

官製ワーキングプアの可視化と最低生活保障 —東日本大震災から見てきた公共サービスの貧困—

人間社会学域経済学類 3年 生活経済論ゼミナール

(代表) 田中星羅、笠間友加里、金谷和樹、田村美摘、飛田隼希、古田真帆
(指導教員) 杉橋やよい (人間社会研究域経済学経営学系 准教授)

はじめに (背景・目的)

本研究の課題は、「官製ワーキングプアと公共サービスの貧困」に着目し、その制度・政策的背景およびその実態を明らかにした上で、東日本大震災が露呈した公共部門の諸問題を紹介し、公務・公共関係労働者の労働条件の改善に向けた課題を提示することである。

日本では公的機関に広がっている「官製ワーキングプア」の実態はあまり知られていない。その現状は「公務員は恵まれている」という固定観念によって軽視され見えにくいものとなっている。しかし、今回の震災によって、これまでの公務員削減による問題点・弊害が露呈した。新自由主義的思想と「小さな政府論」に基づく「構造改革」では、「官から民へ」というスローガンのもと医療・福祉・保育など公務・公共サービスの縮小・解体、さらに国民生活に必要な生活部面での公共サービスの分野の市場化・民間委託化が進められてきた。国民の基本的人権を守るという目的を持つはずの公務サービスを、効率化を理由に営利企業に開放し、国の責任を最小化し続けている。同時に「人件費削減」計画の中で、正規職員を大幅に減らし、公務分野における非正規職員化を進めている。被災自治体ではその弊害が特に医療、保育、そして復興を担う自治体職員の過労という形で顕著に表れている。しかし被災地で公務の重要性が見直される一方で、震災に乗じてさらなる公務労働の労働条件の切り下げおよび大幅な人件費削減が進められようとしている。

そこで私たちは公務労働の現場における公務員、または民間委託によって雇用される非正規労働者の実態を明らかにし、公務の必要性を問うとともに公務を担う公務員、そして公務に係わる労働者の最低生活の保障の必要性を明らかにしたい。構成は次のとおりである。第1章：公的サービスの貧困—官製ワーキングプアが生まれた背景、第2章：地方公務員の現状—非正規公務員に着目して—、第3章：公的機関の民間委託・民営化による弊害と問題点—保育の現場を通して—、第4章：震災と公務労働—露呈した公務労働の歪み—、第5章：あるべき公務労働と公務サービス—その実現に向けた政策的諸課題—。

第1章 公的サービスの貧困—官製ワーキングプアの生まれた背景—

1.1 新自由主義的思想と日本の歴代首相の下での公務部門「改革」

日本の新自由主義改革の先駆けとなったのは、1981年に設置された第2次臨時行政調査会である。その後もさまざまな改革が行われたが、影響が大きかったのは2001年に発足した小泉内閣による「構造改革」である。「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、従来儲けの対象としてはいけないと言われてきた分野への競争原理の導入など7つのプログラムを提示した(岡田 2008 p.32)。これにより人件費をはじめとする経費削減が徹底され、自治体での外部委託化が凄まじい勢いで進んだ。2009年からの

民主党政権でも、復興財源の確保という名目で、公務員の人件費削減や幼保一体化などの規制改革を進めようとしている。

1.2 総務省による公務員人件費削減策

三位一体改革（2004~2006年度）では、6.8兆円の地方財政支出が削減された。また、市町村合併により、1999年に3,232だった市町村数は2010年には1,727となり、特別職と議員が約2万1,000人削減された。総人件費改革の中で定員管理・給与適正化を具体的に進めた「集中改革プラン」では、厳しい基準を設けることによって公務員の総人件費削減を成功させた。しかし、大規模な職員数削減などが原因で、自治体運営への悪影響および住民サービスの低下につながっている。

1.3 民営化の諸手法

主な手法には、①指定管理者制度、②PFI、③構造改革特別区域、④独立行政法人、⑤市場化テストの5つがある。この中で特に重要なのが指定管理者制度と独立行政法人である。

指定管理者制度では、受託者の制限はなく株式会社などの民間企業への管理委託が認められ、企画事務についてもすべて代行が可能となった。しかし、民間に管理を任せただけにより弊害もある。また、独立行政法人は、自治体が直接担わなくともよいが民間事業者の積極的な参入が見込めない分野、を担う。これまで地方公務員であった者のほとんどは、法人に移行すると同時に民間労働者となる。これらの手法は、民間事業者のビジネスチャンスの拡大を優先的に考えており、住民の福祉の充実どころか、サービス提供基盤が崩壊し、サービスを提供する側の職員の労働環境の悪化をももたらしている。

1.4 地方公務員の種類と適用される法の範囲

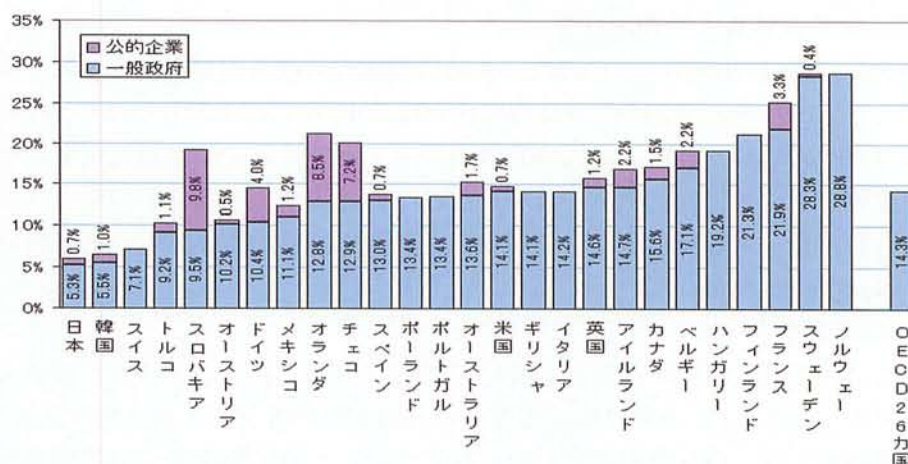
公務員の採用は「任用」という行政行為によって行われる。そのうち臨時的任用、非常勤任用の職員は、任用根拠となる法律と自治体の都合のよい解釈などにより劣悪な労働環境で働くことになり、これがまさしく「官製ワーキングプア」を生み出す働き方の一つといえる。一般的にすべての労働者が持つ基本的な人権を保障しているのが「労働基本権」である。しかし、ストライキは公的サービスの提供に支障が出るという理由で争議権はすべての公務員において認められていないのが現状だ。公務員であるために適用除外となる法律は多数あり、それは「任用」という公務員特有の性質や、身分保障が手厚いから一般労働者ほど保護する必要がないという考えから来ている。しかし、公務員の職場にも「非正規」という不安定な働き方が拡大してきており、法の狭間に落ちて劣悪な労働条件の下で働く公務員が増加している。

第2章 地方公務員の現状—公務員数・賃金・労働災害—

2.1 OECDの中で極めて少ない日本の公務員数

自治体公務員は大幅に減少し続けている。1995年から連続して減少し、2010年までに468,617人が削減されたことになる。さらに、公務員数の労働力人口比率でOECD26加盟国と比較すると、日本のその値は5.3%で、最も低い。日本は、OECD26カ国の平均値14.3%の4割以下の水準にとどまる。このように、国際的に見ても極めて少ない公務員数だが、現政権によるさらなる公務員削減は、公務員1人あたりの労働量を増やし、過労死などに結びつくことが懸念される。

図1 OECD諸国の公務員数：労働力人口に占める一般政府及び公的企業の雇用者割合（2005年）



出所：内閣府経済社会総合研究所「OECD諸国の公務員数について」

2.2 賃金削減による職員非正規へのしわ寄せ

地方公務員の平均給与月額、2010年で約385,000円だが、1年前と比べ4千円減っている。さらに、非正規公務員の賃金は、平均年収166万円（2005年）と極めて低く、最低賃金を下回る自治体もあるほどだ。さらに正規公務員の賃金をGDPに占める給与比率で国際比較すると、スウェーデンの約15%に対し日本は6%と低く、世界的に見ても最低の支出に抑えられている。

2.3 公務員の以上に低い労働災害の認定件数

2009年の労災認定件数は総計13件で民間の約600件と比べると異常に低い。これは公務上の労災認定のハードルが高く、公務と疾病との間に相当因果関係が認められる場合に限り、さらに公務分野の支出の抑制、そして組合の弱さが、背景にある。

第3章 公的機関の民営化による弊害

3.1 市民への弊害

民間委託され監視員の大半がアルバイトだったというふじみ野市のプールで起きた女児死亡事故の事例があるように、安易な委託を受けた業者がコスト削減と利益を重視した結果、市民の安全確保を怠るなど全体として公共サービスの質の低下へと繋がっている。

3.2 民営化の5つの手法に潜む問題点

指定管理者制度では、民間企業の参入が多いため経営困難や不正事件等により指定取り消しを受けるものもある。PFIも、民間資金活用でコスト削減が目的の筈が逆に自治体が税金で負担を引き受ける仕組みとなっている（布施2009）。同様に独立行政法人や市場化テストも、効率化や採算性を求めるばかり、公務としての質を低下させている。

3.3 労働者への弊害－不安定雇用の加速－

既存の入札制度は、最安値を提示した業者が落札する制度であるため、低価格ダンピング競争が必然的に受託業者である労働者の雇用や賃金に影響し、結果的にワーキングプアを生み出している。また、地方公共団体の2009年度の分限免職処分職員数は971人と、前年度より141人増加した。民間委託による分限免職が深刻化し、公務員の雇用を不安定

とする一因になっている。

3.4 民営化が進む一分野としての保育所とその弊害

2003年から5年間の保育所の施設数・在所児数は公立では減少、民間では増加しており、民営化の進行が顕著である。背景には第一に、三位一体改革による公立保育園運営費の一般財源化がある。これは自治体側で国の補助金不足を理由に民営化を進める口実ともなっている。第二に、民間保育所の運営費が公立の75%で済むというコスト論がある。これは運営費の7割が人件費で、かつ勤続年数に伴い給与が上がる公立正規の保育士と違い民間では人件費を抑えられるためである。第三に、多様な事業主への民間委託の推奨を内容に含む子ども・子育て新システム導入の動きがある。

現在の保育士の雇用状況は、公民ともに非正規割合が増加し、ニーズ多様化や長時間開所・休日保育で負担や実働時間が増えているものの低賃金のままである。また労働監査がなく組織率も低いため、高い離職率と短い勤続年数が特徴的である(全国保育協議会2008)。保育士たちはワーキングプア寸前で、民営化が進めば更なる労働環境の悪化が懸念される。

また民営化から3カ月で園長と保育士8人が退職した練馬区向山保育園の事例のように、民営化を行うと、コスト削減のため運営を非正規に頼らざるを得ず、個人の負担が激増し、サービスの拡充と質の維持の両立が出来ないで、保育の質の低下を招く危険性がある(尾林2006)。

このように民営化は公共サービスの提供側にも利用者側にも様々な弊害をもたらし得る。民営化の際は、せめても国や自治体が責任をもって市民の安全・安心保障と労働者の環境を整備した上で適切な事業者を選び、運営を見守るべきではなかろうか。

第4章 震災と公務労働—露呈した公務労働の歪み—

4.1 被災地での公務労働の現状

被災地での深刻な人手不足の背景に震災以前の集中改革プラン・市町村合併がある。震災以前から目標値を上回る大幅な職員数削減がなされていた。さらに平成11年から22年の市町村合併も職員数削減に拍車をかけた。東北3県では自らも被災し心身の疲労が大きいものの、代替職員はいないうえに早急な復興と迅速な対応が求められ、被災地公務員の負担は計り知れない。新卒採用についても、被災地では人員のほとんどを臨時職員で補い、正規職員の確保は困難となっている。

4.2-3 派遣される公務員の業務内容と自治体間の支援格差問題

被災地での人手不足解消のために、被災地には多くの公務員が派遣された。県・市町村の業務支援、人的支援、インフラの復旧など、業務は多岐にわたり、公務労働の重要性が示された。しかし、公務員の派遣に伴う費用は、中長期に及ぶ場合、被災地が負担することとなっている。財政が逼迫している自治体では公務員派遣の受け入れが困難となり、その結果支援格差も生じている。

4.4 震災と医療

被災3県にある多くの病院が全壊・一部損壊し、現地の医療は大きく損なわれ、医師不足が深刻化している。背景には「公立病院改革ガイドライン」(2007年)による病院統廃合があり、医療分野においても公務の縮小を進めた国の政策が関係している。統廃合や病床削減が繰り返されていた中で今回の震災が起こり、医師や看護師は過密勤務を強いられ

ている。効率を優先した政策は、地域が必要とする医療の機能を低下させた。

4.5 震災によってさらなる民営化が推し進められる保育の現場

震災後の保育分野では、被災3県沿岸部での「認定こども園」整備の優先や、仙台市での2公立保育園の民営化・再開計画がなされ、震災に乘じ被災地を「市場化の実験場」にする動きや「財政の効率化」のために民営化をさらに進めようとしている。しかし3.4で見たように保育の民営化は子どもたちへのストレスや保護者への負担が大きい。被災地では今こそより安定した保育が求められる。

第5章 あるべき公務労働と公務サービス—その実現に向けた政策的諸課題—

5.1 公務の重要性と公務員の権利保障

公務員は全体の奉仕者であるからこそ、その実施を担う公務員の権利をまず保障したうえで公務を行うことが先決されるべきである。そこで意見の表明・参加・関与の権利が保障されなければならない。自らの権利を保全するで国民の権利を守ることに繋がる。以上から公務員は特殊な職務に就くため労働基本権をはじめ様々な法律適用等は制限されてもよいという見解は改められるべきである。

5.2 公務員への法適用の拡充

公務員は様々な法律で適用除外となっている。それは公務員の職務の公共性および「任用」から適用除外となっている。適用除外となっている法律には、労働基準法、労働契約法、パート労働法などがある。特に争議権が全面的に禁止されているため、労働交渉で弱い立場にあり、公務員の労働環境は悪化している。争議権の付与が、公務員の人件費削減の引換に議論されたものの、実行されないままとなっている。

5.3 賃金改善に向けて

非正規公務員の賃金は低く、ボーナス・昇給制度をとっているところも少ない。低賃金は、官製ワーキングプアの温床である。そこで厳しい労働環境にある非正規公務員の賃上げは、底上げを図るという意味で、「公務員自身の保障」にも繋がるのだ。さらに労働基準法が十分に適用されることはもちろんのこと、非正規と正規公務員との間での賃金の均衡（同一（価値）労働・同一賃金原則の徹底）が求められる。その他の労働環境の整備も含め、何より労働者の人権と生活を守る視点が重要である。

5.4 労働組合の重要性

福祉・保育の公務員の労働組合組織率はほかの分野の公務員と比べ極端に数値が低い。そこでは正規職員であっても賃金が低いことに加えて、職場の労働が過酷である。そのため離職率が相対的に高く、労働組合の組織化を図ろうとしても組織率に反映しないのが実態である。同様に非正規公務員の組合加入率も低く、まともに国や自治体と取り合ってもらえない。公務員の労働条件改善を促す組合が活動を行うにあたって、日本の公務員に争議権や一部団体交渉権が認められていない状態も今後見直すべき課題である。さらに、既存の労働組合においては、非正規公務員を迎えて底上げに向けた運動を展開する必要がある。

5.5 民間委託から労働者を守るための諸施策

民営委託された部門においては、入札時総合評価方式や労働契約承継法を適用することによって労働条件の不利益な変更から労働者を守るができる。具体的には、入札時総

合評価方式では価格以外の記述的要素も評価基準に含まれるため、価格の低さだけが落札に結びつく訳ではなくなり、業者間のむやみな低価格競争を抑制することができる。労働契約承継法では、事業分割に伴う労働契約の継承を定め、労働条件が承継会社でもそのまま維持される。つまり会社が変わることによって労働条件が不利益に変更されることを防止するために有効である。またモニタリングは行政の監視という介入を入れることにより民間のみが主体となってしまうことを防ぐことができる。これらの施策は、サービスの質の低下を防ぎ、安定的な公共サービスの提供を保障する。

5.6 公契約条例制定と実施

官製ワーキングプアの現状を重く見た一部自治体が動き始め、つくり出されたのが公契約条例である。国が定める最低賃金額よりも高い公契約による最賃を保障し、公正な労働のために、より多くの自治体が公契約条例を導入することが求められる。

引用文献

- 浅井春夫・金澤誠一（2009）『福祉・保育現場の貧困—人間の安全保障を求めて』明石書店
ウェブ埼玉「過信した安全 ふじみ野プール事故」
(<http://www.saitama-np.co.jp/main/rensai/jiken/pool/index.html>、2011年9月アクセス)
- 荒木尚志（2008）『詳説 労働契約法』弘文堂
- 大竹弘和(2008)『実践指定管理者モニタリング導入のすべて』ぎょうせい
- 岡田知弘（2008）『道州制で日本の未来はひらけるか—グローバル化時代の地域再生・地方自治—』自治体研究社
- 小原昇（2000）『地方公務員の勤務条件と労使関係』学陽書房
- 尾林芳匡（2006）『自治体民営化と公共サービスの質』自治体研究社
- 小畑精武（2011）『公契約条例入門—地域が幸せになる<新しい公共>ルール—』旬報社
- 河北新報（2011年6月5日）「震災で大被害の中山と南光台北 2保育所を公設民営化 仙台」
(http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1062/20110605_16.htm、2011年11月アクセス)
- 共同通信（2011年6月14日）「沿岸部にこども園を優先整備へ 被災地復興で政府方針」
(<http://www.kyodonews.jp/feature/news04/2011/06/post-3650.html>、2011年11月アクセス)
- 社会実情データ図録 「OECD 諸国の公務員給与水準」
(<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/5193a.html> 2011年11月アクセス)
- しんぶん赤旗 2011年4月17日「公立病院削減 弊害浮き彫りに」
(http://www.jcp.or.jp/akahata/aik11/2011-04-17/2011041704_01_1.html、2011年10月アクセス)
- 全国保育協議会 「全国の保育所実態調査報告書」
(<http://www.zenhokyo.gr.jp/pdf/0805cyousa.pdf> 2011年10月アクセス)
- 内閣府経済社会総合研究所 「OECD 諸国の公務員数について」
(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou030/hou21-1.pdf> 2011年11月アクセス)
- 中野麻美（2006）『労働ダンピング—雇用の多様化の果てに』岩波新書
- 晴山一穂（2002）「日本国憲法と公務員制度改革」西谷敏・晴山一穂編著『公務員制度改革』
- 晴山一穂・自治体問題研究所（2005）『自治体民営化』自治体研究社、大月書店 pp.34-60.
- 普光院亜紀（2007）『変わる保育園—量から質の時代へ』岩波書店
- 布施哲也（2009）『官製貧困社会—自治体の困惑と市民の困窮—』七つ森書館