

困窮する公共サービスの担い手たち

―官製ワーキングプアと保育をめぐる問題―

川村 雅則

【PROFILE／かわむら まさのり】

1974年北海道岩内町生まれ

北海道大学大学院教育学研究科博士課程修了

現在、北海学園大学経済学部准教授

専門は、労働経済論。構造改革の批判的な検証作業に従事

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

急増する官製ワーキングプア

公務職場で非正規労働者が急増している。全日本自治団体労働組合(略称、自治労)が2009年に発表した調査報告によれば、自治体職場に限っても、その数は全国で約60万人と推定されている。「クビにされることがない」「高給取り」という、嫉妬や非難まじりの、公務員に対するその評価も、彼ら非正規にはあてはまらない。

ところで、民間部門で働く非正規労働者と異なり、彼らの法的な位置づけ等はいささか複雑である。すなわち、基本的に公務員は無期雇用(任用)であって、臨時的・緊急的な業務に限って非正規で雇用されるというのが、本来の姿であり、法の建前でもある。ところが現実には、人件費削減圧力の強まり、いわゆる「三位一体改革」等による自治体財政の逼迫、それに相反する公共サービスの多様化・業務量の増大などを背景にして、地方公務員法の条文(第3条・非常勤特別職、第17条・非常勤一般職、第22条・臨時職)が拡大解釈されて、大量の非正規が基幹的で恒常的な業務に従事しているのだ。「常勤で働く非常勤職」、「恒常的に働く臨時職」という形容矛盾の状態が生じている。法律の理解が十分でなく解釈や対応が自治体によって異なるとの指摘もある。しかも、雇用ではなく任用という扱いゆえに雇止めは基本的には野放図に行われ、なおかつ、民間部門で働く非正規には一遅々とした歩みながらも一労働法制度が整備されてきたのに対して、彼ら官製ワーキングプアにはそうしたものが無い。まさに法の狭間の存在といえる。

自治体非正規調査にみる

昨年、日本労働組合総連合会北海道連合会(略称、連合北海道)及び加盟産別と共同で、非正規労働者を対象にした大規模な調査を行った。自治労北海道本部も協力産別の一つであり、3325人もの有効回答が得られた。そこからみえてきたのは、官製ワーキ

ングプアと一口に言っても職種は様々で、一般事務にはじまり、学校用務・給食、図書館、医療・介護・保育、相談員、清掃や上下水道などあらゆる領域に彼らは存在し、私たちの暮らしを支えている。しかも低労働条件・処遇で。

具体的に述べると、一つには不安定な雇用問題。1回の雇用契約期間は6割が「1年間」で、半年以内の短い契約期間も全体の3割を占める。もっとも、仕事自体は恒常的に存在するために、3年以上働いているものが全体の6割を占めた。ただ、先の自治労調査でも報告されているが、3年ないし5年など働くことができる期間に上限を設ける自治体が近年増えてきているようで、そのことも反映してか、雇止め不安はひろくみられた。期間の上限設定は、市民に雇用をひろく分かち合うための措置と説明されているケースもあるようだが、ワークシェアリングの不当な解釈ではないか。

いま一つの特徴は、正規職員との間の均等・均衡待遇をめぐる問題とあわせて、彼らの収入水準の低さだ。200万円未満が全体の3分の2弱を占める。だがこうした低収入にも関わらず、主な家計維持者が回答者本人であるのが全体の5割、男性に限っては8割を占めた。

ちなみに、先の自治労調査によれば、昇給制度があるという自治体は4分の1に及ぶものの、対象となる職員は全体の1割に満たない。勤続が報われない、というよりそもそも、建前として、継続した雇用(任用)ではないという公務分野の非正規の特殊な取り扱いが反映された結果といえよう。

公立保育所で働く非正規保育士

昨年の自治体非正規調査の結果も意識しながら、保育労働の調査を現在続けている。というのも、自治体非正規の中で保育士は人数規模の多い職種なのだ。先の自治労調査でも、保育士は全体の17.2%を占め、「事務、その他非現業業務」を除くと最も多い。

また保育士全体における非正規割合は51.3%と半数に達している。

しかも、全国1万を超える保育所からの回答をまとめた、全国保育協議会(2008)の調べによれば、保育士の非正規割合は公立保育所においてより進んでいる。「民営化」とならんで、「非正規化」ももう一つの重要なキーワードなのだ。

さて、札幌圏の保育所を中心に訪問して関係者から話を聞いていると、いま保育の現場は大変だと思い知らされる。子どもの貧困や虐待・育児放棄のひろがり、発達困難を抱えた子どもたちの増加、またそれらの背景にある、保護者自身の就労や生活の不安定、あるいは、保護者自身の孤立や育ちをめぐる問題等々。こうした深刻化・複雑化した問題への対応が現場に求められている、それにも関わらず、保育士の非正規化が進んでいるのが実態なのだ。

ここで、昨年の自治体非正規調査の結果から非正規保育士259人(女性、60歳未満)の結果をぬきだして再集計してみたものを聞き取り結果とあわせて紹介する。全体の調査結果と重複するが、子どもの発達を保障する専門職がかくも低い条件で働かされていることをあらためて確認したい。

第一に、短時間のパート保育士を除くと、彼女らの仕事は内容も責任も勤務時間も正規の保育士とかわらないという。クラス担任も任されている。違いをもたせている施設もなくはないが、処遇の格差を正当化させるほどのものでないことは明言された。かつては正規が担当していた仕事を非正規で充当しているのだから当たり前といえども当たり前だが。

しかしながら第二に、雇用は不安定だ。1回の雇用契約期間は、「6ヶ月」(32.6%)、「1年間」(40.3%)で、当然というべきか、雇い止めに対する不安は強い。「非常に不安」だけに限っても全体の3分の1(32.1%)、「不安がある」(40.9%)まで含むと7割を超える。

第三に収入水準の低さ。月給制は全体の3分の1強(36.7%)にとどまり一残りは時給制(24.2%)、日給制(38.3%)—全体の8割が年収200万円未満にとどまる。関連して、仕事上の不安や不満で、「解雇や雇い止め」(41.1%)と並んで多かったのが、「正職員と同じ仕事をしているのに処遇の格差が大きい」(43.1%)という訴えだった。

無味乾燥な数字が示す以上に事態は深刻だ。寄せられた数多くの声—「更新時期がくるたびに不安」「年齢的にも新しい就職先を見つけるのも困難」「臨時は3年間しか働けずに解雇」「臨時は使い捨て」「立場が弱いから辛い思いをしている」「正職員と同じ仕事、それ以上の仕事をしているのに」「職員減となるとまず私たちから」「給料の差を考えると非常に悲しい」—を前に考えさせられる。低賃金・雇用不安など経

済的にも心理的にもゆとりのない中で子どもに向き合うことは可能か。同じ仕事に従事していながら著しい処遇格差のある職員同士で連携は可能か。勤続も経験も反映されない給与でモチベーションは維持できるのか、と。

危惧される福祉の介護保険化

さて、公共サービスの担い手の現状に焦点をあててみてきたが、保育の現状とこれからを考える上では、社会保障・児童福祉分野の制度のあり方も視野に入れねばなるまい。

ふりかえってみると、「待機児童ゼロ作戦」を勇ましく掲げた小泉政権時代において進められたのは何だったか。公立保育所の増設ではなく、保育所入所定員の弾力化(超過入所の容認)や、保育所運営主体の多様化(株式会社の容認)など、各種の規制緩和と政策だった。また、「三位一体改革」を通じて公立保育所運営費が一般財源化され、結果として、財政が厳しい自治体に公立保育所の民営化を迫ることもなった。

こうした中で、保育分野の制度「改革」がさらに進められようとしている。政府が2009年に発表した「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて(第1次報告)」がそれだ。いまその中身を紹介する余裕はないが、規制緩和をさらに進め、保育の権利保障や人員配置基準・基準面積など、十分な水準とはいえない現状をさらに後退させかねない、端的に言えば、「福祉の介護保険化」—社会保障・福祉分野で先行し様々な問題点を露呈している介護保険制度の枠組みを保育にも導入するもの—であるという批判の声があがっている。措置制度を通じて確保されてきた、実施面での行政責任、質を担保する水準の規制、費用における公費負担原則が保育の分野でも崩されかねない。

「改革」は是か非かというある種の“空中戦”に陥ることなく議論を進める上でも、さしあたり、この分野で働く人達の労働条件や処遇がどうなっているのかの把握が—その水準いかんによっては、提供されるサービスの質もその受け手である私たちの暮らしも劣化させるという観点からも—急がれよう。それは、巧妙に活用される公務員バッシングを打破し、公共サービスの担い手と受け手の連帯の回復のためにも不可欠の作業と考える。

尚、官製ワーキングプア研究会『なくそう！官製ワーキングプア』日本評論社、2010年。伊藤周平『雇用崩壊と社会保障』平凡社、2010年などを参照されたい。