

自治体で働く非正規労働者の実態

― 函館市における当事者ヒアリングを中心に

公益社団法人北海道地方自治研究所

非正規公務労働問題研究会

はじめに

「官製ワーキングプア」という言葉自体は世間に浸透してきたものの、そもそも彼らがどこに存在し、どのような働き方をしているのかなどは、まだまだ知られていない。「非正規労働者一〇万人の組織化」という方針を掲げた自治労にとっても、その把握は急がれる課題であって、また、そうした作業が組織化などの組合の取り組みを促す契機ともなる。

本稿は、公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会がそのような問題意識のもとに行なった函館市での調査のうち、労働者からの聞き取り結果をまとめたものである^①。むしろ、ことは函館市に限った問題ではない。よって、今次調査結果について第二節でまとめるが、それに先立つ第一節では、かかる作業がなぜ必要かを

簡単に整理する^②。

1. 多様化する公共サービスと、進む地方行政サービス「改革」

(1) 多様な公共サービス従事者

正職の公務員が増やせぬ一方、行政サービスに対するニーズが増大・多様化するなかで、多様な非正規労働者が活用されているのが公共サービス分野の現状である。

図表1は、上林(二〇一四)が整理した、公共サービスの提供主体からみた分類である。

① 自治体が実施するもの

a 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

b 民間事業者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

② 自治体が調達するもの

a 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

b 物品そのものを購入するもの

右記のうち、①-aについては、近年、「非正規公務員」と総称される職員の数が拡大傾向にある。行政改革(行革)を背景とした職員の定数削減と人件費の抑制が進められるなか、正規から臨時・非常勤職員への置き換えが進行している。

①-bにいう業務委託請負等と、②-aにいう

公共工事請負等は、多くの場合、自治体が競争入札ないし指名入札などを通じて請負の実施者を決定し、自治体と落札者の間で契約を締結し、委託金や工事代金が支払われる、という手続きを経る点で共通する。

問題は、自治体財政が逼迫するなか、価格の安さが重視され、入札ではダンピングが許容され

＜図表1＞ 公共サービスの提供主体からみた分類

公共サービス				
自治体が実施する公共サービス			自治体が調達する公共サービス	
直営サービス		委託請負・給付サービス		
正規公務員	非正規公務員	指定管理者	民間事業者等への委託請負・給付	工事請負 ＜公共工事＞ 物品調達 ＜購入＞
行政処分（行為）			行政（公共）契約	

出所：上林（2014）より。

る可能性が少なくないことである。そのしわ寄せは労働者の処遇に跳ね返る。実際、これら種々の形態で提供される公共サービスに従事する非正規労働者は、年取二〇〇万円に達しない給与水準で働くワーキングプア層である³⁾。

(2) 総務省通知にみる地方行政サービス改革の促進

以上のような事態に対して、一方では、運動の成果を反映し、問題解決に向けた動きもみられる。

例えば、総務省通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」

(二〇一四年七月四日) など、不十分な内容ではあるものの、臨時・非常勤職員の任用をめぐる問題への（政府なりの）指摘があったり、あるいは、労働条件の悪化を背景に深刻な担い手不足に陥った建設・公共事業分野にみられる、公共工事設計労務単価の大幅な引き上げや、いわゆる担い手三法（公共工事情質確保促進法、建設業法、公共工事入札契約適正化法）の改善など、労働力確保に

向けた動きがそれである。公契約条例の制定に発展した自治体もある。

他方で、行財政改革を強力に促進する動きもなおみられる。言うまでもなく、行革とは「経費の削減」を実質とする。全国の自治体では、二〇〇五～二〇一〇年の時期を中心に、国の主導による地方行政改革が強力に進められ、「集中改革プラン」に基づき、職員数の大幅削減、民間アウトソーシングの推進などが実行されたが、一般の人口減少問題や新たなICT技術の導入への対応などを理由に、総務省は二〇一五年八月、あら

ためて「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」（二〇一五年八月二八日）を発

出した。この文書は、「国・地方を通じた厳しい財政状況下においても、引き続き質の高い公共サービスを効率的・効果的に提供するためには、ICTの徹底的な活用や、民間委託等の推進など

による更なる業務改革の推進が必要」であると述べ、「民間委託等の推進」や「指定管理者制度等の活用」を構成内容とする「行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進」などを掲げている（図表2）。

あわせて、全国の自治体は、「改革」の取り組み状況を公表され、地方交付税による誘導などによって改革の進捗を競わされている状況にある（総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」（二〇一六年三月二五日））。実際、事務事業における民間委託も指定管理者制度の導入

も、着々と進んでいるように同省調査からは見受けられる（図表3および図表4）し、財政難という事情も背景にあつて、「改革」を積極的に進めている自治体もある⁵⁾。

指定管理者制度の導入で公共サービスの質や営利の追求など問題視された公立図書館施設の事例があつたが、いずれにせよ、かかる「改革」が、そこで働く者や行政サービスの質に及ぼす影響を与えているか明らかにし、対策（とりわけ労働規制の強化）を講じる必要がある⁶⁾。

2. 函館市調査にみる非正規公務労働の現状と課題

(1) 函館市の非正規公務労働をめぐる状況と労働運動

本節では、研究会で行った、労働者からの聞き取り調査の結果にもとづき、非正規公務労働問題の問題性や労働組合の課題を整理する。

函館市の臨時・非常勤職員にかかる経緯について、川村（二〇一五）および正木（二〇一五）から、その要点を書き出しておくと、以下のとおりである。

第一に、函館市では、合理化を契機にして「函館市嘱託臨時職員労働組合」（略称「嘱臨労」）が一九七〇年代（一九七六年二月）に結成されている。市職労と連携した労働条件の改善運動で得

<図表2>

地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について（助言通知概要）

<p>1 行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進</p> <p>○民間委託等の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 定型的業務や庶務業務を含めた事務事業全般にわたり、民間委託等の推進の観点から、改めて総点検を実施。 ▶ 業務の集約・大きくり化、他団体との事務の共同実施など事務の総量を確保や仕様書の詳細化などの工夫を行い、委託の可能性を検証。 <p>○指定管理者制度等の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 公の施設について、指定管理者制度を導入済みの施設も含め、管理のあり方について検証を行い、より効果的、効率的に運営。 ▶ 複数施設の一括指定や公募前対話の導入等の参入環境の整備や施設業務の部分的な導入等、幅広い視点から管理のあり方について検証。 <p>○地方独立行政法人制度の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 事務事業の廃止や民間譲渡の可能性を検討した上で自ら実施するよりも効率的・効果的に行政サービスを提供できる場合に活用を検討。 <p>○BPRの手法やICTを活用した業務の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 事務事業全般に渡って、BPRの手法を活用した業務フローの見直しやICTの活用等を通じて業務を効率化。 ▶ 特に住民サービスに直結する窓口業務の見直しや職員の業務効率向上につながる庶務業務等の内部管理業務の見直しは重点的に実施。 	<p>3 公営企業・第三セクター等の経営健全化</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 公営企業については、中長期的な経営計画である「経営戦略」を策定し、経営基盤強化等の取組を推進。各水道事業及び下水道事業において、「経営比較分析表」の作成及び公表を推進。 ▶ 第三セクターについては、経営状況等の把握等に努め、財政的リスクを踏まえた上で抜本的改革を含む不断の効率化・経営健全化に適切に取り組むことを推進。
<p>2 自治体情報システムのクラウド化の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 複数団体共同でのクラウド化（自治体クラウド）は、コスト削減、業務負担の軽減、業務の共通化・標準化、セキュリティ水準の向上及び災害に強い基盤構築の観点から、その積極的な導入を検討。 ▶ 情報システム形態やコストの現状について正しく認識するとともに、コストシミュレーション比較等を実施し、あわせて、業務負担の軽減、セキュリティの向上、災害時の業務継続性等についても考慮。 	<p>4 地方自治体の財政マネジメントの強化</p> <p>○公共施設等総合管理計画の策定促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 平成28年度までに、長期的視点に立つて公共施設等の総合的かつ計画的な管理を行うための計画を策定するとともに、公共施設等の集約化・複合化等に踏み込んだ計画となることを推進。 <p>○統一的な基準による地方公会計の整備促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 原則として平成27～29年度の3年間で、固定資産台帳を含む統一的な基準による財務書類等を作成し、予算編成等に積極的に活用。 <p>○公営企業会計の適用の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 平成27～31年度の5年間で、下水道事業及び簡易水道事業を重点事業として地方公営企業法の全部又は一部（財務規定等）を適用し、公営企業会計に移行。
<p>5 PPP/PFIの拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 公共施設等運営権制度の積極的な導入や公共施設の維持更新・集約化等へのPPP/PFI手法の導入等を推進。PPP/PFIの導入に係る地方財政措置上のイコールフットイングを図る。 ▶ 公共施設等総合管理計画の策定を通じ、PPP/PFIの積極的な活用を検討するとともに、固定資産台帳を整備・公表を通じ、民間事業者のPPP/PFI事業への参入を促進。 	

○業務改革を推進するため、民間委託やクラウド化等の各地方自治体における取組状況を比較可能な形で公表し、取組状況の見える化を実施。
 ○総務省においては、これらの推進状況について毎年度フォローアップし、その結果を広く公表。

課題として浮上したことを
 のプロパー職員の組織化が
 用されることになった正規
 き掲げる代わりになつた採用・登
 は、市からの派遣職員が引
 の一方で、市の出資団体で
 託職員）の減少が進み、そ
 営化・委託等で組合員（嘱
 たものの、業務の廃止・民
 られた成果は少なくなかつ

<図表3> 民間委託（事務事業）の実施状況（委託実施団体の比率）

【市区町村】	単位：%	
本庁舎の清掃	99.2	学校用務員事務 32.8
本庁舎の夜間警備	97.8	水道メーター検針 98.7
案内・受付	86.2	道路維持補修・清掃等 95.3
電話交換	89.9	ホームヘルパー派遣 98.9
公用車運転	86.5	在宅配食サービス 99.9
し尿収集	97.8	情報処理庁内情報システム維持 98.8
一般ごみ収集	96.3	
学校給食（調理）	61.9	ホームページ作成・運営 94.4
学校給食（運搬）	88.6	調査・集計 94.9

注：業務量が少ないため、専任職員を配置せず、非常勤職員等で対応している団体を除いた比率。
 出所：総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」（2016年3月25日公表）

<図表4> 指定管理者制度の導入状況（制度導入団体の比率）

【市区町村】	単位：%	
体育館	36.5	駐車場 38.9
競技場	45.5	大規模霊園、斎場等 20.7
プール	46.3	図書館 14.7
海水浴場	12.3	博物館 27.0
宿泊休養施設	86.3	公民館、市民会館 21.2
休養施設	73.6	文化会館 48.5
キャンプ場等	58.3	合宿所、研修所等 46.4
産業情報提供施設	74.7	特別養護老人ホーム 68.5
展示場施設、見本市施設	61.2	介護支援センター 48.8
開放型研究施設等	52.7	福祉・保健センター 52.9
大規模公園	49.8	児童クラブ、学童館等 22.5
公営住宅	16.2	

注：導入率の算出方法は、制度導入施設数/公の施設数×100。
 出所：図表3に同じ。

受け、嘱臨労は「函館市公共サービス労働組合」
 （略称「公サ労」）に発展的な解消を遂げ、今日に
 至る。公サ労は現在、「一般支局支部」、「公社支部」、
 「財団支部」の三支部で構成されている。
 第二に、市の出資団体である、一般財団法人函
 館市住宅都市施設公社（以下、公社）と、公益財
 団法人函館市文化・スポーツ振興財団（以下、財団）
 は、そもそも行政リストラ策の一環として、すな
 わち、市から切り離された定数外職員の「受け皿」
 として設立されたという経緯をもつ。公社・財団

<図表5> 函館市の指定管理者制度の導入状況

	公の施設数	制度導入施設数	導入率		公の施設数	制度導入施設数	導入率
体育館	2	1	50.0%	駐車場	5	5	100.0%
競技場	18	11	61.1%	大規模霊園、斎場等	5	5	100.0%
プール	3	2	66.7%	図書館	8	8	100.0%
宿泊休養施設	2	2	100.0%	博物館	17	11	64.7%
休養施設	2	2	100.0%	公民館、市民会館	51	44	86.3%
キャンプ場等	3	3	100.0%	文化会館	1	1	100.0%
開放型研究施設等	3	2	66.7%	合宿所、研修所等	2	2	100.0%
大規模公園	2	2	100.0%	福祉・保健センター	9	6	66.7%
公営住宅	78	78	100.0%	児童クラブ、学童館等	27	3	11.1%

注：「海水浴場」「産業情報提供施設」「展示場施設、見本市施設」「特別養護老人ホーム」「介護支援センター」など、公の施設数がゼロのものは省略。

出所：図表3に同じ。

<図表6> 雇用形態別にみた函館市の職員(2014年1月現在)

単位：人、%

正職員	臨時・嘱託職員			非正規割合
	計	臨時	嘱託	
1,710	634	212	422	27.0

出所：川村(2015)より。

川村(二〇一五)によれば、市職員全体の三割弱(二七・〇%)を占める臨時・嘱託職員(図表6)の労働条件にみられる主な特徴は、以下のとおりである。任用面では、臨時職員には任用と任用との間に三カ月間の「空白期間」が設定されている。嘱託職員には複数の任用形態があり、採用時期により、①六五歳までの雇用、②最大一四回更新の一年雇用、③最大四回更新の五年雇用、である。二〇一二年四月一日以降の採用者から

が設定されている。運用で、「空白期間」の後には復帰が予定されているものの、契約でそれが保障されているわけではない。ただそれでも、かつては「空白期間」が二カ月だったのを組合で改善してきた。もっと古くは、九カ月雇用の三カ月失業で、給与の支給も一週間ごとだったという。通年雇用化を組合では長く要求しているが、未だかなわず、逆に今日では民間委託がいつそう進められており、その点で不安があるという。

(2) 市の臨時・嘱託職員

は、設立後、市職員の一定数を派遣されながら、市の直営であった公の施設の一部について、その管理業務を中心的な業務としていたが、管理委託制度は二〇〇三年の「地方自治法」の「改正」による指定管理者制度の導入で廃止が決定された。その後、市の派遣職員は全て引き揚げとなったため、公社・財団はプロパー職員のみで業務にあたり、今なお財政的に指定管理事業が事業総体の大部分を占めている(参考情報として、函館市の指定管理者制度の導入状況を図表5にまとめた)。

ア 市費作業員

土木部維持管理部門に所属する「市費作業員」の仕事は、軽微の一例えば「壊れた緑石の修繕」など、業者に委託するには軽微の土木作業である。市民からの細かな要請・苦情に即対応するのが特徴である。市費作業員の雇用には、一カ月の「空白期間」が設定されている。運用で、「空白期間」の後には復帰が予定されているものの、契約でそれが保障されているわけではない。ただそれでも、かつては「空白期間」が二カ月だったのを組合で改善してきた。もっと古くは、九カ月雇用の三カ月失業で、給与の支給も一週間ごとだったという。通年雇用化を組合では長く要求しているが、未だかなわず、逆に今日では民間委託がいつそう進められており、その点で不安があるという。

市費作業員の仕事は、形式的には、正職員の指示のもとで進められる。とはいえ、正職員は短期間（およそ五年程度）で異動するため、市費作業員のほうが仕事を熟知しており、ペテランを中心に手際よく作業が行われるのが実態であるという。仕事に関する資格も取得している。しかし、給与には経験加算などは一切ないため、年数を重ねても皆同じ賃金であることに不満が述べられている。

イ 児童厚生員

正職員が配置されず非正規職員だけで運営されている児童館の状況はどうか。

函館市には児童会館が二七館あり、一つの館あたり、館長を含め二〜四人の体制で運営されている（多くは三人体制の運営）。

職員の雇用形態は、館長を含め全員が嘱託職員で、職員には三〜五年のスパンで異動がある。本人の希望などはとくに考慮されないという（組合の規制はない）。

前記のとおり、現在、児童厚生員には採用時期により三種の雇用年数があり、五年雇用の者の割合が多くなっている。再雇用は禁じられていないものの、勤続年数が短くされた点は、サービスマン水準の面からも懸念が示されている。その上に、先述の図表5のとおり、三つの施設で指定管理者制度が導入され、今後のさらなる拡大が検討されている点も、職員にとつては気がかりである。退職不補充などで雇い止めこそ今回はなかったもの

の、指定管理者が導入された分だけ嘱託職員の「枠」自体は減少したという。

また、子どもの遊びの指導のほかに、子どもや親の居場所づくりといった今日的な課題にも対応することが要請される彼ら児童厚生員は、保育士の資格や幼稚園教諭の免許など、有資格者であることが採用条件なのだが、一方で、給与水準は、月額で一八万八千円（二〇一四年度。館長職は「児童館長兼児童厚生員」で一九万二五〇〇円）にとどまっております、このことに不満があるという。以下、発言の一部の要約を紹介する。

○ 経験者の再任用の特例はつくらないという方針の下に押し切られてきたというのが現状です。上限を迎えた職員は、あらためて試験を受け、これに受からない限りは考慮しないという厳しい条件を付けられました。

○ しょうがないとは思っていませんが、最初から「雇用上限は五年まで」と言われていますし、二次試験（面接）でも「指定管理が入ることになるから、本当に毎年どうなるかはわからない」と何回も言われています。

○ 子どもを見る目というのは学校や幼稚園の先生と同様に、経験によつて養われていくので、新人ばかりになって経験豊富な職員がいなくなってしまうと、そういうことはできなくなってしまうのではないかと不安があります。

○ やはり仕事に慣れる期間が短くなることから良

くない影響は出ます。特に児童厚生員は、モノではなく子どもが相手ですから、少しでも長く働いてもらい、経験豊富な方を育成した方が良いでしょう。

ウ 旧四町村出身の嘱託職員

清掃施設で働く嘱託職員の方からは、二〇〇四年一二月の五市町村の合併にともない、労働条件の不利益変更を経験したことをうかがった。

もともとこの方は、合併前、旧四町村の一つで、非正規職員として日給七一〇〇円で働いていた。当時は一時金も支給されていたが、合併にともない、一時金は廃止、なおかつ、土日は完全に休みになったため、収入は「ガクッと下がった」という。月の手取りは一三万円ほど、少ないときでは一二万円ほどになった。後に労働組合（市職労）の働きかけによつて給与は改善されるが、この時期は「冬の時代だった」という。

(3) 公共民間労働者（市出資団体職員）

公共民間労働者の関係では、公社および財団に務める職員の方々から話をうかがった。話を聞いた全員が施設の管理に携わっている。

函館市では、指定管理者の指定期間は原則三年である。かつて財団が管理委託を受託していた施設では委託先事業者は非公募による選定であった

単位：人、%

＜図表7＞ 雇用形態別にみた公社及び財団の職員数

公社	正規		非正規			非正規雇用割合
	一般職員	特定職員	事業職員	臨時職員	短時間勤務職員	
	18	13	54	17	10	83.9
財団	一般職員	高年齢一般職員	普通契約職員	臨時職員	短時間臨時職員	非正規雇用割合
	31	8	41	18	10	71.3

注：時点は、公社は2014年3月31日現在、財団は2014年4月1日現在。
出所：正木（2015）より。

がった公サ労役員も、過半数は非正規であった。しかも非正規職員には先が見えない。試験による登用制度の導入当初、非正規職員で入職して、試験に合格すれば正職員（プロパー職員）になることができる」とされていたが、財団では、もう四年も試験は実施されていないという。二〇一一年頃までは毎年実施されていたが、指定管理者制度の導入が決まってからは行われておらず、契約職員の採用試験さえも行われていないという。また、

が、現在は公募制を実施されるところが多くなってきた。今期は財団が指定を受けた施設でも、今後は特例は無いとされており、財団職員にしてみれば、「公募で指定管理を勝ち取るためにプレッシャーをかけられている感じ」だという。さて、指定管理業務に従事する彼ら公社・財団職員の特徴は、第一に、非正規雇用が多いことだった（図表7）。今次調査でお話をうか

公社においても、補充・新規採用は全て臨時職員で、一般職員の退職者が出て、事業職員の増加にとどまるという。職員（正職員・プロパー職員）のかかる採用抑制は、経費節減や、仕事ごとれなかった場合の雇用調整を企図したものである、と組合では認識している。

さらに、労働協約により、公社の事業職員も財団の普通契約職員も、六五歳までの雇用を約束されているものの、「その職場がある限り」など、採用に条件がつけられるようになってきていることや、昇給（年齢給）制度が設定されているものの、給与が五五歳をピークに年々下がっていくという設計になっているため、職員のモチベーションが低下しているという。今後、「労働契約法」に基づく無期雇用転換権も認められる予定だが、賃金の改善は予定されていないので、「今と変わらない」といえる、変わらない」という。

第二に、職員採用が抑制されているため、個々の職員の負担が増加している。また、正職員のいる施設とない施設がある。しかも、指定管理者制度が適用された施設では、業務は今まで以上に増えているにもかかわらず、臨時職員の配置がせいぜいのところで、実質の職員数は減って、業務の多忙化が生じているほか、仕事の内容はあまり変わらないのに処遇に格差のあることが問題視されるようになっていく。以下、発言の一部を要約して紹介する。

○（財団）ある施設では、稼働率が上がって業務

も増えているなかで、全配置職員のうち、当初は臨時職員が一人だったのが今では三人になっています。臨時職員にしてみると、普通契約職員もそうですけど、一般職員、契約職員と職階をつけている割には、実際にやっている仕事は皆一緒ではないかという不満は出ています。

○（公社）市派遣職員が引き上げて以降は、プロパーの一般職員、事業職員、臨時職員で仕事を回しています。仕事の内容は皆同じです。また、指定管理者は非公募指定の割に、イベント事業などが多くなってきたので、仕事はどんどん多くなっていますし、市民対応がやはり一番の課題になっています。

(4) 公サ労の課題

公サ労執行部からの聞き取りを総合すると、組合の課題は以下のとおり概括される。

支部ごとに課題は異なり、一般部局支部では、嘱託職員の更新回数上限の撤廃がまずあげられる。旧四町村出身者が六五歳までの雇用となっているのに旧函館市の嘱託職員だけ五年雇用というのはスジが通らない。また、臨時職員の「空白期間」の撤廃や「通年雇用」化も課題である。

一方で、公社・財団支部では、賃金交渉以前に、指定管理の仕事をとること、つまり、「来年、再来年の雇用の安定」というのが一番の課題で、それ

を確保しないことには、具体的な賃金の交渉まで話を持っていけない」のが悩みだという。

あるいは、非正規職員全体に共通することだが、そもそも、「いつ解雇されるかわからないという弱みがあるので、言いたいことがあっても言えない」という状況がある。しかも近年では、直営部門でも業務委託や指定管理者制度の導入が進んでいる（本調査でいえば、市費作業員や児童館がそれである）。

非正規化もアウトソーシングも、行財政改革の一環として行われている以上、事態の改善は容易ではなく、嘱臨労時代よりも状況は厳しくなっており、そのため組合の影響力、効果が一般的には目に見えづらい。

以上のような賃金・労働条件問題に加えて、公共サービスの質の観点からもこれらの施策が果たして効果をあげているのかどうかの検証が必要だと意識されている。以下、発言の一部を紹介する。

○ 指定管理者であれ、検証が一切されていないと思います。今まで公社・財団の指定管理だった施設が公募化されるとき、ある程度の数字を出して選定委員会に図っています。逆に民間に出された場合、雇用の問題も含めた検証が一切なされていません。これが最大の問題だと思います。

○ 担当の職員は数年で異動するので、仕事は私たちがよく解っていて、私たちが教えることが多く、同じやりとりを何十年もくり返しています。

除雪の苦情も同様で、担当職員が代わるので、また次の年も同じ場所で同じ苦情が来るというくり返します。

3. まとめに代えて―「なくそう！官製ワーキングプア北海道集会」の開催にふれて

自治体職員の非正規化、アウトソーシング化は、今後も強気に展開することが予想される。そのことに抗すると同時に、正規の公務員であるかどうかにかかわらず、仕事を基準とした賃金・労働条件の設定、労働規制の強化が求められている。それが自治体における非正規化やアウトソーシング化といった安上がり雇用の発生を防ぐことにもなる。公契約運動もその一環として進められることが期待される。

二〇一六年二月二〇日、自治労北海道本部の関係者（臨時・非常勤等職員連絡会議、公共サービス民間労働組合協議会）や当研究所なども含む多くの団体が構成された実行委員会の主催で「なくそう！官製ワーキングプア北海道集会」が札幌市内で開催され、およそ二〇〇人が参加した。集会では、国や自治体で働く臨時・非常勤職員、自治体が発注する仕事（公共工事、委託事業、指定管理者）で働く人たちが自らの雇用に訴えた。以下にその一部を再録する。

○ 何十年働いても昇給はなく、働く意欲は低下。

パート労働法も労働契約法も適用除外とされ、法の狭間にいる私達を守ってくれる法律はない。

【自治体非常勤職員】
医療系で、しかも公務員となると、収入が多いと思われる方が多数でしょう。でも年収は二〇〇万円に届きません。夏・冬のボーナスはありません。住居手当は数年前に廃止。雪が多く降る地域にもかかわらず、寒冷地手当もありません。

【自治体非常勤職員】
市の現業職員と何ら変わらない仕事をしている。でも市からの委託料が年々下がるなかで、先が見えない状況が何年も続いている。いくら頑張っても越えられない壁がある。それが委託料の引き下げ問題です。【委託清掃・家庭ごみ収集労働者】

○ フルタイムで働いて月の手取額が一五万円に届かない。雇用や生活に不安のある職場で働く職員が、子どもや若者たちの人生に光を与え、希望をもって生きていくことを説くなど、皮肉以外の何物でもない。

【指定管理制度が導入された児童館で働く職員】
働き始めて一二年になるが、ずっと最低賃金。フルタイムで作業責任者という立場だが、ボーナスや諸手当はもろろんない。当初は有給休暇ももらえなかった。今は取得できるものの、四月に会社が変わると勤続はゼロからになるので一〇月までは取得できない。【施設清掃労働者】

「働く人たちの現状」が出発点であることをあ

らためて痛感した集会であった。それでも、ここでの「発言」は、労働組合があればこそ聞くことが可能な当事者の声である。ほとんどが未組織である非正規労働者の声は、オモテにあらわれることはない。それを聞き取る力・感受性が、正職員で構成される多くの自治体労組にあるかどうか。二〇万人組織化」でも、そこが問われているのではないか。

【謝辞】

本稿の基になった調査の実施および本稿の執筆にあたっては、自治労函館市役所職員労働組合の単人聖児副執行委員長、自治労函館市公共サービス労働組合の関係者の皆様に多大なご協力を賜りました。厚くお礼申し上げます。

なお、本稿の内容は公式・非正式を問わず右記の二つの労働組合の見解ではなく、文責は筆者にあります。

【注】

(1) 調査は二〇一五年九月九日に函館市職労の組合事務所で実施。非正規公務労働問題研究会からは、川村雅則（北海学園大学経済学部教授）と正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員）が参加。応対してくださったのは、単人聖児氏（自治労函館市役所職員労働組合書記次長（当時）のほか、公共サービス民間労組（略称、公サ労）の執行部（組合非専従の現役労働者）である。

なお、川村（二〇一五）、正木（二〇一五）など、当研究会では、函館市で以前行った調査（二〇一四年八月二八日実施）の結果に関するレポートをすでに発表しているので、あわせて参照されたい（本誌二〇一五年五月号に掲載）。

(2) 研究会メンバーがこれまでに執筆した論考と一部重複する。

(3) 正規雇用職員もここには含まれるが、本稿でみると、彼らの雇用や労働条件は、自治体と受託業者との間の契約によって強く規定され、正規雇用とはいえ安定してはいない。その意味で、便宜上、非正規（非正規公務労働）とする。

(4) 国土交通省ウェブサイト（品確法・建設業法・入契法等の改正について）より。

http://www.mlit.go.jp/foitkensangyo/const/totikensangyo_const_tkl_000089.html

(5) 「東京・足立区、戸籍や国保、会計、自治体、民間委託シフト、全国が注目、責任は重く」『日経新聞』二〇一四年九月二三日付。

(6) 行財政「改革」の目玉である指定管理者制度が導入された施設は、総務省調査（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）二〇一六年三月二五日公表によれば、前回調査（二〇一二年四月一日現在）から三千超増えて、全国で七万六七八施設に及ぶ。雇用に影響を与える、同制度に内在する問題点（例えば、指定期間の設定や公募制の採用など）は当局に認識されているだろうか。同調査結果で、「施設のサービス向上」、「業務遂行能力」などと並んで「管理経費の節減」を選定基準にあげる自治体が九〇％台に及ぶ一方で、労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮は、市区町村では五九・九％にとどまるのが気がかりである。

(7) 先にみた総務省調査の結果（個票）でも、「児童館施設については、少子化の進行を勘案し、必要な補修を行いながら、他の公共施設への移転や統廃合について検討するとともに、指定管理者制

度のモデル導入（三施設）による効果を検証しながら、より効率的な管理運営に努めていくこととされている」と記載。

(8) 集会の「記録」（二〇一六年三月発行）は、研究所のウェブサイトに掲載しているので参照されたい。

<http://www.hokkaido-jichiken.jp/index.html>

【参考文献】

・川村雅則「函館市の臨時・非常勤職員の任用と労働組合の取り組み」（『北海道自治研究』第五五六号所収）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一五年五月

・同「職場の不正を直視し、労働組合は具体的な取り組みに着手を」（『自治労通信』第一七二号所収）自治労本部、二〇一六年五月

・上林陽治「非正規公務員問題―研究と運動の到達点と課題」（『北海道自治研究』第五四八号所収）二〇一四年九月

・同「公契約条例という選択肢―雇用の劣化を自治体から変えていく」（『世界』第八六九号所収）岩波書店、二〇一五年五月

・田井郁久雄「虚像の民営化「ツタヤ図書館」（『世界』第八七六号所収）二〇一五年一月

・正木浩司「函館市の出資団体における非正規雇用職員の現状について」（『北海道自治研究』第五五六号所収）二〇一五年五月

※ 本稿の執筆は、川村雅則（北海学園大学経済学部教授／当研究会会主査）、正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員／当研究会事務局）が担当した。