

# 非正規地方公務員の労働基本権と ILO 運動

企画：セオリスト編集部

## 【はじめに】

2020 年度から実施される「会計年度任用職員制度」は、いよいよ来年 4 月に迫りました。非正規と言われる地方公務員労働者のほとんどを一般職に組み入れて、正規公務員「並み」に、ストライキ禁止、団交権の大幅制限を加える重大な制度改悪が現実の問題となりました。非正規運動つぶしの有力な道具を使われる点を見逃しては、会計年度任用問題を正確に理解したことにはならないでしょう。たとえば、会計年度任用職員の賃金と雇用に関してみても、改善要求の実現には持続可能な闘いがなければならることは、私たちの経験則として誰もが知っています。ところがその肝心の争議権や団交権を大幅に制限する法制度へ変更されたのですから、これからの賃金・雇用の向上が危ない、というあらたな事態に入ったと考えなければなりません。それだけではありません。「会計年度任用制度」は公務の外部化を促進させるツールに活用できるようにと、総務省は実際に露骨に「指導マニュアル」に書いています。委託リストアで

職種ごと職場ごと、根こそぎ無くすような攻撃が頻繁に起きて、これに対抗できる労働基本権の行使が「合法的に禁止される」事態を許せば、これからは争議も集団的団体交渉もすっかり様変わりした暗い職場で苦しめられることを意味します。闘う伝統を守ってきた私たちは、そうした暗い時代の到来を座して待ち受けるようなことは決してしないでしよう。

すべての職種・職域に応じた綿密な交渉団体登録及び大衆的団交権の展開、不当な解雇やりストラにいつでも実力行使が可能となる強い闘争力・組織力を築くこと、などです。このように会計年度任用制度移行に向けて、これまで以上の組織力と闘争力を私たちは築かなければならぬ、というのが公共一般の基本的構えです。

公共一般はそうした今後の運動をしっかりと展開していくためにも、「会計年度任用制度」が労働基本権を奪う不当な法制度である事を明らかにし、国・自治体が非正規地方公務員に対する二重、三重の抑圧体制をやめることを、国内外に向けて求める立場を、改めて本稿において明

## 【ILO 申立てにむけた経過】

### 1) 組合として提訴決断

2018 年 6 月に、ILO『結社の自由委員会』は、公務員の労働基本権を奪ってきた日本政府に対して、11 回目の正勧告を出しました。これまで日本政府は一度として勧告を受け入れず、それどころか今回勧告に先立つこと 2017 年 5 月に「会計年度任用職員制度」を成立させて、全ての非正規公務労働者から労働基本権を奪う制度改革をしました。公共一般はあらたな暴挙を許さない長期的反対闘争を進める立場から、その闘いの一環として ILO に提訴して運動を進めることが 2017 年 7 月の中央執行委員会で決議しました。

それ以降、提訴に向けて ILO 駐日事務所への面談を重ね、自治労連及び全労連とも連携を図ってきました。2018 年 6 月の ILO 総会の勧告には非正規公務員の基本権問題も含まれることを期待し、スケジュール上間に合うよう旺盛に取り組んできました。

### 2) 産別・ナショナルセンターの責任で取り組む方向で確認

らかにするものです。

しかし今回総会の審査には時期的にむづかしいことが 1 年 11 月に判明。これに加えて、ILO（ジュネーブ本部）側の意向としては、全国産別（自治労連）やナショナルセンター（全労連）の推薦を得たほうが好ましいとのアドバイス（駐日事務所）がありました。その趣旨を要約すると、『増大する申立て件数に対応しきれない傾向に加えて、各国資本側と行政側による少数組合（非全国組織などの団体）への規制的な狙いが強まる傾向あり』というものでした。

しかしこれは ILO 本来の労働者救済の精神に本質的には外れる事であり、私たちは懸念を表明しました。

こうした経過も含めて今回私たちは、非正規公務員の権利問題は、全国産別とナショナルセンターが本来は責任を担うべきことであるとの認識を両組織ともすり合わせることができました。またそうする形によって、非正規公務員の権利問題は、いつそう広範な運動に発展させることができると期待できるし、それがベターだと判断して、公共一般独自の申し立てを当面は見送ることにしたものです。

## 3) 非正規公務員に ILO の調査・検討開始

2018 年 4 月、ILO 結社の自由委員会のカレンカーチス事務局長が調査のために来日された折に、公共一般の共闘運動体である『なくそ官製ワーキングニア実行委員会』のメンバーの尽力も得て、ILO との面談が 4 月 9 日に実現しました。事務局長は、今回の会談は ILO 結社の自由委員会として公式な調査の一環であることを、駐日事務所から予め伝えてきました。当日非正規公務員労組 5 団体が参加しました。こうしたことは日本の非正規公務員組合としては恐らく初めての出来事だと思われます。それ自体が歴史的なことだと私たちは受け止めて、いつも取り組みを強めていくこうと気を引き締めて臨みました。

### 4) 『追加情報』されず

2018 年 6 月の ILO 総会前に、全労連・自治労連などから提出される予定にあった『追加情報』（日本政府が勧告を履行しないその後の状況や、日本の労働者側の状況などを追加情報として ILO へ報告するもの）に、今回の非正規公務員の基本権問題を

加えてもらうタイミングとなり、私たちは非正規公務員に関する現状と問題点を『追加情報』に加える文章を自治労連が作成して、公共一般もこれを確認して、4 月中には ILO へ送付できる運びとなりました。しかし残念なことに、提出時期が ILO 理事会と結社の自由委員会の審査段階に余りにも迫っていたことから、大事な勧告を引き出すのに混乱が生じてはいけない（全労連の説明）と判断されたことから、追加情報の提出は最終的に実現しませんでした。従って ILO へ公式には届けられなかった結果でしたが、自治労連がまとめた提出予定文章には、労働基本権剥奪を許さないと、非正規公務員も正規公務員と同じ立場で訴えたこと、とりわけ非正規公務員の現状にスポットを当てたリアルな実態を告発した画期的な内容でした。今回見送られた追加情報の内容はいずれ公表される機会があることでしょう。



ILO 結社の自由委員会カレン事務局長(後列中央)と会談

## 【1】申立の趣旨 (東京公務公共一般労組)

1. 労働基本権の侵害に関する勧告の申立(結社の自由委員会への申立て)

ILOは日本政府に対して、日本国が批准した87号条約及び98号条約を遵守し、一般職の非正規地方公務員に対する労働基本権を回復するよう勧告すること。あるいはこれから一般職に移行する予定にある22万人の特別職非常勤(非正規地方公務員)に対して労働基本権を剥奪しないように勧告することを求めます。

### 2. 解雇に反対する権利の制限に関する要望(ILO憲章24条に基づく)

非正規地方公務員が解雇または解雇されようとした場合に、国及び自治体の公平な第三者機関へ異議申し立てができる権利を制限しないこと。また一年ごとに解雇と再採用、試用期間をその都度設けることを繰り返すという、過度に不安定な雇用制度を廃止すること。

そのためにILOは日本政府に対して、151号条約(公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約)及びこれに関連する勧告159号。そして158号条約(雇用終了に関する条約)及びこれに関連する勧告166号に関して、日本政府は早期に批准するよう勧告し、

用者の発意による雇用の終了に関する条約)を速やかに批准するよう勧告するとともに、必要な対応を講じるよう求めます。

そもそも非正規地方公務員は単年度毎に雇い止めされる任用制度におかれているために、たとえ20年から30年継続した勤務をしていても、単年度契約から逃れられない悪条件のままにされています。それゆえ、日本政府と地方自治体は、長い勤続の労働者についても妥当な理由を必要とせず、いつでも自由に解雇してきました。しかも一般職非正規公務員は、解雇を不当として労働委員会や人事委員会へ申し立ての権利も奪われています。

このような労働者に一方的に不利な条件を禁止した151号条約(公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約)及びこれに関連する勧告159号。そして158号条約(雇用終了に関する条約)及びこれに関連する勧告166号に関して、日本政府は早期に批准するよう勧告し、

必要な対応を講じるよう求めます。

### 3. 団体交渉権の制限に関する要望(ILO憲章24条に基づく)

会計年度任用職員については、一般的労働者に比べて団体交渉権が制限されます。低賃金と不安定な雇用条件におかれれる労働者に対して、代償措置もされないもので、団体交渉権などを過度に制限することには合理性はありません。

そこでILOは日本政府に対して、151号条約(公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約)及び、154号条約(団体交渉の促進に関する条約)を速やかに批准するよう勧告するとともに、あわせて団交権並びに労働委員会申し立ての権利を制限しないための必要な勧告ならびに対応を講じるよう求めます。

### 4. 報酬の差別に関する要望(ILO憲章24条に基づく)

非正規地方公務員(一般職、

特別職を問わず)は正規公務員の賃金レベルのわずか20~30%程度で、格差は3~4倍という圧倒的な待遇格差が存在します。これは民間企業における正規労働者と非正規労働者との年収ベースの格差は1.8倍である(内閣府2016年調査)ことと比べても、際立つ格差です。

この差別的な被害の中心におかれてきたのが、女性の非正規公務労働者です。総務省2016年4月全国調査によれば、非正規地方公務員64万人のうち、女性は48万人で75%、全体の3/4を占めています。

また労働時間についても、正規公務員と同じフルタイムの非正規公務労働者は20万人で全体の3分の1存在します。正規公務員の労働時間の3/4以上の時間を働く人は48万人にのぼり、非正規公務員全体の3/4を占めています。ほとんどが正規公務員並みに働いている実態を示しています。諸休暇制度の貧弱さを考慮に入れるならば、非正規労働者は限りなく正規労働者に近い労働日数と労働時間働いている実態です。パートタイム公務員だからということで永年差別されていますが、もはや労働時間の短さを理由とするこのような過酷な報酬の格差には何らの合理性も見出することはできません。あるとすれば単なる「身分的」差別です。今回の法改正は、新たな法的枠組みによって、男女差別を永久凍土の中に封じ込めようとするものです。このようなことは、日本政府が既に批准したILO100号条約(同一価値労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約)をさらに逆方向へすすめ、それを将来に向けて固定化するものです。ILOは日本政府に対して、100号条約を遵守するよう勧告し、女性労働者が圧倒的に多い非正規地方公務員への報酬差別扱いと、制度的弊害を早期に除去するよう、改善勧告を求める

## 5. 労働者保護法からの不合理な適用除外に関する要望（ILO憲章24条に基づく）

国内法の労働者保護法が一般的な労働者と平等に非正規公務員にも適用されるよう、ILOは日本政府に対して勧告と必要な対策を講じること。

ILOは、150号条約（労働行政「役割、機能及び組織」に関する条約）及び関連する勧告158号（雇用条項）に基づいて、日本の労働行政に対して、このように不平等な「法の適用除外」を改めるよう、必要な勧告を求めます。

労働者を保護する基本的な法律である「労働契約法」「パートタイム労働法」などについて、日本政府は非正規公務労働者（一般職、特別職を問わず）に対して、何らの合理的理由も無く、法の適用から全面的に排除しています。

そのためにパートタイム労働法が禁じる、「合理的理由を欠いた通常の労働者との差別的取り扱い」が公然と行われています。また労働契約法20条は、「期間

の定めがあることによる不合理な労働条件の禁止」を定めていますが、非正規公務労働者は不合理な労働条件に苦しめられてきました。これらは日本政府が批准したILO100号条約の不履行を意味します。このように国と行政自らが非正規公務労働者に「法の下の不平等」を押し付けてきたことは、ILO100号条約（同一価値労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約）の履行責任を実際面で放棄してきたことを意味しています。

また非正規公務労働者は有期雇用を連續的に10年も20年も繰り返していますが、労働契約法18条が定めた「5年を越えての更新は無期雇用契約に転換する」効力は及ぼしません。このことはILO158号条約（使用者の発意による雇用の終了に関する条約）を今後日本政府が批准する際の重大な障壁になる

国内法の不合理な差別的な適用ことを意味します。このような除外を止めさせることは、非正規公務労働者にとって喫緊の解

決課題となっています。

## 【2】勧告を求める根拠、緊急性

### 1. 労働基本権の侵害に関する勧告を求める根拠と緊急性

#### (1) 87号条約に違反する具体的な内容について

① 事前の認可（登録）を余儀なくされること：2条違反

② 自ら選択する団体を設立（加入）できない（労働組合を解散し新たに職員団体を結成しなければならない）こと：2条違反

③ 行政的権限（法改正）によって労働組合が解散させられること：4条違反

④ 日本政府が「団結権を自由に行使するための必要にして適當な全ての措置を取る義務」に逆行する法改正を行っていること：11条違反

#### (2) 98号条約に違反する具体的な内容について

① 反組合的な差別待遇に対する保護を受けられなくなること

（労働委員会に救済申し立てができなくなること）：1条違反

② 使用者からの干渉（支配・介入）からの保護が無くなること（労働委員会に救済申し立てができなくなること）：2条違反

③ 労働協約締結権が剥奪される、あるいは現在ある協約の無効化を強要されること：4条違反、及びILO労働協約勧告91号に抵触する

（3）労働三権の剥奪と制限は非正規労働運動の弱体化を招く

① 労働争議を活発に展開している非正規公務員組合

当組合の組合員は、現在ほとんどが特別職非常勤職員です。そのためストライキ権と団体交渉権、労働協約締結権をフルに活用して、賃金要求の実現をはかり、不当な解雇から非正規労働者を救出していました。私たち東京公務公共一般は3000人を組織し、全国で最大の非正規公務員組合です。私たちと同じ「自治労連」に加盟する非正規公務員の組合員数は既に2万人を越えています。臨時職員と非常勤職員の組合員は不安定雇用による雇用トラブ

ルに立ち向かって毎年数十件を越える労働争議を展開しています。分けても東京公務公共一般労組は、1990年に設立されて以来約30年間に、200件を越える解雇撤回闘争を開拓してきました。

ストライキは50回以上実施してきました。労働委員会制度を活用した闘いは100件に及びます。非正規公務員労働者の極めて戦闘的な戦術行使によって、この組合が解雇撤回及び雇用継続によって救出された人数はこれまでに9700人にも達しています。

当組合の組合員は、現在ほとんどが特別職非常勤職員です。そのためストライキ権と団体交渉権、労働協約締結権をフルに活用して、賃金要求の実現をはかり、不当な解雇から非正規労働者を救出していました。私たち東京公務公共一般は3000人を組織し、全国で最大の非正規公務員組合です。私たちと同じ「自治労連」に加盟する非正規公務員の組合員数は既に2万人を越えています。臨時職員と非常勤職員の組合員は不安定雇用による雇用トラブ

の弱体化を図ることは、非正規公務員運動の全体を弱体化させることを意味します。

### ② 交渉力の弱体化は死活問題

とりわけ団体交渉の自由は重要です。私たちがこれまで数多くの解雇撤回闘争に勝利できたのは、制約の無い団体交渉権が充分に駆使できたからです。そのことで巨大な権力を持つ自治体当局に対して、最も困難とされている任用の打ち切り（雇い止め）を撤回させることができたのです。しかしながら、一般職に移行した後は地方公務員法によって、労使協議に参加するメンバーが登録団体役員の一部代表者に制限されます（地方公務員法55条の5項）。今後は解雇された当事者の組合員が団体交渉へ参加することも制限され、労働組合のまともな運営が阻害され、非民主的な交渉に変質させられることになります。

団体交渉権の自由を奪われることは、非正規労働者にとってまさに死活問題に直結してい

ます。

③ 労働委員会が使えなくなること

私たちの組合を含め、非正規当事者組合は様々な形で団交拒否、組合への支配・介入などを受けてきました。不誠実な団交で要求が全く前進しないことも経験してきた。このような場合、労働委員会に不当労働行為救済を申し立て、あるいは斡旋や仲介を申し出ることによって事態の打開を図ってきました。このような取り組みができなくなれば、要求の前進が大きく阻害されることはあまりにも明らかです。

④合理的理由を欠いた、ストライキの禁止は許されない

現在日本の地方自治体においては、業務を民間企業に委託する事例が急増しています。指定管理者制度に移行された公の施設は7万件を超えています。そもそも公務員が担っていた業務に、民間企業の労働者が就いています。そのために公務員が働いている同じ職場で、そして同じ業務に民間の労働者が混在し

て働いているという実態が蔓延しています。ところで、その民間労働者たちは当然のことながら労働基本権を所有しています。ストライキを打っても不当に弾圧することはゆるされません。しかしながら同じ業務に従事する一般職非常勤職員・会計年度任用職員にはストライキ権を認めようとはしません。ここには合理的な理由を見出すことはできません。公務員法に言う「公務の停廃をもたらし、国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすおそれがある」としてストライキ権を奪っていますが、この過った法律は、非正規公務労働者にまで拡大することは、過ちの更なる濫用といえます。

(4) 非正規公務員の闘争を権力的に抑えるために、国と自治体は任用制度の改悪を繰り返してきた歴史的経緯

この組合に対して、国と東京都は長年にわたり、当組合の闘いの動向に常に注意を払っていました。そしてその都度、対抗的な法的手段を講じてきました。その事実はいくつものエピソードによって示されています。以下にこの組合及び非正規公務員に対して、国と行政当局がどのような対抗策を講じてきたか、示します。

当然ながら国と自治体当局は、「違法なストライキ」だとして

法的処分をもって弾圧して、運動と組合組織自体を潰しにかかることがあります。

しかししながら解雇反対闘争に立ち上がる非正規公務員に正義と道理がある限り、私たちは解雇撤回までストライキはやめないでしょう。そして不当な弾圧処分に対しては違憲裁判に訴えながら闘うでしょう。

ILOの正義の勧告は、そのときの私たちの闘いに真実の味方となり、大きな勇気を与えてくれることでしょう。

① 東京都中野区の非常勤保育士が全員解雇された事件で、2007年11月に、東京高等裁判所は、更新を繰り返してきた非常勤職員の期待権を保護し、賃金一年分に相当する損害賠償を命じました。その一週間後に突如として東京都は、更新の回数を4回までに制限して、期待権が生じない仕組みを打ち出して、団交も拒否して一方的に強行しました。(因みに、原告保育士4人は2008年4月に原職復帰を果たしました)

② 東京都の団交拒否に対して当組合は、労働委員会へ救済申し立てをして、最終的に、2014年2月に最高裁判所で完全勝利を果たしました。判決内容は「契約が一年に限られてはいても、次年度も事実上再契約される高い蓋然性があるもとでは、次年度以降の労働条件に関わる団体交渉に、東京都は応諾すべき義務がある」「任用制度の変更是、たとえ任命権者（使用者）の管理運営事項であるとしても、団交

応諾の義務がある」という明解な判断でした。

この判決は、その後全国の非正規公務員組合の労使関係に決定的な影響を及ぼすほどに画期的で重大なものでした。

③ 国の総務省に幹部を通年的に派遣している東京都は、直ちにこのことに対抗するように、国と一体となった形で、2008年7月に総務省通知を発出させました。「任期つき職員の任用拡大」と「特別職の廃止を促進する」方向で、一般職への全面移行を意図したものでした。その企図するところ、謂うまでもなく、いまある非正規労働組合に対するストライキ権と団交権の剥奪を狙うものでした。最高裁判決を実質上無効力にするため、全面的な対抗策を講じてきました。この総務省通知を待ち受けていた（自作自演）ように、総務省通知からわずか2カ月後に、東京都は特別職の半数以上を公務員法17条に該当する一般職非常勤職員への移行を打ち出しました。

国と同時一体になっての対抗策を準備していたわけです。

④ それだけではありません。短時間の非常勤職員が特別職として依然残されました。そこには東京都庁における特別職非常勤職員の拠点職場である職業訓練校がありました。この職場には特別職非常勤講師が1000人います。ここに当組合の拠点組織である職業訓練ユニオンがありました。過去に廃校や廃科による講師の解雇があるたびに訓練ユニオンはよく闘い、これまで50人以上の講師の雇用を守り、救出してきた実績を有していました。その中心にいたのが、他ならぬ当組合現中央執行委員長で訓練ユニオンの責任者であった中嶋祥子非常勤講師でした。そこへ、東京都は一般職化移行計画のさらに二ヵ月後の2014年10月に、当労組組合員らが存在する訓練科目を民間に全面委託する計画を打ち出し、同日に非常勤講師たち31人の解雇通告をして、翌年2015年3月に解雇を強行

しました。特別職の一般職への移行が 2015 年 4 月から強行された事実と、特別職の委員長らが同じ 4 月に解雇されたことは偶然では無いことは明白です。

まさに、これまで任用制度が改変されるたびに当組合の排除と弱体化の対策が並行して行われてきたのが歴史的な事実であることを示しています。

ところで、非常勤講師の原告はそれから 3 年の間、東京都府に対してストライキを数回実行し、裁判・労働委員会において、東京都の不当労働行為と、訓練科目の委託民営化が失敗したことを明らかにさせて聞いていました。その結果、2018 年 4 月より原告全員が職場に復帰することを、この 3 月時点で既に確実にしています。これを可能としたのも、スト権と団交権、そして労働委員会への申し立て権が、今ならまだ健在している時期だからこそ、このようなことを可能ならしめたといえます。

⑤オール一般職化する意図には、当組合への対抗手段が込められていたという、注目すべき事実が総務省の研究会報告書の中で明らかになっています。

今回の「会計年度任用職員制度」の検討に向けて、総務省に設置された「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」で、東京都は主要な役割を果たしていました。研究会では経過報告に「中野区保育士事件高裁判決」「東京都団交拒否事件高裁判決」が、参考にすべき出来事として報告されています。この研究会で東京都人事担当者は、率直に次のような注目すべきことを記しています。17 条一般職非常勤へ移行させた意義について、「今後特別職は一般職非常勤として職員団体へ加入できるようになった。これにより、地公法の交渉ルールに則った労使交渉を実施するなど、常勤職員と同様の労使関係を構築することが可能となっている」と率直に述べています。これは特別職で構成されている公共一般との交渉ルールが今後も最高裁裁定にも縛られ

る点を東京都は嫌い、一般職化することによって、それまでの労働組合法上の交渉ルールを断ち切ることを可能にする意図を述べたものです。また東京都は一般職非正規職員を正規職員団体へ加入させることによって、公共一般の組織を封じ込められることに期待した立場を隠していません。 実際その後に、公共一般労組は特別職から一般職にされた組合員については、交渉権を確保するために止む無く公務員法に基づいた一般職組合員らの団体登録の手続きを、直ちに東京都人事委員会へ申請しようとした。ところが、登録手続きを回避させる動きが出てきて、それを策したのが東京都総務局でした。つまり一般職化することで、公共一般労組を労使関係から締め出しを図る意図が明らかにあって動いたためです。しかしながら当組合は一年かけて登録にこぎつけて、現在他の職員団体同様に労使交渉を展開しております。

⑥さらに総務省は、非正規の（労組法上の組合）排除を狙うかのように、会計年度に関わ

って次のような通知をあえて出したました。今回の「会計年度任用職員制度」の実施に向けて総務省が事実上の指導書として出したマニュアルには、「職員団体（現存の正規職員組合のこと）をさす」とは充分協議をはかっていくこと」と明示しながら同時に「労組法上の団体（公共一般などの非正規組合をさす）には情報提供などを行なう」と、明確な差別扱いを各自治体当局へ教導し、はじめから団交応諾義務の対象外におくという、露骨な支配介入と不利益扱いの不当労働行為意思を覗かせています。のために、現在会計年度任用問題で、当組合は各自治体と交渉を開始していますが、総務省通知のこの部分を前提にして、「交渉はしない、情報提供する」という不当な団体交渉拒否の姿勢を早くもとする自治体が出ている点は重大です。

⑦これら一連の動きは、非常勤をオール一般職化することによって、これまでの労使関係を取り崩して、非正規労働組合の解散を願望し、また運動の弱体化と消滅を狙う、明白な不当労働行為意思が存在

していることを示しています。この数年の間に、なぜ国と主力自治体が任用制度をまぐるしく変更させてきたのか、その目的は明らかです。

非正規労働者の団結と闘争力を弱体化させることで、国と主要な地方自治体当局が共同して不当労働行為意思を、法的手段をもって貫こうとしているといえます。

#### (5) 労働基本権を「代償措置」もなく剥奪するのは、二重に道理の無い権利侵害

日本の政府がかつて公務員から労働基本権を奪った際に、その「代償」として諸措置がなされた歴史的経緯があります。「人事委員会の勧告制度」がその一つです。しかし、非正規地方公務員に対しては人事委員会勧告の対象に入れないと、このたびの法改正に当って国は改めて通知しました。これは正規公務員との待遇の格差を一層広げるもので、対象から外す合理的根拠はまったくありません。

代償措置のもう一つとして、

行政不服審査に申し立てる権利があります。しかしこのことに対しても、地方公務員法第 29 条の 2 第 1 項によって、臨時の任用（非常勤、会計年度任用も含まれる）には、解雇に関する不服申し立ての権利は無いと規定されています。試用期間中および短期間任用の非正規公務員は正規職員並みの能力実証ができないために、雇用の継続に関する救済措置は必要が無いという、単純に差別的な規程を根拠にしており、ここには合理性が全く見当たりません。

日本政府は、非正規公務員は補助的労働に過ぎず、正規公務員としての責任は担っていない労働者であるから、待遇も必要な権利も同待遇に付与する必要は無いと考えてきました。しかしながら、そのことは裏腹に、労働基本権については、非正規公務員も正規公務員並みに制限し、剥奪するという、乱暴な限りの法律であり、このことに何ら合理的な根拠も道理もありません。

ん。

非正規公務員の劣悪な賃金の引き上げを求める交渉権を抑圧し、解雇から身を守る争議権を奪うことは、国民の信託を担う行政職場の中に、無告の公務員、無抵抗の労働者を蔓延させるものです。それはやがて公務員が国民のために奉仕する健全な道を閉ざし、民主主義の秩序に危機をもたらすことを意味します。

ILOにおいては、既に労働基本権が奪われている40数万人の一般職非正規公務員の全面的な権利回復と、これから基本権がさらに奪われるようとする22万人の特別職非正規公務員に対する権利の剥奪を許さない、明確な勧告を発出されるよう求めます。

## 2. 解雇の制限に関する要望の根拠と緊急性

ILO151号条約（公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約）は、公務労働者の雇用紛争に際して、第三者期間への

申し立て件を保障しています。またILO158号条約（使用者の発意による雇用の終了に関する条約）は、「労働者を正当な理由のない雇用の終了から保護するため、妥当な理由によらない労働者の解雇の禁止、解雇を不当と考える労働者の公平な第三者機関への提訴、その際の举証責任が労働者だけに負わされないこと」等を規定しています（ILO駐日事務所ホームページの説明。——以後、条約から引用文は「駐日事務所ホームページから」とする）。

しかし、日本政府と自治体当局は、非正規公務員の不安定な雇用条件をさらに劣悪な方向へ押しやって、今後は一年ごとに解雇することを法的に可能とし、またそれにもかかわらず毎年同一労働者を新規に採用することを何回繰り返しても適法とする、時代に逆行する、過度に不安定な雇用法制度を強行しようとしています。このような事態に直面している私たちに対して、ILOは日本政府に対して、158号条約の即時批准を促進し、必

要な勧告と改善策を講じることを求めます。

（1）長期的な継続雇用実態にある非正規公務員の雇用破壊法は許されない

今回の法改正法によって、非正規地方公務員のほとんどは「会計年度任用職員制度」へ移行することになり、これによって、雇用期間のピリオドは会計年度（1年以内）ごとになります。翌年に再度採用された場合は、必ず一ヶ月間以上の試用期間（条件付採用）が設けられます。雇用の終了と再度の採用を毎年繰り返すやり方は使用者側の都合による任意のやり方に委ねられ、労働者はもう一方の雇用契約者としての資格は法律的に与えられていません。労働者のこの呪縛された関係から逃げることができないのが、日本の公務員法で、とりわけ非正規公務員は、いつでも切り捨て自由な、ガリ一船から逃れられない奴隸的束縛のような状態にあります。不合理な解雇に対しても、労働者は公平な第三者機関に訴えることが法的に閉ざされてい

ます。すなわち、一般職は労働委員会に申し立てる権利がなく（労働組合法から除外）、また試用期間及び臨時の任用の非正規地方公務員は人事委員会への不服申し立てを行うことはできない（地方公務員法49条）のです。このような不合理かつ強制的な短期雇用システムを公務員の法律で押し付ける国は世界の先進国では異例なことでしょう。

（2）ほとんどが常用の実態にある非正規地方公務員

総務省の2016年調査では、非正規公務員の保育士を10年以上

継続的に勤務させている自治体

は全国で40%以上存在すること

を明らかにしました。同じく非

正規の消費生活相談員、事務補助員、給食調理員に関しても

30%以上の自治体に存在してい

ます。このように継続雇用の実態が全ての自治体の現場に存在していながら、会計年度任用制度は、一年を限度として雇い止めすることをこれまでより法的に強化し、また再度の採用を行

う場合でもその都度試用期間を

設けることを定めるなど、異常なまでに雇用期間を制限し、それを全て適法化させたものです。

『いつまでも非正規のままに、いつでも解雇できる』という、まさに歴史上最悪の労働法を21世紀において出現させたのです。

このことが、国内最大産業で、国内最多の労働者が存在する現場に出現させたことの影響は重大です。なぜならば、日本の雇用情勢をさらに悪化させること

になり、ひいては、住民サービスと社会福祉への悪影響を現実に引き起こす懸念がされるからです。

（3）解雇の不服申し立て権の制限をさせないこと

ILO151号条約（公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約）

では、「雇用条件の決定に関して生じる紛争は、当事者間の交渉を通じて、または、斡旋、調停、仲裁など関係当事者間の信頼を確保するような方法で設立された独立かつ公平な手続を通じて、

図られるものとされる」（ILO

駐日事務所のホームページ上の解説）というのが正当な扱いでですが、日本政府は一般職の非正規公務員（非現業職）が解雇されたり、不当労働行為を受けた場合には労働委員会へ申し立ての権利を認めていません。また恐るべきことに、解雇に際して人事委員会などへ不服申し立てする権利を奪っています。その根拠になる規定は、現行地方公務員法第29条の2第1項の規程で、行政不服審査法の適用がないとし、そのため地公法第49条の2に基づく不服申立てを認めていません。その理由とは、条件附採用期間（試用期間）中の職員、または臨時の任用職員（非常勤職員や会計年度任用職員も含まれます）は「短期間の雇用」であるために、正規職員のように「能力の実証ができないため」に、身分保障をする必要がないというもので、極めて合理性を欠いたものです。また現業職員（あるいは技能労務職員）にも地方公営企業法第39条第1項により、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第5項で、

不服申立制度の適用がありません。これは、人事委員会又は公平委員会の権限区分外とされ、その任用関係が民間労働者に類似していることから、適用除外となったと考えられますが、これも法の谷間に置こうとする不合理な扱いです。

不安定雇用労働者は常に雇用トラブルに曝されているので、解雇事件が多発します。それにもかかわらず保護されるべき対象から一切はずされるというものは極めて差別的で不合理な制度です。

ILO156号条約（雇用終了に関する条約）ならびに151号条約（公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約）は、「公務労働者の種類を特定せずに」「公務員の雇用条約の決定に関して生じる紛争は、当事者間の交渉を通じて、または、斡旋、調停、仲裁など関係当事者間の信頼を確保するような方法で設立された独立かつ公平な手続を通じて、図られるものとされる」と規定しています。

ところが、今回の地方公務員法改正は非正規地方公務員の待遇の改善に焦点を当てたしながらも、実際には非正規当事者および労働組合の念願である「雇用の安定」と「均等待遇の実現」、「労働基本権の確立」からは大きくかけ離れたものになっていきます。

### 3. 団体交渉権の制限に関する要望の根拠と緊急性

これに関連する条約として、154号条約（団体交渉の促進に関する条約）及び補足的勧告163号があります。ILO駐日事務所によれば、「これまで採択された労使関係に関する一連のILO条約・勧告を補足し、自由で任意の団体交渉の促進を目的とするもので、公務については国内法令や国内慣行で適用方法を定めることができる・・・ただし、団体交渉の自由を妨げるようなものであるべきでなく、また妨げるよう適用してはならない」という趣旨を、日本政府は遵守すべきです。

非正規地方公務員の多くは、一般職であってもこれまでほとんどが混合組合（特別職、一般職、現業職を含んでいる組合）として労組法による「自由な団体交渉」を営んできま

い」としています。

また151号条約（公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約）は、「公的被用者は、結社の自由の正常な行使に不可欠な市民的・政治的権利をもつものとされる」として、結社の自由の正常な行使にとって最も基本に位置する団体交渉権の必要を公務労働者にも明確に規定しています。

一般職になれば自動的にこれまでの基本的権利が剥奪されるようなことはあってはなりません。国内法の制約のものであっても、ILOが勧告したように、「団体交渉の自由を妨げるようなものであるべきでなく、また妨げるよう適用してはならない」という趣旨を、日本政府は遵守すべきです。

非正規地方公務員の多くは、一般職であってもこれまでほとんどが混合組合（特別職、一般職、現業職を含んでいる組合）として労組法による「自由な団体交渉」を営んできま

した。しかし今後は特別職が無くなり、会計年度任用に移行するため、これまでの団結権は剥奪され、また著しく交渉条件が制限されることは、組合の弱体化を招くものであり、許されません。ILOには速やかな勧告と対応を講じるよう求めます。

### 4. 報酬の差別に関する要望の根拠と緊急性

非正規公務員が多数いる公共的職場は、保育園、学童保育、病院、学校、図書館といった、女性労働者が多数を占める職種です。したがってこの職種に多数の非正規労働者を配置してきた結果が、自治体職場に非正規の女性労働者が75%もの圧倒的多数を占めることになった由来が示されています。国と自治体当局は、日本社会全体が女性の低賃金構造を築いていくことを利用して、あるいは意図的に、自治体の低賃金の構造を築くことに成功したのです。これは女性への直接

的な差別を表面的に隠さないで、間接的な装いをもって圧倒的多数の女性に対して実際は明瞭な差別構造を押し付けてきたのです。わたしたちが自治体の非正規労働者の報酬差別を解消する闘いは、日本の全ての女性労働者の差別を解消する闘いそのものに重なり合っているのです。

上記申立ての理由にも述べたように、正規公務員の労働時間の3/4以上の時間を働く非正規地方公務員は48万人にのぼり、非正規公務員全体の3/4を占めています。近年、最高裁判所や大阪高等裁判所は、正規公務員の労働時間のおよそ3/4相当働く非正規公務員は常勤に相当するので、常勤正規公務員と同等にボーナスや退職金の手当を受けける権利があることを認めています。しかも非正規公務員に手当では支給できないことの根拠にしている地方自治法203条についても、裁判所は、同法を不

## 5. 労働者保護法の不当な排除に関する要望の根拠と緊急性

パートタイム労働法が禁ずる「通常の労働者との差別的取り扱い」の実効性が非正規公務員には及びません。そのために、日本政府は ILO 100 号条約を批准しながら、非正規公務員に対しては、何らの合理的理由も無く 100 号条約の規範的効

力を排除してきました。

また労働契約法が雇用の安定化を求めた同法 18 条、合理性の無い解雇を禁じた同法 19 条、そして均等待遇を求めた同法 20 条による、法の保護から排除され、法の下の平等原則も侵害されています。

そのために、非正規公務員は、解雇と不当な賃金差別について保護法の効力が及ぶ民間の非正規労働者よりも、格段に差別的

な地位におかれています。

ILO は日本政府に対して、100 号条約を遵守すること、及び非正規公務員への不合理な差別扱いをやめる勧告を速やかに発出されるよう求めます。  
<以上が、公共一般から ILO に対する提訴（案）>



## 労働組合の組織化～レイバー・ノーツ大会の報告を踏まえて～

弁護士 岸朋弘

**プロフィール：**日本労働弁護団・東京法律事務所に所属。労働者側で労働事件に取り組むほか、労働組合とともに労働運動を盛り上げることを目的に活動を行っている。パワハラ・セクハラ・労災・過労死など専門。

労働組合における組織化をテーマとしたワークショップのファシリテーターも行っている。

### 【はじめに】

2018 年 4 月 6 日から 8 日までの 3 日間、アメリカのイリノイ州シカゴ市において、労働組合活動家等 3000 人以上が集まり、レイバー・ノーツ大会が開催され、日本からも労働組合活動家、研究者、労働弁護団の弁護士等が参加した。本稿では、大会内容等を報告するとともに、参加してみての感想を述べる。本稿が日本の労働組合の組織化にとって参考になれば幸いである。

### 第1 レイバー・ノーツ大会の内容

#### 1 レイバー・ノーツとは

レイバー・ノーツ (Labor Notes) とは、1979年に創設された労働運動の月刊誌とその発行団体の名称である。正式には、Labor Education and Research Project(労働教育調査プロジェクト)という NPO 法人であり、ミシガン州デトロイトとニューヨーク州ブルックリンに事務所を置いている。本やパンフレットを出版し、様々な労働問題に関する地域的なワーク

ショップや労働学校を運営している。また、2 年に 1 度、大規模な全国大会を開催している。私が今回参加したのもその大会である。レイバー・ノーツは、異なる労働組合、ワーカーセンター<sup>①</sup>、コミュニティ及び産業に属する労働者を結びつけ、草の根から労働運動を強くすることを助けている。

#### 2 大会の概要

レイバー・ノーツ大会は、参加者が一堂に会する全体会と、テーマ毎の分科会とに分かれていた。

まず驚いたのは分科会の数である。3 日間で、延べ 200 個近い分科会が開催された。分科会の内容は千差万別であった。成功した労働運動の経験を交流するものや、個別の産業における労働問題について議論するもの、労働組合の組織化について学ぶものなど様々な分科会があった。

また、労働組合の組織化についても、どのようにマスコミ対策をするか、どのように職場で上司に迫っていくか、どのよう

に同僚に話しかけるか、組織化のために人種差別又は性差別をどのように乗り越えるかなど、組織化の様々な場面に応じた実践的な運動論を学ぶことができる内容となっていた。

以下では、私が参加した全体会及び分科会等について、各日毎に紹介したい。

3 4 月 6 日（大会初日）

大会自体は午後からであったが、この日の午前中に、レイバー・ノーツのメンバーであり、昨年 11 月に来日されたジェーン・スローターさんとレア・フリードさんを講師として、日本訪米団向けにファシリテーターによるワークショップを実施していただいた。この講座の中では、実際にファシリテーターとしてワークショップを開催する際のポイントや流れ等を解説していただき、短時間ではあるが実践も行った。司会のやり方までもがマニュアル化されている点が印象的であった。このワークショップで学んだ内容については、後述する。

午後から大会が開催され、ま