

無期転換運動と公共部門における 規範性の回復運動で、貧困を なくし雇用安定社会の実現を



北海学園大学教授

かわむら まさのり
川村 雅則

I はじめに

不安定な雇用、低賃金という条件の下で力を奪われている仲間を見つけ、彼らとともにその状況を変えていく。理不尽で差別性を帯びたその状況に気づき、その状況を変革する過程で、正規雇用者だけで組織されていた労働組合自身もまた、当事者とともにエンパワーメントされていく。それは労働組合再生の過程でもある——既存労組による非正規雇用者の組織化をさしあたりこうイメージするとして、では、その取り組みは果たしてどこまで進んでいるだろうか。^{ねつぞう}捏造データの利用や高度プロフェッショナルの強行導入の姿勢に示されるとおり、政府の働き方改革の虚妄性あるいは危険性は明らかであるが、一方で、そうした情報の届かぬ未組織労働者の世界では、雇用・労働の現状を変えたいという切実な願いが、例えば「非正規を一掃する」ことのできそうな現政権を消極的ながらも支えているのではないか。その意味でも私たちは、政府の働き方改革の虚妄性・危険性

を繰り返し指摘するのとあわせて、私たちの目指す働き方改革はいかなる中身であるかを具体的な実践とともに示していく必要がある。

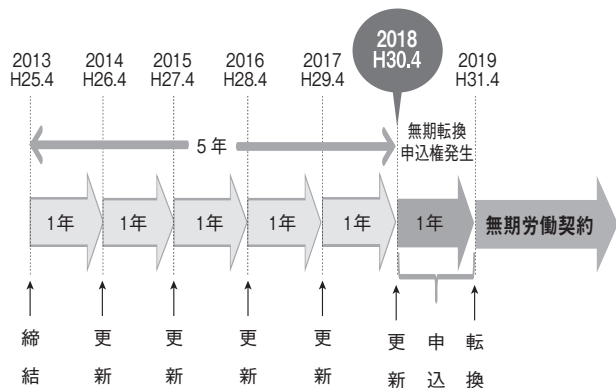
本稿で扱うのは、一つは、有期雇用の濫用を解消し、雇用安定社会を作り出す無期雇用転換運動で、もう一つは、自治体（官）が作り出す貧困をなくしていく取り組み（非正規公務員問題の解消と、公契約条例の制定を軸とする公契約適正化運動）、いわば、公共部門における雇用の規範性の回復運動である。参考文献にあげたとおり、本誌223号、245号で筆者は、同様のテーマで文章を書いている¹⁾。また、無期転換についてはこの間、様々なところで講演をし、文章をまとめたきた²⁾。内容の重複をご容赦いただきたい。

II 無期雇用転換で雇用安定社会の実現を

1 2012年労働契約法改正と 無期雇用転換制度

2018年4月1日、無期雇用転換制度の本格始動

図表1 無期雇用転換ルールとは
【平成25年4月開始で契約期間が1年の場合の例】



※無期労働契約の労働条件（職務、勤務地、賃金、労働時間など）は、別段の定め（労働契約、就業規則、個々の労働契約）がない限り、直前の有期労働契約と同一となります。労働条件を変える場合は、別途、就業規則の改定などが必要です。
出所：厚生労働省リーフレットより。

図表2 「労働力調査」にみる有期契約労働者数（2017年）

	総数	単位：万人	
		正規雇用者	非正規雇用者
役員を除く雇用者総数	5,469	3,432	2,036
一般常雇総数	5,057	3,421	1,636
無期の契約	3,901	3,283	618
有期の契約	1,157	139	1,018
臨時雇・日雇	412	11	401
有期契約労働者計	1,569	150	1,419
同、割合（%）	28.7	4.4	69.7

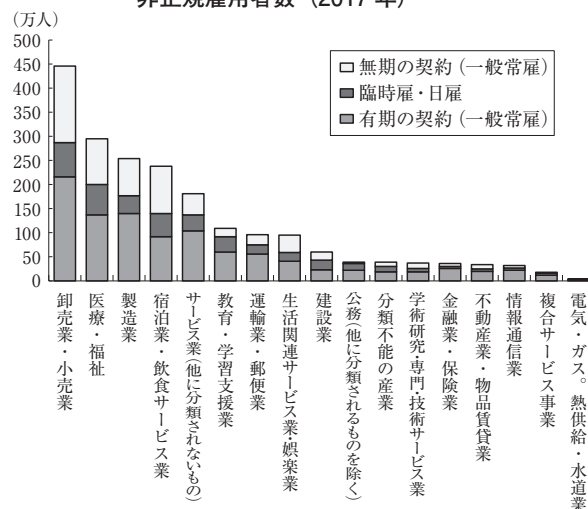
注：有期契約労働者計とは、「有期の契約」「臨時雇・日雇」を足し合わせた数。
出所：総務省「労働力調査（2017年平均）」より作成。

の時期を迎えた（図表1）。

日本では、有期雇用の濫用——仕事に期限はないのに、1年あるいは半年など期間を限定して人を雇い、更新を繰り返すということが容認されてきた。それは労働者側の発言力を低下させる看過できぬ事態であったが、総じて、労働組合側もこの問題に十分に対応しきれてこなかったと言えるだろう。2012年改正労働契約法第18条は、有期で雇われ、更新を繰り返し、通算で5年の労働契約を超えた者に無期雇用へ転換する権利を付与するということを内容としている。同条項の施行日は2013年4月1日なので、多くの労働者が2018年4月1日に権利を獲得することが期待された。なおこのときの法改正で、雇い止め法理の法定化と、有期雇用を理由とする不合理な労働条件の禁止もうたわれた。

労働契約法がなぜ制定、改正されたのか、時間

図表3 業種 × 雇用契約期間の定めの有無別にみた非正規雇用者数（2017年）



出所：総務省「労働力調査（2017年平均）」より作成。

を遡ってみる³⁾。1990年代後半から猛烈な勢いで進められた大規模リストラ、労働契約の強引な解除・変更などを背景に制定された労働契約法（2008年3月施行）は、労働者保護、個別の労使関係の安定を目指したものの、リーマンショックで再び発生した大量の解雇・雇い止めでその限界性が明らかになった。2012年の法改正は、その意味で、法制定時の趣旨の実効性をより高めるために行われたものであった（にもかかわらず、脱法行為が広がっていることは後述）。

2 無期雇用転換を待つ者はどの位か

総務省「労働力調査（2017年平均）」によれば（図表2）、非正規雇用者2036万人のうち、有期契約労働者の合計（「一般常雇」の「有期の契約」者と「臨時雇・日雇」の合計）は1419万人で、およそ7割（69.7%）を占める。契約更新を繰り返すなかで自らを「無期の契約」と誤って回答している者も残り3割のなかに含まれるのではないかとと思うが、非正規雇用者の少なくとも7割は有期雇用であるとみることができる。なお、業種別にみると（図表3）、「卸売業、小売業」「宿泊業、飲食サービス業」「医療、福祉」を中心に、「無期の契約」という回答が多い。

ただし、この「労働力調査」では勤続年数が分からない。そこで、やや古いデータになってしま

図表4 「就業構造基本調査」にみる、雇用形態×雇用契約期間の定めの有無別にみた雇用者数と、うち継続勤務期間が5年以上の者(2012年)

単位:万人

	全国				北海道				札幌市			
	総数	雇用契約期間の定めがある	雇用契約期間の定めがない	わからない	総数	雇用契約期間の定めがある	雇用契約期間の定めがない	わからない	総数	雇用契約期間の定めがある	雇用契約期間の定めがない	わからない
総数	5,354	1,212	3,670	445	223	60	145	18	82	22	53	7
正規の職員・従業員	3,311	135	3,054	121	128	8	115	5	48	3	43	2
非正規の職員・従業員	2,043	1,076	616	323	96	51	30	14	34	19	10	5
うち、継続勤務期間が5年以上	3,214	520	2,510	170	134	26	100	7	45	9	34	2
正規の職員・従業員	2,363	70	2,224	68	92	4	85	2	33	1	31	1
非正規の職員・従業員	851	450	286	102	42	22	15	5	13	7	4	1

注1:紙幅の都合で千人の単位を四捨五入して表示している。

注2:「雇用契約期間の定めがない」には、定年までの雇用を含む。

出所:総務省「2012年就業構造基本調査」より作成。

うが、5年に1度の頻度で行われる「2012年就業構造基本調査」でみると(図表4)、雇用契約期間に定めがある非正規雇用者は1076万人。そのうち継続勤務期間が5年以上の者は450万人となる。留意すべきは、後でみるとおり、3年などの上限を勤続に設けられて、自らの意思に反して辞めざるを得なかった存在はここには含まれない。それでも450万人が無期雇用の条件を満たしている。なお、表の中・右は、ここ北海道と札幌市を例に整理したものだが、無期雇用転換を待つ者が多数に及ぶ。取り組む課題の大きさを感じる。

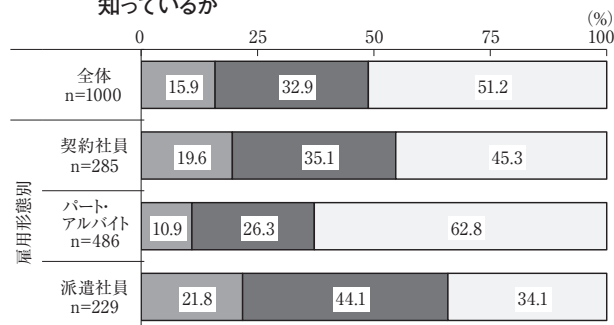
3 5年ルールは最低限のルール ——法制度面での改善課題と運動の課題

周知のとおり、現行の無期転換ルールは多くの課題を有している。①合理的な理由のない有期雇用は認めないという、雇入れ(「入口」)での規制がない。②無期転換するのに通算で5年超も必要とする、しかも、労働者からの申し入れを必要とする「出口」規制の弱さ。③同一労働同一賃金など処遇面での規制がなく、ゆえに、非正規の処遇のまま無期転換して固定化されることが懸念されることなどである。

法制度のあらためての改正が必要であると同時に、これらは、法改正に先んじて労働協約のレベルでも実現すべき／できる課題であり、実際、労働組合の積極的なリードによって、法を上回る成果が全国各地で得られている。5年ルールという呼称が一般的になっているが、我々の出発点は、仕事に期限はないのに、有期で人を雇うことを認めるのか、というところにある。全国の経験を交流しながら法を上回る取り組みに挑戦しよう。

もっとも、一方ではそれ以前に、無期雇用転換に関するルールがとりわけ未組織の非正規雇用者(当事者)に知られていない状況への対応が急が

図表5 無期労働契約への転換(改正労契法第18条)について知っているか



■ ルールの内容まで知っていた
 ■ ルールができたことは知っているが、内容までは知らなかった
 □ ルールができたことを知らなかった

出所:連合「有期契約労働者に関する調査」結果より。

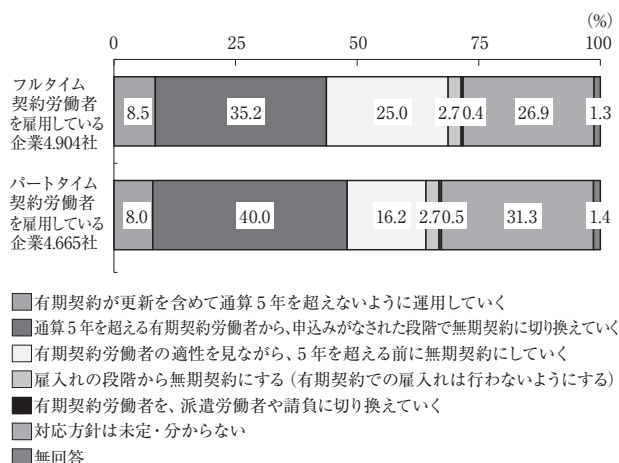
れる。

例えば、週20時間以上働く民間企業の有期契約労働者1000人が回答した、「連合」によるインターネット調査⁴⁾でも(図表5)、「無期労働契約への転換(第18条)」については、「ルールの内容まで知っていた」は15.9%にとどまり、「ルールができたことは知っているが、内容までは知らなかった」が32.9%、「ルールができたことを知らなかった」が51.2%で、後2者を合計すると84.1%に及んでいる。どの雇用形態でもそれは7割台から9割台までと多数を占める。

4 無期雇用転換は進んでいるのか

悩ましいのが、無期雇用転換(あるいは脱法行為)に関わる動きの全体状況がつかめないことである。

図表6 無期転換ルールにどのような対応を検討しているか



出所: JILPT「改正労働契約法とその特例への対応状況等に関する調査」より作成。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（以下、JILPT）による、改正労契法への対応を企業側に尋ねた調査⁵⁾の結果（2016年10月1日時点の状況を回答）では、第一に、労働契約法が改正されたことを知っている（「改正内容まで知っている」）企業は半数（49.9％）に及び、「改正されたことは知っているが内容はよく分からない」36.9％まで含むと、全体の9割弱を占めていた。

その上で、無期転換ルールにどのような対応を検討しているかへの回答は（図表6）、フルタイム契約労働者を雇用している企業（4904社）でも、パートタイム契約労働者を雇用している企業（4665社）でも、何らかのかたちで無期契約にしていという回答が、どちらも6割前後を占め、「有期契約が更新を含めて通算5年を超えないように運用していく」、すなわち脱法行為を採用する、という明確な回答は、この段階では、どちらにおいても8％台にとどまっていた（派遣労働者や請負に切り換える、という回答もわずか）。

しかしその後の推移は、むしろ、「対応方針は未定・分からない」とこの調査で回答していた事業者が徐々に脱法行為にシフトしていったことを思わせる。日本を代表する大手自動車メーカーでの無期転換回避——具体的には、期間従業員の契約終了後から再雇用までの間の「空白期間」を6ヵ月に延長といった動き⁶⁾に「追随」することが懸念される。

図表7 全国立大学法人等の無期転換ルールへの対応方針（2017年3月31日、18年3月1日時点）

単位: 件 (法人)		
	2017年 3月31日 時点	2018年 3月1日 時点
①契約更新に上限を設けない	6	8
②契約更新に通算5年以内の上限を設ける(別途の無期転換制度はない)	0	0
③契約更新に通算5年以内の上限を設けるが、別途の無期転換制度が既にある	4	4
④契約更新に原則として通算5年以内の上限を設けるが、一定の要件を満たした場合に、通算5年を超える更新を認める	15	22
⑤職種によって異なる対応を行う	58	52
⑥無期転換ルールの対象となりうる者はいない	0	0
⑦未定	7	0
⑧契約更新に通算5年以内の上限を設けるが、一定の要件を満たした場合に、通算5年を超える更新を認める、かつ、別途の無期転換制度を設ける(③・④)	—	4

注: 2016年度及び17年度に文科省が実施した調査。類型は文科省による整理。⑧は2017年度調査から設定。

出所: 文科省「各国立大学法人及び大学共同利用機関法人における無期転換ルールへの対応状況に関する調査」より作成。

5 広がる脱法行為——大学職場を例に

労働契約法改正の趣旨に相反する脱法行為——5年を超える前の雇い止めや、空白期間の挿入で通算労働契約期間をゼロにリセットするクーリングの広がる職場の一つが大学である。問題の広がりをうけて全体状況が把握された希有な産業である（ただし、把握されたのは国立大学法人等で、私立は除く）。

大学職場には、教員と職員のそれぞれに、フルタイム型とパートタイム型の非正規（有期）雇用者が数多く働いている。非常勤講師は講義のみを担当するパートタイム型教員であるが、その数は専任教員（正規雇用の教員）を上回り、彼らなくして大学教育は成り立たない。しかも、本務校をもたずに「専業非常勤講師」として働く者が少なくないが、その処遇は、ここ札幌圏では、月額2万円台の後半に設定された大学が多く、仮に月額3万円で計算しても年額にして36万円、6コマの掛け持ちをしてようやく200万円に達する水準である（もちろん、講義の準備や試験・採点作業などを含む）。しかも彼らの雇用は、大学・学部のカリキュラム編成に左右されるなど、不安定で先行きの見えない雇用である。

図表 8 同調査への北海道大学の回答 (2017 年度調査)

④契約更新に原則として通算5年以内の上限を設けるが、一定の要件を満たした場合に、通算5年を超える更新を認める
【具体的な対応内容】
以下の者（職種）に限り、一定の要件を満たした場合に通算5年を超える更新を認めている。
①非常勤講師を含む教育・研究従事者（ただし、労働契約法の特例対象者は10年）
②障害者
③昭和55年3月以前から在職する者
④地方施設勤務者（森林園ステーション、研究牧場）
⑤病院の診療等従事者

出所：図表7に同じ。

全国的には、就業規則の一方的な不利益変更による、早稲田大学の非常勤講師への雇い止め宣告が早い時期に知られ（林克明『ブラック大学早稲田』）、その後、東北大学、東大など大規模な雇い止め問題が耳目を集めることとなった。教職員組合による雇い止め撤回のうねりが全国で巻き起こったものの、一方で、少なからぬ大学で雇い止め・クーリングが強行された。ここ北海道における北海道大学もその一つである。

時間を少しさかのぼって、国立大学法人等の無期転換ルールへの対応方針を明らかにした文科省による調査（2016年度、17年度）⁷⁾の結果をみると（図表7）、2016年度（2017年3月31日時点）は、対象となった90法人のうち、「①契約更新に上限を設けない」はわずか6法人のみである。最も多いのは、「⑤職種によって異なる対応を行う」とした58法人で、次いで、「④契約更新に原則として通算5年以内の上限を設けるが、一定の要件を満たした場合に、通算5年を超える更新を認める」という15法人である。繰り返すとおり、仕事に期限がないのであれば無期で雇われるべきで、試験で選抜したり一定の要件を満たすことを無期転換の条件とする必要は本来ないにもかかわらず、である。

なお、17年度調査（18年3月1日時点）でも、①はわずかの増加（8法人）で、⑤が相変わらず多数（52法人）、そして、④が22法人であった。このうち、北海道大学の回答が図表8であり、16年度調査で⑤であったのが17年度は④に変更されている。

図表 9 文科省調査による、国立大学法人等における有期雇用職員数

単位：人

	有期雇用職員数	うち契約更新に通算5年以内の上限の定めがある者	うち2017年度末で雇用期間が契約期間の上限を迎える者	うち契約更新に通算5年以内の上限の定めがない者	うち2017年度末で雇用期間が5年以上となる者
90国立大学法人等	98,667	59,673	7,919	38,994	16,094
北海道大学	4,100	4,100	726	0	0

注1：2018年1月1日現在の把握で変動があり得る。

注2：「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律第15条の2第1項」及び「大学の教員等の任期に関する法律第7条第1項」に規定されている、労働契約法の特例の対象者及びリサーチアシスタント、ティーチングアシスタントを除く。

注3：次年度の契約更新が内定している者（2018年4月以降無期転換申込権が発生）、別途の無期転換制度による無期転換が内定している者を含む。

出所：文科省調査・資料（「国立大学法人における有期雇用職員数について」）より。

ただし④に変更したとはいえ、第一に非正規雇用の事務職員は原則として5年で雇い止めルールが撤回されていない。国立大学法人等の「有期雇用職員数」を調べた文科省による別調査に北海道大学は、「2017年度末で雇用期間が契約期間の上限を迎える者」の人数に726人と回答している（図表9）⁸⁾。2018年1月1日現在の回答であり、変動の可能性があることなどをふまえても、非常に多くの有期雇用職員が雇い止めにあっていることが推認される。

第二に、非常勤講師は無期転換の対象となっているが、この調査が実施される以前に筆者も救済にかかわった事例では、従来は通年で担当していた教科を半期に寄せるよう大学側から通告されていた。カリキュラムの都合が理由にあげられたものの、脱法行為としてのクーリングが推認される。

6 既存の労働組合は職場を代表しているか ——労基法第90条違反が問うもの

ところで、大学職場の無期雇用転換をめぐって、職場における労働組合の代表性が具体的なかたちで問われた。労基法第90条にうたわれた、就業規則の作成・変更手続きに関することである。

非正規雇用者が現在その撤廃を求めている更新限度条項（例えば5年で雇用終了条項）は、そも

そもいつどこでどのようにして就業規則に盛り込まれるに至ったのか。

周知のとおり、職場の現実は一時的に置いて、法制度上は、労働条件は使用者が一方的に決定できるものではない。職場のルールブックである「就業規則」の作成（変更）手続きにおいても、労働者の意見聴取が求められている。

第九十条 使用者は、就業規則の作成又は変更について、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者の意見を聴かなければならない。

○2 使用者は、前条の規定により届出をなすについて、前項の意見を記した書面を添付しなければならない。

更新限度条項が導入される際、労働者側は意見を求められたのか、求められたのは誰か（過半数組合か、労働者の過半数を代表する者か）、その代表者は民主的な手続きで選出されたのか。端的に言えば、自らの労働条件が決定的に左右される更新限度条項の導入に非正規雇用者は関与することができていたのか、それとも、自らの預かり知らぬところで勝手に決められていたのか。もし正規雇用者で組織された労働組合がある職場なのであればなおのこと、職場の民主主義あるいは民主主義に対する労働組合の姿勢が問われる事態であった。

その意味で労基法第90条違反に対する一連の刑事告訴・告発は、職場に民主主義を根付かせる行為であるといえるだろう。既存労組のこれからの課題が、代表者の民主的な選出制度の設置と、すべての労働者の代表を目指すことであるのを、自戒を込めてあらためて思う。

7 無期雇用転換は労働組合なくして不可能であり、その運動は労働組合の再生過程でもある

非正規雇用者の多くが無期転換を望んでいる。家事育児や介護でフルタイムに働くことが困難だからと非正規雇用（短時間勤務）を希望するのとは異なり、無期よりも有期を積極的に選択することにはメリットも必要性もない（有期雇用における解雇規制の強さを強調するのは、現実的ではない）。

北海道大学でも、札幌キャンパスで働く900人超の非常勤職員を対象に北海道大学教職員組合が実施した当事者アンケート調査によれば（有効回答359部）、無期転換の希望は82.5%が「希望する」と回答していた。なお、付け加えれば、非常勤職員として働いている理由（複数回答可）では「常勤職員になりたいが就職口がないため」が60.7%で最多である。

現在、北大職組では、雇い止め問題を最重要課題の一つに位置付け、団体交渉にのぞむことが予定されている。また市民（大学研究者と弁護士）による包囲網として、「北海道大学の5年雇い止めルールの撤廃と、非正規職員の無期雇用転換を求める有識者アピール」運動も開始された。

労働組合なくして無期転換を進めることは不可能であるといっても過言ではない。労働組合は、有期雇用の濫用問題や職場の民主主義への感度をより一層高め、法が改正された状況下でなお不条理にあっている当事者を見つけ、労働組合に迎え入れていこう。既存の正規労組に包摂する方法もあれば、地域労組が受け皿となる方法や業種・職種を軸としたアプローチ方法もあるだろう。ここ札幌圏でも非常勤講師組合が立ち上がり、さっそく、クーリングを企図したと推認される事例で、地域の労働組合等と連携して、それを撤回させることに成功した。こうした、この間全国で生まれた豊かな経験を交流して運動を活性化していこう。

無期雇用転換制度が創設され、そして、2018年4月1日を迎えた今、合理的な理由なく一定年数で機械的に雇い止めを行い、その一方で新たな採用を行うこと、またそれを黙認することには、より一層の厳しい批判が向かう情勢である。脱法行

為を許さず、雇用安定社会を実現できるかどうかは私たちの取り組み次第である。

Ⅲ 公共部門の雇用に規範性の回復を ——非正規地方公務員問題の解消と、 公契約の適正化運動を地域から

1 世界で一番企業が活躍しやすい国づくりか、暮らし働き続けられる地域づくりか

都市部であっても地方部であっても人々の暮らしを支える公務労働が不可欠である。しかしここで取り上げる地方公務員の場合、ピーク時（1994年）に約330万だった正職員は四半世紀弱で274万人にまで減らされ、代わって増加したのが、直雇用の臨時・非常勤職員と、民間労働者の活用である。前者は、短期間勤務者や短時間勤務者を除く総務省調査（2016年4月1日現在）でも、全国で64万人にも及ぶ（総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」より）。もちろん従事する業務の大半は、基幹的、恒常的である。

担い手のこうした「多様化」は、「官製ワーキングプア」という言葉に象徴されるとおり、彼らの雇用・労働条件を掘り崩して、なし崩し的に進んでいる。

政府が掲げる、世界で一番企業が活躍しやすい国づくりは、公務の縮小と営利化を企図する新自由主義改革・構造改革を基調とし、実際、「骨太方針」に書かれた公的サービスの産業化やそれを促進するインセンティブ改革など、自治体は改革の進ちょく状況を競わされている状況に今ある。それは、住民福祉の増進を体現する者から、行財政改革の推進者・執行者へと自治体の性格を変質させる危険性をはらむ。

その意味で、私たちが足下で取り組むべき公共部門の雇用のたてなおしは、雇用の規範性の回復にとどまることなく、自治体の本来あるべき姿を取りもどす過程でもあり、かつ、地方切り捨てで人口流出が止まらぬなかで、人々が安心して暮ら

し、働き続けられる地域づくりの、重要な一翼を担うと考えている⁹⁾。

Ⅲでは、非正規公務員と公共民間労働者の雇用をめぐる問題を限られた紙幅で紹介しながら、地域からの取り組みを提起する。まず問題を簡単に整理する。

第一に、非正規公務員は労使対等の雇用関係ではなく、任命権者の意思を優先する、公法上の任用関係にあると解釈されている。無期雇用転換回避の使用者の動きが民間では批判されているが、彼ら非正規公務員はそもそも労契法の適用から（ゆえに無期雇用転換の適用から）除外されている。労使対等であることが法制度上認められている民間の雇用関係に対して、法制度や労働組合（職員団体）による保護もなく、労働基本権の面でも制約を受けているという不条理にある。

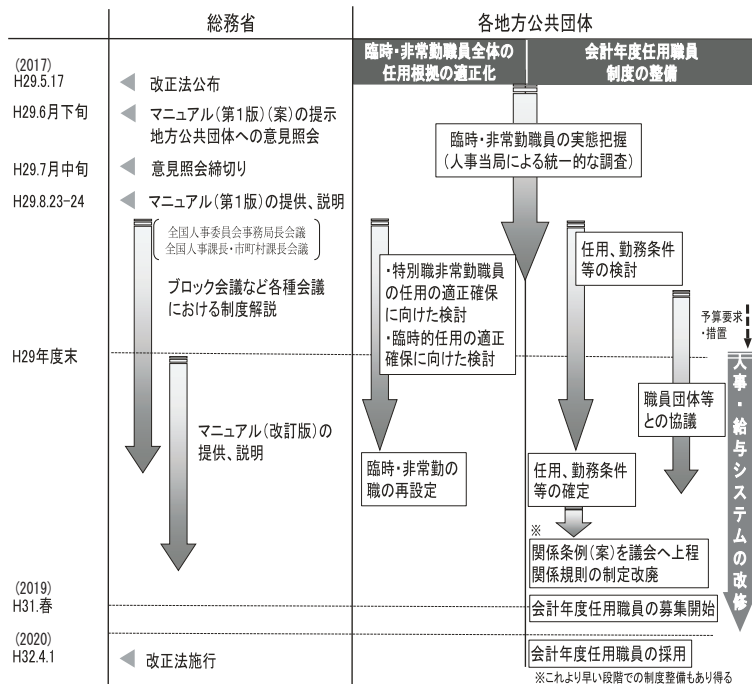
第二に、公共民間労働者は、過度に競争促進的な入札・契約制度と、工事では加えて重層的な請負構造とに制約され、高い失業リスクと、受発注条件に強く規定されて悪化しやすい労働条件の下で働いている。

後でみる指定管理者制度について少しふれておくと、制度導入の目的に「経費の節減等」があげられていたことから推測されるとおり、抑制される指定管理料の下では、労働条件の改善はおろか、維持さえも容易ではない。札幌市内の指定管理者導入施設を対象に2011年に行った調査では、施設で働く者のうち正規雇用者は全体の3割に過ぎなかった。

多くの自治体では、指定管理期間は3～5年である。再度の応募は可能ではあるものの、条件・指定管理料が維持されるかどうか、また指定を受けることが可能かどうかは分からない。公募制か非公募制かの違いはあれども、事業運営も雇用も不安定にならざるを得ない。

こうした条件下で働く非正規雇用者は、無期雇用転換を実現する上でも不利な条件下にある。発注者としての自治体の責任が問われており、雇用継続措置や、経験が評価される仕組み作りなどが求められているが、無期転換運動ではそのことが

図表 10 総務省による「会計年度任用職員制度」導入等に係るスケジュール（想定）



出所：総務省「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1版）」2017年8月発行より。

視野に入れられているだろうか。

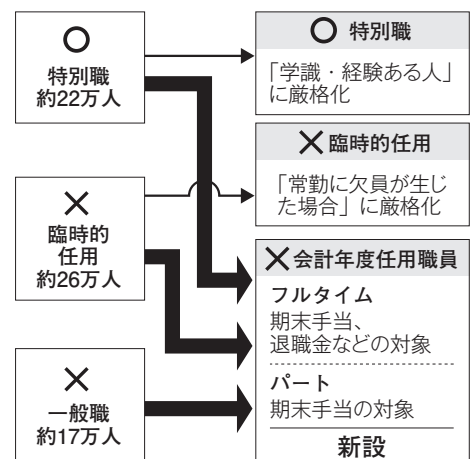
2 法制度改正を視野に入れつつ、限られた時間のなかで現状の把握と問題解決に向けた取り組みを

地方公務員法と地方自治法が2017年5月に改定され、2020年4月1日の施行日に向けて準備が進められている¹⁰⁾（図表10は、総務省の想定するスケジュール）。

任用要件の厳格化が目的とされ、「会計年度任用職員」制度を新たに設けて、一部の特別職非常勤職員や文字通りの臨時職員を除いてそこに配置換えすることを主たる内容とする今回の法改定は、非正規公務員の就労の実態に沿うものではなく、勤務時間数によって差別的な処遇が容認されたこと、特別職非常勤職員から労働基本権が剥奪^{はくだつ}されること（図表11）、そして、正規公務員から非正規公務員への転換を逆に促進するおそれがあることなど、少なからぬ問題をはらむものである。そのことをふまえた上で、非正規公務員の現状をつぶさに把握し、あらたな法制度改定を含む中長期的な課題と、総務省でさえ「不要」と指摘する、職場の悪慣行（例えば、空白期間の設定、

図表 11 会計年度任用職員への移行と労働組合法の適用関係

非正規公務員への労働組合法の運用はこう変わる
○ 適用される × 適用されない



人数は16年4月現在。ガス・水道など地方公営企業の職員は団結権・労働協約締結権がある
出所：『朝日新聞』朝刊2017年6月26日付より。

雇用上限の設定）や、違法レベルの是正といった短期的な課題とに分けて、

それぞれ必要な対策を講ずる必要がある。

ここで強調しておきたいのが、不十分ながらも政策転換が行われた民間に対してむしろ逆行している感のある有期雇用の問題である。

総務省『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1版）』では、民間で言うところの雇用更新と本来はみなされるべき「再度の任用」は、同一の職ではなくあくまでも新たな職にあらためて任用されたものであることが強調され、本来は安定した雇用と肯定的に受け止められるべきことが「身分及び処遇の固定化などの問題」という留意事項とされている。

そして次のように言う。「会計年度任用の職に就いていた者が、任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されることはあり得るものですが、『同じ職の任期が延長された』あるいは『同一の職に再度任用された』という意味ではなく、あくまでも新たな職に改めて任用されたものと整理されるべきものであり、当該職員に対してもその旨説明が必要です。」「再度の任用を行う場合であっても、同一の者が長期にわたって同一の職務内容の職とみなされる会計年度任用の職に繰り返し任用されることは、長期的、計画的な人材育

図表 12 道内各市の臨時・非常勤職員の就業継続希望

単位：％

		希望する	とくに希望しない	わからない
旭川市	690人	65.7	9.0	25.4
釧路市	564人	58.3	12.2	29.4
帯広市	316人	66.5	9.5	24.1
北見市	429人	63.6	7.9	28.4

注：四捨五入の関係で計100％にはならない。

出所：2013～2016年度にかけての筆者調査より作成。

図表 13 北海道及び道内各自治体の、
任用根拠 × 職種ごとの時間あたり賃金額

	特別職 非常勤職員	一般職 非常勤職員	臨時的 任用職員
総数	388件	477件	1,208件
899円以下	8.2%	24.5%	48.3%
999円以下	25.5%	40.3%	66.3%

注1：総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査（2016年4月1日現在）」を使って、北海道及び道内各自治体の職種ごとの賃金額を整理。

注2：2016年4月1日時点の北海道の最低賃金は764円。最賃に満たない回答もあったがそのまま集計・分析した。

出所：川村（2017a）より。

成・人材配置への影響や、会計年度任用職員としての身分及び処遇の固定化などの問題を生じさせるおそれがあることに留意が必要です。」（p34～p35）。

新たな職に毎年あらためて任用されるというこうした考え方にもとづき、毎年、必ず1ヵ月の条件付き採用期間が設けられることになった今回の法改定は、雇用不安に苛まれながら、就業の継続を希望して働く非正規公務員の現状（図表12）を見ないものである。

そもそも労働契約法の非適用が正当化される、任用という行為の現在の法解釈は、公務員法制定時から採用されていたものではない。いわば歴史的な産物であり、学説も、現行の支配的な法解釈を支持するものだけではない¹¹⁾。民間部門の非正規と同様のルール——合理的な理由がない雇止めは許されない、有期雇用の濫用を規制し無期転換を図る措置の検討が必要である。民間部門における無期雇用転換を追求しながら、そもそもここから排除された存在である非正規公務員の任用問題を知らせていく必要がある。改定法施行日である2020年4月1日までに、彼らへのアプローチを

図表 14 旭川市臨時的任用職員の賃金表（2017年度）

職 種	賃金額（円）	
	日額給	時間給
事務補助、用務員（B）、給食配膳員、電話交換手、検査助手	6,300	820
給食調理員	6,470	840
用務員（A）〔補修業務等〕、看護助手	6,820	880
農業作業員	6,940	900
公園清掃作業員（B）〔軽易な作業〕	7,040	910
保育士	7,120	920
栄養士	7,200	930
自動車運転手（中型）、じんかい作業員、清浄作業員、野犬掃とう員	7,890	1,020
准看護師	8,040	1,040
公園清掃作業員（A）	8,290	1,070
ボイラー	8,320	1,080
土木作業員、動物飼育補助員	8,790	1,140
検査技師、放射線技師	8,930	1,160
看護師	9,100	1,180
動物飼育員	9,440	1,220
保健師、助産師	9,540	1,240
自動車運転手（大型・特殊）	10,170	1,320

注：本表以外の資格等を有する者及び特殊業務に従事する者については、予算の範囲内で市長が別に定める。

出所：旭川市提供資料（「旭川市臨時的任用職員取扱要綱」）より。

兼ねた現状の把握作業を進め、可能な限りの取り組みを地域で進めよう¹²⁾。

3 最低生計費調査にもとづく最賃底上げと、職種別賃金を視野に入れた公契約運動——賃金算出根拠調査の勧め

最低生計費調査で得られた結果に鼓舞され、最低賃金の大幅な引き上げを求める気運が高まっている。最賃水準で働く仲間の発見・組織化が急がれる。

川村（2017a）に示したとおり、非正規公務員には、現行の最賃水準・プラスアルファ、あるいは、早急な実現を労組が求めている時給1000円以下で働く者が多い。図表13は北海道及び道内市町村のそれをまとめたもので、図表14は一例として示した、北海道の中核市である旭川市あさひかわの臨時的任用職員のそれである。この水準では暮らし働き続けていくことは困難である。

しかも、彼らの賃金水準は、自治体発注の仕事を通じて、民間労働者の賃金水準をも規定している。すなわち委託事業や指定管理事業では、国が定めた単価（公共工事設計労務単価、建築保全業務労務単価）のほか、職員の初任給や臨時・非常勤職員の賃金が使われている（さらには、前年度

図表 15 指定管理者制度導入施設の状況（2015年4月1日、全国）

単位：施設

	株式会社	特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	地方公共団体	公共的団体	地縁による団体	特定非営利活動法人	それ以外の団体	合計
レクリエーション・スポーツ施設	4,893	4,592	82	973	860	1,543	2,235	15,178
産業振興施設	1,737	869	10	1,439	1,221	207	1,172	6,655
基盤施設	6,374	10,270	105	1,456	2,410	286	5,013	25,914
文教施設	1,405	2,403	30	1,047	9,117	661	1,247	15,910
社会福祉施設	589	1,546	12	7,649	2,247	828	814	13,685
合計	14,998	19,680	239	12,564	15,855	3,525	10,481	77,342

出所：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（2015年4月1日現在）」より。

図表 16 野田市指定管理協定における賃金最低額

施設名注1	職種注2	適用単価注3 (円/時間)	算出根拠
複合老人ホーム施設	施設の維持管理事務員	919	市一般行政職(初級)初任給
	受付等事務補助員	830	市臨時職員(事務補助)賃金単価
	支援員・介護職員	860	社会福祉法人Aの短大卒初任給を勘案
	生活相談員	1,096	市一般行政職(上級)初任給
	機能訓練指導員	1,031	市看護師初任給
	介護支援専門員	1,235	市臨時職員(介護支援専門員)賃金単価
	看護師(准看護師を含む)	1,031	市看護師初任給
	栄養士	991	市栄養士初任給
デイサービスセンター	調理員	829	市労務職初任給を勘案
	施設の維持管理事務員	919	市一般行政職(初級)初任給
	介護職員	860	社会福祉法人Aの短大卒初任給を勘案
	生活相談員	1,096	市一般行政職(上級)初任給
	機能訓練指導員	1,031	市看護師初任給
	看護師(准看護師を含む)	1,031	市看護師初任給
	栄養士	991	市栄養士初任給
	調理員	829	市労務職初任給を勘案
保育所	運転士	935	市技能職初任給を勘案
	保育士	1,059	市保育士初任給
	栄養士	1,059	市栄養士初任給
	調理員	891	市労務職初任給を勘案
	看護師	1,113	市看護師初任給
	事務補助	891	市臨時職員(事務補助)賃金単価
	用務員	891	市労務職初任給を勘案

注1：施設名は、一部を省略して記載している。

注2：職種は、当該施設に適用がある職種の全てが記載されている。

注3：適用単価は、当該施設に2017年度現在適用されている市が定める賃金等の最低額である。当該最低額は、指定期間初年度の単価を指定期間中継続して適用させているため、同じ職種（つまり同じ算出根拠）でも施設によって適用単価が異なる場合がある。なお指定管理期間の開始時期が最も古い施設は2014年4月1日である（最も新しい施設では2017年4月1日）。

注4：施設名に複数の施設名が（「-」でつなげて）記載されているのは、当該複数の施設をもって1つの協定を締結していることを意味する。

出所：川村（2017b）より。

図表 17 公契約運動を進めるにあたっての、賃金に関する2つの重要な作業

- ①賃金の算出根拠と賃金額を明らかにすること
- ②実際にそれが支給されているかどうかを明らかにすること

実績や民間事業者による見積もりなど、算出根拠のあいまいなものもあるが省略）。職員の初任給や臨時・非常勤職員の賃金が算出根拠に使われる

ことは、民間分野に低賃金労働市場を押し広げることになるだろう。ここに官と民の低賃金の「一蓮托生」^{いちれんたくしょう}関係が確認できる。言い換えれば、官の賃金の引き上げは民の賃金の引き上げに直接的につながる。

指定管理者に関するデータを例に話す。民間能力の活用や住民サービスの向上などが強調され、2003年地方自治法の改定で始まった指定管理者制度は今や、2015年4月1日現在で全国でおよそ7万7000件の施設に導入されている（図表15、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」より）。

制度導入施設で働く者の賃金を規定するのが発注者である自治体の定める賃金算出根拠である。例えば、1万件を超える社会福祉施設——病院、診療所、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター、児童クラブ、学童館等、保育園等では、医療職や介護職、保育職など専門職の配置が予定されている。では、彼らの賃金算出根拠・具体的な賃金額は、どうなっているだろうか。

ここで紹介するのは（図表16）、公契約条例が全国で初めて制定された野田市の例である¹³⁾。同一職種の初任給が主として使われていることがみてとれよう。述べたいことの一つは初任給を算出根拠に使うことの是非であるが、加えて強調したいのは、公契約運動を進めるにあたってのこうした、基礎的な情報・データの整理の重要性である。

公共工事設計労務単価の使用が分かっている工

事分野では、実際に同単価が支給されているかどうかを現場で調べ、その乖離^{かいり}を指摘すればよいが、委託事業や指定管理の分野では、人件費部分の算出にあたって、そもそもいかなる根拠が用いられ、具体的にその金額がいくらであるかが定かではない。公契約条例の制定を方針に掲げるのであれば、そこをまず明らかにすることが必要ではないか（図表17）。

なお、上で取り上げた施設が、医療職や福祉職の労働組合にとって深い関わりをもつように、非正規公務員と一口に言っても、あるいは、自治体発注の仕事で働く民間労働者と一口に言っても、当然のことながら業種・職種は様々であり、各産別労組からのアプローチが待たれている。非正規公務員問題の解消も公契約適正化運動も、公務員労組や建設労組だけが取り組むべき課題ではない。各産別労組が、横断的な賃金規制・横断賃率の形成という問題意識から取り組むことが可能なテーマでもある。

IV まとめに代えて

筆者の問題関心にそって、労働組合に今期待される運動課題について述べてきた。

無期雇用転換運動の推進が今このときに重要であるのは言うまでもないが、官製ワーキングプア問題の解消についても、2019年春に予定されている統一地方選挙、改定地方公務員法・地方自治法の施行日（2020年4月1日）を控えた今このときだからこそ、取り組みを強化することが有効ではないか。行財政改革の監視・調査機能の発揮が期待される自治体議員とも連携しながら、全国各地で、公共部門の雇用のたてなおしプロジェクトを始められないだろうか。行財政改革の進ちょく状況が政府によって「見える化」させられ自治体が改革を競わされているのに対して、行財政改革のひずみを「見える化」する対抗運動が必要ではないだろうか。

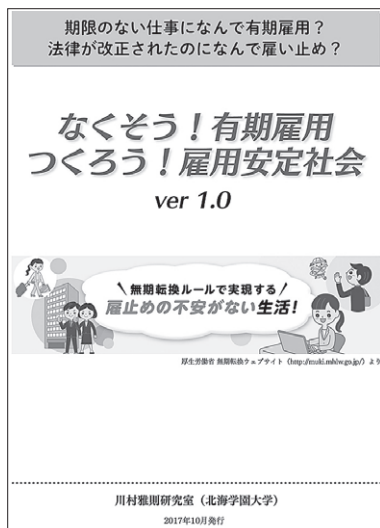
本稿でその重要性を強調してきた「調べる」という行為は、問題に気づき、仲間や、問題意識とともにする者と出会う契機でもある。私たちは、ともに働く仲間の存在や彼らのおかれた不条理に果たしてどこまで気づいているだろうか。

（主な参考文献）

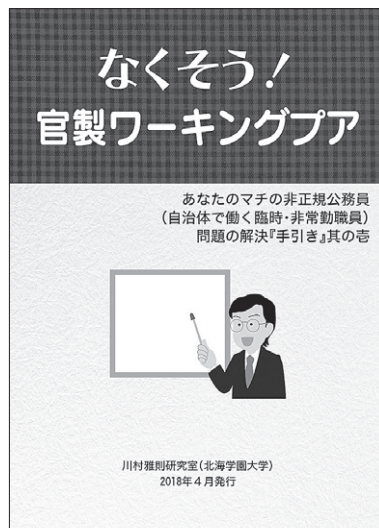
- 荒木尚志・菅野和夫・山川隆一（2014）『詳説労働契約法第2版』弘文堂
- 川村雅則（2011）「北海道における失業・不安定就業問題（Ⅳ）」『北海学園大学経済論集』第59巻第3号
- （2015）「なくそう官製ワーキングプア、進めよう公契約運動」『月刊全労連』第223号
- （2017a）「非正規労働者の現状と今求められる運動の課題——非正規公務員問題を題材に」『月刊全労連』第245号
- （2017b）「公契約条例に関する調査・研究（Ⅰ）野田市の公契約条例に関する調査・研究」『北海学園大学経済論集』第65巻第3号
- （2018）「非正規雇用問題、格差・貧困問題に労働組合はどう取り組むべきか」『医療労働』第608号
- 上林陽治（2012）『非正規公務員』日本評論社
- （2015）『非正規公務員の現在——深化する格差』日本評論社
- （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
- （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
- （2017c）「市民の人権を守る地方自治体の労働政策——韓国・ソウルの取り組み」『北海道自治研究』第584号
- 白石孝編著（2018）『ソウルの市民民主主義——日本の政治を変えるために』コモンズ社

（注）

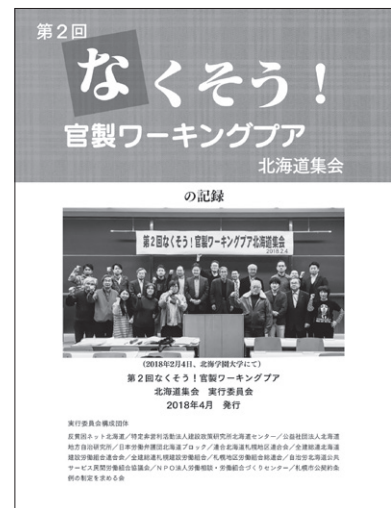
- 1）本稿で紹介している論文やデータなどは、研究室のウェブサイトで公開しているので活用されたい。
- 2）例えば川村（2018）を参照。また、無期転換の意義や課題などをコンパクトにまとめたパンフレット『なくそう！有期雇用 つくろう！雇用安定社会』（資料①）や、本稿で扱う2つのテーマを問題意識に開催された、第2回なくそう！官製ワーキングプア北海道集会（2018年2月4日開催）の『記録』（資料③）も参照されたい。
- 3）法制定・改正の経緯などは荒木・菅野・山川（2014）を参照。
- 4）連合「有期契約労働者に関する調査報告」2017年7月20日掲載。
- 5）JILPT「改正労働契約法とその特例への対応状況及



資料① 期限のない仕事になぜ有期雇用なのか。労働組合は今こそ、有期雇用の濫用を許さず雇用安定社会の実現を。



資料② 民間に比べても法整備の進まぬ非正規公務員の現状把握・問題解決の手引き。



資料③ なし崩し的に進む雇用の「多様化」を許さず、公共部門の雇用の規範性を回復する運動を、地域から、共同で。

び多様な正社員の活用状況に関する調査」結果（2016年10～11月調査、2017年5月23日発表）を参照。常用労働者を10人以上雇用する全国の民間企業3万社を対象に実施し、有効回答は9,639社。

6) 「車大手、期間従業員の無期雇用を回避 法改正、骨抜きに」『朝日新聞』朝刊2017年11月4日付。厚生労働省「いわゆる『期間従業員』の無期転換に関する調査」の結果（2017年12月27日公表）。

7) 文部科学省「国立大学法人及び大学共同利用機関法人における無期転換ルールへの対応状況に関する調査（2016年度、17年度）」。

8) 労組主催の集会で配布されていたこの調査結果について文科省に問い合わせたところ、同省が作成したものであるが同省のウェブサイトでは公開されていないこと、第196回国会2018年3月23日厚生労働委員会で高橋千鶴子議員（日本共産党）が使われたものであることを知った。各大学の個別データについては当該大学への問い合わせを勧められたが、本稿執筆時点で、北海道大学は労働組合にも地元の新聞社にも無期転換に関する正確な情報を開示していないので、同調査への回答を参考データとして示す。

9) 人権を軸に進められるソウル市の労働政策が参考になる。白石（2018）にも収められた上林（2017c）では、ソウル市の果たした役割を、事業主としてのソウル市、地域最大の経済主体としてのソウル市、労働政策主体としてのソウル市という三面から整理されている。

10) 法制度改定に至る経緯や問題点などは、上林（2017a）（2017b）を参照。

11) 上林（2015）第8章「非正規公務員と任用の法的性質」を参照。

12) NPO法人官製ワーキングプア研究会が現在取り組んでいる、職員のいのちや健康の扱いにみられる格差の

是正についてもふれておきたい。紙幅の都合で要約すると、民間部門で言う労働者災害補償保険法に該当する地方公務員災害補償法は、対象となる範囲が制限されている。同法の言う「職員」とは「常時勤務に服することを要する地方公務員」等と規定され、非常勤職員の取り扱いについては、自治体に別途ゆだねられている（同法第69条）。また、条例が自治体で整備されていても、災害補償の請求権は、例えば被災当事者の所属長に限定して、本人や遺族に認めていない自治体がある。結果、公務災害に遭った臨時・非常勤職員本人や遺族からの請求が退けられるという事態が発生している。加えて、職員の安全と健康を確保し、快適な職場環境の形成を促進するために定められた「安全衛生管理規則」においても、対象となる職員の範囲を制限し、臨時・非常勤職員が除かれた自治体がある。こうした、いのちや健康の扱いに格差を許さぬ取り組みは、法制度の改正を待たずとも、自治体レベルで取り組めることである。

13) 野田市の公契約条例の運用や経験・実績などを調べ、川村（2017b）にまとめたので参照されたい。

かわむら まさのり 1974年生まれ。北海学園大学経済学部教授。反貧困ネット北海道副代表、NPO法人建設政策研究所副理事長。労働経済専攻。主な著書に、『学校で労働法・労働組合を学ぶ』（共著、きょういくネット、2014年）、『日本の保育労働者』（共著、ひとなる書房、2015年）、『総合研究 日本のタクシー産業』（共著、慶應義塾大学出版会、2017年）。論考や活動はウェブサイトで配信中。
http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index