

北海道における非正規雇用問題の現状と課題

—官製ワーキングプア問題を中心に—

川村 雅 則

はじめに

非正規雇用問題の解決の必要性が叫ばれ始めてもうかなりの期間が経過したような感がある。だが問題の深刻さと比べると取り組みは非常に遅れている。変革を担うはずの労働組合は、非正規雇用に犠牲にして既得権益にしがみつく存在であるかのような語られ方までされている¹⁾。

本稿は、北海道地方自治研究所「第一八回生活権研究会」で報告した内容に加筆・修正を行ったものである。ここで論じている内容は、この間、労働組合等の協力を得て実施してきた各種の調査の結果を使いながらまとめた、北海道における非正規雇用問題の現状と労働組合運動なり政策なりの課題である。

ただし、研究会当日に報告した内容のうち、非正規公務員の一般的な状況等は、紙幅の都合で省略する²⁾。また、建設・季節労働者をめぐる問題

についてもここでは省略する³⁾。自治体関係者・労働組合を読み手として想定し、本稿では、いわゆる官製ワーキングプア問題を中心に報告する。

1. 官製ワーキングプア問題

(1) 政府統計にみる北海道の非正規雇用

まず政府統計で簡単に確認しておく、北海道は、労働力人口比率が低いこと、失業率が高いことが全国と比べた際の特徴であり(図表1-1)、なおかつ、非正規雇用割合が高い(図表1-2)。就業機会や条件の劣ることが示唆される。

また、どの雇用形態においても収入水準の低い割合が高い(図表1-3)。北海道の男性「非正規」では二〇〇万円未満が四六・七%(全国では四二・七%)を占め、女性では八七・四%(同八一・八%)に達する。

なお、低所得は圧倒的に非正規雇用に多いもの

の、例えば男性「正規」であつても北海道では四人に一人(二六・五%)が三〇〇万円未満であることや、図表中には掲載されていないが、男性「自営業主」の約四割(三八・〇%)が二〇〇万円未満であることも、本稿の直接のテーマではないがふれておきたい。

(2) 官製ワーキングプアとは

さて全国では、いまやおよそ三人に一人という割合にまで増加した非正規雇用だが、とりわけフルタイム型の非正規雇用が増加していること、また、その業務内容は、補助的・周辺の業務から基幹的業務が増加していること、そして、収入の性格も家計補助的から家計維持型というタイプが増加していることなどが今日のな特徴として指摘されている⁴⁾。官製ワーキングプアと呼ばれる層にもそのことは共通する⁵⁾。

ここで、「官製ワーキングプア」の範囲について

<図表1-1> 北海道および全国の労働力状態等

単位：万人，%

	北海道			全国		
	男女計	男性	女性	男女計	男性	女性
15歳以上人口	482	225	257	10552	5097	5455
労働力人口	271	155	115	6261	3629	2632
就業者	257	147	110	5977	3454	2523
完全失業者	14	8	6	284	175	109
非労働力人口	211	69	142	4287	1466	2821
完全失業率	5.2	5.2	5.2	4.5	4.8	4.1
労働力人口比率	56.2	68.9	44.7	59.3	71.2	48.2

注：岩手県、宮城県及び福島県を除く値。

出所：総務省「2011年 労働力調査」より作成。

<図表1-2> 北海道および全国の雇用形態別人数

単位：万人，%

	北海道			全国		
	男女計	男性	女性	男女計	男性	女性
雇用者総数	211	116	95	5111	2848	2263
正規の職員・従業員	132	91	41	3355	2309	1046
非正規の職員・従業員	79	25	54	1756	538	1217
(非正規の職員・従業員の割合)	37.4	21.6	56.8	34.4	18.9	53.8

注1：役員を除く雇用者が対象。

注2：「非正規」の人数は「雇用者」から「正規」を除いて算出した。

出所：総務省「2010年 労働力調査（詳細）」より作成。

<図表1-3> 雇用形態別にみた北海道および全国の低所得者割合

単位：万人，%

	総数		雇用者計					
	北海道	全国	正規		非正規			
			北海道	全国	北海道	全国		
男女計	270	6,598	243	5,727	139	3,432	104	2,295
100万円未満	18.3	16.5	17.8	15.2	2.5	1.8	38.3	35.2
200万円未満	38.6	33.7	38.5	32.9	14.0	10.4	71.6	66.4
300万円未満	56.8	51.5	56.9	51.4	36.6	31.6	84.3	81.0
男性	153	3,817	137	3,281	97	2,380	40	902
100万円未満	7.6	7.9	6.3	5.7	0.7	0.6	19.8	19.1
200万円未満	20.3	18.7	18.5	15.4	6.7	5.0	46.7	42.7
300万円未満	40.1	36.1	38.1	32.7	26.5	21.7	65.9	61.8
女性	117	2,780	106	2,446	43	1,053	63	1,393
100万円未満	32.4	28.2	32.5	27.9	6.6	4.5	50.0	45.6
200万円未満	62.6	54.4	64.5	56.3	30.4	22.6	87.4	81.8
300万円未満	78.6	72.6	81.3	76.4	59.5	53.8	96.0	93.4

注1：雇用者には役員が含まれる。

注2：「非正規」の人数は「雇用者」から「正規」を除いて算出した。

注3：割合は、累積値である。

出所：総務省「2007年 就業構造基本調査」結果より作成。

て「特定非営利活動法人官製ワーキングプア研究会」の説明を使わせてもらい整理しておく。⁶⁾ すなわち、(この問題の発生領域である)公共

サービスは、①「自治体が実施するもの」と、②「自治体が調達するもの」にまずは区分される。

前者はさらに、①Ⅰa「自治体が正規公務員と非正規公務員を雇って直接実施する直営サービス」と、①Ⅰb「民間事業者、公社・事業団、第三セクター、NPOなどに自治体の業務を委託し、請け負わせ、又は一定の事業に対し補助金や事業費を給付するというサービス」とに区分される。

後者は、②Ⅰa「公共工事や製造等のように市場から技術等を購入するもの」と、②Ⅰb「物品そのものを購入するもの」とに区分される。

自治体の財政難や積極的な「官製市場改革」を背景に、これらの領域で問題が発生している。

以下では、便宜上、自治体「内部」「外部」という表現を使うが、「内部」では、正規公務員の定数削減が進む一方で非正規公務員が急増し、かつての正規公務員の業務を担っている(①Ⅰa)。また、自治体の「外部」では、民営化・民間委託・指定管理者など様々な手法で、もともとの自治体業務がアウトソーシングされている。「官から民へ」という、それ自体としては実施主体の変更を意味するだけに過ぎないはずのこれらの施策は、賃金・労働条件の著しい切り下げをともなう(①Ⅰb)。あるいは、同じく「外部」の公共事業分野や製造・印刷(物品購入)の分野でも価格の低下は著しい(②Ⅰa、②Ⅰb)。

とりわけ自治体財政難だからこそさらに強調される「最小の経費で最大の効果」という地方自治法第二条第一四項の規定や、そのことを背景にした(とりわけ今日では競争的な)入札制度の存在、そして、その一方で有効な賃金規制の不在というわが国の脆弱な労働規制などが重なって問題が発生している。逆に、やや先走って言えば、労働規制や入札制度をどう整備していくかが課題として浮上してくる。

以下では、まず自治体「内部」でひろがるワーキングプアをみていこう。

2. 自治体「内部」でひろがるワーキングプア

(1) 「法の狭間」に置かれた非正規公務員という存在

全国の自治体には非正規公務員(臨時・非常勤職員)はどのくらい存在するのか。総務省の調べ⁷⁾では約五〇万人とカウントされ、全日本自治団体労働組合(自治労)の調べ⁸⁾では約六〇万人と推定されている。両者の差は、任用期間が六カ月未満や勤務時間が週二〇時間未満が前者には含まれていないことなどによる。

「非正規公務員」と一口にいつても、地方公務員法上、採用の根拠となる条項が複数存在し、その分類も様々で、根拠条項によって呼称や雇用期間なども異なっている(図表2-11)。すなわち、「二条三項三号」は特別職非常勤職員(同法適用

なし)、「一七条」は一般職非常勤職員(同法適用あり)、「二条二項・五項」は臨時的任用職員(同法適用あり)である。

総務省調査によれば(同調査は短期雇用等を含まない点に留意)、それぞれの割合は、順に四〇・二%、二〇・〇%、三九・九%である(図表2-12)。ただし、同調査報告書でも指摘のとおり、実際の任用現場では、自治体によって根拠や賃金・労働条件があまり異なったりするという。

公務員は基本的に無期雇用(任用)であり、臨時的な/緊急的な業務に限って非正規が雇われるという建前に対して、実際には、地方公務員法の条文を拡大解釈して大量の非正規雇用が恒常的な業務に常用的に従事している。

しかも、やっかいなことに彼らは、地方公務員法や地方自治法、そして労働法が入り組んだなかで、雇用・労働実態が軽視され、「法の狭間」に置かれた存在となっている。筆者は、この分野の門外漢ゆえ、現行法制度・判例の到達点や論点の詳細は注釈にあげた文献⁹⁾を参照してもらいたい(よって後述する運動・政策課題についても、実態を重視した提起となっていることをことわっておく)。

(2) 求められる、非正規公務員の規模や配置の把握作業

ところで、北海道の非正規公務員の規模はどのくらいか。今次研究会での報告のために関係機関

<図表2-1> 短時間勤務の地方公共団体職員に関する制度

職の区分	非常勤職員		臨時的任用職員
	特別職(地公法適用なし)	一般職(地公法適用あり)	一般職(地公法適用あり)
根拠法令	地公法3条3項3号	地公法17条	地公法22条2項・5項
採用の要件・対象	臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職【地公法3条3項3号】	職員の職に欠員を生じた場合の任命の方法の一つとして、採用を規定【地公法17条】	①緊急の場合、②臨時の職の場合、③任用候補者名簿がない場合【地公法22条2項・5項】
採用の方法	規定なし【面接等による】	競争試験又は選考【地公法17条】 【面接等による】	規定なし【筆記試験、面接等による】
任期	規定なし【通常1年以内】		・6月以内、6月以内で更新可／・再度の更新は不可【地公法22条2項・5項】
給与	報酬及び費用弁償【自治法203条】（常勤の場合には給料及び手当）		
勤務時間・休暇	条例等で規定		
分限処分	規定なし	適用あり【地公法27条、28条】	適用なし【地公法29条の2】（分限について、条例で規定可）
懲戒処分	規定なし【要綱等で規定】	適用あり【地公法27条、29条】	
服務（守秘義務等）	規定なし【要綱等で規定】	適用あり【地公法30～38条】	
社会保険等	・勤務時間等により厚生年金、健康保険、雇用保険を適用／・公務災害又は労災を適用		
定数	定数条例外【自治法172条3項】		

注1：地公法：地方公務員法／自治法：地方自治法。

注2：〔 〕内は実態上多くみられる運用。

出所：総務省（2009）より。

<図表2-2> 地方公共団体全体および市町村等の臨時・非常勤職員の数

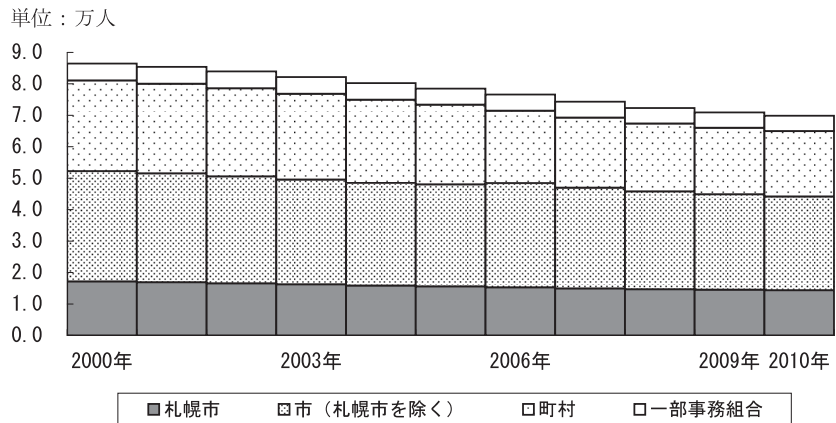
単位：人

	全体	地方公共団体			うち市町村			
		特別職 非常勤職員 (法3条3項3号)	一般職 非常勤職員 (法17条)	臨時的 任用職員 (法22条2項・5項)	特別職 非常勤職員 (法3条3項3号)	一般職 非常勤職員 (法17条)	臨時的 任用職員 (法22条2項・5項)	
一般事務職員	119,682	46,061	25,048	48,573	82,313	25,065	19,648	37,600
技術職員	7,444	4,393	1,240	1,811	3,791	1,698	849	1,244
医師	9,241	6,797	1,170	1,274	4,576	2,580	906	1,090
医療技術員	8,633	3,957	1,589	3,087	5,890	2,238	1,217	2,435
看護師等	23,485	6,650	5,914	10,921	17,677	3,789	4,861	9,027
保育士等	89,409	19,286	20,046	50,077	81,704	15,402	18,550	47,752
給食調理員	37,334	8,331	11,512	17,491	32,730	6,027	9,995	16,708
技能労務職員	53,919	20,865	12,485	20,569	39,536	10,396	10,354	18,786
教員・講師	57,381	22,652	5,472	29,257	21,492	7,048	4,595	9,849
その他	91,268	61,027	14,895	15,346	63,305	35,191	13,016	15,098
合計	497,796	200,019	99,371	198,406	353,014	109,434	83,991	159,589
単位：%	100.0	40.2	20.0	39.9	100.0	31.0	23.8	45.2

出所：総務省（2009）より作成。

に問い合わせてみた。
 まず総務省に対して、上記調査データのうち道内市町村の個表データの提供を要請したところ、情報開示請求という手続きが必要であると伝えられ、時間の関係で断念した。その代わりに、北海道の市町村課が道内市町村の公務員数を把握しているはずと言われたので、同課に問い合わせた資料の提供を受けたが、基本的には、正規の公務員数しか把握されていないものだった。
 ただ、それでも、正規公務員が減少していることは明らかであり（図表2-1-3）、住民ニーズの多様化にともなう公務職場の仕事量の増大という事態もあわせて考えると、こうして正規で減った分は非正規で（あるいはアウトソーシング先で）対応していることが推測される。
 時期は前後するが、札幌市の担当部局から同市の公務員数を雇用形態別に聞いたところ、正規は一万四二九八人（二〇一一年四月一日時点。ただし、再任用を含む）で、非正規は臨時一〇一九人、非常勤一九九五人（二〇一一年八月一日時点）という回答だった。全体に占める非正規割合は一七・四％である（た

<図表2-3> 道内自治体の職員数の推移



出所：北海道総合政策部地域行政局市町村課『市町村における職員数及び給料等の概要』各年版より作成。

ただし、この数値の評価の際には、すでに直接雇用から外れたアウトソーシングの規模を考慮する必要がある。各自自治体の非正規公務員の人数規模、職種ごとの配置状況及び賃金・労働条件の把握という基礎的な作業がまずは求められていることを強調したい。

(3) 非正規公務員をめぐる問題と課題―保育士を例に

本稿では、公立保育園で働く非正規保育士を一例として、非正規公務員のおかれた不条理、賃金・労働条件の実態をあらためて確認してみる（ちなみに保育職場は、先の分類に従えば、①aだけでなく、民営化、すなわち、①bの問題も存在する）。

保育園・保育士を対象にした大規模アンケートを行う前の予備的な調査で、いくつかの自治体の公立保育園をまわって園長から話を聞いた。ある保育園で、フルタイム非正規保育士の実態を中心にうかがった話をまとめると、概要、以下のとおりとなる。

当園では、正規保育士とフルタイム非正規保育士（以下、フルタイム型）で計二十数人、ここにパートタイム型非正規保育士（以下、パートタイム型）をあわせると、合計で約三〇人の保育士が働いている。フルタイム型の採用分類は臨時職員である（呼称は「臨時さん」「臨時さん」）。

もともと、午睡や延長保育への対応で短時間で働いてもらっているパートタイム型と異なり、フルタイム型は「臨時さんと言っても、保育業務は同じ」である。かつて産休や育休あるいは病欠の代替で業務も限定的だったのが、人数でも半数近くになったいまではクラス担任も任されている。実際、そうしなければ園は運営できない。

雇用は、以前は六カ月雇用で、一カ月の休みをは

さんだ上で更新を行っていた（その一カ月は別の保育士を採用）。だが、「通し」で来てもらいたいという現場からの要望もあって現在は一年という期間で働いてもらっている（採用分類もそれにあわせて非常勤職員に転換している？―筆者）。ただし、更新の前に空白期間を置くのは相変わらずで、それでも当初は一カ月だったのが、いまは二週間に短縮された（一日だけで済ませている自治体もあると聞くので自園がなぜそうならないのか疑問は残るが）。園は非正規保育士のこうした事情を覚えて説明しないので、保護者は知らないだろうし「なぜ長期で休み？」と疑問をもたれることもある。

賃金は日給月給制で、金額は日給六〇〇〇円台の半ばである。長いケースでは一〇年超の勤続になるが、昇給も退職金もない。社会保険には加入している（ただし、二週間の空白期間をどうしているかは把握されていない―筆者）。

正規保育士との処遇格差が顕著なので、責任ある業務は正規で対応しようと思う反面、そうなること、逆に、仕事を進める上でぎくしゃくしてしまうというジレンマもあり非常に悩ましい。当局に対して非正規の待遇改善は当然要求しているが、実現はしない。

このケースレポートだけでも十分だと思いが、大規模アンケートでもこうした理不尽を確認しよう。すなわち、いまや公立保育園も私立保育園も半数が非正規保育士である（図表2-4）。仕事内容は明確に区別があるわけではない。むしろ、担任等もたされて差はないというケースもよく聞く話である。

だが、年収は、とりわけ公立園の非正規保育士

で低い(図表2-15)。フルタイム型非正規では全体の三分の二が二〇〇万円未満である。さらに、雇用年数に上限を設けている園が公立では四割弱に、私立でも約三割に及ぶ(図表2-16)。以上は、自園の状況について園長に回答してもらった結果。

保育士に尋ねた仕事・労働条件等に対する満足度(図表2-17)でも、「仕事の内容・やりがい」の満足度こそ、非正規であっても高いものの、「賃金」の満足度は非常に低い(ただし、私立園では正規保育士でも低い)。また、「職場の人間関係等」や「職業生活全体」が、私立園の非正規と比べて低い点も気になるところである。

(4) 非正規公務員における野放図な有期雇用の規制の困難

以上を確認した上で非正規問題の政策課題を検討するが、すでに述べたとおり、民間と異なり、非正規公務員の場合は、入り組んだ「法の狭間」に置かれているところが難点である。

第一に、野放図に利用される有期雇用への規制である。民間部門では、継続的に雇用更新されることで雇い止めを撤回させることが可能であり、しかも、労働政策の領域でも規制に向けた動きが具体化しつつある¹⁾。それに対して、非正規公務員の場合は、労使対等原則による雇用関係と異なり、行政が個人を任務に就かせる任命行為であり、労働者としての権利に制約が課せられるとい

うのが判例で確立されているようである。

もっとも、文献にもあげたとおり、彼ら非正規の採用や処遇等の実態から判断して、正規公務員と同様にそうした任用規定を機械的にあてはめることが妥当であるのかどうかは争点になっているし、判例でも、中野区・非常勤保育士事件(東京高裁判決平成一九年一月二八日)²⁾、すなわち、非常勤保育士が一〇年前後にわたって再任用を繰り返し返し職務を継続していた後に再任用を拒否され、民間と同じ雇い止め制限法理の適用が認められるか争われた事件で、一定の前進がみられている。すなわち、彼らの勤務関係の法的性格こそ、労働契約ではなく公法上の勤務関係とみなされ、雇い止め制限法理の適用は認められなかったものの、任用の実態、職務内容、勤務継続期間、再任用手続きの実態等から彼らの期待権が侵害されたと判断し、報酬一年間分の慰謝料が認められた。

(5) 処遇の改善―均等・均衡待遇への接近

第二に、処遇の改善である。これには均等・均衡待遇と、最賃などを通じた全体の底上げとがあげられるが、まず、前者について労働法制はどこまで進んだかをみておこう。

改正パートタイム労働法では、「通常の労働者と同視すべき短時間労働者に対する差別的取扱いの禁止」規定が設けられるも、一方でその対象範囲は、▽職務の内容が同じ、▽人材活用の仕組みや運用などが全雇用期間を通じて同じ、▽契約期

間が実質的に無期契約——という三要件を満たすパート労働者とされ、非常に限定的である³⁾。

また、曖昧な内容ではありながらも、労働契約法三条二項では、「労働契約は、労働者及び使用者が、就業の実態に応じて、均衡を考慮しつつ締結し、又は変更すべきものとする」と均衡考慮の規定が定められた。

これらの法律は非正規公務員には適用されない。だが、地方公務員法においても、職務給の原則や生計費考慮の規定がうたわれており、就労実態等を考慮する必要がある。

その際、均等待遇をストレートに実現させることが困難なわが国の特殊事情、すなわち、大企業を中心にひろく普及している職能資格制度では、生活態度をも含む広範な職務遂行能力の査定にもつき処遇が決定されるため、(ある一時点において)仕事が同じだからといって単純に処遇を等しくすることが困難であるという事情は⁴⁾、なるほど運動の側も考慮する必要があるように思われる。

しかしながら、そうではない職場、つまり、求められている職務遂行能力や実際の仕事内容から総合的に判断しても、均等待遇を要求することが決して理不尽ではない(つまり、正規の仕事も非正規の仕事も一緒の)職場も数多く存在する。そこでの差は理不尽というべきである。上でみた保育職場もその一つといえよう。

その意味では、均等・均衡待遇、同一(同一価値)労働同一賃金については、その理念をおさえ

<図表2-4> 運営形態別・雇用形態別にみた保育士の雇用量

単位：％

		正規保育士	フルタイム型非正規	パートタイム型非正規	派遣保育士
全体	316園・5022人	49.3	31.7	18.9	0.1
公営	127園・1637人	48.1	31.3	20.3	0.3
私営	177園・3200人	49.5	32.6	17.9	0.0

<図表2-5> 運営形態別・雇用形態別にみた保育士の年収分布

単位：％

			200万円未満	～300万円未満	～400万円未満	400万円以上
正規	公営	89園・475人	2.7	7.4	17.7	72.2
	私営	161園・1541人	3.0	27.3	47.6	22.1
フルタイム型非正規	公営	75園・406人	63.3	32.3	3.7	0.7
	私営	152園・987人	32.9	63.9	2.5	0.6

<図表2-6> フルタイム型非正規保育士の雇止めの有無

単位：％

	保育園全体 n=307	運営主体別	
		公営 n=124	私営 n=173
	もうけている	31.6	37.1
とくにもうけていない	68.4	62.9	70.5

<図表2-7> 運営形態別・雇用形態別にみた仕事・労働条件等に対する満足度D I

単位：D I

	公営・雇用形態別		私営・雇用形態別	
	正規 n=486	フル非正規 n=288	正規 n=976	フル非正規 n=457
ア. 仕事の内容・やりがい	60.1	51.4	62.7	55.1
イ. 賃金	9.7	▲41.0	▲34.1	▲46.4
ウ. 労働時間・休日等の勤務体制	4.1	17.7	▲17.9	▲3.5
エ. 職員の配置状況	▲31.5	▲2.8	▲11.1	1.3
オ. 研修や教育訓練・能力開発のあり方	▲3.3	▲1.7	22.6	20.1
カ. 職場の人間関係、コミュニケーション	17.5	20.5	31.4	35.0
キ. 職業生活全体	18.1	13.2	19.4	21.7

注1：各項目について、「満足」から「不満足」までの五段階で回答してもらった。表中の数値は、「満足」「やや満足」の合計から「やや不満足」「不満足」の合計を差し引いたもの。

注2：「フル非正規」は「フルタイム型非正規」。

た上で、職場の就労実態等に合わせ柔軟に、かつ、粘り強く追求する必要があると考える。例えば、仕事内容や責任が異なるからその分だけの差を設けることは是とするが、「非正規」だからという理由で勤続に応じた昇給・退職金制度が設けられていないのは許されないと、ということである。そうでなければ、自分たち「正規」に与えられた昇給や退職金制度の正当性・根拠も揺らぐという感性が必要ではないか。

3. 「外部」にひろがる官製ワーキングプア

次に、自治体「外部」にひろがる官製ワーキングプア問題をみていこう。二〇一一年度に札幌市で行った、委託清掃事業(家庭ごみの回収事業)と指定管理者の調査結果を報告する。

(1) 暮らしに身近な家庭ごみ収集事業に従事する労働者

家庭ごみの回収は、文字通り市民生活に欠かせないし、私たちにとっても身近なものである。だが、それらの仕事が直営だけではなく民間委託労働者によって遂行されていることは、単純にごみ量でもみて、委託労働者がより多くの業務を担っている(図表3-1) 現状にあっても、必ずしも知られていない。

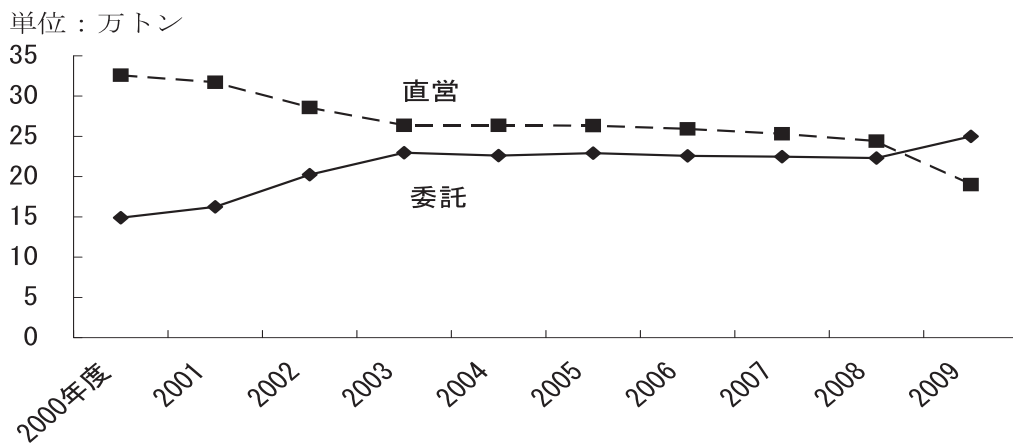
それは、直営と委託の賃金・労働条件格差の存在についても同様である。すなわち、直営では全

員が正規雇用で平均年収が六五〇万円(図表3-2)であるのに対して、民間では、筆者実施のアンケート調査によると、正規雇用の全体の三分の二が年収三〇〇万円台で、非正規は六割強が年収二〇〇万円未満という水準である。さらにいえば、労働密度にも官民格差がみられるという。すなわち、直営現場では働き方の規制が遵守されているというそれ自体は賞賛されるべきことがら、一方で民間にまでは適用が及ばずにいるために、両者に格差が生じている、というのである。

背景には、そもその委託料水準が十分ではないこと、さらに、その水準が年々低下していることがある。図表3-3は委託単価の推移をまとめたものだが、資料が提供された二〇〇七年度から二〇一〇年度の間だけでも二〇〇〇円強から三〇〇〇円弱の削減額となっている。

同図表を示したところで関係者に対して求めたいのは、民間委託などアウトソーシングされた事業での人件費の積算根拠と水準を明らかにするという作業である。「官民格差の解消！」という勇ましいスローガンは、実際には実現までには数々の困難があり中長期的な課題となることを考えても、先の作業はより現実的で急がれる課題である。積算根拠や水準が明らかになれば、妥当性を検証し、妥当でなければその引き上げを求める作業に着手できる。有無を言わずに委託費がカットされる状況がひろがる今日だからこそ、こうした「地味な」作業の重要性を強調しておきたい。

<図表3-1> 直営/民間委託別に見た、札幌市における家庭ごみ収集量の推移



出所：札幌市資料より作成。

<図表3-2> 札幌市直営の清掃労働者の賃金水準等

職員数	平均年齢	平均給料月額	平均給与月額	年収ベース (試算値)注
602人	46.6歳	321,015円	424,201円	6,502,774円

注：平均給与月額を12倍したものに、前年度に支給された期末・勤勉手当を加えた試算値である。実際には寒冷地手当等がここに加わる。

出所：札幌市資料（「2010年度 札幌市の給与・定員管理等について」）より作成。

<図表3-3> 車種別にみた委託単価の推移

単位：円

		2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	削減額 (07→10年度)
バッカー	3人乗車	77,847	77,175	76,965	74,970	2,877
	2人乗車	59,313	58,875	58,776	57,089	2,225
プレス	3人乗車	80,105	79,388	79,225	77,230	2,875
	2人乗車	61,572	61,089	61,035	59,348	2,224
その他	3人乗車	76,695	76,046	75,812	73,817	2,878
	2人乗車	58,162	57,747	57,622	55,936	2,226

出所：札幌市から提供された資料より作成。

(2) 指定管理者制度の導入・民間能力の活用は
何をもちたか

次に、「官製市場改革」の一環として導入された指定管理者制度のもとでの雇用・労働をとりあげる。

同制度の目的には、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」が掲げられていた。

従来の管理委託制度との相違点は、施設の管理運営全般を担えること、事業主体が民間事業者にもひろく開放されたことなどである。

いまや多くの自治体の施設で指定管理者制度が導入されている。総務省の調べ¹⁸⁾では、同制度を導入した施設は全国で七万件に達し、また、約三割（一九・三％）の施設で民間企業等が指定管理者になっているという。こうした「官から民へ」の動きには、私たちの関心事である働く人たちの賃金・労働条件に限定しても、問題はないのか。

こうした問題意識で、同制度が導入された札幌市の四一八施設を対象に行った調査結果が図表3-4、図表3-5、図表3-6である。

特徴の第一は、非正規雇用割合の高さである（図表3-4）。正規雇用は三割しかない。第二に、非正規雇用を中心に低賃金がひろがっている（図表3-5）。パートタイム型で一〇〇万円未満が

八三・〇％にも達するのは、就業調整という本人の事情等を反映しているからと割り引いて考えたとしても、フルタイム型で、三割は二〇〇万円未満、半数強は二五〇万円未満の現状はどう評価されるべきか。しかも彼らには「一切の昇給がない」という回答が施設全体の三分の二（六七・五％）に及ぶのである。

背景には委託料の水準が十分ではないこと（図表3-6¹⁹⁾）や、公募制の採用で四年を周期に委託先や条件の見直しが行われるという事情がある。賃金・労働条件問題が労使間だけで解決できないということは明らかである。

以下は、札幌市の同制度導入施設への調査の一環で行ったアンケート調査の回答において、自由記入欄に記述のあった内容の一部である。

・ 正規職員が減少し、非正規職員が増加した（ワーキングプアの増）。管理職員の減。次期指定管理者に選定されるかどうかなどがまったく未知数のため、正職員であっても指定期間（札幌市は原則四年）ごとの有期雇用のような、極めて不安定な立場であり、長期的視野に立った、運営方針や職員育成等の計画の策定の弊害になっている。

・ （評価に際して、事業）内容よりも金額を重要視。指定管理期間の提案の度に内容を増加しつつ金額を下げることを求められ、今後もその方向性が続くことで、労働者の人件費ばかりが削られていくのではという懸念がある。指定期間内のことばかりにとらわれ、長期的な計画が困難。

<図表3-4> 雇用形態別にみた全回答施設における雇用量

n=106 単位：人，%

全体	正 規	フルタイム型	パートタイム型	派 遣
1897	550	513	814	20
100.0	29.0	27.0	42.9	1.1

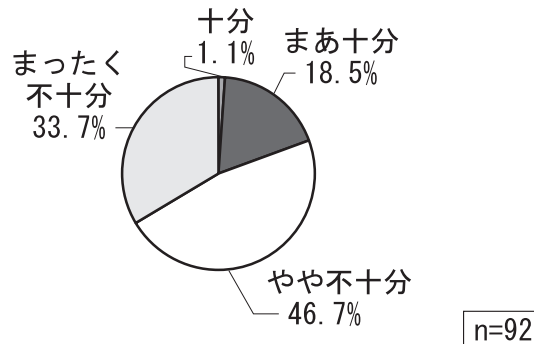
<図表3-5> 雇用形態別にみた全施設の労働者の年収（税込）分布

単位：%

	全体	100万円未満	200万円未満	250万円未満	300万円未満
正 規	489人	0.4	3.5	13.3	19.8
フルタイム型	452人	5.3	30.3	55.3	93.8
パートタイム型	749人	83.0	99.5	99.9	99.9

注：割合は累積値。

<図表3-6> 委託料（水準）に対する施設側の評価



(3) 大阪市営バス運転者の処遇の何が問題か

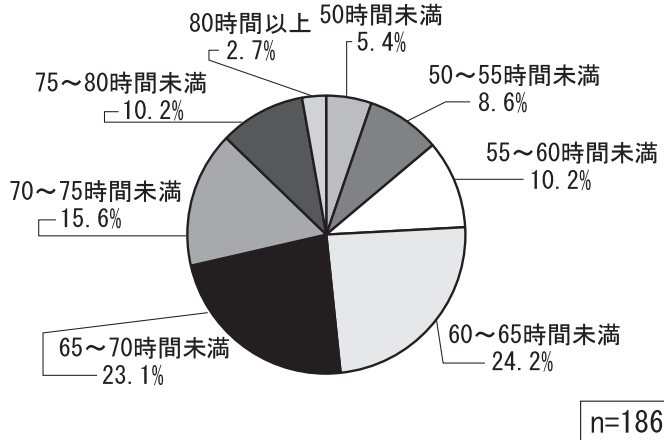
ここで、いまや、市民にとって目の敵であるかのような扱いを受けている大阪市の市営バス運転者の処遇をめぐる問題を考えてみたい。特殊な地域の特異な現象と認識するのは危険と思うからである。

報道によれば、大阪市営バス運転者の平均年収は七三九万円だという。「全一三九路線のうち黒字は三路線のみという惨憺たる状況で、二八年連続赤字、累積赤字も約六〇〇億円に達している」（『週刊アエラ』二〇一二年一月三〇日号）という市営バスの経営赤字も、バス運転者の年収水準への批判につながっていると考えられる。

ところで、バスの勤務時間制は、長時間拘束・不規則勤務という特徴を有する。早朝出勤もあれば午後出勤もあり、あるいは、あいだに中間解放時間をはさむ長時間拘束勤務などきわめて不規則な勤務時間制と、加えて、時間的なゆとりのないなかで車内事故に配慮しながら（しかも都市部では混雑した街中で）定時運行を余儀なくされるという過密労働を特徴としており、バス運転者の労働負担は想像以上である。

かつて、バス運転者を対象に一週間にわたる勤務・生活（睡眠）時間調査を実施し、その厳しい労働実態、すなわち、一週間の拘束時間が六〇時間以上に及ぶものが全体の四分の三を占めるという長時間拘束、勤務日には極端に睡眠時間が短くな

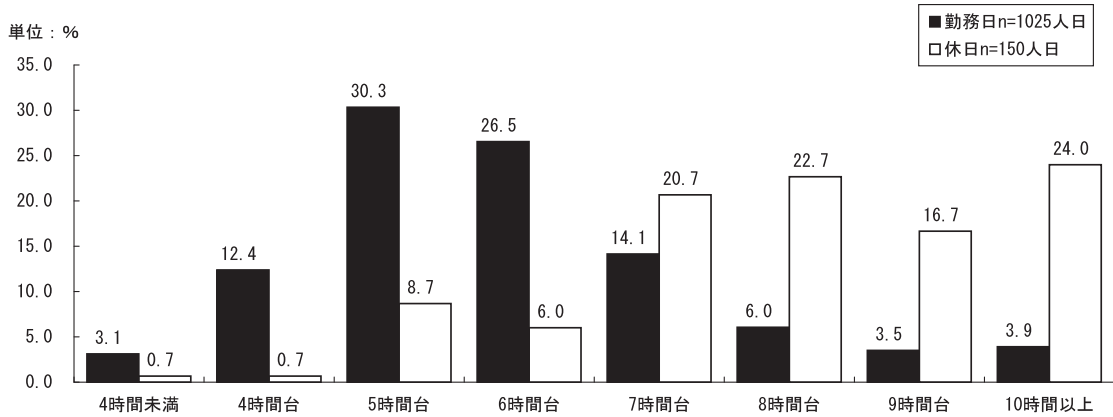
<図表3-7> バス運転者の1週間の総拘束時間



るといふ問題状況を明らかにした(図表3-7、図表3-8)²²⁾。このような結果をふまえるならば、年収七〇〇万円超が妥当かどうかは別として、バス運転者の賃金水準が安くあつてよいとは思わない。ただ、労働組合がここで凝視すべきは、バス運転者の収入の官民格差である。

例えば、「賃金構造基本統計」を使って試算した大阪府におけるバス運転者の年収は約四〇〇万円である(図表3-9)。また、大阪の「民間バス五社」の平均は五四四万円だという(『朝日新聞』(大阪版) 朝刊二〇一一年二月二四日付)。さら

<図表3-8> 勤務日と休日における睡眠時間の分布



<図表3-9> 大阪府におけるバス運転者の賃金・労働条件等

	年齢	勤続年数	所定内労働実時間数	超過実労働時間数	きまって支給する現金給与額	所定内給与額	年間賞与その他特別給与額	労働者数	年間値(試算)	
									労働時間	収入
	歳	年	時間	時間	千円	千円	千円	十人	時間	万円
営業用バス運転者(男性)	43.7	6	176	33	266.9	219.9	773.3	546	2508	397.6
参考値: 男性労働者	42.4	13.1	166	14	381.6	349.9	1027.2	85467	2160	560.6

出所: 厚生労働省「2011年 賃金構造基本統計調査」より作成。

に、直営の公務員バス運転者のより身近には、委託バス事業の運転者が働いており、彼らの年収は四五〇万円だという（『週刊アエラ』同号）。

誤解を恐れずいえば、労働組合に問われているのは、世間がいう高処遇を享受してきたそのことではなく、均等待遇なり同一労働同一賃金なりを追求してきたかどうかではないか（もつとも、そもそもそうしたスローガンを労組が掲げてきたかどうかさえ知るものではないが）。

以上は何も大阪市あるいはバスの分野に限ったことではなく、どの自治体、あるいは、保育や清掃など、どの分野でも同じではないか。言われなきこれらの官民格差、雇用形態別格差に居心地の悪さを覚える感性が求められている。

4. 公契約の適正化―政策入札、公契約条例

(1) 求められる公契約の適正化

本稿2-1(5)に掲げた均等・均衡待遇への接近に加えて、全体水準の底上げが非正規雇用（ワーキングプア）の処遇改善にとって不可欠である。

生活保護水準との逆転現象がなお改善されない最低賃金の底上げが最重要課題の一つであるのとは言うまでもないが、あわせて、▽最低制限価格や低入札価格調査基準価格の引き上げ、▽総合評価方式の導入など「価格（二辺倒の）入札」から「政策入札」への転換、▽公契約条例・法の制定――など、「公契約の適正化」がとりわけ官製ワーキ

ングプア問題の改善のためには求められる。

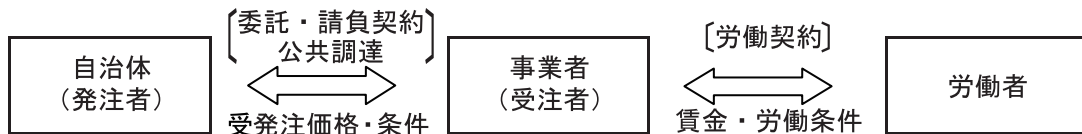
というのも、ここまで

みてきたとおり、公契約の領域で働く労働者にとっては、雇用されているのはたしかに事業者（事業の受注者）であるもの、とりわけ今日のような厳しい発注条件で、事業者の裁量が狭まっている状況下では、賃金・労働条件の水準を規定するのは、発注者・発注条件であるからだ（図表4-1）。むろん、労使間での交渉の余地を否定するわけではない）。

「最小の経費で最大の効果」の追求の果てに生じた弊害を前に、自治体においても創意工夫が進みつつある。

例えば、筆者の所属する建設政策研究所ではこの間、函館市の先進的な取り組み²³⁾、すなわち、下請業者に対する適正単価での支払が確保されて

<図表4-1> 自治体・事業者・労働者の関係



注：矢印は双方向で示したが、実際には左から右への一方向で決定される。

いるかのチェックや、（拘束力こそない点は改善が必要だが）二省単価を示して賃金への配慮を事業者に促すなどの取り組みに注目してきたところである。

むろん、公務員の削減が進むなかでどの自治体にあっても条例の実効性の確保が課題になるだろう。その点では、例えば新宿区の簡便な「労働環境チェックシート」は一つの参考になるのではないかと。こうした、公契約領域での先進的な取り組み事例を集め普及させていくことも自治体労働組合に期待したい。

そのなかでも、私たちの関心事である賃金（・労働条件）をストレートに規制する公契約条例・法の制定運動をとくに求めたい。

(2) 公契約条例の基本的な設計

公契約条例は、自らが貧困問題を拡大させてきたという反省に立ち、その解消をうたう、自治体によるいわば「反貧困宣言」だと考えている。札幌市でも、全国で第五番目の制定を目指し、議会での審議や労働組合等による制定運動が進められてきた²⁴⁾。

公契約条例は、公契約領域で働く人たちの賃金に下限額を設定することで、賃金（生活）保障の実現を直接のねらいとしているが、同時に、受注価格のたたき合い・仕事の奪い合いで疲弊した事業者にとっても、一定の利益の確保や賃金・労働条件の整備を図り、もって労働力の確保や技能

の継承をも実現するものである。労働者の消費購買力や事業者の利益確保を通じて、地域経済にとっても自治体財政にとってもそれらはプラスの効果をもたらすものでもある。

公契約条例のポイントは、①どういう仕事に条例が適用されるのか、②どういう労働者が条例の対象となるのか、③労働者に支払われる賃金水準をどの程度にするのか、④条例で定めた内容の実効性をどう確保するのか――などがあげられる。

札幌市議会二〇一二年第一回定例会に提出された札幌市の公契約条例案は、賃金水準が妥当かどうかなど、なお検討を深める課題はあるものの、いわゆる一人親方も条例の対象に含めるなど、先行する自治体にならったものであり、概ね賛同できる内容であった。しかしながら、事業者側には、落札価格がこれだけ低下しているなかで賃金規制が先行するのと受け止められたり、労働者間で賃金格差が生じるのではないか、あるいは、条例の実効性は確保できるのか、などの批判や慎重な意見が出され、継続審議扱いになったのは周知のとおりである。

(3) 公契約の理念をひろげられるかどうかー春闘と公契約運動

一部の労働者のためと誤解されている同条例が賃金に関してもつ理念、すなわち、「生活給」の保障と「仕事給（いわば同一労働同一賃金）」の実現という理念を「拡張」させていくことができ

るかが条例制定を求め側問われている。

やや挑発的にいえば、条例の対象となる労働者とそうでない労働者との間に賃金格差が生じるといふ業界団体からの懸念・批判に対して、同一労働同一賃金原則を波及させていくことでそのような問題は（過渡的にしか）生じない、と反論できるほどにこの原則は労働界で果たして追求されてきたのか。ここまでみてきた官人格差や雇用形態別格差を前に真剣に問われなければならぬ。

あわせていえば、春闘（という個別労使間の賃金闘争）と比較して公契約条例に対する労働界の取り組み状況はどうか。厳しい内容とは言われているものの、それでも大手の回答内容をみれば、中小企業やそこで働く

<図表4-2> 札幌市が試算した公契約条例と入札制度改革の効果額

	公契約条例制定の効果額		最低制限価格引き上げによる業者の増収額
	労働者の賃上げ総額	経済波及効果	
工事	8500万円	5800万円	18億5000万円
業務委託	9000万円	6200万円	3億円
指定管理者	2600万円	1800万円	—
計	2億100万円	1億3800万円	21億5000万円
	3億3900万円		

出所：『北海道新聞』朝刊2012年3月22日付より作成。

人たちには、手の届かぬ「雲の上」の話だと思われているだろう。しかも、春闘の波及効果はかつてほどには期待できない。

むろん、春闘が公契約条例かの二項対立でないことは百も承知である。だが、条例制定で期待される効果の試算値（図表4-2）などをみても、公契約運動は労働界でもっと盛り上がりをもたせたい。然るべきではないか。「地域運動」等のキーワードがスローガンに散見されるのに対して、実際に公契約運動に関わっているのは、なお一部の労働組合にとどまるのではないかとの思いを禁じ得ない。

まとめに代えてー制度政策闘争と職場闘争

自らが身を置く大学職場の問題状況、すなわち、一つには、「一八歳人口の減少」「大学淘汰の時代」と危機がいわれているとはいえ、今日明日にも職場がなくなるわけではないのに、数多くの（直接雇用の）有期雇用のみならず、派遣労働者の導入や業務のアウトソーシングなど、いわゆる民間職場と比べてもなんらの遜色なく非正規雇用が活用されているという職場状況^⑤、いま一つには、それを必ずしも問題視できていない正規労働者・労働組合の姿勢を念頭にこう思う。

労働界でよく聞く制度政策闘争の必要性はいささかも否定されるものではない。しかしながらそれは、職場での粘り強い取り組み、例えば、有期雇用の撤廃が使用者側に拒否されたとしても、では雇止めを実施するのはいかなる状況にあると

きかを問い、使用者側の恣意を排除し、その条件を極力狭めて、なおかつ労働組合の同意無くして雇い止めは実施させないという、事実上の無期雇用の獲得を目指すことなくして、あるいは、著しい処遇格差の何を是とし何を否とするのかという職場での真摯な議論の積み重ねなくして、果たして本当に力を持ちうるのだろうか、と素朴に思うのである。

その意味では、労働政策審議会において、無期雇用への転換が五年を基準として、しかもクーリング期間まで設定したかたちで決着された(『有期労働契約の在り方について』二〇一一年二月二六日建議)のもまた、今日の労働界の状況、すなわち、グローバル競争に勝ち抜くためと称して大量の期間工や派遣雇用を活用してやまない労働組合は論外だとしても、総体として、非正規問題に及び腰な労働界の現状を反映した「妥当な」結果と考えるのは、あまりに皮相的で労働界に対する不当な評価だろうか。

非正規労働者を中心に首長に支持が集まる大阪での現象を「ポピュリズム」と切り捨て、非正規問題の根幹は階級的な問題であり、労・労間の問題へのすり替えは誤りだ、と主張したところで、(それ自体は正しい認識であるとしても) 労・労の溝が埋まるわけでも非正規労働者の鬱屈が解消されるわけでもないことは、明らかだろう。自戒の念をこめ、また残された猶予期間はそう長くはないと考え、あえて樂觀を排して論じた次第である。

【注】

(1) 本稿は、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との対立(以下、労・労対立)をおおるものではないし、正規雇用労働者の全てが安定的な雇用や処遇を享受しているという見方に立つものでも、決してない。そのことを前提としながらも、一方で、労働組合とりわけ大手民間労組や公務労組に対する批判に支持が集まる現状や、「革新」を標榜する労働組合であってもこの問題に必ずしも着手できていないという卑近な体験を念頭において書いている。

(2) 川村(二〇〇九年二月a)、同(二〇〇九年二月b)、同(二〇一〇年一月)などを参照されたい。

(3) 詳細は北海道経済部(二〇一一年三月)参照。調査報告書等は以下からダウンロードが可能である。

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kr/rs/fyousa/kisetsu.htm>

なお、右記の調査結果のエッセンスをまとめた、川村(二〇一一年一月)、同(二〇一二年一月)も参照されたい。あわせて、建政研北海道センター主催のシンポジウム「北海道における季節雇用と建設産業―実態と再生に向けて」(二〇一一年九月一〇日開催)の記録集も参照されたい。

(4) 例えば、厚生労働省「有期労働契約に関する実態調査(事業所調査/個人調査)」同「雇用構造調査(就業形態の多様化に関する総合実態調査)」などを参照。

(5) さしあたり、この言葉をタイトルに据えた、布施(二〇〇八年)、城塚(二〇〇八年)、官製ワーキングプア研究会(二〇一〇年)を参照した。

(6) 官製ワーキングプア研究会のウェブサイトの掲載の「官製ワーキングプアとは」(執筆・上林陽治)によれば、上林の知る限り、官製ワーキングプア

という用語は、当時朝日新聞記者だった竹信三恵子が、同紙に二〇〇七年七月に掲載された地方自治体の臨時・非常勤職員をめぐる記事ではじめて使ったもの、とされている。

(7) 総務省『地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書』に拠る。調査報告書等は以下からダウンロードが可能である。

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2009/090123_7.html

(8) 自治労・自治研作業委員会(二〇〇九年)に拠る。報告書は以下からダウンロードが可能である。
<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyoininkai/32-rinsyokuhiyokin/contents.htm>

(9) サブタイトルでもある「臨時・非常勤職員の賃金・労働条件・権利」については、自治労(二〇一〇年)を参照。また、公務員の任用をめぐる問題については、以下を参照されたい(新しい順)。城塚(二〇一一年)、上林陽治(二〇〇九年)、『労働法律旬報』第一六七〇号(二〇〇八年)所収「特集」、『日本労働法学会誌』第一一〇号(二〇〇七年)所収「シンポジウムⅢ」。

(10) 川村(二〇一〇年二月)、同(二〇一一年三月)を参照。なお、表中の「公営」「私営」は「公立」「私立」と読み替えてもらって構わない。

(11) もっとも、労働政策審議会で決定され、二〇一二年国会に提出された労働契約法の改正法案の内容は、通算で五年の雇用更新をしていた場合に、労働者側の申し出があれば、無期雇用への転換が図られるというものである。「入り口」規制が存在しないこと、無期雇用への転換までの期間が長すぎること、クーリング期間(六カ月)をおけばそれまでの雇用継続期間がリセットされること、無期雇用への転換の前の雇い止めという「副作用」を防止する有効な歯止めがみられないことなど、問題は多岐にわたる。雇用更新を繰り返す

ことで雇い止めを撤回できる現状と比べても果たして改正といえるのかという批判さえ労働相談の現場から聞かれることは強調しておく。

- (12) 本事件については、注9でも紹介した『労働法律旬報』第一六七〇号(二〇〇八年)所収「特集」の諸論文を参照されたい。

- (13) 厚生労働省ウェブサイトに掲載の改正パートタイム労働法に関する説明も参照。

<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/06/tp0605-1.html>

ちなみに「パート労働者」に傍点をふつたのは、同法の対象が「一週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用される通常の労働者の一週間の所定労働時間に比べて短い労働者」であり、フルタイム型の非正規が対象外になるという問題点を強調したいからである。

- (14) 濱口(二〇〇九年)九八〜一〇九頁参照。

- (15) あわせていえば、単身赴任・長時間労働など「正規」の無限定な働かされ方の規制も必要であって、こうした働かされ方を「基準」とするような評価基準・内容に対する規制も必要である。

(16) 注3のとおり、建設・公共事業分野については拙稿等を参照してもらうが、問題解決のためには、いわゆる労働政策だけではなく、建設産業・公共事業政策や中小企業政策の充実が求められていること、自治体がそこで果たす役割は大きいと思われることは強調しておきたい。建設政策研究所北海道センターが主催したシンポジウムでは、帯広市の取り組み―幅広い関係者の参画と熟考で練り上げた「中小企業振興基本条例」や、建設産業に限っても、小規模修繕工事制度など具体的な仕事創出や下請事業者保護に関する調査活動などに取組んでいることを紹介した。自治体のこうしたすぐれた取り組みの情報収集も課題である。

- (17) 詳しくは、川村(二〇一二年一月〇月)、同(二〇一二年一月)

年一二月)を参照。

- (18) 総務省『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』(二〇〇九年一月〇日二三日発表)に拠ると、指定管理者制度が導入されている施設(二〇〇九年四月一日時点)は七万二二施設で、二〇〇六年の調査時点から比べて八四五七施設増加している。同調査結果は以下からダウンロードが可能である。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000156595.pdf

- (19) 結果として、安定的な雇用や労務管理の困難を訴える施設が多かった。委託料が「やや不十分」「まったく不十分」と回答した施設(七四施設)は、その理由として、「職員の雇用・労働条件の維持や改善が困難」(八一・一%)、「職員の適切な配置が困難」(七〇・三%)、「事業・サービス内容の維持や改善が困難」(六三・五%)、「必要備品の確保や備品の修繕費の捻出が困難」(七〇・三%)、「施設の修繕費の確保が困難」(七八・四%)をあげている。

- (20) 『週刊アエラ』(二〇一二年一月三〇日号)や『朝日新聞』の報道に拠る。また、藤田(二〇一二年)は、著しい処遇格差を背景に「非正規」の恨み・怒りの矛先が正規公務員・労働組合に向かう姿がリアルに描かれている。

- (21) もっとも、「バス事業が赤字でケシカラン」という主張に対しては、マイカーを軸としたわが国の交通政策のもとで公共交通が果たして黒字化するのか、あるいは、公共交通は黒字を前提として行われるべきかどうかなど総合的な交通政策の必要性を掲げなければならないが、本稿の直接のテーマではないので省略。詳しくは、交通権学会(二〇一一年)などを参照されたい。

- (22) 川村(二〇〇六年八月)参照。

- (23) 函館市土木部の行政指導文書「適正な工事の施

工を!―工事、委託の施工上の留意事項」を参照。同文書は以下からダウンロードが可能である。

<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/doboku/tekisei-kouji.pdf>

- (24) 労働組合、弁護士、研究機関などで結成された「札幌市公契約条例の制定を求める会」(代表伊藤誠一弁護士)の取り組みについては、川村(二〇一二年三月)、同(二〇一二年五月)などを参照されたい。

- (25) 長期で継続的に働かせることで矛盾が拡大するからといって、逆に三年で契約を解除して問題の「解消」をねらう本末転倒なケースも大学界では少なくない。この問題に早い段階から精力的に取り組んでいる北海道大学教職員組合の実施した調査に関する報告書を参照されたい。同報告書は以下からダウンロードが可能である。

<http://ha4.seikyounet.jp/home/kumiai/sasahi/hscei/houkokusyo.pdf>

【参考文献・資料等】

- △文献・論文等▽
- ・ 川村雅則「バス運転手の勤務と睡眠―進む合理化策のもとで」(『開発論集』第七八号所収) 北海学園大学開発研究所、二〇〇六年八月
 - ・ 同『北海道非正規労働者白書2009』均等・均衡待遇を目指して〜連合北海道、二〇〇九年一月a
 - ・ 同「地域の「働き方」から考える」(『月刊労働組合』第五三九号所収) 労働大学出版センター、二〇〇九年一月b
 - ・ 同「労働組合に期待される今日的な役割と課題―北海道における反貧困運動と非正規労働者調査の実践をふまえて」(『北海道自治研究』第四九二号所収) 社団法人北海道地方自治研究所、二〇一〇年一月
 - ・ 同「保育・保育労働をめぐる問題(一)」(『経済

- ・ 論集』第五八巻第三号所収) 北海学園大学経済学部、二〇一〇年二月
- ・ 同「保育・保育労働をめぐる問題(Ⅱ)」(『経済論集』第五八巻第四号所収) 北海道学園大学経済学部、二〇一〇年三月
- ・ 同「民間委託分野における官民格差を直視し、官民が一体となった労働運動を―清掃労働者の実態調査から」(『月刊労働組合』第五六三号所収) 労働大学出版センター、二〇一〇年一月
- ・ 同「季節労働者調査記録其の五―求められる雇用の確保のための施策」(『建設政策』第一四〇号所収) 建設政策研究所、二〇一〇年一月
- ・ 同「北海道における失業・不安定就業問題(Ⅳ)―指定管理者分野における雇用・労働」(『経済論集』第五九巻第三号所収) 北海学園大学経済学部、二〇一〇年二月
- ・ 同「季節労働者調査記録其の六―建設業界でもデイーセントワークの実現を」(『建設政策』第一四一号所収) 建設政策研究所、二〇一〇年一月
- ・ 同「なくそう―官製ワーキングプア―上田札幌市長を迎えて公契約条例学習集を開催」(『建設政策』第一四二号所収) 建設政策研究所、二〇一〇年三月
- ・ 同「なぜいま公契約なのか、公契約領域の雇用・労働実態の可視化を―札幌市における公契約条例制定運動」(『建設政策』第一四三号所収) 建設政策研究所、二〇一〇年五月
- ・ 官製ワーキングプア研究会編『なくそう―官製ワーキングプア』日本評論社、二〇一〇年
- ・ 上林陽治「地方公務員の臨時・非常勤職員に係る法適用関係と裁判例の系譜」(『自治総研』第三六九号所収) 公益財団法人地方自治総合研究所、二〇〇九年七月
- ・ 自治労・自治研作業委員会編『臨時・非常勤等職員の実態調査』報告書(完全版)』二〇〇九年
- ・ 自治労総合公共民間局総合労働局臨時・非常勤等

- ・ 職員の処遇改善と雇用安定のための対策委員会編『自治体臨時・非常勤等職員の手引き(二〇一〇年改訂新版)』自治労出版センター、二〇一〇年
- ・ 交通権学会編『交通基本法を考える』かもがわ出版、二〇一〇年
- ・ 城塚健之「官製ワーキングプアを生んだ公共サービス」『改革』自治体研究社、二〇〇八年
- ・ 同「公務員の整理解雇(免職)について」(『季刊・労働者の権利』第二九二号所収) 日本労働弁護団、二〇一〇年一月
- ・ 日本労働法学会第一一三回大会・シンポジウムⅢ「非常勤職員をめぐる諸問題」(『日本労働法学会誌』第一一〇号所収) 法律文化社、二〇〇七年十二月
- ・ 総務省「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」(二〇〇九年一月三日)
- ・ 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(二〇〇九年一月三日)
- ・ 濱口桂一郎「新しい労働社会―雇用システムの再構築へ」岩波書店、二〇〇九年
- ・ 藤田和恵「非正規公務員(上) 消えた笑顔、埋められない溝」(『世界』第八三〇号所収) 岩波書店、二〇一〇年五月
- ・ 布施哲也「官製ワーキングプア―自治体の非正規雇用と民間委託」七つ森書館、二〇〇八年
- ・ 北海道経済部『平成二二年度季節労働者実態調査』(建設政策研究所受託事業) 二〇一〇年三月
- ・ 北海道大学教職員組合編『北海道大学非正規雇用職員労働・生活実態調査報告書』二〇〇九年二月
- ・ 『労働法律旬報』第一六七〇号所収「特集：公務非常勤職員の法的地位」旬報社、二〇〇八年四月

- ・ 〈参照WEB〉
- ・ 官製ワーキングプア研究会
<http://kwpk.web.fc2.com/>
- ・ 建設政策研究所北海道センター
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/kenseiken/top.html>
- ・ 厚生労働省▽雇用構造調査(就業形態の多様化に関する総合実態調査)
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/5-22.html>
- ・ 厚生労働省▽パートタイム労働法が変わりました！
<http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/06/p0605-1.html>
- ・ 厚生労働省▽有期雇用契約に関する実態調査
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/156.html>
- ・ 厚生労働省▽労働政策審議会・労働条件分科会
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/219852000000815z.html>
- ・ 札幌市役所▽(仮称)札幌市公契約条例について
<http://www.city.sapporo.jp/zaisei/keiyaku-kanri/seido/koukeiyaku/index.html>
- ・ 函館市土木部
<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/doboku/>
- ・ 〈かかわら まさのり・北海道大学経済学部准教授〉

本稿は、二〇一二年四月二四日に開催した「第一八回生活権研究会」の基調提起の内容を加筆・修正したものです。