

●単産レポート〈自治労連〉

増える官製ワーキングプアと自治体の変質

松尾 泰宏

「自治体構造改革」「集中改革プラン」などにより、すべての自治体で職員定数の削減がすすめられた。反面、介護保険、児童虐待、消費者行政など行政ニーズは多様化・複雑化しているが、正規職員で担うべき業務を様々な非正規雇用職員が担う分野が急速に拡大している。

「自治体構造改革」について、自治労連弁護士団の城塚健之弁護士は「自治体の役割は住民サービスの提供ではなく、民間の活動を総合調整するところにあることが強調される（大規模なインフラ整備などは別）。そして自治体の組織を、政策の企画立案を行う『企画』と住民サービスを実施する『実施』に分離し、『企画』は自治体に残し、『実施』は切り離され外部化（アウトソーシング）される。『企画』部分では、正規職員の人員を減らし、成果主義を導入し、非正規職員の活用がはかられる（内部的民間化）。他方、外部化される『実施』部分には、民間営利企業がビジネスチャンスを求めて参入を図り、市場化が進行する。この外部化・市場化を促進するために、2000年代に、地方独立行政法人、指定管理者、PFIなどの仕組みが整備された（外部的民間化）」と分析されている。

こうした自治体の変質からみると、自治体のブラック化という場合、①非正規雇用職員を「法の谷間」におきながら正規代替としている、②自治体が「内部」と「外部」に官製ワーキングプアをつくり出している、③人権保障という公務労働を変質させている——という3つの側面から見る必要があるのではないか。

専門業務でも機械的に雇い止め

総務省によると、地方公共団体での臨時・非常勤職員数は2012年4月で60万3,582人である。調査対象は、6カ月以上勤務（または勤務見込み）で、一週間あたりの勤務時間が19時間25分以上の職員のみである。

これら非正規雇用職員は、地方公務員法の趣旨を逸脱した方法によって任用され、その実態も、「1年更新を何度も繰り返している」「臨時なのに20年も働いている」「継続雇用の実態を隠蔽するために、雇用中断期間を設けられる（1日から2か月など期間は自治体によりさまざま）」など、不安定な待遇を受けている。

たとえば、消費生活相談員は高いスキルと経験が必要である。被害内容は日々刻々と変化し、今の相談内容はネットゲームの課金問題が多い。そして、相談対応だけでなく、関係業者との折衝、全国的な情報共有のために窓口が閉じてから相談内容を「全国消費生活情報ネットワーク・システム」に登録しなければならない。

婦人相談員は切羽詰まった女性たちの切実な悩みを聞き、相談を受ける一方で、来所するDV法に基づく保護命令申立の支援や相談、一時保護や婦人保護施設利用者のケースワーク、関係機関との調整などを行っている。児童相談所の相談支援事務の非常勤職員は法的対応や国の制度や審議会対応、施設入所調整事務など児童福祉司の業務サポートを全面的に行っている。

また近年、生活保護申請の窓口対応トラブル

がいくつも報道されているが、実はケースワーカーにも非正規雇用が広がっている。こうした専門性の高い業務を非正規雇用に、それも正規職員よりはるかに低い対価で受け持たせている実態を、もっと広く知らせていく必要がある。

保育士や学童保育指導員、図書館司書をはじめ、非正規だからといって正規職員との違いはなく、仕事内容も「補助」では決してない。行政の一翼をしっかりと担い、市民と接し、自治体のイメージに直接関わる重要な仕事をしている。そんな人たちが、賃金が安く、ボーナスもなく、さらに民間の労使対等原則と異なり自治体当局の裁量が過度に認められているため、「働き続けたいなら試験を受けてください。継続雇用は約束できません」（応募できない自治体もある）といった状況で働かざるを得ないのである。そもそも、勤続に上限を設けて機械的に切っている自治体も少なくない。

「法の谷間」の非正規雇用職員

総務省調査でも、非正規雇用職員の平均勤務時間は週 29 時間以上（正規の 4 分の 3 以上）で、臨時職員はほぼフルタイムで働いている。この場合、正規職員と同様に共済組合に加入できるはずだが、非正規雇用職員は、独自規定があり共済に加入できない。このため、年金は厚生年金、健康保険は協会けんぽに加入している。

また、任期が 2 カ月以内なら非正規雇用職員みずから国民年金、国民健康保険に加入しなければならない。事業主負担を免れるため、あえて 2 カ月以内の雇用期間にしている例も多いと指摘されている。

さらに、非正規雇用でも公務員であるため、雇用されても労働契約とされていない。公務員は労働契約法やパート労働法適用除外となって

いる。このため、労働法上の権利が完全に適用されず、「法の谷間」にあるといわれている。

労働基準法は、原則として一般職の地方公務員（臨時職員・一般職非常勤職員含む）に適用されている。正規職員の場合は、賃金・権利、勤務条件が条例等で規定されているが、非正規雇用職員はほとんどが別扱いになっている。そのために、総務省調査でも、労働基準法上の休暇（産休、育児休暇、生理休暇）等が保障されていない自治体が驚くほどある。

ブラック企業参入に組合結成

非正規雇用は自治体内部だけでなく、自治体の委託業務や指定管理施設の労働者、自治体発注事業に働いている人にもひろがっている。

たとえば、指定管理者制度で事業者選定に漏れれば、事業者が労働者の雇用を保障することが難しいため、非正規雇用を活用せざるを得なくなっている。そして、未組織労働者が圧倒的に多く、多くが雇用不安を抱え、労働条件は低いまま放置され、労働基準も守られていない状況が多くある。そして、ダンピング競争による賃金・労働条件の切り下げがすすめられている。雇用環境は施設の安全管理や市民サービスの質の低下に大きく影響している。

京都府福知山市が業務委託した学校給食センターで、労基法違反の「ブラック」な内容を改善させ、「子どもたちに喜んでもらえる給食をつくりたい」、そのためにも「安心して働ける職場を」と、昨年 11 月、労働組合が結成された。

4 月にオープンした学校給食センターでは 250 クラス・6700 人分の給食をつくっている。給食センター未経験者が 3 分の 1 ほどを占め、会社は十分な研修や実際に機械を動かす試運転もなく、職員が大きな不安を抱えたままスター

トした。設備故障や不慣れのもとでも、子どもたちに迷惑はかけられないと、メニューによっては朝4時からの早出もしてギリギリの状況で働いてきた。

そして、就業規則が整備されていなかったり、「年俸制なので残業代は支給しなくてもいい」などの誤った認識があったりと、労基法違反の状態があった。

組合の交渉と労働基準監督署からの指導によって、超勤手当の遡及支給や、当日の体調不良などの始業前の連絡は有給休暇取得可能にするなど、要求の実現を勝ち取っている。

人権保障がないがしろに

もともと公務というものは地域経済、環境、住民の健康、文化を含めた人間の生活全般を扱う仕事である。ところが、大阪府市の職員基本条例のように、絶対服従・厳罰主義、成果主義を取り入れれば、他人を蹴落とすことが推奨され、職場のチームワークが破壊され、住民の人権保障のための仕事に専念できなくなる。そのことが、住民に寄り添わない自治体職場のブラック化につながっている。

地域住民に行き届く 安定的で継続的な行政を

自治労連では、住民サービスの維持・向上のために人員増をはかること、本来、自治体が担うべき業務は自治体に戻すことを要求している。また、正規職員と同じ労働をしている非正規雇用職員については正規化を促し、短時間労働を希望する人には「均等待遇」で、任期の定めのない制度確立を求めている。地方労連ではこの間、自治体非正規雇用職員の賃金水準が地場賃金に及ばず影響を重視し、民間労働者を含めた

底上げの運動として位置付け、公契約キャラバンで実態を把握し懇談を実施している。

冒頭紹介した城塚弁護士は、「公務の市場化が住民の意識を消費者化させている面も大きく、激しい公務員バッシングの要因ともなり、「住民の意識の変化が公務職場のブラック化を促進している」と指摘されている。

「労働は商品ではない」（1944年「ILOのフィラデルフィア宣言」）は、「労働」があたかも「商品」であるかのように、商取引の対象となり、使い捨てられ、買い叩かれ、摩滅させられていることに対するアンチテーゼである。いままさに「ブラック企業」が問題視されているもとで、公務労働とは、自治体の役割とは、主権者とは、ということを入民の中に入って「共感」を広げることが求められている。

私たちは、非正規雇用労働者の組織化をすすめて、公務労働者と住民が手を組んで、公契約運動など賃金・労働条件の底上げを図るとともに、地域住民に行き届く安定的で継続的な公務公共サービス、公的責任を実現することを追求している。

（まつお やすひろ・自治労連中央執行委員）

〈参考文献〉

- ・城塚健之『自治体構造改革による自治体労働者と住民の意識の変化にどう向き合うか』（おおさかの住民と自治2013年11月号）
- ・総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果」
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000031.html
- ・石田 眞『ILO「労働は商品ではない」原則の意味するもの』
http://www.waseda.jp/w-com/quotient/publications/pdf/wcom428_06.pdf