



今回の表紙は、韓国の国会議事堂正門に通じる道路の歩道部分で座り込みを続けている韓国のナショナルセンター「民主労総」傘下の公務・公共部門労働者。横断幕には「民主労総公共部門共同闘争本部時局ろう城」と書かれている。ソウル市では区役所前や民間企業社前などあちこちで、「ひとりデモ」やテントろう城が見られる。闘う、という姿勢を感じる場面だ。ワールドカップ日韓大会で有名になったソウル市庁前の広場は、労組や社会・市民団体の集会やイベントのメッカでもある。(白石孝)

目次

特集：ソウル市調査のあらまし（速報）

ソウル市およびソウル市関連公共事業労働者正規職化の内容と意義	白石 孝	2
Q&A：今さら聞けない(6) 非正規公務員と改正労働契約法の適用問題	上林 陽治	4
東京の自治体に働く東日本大震災被災者の劣悪な状況	本多 伸行	5
投稿：アメリカの新型非組合労働組織の動き	チャールズ・ウエザーズ	7
参考資料：神戸刑務所派遣労働者～大阪高裁が国家賠償認める	村田 浩治	8
2012年総務省調査を読む(2)	山下 弘之	10
掲示板・編集後記	白石 孝	12

ソウル市およびソウル市関連公共事業に従事する 常勤的非正規労働者を正規職化する取り組みの内容と意義（概要）

<日本に先行する非正規労働者政策>

ご存じの方も多いと思うが、韓国は1997年のアジア通貨危機により雇用の非正規化が深刻な事態となった。それに対して労働運動をはじめ、社会世論上でも非正規雇用労働者に関する法的保護運動が進み、06年12月には非正規職保護関連法が成立、その中心をなす期間制法（期間制及び短時間勤労者の保護などに関する法律）が07年7月から施行されている。

日本での改訂労働契約法施行は13年4月であり、韓国のそれは6年先行している。

期間制法の骨格は、いわゆる「出口規制」で、有期契約労働者については、原則2年を超過しない範囲でのみ使用、つまり2年を超えた場合には無期契約に転換されたものとみなすという内容だ。

さらに、有期雇用労働者であることを理由に、同種あるいは類似業務に従事する無期雇用労働者と比べ、差別的処遇を禁止する条項も盛り込まれている。

しかし、韓国政府調査でも、2年未満での契約終了、つまり雇止めが半数、無期契約への転換が四分の一、継続雇用も四分の一になっており、また、無期契約に転換した場合にも多くの問題が生じている。その典型として「無期契約職」と呼称されている実態が新たに生まれている。

「実際には、労働条件の面でも正規職化された事例もあるとされる一方で、正規に転換せず従前の低い労働条件のまま期間の定めのない契約に変わった」「無期契約職は、非難のニュアンスを含めて、正規でもない中規職とも呼ばれている」（月刊労働組合13年3月号、塩見卓也）状況だ。

これに対し、労働側は正規職との均等待遇を求め、号俸制と定期昇給制度導入を求める運動を進め、使用者側は無期契約職を新たな職群に位置づけようと、攻防が行われている。

さて、ソウル市の正規職転換政策に話しを移そう。

11年10月、ソウル市では保守系前市長が任期途中に辞職、出直し市長選挙で当選した弁護士のパク・ウォンスン（パク・ウォンスン）市長が誕生した。立候補に際し、「ウォンスン氏の希望約束」が発表された。それは10項目に分類され、項目ごとに詳細に記述されているが、今回は紙面の関係から省略する。

<パク・ウォンスン市長は選挙公約で

非正規職を取り上げた>

その3のなかで「非正規職正規化（公共部門非正規

職を正規職に転換）」が謳われているが、次のとおりである。

- ①社会および公益サービスなどの民間委託制限
- ②社会サービス労働者労働条件改善
- ③民間企業雇用構造改善誘導
- ④正規職中心の良い職場（デイセントジョブ）創出

「11年10月の市長選挙を前にし、パク・ウォンスン候補陣営で公約の準備をしながら、労働政策の最も重要な公約として、公共部門の非正規労働者の正規職化を掲げました」（チュ・ジンウ）「この10年間に非正規化、民間委託・外注化が急速に広がった。公共サービスの質の低下、公共部門で働く者の条件の劣悪化という形で表れてきている。社会全般の問題の解決のための糸口として、公共部門の非正規職対策が必要と判断した」（チュ・ジンウ）

<パク・ウォンスン市長の正規職化のあらまし>

この公約（希望約束）を実行に移すため、11年12月、民主労総非正規事業室長や政策局長、調査統計部長などを歴任したチュ・ジンウ氏を政治的任用の特別職「労働補佐官」に任命し、動き始めたが、一定事業が進行した段階で、その意義と課題を調査することにした。

私たちNPO法人官製ワーキングプア研究会は、6月9日～11日、理事4名（上林陽治、竹信三恵子、山下弘之、白石孝）でソウルを訪問し、労働補佐官をはじめ6か所（7組織）でヒアリングを行った。訪問先は次のとおりである。

- ソウル市労働補佐官チュ・ジンウ
- 韓国労働社会研究所研究員キム・ジョンジン
- 韓国非正規労働センター所長イ・ナムシン
- 公共部門非正規職連帯会議室長キム・ジンヒョク
- 公共運輸労組連盟副委員長キム・ジョンイン、書記長キム・エラン
- ソウル市公務職労組書記長イ・ウゴン（全国地方自治団体無期契約職協議会）
- ソウル地域施設環境管理支部（ソウル市清掃民間労組）支部長キム・キジョン

そこで明らかになった主要な点を以下箇条書きし、さらに項を改めて詳述する。

1 正規職転換は3次にわたる計画で遂行中

- (1) 第1次計画（12年5月）ソウル市直接雇用の非正規職（期間制労働者）1,133人を正規職転

換し、「公務職」とした。なお、約1,000人は年間9か月以下の勤務実態だったので、正規職への転換はせず処遇を改善した。その他370人は政府予算による失対事業労働者なので、今回の対応外となった。(韓国労働社会研究所キム・ジョンジンによる)

- (2) 第2次計画(12年12月発表)ソウル地下鉄の清掃労働者3,116名を13年6月に正規職転換、ソウル市本庁舎・出先事業所の警備・駐車場管理労働者(民間事業所が雇用主)3,115名を直接雇用化し、5年以内に転換、その他第1次計画で転換できなかった直接雇用期間制労働者234名を正規職に転換した。
- (3) 第3次計画は、13年の年末までに発表予定。ただ、1万3千~6千の委託先事業者(非正規労働センターイ・ナムシンによる)が対象なので、すべてを直営で正規職転換すべきか、あるいは民間事業者の特性や優位性を勘案するのかなど相当に検討しなければならないので、時間がかかっている。なお、直営・正規化できなくても、民間事業者に非正規労働者対策を取るような誘導策を行うことが重要であり、社会全体への影響力をふまえるとのこと。

2 正規職への転換対象者をどのように把握したのか

- (1) パク・ウォンスン市長の基本的な考え方は、常勤的業務に従事している場合は正規職に転換すること。これを政府は年間11か月以上が対象としているが、ソウル市は9か月以上の勤務を非正規保護法とは別に、独自に正規職転換した。
- (2) そのためには徹底した実態調査で把握した。第2次計画については、韓国労働社会研究所があたったが、まさに「調査なくして運動なし」を地で行くように、業務委託契約書や仕様書をもとに、事業者ヒアリングを含めた調査を行っている。7名で実施したが、当初ソウル市の担当者は1,000人と報告していたところ、最終的には6,700人であることが把握できた。(最終確定は、6,231人)

3 無期契約職~中規職からの脱却

- (1) 無期契約職でなく「公務職」という呼称を創設した。顔も名前もない労働者ではなく、名前を呼んでもらいたいと、「公務職」とした。
- (2) 号俸制の導入。無期転換しても処遇が変わらなければ意味がないとし、賃金テーブルを作成し、昇給制度も導入した。
- (3) 福祉ポイントの均等化。福利厚生策を均等待遇とした。

4 ソウル市正規職転換政策の特徴

- (1) 原則を「入口規制」とした。チュ・ジンウ労働補佐官は「ソウル市としては使用事由制限を受け入れなければならないと判断した。正規職がやるべき仕事を、費用の削減あるいは管理が容易ということで非正規職を充てたことで、非正規職の深刻化を招いている現実には改善されるべきで、その原則が常時持続的な業務については正規職化するという基準になった」と述べている。
- (2) 無期契約職に転換したうえで処遇も改善し、差別も最小化するよう努力した。
- (3) 直営・正規化しても経費が削減できた。ソウル市の予測では年間53億ウォンとなっている。これは、民間事業者の経費、利益、付加価値税(10%)が不要となるので、賃金を引き上げてもなお節約できたことになる。
- (4) 産業別同一賃金に匹敵する制度を導入した。ソウル市役所、ソウル市立病院、ソウルメトロなどの清掃労働者の職務給最低賃金を152万ウォン/月からとした。(それまでは、ソウルメトロ組合員140万、労組のない市立病院100万など)
- (5) 労働の意味、自立性、主体性を創りだした。
 - ・昔であれば清掃労働者は仕事が終わったら姿が見えなくなってしまう存在だったが、今は堂々と庁舎内を歩く姿が見られるようになった。決められた所の掃除をして終わりではなく、施設管理も含め、以前はやらなかったような整理整頓の仕事までやるようになった(キム・ジョンジン)
 - ・私たちは名前のない労働者。だから私たちに名前をください、と言いました(イ・ウゴン)
 - ・私たちの仕事は市民に対するサービス。誰かの命令に従って働くのではなく、自ら働く労働者だ。奴隷のように誰かの指示を受けて働くことから、自発的に動くようになった(イ・ウゴン)
 - ・転換された方の心理的な対策は呼称だった。それまでは「無期契約職」「定員外常勤」などと呼ばれていた。そこで「公務員」に対して「公務職」という呼称を設け、身分証も同じようなものを発給した。「公務職証」と書かれている以外は、デザインもすべて同じ。働く人の誇りの問題に関係する。同じ建物で一緒に働いている仲間(チュ・ジンウ)

以上、今回は調査全体のあらまし及び特徴点のみを報告した。次号からはさらに詳しく報告したい。

(白石 孝)

「非正規公務員と改正労働契約法の適用問題 その1」の巻

細切れ雇用

首都圏のある市立図書館に臨時職員として勤務する彼女は、2ヵ月の期間雇用の後、2ヵ月の空白を置き、再び同市立図書館に2ヵ月間雇用されています。これを数年来繰り返しています。空白期間の前後の仕事に何ら変化はなく、期間終了間際になると2ヵ月後の採用のための応募書類が市立図書館の担当者から渡されています。2ヵ月後の人員配置にすでに組み込まれているのです。

彼女は、地公法22条5項に基づき採用される臨時職員。地公法22条5項は、「(前略) 任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、6月をこえない期間で臨時的任用を行うことができる。この場合において、任命権者は、その任用を6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない」と定めています。この条文からは1回の更新はできるが、再度更新することはできないと読めるため、市立図書館の担当者は、繰り返して採用するために、2ヵ月の空白期間(＝クーリング期間)をおいているとしています。

空白期間をおく理由

臨時職員の繰り返し採用に際し空白期間を置くという運用は、どの地方自治体でも一般的に行われています。しかし、このような運用は地公法22条から導き出されるものではありません。総務省も各地方自治体に発出している運用通知でも、「任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されること自体は排除されるものではなく、「あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるもの」であるという考え方を示し、空白期間を置く必要はないとしています(2009年4月24日、各都道府県総務部長等あて通知)。

空白期間を置く必要性は別のところにあり、各種保険制度の事業主負担を回避するために、このような取り扱いをしているようです。実際、2ヵ月を超える期間を超えて雇用すると、自治体といえども、全国健康保険協会の「健康保険」と「厚生年金保険」

に加入させなければなりません。また「空白期間」を設けずに引き続き6ヵ月以上雇用すると退職手当請求権も発生します。したがって、雇用期間を必要以上に短くし、実質的に継続した雇用関係にあることを回避するために空白期間を置き、恒常的業務に臨時職員として雇用しているのです。

細切れ雇用と労働契約法17条

労働契約法17条2項は、「使用者は(中略) 有期労働契約により労働者を使用する目的に照らして、必要以上に短い期間を定めることにより、その有期労働契約を反復して更新することのないよう配慮しなければならない」と定めています。厚生労働省では、この条文について、使用者が一定の期間にわたり有期労働契約労働者を使用しようとする場合には、その一定の期間より短い期間の労働契約を反復更新するのではなく、その一定の期間を契約期間とする有期労働契約を締結することである、と説明しています(2012年8月10日、都道府県労働局長あて、厚生労働省労働基準局長通知)。

そうすると冒頭の彼女の例は、臨時的・一時的な業務の増加に対応するものでもなく、一定期間を要する事業でもない恒常的・定性的な業務であるにもかかわらず、必要以上に短い雇用期間を設定して反復更新するという配慮を欠いたものなのです。そして彼女のような非正規公務員の立場からすれば、雇用期間が細切れになることから、徒に不安定な立場に立たされているのである。

労働契約法の非適用

今般施行された改正労契法22条1項は、「この法律は、国家公務員及び地方公務員については、適用しない」とし、彼女のような非正規公務員も、身分上は「公務員」だとされ、労契法は適用されません。したがって、上記の労契法17条のほか、有期労働契約の期間の定めのない労働契約への転換(同法18条)、雇止め法理の立法化(同法19条)、期間の定めがあることによる不合理な労働条件の禁止(同法20

条)は、非正規公務員に関しては、無縁なのです。ゆえに地方自治体や国では、配慮の欠いた運用を漫然と繰り返しているのでしょう。

2013年3月、ハローワークの非正規職員である労働相談員の1割にあたる約2,200人が雇止めにあいましたが、「皮肉にも、当の厚生労働省が提出して制定されたばかりの改正労働契約法は公務部門の(国の)非常勤職員には適用」されていないのです(駒井卓「ハローワーク非正規職員の実態と組合としての取組み」『労働法律旬報』2013.1.25(1783-84合併号)68頁)。

任用行為と労働契約

非正規公務員は、労働法と行政法のいずれの対象とするかの狭間に入り込み、その雇用上の権利の保護は、どちらの枠組みからも排除されてしまっています。それは、無期雇用の正規公務員か有期雇用の非正規公務員かにかかわらず、採用から退職までの一連の雇用にかかわる手続は行政処分である任用行為であり、雇用契約ではないとみなされてきたからです。このため、非正規公務員の数々の雇止めに係る訴訟においても、司法は、非正規公務員に雇止め

に関する判例法理(いわゆる雇止め法理)は適用されないとの判断を繰り返しています。

一方、地方公務員の労働法の性格を有する地公法では、臨時職員に関して、同法27条2項の身分保障の規定を適用除外とし、かつ、不利益な処分があった場合の不服申立て(同法49条1~2項)ならびに行政不服審査法も適用しないとしています(同法29条の2)。非正規公務員は、公務員という「身分」を有しながら、正規公務員と異なり、任命権者の都合により期間の途中であっても自由に解雇できる存在なのです。また、地公法3条3項3号に基づき任用されたいわれる特別職非常勤職員は地公法が適用とならないので、地公法そのものが用意する救済措置の対象にさえなっていないのです。

非正規公務員の雇止め問題の本質とは、自治体の任命権者に強大な裁量権を与えているこの任用行為につきるといっても過言ではないでしょう。

そこで、本号からしばらくの間、非正規公務員と任用行為ないしは労働契約の問題について、連載していくことにしましょう。

(本会理事、公益財団法人地方自治総合研究所
研究員 上林陽治)

東京の自治体に働く東日本大震災被災者の劣悪な状況

官製ワーキングプア制度は、国の「緊急雇用創出」政策をも蝕む

※1 是非とも以下をネット検索して参考にしながら読んでほしい。

①「東京都緊急雇用創出事業臨時特例補助金交付要綱」②「東京都緊急雇用創出事業(平成25度)」

1 東京都港区では、25名の枠で東日本大震災被災者を「震災等緊急雇用対応事業」として非常勤雇用をしている。当初は臨時職員雇用だったが、組合が「1年で切ったり雇用中断するのか?」と質したことで非常勤雇用に切り替わった。しかし、来年度に続くのかも不明の不安定。また、賃金も何ら改善されていない。なお、都内の自治体には216名の被災者が「緊急雇用」されており(※2)、そのうち約

7割の149名が直接雇用で、委託業者による間接雇用が67名である。

2 全国民の悲願で多額の税金を投じた被災者支援が何故こんな状態にあるのか?

東日本大震災被災者の緊急雇用の仕組みは「東京都緊急雇用創出事業臨時特例補助金交付要綱」を読むことで判る。それは、地公法の臨時職員任用制度の前近代性や差別性をそのまま持ち込むことで、被災者雇用を低賃金と不安定雇用に引きずり込むものである。

要綱は、「新規雇用する労働者の雇用期間は1年以内とし、更新は不可とする」「ただし、新規雇用

する労働者の雇用・就業期間が6か月以内である場合には、1回に限り、更新を可能とする」「上記にかかわらず、新規雇用する労働者が被災求職者である場合は、2回以上の更新を可能とする」と規定している。雇用される被災者は特例的に「2回以上の更新」を認められた臨時的任用職員なのである。

3 東日本被災者雇用が2年目に入り今年度で終了できる見通しが立たないということは、多くの被災者が次の本格的雇用を得られる状況にないということである。また、万が一国の補助金交付が打ち切られれば、被災職員は雇い止め解雇され路頭に追い出される。

そもそも、この高失業率の時代に壊滅的ダメージを受けて他の土地に避難した東日本大震災被災者を、「1年以内に廃止を予定する職」（総務省条例準則）と規定される臨時的任用で雇用することが誤っている。私は、これこそが3～5年を期限とする任期付公務員任用制度（※3）が活用されるべき場面であると思う。

4 更に根本的な問題を指摘すれば、被災者としての特例を受けない一般の「緊急雇用創出」雇用が、「新規雇用する労働者の雇用期間は1年以内とし、更新は不可とする」「ただし、新規雇用する労働者の雇用・就業期間が6か月以内である場合には、1回に限り、更新を可能とする」として、1年で雇い止め解雇されている仕組みが問われるべきである。

港区での一般「緊急雇用創出」雇用の例を見ると、過員の的に配置し「求職活動のためなら遠慮なく休んで」という御座なりなもので、職業訓練や関連職業斡旋の要素はなく、臨時的任用である以上「正式任用に際していかなる優先権も与えるものではない」（地公法第22条第6項）が厳密に適用される。そのために失望して去っていく者もいる。

「1年以内に廃止を予定する職」とはかけ離れた長期臨時職員が全国自治体に大量に存在する（※4）。この脱法状況が長く放置され、その専務性・職業性・労働者性を無視した非生活給的な低賃金がまかり通ってきたことが、緊急雇用創出という国の重要な政策を蝕み劣化させたと見るべきである。

緊急雇用創出事業は全国自治体にある。「(〇〇道

府県) 緊急雇用創出事業臨時特例補助金交付要綱」「(〇〇道府県) 緊急雇用創出事業(平成25度)」とネット検索してみたい。地域によっては被災者雇用も含まれているかもしれない。

5 最後に、先日開かれた港区職労定期大会での東日本大震災被災組合員の発言の一部を紹介する。

「港区に働く東日本大震災被災の避難者は25名枠で現在18名が16職場にいます」「私達の雇用は『緊急雇用創出事業』という国の補助金に拠るものです」「雇用期間は今年度限りです」「延長の可能性はありますが年末まで分からず不安です」「『本格的就労への支援』と言われていますが、高齢であったり心の傷が癒えていなかったりで、困難な被災者も少なからずいます」「港区では半年雇用が不安定ということで非常勤に切り替えてもらいましたが、これも特例補助金という制約の関係で賃金は臨時職員の時と変わりません」「仕事で係った港区の高齢者アンケートで約20%が誰とも連絡を取っていないという結果を知りましたが、単身の被災避難者はもっと孤独な状況にいないかと危惧します」「都内には同じく自治体に雇用されている被災者が約200名います。組合や自治労の力をかりて是非ネットワークを作りたいと思います」

※2 東京都内の「震災対応」事業は、東京都で1件1事業、23区で9区（港区、文京区、台東区、江東区、目黒区、渋谷区、中野区、杉並区、荒川区）11事業、市部で15市（立川市、青梅市、昭島市、町田市、小金井市、小平市、日野市、東村山市、国立市、福生市、清瀬市、東久留米市、多摩市、稲城市、あきる野市）37事業。合計49事業のうち、39事業が「直接（雇用）実施」で、残り10事業が「委託」。直接雇用の期間は、12か月7事業・6か月6事業・9か月5事業・4か月5事業・10か月3事業・2か月3事業・5か月2事業・不明2事業・7か月1事業。

※3 詳細は「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」を参照

※4 全国集計された臨時職員数（6ヶ月以上雇用）は244,983名であり、その81%が女性である。

（本多 伸行／港区職労）