

労働総研

クォーターリー

ISSN 0918-7618

2019
夏
季号

特集

「働き方改革」と 公務・公共労働

いま公務・公共労働はどうなっているのか

——安倍「働き方改革」と公務・公共労働者の働き方

教職員の長時間過密労働 ——その原因と解決の方向

自治体業務の民間化の進行と自治体労働者の働き方

国家公務員の定年延長をめぐる動向

保育民営化の拡大と保育労働者をめぐる諸問題

医師の働き方の現状と政府が狙う今後の「働かせ方」

公共交通機関における長時間労働の実態と国民の安全への影響

黒田兼一

小畑雅子

杉本 高

笠松鉄兵

小山道雄

森田 進

菊池和彦

RODO SOKEN

編集・発行 労働運動総合研究所

発売 本の泉社

労働総研ブックレット No.11

The Japan Research Institute of Labour Movement RODO SOKEN Booklet / 編集：労働運動総合研究所

財界戦略とアベノミクス ——内部留保はどう使われる

藤田 宏 著



序 章 アベノミクスと財界戦略

第1章 バブル崩壊後の財界戦略——『新時代の「日本的経営」』と「新型経営」

第2章 財界・大企業の搾取強化の新段階——付加価値の企業配分の増大

第3章 「新型経営」下で急膨張する内部留保

第4章 財テク重視の「新・新型経営」による新たな資本蓄積方式

第5章 「新・新型経営」とアベノミクス

終 章 内部留保は国民経済の障害——内部留保を経済の好循環の糧に

ISBN：978-4-7807-1215-5 C0036 A5判・64 ページ・定価 600 円(+税)

『労働総研ブックレット』No.1～10も好評発売中

全てA5判／No.1～8：定価 571円(+税)／No.9：定価 800円(+税)／No.10：定価 550円(+税)

No.1
フランス、イギリス働くルールと
生活保障の最新事情
——日本が学ぶことを探す旅 72頁
労働総研仏英調査団 編

No.2
大震災と日本の社会保障
被災地から労働・生活・地域の
再建を考える 64頁
日野秀逸 著

No.3
公契約適正化運動のすすめ
——発展方向と可能性を探る 64頁
伊藤圭一・斎藤寛生・原富悟 著

No.4
TPPと労働者、労働組合
萩原伸次郎 著 64頁

No.5
地域循環型経済への挑戦
松丸和夫・吉田敬一・中島康浩 著 64頁

No.6
最低生計費調査とナショナル
ミニマム——健康で文化的な生活保障 64頁
金澤誠一 著

No.7
ブラック企業と就活・働く権利
——青年に希望を悪質企業を見分ける確かな眼 72頁
生熊茂実・鹿田勝一 著

No.8
労働時間の短縮で
日本社会を変えよう 64頁
斉藤隆夫監修・労働総合運動研究所 編

No.9
アベノ改憲の真実
——平和と人権、暮らしを襲う濁流 104頁
坂本 修 著

No.10
人間らしい働き方とジェンダー
平等の実現へ 64頁
労働組合の役割ととりくみ
労働総研女性労働研究部会 編

本の泉社

21世紀を生きる人と社会に役立ち、
感動を共有できる本づくり

お求めはお近くの書店または本の泉社へ
〒113-0033 東京都文京区本郷 2-25-6
HP：<http://www.honnoizumi.co.jp/> 郵便振替：00130-6-137225

TEL：03-5800-8494
FAX：03-5800-5353



☞ 単行本の出版のご相談をお受けいたします。お気軽にご連絡ください。☞

目 次

特集 「働き方改革」と公務・公共労働

- いま公務・公共労働はどうなっているのか
——安倍「働き方改革」と公務・公共労働者の働き方 黒田兼一 2
- 教職員の長時間過密労働 ——その原因と解決の方向 小畑雅子 14
- 自治体業務の民間化の進行と自治体労働者の働き方 杉本 高 22
- 国家公務員の定年延長をめぐる動向 笠松鉄兵 30
- 保育民営化の拡大と保育労働者をめぐる諸問題 小山道雄 38
- 医師の働き方の現状と政府が狙う今後の「働かせ方」 森田 進 45
- 公共交通機関における長時間労働の実態と国民の安全への影響 菊池和彦 51

〈労働戦線NOW〉

「平成」から「令和」への労働運動

連合総研が論評「組合は役割を果たしていたか？」

- 全労連など19春闘総括、参院選の野党共闘と労働界の動向 青山 悠 58

「働き方改革」と公務・公共労働

いま公務・公共労働はどうなっているのか

——安倍「働き方改革」と公務・公共労働者の働き方

黒田兼一

1 安倍「働き方改革」とは何か

多くの問題点が指摘されながら、政府与党は、昨（2018）年6月29日、参議院本会議で「働き方改革関連法」を強行採決した。国会の傍聴席で、過労死した夫、息子や娘の遺影を掲げて抗議の意志を示す遺族らの涙、それはこの国の働くことをめぐる暗澹たる現況を示すとともに、少しでも改善しなければならないという強い意志でもあった。

安倍政権が「働き方改革」を言い出したのは、アベノミクスの「三本の矢」の第3の矢「成長戦略」の失敗にある。民間投資を喚起する「第3の矢」は成功せず、軌道修正して出されたのが「成長戦略2014」であった。2014年6月に閣議決定し、「新三本の矢」として打ち出し、「ニッポン一億総活躍プラン」としてまとめられた¹。第1の矢「希望を生み出す強い経済」、第2の矢「夢を紡ぐ子育て支援」、第3の矢「安心につながる社会保障」である。それぞれ余計な修飾語が施されているが、その本質は、安倍晋三がたびたび口にする、「日本を世界一企業が活躍できる国」づくり「戦略」と解すべきであろう。というのも、このプランに次のような文言が見られるからである。

「我が国の経済成長の隘路の根本には、少子高齢化という構造的な問題がある」。「広い意味での

経済政策として、子育て支援や社会保障の基盤を強化し、それが経済を強くするという新たな経済社会システム創りに挑戦する」。「これは単なる社会政策ではなく、究極の成長戦略である」。「強い経済、『成長』の果実なくして、『分配』を続けることはできない」。「新たな第二・第三の矢があって、新たな第一の矢が成り立つ。…（中略）…新たな第一の矢による成長の果実なくして、新たな第二の矢と第三の矢は放つことができない。…（中略）…まさに三本あわせて究極の成長戦略となる」²。

「国が介入せずに、市場任せ・企業任せで経済活動がされた場合に起こる長時間労働、貧困、失業などのさまざまなマイナスの現象を、国の法律や行政施策で是正」させるのが本来の社会政策であった³。ここからすれば、「一億総活躍プラン」では子育て支援も社会保障も経済の成長戦略の中に埋め込まれてしまっているのだから、確かに社会政策ではない。

こうして「強い経済」への「成長戦略」の一環として、「働き方改革」が謳われ、「同一労働同一賃金の実現」、「長時間労働の是正」、そして「高齢者の就労促進」を掲げたのである。これ自体は結構ずくめにみえる。その具体化に向けた法律が冒頭に叙述した「働き方改革関連法」である。しかし「強い経済」への「成長戦略」がどうして「働き方改革」なのか。この点は注意深くみておく必

要がある。

まず、いくつかの経済統計を使って、働く人々の雇用と労働環境、特に非正規雇用、賃金、労働時間の現況を簡単に確認しておこう。

図表1からは、80年代の半ばには雇用労働者全体の15%程度であった非正規雇用労働者が、その後増加の一途を辿り、現在は40%にまでなっていることが確認できる。

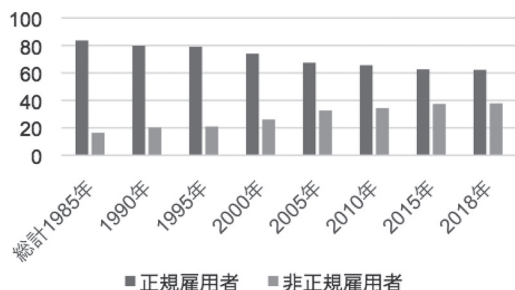
その正規雇用労働者の全国平均賃金と非正規雇用労働者のそれとを比較したのが図表2である。正規雇用の賃金が非正規雇用の賃金の何倍になる

かを示したものである。2014年に一度格差が縮まり、それが継続するかに見えたが、再び広がり、ほぼ1.5～1.6倍で推移している。ただし、この数値は全国平均の月額賃金であることである。企業規模格差や賞与や諸手当を含めれば、格差はこの程度ではない。

図表3は、OECD資料と日本の毎月勤労統計調査を使用して、実質賃金の推移について全労連が作成したものである。

1997年以降、日本の実質賃金の低下傾向が際立っていることを確認できる。

図表1 雇用形態の割合の変化



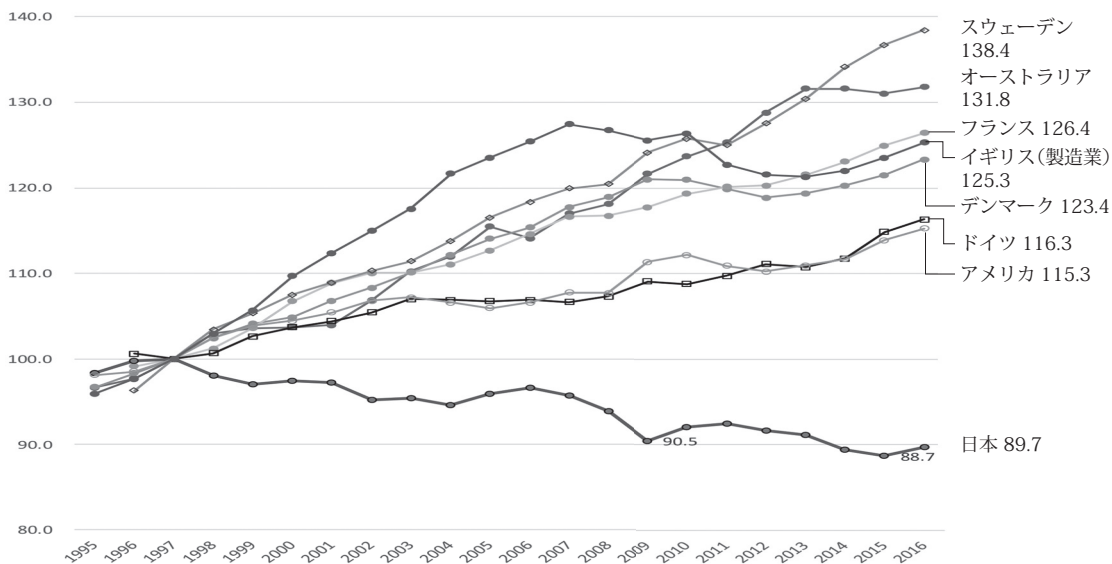
出所：総務省「労働力調査」各年版より、筆者作成。

図表2 雇用形態による賃金格差



注) 全国の正規雇用労働者の平均賃金を非正規雇用のそれで除したもの。
出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、筆者作成。

図表3 実質賃金指数の推移の国際比較 (1997年=100)



注) OECD 資料と日本の毎月勤労統計調査を使用して全労連が作成したもの。

出所：衆議院予算委員会・公聴会（2018年2月21日）における全労連雇用・労働法制局長 伊藤圭一氏の資料より。（http://www.zenroren.gr.jp/jp/housei/data/2018/180221_02.pdf）

最後に、労働時間であるが、厚労省の毎月勤労統計調査によれば、総実労働時間は2000年頃から減少しはじめ、2017年には年間1,721時間にまでなった。すでに統計上はアメリカやイタリアよりも短くなっている。かつての「世界一」だった長時間労働もその地位を「譲った」かのようにみえる。しかし雇用形態別にみた図表4によれば、一般労働者の労働時間は1990年代から一貫して2,000時間を超えている。他方でパートタイム労働者の労働時間は横ばい（ないし微減）で推移している。しかもこのパートタイム労働者の割合は増加傾向にあるのだから、全体としての年間総実労働時間の減少は、結局、パート労働者の増加によるものにはかならない。相変わらず日本は「長時間労働大国」なのである。

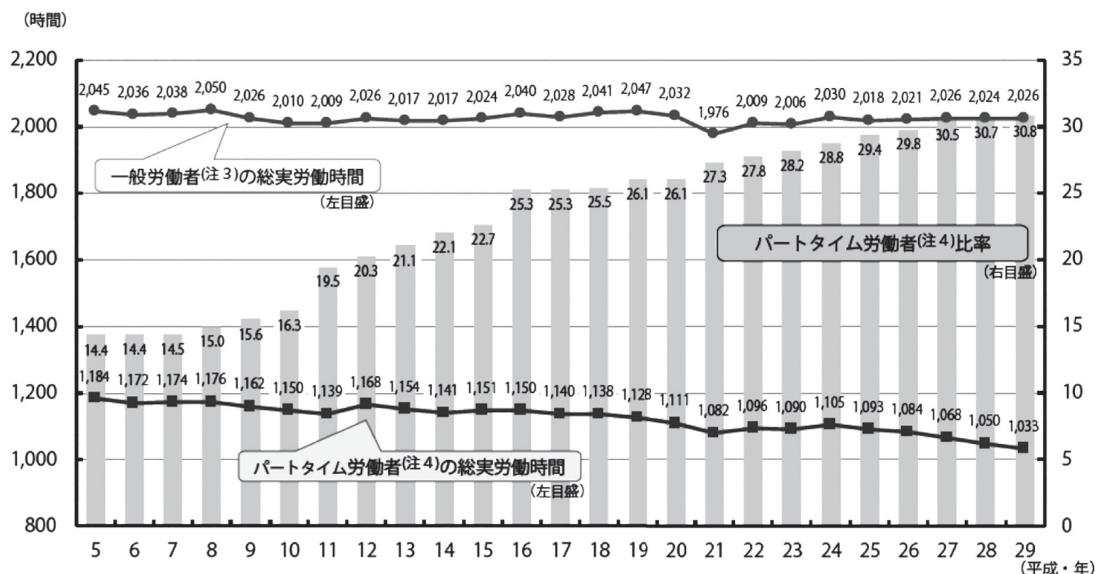
こうして、雇用、賃金、労働時間、どの側面からみても、働くことをめぐる状況は最悪であり、残念ながら改善の方向にはない。この深刻な状態を放置したままで「強い経済」の実現は困難である。格差と貧困、賃金の下落、長時間労働のまま

では「デフレ脱却」は画餅に過ぎないことになる。それ故、政府自らが賃上げを推奨し、最低賃金の引き上げなど賃金上昇で消費を伸ばすことで「デフレ脱却」と「強い経済」の実現を図ろうというわけである。正規雇用と非正規雇用の格差を縮小し、長時間労働を解消し、高齢者にも働いてもらい、「一億総活躍」で経済と企業の成長を図っていこうというわけである。「働き方改革」はそのための手段なのである。

「働き方改革関連法」の一つひとつの内容について検討することは避けるが、どれをみても相変わらず経済成長第一主義である。それは、「日本を世界一企業が活躍できる国に」という安倍晋三の言葉に表れているように、「強い経済」の実現に向けて「一億総活躍」させるための「働かせ方」にすることにその狙いがある。

公務・公共分野も例外ではない。いま政府は自治体職員の「働かせ方」を変えようとしているが、これもまた「強い経済」の実現の一環である。

図表4 雇用形態別年間総実労働時間の推移及びパートタイム労働者数の推移



注) 原資料は厚生労働省「毎月勤労統計調査」 出所: 厚生労働省『過労死等防止対策白書』(平成30年版)、3ページ。

2 公務公共の雇用と労働はどうなっているか

地方公務員数は、1994年の328万2千人をピークに、その後減少し続け、2018年は273万7千人にまで落ち込み、史上最低の人数となった。この数値、人口千人あたりの比率でみると先進国5カ国では最低の人数である。

この地方公務員数の減少は2001年に閣議決定された「公務員制度改革大綱」以降が著しく、毎年1パーセント以上の削減率である。その「大綱」では、「能力等級の導入」、「能力を基礎とした新任用制度の確立」、「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」など、公務員の「働かせ方改革」の出発であった。以下では、雇用、給与（賃金）を含む処遇、労働時間のそれぞれの実態をみることにする。

まず第1に、雇用（任用）問題をみよう。2002年に任期付職員法が施行され、新たな枠組みの有期雇用（任用）の公務員が登場することになった。同法は2004年に要件を緩和して対象範囲を拡大した。また2005年には総務省から職員削減、民間委託の推進などを内容とする次官通達（いわゆる集中改革プラン）が出された。図表5は総務省がおこなった調査をまとめたものであるが、2016年には地方公務員の20%近くが臨時・非常勤として働く職員である。この数値には任期付き職員は含まれていない。上林陽治はこの資料を利用して2008年段階での全国の地方自治体の非正規職員率の比較をしているが、それによれば17もの自治体で非正規率が5割を超えているという⁴。なかには7割近い自治体もあり、まさに異常としかいえないようがない。

上林は別の調査結果を利用して、それらの職種別構成比率をみている。「学童保育指導員の92.8%、消費生活相談員の86.3%、図書館職員

の67.8%、学校給食調理員の64.1%、保育士の52.9%、学校用務員の52.0%が非正規公務員である」と指摘している⁵。

こうして非正規職員は自治体が提供する公共サービスの主要な担い手になっている。市民の暮らしに直結する仕事が雇用の不安定な層でおこなわれているのである。サービスの質的な維持が懸念されるが、この傾向にさらに拍車をかける新たな変更がなされた。2017年に法改正され、2020年から導入される予定の「会計年度任用職員制度」である。「会計年度を超えない範囲」、つまり1年間だけ雇用（任用）する職員のことである。要するに、短期間の非正規職員の採用枠を新たに設けたのである。

公務員の場合の採用（任用）はすべて法律（地方公務員法）に基づいておこなわれる。これまで、常勤の職に欠員が生じた場合や緊急・臨時の場合などの理由（根拠）がある場合に6カ月～1年という有期で採用できるとされてきた。また2002年からは一定の期間で終了が見込まれる業務という形で3～5年という「任期付き職員」が設けられた。しかし非正規職員が急増するなかで、こうした対応では追いつかず、総務省によれば、現行法の任用要件に沿わない運用が多くみられるようになったという。しかも重要な仕事を担っているわけだから、切り捨てるわけにもいかない。法律通りに常勤職員にすればいいわけだが、総務省はそうせずに、非正規のままの新しい任用枠組

図表5 地方公務員の正規と非正規職員数

	非正規職員（人）	正規職員（人）	割合（%）
2005年	455,840	3,042,000	13.0
2008年	499,302	2,899,000	14.7
2012年	603,582	2,769,000	17.9
2016年	644,725	2,737,000	19.1

出所：総務省「臨時・非常勤職員に関する実態調査結果」（2017年）より、筆者作成。

みを作って解決しようとしたのである。それが「会計年度任用職員制度」であり、非正規公務員をさらに採用しやすいように制度を改訂したのである⁶。

いま全国の自治体で来年度の導入に向けて準備が進められているはずだが、ここに至って俄に注目されているのが、「包括委託制度」の導入である。非正規職員ではあるとはいえ、「一時金」（賞与）を支払うとされた会計年度任用職員ではコスト高だということか、これまで非常勤職員が担ってきた業務を一括して民間企業に丸投げするのがこの制度である。この荒療治は、公務・公共の業務そのものを産業化しようという政府の「2015 骨太方針」に沿ったものであり、公務公共サービスの質的な劣化が懸念される。しかも総務省の「会計年度任用職員制度導入に向けた事務処理マニュアル」（2017 年）では、「現に存在する職を漫然と存続するのではなく、それぞれの職の必要性を吟味した上で」、「ICT の徹底的な活用、民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められます」と、民間委託を推奨しているのである。

このようにみえてくると、今回の「会計年度任用職員制度」の導入は、民間企業の場合と同様に、効率的な「働かせ方」の実現に向けて、仕事の性質によって多様な雇用（任用）形態を用意し、中核的な業務以外は非正規職員、もしくは外部委託にしていこうというものといえるだろう。

第2に賃金（給与）処遇制度であるが、まず何よりも「人事評価制度」が義務化されたことを指摘しておかねばならない。それは「改革大綱」のまさに中心の「能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立」に込められたものであった。2014 年 4 月に地公法が改訂され、職員数が約 17 万人近くもいる東京都から、50 人にも満たない小さな村にまで、全国津々浦々すべての自治体に人事評価を義務づけたのである。2016 年 4 月から正式

に実施された。

総務省の規定によれば、人事評価とは「発揮した能力及び挙げた業績を把握した上で行われる勤務成績の評価」のことである。それを「任用、給与、分限、その他の人事管理の基礎として」、つまり職員の「働かせ方」を決める道具として使うことを義務づけたのである。しかも何を「能力」とするのか、評価基準や評価方法をどうするのか、この重要なことも「任命権者が定める」と規定したのである（改訂地公法第 15 条第 5 項、第 23 条第 2 項）。したがって「働き方」は上司の評価に左右されることになる。上司が指示した業務を効率よく遂行させ、その遂行度で処遇することで効率化をはかろうというわけである。人事評価については民間企業でも評価の主観性と恣意性が問題視されてきたが、その可能性を排除できないまま、任命権者が決めるとされてしまったのである。

図表 6 は総務省が 2016 年 4 月に実施した人事評価制度の実施状況調査の結果である。これによれば、導入率は極めて高い。導入の見通しをもっていない自治体はわずか 1 団体のみであったから、法律で義務づけた結果、とにかく導入しておこうということであったのだろう。

しかしいったい何を評価するのか、どのように評価し、それをどのように使うのか、そのありようは職員と住民に重大な影響をもたらす⁷。

総務省は「発揮した能力」と「挙げた業績」を評価するというが、この「能力」や「業績」とは何かが判然としない。そのどれをとっても抽象的であり、項目を設計する側の主観や恣意が容易に潜り込んでしまう可能性が高い。また、評価者によるパワー・ハラスメントなどの危険性も大きい。つまり人事評価の公平性と科学性の確保はきわめて怪しいのである。そもそも人事評価はヒトがヒトを評価するわけだから、「主観性」は免れない。評価者の主観で、つまりいわばゴムで出来た物差

して評価されることになる。

このように、改訂地公法は、任命権者が考える「働き方」を全職員に強制する道を拓いてしまったことになる。それは職員の仕事ぶりや労働意欲に重大な影響を与えるだろうことは想像に難くない。実際、大阪では、当局が実施したアンケートで否定的な回答が6～7割にのぼり、中には「パワハラを受けた」や「やる気を失った」などの意見を寄せた職員もいたという。しかも人事評価の問題は職員の「働き方」に影響を与えるだけにとどまらない。上司の評価は評価された職員の行動を縛ることになるわけだから、影響は当の職員だけでなく、住民サービスにまで及ぶことになる。人事評価制度の導入は、「全体の奉仕者」から「首長（上司）への奉仕者」へと変質させていくこと

によって、肝心の住民サービスの低下を招く危険性が大いにある。このことは強く指摘しておかねばならない。

次に賃金の実際をみてみよう。図表7は地方公務員と民間企業の平均月額給与の推移を比較したものである。地方公務員の場合、2011年から一貫して賃金水準は低下の一途である。2016年には官民同額（32万1,700円）になり、それ以降は逆転している。単純な比較はできないが、地方公務員の賃金が低落傾向にあることは明白である。

もう一つ、正規と非正規の職員間の格差もみておこう。資料がわかる範囲での比較であるから自ずと限界があるが、一般行政職を比較したのが図表8である。

非正規職員は時給ベースであるため、比較のため

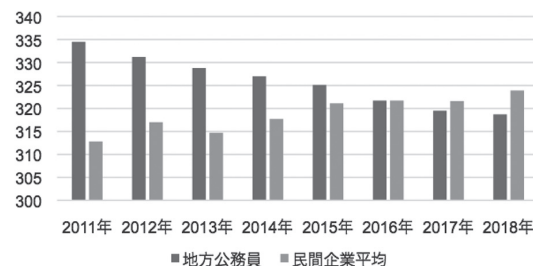
図表6 人事評価制度導入状況

(単位:団体数、各割合は「団体数」に占める割合)

	団体数	導入済 (A)	うち目標管理型 の人事評価 を導入済	未導入団体の状況			
				H28年度中に導入予定			未定
				一部職員 に未導入 (B)	全職員に 未導入 (C)	小計 (B)+(C) (D)	
都道府県	47	45 (95.7%)	38 (80.9%)	2 (4.3%)	0 (0.0%)	2 (4.3%)	0 (0.0%)
指定都市	20	19 (95.0%)	13 (65.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)
市区町村	1,721	1,534 (89.1%)	1,411 (82.0%)	88 (5.1%)	98 (5.7%)	186 (10.8%)	1 (0.1%)
合計	1,788	1,598 (89.4%)	1,462 (81.8%)	91 (5.1%)	98 (5.5%)	189 (10.6%)	1 (0.1%)

出所：総務省「人事評価制度の導入状況等調査」(2016年)より。

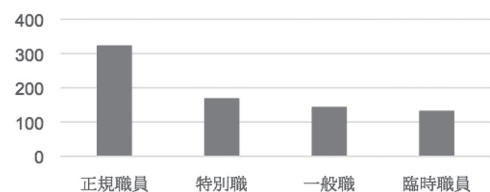
図表7 地方自治体と民間企業の賃金水準 (千円)



注) 地方公務員は一般行政職の平均月額給与、民間企業は正規雇用労働者の平均月額賃金

出所：総務省「地方公務員給与実態調査結果の概要」(2019年)、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、筆者作成。

図表8 正規と非正規職員の賃金比較 (一般行政職) (千円)



注) 非正規職員は時給ベースであるため、比較のために平均時給×7.75時間×20日で月額に換算した。

出所：総務省「地方公務員給与実態調査結果の概要」、及び「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査の概要」(2016年)より、筆者作成。

めに平均時給×7.75時間×20日で算出した。実態を正確に反映しているとはいえないが、おおよその目安はわかる。賃金格差は一目瞭然である。比較的高賃金の特別職でみても、正規職員の半分程度なのである。民間企業でみた図表2と比較してみると、公務の場合の格差の大きさに驚かされる。これこそ「官製ワーキングプア」の実態なのである。

最後に、労働時間の実情をみておきたい。これもまた職種や職場で様ではないだろうから、政府統計が示す数字がどれほどの信憑性があるのか注意を要するが、総務省が2017年に公表した「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査」がある(図表9)。

地方公務員の勤務時間の基本が、朝8時半から夕方5時まで、休憩45分の7時間45分勤務、そして土日祝日は原則休み、このイメージが強いが、実態は大きく違う。2015年の全体平均で年間158.4時間、本庁勤務では219.6時間の時間外勤務である。それぞれ政令指定都市ではなお長い時間外勤務である。比較のために、毎月勤労統計調査で同年の民間労働者の場合をみると、従業員

30人以上の労働者で154時間の時間外労働となっている。単純比較はできないが、地方公務員の労働時間は短いというイメージは覆る。長時間労働の波は公務員をも確実に巻き込んでいると言わねばならない。因みに、国家公務員はさらに長く、全体平均で233時間、本府省では363時間という長時間の時間外勤務となっている。

こうして公務・公共の分野の雇用と労働の実態の、どこをみても惨憺たる状況が蔓延している。この状況は改善されねばならない。だが、いま政府・総務省筋から新たに「自治体戦略2040構想」なるものが提起された。この構想が惨憺たる労働現場を改善するものなのかどうかは、偏に公務・公共をどう捉えるかにかかっている。

3 公務・公共労働とは何か

国家公務員と地方公務員を問わず「公務員」は「全体の奉仕者」とであるといわれる。しかし「全体の奉仕者」とは何かは必ずしも明らかではない。そもその規定は日本国憲法の第15条2項の「すべての公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」にあるのだが、この「全体の奉仕者」とは何か、「一部の奉仕者」とは何か、この単純な命題が簡単ではない。地方自治体でいえば、首長は住民の投票で選ばれたのだから、首長に仕えることが「全体に奉仕すること」になるのではないかという意見が出てくる。もしそうであるなら、地公法改訂による「人事評価制度」やそれを利用した給与決定も、また「会計年度任用職員」も、公務員としてはそれに唯々諾々と従うことが「全体の奉仕者」として当然ではないのか、このような意見も出されがちである。

図表9 地方公務員の時間外労働の実態

	時間/月	時間/年	26年度比 増減(%)
全体	13.2	158.4	0.1
都道府県	12.5	150.0	▲0.2
政令指定都市	14.5	174.0	0.3
県庁所在地	13.3	159.6	0.4
本庁	18.3	219.6	0.2
都道府県	18.6	223.2	▲0.1
政令指定都市	19.5	234.0	0.0
県庁所在地	16.5	198.0	0.6
出先機関等	9.9	118.8	▲0.1
都道府県	8.8	105.6	▲0.3
政令指定都市	12.0	144.0	0.5
県庁所在地	9.8	117.6	▲0.1

出所：総務省「地方公務員の時間外勤務に関する実態調査結果」（2015年）より。

しかし、公務員の「働き方」を論じるためには、この「全体」とは何かの理解が重要であるはずだ。「全体」の理解の仕方によって「奉仕」の中身が変わってくるからである。

この問題について、「全体」とは国民一人ひとりのことであり、地方自治体の場合は、住民一人ひとりのことであると、晴山一穂は主張する⁸。晴山は、この15条2項に照応するGHQ草案に遡って、本来は「全社会」と訳すべきところを「全体」と訳してしまったことに問題があるという。そもそもGHQ草案は“All public officials are servants of the whole community and not any special groups”である。つまり「すべての公務員はwhole communityの奉仕者であり、どのspecial groupsの奉仕者ではない」のである。このwhole communityを「全体」と訳し、後半のspecial groupを「一部」と訳してしまうことによって、本来の意味とは違った解釈を生み出すことになったのではないか。「国民一人ひとり全部の奉仕者であって、いかなる集団への奉仕者ではない」といえそうである。whole communityとは、「社会の人々全部」をいうのであって、抽象的な「全体」のことではない。主権者としての一人ひとりの国民の集合体のことであって、社会全部ないし国民全部を意味する。

このような理解に立つとき、先に提起した問題、選挙で選ばれた政治部門（首長、議員）に忠実に従うことが「全体の奉仕者」になれるのだという意見をどう考えたら良いのだろうか。以下の晴山の主張は示唆に富む。

「現在の公務員の役割は、政治部門と同じ政治的立場に立って機械的に職務遂行するという役割から、専門的能力や資格を活かして、公正中立な立場に立って職務を遂行するという役割へと大きく転換した、ということを確認しておくことが重要である」。この立場から、「現代における公務員

の基本的役割は、政治部門の命令にただ忠実に従うのではなく、行政の専門家として、中立公正の立場に立って国民にとって公務の最良のあり方とは何かを追求し、それを実施するという役割である」と力説する。したがって、公務・行政の専門家として政治部門（具体的には上司）に意見具申することは、公務員の重要な役割であるといい、「政治部門」はそれを尊重し自らの責任で決定する役割があると主張する。ここにこそ憲法の「全体の奉仕者」の現代的意義があると結論づけている⁹。

これが「全体の奉仕者」としての公務員の基本的な役割だとすれば、公務員としての「職務上の権利」として自らの意見を上司と政治部門に述べる権利が保障されなければならないし、この「職務上の権利」は職位の上下にかかわらず、また任用形態にかかわらず付与されねばならないことになるはずである。

この視点に立って、これまで考察してきた公務・公共分野の雇用と労働の状況を改めて考え直す必要がある。そして、いま総務省から新たに華々しく打ち上げられている「自治体戦略2040構想」を「全体の奉仕者」の立場から検討する必要がある。

4 「自治体戦略2040構想」と公務公共労働

昨（2018）年7月、総務省が設置した「自治体戦略2040構想研究会」が第2次報告を出した。将来の地方自治体の役割や構造を提起したものである。この2040とは、「少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機」がピークに達する年のことである。その危機を乗り越えていくためのあるべき姿を想定し、いまから先取りの取り組みべきであると提言している¹⁰。

「2040年危機」を克服するための「あるべき姿」をどのように想定するのか、ここが重要である。

地方自治の本旨に沿って自治体職員が意欲をもって働ける内容が提言されているのかどうか慎重に見極めなければならない。

「自治体戦略 2040 構想」全体の詳細はここでは省略し、公務公共労働者の「働き方」に関連するものを中心に考察しよう。

同年 4 月の第 1 次報告では、「少子化と人口減少による危機」を乗り越えるためには、自治体は単なる「サービス・プロバイダー」（住民サービスを提供すること）から「公・共・私が協力し合う場を設定する『プラットフォーム・ビルダー』へ転換すべきである」としている。この報告書は、「カスタマイズ」、「自治体と各府省の施策（アプリケーション）の機能」、「自治体行政（OS）の書き換え」など、やたらと ICT 関連の用語が使われているが、要するに、個々の市町村が行政のすべてを用意するのではなく、都道府県と市町村の二層制を見直して、自治体間で連携して ICT の活用をはかりながら効率的・能率的な自治体行政を展開すべきであり、そのために自治体の役割は「サービス・プロバイダーからプラットフォーム・ビルダーに転換すべきだ」というのである¹¹。ここでいう「プラットフォーム」とは、さまざまなサービス情報を知りサービスを授受する「場」というほどの意味である。ICT 界では G A F A（Google、Apple、Facebook、Amazon）に代表される情報提供と交流、販売を仲介する企業が有名である。これからの自治体は、住民サービスを提供することではなく、サービス情報の授受の「場」になるべきだというのである¹²。

第 2 次報告ではさらに 4 つの具体的な提言がなされている。①スマート自治体への転換、②新しい公共私協力の関係の樹立、③二層制を柔軟化した圏域マネジメントの確立、④東京圏のプラットフォーム化である。このうち「スマート自治体への転換」とは、「従来の半分の職員でも自治体

が本来担うべき機能を発揮できる」仕組みを備えた自治体とされ、そのためには「破壊的技術（Disruptive Technologies）（AI やロボティクス、ブロックチェーンなど）を積極的に活用」すること、またそれぞれの自治体で独自に作っている情報システムを標準化・共通化して「重複投資」をやめて、効率化・低廉化を図っていくことが必要であるとされている。要するに、AI などの技術を使って従来の半分の職員で住民サービスを効率化・低廉化していこうというのである。

ここで疑問がわいてくる。AI を使えば「従来の半分の職員で」済むのだろうか。AI（Artificial Intelligence）とは何か、AI は自治体職員に変わって仕事ができるのだろうか。数学者の新井紀子はそれをきっぱり否定している。「AI はコンピューターであり、コンピューターは計算機であり、計算機は計算しかできない」。「ロボットが人間の仕事をすべて引き受けてくれたり、人工知能が意思を持ち、自己生存のために人類を攻撃したりするといった考えが、妄想に過ぎないことは明かです」。「AI がコンピューター上で実現されるソフトウェアである限り、人間の知的活動のすべてが数式で表現できなければ、AI が人間に取って代わることはありません」¹³。

とはいえ、AI は、データを受け取り、計算して、分類し、認識し、整理する能力は、その早さと正確さでは抜群である。稲継裕昭は次のようにいう。「AI の得意な仕事は『分類』だ。AI はデータから学習して分類することに長けている」。「データを処理する、分類することによって共通点を見出しレコメンド機能（利用者の好みに合ったものを推薦する——黒田）を発揮する」などに長けている¹⁴。

要するに、AI とは情報処理技術であり、コンピューターのソフトウェアであると考えれば、AI それ自体が「判断」をするのではなく、分類と

整理、認識と判断の基準は人間が作らねばならないことになる。その「基準」書こそがソフトウェアであり、それなしにはA Iは機能しない。A I自身が市民に寄り添って判断することはできない。その判断ができるのは現場の職員を置いて他にいない。スマート自治体への転換が声高に叫ばれているいま、問われているのはその「基準」を誰がどのように決めるのか、これである。

このことを自治体職員の労働に引きつけて考えてみよう。いまいくつかの自治体では、民間の研究機関と協定して、市民からの問い合わせにA Iを活用して自動的に情報提供するシステムを導入している。これまでは市民が市の窓口で、または電話で尋ね、職員が対応していた業務を、スマホやパソコン、タブレットを利用して文字入力した質問に、A Iに予め「学習」させていた情報から最適な回答を表示させるというものである。その内部で、A Iは、市民からの質問の種類を分類し、整理し、予め「学習」している「解答集」から最適解を見つけ出し、応答しているわけで、それ以上でも以下でもない。ここで肝心な点は、どのような「解答集」を作るのかである。解答集それ自体はA Iが作っているわけではないから、市民に寄り添った解答なのか、お座なりの解答なのか、それはA Iのせいではなく、解答集作り担当者の力量にかかっているといわねばならない。

このように考えると、A Iは公務労働を奪うのではなく、公務労働の補助をしているに過ぎないということになる。膨大な量の単純定型業務がA Iを使って短時間で正確に遂行できるようになってきたのである。既述のように、自治体職員は「常識」に反して長時間労働であった。A Iを使った業務改善はこうした実態の解消に繋がっていく可能性はあるはずで、そのように使われるようにソフトウェアが設計されてこそ市民サービスの向上に繋がっていくはずである。

ところが、「自治体戦略 2040」はそうではない。「スマート自治体への転換」に向けて、「従来の半分の職員でも自治体が本来担うべき機能を発揮」させるための手段としてA Iを使おうとしている。「自治体戦略 2040」は、地方自治の質を向上させ拡充させる戦略ではなく、自治体が提供する公共サービスの効率化・低廉化と少ない職員で自治体を機能させるための「戦略」としてA Iを活用しようとしている。その戦略から作られたソフトウェアでA Iが動くことになるとすれば、いま改めて「全体の奉仕者」という視点から見直す必要がある。

5 「全体の奉仕者」として

これまでみてきたように、公務・公共の分野の雇用と労働の状況は、正規職員の削減と非正規職員の拡大、賃金給与水準の低下、正規非正規の格差の拡大、そして異常な長時間労働をはっきりと確認できる。それだけではない。人事評価制度の義務化、会計年度任用職員の新設、そしていま構想されている「自治体戦略 2040」のスマートシティへの転換、どの「改革」をみても地方自治の貧困化（破壊）＝「全体の奉仕者」からの逸脱を招きつつあるように思われる。

これを冒頭の安倍「働き方改革」との関連でいえば、「日本を世界一企業が活躍できる国」に向かって、地方自治体の効率化・能率化を図り、住民サービスを民営化（「産業化」）させつつ、自治体を、企業成長を支えるプラットフォームの役割へと変質させる構想ということになる。

公務・公共の労働を本来の「全体の奉仕者」としてまともなものに回復するためには、多面的な取組が必要ではあるが、これまでみてきた「働き方」（＝「働かせ方」）に絞っていくつか指摘しておきたい。

第1に、非正規雇用問題である。来年度から正式に発足することになる「会計年度任用職員制度」は新たな非正規職員が大量に生まれることになる。非正規職員が「全体の奉仕者」として住民サイドに立って仕事ができるためには、「職務上の権利」として自身の意見を具申できる権利が不可欠であるが、身分保障のない彼らにはそれが無い。雇用と処遇への悪影響が予想されるなかで意見具申などできるはずがないからである。さらにいえば、意見具申をするためには自らの能力と知識・経験を磨き専門家にならねばならない。そのためには能力と知識を磨く機会が提供される必要がある。その機会の提供と保障をすべての職員に提供することは自治体任命権者の責務である。基本は正規職員の増員、また非常勤職員の常勤化ではあるが、当面、非正規職員として事実上の雇用保障を実現させていくことが求められる。だが、そもそも公務員には労働契約法が適用されないのも、その18条にあるような無期転換ルールがない。今回の新制度はその18条の脱法行為に等しい。まさに官製脱法行為である。労契法18条に見合った何らかの措置の構築は喫緊に解決すべき重要課題である。

第2に、義務化された人事評価制度は、自治体職員の処遇と意欲に直結する問題であるから、人事評価制度のあり方の再考が重要な課題である。上司の主観で納得のいかない評価を押し付けられ、「パワハラ」を受け、「やる気を失う」のは当然である。いきおい住民サービスの劣化の可能性は増すことになる。必要なことは、被評価者の主張を重視することである。当面、人事評価のあり方、具体的には何をどのように評価するのか、評価の主観性をどのように取り除いていくのか、誤った評価をどのように修正していくのか、さらにいえば評価者の評価能力をどのように高めていくのか、こうしたことを労使で粘り強く話し合い、

交渉し、修正していくことが求められている。

第3は、AI活用と「スマート自治体への転換」を含む「自治体戦略2040」である。これは、現在の地方自治体のあり方の改変を柱にして、「従来の半分の職員」で機能させる自治体作り戦略である。ここでは次の二つに注意すべきである。一つは、地方公務員のあり方を変えようとしていることである。既にみた総務省の文書・会計年度任用職員制度導入『マニュアル』では、「ICTの徹底的な活用、民間委託の推進等による業務改革を進め、簡素で効率的な行政体制を実現することが求められ」と、民間委託が推奨されていたが、さらに次のような看過できないことが解説されている。すなわち、どのような業務に「任期の定めのない常勤職員を就けるべきか」との問いにたいして、「典型的には、組織の管理・運営自体に関する業務や、財産の差し押さえ、許認可といった権力的業務などが想定される」との回答をわざわざ掲載しているのである。これはまさしく、正規職員は「管理者」と「舵取り」中心に限定し、それ以外は非常勤職員か外部委託にしていこうという構想である。効率性とコスト優先が先行し、「全体の奉仕者」が大きく変質していく危険性があるといわねばならない。

2つ目に注意すべきは、繰り返しになるが、AIは自分で自治体の仕事ができるわけではなく、したがってAIを使えば住民サービスの質が自然に改善されるわけではないことである。AIをどのように使うのか、AIを使ってどのような地方自治を形成するのか、「2040危機」を前にこれが鋭く問われている。AIには意志はないのだから、「全体の奉仕者」としてAIを使えるのは、AIの設計者でもなければ、システム提供会社でもない。現場の一人ひとりの職員の知識と経験に依拠してソフトウェアを作成し、任用形態にかかわらず現場一人ひとりの職員がそれを使っていける職

場体制が求められている。

(くろだ けんいち・明治大学名誉教授、労働総研理事)

-
- 1 この「一億総活躍」という言葉、戦時中の「一億総動員」「一億総玉碎」の臭いを感じるのは筆者だけかと思っていたが、森岡孝二も同種のことを書いている。森岡孝二『雇用身分社会の出現と労働時間』桜井書店、2019年、29ページ。
 - 2 『ニッポン一億総活躍プラン』、2～5ページ。
 - 3 森岡孝二、前掲書、30ページ。
 - 4 上林陽治『非正規公務員という問題』岩波ブックレット、2013年、34ページ。
 - 5 同上書、36ページ。
 - 6 会計年度任用職員の制度について詳しくは以下を参照。自治労連・研究機構編『自治と分権』第71号、大月書店、2018年。
 - 7 詳しくは以下を参照。黒田兼一・小越洋之助・榊原秀訓『どうする自治体の人事評価制度』自治体研究社、2015年。
 - 8 晴山一穂「憲法の『全体の奉仕者』の意味するもの」『自治と分権』64号、2016年。
 - 9 同上論文、48～49ページ。ただし、傍点は黒田。
 - 10 「自治体戦略2040構想研究会 第1次報告」2018年4月、2～3ページ。
 - 11 同上書、49～50ページ。
 - 12 かつてイギリスでNPM（New Public Management）が叫ばれていたとき、「公共サービスを提供する当局から、公共サービスを管理する当局へ」とか「船の漕ぎ手から舵取りへ」がいわれていたが、それと酷似している。サッチャー政権下で提唱されたこのNPMは、政府の思惑通りにはいかなかった。詳しくは以下を参照。黒田・小越編著『公務員改革と自治体職員』自治体研究社、2014年。
 - 13 新井紀子『A I vs 教科書が読めない子どもたち』東洋経済新報社、2018年2月、2ページ。
 - 14 稲継裕昭『A Iで変わる自治体業務』ぎょうせい、2018年10月、131ページ。

教職員の長時間過密労働

——その原因と解決の方向

小畑雅子

1 はじめに

「教員採用試験に合格し、この春から夢をふくらませて教員になりました。1か月働きましたが、はっきり言って異常です。（中略）雑務等の仕事量が多いせいで、授業や学級をよりよくしようとする試み、子ども一人一人を考える時間がまったくとれません。本当に悲しいです。（中略）早急に教育現場の人員を増やし、教員一人一人の仕事量を軽減する必要があると考えます。子どもは、本当にかわいく、やりがいのあるすてきな仕事です。続けたいと思っています。しかし、このままでは質の良い教育を提供することはおろか、教員が死にます。助けてください」

これは、私も呼びかけ人の一人となり、4月16日から開始した「せんせい ふやそう」ネット署名に寄せられた初任者の声です。

子どもたちとともに夢と希望を語り合う場であったはずの学校が、子どもたちにとっても、教職員にとっても、とても息苦しいものになっています。背景には、過度に競争主義的で、「管理と統制」によって教育を歪める教育政策があります。そうした教育政策のおしつけのもとで、長時間過密労働が加速度的にすすみ、悲鳴のような声が各地から寄せられています。

教職員のいのちと健康を守り、子どもたちにゆきとどいた教育を保障するために、長時間過密労働を解決することは、喫緊の課題です。本稿では、

現在の教職員の長時間過密労働の原因、背景と解決の方向について、論じていきます。

2 長時間過密労働の実態

教職員の仕事は、多岐にわたっています。文科学省が、2016年度に実施した教員勤務実態調査では、教員の1日の仕事を25に分けて、それぞれの時間を把握しています。例えば、小学校の教員では、授業に費やしている時間が4時間26分、授業準備に1時間17分、生徒指導に1時間5分、朝の業務に35分、成績処理に33分、職員会議等に20分などとなっています。すべてを合計すると、1日平均、小学校で11時間15分、中学校で11時間32分もの校内での勤務をしているのです。

小学校の授業1コマは45分ですから、教室移動や準備のための「休み時間」を考えたとしても、ほとんど毎日5～6コマ近くの授業を受け持っています。6時間目の授業が終わって、子どもたちを下校させたら、すでに16時近くなります。それから、職員会議や学年会、研修会等が入れば、授業準備や成績処理などを始めるのは、勤務時間を過ぎてからになってしまいます。中学校は、持ち授業時数は若干少なくなりますが、部活動の時間が加わります。こうしたことの積み重ねが、小学校では3割、中学校では5割を超える教員が過労死ラインを超えるような時間外勤務をしている実態につながっているのです。

さらに、厚生労働省の2018年度版過労死白書

に掲載されている厚生労働省・文部科学省「平成29年度過労死等に関する実態把握のための労働・社会面の調査研究事業」（委託事業）の調査結果によれば、小・中・高・障害児学校等のすべての教職員の平均勤務時間は、1日当たり11時間17分となっています。すべての学校種、職種において、時間外勤務が常態化していることを示しています。

3 長時間過密労働を引き起こしているもの

本来であれば、勤務時間内で終わるべき業務が、なぜこのように過重になっているのか。その原因、背景について考えていきます。

（1）国が教職員定数改善を怠ってきたこと

上記の厚労省・文科省調査において、「所定勤務時間を超えて業務が発生する理由」は何かとの問いに、「自身が行わなければならない業務が多いため」と答えた教職員は、69.7%、約7割にのぼっています。そして、こうした過重勤務を防止するために必要となるとりくみとして、78.5%の教職員が「教員（専科教員を含む）の増員」を挙げているのです。1人で、1日5～6コマもの授業を持たなければならない業務のあり方が反映していると言えます。

教職員の定数配置について定めている法律が、小中学校で言えば「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（義務標準法）、高校で言えば「公立高等学校の適正配置及び教職員の定数の標準等に関する法律」（高校標準法）です。1958年に義務標準法が定められた時、法案の作成に関わった文部官僚は、教職員定数を何から割り出したかと言うと「教科の指導時数と、1教員当たりの標準指導時数の関係」であり、「1教員あたりの標準授業時数」は、「1週

24時限をもって標準とした」としています（佐藤三樹太郎「新しい法律と学校経営（2）小学校の教職員定数」、『学校経営』1958年7月号）。当時は、週6日制でしたので、1日当たりの持ち授業時数4コマを標準としていたということになります。1日4コマと想定されていた教員の持ち授業時数が、現在では、1日5～6コマになっている、これでは1人当たりの業務が過重になるのは当たり前のことです。

第198通常国会中に開催された衆議院文部科学委員会（2019.3.13）において、文科省永山賀久初等中等教育局長は、上記資料を踏まえた日本共産党の畑野君枝衆議院議員の質問に対して、「義務標準法制定当時の教職員定数の算定の考え方と現在の実際の教職員配置は大きく異なるものではない」とした上で、「学校週五日制の導入によって1日5コマ程度の授業負担となっている」ことを認めています。

つまり、教員定数増を怠ったまま学校五日制（1992年から部分実施、2002年から完全実施）に移行したことが、現在の長時間労働の原因となっていることが、国会答弁からも明らかになったのです。しかも、文科省は、その後も「学力向上」の名のもとに、授業時数の確保を強調し、学習指導要領の標準授業時数を超える授業時数の確保を現場に求めたり、2011年からは学習指導要領の改訂に合わせて標準授業時数そのものを増やしたりしてきました。

さらに、小中学校では2018年度から、高校では2019年度から改訂された学習指導要領にもとづく移行措置がおこなわれています。小学校からは、新しく加わる英語のために移行措置期間から授業時数が増やされ、「4年生からは、毎日6時間授業」「空き時間がなくなり、1週間に30コマの授業を持っている」などの実態が報告されています。

臨時・非常勤教職員の多用化・拡大に伴って引き起こされている「教育に穴があく」教職員未配置問題も深刻です。その「穴」を埋めるために、一人ひとりの教職員にさらに負担がかかっています。少なくとも、標準法のそもそもの考え方にもとづいて、正規の教職員を増やすこと、さらに標準法を改正して、教職員定数改善に踏み出すことなしには、教職員の長時間過密労働の解消につながらないことは、誰の目にも明らかです。

（２）競争主義的な教育政策が推し進められてきたこと

通常の業務をおこなうだけでも、時間外勤務を前提としなければならない教職員定数配置であることを、前項では明らかにしました。その上に、現在すすめられている安倍「教育再生」政策によって、過重な負担が教職員にかけられています。

2019年2月1日に開催された国連子どもの権利委員会は、日本政府第4・5回報告書に対する最終所見を採択しました。最終所見において、日本政府は、国連子どもの権利委員会から、「あまりにも競争的な制度を含むストレスフルな学校環境から子どもを解放することを目的とする措置を強化すること」「社会の競争的な性格により子ども時代と発達に害されることなく、子どもがその子ども時代を享受することを確保するための措置をとること」を勧告、要請されています。教職員の長時間過密労働の大きな要因も、この競争主義的な教育政策にあると言えます。

国連子どもの権利委員会が繰り返し指摘している「あまりにも競争的な学校環境」は、全国一斉学力テストや自治体独自学力テストの実施などを含めた「学力テスト」体制に端的に表れています。全教が2018年4月～6月に実施した「学力テスト」実態調査アンケートには、全国の626校から回答が寄せられました。調査では、全国学テが悉

皆調査であることと平均正答率の公表を可能としていることで、子どもも教職員も競争させられ、教育活動にゆがみをもたらしていることが明らかになりました。4割を超える学校で事前の特別指導、7割を超える学校で過去問題の指導がおこなわれています。また、学力テストを想定した宿題を出している学校も4割を超えていました。これらに関わる業務や「学力テスト」の独自採点・集計・分析などが教職員の大きな負担になっています。学力のほんの一部分を測るものでしかない「学力テスト」によって、子どもも教職員も学校もがんにがらめに管理され、競わされ、教職員の業務が増大し、教職員の長時間過密労働がすすんでいます。

さらに、安倍「教育再生」のもとですめられてきた、教員免許更新制度、人事評価制度など、教職員を管理する政策が、教職員の業務をより過重にしていることは言うまでもありません。

（３）給特法（公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法）が、教職員の無定量的長時間過密労働の歯止めとして機能しなくなっていること

教職員にも、労働基準法32条が適用されますから、1日8時間、週40時間という労働時間の規制があります。しかも、都道府県の勤務時間条例では、現在、1日7時間45分、週38時間45分と定められています。このことは、本来、教職員が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ための最低基準です。

教員には、給特法が適用されていますが、給特法も労働基準法の一部の変形に過ぎません（適用されないのは労基法37条・割増し賃金）。しかも、給特法の趣旨は「教員には時間外労働はさせない」とすることにあります。仮に時間外勤務を命ずる場合も「限定4項目」に限られ、しかもその場合

であっても「臨時又は緊急のやむを得ない必要があるときに限る」と定められています。原則は、「学校長が勤務の割振りを適正に行なって教員に時間外勤務をさせない」ことであり、割振りにあたっては「適切な配慮・考慮などをすること、回復措置をとること」と定められています。

しかし、こうした給特法のもとで働いている教員の中に恒常的な長時間労働が蔓延しているわけですから、給特法が定める歯止めは機能不全におちいつていると言えます。現実には、給特法が際限のない時間外勤務を許す「法的な隠れ蓑」になってしまっています。しかも、25%以上割増の時間外勤務手当を支給する必要があるため、教職員定数増を要求する財政的な根拠を持ち得ないという結果も招いてきました。

中教審「学校における働き方改革」特別部会の中でも、現状で教職員の時間外勤務手当を出すとしたらどのくらいになるか、というやりとりがあり、その時の文科省の答えは、義務教育費国庫負担金ベースで3,000億円というものでした。現在、義務教育費の国庫負担は1/3ですから、少なくとも9,000億円の時間外勤務手当を支給すべきということになります。教員1人あたりの積算単価は660万円と言われているので、単純に計算すれば、13万人を超える教職員増を実現しなければ、現状の長時間過密労働は解消しないということになります。こうしたことを「見える化」し、教職員の長時間過密労働の歯止めとなり、教職員定数増につなげていけるものにしていくためには、時間外勤務手当を支払う規定を設けるなど、給特法を改正することが強く求められています。

「アベノミクス」のもとで、貧困と格差がいつそう拡大し、子どもたちの教育を担う教職員の職務上の課題が質的にも量的にも増大していること、社会的にも指摘されている部活動の問題なども、教職員の長時間過密労働の大きな要因となっ

ています。詳しくは、2017年11月に発表した「教職員の長時間過密労働の抜本的な解決を求める全教の提言（全教提言）」（全教ホームページに掲載）をご覧ください。

4 中教審答申「学校における働き方改革」がめざすもの

2016年に当時の松野文科大臣が、文科省自身がおこなった教員の勤務実態調査を踏まえて、長時間過密労働の実態を「看過できない」と言って、中教審での働き方改革の議論が始まったことに、全国の教職員は大きな期待を寄せてきました。全教も、文科省の求めに応じて、また、様々な要請行動の中で、解決のための意見を述べてきました。

しかし、2019年1月25日に発表された中教審「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」（以下、「学校における働き方改革」答申）と題する答申は、残念ながら、多くの教職員や父母・保護者国民が望んでいる抜本的な改善策には、ほど遠いものでした。そればかりか、1年単位の変形労働時間制の導入を可能とするための制度改正が盛り込まれました。答申と同時に出された「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（以下、「勤務時間上限ガイドライン」）とともに、その問題点を見ていきたいと思います。

（1）1年単位の変形労働時間制の問題点

1年単位の変形労働時間制は、時短を建前として導入されたものですが、導入当時から問題点が指摘されていました。それは、人間の1日の生活サイクルと矛盾すること、変形労働時間制が原則となってしまう、そもそもの原則である1日8時間、週40時間の労働規制から入れ替わってしま

う危険があること、時短を目的に掲げながら、所定労働時間を減少させたり、休日を増加させたりする制度的な保障が一切ないことです。すでに、変形労働時間制を導入した職場からは、かえって労働時間が長くなる傾向があることが報告されています。

これを学校現場に導入することは、長時間過密労働の解消につながらないばかりか、8時間労働制の原則をこわし、かえって長時間過密労働を助長するものであることは明かです。

第1に、1年単位の変形労働時間制は、そもそも学校現場に「適用する余地のない」制度だと言うことです。変形労働時間制は、労働基準法によって、あらかじめ労協協定で労働日毎に勤務時間を設定することが必要とされています。しかし、教育現場はあらかじめ業務を想定してもその通りに進まないのが現実です。なぜなら、学校はまさに生きた子どもたちに対する教育活動をおこなっているからです。子どもたちは日々成長し、時には様々な問題を起こすこともあります。保護者との対応を含め、学校や教職員個人のペースを軸とした教育活動をすすめることには自ずと限界があります。厚労省の「1年単位の変形労働時間制」に関わるガイドラインは、「業務の性質上1日8時間、週40時間を超えて労働させる日または週の労働時間をあらかじめ定めておくことが困難な業務については、1年単位の変形労働時間制を適用する余地はないものである」と明記しています。学校現場は、「適用する余地のない」としている業務に該当する職場であり、時間外勤務の削減につながらないことは明かです。

第2に、学校をより働きづらい職場にする制度だということです。日常の勤務時間が1年単位の変形労働時間制によって1時間延長され、8時間45分となれば当然のことながら授業や職員会議、校内研修の終了時間を1時間遅くすることも

可能になります。今でも職員会議が終わり、やっと翌日の授業準備や報告書の作成などの業務をしている実態を踏まえれば帰宅時間がますます遅くなります。また、現行の退勤時間で帰ろうとすれば、1時間の年休を取得しなければならなくなります。学校現場では育児や介護、自らの病気疾患で時間外勤務を極力控えなければ働き続けられない教職員も少なくありません。そうした教職員にとっては、学校はより働きづらいものとなってしまいます。

第3に、長時間過密労働の実態を覆い隠し、助長するものだということです。今日の状況でも、すべての校種を通じて休日に出勤して仕事をしている教職員の姿は珍しくありません。また、勤務時間の割り振り変更によって休日に振替えられていても、実際には勤務しているという実態もあります。しかもICカードやタイムカードで勤務時間管理をしている場合でも、教育委員会や校長などの管理職が休日勤務の出退勤記録をさせない、あるいは除外して集計するなどの例も少なくありません。さらに長期休業中は、部活動や校内研修、初任者研修や10年次研修（中堅教諭等資質向上研修）、教員免許更新講習などが目白押しの上に、多くの地域や学校で長期休業期間の短縮が行われています。

こうしたもとで長期休業中の勤務時間を「圧縮」し、仮に新たに休日を設定しても、「形の上では休んでいることになっているが、実際には休日に勤務している。あるいは自宅で仕事をしている」ということになることが容易に想定されます。長時間労働の事実が「隠蔽」され、「温存」されてしまいかねません。そのような意味では、1年単位の変形労働時間制の導入は現在の長時間過密労働にさらに拍車をかける危険性を内在しています。

1年単位の変形労働時間制に対する反対や懸念の声が上がるもとで、「働き方改革」答申では「教

師の長時間勤務を見直すに当たっては、毎日の業務の在り方を徹底的に見直しその縮減を図ることを前提」「実際に学校現場に導入するに当たっては、長期休業期間中の業務量を一層縮減することが前提」としています。また、「育児や介護等の事情により以前から所定の勤務時間以上の勤務が困難な教師…に対しては、こうした制度を適用しない選択も確保できるように措置することが求められる」「職員会議や研修については、通常の所定の勤務時間内で行われるようにすることが重要」「今回提言している諸施策を総合的に実施する中で、段階的に全体としての業務量を削減し、学期中の勤務が現在より長時間化しないようにすることが必要」「所定の勤務時間を現在より延長した日に授業時間や児童生徒の活動時間も現在より延長するようなことはあってはならない」などと記述しています。制度導入前から、多くの懸念を答申に書き込まざるを得ない制度は、導入そのものをやめるべきです。

（２）「勤務時間上限ガイドライン」の問題点

「学校における働き方改革」答申は、特別部会の議論の俎上に乗っていたにもかかわらず、「中長期的課題」として、給特法の改正については触れないままとなりました。このため、答申とともに発表された文科省策定の「勤務時間上限ガイドライン」は、「原則として時間外勤務を命じない」としている給特法の原則と全く相容れず、深刻な矛盾を引き起こしています。

「勤務時間上限ガイドライン」は、①１カ月の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が45時間を超えないようにすること、②１年間の在校等時間の総時間から条例等で定められた勤務時間の総時間を減じた時間が、360時間を超えないようにすること、③特定の扱いとして、１カ月100時間未満、複

数月平均80時間未満の時間外勤務を認める、とする内容となっています。在校等時間と言う概念を持ち出し、時間外手当の支給もしないまま、月45時間、年360時間、特例では月100時間の時間外勤務を容認するものとなっているのです。

まさに「勤務時間上限ガイドライン」は、時間外勤務手当を支払わずに働かせる「タダ働き上限」という性格を持つものです。しかも、「勤務時間上限ガイドライン」は、使用者側への罰則を含めた法的な効力を持つ「規制」ではなく、単なる「目安」でしかありません。子どもたちの教育を受ける権利や学校で働く教職員の権利を保障するために担保すべき歯止めが、一切示されていません。逆に「学校における働き方改革」答申では、「公立学校の教師について罰則を伴う法規とすることは慎重であるべき」とまでしているのです。

（３）中教審答申のさらなる問題点

「学校における働き方改革」答申には、「教職員定数の改善などの条件整備」などの文言はあるものの、「文部科学省が取り組むべき方策」として「部活動指導員の配置支援」「スクール・サポート・スタッフ等の配置」等を列挙するのみで、教職員定数そのものの抜本的な改善については一切触れていません。

さらに、「働き方改革」答申は自己責任論の考え方にもとづき「人事評価についても、同じような成果であればより短い在校等時間でその成果を上げた教師に高い評価を付与することとすべきである」としています。これは長時間過密労働の原因を個々の教職員の「業務処理能力」に矮小化とすりかえをおこなうもので、文科省をはじめとした教育行政の責任を放棄する論理でしかありません。これでは、学校現場における“時短ハラスメント”を増長させ、教職員が子どもたちの教育に力をあわせてとりくむことに新たな困難をもたら

します。

（４）今後の具体化の動き

「学校における働き方改革」答申の別紙として示された「学校における働き方改革に関する総合的な方策パッケージ工程表」では、2021年度からの「１年単位の変形労働時間制」実施に向け、2019年中の「制度改正」、2020年中の自治体における「条例改正等」をはかるとしています。

また「働き方改革」答申は、文科省に「学校における働き方改革の進展状況を市区町村ごとに把握し、…広く公表することにより、各地域の取組を促すこと」「様々な施策に積極的に取り組んでいる地方公共団体に対しては、一層その取組を促進できるような予算上、制度上の措置（インセンティブ）を講じる仕組みを構築すること」などを求めています。

まさに「１年単位の変形労働時間制の導入ありき」であり、「学校における働き方改革」答申に沿った具体化を文科省がトップダウンで権力的にすすめるという、幾重にも地方教育行政の自主性や独立性を蹂躪するものです。

５ 中教審答申の方向ではなく、教職員定数の改善など、抜本的な解決策を

（１）全教のすすめる３つの解決方向

全教は、先に紹介した「全教提言」において、教職員の長時間過密労働の解消のための３つの解決方向を示し、この間運動を強めてきました。

第１に、教職員の定数改善を抜本的におこなうことを柱に据えた政策を真正面から打ち出すことです。文科省の実態調査においても、小学校において、担任児童数が多いほど学内勤務時間が長い傾向にあることが明らかになっています。少人数学級を小学校から高校までのすべての学年で実現

していくことが求められています。また、教員一人当たりの持ち授業時数に上限を設定し、それに見合った定数配置をしていくことが重要であることは、本稿３－（１）で明らかにした通りです。全教は、当面、教員一人当たりの持ち授業時数の上限を小学校 20 時間、中学校 18 時間、高校 15 時間とすることを求めています。そのために、教職員定数改善につながる義務・高校標準法の改正が必要です。

第２に、教職員の長時間労働の改善のとりくみを、労働基準法、労働安全衛生法、そして給特法の「時間外勤務を命じない」とする原則に沿ったとりくみとすることです。その上で、長時間過密労働の実効ある歯止めとして機能していない給特法の改正をすることです。全教は、給特法の名称を「教育職員の労働時間の適正な管理と給与等に関する法律」に改めた上で、「原則として時間外勤務を命じない」原則の徹底、適正な勤務時間管理をしていく上で、法律に実労働時間の上限を設定し、時間外勤務手当を支払う規定を設けるなどの改正を求めています。

第３に、過度な競争主義、管理と統制の教育政策を抜本的に転換することです。先にも述べましたが、全国一斉学力テストや各県独自の学力テストは、学校や市区町村、都道府県間の競争をあいおり、１年間を通じて子どもたちや教職員に心理的にも大きな負担となっています。全教は、ただちに中止することを求めています。また、教職員の専門性と自主性を活かした教育課程・学校づくりを保障していくことも重要な課題です。

（２）１年単位の変形労働時間制の導入ではなく、教職員定数の抜本的改善を

残念ながら、「学校における働き方改革」答申には、以上のいずれの解決策も示されることはありませんでした。全教は、答申が出たことをもっ

て、教職員の長時間過密労働の抜本的な改善に向けた議論を終わりにさせることなく、実効ある解決を求めて広く世論に働きかけるとともに、政府・文科省を動かす運動を続けています。

3月7日には、全教・教組共闘連絡会・子ども全国センター・民主教育研究所の共催で「教職員の長時間過密労働の解消をめざす院内集会」を開催しました。また、ここでの交流・討論を踏まえて、主催4団体と全教常任弁護団の代表が呼びかけ人となる「せんせい ふやそうキャンペーン」実行委員会が結成され、4月16日から「せんせい ふやそう」ネット署名を開始しました。

ネット署名の要求項目は、①教職員を大幅にふやしてください、②「1年単位の変形労働時間制」の導入はやめてください、の2つです。署名には、6月17日現在で、1万2,000筆を超える賛同が寄せられています。冒頭に紹介した初任者の切実な声も、ネット署名に寄せられたものです。現在、中央・地方で、労働組合や民主団体、市民団体、教育関係団体、教育委員会との懇談をすすめ、さらに賛同を広げているところです。7月に予定されている参議院選挙に向けて、教職員増やそうの声を争点に押し上げていくこと、秋の臨時国会での学校現場への「1年単位の変形労働時間制」導入を可能とする法改正を許さないことを大きな目標としてとりくんでいます。

(3) 職場でのとりくみを柱として

「学校における働き方改革」答申と「勤務時間上限ガイドライン」が大きな問題を含んでいることは、すでに述べてきた通りです。しかし、今ま

で認めてこなかった時間外勤務が「看過できなくなっている」ことを認めたことは、私たちの運動と世論がつくりあげてきた大きな前進です。このため、もちろん部分的、限定的なものではありますが、答申には、職場で業務削減をすすめていく上で、「使える」内容も含まれています。また、答申を受けて文科省が発出した「平成30年度公立小中学校等における教育課程の編制・実施について（通知）」では、標準授業時数を大きく上回っている学校に対して、見直しとともに、「学校における働き方改革」の条件整備を設置者に求めました。教員1人当たりの持ち授業時数が多くなりすぎていることへの対応であると考えられます。

こうした前進面をとらえて、職場から業務削減に向けた議論を強めていくことが重要になっています。社会的に教職員の長時間労働の実態が明らかになっている今だからこそ、職場からの運動を強めていくことを全教は改めて呼びかけています。

6 おわりに

教職員が健康でいきいきと働き続けられることは、子どもたちの成長・発達を保障する教育を進めるうえで、とても重要な条件となります。教職員が専門性を発揮し、ゆとりを持って教育活動をすすめることでこそ、子どもたちとともに、笑顔輝く学校づくりをすすめられるからです。今後も、教職員、父母・保護者、多くの国民の皆さんと手をつなぎ、さらに運動を広げていきます。

(おばた まさこ・全日本教職員組合中央執行委員長)

自治体業務の民間化の進行と 自治体労働者の働き方

杉本 高

はじめに

2001年に選出された小泉首相は、所信表明演説で「構造改革なくして日本の再生と発展はない」「聖域なき構造改革」「民間にできることは民間にゆだね、地方にできることは地方にゆだねる」「財源問題を含めて地方分権を積極的に推進する」「公務員制度改革に取り組んでいく」と述べ、新自由主義に基づく構造改革を国や地方自治体に導入し、地方自治体では公の施設の指定管理者制度や窓口業務の民間委託などを進め、その後を受けた安倍政権も、新自由主義的構造改革をより一層推進した。

今日、多くの市区町村で住民基本台帳の証明書交付業務などが民間委託されており、証明手数料の受領まで民間業者が行っている市区町村もある。皆さんも窓口で受け取る手数料領収書をよく見ていただきたい、領収書の発行者が民間企業であれば、その窓口は民間委託されているということだ。

同じように体育館やプール、博物館や美術館、図書館、果ては保育所や放課後児童クラブ（学童保育）に至るまで、指定管理者の名のもと、地方自治体の施設を使って民間企業が事業活動を行っている。佐賀県武雄市図書館をツタヤグループのCCCに指定管理させていることは記憶に新しい。

このような民間化と非正規化、人員削減が行われている自治体職場と自治体労働者の状態と自治

労連の運動について述べる。

1 自治体業務の民間化の進行

自治体業務の民間化に用いられる手法は、窓口業務の民間委託、指定管理者制度、トップランナー方式、包括外部委託である。このうち、法律に規定があるのは窓口業務の民間委託と指定管理者制度で、トップランナー方式は地方交付税の算定方法を変更したもので、包括外部委託は内閣府や関係業者がネーミングしているものである。

（1）窓口業務の民間委託

窓口業務について政府は、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（2006年7月施行）を制定し、その34条に特例規定を設けて、戸籍、住民基本台帳など地方自治体の窓口業務について民間委託を推進している。

総務省の調査¹によれば、窓口業務を一部でも民間委託している自治体の割合は、政令市で90.0%、特別区で87.0%、中核市で83.3%、一般市32.9%、町村9.2%となっている。

しかし、東京・足立区の戸籍事務委託に関して、東京法務局は「受理決定等の業務は市区町村職員が行うべき」と文書指導し、東京労働局は「市区町村の職員が委託先職員に直接指示することは偽装請負となる」と改善勧告を行ったため、足立区は戸籍事務を直営に戻した。

(2) 公の施設の指定管理者制度

政府は地方自治法を改正し（2003年9月施行）、サービス向上と経費節減を図るため、公の施設（スポーツ施設、都市公園、文化施設、社会福祉施設など）の管理方法を管理委託制度から指定管理者制度に移行した。従来、委託先は公共的団体に限定していたものを、民間事業者、NPO法人などにも開放するものだった。

制度施行から3年足らずの2006年7月31日に、埼玉県ふじみ野市が設置し業者が指定管理していた大井プールで女兒が吸排水口に吸い込まれ死亡する事故が発生した。

さいたま地検は、市の担当課長と担当係長を業務上過失致死の疑いでさいたま地裁に起訴し、2008年5月に有罪判決²が言い渡されている。判決は「委託業者ら関係者の不手際が本件事故の発生に関わっているということは、被告人両名が、市自らがその手で行う責任を果たさなかったことに加えて、業者を使つての責任も果たさなかったということである」と、指定管理者による不適切な管理があったとしても、自治体職員の責任は免れないと判断している。

「取組状況等調査」によれば、指定管理者制度を導入している体育館の割合は、都道府県設置では95.3%、政令市設置では92.1%、市区町村設置では39.2%となっており、宿泊休養施設では都道府県93.1%、政令市92.9%、市区町村87.8%、文化会館では都道府県92.2%、政令市85.9%、市区町村51.1%、介護支援センターでは都道府県100%、政令市100%、市区町村50.5%となっており、経費節減の手段として指定管理者制度が全国に広がっている。ふじみ野プール事件の教訓を各自治体はどのように受け止めているのか、疑問を呈せざるをえない。

(3) トップランナー方式の導入

地方交付税は自治体の基準財政需要額から地方税など自治体の自主財源を除いた額を元に算定される。総務省はこの基準財政需要額の算出に用いる単価を、民間委託を前提に引き下げるトップランナー方式を2016年度から実施している³。

2016年度には、①学校用務員事務、②道路維持補修・清掃等、③本庁舎清掃、④本庁舎夜間警備、⑤案内・受付、⑥電話交換、⑦公用車運転、⑧一般ごみ収集、⑨学校給食（調理）、⑩学校給食（運搬）、⑪体育館管理、⑫競技場管理、⑬プール管理、⑭公園管理、⑮庶務業務の集約化、⑯情報システムの運用、の16業務に適用し、2017年度に、⑰青少年教育施設管理、⑱公立大学運営、の2業務を対象に拡大した。

例を示すと、小中学校の学校用務員費を1校あたり370万円から5年間で297万円に引き下げるもので、これ以上の人件費を自治体が支出していれば、持ち出しになるというものだ。

学校用務のように人件費がほとんどの業務を、消費税がかかる民間業者に委託すれば経費が下がること自体が不自然で、従前の370万円にしても正規職員の人件費には到底及ばないもので、総務省は正規と非正規半々で勤務することを前提に計算しているようだ。

「取組状況等調査」によれば、本庁舎の清掃を一部でも民間委託している自治体の割合は都道府県、政令市は100%、市区町村は99.7%となっている。本庁舎の夜間警備では都道府県は100%、政令市は90.0%、市区町村では98.6%、学校給食の調理では都道府県、政令市100%、市区町村68.3%、学校用務員業務では都道府県38.1%、政令市35.0%、市区町村35.1%となっている。

神奈川県調査⁴によれば、県庁などの案内・受付や電話交換に従事している労働者は最低賃金ギリギリで働いており、自治体の委託業務が官製

ワーキングプアの温床となっている。

(4) 包括外部委託

安倍政権の「公的サービスの産業化」（「骨太方針」2015年）の方針に基づいて、地方自治体が行うべき住民サービス業務の大部分を民間企業に委託し、臨時・非常勤職員を解雇・雇い止めて、受託する民間企業に身分を移管させる「包括委託」の動きが各地であらわれている。

内閣府が2017年10月2日に開催した公共サービスイノベーション・プラットフォーム in 四国において、（株）共立メンテナンスが、個別バラバラに委託している状態から委託業務をまとめて包括的に委託する手法として「職員転籍型包括委託」を提案している⁵。

同社によれば、委託の効果として、①重複事務の解消、非正規職員の労務管理から解放されることによる事務の効率化、②脱法的な非正規職員任用の回避による法令順守、③経験者の継続雇用が可能となり、地域雇用の確保ができる、④民間ノウハウの導入により効率的な人員配置、研修体制等により質の向上が期待できる、の4点を挙げている。

この包括外部委託に対して、自治労連は2018年12月に書記長談話⁶を発表し、①自治体の業務に必要な専門性・継続性が失われ、住民サービスが深刻なまでに低下する。情報漏えいのリスクが高まる、②臨時・非常勤職員の大量の雇止めが発生する、また業者が入れ替わるたびに労働者の雇い止めが発生する、③地場の中小企業では受託ができず、大手企業が参入し、得た利益が地域には還元されず都市部に吸収される、④偽装請負をはじめとした違法行為が発生する、⑤受託企業が契約途中で撤退し、住民サービスに重大な穴が空く危険、の5点を指摘している。

2 自治体職員削減の進行（集中改革プラン）と非正規職員の増加、会計年度任用職員制度導入

(1) 集中改革プランによる正規職員の削減

政府は「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（1997年11月）「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年3月）⁷などにより、正規職員の削減を含む行政改革を自治体に強要し、特に「新たな指針」では、①指定管理者制度の活用を含む民間委託等の推進、②定員管理の適正化（定員削減目標）、などを含む集中改革プランと毎年の進捗状況の公表を義務づけた。

一方、小泉内閣によるいわゆる「三位一体改革」により、2003年度予算において3,300億円程度の自治体財源削減が行われた。各自治体では当初予算が歳入不足となり、正規職員の新規採用抑制や給与の独自カットなどが行われ、その後も多くの自治体が継続した。

その結果、1996年から23年間で約55万人の自治体正規職員が削減された（次頁図）。1995年の「新時代の『日本的経営』」が公務にも大きく影響したことは無視できない。

(2) 非正規職員の増加

相次ぐ権限委譲と正規職員の削減により自治体の人員不足に拍車がかかり、窮余の策として自治体は非正規職員を大量に採用した。自治体の非正規職員は大別して臨時的任用職員、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員に分類され、正規職員に分類されているが期限付き任用である任期付き職員など様々な種類が設けられている。

総務省が実態調査を初めて行った2005年には45万5千人だった自治体の臨時・非常勤職員は

2016年には64万4千人に増加しており（表）、教員・講師ではほぼ倍増し、相談員や指導員が含まれるその他の区分でも1.55倍に増加している⁸。

任用根拠も自治体ごとにまちまちで、本来6月以内で任用し6月以内の更新が1回だけしかできないはずの臨時的任用職員を、新たな職の設置という名目で再度任用し、10年以上同じ職に従事させている自治体が多数存在しているなど、不適切な運用が蔓延していた。このような事態を受けて、総務省は2度にわたり任用の適正化通知を出して、一般職非常勤職員として任用を求めたが、任用根拠としていた地公法17条が手続き規定だったこともあり、一般職非常勤化が進まなかった。

（3）会計年度任用職員制度の導入

このような状況を受けて、総務省は「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」を2016年7月に設け、折からの同一労働同一賃金の流れを受けて、新たな非常勤職員制度の検討や任期付き職員制度の活用について検討を行った。

2016年12月に出された報告書では、①特別職非常勤職員を委員や顧問といった「専門性の高い者等」に限定する、②臨時的任用職員を国と同様に「常勤職員（フルタイム）の代替え」に限定する、③一般職非常勤職員の「新たな仕組み」を設けて労働者性の高い非常勤職員は一般職として任用する、の3点を課題への対応として示し、一般職非常勤職員の賃金体系を給料・手当を支給できる給付体系に移行させるとした。この際に③の職に「（仮称）会

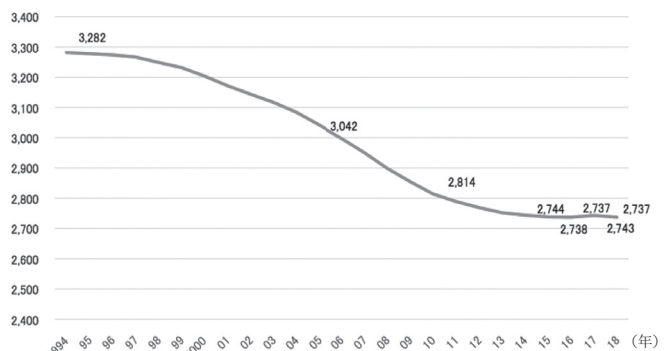
計年度任用職員」の名称が用いられた。

自治労連はこの報告書に対して談話を発表し、「非常勤職員への手当支給を明確にする法改正を提言したことは、自治体非正規雇用労働者の勤務条件改善を求めてきたすべての労働者・労働組合の取り組みと、野党による地方自治法改正案の提出など、世論と運動の反映である。

同時に、『報告書』は、政府のすすめる『働き方改革』に沿い、本来、『任期の定めのない常勤職員』（以下、「正規職員」）として任用す

図 地方公共団体の総職員数の推移（1994年～2018年）

（千人）



出所：総務省「平成30年地方公共団体定員管理調査結果の概要（平成30年4月1日現在）」、2019年3月。

表 地方公務員における臨時・非常勤職員数の状況

（単位：人）

	2005年	2008年	2012年	2016年
特別職非常勤職員	177,105	200,019	226,604	216,942
一般職非常勤職員	53,726	99,371	127,390	167,521
臨時的任用職員	181,034	198,406	244,983	260,262

※1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上で、任用期間が6カ月以上（見込みを含む）である者。

〈参考〉職種別の推移

（単位：人）

	2005年	2008年	2012年	2016年
一般事務職員	112,315	119,682	149,562	159,827
技術職員	7,147	7,444	8,855	9,473
医師	9,955	9,241	8,743	8,688
医療技術員	7,216	8,633	10,969	11,934
看護師等	21,312	23,485	25,947	28,213
保育士等	79,580	89,409	103,428	100,030
給食調理員	35,313	37,334	39,294	38,069
技能労務職員	57,926	53,919	59,254	56,816
教員・講師	46,530	57,381	78,937	92,671
図書館職員	—	—	—	16,558
その他	78,546	91,268	113,988	122,446
合計	455,840	497,796	598,977	644,725

出所：総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」（2016年12月27日）、参考資料。

べき職に、安上がりの労働力として『一般職非常勤職員』を位置付けたに過ぎず、非正規雇用の濫用・温存を前提とした提言と言わざるを得ない。」

と評価し、研究会に意見書を提出した。

法案検討の中で、フルタイム勤務と短時間勤務に区分し、フルタイムは給料・退職手当を含む手当、短時間勤務は報酬・期末手当・費用弁償という、勤務時間による待遇格差が設けられ、自治労連として、総務省交渉でこの格差について追及するとともに、参議院総務委員会の審議に非正規公共評幹事の小川さんが参考人として出席し、意見表明を行った。

これらの動きもあって、衆参両院で付帯決議が採択され、2017年5月に地方公務員法や地方自治法などの改正が成立した。

3 長時間労働の横行と上限規制の導入

(1) 自治体職員の長時間労働

自治体の正規職員削減とともに、長時間労働が大きな問題となってきた。

2016年11月1日付けの千葉日報は千葉県で2015年度に、過労死ラインの月80時間を超えて時間外勤務した職員は82人おり、最長の職員は月228時間、年1,004時間であったことを報じた。また、同日付の中日新聞や京都新聞では滋賀県で2015年度に、年1,000時間を超えて時間外勤務した職員が20人おり、最長1,396時間であったことが報道された。

また、滋賀県では、労基署の立ち入り調査により、県立病院や土木事務所で36協定違反や不払い残業が指摘され、労働基準監督機関としての人事委員会からも職員研修センターや試験研究機関、警察学校を含む県立学校など13事業所で36協定を超える時間外労働が指摘された。

滋賀県人事委員会では、このような状態に危機意識を持ち、2017年3月に「時間外勤務の縮減について」という提言を県知事に対して行った⁹。その中で「業務の見直しや現員での人員配置等を考慮してもなお長時間労働の解消が見込めず、適正な人員配置が行えないと考えられる場合には、定数の見直しも検討する必要がある」と言及した。

自治労連都道府県職部会では、長時間労働の実態を明らかにするため、京都府職労や大阪府職労で行われてきた職場ごとの残業者のカウントやアンケート調査といった残業実態調査を一斉実施することを提起し、埼玉県職や千葉県職労、神奈川県職労でも調査が行われ、長時間労働の可視化が行われた。これらの取り組みもあって、千葉県や神奈川県、滋賀県では2017年度に職員定数増をかちとっている。

(2) 時間外勤務の上限規制が自治体にも

2019年4月に働き方改革法の一部が施行され、36協定で定められる時間外勤務や休日勤務の上限が罰則を伴って規制された。地方公務員は労働基準法が原則適用されており、この規制が適用になる。同時に、労働基準法が適用されない国家公務員についても、人事院規則で上限が定められた。(例外規定あり)

総務省は地方自治体についても、同様の上限規制を行うよう求めており、条例や規則での規制が始まっている。しかし、限られた人員の中でどのように上限規制を遵守するのか、各自治体の悩みはつきない。不払い残業は絶対に許さない、必要な人員は正規職員の採用で補充する運動を各自治体で取り組むことが重要になっている。

4 自治労連の2つの取り組み

自治労連は2016年8月の第38回定期大会で、

憲法をいかし住民生活を守り、長時間労働一掃・本格的な予算人員闘争を一体で推進する「こんな地域と職場をつくりたい」運動を提起した。

また、2017年5月の「地方公務員法および地方自治法等の一部改正」成立を受け、2018年1月の第56回中央委員会で「会計年度任用職員制度に対する『正規・非正規つなぐアクション』推進計画」を採択した。

(1) 「こんな地域と職場をつくりたい」運動

職場・地域から、「憲法をいかし住民生活を守る」ため、地域に出て主権者である住民に職場の実態などを知らせ、力をあわせ、改善の共同運動を進める。加えて、そのことを可能とするため、職場から、長時間労働を一掃し、住民本位の本格的な予算人員闘争につなげることを主眼とした『「こんな地域と職場をつくりたい」の運動』を2019年8月までを期間として推進している。

この取り組みの中期的目標として、

一つは、すべての単組が、地域に出て、①「給食まつり」「現業まつり」や保育・子育てフェスタ、生活保護相談活動、市民ビラ・アンケートなど住民宣伝や住民との共同の取り組み、②地方自治確立、社会福祉拡充、地域医療充実などの課題で取り組んでいる自治体キャラバン、③地域経済や市町村合併、地域医療、保育・子育てなどをテーマに住民アンケートや聞き取りによる地域調査（リーディング調査を含む）、④「見直そう、問い直そう、仕事と住民の安全・安心」の運動、⑤これらを、いっせい地方選挙・国政選挙・中間選挙を節目にした「こんな日本と地域をつくりたい」の提言運動につなげる、など、住民要求を一つでも実現することを掲げ、

二つは、憲法をいかし住民生活を守るためにも、

①「自治体労働者の権利宣言（案）」にもある、自治体・公務公共労働者の定員配置は、年休権の

完全行使とすべての特別休暇の取得とともに、住民本位の行政を保障するものとする。少なくとも、「集中改革プラン」の後継計画・市町村独自の「行革」計画による人員削減を許さず、公務公共サービスの拡充は「マンパワーでこそ」の世論をつくり、人員増、現業職の採用を実現する、②民間委託・指定管理者制度・労働者派遣等の導入・拡大を許さず、直営を基本とした公務公共サービスの充実をはかることを掲げ、

三つは、「自治体労働者の権利宣言（案）」にもある、自治体・公務公共労働者が、人間としての尊厳と自由を回復し、豊かな生活を実現するため、労働時間の大幅な短縮をはかる。超過勤務労働は例外的措置として規制し、恒常的な超過勤務を廃止する。少なくともサービス・不払い残業を根絶させることを掲げている。

(2) 「正規・非正規つなぐアクション」運動

改正地公法・自治法が2020年4月に施行されるもとの、2020年8月までを運動期間として、対話・懇談から進める要求運動と地公法等「改正」をうけた自治体での取り組みを2本柱に運動を展開している。

対話・懇談から進める要求運動としては、①すべての単組・非正規公共単組が春闘を起点として要求書提出・交渉にこだわって取り組む、②正規・非正規一体で、「自治体がワーキングプアをつくるな」の世論と運動を広げ、住民から見えていない仕事と役割を「見える化」し、積極的に地域宣伝などでアピールする、③職種別に課題や悩みを交流することで自らの役割と労働条件を確認し、自覚を高める。また、安定的な雇用と労働条件確保のため、住民の支持・共感を得る、の3点を掲げている。

また、地公法等「改正」をうけた自治体での取り組みとして、①すべての非正規雇用職員を対象

にした説明会、学習・懇談の実施、②非正規雇用職員の職場・職種別の配置状況、雇用実態の把握、③「法改正」による条例・規則改正は、重要な勤務条件に関わる事項として、誠実に協議・交渉を行うよう当局に求める、④新たな制度の基準となる現在の賃金・労働条件について、ただちに改善することを求める、⑤制度移行を口実とした雇止め・労働条件引き下げを許さず、これまでの勤務実績に基づき任用することを求める、の5点を掲げている。

5 自治体職場、自治体労働者をめぐる情勢の変化

(1) 相次ぐ児童虐待や家畜伝染病で自治体の役割が重要に

千葉県柏市での児童虐待死事件などをきっかけに、政府も児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童相談所の体制強化などに取り組んでおり、各自治体で職員の増員などが行われている。千葉県では3桁の児童福祉司や心理士などを増員しているが、虐待件数の増加などに追いついていない。

一方で、地方交付税のうち、まち・ひと・しごと創生事業の算定では職員数の削減率といった行革努力の指標を交付税に反映させている。

2019年2月21日の衆議院総務委員会で日本共産党の本村伸子議員は、政府の児童虐待防止対策体制総合強化プランと行革努力の反映が相反することを指摘し、行革努力の反映を廃止するよう求めたのに対して、石田総務大臣は、2020年度にまち・ひと・しごと創生事業の算定に用いる指標などについて検討を行う予定と答弁しており、自治体の正規職員削減の動きに変化が見られる。

また近年、鳥インフルエンザや口蹄疫、豚コレラなど家畜伝染病が多発し、蔓延防止のための殺

処分、埋却処理に都道府県職員を中心に大人数が動員されている。

滋賀県では、2019年2月に発生した豚コレラの対応で、3日間で延べ625人の職員を動員し、国が定める時間内での対応を完了した。発生前日から仮眠を含めて連続65時間勤務し、3時間のインターバル後再び17時間の連続勤務を行った獣医師がいるなど、職員は過重な労働を強いられたが、蔓延を阻止することができた。

一方、愛知県や岐阜県では野生イノシシが媒介する感染が続いており、職員の動員が数度にわたるなど、負担が大きくなっている。

農林水産省も、埋却用の穴を掘削する大型特殊免許所持者やフレコンバッグ(樹脂製の大きな袋)を吊り下げるフォークリフト運転者の不足を指摘しており、現業職員の補充が急務となっている。

(2) 静岡県島田市の包括外部委託を中止に追い込む

静岡・島田市は、昨年8月に会計年度任用職員制度導入における財源確保が困難であるとして、「包括委託」導入方針を決定し、2019年10月実施に向け、異例の速さで準備をすすめてきた。これに対し、島田市労連は、「包括委託」に対する要求書を提出してきたが、労使交渉は難航した。

そのような中、島田市労連、自治労連本部と静岡自治労連、自治労連弁護団、自治労連・地方自治問題研究機構の研究者で現地調査団を結成し、島田市へのヒアリングを1月21日に実施した。

調査内容は2月21日の衆議院総務委員会でも取り上げられ、島田市の事例について、総務省も「単に勤務条件の確保等にとまなう財政上の制約を理由として、会計年度任用職員への移行について抑制を図ることは、適正な任用・勤務条件の確保という改正法の趣旨には添わないものである」と答弁した。

また、島田市労連は「包括委託の問題点について知ってもらいたい」と嘱託員・臨時職員を対象に「包括委託」説明会を実施。昼休みにも関わらず、本庁、学校、保育園などから時間休暇を取るなどして82人が参加。会場で実施したアンケートには、「包括委託」がなじまない職場の実態や雇用、処遇への不安などの声が寄せられた。

市議会でも多くの議員から「当局の検討不足」「現場が混乱するのでは」などの反発が強まり、常任委員会でも議論が紛糾し、市長はいったん予算案を取り下げ、3月26日の本会議に包括委託の関連経費を削除した予算案を再提案し可決された。

しかし、2019年度下半期は委託する前提であったため、臨時・非常勤職員の人件費は上半期分しか計上されておらず、4月に交付された辞令には9月末までの任期とされており、当該の臨時・非常勤職員は非常に不安な状態に置かれていた。

その後も、市役所内部では包括委託へ向けた検討が続けられ、島田市労連としても説明会の開催や市当局との折衝を続けてきたが、6月議会に提案する補正予算に下半期分の臨時・非常勤職員の人件費が計上されることが明らかとなり、2019年度の雇用は保証されることとなった。

併せて、委託についても1社にすべてを委託する包括外部委託ではなく、個々の業務について委

託先を決める従来の方式で検討を進めることが明らかにされた。

おわりにー自治体の業務は正規・直営でー

地方自治体は任期の定めのない常勤職員（いわゆる正規職員）を中心とした運営が原則である。このことは、従来の地方公務員法が正規職員の欠員代替などの臨時的任用しか想定していなかったことから見ても明らかだ。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日判決）や総務省の研究会報告書でも認められている。

地方公務員は、憲法の尊重擁護と全体の奉仕者として誠実・公正な職務の遂行を宣誓し職務に従事しており、守秘義務が課されている。住民の権利擁護のためには秘密が守られ、住民が公平・公正に取り扱われることが重要である。また、地方自治体の仕事は多岐にわたっており、専門性や経験が必要だ。

自治労連は、正規職員が中心の地方自治体運営を確保するため、非正規職員の正規化や民間委託の再直営化と必要な正規職員確保に引き続き取り組んでいく。

（すぎもと たかし・日本自治体労働組合総連合〈自治労連〉中央執行委員）

- 1 「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査の結果」2019年3月29日公表。総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000611326.pdf
- 2 下級裁判所裁判例速報（最高裁判所） http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/630/036630_hanrei.pdf
- 3 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000565937.pdf
- 4 平成30年度賃金実態調査の結果（一般業務委託）神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/docs/bc2/cnt/f532316/documents/h30itaku.pdf>
- 5 内閣府ホームページ <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/innovation/171002/pdf>
- 6 自治労連ホームページ <https://www.jichiroren.jp/opinion/post-26076/>
- 7 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/iken/100512_1.html
- 8 「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」参考資料4・総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/main_content/000456618.pdf
- 9 滋賀県ホームページ <https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/jinji/iinkai/20790.html>

国家公務員の定年延長をめぐる動向

笠松鉄兵

1 雇用と年金の接続の現状と定年延長にむけた動き

1994年、2000年に相次いで年金制度が改悪され、年金支給開始年齢が65歳へと段階的に繰り延べられている。

国家公務員の雇用と年金の接続については、2008年6月に「国家公務員制度改革基本法（第10条）」で定年年齢を段階的に65歳に引き上げることについて、政府において検討する旨が規定され、2011年9月には人事院が、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする「意見の申出」を国会および内閣に対して提出した。

しかし政府は、この「意見の申出」を横に置き、当面、年金支給開始年齢に達するまでの希望者を原則として常勤官職に再任用すること、年金支給開始年齢の段階的な引き上げ時期ごとに段階的な定年の引き上げも含めあらためて検討を行うこと等とする「国家公務員の雇用と年金の接続について」を閣議決定（2013年）した。その閣議決定にもとづいて、国家公務員の雇用と年金の接続は「再任用」で行われている。

この「再任用」制度にも多くの問題点があり、人事院は大まかには以下の点を指摘している。

- ・再任用職員が2013年6,864人から5年で倍増（2018年13,349人）。このまま増加しつづけると、職員の能力・経験がいかしきれず、公務能率の低下が懸念される。

- ・原則はフルタイムとなっているが、定員との関係（フルタイムで再任用するとその分新規職員が採用できない）で約8割が短時間（週15時間30分～31時間）再任用となっている。
- ・定年前の職務の級より2級または3級下げられ再任用されることから、給与水準が大幅に下がる。2・3級（主任または係長級）が約7割。生活不安が高まるおそれがある。

※「国公労連2019年春闘要求・組織アンケート」では再任用職員の7割超が「生活が苦しい」としている。

国公労連も2017年に「再任用職員実態調査アンケート」（以下、「アンケート」）を実施して問題点を明らかにしている（『K O K K O』第27号、2017年12月。「2017年再任用職員実態調査アンケートの結果について」）。

人事院は「給与等に関する報告（2014年）」、「公務員人事管理に関する報告（2015～2017年）」で「意見の申出（2011年）」を出している立場から、上記の点を含めた問題意識を表明していた。国公労連も、政府や人事院と交渉する都度、「雇用と年金の確実な接続は政府（使用者）の責任で行え」、そのために「定年年齢を段階的に65歳に引き上げること」を求めてきた。2016年ごろまでは、政府は耳を貸すこともなかったが、2017年を境に突如、国家公務員の定年年齢引き上げの議論が急浮上してくる。

その頃は、日本経済再生にむけて最大のチャレンジとして「働き方改革」が打ち出され、「働き

方改革実行計画（概要）」（2017年3月28日、働き方改革実現会議決定）の「高齢者の就業促進」のところで、「65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業への支援を充実し、将来的に継続雇用年齢等の引上げを進めていくための環境整備を行っていく」ことがうたわれ、民間企業において定年年齢の引き上げをすすめていくことが政府の方針として確立された時期と重なる。他方で、社会保障給付費が増大していきながら、毎年、自然増分の歳出を減らす措置が執られているが、そのほかの抑制策のひとつとして支給開始年齢を65歳からさらに引き上げることがねらわれている（現在は厚生労働大臣は否定しているが、そのことを財務省が提案している）。

その後、「公務員の定年引上げについて、具体的な検討を進める」旨を盛り込んだ「経済財政運営と改革の基本方針2017（骨太の方針）」（2017年6月）が閣議決定され、政府部内での検討がすすめられ、2018年2月には、定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討することが適当とし、論点整理をまとめ、人事院に対して論点整理をふまえた定年の引き上げの検討要請が行われた。2018年6月には「公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討する」旨が「骨太の方針2018」で閣議決定され、8月10日に「定年を段階的に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」が人事院から国会と内閣に対して提出されている。

それをふまえ、定年年齢引き上げに必要な国家公務員法をはじめとする改正にむけて政府部内での検討がすすめられており、第198回国会（常会）での法案提出は見送られたものの、早ければ、今年の臨時国会にも法案が提出されるのではないかとされている。

これらの動きを見れば、非常に一面的ではあるが、政府は人口減少、少子高齢化にともなって労働

力不足が深刻化するなかで、安価で良質な労働力として高齢者を活用することと、社会保障給付費の抑制施策として年金支給開始年齢をさらに引き上げること、その布石として、民間企業での定年年齢引き上げをすすめるため、民間労働者の労働条件に大きく影響をもたらす公務員の労働条件を変更（定年年齢を引き上げ）して、民間企業にも広げていこうとしているととらえることができる。

公務員の定年延長に対して、現場の組合員は、定員削減がつづけられ、業務も複雑・困難化し、個々の責任も大きくなるなかで、現状では正直60歳以降も働きつづける自信がないという人も少なくない。

上述の「アンケート」からも、組合員の思いが見てとれる。「アンケート」の「高齢期雇用において必要と思うこと」（複数回答可）という問いに対して、「年金制度の改善」という回答が最も多く68.8%、つづいて「定年延長」が53.3%となっている。現在のおかれている状況に鑑みれば、雇用と年金の確実な接続という点では、定年延長しかないが、過去に多くの反対を押し切って60歳定年制を導入したことからすれば、政府の責任で安心して暮らせる年金を60歳から支給するのが当然であるという思いではないか。

2 定年引き上げに関する「意見の申出」の概要

（1）定年年齢の段階的な引き上げ

「複雑高度化する行政課題に的確に対応し、質の高い行政サービスを維持していくためには、60歳を超える職員の能力及び経験を60歳前と同様に本格的に活用することが不可欠」とし、速やかに定年を段階的に引き上げ、65歳とする。

定年の段階的な引き上げ期間中においては、定

年退職後、年金が満額支給される 65 歳までの間の雇用確保のため、暫定的な措置として、現行の再任用制度を存置し、諸制度を円滑に実施していくために職員の意向を聴取する仕組みを設けている。

（２）「役職定年制」の導入

組織の新陳代謝を確保し、その活力を維持することを目的として、管理監督職員（指定職および俸給の特別調整額適用官職）等（＝「役職定年官職」）を対象に「役職定年制」を導入するとしている。役職定年制の基本的な枠組みは、役職定年官職を占める職員が役職定年（原則 60 歳）に達した日後における最初の 4 月 1 日までの間に、他の官職（役職定年対象官職以外の官職または役職定年対象官職のうち当該役職定年対象官職にかかる役職定年が当該職員の年齢を超えるもの）に昇任される場合を除き、課長補佐級や専門スタッフ職等の役職定年対象官職以外の官職に降任または転任（「任用換」）させる。

ただ、一律に対象者すべてを「任用換」すれば、安定的な公務運営に支障をきたす可能性があり、その対策として「特例任用」制度（役職定年の例外的措置）を導入する。

「特例任用」できる要件は「役職定年に達した職員の職務の特殊性、職員の年齢別構成等による

欠員補充の困難性等からみて、その任用換により公務の運営に著しい支障が生ずると認められる十分な理由がある場合」とされている。

（３）定年前再任用短時間勤務制の導入

60 歳以降の職員の多様な働き方を可能とするため、希望にもとづき短時間勤務（15 時間 30 分～31 時間）を可能とする制度を導入する。具体的には、60 歳に達した日以後、定年退職日前に退職したものを、当該者の退職日の翌々日以降にも短時間勤務の官職に採用できる制度とされている。

（４）60 歳超職員の給与水準は 7 割以下に

60 歳を超える職員の給与水準（俸給月額）は、職務が同じ場合でも 60 歳前の 7 割とする。役職定年により「任用換」された職員は、俸給の特別調整額が支給されなくなる等により、任用換前の 5～6 割程度の年間給与水準となる場合がある（「特例任用」の一部を除く）。

諸手当については、表 1 のとおり、① 60 歳前の手当額の 7 割を基本に設定する手当等、② 俸給月額等に連動する手当、③ 60 歳前と同様の水準の手当のそれぞれに分類されている。

3 「意見の申出」の問題点と課題

表 1 諸手当の分類

60 歳前の手当額の 7 割を基本に設定する手当等	俸給の調整額、俸給の特別調整額、本府省業務調整手当、初任給調整手当、管理職員特別勤務手当
俸給月額等に連動する手当	専門スタッフ職調整手当、地域手当、広域異動手当、研究員調整手当、特地勤務手当、特地勤務手当に準ずる手当、超過勤務手当、休日給、夜勤手当、勤勉手当
60 歳前と同様の水準の手当	扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、宿日直手当、寒冷地手当

（１）定年年齢引き上げ

定年年齢の引き上げについて、「定年引き上げの開始時期やペースは、21 年度の 61 歳から 2 年に 1 歳ずつ引き上げる案を軸に検討する。29 年度に 65 歳への延長が完了する。政府・与党内には 3 年に 1 歳ずつ上げる案もあり、与党などの意見を踏まえて最終決定する」（日本経済新聞、2019 年 1 月 9 日付）と報道されている。

一方、政府は国公労連との交渉において「人事院の意見の申出も踏まえ、引き続き更なる検討を重ね、皆様のご意見も十分に伺いつつ、結論を得てまいりたい」と回答するだけで、現段階においても、具体的にいつの段階でどのように定年年齢を引き上げていくのか明らかにしていない。人事院も引き上げの「段階」のイメージについて、「基本的には政府全体で決めるもの。人事院だけでは決めきれない部分が当然あり、予算・定員・各省人事などがあるので、政府全体の了解が要る」としている。具体的に制度がいつからスタートして、どのように定年年齢が引き上げられていくのかなどが分からなければ、将来設計を描くこともできない。

(2) 役職定年制

役職定年は、一定の年齢に達したことを理由と

して一方的に転任・降任（＝不利益変更）させるもので、年齢差別を容認する制度といえる。

「任用換」については、平等取扱原則、能力・実績による人事管理、身分保障、能力・経験の活用等の観点をふまえ、任命権者が遵守すべき一定の基準（表2）を設け、それを人事院規則に盛り込むことが想定されている。しかし、管理監督者の範囲や割合は各府省で大きく異なっており（表3）、府省間での公平性が担保されるのかは疑問が残る。また、定員削減や新規採用抑制の影響で40・50歳台の職員が20・30歳台の職員の約2倍に達するほど人員構成に偏りが生じており、図1のとおり、とくに直接国民と向き合って仕事をしている地方機関で顕著であり、一律・一方的に役職定年させれば、後任者を配置できないなどの問題が発生し、安定的な公務運営に支障をきたす可能性がある。

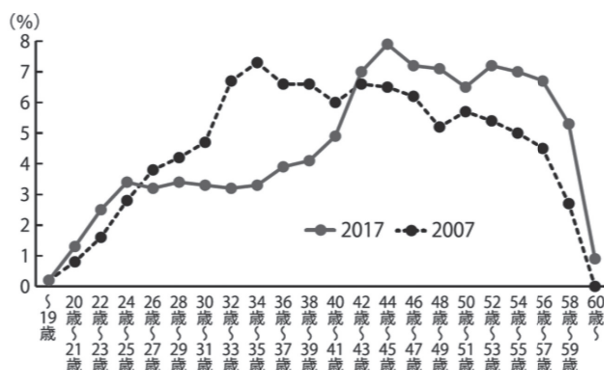
表2 「任用換」の基準（イメージ）

① 任用換職員と役職定年対象官職以外の職員、任用換職員同士、特例任用職員との公平性の確保。
② 他の職員の昇任機会の確保に留意しつつ、ポストができる限り下がらない配置。
③ 職員の意向を踏まえ能力・経験を十分に活用できるポストに任用。

表3 管理職員等の状況

府省名	定員 (A) 人	管理職員等 (B) 人	割合 (B/A) %
内閣府	7,398	1,315	17.8
復興庁	207	84	40.6
総務省	4,812	903	18.8
法務省	32,322	6,608	20.4
外務省	5,999	583	9.7
財務省	71,720	10,561	14.7
文部科学省	2,125	427	20.1
厚生労働省	31,652	3,909	12.3
農林水産省	21,036	3,438	16.3
経済産業省	7,956	1,265	15.9
国土交通省	44,466	8,303	18.6
環境省	3,111	362	11.6
防衛省	27	4	14.8
人事院	626	155	24.8
会計検査院	1,245	169	13.6
計	234,702	38,086	16.2

図1 国家公務員の地方機関の年齢構成



人事院「国家公務員給与等実態調査」より作成

出所：平成30年度人事院年次報告書より（2019年3月31日現在）

その対策で「特例任用」制度が導入されるが、それだけでは安定的な行政運営が担保できるか否かは定かではない。

「特例任用」の要件（表4）の①は現行の勤務延長制度の要件が想定されている。勤務延長の運用において、とりわけ、地方では余程のことがない限り認められず、きわめて限定的な運用になっている。②は勤務延長より幅広に任用できるとしているが、転任の場合でも給与水準が7割となってしまうなどの問題を抱えている。くわえて、「任用換」にもいえることだが、恣意的な運用が横行する可能性も否定できない。

（3）定年前再任用短時間勤務制

多様な働き方の選択肢のひとつとしては、この制度は必要である。その制度設計は、現行の再任用制度を基本とすることが想定されている。再任用制度は給与水準や手当、定年前の年休を繰り越すことができないなど、とりわけ労働条件面においてきわめて不十分な実態となっており、同様の問題が発生する。また、いったんこの制度を選択すれば、フルタイム勤務に戻ることが出来ない仕組みとなっている。多様な働き方を実現するうえで、選択肢の一つとして短時間を選択した後からでもフルタイムへ転換できる制度も創設する必要がある。

表4 「特例任用」の要件（イメージ）

- | |
|---|
| <p>① 引き続き同じ官職に任用する場合の要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高度の専門知識、熟達した技能又は豊富な経験が必要で、後任を容易に得られない場合。 ・ 勤務環境・勤務条件に特殊性があり、欠員を容易に補充することが困難な場合。 ・ 当該業務の継続的遂行に重大な障害が生ずるとき。 <p>② 他の役職定年対象官職に任用（降任又は転任）する場合の要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 年齢構成の偏り、ポスト増のため適任者が得られない場合。 |
|---|

（4）60歳超職員の給与水準

そもそも、職務も変えずに年齢によって給与を引き下げるとは職務給の原則に反し、「同一労働同一賃金」の観点からしても矛盾する措置といえる。

本筋からは少し外れるかもしれないが、前述のとおり、現行再任用の際は60歳前に受けていた職務に対する「級」を2級もしくは3級下げるという運用が一般的となっているので、7割より低い水準になる。仮に、5級最高号俸（39万3,000円）で60歳を迎え、同じ職務で5級でフルタイム再任用された場合、本俸は28万9,700円となる。一方、支給される手当そのものや手当の割合が再任用職員と比較して常勤職員のほうが多いので一概にはいえないが、定年延長された場合の本俸は「39万3,000円×0.7＝27万5,100円」となり、本俸の水準でいえば再任用の方が高くなるという矛盾も生じる。

さて、給与水準を60歳前の7割とする根拠として人事院は、第1に「賃金構造基本統計調査」で行（一）職員と類似する「管理・事務・技術労働者」（フルタイム・正社員）の60歳台前半層の従業員と50歳台後半層の従業員の年間給与を比較して、企業規模10人以上で68.8%、100人以上で70.1%になっていること、第2に「職種別民間給与実態調査」で、定年年齢を引き上げ（または廃止）している事業所のうち、60歳時点で給与減額を行っている事業所の平均減額が7割台（課長級75.2%、非管理職は72.7%）だったことをあげている（次頁図2）。

しかし、第1の「賃金構造基本統計調査」は、人事院自らが「多くの民間企業は給与水準が下がる再雇用制度により対応している」と言及しており、適切な指標といえるかはいささか疑問が残る。

また民間には、雇用保険の高年齢雇用継続給付制度がある。これは被保険者であった期間が5年

以上ある60歳以上65歳未満の一般被保険者について、原則として60歳以降の賃金が60歳時点の75%未満かつ35万9,899円未満に低下した状態で働きつづける場合（その他にも最低限度額1,984円や60歳到達時等の賃金月額の上限47万2,200円・下限74,400円の制限がある）に最大15%まで支給される制度で、60歳前の賃金水準の75%が確保されるようになっている（賃金水準が60%未満になった場合は除く）。

そのため、仮にこの制度を利用して労働者の賃金水準を意図的に低く（例えば60%など）設定している企業があれば、水準が低く出てしまう結果になる。こうしたことから、「賃金構造基本統計調査」は比較対象データとしてはふさわしくないといえる。75%の水準が確保されればいいということではないが、民間準拠という点からしても7割以下に水準を引き下げることとは大変問題である。

第2の「職種別民間給与実態調査」結果は、定年が60歳を超える企業はわずか13%、うち60歳を超える従業員の給与減額を行っている企業は

約3～4割できわめて少数となっている。これも到底「民間準拠」とはいえず、引き下げありきと指摘せざるを得ない。

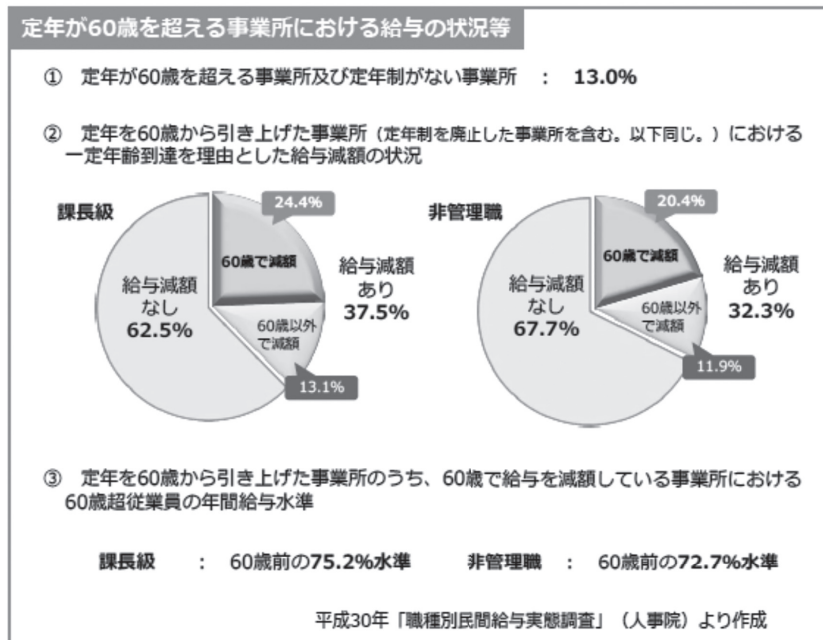
人事院も「定年が60歳を超える事業所の多くは一定年齢到達を理由にした給与の引き下げは行っていなかった」と言及しており、60歳を超えれば原則給与を7割の水準まで減額するのは、年齢差別といわれてもしかたがない。

さらには、「民間給与の動向等も踏まえ、60歳前の給与カーブも含めてその在り方を引き続き検討していくこととしたい」としていることからすれば、中・高齢層職員のいっそうの給与抑制をねらっていることが想定でき、その動向に注視する必要がある。

60歳を超える職員の昇給については、勤務成績がとくに良好な場合は昇給できるとされたが、55歳超職員と同様に昇給抑制されるもので、人事院のいう成績主義の原則に反するものとなっている。

「60歳を超える職員の能力及び経験を60歳前と同様に本格的に活用することが不可欠」としな

図2



がら、賃金水準を7割以下にするのは虫のいい話で、本格的に能力・経験を活用するのであれば、職務の内容や職責、および蓄積された知識・能力・経験にふさわしい給与・俸給水準を確保すべきである。

諸手当については、一時金については、2011年の「意見の申出」では年間支給月数が3.00月分とされていたことや現行の再任用職員の水準からすれば、60歳前と同様の支給月数としたことは評価できるが、給与水準そのものが60歳前と比較して7割以下という低いものでは、その意味は半減する。また、「任用換」で例えば4級から3級へ降任した場合は、役職段階別加算割合も10%から5%となり、より大きな影響を受けることになる。

(5) 能力・実績にもとづく人事管理を徹底

「意見の申出」では、定年引き上げに関連するとりくみとして、「各府省の能力・実績に基づく人事管理が徹底されるよう」「勤務実績が良くない職員や適性を欠く職員については、降任や免職等の分限処分が適時厳正に行われるよう」、人事評価に基づく昇進管理の厳格化など所要のとりくみをすすめることや、人事評価の適正な運用の徹底が図られる必要があることに言及している。

3月8日には、自民党の行政改革推進本部（本部長＝塩崎恭久・元厚生労働相）が、政府が検討している国家公務員の定年延長の前に、能力や実績に基づく人事評価の徹底をはじめとする公務員制度改革の徹底を求める提言を菅義偉官房長官に提出したという報道もなされている。職場の実態を見ると、人事評価制度が恣意的に運用され、混乱している職場も現にある。人が人を評価することにも限界があり、公正に運用されているかいささか疑問である。そうした問題の多い人事評価制度を使って人事管理を徹底・厳格化することはや

めるべきである。

また、分限についても必要な見直しを行うとしているが、恣意性を排除した公正なルールの徹底ができなければ、分限に歯止めがなくなるに等しく、分限処分が乱発されるおそれもある。そうなれば大問題であり、いまの分限処分の指針を単純に緩めて管理者の使い勝手の良い制度にすることはやるべきではない。むしろ労使委員会で協議するなど管理者がフリーハンドで処分できないような制度とすることが必要である。

(6) 公務全体でとりくむべき施策

関係制度官庁が協力しながら公務全体でとりくむべき施策として以下に言及している。

- ①各府省が所管行政における行政サービスの質の確保の観点から、スタッフ職が必要な役割を適切に果たし得るような執行体制に改めることや複線型のキャリアパスを確立することに努めた上で、60歳を超える職員がその能力及び経験をいかすことができる職務の更なる整備について検討を進める。
- ②定年を引き上げる年度においては定年退職者が生じないこととなるため、定員が一定であれば、その翌年度の新規採用者数が大幅に減少することとなる。こうした事態を緩和し、定年の引上げ期間中も真に必要な規模の新規採用を計画的に継続していくことができるような措置を適切に講ずる。
- ③組織活力を維持するため、職員の自主的な選択としての早期退職を支援する必要がある。このため、早期退職に対するインセンティブを付与すること等の退職手当上の措置を適切に講ずるほか、高齢層職員の能力及び経験を公務外でも活用する観点から必要な方策について検討する。

とりわけ、定員に関しては、適切な措置がとられなければ、新規採用が困難となることによって計画的な人材育成に支障をきたし、安定的な公務・公共サービスの提供に影響を及ぼす大きな問題である。政府は、2020年からの「新たな定員合理化計画」を策定しようとしているが、やるべきことは、定員削減計画を中止・撤回して必要な要員を確保することである。

退職手当についても、どのようにしようとしているのか、明らかになっていない。早期退職に対するインセンティブだけではなく、個々の職員が不利益とならないようにすることが必要である。定年延長後の60歳以降（定年年齢前）に退職した場合についても、最低でも現在の支給水準は確保することが求められる。また、60歳定年で生活設計している職員、例えば、持ち家のローン残高に退職手当を充てると考えていた者等に対する何らかの措置の検討も必要である。

4 民間企業のモデルとなるような制度構築を

「意見の申出」では、交代制勤務や航空管制業務など高度な専門性が求められ、高齢で働くことが困難な職種に対しての対応についての言及がない。この問題は、公務・公共サービスを受ける国民にとっても大きな問題であり、政府の「論点整理」では「類似する職種間での均衡も考慮して検討」とされていた。65歳までの勤務が困難な場合についての具体的な対応策を各府省任せにすることなく制度として検討させていくことが重要である。具体的には、公的年金の支給まで別途の年金制度を創設する措置や就労可能な官職の創設を可能とする定員・定数上の措置などが不可欠となる。

政府は、第198回国会（常会）での法案提出は見送り、いまだに、退職手当、定員管理などを含

む定年延長の全体像を示していない。法案提出を見送った背景に、統一地方選挙と参議院選挙を前に公務員の定年延長法案を通せば、人件費の増加と「公務員優遇」との批判がなされるのではないかとの声が与党内にあったことが報道されている。

定年延長導入の過渡期には人件費増加は必要なことであって、人件費の増加なくして定年延長を導入しようとするれば、定年前の職員も含めて自ずと労働条件の大幅な引き下げは避けられない。そのことは、国民の権利や安心・安全をまもる公務・公共サービスの質の低下につながる問題である。また、「公務員優遇」というのは、アメリカ、イギリス、ドイツなど諸外国を見ればあてはまらない。金融庁が「年金の給付水準が今までと同等であることを期待することは難しい。今後は公的年金だけでは満足な生活水準に届かない可能性がある」と無責任なことをいっている年金とセットで見るとなおさらである。公務員が優遇されているのではなく、民間労働者が劣悪な労働条件で働かされていることが問題ではないのか。それは、政治の責任でもあると考える。

定年延長は、完全週休2日制（1992年）以来の公務で先行導入する制度となる。完全週休2日制が先行導入された際には民間企業に大きな影響をあたえた。また、国家公務員の労働条件（とくに人事院勧告）が770万人の労働者に波及するといわれており、民間・地方自治体などへの影響が非常に大きい。これらの影響なども考慮すると、単に民間準拠とするのではなく、安心して働き暮らせる労働条件をはじめ、公務が民間企業のモデルとなるような制度を構築すべきである。そのためにも政府には、定年延長の全体像を明らかにしたうえで、国民的な議論をすすめていくことが求められているのではないだろうか。

（かさまつ てっぺい・

日本国家公務員労働組合連合会書記長）

保育民営化の拡大と保育労働者をめぐる諸問題

小山道雄

1 有資格者から見捨てられる保育職場

「園舎は完成したが保育士が確保できず開園できない」「保育士が一斉に退職し、保育士が確保できず閉園」といった話題が後を絶たない。しかし、保育士の絶対数が世の中に不足しているということではない。保育士資格を持つ者約120万人に対して、実際に保育の現場で働いている保育労働者は約40万人に過ぎず、政府のいうところの「潜在保育士」は約80万人にのぼるとされている¹。

待機児童の解消が急務なのに、有資格者から保育の仕事が敬遠されている現実、子育てしながら働く親と小さな子どもたちの生活権、発達権を損ねている事態と言わざるを得ない。保育現場で何が起きているのか。民間保育職場の実態から考えてみたい。

民間保育職場からの労働相談は、「時間外・休日労働に対して割増賃金が支払われない」「休憩・休暇がとれない」「登園児数に対する保育士配置が少ない」「まともな絵本やおもちゃが用意されず、保育労働者が自腹で揃えている」などの実態が「おかしくないか」という問い合わせから始まることが多い。

あきらかな法違反や不払い賃金は、労働基準監督署への申告や内容証明郵便での請求でそれ

自体は解決するが、相談者が感じているのはむしろ「保育の職場がこれでいいはずがない」「以前勤めていた保育園はこんなではなかった」という保育者としての違和感である。さらに、この状況があたりまえで、ほかの職場でも同様であるなら、保育の仕事に就くこと、保育の仕事を続けることそれ自体を考え直す必要があると感じている場合が少なくない。

子どもに対して保育者があまりにも少ないことが常態化していて、次々と保育者が入れ替わる職場状態に、「保育が成立しない」「子どもの安全が守れない」と危機感を覚え、自身のそうした感覚が間違いでないことを確かめたくて労働組合に電話をする。

しかし、職員配置基準はもともと低く²、抜本的な改善が求められているものであるし、複雑な勤務シフトに加えて変形労働時間制が導入されているため、労働時間の実態と問題点も把握しづらく、どこかに訴えてもただちに「違法状態だ」と救済されるわけではない。組合加入・組合結成して職場改善をはかろうとする保育労働者は少なくないが、親や配偶者から「おまえが苦勞することはない」「パカパカしいからやめておけ」と説得され断念に至る。その際、職場だけでなく保育士という職業を続けることをあきらめてしまうケースも少なくない。手取り十数万円という賃金水準はそういうことである。「ほかの職場に就職し直しても変わら

ない（もしかしたら多少マシになるかも知れない）」という賃金水準なのであり、職場にとどまって仲間と同僚関係を築き、集団的な労使関係を確立して職場を変えていく手前で、若者が去っていく現場になっている。このことが、子どもの利益を損ねているということに大きな注意を払う必要がある。保育労働者のまともな労働条件・労働者処遇の確立は保育の前提条件である。

2 「公立ではなく民間に」「正規ではなく非正規に」

民間保育職場で「保育士が辞めてしまう」「募集しても集まらない」ことの原因は、様々なところで指摘されているように「低賃金」「休憩・休暇がとれない」「妊娠が順番制・許可制」「代わりを見つけないと退職できない」などの労働者処遇、職場実態にあることはあきらかである。それらは、個々の保育所運営者の問題もさることながら、政府が保育に要する人件費を敵視し、「公立ではなく民間に」「正規ではなく非正規に」「認可保育所より認可外が低コスト」と、政策的に人件費の低い方に誘導してきた結果であると考えることができる。

2002年に発表された財務省の予算執行調査の報告は、保育所の運営に要している費用が国基準の運営費に対して「公立の認可保育所で2.5倍、社会福祉法人経営の認可保育所で1.8倍」などとの調査結果を示し、「保育所運営費の大部分は人件費であり、人件費の相違が運営費の相違に直結する」「最大の要因は、特に公営保育所の保育士一人あたりの人件費が高いことにある」と分析、「人件費の抑制、公設民営、株式会社の参入促進、そのための規制緩和

和」が今後の改善の方向性だとした³。

2003年の内閣府の「保育サービス市場の現状と課題」と題する報告書は、「これまで十分に検証されてこなかった保育サービス市場について、保育所および保育所利用者の詳細なマイクロデータを収集し、実証的な分析を加えた」として、膨大な調査結果のデータを示しつつ、「公立は明らかにコスト高」で、保育士の賃金が「公立保育所は私立より約30%も高くなっており、さらに、私立認可保育所は認可外保育所に比べて約30%も高くなっている」と結論し、「公立保育所の効率化の推進」「規制緩和の徹底による競争条件の整備、新規参入の促進」を提言した⁴。

3 施設整備費用も人件費から

この時期に、私立保育所に対しても税理士や経営コンサルタントが、「達成できなければ生き残ることができない課題」として人件費比率の「適正化」を提唱し、保育所経営の社会福祉法人を新たな顧客層として関与先を拡大した。そうした中で、保育所経営の社会福祉法人において人件費の抑制が急速に進められ、委託費からの施設整備費用の捻出と積立が進んだ。ここでいう施設整備費用とは、将来の園舎の建て替えや新規事業拡大に要する建設費等の費用を指す。図1は埼玉県の50人定員の私立認可保育所の決算であるが、自治体からの委託費など保育実施にかかる事業収入1億2,235万円①に対して、実際に保育実施に要した費用が1億45万円②で、単年度で2,190万円の収支差（要するに黒字）③を出している。施設整備に関する借入金275万円④を返済し、新たに1,600万円の施設整備目的の積み立てを行っている⑤。こ

れに対して施設整備に関する収入はわずか22.5万円の補助金収入⑥のみであるから、保育の費用が保育に使われず施設整備に流用されたことは一目瞭然である。

利益を上げ、拡大再生産を図ることは、一般の事業経営を思い起こせば当然のこのようにみえるが、私立保育所の収入が、所要額の積み上げによって積算され用途が定められている委託費であること、その意味で保育所の会計が、私的経営の会計であると同時に公的な財政の一環であることを見落とすものである。

もともと委託費には施設整備費用などのインシヤルコストは見積もられておらず、極めて低い基準で積算された人件費や入所児の給食費、教材費等のランニングコストが見積もられているにすぎない。このように、利用者処遇の費用として見積もられた委託費から、人件費を抑制して施設整備費用を捻出することを当然視してしまえば、一方で本来の用途に加えて積立をする余裕があるものとして委託費が取り扱われてしまい、不足を訴えて増額を要求する根拠を失い、他方で施設整備費用に対する補助拡充の要求の根拠を失ってしまう。

本来なら委託費は、委託事業の実施に不足なら必要額まで増額されなくてはならず、反対に

残余が出るなら返さなくてはならないはずのものである。実際に福祉サービスの商品化が先行する介護保険や障害者自立支援の分野では、国が経営実態調査を行い、こうした黒字があることを理由に施設報酬の切り下げが行われてきている。

また、私立保育所に対するコンサルタントの提起には人件費の抑制による運転資金の確保も含まれる。ここでいう運転資金とは、自治体からの委託費や補助金等の受け取り（多くの場合秋から年度末）を待たずに発生する費用支払いに要する資金だが、自治体に対して委託費や補助金の年度当初からの概算払いを要求するなどの運動課題が棚上げされ、安易に人件費すなわち労働者処遇への転嫁が進められた。

また、こうして積み上げられた引当金や積立金について、財務省や会計検査院が発信元となり、社会福祉法人の「ため込み」「内部留保」が報じられ、「公立保育所は高コスト」と同様の世論づくりのキャンペーンが張られた⁵。

これらを総合的に見れば、①公立保育所の人件費の高コストを指摘し、公立保育所の運営費用や公私格差是正を目的に設けられた自治体単独補助を後退させ、②民営化・規制緩和に加えて将来不安を煽ることによって保育事業者に人

件費の抑制を競わせ、③その結果生じた引当金、積立金などの内部留保を口実に施設報酬や委託費を後退させる、という構図がみえてくる。その過程で、保育労働現場において労働時間の延長、職員の非正規化と時間単位での労働力のつまみ食い、ボーナスカット、賃金・手当の見直し、昇給停止、休日や特別有給休暇の削減などの人件費抑制策が持ち出され、新しくなった子ども子育て

図1 A保育園の収支状況（2017年度）

単位：円

保育事業活動収支	保育事業収入	122,353,362	①
	保育事業支出	100,450,078	②
	（保育事業収支差額）	21,903,284	③
施設整備収支	施設整備補助金収入	225,000	⑥
	施設整備借入金償還支出	2,748,000	④
	固定資産取得支出	1,280,572	
	（施設整備収支差額）	-3,803,572	
その他の収支	施設整備等積立資産支出	16,000,092	⑤
	拠点区分間繰入金支出	193,045	
	（その他の収支差額）	-16,193,137	

て支援新制度による1日11時間開所、土曜開所（計週66時間）などの長時間開所と相まって、冒頭紹介したような「保育で働くのは無理」と考える保育労働者を大量に生み出した。

先に決算を紹介した埼玉県の私立保育所でも、県の産休・病休等代替職員費補助を活用して行われてきた産休中の賃金保障を廃止する提案が行われている。この自治体補助は、職員の継続雇用と児童処遇確保の両方の目的で、産休職員と代替職員の両方に賃金を支給できるようにするものである。産休の職員が、休暇中に無給・減給となる場合は、補助の対象とならず、休暇中も給与を全額支払うことが要件となっている。この保育所は、単年度で2,000万円を超える黒字で1,600万円の積み立てを行うことはできても産休中の職員への賃金支払いはやめにしてしようとするのだろうか。産休中は無給でも法的に問題ないことからそうのように考えたのかもしれないが、これまでの慣行を、補助金による支給の裏づけがあるにもかかわらず不利益に変更しようとするものである。子育てする保護者を支える保育所が、職員の産休取得にこうした態度をとることが、職員をどれほどがっかりさせるのか法人は考えているのだろうか。

4 規制緩和と競争の持ち込み

さらに、こうして生まれた「保育士不足」を口実に、入所定員や施設基準、保育者の資格要件などの規制緩和が繰り返し持ち出されている。しかしこれらは、待機児童解消のために、たとえば期限を切るなどして緊急避難的に導入しようとするものでは決してない。先の財務省の報告書にある「人件費の抑制、公設民営、株式会社の参入促進、そのための規制緩和」を、

あらゆる機会を捉えて持ち込もうとしているのである。

その中には、労働者保護法である労働基準法の骨抜きも含まれている。2015年3月に、子ども・子育て支援新制度で地域型保育給付として位置づけられた居宅訪問型保育事業において、児童の居宅で児童と1対1で保育を行う保育者について、労働基準法の休憩時間の自由利用の原則を適用除外とする省令改正が行われた。「保育者と児童が原則1対1で保育を行うものであること」「休憩時でも長時間児童の元を離れることが困難であること」がその理由だが、休憩時の交代要員の確保を前提にすればそもそも不要な省令改正である。「長時間児童の元を離れることが困難」なのは、保育の対象の子どもに何かあったときの対応を期待しているからであり、しかも、待機するだけでなく、何かないかどうかについて注意を払い続けることを前提としているからである。何かあった時の対応を義務づけられた待機は「手待ち時間」にほかならないし、「何か起きないか」についての注意義務や子どもの不意の行動について、危険を予測しての安全配慮義務、安全確保義務が課せられているなら、労働から解放されている時間とはなり得ず、とうてい休憩時間とはいえない。「待機児童解消に必要なから」「1対1の保育だから」と合理性があるように装いながら、弱い立場にある者を守るための規制が骨抜きにされてきている。これも、新制度の地域型保育事業に参入しようとする事業者からの要請が背景にある。国民の代表が国会で定めた法律である労働基準法の原則を、厚生労働省の省令改正で緩和する手法も含め重大な問題である。

民営化、民間事業の活用と、参入障壁である規制の緩和、競争条件の整備は、このように作

用しながら進むのである。

5 処遇改善加算による賃金格差

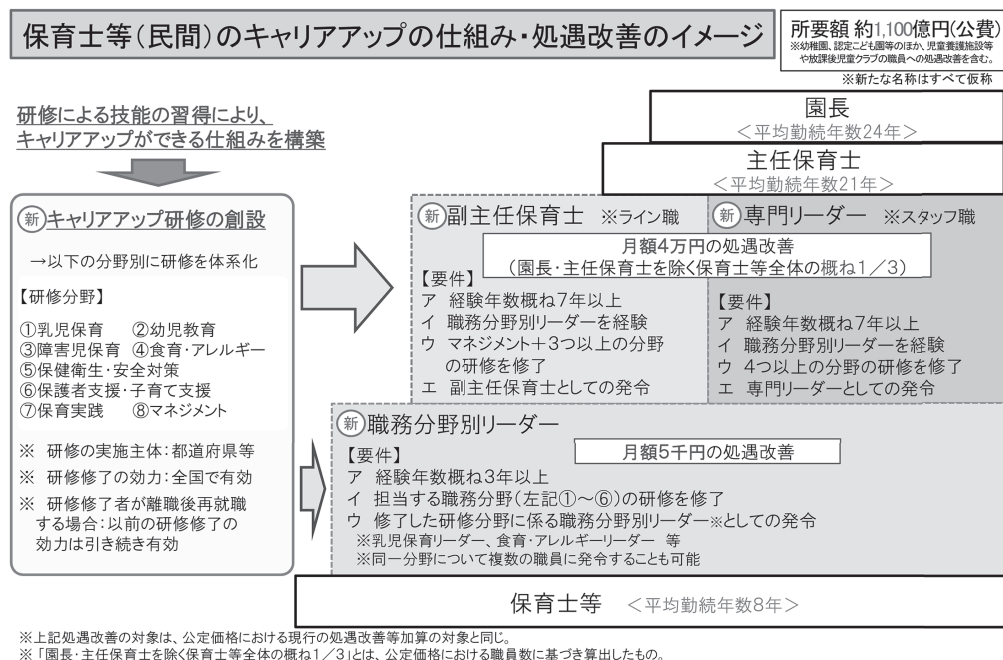
全産業平均と比べ10万円安いといわれている民間の保育士の賃金改善の課題についても、賃金財源を抜本的に拡充するのではなく「技能・経験に応じた処遇改善」と称する加算の仕組みにより、保育職場に労働者の分断と競争の仕組みを持ち込んだ。保育士賃金の全体的な底上げに使うことは許されず、これまでもあった「主任保育士」に加えて、「副主任保育士」、「専門リーダー」、「職務分野別リーダー」の職階を設けて賃金格差をつくるのが加算の要件とされており、加算を得るためには、何らかの人事考課が必須となる仕組みである（図2、図3）。

「道徳性・規範意識の芽生え」が盛り込まれた新保育所保育指針と合わせて、保育・幼児教育の現場に支配を貫こうとするものとの批判の声があがっている。

6 住民の権利を支えるものと壊すもの

児童福祉法第24条は「保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合、（市町村は）当該児童を保育所において保育しなければならない」と、保育所での保育が自治体の仕事であることを明確にしている。その意味で保育は市町村が実施する“公務”であり、これを担う保育者の労働は、その地位が公

図2



このほか、更なる「質の向上」の一環として、全職員に対して2%（月額6千円程度）の処遇改善を実施

出所：厚生労働省・全国厚生労働関係部局長会議（2017年1月20日）資料

務員であるかどうかにかかわらず公務労働である。

自治体の仕事であるから、公立保育所での保育が原則であり、民間に委託する場合もその費用を委託費として支払うことになる。その場合の委託費は、民間の行う事業に対する奨励的な補助ではなく、委託事業に要する費用に対する義務的な負担としての性格を持つ。その委託費の額を規定する保育所運営費用の国基準は、保育士の人件費を短大卒数年に格付けし、11年ほどの昇給財源しか見込まない不当に低いものである。しかし、自治体はその不足分を超過負担する形で公立保育所を運営し、その公立保育所を一つの標準、指標として民間に対する「公私格差是正」の施策を求めることができた。

公立保育所の存在は、その意味で、私立保育

所や認可外施設を含む地域のすべての保育施設、保育事業の水準を支える役割を果たしている。このことによる利益を受けているのは子どもたちや保護者など利用者・住民である。公立保育所や公務員、認可保育所を運営する事業者を「既得権者」として描き出し住民の利益と対立させる議論や、民間の賃金水準、人件費コストを引き合いに民営化や規制緩和を煽る議論⁶は、正しくないばかりか、こうした保育制度の構造とこれまでの関係者の努力の積み重ねを大もとから解体しようとするものであり、絶対に許してはならない。

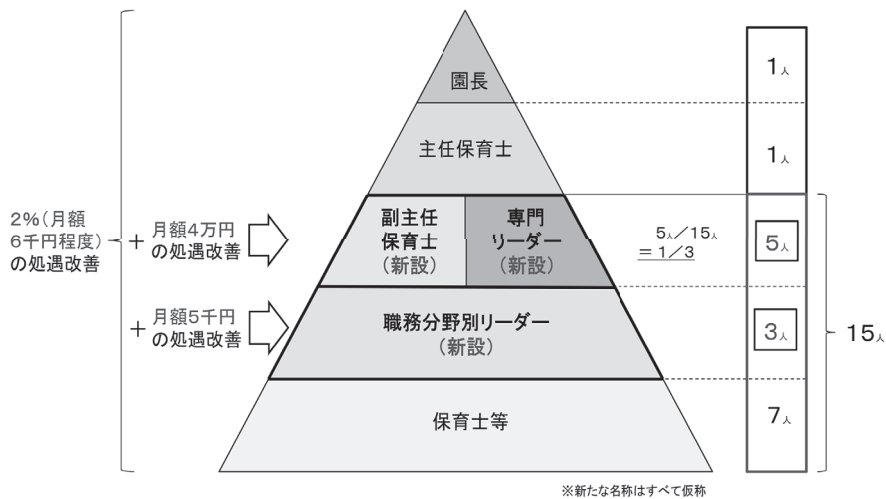
公立保育所の不足を補って私立保育所が、認可保育所の不足を補って認可外施設があるのであって、これらすべての施設について公的責任により必要十分な水準を実現し、すべての子ら

図3

保育士等(民間)のキャリアアップの仕組み導入後の職制階層(イメージ)

<定員90人(職員17※人)のモデル(公定価格前提)の場合>

※園長1人、主任保育士1人、保育士12人、調理員等3人



出所：図2と同じ。

に良質な保育を用意することこそが課題なのである。

7 保育労働は新たな価値を生産しない～公的予算拡充の必要～

保育労働は人の手によって人に対して行われる人的なサービス労働である。人間の生活に必要な生産手段や生活資料を生産する労働とは異なり、物質的価値を新たに生産することはなく、経済学的には不生産的労働に分類される。新たな物質的価値を生産しないため、製造業など生産的労働の分野で生産された価値が、税による再分配や保護者の負担する利用料を通じて移転しない限り、保育所は株主への配当や事業拡大にまわすことのできる利潤を生み出すことは原理的にできない。

保育の事業は、生産の経済ではなく、税や利用者の負担した利用料を消費して子どもの権利を実現する消費の経済なのである。もちろん他のサービス業と同様に、保育に要する費用に加

えて利益分を利用料に上乗せすることも考えられるが、公的保育における保育料や委託費は公定価格であり、いずれも所要額のみとされている。こうした経済的条件の事業分野に営利事業者を参入させ、コスト削減競争を強いることは、従事者や利用者からの収奪以外のなにものでもないことがもっと議論されなくてはならない。

保育労働が、新たな価値を生産するものではない以上、民営化や民間活力の導入では、何も解決しない。公的な保育予算に人件費を含む必要額がしっかりと見積もられること、そしてそれが実際に保育の現場に働く人の賃金・労働条件の費用としてしっかりと使われることこそが大切なのである。営利事業者の参入や民営化によって保育現場にコスト削減競争を強いることは、子どもを守る仕組みとしての保育制度を解体するものである。このことを公立、民間、認可、認可外の立場の違いを超えて共通の理解に力を合わせていくことが課題である。

(こやま みちお・全国福祉保育労働組合副委員長)

1 保育士等確保対策検討会「保育士等に関する関係資料」2015年。

2 子ども1人に対する保育士の配置基準は、0歳児3人に保育士1人、1～2歳児6人に1人、3歳児20人に1人、4～5歳児30人に1人である。これ自体諸外国に比べて低いため改善が求められているが、保育予算の積算にあたっての考え方が、たとえば4～5歳児合わせて45人ならば保育予算は1.5人分しか見積もられず(45÷30=1.5)、小学校の学級定数のように子どもが1人でも超過したら2学級目が設けられるわけではない。

3 財務省予算執行調査総括票 2002年。

4 内閣府国民生活局物価政策課「保育サービス市場の現状と課題(保育サービス価格に関する研究会)報告書」

5 「21の都道府県に所在する約6,500カ所の民間保育所の内部留保資金について調査した結果、約720の保育所が、運営費の30%超の資金を保有。内部留保資金の合計額は105億円に達する」NHK報道2012年10月10日。「特養の内部留保3億円超」日本経済新聞2013年5月21日。また、2015年10月の財政制度審議会には「収支差率が、中小企業2.9%、全産業4.5%に対して、私立保育所は7.6%」とする資料が提出されこれもマスコミ報道されている。

6 内閣府の「保育サービス価格に関する研究会」の委員である鈴木亘は、自治体の行う職員配置の加配(上乗せ)を「贅沢」「贅沢基準」と呼び、「特権を少しでも譲ってくれば、待機児童の親たちは認可保育所を利用でき、ずいぶん助かる」と、公立保育所や認可保育所、さらにはその利用者までを既得権者と位置づけ、保育所には入れずにいる保護者と対立させて描く。しかし鈴木が「贅沢」と呼ぶ職員配置や基準が本当に贅沢なのかは検証しない。それが必要な配置、適正な配置であるなら他の保育現場にも広げることが課題となるべきである。「子どもの最善の利益(子どもの権利条約)」や「最低基準の向上(児童福祉施設最低基準第3条)」の考え方を前提とせず、予算の総枠を所与の前提に、関係者の間の足の引っ張り合いを煽ることが鈴木の仕事である。『経済学者待機児童ゼロに挑む』新潮社、2018年。

医師の働き方の現状と政府が狙う 今後の「働かせ方」

森田 進

1 厚労省「医師の働き方改革に関する検討会」最終報告の問題点

(1) 医師の過労死容認の報告書

政府は、「医師の働き方改革に関する検討会」がとりまとめた報告書（以下、報告書）を2019年3月13日に公表した。安倍政権が推し進めてきた「働き方改革」の医師版であり、今年4月から残業時間上限の明確化が図られたが、医師はその上限規制から5年間外され、その5年後の2024年から適用される働き方である。私たちもその内容に注目したが、結論から言えば、医師不足の現状から目を背け、「今よりはマシ」として、一般労働者の倍以上の残業時間上限を医師に押し付ける、過労死容認の報告内容である。

(2) 残業上限「年1860時間」は過労死認定基準の倍の月平均155時間

報告書では、「我が国の医療は、医師の自己犠牲的な長時間労働により支えられており、危機的な状況にあるという現状認識」「医師は、医師である前に一人の人間であり、健康への影響や過労死さえ懸念される現状を変えて、健康で充実して働き続けることのできる社会を目指していくべき」などと、医師の働き方改革を進める「基本認識」を示しながら、「年1860時

間」もの残業時間を認める結論を出している。まったくもって支離滅裂な話だと思うが、これがまともな判断というのであれば、医師という職業に就く人間は、一般労働者の上限時間の倍の残業時間を働いても「健康への影響もなく、過労死も心配なく、健康で充実して働き続けることのできる」人間であると言っていることに等しい。

(3) 「健康確保措置」が連続勤務28時間や勤務インターバル9時間という異常さ

そして、年1,860時間の残業を認める場合には、「連続勤務28時間まで」や「勤務間インターバル9時間」などの「追加的健康確保措置」をとるとしているが、まったくもって健康確保には役立たない措置であると指摘せざるを得ない。

1日の労働時間上限は8時間であり、その3倍以上の時間を連続で働かせることがなぜ健康確保措置なのか。インターバル（休息）「9時間」については、その理由が、「最低限必要な睡眠6時間」に加えて前後の生活時間を確保するためとしているが、往復の通勤時間と入眠前後の食事、入浴など必要な生活時間が3時間で足りると考えること自体に無理がある。さらに、その短い「休息」時間すら確保できないときは、「代償休息」と称して翌月末までに付与しているが、健康管理に資する休息がひ

と月先で良いと考えることも、異常な発想とし
か思えない。

限の規制は設けないなど、最初から例外規定を
あれこれ盛り込んでいる始末である。

(4) あくまでも一般労働者を上回る例外規定 を設ける

2024 年から適用する時間外労働の上限時間
については、一般労働者と同等の働き方をめざ
すとしている「診療従事勤務医」についても、
休日労働込みで年 960 時間の残業時間を認めて
いる。これは月平均 80 時間にもなり、いわゆる
過労死ラインを大幅に超える水準の時間外労働
である。それだけにとどまらず、一般労働者
には規制されている、月 45 時間を超える時間
外労働の 6 カ月制限や、80 時間超え複数月制

(5) 患者のいのちと健康を守るために必要な 研修が「労働に該当しない研鑽」なのか

「労働時間管理の適正化」の中では、研修医
などの知識の習得や技能の向上を図る研鑽を行
う時間について、「医師の研鑽の労働時間の取
扱についての考え方と『労働に該当しない研
鑽』を適切に取扱うための手続きを示す」など
としているが、報告書の中でも「日々の医療提
供の中に、医師としての能力の向上に資する業
務とそれ以外の日常診療業務があるものの、実
態においてこれらは連続的であり、切り分けて

図 1

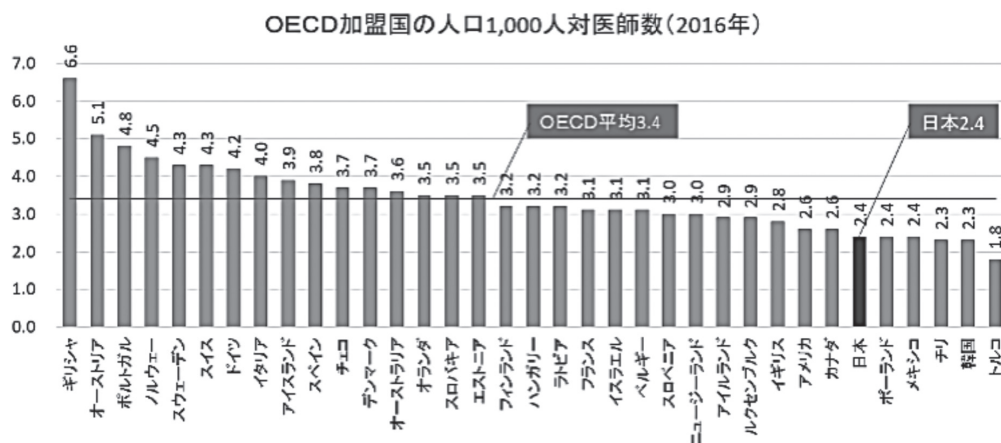
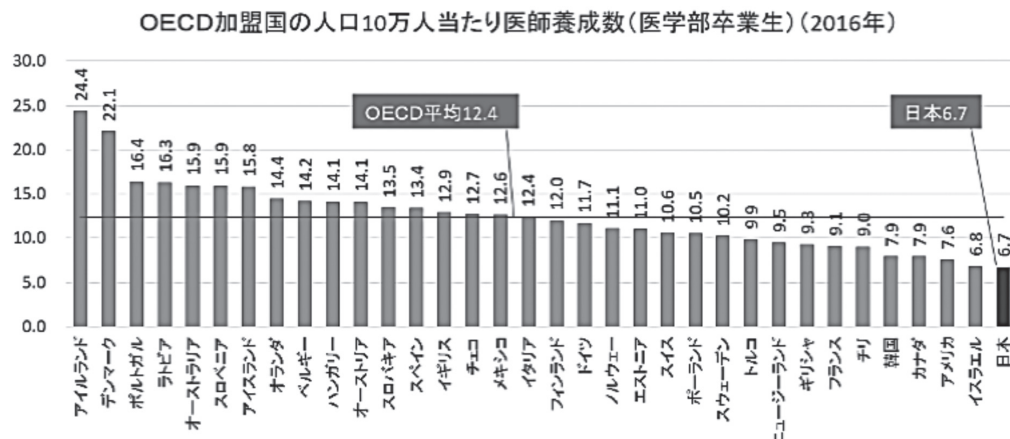


図 2



出所：図1・図2とも日医総研ワーキングペーパー No.415（原典は OECD Health Statistics 2018）

考えることは困難である」としており、それをどのように整理できるというのであろうか。医師自らの知識の習得や技術の向上は、すなわち医療の進歩や技術革新に対応するための必要不可欠な研鑽であり、「労働に該当しない研鑽」などほとんどないを考える。

(6) 医師不足の認識に立とうとしない姿勢では何も解決しない

そして報告書の最大の問題は、全文どこを見ても、現在の医師の過重労働の根本原因が「人手不足」にあることに言及がない点である。「医師の需給や偏在、養成の在り方、国民の医療のかかり方等」を長時間労働の背景に挙げているが、経済協力開発機構（OECD）加盟国の人口当たりの医師数（図1）の平均値と比較すると、10万人以上下回っているような絶対的な医師不足が、現在の過酷な医師の働き方の根本原因である。県別で人口当たりの医師数が多い、徳島県、京都府、高知県などよりも、OECD加盟国平均の方が多くであり、偏在の問題ではないということである。

「医師不足」は社会問題にもなり、政府はこの10年の間に医師養成増に転じさせたものの、それまで約20年にわたり医師養成数削減を続け（図2）、結果として少ない医師数で世界的にも高水準な医療を守るために、労基法の枠外に置いた働かせ方を医師に強いてきた現状については、政府に責任があることは逃れようのない事実である。その責任を認め、現在も医師不足が続いているとの認識に立たないと、これからも日本の医師の働き方はまともな働き方にはならないであろう。

医師の過労死が社会問題になっているにもかかわらず、一般労働者の倍の労働時間を認める

ような異常な働かせ方を、2035年まで、つまりこの先15年以上押し付けるとしているとりまめは絶対に認めるわけにはいかず、現場に持ち込ませてはならない。

2 医療機関におけるタスクシフティング、シェアリングの問題点

(1) 政府が推進する「特定行為」の目的は

政府は、2014年6月に「医療介護総合確保推進法」を強行成立させ、その中で「保健師助産師看護師法」（保助看法）の一部を改正し、特定行為を診療の補助に含めた。

法改正に伴い、2015年10月から「特定行為に係る看護師の研修制度」が施行となり、指定研修機関を増やししながら、団塊世代が75歳以上となる2025年までに、研修修了者約10万人以上をめざすとしている。厚労省は、「必ずしも医師を増加させずとも高齢化を踏まえた患者の多様なニーズに応えられる」などと、医師を増やす必要がない環境整備の重要性に言及し、特定行為が医師不足の穴埋め制度としての役割であることを強調している。

(2) 特定行為の危険性と看護師の責任

報告書でも、タスクシフティングを最大限推進するとしているが、特定行為を押し付けられる看護師も慢性的な人手不足であり、その看護現場に医行為を持ち込むことの危険性をどこまで認識しているのかが甚だ疑問である。

高度な医行為を「診療の補助」に含め、本来、医師が行うべき医行為を看護師へ委譲するのはあまりにも強引であり危険である。そして医師が行うべき医行為を看護師が代行し医療事故が起こった際にはどうなるか。厚労省は「特

定行為に係る看護師の研修制度に関するQ & A」の中で、特定行為の実施により医療事故が発生した場合の責任は個別の事例に応じて司法判断により決められるものと答えているが、医療事故のこれまでの判例では最終実施者がより重い責任を負っており、看護師の実施責任が問われることは間違いない。なによりも最大の問題は、やはり患者の安全性が脅かされる点である。診療の補助と医療行為は全く別の業務であり、医師不足を補うために医師の仕事を看護師に委譲することには絶対に反対である。

(3) 本来、看護師のやりがい

保助看法に規定されてきたように、日本における看護師の本来の役割は「療養上の世話と診療の補助」であり、患者・利用者に関わり「看護」ができることに喜びとやりがいを感じている。しかし、慢性的な人手不足による過密労働のなかで、その時間さえ奪われてしまっている現実がある中で、政府が思い描く、「医師不足解消のために医師業務の一部を看護師の業務に置き換える」ことは、同時に、看護師から「看護」をさらに奪う行為でもあり、絶対に許すわ

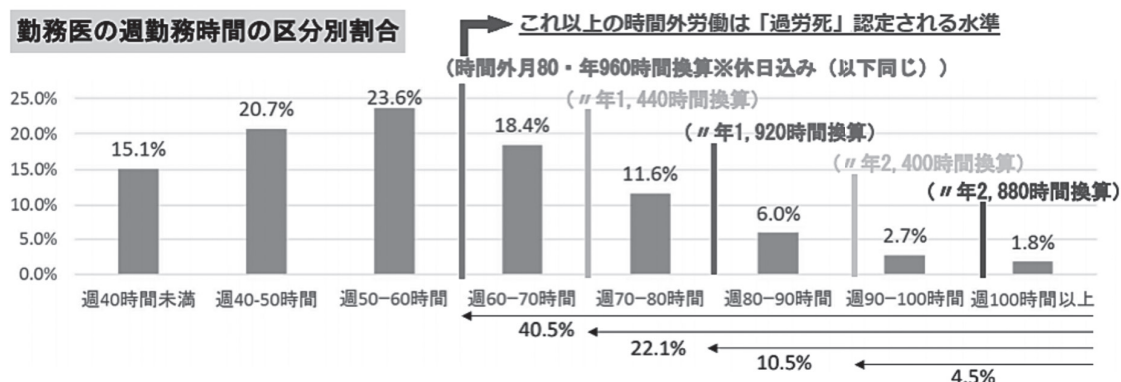
けにはいかない。

3 そもそも日本の医師の働き方の現状は……

(1) 世界的に見て異常な日本の医師の働き方

「医師の勤務実態及び働き方の意向等に関する調査」(図3)(2016年厚労省)では、過労死認定基準を超える働き方となっている医師が40.5%にのぼり、さらに10.5%は年1,920時間以上の残業時間数となっている。始業時間前から仕事を開始し、日勤から宿日直業務に移行し、当直明けの日も夕方まで診療を行う32時間を超える勤務が当たり前のようになり、宿日直時間帯も救急患者の受け入れや、入院患者の急変対応などが重なればほとんど仮眠もできない状況が恒常的である。医師不足の地域では、暦日でまるまる休みとなる日がほとんど取れないような働き方の医師もいる。欧米諸国では、医師であろうと看護師であろうと、交替勤務で労働時間管理はされ、長時間労働を防ぎ、休日も確保されている実態からみて、やはり日本の医師の働き方は異常極まりないのである。

図3



出所: 第13回医師の働き方改革に関する検討会資料(厚生労働省)

(2) 真の医師の働き方改革のためには国による財政的な保証も不可欠

医療は、その収入のほとんどが国が決める公定価格である診療報酬で賄われ、医療法や医師法などで、人員配置や施設基準、医師業務に係ることなどが定められる、公的産業である。だからこそ、医師の働き方や処遇も国の政策が大きく影響している。

報告書の「今後目指していく医療提供の姿」の中では、「現代の医療現場の実態と宿日直許可の趣旨を踏まえて現代化する」としているが、すなわち現在は、医師の宿日直時間中の実労働に賃金が支払われず、手当のみで済まされているケースも多くみられる。この実態は、ここ数年労基署が指導に入り賃金支払いを命じる事例が増えていることからみると、珍しいことではなく、どこでもあり得る実態である。そして、宿日直中の労働時間を正しく算定して時間外労働手当を支払うことは当然のことであるが、いまの診療報酬の内容でその賃金を支払えば、大規模病院は軒並み経営が立ち行かなることも明白である。医師の労働時間管理を明確に行って賃金を支払うためには、国の責任

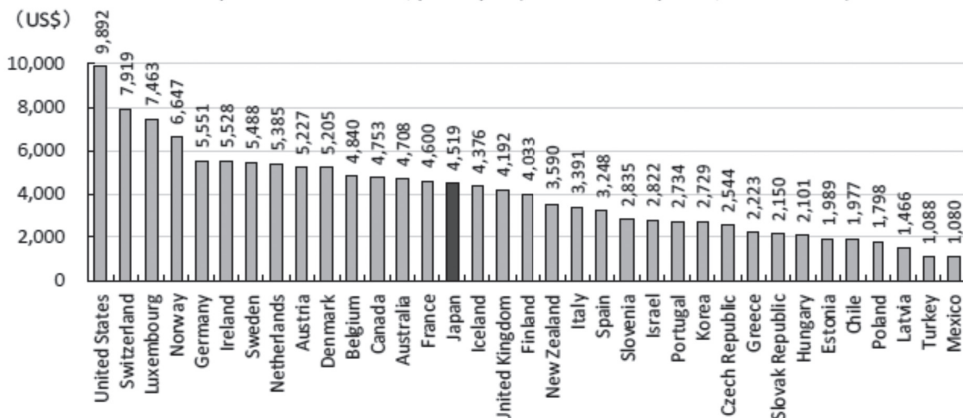
において支払いを保証するための財政措置を行わなくてはならない。

4 政府の考え方もおかしいが、国民の意識も現状認識にとどまっている問題

私たちの宣伝不足もあるが、医師の働き方における政府の対応の異常さは、実は国民全体の意識の問題でもあると感じている。「医師の人数は少ないものだから、その少ない人数では一人ひとりの負担が大きくなるのは仕方ないことだ」という考え方は多くの国民の共通するところではないだろうか。しかし、国際比較でみれば明らかに日本の医師数は少ないわけであり、他の国では必要医師数が確保されているのだから、日本だけが少ない医師数を前提に考える必要はないのではないだろうか。

日本は医療費が膨大にかかっているので医師を増やせないかと言えばそれも違い、日本の1人当たり保健医療支出は4,519ドルでOECD加盟35カ国中15位であり、ほぼ中央値である(図4)。これらの事実もしっかり伝える中

図4 1人当たり保健医療支出
Current expenditure on health, per capita (2017, current prices, current PPPs)



出所：日医総研ワーキングペーパー No.415 (原典は OECD Health Statistics 2018)

で、国民の中に「日本の医師不足は世界の非常識であり、さらに安全安心で高度な医療を担う医師をもっともっと増やすべき」との意識を広げて、政府に改善を迫る必要があると考える。

5 「医師の敵は医師」——医師自身の自覚の問題

もう一つの問題は、医師自身の中にある問題と考える。報告書は、あくまでも36協定の特別条項上限の問題などであり、労使協定であるのだから、労働組合や労働者である医師自らが、このような過労死を生み出す協定は締結しない姿勢をしっかりと持てば防げる問題でもある。しかし、残念ながら多くの医師自身は、いまの働き方が当たり前で、「残業時間を縮減させるような協定ができると、仕事が回らなくなる」あるいは、労働時間が管理されていない状

態に置かれる研修医などは、「他病院での宿日直バイトなど副業がなくなると生活できなくなる」という現実しか受け入れられないことも事実である。この問題も、やはり日本の医師の異常な「働かされ方」が築いてきてしまった現状であり、真の働き方改革を進める中で克服していかなければならない課題である。

6 さいごに

日本の医師労働の現状と、今の政府の異常な対応は、やはり、個々の労使関係で解決できる問題ではなく、国民のいのちと健康にかかわる問題として捉え、国の政策を変えさせる運動を、国民運動として発展させるような動きを作らなければいけないと感じている。

(もりた すすむ・日本医療労働組合連合会書記長)

公共交通機関における長時間労働の実態と国民の安全への影響

菊池和彦

バス・タクシーは、国民生活に欠かせない公共交通機関である。ところが、そこで働く労働者は、長時間労働によって健康破壊がすすみ、公共交通の安心・安全を確保しえない状況におかれている。その実態を報告する。

1 バス・タクシー労働者の労働時間

(1) 厚労省統計上の労働時間

厚労省の「賃金構造基本統計調査」（賃金センサス）によると、自動車運転労働者の2018年の年間労働時間は、バス2,410時間、タクシー2,293時間となり、全産業平均の2,192時間より、バスで218時間、タクシーで101時間も長い（図1）。

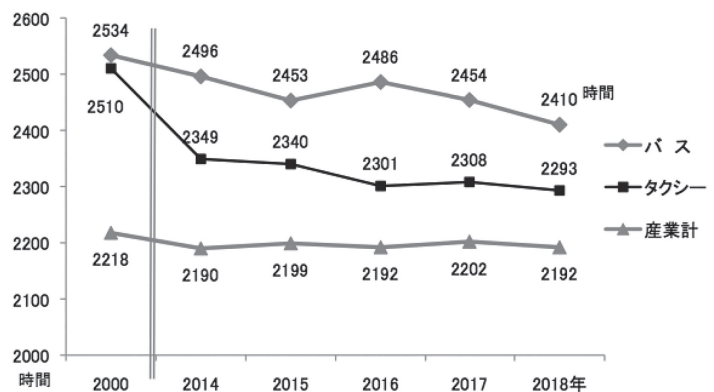
バスの労働時間は近年もほとんど短縮されていない。タクシーでは2000年と比べると減っているようだが、これは「定時制乗務員」とよばれる年金受給者の嘱託・短時間雇用が増えているためで、正規労働者の労働時間はほとんど短縮しておらず、実感とは差がある。

(2) 実際の勤務ダイヤ、労働時間

実際の勤務例は次のようになっている。

貸切バス（観光バス）の場合、表1のように、日々、行き先も始業終業時刻も変わる。この例では入っていないが、夜行ツアーや目的地での宿泊を伴う乗務もある。表1の暦日2日目、3日目にみられるように、終業後、翌日の始業までの時間（休息期間＝インターバル）が

図1 バス・タクシー労働者の年間労働時間の推移



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」。企業規模10人以上、男性労働者の全国平均。

表1 観光バス運転者の勤務例（繁忙期8月の1週間）

暦日	出勤 (時、分)	出庫 (時、分)	入庫 (時、分)	退勤 (時、分)	拘束時間 (時間)	休息期間 (時間)	走行距離 (Km)
1	4:01	4:31	6:32	7:02	3:01	26:28	18
2	9:30	10:00	20:21	20:51	11:21	9:19	469
3	6:10	6:40	21:40	22:10	16:00	8:00	493
4	6:10	6:40	16:08	16:38	10:28	17:19	391
5	9:57	10:27	14:03	14:33	4:36	18:57	73
6	9:30	10:00	22:20	22:50	13:20	55:30	396
7	休み（2日間）						

当月は乗務25日、休み6日

11 時間未満となり、8 時間しかない場合もある。

タクシーでは、表 2 のような隔日勤務が都市部で多くみられる。1 日おきに 2 労働日分をまとめて働くもので、朝から翌日の朝まで連続の勤務となる。タクシーに適用される労働時間規制の上限が拘束 21 時間なので、始業が朝 8 時とすると、休憩・残業を含んで翌朝 5 時までとなる。ほとんどの労働者がこの拘束時間ぎりぎりまで働くことが多い。

この勤務を月に平均 12 回行うので、年間労働時間は実労働 18 時間×12 回×12 カ月＝2,592 時間となり、厚労省の統計より実感に近い数値となる。

(3) バスでは人手不足が深刻

バスでは、2000 年代に実施された規制緩和により、賃下げと「合理化」が進行した。

貸切バスでは、交代運転者を減らして、従来 2 人の運転者が乗務していた長距離運行が 1 人乗務にされることが多くなった。乗合バスでも、拘束時間を延ばして昼間に無給の長時間休憩を入れるなどの勤務が導入された。

労働条件の悪化が労働者不足をまねき、在職している労働者に大きな負担がかかる悪循環に

なっている。人が足りない分を埋めるために、14 連勤もするケースが生じている。

2 健康破壊と安全への影響

(1) 「過労死」認定の異常な多さ

長時間かつ深夜を含む不規則な勤務であり、運転席に座りっぱなしの自動車運転労働では、脳・心臓の循環器系疾患が多いことは以前から知られているが、その実態は、厚労省の「過労死」労災認定の結果に如実に示されている。

図 2 のとおり直近 3 年間の平均で、脳・心臓疾患の「過労死」認定率は、道路貨物運送業（トラック）が全産業計の 9.8 倍、道路旅客運送業（バス・タクシー）が 3.9 倍に達する。精神障害でも、トラックが 2.1 倍、バス・タクシーが 1.8 倍である。

「過労死」が労災として認定されるためには、発症前の残業が月 45 時間を超え 80 時間以上であることなどが条件となる。道路運送業の認定の多さは、いかに長時間労働が蔓延し、労働者の生命が危険にさらされているかを表している。

(2) 健康起因事故の激増

脳・心臓疾患をはじめとする急性の病気は、運転中に発症することもあり、バスの運転者が運転中に意識を失い、間一髪で乗客が車両を停めたというニュースがしばしば伝えられるところだ。

運転中の健康起因事故は、国交省が毎年調べている（図 3）。直近の 2016 年では、バス 161、タクシー 68、トラック 75 件になっている。10 年間で 3.7 倍という急増ぶりだ。

表 2 タクシー勤務例（隔日勤務、大都市部に多い）

暦日	出勤 (時、分)	出庫 (時、分)	入庫 (時、分)	退勤 (時、分)	拘束時間 (時間)	休息期間 (時間)
1	8:00	8:30			21:00	27:00
2			4:30	5:00		
3	8:00	8:30			21:00	27:00
4			4:30	5:00		
5	8:00	8:30			21:00	75:00
6			4:30	5:00		
7	休み（2 日間）					

当月は乗務 12 回（24 日）、休み 6 日

拘束 21 時間＝所定 15＋休憩 3＋残業 3 時間

乗客や他車、歩行者を巻き込む人身事故に至る場合もあり、交通安全上の重大問題である。

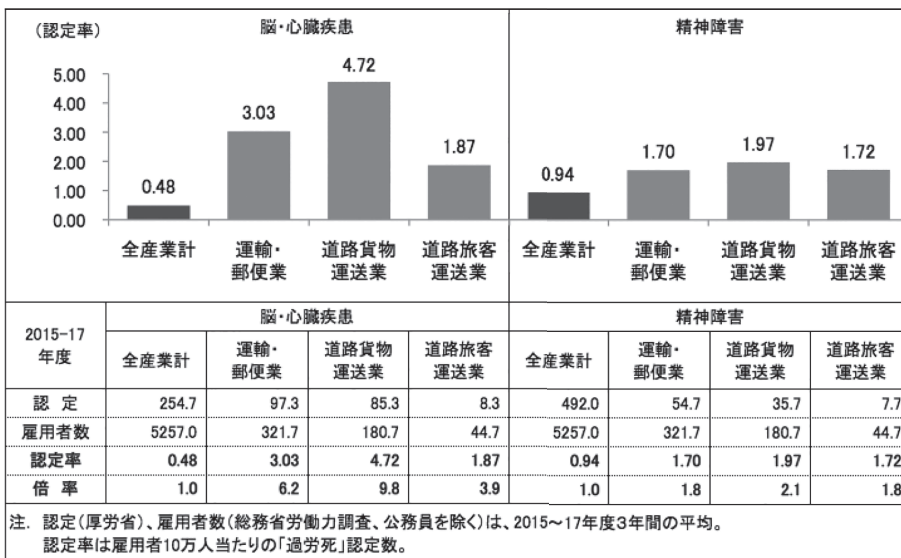
(3) 疲れがとれず居眠り運転も

長時間労働と安全の問題については、自交総連でも毎年の組合員アンケートで調査している(図4)。

2018年のアンケートでは、前日の休息期間

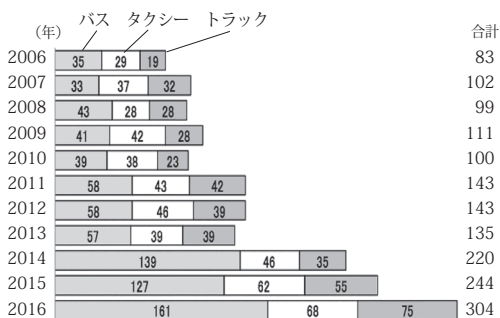
が11時間未満だったものがタクシーで35%、バスで45%いた。こうした状況で、前日の疲れが取れないが、「よくある」と「時々ある」を合わせてタクシーが71%、バスが73%に達する。同様に、安全確認がおろそかになるがタクシー56%、バス45%、交通事故を起こしそうになるがタクシー68%、バス45%もいて、居眠り運転をしたことがあるというものもタク

図2 異常に多い運輸業の「過労死」認定率



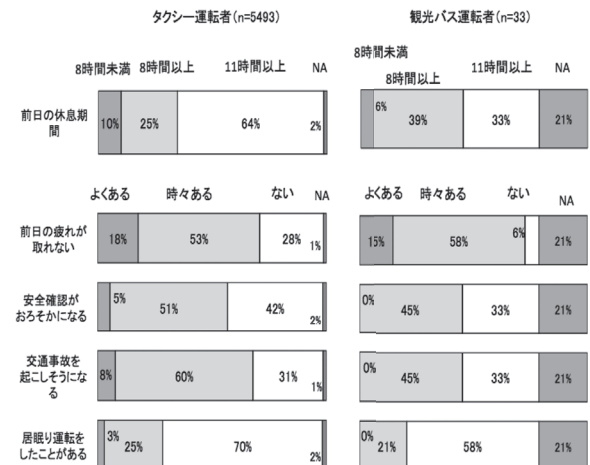
出所：厚生労働省「過労死等労災補償状況」、2015-17年度、雇用者10万人当たり。

図3 運転者の健康状態に起因する事故等の件数



出所：国土交通省自動車局「事業用自動車事故統計年報」。

図4 自交総連の運転者アンケートの結果



出所：自交総連19春闘アンケート(2018年10～11月実施)。

シー 28%、バス 21%いる。

プロドライバーの居眠り運転が許されるはずがないが、現実には、長年にわたる長時間労働で、前日の疲れがとれずに運転をしていて、実際に居眠りをしてしまうこともかなりあるという深刻な実態を示している。

3 長時間労働改善の方策

(1) 残業規制適用猶予と「改善基準」の存在

自動車運転者の長時間労働は、当人の健康を破壊するばかりか交通事故にも結びつき、社会的に大きな影響を与える。早急に是正がはからなければならない課題だが、改善は遅々としてすすんでいない。

2018年に成立した「働き方改革」関連法では、極めて不十分な内容ながら時間外労働の上限が法的に規制されることとなった。ところが自動車運転者については、適用が5年間猶予されることになっており、5年後も、一般労働者の年720時間よりさらに緩い年960時間の残業を認める内容である。

猶予の理由のひとつとなっているのが、自動

車運転者については、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（平成元年労働省告示第7号、以下「改善基準」）という、労基法とは異なる労働時間規制がすでに存在しているということである。

ところが、この改善基準の内容もまた、長時間労働を規制する実効性が薄い、極めて緩い基準になっているのである。

(2) 過労死認定基準を上回る基準の緩さ

改善基準は自動車運転労働の特性に合わせて、労基法のような実労働時間ではなく、拘束時間と休息期間で労働時間を規制するのが特徴である（図5）。

例えばバスの場合、拘束時間は最大4週平均で1週当たり71.5時間（特例＝貸切バスで労使協定を結べばよい）まで可能である。これは1カ月に換算すると311時間になる。労基法の所定労働時間は1カ月174時間だから、1カ月137時間のオーバー労働が可能ということになる。これには休憩時間が含まれているので実労働時間の残業時間は、休憩1日2時間として月89時間、1日1時間なら月113時間が可能と

図5 バス・タクシーの改善基準と自交総連の改正要求

		厚労省の改善基準の規定（特例一部略）	自交総連の改正要求
バス	拘束時間	4週平均で1週当たり65時間（特例71.5） 1日 原則13、最大16時間	1カ月240時間 1日 最大13時間
	休息期間	継続8時間以上	継続11時間以上
	運転時間	2日平均で1日当たり9時間 4週平均で1週当たり40時間	1日7時間
	連続運転時間	4時間以内 （運転中断は1回連続10分以上）	2時間以内 （運転中断は1回連続15分以上）
タクシー	拘束時間	日勤）1カ月299時間（特例322） 1日 原則13、最大16時間（特例24）	1カ月238時間
		隔勤）1カ月262時間（特例270） 2暦日21時間（特例24）	1カ月228時間
	休息期間	日勤）継続8時間以上 隔勤）継続20時間以上	継続11時間以上 継続24時間以上

なる。

「過労死」認定基準では、発症前2～6カ月の残業が月80時間を超えれば、業務と発症との関連性が強いと評価されるのだが、この80時間を優に超える残業が認められるのが改善基準なのである。

休息期間、すなわちインターバル規制が規定されているのは他産業にはない良い点としても、その時間は、バス、タクシー（日勤）とも8時間となっている。8時間では、往復の通勤と食事・入浴など最低限の生活時間を引けば4～5時間しか睡眠に当てられない。実際に前日の休息期間が8時間しかなかった場合には、運転中に眠くて仕方がないというのが運転者の実感であり、人間の生理を無視した規定といわざるを得ない。

(3) 改善基準の改正と法制化が必要

改善基準は内容が不十分とはいえ、こうした基準があること自体は、労働時間の規制に役立てることができる。2002年以降、バス・タクシーを管轄する道路運送法に基づき、国交省が改善基準と同一内容の基準を事業者（経営者）が遵守すべき基準として定め、違反した事業者には車両停止、営業停止などの行政処分をするようになったが、その結果、拘束時間の違反はかなり改善されるようになった。

したがって、改善基準の内容を改正して、罰則をつけた法律に格上げして、規制の実効性をもたせることが重要である。

自交総連の改正要求（前掲図5）では、拘束時間は1カ月バ

ス240時間以内などとしており、休息期間＝インターバルは11時間以上を確保するようにするべきである。

現在、厚労省では改善基準改正の検討の準備をすすめており、公労使の代表を含めた委員会が設けられて審議が始まる予定だ。実効ある労働時間短縮につながる改正となるよう運動をつよめているところである。

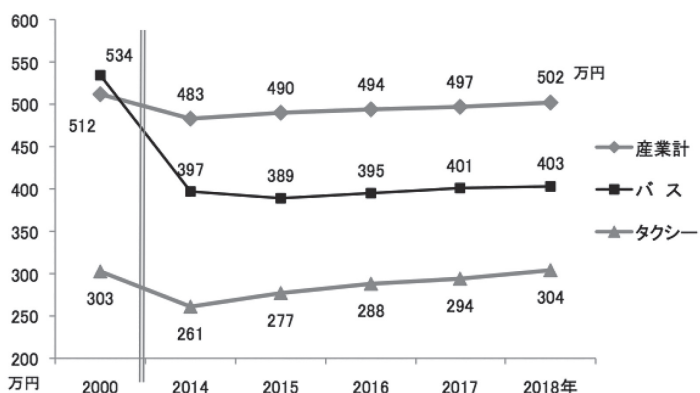
改善基準を守らせるためには、罰則のある強制力をもった法制化が不可欠である。激しい過当競争下にあるバス・タクシー業界では、1社だけが労働時間短縮をするというのは、たちまち競争に敗れてしまうということであり、事実上不可能である。法律で全社いっせいに規制をかける限り、実効性はあがらない。

4 長時間労働と低賃金の関係

(1) 規制緩和による低賃金化

自動車運転者の労働時間の短縮を考える場合、避けることができないのが低賃金の問題である。年間賃金で、バスは一般労働者より100万円、タクシーは200万円も低い水準となっているのが実態である（図6）。

図6 バス・タクシー労働者の年間賃金の推移



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、各男性労働者の全国平均。

この低水準は昔からのものではなく、規制緩和によって企業間競争が激化し、「合理化」で賃金が切り下げられてきた結果である。バスの場合、2000年には年収534万円で産業計労働者を上回っていたのが、規制緩和以降100万円以上下落してしまった。

しかも、この賃金のうち、かなりの部分を残業手当が占めていて、時短によって残業手当が減ると生活できないという労働者の声が根強い。

(2) タクシーの歩合給の問題

タクシーの場合は、賃金が歩合給であるという問題がある。事業場外労働であるタクシーでは、以前から賃金の一部に歩合給が採り入れられていたが、規制緩和による「合理化」は、歩合給制度をいっそう促進させ、現在では、賃金の全額が歩合給である「オール歩合」といわれる賃金が主流になっている。営業収入（売上げ）×○%ですべての賃金が決まるのである。

この賃金では、営業収入の多寡が賃金に直結するので、労働者は少しでも営業収入を増やそうとして、長時間労働に駆り立てられる。そのうえ、残業代は歩合給に含まれているなどといって、労基法違反を承知で、残業代を支払わない使用者も多い。

それでも、営業収入を増やすためには、労働者は長時間労働をせざるをえない。もともとの賃金水準が年収300万円と低いので、営業収入が減る時短は死活問題だとの意識がつよい。

(3) 定時で食える賃金の必要性

賃金水準が低いために、労働時間の短縮は、労働者自身からの抵抗にあってしまう。したがって、時短をすすめるためには、賃金水準の

改善が不可欠だ。

規制緩和による供給過剰、過当競争が賃下げ圧力をつよめてきたのだから、規制緩和の見直しを徹底して、需給バランスを回復し、安全運行と運転者人件費を担保できる経営環境が確保されなければならない。

また、賃金水準に大きく影響する運賃額の引き上げも必要である。貸切バスの運賃は、旅行会社から買ったたかれるため、大幅に低下してダンピング状態となっている。タクシーの運賃は認可制であり、極端な値下げはできないが、最近10～20年以上、値上げが実施されておらず、1990年代と同じ運賃水準のままである。

自動車運送事業の収入はほぼすべてが運賃収入であり、ここが増えない限り、人件費＝賃金も増やすことができない。適切な運賃水準を確保して、労働者が「定時で食える」賃金を得られるようにすることが必要になっている。

5 安全と雇用を破壊するライドシェア

(1) 違法な白タク行為を解禁する動き

旅客自動車運送事業の将来に、深刻で破壊的な影響を与えるのが、近年、急浮上しているライドシェア解禁の動きである。

ライドシェアは、二種免許（旅客運送の運転資格）をもたない一般ドライバーが自家用車に客を乗せて対価を得るというもので、スマホをつかって運転者と乗客をマッチングするアプリが開発され、米国から世界中に広がった。これは日本では、道路運送法違反の「白タク」行為であり、禁止されている。

ところが、安倍首相を筆頭に、新自由主義の規制緩和論者が、日本でも法律を変えて、ライ

ドシェアを解禁するべきであるという攻勢をつよめている。

ライドシェアの運転者は、スマホアプリに呼び出されて自宅から自家用車を出てきて客を乗せるわけで、労働時間や健康状態、アルコールチェックが一切行われない。雇用されているわけでもないの身元の確認も不十分である。事故はすべて運転者の個人責任とされる。

このためライドシェアを導入した各国では、事故でも補償がされないとか、運転者による強盗や婦女暴行事件が多発して、禁止や再規制が行われているところである。

(2) 長時間労働、低賃金に歯止めがない

ライドシェアの運転者は、自営業者とされるので、労基法等の労働時間規制が及ばず、際限ない長時間労働も可能になる。

乗せた客が支払う運賃から、ライドシェア企業（プラットフォーム）が手数料を取った残りが運転者の収入になるので、いわば究極の歩合給であり、長時間労働を促す効果は極めて高い。それで健康が破壊されても、労災補償もない。

収入の水準は、プラットフォームが自由に設定する運賃と手数料に左右される。もともと「好きなときに自由に働ける」などと言って、アルバイトや副業の感覚で運転者を集めているので、生業としての十分な収入は得られない働き方になる。有給休暇も失業保険もない。

ライドシェアは、財界や政府がねらう「雇用されない働き方」を広げ、労働者の基本的な権利を根こそぎ奪ってしまう点でも、極めて危険なものといえる。

(3) 公共交通の破壊、交通権の崩壊

ライドシェアの解禁を許せば、タクシー事業は存続自体が危うくなる。これは、ライドシェアを導入した世界中で現実となり、米国などでは、タクシー会社の倒産や個人タクシー事業者の自殺が相次いでいる。地方の路線バスの営業にも深刻な影響を与える。

国民の移動を、持続的、安定的に、安心・安全を確保して支えてきた公共交通機関が崩壊して、ライドシェアという公共性とは無縁の自家用車の交通に移動を委ねなければならなくなるのである。

高齢人口が増え、地方では過疎化がすすむなか、国民が自由に安全に移動する権利を確保することが重要になっている。危険なライドシェアではなく、公共交通機関であるバスやタクシーが、この役割を果たせるように、国の財政措置を充実させて、路線の維持や乗合タクシーの活用をはかり、運転に従事する労働者にもまともな労働条件が保障されるようすることこそが必要なのである。

おわりに

交通機関の安全を担っているのは、それを運転している労働者である。この労働者が、低賃金・長時間労働で疲れ切っていたのでは、安全は保てない。

交通労働者が、安全運転に専念でき、公共交通を担う誇りをもって働けるように、賃金・労働条件、とりわけ命に関わる長時間労働を一刻も早く是正させなければならない。

(きくち かずひこ・全国自動車交通労働組合総連合会〈自交総連〉書記長)

労働戦線NOW

「平成」から「令和」への労働運動

連合総研が論評「組合は役割を果たしていたか？」

全労連など 19 春闘総括、参院選の野党共闘と労働界の動向

青山 悠

令和改元の祝賀報道の過熱ぶりは異常であり、安倍首相を含め7月参院選を「令和新時代選挙」とはしゃぐ雑誌もみられるほどだ。

しかし、時代が変わったわけではなく、平成30年間の賃金・雇用・福祉・憲法破壊の深刻な状態は継続している。連合シンクタンクの連合総研も30年間の運動について「組合は役割を見失ってないか？」と厳しく論評している。今後の運動にもかかわる「平成」から「令和」の労働運動課題を検証した。また連合、全労連の春闘中間総括や歴史的な参院選の野党統一候補と労働界の動向に焦点を当てた。

■ 賃金低下・分配ゆがみ拡大の30年

平成30年間で日本は世界でも異例とされる賃金デフレと分配のゆがみが拡大した。

1989年（平成元年）の民間労働者の平均賃金は455万円であり、2018年（平成30年）には432万円へ23万円も減少した。一方、大企業の内部留保は30年間で88兆円から425兆円へ5倍にも増えている。

春闘では、賃上げが物価分を下回る実質賃金マイナスの賃金デフレは30年間で13回もあり、うち13年以降が6回という深刻さだ。

世界でも日本の賃金低下は異常であり、民間部門の時給が97年と17年の20年間で9%も下が

り、主要国では日本のみが賃下げ（日経新聞3月19日）と一面トップで報じるほどだ。

連合シンクタンクの連合総研は01年に「過小賃上げはデフレに加担」と警鐘を鳴らした。令和でも警鐘乱打。春闘で実質賃金維持の社会的相場確立へ統一闘争の強化が重要となる。

■ 雇用格差・貧困も拡大

格差は複雑であり、企業規模、産業、業種、学歴、地域、勤続年数、男女、雇用形態など10数種類ある。賃金格差では正規、非正規などの雇用格差と男女格差が大きな問題だ。

雇用構造の変化は95年（平成7年）の現経団連「新時代の『日本的経営』」からである。雇用システムを「長期継続雇用型」「専門契約型」「パートなど雇用柔軟型」に三極化。その結果、非正規労働者は89年の817万人（19.1%）から18年には2,117万人（37.9%）と就業者の3分の1へと増加している。

派遣法も04年から原則自由に改悪され、08年12月31日の大晦日「年越し派遣村」は「人間使い捨て」として社会に大きな衝撃を与えた。さらに過労死自殺など不条理な「ブラック企業」も平成の産物である。

雇用形態の賃金格差も17年で男性正社員を100に、男性非正規は59、女性非正規は47と大

きな格差がある。ワーキングプアも増大し、年収 200 万円以下は 89 年の 828 万人（19%）から 17 年には 1,085 万人（22%）に増加。年収 500 ～ 800 万円の「中間層」の減少も深刻だ。

令和では、非正規の正規雇用を含め格差は正へ同一労働同一賃金の実現が重要課題となる。

■ 戦後最悪の労働法制破壊

平成は、97 年の派遣法拡大など使用者と雇用者責任を分離した不安定な雇用を増大させた。

さらに戦後最悪の労働法制の改悪も目立つ。安倍政権は「世界で一番企業が活動しやすい国」を掲げ、18 年に「働き方改革関連 8 法」を強行採決した。とりわけ「高度プロフェッショナル制度」（残業代ゼロ制度）は労働基準法 73 年ぶりに労働時間の規制を除外する最悪の岩盤破壊である。雇用政策の決定も官邸主導で I L O の公労使三者原則を軽視する強権ぶりだ。

令和では、A I 化による大量の労働移動と非雇用就労者の増加、違法解雇の金銭解決、人口減少と外国人労働者の増加など課題は多い。労働法制の解体攻撃にも関わり、労働界の共同した反撃が重要となる。

■ 庶民いじめの「税と社会保障」も悪化

税と社会保障も悪化している。税制では、消費税の導入 30 年間（89 年 3 %、97 年 5 %、14 年 8 %）で国民は累計 372 兆円も取られている。

ところが、法人税、所得税などは 30 年間で大企業・高所得者優遇のアベノミクスなどを含め累計 560 兆円も減税されている。

一方、社会保障は解体攻撃が加速している。安倍政権は 13 年以降 6 年間の累計で 1 兆 5,900 億円も社会保障費を削減。年金削減、医療費の窓口負担増、介護保険料の引き上げ、生活保護基準の

引き下げなど、国民生活に深刻な打撃を与えている。政府は「年金 100 年安心」と言いながら、高齢者夫婦が退職後 30 年間暮らしていくには、年金以外に 2,000 万円必要との報告など、「国家的詐欺に等しいこと」さえ行っている。

家計の負担も重く、消費税が 8 % に増税される前年 13 年の消費支出平均は 364 万円だったが、18 年には 339 万円へと 25 万円も減少し、消費低迷と景気悪化にも連動している。

政府は令和元年に 10 % への増税を掲げている。野党の多くは反対し、年金問題と合わせ安倍政権退陣の運動が大きな争点となっている。

■ 「戦争準備 30 年」の攻防

平成は「平和な時代」ともいわれているが、「戦争準備の 30 年」（朝日 4 月 27 日・作家丸山仁氏）とも指摘されている。同時に 9 条改憲阻止へ向け、組織の違いを越えた市民と労組、野党の新たな共闘拡大も特徴である。

検証すると、自衛隊が初めて海外派兵したのが平成 3 年（91 年）のイラク湾岸戦争だ。92 年には国連平和維持活動（P K O）が制定され、カンボジアに派兵。その後も 99 年に日本に脅威をもたらす場合に軍事行動を可能とする周辺事態安全確保法（ガイドライン法）が制定され、01 年のテロ対策特別措置法など、毎年のように軍事防衛関係の法律が強行採決されている。

さらに、13 年には現代版「治安維持法」の特定秘密保護法、15 年に違憲の集団的自衛権の行使を容認する国際平和支援法を強行採決した。19 年 4 月には国連以外でアメリカ中心の多国籍軍・監視団のシナイ半島に初めて自衛隊員 2 人を派遣して海外での軍事行動へ踏み出し、令和では戦後初めて憲法 9 条に自衛隊の明記など改憲策動を強めている。

安倍暴政に対し全労連や平和フォーラム系、全労協などは14年に新共同組織の「総がかり行動実行委員会」(19団体)を結成し、「市民連合」「全国市民アクション」などと安倍改憲阻止へ15年8月の12万人集会や3000万署名(1,850万以上集約、全労連は過去最高の403万人集約)を展開。また11年の福島原発事故の翌年から脱原発17万人の集会など共同を強めている。

■「組合は役割を見失ってないか？」

連合シンクタンクの連合総研は「平成の30年は何を残したか」(2019年2月D I O)を特集。法政大学の藤村博之教授は「労働組合は本来の役割を見失ってないか？」と題して、「平成の30年間は、雇用労働者にとって幸せな時代ではなかった」と指摘。賃金の低下傾向や非正規雇用の増加、分配のゆがみ拡大などをあげ、「労使交渉で労働組合は、経営に対して90度に座る」ことをしてきたかと問いかけ、「経営者と同じ側に座って、同じ方向を見て考えていたのではないだろうか」と言及。労働組合の大切な役割は政府や経営者が誤った方向に舵を切ろうとしているときは、真っ向から異議を唱え、過ちを正すことが求められると指摘し、「政府や、経営者におかしいことは、『おかしい!』と言い続ける気概と自信を持って行動することを求めたい」と提言している。

「平成」から「令和」への労働運動。全労連の小田川義和議長は「改元で賃金、雇用劣化の異常は解消されず、闘い続けよう」と呼びかけている。連合の神津里季生会長は「残された課題打開へ2035年を展望した連合ビジョンを策定し、新たな運動を展開」と語る。全労協の中岡基明事務局長も「マスコミなどの改元大騒ぎは安倍政権のアベノミクス、外交、改憲策動を国民から目をそらさせようとするものであり、闘いで決起しよう」

と呼びかけている。

連合、全労連、全労協の結成から30年。「令和」は「平成」の残した深刻な未解決の課題克服へ、労働組合の本来の役割発揮と労働界の統一した運動が求められている。

■ 連合春闘の評価と課題「賃金デフレ」打開へ

連合の春闘中間まとめで最大の問題は、平均賃上げの上げ幅は評価しているものの、ベア0.56%など賃金水準について評価がないことだ。

連合の妥結結果(6月4日)は平均賃上げで6,043円(2.08%)と昨年プラス54円(同率)である。ベアは1,558円(0.56%)で昨年マイナス48円、プラス0.03%となった。

特徴は、300人未満のベア0.63%(1,507円。昨年マイナス35円・昨年同期率)は、大手300人以上の0.55%(1,563円。昨年マイナス50円、プラス0.03%)を3年連続で上回っていることだ。制度要求は非正規の均等待遇で前進している。

連合は6月6日の中央委員会で「2019春季生活闘争の中間まとめ」を確認し、賃上げ獲得水準が昨年同時期を上回ったことについて、「賃上げの流れは力強く継続している」と評価。中小ベア率が大手を上回ったことも「大手追従・大手準拠などの構造を転換する運動が定着・前進したものと受け止める」と指摘している。人手不足が後押ししたとの認識も示した。

今後の検討課題では、「賃金水準検討プロジェクトチーム」の答申を踏まえ、(1)情報収集・開示の強化と春闘拡大への共闘体制・行動のありかた、(2)中小組合の底上げ・格差是正のサポート、(3)社会横断的な賃金水準、(4)セーフティーネットとしての最低賃金などをあげている。

討論では、鉄鋼など基幹労連が「産別として中小支援に力を入れ、格差是正などで成果をあげて

いる。連合は賃金の水準のみに傾注せず、賃金の上げ幅重視の運動を」と主張した。JAMは「実質経済成長と物価分確保の実質賃金向上の運動を強め、公正取引強化の運動を」と主張した。UAゼンセンは「非正規回答もパート、契約社員など実態に対応した表示」を求めた。

問題は、連合春闘のベア 0.56%程度では物価分以下の実質賃金マイナスとなり、3年連続の賃金デフレとなることだ。神津会長は「今後の改革に絡むことだが、要求は経済、物価分の2%プラス定昇2%の4%だが、結果がついてこないという事態を変えなければならない」と述べている。

連合では、春闘相場に影響を与える電機、自動車など金属大手が連合より低い要求設定やトヨタの回答非公開など、大企業労組の社会的責任も問われている。

■ 社会的賃金形成へ協約の拡張適用を提起

「春闘の形を再構築する」として連合が新たに提起した賃金の「上げ幅のみならず賃金水準」転換への「足がかり春闘」も個別賃金の妥結水準を含め課題を残している。

妥結結果は、35歳のベア額で1,851円(0.67%)、昨年マイナス114円(マイナス0.04%)に過ぎない。まとめでは賃金水準への「認識がより高まった」と評価しつつも、個別賃金実態の把握・分析のための必要な体制を取り組めなかった組合があったとし、賃金制度の確立や中小組合への支援体制の構築などが必要としている。

問題は、個別賃金の取り組み組合が連合46産別のうち10産別と少ないことだ。しかもベアよりも賃金水準重視とはいえ、ベア獲得は要求組合の38.1%であり、組合のベア獲得と社会的波及も重要課題だ。連合が労働協約の拡張適用で関連業種・地域の未組織労働者への労働条件改善を政策

提起していることも注目される。

賃金デフレ打開と水準引き上げによる社会横断的な賃金水準の引き上げへ、闘争体制や交渉方式の改革がより重要となっている。

■ 全労連は賃上げ・消費増税反対へ20万総行動

全労連などは結成30年にふさわしい春闘を展望し、賃上げ要求を実質賃金の目減り補填や生活苦の改善などを踏まえ、5年ぶりに5,000円高い2万5,000円を設定した。

妥結結果(5月24日)は加重平均で6,001円(2.04%)と、昨年より138円、0.06%低い。非正規の時給は生協労連など14産別271組合の平均で22.8円増と前年並みの水準だ。制度課題では労働時間短縮や雇用保障で前進している。

闘争展開では「大幅賃上げと最賃1,000円以上の実現」「9条改憲阻止と安保法制の廃止」「消費税増税反対と社会保障の充実」など4課題を掲げて3月14日に全国統一行動を実施し、ストや職場集会など官民を含め20万2,000人が総行動に参加した。

闘争進ちょく状況は、19産別2,510組合で要求提出60.8%(昨年53.3%)、回答引き出し62.1%(同53.1%)、スト権確立55.5%(同53.5%)、スト実施延べ340組合(15%)(昨年300組合、12.2%)。ベア獲得は118組合(1,678円)、ベアゼロは418組合となっている、スト実施は医労連とJMITU、福祉保育労で全体の83%を占め、バラツキが見られる。

全労連などは6月20日の単産・地方代表者会議で春闘の中間総括を行い、回答について「昨年を若干下回る厳しい結果であるが、財界・大企業の春闘破壊が強まるなか、善戦健闘」と指摘。ストを背景にした団交や人材不足による初任給引き

上げ、官民の地域総行動など5つの前進面をあげている。一方、問題では中小企業の先行き不透明さや個別職場での回答抑制のほか、「行動集中ですべての組織が立ち上がっている状況にない」と運動のバラツキも指摘した。

運動課題では、生計費に基づく要求討議と提出、スト権確立とストを背景にした団交、産別や全労連の統一闘争への結集など「職場、地域からの原則的な闘いの再構築」や組織の強化拡大などを提起している。

討論では、医労連などが統一ストを背景にした前進回答を発言し、JMITUは「職場は働き方問題などで要求が強く、ストで闘う組合への期待が高まっている時代だ」と発言。福岡など各地方からは全国一律最賃制の取り組みなどが報告された。

■ 最賃引き上げへ政財労の新たな動き

最賃の引き上げがリアリティをもった運動となり、政府、自治体、財界、労働界、政党などでこれまでにない新たな動きが始まっている。

政府は経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）に最賃を加重平均で「年3%程度を引き上げたことを踏まえ、時給1000円達成をより早期にめざす」とする目標を掲げている。

自治体では、全国知事会が「ランク制度廃止、全国一律最賃の実現、中小企業支援強化」（2018年7月）を掲げ、山形県知事は「全国一律最賃を働かかけたい」と全労連北海道・東北ブロックにメッセージを寄せている。

政党では、自民党内で地域別最低賃金の全国一律制実現を目指す自民党の議員連盟が今後検討すべき論点として、「主要国中、地域別最賃を採っているわが国は極めて例外的」などを記載している。野党では共産党、社民党が全国一律最賃制の確立を掲げている。

一方、財界は最賃増に対して三分化。経済同友会は「日本の最賃は先進国でも低い水準であり、国際レベルにあげていくことは方向感として必要だ」と賛意を表明。他方、日本商工会議所は最賃増による賃金引き上げ企業が昨年調査で4割を上回ったことなどをあげ、「中小企業に重大な影響があり、3%といった数字ありきの引き上げには反対」と表明。経団連は「徐々に引き上げることは反対しない。ただし会員企業からは限界との声が多い」と賛否の判断を避けている。

労働界では、全労連が「めざす全国一律最賃制のイメージ」として、水準は平均賃金中央値の60%などの構想を7月の評議員会へ提起した。最低生計費調査も17道府県に次ぎ、京都、山口、鹿児島でも実施し、時給約1500円の全国一律最賃の根拠を提起した。運動では最賃100万署名（現在40万名列約）やデモ・街頭宣伝、自治体の意見書採択などに取り組んでいる。

連合も適正な水準への早期引き上げの環境整備や監督行政の強化を厚労大臣に要請した。

産別では、医労連が5月22日、看護師と介護職について「全国どこでも同じ診療報酬・介護報酬が適用されているのに賃金格差があり是正を」と全国一律産別最賃の実現を厚労省や各政党などに要請した。生協労連、郵政産業労働者ユニオンなどの「最低賃金大幅引き上げキャンペーン委員会」も6月6日、院内集会を開き、全国一律最賃制と時給1500円を呼びかけた。

全労連は結成以来、全国一律最賃制の確立を重要課題に設定し、攻めの運動が自民党、自治体などからも注目されているのが特徴だ。

■ 連合4年ぶり国会デモ ハラスメント禁止へ

ILOのハラスメント禁止条約採択と国内批准を掲げて連合は5月31日、250人が参加した室

内集会を開き、4年ぶりに国会要請デモを行った。女性活躍推進とハラスメント対策に関する法（ハラスメント法）は5月29日に不十分ながら成立し、条約批准が焦点となっている。

ハラスメント法案をめぐるのは、「残念ながら国内のハラスメント禁止の運動は盛り上がっていない」と連合担当部局の声もあがっていた。運動でも院内集会のほか、国会前行動は全労連や全労協、マスコミ関連MICなどでつくる雇用共同アクションなどが4月から5月にかけて5回ほど法案修正を訴えた程度である。

連合はハラスメント法が5月29日に成立したことについて談話を発表。「男女平等の実現とハラスメント対策のための着実な一歩として評価する」と表明した。一方、ハラスメント行為そのものの禁止が見送られたことなど「課題も残った」と指摘。今後の労働政策審議会の省令・指針等の議論やILO条約の批准に向け、さらなる法整備を進める必要があると訴えている。

全労連も談話で不十分な法改正のまま採択を急いだことについて「強く抗議する」とし、「ハラスメントに苦しむ労働者を救済する機能は極めて弱い」と指摘。ILOの条約採択・批准などを踏まえ、付帯決議（衆参で20項目）に示された禁止規定の法制化などの運動を強める方針である。

■ 安倍「令和新時代」の改憲選挙と労働界

憲法施行から72年目で9条に自衛隊明記の改憲発議を許すかどうかが問われる歴史的な7月の参院選が戦われている。自民党は「令和新時代」の伝統とチャレンジと銘を打ち、選挙公約に「自衛隊明記」など改憲4項目の発議と早期の憲法改正などを掲げた。

時代逆流の安倍暴走に対して全労連、平和フォーラム系、全労協など労働団体と市民などで作る市民連合と野党5党派は全国32の1人区で統一候補を擁立。政策は9条改憲反対、戦争法廃止、沖縄辺野古の新基地建設中止、消費増税中止と公平な税制、原発ゼロなど国政の基本に関わる13項目の共通政策で合意した。野党の統一候補は立憲民主（7人）、国民民主（6人）、共産（1人）、無所属（18人）である。

全労連は参院選で「市民連合」など市民と野党共闘の政策を支持し、選挙での統一候補については政党支持自由の保障を基本に、一致する要求・課題の要求実現に基づいて共同行動を推進し、擁立した候補者の当選をめざして奮闘するとしている。

共闘では、「安倍9条改憲NO！3000万署名総がかり街頭宣伝」を東京・新宿駅前などで展開。地方では、「立憲主義を取り戻す！戦争させない！9条こわすな！オール埼玉総行動」が6月2日に開かれ、1万2,000人が参加。立憲、国民、共産、社民の4野党が連帯あいさつし、後援の連合埼玉、埼玉労連も野党勝利を訴えた。

連合は産別の組織内候補10人（国民民主5、立憲民主5）と選挙区35人を推薦。1人区の野党統一候補者32人のうち、福井、沖縄などを除く20人を推薦している。神津会長は「与党を利さないための共闘」を重視する見解も表明している。産別では自治労が「改憲派3分の2阻止へ野党議員や広範な市民・団体と連携して、改憲案発議阻止を」と奮闘を呼びかけた。

歴史的な選挙で生活擁護と消費増税中止、改憲発議阻止と安倍政権退陣へ野党・市民・労組の共闘拡大が求められる時代となっている。

（あおやま ゆう・ジャーナリスト）

Editor's note
編集後記

■本号の特集では、国民・住民のサービスの維持・向上に寄与している公務・公共労働の意義について改めて確認するとともに、公務・公共労働者の「働き方」の実態や今後の方向性について各方面から論じている。

■現在の公務・公共労働者のおかれている状況は厳しいと言わざるを得ない。各論文で指摘されているように労働条件がますます劣悪になっているにもかかわらず、国民・住民の公務・公共労働者に対する風当たりは強く、サービスの維持・向上のためには公務・公共労働者の負担増を当然視する風潮が根強いからである。この状況を打開するのに必要なのは、「公務・公共労働者は、すべての国民・住民の代表である」ことを公務・公共労働者自身が自覚するとともに、国民・住民もまたこれに気づくことである。

■特集以外でも、平成30年間の労働運動の振り返りや19春闘の中間総括、最低賃金の引き上げに対する政財労の動きについての解説等を掲載している。ご一読の上、是非感想をお寄せいただきたい。(S.N.)

次号予告 (No.115 2019年 秋季・2020年 冬季合併号)

【特集】労働戦線再編 30年と戦後労働運動を考える (仮)

労働総研・労働組合研究部会

(内容は一部変更することがあります。)

Information

「読者の声」欄への投稿を募集

本誌についての率直な感想、ご意見などを、編集部までお寄せください。掲載分には図書カードを進呈します。

E-mail: rodo-soken@nifty.com

季刊 労働総研クォーターリー No.114 (2019年 夏季号)

2019年8月1日発行 定価: 本体1200円+税 年間: 4800円+税

編集 ● 労働運動総合研究所

発行 〒102-0093 東京都千代田区平河町1-9-1 メゾン平河町501

TEL.03-3230-0441 FAX.03-3230-0442

<http://www.yuiyuidori.net/soken/> E-mail: rodo-soken@nifty.com

発売 ● 株式会社 本の泉社

〒113-0033 東京都文京区本郷2-25-6

TEL.03-5800-8494 FAX.03-5800-5353

<http://www.honnoizumi.co.jp/> E-mail: mail@honnoizumi.co.jp

印刷 ● 亜細亜印刷 株式会社 / 製本 ● 株式会社 村上製本所 / DTP ● 木棕 隆夫

落丁本、乱丁本は小社にてお取り替えいたします。定価は表紙に記載されております。

本書の内容を無断で複写複製、転載することは、法律で定められた場合を除き、著作権の侵害となります。

©The Japan Resech Institute of Labour Movement (Rodo Soken) / HONNOIZUMISHA INC.

Printed in Japan ISBN978-4-7807-1882-9 C9336

かちとろう 大幅賃金引上げ、8時間働いて人間らしく暮せる社会
とめよう 安倍9条改憲、消費税増税

全労連・労働総研編

2019年

データブック

国民春闘白書

労働者・国民の
たたかいの力となる
豊富なデータが満載

最新刊



「アベノミクス」のもとで、空前の利益を上げる大企業と、苦しめられる労働者家計。データをもとに日本経済と国民生活を実証する。
毎年「職場討議や要求書の作成に不可欠の一冊」という労働組合関係者、さらに「日本経済の生々しい実情が把握できる」と、研究・教育および報道関係者からも好評の一冊。

〔総論〕2019年国民春闘の課題

I 日本経済の未来閉ざすアベノミクス

II 賃上げは切実——消費切りつめる労働者家計

III 社会的な賃金闘争の前進を

IV 公務・公共サービスと地域経済

V 安倍「働き方改革」ストップ

VI 働くルール確立とディーセント・ワークの実現

VII 憲法改悪ストップ、市民と野党の共同で

一日も早く安倍政権打倒へ

VIII 主要企業の内部留保分析

1000円＋税

〒113-0034 東京都文京区湯島2-4-4
郵便振替 00100-6-179157

学習の友社

TEL 03-5842-5641
FAX 03-5842-5645

国民生活と経済をダメにしたアベノミクスを総括！

アベノミクス崩壊

——その原因を問う

牧野富夫 編著

「一億総活躍」どころか格差が拡大——日本経済と国民生活を
ダメにした経済政策を第一線研究者8人が全面的に検証する！

◎定価：本体1600円＋税／四六判／ISBN978-4-406-06032-5

《主な目次》

序章 安倍政権の野望とアベノミクス——富国強兵のゆくえ（牧野富夫）

第1章 アベノミクスの国民的総括（友寄英隆）

第2章 「アベノミクス」とTPP——TPPからの撤退で、国民生活の安定を（萩原伸次郎）

第3章 TPP、インフラ輸出、安保法制と経団連（山中敏裕）

第4章 命運尽きる異次元金融緩和政策（建部正義）

第5章 重大化する「働く貧困」とアベノミクス——「働くルール」の確立で打開へ（藤田宏）

第6章 「アベノミクス」の現在と労働者のたたかい（生熊茂実）

終章 アベ政治とアベノミクスの現段階——「一億総活躍社会」と同一労働同一賃金（下山房雄）



新日本出版社

〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷4-25-6 ☎03-3423-8402 FAX 03-3423-8419 [営業]
www.shinnihon-net.co.jp info@shinnihon-net.co.jp ☆送料 200 円



9784780718836



1929336012008

Featured Theme

"Work-Style Reform" and Workers in the Public Services

- * Current Situation of Workers in the Public Services: Abe's
"Work-Style Reform" and the Way of Work in the Public Services
..... Ken'ichi KURODA
- *Long Working Hours and Excessive Workloads of Teachers – Causes
and Solutions Masako OBATA
- *Ongoing Privatization of Municipal Services and the Way of Work of
Local Government Workers Takashi SUGIMOTO
- *Developments of the Issue of Retirement Extension of National
Public Employees Teppei KASAMATSU
- *Further Privatization of Childcare Services and Problems Facing
Childcare Workers Michio KOYAMA
- *The Way of Work of Doctors and the Future "Way of Work" the
Government Plans to Impose on Doctors Susumu MORITA
- *Realities of Long Working Hours in Public Transportation
..... Kazuhiko KIKUCHI

ISBN978-4-7807-1883-6

C9336 ¥1200E

定価： 本体1200円 +税

発売：本の泉社

Labor Front Now

Labor Movement with the Transition from "Heisei" Era to "Reiwa" Era
Rengo-Soken (Rengo Research Institute for Advancement of Living
Standards) Looks into Whether Trade Unions HAVE Played Its Role or
Not.

Zenroren and Others Sum up the 2019 Spring Struggle; Developments
in the United Struggle of Opposition Parties in the House of Council-
ors' Election and the Labor World Yu AOYAMA