

以下は、北海道地域・自治体問題研究所からの依頼で作成した原稿です。同研究所発行の『ニュースレター第11号』（2012年06月01日発行）に掲載されています。

官製ワーキングプア問題をどうするのか¹

川村雅則（北海学園大学）

■「内部」でも「外部」でも深刻化する官製ワーキングプア問題

官製ワーキングプア問題がひろがっている。

総務省の調べによれば、自治体には非正規公務員（臨時・非常勤職員）が約50万人とカウントされ、全日本自治団体労働組合（略称、自治労）の調べでは約60万人と推定されている（両者の差は、任用期間が6ヶ月未満や勤務時間が週20時間未満が前者には含まれていないことなどによる）。

彼らの多くが年収200万円以下で働いている。しかも彼らは、非正規ではあるものの公務員という身分であるため、労働基本権の制限などさまざまな制約をうけ、パートタイム労働法や労働契約法の適用除外とされているその一方で、その地位や労働条件が地方公務員法で保障されている正規職員と異なり、「法の狭間」におかれている（図表1）²。地方公務員法では、恒常的・常用的な非正規を前提としていないためだ。

¹ 詳細は、拙稿（2012）「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」『北海道自治研究』520号（掲載予定）を参照。なお本稿で取り扱ったデータの出所等は逐一示さないが、筆者のサイトからダウンロードできる。

<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/>

² 自治労（2010）『自治体 臨時・非常勤等職員の手引き』がこれらの問題をわかりやすく解説している。

図表1 民間労働者と自治体労働者（地方公務員）法適用関係

	民間労働者	自治体労働者（非正規職員含む）		
		一般職	現業・公営企業	特別職
労働基準法・労働安全衛生法	○	○	○	○
労働契約法・パート労働法	○	×	×	×
労働組合法・労働関係調整法	○	×	地公労法適用	○
地方公務員法	×	○	△（一部適用）	×

出所：自治労（2010）より。

結果、例えば、労使対等原則が掲げられる民間であれば、一定条件を満たせば撤回できる雇い止めも、公務職場では撤回させることができない³。せめて民間の非正規なみの処遇・権利を！が切実な課題なのだ。

さて、便宜上、上記を自治体「内部」のこととすれば、「外部」にも官製ワーキングプア問題はひろがっている。民営化・業務委託・指定管理者など公共サービスがアウトソーシングされた領域に加え、公共調達（公共事業や物品購入）の領域がそれだ。有効な歯止めがないなかで、発注価格、落札率がどんどん低下し、そこで働く人たちの状態悪化が進んでいる。

■顕著な官民格差、雇用形態別格差——理不尽がひろがる職場

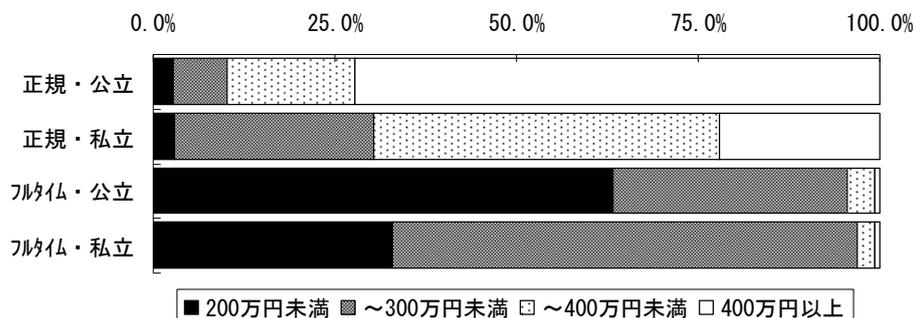
ここ数年で行った調査結果を使ってみていこう。例えば保育職場だ。

公立園では保育士の非正規化と民営化が進んでいる。いわば「内部」にも「外部」にも問題がひろがっている。私立園もそうだが、求められる手厚い保護者支援／特別なケアの必要な子どもの増加／ことこまかな書類作成業務に現場は追われている。だがいまや正規保育士は人数ベースで半数に過ぎず、残りは非正規だ。

さらに問題は、とりわけフルタイム型の場合、仕事内容が正規保育士と変わらないにもかかわらず、処遇には大きな格差がみられることだ(図表2)。

³ 継続更新されるといふ期待権の侵害で損害賠償が得られたのが裁判での到達点である（中野区非常勤保育士事件）。

図表2 園の運営形態別、雇用形態別にみた保育士の年収分布

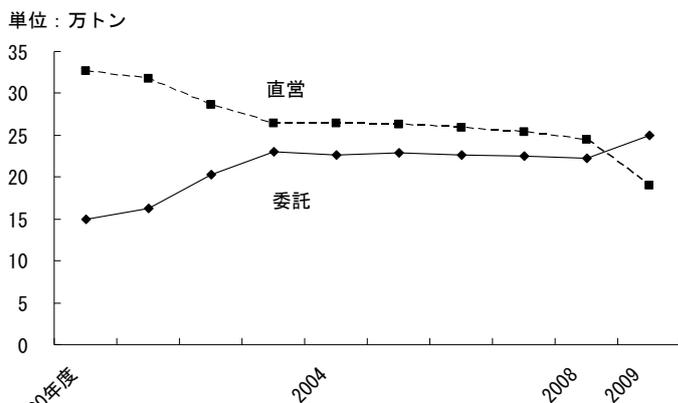


公立園ではフルタイム型非正規の3分の2が200万円未満だ。日給月給制で金額は6千円台（時給にすれば800円台）で、しかも、「継続雇用」という解釈を回避するためか、「雇用更新」の前には数日から数ヶ月の「空白期間」が設定されている。

付け加えれば、彼らの収入は、公立・正規>私立・正規>私立・非正規>公立・非正規の順になっており、均等待遇原則からは大きくかけ離れた状況だ。焦眉の問題である「子ども・子育て新システム」は、こうした労働者状態をさらに悪化させるだろうことに危機感をもつ必要がある。

閑話休題。「外部」の状況について、委託清掃事業と指定管理者制度をとりあげよう。

図表3 直営／委託別にみた、回収されるごみ量の推移



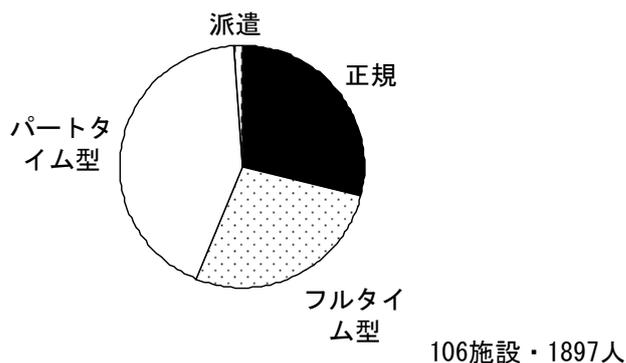
出所：札幌市資料より作成。

前者、すなわち、家庭ごみの回収事業という私たちの暮らしに身近な業務

は、回収するごみ量でも、いまや委託が直営を逆転している（図表3）。彼らなくして私たちの生活の維持はできない。が、その賃金・労働条件は著しく低い。正規雇用であっても年収は300万円台、非正規では200万円台だ。対立をあおる意図は決してないが、直営の平均年収650万との差は大きい。

後者、すなわち、民間能力の活用を掲げて「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はどうか。正規雇用はわずかに全体の3割を占めるに過ぎない（図表4）。かもフルタイム型非正規の年収は、3割は年収200万円未満で、250万円までひろげると半数強がそこにおさまる。

図表4 雇用形態別にみた全回答施設の雇用量



業務委託と指定管理者の両者に共通するのは、適正な人件費の支払い・労務管理の実現という観点からは安すぎる委託料、しかもその委託料が減額されているという現状——言い換えれば、発注者責任を問うことなく個別の労使間だけでは問題解決が困難な状況にある。

■急がれる、各市町村ごとの実態把握という基礎的な作業

「内部」と「外部」に問題がひろがるなかで、道内各市町村には果たしてどれだけの規模で問題が存在するのか／彼らの賃金・労働条件はどうなっているのか／あるいは自治体の取り組みは？という問題意識をもち、それらの調査に着手する必要性を感じていたところ、北海道労働組合総連合（略称、

道労連)がまさにそうした調査——すなわち「公契約適正化」の懇談にあたっての事前アンケート」を道内全市町村に配布し76市町村から回答を得ていたことを知った。資料的価値の高いこれらデータを使わせてもらいたく、お願いして集計・分析作業を手伝わせてもらった。

結果の詳細は報告書をご覧くださいとして、多くの有益な情報が得られた。「内部」では、非正規公務員割合が平均で職員全体の3分の1に達していること、主要などの職種も年収水準は200万円前後であること、また「外部」では、そこで働く人たちの賃金・労働条件は自治体にほとんど把握されていないこと、労働法制が適用されないシルバー人材センターが活用されていることなど、おぼろげとは認識していた問題が、この調査でクリアになったことの意義は大きい。

179市町村全ての完全情報が得られ(問題が解決される)までこの調査活動はぜひ継続してもらいたい。

■問われる、研究者・研究機関の役割

厳しい現状を前に労働組合等は手探りで様々な取り組みを開始している。「内部」で「法の狭間」にある非正規公務員の保護／「官製市場改革」「官から民へ」のアウトソーシングへの抵抗／雇用形態別格差あるいは官民格差の解消手段でもある均等待遇原則や公契約条例の制定に向けた取り組み、など。

それに対して、と思う。みてきた問題の広範さと深刻さに比べ、この「界限」で研究者の姿をみかけることは少ない。業界団体からの強い懸念・批判をうけて、継続審議扱いになった札幌市公契約条例案の制定運動(「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)」)でも、理論的な貢献等がせつに求められているが、当研究所で「官製ワーキングプア問題、公契約運動」に関わる行財政部会が活動を始めたという話も、寡聞にして聞かない。

今回の原稿依頼を引き受けたのも、そのもどかしさにかられてのことである。