

自治労「非正規労働者10万人組織化」の取り組みに学ぶ

講演 野角裕美子 (自治労本部総合公共民間局組織拡大局長)

報告 瀬上英克 (自治労北海道本部組織労働局組織部長)

進行 川村雅則 (北海学園大学経済学部教授／当研究会主査)

非正規公務労働問題研究会の活動と本学習会の趣旨

川村雅則

北海学園大学で労働問題の調査・研究をしています川村と申します。公益社団法人北海道地方自治研究所では、二〇一四年度から、本日の学習会を主催している「非正規公務労働問題研究会」を設置し、私とその主査を務めています。

当研究会ではこの間、自治体で働く臨時・非常勤職員、いわゆる「非正規公務員」や、公共事業や委託事業あるいは指定管理者など自治体が発注する様々な仕事の受託者である民間事業者で働く、いわゆる「公共民間労働者」が急速に増加している近年の状況を踏まえ、その現状や背景を調べ、対策を考えるとという取り組みを中心に進めてきています。

私どもが特に関心を持つのは、問題の発見もさることながら、各自治体でどのようにこれらの問題に対応し、解決を試みているか、ということです。具体的には、臨時・非常勤職員や公共民間労働者の雇用・労働条件の維持・改善および組織化などで特徴的な取り組みが行われているとされる自治体を訪問し、自治体の担当課や職員組合の関係者、あるいは臨時・非常勤職員や公共民間労働者など当事者に話をうかがっています。そもそも非正規職員や公共民間労働者を組織している組合

自体がまだ少なく、訪問する自治体を探すことも決して容易ではありませんが、この間の実績でいえば、札幌市、函館市、帯広市で調査を実施し、所報「北海道自治研究」に随時レポートを掲載してきました。

あわせて、当研究会では、非正規公務員などの問題は社会的な認知度がまだまだ低いことから、まずはこれを広く社会に発信する必要があるという問題意識に立ち、研究会として自ら学習会を企画・開催するとともに、他団体主催の集会や学習会などにも積極的に協力してきました。例えば、反貧困ネット北海道主催の学習会「なくそう！官製ワーキングプア」運動に学ぶ（二〇一五年六月一日）や「なくそう！官製ワーキングプア北海道集会」（二〇一六年二月二〇日）などです。特に「なくそう！官製ワーキングプア集会」は北海道では初の開催で、同様の集会は東京、大阪、沖縄に次いで四カ所目になります。

本日は当研究会が企画・主催する学習会の二回目です。今回は自治労が現在進めている「非正規労働者一〇万人組織化」の取り組みについて学ぶ機会とし、講師に自治労本部総合公共民間局組織拡大局長の野角裕美子さんをお招きしました。野

角さんには、「非正規労働者一〇万人組織化」の取り組みの概要、スタートから約一年を経過した現在の到達点、取り組みを進める上での課題などについてお話をうかがえればと思います。

先に研究者の立場から率直に言わせてもらえば、問題の深刻さに比べて、解決に向けた取り組みはまだまだ不十分ではないかと思っています。『連合評価委員会最終報告』（二〇〇三年九月）が「すべての働く者が結集できる力強い組織拡大」を提

言してから、すでに十数年が経過した現在、この問題への取り組みは現状のようなレベルでよいのか、という危機感を年々強くしています。各自治体の職員組合には学ぶべき先進的な取り組みもあるとは思いますが、多くの自治体で非正規組織化の取り組みが進んでいないとするならば、本日の学習会がその原因についてこれから皆で議論していくきっかけになればと思います。本日はよろしくお願いたします。

講演

自治労「非正規労働者一〇万人組織化」の意義と取り組み

野 角 裕美子

はじめに

自治労本部総合公共民間局組織拡大局長の野角と申します。二〇一三年八月の大阪での自治労大会で中央執行委員になり、現在（二〇一六年一月現在）は二期目、三年目になります。それ以前は町田市の市立図書館に勤める嘱託職員で、二〇〇七年には図書館に勤める嘱託職員の労働組合の結成にも関わった経験があります。労働組合での活動の経験は決して長くはありませんが、現在の立場で、非正規労働者の雇用安定化、処遇改善、組織化の問題に全力で取り組んでいます。

自治体で働く臨時・非常勤職員、嘱託職員、パート職員などの非正規労働者の数は、全職員の約三割を占めるに及んでいます。公共サービスは非正規労働者の人たちがいないと一日たりとも提供できないことは否定し難い事実であり、多くの職場で同様の状況が見られると思います。

近年、「官製ワーキングプア」という言葉が広まっています。この言葉は、国や自治体がワーキングプア（働く貧困層）をつくり出しているという状況を言い表すものなので、自治体にとっては非常に恥ずべきことなのですが、現実には、年収二〇〇万円以下という非正規労働者がこの間増え続けています。

非正規労働者はいつも雇用不安に晒されています。自分の働く職場が来年も存続しているかわかりませんし、勤続可能年数の上限の短縮化や雇止めなどへの不安が常にあるからです。

加えて、公務労働における非正規問題の難しさは、「法の狭間」に置かれていることに由来する部分もあります。民間の労働法制の分野では、非正規労働者を守る観点から、関係法制の改正が相次いでいます。にもかかわらず、公務部門の非正規労働者は、公務に携わるという点において地方公務員制度の下に置かれ、民間の労働法制はほとんど適用除外にされ、民間の労働法制で前向きな改正がなされても、その恩恵をほとんど受けられません。問題は依然として山積みであり、何一つ解決されていない状況です。

さらに、総務省は今般また大きな流れをつくろうとしているようです。「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」を二〇一六年七月末から新たに立ち上げ、今般の「一億総活躍社会」や「働き方改革」の議論を踏まえ、その動向を見ながら、自治体の非正規労働問題に関する検討を始めています。

本日は、自治体の非正規労働者の実態と、自治労が現在進めている「非正規労働者一〇万人組織化」の意義や取り組みについて、その現状や課題、これからの取り組みなどを中心にお話しさせていただきます。

1. 自治体における非正規職員の増加と組織化の遅れ

「第二回自治労組織基本調査」（二〇一五年六月三〇日実施）によると、自治労加盟組合（単組）のある自治体や民間事業者で働く臨時・非常勤職員、嘱託職員、パート職員などの非正規労働者の数は計五七万一千八百九人に上ります。二〇一二年の前回調査比一万四千二百五人の増加となり、冒頭でも述べたとおり、全職員（正規職員組合員対象者、管理職員、複合型単組における自治体以外の組合員、臨時・非常勤職員、嘱託職員、パート職員、高齢再任用・再雇用制度による職員の合計）一八七万六八〇人の約三割（三〇・六％、前回比〇・



野角 裕美子 氏

四割増）を占める数値です。このうち自治労加盟単組がある自治体の臨時・非常勤等職員の数は、四七万三千八百七〇人です。

同調査で解答があつた単組は、公共民間労組を含む二六九九組合です。このうち「職場に臨時・非常勤職員がいる」と答えたところは二四三六組合で、全体の九〇・三％を占めています。自治体の組合（一六四〇組合）に限ると、その割合は九四・九％に上り、自治体により多くの臨時・非常勤職員がいることがうかがえます。

しかし、このうち臨時・非常勤職員を組織化しているのは三三三組合にすぎません。二〇一二年の同調査の結果（二六八単組）に比べると四五の増になつているとはいえ、依然として組織化が進んでいない組合は一二四もあります。

すでに非正規職員を組織化している組合の比率を団体区分別に見ると、都道府県職（四四・一％）、県都・政令市職（四四・九％）、市職（二六・七％）、事務組合・広域連合労組（一九・八％）、町村職（七・三％）となつています。臨時・非常勤職員の数が多いのは町村なのですが、にもかかわらず、組織化の比率は最も低く、一割に満たない低い水準です。自治体の非正規職員（臨時・非常勤、嘱託、パート）のうち、自治労の加入者数は三万四千九百六人で、二〇一二年調査の結果に比べて二七五八人の減となつています。これを自治体の労組と臨時・非常勤労組に限ると、組合員数は二万五〇一四人で、ほぼ横ばいで推移しています。その背景には、

雇い止めがあることで組合への加入に意味が無いと考える人たちが一定数いるということや、組合活動に積極的に取り組んできた人たちが近年続々と定年退職をしていることがあるほか、現業職場の非正規職員が減少しているという調査結果から、アウトソーシングの進展などの影響もうかがえます。これが自治労の非正規組織化の現状です。

2. 自治体の非正規職員の現状

臨時・非常勤職員の雇用・労働条件の現状について、自治労の「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査結果報告（速報版）」（調査基準日二〇一六年六月一日、中間集約九月二六日）に基づいて説明します。

同調査の対象は、自治労加盟組合のある一三四九の自治体で働く、臨時職員、特別職非常勤職員、一般職非常勤職員に加え、任期付フルタイム職員、任期付短時間勤務職員、育児休業代替職員とし、保育士、学校給食調理員、図書館職員、看護師、ケースワーカー、一般事務職の別に設問しました。速報版は有効回答率が約四〇％（有効回答五三八件）ですが、それでも中間集約を急いだのは、先ほどご紹介した総務省の新たな研究会に実態を示すためです。

(1) 非正規職員の数と任用根拠

まず自治労加盟単組のある自治体で働く臨時・

非常勤等の非正規職員の数については、前出の「第二回自治労組織基本調査」の結果を用いており、これによれば四七万三八七〇人です。前回の二〇一二年調査では四六万三七一七人でしたので、この四年で一万人以上増加しています。また、臨時・非常勤等職員の比率は全体で二八・四％に上り、これを団地区別に見ると、一般市で三六・〇％、町村では三七・二％という水準です。

職種別に見た臨時・非常勤等職員の比率は、学童指導員九三・二％、消費生活相談員九一・五％の二つが九割を超えたほか、図書館職員六九・二％、学校給食調理員六三・四％、学校用務員五七・一％、保育士五二・七％と、六割前後が非正規です。これらの結果からも、臨時・非常勤等の非正規職員が今や行政サービスの重要な担い手になっていること、国民の財産や生命にも関わる相談業務でも非正規化が進んでいることなどがうかがえます。

また、任用根拠別に比率を見ると、「地方公務員法」第二条に基づく「臨時職員」が三六・七％、同法第三条第三項第三号に基づく「特別職非常勤職員」が三一・〇％、同法第一七条に基づく「一般職非常勤職員」が二四・九％となりました。このほか、任期付フルタイム勤務職員が〇・七％、育児休業代替職員が一・〇％を占めます。この結果について、前回調査との比較から言えるのは、「特別職非常勤職員」が三一・六％から三一・〇％に減る一方、「一般職非常勤職員」が二〇・六％から二四・九％に増えていることから、特別職から

一般職への任用替えが進められていることです。

(2) 雇用・労働条件

今や重要な立場にある非正規職員ですが、どのくらいの賃金で働いているかというと、月給一六万～一八万円が最多層で、これに続くのが一四万～一六万円です。前回調査では最多層が一四万～一六万円が最多層でしたので、この四年で賃金水準が若干がったとも言えますが、地域によっては地域手当が含まれていることも踏まえると、正規の賃金水準は正規職員の高卒初任給程度ではないかと思われま

す。また、週当たりの勤務時間については、「正規職員と同じ」が二六・七％、「正規職員の四分の三以上」が三八・一％という結果になりました。したがって、週当たりの勤務時間が正規職員の四分の三以上になる非正規職員は、全体で約六五％に上るとい

うことです。職種別では、特筆すべき事項として、人材不足などを背景に保育士の賃金の改善が見られます。前回調査では時給の平均値が九二五円だったのが、今回の調査では一〇三五円に上がっています。ただ、たとえ時給が一〇〇〇円の水準になっても、生活が苦しい状況はほとんど改善しないということに留意する必要があります。

また、雇い入れ時の月給は、看護師が二〇万～二五万円が最多層になりましたが、保育士、学校

給食調理員、図書館職員、ケースワーカー、一般事務職員ではいずれも最多層が一四万～一六万円という水準です。ただ、何年勤めようが、昇給がない自治体が相当数あり、どの職種も昇給制度のある自治体は二割前後にとどまっています。

このほか、通勤費（通勤手当）については、支給ありが八割程度を占めますが、正職員と同じように支給されているところは少なく、支給上限額が決められているなど、実態を細かく見ると多くの問題が見て取れます。また、期末手当等の一時金は、六割の自治体で支給されていません。支給されているところでも、正職員と同じ月数で出ているところはほとんどなく、〇・五カ月分とか、五〇〇〇円の寸志程度の支給であり、そういうところも一時金支給ありとしてカウントされています。退職一時金（退職手当）は、ほぼ全ての職種で九割以上が支給なしとなっており、これは前回調査時からほとんど変わっていません。

雇用年数の設定の有無について見ると、半数ほどで上限を設けていませんが、あとの半数では一年、三年、五年といったかたちで上限を設けているということです。雇用更新時の空白期間は、職種により六～八割で空白期間なしとなっていますが、設問は臨時と非常勤を区別していません。臨時に限れば空白期間ありの割合はもつと大きくなるのではないかと思います。

休暇の状況を見ると、まず年次有給休暇の翌年への繰り越しの有無については、翌年へ繰り越せ

ないところが前回調査に比べて若干減ったとはいえず、まだ四割程度の自治体では繰り越せないようです。夏季休暇（有給）は半数程度であるとされていますが、正職員が夏季休暇をとるために非正規は雇われていると言うような自治体もあると聞きます。このほか、私傷病休暇は五〜七割であるとされていますが、うち有休は二割前後です。育児休暇は七割前後であるとされています。育児休暇は職種によって四〜六割であるとされますが、うち有給は一割に満たない職種がほとんどです。

(3) 二〇一四年総務省通知後の処遇変更の有無

総務省は二〇一四年七月、「臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用について」という通知を發出し、各自治体に対し、臨時・非常勤等職員の処遇について諸々の改善を求めました。この通知の發出にあたっては、自治労としても要請を行い、通勤手当や時間外手当の適切な取扱い、いわゆる「空白期間」の是正、各種休暇制度の整備、業務研修の実施など、自治労の求める内容が相応に書き入れられる一方、任用根拠の変更、雇用上限の新たな設定など、望んでいない内容も少なからず書き込まれており、全面的には評価できないものになっています。

ともあれ、今次調査で、同通知発出後の処遇改善の効果や制度変更などの影響について尋ねたところ、通勤手当と時間外手当の部分で一定の改善、

再度任用のルール化の前進といった効果がある一方、更新回数をあらためて設定したり、任用根拠を変更する自治体も出ていたことがわかりました。任用根拠を変更した自治体は二八件あり、その五割は特別職から一般職への変更です。

これに関係して、残念な事例を一つ紹介します。香川県善通寺市では二〇一五年八月、保育所勤務の嘱託職員の組合に対し、従来の労働協約を破棄し、新たな雇用上限の設定、子の看護休暇などの無給化など、処遇を大幅に引き下げの内容を含む新しい規則を定めると市の側から一方的に通告してきました。その後、組合から労働委員会へ救済申立てが行われ、改善命令が出されましたが、労働協約破棄については不当労働行為と認定される一方、その他については棄却されています。

3. 自治労「非正規労働者一〇万人組織化」の概要

自治労は、二〇一五年八月に石川県で行われた第八八回定期大会で、「第四次組織強化・拡大のための推進計画」を決定しました。同計画では、三つの重点課題として、「次代の担い手育成」と「新規採用者の組織化」とともに、「公共サービスを担う非正規労働者一〇万人組織化」を挙げ、自治労加盟組合のある自治体で働く非正規労働者の二〇％以上の組織化を基本に取り組みを進めることを確認しました。

自治労としては、数年前より「新組織拡大アクション21」の重点項目に非正規組織化を挙げ、重点組指定などを通じて取り組んできたところですが、指定された組合だけの取り組みになりがちで、全体化されないという問題がありました。これに対して現在の「非正規労働者一〇万人組織化」の取り組みは、組合員の規模などにかかわらず、全単組が対象になっています。

二〇一五年一〇月には「非正規労働者一〇万人組織化計画」が策定され、計画の取り組み期間を二〇一五年九月〜二〇一九年八月の四年間としています。以下、同計画についてご説明します。

(1) 非正規労働者の組織化の今日的課題

計画ではまず、「非正規労働者の組織化の今日的課題」として、以下の三点を挙げています。

第一は、先ほどから述べているように、非正規労働者の急増と組織化の遅れです。自治労加盟組合のある自治体で働く非正規労働者の組織率は六・八％（五万七千三百七十四人、二〇一二年「自治体臨時・非常勤等職員の賃金・労働条件制度調査」に基づく）ほどにとどまっています。

第二は、組織拡大に対する意識共有の重要性です。ここでは「職場内の格差は労働者の間に見えない壁をつくる」と書いています。正規と非正規の格差は賃金・労働条件だけではありません。妊

娠を報告したら退職するよう言われたとか、職場に防災用ヘルメットが正規職員の分しか用意されていないとか、ロッカーが一人一つずつ用意されていないとか、細かな格差が職場には無数にあり、非正規職員の心を傷つけます。こういう様々な格差を乗り越えて、労働者の団結を強めることが一〇万人組織化の大きな意味であり、計画には「非正規労働者も公共サービスの重要な担い手」、「同じ職場で働く仲間」をキーワードとして明記しています。

第三は、処遇改善および雇い止めの問題と組織化です。非正規職員の多くは有期雇用であり、長く働き続けて経験を蓄積し、スキルが向上しても、雇用年限が来れば雇い止めになり、新たな非正規職員の選定が行われるという繰り返しです。これで公共サービスの質を維持していけるのか。この問題も、自治労が今日、非正規一〇万人組織化に取り組み大きな背景です。

(2) 非正規組織化の推進に必要なこと

非正規労働者の組織化を進めるために何が必要か、計画では以下の三点を挙げています。

第一は、自治労の各県本部や、各自治体の単組の役員ら関係者が、成功に向けた強い意思をもち、組織として継続的に取り組むことです。

第二は、評議会等の職能組織における積極的な取り組みが必要であるということです。非正規組

織化の推進には、正規と非正規の垣根を越えて、同じ職種、同じ立場の人たちの連携が重要になるからです。

そして第三として、非正規労働者の当事者自身が立ち上がり、主体的に取り組むことも必要です。

(3) 組織化状況に応じた組織化対策

非正規一〇万人組織化では、従前の重点単組指定方式を改め、各単組を以下の三つのグループに分けて、それぞれの状況に応じた取り組みを進めることとしています。

第一は「拡大促進単組」です。すでに一部の非正規労働者を組織化している自治体単組や、非正規労働者で組織する単組がこれに該当します。これらの単組には、県本部などとの連携による組合員の拡大への取り組みが期待されます。

第二は「組織化推進単組」です。未だ組織化を果たしていないけれども、すでにアンケートや懇談会などを実施し、組織化に着手している単組、具体的なオルグ（勧誘活動）の実施に向けて計画や準備を進めている単組がこれに該当します。従来の取り組みを継続し、目標達成に向けた取り組みが期待されます。

第三は「非正規労働者組織化を開始する単組」です。これは文字通り、これから非正規組織化に取り組んでいく単組です。拡大促進単組などとの交流・連携などを通じて、役員の意識改革、まず

は組織化方針の提起や計画の策定による単組内の意思統一を図ることが期待されます。実は全国的には多くの単組がこの第三のグループに含まれます。

4. 第一ステージの取り組み状況

「非正規労働者一〇万人組織化計画」は、計画の取り組み期間を二〇一五年九月～二〇一九年八月の四年間とし、これを第一ステージ（二〇一五年九月～二〇一六年三月）、第二ステージ（二〇一六年四月～二〇一七年二月）、第三ステージ（二〇一八年一月～二〇一九年八月）の三つに分けています。それぞれのステージで取り組みの柱を定め、段階的な組織化目標の達成を目指しています。したがって、現在（本学習会開催時の二〇一六年一月現在）は、第二ステージに入って半年ほどが経過した時点になります。

第一ステージ期間の結果としては、自治労加盟している二七〇四単組のうち、拡大促進単組が三三三単組、組織化推進単組が一五四単組、計四八七単組（一八・〇％）です。

一方で、各県本部からは、それぞれの組織拡大行動計画（二〇一六～一七年）における非正規労働者の組織化目標数を提出してもらっています。

対象となる非正規労働者数は合計四二万四一七九人になりますが、目標数の合計は七万二七六〇人にとどまっており、一〇万人に届いていないので、今後の取り組みにさらなる積極化が求められています。

ます。それでも、各県本部ごとに設置している組織拡大行動委員会は、二〇一五年一月～二〇一六年五月の間に、ほぼ全てで開催され、全単組を対象に、非正規組織化の取り組みの提起とその意思統一を図っています。また、各県本部の評議会のレベルでも、現業評議会二一、社会福祉評議会一八、衛生医療評議会一五など、同取り組みの提起が広がっています。

第一ステージの期間中、自治労本部から各県本部の皆さんに申し上げたのは、非正規組織化の意義を各単組に伝え、意識改革を進めることでした。第一ステージにおける非正規労働者の組合加入状況は、二〇一五年一月～二〇一六年五月の半年間で、新規加盟組合で三四一人、単組加入者で二二〇一人、計二五四二人となっています。第一ステージの目標はほぼ達成しており、第二ステージに向けてさらに取り組みを積極化していこうと考えています。今後、取り組みを推進していくには、各県本部と各単組が連携していくことが重要です。

他方、非正規労働者の組織化はなかなか進んでいかない現状もあります。各単組の関係者からは、「組織化に取り組む意義がわからない」、「必要性は理解するが、実施は困難」、「今は組織拡大よりも組織強化」といった声が多くあがっています。それでも近年は、「非正規労働者が不安定な労働条件の中で働いていることを放置するのではなく、非正規労働者を自治労組合員として迎え、正規・

非正規が共に労働条件の改善に取り組む必要がある」という認識が広がり、「職場オルグを進めることにより、組合活動が活性化した」などの積極的な意見も聞かれるようになっていきます。

5. 第二ステージに向けて

続く第二ステージ（二〇一六年四月～二〇一七年二月）では、「組織化計画の実効と共有」が取り組みの柱になります。

先ほどもご説明したとおり、第一ステージで各県本部から提出してもらった組織化目標の合計数が一〇万人に届いていないので、これを再設定するとともに、全国を三ブロックに分けて「非正規労働者組織化・経験交流集会」を開催し、各単組関係者らを対象に情報共有や問題解決のアドバイスなどを実施したいと考えています。

また、第二ステージはより実践的な取り組みを進めるために、本部から助成金などの支援も行うほか、非正規労働者が組合加入した場合の組合費の扱い、任用根拠別の組合のつくり方など、モデルの提示を行うこととしています。

あわせて、非正規労働者の組織化には、当事者の主体的な運動参加が不可欠であるとの認識のもと、正規と非正規の格差是正を社会に向けて広く発信し、非正規の雇用安定と処遇改善を実現するため、公務と民間の垣根を越えた当事者運動を進めていくことも提起しています。まずは当事者の

声を社会に届けることが重要ですので、各組合には当事者の背中をそっと押してあげる活動をお願いするとともに、研究機関には問題の現状把握や分析を行っていただき、その成果を積極的に社会に発信してほしいと思います。

最後に、第一ステージで組織化を果たしたところをいくつか紹介すると、「高崎市立学校臨時・嘱託職員労働組合」では、わずか二年間で五〇〇人を組織し、急速に諸々の処遇改善が図られていますし、「仙台市嘱託職員労働組合」では、市職のバックアップのもと、わずか一年で、賃金アップ、六〇歳定年から六五歳定年への延長、育児休業の制度化などを勝ち取っています。結成一年目の組合が各地で精力的に活動しています。今まで声をあげられなかった人たちが声をあげられるようになり、社会が少しずつ変わってきていると感じます。

「非正規労働者一〇万人組織化」の取り組みが最終的にどのような結果に辿り着くかわかりませんが、どのような結果になろうとも、これを自治労の運動を進める大きな契機としながら取り組んでいるところです。あわせて、自治労としても、冒頭で触れた総務省の新たな研究会の動きを睨みながら、「臨時・非常勤等職員の任用・処遇に関する研究会」を設置し、公務非正規労働者の処遇改善に向けた制度改革の具体案の作成に着手しています。組織化の推進とともに、関係する制度の改正も実現させることで、非正規の処遇改善の実質化を図っていきたいと考えています。

自治労北海道本部で取り組む「非正規労働者組織化」の現状と課題

瀬上英克

はじめに

自治労北海道本部組織労働局で組織部長を務めています瀬上と申します。私からは、前段で野角さんからお話のありました自治労の「非正規労働者一〇万人組織化」について、道本部としてのこの間の取り組みの現状や課題などをご報告させていただきます。

私の報告は、大きくは以下の三つに分けてお話しいたします。第一は「道本部の取り組み」、第二は「道本部における組織化状況」、そして第三は「自治体非正規労働者組織化における課題と対策」です。

1. 道本部における非正規労働者組織化の取り組み

先ほど野角さんからご説明があったとおり、自治労本部の策定した「非正規労働者一〇万人組織化計画」は、自治労加盟組合のある自治体で働く非正規労働者の二〇%以上の組織化を基本に取り組みを進めることとしています。

道本部として本格的に「非正規組織化一〇万人」

に取り組むにあたり、二〇一五年一二月、その方針化を行いました。具体的には、本部の提示する第一ステージから第三ステージまでの取り組みの内容に従い、道本部、地方本部、単組ごとにそれぞれ取り組んでいくという方針を春闘総決起集会などの場で提起し、確認をしてみました。

その内容は、本部の計画に基づき、単組を仕分けして、「拡大促進単組」、「組織化推進単組」、「非正規労働者組織化を開始する単組」に区分することや、単組区分に応じた計画を策定することに加え、道本部独自の取り組みとして、一地方本部につき一単組、道本部と当該職場との「行き会いの機会」を設けることを挙げました。「行き会いの機会」とは、道本部の役職員が直接、未組織の職場に行き、対話するというものであり、道本部では二〇一六年四月から担当の臨時執行委員を置いています。

また、道本部の計画として、二〇一六年五月に「組織拡大行動計画」を策定しました。計画によると、道内で組織化の対象になる非正規労働者の数は二万九五一九人、組織化目標数（二〇一五年組織基本調査で単組内で存在している非正規労働者の二〇%以上）は五九〇三人です。その

上で、四年間の組織化計画として単組ごとの目標数や対応策をまとめています。道内の全二二七単組の区分の内訳は、拡大促進組織五〇、組織化推進単組一三、その他一六四です。手つかず状態の単組が多数を占め、対象人員としても一万五千人以上いるという状況です。いずれにしても、区分については固定化せず、実態に応じて随時見直ししていく対応を取っています。

今後、地方本部や単組においては、道本部の計画に基づき、それぞれの計画をつくるよう求めるとともに、「行き会いの機会」の設定についても継続して協議していますが、なかなか主体的な取り組みが進んでいないというのが現状です。

こうした状況を踏まえ、道本部として、まずは地方本部および単組での組織化計画を策定してもらうところから始めることとし、二〇一六年九月、組織化計画の策定の要請を再提起しました。要請の対象は拡大促進単組と組織化推進単組に限定し、地方本部はそれらの単組計画をとりまとめるかたちで策定することにしました。各地方本部・単組の計画は道本部の計画と連動しているので、途中での修正も可能としています。

2. 道本部における組織化状況

道内の自治労加盟単組における非正規労働者の組織化状況は、「第一二回自治労組織基本調査」（二〇一五年六月三日実施）によると、組合員



瀬上 英克 氏

対象者二万九五一九人のうち、組合員は二二七〇人であり、組織率は七・四%にとどまっています。ただ、二〇二二年の前回調査では組織率は六・〇%（組合員対象者二万九五五七人、組合員一七六三人）でしたので、若干の増加は見られます。道内においては、組合員対象者となる非正規労働者自体が増えていないという状況もあります。

なお、二〇一六年度の非正規労働者組織化の実績としては、日高町職で九人、中標津町労連で一人の加入があったほか、新設の単組として「釧路市生活福祉事務所嘱託職員ユニオン」（組合員一三人）があります。

その一方で、先ほども述べたとおり、道本部としては非正規一〇万人組織化にかかる取り組みを

方針化し、各単組にも方針化を提起・確認してきていますが、各単組は残念ながら依然として方針化には消極的な状況です。

道本部で調べたところによると、非正規労働者の組織化方針について、「方針化している」と回答した単組は二二・八%、「方針化する予定」は六・一%にとどまるのに対し、「方針化の予定なし」は八一・一%に上ります。現に三分の一程度の単組が非正規の組織化を果たしているにもかかわらず、その方針化をしないという単組が八割を超え、という不可解な状況が見られ、実態の把握や分析が今後必要になるかと思えます。

さらに、すでに道本部からの提起と確認を済ませているはずの組織化計画の策定についても、「策定予定」がわずか五%にとどまり、「策定の予定はない」が九一%にも上ります。こちらの状況も不可解であり、今後取り組みを進めていくなかで確認が必要になるかと思えます。

3. 自治体単組における非正規労働者組織化課題と対策

そもそも単組にはなぜ非正規の組織化に消極的な現状があるのか、道本部がこの間集約してきた単組関係者などの意見に基づいて考えてみたいと思います。

まず基本組織としての課題では、第一に「非正規職員は一人当たりの納入組合費が低く設定され

ていることが多く、組織総体に占める非正規の割合が高くなるほど、正規職員組合員の経費負担割合が高くなる」という意見が最もよく聞かれます。第二は「非正規職員と正規職員のニーズが相反する場面がある」という意見です。ここでのニーズとは職場要求や課題認識といった意味で、それが正規と非正規でぶつかる場合があるということです。さらに、「組織力量の低下により、組織化の取り組みができない」とか、「正規職員組織率が低下しており、非正規職員の組織化に手が回らない」といった意見も割とよく聞かれます。

これに対し非正規労働者側の課題としては、第一に、「任用制限期間が定められており、組合加入のメリットが感じられない」というものです。第二に、「職場課題や自らの処遇改善に対する問題意識が低い」という状況がそもそもあります。不満はあるのですが、何か問題を抱えているか尋ねても、「今のままで大丈夫です」という答えしか返ってきません。このほか、「組合に加入しなくても、一定の課題解決が図られることから、組合加入の必要性を感じない」、「組織化の必要性は感じるが、金銭的負担に抵抗がある」、「そもそも正規職員（使用者との混同も含む）に対する不信感がある」といった意見がありました。

こうした状況下でどのように対策を進めていくか。今のところ特効薬はありませんが、道本部としての考え方は、一つは、基本組織の組合員の意識変革を進めることです。例えば、正規と非正規の間の

ニーズのくい違いや、組織力量の低下といったことを、非正規組織化に取り組まない理由にせず、どうすれば組織化を実現できるかという意識をまず持つてもらわなければならないかと考えています。

一方、非正規労働者の当事者に対しては、そもそも問題意識が低いという意見もあるところですので、自らの処遇に関する学習などを通じて、当事者としての自覚と、課題解決を人任せにしないという意識を持ってもらうことが重要だと思います。現状では、同じ職場で働く身でありながら、正規と非正規の差に分断され、それぞれの課題に対する意見交換すら十分に行われず、議論が深まらないばかりか、お互いに対する理解も深まらない

コメント・質疑

◇ 理念と実態のギャップ、非正規組織化の難しさ

川村 野角さんの講演と、瀬上さんの報告を受けます。意見交換や質疑を行っていきたいと思います。まず私の方から、お二方のお話をうかがった感想をお話しさせていただきます。

私自身は、これまでに行ってきたアンケート調査や関係者ヒアリングを通じ、単組レベルでは、非正規労働者を自らの組織に迎え入れる覚悟といえますか、態勢がまだ出ていないと感じています。その意味で、先ほど瀬上さんからご紹介があった、非正

規という状況があるかと思えます。組合に加入すれば、議論が進み、課題認識が深まり、相互理解も深まるというメリットがあるのだと、実感を持ってもらうことが重要です。

その上で、道本部としては、従前どおり単組力量の向上に取り組みつつ、単組や地方本部の意識改革を進める指導と学習を徹底させていくとともに、道本部や各地方本部にホットラインシステム（労働相談窓口）を構築し、単組内では解決が難しい問題の解決に当たっていくことも構想しています。非正規一〇万人組織化の第二ステージでは、道本部としてこれらの取り組みも合わせて進めていきたいと考えています。

規組織化の方針化の予定がない単組が八割を超えると、組織化計画の策定の予定がない単組が九割を超えるといったデータの方がしつくり来ます。誤解をしないでほしいのですが、このように言うことで自治労の取り組みを否定しているわけはありません。私はこれまで、自治体の労組のみならず、民間の職場も含め、非正規雇用に関する調査を続けてきましたが、正規職員の組合の側から、非正規労働者の処遇改善を正面から掲げて組織化を進めるといふ事例をほとんど見たことがありません。それは野角さんもおっしゃっていた正規と非正規の間の「壁」がまだまだ強固に存在しているためだと思います。その意味で、あえてこ

の問題にチャレンジすることにはそれ自体大きな意義があります。

また、瀬上さんの紹介されていた「非正規職員の側に正規職員に対する不信感がある」という指摘は、決してレアケースではなく、同じ職場で働く正規職員があたかも管理職であるかのように非正規職員に対して厳しい態度で接している状況は広く見られます。非正規対象のアンケート調査を行うと、「こんな調査に回答しても大丈夫なのですか」、「来年度の任用に差し障りはないのでしょうか」という問い合わせがよく来ますが、それは使用者や管理職ではなく、むしろ同じ職場の正規職員に睨まれないかと心配しているからです。労働組合と共同で行っていることを明記している調査においても同様です。

こうしたことを考えると、「非正規労働者一〇万人組織化」という自治労本部の方針と、単組レベルでの意識の間には非常に大きなギャップがあって、本部としては取り組みに大変苦勞されているのではないかと推察します。

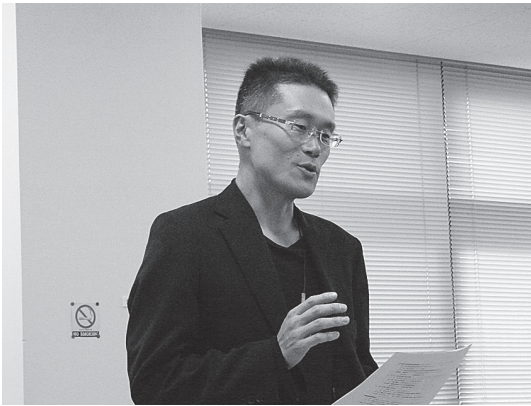
付け加えて言えば、自治体の中で肩を並べて働く臨時・非常勤職員の処遇においてさえそういう厳しい状況ですので、自治体の発注する公共工事などの仕事に携わる公共民間労働者の処遇については尚更で、多くの自治体の単組で、公契約条例の制定を方針に掲げているにもかかわらず、具体的な取り組みがほとんど進まないのはその証左だと思います。逆に言えば、公共民間労働者の現状

が単組にもっとはつきりと見えていれば、公契約条例の取り組みはもっと広がっているのではないかと思います。

◇ 自治労がめざす臨時・非常勤職員の将来像

川村 続けて、私の方から何点か野角さんにお尋ねしますが、一つは、臨時・非常勤職員の将来像について、自治労としてはどのように考えているのか、ということです。これは正に総務省の研究会が現在議論しているところです。

正規職員化を求めるとするのは、現に自治体で正規職員が不足しているので一定数はあり得ると



川村 雅則 氏

思います。今や全体の三分の一を占めるに至っている全ての臨時・非常勤職員を正規職員化するというのも現実的ではないと思います。そうなる、業務は限定されるが、昇給や無期雇用を保障された、いわゆる限定正社員化という方向へ行こうとしているのでしょうか。

野角 臨時・非常勤職員の将来像については、先ほどの講演の最後にご紹介しましたが、「臨時・非常勤等職員の任用・処遇に関する研究会」を設置し、今後目指すべき方向性を具体的な法改正の内容も含めて検討し始めています。

そもそも自治労としては、かねてより「任期の定めのない短時間公務員制度の創設」を求めてきており、現在はそれを「本格的短時間勤務職員制度」と言い換えて、この間、総務省の研究会にもその創設を意見として提出しています。

この二〇年で自治体の正規職員数は急速に減少し、担うべき公務の量に比べて圧倒的にその数は不足しています。この状況は決して看過できるものではなく、自治労として非正規の正規化を求めることは当然あり得ると思います。しかし、現在の財政状況などがあるなかにあつては、基本的には正規職員化を求めつつも、現在働いている非正規労働者たちの雇用を守り、処遇を改善し、安心して働ける職場環境づくりをめざすとするならば、本格的短時間勤務職員化も選択肢の一つとしてはあり得ると思います。

総務省の二〇一四通知では、労働者性の高い非

常勤職員については一般職とし、臨時職員については、人材育成の妨げになることなどを理由に、従事すべき業務の内容を限定するべきとしています。一般職非常勤職員にも問題は多く、給与に関する基準は不明確で、任用の年限は法律上定めはありますが、非常勤ということで任用期間は一年以内とされます。

こうした様々な問題をきちんと解決するというのが自治労の基本的な考え方ですが、事は「地方自治法」や「地方公務員法」の改正が必要になるものであり、ハードルは非常に高いと言わざるを得ません。自治体の職場実態を踏まえ、自治体から決められる部分については、条件が悪いところには是正を求め、全国的な水準を上げていくことに尽力するとともに、総務省での検討状況などに目配りをしながら、現実的な制度改正を求めていくことが必要ではないかと思えます。

◇ 非正規組織化の進展に向けて、何が必 要か

川村 自治体の非正規労働者の組織化を進める上で大きな障害になっていると思うのは、「任用」という問題です。これが民間のような雇用関係から公務非正規労働者を区別し、民間にはない様々な制約を与えています。

しかし、現状を顧みれば、任用という問題そのものを問う前に、任用に上限年数が設定され、そ

の撤廃すら実現できていない状況です。さらには空白期間が設定され、しかも採用困難職については六カ月ではなく一カ月で済むようにされているとか、任命権者の都合だけで労働者が振り回される状況を黙認している状況も見られます。このことに対する憤りが正規職員組合の中ほどの程度あるかが大きなポイントだと思います。

その一方で、野角さんは先ほど「非正規職員側の意識改革も必要だ」と指摘されましたが、任用制度の下で厳しい扱いを受けている人たちが、自分たちも頑張らなければならないのだと言われても、それはやはり難しく、そうであれば、まずは正規職員の側、特に各自治体の単組がアクションを起こす必要があるのではないかと思います。しかし、単組関係者と話をするなかで、例えば「任用上限は撤廃できないのか」と尋ねると、「何年勤めても昇給がないこととの矛盾が出てくる」とか、「非正規職員がその職場で最も経験年数が長くなるかもしれない」といった理由で、「上限はあった方が良く」とさりとら返答されます。こういう正規職員側の意識こそ改革しなければならぬと思います。

先ほど瀬上さんは、報告の中で、非正規組織化の課題にかかる単組関係者の意見を紹介されましたが、こうした調査は道本部で定期的を実施されているもののですか。

瀬上 先ほどご紹介したのは、単組オルグの際に聞き取ったものです。全単組対象のアンケート

調査は、必要があれば今後検討したいと思います。

川村 今後、単組の実態把握を行うときに踏まえてほしい視点は、非正規組織化に取り組めない理由もしくは取り組まない理由は何か、ということだと思います。先ほど瀬上さんもおっしゃったように、これを把握し、転換することで、どうすれば組織化に取り組めるかが考えられるようになると思うからです。

野角 アンケートについて言うと、多くの単組で非正規対象のものには行われていて、不満も含めていろいろな意見が出てきます。これを踏まえて課題解決に取り組んでいるかと言えば、アンケートだけで終わっているところが多いと思います。それでも、単組の中には、非正規対象だけでなく正規対象のアンケートも実施している単組もあり、非正規労働者に関わる意見が出てくることもあるようです。そして、両者を見比べると重なる課題もあり、それを足がかりとして課題解決に一步を踏み出している単組もあります。

先ほど瀬上さんが紹介されていた単組や非正規職員の意見は、恐らくこの自治体で聞き取っても出てくる内容だと思います。私自身のことを言えば、二〇〇七年に町田市立図書館で嘱託職員の組合を立ち上げたときも、お互いにこのような意見を持っていました。しかし、組合をつくることよって壁を乗り越えられたのは、お互いにこの職場を守ろうという意識が変わったからです。この十年、図書館は直営から指定管理者制度へ転換する圧力がかかり続けているなかで、組合同士、

直営とは何かというところから議論をたたかわせ、結果として正規と非正規の間でコミュニケーションをとれるようになったことが大きいと思います。もちろん苦労はありますが、アンケートだけで終わらせず、勇気をもって踏み出せば、少しでも組織化は進んでいくと私は思っています。

川村 やはり組織化のイメージが湧かない単組に対しては、進捗している単組の情報を積極的に流す必要がありますし、非正規組織化は正規職員の利益と相反するのではないかと不安を感じている単組に対しては、正規と非正規が協力することが職場を働きやすいものにするということを実感できるような事例を伝えていくことが必要だと思います。それは私ども研究会の担いどころでもあり、自治体の調査活動を通じて、非正規組織化の進展に資する事例の収集などを今後も継続していきたいと思っています。

非正規労働者一〇万人の組織化は、決して達成が容易ではない難事業だと思います。私ども研究会としても、引き続き自治労の皆さんの動きを注視していきたいと思えます。本日はありがとうございました。

本稿は、二〇一六年一月九日に開催した「非正規公務労働問題研究会・第二回学習会」の内容をまとめたものです。 文責・編集部