

引な解除・変更などを背景に制定された労働契約法（2008年3月施行）は、労働者保護、個別の労使関係の安定を目指したもの、リーマンショックで再び発生した大量の解雇・雇い止めでその限界性が明らかになりました。実効性をより高めるために2012年に行われた法改正は、制度上の不備をはらんでいるものの、同一事業者での雇用契約期間が通算で5年を超えた者に無期雇用転換権を付与して雇用安定を図ることとなりました。なおこのときに、ほかに、雇い止め法理が法定化され、かつ、有期雇用であることを理由とした不合理な労働条件が禁止されました。無期転換がうたわれた労契法第18条は、2013年4月1日が施行日なので、2018年4月1日に多くの労働者に権利が付与されることになります**。

ところが、周知のとおり、大手自動車メーカーや大学職場などで労働契約法改正の理念に相反する脱法行為——5年を超える前に雇い止めを行ったり、空白期間を入れることで通算労働契約期間をゼロにリセットするクーリングが広がっています。この流れを食い止めて雇用安定社会を実現できるかどうか、文字通り私たちは岐路に立たされています。

* 無期雇用転換に関するパンフレット『なくそう！有期雇用 つくろう！雇用安定社会』ver1.0、ver2.0を作成したので参照してください。

**以上の法制定・改正の経緯などは荒木尚志・菅野和夫・山川隆一（2014）『詳説 労働契約法 第2版』弘文堂参照。

集会で訴えたいもう一つのことは、「官」の領域から、あるいは、「官製」の、雇用問題をなくそう！ということです。

もちろん民間分野の雇用問題を軽視するものではありません。しかしながら、本来は規範となるべき「官」の分野のほうが、雇用に関するルールが整備されておらず問題が深刻である、そう言っても過言ではありません。端的に言えば、民間に比べて状況がひどいと思います。

例えば、本集会のメインテーマである無期雇用転換は、国や自治体に雇われる非正規公務員には適用されません。相変わらず彼ら彼女らは有期で雇われ続けます。労働契約法の適用を除

外されているからです。民間の非正規労働者であれば適用される労働法制・諸権利から外され、「法の狭間」に置かれた存在となっています。

あるいは国や自治体が発注する様々な仕事で働く者（公共民間労働者）の労働条件は、事業者間の受注競争を通じて、改善はおろか、むしろ劣化しやすい傾向を持っています*。雇用面に限っても、仕事を継続的に受注できなければそこで働いていた者は失業を余儀なくされます。しかも、いわゆる「骨太方針」に書かれた「公的サービスの産業化」といった国からの行財政改革の圧力は、より一層のコスト削減を自治体に選択させることになるでしょう。実効性ある「歯止め」が必要なのです。私たち「札幌市公契約条例の制定を求める会（代表：伊藤誠一弁護士）」が2012年から取り組みを始めた公契約（の適正化）運動もここに問題意識があります**。

* ILOが1949年に採択した『公契約における労働条項に関する条約』（第94号条約）はまさにこうした事態を見越しての条例ですが、日本は未批准です。

**札幌市の公契約条例案は否決されたものの、「旭川ワーキングプア研究会（代表：小林史人弁護士）」が旭川市で発足。2016年12月には、理念型であるものの公契約条例が制定されています。これらの動きについては、拙稿「旭川市における公契約条例の制定と今後の課題」（『北海道自治研究』第576号所収）、公益社団法人北海道地方自治研究所、2017年1月発行などを参照。

以上が基調報告の趣旨です。本日はよろしくお願いいたします。

公共部門の雇用に規範性を取り戻し、官民のワーキングプアをなくそう

関西大学名誉教授
森岡 孝二

2年ほど遡りますが、2015年11月2日、エルおおさか（府立労働センター）で、「なくそう！官製ワーキングプア 第3回大阪集会」が開催され、会場を埋める180名が参加しました。私は午後の全体集会に出て、終わり近くに簡単なコ

メントをする役割を振り当てられました。

どの報告も有益で勉強になりましたが、私はとくに西谷敏先生の「“無法地帯”の公務非正規労働者」と題したミニ講演が参考になりました。それに触発されて、コメントでは私は公共性の本質的要素の一つである「規範性」について話しました。この場合の「規範」は守るべき法やルールや基準を意味します。したがって、公共部門から規範性が失われると、公務・公共の空間はたちまち法やルールや基準がない（あってもないに等しい）「無法地帯」と化してしまいます。

配付資料のなかに、吹田市で在宅高齢者や障害者に対する「デイサービス」の生活指導員として20年以上にわたって勤務してきた非常勤職員が雇い止めにされた事件の裁判で公正判決を求める要請書がありました。そのなかに、「このような雇い止めは、民間ではとうてい考えられない行為……です」という表現が目に止りました。これは自治体の公務労働がいまでは規範性を失い「無法地帯化」していることを示しています。本来なら、ここは、「たとえ民間では罷り通っても、自治体ではとうてい許されない行為です」というべきところです。

どうしてこのような転倒が生じたのでしょうか。以前から、公共部門にも非正規労働者がいましたが、「雇用形態の多様化」の名のもとに雇用の非正規化・外部化が急拡大したのは民間のほうが先でした。しかし、いまでは、その差はずいぶん縮まり、地方公務員の場合、民間より非正規率が高い自治体さえあります。

西谷講演でも触れられた総務省の資料によれば、2012年現在の全地方公共団体の「臨時・非常勤職員」の総数は約60万人で、内訳は特別職23万人、一般職13万人、臨時職24万人となっています。4年前と比較すると、驚くことに非正規職員が10万人増加した反面、正規職員は13万人も減少しているのです。大阪労連の調査によれば、大阪府下自治体の非正規比率は2006年から2014年の間に、20.5%から32.0%に高まっています。2014年現在では非正規率が40%を超える自治体が18(13市5町)、50%を超える自治体が4(1市3町)あります。

場合によっては、雇用の破壊とワーキングプアの増加は、民間企業よりも、国や自治体のほうがひどいという状況が生まれています。ここにはまともな雇用をまもるという点での自治体における雇用の規範性はありません。大阪府下の自治体の臨時職員については、最低時間給は、地域最低賃金（2014年調査時838円）に張り付いています。地域最賃の基準をなんとかクリアしているからといって、ひどく低い賃金であることにはかわりがなく、まともな賃金を払っているとは言えません。自治体の業務が民間委託される場合は、受託事業者が労働者を最低賃金以下で違法に働かせることも起きています。

いまでは国も地方も、まともな雇用を維持するという点でも、ワーキングプアを生まないとという点でも、公務労働の規範性はすっかり崩れて、無法状態になっています。拙著『雇用身分社会』（岩波新書）の帯には、「労働条件の底が抜けた！？」というコピーがあります。その第6章「政府は貧困の改善を怠った」には、雇用の身分化をすすめ、労働条件の最低基準に大きな穴を空けてきたのは、経済界である以上に、政府であると書きました。

海外から襲いかかるグローバル化の大波あれ、国内のブラック企業による労働者酷使の嵐あれ、防波堤の役割を果たすべきは、政府の雇用・労働政策であるはずです。にもかかわらず、この20～30年、政府は雇用・労働分野の規制緩和を強引に押し進め、政府が守るべき雇用と労働のルールや基準をかなぐり捨て、公務領域を非正規雇用と貧困拡大の最前線に変えてきました。

この状態を放置しておくと日本の社会はいよいよ持続できなくなります。いま取り戻すべきは、まともな雇用・労働政策です。そのためにも、雇用と貧困を改善するまともな政府の実現が急がれます。それゆえに、「なくそう官製ワーキングプア」の運動は、官民を問わずまともな雇用を実現しワーキングプアをなくす運動もあります。

非正規公務員問題の解決『手引き』を作成しましたのでご活用ください

川村雅則（北海学園大学）



対して提起する必要があると考え、作業に取り組んでいます（改定法は問題が少くないので、中長期的には、同法のあらためての改定が必要であるのは言うまでもありません）。

ただ、この課題に取り組むにはやはり「扱い手」を増やさなければなりません。まず思いつくのは、正職員で構成される自治体労働組合ですが、率直に言えば、その動きはあまり目立っては見えません。職員数の削減・公務労働の非正規化とその一方での業務過多によって、正職員労組に余裕がないように見えます（もちろん、だからこそ、非正規職員を組織化し、労働規制を強化することが重要であると思うのですが）。

「扱い手」で思いつくもう一群が自治体議員です。自治体議員は本来、行財政改革を通じた公務労働の非正規化を検証し、そこに歯止めをかけることが期待されているのですが、総じて、問題意識が薄いように思えます。

もちろん、自治体政策は多岐にわたるのであって、公務労働だけが取り組むべき課題ではないと言われるかもしれません。しかしながら一方で、自治体政策を現場で担う自治体臨時・非常勤職員や公共民間労働者の状態こそが政策の成功を左右するのではないかと反論をしたいと思います。さらに言えば彼らもまた住民であり、「住民の福祉の増進」という観点からしても、その状態がないがしろにされてよいはずがありません。にもかかわらず、サービスの受け手に対して、供給の側のことは軽視されているのではないでしょうか。

そのような状況下で、タイトルにあるとおり、非正規公務員問題の解決『手引き』を作成したわけです。目新しい内容はとくにありません。読み手に想定した自治体労組や自治体議員に対して訴えたいのは、まずはあなたのマチの非正規公務員の現状を調べてみよう、全て（運動、政策）はそこから始まる、ということに尽きます。構成は次に示すとおりで、データを紹介しながら、調べるべき内容を書き連ね

てみました。

はじめに

1. 今なぜ調査か——改定地公法・地自法の施行日（2020年4月1日）まで残された時間はわずか
2. 非正規公務員の雇用、労働に関するルールを定めた文書（「要綱」「規程」等）をまずは入手しましょう
3. あなたのマチで働く非正規公務員は、どの位の人数でしょうか
4. 臨時・非常勤職員の、部署ごとの配置状況と、そこで想定されている仕事内容や役割を把握しましょう
5. おかしな雇用慣行——勤続年数に上限、雇用と雇用の間に「空白」期間は、設定されていないでしょうか
6. あなたのマチの非正規公務員の賃金はどうなっていますか
7. あなたのマチでは、女性職員が活躍できる条件は整備されているでしょうか
8. あなたのマチでは、職員のいのちや健康の扱いに格差はないでしょうか
9. 有期雇用の濫用に対する規制と、労働基本権の回復を——あらためての法制度改定を視野に入れて

資料1：手記 非正規公務員として働いていたときのこと

資料2：NPO法人官製ワーキングプア研究会
「自治体臨時・非常勤職員のワークルール～50のチェック・ポイント～」

当研究会の仕事には多くのことを学んでいます。同時に、活動家でも専門家でもない多くの人々にそれを伝え、問題解決に一緒に取り組んでくれる仲間を増やしていくことが必要だと感じています。今回の『手引き』の作成もその一環です。

今夏には有志の議員と一緒に学習会を開催する予定です。北海道には、道と市町村を足し合わせると180の自治体があります。1自治体に少なくとも1人の、つまり180人の仲間を見つけ出し、連携することで、大きなうねりを作り出せたらと思っています。なお、『手引き』は、筆者のウェブサイトに掲載していますので、ご自由にお使いください。

川村雅則研究室

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

特集：会計年度任用職員に関する取り組み事例

各地で具体的な取り組みが進み始めている。本号では、京都市役所の正規・非正規混合組合の「ユニオンらくだ」の対市要求、そして全労連自治労連の自治体議会意見書採択の取り組み事例を紹介する。

京都自治体関連労働者自立組合「ユニオンらくだ」

会計年度任用職員の制度化は、正規職にとっても大問題！
めざすは、常勤・一般職員での任用！制度化するなら、均等待遇を！

◆この際、「官製ワーキングプア」という言葉を、なくしてしまいませんか！

2017年5月、地方公務員法、地方自治法が改定され、2020年4月に「会計年度任用職員」制度が施行されることになりました。この法改定は、労働条件の改善や雇用の安定を巡る各地域での非常勤・臨職の闘い、法廷などでの勝利的判決の獲得という運動の成果である、このことをまずはおさえておきたいと思います。

運動の前進こそが、「法の谷間・闇の中の闇」と云われた非常勤・臨職に光りをあて、雇用の在り方が、「脱法行為・誤認用」であること、その労働条件が劣悪であることを、社会的に明らかにしたからです。そして、総務省さえもが、これを見過ごしにはできなくなってしまったのです。

ゆえに一般職臨時の任用職員（アルバイト）・特別職非常勤嘱託職員など公務で働くすべての非正規職員の、労働条件が改善され、雇用が安定されなければ、法改定の意味がありません。「官製ワーキングプア」という言葉は、この際、なくしてしまわなければなりません。

◆地公法の改定は非正規職のみならず正規職にとっても重要な問題です！

ユニオンらくだは、法改定が、非常勤や臨職のみならず、公務職場で働く全ての職員、労働者の労働条件、雇用と権利に関わる問題だと考えています。このたびの「会計年度任用職員」の制度化の内容次第で、正規職の仕事を非正規の職に置き換えるとか、外部委託化されることが懸念されるからです。

公務職場への、「民間活力の導入」という委託化や派遣労働者の配置などを、さらに推し進めようとする動きがありますが、その一環だと

捉えること必要です。まさにいま、公務職場が大きな曲がり角に来ているといえるでしょう。公務職場が危ないので、ゆえに、非常勤嘱託職員部会と京都市職員部会とが共同して、京都市に要求書を提出し、制度化にあたっては、組合と充分に交渉するよう要求しています。

非正規職員のみならず、常勤一般職員など全ての職員が今回の法改定に注目し、共に考え、共に闘っていくことで、この動きをよい流れにしていきましょう！

◆私たちの正しい雇用の在り方は、常勤・一般職員です！

地方自治体が、「会計年度任用職員」制度化の際の技術的な助言として、総務省は「事務処理マニュアル」を作成しています。ここで、常勤と非常勤とを区分し、非常勤を短時間勤務と会計年度任用に、さらに会計年度任用をフルタイムとパートタイムに区分しています。（以下、大幅に抜粋）

ア. 常時勤務を要する職

イ. 非常勤の職

当該職は「短時間勤務の職」と「会計年度任用の職」がある。

このうち、「会計年度任用の職」は、標準的な業務の量によって「フルタイムの職」と「パートタイムの職」に分けられる。

この区分は、職員の現実の働き方をいっさい見ることなく、改定法に無理やりに当てはめようとする、問題多きものであり、認めることはできません。が、しかし、このマニュアルの図式を前提としても、特別職非常勤の多くの職員が、アの常時勤務を要する職で働いており、常勤一般職員に該当します。たとえば、消費生活

総合センターは、これまで存在し続け、今後も存在し続ける職であり、週5日開庁している職場です。そこで働く相談員は、フルタイム勤務を要する業務量があります。

子ども支援センターの非常勤職員は、子どもはぐくみ室・子育て相談係内で、常勤一般職員らと業務を分担して働いています。業務量もフルタイム勤務とすべき業務量があります。

国保の徴収嘱託職員も、常勤一般職員同様に業務を分担し、相当期間存在する職でありフルタイム勤務を要します。他の多くの非常勤職員も、区分でいう常時勤務の職に該当するでしょう。

このようなことから、私たちは、常勤・一般職員に雇用を改めることを、第一の要求とします。それでなくても、フルタイム勤務であることを認め、常勤一般職員と均等待遇にするべきです。また、フルタイム・パートタイムで給与の支給の仕方や労働条件で、格差を設けるべきではないと考えます。

◆ユニオンらくだは、長い道のりで勝ち取った成果は手放しません！

ユニオンらくだは、結成以来、非正規職員の労働条件改善を主要な課題として力を尽くしてきました。当初より消費生活相談員が加入していましたが、その後、順次、宿日直職員、子ども支援センターの職員、手話通訳者、国保の徴収嘱託員などが、所属を横断して結集しました。

それで、労働組合法上の労働組合の非常勤嘱託職員部会を立ち上げ、非常勤でも差別するな！均等待遇を実現しよう！をメインテーマにし、京都市独自の制度の構築するよう要求してきました。

それから、20数年、京都市職員部会の常勤一般職員と非常勤嘱託職員部会の当該の共同した奮闘で、様々な労働条件の改善を勝ち取ってきました。

毎年ごと、要求書を作成し、要求書の提出交渉を行い、要求書に対する回答交渉を行い、ビラを発行し、裁判も行い、労働委員会への申立てを行い、ストライキやストライキ通告を行い、一斉の年次有給休暇の行使を行う、など、様々な闘いを行ってきました。

闘いの成果は、給料を職種に応じて、5段階の基礎報酬月額に設定させ、昇給を経験加算制度として、ボーナスを臨時報酬として、超勤手当を特別報酬として、はじめは支給されていなかった通勤手当を費用弁償として、実現しました。そして、休暇制度は、病気休暇以外、常勤一般職員と均衡させました。

しかし、今回の法改正が、これまでの積み上げを、瓦解させてしまうのではないか？と危惧しています。ユニオンらくだは、多くの仲間たちと共に苦闘し苦悩しながら、勝ち取ってきた成果を決して手放しません。

◆2017年度最終回答は不十分ながら評価できる点もあります！

2017年12月、らくだ・非常勤嘱託職員部会は、最終交渉を行いました。

①基礎報酬月額の雇用期間17年以上の経験加算額を、2千円から3千円に改善する。②臨時報酬を2.25月分から2.3月分に改善する。③1時間を単位とする病気休暇を新たに設ける。④満3歳～満9歳の子を養育する1日の勤務時間の始め又は終わりに、15分を単位する承認休制度を新設する。⑤1時間単位の介護休暇、部分休業及び介護時間に係る時間数の日数への換算を、勤務時間に応じたものとなるよう見直す。⑥2020年に制度化する会計年度任用職員制度の構築については、非常勤嘱託員の職の在り方等について、地方公務員法・地方自治法の法改正の趣旨に則ったものとなるよう、円滑な制度の実施に向けて、皆様方とお話し合いを重ねつつ、検討を進めてまいりたい。と人事は回答しました。

今年度の回答について、退職金が実現しなかったなど、不充分な点はあるものの、経験加算の改善、病気休暇が常勤・一般職員との均等待遇への一步になった、などの点を評価します。

2018年秋までの会計年度任用職員の制度設計については、労働条件の改善という法改正の趣旨に則り、ユニオンらくだと交渉の場などで協議をして決めていくことを強く要求します。わたしたちは、多くの方々と共に頑張りたいと思いますので、どうかご支援・ご協力のほどよろしくお願いします。

「会計年度任用職員」制度化にあたっての要求書

1. 制度化にあたって！

- 1-1 法改定による、非常勤嘱託職員・臨時の任用職員の雇用の在り方の変更や条例化、就業要綱など、京都市側が新制度を構築する際には、労使の団体交渉で決めていくこと。
- 1-2 制度化に向けたロードマップ《工程表》を示すこと。制度化の期限を明らかにすること。
- 1-3 制度化にあたって、常勤・一般職員の職を、会計年度任用職員の職に置き換えないこと。

2. 雇用（任用）について！

- 2-1 新制度への移行にあたっては、すべての職員を、恒常的・基幹的・本格的な職で働いていいる実態に合わせて、常勤・一般職員として雇用すること。
- 2-2 それが叶わない場合は、すべての職員を、フルタイムの「会計年度任用職員」として雇用すること。
- 2-3 フルタイムとパートタイムで労働条件の格差を設けず、均等な取扱いにすること。
- 2-4 「勤務実績」に基づく雇用の更新を行うこと。更新は労働契約法上の更新とすること。
- 2-5 条例化にあたっては定数を定めること。配置にあたっては事前に組合と協議すること。
- 2-6 毎年ごとの「試用期間」は設けず、初年度に限定すること。
- 2-7 定年制、任用期限日の上限設定は、法に反するので設けないこと。
- 2-8 常勤・一般職員への「登用」の制度を創ること。
- 2-9 制度化にあたって、職の廃止や安易な外部化、雇止めは行わないこと。

3. 会計年度任用職員の労働基本権などについて！

- 3-1 「会計年度任用職員」から労働基本権をはく奪しないこと。職が「補助事務」にあたるとするのなら、地方公営企業法・地方公営企業労働関係法の適用を考えること。
- 3-2 一般職であるから労働基本権の対象ではない、とするのなら代償措置として身分保障をし、人事委員会勧告の対象とすること。

4. 賃金労働条件、休暇・休業、福利厚生などについて！

- 4-1 常勤・一般職員との均等待遇を実現すること。給料表を適用し昇給制度を設けること。
- 4-2 パート・フルタイムに関わらず、賃金を給与として支給し、退職手当など常勤・一般職員に支給されている全ての手当を支給すること。
- 4-3 非常勤嘱託職員就業要綱に記載された現行の賃金・労働条件の水準を維持すること。決して下回るようなことはしないこと。
- 4-4 職員共済組合に加入させること。
- 4-5 休暇制度・休業などについては常勤・一般職員と均等待遇にすること。
- 4-6 公務災害、通勤途上災害などについては、常勤・一般職員と同様に補償すること。
- 4-7 新任者の初任給を決める際には前歴換算を行うこと。

(2018年3月7日「らくだ」No234から)