

自治体議員との交流・連携強化を進めていきましょう

——北海道の公開質問の経験から

川村雅則(北海学園大学)

表 1 3つの公開質問の概略

実施主体	対象	配布・回答回収状況	質問内容
①反貧困ネット北海道	知事選候補者／市長選候補者	配布 3 回答 3 / 配布 3 回答 2	反貧困に関わる政策(うち非正規公務員、公契約条例)
②札幌市公契約条例の制定を求める会	市長選候補者／市議選候補者	配布 3 回答 3 / 配布 89 回答 44	公契約条例
③無期転換逃れ阻止プロジェクト	市議選候補者	配布 89 回答 49	非正規公務員、公契約条例

注:「質問内容」における「公契約条例」には、公共民間領域の問題を含む。

■北海道で実施した3つの公開質問

統一地方選挙が終わりました。官製ワーキングプア研究会では、自治体議員との交流・連携強化が今年度の方針に掲げられています。交流・連携にはどのようなものがあるでしょうか。私は仕事柄、学習会の開催や調査・研究活動が思い浮かびます。実際近年では、自治体の労働組合のほか議員にも、ご自身のマチの非正規公務員制度の情報や問題点を発信していただいています¹。旺盛に交流・連携を各地で強化して、取り組みの情報共有なども進めていきましょう。

さて、本稿では、今回の統一地方選挙にあわせて、立候補予定者(以下、候補者)に対して私たちが行った公開質問の結果をご紹介します。以下の3つの団体で公開質問を行いました(表1)。いずれの公開質問についても、回答も含めて、インターネット上で公開をしています。「北海道労働情報NAVI」(以下、NAVI)上で「公開質問」のキーワードで検索してください。

3つの団体とは、①反貧困ネット北海道(代表 松本伊智朗・北海道大学教授。以下、反貧困ネット)、②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。以下、求める会)、③無期転換逃れ阻止プロジェクト(以下、ムキプロ)です。

紙幅の都合で、本稿では、ムキプロの公開質問の結果を中心にみていきます²。

ムキプロは、有期雇用の濫用をなくし雇用安定社会を実現するためのプロジェクトです。具体的には、労働契約法第18条の無期転換から逃れる行為をなくすことや、会計年度任用職員の雇用安定の実現を念頭においています³。

ムキプロの公開質問で質問状を送った先は、札幌市議会議員(定数68)の選挙候補者です。質問内容は、非正規公務員と公契約の計3点です(詳細は後述)。

ところで、これからご紹介する公開質問の取り組みは、次の選挙までお預けかと言えばそんな制約を設ける必要はないでしょう。そもそも、公開質問はその場限りの取り組みとして行っても効果は薄いと思います。

公務非正規制度の問題や現状などを自分たちで調べる。その結果を行政や議会に伝える。同時に、政策研究の成果や他の自治体のすぐれた取り組みなども調べる。市民にも広く配信しながら、問題解決・政策実現の合意形成に取り組む——このような取り組みの中に公開質問を適切に位置づけることが大事ではないかと思います。公開質問だけに終わらせず、議員や市民との学習会に活動を発展させてもよいでしょう。

1 例えば、反貧困ネット北海道主催で連続学習会を2022年度に行い、労働組合のほか、石狩市議会議員の神代知花子さん(研究会会員)に「石狩市の非正規公務員問題と問題解決に向けた議員活動」をご報告いただきました。

2 「求める会」の公開質問結果などを川村(2023)にまとめていますので、そちらもあわせてご参照ください。

3 2023年3月7日に、ムキプロ主催、日本労働弁護団北海道

■ムキプロの公開質問への回答状況

市議会議員選挙に立候補されることを3月9日時点で我々が把握していた89名の方に質問状をお送りしました。札幌市議会に議席を有していた会派から立候補される方には議会事務所に質問状を直接持参し、その他の候補者には郵送しました。

回答の最終の回収状況は下記のとおりで、1人を除く(注を参照)有効回答49人の回答をみていきます。

自民党 29 名	(回答 0 名)
立憲民主党・民主市民連合 22 名	(回答 22 名。一括回答)
公明党 10 名	(回答 10 名。一括回答)
日本共産党 12 名	(回答 12 名)
市民ネットワーク 2 名	(回答 2 名)
無所属 1 名	(回答 1 名)
(以上は、札幌市議会に議席を有していた会派)	
日本維新の会 6 名	(回答 0 名)
市民政党さっぽろ 4 名	(回答 2 名)注
参政党 2 名	(回答 0 名)
れいわ新撰組 1 名	(回答 1 名)

注:うち1名は道議会議員選挙への出馬に変更されたので、回答は割愛。

ムキプロからの公開質問の内容は、以下の3点です。

まず非正規公務員(会計年度任用職員)制度関連が2点で、1点は公募制の是非、もう1点は、札幌市の独自ルールである「同一部3年ルール」の是非です⁴。

残りの1点は、公共民間領域における仕事の発注・公契約に関わる設問で、更新限度条項を設けている民間事業者に対して札幌市が事業を発注することの是非です。

公契約条例では、一般的には、賃金の適正化・規制に関心が向かうかと思いますが、ムキプロでは、雇用安定に焦点をあてました。労働契約法第18条を根拠とする5年超での無期転換を逃れるために更新限度条項を設けて労働者を雇い入れることが社会的に問題になっています。そうした事業者を事業パートナーに札幌市が選ぶことの是非を問うたのです。

以下に、我々からの質問と、候補者から寄せられた回答の集計を記します(個別の回答はNAVIをご覧ください)。

ブロック共催でシンポジウムを開催。弁護士、筆者のほか、民間企業・大学・非正規公務員の当事者から報告をいただきました。当日の記録をご参照ください。

4 札幌市の制度の詳細にご興味があれば、当会の『Report(レポート)』第37号(2022年2月号)に掲載された拙稿「札幌市の会計年度任用職員制度の現状を調べてまとめました」をご参照ください。

1. 札幌市の会計年度任用職員にも、安心して働き続けられる条件整備が必要であると私たちは考えます。札幌市の会計年度任用職員制度をめぐる問題をどう認識し、どう対応するご予定であるか、自身の考えに一番近いものに○をつけてください。

(1) 公募制(すでに働いている人がいったん雇い止めになり、雇用継続を希望する人は、新規求職者と同一の公募に応じなければならない制度)の導入は自治体に義務づけられたものではなく、総務省も、「地域の実情等に応じつつ、適切に対応されたい。」と2022年12月23日の通知で伝えています。札幌市では、原則として、3年ごとに公募に応じて合格しなければ働き続けることができません。公募制は今後も続けるべきとお考えですか。

- ① 公募制は今後も続けるべきである。 10名(公明党10)
- ② 公募制は今後、続けるべきではない。 16名(共産党12、市民ネ2、さっぽろ1、れいわ1)
- ③ その他() 23名(立民党22、無所属1)

(2) 札幌市には、原則として、同じ部では3年までしか働き続けられないというルールがあります。この同一部3年ルールについても、今後も続けるべきとお考えでしょうか。

- ① 同一部3年ルールは今後も続けるべきである。 10名(公明党10)
- ② 同一部3年ルールは今後、続けるべきではない。 17名(共産党12、市民ネ2、無所属1、さっぽろ1、れいわ1)
- ③ その他() 22名(立民党22)

2. 合理的な理由を示さずに更新限度条項を入れるなど法(労働契約法第18条)の趣旨に反する行為は禁じられるべきと私たちは考えます。

「更新回数は4回/労働契約は通算5年までとする」、などの更新限度条項を労働契約・就業規則に書き込む行為に対しては、政府も、「違法ではないが脱法」「法の趣旨を潜脱するもの」などと評価しています。

自治体は、民間事業者等をパートナー(受託者)として数多くの公共サービスを実施しています。札幌市は、合理的な理由を示さずに更新限度条項を労働契約・就業規則に設けている民間事業者等に対しての仕事の発注は行うべきではないと私たちは考えます。自身の考えに一番近いものに○をつけてください。

- ① 事業発注に際し、事業者が非正規労働者の雇用契約に更新限度条項を設けているか否かを検討項目に入れる必要はない。 10名(公明党10)
- ② 事業発注に際し、事業者が非正規労働者の雇用契約に更新限度条項を設けているか否かを検討項目に入れるべきである。 17名(共産党12、市民ネ2、無所属1、さっぽろ1、れいわ1)
- ③ その他() 22名(立民党22)

注:「立民党」は立憲民主党・民主市民連合、「市民ネ」は市民ネットワーク、「さっぽろ」は市民政党さっぽろ。

■回答状況、回答内容への若干のコメント

第一に、お忙しい中、多くの候補者から回答をいただくことができました。

第二に、最大会派である自民党候補者からは回答がありませんでした(ちなみに、「求める会」の公開質問にも自民党からの回答はありませんでした)。

自民党会派では、公開質問には全般的にこのような対応なのか、それとも、公務非正規に関する政策には関心がないのか、あるいは、私たちの問題意識と真っ向からぶつかるために回答が回避されたのか——あれこれ考えましたが、今回の対応の理由は、分かりませんでした(電話をして督促や照会をすべきだったかもしれません)。

第三に、質問への回答(我々が掲げた政策への賛否)は、いわゆる「保守」と「革新」で分かれてしまうだろうか、という予測もありましたが、必ずしもそう言えない状況もみられました。

まず、いずれの質問でも、最多の回答は、一括回答の立憲民主党・民主市民連合(以下、立憲民主党)が選択した「その他」でした。

「その他」を除くと、公募制も同一部3年ルールも、「続けるべきではない」が多く、更新限度条項の有無を検討項目に「入れるべき」が多かったです。

ここで、会派で一括回答された、立憲民主党と公明党の回答をもう少し細かくみていきます(表2)。

表2 立憲民主党及び公明党の回答(いずれも会派で一括回答)

	質問1-(1)/理由 (あれば)	質問1-(2)/理由 (あれば)	質問2/理由 (あれば)
立憲民主党	③ 公募制そのものは維持すべきと考えます。ただし、働き続けたいという意欲がある方に対する雇用継続の仕組みについては検討が必要と考えます。	③ 事実上の3年有期契約という職種に関する課題と認識をしています。全問〔前問〕と同様に働き続けたいという意欲がある方に対する雇用継続の仕組みづくりの中で検討すべき課題と考えます。	③ 総合評価の検討項目と認識をしています。一般的には労働法令を遵守していただくことを入札参加事業者に求めることになると考えます。
公明党	① 公募制は、公平性(平等取扱い)のうえからも就業を希望される方に均等な機会を与えることとなります。一方、雇用が長期間になることで士気の低下の懸念も生じると考えます。	① 同一部3年ルールは続けるべきと考えますが、今後も現場の状況や、国、他都市の状況を注視し検討すべきと考えます。	① 問いでは「合理的な理由を示さず」とありますが、そもそも労働法制を遵守することは当然のことです。雇用主と労働者の労使関係に関わることであり、現在、自治体はそこまで関与していないものと解します。

まず、3つの質問に対していずれも「その他」を選択した立憲民主党ですが、自由記述の内容を読んだ限りでは、公募制には反対ではない、と読めます。但し、「働き続けたいという意欲がある方に対する雇用継続の仕組みについては検討が必要と考えます」という説明は付記されています。

また、同一部3年ルールについては、やはりここでも、雇用継続の仕組みづくりの必要性には言及されていますが、どういうことを想定しているのか、もう少し説明をしてもらう必要があると思いました。

次に、公募制も同一部3年ルールも「今後も続けるべき」と回答した公明党では、公平性・就業機会の均等な確保、雇用の長期化による士気の低下などがその理由にあげられています。

問2は、「事業発注に際し、事業者が非正規労働者の雇用契約に更新限度条項を設けているか否かを検討項目に入れる必要はない」が選択されています。一方で問2の自由記述を読むと、「そもそも労働法制を遵守することは当然のことです」と回答しており、その限りでは、我々と問題意識が異なる可能性もある、とも読めます。

公募制にせよ同一部3年ルールにせよ、民間で不十分な

がらも進められている雇用安定に逆行する制度である——私たちはそのように認識していたのですが、議員(候補者)の理解は必ずしもそうではなかったことが今回の公開質問で明らかになりました。問題を伝える私たちの取り組みがまだまだ不十分なのか、あるいは、議員には見えていて逆に私たちが見落としている何かがあるのか、これから深掘りしていく必要があります。ただ、いずれにせよ、議員との情報・意見交換が必要であることは確認されたかと思えます⁵。

■議会改革を意識しながら公共再生の取り組みを

さて、本稿の冒頭にあらためて戻ります。

議員との連携・交流の強化が今年度の当会の課題である、と述べました。この取り組みを進めるにあたっては、議会改革という視点も必要になるのではないのでしょうか。そもそも、公務非正規問題がここまで深刻化しているのには、本来果たすべき役割が議会に果たされていないことも大きいわけですから⁶。個人的な体験もまじえながらこの点に最後にふれたいと思います。参考文献にあげた拙稿もご参照ください。

そもそも私自身は、地方自治や行政学の専門ではありません。公契約条例の制定や公務非正規の問題に深く関わるようになってから、関係する本を読みあさったり、いわゆるロビイング活動——多分にそれは、行き当たりばったりのものではありませんが——を経験したり、試行錯誤してきました。

そのような中で、なるほど、議会というのは、教科書的には、行政に対するチェック機能や政策立案機能が期待されているけれども、実態は必ずしもそうでもないようであることを感じてきました。

例えば、(少なくとも見積もっても平均的な議員並に)いろいろ調べて議会にその結果を持参しているのにあまり関心はもたれない(ように見える)。議会では何をもって審議がされているのか外からはよく見えない。反対なら反対でその理由や根拠が示されればまだ対応のしようがあるけれども、何が反対の理由か示されない(ように感じる)——以上のような経験を10年以上に及ぶ公契約運動ではしてきました。「よその会派ではどういった反応でしたか?」と聞かれたときには、議員とは、会派をこえて議論はしないものなんだと知りました(会派同士の部屋はこんなに近いのに)。

一方で、これには議会の仕組み上の問題が関わっていることも学びました。また、なり手が高齢の男性に偏っている、という事情も、議会のあり方、議会文化を左右しているのでしょう。いくら二元代表制とはいっても、これでは、議会への無関心・不信が広がるのも、むべなるかなと思えました。

そのような中で、議会の役割や活動原則などを定めた議会基本条例の制定が全国・全道で相次いだことは、議会改革を議員自らが進めようとするものと好意的に受け止め、関心をもってきました。

ただ一方で、議会の最高規範とされる条例が有権者の手によらずに決められ、運営されていることから生じる限界(議員が自ら定めた規律に従っていることから生じる限界)があることも感じてきました⁷。

ですから、公共の再生を掲げる我々は、その実現のためには、議会改革を同時並行で進める必要がある、という問題意識をもって、議員との連携・交流を深めていく必要があるのではないのでしょうか。

ちなみに札幌市議会では、議会基本条例の施行10年にあ

5 ちなみに、非正規公務員に関する質問は、知事選・市長選候補者を対象に行った反貧困ネット主催の公開質問でも扱いました。公募制はどちらの当選者(現職)においても肯定されています。公募制撤回のハードルは高そうであることがあらためて確認されました。

6 労働組合の問題は、今回は取り上げることができていません。機会をあらためます。

図1 杉並区議会の各政党の議席数

改選前	自民 16(2)	公明 7(1)	立民 3(0)	共産 6(3)	その他・無所属 15(9)	欠員 1
	自民 9(2)	公明 6(2)	立民 6(4)	共産 6(4)	その他・無所属 21(12)	
改選後						

注：()内は女性

出所：『東京新聞』朝刊2023年4月28日付より作成。

わせて、議会の機能や役割について検証作業が行われ、『札幌市議会基本条例検証報告書』にまとめられています(2023年2月発行)。報告書にあげられた「政策立案及び政策提言」や「議員相互間の討議」の機能が深まることを期待しています。

最後に、私が注目する杉並区の選挙で次のような興味深い変化が報じられていましたので紹介します⁸。

すなわち、記事によれば、4月24日に開票された杉並区議選(定数48)の当選者は、性別非公表の1人を除く47人のうち女性が24人を占めました。現職は12人が落選、新人は15人が当選。自民が改選前の16議席を9議席に減らし、全員当選が目標だった公明は落選者を出したとのこと(図1)。

記事をさらに読み進めると、杉並区ではリベラル系勢力が支援した岸本聡子区長が初当選したものの議会勢力では自公が半数を占め、岸本氏の公約の多くが先送りに。「区長は変わった。次は議会」を合い言葉に、区長を選挙で支えた住民団体が、区長に賛同する立候補予定者を支援する街頭演説を行い、区長も独自で連日投票を呼びかけた、とあります。その成果で投票率は43.66%と前回比4.19ポイント上昇。約2万票の動向が明暗を分けたようだ、とあります。

4ポイントの投票率の改善でずいぶん変わるものなのだと率直に驚きました(もちろん、4ポイント・2万票を新たに獲得するには大変なご苦労があったと思えますが)。

公務非正規拡大の背景には、新自由主義改革・地方行政改革があります。公共の再生は、こうした改革への抵抗・反響を意味します。市民の政治参加や議会改革を意識しながら、公共の再生を目指す取り組みに議員の皆さんと着手する——こうした取り組みを各地で進めていきたいと思います。

(謝辞)

お忙しい中、公開質問にご回答をいただいた全ての候補者の皆さんにこの場を借りてあらためて感謝申し上げます。

(参考文献)

大森彌(2021)『自治体議員入門——有権者の期待と議会の現実、住民自治の要となるために』第一法規出版
川村雅則(2023)「公契約条例の制定で自治体を変える」『建設政策』第207号(2023年1月号)
川村雅則(2023)「公契約条例に関する公開質問の取り組みと候補者からの回答(統一地方選挙2023)」『建設政策』第209号(2023年5月号)
篠田徹、上林陽治編著(2022)『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、公契約、公共調達』日本評論社
曾我謙悟(2019)『日本の地方政府——1700自治体の実態と課題(中公新書 2537)』中央公論新社
辻陽(2019)『日本の地方議会(中公新書 2558)』中央公論新社

7 そもそも札幌市では、公契約条例案が「継続審議」扱い中の2013年に2月に議会基本条例が制定されています。議会基本条例にうたわれた中身と当時の議員・議会の対応のギャップを今でも記憶しています。

8 記事のタイトルは、「投票率が上昇 議会勢力激変 杉並区4ポイント↑で女性増、自公後退 リベラル系 合同街宣でアピール」です(『東京新聞』朝刊2023年4月28日付)。