

# 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



北海学園大学教授

かわむら まさのり  
川村 雅則

## はじめに

働き方改革の実行計画がとりまとめられた(2017年3月28日)。

過労死やその温床となっている長時間労働をなくしたい、非正規労働者の不条理な処遇を改善したいとの国民の期待に一見すると応えるようにぶち上げられた働き方改革。しかしながら例えば、過労死ラインにあたる時間外労働や、正規と非正規の雇用形態間の賃金格差を容認する内容であるなど、その実効性のなさ・問題点があらわになってきている。そもそも、労働時間管理の適用から外して残業代をなくす「高度プロフェッショナル制度」の新設や、裁量労働制の拡大が企図されているなど、政府の働き方改革は欺瞞きまんに満ちている。

しかしながら、国民・労働者の多くがこれら諸問題の改決を願っているのは事実である。我々がなすべきは、政府案では到底改善されぬ、労働現場で起きていることの具体的な事実を告発しながら、

「私たちの求める働き方改革」「真の働き方改革」を提示し、そこに多くの参加を勝ち取っていくことではないか、と考えている。

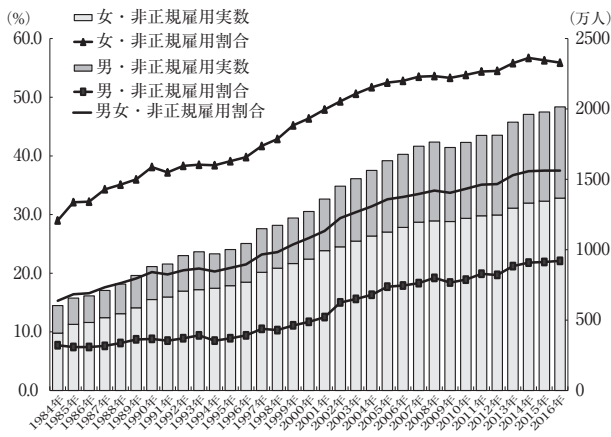
本誌編集部からの今回の依頼は、非正規雇用労働者(以下、非正規労働者)の現状報告と、彼らの組織化を念頭においた運動課題の提起である。

以前にも同様の依頼をうけて、「なくそう官製ワーキングプア、進めよう公契約運動」という小論をまとめた(本誌223号)。内容に重複があるが、新しい情勢などを盛り込みながら、今回の依頼に応えたい<sup>1)</sup>。

本稿では、調査データを使いながら、自治体の臨時・非常勤職員(以下、非正規公務員とも言う)の現状を報告し、後半では、非正規雇用全般に共通する問題と運動の課題を整理する。前半で使うのは、全国の地方公共団体(以下、自治体とも言う)に対して総務省が2016年に行った臨時・非常勤職員の調査(以下、総務省2016年調査)データ<sup>2)</sup>で、筆者は現在、北海道及び道内全市町村(道、政令市である札幌市、34市、144町村の計180自治体)のデータを取り寄せ、集計・分析作業を行っているところである<sup>3)</sup>。これを使う。

調査データを使いながら議論を展開するのは、

図表1 男女別にみた非正規雇用者数・割合の推移



出所：総務省「労働力調査（長期時系列データ）」より作成。2001年以前は「労働力調査特別調査（2月値）」。2002年以降は「労働力調査詳細集計（年平均値）」より。

非正規公務員の現状を共有したいのはもちろんだが、各地で組織化を進めるにあたっては、まずは、自分たちが仲間になりたいと考えている人たちは誰であり、彼らはどんな困難を抱えていて、どんな要求を持っているのか、などを明らかにしていくのが前提作業として重要だと思うからだ。その点で調査活動と組織化には似た部分があるのではないかと。自分たちが関心ある業種・職種の人たちに置き換えながら読んでいただきたい。

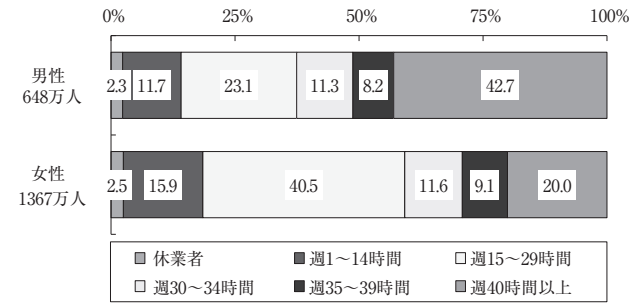
## 非正規労働者総論

今や4割に達しようという非正規労働者。とりわけ女性ではその割合はすでに半数を超えている（図表1）。30年前からすでに3割に達していたように、古くから、非正規の多くは女性であった。

仕事は恒常的に存在するのに有期で雇われ、更新が行われるかどうかの不安を抱えて働く彼らは、働く者としての「発言（権利行使）」が困難である。またどんなに長く働いても非正規・有期の彼らは、経営難の際には、正規労働者よりも先んじて解雇（雇い止め）されることが、判例上も容認されてきた。

仕事の面では、正規労働者の補助的な業務を担う存在として位置づけられ、何年勤めようが、仕事内容や責任も勤続・経験も評価されることはな

図表2 男女別にみた非正規労働者の週あたり労働時間（月末1週間の就業時間）



出所：総務省「2016年労働力調査」より作成。

かった。家計を補助する役割という見方がそれを正当化し、社会保障面でも不利な状況にあった。「男性稼ぎ主型モデル」と呼ばれるこうした生活保障システム下では、おしなべて、女性の職業生活は不遇にあった。

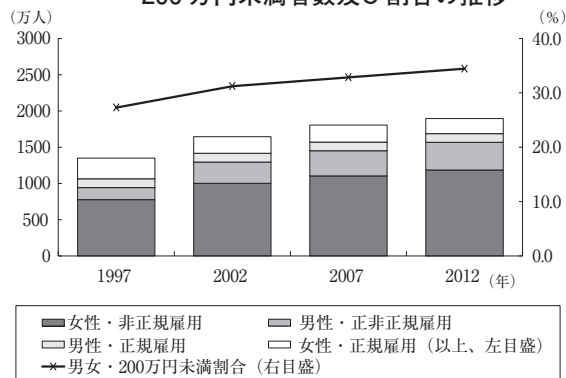
客観的には、安価な労働力としてこうして使われてきたが、被扶養者という位置付けが、彼らの「貧困」を隠蔽してきた。男性が家族賃金を得られる条件が整っていたときにはとくに、労働組合も、大勢としては、非正規労働者（女性労働者）に対する差別に対して必ずしも敏感ではなかった。

しかしながら、こうした生活保障モデルは崩れてきて、現在に至る。

例えば、日本の非正規雇用者の最大勢力である（呼称）パートを含め、フルタイム型の非正規が増えている。非正規労働者全体のうち、男性では約5割が、女性では約3割が、週35時間以上働いている（図表2）。30時間にまでその範囲を広げると割合はさらに6割、4割にまでそれぞれ増大する。

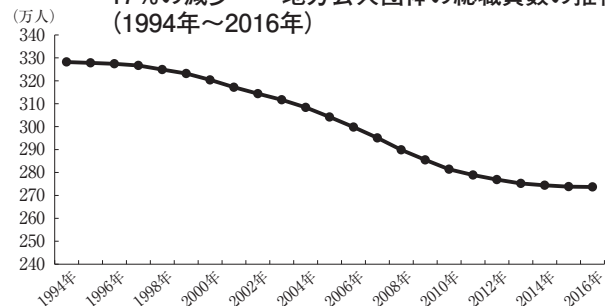
しかし収入水準は低い（図表3）。彼らは被扶養者であるから、とその賃金水準の低さを合理的なものともみなす考えの問題性もさることながら、非正規労働者イコール被扶養者というのは、実態からもかけ離れている<sup>4)</sup>。女性とりわけ単身女性で貧困が顕在化している。

図表3 男女×雇用形態別にみた年間所得200万円未満者数及び割合の推移



出所：総務省「就業構造基本調査」より作成。

図表4 地方公務員(正職員)の減少:ピーク時から約54万人、17%の減少——地方公共団体の総職員数の推移(1994年~2016年)



出所：総務省「2016年地方公共団体定員管理調査結果のポイント」より作成。

## 深刻化する非正規公務員問題<sup>5)</sup> ——総務省2016年調査より

### 増大する非正規公務員

日本は人口当たりの公務員数が少ない国である。公的責任を弱体化させ小さな国を目指す動きがそこに拍車をかけている。

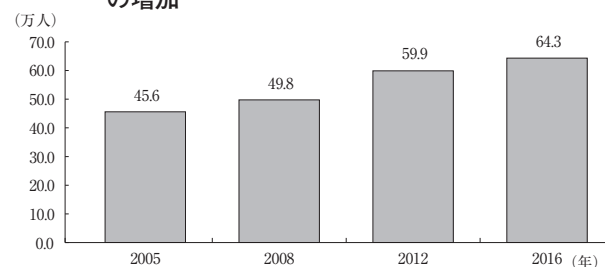
総務省の「地方公共団体定員管理調査」によれば、正規の地方公務員数はピーク時(1994年)から約54万人減少している(図表4)。代わりに増えているのが非正規公務員や公共サービスを担う(低賃金の)民間労働者である。

本稿で取り上げる前者は、2005年には45.6万人だったのが、2016年には64.3万人にまで増えている(図表5)。短期間勤務者や短時間勤務者は対象外(調査対象は、任用期間が6か月以上又は6か月以上となること明らかであり、かつ1週間当たりの勤務時間が19時間25分以上の職員)であることや、しかも4月1日を調査基準日としていることから漏れる層を含むと、実際には、この人数をさらに上回る。

### 非正規公務員の何が問題か<sup>6)</sup>

公務員は、民間の労働契約(労使対等原則)と異なり、公法上の任用関係にあるとされる。任命

図表5 臨時・非常勤職員の増大——10年強で19万人の増加



注：総務省による調査結果。

出所：総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」結果(2017年3月31日公表)添付資料より。

権者である自治体側の意思が優先され、労働者としての権利も抑制されている。だが、正職員は、代わりに地方公務員法など法制度や労働組合・職員団体によって、その身分や労働条件は厳格に守られている。

一方で、臨時・非常勤職員は、実態は、長期で働き、また、基幹的な業務に従事する者が多い(さらに、専門的な業務に従事する者も少なくない)にもかかわらず、地公法上は、彼らが恒常的に、あるいは、専務的に働くことを前提とした規定が整備されていない。長期の勤続者であっても雇止めを回避することはできない。

つまり、臨時・非常勤職員の任用は、実態と規定が乖離<sup>かいり</sup>しており、かつ、いずれかの任用根拠(特別職非常勤職員、一般職非常勤職員、臨時的任用職員)に振り分けられているが、それぞれの職務内容や働き方の違いは必ずしも明確ではない。

なのに彼らもまた(民間労働者ではなく)公務員であることから、パート労働法や労働契約法は適用されず、これらの法が定める均衡・均等待遇規定の保護を受けることはできない。常勤職員と



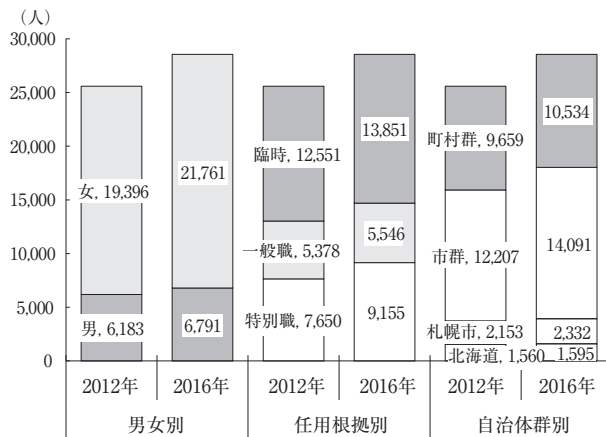
図表6 北海道・札幌市・市群・町村群における臨時・非常勤職員数 (2012年、2016年)

単位：人、%

	正職員(a)注3		臨時・非常勤職員(b)		臨時・非常勤割合注4	
	2012年	2016年	2012年	2016年	2012年	2016年
全道注1	138,033	136,004	25,579	28,552	15.6	17.4
北海道	73,956	71,900	1,560	1,595	2.1	2.2
札幌市	14,273	14,425	2,153	2,332	13.1	13.9
市群注2	29,376	29,363	12,207	14,091	29.4	32.4
町村群	20,428	20,316	9,659	10,534	32.1	34.1

注1：全道は、北海道及び道内全市町村の合計。  
 注2：市群は、札幌市を除く。  
 注3：正職員の人数は、総務省「地方公共団体定員管理調査」の結果より。  
 注4：臨時・非常勤割合は、 $b \div (a+b) \times 100$ で算出。  
 出所：総務省調査(2012年、2016年)結果より作成。

図表7 男女別、任用根拠別、自治体群別にみた、全道における臨時・非常勤職員数 (2012年、2016年)



出所：図表6に同じ。

の違いを外形的に明確にするためにと、任用と任用との間に「空白期間」を設けられたり、5年(更新4回)で終了など勤続年数に上限を入れられたりしている。

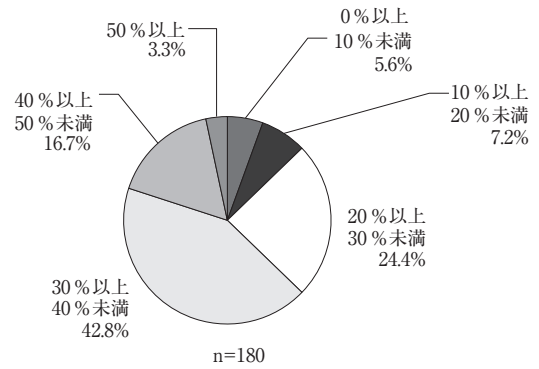
地公法や地方自治法そして各種労働法制が入り組んだ中で、雇用・労働の実態が軽視され、「法の狭間」におかれた存在となっている。

### 北海道における非正規公務員の姿

北海道及び道内の市町村(以下、両者をあわせて全道)の数値を整理したのが図表6~図表15である。

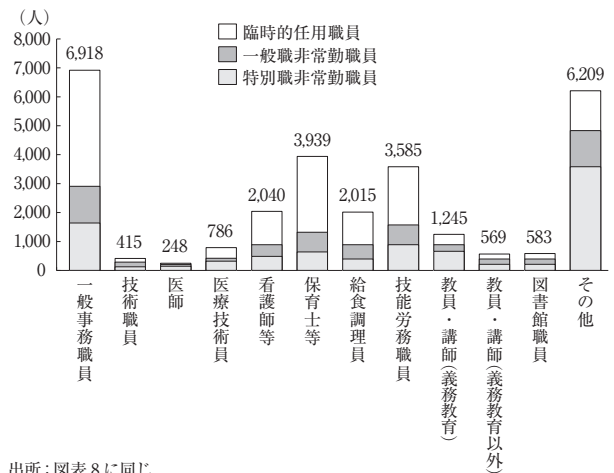
2012年調査では2万5579人だった臨時・非常勤職員は、2016年調査では2万8552人に増加した(図表6)。臨時・非常勤職員割合も、札幌市を除

図表8 臨時・非常勤割合別にみた自治体数



出所：総務省2016年調査結果より作成。

図表9 任用根拠×職種別にみた、全道における臨時・非常勤職員数



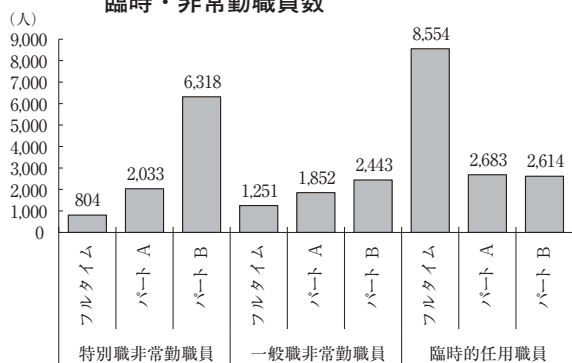
出所：図表8に同じ

く「市群」では32.4%、「町村群」では34.1%にまで増加している。個別の自治体ごとにみると(図表8)、「30%以上40%未満」に4割強の自治体が集中している。臨時・非常勤が40%以上の自治体も2割程度存在する。

なお、札幌市の値に象徴されるとおり、臨時・非常勤職員を減らしてアウトソーシングを進めれば、臨時・非常勤割合は低下する点に留意されたい。

さて、臨時・非常勤職員は、女性が全体の4分の3を占め、任用根拠別にみると臨時的任用職員が全体の約半分を占める(図表7)。もちろん、仕事は「臨時的」なものではない。また、職種別にみると(図表9)、「一般事務員」が約7000人で最も多く、「保育士等」が約4000人、「技能労務員」が約3600人、そして、「看護師等」と「給食

図表 10 任用根拠 × 就業時間別にみた、全道における臨時・非常勤職員数



注：「フルタイム（職員）」とは、常勤職員と同様の勤務時間、勤務日数の職員。「フルタイム」以外の職員は「パートタイム（職員）」とし、そのうち、1 週間あたりの勤務時間が常勤職員の4分の3を超えるものを「パートA」、それ以外のものを「パートB」と表記。  
出所：図表 8 に同じ。

図表 11 任用根拠 × 賃金水準設定の考え方（複数回答可）別にみた自治体数

	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	420	503	1301
①同一又は類似の職務を行う常勤職員の給与との均衡を考慮	260	347	580
②地域で同一又は類似の職務を行う民間労働者の賃金との均衡を考慮	65	84	235
③地域の最低賃金又は地域の最低賃金に一定額を上乗せして設定	56	114	495
④その他	66	63	122
③の割合（％）	13.3	22.7	38.0

注：複数回答可である点に注意。  
出所：図表 8 に同じ。

調理員」がそれぞれ約2000人で続く。

彼ら臨時・非常勤職員は、短時間勤務者では必ずしもない（図表10）。とりわけ臨時職員の場合には、フルタイム勤務者が多数である。フルタイム勤務者と、1 週間あたりの勤務時間が常勤職員の4分の3を超える者をあわせると、全体の6割を占める。

なお、任用に関する問題——「空白期間」を設定しているかどうか、勤続年数に上限を設定しているかどうかの結果は、現在集計中である。

次に賃金（報酬）をみる。総務省2012年調査に比べて、総務省2016年調査では、多くの職種の賃金が、任用根拠ごとに調べられている。

第一に、賃金水準の設定に対する考え方では（図表11）、最賃を意識して設定（「③地域の最低

図表 12 任用根拠 × 時間当たり賃金（報酬）額別にみた自治体数

	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	477	1208
764 円（未満を含む）注	5	17	9
765 ～ 799 円	4	16	150
800 ～ 899 円	23	84	425
900 ～ 999 円	67	75	217
1000 ～ 1099 円	53	62	143
1100 ～ 1199 円	57	75	73
1200 ～ 1299 円	58	60	69
1300 ～ 1399 円	21	30	36
1400 ～ 1499 円	17	21	24
1500 円以上	83	37	62
（再掲）899円以下 単位：％	8.2	24.5	48.3
999円以下 単位：％	25.5	40.3	66.3

注：2016年4月1日時点の北海道の最低賃金は764円。同金額に満たない回答もあったがそのまま集計・分析した。  
出所：図表 8 に同じ。

図表 13 任用根拠 × 再度任用時における賃金設定の考え方別にみた自治体数

	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	411	476	1094
①再度任用により職の位置付けが変わることがないので報酬に変更なし	297	253	778
②再度任用する際に能力・経験等を勘案して、より上位の職に任用した場合に報酬を増額	1	19	21
③同一の職種に従事した経験年数を勘案して報酬を増額	110	183	293
④当該職に必要な能力を一定の評価基準（人事評価、資格の有無等）で評価して報酬を増額	2	9	1
⑤その他	1	12	1
①の割合（単位：％）	72.3	53.2	71.1

出所：図表 8 に同じ。

賃金又は地域の最低賃金に一定額を上乗せして設定）している自治体が少なくない（数は、職種ごとの延べ数）。とくに臨時職員では、4割弱の自治体がこの回答を選択している。

第二に、実際の金額はどうか。「報酬の基本額（初任時）」の「1時間当たり換算額」をみる。最低賃金に満たないなど、誤回答と思われるものも一部にあったが、そのまま集計対象に含めた（図表12）。

労働組合が「いますぐ」の実現を訴えている「1000円」に満たないケースは、臨時職員でとくに多い。臨時職員を採用する自治体全体の3分の2である。特定の学識・経験に基づく働きが想定されている特別職非常勤職員を採用している自治体でも、4分の1が1000円未満である。

図表 14 任用根拠 × 職種別にみた、時間当たり賃金額 899 円以下、999 円以下の自治体数

		一般事務職員		技術職員	医師	医療技術職員	看護師等	保育士等		給食調理員	技能労務職員	教員・講師 (義務教育以外)		図書館職員	その他	うち消費 生活相談員		
		補助職員	うち事務					うち 看護師	うち 保育士			教員・講師 (義務教育)	教員・講師 (義務教育以外)					
常特別 勤職員非	総数 (単位: 団体)	38	20	19	17	24	22	21	25	18	20	28	10	30	20	24	36	16
	899円以下 (単位: %)	13.2	15.0	5.3	0.0	0.0	0.0	0.0	12.0	5.6	15.0	7.1	20.0	3.3	5.0	4.2	13.9	25.0
	999円以下 (単位: %)	36.8	40.0	21.1	0.0	12.5	4.5	4.8	24.0	27.8	45.0	32.1	40.0	13.3	20.0	33.3	36.1	37.5
常一般 勤職員非	総数 (単位: 団体)	55	42	20	6	16	20	22	43	36	35	45	14	32	15	25	33	18
	899円以下 (単位: %)	34.5	35.7	25.0	0.0	6.3	10.0	4.5	18.6	25.0	40.0	28.9	50.0	9.4	6.7	28.0	27.3	16.7
	999円以下 (単位: %)	56.4	57.1	35.0	0.0	18.8	20.0	4.5	39.5	55.6	54.3	40.0	64.3	18.8	13.3	48.0	42.4	27.8
用臨時 職員の任	総数 (単位: 団体)	138	120	26	9	50	78	67	105	94	90	105	54	64	37	62	91	18
	899円以下 (単位: %)	85.5	85.8	26.9	0.0	8.0	9.0	4.5	35.2	33.0	76.7	45.7	53.7	21.9	18.9	77.4	52.7	61.1
	999円以下 (単位: %)	97.1	97.5	42.3	0.0	30.0	15.4	7.5	70.5	70.2	97.8	61.9	72.2	35.9	45.9	91.9	71.4	72.2

注: 当該職種を任用している自治体総数に占める、「報酬の基本額 (1 時間当たり換算額)」が1000円未満のケースを整理。  
出所: 図表 8 に同じ。

図表 15 雇用形態別にみた保育所保育士

単位: 人、%

	臨時・非常勤職員 (a)	正職員 (b)	臨時・非常勤割合 <sup>注</sup>
全道	1,836	2,062	47.1
北海道	0	0	-
札幌市	44	312	12.4
市群	857	776	52.5
町村群	935	974	49.0

注: 臨時・非常勤割合は、 $a \div (a+b)$  で算出。  
出所: 総務省2016年調査結果、同省「定員管理調査」結果より作成。

資料 ディーセント・ワークの実現に向けた 4 つの戦略目標

- ・仕事の創出: 必要な技能を身につけ、働いて生計が立てられるように、国や企業が仕事を作り出すことを支援。
- ・社会的保護の拡充: 安全で健康的に働ける職場を確保し、生産性も向上するような環境の整備。社会保障の充実。
- ・社会対話の推進: 職場での問題や紛争を平和的に解決できるように、政・労・使の話し合いの促進。
- ・仕事における権利の保障: 不利な立場に置かれて働く人々をなくすため、労働者の権利の保障、尊重。

出所: ILO 駐日事務所ウェブサイトより。

第三に、再度任用時における賃金額の変更に対しては、「①再度任用により職の位置付けが変わることがないので報酬に変更なし」という回答が多く、とくに特別職非常勤職員や臨時的任用職員では、それぞれ7割を占めている (図表13)。仮に長く働けても賃金は上がらないのだ。

ところで、先に述べたとおり、総務省2016年調査では、賃金は職種ごとに調査されている。そこで、時間当たり賃金額が低い (899円以下、999円以下) の自治体数を任用根拠 × 職種別にまとめたのが図表14である。

例えば、人数ベースで回答の多かった (図表 9 を参照) 一般職事務職員、保育士等、技能労務職員 × 臨時職員の賃金をみると、順に、85.5%、35.2%、45.7%の自治体が899円以下の水準で、さらに999円以下までひろげると、自治体のほぼ100% (97.1%)、70.5%、61.9%がそこにおさま

る。

なお、「定員管理調査」による人数データを使って、「保育所保育士」の正職員と臨時・非常勤職員の人数をまとめたのが図表15である。保育士の非正規雇用化は周知のとおりだが、公立保育所では「市群」でも「町村群」でも半数が非正規である<sup>7)</sup>。

以上、集計・分析中の総務省調査データを使って、北海道内で働く臨時・非常勤職員の実態をみてきた。言うまでもなく、これらの数値は、各自治体ごとに整理されている。こうした基礎データをふまえた、当事者を直接の対象としたアプローチが次に必要になる<sup>8)</sup>。労働組合にとってそれは、組織化と重なる取り組みとも言えるのではないか。その準備は始まっているだろうか。

図表 16 雇用契約期間別にみた就業者数(2016年、男女)

単位：万人

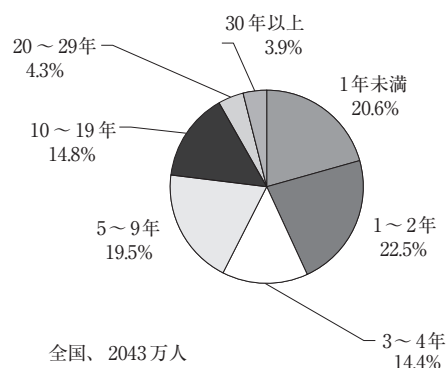
	総数		正規雇用者	非正規雇用者
役員を除く雇用者総数	5381		3364	2016
一般常雇総数	4962		3354	1608
無期の契約	3831		3224	607
有期の契約	1131		131	1001
臨時雇・日雇	418		10	407
有期契約労働者計	1549		141	1408
同、割合 (%)	28.8		4.2	69.8

注1: 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。

注2: 非正規雇用者中の無期契約労働者の人数については注釈10も参照。

出所: 図表2に同じ。

図表 17 就業期間別にみた非正規雇用者数



出所: 総務省「2012年就業構造基本調査」より作成。

## ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現に向けて

労働市場を規制していくこと——ひとつの企業・自治体を超えて、職種や業種を横断的に、法制度と労働組合の力で、規制していくことが求められている。

また、長時間労働・過労死問題や、上でみてきた日本の非正規労働者の現状を鑑みたとき、私たちが目指すべき方向は、ILO（国際労働機関）がその実現を提唱するディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の考えでまずはまとめられよう。

ILO 駐日事務所によると<sup>9)</sup>、ディーセント・ワークとは、まず仕事があることが基本となるが、その仕事には、権利、社会保障、社会対話が確保されていて、自由と平等が保障され、働く人々の生活が安定する、すなわち、人間としての尊厳を保てる生産的な仕事のことである。

ILO はディーセント・ワークの実現のために、4つの戦略目標（前頁資料）のほか、これら4つの目標に横断する目標として、ジェンダー平等を掲げている。非正規公務員など、わが国の非正規労働者の境遇を鑑みたとき、いずれも首肯できる内容であり、その具体化が、職場と政治の領域で求められている。

## 有期雇用の濫用を規制し、安定雇用の実現を図る大運動を

非正規雇用の中心的な問題である有期契約で働く労働者はどの位だろうか。

総務省「労働力調査」の整理によれば（図表16）、非正規雇用者を中心にその数はおよそ1550万人で、全雇用者の3割弱（非正規雇用者に限ると約7割）を占める<sup>10)</sup>。

また、図表17は非正規雇用者の就業年数を「就業構造基本調査」でまとめたものだが、5年以上が4割強を占める。

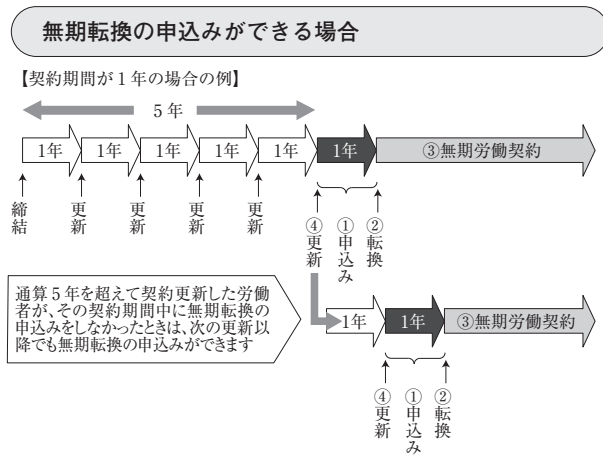
仕事は恒常的に存在するにもかかわらず有期雇用が濫用される日本と異なり、EU 諸国では、たとえ有期で雇われても、一定期間・回数を経た後には無期雇用へに転換するか（「出口規制」）、あるいは、合理的な理由なき有期雇用をそもそも認めないといった「入口」での規制がされている。

法制度面では、この点で一歩前進があった。2012年の労働契約法改正である。同法改正で、非正規労働者は、雇用更新を繰り返し通算の労働契約期間が5年を超えたら無期雇用への転換権が付与されるという出口規制が設けられた（図表18）。改正法の施行は2013年4月なので、2018年4月に権利を獲得する労働者が多数生まれることになる。

5年という長い期間を経なければならないなど、不十分な改正内容ではあるが、それでも一歩前進ではある。



図表 18 改正労働契約法による無期転換のモデル



出所：厚生労働省「労働契約法改正のポイント」より。

ところが、2016年の秋頃からか、使用者側による脱法行為の動きが目につくようになってきた。徐々に近づいてくる2018年4月を前に、無期雇用への転換を阻止しようと、非正規労働者を5年で雇い止めにしたり、契約期間と契約期間の間に「空白期間」をもうけて通算契約期間をゼロにリセットしようとする、契約変更の動きである。

こうした動きがしばらくは続くであろうことに加えて、1、2補足すれば、非正規公務員は、労働契約法が適用されない。相変わらず有期で任用され、しかも、少なからぬ自治体では、一定の年数ごとに機械的に終了させられている。再度の応募こそ認められていても、試験や面接など選考の厳格化が広がりつつある。一定の年数ごとに課される試験に合格し続けなければ働き続けられない彼らのこの不条理も受け止めた、有期雇用の濫用を廃止する官民の大運動——差し当たり今は、2018、19年めがけて、総力を投入することが期待されている<sup>11)</sup>。不十分ながらも導入された労働規制を確実に履行させて、多くの非正規労働者と雇用の安定化を喜び合おう。

なお、非正規公務員をめぐる法「改正」の動きは付記を参照されたい。

## 社会的な賃金規制運動の強化を

- 最低生計費を土台とした最賃引き上げ運動をフルタイムで働けば食べていける賃金の実現が

急がれる。一つには、最低賃金の大幅な引き上げ運動が、もう一つは、仕事内容も責任も評価がされない現状を脱し同一労働同一賃金の確立に向けた運動である。

被扶養者など一部の労働者の賃金の底支え程度と軽視されてきた最低賃金に、拡大する格差・貧困の是正や、低迷する経済の再生などの役割が見出され、注目が集まって久しい。

しかし、企業の「支払い能力」を決定要素に組み込まれることで、最低賃金の水準は低く抑え続けられてきた。

安倍政権は、経済財政諮問会議で言及した、現行の最低賃金水準を年率3%程度引き上げていき、1000円を目指すという目標を、今回の働き方改革実行計画にも記載した。

ただ年率3%程度では1000円までまだ数年かかるし、何よりも、仮に最賃が1000円になっても、中央最賃審議会で用いられている月173.8時間を働いたと仮定しても、得られる収入は、月額17万4000円弱である。健康で文化的な生活を営むには明らかに不足だ。

ここ北海道を含む全国各地で最低生計費調査を実施している中澤（2016）によれば、同調査の結果が示す若年単身世帯の最低生計費は、「最賃1500円」という労組のスローガンを支持するという。ここに一つの目安が示された。

被扶養者であるからと（主として女性）非正規労働者の賃金水準の低さを容認してきた、現行の性別役割分業型の（性差別の色濃い）生活保障システムを見直し、最低賃金という社会的な賃金規制を大きく底上げする体制・運動の再構築が求められている。

## ・暮らし、働き続けられる地域づくりとしての公契約運動を

拙稿（2015）のとおり、私たちは、公契約条例の制定に向けた取り組みを札幌市と旭川市<sup>あさひかわ</sup>で展開してきた。その後、2016年12月、旭川市議会で公契約条例が制定された<sup>12)</sup>。正式名称は、「旭川市における公契約の基本を定める条例」である。賃



金条項付きではなく、理念条例ではある（条例は同市のウェブサイトを参照されたい）。

条例が理念条例であるという点を除いても、課題は多い。

そもそも、条例に書かれた目的や基本方針——例えば、「公契約の適正な履行及び労働環境の確保を図り、もって市民が豊かで安心して暮らせる地域社会の実現に寄与する」という目的や、「地域内での経済の循環及び活性化を図ること」「公契約に係る業務に従事する者の適正な労働環境を確保すること」など4点の基本方針をどう実現するのかといった点が具体的では、残念ながら、ない。実効性の確保が課題なのだ。

附則に書かれた見直し条項（「この条例の施行後、2年を超えない範囲内において、この条例の運用状況について学識経験者その他市長が適当と認める者の意見を聴いて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」）を視野に入れて、引き続き、取り組みを強化したい。

ところで、公契約条例は、賃金の規制を直接の目的とする労働法規ではない。公契約の適正化をもって、公共サービスの質や事業者の経営の改善、地域・産業の建て直しをも念頭におく。その点への配慮が必要だ。

しかし第一に、上の各種の目的実現のためにも、暮らし続け、働き続ける具体的な条件保障として、担い手の賃金規制が必要になるのではないか。しかも、その賃金規制は、最低生活保障に加えて、例えば公共工事現場では国が定める「設計労務単価」が活用されていることにも示されたとおり、職種別の賃金規制の性格を持つ。同一労働同一賃金運動との合流が期待される。

この間、国による地方行政改革の下、自治体は、職員数の削減や民間アウトソーシングの推進が競わされてきた。内閣府「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太方針」）をみてもその動きは強まることが予想される。自治体労組には、公共サービスの（担い手の）「たたき売り」を許さない取り組みが期待される。

第二に、自治体職場のみならず地域・産業の疲

弊は、直接的には、上から下への圧力の下で起きていることである。

であれば、公契約運動を中軸に据えつつ、中小企業の振興、議会改革や地方自治の推進も視野に入れ、業界労使や自治体職員及び議員などを巻き込んだ、地域を変える運動、地域から（政治や社会を）変える運動に発展させる必要はないだろうか。実際、各地では、上記の諸課題に関連した条例の制定が進んでいるが、公契約運動における問題意識との重なりが小さくない。

以上は、筆者自身の取り組みの中で感じたことである。

## 「女性が輝く社会」と、非正規公務員

女性を安価に活用する仕組みをつくってきた政治が、臆面も無く、「女性が輝く社会」を言い出した。そして、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（以下、女性活躍推進法）が2015年8月28日に成立した。

法につけられた名称と、女性労働者の現状とのあまりの落差に対し、政治はまずは自らの足下（女性が多数を占める非正規公務員の現状を変えること）から始めよ、と思う。

その立場で、同法を足がかりにした運動を提起する。

同法は、女性の職業生活における活躍を推進し、豊かで活力ある社会の実現を図ることを目的に、国、自治体及び一定規模以上の民間企業（前者は特定事業主、後者は一般事業主と規定）に対して、①女性の活躍に関する状況の把握、改善すべき事情についての分析、②上記の状況把握・分析を踏まえ、定量的目標や取組内容などを内容とする「事業主行動計画」の策定・公表等（取組実施・目標達成は努力義務）、③女性の活躍に関する情報の公表を求めるものである<sup>13)</sup>。

上林（2016a）が言うとおおり、同法は、非正規労働者も対象とされていること、また、国や自治体など「公的部門による率先垂範」という点の強調が特徴である。2015年11月20日に告示された事

業主行動計画策定指針（「特定事業主行動計画」部分）から抜き出そう。

（女性の活躍の意義）女性の活躍は〔略〕臨時・非常勤職員を含めた全ての女性職員が、どの役職段階においても、その個性と能力を十分に発揮できることを目指して推進する必要がある。

（行動計画の策定体制の整備等）行動計画の策定・推進に当たっては、常勤職員はもとより臨時・非常勤職員を含め、全ての職員を対象としていることを明確にし、男女双方の幅広い職員の理解と納得の下、協力を得ながら、各課題に応じた目標・取組を進めていくことが極めて重要である。〔略〕行動計画の策定の過程において、必要に応じて、職員に対するアンケート調査や意見交換等を実施するなど、各職場・各世代の男女の声を広くくみ上げつつ、職場の実情の的確な把握に努めることが重要である。

（地方公共団体による率先垂範）地方公共団体においては、地域の先頭に立って、当該地域内の一般事業主をリードする行動計画を策定するとともに、積極的に女性職員の活躍を推進していくことが求められる。

実効性に欠ける法ではある。

実際、ウェブサイトで幾つかの自治体の行動計画を点検してみたが、臨時・非常勤職員を念頭においた内容にはなっていない。そもそも女性活躍とは程遠い非正規公務員の現状を特定事業主である自治体に自覚させることから始めなければならぬまい。

雇用形態に関わらず全ての女性労働者が活躍できるように、雇用安定と公正な処遇を迫る運動を自治体内部から起こし、地域に押し広げていくことはできないか。

各種の運動を進める上で情報発信の強化を組織的に進めることが必要ではないか。

例えば、以下（次頁）の①～③は、この間の私たちの運動の中で作成したものである。

まず資料①。公契約領域における担い手の実態を明らかにすることが公契約運動においては重要である。①は、旭川市発注の公共工事現場で働く労働者の賃金実態（公共工事設計労務単価との比較）を明らかにした報告書である。旭川市議会にも提出した。

資料②。旭川や札幌での公契約運動にはいかなる特徴（特長）や課題があったのか。限られた経験ではあるがまとめた。各地の運動に活かしてもらうことを意図した。

資料③。自治体直営の領域で働く非正規公務員と、自治体が発注する仕事で働く民間労働者の双方がどんな問題に直面し、運動は今何に取り組んでいるかを集会（なくそう！官製ワーキングプア北海道集会）で交流した。③は当日の各報告の記録だ。

さて、労働運動における情報発信はどうだろうか。

労働組合がどんなに力をもっていて、また実際に成果をあげていても、世の多くは、労組も労組の日常的な実践（労働相談・解決、団体交渉など）も目にする機会はほとんどない。多くの人たちに知らせることが必要ではないか。また労働運動の危機においては、各地の経験交流もより積極的に進める必要があるだろう。そして以上には、運動の限界で摸索が始まっているように、「新しいスタイル」が必要であるのだろう。

とりわけ、労働現場で何が起きているかを広く知らせることは、まやかしの働き方改革に対する批判にもなると考える。その点でも、労働組合内部に眠っている「宝（情報）」の放出を期待したい。

## 組織的な情報発信の強化を—— 「問題」と「運動」の可視化の強化

資料③ ナショナルセンターの垣根をこえて結集・開催された、なくそう！官製ワーキングプア北海道集会の記録



資料② 旭川と札幌での経験に学び、全道各地に公契約条例を広めることに挑戦するためのパンフレット



資料① 公契約条例の制定に必要な「立法事実」は公契約領域の現場にある。旭川市発注の公共工事現場労働者の賃金実態を調べた報告書



## 労働組合は職場の民主主義の体現者たれ

労働政策は当事者である労使に公を加えた政労使で議論して決めよ、というILOの三者構成原則を政府は壊そうとしている。

「働き方に関する政策決定プロセス有識者会議」での議論（2016年12月に報告書が公表）や、そもそも、労政審とは別に「働き方改革実現会議」が設置されたこともそうである。労働法の「改悪」がスムーズに進まなかったことへのいらだちがあるのだろう。当事者を抜きに物事を決めようとする、民主主義の原則から反した行為である。

ただ、その点で思うことはある。全国平均で今や4割、業種によっては半数を超える非正規労働者を、労組は（少なくとも労働組合のある職場では）迎え入れているだろうか。職場のことを彼ら抜きに決めてはいないだろうか。

自治体職場に話を限っても、例えば、北海道における自治体の臨時・非常勤職員の組織化状況は1割を切っているという。ほぼ全ての自治体に正職員で構成された労働組合が存在し、大手民間企業と並んで高い組織率を誇るのに対して、大きな落差である。権利や労働条件格差が正規と非正規との間で拡大することを懸念する。

上記の有識者会議は「データやエビデンスに基づく議論」「多様な意見の反映」などの点で、現行の政策決定には難があるのだと主張している。であれば、労働組合こそがその点を克服すればよ

い。情報の発信者となり、民主主義の体現者となる、それが労働組合に期待されていることではないか。

（付記）

本稿執筆中に、地方公務員法及び地方自治法の一部を「改正」する法案が審議されていた（2017年5月11日成立）。法「改正」で一時金の支給が可能になる点が報道ではクローズアップされていたが、相変わらずの有期の任用で（しかも毎年「試用期間」が設けられ）、新設された任用類型（「会計年度任用職員」）に移行させられることで特別職非常勤職員からは労働基本権が剥奪されること、勤務時間数で一時金の支払いに差がつけられることなど、改悪と評価すべき内容ではないか<sup>14)</sup>。

（参考文献）

川村雅則（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  
 ———（2017）「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  
 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  
 ———（2016a）「女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況」『自治総研』第452号  
 ———（2016b）「非正規化が進む公営保育所——官製ワーキングプアの保育士たち」『労働の科学』71巻10号  
 後藤道夫（2016）「＜1500円／48時間＞要求の背景——底が抜けた労働市場」『月刊全労連』第234号  
 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

（注）

1) 本稿で紹介している拙文や調査データなどは、筆者のウェブサイトで開催しているので参照されたい。



- 2) 全国の調査結果は、総務省のウェブサイト（「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査」）で公表されている（2017年3月31日公表）。
- 3) 2012年に行われた総務省の調査結果で今回と同じ集計・分析作業を行っているの、そちらも参照されたい。
- 4) 厚生労働省「2014年就業形態の多様化に関する総合実態調査」によれば、主な収入源として「自分の収入」を選択した非正規雇用者は、男性で80.0%、女性で29.3%である。フルタイム型の非正規雇用者を中心にその割合は高い。
- 5) 非正規公務員問題は、上林陽治に詳しいので、参考文献にあたられたい。
- 6) 拙稿（2017）より。
- 7) 保育労働をめぐる問題は、共著（2015）『日本の保育労働者』ひとなる書房を参照。
- 8) 紙幅の都合で紹介できないが、もちろん筆者も、地元の労働組合や研究者と一緒に調査・研究活動を重ねている。公益社団法人北海道地方自治研究所に設けられた「非正規公務労働問題研究会」での仕事を参照されたい。[http://www.hokkaido-jichiken.jp/04/kenkyu\\_hiseiki.html](http://www.hokkaido-jichiken.jp/04/kenkyu_hiseiki.html)
- 9) ILO 駐日事務所のウェブサイトの「ディーセントワーク」の説明より。
- 10) 実際にはもっと多いのではないか。総務省「労働力調査」では、(a)「1年を超える又は雇用期間を定めない契約で雇われている者で「役員」以外の者」を「一般常雇」と呼び、そのうち、(a-1)「雇用契約期間の定めがないもの（定年までの場合を含む。）」を「無期の契約」、(a-2)「雇用契約期間が1年を超えるもの」を「有期の契約」に分けている。しかし、契約更新で勤務が継続していることをもって無期の契約と回答している者が少なくないのではないか。同調査で使われている調査票を参照されたい。なお、(b)「臨時雇」とは、「1か月以上1年以内の期間を定めて雇われている者」、(c)「日雇」とは、「日々又は1か月未満の契約で雇われている者」である。
- 11) 課題は多い。とくに、経営危機における「痛み」の

- 「分かち合い」のルール作りは重要であろう。使用者側による安易な雇用調整を認めるものではなく、政府による労働市場政策の強化を求めた上でのことだが、非正規（有期）雇用という「緩衝材」を放棄する道を選択するからこそ私たちは、ワークシェアやセーフティネットに関する論議をいまいちど深める必要がある。例えばこういう数値がある。厚生労働省「2011年有期労働契約に関する実態調査（事業所調査）」によれば、有期労働者を雇用できなくなった場合に「事業が成り立たない」と回答したのは79.2%で、その理由（最大2つまで）として「人件費コストが増大するから」52.1%、「業務が季節・景気等により変動するので、正社員だけでは対応できないから」35.8%などが上位あげられている。字面通り受け止める必要はないかもしれないが、かかる状況へのルール作りは労働組合の課題であろう。
- 12) 条例制定までの経緯や、条例に対する評価などの詳細は、拙稿「旭川市における公契約条例の制定と今後の課題」『北海道自治研究』第576号（2017年1月号）にまとめたので参照されたい。
  - 13) 法の内容や指針などは、厚生労働省「女性活躍推進法特集ページ」で公開されている。
  - 14) NPO 法人官製ワーキングプア研究会のレポート最新号（第21号）を参照。

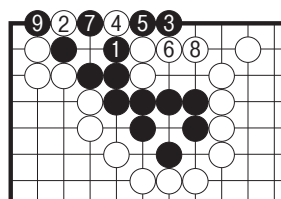
**かわむら まさのり** 1974年生まれ。北海学園大学経済学部教授。反貧困ネット北海道副代表、NPO 法人建設政策研究所副理事長。労働経済専攻。主な著書に、『学校で労働法・労働組合を学ぶ』（共著、きょういくネット、2014年）『日本の保育労働者』（共著、ひとなる書房、2015年）、『総合研究 日本のタクシー産業 現状と変革に向けての分析（仮題）』（共著、慶應義塾大学出版会、近刊）。論考や活動はウェブサイトで配信中。  
<http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/index>

## 詰碁・詰将棋の解答と解説

### 詰碁の解答と解説

正解図 黒先。黒生。

解説 黒1から3が妙手で以下9まで生きになります。



### 詰将棋の解答と解説

解答 ▲2四飛△3二玉▲3一角成△4三玉▲5三金△3三玉▲4二馬まで七手詰。

解説 初手に離して打つ▲2五飛では△3四玉▲3五金△4三玉で詰みません。正解は直接打つ▲2四飛です。そして△3二玉に▲3一角成が軽手で△同玉は▲4二金まで。△4三玉に▲5三金△3三玉に▲4二馬で飛車角の協力型が完成して詰み上がります。