

2015年度後期 「労働と生活」

第5回 (2015.11.5)

職場の課題とその取り組み 公務労働者の現状

佐藤 茂雄 (山形県地方自治研究センター 事務局長)

1. はじめに

皆さんこんにちは。ただ今ご紹介いただきました佐藤です。地方自治研究センターというのは法人格ない団体です。資料にも出ていますが、「自治労山形県本部」という所に勤めております。

今日は、「公務労働者の現状」ということでお題を頂戴しましたので、時間の中で可能な限り、聞いたことない言葉がどうしても使わざるを得ないところがありますので、その辺も噛み砕きながら皆さんと共に学んでいきたいと思っております。講義に入る前に今日の概要ですが、「公務員とは」という部分を少し整理しないと、その公務労働者がどうなっているのかということにすんなりいかないのでは、基本的なところをお話しし、以降、現状であるとか関連する労働基本権の話、運動の話をしていただきます。

進め方ですが、たまに皆さんに質問をさせていただきます。皆さんの手元に青とオレンジの紙を配りました。それを使って少しやり取りが出来ればと思います。皆さんのお話も聞きたいので話の途中であっても質問していただいて構いません。遠慮しないで「聞くは一時の恥」ということでお願いします。最後に振り返って終了です。

簡単に自己紹介します。私は酒田市役所の出身です。最初は水道局で技術系の仕事を18年間やり、その後市長部局に異動しました。農林水産部の部署で林業を担当し、鶴岡にあります山形大学農学部の方々と仕事をすることもあります。その際に関わった方で山形県に就職された方もいらっしゃいますので、この中からも是非公務職場を選択してもらいたいと思います。

労働運動は、水道局にいた際に権利行使ということ職場にいた執行委員長から指導を受けて以来、四半世紀以上に渡って関わっています。現在は、仕事を休んで労働組合の専従、専門に従業するという形で組合の仕事をしています。今年から山形に単身赴任して、自治労山形県本部で専従、自治研センターの事務局長をしています。

2. 公務員とは

本題に入ります。最初に「公務員とは」何なのかということです。広い意味、広義でいえば「公共サービスに関わる人すべて」と言っているのではないかと思います。私に関わる労働組合はそのような感じになってきています。見方によっては「えっ？ 公務員なの」という人達も同じ仲間として組合員になっています。しかし、一般的にはどうなのかということでは、公務員と言えば国家公務員あるいは地方公務員。地方公務員の中には県があつたり市町村があつたり、都会に行けば区役所もあります。そういう風で決められていると言うか呼ばれています。公務員の定義というのを探してみたのですが、法律文章ではっきりと書いてあるのがあまり無いようです。刑法第7条に「公務員とは……」ということを書いてあります。公務執行妨害の枠組みをどうするかということを書いてあるのかなと思います。

第二次世界大戦前は「官吏」「公吏」という呼び方をしていました。この“吏”の字が役人という意味です。官と公、何が違うのかということですが、どうやら官は国の役人、公は地方の役人というような使い分けがされていたようです。一部にこの呼称が残っています。例えば外務省の職務で外交官があります。そのような感じでまだ残っている言葉です。国家公務員は国の機関で働く人達です。憲法には「……官吏に関する事務を…

…」ということで法律に定めるとしています。分かり易く言えば内閣がする仕事、大臣以下いろんな仕事があるわけですが、それら全てを言うようです。さて、ここで問題です。「国立大学の職員は国家公務員である」YESかNOか。後ほど答えが出てきます。

国家公務員に対して地方公務員、地方自治体で働く人達ということですが、地方公務員についても地方公務員法という法律があって、どういう仕事をするのか規定がされています。もう一つ「みなし公務員」というものがあります。“みなし”とは何だということですが、公務員と同様にみなして知り得た情報の秘匿義務や罰則が個別の法律で適用がある。そういう機関や法人等があるということです。事例のところに書いてある通り、日本銀行の役職員、国立大学法人職員は国家公務員ではなく、みなし公務員ということになります。国立大学法人法 18 条には「秘密を洩らしてはならない」とあって、19 条には「公務に従事する職員としてみなす」という書き方がされています。こういった個別の法律で定められていて、実は公務員と同じ枠組みにはめられている労働者もいるということです。

3. 地方公務員の現状

次に「地方公務員の現状」に入っていきます。総務省が公表した数値によると、地方公務員の数は 2014（平成 26）年 4 月 1 日現在 274 万 3,654 人です。公表サイトに人数の経過グラフがあります。1994（平成 6）年をピークにずっと減ってきて、2014（平成 26）年あたりから緩やかになってきているのではと思いますが、現場の感覚からすると、もうこれ以上の減員は無理じゃないかという風に見えています。地方公務員はどのような仕事をしている人達かということですが、福祉関係の人達が多いということになっています。これは社会的な情勢がそういう状況にあるということですが、そこが目立って多いということで一般行政の枠組みの中に福祉という部分だけがクローズアップされています。それらを含めて一般行政というのが全体の 3 割です。教育部門として、高等学校とか小中学校の先生、それに関連して教育委員会の事務局が同じように 3 割ぐらいです。ほか、警察署、消防、公営企業です。公営企業は水道や病院などです。

山形県内はどうかということで、総務省の公表システムに則って自治体が公表したデータを集計したところ、3 万 1,000 人ほどいるようです。県が 1 万 8,000 人ちょっと、市町村が 1 万 2,500 人です。参考までに労働組合としての集計はどうなっているかということ、連合山形に加盟している地方公務の組合員は 1 万 8,660 人。3 万 1,000 人に対して、半分とは言いませんがちょっと少ないかなという感じがします。連合に加入しないという労働組合もありますし、労働組合に入らないという方もいらっしゃいます。

国際的な比較もネットにありましたので紹介します。多くの国の統計データを比べたグラフです。（出所：社会実情データ図録） 聞き覚えのある国が中間より後ろ、人数の多い方にあります。米国も意外と少ないかなという感じがしますが、日本はさらに少ない方ということです。少しデータは古いですが、実地調査したデータによると日本はフランスの半分以下の人数です。（出所：野村総研 H17.11、社会実情データ図録）

4. 労働基本権

「労働基本権」について、少しおさらいをします。1 回目の講義で触れていると思いますが、労働者には基本的な権利が付与されています。日本国憲法第 28 条に「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動する権利は、これを保障する」と記載してあります。これを労働三権と言います。団結権・団体交渉権・団体行動権です。団体行動は違う言い方をしたりします。争議権やストライキ権という言い方をする場合もあります。憲法の文章を見れば分かる通り「団体」と書いてありますし、「団」という文字がある通り一人では行使はできないということなので、そこに労働組合というものが必要になってくるのです。

では労働組合とは何だということですが、2 人以上の複数の労働者が賃金・労働条件などの向上を目的に作る団体です。憲法で保障された権利がありますから、それで十分ではないかという風になるかもしれません。しかし、労働者と使用者・資本家と比較したとき、使用者の方が強いわけです。同じ会社で社長と平社員のどちらが強いのかという質問をした時に、平社員が最強だと言う人はなかなかいないと思います。やはり権力の方が力は強い。ですから、労働者が団体を組んで対抗しなければならない。そうすることで、労使対等、使用者と労働者が対等に話をできるのだという理念になっているということです。

「公務員とは」のなかで、国家公務員と地方公務員云々という話をしました。地方公務員、自治体で働く人

達、あるいは公共サービスを担う人全てじゃないかという話をしましたが、そういった公共サービスを担っている労働者の多くが結集する労働組合が、私が入っている自治労という組合です。「全日本自治団体労働組合」の略称です。県単位の組織が自治労山形県本部で、さらに団体を形づくっているのは県内の自治体とか関連組織にある労働組合です。これを「単組」と呼んでいます。関連組織というのは、水道事業所や広域行政組合、病院などいろいろな公共サービスの団体があり、そこで働いている人達が加入しているということです。

5. 労働基本権の制約

労働基本権は、3つあるのだという話をしました。では公務員の労働基本権はどうかということですが、憲法で全ての国民に保障されているにも拘わらず、制限を受けています。この制限の内容は法律に記載されています。特に地方公務員法は細かく記載されていて、様々な条文によって制限をされている状態です。分かりやすく表にしてみると、いたって簡単です。国も地方も似た感じで、職場・職種によって分かります。地方公務員を見ると、水道や病院など企業として経営している公的機関の地方公営企業、警察・消防、それ以外の一般という3種類に分かれます。団結権は一般も地方公営企業も大丈夫。団体交渉権は一般が△になっています。△というのは、交渉は出来るが、交渉結果を約束事として「協約」という法律よりも優先される文書として締結することができないということです。警察、消防は労働三権を一切認めないということになっています。

なぜこのように制限されたかと言うと、戦後に労働組合をどんどん作って自由闊達に活動しなさいということにしたのですが、労働者が力を持ち過ぎて使用者・権力者をも転覆させてしまうのではないかと恐れを抱いたということなのです。また、火事が起きている時に「いや今日はストライキですから一切消火はしません」ということではマズイだろうということで、警察・消防は一切認めないということになっています。団体が大きいほど力を持ちますので、そういった人数の多い所に団体行動を起こすという権利は付与しないということでは×がついてしまっているという状態になります。

6. 制約下での労働運動

このように、制約されている実態で賃金労働条件はどうなってしまうのかですが、第三者機関が公務労働者の実態、民間企業の労働者の状況を調査・研究をして、その結果を元に「こうあるべきだ」と使用者側に勧告するという制度が用いられています。これを、労働基本権制約の代償措置と言います。国であれば人事院という機関があり、そこが勧告をする。いわゆる人勧というものです。県や市町村、市町村ではまれですが、人事委員会というものを設けて、同じように勧告をしています。

ところで、第三者機関の勧告は命令ではありません。しなさいではなくて、こうするべきだ、こうしたほうが良いというわけですから、それに従うかどうか、その調査・研究の結果を使うかどうかというのは、あくまで使用者が決めることとなります。さらに、調査に現場の実態が反映されていないということも可能性としてはあります。そういうことから、労働組合・職員団体と第三者機関や使用者が直接交渉をします。あわせて、他との均衡で地域住民・国民が理解するという法の趣旨がありますので、そういうところから賃金労働条件が決まってくるということです。なお、第三者機関のある自治体というのは限られていますので、設けられていないところは、国や県の勧告内容を参考にしつつ、交渉で決めるということになります。

「労働組合・職員団体」と言いましたが、使用者側は職員団体という呼び方をします。権利が制限されているということから、労働組合ではないという言い方をする場合もあります。しかし、状況によって労働組合と法理上解釈されるということもありますので、我々組合側は「労働組合である」ということでやっています。

労働基本権が制約されている中で、賃金労働条件は他との均衡という視点があります。このことから、自治労では県内統一して行動を展開しています。例えば、統一した日に交渉をしよう、統一した日に行動を起こそうということなのです。

ここから、具体的な運動の内容に入っていきます。年間の労働運動として、大きく二つの柱があります。一つ目は賃金決定です。給料がいくらになるかということです。前の講座で「春闘」を習ったかと思います。企業労働者、民間の賃金がどうなるかということが、私たち公務労働者にも大きく影響をします。春季生活闘争をするなかで、「民間の賃金が良くなりました」ということであれば後々好影響があるし、「いや景気が悪くな

って民間の賃金が下がっている」ということであれば、当然その影響を丸被りするということです。大きな影響がありますので、春闘で自分たちの賃金を直接決めるという場面は少ないですが、民間労働組合の支援行動として集会に行ったり、交渉の手伝いをしたりします。別途、賃金以外も含め課題解決していないところをこの時期に交渉をする、ということも行われています。これが、公務労働者の賃金決定の最初の段階です。

この後、第三者機関が調査を行います。民調という言い方をしますが、人事院においては「職種別民間給与実態調査」という調査です。ある規模の従業員の賃金はどうなっていますか、その役職はどういう位置付けですか、手当関係はどういうものが出されていますか、などです。ボーナスも含まれます。調査をしている最中や、もうすぐ調査結果が出るぞというあたりに、第三者機関と労働組合で交渉を行います。対人事院交渉などと言います。公務員の労働組合の全国区の大きな団体があり、そこと人事院の役職員、総裁、関連して地方公務員を所管している総務省、総務大臣との交渉もあります。県でいうと、県公務労協という協議会がありますが、そういう単一の組合ではない団体で人事委員会と交渉をします。

第三者機関の調査結果は、国家公務員に対する人事院勧告が8月前半に出されます。山形県は、人事委員会勧告が10月に発表された、と報道で見聞きすると思います。その調査結果は、国内あるいは県内の景気状況がどうなのかという、一つの指標と言ってもいいのかもしれませんが。勧告が出揃った段階でそれぞれの使用者、自治体当局との交渉を行います。いろいろと面倒ですが、やっと本来の交渉に辿り着きます。これを自治労では確闘・秋闘という呼び方をしています。「秋季賃金確定闘争」です。つまり本来は春闘で全体的な賃金が相場が出ているわけですが、そこに調査が入るので秋に賃金交渉が行われているということです。その時の交渉のスタイルですが、例えば事務レベルです。国と国との外交交渉などでも聞くことがある言葉ですが、賃金交渉では人事給与担当の課長とやり取りをします。また、職場長という呼び方をするそれぞれ部署の課長や部長と、特定の職場がどういう状況にあるかということをや取りします。最終的には首長、県で言えば知事、市町村で言えば市町村長との交渉を行います。

交渉経過で、組合の思った通りに事が進まない、思いが通じないという場合はストライキ（争議）を配置します。実力行使をする団体行動です。労働基本権の解説で争議権は制限されていますとお話しました。なぜ制限されているにも拘わらずやるのか、法律違反ではないかというわけですが、敢えてストライキを配置する、実力行使に出るということです。国際条約でILOというのがありますが、労働基本権である87号条約を日本は実質批准していない状態です。ですから、公務労働者の労働基本権を回復すべきだという思いも込められています。

争議をおこすと、法律を侵したからお前達はクビだ、何か月停職だということが、もしかしたら有るかも知れません。しかし、これまでの裁判判例の積み重ねをみて、この辺が頃合だろうということも心得ながら運動しています。作戦の組み方ですが、代表者が全て責任を負うということを感じてやるということです。「代表者がストライキをしろと指令を出したので、組合員はそれに従っただけです」ということで、責任を組合の委員長があるいは自治労で言えば県本部の委員長が負うということになります。最近はこちらまで至るケースはまれです。「29分食い込み」と言って、8時30分始業だとすれば8時59分まで別会場で集会をして職場を空っぽにするという戦術、ストライキがありますが、交渉状況と委員長の首が飛ぶかもしれないということに比べて、そこまで踏み切れないと判断している単組が多いのではないかと思います。

今年5月にポーランドとドイツに行く機会がありましたが、その直後に交通関係でストライキがあったそうです。交通が麻痺した、空港で足止めということも海外ではよくあります。社会的に受け入れられているということでしょうが、今の日本ではなかなか難しい。余程の事でない、争議権を行使することが難しい風潮でないかと思います。

さて、諸々交渉をした結果、労働者と使用者双方が納得したという段階で「妥結」という言い方をしますが、これでいいでしょうということで、お互いに了解することになります。しかし100点満点に労働組合が言ったことを首長がやってくれるかということ、そうはいかない。実際は不満は残るが受け止める、現状ではここが精一杯だろうということで判断する場面が多々あるという状況です。

この後は、交渉結果を踏まえて条例を変えなければならない場合、条例を改定する「議決」が必要になります。市町村議会であれば11月の臨時議会とか12月の定例会で議決後、「施行」されるということです。内容

によって実施時期が変わります。春闘では、4月以降の賃金をどうするかという交渉を民間企業はやっているわけです。公務労働者にとってみれば、もう既に世の中で動いている数字です。「本来であればこの金額でした」というのが勧告の内容なわけです。ですから、4月に遡ってあるべき姿にした場合に賃金はいくらだったのかを計算して、その差額を議決後の12月に支給するということがあります。制度的に新しくするということがあれば翌年の1月から、年度変わって4月からということもあります。

2015年の人勧はどうだったかということですが、2年連続で基本賃金が上がりました。しかしアップの量は様々です。国は全国一本で勧告ですが、各県は様々な数字が出ています。以前は国と県では制度的な部分も含めてあまり変わりがなかったのですが、国は国、県は県のような風潮、地域の実情を反映という風になって2年連続で内容が違う状況です。国の賃金で言えば、同じ価値の仕事をしているのに地域によって差が出る、というような賃金制度になっています。地域給という言い方をしますが、基本給にプラスしてこの地域に住んでいるならばこのぐらゐの手当をあげましょうという、都会手当のようなものが今年の勧告ではさらに拡大しました。さらに、「フレックスタイム制」という自分だけで仕事が完結する人は喜ぶのかも知れませんが、来客対応するのに「今日はフレックスなので午前中いません」とか「午後いません」というような、市町村役場には全く馴染まない制度を導入してはどうかという勧告がなされたところです。

さて、ここで皆さんに質問をします。「県内の地方公務職場で今年4月の大卒初任給が18万円を超えているかどうか」。答えは、2015年4月から入った人は残念ながら178,400円です。これを高いと見るか安いと見るか。ちなみに、今年10月に県で勧告された数字で、やっと18万円を超えたところです。皆さんの中にも奨学金という名のローンを借りている人がいるでしょう。私の職場にもいまして「返済がなかなか大変だ。まして一人暮らしするのはもっと大変だ」という話をしておりました。ですから、初任給として決して高い賃金ではないと私は思っています。

大きい運動の二つ目は、人の数です。職場の人員、働く人達の数の決定です。これについては、賃金のように全国を調べて云々というのはなじみません。その地域毎で、仕事の内容が変わることもあるからです。そこで、自治労山形県本部から各単組に、4・5月に職場実態調査をお願いしています。例えば「時間外の労働はどうですか」というものや、組織機構が4月から変わって大変な職場が出ていないか、といった実態を調査します。採用募集開始時期の7・8月に市町村広報に載せなければなりませんので、その前の6月頃に、賃金決定の合間をぬって「人員確保闘争」を取り組みます。内容は、そもそも募集を実施しろということや、人数をもっと増やせ、職場がこのような状況にあってもっと人数を増やさないと大変だということを訴えて交渉をします。募集の実施には何とか漕ぎ着けますが、人数の増についてはなかなか進まない。「公務員とは」で見たように、総務省から減らせという圧力があり、平成6年をピークにずっと減り続けているわけです。最近はこのまま減り続けたら現場がパンクしてしまうということも、市町村長も理解し始めている状況にあります。大学生の皆さんも、学生の立場で地域づくりに関わることもあるかと思いますが、ニーズが多様化して人手が必要な状況になってきているということです。高齢化も当然人手がいるということになりますので、今後はそれほど大きく減る傾向ではないと思っています。

最近の状況ですが、町村で募集しても欲しい人数が集まらない、必要な資格を持っている人が応募してくれないという悩みを聞きます。先ほど見た賃金がどうかという部分だけでなく、地域の人と地域づくりをしていくという素晴らしい仕事があります。是非、皆さんからも公務職場を受けていただきたいと思えます。人員確保闘争は、募集開始時期以降は通年で職場毎に継続していくとなります。

その他、課題はこの2つだけではありません。賃金労働条件ということでは様々な課題があるのですが、昨今非常にクローズアップされているのは臨時・非常勤等職の処遇です。この臨時・非常勤というのは何かと言うと、学生の皆さんが理解しやすいのはアルバイトです。いわゆる正規雇用ではない雇用です。雇用期間が短い、昇給がない、ボーナスがない、ひどい時には交通費も出ない。こういった処遇で働いている人がかなりいます。自治体によってバラつきがありますが、職員の30%ぐらゐの人数が臨時・非常勤です。この方々の処遇をきちんとせず我々正職だけが良くなっていいのか、維持しているだけでいいのかということ。労働者全

体の賃金労働条件が良くならなければ目的達成とはならない」ということで、自治労としてもこの処遇改善に取り組んでいます。時給額アップとか、交通費を出していない所は出せとか、運動は地道ですが大きな課題ということをやっています。

また、例えば業務の民間委託・民間移管化ということですが、私は呼び方がどうだろうなと思っています。民間に委託する、移管することの何が悪いのだという見方があるわけですが、言葉を変えれば民間ではなくて企業なのです。企業に委託する。企業に移管するということです。企業で何が悪いのだという見方もあるかもしれませんが、税金を使って私企業が儲けるということなのです。儲け口を作る。最近はそれもいいのでないかという考えの方もいるかもしれませんが、一部の人の儲けになる。さらには、構図としてよくあるパターンで、民間委託・移管された途端に雇われている人が安月給の臨時・非常勤になる、給料を抑えられる、労働条件を抑えられるということが起きています。委託された企業で働く人達も公共サービスの労働者ですから、一緒にたたかいませんかということで自治労に加入をいただいて、その実態も把握しています。また、例えば自分は保育士になるために大学で勉強し保育士で就職したが、その保育所が無くなりますと言われた時にどう思うか。私は次世代の育成という仕事に対し希望に燃えていたのに、何のための大学4年間だったのかということになるかと思います。業務委託等では、そういった問題も孕んでいるということです。

反戦、平和、護憲、反原発、政治については、人によって考え方が様々であると思います。反戦、平和については「いや戦争するべきだ」とか「もっと争い事があって平和じゃない方がいい」と言う人はなかなかいないと思いますのでこの辺はいいと思います。「憲法を守った方がいい」とか「原発なくした方がいい」という話は、人によって、あるいは現実論としてどうなんだということ議論があるところだと思います。しかし、そういう信条で自治労は考えているということですし、それらも含めて労働運動は政治と直結しているところがあります。賃金の決まり方として議会で議決をしますという話をしました。議会というのは議員の集まりです。首長も選挙で選ばれています。政治の部分に関わらないと、自分達の思いが伝わらないこともある。首長がこの賃金でいいと言って議会上程しても、否決されるという場面も有り得るということです。以前、人勸を凍結して今年は見送りますということもあったということですから、政治も取り組まないと運動が成り立たないということです。

7. 終わりに

これまでの講義を振り返ります。公務員とは何かということをお話しました。何かいろいろあるということですが、大まかには2つ。国の公務員、地方の公務員があって、身近な地方公務員というのが私を含め区市町村にいるということ。地方公務員の現状としては、平成6年をピークにかなり人数が減り、国際的に見ても少ないということを見ていただきました。更に言えば、減らされているにも拘わらず労働基本権も制約されている。そういう制約をされている中でも、様々な制度や手法で労働条件の決まり方があり、そこに作用させるために基本権制約下で労働運動を展開している。口癖のように「団結ガンバロウ」と言っているのは労働者が一人では弱いから。使用者、権力者の方が強いからなわけです。以上で全体的な振り返りとしてします。

最後に、配布の資料に無い「おまけ」の部分です。労働運動と直接関係があるのかと思われるかもしれませんが、私の仕事である地方自治研究センターでは、「自治研」と言って賃金・労働条件だけでなく地域課題に目を向け、自治労の運動の一つとして位置付けて問題提起、課題解決に向けた議論と実践をしています。全国津々浦々に自治研担当者、県単位に自治研センターがあります。何をしているかということ、例えば公害の実態を調査して「こういう状況にある」ということを社会問題として提起したことがあります。また、ゴミの分別収集は自治研活動から始まりました。休日・夜間診療所の運営についても自治研が発祥です。そういう課題解決をすることによって、私たち公務労働者がディーセントワークとして地域に役に立ったという思いを強くしますし、課題に目を背けていいのか、それを放置して賃金・労働条件だけでいいのかということを考えながら運動をしています。

自治研は、山形県内と全国の隔年で集会を行っています。今年は県内集会を10月29日、30日に蔵王で行

いました。山形大学人文学部から、「地方創成と自治体の役割」と題して立松名誉教授、「間接民主制と直制民主制」と題して川村講師の講演をいただきました。宮城県岩沼市の震災復興集団移転は、住民と共に地域づくり、地域再生のドキュメントとしてNHKの報道がありました。この地域再生に取り組まれた前市長の井口さんの講演も行いました。全国集会は2014年に佐賀で行われ、住民協働の地域社会、再生可能エネルギー、貧困格差社会ほか課題としながら昨今話題を掘り下げるということをしています。2016年10月に宮城で全国集会が開催されます。研究されている方、学生で活動されている方に発表の場がありますので、是非取り組んでいただきたいと思います。私の話は以上で終わります。ご静聴ありがとうございました。