紹介～判例解説 上林 陽治 10

特別職非常勤職員の団交権確定を～中労委命令と行政訴訟 安田 眞幸 11

研究会紹介、掲示板 白石 孝 12

雇い止め訴訟をめぐって

非正規公務員の雇い止め訴訟のいま(現局面)

正規公務員が当事者となる訴訟には、二通りのパターンがある。原告と被告だ。

原告は、不当にも雇い止めをされたのでその地位を確認し、復職を求めるケースが最も多い。その他、賃金や処遇差別などの是正を求めるケースもある。

一方、被告となるケースだが、これは当事者そのものであるにも拘らず、被告が市長など雇う側である場合が大半だ。

今号では、その中で原告として雇い主を訴え、原職への復職を求めている現在進行形の2訴訟を紹介する。また、次頁で本会理事上林陽治(公益財団法人地方自治総合研究所)の解説を加えることで、特集とした。

杉並区訴訟

06年管理職で定年退職し、区の外郭団体の事務局長に再就職した岩崎一男さんが、会長から退任を強要され、2年後に区立図書館の再雇用嘱託員となったが、09年3月に雇い止めされた。

09年6月に提訴した主な内容は、①外郭団体の退任強要に対する損害賠償 ②図書館嘱託員報酬が職員課長との約束に反して減額されたこと、解雇の脅迫への損害賠償 ③雇い止めに対しての地位確認。

11年9月8日、東京地裁(篠原絵理裁判長)は、地位確認、損害賠償請求とも棄却。現在、東京高裁に控訴し、12月に控訴審第1回弁論が行われている。

ポイントは、①原告(控訴人)がシニアユニオン東京に加入し、団交を行ったが、それに対する報復的雇い止め ②図書館での直属上司による勤務成績評価は「良好」だったのに対し、他の嘱託員で「不良」「更新をためらう」と評価された場合も再雇用され、過去に杉並区で定年後職員が自ら望まない限り、65歳以前に退任する前例がないにも拘らず恣意的に雇い止めされたことである。その他、外郭団体についての事実認定に地裁判決は誤った判断をした。

以上、本件については、労組加入と高齢者雇用安定法をめぐる訴訟として位置づけられる。

(白石 孝/しらいし たかし)

武蔵野市訴訟

87年12月、武蔵野市のレセプト点検嘱託職員として採用され、21年3ヶ月にもわたってレセプト点検業務に従事してきた大竹節子さんは、09年3月に雇い止めを受けた。武蔵野市は、9

0年に雇用年限を定める要綱を定めているが、大竹さんについては、市長決裁の文書で、その要綱の適用を除外する旨の取扱いがなされていた。

09年10月に、主位的に地位確認とバックペイ、予備的に損害賠償を求め、提訴。10年9月に、任用の義務付け訴訟を追加した(義務付けを求めたのはおそらくこの種の事件で初めて)。

11年11月9日、東京地裁民事11部(白石哲裁判長)は、任用義務付けを却下、主位的請求を棄却し、150万円の損害賠償請求のみを認める判断を下した。被告武蔵野市は控訴を断念したが、原告は控訴。

地裁は、原告の主張した事実経過を大筋で認めながら、原告の求めた「原職復帰」を認めなかった。被告が、原告の就労の根拠法規を定立せず、外形的に「雇用」と同一視できる実態においたことの不利益を原告に帰し、「地公法の予定しない私法上の雇用契約に基づく地方公務員の職は創設できない」とした。さらに、形式的に新たな任用行為がなされていない以上、任用関係は終了したものとして、権利濫用の禁止や信義則の適用を排除した。また、原告が現在被告の嘱託職員(全く就労条件の異なる職場)であることなどを理由にして、義務付け訴訟を門前払いした。損害額の認定にあたっては、不適切な月額報酬の比較を行い、低く認定を行った。

地裁の判断には、「雇用年限の適用除外」とされていた原告の雇い止めの問題であることを正しくとらえていないこと、被告の取扱いに不適切な面があったとしても、原告が原職復帰できる道が事実上とざされてしまうことなど、大きな問題がある。控訴審での闘いに引き続きご支援を。

(山本 志都/やまもと しづ)

臨時・非常勤職員の雇止め裁判の系譜と到達点

～正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当～

解雇権濫用法理は類推適用とならないが、それを適用すべきと考える程度まで違法性が強く、雇止めされた職員の側に、再び任用されるという期待権等の法益が認められる場合は、損害賠償を認める。

これが非正規公務員の雇止め訴訟の到達点といえよう。

2011年11月9日の武蔵野市嘱託職員再任拒否事件・東京地裁判決を、臨時・非常勤職員の雇止め裁判の系譜の中に位置づけるならば、上記の非正規公務員への損害賠償法理の流れを確実なものにしたという歴史的な意義が認められる。

でももう一つ。再び任用を義務づけることはどうなのだろう。ここをこれまでの裁判例の系譜から探してみたい。

公務員の任期は無期が前提

公務員法上、公務員の任用は期間の定めがない任用が前提で、期限付き任用は例外なのである。例えば地方公務員法27条2項は「職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず」とし、定年退職も、法律に定める免職の事由として同法28条の2第1項に規定している。つまり公務員は仕事があれば、その任期は無期限なのだが、定年という法律上の事由によって途中で免職できるのである。

当初の雇止め訴訟は、この点をもって争われた。

山形県人事委員会東郷小学校事件・最高裁判決（1963年4月2日）は、職員の任用を無期限のものとするのが法の建前であることを示した上で、職員の期限付任用は、①任期付任用を必要とする特段の事由の存在、②任期付任用が、公務員法が任期の定めのない任用を原則としていることの趣旨（＝職員の身分を保障し、職員を安んじて自己の職務に専念させること）に反しなければ、特に法律に期限付任用を認める旨の明文がなくても許されるという考え方を示した。

有期任用が許される特段の事情

そうすると次は、任期付任用が許される特段の事由とは何か争われる。

この点に関しては、**大阪大学（図書館事務補助員）事件・最高裁判決（1994年7月14日）**において、①直ちに常勤職員の定員を増加することは實際上困難、②特別の習熟、知識、技術又は経験を必要としない代替的事務という理由を挙げ、任期付職員として任用したことが、「職員の任用を原則として無期限とした国家公務員法の趣旨に反するものとまでは解し難い」とした。

つまり、任期付任用が許される特段の事由とは、①常勤職員をあてるまでもない業務繁忙などへの対処＝**担当業務の非恒常性**、②担当業務が、特別の習熟、知識、技術又は経験を必要としない**代替的事務＝補助的業務**というものであった。

この考え方を端的に表したのが、**茨木市臨時任用職員一時金等支給事件・最高裁判決（2010年9月10日）**における千葉勝巳裁判官の補足意見である。

「（常勤的非常勤）職員の勤務実態を常勤と評価されるようなものに改め、これを恒常的に任用する必要があるときには、正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当を執るべきであろう。（中略）これらの対応のためには、当該地方公共団体の人的体制・定員管理の在り方や人件費の額等についての全体的な検討を余儀なくされる場面も生じよう」

その業務は非恒常的で補助的なものか

現に臨時・非常勤職員が担当している仕事は、非恒常的でなく恒常的なもので、一定の技術や知識を要する本格的なものであるならば、任期付で任用しつづけたこと自身が違法な任用だった。したがって使用者側は、雇止め更新回数制限ではなく、「正規職員として任命替えを行う方向での法的、行政的手当を執るべき」（上記補足意見）であり、その任免権は制限されるものである。

（上林 陽治／かんばやし ようじ）

公共サービスを担う民間労働者の現状と課題

公契約条例をめぐる動向～2011年の動向と2012年の課題

1. 2011年も民間委託による痛ましい子どものプール死亡事故（大阪府泉南市）が起き、高齢者が最低賃金ギリギリで働く状況（江戸川区駐輪場）が続いた。他方、官製ワーキングプアをなくしていくための公契約条例制定は野田市、川崎市に続き札幌市、相模原市、高知市、多摩市、国分寺市へと拡大しつつあり、さらに長野県、山形市などへ全国的な流れが生まれようとしている。

運動面では、国や自治体の施設警備に携わる委託警備関係労組の運動、公務公共サービス労協による中央集会と広がり、日本弁護士連合会は「公契約法、公契約条例の制定を求める意見書」を提出し本年2月には公契約集会を開く。連合、全労連、全労協、自治労などでも引き続き運動が継続されている。

2. 政令市ではじめての**川崎市公契約条例**は野田市で問題になった点を考慮した内容になっている。①市及び契約の相手方の責務を規定、②指定管理者との協定も含める、③「ひとり親方」も対象とする、④業務委託労働者の賃金下限額の基準として「生活保護基準」を採用、⑤事業者や労働者の代表による「審議会」を設け賃金の下限額についての意見を聞く、⑥市の公社やPFI事業者の契約も市に準じる、⑦申出への解雇など不利益扱いの禁止などの特徴があり、今後の一つの方向を提起している。

3. **野田市**は条例改正を行った。①職種賃金を導入し、庁舎の保全・維持管理については国交省「建築物保全業務労務単価」（保全技師・保全技術員等で7職務、清掃員で3職務、警備員で3職務の日当基礎単価）を盛り込んだ。ちなみに東京地区では保全技師I 23,400円～保全技術補14,800円、清掃A 12,700円～C 8,300円、警備A 14,300円～C 9,500円となっている。その8割が公契約最賃となる。業務委託職種については人件費の引き下げを競争条件としないために、すでに契約している現行相場賃金の発想を取り入れ、施設警備・駐車場整理で時間額950円、電話交換、受付、案内、文化会館の設備・機器運転が1,000円、施設の設備・機器の保守転換、管理が1,480円となっている。さらに12年度に向けて、工事関

係の最低比率の引き上げなどが検討されている。

②雇用継続は、電話交換業務で入札による事業者の変更があり現場で混乱が起こったことが引き金になり、現場労働者の雇用継続を努力義務として課した。同時に5年の長期継続契約を導入した。③下請けいじめ対策として元請け業者への「低入札価格調査制度」を充実した。

4. 公契約運動の成果 11年度制定の多摩市条例

多摩市公契約条例は11年12月21日に全会一致で可決された。多摩市は清掃一部事務組合である多摩ニュータウン環境組合（多摩市、八王子市、町田市）の管理者である。その清掃工場には事務組合にも受託の日神サービスにも自治労組合があり、これまで構成自治体の市職や推薦自治体議員などと協力して公契約条例制定運動をすすめ、今回の制定へと結実した。内容的には川崎市条例を踏まえ、「適正な労働条件の確保」とともに「男女平等・男女共同参画による労働者の仕事と生活の調和の実現」が受注者の責務とされた。さらに「市と受注者との対等平等な関係」「生活保護基準を下回らない標準的な賃金」「希望者の継続雇用の努力」を明記させている。

条例形式をとらない公共サービス基本法に基づく入札改革では、新宿区に続いて東京都小平市が「調達の基本指針」を定め「労働環境の整備に配慮した」入札改革を打ち出している。

5. いくつかの課題

「走りながら考える」公契約運動だが、今後の課題として①まだまだ適用範囲が限られておりにくく低賃金が多い業務委託職種や指定管理施設への拡大（日本図書館協会は独自の公契約基準を打ち出している）、②公労使を含めた労務単価、賃金基準づくり、③業務委託職種における標準賃金基準と最低保証確立、④雇用の継続（優先雇用）の拡大、⑤障がい者雇用、環境、人権、安全等社会的価値評価の導入がある。また「国の公契約法制定」についても早期実現へ議員連盟づくりが当面の課題であろう。何よりも委託現場における請負、委託労働者の組合づくりが急がれる。

（小畑 精武／おばた よしたけ・

コミュニティユニオン全国ネットワーク顧問）

警備関連労組交流会の取り組みと課題

はじめに

警備関連労組交流会は、警備業やそれに関連する業務（深夜勤務、宿直勤務など）にたずさわる労働組合の集まりで、08年からこれまでに約30回の交流会をおこなってきた。この間、様々な団体（15団体）や個人が参加しているが、確定したメンバーや会則があるわけではない。今回、この場を借りて交流会の様子を紹介したい。

1. 目的

発端は、06年埼玉県立学校の民間委託警備員が、警備員による労働組合を結成し、相談活動と同時に全国の警備員を組織する労働組合との出会いを模索し始めたことによる。

結成後、組合は警備講習会場での情宣活動、埼玉県警備業協会へ入札制度改革への協力を要請する申し入れなど実施、また分かる範囲で警備員の労組などに呼びかけ、08年5月第1回交流会を行った。

交流会を企画するにあたって、まず上部組織の枠を取り払ったところで交流ができ各地の警備員がどんどん自由に参加してくれるような交流会になればと期待した。同時にこの交流会の継続を土台に、国との交渉、業界申し入れ、争議支援などの共同の行動が行えたらと考えた。

2. 国や業界への訴えかけ

現在の警備業界は、従業員100人未満の中小警備会社が業者の90%を占めていて、契約をとるために契約料の切り下げ合戦を行っている。その結果、警備員の労働条件の低下が余儀なくされている。とくに自治体の受注業務では競争入札制度がそれに拍車をかけている。

そのため、労働条件全般を扱う厚生労働省、公共工事にかかわる警備単価（二省単価）を定めている国交省・農水省、警備業界を所管する国家公安委員会、そして警備業協会などへ問題点を訴えかけようと考えた。

要請にあたって考えた内容は、

(1) 施設管理において仮眠時間が労働時間と認められず無給長時間拘束が常態化している現状を、02年、仮眠時間を労働時間と認定した「大星ビル管理事件 最高裁判決」を活用し、改善するよう国や協会は必要な通知通達、指導を行うこと

(2) 労基法違反、最賃法違反等が散見される業界へ、法令順守指導をおこなうこと

(3) 警備員が契約外業務を発注元から強制される事例が放置されている現状の調査

(4) 直接命令指揮の偽装請負、職安法違反が横行している現状の調査

(5) 警備業者規制法であって、警備員労働者の保護に関する視点が欠落している「警備業法」の改正、などである。

3. 院内集会の開催

国との交渉を企画準備していたが、既成のナショナルセンターや大労組などを通じてではないゆえに、またその間の09年衆議院選、10年参議院選など短い期間で大きく変化する結果などに、実際にはどの議員や政党に仲介してもらおうかと躊躇していた。

この中で私たちは、10年夏の参議院選の「より公務員を削減し民間へシフトするという流れが加速した」と受け取れる結果に危機感をもった。なぜなら「官から民への流れは、実は、ひたすら安上がりが求められ、サービスの質と労働者の雇用・条件の低下を促進することになっている」と実感していたからである。そこで交流会としては「まずは議員、市民、メディアに広く事実を知ってもらおう」と交渉を集会へと企画し直し、10年11月に国会内集会として実行した。院内集会では、現状を告発すると同時に、1) 国や自治体が結ぶ契約（公契約）で労働者の雇用や条件が悪化することのないよう一定の基準を定めるよう求めるILO94号条約の批准と、それを具体化する公契約法の制定、入札制度などの改善、2) 業務委託問題、警備業/ビルメンテナンスに関する議員連盟の設立を訴えた。

集会には、国会・地方議員、メディア、組合、個人などから80名の参加があり、私たちの予想をこえる規模になった。



(10年10月11日 院内集会)

4. 今後の交流会、・・・TPP問題

院内集会以外にも、全国警備業協会への申し入れ、「ビル管理者」試験会場での情宣活動などの共同行動を行った。また現在毎月1回程度の交流会を行っており、12年1月にはTPPの学習会を予定している。これは、一昨年の千葉県野田市をはじめとし各地で制定が進む公契約条例などが、TPPにより企業の自由な参入をはばむ「非関税障壁」として排除される可能性が大きいからだ。

交流会としては今後とも共同での行動を通じ、より多くの仲間が集まること出来るようその枠を広げていきたいと考えている。

(津川 勤/つがわ つとむ・警備関連労組交流会)

「官製ワーキングプアとはなにか」の巻

メディアを通じて広まる

官製ワーキングプアという用語は、私の知るかぎり、当時朝日新聞記者だった竹信三恵子さんが、07年に掲載された地方自治体の臨時・非常勤職員をめぐる記事ではじめて使ったものです。実情を見事に言い当てたこの用語は、その後、多くの方々に使われ、広まり、私たちの研究会の名称にもなりました。

官製ワーキングプアとは、「働く貧困層」といわれるワーキングプアに、「官製」をくっつけたものです。

ワーキングプアという用語そのものは、元々はアメリカで広がっていた事態を表すもので、日本では、06年7月に、NHKが「ワーキングプア 働いても働いても豊かになれない」を放映して以降、その番組の衝撃性ともあいまって広まっていきました。その番組の中でNHKはワーキングプアを「働いているのに生活保護水準以下という人」を指す言葉として使い、全国で400万世帯以上いるとしていました。

「官製」ってなに？

では、くっつけられた「官製」ってなんでしょう。それを考えていくと、国や自治体がどこにワーキングプアを作っているのかがわかります。図をご覧ください。これは自治体を念頭に置いて、公共サービスをどういう仕組みで誰が提供しているのかを示したものです。

公共サービスは、自治体を実施するものと自治体が調達するものに区分されます。

自治体を実施する公共サービスは、自治体が正規公務員と非正規公務員を雇って直接実施する直営サービスと、民間事業者、公社・事業団、第3セクター、NPOなどに自治体の業務を委託し、請け負わせ、又は一定の事業に対し補助金や事業費を給付するというサービスとに区分

されます。

一方、自治体が調達する公共サービスは、公共工事や製造等のように市場から技術等を購入するものと、物品そのものを購入するものとに区分されます。

業務委託請負や公共工事請負には共通点があって、多くの場合、自治体は（競争・指名）入札等を通じて、実施者を決定（落札者）し、自治体と落札者は契約を締結し、委託金や工事代金が支払われるのです。

ワーキングプアの水準とは？

問題は、このような多様な形態で提供される公共サービスに従事する者がワーキングプア層であることです。

たとえば臨時・非常勤職員の報酬は、ワーキングプア層のボーダーラインといわれる年収200万円に達しているでしょうか。1日8時間、週5日、52週にわたり休みなく働いて年収200万円に達するには、最低でも時給962円が必要です。多くの臨時・非常勤職員の時給単価はこの水準に達していません。

委託請負業者や指定管理者で働く労働者も同様です。そこで働く労働者の多くは非正規労働者で賃金が低いのです。例えば某市立図書館の委託事業者に勤務する図書館員の時給は840円で、これは法定最低賃金+4円という水準なのです。委託事業者がそれほど儲けているわけではなく、入札の結果とはいえ、某市から支払われる委託料が低すぎるのです。

つまり臨時・非常勤職員の場合は直接に、委託事業者の労働者に関しては間接的に、まさに公共サービスの実施者であり、発注者である国や自治体がワーキングプアを作っている。だから「官製ワーキングプア」なのです。

（上林 陽治／かんばやし ようじ）

公共サービス					
自治体を実施する公共サービス				自治体が調達する公共サービス	
直営サービス		委託・請負・給付サービス		工事請負 ＜公共工事＞	物品調達 ＜購入＞
正規公務員	非正規公務員	指定管理者	民間事業者等への 委託・請負・給付		
行政処分（行為）			行政（公共）契約		