

川村雅則、正木浩司「官製ワーキングプア問題（Ⅶ）地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働（Ⅴ）」『北海学園大学経済論集』第 65 巻 4 号（2018 年 3 月号）掲載

#### 論文の誤記の訂正

論文の p151 下記の文章に誤りがありました（下線部分）。

---

星（2016）によれば、1971 年に労働相談員として採用された柴田氏が 1983 年に「行政改革」、「嘱託職員の新陳代謝」を理由に雇い止めされ、組合が地労委に提訴、裁判闘争など足かけ 14 年の取り組みをしてきたが、最高裁でも敗訴し、雇い止めは確定した。

---

出典である星（2016）p281 によれば、該当箇所は下記のとおり記載されています（下線部分）。

---

平成三年釧路地裁、平成七年札幌高裁と訴えは斥けられた。その後、最高裁に上告したが、平成九年九月、司法の判断に対する評価とこの年発足した国の地方公務員制度調査会の審議動向など総合的に情勢分析し、柴田さんと協議の上、上告を取り下げる形で終えた長いたたかだった。

---

要約の際に誤りました。星さまならびに関係者のみなさまに深くお詫びし、訂正させていただきます。

（出典）

星光二（2016）『組合史・その残照と黎明』緑鯨社、2016 年 1 月

《研究ノート》

## 官製ワーキングプア問題（Ⅶ）

— 地方自治体で働く非正規公務員の雇用、労働（Ⅴ） —

川村雅則<sup>\*</sup>、正木浩司<sup>\*\*</sup>

### 1. はじめに — 問題意識

釧路市で働く臨時・非常勤職員（以下、非正規公務員、非正規職員とも呼ぶ）に関する調査を、2017年9月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で行った。本稿はその結果について報告することを目的としている。釧路市では非常勤職員は「地方公務員法（以下、地公法と略記）」（1950年12月13日法律第261号）第3条第3項第3号の特別職非常勤職員に分類され、嘱託職員と呼ばれているので、以下ではそれに従う。任用は、雇用とも表記する。

さて、研究会メンバーのうち川村は、2014年度に釧路市で調査（以下、2014年度調査）を行っている<sup>1</sup>。当時の調査・研究は、正職員組合の執行部から聞き取りを行った上で、非正規職員を対象としたアンケートを行い、その結果と、資料の整理で構成されていた。

それに対して今回の調査（以下、2017年度調査）では、釧路市、正職員組合、非正規職員組合という3者（4団体）から話を聞くことができた。具体的には、①釧路市総務部職員課、②正職員で構成された釧路市役所労働組合（釧路市役所ユニオン）の執行部、③嘱託職員で構成された労働組合2団体（「自

治労くしろ児童厚生員ユニオン」と「釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン」。以下、二つを総称して嘱託職員労組とも呼ぶ）の執行部である。

まず2017年度調査を行うにあたっての問題意識を整理し、その上で、同調査に関する報告を行いたい。

問題意識の第一は、非正規公務員の勤務実態や労働条件について、より詳細に明らかにすることである。

ここ数年で、非正規公務員の任用に関わる政府の動きが進んでいる。2014年度調査の時期にまでさかのぼっても、まず2014年に、非正規公務員の任用改善に関する通知「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等について」（2014年7月4日）が総務省から出されている。同通知では、勤続上限年数や空白期間の設定は不要であることに言及していた。

臨時・非常勤職員の任用に関して、釧路市では「釧路市臨時的任用職員取扱規程」（2005年10月11日訓令第27号）や「釧路市嘱託職員設置要綱」（2006年3月13日制定）が定められているが、2014年度調査時、嘱託職員の任用期間は原則10年までと「設置要綱」第4条の3で定められ、臨時職員は原則として6カ月以内の雇用・6カ月の更新の後には6カ月の空白期間が必要とされていた。上記の総務省通知が発出された後、こうした臨時・嘱託職員の任用ルールは改正されたのかどうか。

<sup>\*</sup> 北海学園大学経済学部教授

<sup>\*\*</sup> 公益社団法人北海道地方自治研究所研究員

<sup>1</sup> 川村（2015）を参照。

図表1 聞き取り調査の対象・対応者・調査日時

対 象	対応者	日 時
釧路市役所労働組合	書記長, 書記次長	9月4日15時~17時
釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン	委員長, 書記長, 幹事	9月4日17時~19時
自治労くしろ児童厚生員ユニオン	委員長, 書記長, 書記次長	9月4日19時~20時20分
釧路市総務部職員課	課長補佐, 専門員, 主事	9月5日10時~11時30分

注：嘱託職員労組からの聞き取り時には、市役所ユニオンの書記長・書記次長も同席。

さらに、2016年7月には、「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検討会」が総務省内に設置され、そこでの議論と報告書の作成を経て、2017年5月に地公法および「地方自治法（以下、地自法と略記）」（1947年4月17日法律第67号）の改定に至っている。2法の改定内容に対する評価は「まとめに代えて」でふれるにとどめるが<sup>2</sup>、こうした動きのなかで、新制度の施行日である2020年4月1日までの間に、非正規公務員の労働条件や仕事内容などを明らかにする必要がある。

なお、今回の調査にあたっては、自治体で進められている行財政改革の全体像を視野に入れながら非正規公務員の実態を明らかにすること、非正規公務員当事者や自治体当局など複数の視点でより多面的な把握を行うことを心がけた。

第二は、既述のとおり、釧路市には嘱託職員で構成された労働組合が存在する。この嘱託職員・非正規職員労組が、職場の問題の解決主体として、どのようなことを課題と捉え、実際にどのような取り組みをしているのか、それに対する正職員組合の支援はどうか、また、どのようなことが労使間での交渉事項となり、その実績はどうかなどを明らかにすることである。

折しも自治労では、「非正規職員10万人組織化」を掲げて取り組みを進めているものの、

その進捗は、北海道に限ってのことであるが、必ずしも想定通りには進んでいないように見受けられる<sup>3</sup>。非正規職員の立ち上がりにはどんな条件が必要なのかを検討したい。

また、一般論として、組合の運営は正規職員であっても必ずしも容易ではない。条件のより不利な非正規職員が日常的な組合運営をどのように行っているのか。また、労働組合・組合活動に対する評価などを聞きたいと考えた。

## 2. 調査の概要

以上のような問題意識に基づき、2017年9月4日～5日の日程で現地での調査を行った。調査方法は対象団体の関係者への聞き取りである（図表1）。

調査の進め方は、調査項目を事前に送付し、当日はその回答に基づきながら聞き取りを進めた。また、聞き取りの際には、関係資料などの提供を受けた。本稿は、これら聞き取り調査結果と資料調査の結果を再構成してまとめたものである。

本稿は、まず市職員課と市役所ユニオンに関する調査結果に基づき、釧路市における非正規職員の全体像・労働条件を示した上で、2つの嘱託職員労組の調査結果に基づき、非正規職員の労働実態や労働条件に対する意識、組合の取り組みなどをみていくことにする。

<sup>2</sup> 審議の経過や改定法の問題点などは、上林（2017a）（2017b）を参照。

<sup>3</sup> 野角・瀬上・川村（2017）のうち、瀬上報告を参照。

なお、本稿の要約版として、川村・正木(2018)をまとめた。

### 3. 釧路市の行財政改革と臨時・非常勤職員 — 市職員課調査の結果に基づき

#### 1) 臨時・非常勤職員の数と行財政改革の推進

図表2は総務省が2016年に実施した臨時・非常勤職員の実態調査に対する釧路市からの回答(2016年4月1日現在)で、図表3は今回の調査で釧路市から提供されたものである(2017年4月1日現在)。両調査で人数が大きく異なるのは、調査の対象範囲が異

なることによる。後者は、2017年4月1日の在籍者全てがカウントされているが、病院で働く医療職が除かれているため人数が少なく示されている。

前者の総務省調査は、病院部門も含まれるものの、短期間・短時間の勤務者はカウントされていない。それでも、総務省「定員調査」にみる正職員の人数2547人(2016年4月1日)を使って算出した非正規職員の割合は29.0%に及ぶ。なお、同調査によれば非正規公務員の83.7%が女性である。

公務員の非正規化の流れは釧路市に限ったことではない。その背景には、国の主導による一連の行財政改革がある。釧路市でも、「定員適正化計画」や「釧路市アウトソーシ

図表2 総務省調査に回答された釧路市における臨時・非常勤職員数(2016年4月1日現在)

単位：人

区分	特別職非常勤職員(地公法3条3項3号)												臨時的任用職員(法22条2項・5項)												合計												
	男				女				計			男				女				計			男				女				計						
	フル	パートA	パートB	パートC	フル	パートA	パートB	パートC	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB	フル	パートA	パートB					
一般事務職員	17	0	2	15	106	0	3	103	123	0	5	118	5	4	0	1	84	71	3	10	89	75	3	11	22	4	2	16	190	71	6	113	212	75	8	129	
うち事務補助職員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	4	0	1	84	71	3	10	89	75	3	11	5	4	0	1	84	71	3	10	89	75	3	11	
技術職員	2	0	0	2	4	0	0	4	6	0	0	6	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	4	1	1	2	4	0	0	4	8	1	1	6
医師	5	5	0	0	4	2	1	1	9	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	4	2	1	1	9	7	1	1	
医療技術員	0	0	0	0	3	0	0	3	3	0	0	3	3	3	0	0	69	66	2	1	72	69	2	1	3	3	0	0	72	66	2	4	75	69	2	4	
看護師等	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	79	31	29	19	81	33	29	19	2	2	0	0	79	31	29	19	81	33	29	19	
うち看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	57	16	23	18	59	18	23	18	2	2	0	0	57	16	23	18	59	18	23	18	
保育士等	6	0	0	6	102	0	0	102	108	0	0	108	3	3	0	0	71	26	4	41	74	29	4	41	9	3	0	6	173	26	4	143	182	29	4	149	
うち保育所保育士	0	0	0	0	3	0	0	3	3	0	0	3	0	0	0	0	49	21	4	24	49	21	4	24	0	0	0	0	52	21	4	27	52	21	4	27	
給食調理員	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	25	14	6	45	25	14	6	0	0	0	0	45	25	14	6	45	25	14	6	
技能労務職員	6	0	0	6	12	0	0	12	18	0	0	18	64	22	26	16	55	36	4	15	119	58	30	31	70	22	26	22	67	36	4	27	137	58	30	49	
教員・講師(義務教育)	2	0	0	2	2	0	0	2	4	0	0	4	3	0	3	0	49	1	48	0	52	1	51	0	5	0	3	2	51	1	48	2	56	1	51	4	
教員・講師(義務教育以外)	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	5	4	1	0	6	5	1	0	1	1	0	0	6	4	2	0	7	5	2	0	
その他	42	0	0	42	104	0	0	104	146	0	0	146	6	5	1	0	75	66	2	7	81	71	3	7	48	5	1	42	179	66	2	111	227	71	3	153	
合計	80	5	2	73	338	2	5	331	418	7	7	404	89	41	31	17	532	326	107	99	621	367	138	116	169	46	33	90	870	328	112	430	1,039	374	145	520	

注1：調査であげられた職種のうち、技能労務職員の「うち清掃作業員」、図書館職員、その他の「うち消費生活相談員」は、それぞれ、人数がゼロであったため表から削除した。

注2：「フル」とは、フルタイム職員の意味で、常勤職員と同様の勤務時間、勤務日数の職員である。フルタイム職員以外の職員(常勤職員の勤務時間又は勤務日数に満たない者)はパートタイム職員で、「パート」と表示。そのうち「パートA」は1週間あたりの勤務時間が常勤職員の4分の3を超える者で、「パートB」はそれ以外の者である。

出所：総務省「2016年 地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」結果より作成。

図表 3 釧路市における臨時・非常勤職員数(消防・病院を除く。2017 年 4 月 1 日現在)

単位：人

		正職員	嘱託職員	臨時職員
市長部局	総務部	144	25	8
	総合政策部	77	10	4
	市民環境部	109	54	13
	福祉部	155	58	8
	こども保健部	172	192	118
	産業振興部	63	20	9
	水産港湾空港部	36	2	3
	都市整備部	115	22	6
	阿寒町行政センター	77	49	14
	音別町行政センター	50	10	31
その他	13	4	0	
小計	1,011	446	214	
小部局	23	4	1	
教育部局	学校教育部	144	29	257
	生涯学習部	82	8	13
小計	226	37	270	
上下水道部	134	7	4	
総合計	1,394	494	489	

出所：釧路市提供資料より作成。

ング推進指針」などに基づき、正職員数の削減と、非正規職員への置き換え、アウトソーシングが推進されてきた。図表 4 は市役所ユニオンから提供された、市の職員数の推移に関するデータである。現在の釧路市は、3 市町(釧路市、阿寒町、音別町)が 2005 年 10 月 11 日に合併してできた自治体である。合併で行政の規模は膨らむはずであり、そのことを念頭においても、正職員数の削減は著しい。

こうした職員の動向に関する市からの聞き取り結果は以下のようなことである。

第一に、2006～16 年の間は「集中改革プラン」や「財政健全化推進プラン」に基づいて正職員数を大きく減らしてきた。現在もなお正職員数の減員は続けられているが、人を減らせる部署もなくなってきていることから、減少のスピードは緩やかになっており、現計

画では 2016 年度からの 5 年間で 65 人の減少が目標となっている。

第二に、アウトソーシングは、「市の財政健全化及び民間事業拡大による経済活性化のため、「民間でできることは民間に」という原則を基本として、低コスト化と高サービス化に向け、聖域を設けずにアウトソーシングを強力に推進するものとする」(推進指針)という方針を掲げている。ただし、大規模自治体と違って受け皿となる企業等がなかなか見つからないという悩みもある。

第三に、ここ数年で人数が大きく減少しているのは、学校現場の用務員である。以前は各校に配置されていた用務員を廃止し、代わって、指導監督員を拠点校に配置して、拠点校の下部に位置づけられた各学校(下部校)に配置されている臨時職員の指導をしてもらうという体制に変更した。そのため、下部校の用務員業務は臨時職員が担うことになっている。

第四に、人数の多いこども保健部の非正規職員とは、児童館の指導員(嘱託職員)である。雇用安定化を求める組合の側から、臨時職員から嘱託職員への転換が要求されたこと、また、実際に応募者がなかなか集まらないという採用事情を背景に、嘱託職員への切り替えを数年前に進めたという経緯がある。

## 2) 正規職員と非正規職員の仕事の分担

釧路市における非正規職員はどのような仕事に配置されることが予定されているのか。嘱託職員の任用の法的根拠は特別職非常勤職員であるが、その位置付けは「設置要綱」には特に記載されていない。臨時職員については急を要する場合や臨時的な職にあてることができる「取扱規程」に記載されている<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 「取扱規程」第 2 条によれば、任命権者は、次の各号のいずれかに掲げる場合においては、6 カ月を超えない期間で臨時的任用を行うことができる。

図表4 釧路市職員定数の推移

年 度	市長部局				消防 本部、 消防署	市立 病院	上下 水道部	教育 委員会	小部局	合計	増減	プラン 除外 定数	プラン 対象 増減	プラン 累計	備 考
	計	市長 部局	阿寒	音別											
1998	1266	1266			281	590	110	419	28	2694	—				
1999	1259	1259			280	590	108	415	28	2680	▲14		▲14		適正化計画 1999～2005 年度▲120 人
2000	1229	1229			278	590	107	395	26	2625	▲55		▲55		
2001	1207	1207			278	590	106	386	25	2592	▲33		▲33	▲152	
2002	1175	1175			278	590	106	383	25	2557	▲35		▲35		
2003	1169	1169			278	590	101	379	25	2542	▲15		▲15		
2004	1089	1089			278	590	162	358	25	2502	▲40		▲40		財政再生プログラム 2004～2008 年度▲150 人
2005 4月	1070	1070			278	590	151	340	24	2453	▲49		▲49		
10月	1268	1088	107	73	352	590	165	380	28	2783	330	330	0		3 市町合併
2006	1249	1067	108	74	352	580	165	372	27	2745	▲38		▲38		活力創生釧路市集中改革プラン 2006～2010 年度▲308 人
2007	1195	1015	107	73	352	590	163	345	26	2671	▲74		▲74		市立病院の定数整理による 124 人増
2007	1195	1015	107	73	352	714	163	345	26	2795	124	124	0		
2008	1172	1006	99	67	349	702	158	317	23	2721	▲74		▲74	▲308	
2009 4月	1137	981	94	62	349	699	156	293	23	2657	▲64	7	▲71		注 1
7月	1135	979	94	62	349	699	156	293	23	2655	▲2	▲2	0		注 2 定額給付金対策室体制見直し▲2 人
2010	1099	944	93	62	346	709	141	281	23	2599	▲56	▲5	▲51		注 3
2011	1085	933	91	61	345	707	141	268	23	2569	▲30	▲2	▲28		注 4 財政健全化推進プラン 2011～2015 年度▲150 人
2012	1063	918	85	60	345	707	138	265	22	2540	▲29		▲29		
2013	1036	892	84	60	333	799	136	265	22	2591	51	92	▲41	▲156	注 5
2014	1015	877	80	58	321	815	135	267	22	2575	▲16	16	▲32		注 6
2015	1002	875	75	52	321	817	136	251	22	2549	▲26		▲26		
2016	1007	881	74	52	321	819	135	233	23	2538	▲11	2	▲13	▲17	注 7 適正化計画 2016～2020 年度▲65 人
2017	1009	881	76	52	321	825	135	227	23	2540	2	6	▲4		注 7

注 1：定額給付金対策室 3 人増，国体準備室 4 人増は一過性の定数増減のため活力創生釧路市集中改革プランから除く。

注 2：定額給付金対策室 2 人減は一過性の定数増減のため活力創生釧路市集中改革プランから除く。

注 3：定額給付金対策室 1 人減，国体準備室 4 人減は一過性の定数増減のため活力創生釧路市集中改革プランから除く。

注 4：市立病院の増減は財政健全化推進プランからは除くことになったことから，2 人減は除く。

注 5：市立病院 92 人増は病院事業の増収にて措置することから，財政健全化推進プランからは除く。

注 6：市立病院 16 人増は病院事業の増収にて措置することから，財政健全化推進プランからは除く。

注 7：市立病院の増減は釧路市定員適正化計画からは除くこととなったため，2016 年度の 2 人増，2017 年度の 6 人増は除く。

出所：市役所ユニオン提供資料より作成。

この点について，市からの聞き取りによれば，臨時職員は正職員の補助業務を担うという位置付けであって，責任を持たせるような業務は担わせない。それに対して嘱託職員は専門性の高い一部の業務を丸ごと担ってもら

うという位置付けで働いてもらっている，とのことである。

保育士を例にした市の説明によると，釧路市でも市直営の保育所では臨時職員の保育士がフルタイムで働いているが（保育士に嘱託職員はいない），担任を持つのは基本的に正職員であり，入所する子どもの人数にしたがって臨時職員を配置することになる。また，障がいのある（疑いを含む）子どもが入所するのに応じて臨時職員が加配されることになる。しかし，その場合もあくまでも正職員の補助という位置付けである，とのことである。

- ①災害その他重大な事故のため緊急を要する場合
- ②臨時的任用を行う日から 1 年以内に廃止されることが予想される臨時の職に関する場合
- ③職員の職に欠員を生じ，法第 17 条の 2 第 2 項に基づく採用候補者がいない場合又は採用候補者に適任者がいない場合
- ④その他市長が必要と認める場合

今日、多くの自治体職場では、正職員がいない部署も珍しくない。釧路市でも、児童館は館長職を含め全員が非正規職員である。トラブルが生じた際など特に問題はないのだろうか。その点を聞いてみたところ、結論から言えば、「特に問題はない」とのことであった。トラブルが生じた場合でも、館長で対応できるものは館長で対応してもらい、対応が困難な案件であれば、所管であるこども育成課で対応するので、特に支障はない。また、適宜連絡を受けているし、例えばイベントなどにはこども育成課の職員も参加するなどの体制を整備している。職員同士の連携を図る上でも、館長会議を月1回程度は開催し、こども育成課職員も参加する情報交換会も開催している、とのことである。

もちろん、「補助という位置付け」と書いたものの、資格面では、臨時職員でも資格を要する職種もある。保育所で保育にあたるには、保育士の資格や幼稚園教諭の資格が必要になる。他に資格を要する職種としては、ケアマネ、栄養士、看護師などがあげられるほか、生活福祉事務所の地域生活支援員はヘルパー2級（現・介護職員初任者研修）が必要である。

### 3) 臨時職員の空白期間の設定と嘱託職員の勤続10年ルール

臨時・非常勤職員の労働条件について、2014年度調査の結果をふまえて話を聞いた。

まず、2005年10月の自治体合併にともなう労働条件の統一化で何か支障はなかったかどうかを尋ねたところ、合併は編入合併（吸収合併）ではなく新設合併（対等合併）であったため、全てを釧路市に合わせるというわけでは必ずしもなく、調整をしながら統一化を図っており、労働条件の引き下げや職員の雇い止めは原則としてはなかった、とのことである。

次に、冒頭でもふれたとおり、釧路市では、

嘱託職員は「再任することができる」ものの「原則として10年を超えることができない」と「設置要綱」に定められている。また、臨時職員は6カ月以内の任用の後に6カ月以内の更新が行われるが、その後再度任用されるためには、原則として6カ月の空白期間をおかなければならないとされている。もっとも、「原則」としているとおおり、実際には、人材の確保が難しい有資格者や技能・経験を要する職種は、空白期間は短く設定されている、とのことであった。

これらの勤続上限や空白期間について、2014年7月の総務省通知では、設置は不要とされているが、結論から言うと、調査時点でもなお、釧路市では廃止されていなかった。この点について理由を尋ねたところ、以下の回答を得た。

第一に、空白期間や勤続上限を設けているのは、釧路市に住んでいる人たちに広く仕事を提供しようという、いわゆるワークシェアリング的な発想によるものである、とのことである。

第二に、臨時職員の空白期間については、資格職や経験などを必要とする職種では短く設定されている。短いケースでは、年末年始や年度末に1日の空白期間を設けるだけの例もある。給食調理員は学校が主な勤務先なので、長期休暇期間を空白期間に充てている。短期の空白期間が設定された職種で人数の多いのは、保育士や給食調理員である。人数の少ない職種の例としては看護師があげられる。募集をかけても応募者がなかなか来ない職種については空白期間にそのような配慮が必要になっている。なお、ここ数年の特徴として、事務補助職員などの応募状況には大きな変化はないが、資格職の確保が少々難しくなっている、とのことであった。

このような任用状況を聞いたので、なおのこと、空白期間は自治体の裁量で設定ができるのだから廃止にしてもよいのではないか、

空白期間を設けないことで人件費コストが増加するのか、再度尋ねたところ、人件費コストが増えることはない、「過去からの運用上の慣習というか、地公法の運用を現状のように決めて何十年も経過していることが（空白期間設定の）一番大きい」理由ではないか、とのことであった。

第三に、嘱託職員の雇用期間の上限10年ルールの設定は、嘱託職員の雇い止めに端を発した裁判事件が契機となっている。当事者の名前を取って「柴田裁判」と呼ばれている。

星（2016）によれば、1971年に労働相談員として採用された柴田氏が1983年に「行政改革」、「嘱託職員の新陳代謝」を理由に雇い止めされ、組合が地労委に提訴、裁判闘争など足かけ14年の取り組みをしてきたが、最高裁でも敗訴し、雇い止めは確定した。市はその後、10年での雇用の終了を厳格化して今日に至るという。

しかしながら、第一に、10年で雇用が終了した嘱託職員でも別の職種に再応募することは可能である。10年ルールと矛盾するのではないかと尋ねたところ、この点については、応募自体を拒むことはできないのと、良い人材であれば再度採用できる道を開くためにそのようなルールにしたのではないか、との回答であった。

第二に、児童館で働く児童厚生員については変則的なルールが設定されている。すなわち、主任になれば職種が変更したとみなされて勤続年数はそこで一度リセットされ、10年の勤続が新たに認められている。この点は、労働組合の獲得成果でもあるので、嘱託労組からの調査結果に関する報告の中で再度ふれる。

なお、類似の例として生活福祉事務所の地域生活支援員にも主任への昇格制度が設けられている。ただし、こちらは、5年で昇格をし、勤続は10年の上限を超えない運用となっている。

児童厚生員に関するこうした変則的なルールの存在を鑑みても、10年ルールの廃止は可能ではないのかとあらためて尋ねたところ、地公法・地自法の2017年改定による会計年度任用職員の導入で現行の嘱託職員制度は廃止されるので、釧路市として新たな制度をどう整備し運用するか検討中、との回答であった。

#### 4) 臨時・非常勤職員の採用・人事管理について

物件費や事業費を財源として雇われる臨時・非常勤職員は、その採用・人事管理が整備されていない印象を受ける。この点は、会計年度任用職員の導入にあたって整備が必要であるだろう。現状、釧路市ではどのように対応しているのかを尋ねた。結果は以下のとおりである。

第一に、採用のプロセスは、原課ごとの募集内容を職員課で取りまとめ、ハローワークに求人を出す。採用の決定は原課に任せている。臨時職員も嘱託職員も、ほとんどが面接で選考されている。市として統一的な採用基準はなく、原課の判断による。釧路市で過去に働いていた経験は、それ自体では採用時にプラスに評価されることはない。

第二に、事務補助の臨時職員に限っては、職員課で一括した登録制を採用している。原課で空きが生じたら職員課で選考して原課に情報を伝え、原課の了承を得られたら職員課から本人に対して連絡を行う、という流れになっている。ゆえに臨時職員本人は、どこの課に配置されるか、そもそも採用されるのか、登録時には分からない。目安として1年間の待機期間の確保を登録者に求めている。1年間全く仕事が発生しなかった者は登録から外れることになるという。もっとも、仕事待ち状態の登録者数はさほど多くなく、最低でも年に1回の仕事の紹介は行うように心がけている、仕事の連絡をしても、「別の仕事があ



に決まったので」と断られる事例もある、とのことである。なお、こうした勤務情報の管理は、職員課で担当し、各臨時職員の勤務期間（開始・終了）や勤務先職場などの勤務・勤務歴情報を管理している。

第三に、臨時・嘱託職員の採用の決定は原課で行っているものの、「採用事務」に関しては、職員課で担当している。職員課で情報が把握されずに原課で賃金が支給されるようなことはない。社会保険の適用にも関わってくるので、情報は全て職員課で把握している、とのことである。

#### 5) 臨時・嘱託職員の賃金・労働条件

図表 5 は、臨時職員の職種別賃金、図表 6 は嘱託職員の職種別賃金（報酬月額）である

（いずれも市長部局の職種）。釧路市では、2016 年 11 月に賃金改定が労使で協議され、2017 年 4 月 1 日から賃金が増額改定されている（一部の職種は改定なし）。その際に、市から労働組合に提示された資料である。

第一に、臨時職員の賃金日額は、最も安い事務補助などの 6470 円から、主任家畜監視員の 1 万 1880 円の間にとどまる。時間給で 835 円から 1533 円である。それぞれの職種（群）の人数は不明であるが、上記の事務補助などのほか、医療・介護・保育など医療・福祉職でも賃金水準は低い。保育士などの時給額は 1000 円に満たず（日額 6960 円、時給額 898 円）、准看護師などでようやく 1000 円を超える（同 7880 円、1017 円）ものの、看護師でも日額 8760 円、時給額 1130 円にとど

図表 5 臨時職員の賃金（2017 年度）

職 種	改定後単価	時間給
事務補助・技術補助・給食調理員・清掃員（軽・屋内）・リハビリ助手・施設管理人・電話交換手	6470 円	835 円
パート	840 円	—
准看護師・介護支援専門員・社会福祉士・自動車運転手（計）・土木作業員	7880 円	1017 円
パート	1020 円	—
看護師・ボイラー技士・管理栄養士・主任介護支援専門員・自動車運転手（重）・鳥獣駆除員・野犬掃討員	8760 円	1130 円
パート	1130 円	—
保健師	8940 円	1154 円
パート	1160 円	—
保育士・介護補助員・幼稚園教諭・栄養士・子育てアドバイザー・児童厚生員	6960 円	898 円
パート	900 円	—
訪問介護員	7590 円	979 円
パート	980 円	—
ゴミ収集作業員・公園管理人	6780 円	875 円
清掃員（重・屋外）・庁舎警備員・生活援助員・交通安全指導員・収納事務員	6710 円	866 円
パート	870 円	—
主任家畜監視員	11880 円	1533 円
家畜監視員	9630 円	1243 円
家畜監視員補助	9260 円	1195 円
看護教員	10490 円	1354 円

出所：市役所ユニオン提供資料より作成。

図表6 嘱託職員(一般部局)の賃金(2017年度)

単位:円

所 属	職 名	改定後 報酬額	所 属	職 名	改定後 報酬額
会計室	会計事務員	141,300	児童発達支援センター	発達障害相談員	164,500
総務課	電話交換・庁舎案内業務担当員	141,300		療育指導員	157,000
防災危機管理課	防災危機管理指導員	213,400		託児保育士	141,300
契約管理課	防災啓発推進員	175,800	国民健康保険課(特別会計)	診療報酬明細書調査点検員(第三者行為求償事務員)	157,000
情報システム課	車両整備業務担当員	150,000		診療報酬明細書調査点検員(内容点検員)	141,300
職員課	情報システム運用補助員	141,300		国保窓口業務補助員	141,300
市民税課	職員厚生担当員	141,300	医療年金課	医療給付業務担当員	141,300
	賦課事務担当員	141,300		国民年金業務担当員	141,300
	窓口事務担当員	141,300	商業労政課	雇用労働相談員	157,000
資産税課	端末機器操作員	141,300		雇用労働相談員(短時間)	85,100
納税課(一般会計)	市税等収納業務補助員	141,300		経営支援員	157,000
納税課(国保特会)	市税等納税推進員	163,600	産業推進課	地産地消普及推進員	141,300
都市経営課	広域行政担当員	175,800	観光振興室	海外販路支援員	181,400
	統計調査事務員	141,300		主任海外販路支援員	217,600
市民協働推進課	男女平等参画センター担当員	141,300		観光情報推進員	141,300
	国際業務調整員	181,400	阿寒観光振興課	地域おこし協力隊・国際滞在観光地推進事業支援員 注2	170,000
	長期滞在事業推進員	141,300	農林課	市有林管理人 注1	106,000
市民生活課	交通安全推進員	141,300		鶴丘にない手開館管理人	15,900
	住民活動施設管理指導員	141,300		農業生活センター管理人	15,900
戸籍住民課	戸籍・住民基本台帳入力担当員	141,300		北斗にない手開館管理人	15,900
	一般旅券発給担当員	141,300		板田研修所・農業者トレーニングセンター管理人	44,200
	収納担当員	141,300		市営牧場家畜監視員	181,800
	チーフフロアマネージャー	150,000		阿寒農林業施設担当員	141,300
	フロアマネージャー	141,300		山菜等加工施設管理人	40,600
	窓口受付担当員	141,300		森林体験交流センター管理人	104,200
各支所	窓口受付担当員	105,500		森林体験交流センター管理補助員	81,300
	収納担当員	105,500		林業研修センター管理人	40,600
	鳥取支所分室担当員	106,400	水産課	水産加工技術研究員	157,000
環境保全課	窓口受付担当員	113,700		水産加工技術指導員	187,700
	紫雲台(含 桂恋)墓地管理人	156,800	港湾空港振興課	港湾空港業務通訳員 注1	291,900
	紫雲台墓地清掃員	62,000	住宅課	市営住宅代替相談員	163,600
	山花・桜田墓地管理人 注1	93,800	道路河川課	樋門・樋管管理人(1管あたり) 注1	141,300
	国際地保推進員	175,800	阿寒建設課	施設管理等業務担当員	141,300
環境事業課	ごみ処理手数料等徴収員	141,300	選挙管理委員会	選挙担当事務員	141,300
	清掃センター管理人	35,400	農業委員会	農地業務担当員	157,000
地域福祉課	生活相談員	173,000	議事事務局	運転業務員	150,000
	生活館管理人(住込)	82,300	阿寒 地域振興課	連絡交換文書整理員	141,300
	生活館管理人	48,300		庁舎等管理業務担当員	141,300
障がい者福祉課	障がい者相談員	157,000		福祉に関する課・イノベーションセンター・地域連携センター 注2	170,000
介護高齢化(一般会計)	高齢者健康相談員	70,100	阿寒 市民課	納税等推進員	163,600
	単身高齢者等訪問調査員	157,000		窓口事務担当員	141,300
	高齢福祉業務点検員	141,300		市民活動担当員	141,300
介護高齢化(特別会計)	介護サービス事業所指導補助員	157,000		タンチョウの家管理人	21,700
	認定調査員	157,000		福祉会館管理人	21,700
	高齢者等支援相談員	141,300		環境衛生担当員	141,300
	認定審査会補助員	141,300	阿寒 保健福祉課(一般会計)	介護支援専門員	157,000
	介護給付点検員	141,300		保育士(子供交流館)	141,300
生活福祉事務所	就労支援員	163,600		保育士(保育所)	141,300
	主任地域生活支援員	171,400		保育士(放課後児童クラブ)	141,300
	地域生活支援員	169,400		生活支援コーディネーター	164,500
	自立生活支援員	163,600		放課後児童クラブ運営担当員	141,300
	特別指導員	163,600		高齢者福祉担当員	141,300
	年金相談員	163,600		子ども業務担当員	141,300
	面接相談員	163,600		単身高齢者等訪問調査員	157,000
	資産・扶養義務者調査員	141,300		事務所運営補助員	106,400
子ども育成課	児童厚生員	143,300		保健福祉業務担当員	141,300
	主任児童厚生員	150,000		生活館管理人	48,300
	館長	157,000		公務補	160,600
	児童館運営相談員	157,000	阿寒 保健福祉課(介護特会)	介護予防担当員	187,700
	児童館管理指導員	141,300	阿寒湖温泉支所	窓口受付担当員	141,300
	児童館管理人	51,000	阿寒診療所(特別会計)	介助業務員	166,900
	新陽放課後児童クラブ清掃員	34,500	音別 地域振興課	音別町憩いの森管理人 注2	40,600
	子育てアドバイザー	157,000		地域おこし協力隊・ふき紙普及推進員	170,000
	子育て支援拠点センター管理栄養士	162,600	音別 市民課	市税等未収納対策推進員	163,600
	子育て支援拠点センター相談員	157,000		窓口事務担当員	141,300
	保育園嘱託医	9,800		音別町コミュニティセンター管理人	104,200
	保育所入所審査員	141,300		ごみ監視員	51,600
	音別保育園清掃員	62,000	音別 保健福祉課(一般会計)	社会福祉業務員	141,300
子ども支援課	家庭相談員兼母子・父子自立支援員	157,000		老人幼稚園用務員	156,800
	窓口・手当担当員	141,300	音別 保健福祉課(介護特会)	老人憩いの家管理人	54,100
健康推進課	看護職兼保健事務員(正看護師)	79,300	音別診療所(特別会計)	音別地域包括支援センター相談員	157,000
	看護職兼保健事務員(准看護師)	78,300		総務庶務業務担当員 注2	141,300
	管理栄養士	162,600		音別診療所薬剤師	271,100
	健診担当員	164,500			
	酒害相談員 注1	45,300			

注1:年額支給対象者。

注2:改定されなかった。

出所:市役所ユニオン提供資料より作成。

図表 7 嘱託職員（一般部局）の賃金月額分布  
(2017 年度)

	単位：件，%	
	144	100.0
10 万円未満	25	17.4
10.0～12.5 万円未満	7	4.9
12.5～15.0 万円未満	54	37.5
15.0～17.5 万円未満	47	32.6
17.5～20.0 万円未満	8	5.6
20 万円以上	3	2.1

出所：市役所ユニオン提供資料より作成。

まる。

第二に、嘱託職員についてみる。提供された資料には、嘱託職員 149 職種の賃金単価が掲載されていた。そのうち「年額支給対象者」と記載されていた 5 職種を除く 144 職種の報酬について 2 万 5 千円刻みで集計したところ（図表 7）、「12.5～15.0 万円未満」と「15.0～17.5 万円未満」の合計で全体の約 7 割を占めた。同一金額でみると、14 万 1300 円が 53 職種で最も多く、次いで 15 万 7000 円が 18 職種となっていた（各職種の人数は不明）。この金額で単身で生活をしていくのは容易ではあるまい。

なお、嘱託職員の賃金は月額で示されている。「設置要綱」によれば、嘱託職員の勤務時間数は「1 週間につき 29 時間以内」である。仮に、すべての職種の勤務時間が 29 時間とみなしても、時間当たり単価は最低生計費を満たすものではない<sup>5</sup>。

ところで、これらの賃金額の算出根拠を尋ねたところ、おそらく、という断り付きで次のように回答された。すなわち、「賃金水準を最初に決めた際に、高卒の初任給をベース

にしたのではないか。そこに資格などを加味して、現在の職種ごとの賃金単価になったと思われる。また、新たな職種が加わる場合には、同一の職種などを参考にしながら単価が決められる」とのことであった。

第二に、嘱託職員は 10 年まで勤められるが、その間に昇給あるいは経験加算給などは存在しない。人事評価がそもそもなく、同じ職種であれば賃金は同じである。ただし、一部の職種において、一定程度の年数を経験した後、同じ職種の「主任」に任用された場合は賃金が上がる。

第三に、釧路市では、嘱託職員に一時金が支給されている。名称は「期末加給金」である。賃金改定と同時期に嘱託職員の期末加給金の支給割合も改定され、2016 年 12 月実施分からは、年間の支給割合が 2.52 カ月分から 2.58 カ月分に増額改定されている。臨時職員には期末加給金は支給されていない。このほかは、臨時職員、嘱託職員ともに交通費が支給されているのみである。

時間外手当については、まず、時間外の発生をそもそも想定していないこと、また、仮に発生した場合は、振替休日での処理、または、時間外手当相当の報酬を支払っているという。休暇制度については組合からの聞き取りで紹介する。

#### 6) 2017 年の地公法・地自法改定を受けて

2017 年 5 月の地公法・地自法改定を受けて、現行の臨時・嘱託職員をどのように配置し、処遇していくかを尋ねた。結論としては、まだ決めておらず、議論をしている最中である、とのことだった。加えて、以下のようなことが聞かれた。

第一に、現行の臨時・嘱託職員をどうするかという議論の前に、市の財政的な条件もあるため、市の業務をいま一度見直すところから、各部・課で議論をしてもらい、その議論を経て、現行の臨時・嘱託職員が必要である

<sup>5</sup> 1 カ月を 4.3 週とみなすと 124.7 時間となる。14 万 1300 円を 124.7 時間で除すと、1 時間当たり 1133 円となる。最低生計費調査を全国各地で実施している中澤秀一（静岡県立大学短期大学部准教授）によれば、若年単身者で最低生計費は 1300～1400 円と試算される。中澤（2016）、同（2017）などを参照。

という判断・結論になれば、現行職員を会計年度任用職員へ転換する、という順序になる。単純な移行を考えているのではなく、まずは一度、業務に見直しをかけてからの移行を検討している、とのことであった。

というのも、単純な移行であれば、一時金の支給などで財政的な負担が膨らむことが予想されるからという。新制度のもとで適正な雇い方をしなければならないのは当然のことであるが、財政的な負担の増加には慎重にならざるを得ない。

第二に、会計年度任用職員に移行するにあたって嘱託職員（特別職非常勤職員）から労働基本権が剥奪される点については、労使でまだ議論はしていない、とのことである。

第三に、新制度に対する評価については、「今までグレーゾーンというか、難しい側面があった点を解消できる点では法改定には良

い面もあると思っているが、自治体で今後検討しなければならないことが多いと思う。特に現行のような臨時職員の雇い方はできなくなる点は大きい。原課に委ねていた採用に関する事柄も職員課で対応することも出てくるかもしれない」とのことであった。

#### 4. 労働組合の直面する問題と取り組み — 市役所ユニオン調査の結果に基づき

##### 1) 組織体制と組織率

釧路市役所労働組合（以下、市役所ユニオン）は、図表8のとおり、2005年の3市町の合併以降、釧路支部、阿寒支部、音別支部と3つの支部で構成されている。組合員数は、2017年6月1日現在で合計1087人である。全水道釧路水道労働組合と連携して釧路市役

図表8 釧路市職員の労働組合の組織図と、市役所ユニオンの人数（2017年6月1日現在）  
釧路市役所労働組合連合

自治労釧路市役所労働組合 (市役所ユニオン)		全水道 釧路水道労働組合	自治労くしろ児童厚生員ユニオン	釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン
阿寒支部	59人			
音別支部	39人			
釧路支部	989人			
①総務	113人			
②総合政策	68人			
③市民環境	36人			
④環境事業	34人			
⑤福祉	114人			
⑥こども保健	52人			
⑦保育	62人			
⑧産業振興・水産港湾	59人			
⑨都市整備	73人			
⑩学校教育・生涯学習	67人			
⑪学校	36人			
⑫病院	275人			
計	1087人			

注：嘱託職員の2組合は自治労北海道本部に直加盟。  
出所：市役所ユニオン提供資料より作成。

所労働組合連合を構成しているが、後述する嘱託職員の2労組は市役所ユニオンからは独立し、それぞれが自治労道本部に直接加盟している。

市役所ユニオンの釧路支部の下には、それぞれ部毎と職種的な分類に従い、12のグループが設置されている。グループは、原則として市の組織機構(部)と対応しているが、市民環境部に属する環境事業グループと、学校教育部に属する学校グループは、現業部門として分けられている。また、保育グループも対応する部はこども保健部だが、保育士がメインになるので分けている。病院グループは医療技術職と事務職から構成される。各グループごとに執行委員とグループ委員という役員を配置している。

市役所ユニオンの執行部は、執行委員長1名、副執行委員長5名、書記長1名、書記次長1名、執行委員18名という構成である。

職員の組合加入はオープンショップ制を採用しており、2017年9月1日時点の有資格者が1537人に対し組合員数は1082人と、組織率は7割ほど(70.4%)である。もっとも、病院グループを除けば組織率は約91%という高さである。逆に、病院グループに限定した組織率は、5割を切っている(約40%)。

病院グループの組織率の低さについて理由を尋ねたところ、組合費を払っている割に見返りが乏しい、という話がよく聞かれるとのことである。脱退時にあげられる職場の不満としては、人手不足・多忙が多いという。

ただし、病院グループのうち放射線科の職員だけは100%の組織率である(22人)。かつての、労働組合の取り組みを通じた勤務条件の改善の経験(呼び上げ超勤から宿直体制への切り換えによる精神的負担の軽減)が語り継がれていることによると思われる、とのことである。

## 2) 市職労の分裂と再統合、嘱託職員組合の分立

現存する2つの嘱託職員労組が、市役所ユニオン内ではなく、それぞれ独立して組織されている背景には、市役所の職員組合の分裂と再統合という歴史的な経緯がある。このことについて、聞き取りの結果と提供された資料に基づき簡単にふれておく。

自治労に加盟していた釧路市職員労働組合(旧市職労)は、1969年に釧路市職員労働組合(市職労)と釧路市役所職員労働組合(全官公自治労連加盟)とに分裂した。ナショナルセンターで言えば、前者は総評加盟、後者は同盟加盟ということになる。

これ以降、両者の間で激しい対立や組合差別が続いたが、その後、日本労働組合総連合(連合)が発足したこと、また、統一を求める声が職場からも多数上がっていたことを受けて、組合の再統合に向けた取り組みが進められ、2002年10月に現在の市役所ユニオンとして統合を果たすこととなった。

この組合分裂と再統合までの期間(1969～2002年)、市職労は、先にふれた「柴田裁判」を契機に嘱託職員分會を結成し、嘱託職員の組織化を進めていた。その過程で、嘱託職員への置き換えが進んだ児童館から職員(児童厚生員)の組合加入が進み、これが現在の児童厚生員ユニオンの前身となっている。前身になったとは、組合統合の際に、統合後の組合の加入資格を正職員に限ったために、嘱託職員分會は市役所ユニオンから独立した組織形態を取らざるを得ず、児童厚生員ユニオンとして分立したからである。

## 3) 定員適正化と職場の人手不足

釧路市でも他の自治体同様に定員適正化計画、行政改革が進んでいる。これらの現状やそれに対する組合の取り組みを尋ねた。回答をまとめると、以下のとおりである。

第一に、先の図表4にもあげた、定員適正

化計画等に基づく職員の減員への対応が組合の直面する重要な課題になっている。釧路市では、1998年頃から行革がスタートし、1999年からの定員適正化計画でまず120人の職員数減の計画が出され、実際には152人が減少した。2006年から2010年までの「集中改革プラン」では300人以上が減らされている。この間、病院部門の定数の整理の関係で極端に増える年度もあったが、病院部門を除けば、基本的には減少傾向が続いている。近年では、2016年から2020年で65人の減員という計画が提示されている。

2016年度の交渉では、2019年に釧路市内で国体が開催されるのをを受けて国体準備室が出来たり、市立病院の建て替えに伴う技術職の増員があって、結果的には2人の増員になったが、上記の65人減員計画を背景に、今後、よりスリム化が進められるというのが組合の予想である。

こうしたなかで、業務体制の見直しが常に進められている。保育園も、かつて最大で12園あったのが5園にまで減っている。最近の例では、2016年、環境事業課のゴミ収集の職場で、現行7班体制から1班減らし、5人減の体制で地区割りを変更できないか市から提案された。幸い、職場の了解が得られたので、反発が生じることもなくそのまま決着はした。

もっとも、特定の事例に限らず、そもそもサービスの水準・質をどう維持するのかといった議論が無く、定数削減ありきで議論が進められていることに組合は懸念を感じている、とのことである。

第二に、こうした定員削減をうけて、職場からの要求内容としては、定数増の要求が多くあげられている。背景にはやはり、この間の行革で相当数の職員が減っていることがある。また、この間抑制していた新規採用が近年増加傾向にあるものの、経験者が少ないために業務を遂行する上でのしわ寄せが生じて

いると組合では認識している。そうした部課では経験者不足の影響が如実に現れていて、長時間労働、残業不払いの実態もあるという。もっとも当局の表現を使うと、「超過勤務の実績報告をしなければその分は出さないし、実績報告をした分は出す」とのことではある。実績報告がされない実態の把握にも努めながら、適正な人員配置を要求してきてはいるものの、増員にはなかなか繋がっていないのが現状である。

第三に、職員数の減少にともない世代別の職員構成が歪になっている。新規採用がゼロ人だった年はないものの、2004年度から、病院・消防を除く職員の採用を10数人に抑えてきた年度が続く、それに対して2010年度あたりから、大量退職への対応でその採用は30～60人規模となっている。もともと団塊の世代の職員数が多く、現在の50歳前後が萎み、また46歳あたりから徐々に増え始め、また萎んで、というのを繰り返している、とのことである。

仕事の継承の面では、職員数が多いことと、部署間の異動も組み合わせることで、まだ大きな影響は生じていないものの、新規採用が抑制されて教えた経験がないのに急に部下ができて困っている、教える対象の世代が若すぎて困っている、コミュニケーションをとるのが難しい、などの声が聞かれる、とのことである。

#### 4) 公立病院改革ガイドラインへの対応

組合の直面する主要課題の一つが「新公立病院改革ガイドライン」（2015年3月31日）への対応である。同ガイドラインでは、公立病院の独立行政法人化が目指され、2017年3月までに改革プランの策定が総務省から各自治体に対して要請されていた。背景には自治体財政の健全化（公的支出の削減）への圧力がある。

市立釧路総合病院は、現状では黒字経営で

あり、現行の経営形態でも存続可能であるという認識に基づき、当面、「地方公営企業法」(1952 年 8 月 1 日法律第 292 号)の一部適用のままで存続される予定である。ただし、同ガイドラインへの対応で「市立釧路総合病院新改革プラン」(2017 年 2 月)を策定し、同プランには「経営悪化が生じた場合は見直す」という文言もあるため、予断を許さない状況である。仮に「地方公営企業法」が全部適用された場合には、組合も別組織になってしまい、現在の約 40%の組織率では対等の交渉が難しくなると懸念している。そこで現在、病院グループから選出されている執行委員を中心に検討委員会を立ち上げ、組織率改善のための議論を進めているという。現時点で出されている意見は、職場要求の取りまとめ方について、もう少し丁寧な職場オルグを行い、職場の課題を聞き出すこと、組合としての存在感を意識的に見せること、などがあげられている。

なお、組織拡大という課題に関しては、病院に限らず、全ての職場に共通する問題として、賃金や労働条件改善の取り組みや自主福祉活動などの労働組合運動そのものの周知不足であると感じているとのことである。

### 5) 臨時・嘱託職員の処遇改善要求

先に記したとおり、釧路市職員労働組合は、「柴田裁判」を機に嘱託職員分会を結成していたが、組合統合の際に組合員資格を正職員に限定したため、嘱託職員労組はそこから独立することとなった。

とはいえ、市役所ユニオンと嘱託職員労組は協力体制にある。例えば、執行部体制ひとつをとっても、嘱託職員労組の交渉に市役所ユニオンの書記長と書記次長がともに参加しているほか、2016 年 10 月に発足した生活福祉事務所嘱託職員ユニオンには、結成までの過程に深く関わってきた。

調査では、市役所ユニオンとして非正規職

員の処遇改善についてどのようなことを要求しているのか尋ねた。

釧路市役所労働組合連合、自治労働路市役所労働組合、全水道釧路水道労働組合は連名で、「2017 年度釧路市職員の賃金・労働条件等の改善に関する重点要求」を市に対して提出している。要求内容は大きく 9 項目に分類されている。そこから、臨時・嘱託職員に直接関わる部分を抜き出して作成したのが図表 9 である。

第一に、「自治体(関係)労働者の最低賃金を月額 15 万 5800 円、日額 7790 円(20 日)、時間給 1010 円(155 時間)以上とすること」と、臨時・嘱託職員、公共民間の労働者も含めて賃上げを要求している。

第二に、「臨時・非常勤職員について、各種休暇制度等の労働条件を改善すること。当面、忌引・生理休暇制度を正職員と同様とし、一般定期健康診断の対象を拡大すること」が要求されている。

図表 10 は、組合が作成した、嘱託職員と正職員の休暇に関する比較表である。日数や有給か無給かなどの面でなお、正規と非正規の間に、休暇制度の格差——具体的には、要求でも取り上げられている忌引休暇では日数の差が、生理休暇では有給か無給かの差が、それぞれ残っているものの、組合の取り組みを通じて格差が縮小してきた分野である。この点は嘱託職員労組の調査結果でもふれる。

第三に、本調査の研究対象である非正規公務員に直接関わることではないが、「3. 政策・制度の改善と市財政の確立に関する要求」では、公共民間部門の労働条件に対する規制(の強化)が要求されている。図表 9 には掲載していないが、「公共施設等の管理については直営を堅持すること」、「指定管理者制度を検討する場合は、十分な労使協議と合意に基づくこと」を要求しつつも、制度が仮に導入されてしまっても、「市の責任を放棄しないこと」、公契約の適正化・入札制度の

図表9 重点要求項目と回答 (一部を抜粋)

要 求	回 答
<p>1. 基本賃金引き上げと制度改善に関する要求</p> <p>(2) 自治体 (関係) 労働者の最低賃金を月額 155,800 円、日額 7,790 円 (/20 日)、時間給 1,010 円/155 時間) 以上のとすること。</p> <p>(4) 恒常的な業務に従事する臨時・嘱託職員の正職員化をはかるとともに、以下の点について早急に改善すること。</p> <p>① 報酬体系を抜本的に見直し、年齢や勤続に伴う昇給や業務関連諸手当を検査し支給すること。</p> <p>② 一時金や生活関連諸手当を支給すること。</p> <p>③ 雇用更新上限の廃止と雇用継続を行うこと。</p> <p>④ 新たに任用される臨時・非常勤等職員に対して、雇用更新年限を設定しないこと。</p>	<p>臨時職員の賃金及び嘱託職員の報酬については、職員の給料の改定状況、最低賃金の動向、道内他都市の水準などを勘案して改定することを基本としている。</p> <p>臨時・嘱託職員の待遇については、国における地方公務員法等の改正議論を見極めながら対処するとともに、必要な場合は協議する。</p>
<p>2. 労働時間短縮等に関する要求</p> <p>(1) 臨時・嘱託職員について、各種休暇制度等の労働条件を改善すること。当面、忌引・生理休暇制度を正職員と同様とし、一般定期健康診断の対象を拡大すること。</p>	<p>各種休暇制度は現行規定による。なお、定期健康診断の拡大については引き続き努力する。</p>
<p>3. 政策・制度の改善と市財政の確立に関する要求</p> <p>(3) 公共サービス民間労働者の労働条件改善を進めること。</p> <p>① 「公契約」に基づく公共サービス民間労働者の賃金及び労働条件の確保と、環境・福祉・公正労働・男女平等参画等の社会的価値を実現するため、「社会的価値の実現に資するための自治体契約制度のあり方に関する基本条例」を制定すること。</p> <p>② 業務委託に関する入札にあっては、入札価格において人件費相当分を明記した最低制限価格を設定すること。</p> <p>③ 最低でも公共サービス民間職場から労働基準法・短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律 (パート法) 違反や、労働保険・社会保険の有資格未加入といった法違反を一掃すること。そのため、市として公共サービス民間職場の労働条件を把握するとともに、法違反があった場合は是正指導や指導に従わない場合は委託先等から除外する等の対応をとること。</p> <p>④ 委託料等の積算について、公共サービス民間労働者の賃金引き上げを市職員と同様にすること。また、委託契約等にあっては、賃金・労働条件を明確にし、市職員との格差をなくすこと。</p> <p>⑤ 委託先職場から労働災害を一掃するため、委託清掃職場においては「清掃事業における安全衛生管理要綱」(平成 5 年 3 月 2 日付け基発第 123 号) の徹底をはかるとともに、全ての委託先職場において労働災害一掃に向けての指導をするなどの対応をとること。</p> <p>⑥ 公共サービス民間労働者の完全週休 2 日制に伴う労働時間短縮等の労働条件改善に努めること。</p>	<p>(3)①～④</p> <p>民間労働者の労働条件については、労働基準法や最低賃金法等の労働関係法令により労使間で決定され、最低労働基準が確保されていると理解しているが、「公契約条例」については、今後、国、道及び自治体等の動向を見守りながら研究したい。公共事業等の発注に当たっては、従事する労働者保護の観点から、関係法令の遵守はもとより、公共工事設計労務単価を参考として示し、適切な賃金を支払うよう文書をもって指導している。</p> <p>⑤ 今後も努力する。</p> <p>⑥ 今後も適正な対応に努めるよう働きかけを行っていく。</p>
4. 男女共同参画と女性の労働権確立の要求	
5. 定員の確保等についての要求	
6. 労働安全衛生についての要求	
7. 定年延長及び再任用制度の運用についての要求	
8. 合併市のあり方についての要求	
9. 福利厚生制度充実の要求	

出所：市役所ユニオン提供資料 (「2017 年度釧路市職員の賃金・労働条件等の改善に関する重点要求書に係る回答について」(2017 年 4 月 19 日)) より作成。



図表 10 嘱託職員と正職員の休暇比較表

休暇の種類	嘱託職員		正職員		備 考
年次休暇	1～3 年目	12 日	20 日		再任された嘱託職員は翌年度に限り繰越可。正職員は最大 40 日まで繰越可。
	4 年目	14 日			
	5 年目	16 日			
	6 年目	18 日			
	7 年目以降	20 日			
夏季休暇	3 日	有給	4 日	有給	取得期間は 7～9 月。ただし、繁忙期が重なり取得しづらい場合、期間変更可。
病気休暇	70 日	有給	90 日	有給	正職員は 6 年目から加算日数 15 日、最大 180 日 (11 年目)。4 日以上取得する場合、診断書必要。3 日以内は所属長の確認で取得可。嘱託職員は診断書に基づく 4 日以上以上の休業が必要な場合に取得可。
産前産後	6 週 8 週	無給	8 週 8 週	有給	多胎妊娠の場合はどちらも産前 14 週
妊娠障害休暇 (つわり休暇)	なし		20 日限度	有給	妊娠確認後、産前休暇に入る前日まで。1 日単位で連続 3 日以内で取得可。
生理休暇	3 日以内	無給	3 日以内	有給	
忌引休暇	配偶者	7 日	有給	10 日	有給
	父母	7 日	有給	7 日	有給
	子	7 日	有給	7 日	有給
	祖父母	2 日	有給	5 日	有給
	兄弟姉妹及びその配偶者	2 日	有給	5 日	有給
	孫	2 日	有給	3 日以内	有給
	子の配偶者	1 日	有給	3 日以内	有給
	伯父父母及びその配偶者	1 日	有給	2 日	有給
	甥姪	1 日	有給	2 日	有給
	配偶者の父母	5 日	有給	5 日	有給
	〃 祖父母	2 日	有給	3 日以内	有給
	〃 兄弟姉妹及びその配偶者	2 日	有給	3 日以内	有給
	〃 伯父父母	1 日	有給	2 日	有給
	〃 甥姪	1 日	有給	2 日	有給
	その他の同居の親族	1 日	有給	2 日	有給

出所：市役所ユニオン提供資料より作成。

改善などを通じた「公共サービス民間労働者の労働条件改善を進めること」などが要求されている。

回答内容は、組合からの要求に応じるものにはなっていないが、野放図な行財政改革に歯止めをかける重要な要求だと思われる。

#### 6) 会計年度任用職員制度の導入への取り組みなど

2020 年度からの施行を控える会計年度任用職員制度について、市当局との協議状況、労働組合としての考えや取り組みなどを尋ね

た。

全体状況から言えば、2017 年度調査を実施した時点では、労使の議論はあまり進んでいないということ、嘱託職員労組が組織されている職場は 2 つしかないため、まだ全体の取り組みになっていないということが語られた。以上を含め市役所ユニオンとしての現時点での認識を整理すると、以下のとおりである。

第一に、現行の臨時・嘱託職員が会計年度任用職員へ移行することは了承している。釧路市の場合には、移行が実現すれば、現行の

嘱託職員の上限年数や臨時職員の空白期間が廃止されるなど、処遇改善につながる事が予想される。

第二に、移行にともない嘱託職員の労働基本権が剥奪される点については、まだ具体的な協議ができていない。嘱託職員労組のない他の職場の嘱託職員も含めて、労働組合として全体の取り組みをどう進めるかがまだ決められていない。

第三に、会計年度任用職員制度の導入で懸念されるのが、さらなるアウトソーシングの拡大である。窓口業務の委託化を例にあげると、現在、窓口業務に従事している職員のほとんどが嘱託職員であることから、会計年度任用職員への切り替えて処遇改善が図られることになった場合、人件費負担が増えることが予想される。その財源確保が進まなかった場合に、交付税のトップランナー方式でも国がアウトソーシングを推奨していることを理由に、これが逆に進むのではないかと懸念している。

## 5. 児童厚生員の仕事、労働条件と組合の取り組み — 自治労くしろ児童厚生員ユニオン調査の結果に基づき

今次調査での自治労くしろ児童厚生員ユニオンへの聞き取りでは、組合執行部から、委員長、書記長、書記次長の3名に対応をいただいた。勤務先である各児童館ないし児童センターでの職種は、3名とも主任児童厚生員で、勤続年数は順に、委員長が計11年、書記長が計10年、書記次長が計16年である。

### 1) 児童館について

釧路市内には22館の児童館と児童センターがある(図表11)。釧路市の場合、放課後児童クラブと児童館が一緒に運営されている。放課後児童クラブを利用する場合には面

接の上、登録が必要になる<sup>6</sup>。

児童館は月曜日から土曜日まで開館し、日曜日は休館日である。開館時間は9時から18時まで。学校が長期休暇(夏・冬・春休み)の際には、8時半からの開館となる。18歳までが利用可能である。

児童館の運営は、館長、主任児童厚生員、児童厚生員の3者で行われている。いずれも嘱託職員で、正職員は配置されていない。臨時職員も原則として配置されていない。数年前までは配置されていたが、より安定した嘱託職員への転換を組合が要求し実現した。ただし、例えば障がい児対応にかかる加配(特別配置)や登録人員が急増した場合への対応は臨時職員で行っている。なお、子どもの人数が増える、学校の長期休業期間中に臨時職員の配置などの措置はない。

館長は各館に1人の配置で、主任児童厚生員は登録児童の人数によって1人ないし2人が配置されている。各館の職員の合計人数は5～7人で、放課後児童クラブのみの1施設は3人である。職員数の配置は、国の指針(児童ガイドライン)に基づき、釧路市の条例「釧路市児童館条例」(2005年10月11日釧路市条例第103号)によって定められている。職員の配置人数は、時間帯によって異なるが、必ず2人以上配置されており、1人だけになる時間帯はない。各館にはこのほか、管理人が1人ずつ配置され、館の清掃業務に当たっている。

各館への職員の配置に関わって、職員には、勤務先(児童館)の異動がある。勤務先は自

<sup>6</sup> 「釧路市児童館条例」によれば、放課後児童クラブの対象資格は次の2条件である。

- ① 市内に居住または、市内の小学校に就学する身辺自立ができ集団活動が可能な小学校1年生から6年生までの児童であって、保護者が就労・疾病その他の理由により、保護者が昼間家庭にいない場合。
- ② 上記以外で、特に必要と認められる場合。

図表 11 各館の職員数及び組合員数

単位：人

	嘱託職員					臨時職員	組合員数
	館長	主任	一般				
				うち欠員			
松浦児童館	5	1	1	3	1		2
白樺児童館	5	1	1	3		1	4
治水児童館	5	1	1	3			2
春日児童館	5	1	1	3		1	2
緑ヶ丘児童館	5	1	1	3			3
光陽児童館	5	1	2	2		1	2
武佐児童センター	5	1	2	2		1	2
鳥取西児童センター	7	1	2	4		1	7
愛国児童センター	7	1	1	3			7
昭和児童センター	5	1	1	3	1		1
美原児童センター	5	1	1	3			3
第2武佐児童センター	5	1	2	4			4
鶴ヶ岱児童センター	5	1	1	3			3
鶴野児童センター	6	1	1	3			3
芦野児童センター	6	1	1	3			6
望洋児童センター	6	1	1	3			4
大楽毛児童センター	5	1	2	3			4
桜ヶ丘児童センター	5	1	2	3			3
米町児童センター	5	1	2	3			5
昭和中央児童センター	7	1	2	4			3
とんけし児童センター	5	1	1	3		1	2
新陽放課後児童クラブ	3	—	1	2		1	3
合計	117	21	30	66	2	7	75

注1：職員数は2017年3月21日現在。

注2：館長・主任・一般の児童厚生員は全員が嘱託職員。1人は育児休業を取得中。

注3：欠員は2017年度に入って補充されている。

注4：臨時職員の中には産休代替1人を含む。

注5：組合員数は、2017年6月21日現在。いずれも嘱託職員。

注6：各館には、ほかに清掃業務に従事する「管理人」が1人ずつ配置されている。

出所：児童厚生員ユニオン提供資料より作成。

宅近くが希望されるが、自宅のある校区には配置されないよう、組合で要求をしている。理由は、自分の子どもの友人の家庭事情が見えてしまうこと、児童館で行われる大きな行事に参加する地域の手伝いに自分の家族(夫)がいると働きづらいということ、などである。

全員が嘱託職員で、正職員はいないが、支障はないという。不測の事態が生じても自分たちで判断をしており、例えば、親が迎えに

来ないというレベルであれば現場で対処し、より大きなトラブルであれば館長に連絡をする。その対応で館長が出てくることもあるが、所管課の職員の判断を仰ぐことはないという。

## 2) 児童厚生員について

### (1) 勤務時間

児童厚生員の勤務時間は、児童館を統括する立場にある館長は、毎日8時50分に出勤し、14時に退勤する。児童厚生員の出勤時

間は13時からである。水曜日のみ全員が8時50分に出勤し、午前中に職員会議を開催し、向こう1カ月の行事や休暇の取得の確認などを行っている。

児童厚生員の退勤時刻は、閉館時刻の10分後である18時10分であるが、10分で後片付けは終わらないことが多いという。通常の勤務が13時から18時10分なので、休憩はない。

釧路市の児童厚生員はほとんどが女性であるが、組合執行部関係者の目から見て、既婚者が多い印象があるという。子どもがいては働きづらくないか尋ねたところ、逆に、子どもが学校に通う年齢になれば、午前中は家事ができるし、夕食の支度も午前中に終わらせてしまえば問題がなく、働きやすいという声も聞かれる。もっともその一方で、勤務終了が18時10分というのは、子どもが帰る時間を考えると長すぎるという声も聞かれる、とのことであった。

## (2) 仕事の様子

児童館は「児童に健全な遊び場を与えて、その健康を増進し、情操を豊かにするため」（「釧路市児童館条例」第1条）に設置される施設である。釧路市では、児童厚生員として働く上では、保育士、幼稚園教諭、教員免許、社会福祉士などの資格の保有を求めている<sup>7</sup>。

以上をふまえ、児童厚生員がどのような仕事に従事しているのか尋ねてみた。

館長は基本的に事務仕事に従事し、普段の

勤務時間も子どもたちが来館する前で終了となる。主任児童厚生員は、館長の指揮監督の下、一般の児童厚生員の指導育成を行う。主任と一般の仕事の違いはその1点のみである。

児童厚生員の日常の仕事は、子どもの発達を促すことである。その方法は様々で、児童厚生員の判断により、子どもたちの遊びを見守ることもあれば、個々の子どもが望む遊びに付き合うことや、子どもたち全体に遊びを提供することもあるという。一定の体力を要する仕事ではあるが、60歳の年配者でも働けるのは、見守りを中心とするなど、自分の健康状態や体力などを念頭に置きながら働き方を選べるからである。遊ばせ方もいろいろで、児童厚生員のなかには、体育会系もいれば理系もおり、工作の得意な者もいる。体を動かして遊ぶことが仕事の全てではなく、話術も大切なスキルという。

館によって来館者数に差はあるが、例えば委員長の働く児童館は、若い夫婦が多く暮らす地区で、新興住宅地が近いという事情もあり、1日の来館者数は22施設のうちの最多の約100人に上る。ゆえに非常に忙しく、「台風の中にいる感じ」であるという。

## (3) 賃金

児童厚生員の賃金は、図表6にあるとおり、月額14万3300円である。主任は月額15万円で、児童厚生員との差額は6700円、館長は15万7000円で、主任との差額は7000円である。

## (4) 児童厚生員だけに適用されている勤続上限のルール

釧路市の嘱託職員は、原則として10年で勤続期間が終了となることは既述のとおりである。その唯一の例外が児童厚生員である。

児童厚生員は、一般の児童厚生員で10年、主任児童厚生員で10年、館長で10年を働くことができるようになっている。一般から主

<sup>7</sup> 釧路市の児童厚生員の応募資格は、より正確には下記のとおりである。すなわち、次のいずれかに該当する者又は、いずれかの資格を有する見込みの者

- ①幼稚園・小・中学校、高等学校のいずれかの教諭の資格を有する者
- ②保育士の資格を有する者
- ③社会福祉士の資格を有する者
- ④その他〔略〕

任へは 7 年目から、主任から館長へは 6 年目から、面接試験を経て、昇格することができる。計算上は 3 職種の合計 30 年を働くことができるようになってきているが、実際には、早めに昇格させられてしまい、残りの期間を放棄せざるを得ないのが現状であり、例えば 7 年目で主任になった者は、一般児童厚生員としての残り 4 年間の勤続期間を放棄することになる。

主任から館長への移行は、以前は 4 年目からだったが、館長職のなり手が少ないという事情もあって、数年前に 6 年目からに変更になった。希望者が少ない理由の一つは、早くに昇格してしまうと、合計勤続年数が短くなってしまうこと、館長になると子どもと接する機会がなくなってしまうことによる。

なお、館長への就任ルートとしては、主任児童厚生員が昇格するほかに、もと学校長がダイレクトに就任する道もある。

### 3) 自治労くしろ児童厚生員ユニオンについて

#### (1) 組合員の人数と組合費

児童厚生員ユニオンへの加入資格者は、児童館で働く者であり、有資格者は 142 人である。この中には、各館 1 人配置の管理人、館長 21 人も含む。児童厚生員は主任が 30 人、一般が 66 人、計 96 人である。

現在の組合員数は 75 人である。館長も組合に加入することができるとはいえ、児童厚生員 96 人 + 館長 21 人のうち 75 人が組合に加入しているというのは高い組織率であると言えるだろう。

もっとも、組合勧誘は、正職員組合のように職員説明会の時間などを使わせてもらっているわけではなく、基本的には各館で、配属されてきた児童厚生員を対象に、役員が中心となって行われている、とのことである。

組合費は月額 1300 円で、じちろう共済に加入する場合には、月額プラス 300 円を納め

ることになる。

#### (2) 最近の要求・交渉事項

組合ではどのようなことが職場要求として出され、それに対し市はどう回答しているのか。図表 12 は 2016 年末に市に提出された要求書と市からの回答をまとめたものである。また、図表 13 は市からの回答を踏まえて行われた労使交渉（交渉日 2017 年 1 月 30 日）の妥結内容をまとめたものである。

組合では要求の取りまとめにあたって、組合員に対して独自に簡易なアンケートを行っている。アンケートでは、「今までの要求書に記載されていない新規の要求内容」、「特に取り上げて欲しい要求」、「被服の支給」の 3 点について自由記述で尋ねている。その結果をとりまとめたものが上記の要求内容である。要求項目は多岐にわたるが、特に力を入れて取り組んでいること、中心的な要求事項について解説をしてもらった。

第一にアンケートでも多くあがっているのは、賃金の改善と雇用期間の上限の廃止とのことである。前者は、具体的には、要求書に記載のとおり、報酬額の引き上げ、昇給の実施、期末加給金の改善、各種手当ての支給が組合員から求められている。

第二に、職員が急に辞めて生じた欠員の補充が問題になっている。離職は定年による退職ではなく、ほとんどが自己都合退職である。不安定な雇用ゆえに、他に良い職が見つかったら離職というパターンもある。資格要件もあるために、募集をかけても確保が容易ではないが、サービスの質の低下を防ぐため、無資格者の採用は組合として認めていない。

第三に、超過勤務手当の適正な支給が要求されている。市職員課からの聞き取りによれば、嘱託職員の超過勤務は原則として発生しないとのことであったが、児童厚生員の場合、児童館で行事が開催されるときや、学校が長期休業期間に入って児童館の開館時間が延長

図表 12 2016 年末要求の内容と市からの回答

要 求 項 目		要求項目〔要求内容〕	回 答
定数関係	人員配置について	年度途中で来館児童数が急増した場合は、必要に応じて人員配置を行うなど柔軟な対応をとること。また、人員不足により児童館運営に支障をきたす恐れがある場合は登録児童の待機をさせること。	現行どおりとする。
	定数確保について	登録児童に見合う児童厚生員を確保すること。やむを得ず人員確保が困難な場合は、人員確保ができるまで登録児童の待機をさせること。	今後も努力する。
欠員補充	欠員対策について	欠員を生じさせないよう最大限の対策を講じること。万が一、急な欠員が生じた場合は、児童館運営に支障がないよう人員を配置すること。また、配置までの間は代替対応、臨時職員配置など、最大限の対応をとること。	今後も努力する。
	組織・機構改善	役職の新設について	経験の有する職員の人員を確保するため、児童厚生員として働き続けられるよう新たな役職の新設をすること。
	館長登用について	経験のある厚生員が適格者である場合、優先して館長に登用されるよう配慮すること。	現行どおりとする。
	人事異動について	各児童館の運営状況や登録児童数、また、児童厚生員の経験年数を勘案し、適正な人事異動を行うこと。	今後も努力する。
車 両・OA 関係	駐車場の確保について	打合せや印刷業務などの公務に自家用車を使用しているため、必要に応じて児童館に駐車場を確保すること。	現状で対処願いたい。
労働安全・職場環境	期限付き雇用の撤廃について	改正労働契約法が2013年4月に施行されたことから、その趣旨を踏まえ、5年を超えて勤務している児童厚生員にも適用すること。	労働契約法は公務員が適用除外となっていることから、この法律が施行されたことに伴う期限付き雇用の撤廃はできない。
	発達支援について	近年、要支援児童が増加していることから、相談業務も含め充実した体制を構築すること。	現状で対処願いたい。
	健康診断について	健康診断については、正規職員と同じ内容で実施すること。	現行どおりとする。
	被服貸与について	従前どおりの支給に加え、靴についても貸与の対象とすること。	予算の範囲内で努力する。
	研修の受講について	他の地域との繋がりをつくり、互いに学ぶことで業務の専門性を高めるため「全国学童保育指導員学校」や「全国学童保育研究集会」などへ参加できる体制を構築するなど、各種学習機会を設けること。	できない。ただし、研修内容の充実については内容も含め、予算の範囲内で努力する。
	研修の受講について	放課後における子どものよりよい健全育成のため、放課後児童支援員認定資格研修を希望する職員には受講をさせること。また、その受講料の予算措置を講じること。	予算の範囲内で努力する。
	夏季の環境整備について	近年各所で増加している蜂刺被害を未然に防ぐため、全児童館に網戸を設置し、児童厚生員はもとより児童への危険排除の対策を講じること。	現状で対処願いたい。
	休憩〔について〕	今後、新しくなる児童館については、休憩室を設置すること。	できない。
	給与・特勤関係	報酬額の引き上げについて	人事院勧告を最低限として改善し、正規職員の引き上げに伴い、基本賃金の引き上げを行うこと。また、4月に遡って差額分を支給すること。
昇給について		定数確保や児童厚生員のモチベーション向上を図るため、勤務年数に応じて昇給させること。	現行どおりとする。
期末加給金について		期末加給金を正規職員並みに支給すること。	現行どおりとする。
各種手当について		特に寒冷地手当は正規職員並みに完全支給すること。その他、業務・生活関連手当での支給・制度化をすること。	現行どおりとする。
超過勤務手当の適正支給について		欠員発生時等には超過勤務が常態化する児童館もあることから、適正な超過勤務手当の支給を行うこと。	今後も適正な支給をする。

出所：児童厚生員ユニオン提供資料より作成。

図表 13 「回答」を踏まえた団体交渉における妥結内容

定数関係	人員配置について	児童厚生員の配置基準については、土曜日の利用児童数が少ないことから、2017 年度においては学齢拡大による児童数の変化を検証するものとする。
	定数確保について	人員確保ができない場合は、代替配置取扱の制度を活用して業務に支障が生じないよう柔軟に対応することとする。
欠員補充	欠員補充対策について	欠員については、あらゆる手段を講じて補充に努める。なお、児童館の質を低下させないために、無資格者を採用しないこととする。
労働安全・職場環境	発達支援について	発達支援に伴う児童発達支援センターや障がい福祉課、健康推進課などの関係課との相談については、各館が直接相談することとする。なお、相談の結果、人員配置が必要となった場合は、その都度、こども育成課と協議する。
	研修の受講について	放課後児童支援員認定資格研修については、館長を含め全職員が受講する体制とする。
組織・機構改善 給与・特勤関係		役職の新設について、報酬額の引き上げについて、昇給について、手当については、国の法改正などを見定め、必要に応じて協議する。

出所：児童厚生員ユニオン提供資料より作成。

されているときにが超過勤務が発生するという。また、他の職員が休みを取得した場合にも超過勤務で対応する。休暇の取得は、毎週水曜日午前の職員会議で、月ごとの行事などを確認しながら決めていくとのことである。

超過勤務にも関わって、有給休暇の取得状況を尋ねた。人手が少ないと有給休暇が取りづらいのではというイメージがあったが、回答は、館によっても異なるとのこと、館長の方針で積極的に取得させているところもある。職員数が少ないという事情もあり、子どもの来館が少ない日に取得するなどの配慮がされているようである。なお、今回の要求には含まれていないが、2016 年には、「生理休暇が付与されないのであれば、有給休暇を 1 年目から 20 日間付与せよ」という要求をしたとのことである（現在は、無給であるが付与）。

第四に、駐車場の確保が要求されている。これは、勤務先が自宅近くを希望していても、公共交通が整備されておらず、自家用車で通勤せざるを得ないからである。今次調査に対応した 3 人の中でも、通勤時間は最も長い者で片道 30 分を要する。しかし、ほとんどの児童館には駐車場はなく、館の敷地内に停め

ざるを得なかったり、余所で自らの負担で駐車場を借りて対応せざるを得ない状況にあるという。

通勤手当は正職員と同様の基準であるが、金額は十分ではなく、正職員の間でも不満が出ている。ガソリン代が高騰したときに金額の改善を要求に掲げたが実現はしなかった。

第五に、被服の支給が要求されている。児童厚生員は基本的に私服で働いており、仕事で使うものであるのだから支給されるべきである、と考えている。

なお、2016 年末要求においては、2017 年 5 月の地公法・地自法改定に関する要求項目はない。団交時には法改定はまだだったため、会計年度任用職員の導入に関する労使交渉はこれからである。この件について組合では、会計年度任用職員に移行したとしても、フルタイム職員になるわけではなく、また、一時金は従前より加給金という名称で支給されていることから、大きな変化はないと予測している。

### (3) 組合執行部の体制、活動の概要

児童厚生員ユニオンの執行部の体制は、委員長 1 人、副委員長 6 人、書記長 1 人、書記

次長 2 人の計 10 人で、このほかに会計監査が 2 人いる。現委員長は就任 4 年目である。

執行委員会の会議は年に 4 回開催している。執行委員の負担軽減のため、午前中の開催が多い。大会は 5 月に開催される。

団交は基本的に年に 1 回行われ、仕事を終えた 19 時から開始される。2016 年末の交渉時には組合員 40 人が参加していた、とのことである。交渉の仕切りは書記長が行う。団交の前に事務折衝を行うが、そこで細かな話はなく、日程の確認や求める資料の確認程度である。

組合ニュースの発行は定期的ではなく、必要に応じての発行である。

#### (4) 組合の運営上の課題

組合活動を進める上での課題について聞くと、負担が重いというイメージを持たれやすいために、役員の成り手を確保することが難しいという声は、本組合に限らず、よく聞かれる悩みである。特に女性が多い児童厚生員ユニオンの場合、家事負担も相当あることも予想された。組合活動の現状について尋ねたところ、以下のような回答を得た。

「みな家庭を持っており、かつ、児童館のパソコンを使って組合業務を行うことはできず、基本的にそれは自宅で行わなければならない。」

「役員は代わるのが望ましいとは思いますが、難しい。委員長の場合には、出張を要する業務もあるので、小さな子どもがいたり、家庭に時間をとられる人の場合には難しい。」

もっとも、こうした負担が語られた一方で、いざ役員を経験してみると、想像していたほどの負担ではなかった、また、負担も大きい一方で、例えば、「交渉を通じて給料が上がったり、何らかの成果を得られたときには達成感がある」などのやりがいのようなもの

が語られもした。

#### (5) 組合の獲得してきた成果と、労働組合に対する評価

2002 年の組合統合を機に分立・結成された児童厚生員ユニオンは、2017 年 10 月をもって結成 15 年となる。図表 14 は、2009 年 9 月に開催された交流会の配布資料として作成されたもので、ユニオンが獲得してきた成果が整理されたものである。

当初は、産休制度もなく、書記次長は、過去に一度出産を機に退職せざるを得なかったという。その後、2005 年にまず産休制度が導入され、年度をまたがない場合に限って取得が認められ、翌年には、制度が改善され、年度をまたぐ場合でも取得が認められるようになった。書記長も 2 回取得している。また、忌引休暇の改善は 2007 年から実現している。

プラスの成果だけでは必ずしもなく、労働条件の不利益変更の、不利益の度合いを抑えるにとどまったものもある。

しかし、こうした成果をあげてきたことが組合に対する信頼、組合の存在意義の確信につながっている。先の交流会で配布された文書には次のように書かれている。

「嘱託職員は法律上保障がないため、労働条件が悪くなっても、急にクビになっても、反論できないのが現状です。自分達の身分を守っていくために組合は結成されました。／組合に入ることは強制はできませんし、組合に入っている人と入っていない人で待遇が変わるわけではありませんが、組合の存在がなければ、今の労働条件さえもなく、今よりもっと悪い労働条件で働かなければならなかった…ということを理解して欲しいです。」

「組合がなくなれば、当局との話し合いの場がなくなってしまう。ということは、提示された条件のまま働かなくてはならなくなるのです。今ある条件があつという間にな



図表 14 児童厚生員ユニオンで獲得してきた成果 (2009年9月に作成)

2002年	児童館運営の体制の見直しが市当局から提示される。 当初、勤務体制・職員の配置が一部の館・センターで4人で提示されたのを全館5人とした。 報酬月額引き下げが館長マイナス3000円、児童厚生員マイナス2800円で提示されたのをそれぞれ2600円、2400円にとどめた。 1日の勤務時間が9時間20分で提示されたのを、職員にあわせて上限7時間45分とした。 10年以上は勤務できなかったのを館長としてさらに10年働けるようにした。 児童クラブの定数が撤廃。登録人数が多い箇所には臨時職員を配置することとした。
2003年	勤務体制・職員の配置について、検討委員会を設置して検討することとした。 報酬月額引き下げが館長マイナス7500円、児童厚生員マイナス6900円で提示されたのをそれぞれ4200円、3800円にとどめた。
2004年	主任児童厚生員制度の導入を実現。
2005年	嘱託職員設置要綱の設置〔制定は2006年3月〕 産休制度の導入で、年度をまたがない場合、籍をおいた状態で休むことが可能になる。 健康診断の実施。一部自己負担・制限等があるが、希望者には職務専念義務〔免除〕(休暇と同じ)が使える。
2006年	産休制度の改善で、産前6週産後8週が年度をまたいでも認められる。この期間、臨時職員の配置が努力されることに。 報酬月額引き下げが削減率2.5%を2.3%にとどめた。 期末加給金の引き下げが各期0.12%減を0.1%減にとどめた。
2007年	忌引休暇の改善で、配偶者は5日から7日へ、父母は3日から7日へ。配偶者の父母は3日から5日へ引き上げ。 期末加給金が引き上げられ、2.65%から2.68%へ(0.03%の引き上げ)。
2008年	中央小児童クラブの勤務体制・職員配置が厚生員3人から臨時職員1人の追加へ。

出所：児童厚生員ユニオン提供資料より作成。

くなることも考えられます。」

組合の意義が語られた上で、一方で、非正規職員だけでは交渉の力は弱いという現実も強調された。児童厚生員ユニオンとして組合活動をしているメリットは、独自に活動ができることである。しかし、規模が小さいゆえに、対市交渉においては、市役所ユニオンの協力を得なければ、交渉力は弱い。例えば、ちょっとした問題が発生して、自分たちだけで所管課に話をしにいてもまともな対応が期待されないので、必ず市役所ユニオン執行部に同行をお願いすることになる。また、組合運営に関しても市役所ユニオンの協力が必要である、とのことである。

## 6. 生活福祉事務所嘱託職員の仕事、労働条件と労働組合の取り組み——生活福祉事務所嘱託職員ユニオンの調査結果に基づき

次に、もう一つの嘱託職員労組である「釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン」に対するヒアリングの結果について報告する。

今次調査では、組合の執行部から、執行委員長、書記長、幹事を務める3名に対応していただいた。3名とも、職場である生活福祉事務所では、市の嘱託職員として「主任地域生活支援員」を務めている。

以下、釧路市の生活福祉事務所の概要、同事務所の嘱託職員の配置状況、嘱託職員のうち地域生活支援員の概要について説明した上で、組合結成の経緯、現状、課題について報告する。

### 1) 生活福祉事務所について

釧路市の生活福祉事務所は、市の組織・機構上(2017年4月1日現在)、地域福祉課、障がい福祉課、介護高齢課などとともに福祉部に属し、「社会福祉法」(1951年3月29日法律第45号)第3章、「釧路市福祉事務所設置条例」(2005年10月11日釧路市条例第82号)に基づき、生活保護制度および生活困窮者自立支援制度などを所管するセクションとして設置されている<sup>8</sup>。

現行の「生活福祉事務所」の体制が整えられたのは2006年4月1日以降である。現行体制の成立に至るまで、釧路市における生活保護制度の所管体制には変遷があり、2001年度までは長く「保護課」が担当したが、2002年度に保護課から「生活福祉課」への改称、2003年度に「生活福祉第一課」と「生活福祉第二課」の2課体制への改組を経て、生活保護自立支援プログラム事業の本格実施に合わせ、2006年度から2課体制を再統合し、現行の「生活福祉事務所」1課体制になった。あわせて、同じ2006年度には、「高齢者担当制」の試行が始まり、その後本格導入されて今日に至っている。

生活福祉事務所の組織機構(2017年度)は以下のとおりである。

事務所を統括する所長(次長級)の下に、生活支援主幹が5人配置され、給付調整、第1～第3担当、第4～第6担当、第7担当(自立支援担当)、第8～第10担当(高齢者世帯・長期入院者・施設入所者を担当)をそれぞれ所管する。

現業員(ケースワーカー=CW)は第1担当から第10担当のいずれかのグループに配

属され、担当別のCW数は、第1～第6担当が各8人、第7担当が6人、第8～第10担当が4人ないし5人である。また、各担当ごとに査察指導員(スーパーバイザー=SV)が1人ずつ配置されている。

2017年度の全職員数は116人、うちCWは68人である。少なくとも現行の生活福祉事務所体制になって以降は、SV、CWともに、その配置数が法定標準数に満たない状態が続いており、2017年度ではSVが2人、CWが8人少ない状態である。

### 2) 生活福祉事務所の嘱託職員の配置状況

生活保護自立支援プログラムにかかるモデル事業の実施(2004～05年度)および本格実施(2006年度)、高齢者担当制の導入(2006年度)などに伴い、釧路市では生活保護所管課に様々な職種の嘱託職員を採用し、「支援チーム」として正職員の職務をサポートする体制をつくってきている。

図表15は、2006～2017年度の、生活福祉事務所所属の嘱託職員の職種と配置数を一覧化したものである。2017年度の合計数は27人に上る。

なお、図表15からは、この間に新規に配置され、すでに廃止されている職種も見て取れるが、その理由は、民間への委託、他の職種への統合、担当事務の他機関への移管のいずれかである。

### 3) 地域生活支援員について

#### (1) 配置数

生活福祉事務所配属の嘱託職員のうち、地域生活支援員は、高齢者担当制の実に関わる。

国内の全体的な傾向として、高齢者世帯が生活保護受給世帯の5割前後を占め、最も多い。釧路市の高齢者担当制は、その名のとおり、膨大な数の高齢者世帯を専門に受け持つセクションを特に設けることによって、CW

<sup>8</sup> 「社会福祉法」により、都道府県、市、特別区は「福祉に関する事務所」、いわゆる福祉事務所の設置を義務づけられている。釧路市の福祉事務所は、「釧路市福祉事務所設置条例」第2条により、福祉部とこども保健部をもって組織するとされている。

図表 15 釧路市生活福祉事務所の嘱託職員の配置状況 (2006～2017年度) 単位：人

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
医療レセプト点検員	4	4	4	4	4	4	4	4	4	—	—	—
就労支援員	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
自立生活支援員	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
面接相談員	2	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
年金相談員	—	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
特別指導員	—	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
住宅手当支援員	—	—	—	—	—	1	1	1	1	1	—	—
精神保健福祉士	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—
資産・扶養義務調査員	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2	2
地域生活支援員	8	8	8	8	8	8	8	11	12	13	14	14
施設生活支援員	—	—	—	—	—	2	2	—	—	—	—	—
年度別計	16	19	19	19	20	25	25	27	29	27	27	27

出所：2014年度までのデータは、正木（2014）p23より。それ以降の3年間分のデータは、釧路市生活福祉事務所提供情報より作成。

の人員不足の状況下でありながら、高齢者世帯担当以外のCWにおいて法定の標準担当ケース数を実現することを目的とした仕組みである。2017年度では、先述のとおり、第8、第9、第10の3担当が高齢者世帯担当とされ<sup>9</sup>、これら3担当配属のCWにおいては1人当たり230～250件（2017年現在の数）の高齢者世帯等を受け持つ体制がつけられている。

地域生活支援員は、この高齢者担当のCWとペアを組むかたちで配置される。したがって、地域生活支援員の配置数は、高齢者担当のCWの数に対応し、2017年度では計14人（第8担当5人、第9担当4人、第10担当5

人）となっている。

ペアを組むCWは、最低1年は変わらないが、概ね2年、長くても3年で交代になり、それと同時に担当地区が変わることもあれば、経験の継承などの観点から変わらないこともあるという。一方で、ペアを組むCWが毎年変わっている地域生活支援員もおり、この点で不満が出ているとのことである。

## (2) 職務

地域生活支援員の主な職務は、高齢者世帯、長期入院者、施設入所者を対象に、家庭・施設訪問による生活状況確認を行うことである<sup>10</sup>。

訪問時に確認する内容は、世帯ごとの援助方針に従って決められる。その際、介護保険サービスなど、他の制度で利用可能なサービスの紹介なども可能な範囲で行うが、権限が

<sup>9</sup> 釧路市の生活福祉事務所における高齢者担当制の実施体制は、この12年の間（2006～17年度）で変遷がある。

- ・2006～11年度：全8担当、うち高齢者担当は第7・第8担当
- ・2012～14年度：全9担当、うち高齢者担当は第8・第9担当
- ・2015～17年度現在：全10担当、うち高齢者担当は第8・第9・第10担当

<sup>10</sup> 2013年度以降、地域生活支援員の職務には、2011～12年度に設置されていた施設生活支援員の職務が統合されている。すなわち、医療機関への長期入院者、介護施設等の施設入所者に対する訪問・生活状況確認である。図表15参照。

かなり限られているため、多くの場合、担当 CW への確認を経なければならないとのことである。

2017 年度で言えば、14 あるペアのうち、高齢者世帯と合わせて、長期入院者、介護施設等の施設入所者を受け持っているペアは 2 つあり、長期入院者等の件数はそれぞれ 110 件ほどという。

家庭や施設等への訪問は、問題ケースを除き、基本的には地域生活支援員が 1 人で行っている。訪問は、年に 1 回の援助方針の更新に先だち行われる。援助方針の策定・更新の作業は CW の役割だが、その更新時に参照される訪問記録は地域生活支援員によって作成されるため、嘱託職員とはいえ、市の生活保護行政の基幹的な部分を担っていると言える。CW との職務の分担のしかたでは、これまでなかなか確定しなかった部分もあったとのことであり、今次調査では「10 年かけて、ようやく今の形に落ち着いた」との声も聞かれた。

この生活状況確認を主旨とする家庭等への訪問は、「生活保護法による保護の実施要領について」(1963 年 4 月 1 日社発第 246 号)に「少なくとも 1 年に 2 回以上訪問すること」とされていることから、半年に 1 回のスパンで行われている。回り方は、担当する全ケース (230~250 件)を一定の地区ごと、約 40 件ずつに分け、1 カ月あたり 1 地区 40 件前後を消化していくというスケジュールである。そのため、1 日あたりでは 4~5 件のペースで回りきる必要がある。単に訪問するだけなら 1 日当たり 8~10 件程度の訪問も不可能ではないというが、不在の多さ、会話などのコミュニケーションを求める高齢者への対応などもあり、1 日 4~5 件が現実的に訪問可能な件数になるとのことである。

訪問時の不在の多さは、訪問が基本的に事前予告なしで行われることに起因している。それは訪問の目的が普段のありのままの生活

状況の確認にあり、訪問日時を事前に知らせてしまうと、いつも家にいない人がその日時に合わせて戻って来たりするなど、普段とは違う様子を見せられることもあるためである。

### (3) 採用の条件

地域生活支援員は先述のとおり 2006 年度から導入されたが、その最初の募集時、応募の条件として、ヘルパー 2 級 (現・介護職員初任者研修) 以上の介護職資格と、自動車の運転免許証の保有が必要とされていた。

2017 年度の 14 人の現役支援員の保有資格を見ると、介護職資格に加え、介護福祉士やケアマネジャーの資格を持つ者もいるとのことである。

### (4) 労働条件と勤務実態、主任制の特徴

地域生活支援員も釧路市の嘱託職員である以上、同市の他の嘱託職員と同様、勤続年数には 10 年が上限という制限がつけられている。

ただし、地域生活支援員は独自のルールとして、6 年目からは報酬金額が 2000 円高い「主任地域生活支援員」に任用できるようになっている。2017 年度の報酬額は、主任地域生活支援員が月額 17 万 1400 円、一般地域生活支援員が 16 万 9400 円である。資格職であることから、他の嘱託職員に比べて高い設定である。主任への昇格は、勤続年数が 6 年目を迎えると自動的に実行されるわけではなく、面接なども行われている。

なお、主任制の導入は、生活福祉事務所の判断で行われたものであり、この点、組合からの要求に基づいて主任制の導入が決められた児童厚生員の場合とは決定的に異なる。また、児童厚生員は主任になると勤続年数がリセットされる特殊なルールが適用されているが、地域生活支援員は主任になっても勤続年数はリセットされず、最初に一般の地域生活支援員として着任した時点を起点とする勤続

年数が主任昇格後も維持される。

勤務時間は、週29時間労働で、10時15分から勤務が始まり、月曜日は16時で退勤、火～木曜日は17時で退勤、というサイクルになっている。

年次有給休暇の取得可能日数は、「釧路市嘱託職員設置要綱」第12条第2項に基づき付与されるが、実態としては、有給休暇の取得は容易ではなく、日々の仕事の進捗との兼ね合いで個々に判断する必要があり、今次調査では「休めば自分の首を絞めることになる」、「半分も消化できない」との声が聞かれた。

#### 4) 生活福祉事務所嘱託職員ユニオンについて

##### (1) 組合の体制と組合員数

生活福祉事務所嘱託職員ユニオンは、2016年10月に結成されたばかりの、まだ発足から間もない組合である。

執行部は4役4名で構成され、執行委員長、副執行委員長、書記長、幹事がそれぞれ1名ずつである<sup>11</sup>。

組合への加入資格は、釧路市の生活福祉事務所で働く嘱託職員であり、有資格者は2017年度で27人いるが、組合員数は2017年9月現在で14人であった。したがって、組織率は51.9%になる。この間、退職等による組合員3人の脱退、2017年度新規採用者3人の加入があり、結果として組合結成当初と同じ14人という組合員数が維持されている。

##### (2) 組合結成の経緯と効果

生活福祉事務所嘱託職員ユニオンの結成に

至る動きは、生活福祉事務所で働く正職員（市役所ユニオン組合員）から、地域生活支援員の勤続上限の廃止を求める職場要求が上がったこと、その要求を含む市役所ユニオンの交渉（2015年11月）で、市当局から、当事者の声がない、という趣旨の回答をされたことに端を発する。

この当時、生活福祉事務所では、2006年度の高齢者担当制の導入に伴って採用された地域生活支援員の中に、2016年度末をもって勤続年限の10年を迎える者が現れる見通しが持たれていた。

この動きは、市役所ユニオンと自治労北海道本部による支援を受けて本格的に動き出し、まず市役所ユニオンの関係者（釧路支部福祉グループのグループ委員）の主導により、2016年1月～2月、生活福祉事務所の嘱託職員（当時28人）を対象とした職場アンケートが行われた。アンケートの結果、「組合に加入したい」もしくは「組合に興味がある」という回答が過半数以上（14人）あったことを受け、2016年3月28日、当事者である嘱託職員もメンバーに加えた検討委員会が立ち上げられ、具体的な議論が開始された。以降、6回にわたる検討委員会、3回の嘱託職員説明会などの開催を経て、同年10月20日の組合結成に至っている。

組合結成までのプロセスを振り返って、執行部関係者の1人は、「市役所ユニオンのバックアップがなかったら、組合をつくるという発想すら持てなかった」と振り返る。非正規職員の組織化を進めていく上で、正職員組合の果たす役割の大きさをあらためて感得する。

組合結成後の市役所ユニオンとの交流は、年に数回、職場要求をとりまとめる際に執行部間で協議を行うにとどまっているとのことだが、団体間のさらなる交流や連携の積極化は市役所ユニオンの側でも課題として認識されており、今後の進展が望まれる。

<sup>11</sup> 2017年9月の調査実施時、副執行委員長が不在とのことであった。組合結成当初はいたが、その後本人の意向で退任したとのこと。ポスト自体は存続している。

一方で、組合を結成したことの効果として、職場の上司や正職員との間で風通しが良くなった部分があるとのことである。一般に非正規労働者は、不安定な働き方をしているなかであって、職場の上司や正職員に対する発言を控える傾向を持たざるを得ない。これが本件では組合の結成を機に改善しており、これも組合結成の効果の一面として捉えることができよう。

### （3）会計年度任用職員制度の導入をめぐる

2017年1月20日、釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオンとして初となる独自要求書を市長宛に提出し、職場の備品の支給・更新、報酬額の引き上げ、寒冷地手当の支給などとともに、地域生活支援員の勤続上限の延長をあらためて要求した。この要求に対する市の回答は、「経験のある生活支援員が必要であることは理解している」とした上で、「今後の制度運用等については、法改正の内容が明らかになった段階で改めて協議する」とした。

本稿でもすでに幾度となくふれられているが、会計年度任用職員制度の導入を趣旨とする地公法・地自法の2017年改定を前にして行われた本交渉の段階では、同改定の行方が不透明であったことから、法改定の決着後にその内容を見てあらためて協議すると回答されており、市当局と組合の間の協議については現状では事態の推移を見守るほかない。

一方で、会計年度任用職員制度の導入は、釧路市における嘱託職員の勤続上限10年ルール撤廃をもたらす可能性があり、そのことは、地域生活支援員の勤続上限の延長を主要な動機として結成された生活福祉事務所嘱託職員ユニオンにとっては、いわば「肩すかし」のような状況をもたらしている。そのため、特に組合員の新規加入の拡大を目指す場面において、組合がオールマイティに職場の改善を図ることができる存在であることの意義を可視化する取り組みがあらためて求め

られているとのことである。

### （4）嘱託職員が権利を主張する難しさ

市役所ユニオン（正職員組合）の支援をうけて組合結成に至ったものの、嘱託職員（非正規職員）が権利を主張するのは容易ではあるまい。児童厚生員ユニオンからは、当時を知る者がいなかったため、発足にいたる経緯やその困難を聞くことができなかったが、生活福祉事務所嘱託ユニオンからは、組合結成前や現時点での意識を聞くことができた。非正規職員の置かれた状況を理解し、組合活動を進める上で有益と考えるので、以下に示す。

第一に、既述のとおり、組合結成の直接の契機となった10年の雇用上限の撤廃という要求は、当事者からではなく、支援員の存在を業務を進める上で不可欠と評価していた正職員からであった。

この点について、10年という上限を当事者としてはどう思っていたのかを尋ねた。回答は、「あきらめるというか、そういう決まりだから仕方がないと思っていた。労働組合でそのようなことが交渉できるという意識がそもそも皆無だった」とのことである。

そもそも、応対者3名には、組合経験者は1人もいない。民間企業で働いていた者もいるが、労働組合のない職場だった。児童厚生員が嘱託職員でありながら組合を作っていたことは知っていたが、自分たちと労働組合とは無縁だと思っていたという。

このことに関連して、組合結成で職場の風通しがよくなったことを先にあげたが、次のとおり、雇用形態の違いが「発言権」の差につながっていることを印象づける話が聞かれた。

すなわち、職場におけるほんとにささいなこと——例えば、壊れた椅子を拾ってきて使っているような状況を何とかして欲しいなどのことも、以前は、言えなかった。「言ってくればよかったのに」と組合結成後には

上司からは言われたが、口にして良いのだということを考えもつかなかった。支援員同士では許されても、上には言えないことだと思っていた、とのことである。

第二に、組合加入を希望しなかった者はいかなる理由によるのか尋ねてみた。知りうる範囲によれば、という条件付きで次のような理由があげられた。すなわち、定年までの残り期間が短いため10年の撤廃を求めている、組合費を払っても無駄に使われるのではないか、組合に対する漠然とした不安——組合に入ることで正職員からの印象を悪くして、他課の嘱託に再応募するとき不利になるのではないかとといった不安などを組合未加入の理由として聞いた、とのことである。

実際のところ、応対者3名も、労働組合の世界とは全く無縁で、希望はしたものの組合を作って果たしてよいものかどうか、逡巡したという。組合結成に葛藤があって、こそこそと活動をしていた、という声も聞かれた。

第三に、組合活動を進める上での悩みや負担感である。正職員組合の強力な支援がなければ組合結成には至らなかったことや、組合活動の意義を彼女らが感じていることは聞き取りでも感じられた。

その上で、組合を結成した今もなお、組合活動を続けることに悩みがあるという。一つは、正職員の支持が得られているのかどうか不安であること、もう一つは、役員が負担が重いこと、である。

まず前者は、組合結成前、嘱託職員の勤続上限の撤廃を正職員組合が市に要求してくれていたことを知って、自分たちのことを正職員が応援してくれていると感じて嬉しかった。しかしながら同時に、正職員全員がそう思っているわけではないだろうという思いが心のどこかにあった。「組合なんかつくって」とか、「10年でもう良いのではないか」と、自分たちの組合結成を快く思わない職員もいるのではないかと葛藤や不安は今もある。勤

務時間中には、組合に関する話もしづらい、とのことである。

次に役員負担については、執行部の会議は大会のほかは数カ月に1度程度である。オルグ活動で忙しいわけでもない。しかしながら組合役員の仕事が負担であること、辞められるのであれば辞めたいとこのことが繰り返し聞かれた。

その理由としては、「能力を持って自信をもってやっていけるのであればよいが、自分にはそのような能力はない。組合加入は別にしても、役員は退けるのなら退きたい。他にやる人がいないから引き受けているものの、まわりからよく思われていないのではと感じている」とのことである。

組合の活動時間の確保や組合運営に関するノウハウの重要性もさることながら、正職員・正職員労組からの精神的な支援が不可欠であると一連の発言のなかから感じられた。

## 7. まとめに代えて

国からの行財政改革圧力を背景に正職員数の削減と雇用の非正規化が全国の自治体で進んでいる。

2017年5月の地公法・地自法改定で会計年度任用職員制度の導入が予定されているが、その前提となる、臨時・非常勤職員の実態把握作業が不可欠である。その作業は進んでいるだろうか。また、今次の法改定の中身と現状の乖離を鑑みると、問題の解決には法制度のあらためての改定、政治による対応が必要であるが、それを後押しするためにも、臨時・非常勤職員当事者・労働組合とそれを支える正職員組合による、職場での取り組みが必要である。しかし、とりわけ非正規職員は権利主張が困難であることを考えても、そのようなことは果たして可能だろうか——以上のような問題意識をもって、釧路市を対象に、市と労働組合（正職員労組、嘱託職員労組）

を対象に調査を行った。

調査で明らかになったことの第一は、行財政改革は、自治体に対して、正職員数を大幅に削減し、一方で、基幹的な業務に多くの臨時・非常勤職員の活用を促しているという実態である。

現在の釧路市は3市町が合併してできた自治体である。合併で行政規模が膨らんでいるにもかかわらず、正職員の減少は著しかった。長時間労働や不払い労働がみられ、増員の要求が職場からは組合にあがってきているが、職員数の削減は今後も続く。削減スピードは緩やかになっているとはいえ、なお2016年度からの5年間で65人の減少が目標になっている。

行政ニーズが増大・多様化するなかで担い手自体を削減することはできず、担い手の非正規化が進んだ。一つには、本稿でみてきた臨時・嘱託職員の増大がそれであり、もう一つには、本稿でふれられなかった公共民間労働者の増大である。

政府による「経済財政運営と改革の基本方針」、いわゆる「骨太方針」でも「公的サービスの産業化」が後押しされている事実を考慮しても、雇用の非正規化はなお一層進むことが予想される。また、会計年度任用職員の導入にともない人件費が増加することになれば、アウトソーシングがむしろ進むのではないかと、というのが市役所ユニオンの懸念である。本研究会のテーマである非正規公務労働の実態はもちろんのこと、正職員の働き方や、行政サービスの質にまで視野を広げて、行財政改革の影響を明らかにする必要がある。

第二に、以上の強力な行財政改革の下で増大する臨時・非常勤職員の労働条件の整備状況には、2014年の総務省通知が発出された後も、基本的な変化はみられなかった。

例えばその一に、原則として、嘱託職員には10年という勤続上限年数が設けられ、臨時職員には任用と任用との間に6カ月間の空

白期間が設定されていた。業務を進める上で支障が生じるからと、あるいは、担い手・労働力の確保が困難であるからと、10年の勤続年数を撤廃させようという動き（支援員）や、6カ月の空白期間を短縮して運用している事例が、一部の職種で確認されたが、それは、住民サービスの確保という観点からであって、働く者の雇用安定・生活保障という観点からでは必ずしもない。あるいは、使う側の論理が強く反映されたものであると言えるだろう。

その二に、臨時・非常勤職員に支払われている賃金水準は、いずれの職種においても、最低生計費を満たすものには程遠く、また、経験・勤続に従っての改善（昇給、経験加算）措置は、原則として存在しない（児童厚生員、地域生活支援員の主任手当については後述）。

第三に、非正規労働者による組合運動で少なからぬ成果・実績があげられていることと、その背景には正職員組合の支援があること、一方で、組合活動を進める上での障害・悩みなどが確認された。

その一。長年にわたり組合活動の蓄積があり、勤続上限10年を撤廃させた児童厚生員ユニオンと、これからそれを撤廃させるために結成されたばかりの生活福祉事務所嘱託職員ユニオンとでは、成果・実績にもちろん差があるものの、共通して、労働組合の結成により、職場で自由にモノが言えるようになったという効果が当事者から語られた。そのことの意義は小さくない。特に児童厚生員ユニオンでは、職場の要求を言語化して、団体交渉にのぞみ、成果をあげている。

具体的には、雇用の安定（臨時職員から嘱託職員への転換）を実現したり、組合の要求を十分に満たすものではないものの、職員の配置や時間外労働に関する規制を実現している。労働力の確保という自治体側の思惑も重なって実現したことと思われるが、こうした



成功体験は、組合活動への確信にもつながっていると感じられた。

なお、賃金の改善については、基本的に、人勸による正職員の賃金改善に準拠したかたちでしか実現しないようであり、児童厚生員ユニオンの賃金改善要求はいずれも却下されている。

しかしながら過去においては、賃金削減の幅を圧縮することに成功したり、主任への昇格を通じて、児童厚生員では月額6700円、支援員では月額2000円の報酬月額の改善も実現している。児童厚生員では加えて、館長への昇格による賃金改善もある。

その二。こうした嘱託職員労組の取り組みは、正職員労組の支えがあってこそ可能なものであると認識されていた。それは、職員の過半数を組織し高い組織率を実現している児童厚生員ユニオンにおいても、同様の認識であった。

また、このことに関わって、基本的に自分たち非正規職員だけで業務が完結する児童厚生員と異なり、正職員とペアで業務を遂行するという事情もあってか、地域生活支援員の場合、嘱託職員労組が正職員にどのように思われているかということに非常に敏感になっていた。このことは換言すれば、非正規職員が労働組合活動を進める上で、臨時・非常勤職員の置かれた状況などに対する正職員の共感的な理解が極めて重要であることを示唆する。

その三。組合活動を進める上で、役員への就任が非常に重い負担となっていることが強調されていた。この点は単に経験の不足という事情だけではなく、つまり、経験を積むことで解消されるものではなく、性別役割分業の意識が強く、現状ではなお、家庭責任を果たすことが過度に期待されている女性（非正規職員）にとって、物理的・時間的な制約が大きいことを意味する。組合運動を進める上で、十分な配慮が必要なことである。

さて、今次の地公法・地自法改定による会計年度任用職員制度の導入は、臨時・非常勤職員の処遇を改善するだろうか。

上限年数や空白期間といった雇用慣行はさすがに解消されると思われるが、一方で、労使対等の雇用契約ではなく任用関係であることに基づく、任命権者によるこうした（本調査でみてきたような）一方的な関係は、容易には解消されないと思われる。今次の法改定にともなう（特別職非常勤職員の）労働基本権の剥奪もマイナスに機能するだろう。

また雇用面に関しては、民間で不十分なながらも進む安定雇用政策（改正労働契約法による無期雇用転換）に対して、基幹業務にもかかわらず、あいかわらず有期で雇われること、しかもそれは雇用の継続ではなく、同一の職務内容の「新たな職」への任用という解釈の下で、条件付採用期間が毎年度設けられるという制度設計になっている。いわば有期雇用の強調であり、民間の動向に逆行しているときえ言えるのではないか。

賃金面でも、昇給・経験加算などは自動的にもたらされるものではなく、勤務時間数によって差別的な扱いが可能となっている（短時間勤務の会計年度任用職員には、報酬、費用弁償及び期末手当の支給で済む）。

また、原資が確保されなければ処遇改善が進まない、あるいは、市役所ユニオンが懸念するとおり、（より柔軟に条件が設定できる）アウトソーシングが逆に進むおそれがある。国の責任で原資が確保される必要がある。

さて、現行の諸改革は、いわば労働分野の規制の未整備によって支えられている、と言うことができるだろう。そう考えるならば、あらためての法制度改正（労働規制の強化）を見据えた取り組みが必要であり、そのためにも、臨時・非常勤職員の現状の把握と、正規と非正規の間の「壁」を壊すことが不可欠であるのだが、その取り組みは果たして十分か。

## 【謝 辞】

釧路市と労働組合のみなさんには、資料の提供や聞き取りで大変にお世話になりました。記して感謝申し上げます。

## 【参考文献・資料】

- 川村雅則 (2015) 「官製ワーキングプア問題 (Ⅳ) 地方自治体で働く非正規公務員の雇用, 労働 (Ⅱ)」(『北海学園大学開発論集』第 95 号所収) 北海学園大学開発研究所, 2015 年 3 月
- (2017a) 「官製ワーキングプア問題の現状と課題」(『社会政策』第 8 巻第 3 号所収) 社会政策学会, 2017 年 3 月
- (2017b) 「非正規労働者の現状と今求められる運動の課題——非正規公務員問題を題材に」(『月刊全労連』第 245 号所収) 全労連, 2017 年 7 月
- (2017c) 「官製ワーキングプア問題 (Ⅵ)」(『北海学園大学経済論集』第 65 巻第 1・2 合併号所収) 北海学園大学経済学部, 2017 年 9 月
- 川村雅則, 正木浩司 (2018) 「釧路市における臨時・嘱託職員の現状と労働組合の取り組み——2017 年調査の結果に基づき」(『北海道自治研究』第 590 号所収) 公益社団法人北海道地方自治研究所, 2018 年 3 月
- 上林陽治 (2012) 『非正規公務員』日本評論社, 2012 年 9 月
- (2015) 『非正規公務員の現在——深化する格差』日本評論社, 2015 年 11 月
- (2016) 「女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況——NPO 法人官製ワーキングプア研究会「非正規公務員ワークルール調査」を中心に」(『自治総研』第 452 号所収) 公益財団法人地方自治総合研究所, 2016 年 6 月
- (2017a) 「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正 (上)——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」(平成 28 年 12 月 27 日) 読解」(『自治総研』第 463 号所収) 公益財団法人地方自治総合研究所, 2017 年 5 月
- (2017b) 「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正 (下)——官製ワーキングプアの法定化」(『自治総研』第 465 号所収) 公益財団法人地方自治総合研究所, 2017 年 7 月
- 櫛部武俊・沼尾波子・金井利之・上林陽治・正木浩司 (2014) 『釧路市の生活保護行政と福祉職・櫛部武俊』公人社, 2014 年 12 月
- 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編 (2009) 『希望をもって生きる——生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』CLC, 2009 年 12 月
- 総務省自治行政局公務員部 (2017) 『会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアル (第一版)』総務省, 2017 年 8 月
- 中澤秀一 (2016) 「最低生計費調査から見てきたもの」(『月刊全労連』第 232 号所収) 全労連, 2016 年 6 月
- (2017) 「最低生計費調査から見た現行最質の問題点」(『労働総研クォーター』第 105 号所収) 労働総研, 2017 年春季
- 野角裕美子・瀬上英克・川村雅則 (2017) 「非正規公務労働問題研究会・第 2 回学習会 自治労「非正規労働者 10 万人組織化」の取り組みに学ぶ」(『北海道自治研究』第 578 号所収) 公益社団法人北海道地方自治研究所, 2017 年 3 月
- 早川征一郎, 松尾孝一 (2012) 『国・地方自治体の非正規職員』旬報社, 2012 年 11 月
- 星光二 (2016) 『組合史・その残照と黎明』緑鯨社, 2016 年 1 月
- 前田健太郎 (2014) 『市民を雇わない国家——日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会, 2014 年 9 月
- 正木浩司 (2014) 「釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義」(『自治総研』第 433 号所収) 公益財団法人地方自治総合研究所, 2014 年 11 月