

ごみ収集作業から見える社会の「静脈」の硬直化

上林 陽治 理事、公益財団法人地方自治総合研究所研究員

書評『ごみ収集という仕事 清掃車に乗って考えた地方自治』

(藤井誠一郎著 コモンズ 2200円+税)

大学准教授藤井誠一郎は、新宿区でごみ収集業務を経験した。

梅雨の時期に始まり、真夏から冬の寒い日までの9ヶ月、清掃職員とともにごみを集め続けた。

水切りしないごみ袋をパッカー車に投げ入れると、圧縮された袋から汚水が飛び散る。だから通行人に掛からないよう身を挺して飛散を防ぐ。ライターやスプレー缶の混入がわかれれば、パッカー車内で爆発しないよう袋から抜く。狭い路地では軽トラによる収集に切り替えてごみ袋を押し込む。すると、串や刃物が手袋を貫き素手に刺さる。文字通りの無分別だが、「捨てればごみ、分ければ資源」である。だから収集前のごみ袋の中身を調べ、廃棄者を特定し、分別収集のお願いをする。

9ヶ月の収集体験を経て、藤井誠一郎はある結論を導き出す。ごみ収集は「誰でもできる仕事」ではない。数千もの集積所の場所を覚え、排出ルールを熟知して焼却していくごみ・いけないごみを見分け、集積所での住民の問い合わせに瞬時に応える、経験知に基づく高度な判断を要する仕事なのだと。

ごみ収集、資源回収、廃棄に代表される環境分野の仕事は静脈産業といわれる。私たちが生活するこの社会は、流通という「動脈」を通じ隅々まで財が運ばれ消費される。問題はその先だ。身体であれば、体全体の筋肉を収縮させ、静脈を通じ血液を心臓に戻す。この社会では、清掃・収集業務が「静脈」となり、住民が筋肉となり、心地よい環境を維持する。

だがいま、社会の「静脈」は分断され、先端部分は鬱血し、動きが取れなくなってきた。そ

の原因是、清掃業務の安価な業務委託化により、素早い収集・焼却・廃棄だけが追求され、対話が失われ、消費した先のごみの行方に住民は無関心となり、社会の筋肉の機能を果たさず、「静脈」は劣化したからだ。清掃職員で大学准教授藤井誠一郎は警告する。安易な委託化は、住民に損失をもたらす。

(本稿は『季刊地域』(35) 2018年秋号に掲載
したもの)



単行本：261ページ
出版社：コモンズ（2018/6/6）

PFI法改定と官製ワーキングプア運動

ジャーナリスト 竹信三恵子

今年六月、「改正PFI法」が国会を通過した。この問題にとりわけ詳しかったわけでもないにもかかわらず、今回、関心を抱かざるをえなかったのは、このような「公務の私企業への根こそぎ譲渡」も可能になる改変に、非正規公務員問題に取り組む側はどう向き合うべきなのか、私たちも真剣に考えていかなければならないと、改めて感じさせられたからだ。

● 「むしろ委託の方が」

「小泉構造改革」が始まった2001年以降、公務部門は、財政削減の中で、まず直接雇用の職員の非正規化を進めた。そうした手法への批判が高まる中で、次は民間への業務委託という形の経費削減が広がった。これは、「偽装の雇い主」ともいえる委託会社に働き手の労務管理を丸投げすることで、本当の雇い主である行政の雇用責任をうやむやにし、働き手の労働条件と人件費を引き下げる手法だった。

だが、それらの変化によって、公務の直接雇用の現場も疲弊と劣化を続け、「直接雇用に戻せ」とだけ言つていればすむわけではない事態が生まれ始めている。

先日、非正規公務員問題に取り組んできた現場の働き手から「行政の直接雇用の働き手になるより、志がある働き手が自由に動ける委託などの新しい形の運営を模索した方がいいのではないかと思えてきた」と言われた。

また、ある男女共同参画センターの非正規職員からは「民間委託は悪いと思ってきた。だが、男女共同参画が何なのかさえわかっていない本庁出身の職員に牛耳られるセンターで雇い止めにあり、民間委託方式の別のセンターに転職したら、低賃金はさほど変わらなくても、ずっと自由に意思決定ができるようになった。直接雇用か委託かではなく、要はだれがやっているかということではないのか」とも言われた。

働く側の間に自治体本体への失望感が広がる中で、民営化は、今後、一段と猛威を振るいそうだ。となれば、私たちは、民営化の何を批判し、直接雇用の何を取り返さなければならないのかを早急に練り直していく必要があるのではないか。民営化路線の総決算ともいえる「改正PFI法」の何が問われているのかを整理してみたいと思ったの

は、そんな思いからだった。

● 「歴史的法案」の成立

PFIは「プライベート・ファイナンス・イニシアチブ」の略で、サッチャー政権下で生まれた手法だ。公的施設の設置と管理についての事項を決めた条例が制定されてから管理権限を業者に委任する指定管理者制度とは異なり、公共施設などの社会資本の建築から管理まですべてを民間企業に任せるものだ。「民間の資金や経営手法・技術力を活用して少ない財政負担で景気を刺激することが狙い」とされているが、要するに、行政の責任だった公共施設づくりの主体が、企業にとって代わられるということになる。

今回の改定は、この施策の背中を押すため、①担当省庁ごとに分散していた民間事業者や施設管理者からの問い合わせなどの窓口を総理大臣に一本化する「ワンストップ」方式にし、総理大臣から関係機関の長に照会などができるようにする、②利用料金設定などについて自治体が条例を定めておけば、料金について自治体の承認がいらなくなる、③水道事業で国からの借金を繰り上げて返す時の補償金を免除する、などが柱とされている。

元都庁職員の石田誠は、この「改正PFI法」の成立を「歴史的な法案成立」と呼び、従来の委託との決定的な違いとして次のような点を挙げる。まず、新PFI法は、企画・設計、建設・維持管理、運営までの全工程と、公共サービスのほぼ全体を網羅し、さらに民間の「創意・工夫の発揮」について「これを妨げるような規制」があれば、その「撤廃や緩和を推進する」(76条)と明記した点だ。

これによって自治体は、監理運営権を移譲された民間側に運営のノウハウを教わる存在となり、その法令順守を監視するだけの組織に転落する(2018年3月20日付「都政新報」)——というのだ。

一方、規制緩和の推進派で、大阪の橋下府政や東京の小池都政の特別顧問に起用された経営コンサルタント、上山信一は、「直営にこだわるが故に、いい人材が取れない、いい医療ができないという悪循環に陥っています」「どうも独法化は合理化、コストダウンの手段と誤解している人たちがいるようです。勉強不足でしょう」と指摘している(2018年5月11日付「都政新報」)。

確かに、民営化で利用料金が下がれば住民への還元になる。民営化によって働き手の労働条件がよくなり、賃金が上がるようなことがあれば、それは「いい意味での改革」になるかもしれない。NP0などへの民間委託が狙いとして掲げたのは、そのテーマについてノウハウを持つ民間人が、役所のことしか知らない公務員に代わって事業を担うことで、同じ予算でより高い効果を発揮することだった。

だが、サッチャー政権によって民営化の実験場となった英國でさえ、委託の場合は直営の時に計上していた予算を下げないよう努めること、委託前に雇われていた労働者を委託先で雇用する労働者保護の仕組みの整備、など、一応の歯止めはある。収益が上がりにくいから公共部門で、とされていた分野で、日本の民営化のように、歯止めもないまま手っ取り早く収益を上げようとすれば、人件費の削減と利用料の引き上げくらいしか手はない。

●海外では再公営化の動き

こうしたPFI法改定の先には、水道事業の民営化へ向けた水道法改定が予定されていた。2018年通常国会では、野党側の強い懸念と時間切れ、時期尚早との意見の高まりから成立はいったん見送られた。だが、同年秋の臨時国会で、12月現在、参院での審議が始まっている。その動きは、改定PFI法や民営化の下での公務労働を考えていいく上で、さまざまな示唆を与えてくれる。

まず、民営化の問題点が鮮明になった、という点だ。

グローバルウォータ・ジャパン代表の吉村和就によると、水道再公営化の動きは各国で起きている。世界の水道民営化を調査しているPSIRU(公共サービスリサーチ連合)によると、2000~2015年3月末までに、世界37カ国で民営化された235水道事業が再公営化されている。たとえば、先進国ではパリ(フランス)、ベルリン(ドイツ)など、途上国ではエジプト(アルゼンチン)、ヨハネスブルク(南アフリカ)、クアランブル(マレーシア)などで再公営化され、2016年にはジャカルタ(インドネシア)の水道事業についても、最高裁が再公営化の決定を出した。

原因として吉村は、事業コストと料金値上げをめぐる対立、投資の不足、水道料金の高騰、人件削減と劣悪なサービス体制(アトランタ、インディアナポリス)、財務の透明性の欠如などを挙げている。

(<https://www.sankeibiz.jp/macro/news/180416/>

mcb1804160500007-n1.htm)

こうした事例は、PFI法のような強力な政府主導の民営化路線に対し、何を人々に示していくべきかを示している。

それは、①公務に正当な資金を供給しないことが私企業化に道を開くこと、②行政にできないことは私企業にもできないこと、③それでも私企業が、企業としての「利益」を確保しつつ事業を遂行しようとすると、それは公務の担い手の人員削減と低賃金化、料金の値上げ、という公共サービスの確実な劣化につながること、④そして、私企業に運営権を譲り渡してしまえば、私たちは、生存の基礎としての公共サービスに対し、財務についての情報公開要求権などの納税者としてのコントロール力を失ってしまうこと、などだ。

●「カップ」の外への展開

PFI法改定とそれに伴う水道民営化の動きが進行する中での公務非正規の待遇改善は、これらの4つの回復を目指す運動の一環と位置づけられなければならない。それによって、「非正規公務員の問題などお役所の中の小さな待遇問題にすぎない」といった人々の思い込みが、実は、水という基礎的な生存物資の供給にだれが責任を持つのかといった問題となっていたことが、明らかになる。「行政というカップの中での争い」に見えていた非正規公務員問題が、カップ外の大きな問題となつがって見えてくるということだ。

「直接雇用に戻りさえすればいいというモノではないのかもしれない」という現場からのつぶやきを出発点に、「官製ワーキングプア研究会」が、非正規公務員の生活回復を目指す労組と水道民営化反対運動などの公共サービスを受ける人たちの生存権を守る多様な運動をつなげる結び目になっていくという方向性だ。

今年7月、総務省の「自治体戦略2040構想」研究会は、民間の労働力確保の意味からも、少子高齢化などで人手不足が深刻化する2040年には公務労働者は半減させる必要がある、という提言を発表した。そんな中で、狭義の公務員削減はさらに苛烈に進む恐れがある。

それで、公共サービスは確保されるのか。公共サービスと公共労働者を守るために、「役所」とどまらず、公共を担う組織には、どのような歯止めや条件が必要なのか。そうした観点こそが、翻って狭義の公務職場を守ることにつながる。

会計年度任用職員制度に関する最近の動きから

理事 山下弘之

会計年度任用職員制度導入に向けた労使交渉を含めた自治体での取り組みについては、秋季賃金確定交渉の進捗状況や結果等が明らかにされておらず、詳しい分析ができないことをお断りしたい。

現段階までに伝えられている中では、会計年度任用職員制度導入に向けた条例案の議会提案時期に関しては、一部の自治体で来年2月～3月議会提案との動きがあるもの、多くの自治体では6月議会以降の提案を模索しているようだ。

各自治体で提案されている制度の中で以下の2点について取り上げ、取り組みのポイントの提起と会計年度任用職員制度以外の選択肢についてリポートする。

〈再度の任用を巡って〉

任用回数の制限（雇用年限）を行なっていた自治体の中には、公募の実施という形で、再度の任用（雇用の更新）時に選別が可能となるような制度に置き換えようとの動きが出ている。

一方、選考のみで半ば自動的に雇用更新（再度の任用）が行われてきた自治体でも、会計年度任用職員制度導入をきっかけに「3年～5年ごとの公募実施」の提案が出されたとの報告が散見される。

公募の実施は法的に義務付けられていないにもかかわらず、労使交渉では自治体側から「国の期間業務職員の制度にあわせている」「なぜ同じ人が何年も働いているのか、といった声がよせられているので」との答えが飛び出したという。公募によって、選別が可能となり、雇用が不安定化するので、明らかに労働条件の不利益変更である。

このことは、「現行の臨時の任用職員及び非常勤職員から会計年度任用職員への移行に当たっては、不利益が生じることなく適正な勤務条件の確保が行われなければならない」との国会での附帯決議や法案審議時の総務省公務員部長答弁「これまでの各自治体における取組をそのまま会計年度任用職員にも当てはめていただくことになる。雇い止めを行うとか処遇を引き下げるといったようなことは、このような改正法案の趣旨に沿わない」（参議院総務委員会）、「法改正の趣旨が任用の適正化と勤務条件の確保ということでございますので、そういった不利益変更ができる限り起こらないような形で、私ども、助言をしてまいりたい」（衆議院総務

委員会）に反する。

国の期間業務職員制度を巡っては、「公募要件は、本人の希望や職場の事情等を無視して機械的に公募が実施されるため、①公募によって期間業務職員が常に雇用不安を抱えること、②公募をきっかけとして管理者が恣意的に契約更新しない例が後を絶たないこと、③管理者の対応によっては、職場の人間関係が悪化すること、④年度末の多忙な時期に面接や採用業務が膨大となり通常業務にしわ寄せがあることなど、多くの問題が生じ、人権問題である」と問題視され、マスコミ等にも取り上げられ、社会問題化しつつある。

地域における非正規労働者の雇用安定と待遇改善を図っていくというのは、労働政策上、自体の大きな役割だと思う。

会計年度任用職員制度を契機に、選別が可能となるような「公募制度」を導入することは、自ら、その政策を否定するものといえよう。

制度づくりの段階では、「年度を超えて継続した職に就く非常勤職員の定数化」「再度の任用（雇用の更新）が可能となる規則の制定（明示）」「再度の任用（雇用の更新）を保証する労使協定や労働協約の締結」等、継続雇用を担保する仕組みや歯止めが幾重にもかけることが求められている。

〈待遇等を巡って〉

現段階では「当該会計年度任用職員の職務と類似する職務に従事する常勤職員の属する職務の級」（総務省マニュアル「給与決定の考え方」）に基づいて、行政職給料表を基本にして地域手当（相当額）を加算するケースが多い。ただし、「現行の賃金単価がその号給を上回っている」「過去に期末手当を月額に割り振ったので」といいながら、期末手当の原資をひねり出すため「月額引き下げ」提案を行う自治体が出ている。

移行時を含めた初任給格付けについては、行政職給料表の1級水準が多いが、「前歴を換算しない、常勤職員に比べ低位な前歴換算を行う、初任格付けに上限を設ける」「専門職種なのに行政職給料表を使う」など総務省マニュアル水準以下の自治体が目につく。

再度の任用後の給料決定（実質的な昇給）については、常勤職員同様の4号上位にしない、行政職給料表1級の低い号で上限を設ける等の提案が出されており、その理由に総務省がマニュアルで事務補助職の給与決定に関し「上限を

仮に常勤大卒職員の初任給基準額（1級25号給相当額）と設定している場合には1級25号給水準に決定」と例示したことを「上限（昇給停止）は必ず設けるもの」と得手勝手に解釈しているケースが目立つ。

この例示自体に問題がある。

国家公務員の場合、人事院規則9—8（初任給、昇格、昇給等の基準）第3条で「標準的な職務の内容は、別表第一に定める標準職務表に定めるとおりとし、同表に掲げる職務とその複雑、困難及び責任の度が同程度の職務は、それぞれの職務の級又は号俸に分類されるものとする」としている。別表第一の級別標準職務表によると、行政職俸給表（一）の場合、「1級：定型的な業務を行う職務」「2級：1 主任の職務、2 特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務」となっており、自治体の場合も人事院規則にそって運用されている。「定型的な業務を行う職務に従事する職員は1級」というならば、1級には93号俸まであることから、「定型的・補助的な業務等に従事する事務補助職員だから上限（例えば25号俸）を設ける」ことは、「職員の給与は、その職務と責任に応ずるものでなければならない」という地方公務員法第24条の職務給の原則に反することになるからだ。

ところで、上限（昇給停止）を設けることを例示する一方で、総務省のマニュアル（第2版）では、再度任用時の給与決定について次のように述べている。

「厚生労働省が平成28年12月に取りまとめた「同一労働同一賃金ガイドライン案」において、

- ・基本給について、労働者の勤続年数に応じて支給しようとする場合、無期雇用フルタイム労働者と同一の勤続年数である有期雇用労働者又はパートタイム労働者には、勤続年数に応じた部分につき、同一の支給をしなければならない。また、勤続年数に一定の違いがある場合においては、その相違に応じた支給をしなければならない。

- ・昇給について、勤続による職業能力の向上に応じて行おうとする場合、無期雇用フルタイム労働者と同様に勤続により職業能力が向上した有期雇用労働者又はパートタイム労働者に、勤続による職業能力の向上に応じた部分につき、同一の昇給を行わなければならない。また、勤続による職業能力の向上に一定の違いがある場合においては、その相違に応じた昇給を行わなければならない。

とされている。

○ このような考え方を踏まえると、会計年

度任用職員の再度任用時の給与決定に当たっては、常勤職員の初任給決定基準や昇給の制度との権衡を考慮することが適当と考えている。

総務省の2016年調査では、保育所保育士を任用（雇用）している自治体の41.1%、消費生活相談員を任用（雇用）している自治体の31.8%、事務補助職員を任用（雇用）している自治体の31.6%、給食調理員を任用（雇用）している自治体の31.2%、看護師を任用（雇用）している自治体25.3%、図書館職員を任用（雇用）している自治体の22.1%など多様な職種で長期の雇用（10年以上同一人を繰り返し任用）が行われている。

自治体では臨時非常勤職員等が戦力化している実態が明らかになったわけで、10年以上の職務経験を有する臨時非常勤職員等が就いている職務が「単純・定型的・補助的なもの」とは評価できないだろう。

このことを踏まえると常勤職員との権衡原則から移行時の初任給格付けや再度の任用後の給料決定（実質的な昇給）の取り扱いで「特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う職務」として、最低でも2級水準は当然である。ましてや、上限を設けるべきでない。

特に、総務省がマニュアルで述べている「職務内容が単純・定型的・補助的なものなど」「その職務の遂行に当たってそれまでの職務経験等が寄与する程度には自ずと一定の限界がある」から「必ずしもそれまでの職務経験等の全てを考慮する必要はない」と評価したり、「そもそも『非常勤の職』を占め、任期が一会计年度内に限られる会計年度任用職員の職務の内容や責任の程度は、『常時勤務を要する職』を占め、任期の定めのない常勤職員とは異なる設定とすべきものであることなどから、会計年度任用職員についても、職務の内容や責任等を踏まえつつ、給料又は報酬の水準に一定の上限を設けることが適当である」「一般行政職の常勤職員の初任給基準額を上限の目安とすることなどが考えられる」などは、全く実態を無視しており、住民のために第一線で働く臨時非常勤職員の働き方とプライドを傷つけるものといえよう。

なお、会計年度任用職員制度導入を理由に、国を上回る休暇制度の廃止提案が一部の自治体で出ているので注視したい。

〈最低限チェックしようポイント〉レジュメ ○任用（雇用）の安定 5つのポイント

- ・新規採用：募集条件や勤務条件明示で「更

特集 2

- 新あり」・判断材料の明示がないと「×」
- ・任用期間：一任用期間が現行より短くなる制度は「×」
- ・再度の任用（雇用の更新）：更新手続きが悪くなる（選別の余地等）制度は「×」
- ・条件付採用期間（試用期間）：新設なので常勤職員や国家公務員並みを確保しないと「×」
- ・「移行」：現職はそのまま移行を。新規採用は「×」。募集、応募、選考で選別等は「×」

※要チェック：現業職の「フルの会計年度任用職員」

※任用に関する規則（再任できる）と労使協定や労働協約でさらに確実に

※次年度以降の任用（＝雇用）を保証する定数化の試み

○処遇の改善 4つのポイント

- ・給料、報酬決定の基本的考え方：水準や格付け基準は同種常勤職員並み
※地場の賃金水準との関係
- ・手当：非現業職：条例と規則化
現業職：種類と基準の条例の見直し、労働協約化
非現業職フル：Mで地域手当、通勤手当、特勤手当等に限定への対応
期末手当未支給自治体の課題：手当支給の有無や率、取り扱い等
- ・休暇制度：非現業職：条例と規則化、現業職：労働協約ないし就業規則
※総務省助言：国の非常勤に並み。上回る制度、無給か有給か
- ・服務：人事評価への対応
社会保険、労働保険等の適正な運用他、労働安全衛生関連は要チェック

〈会計年度任用制度以外の選択について〉

昨年8月に発出された会計年度任用制度導入に関する総務省通知（マニュアル）では、「各地方公共団体においては、臨時・非常勤の職の設定、臨時・非常勤職員の実態を踏まえ、特別職非常勤職員の任用及び臨時的任用の適正確保に向けた検討を行い、会計年度任用職員制度に移行するなど臨時・非常勤の職の再設定を行い、「個々具体的の職の設定に当たっては、就けようとする職の職務の内容、勤務形態等に応じ、『任期の定めのない常勤職員』、『任期付職員』、『臨時・非常勤職員』のいずれが適切かを検討することが必要となります」としていた。つまり、現行の臨時非常勤職員等が就いている業務の評価を行い、その職にふさわしい任用（雇用）

形態を選択するよう促していた。本年10月に発出された総務省マニュアル第2版でも同様である。

任期付職員制度については、任期が法律で決められていることや専門職等以外の任期付職員の昇給が認められず、任期の間は「單一号給」であること、導入当初に一部の自治体が「任期付」制度を悪用して、大量に雇止めを行った経緯から制度への警戒感が強いこと、財政負担を避けたい自治体側でも敬遠傾向であること等により、導入実績は極めて少ない。

そのような中、2018年3月27日、総務省は「任期付職員の任用等について」という通知を発出した。

総務省通知のポイントはつぎのとおりである。

①「職の中に、相当の期間任用される職員を就けるべき業務に従事する職※であり、かつ、複数年にわたる任期設定が可能である職が存在することが明らかになった場合には、臨時・非常勤職員制度ではなく、任期付職員制度の積極的な活用について検討していただきたい」

※本格的業務の職のこと

②給与について 「専門職以外は單一号給」から「職種全般に昇給を可能とする」に変更
③初任給決定について 常勤職員に準じて運用する

④再度の任用について 可能。採用や再度の任用に係る選考方法等は自治体が決める
この通知を受け、自治労では、2018年の定期大会で次のような運動方針を確認している。
「ii 任期付職員制度に関しては現在の給与決定基準の確認を行い、公務員部長通知『任期付職員の任用等について』を参考に、常勤職員について定めている給与条例・規則の適用を基本として改善を求める」

なお、今回通知において常勤職員との給与面での均衡とともに、複数年での任期の設定が可能であり、再度の任用についても可能であることを改めて明確にしていることから、現在の臨時・非常勤等職員の任用と勤務条件の適正化、改善をはかる観点から、自治体ごとの制度整備の状況に応じて制度の選択を検討します」

もとより、会計年度任用職員制度は改定地方公務員法により「任期は1年」と法定化され、任期付職員（任期付短時間勤務職員制度含む）は「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」で「任期は3年（一部5年）」と