

DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第31巻第1号通巻333号

連合総研レポート

2018年1月号

No. 333

CONTENTS

特集

地域のニーズに応えられる公共サービス

地域に必要とされる公共サービスを実現する
—住民ニーズを把握する仕組み—

菅原 敏夫6

子どもの食にかかわる地域ニーズへの取り組み

鷹 咲子10

現場力持つ自治体職員

市民と「信頼と協働」の関係を築こう

伊藤 藤夫14

「公共サービス提供における現場の課題」

小迫 敏宏19

寄稿

新年のご挨拶3

連合総研理事長 古賀 伸明
日本労働組合総連合会 会長 神津里季生

巻頭言2

世界同時回復の年になるか

視 点5

〈特集解題〉

公共サービス充実に必要な新しい仕組み

報 告23

第21回ソーシャル・アジア・フォーラム

報 告28

非正規労働の現状と労働組合の対応
に関する国際比較調査報告書(概要)

評議員会・理事会報告33

「2016年度事業報告・決算報告」を承認

— 第17回定時評議員会・第35回理事会 —

最近の書棚から34

ブランコ・ミラノヴィッチ 著 立木勝 訳

『大不平等—エレファントカーブが
予測する未来』

今月のデータ35

国土交通省—平成 27 年全国都市交通特性調査集計結果より—

全国の都市における人の動きとその変化

事務局だより 36

ホームページもご覧ください

<http://www.rengo-soken.or.jp/>

世界同時回復の年になるか

中城吉郎
連合総研所長

世界的に景気の緩やかな拡大が続いている。日本、米国、EUいずれの地域も回復の足取りはしっかりしてきた。昨年の年初はトランプ政権誕生やBrexit等による不透明感に包まれていたが、今年はさまざまリスク要因はあるものの、景気の先行きの見通しは概ね明るいといえる。

日本では2012年12月に始まった今回の景気拡大局面が昨年9月に58ヶ月となり、60年代後半の「イザナギ景気」の57ヶ月を越えたことが大きく報じられた。一方米国では、2009年7月以来9年目となる景気拡大が続いている。景気が拡大を続けることは好ましいことであり、その状態を如何に持続させるかは重要な政策課題であることは間違いないだろう。かつてバブル崩壊前の平成景気(86年12月から91年4月迄の53ヶ月間)を巡って、当時の担当大臣が「イザナギ景気越え」にこだわったが結局は幻に終わったというエピソードが想起される(白川一郎著「景気循環の演出者」丸善ライブラリー)。

しかし、拡大期間の長さ自体には大きな意味はない。戦後一番長かったのは2002年2月から2008年2月までの小泉政権期を中心とした拡大期である。この期間を「イザナミ景気」と呼ぶ人もいるが、ブームと呼べるような好況感はなかった。非正規労働者は増加し、賃金は低下、主に輸出によって支えられた回復であった。問題は長さより回復過程の中身である。

長い回復期には踊り場といわれる停滞期に何度か見舞われることが多いが、今回の回復局面では2014年の消費税率8%への引き上げを契機とする2016年前半までの景気の停滞を景気循環と認めるかどうか焦点であった。景気の転換点は、景気動向指数の一致指数の各採用系列から作られるヒストリカルDIという指標に基づき、内閣府の経済社会総合研究所におかれる景気動向指数研究会での専門家の議論を踏まえて決定される。昨年6月の研究会では、2014年の状況は景気の山(転換点)を設定する要件を満たさず、研究会としては、2012年11月の景気の谷

以降、景気の山はつかなかったとの結論となった。これにより今回の景気拡大期がイザナギ越えとなることが決まったといえることができる。

この昨年6月の決定が政策的に意味するところは小さくない。まず、3%の消費税率引き上げの影響は事前の想定よりも大きかったが、景気を後退させるようなものではなかった、という判断を示したことになる。一方、研究会の議事要旨にあるように、一部の委員から今回の結論には異論ないが、「ぎりぎりの判断という認識」が示されたことは、当時の経済状況下での引き上げ幅3%は景気後退を回避できる限界に近かったことを示しているといえよう。

2014年4月の消費税率引き上げの景気に与えた影響が想定以上となった要因については、既に様々な角度から検証が行われており、概ねコンセンサスは形成されている。一番大きく下振れしたのは個人消費であり、現在も実質消費の水準は引き上げ前よりも依然低いところにある。これはいうまでもなく実質賃金が14年度、15年度と大きく落ち込み、未だに改善が進んでいないことが主因である。2019年10月に予定されている消費税率10%への引き上げに向けては、それまでに如何に実質賃金の水準の引き上げを実現するかが、景気との関係で大きなポイントとなる。その意味でも今年の賃上げは極めて重要といえる。

はじめにも述べたが、世界全体の拡大基調が続いており、市場も「適温(ゴルディロック)相場」ということが言われている。しかし、現在の回復は金融危機後の超緩和的金融政策に支えられたものであり、これを無限に続けることは不可能なことは明らかである。回復過程での課題は、過熱や失速を避け拡大を如何に持続させるかということと同時に様々リスク要因により将来起こりうる景気の下局面に備えることである。そのためには世界の経済情勢に目を配りながら、一方的な緩和政策を修正していくことが必要となる。この一年は「平成」の「次につなげる」重要な一年である。

新年のご挨拶

連合総研理事長 古賀 伸明

明けましておめでとうございます。

健やかに新春をお迎えのこととお慶び申し上げます。

昨年は“当たり前”だと思っていたことが、“当たり前でない”ことを実感する事象が、世界でも日本でも私たちの身の回りでも多く起こった年ではなかったでしょうか。今、社会の基本的な“当たり前”でさえ、様々な意見が交差しています。例えば、私たちは、冷戦構造の終焉がグローバリズム・市場経済と民主主義との共存を形作り、平和な世界を創り出した“当たり前”の社会だと思っていました。しかし、それらのことがそうではなくなりつつあることを認識すべきではないかという議論が多く、機会に行われています。

私たちが働き暮らす成熟社会では、複雑に要因が絡み合う課題が多く“当たり前”である原理原則や基本に今一度立ち返らなければならないと思います。一方では、これまで“当たり前”と思っていたことを、疑ってみる姿勢や他の角度から検証し直すことも必要です。これらのアプローチからのいわば「“当たり前”への挑戦」こそ、今求められています。そして、重要なのは、「基本に戻る“当たり前”」なのか、「疑ってみる“当たり前”」なのかを峻別する知恵を鍛える努力を怠らないことです。

さて、私ども連合総研は、働く者のシンクタンクとして1987年12月1日に発足し、お蔭さまで昨年の12月に設立30周年を迎えることが出来ました。これもひとえに関連組織・関連各位のご指導ご鞭撻の賜物と深く感謝申し上げます。

連合総研が結成されて30年が経過した今日、変化・変革といったことが常態化する時代を、私たちは好むと好まざるとに関わらず生きています。この新たな時の流れは、かつて私たちが経験したことのない大きな変化を創り出し、私たちの働き方や暮らし方、生き方にも数々の影響を及ぼしてきています。

答がない時代、無から有を生み出す時代と言われる中、あらゆる事象を従来の枠組みや価値観だけで考えるのではなく、時にはこれまで矛盾していた様々な事柄を、異なる次元で統合しながら新しいコンセプトを、私たち自身の手で創っていかねばなりません。

私たちはこの30年の歴史に学び、これから次のステージに向かって一歩ずつ新たな歴史を築いていくこととなります。イギリスの歴史家 E.H.カー氏は著書「歴史とは何か」の中で、「歴史の機能は、過去と現在との相互関係を通して両者をさらに深く理解させようとするにある」と述べています。そして、その翻訳にあたった社会学者・清水幾太郎氏は「時々刻々、現在が未来にくだんでくることによって、過去はその姿を新しくし、その意味を変化していく。しかし、遺憾ながら現在の新しさを雄弁に説く人々の、過去を見る目が新しくなっていることは極めて稀である。過去を見る目が新しくならない限り、現在の本当の新しさは掴めないであろう」とはしがきに記しています。

内外情勢が大きく変化する中で、現象面だけに目を奪われることなく、心耳を澄ませて、新しい目で過去を見つめ、物事の真贋、本質を見極める力をつけることが、シンクタンクの役割として、益々重要になっていると思います。時代の変化は激しくスピーディーですが、30年の歴史の重みを感じながら、今年も様々な課題に対する研究活動に取り組む決意を新たにしているところです。

今年も引き続き連合総研へのご指導・ご支援をお願い申し上げますとともに、皆様にとって、実り多き一年となりますよう心より祈念申し上げ、新年のご挨拶とさせていただきます。

新年のご挨拶

日本労働組合総連合会 会長 神津 里季生

新たな年を迎え謹んでお慶びを申し上げます。また、連合総研設立から30年、連合運動に対し、多岐にわたる研究成果を通じた貢献と、日頃から皆様に多大なご理解とご支援をいただいておりますことに、改めて御礼申し上げます。

本年は、連合がめざす「働くことを軸とする安心社会」の構築に向けて、全ての働く者の雇用と暮らしを守るとともに、社会を覆う不安を解消するための「確かな一歩」を、着実に歩む一年としなければなりません。労働運動は、より良い職場・社会の構築に向けた変革のまさに原動力となるものです。連合はその先頭に立ち、働く者や生活者の立場に立った政策を実現する力を磨くことに加え、社会からの信頼感を高め、全ての働く者のために次の時代に連合運動をつないでいかねばなりません。労働組合の仲間を一人でも多く増やし「1000万連合」を実現し、職場や地域の声を結集して、広く国民に訴え、政策実現の力にしていくことが必要です。

春季生活闘争は、直近の2017年では、中小の「賃上げ分」の率が大手を上回るなど、格差是正に向けて着実に一歩前進させることができました。2018春季生活闘争においても、正規・非正規、大手・中小にかかわらず、全ての労働者にとって健全かつ働きがいのある豊かな仕事・職場・暮らしを実現していくため、「底上げ・底支え」「格差是正」の取り組みを継続し、「賃金は上がるもの」という常識を取り戻さなければなりません。加えて、中小企業労働者や非正規労働者の処遇改善のためにも、とりわけ昨年から強調している「大手追従・大手準拠などの構造を転換する運動」「サプライチェーン全体で生み出した付加価値の適正分配」の流れを、継続・定着・前進させる取り組みを進めていくことが不可欠です。

同時に、長時間労働の是正をはじめとする「全ての労働者の立場に立った働き方」の実現を推し進めることが必要です。政府が進めようとしている「働き方改革」は、現政権による衆議院の「大義なき、究極の自己都合解散」により、関連法案の先行きが不透明な状況となっています。このような時であるからこそ、労働組合は職場の環境整備に先行して取り組み、「仏作って魂入れず」にならないよう「魂」を育てていくことが重要です。

連合総研の「連帯・共助のための社会再編に関する研究委員会」は、『「分かち合い」社会の構想』を報告し、「欲望の『奪い合い』から幸福の『分かち合い』へ」と社会を転換する方策を示しました。連合も、「運動方針」に新たな「めざすべき社会ビジョンの策定」を掲げ、本年、組織討議を深めてまいります。日本社会は、格差拡大などによる不安に覆われ、絆でつながり合うどころか、社会からの受益を感じられずに、ともに支え合って生きていくことの価値が軽んじられている状況が続いています。そこへさらに、今後は超少子高齢化と人口減少の同時進行が、社会の持続可能性に影を落としています。こうした状況を放置すれば、将来不安の蔓延による社会の分断が広がる可能性も懸念されます。連合は、連合総研と連携をはかりつつ、働く者が、希望を持っていきいきと働き、安心してくらしていくことのできる、希望あふれる未来づくりに向けて、社会を覆う不安を解消するための「確かな一歩」を、着実に進めていく所存でございます。

本年も連合に対する一層のご支援をお願いするとともに、皆様の益々のご健勝とご活躍を祈念いたします。

〈特集解題〉

公共サービス充実に必要な新しい仕組み

「お役所仕事」といえば融通が利かず気も利かず、無責任で非効率な仕事の仕方の代名詞である。もちろん地方自治体が提供する公共サービスがすべてそうとは思わないが、いずれにしても日本国民の多くはそうした印象を持っている。だから「役所は税金を無駄に使っている」と思われているし、そのように無駄に使われる税金は「極力払いたくない」とみんなが思う。「租税抵抗」というやつだ。

こうしたことの原因のひとつには「支払った税金に見合うサービス(見返り)がない」「役所は見当違いのサービスをして仕事をしたつもりになっている」という、納税者の感覚がある。そしてなぜそうした感覚が生じるかと言えば、必要なサービスを適切に提供してもらえない、という体験の積み重ねがあるためだ。では、こうした「必要なサービスが適切に提供されない」という現象は、なぜ公共サービスの世界で発生しやすいのか。

じつはこの現象で不利益をこうむるのは、サービスを受ける側だけではない。サービス提供している側の自治体職員も「そんなサービスは要らない」といわれ、職場を失う事態もしばしば起きている。なによりも「必要とされない仕事」に日々従事するのは、一度きりの人生の貴重な時間のかなりの部分をそれに費やすわけであるから、これは非常にづらい。人が働くということが、そんなものであっていいはずはない。

だから、サービスを受ける側も提供する側も、まとめて何とかしなければならない。みんなが必要なサービスを適切に受けることができ、だからこそ提供する側はやりがいと誇りを持ってそれに携わることができる、そんな「公共サービス」のあり方が必要だ。

それを考える前提となる現在の「仕組み」の抱えている問題点については、①地域に存在するニーズを把握する仕組みがない、②ニーズが把握されてもそれを自治体政策に反映する仕組みがない、③把握したニーズにもとづいてサービスを提供しようとしてもその体制がない、などが考えられる。これらは自治体の仕組

みの問題でもあり、地域社会の課題でもあるわけで、今回の特集ではそれらに焦点を当てたいと考えた。

地方自治総合研究所の菅原敏夫氏には、特集の冒頭にあって総論的な形で「公共」「公共サービス」というものの考え方について、考察していただいた。「住民ニーズの把握と実現」の観点からは不十分となったこれまでの「公共サービス」の考え方に対して、今求められる「もう一つの公共サービス」について説いていただいている。

跡見学園女子大の鷹咲子氏には、公共サービスのうち「子どもの食」「給食の提供」の切り口から、実際に公共サービスの現場に起きている「ニーズとサービスの乖離」をデータとともに示していただいた。地域での情報共有・合意形成の必要性と、それを自治体任せにしない草の根活動の重要性を提起していただいている。

NPO法人丹南市民自治研究センターの伊藤藤夫氏には、地域住民ニーズにしっかりと応える公共サービス実現にあたっての地域住民と自治体職員の「協働」の強み・有効性について、実例とともに示していただいた。公共サービスに携わる自治体職員への、厳しくも力強いエールとなっている。

自治労本部現業局長の小迫敏宏氏にはサービスを提供する側の立場から、よりよいサービス提供を実現しようとする際に直面せざるを得ない自治体の抱えている問題や、現場担当職員自身の課題を取り上げていただいた。また自治体の制度や地域の仕組みが整わない中でも、現場職員の熱意と工夫で実現できた取り組みについて、ご紹介いただいている。

連合総研では「分かち合い社会の具体化」研究として、社会の全員が受益者となる現物給付のあり方の研究に着手する。その最大の障害が国や自治体への不信感とそれを背景とした「租税抵抗」だが、今回の特集はその解消に向けた取り組みの、大きなヒントとなることを期待したい。

(主任研究員 浦野高宏)

地域に必要とされる 公共サービスを実現する —住民ニーズを把握する仕組み—

菅原 敏夫

(公益財団法人 地方自治総合研究所)

1. はじめに

新しい学習指導要領で高校に「公共」という科目ができるそうだ。「公共」という科目こそ「公共サービス」を取り上げるべきだと思うが、どうもそうはならないらしい。昨年度方針が中央教育審議会で決まると、日教組はさっそく書記長談話と意見書を公表し、「高校の教科・科目構成の大幅な見直しは、生徒・教職員に多大な負担を強いることになる」と釘を刺した上で、新科目「公共」が高校版の「道徳科」になりかねないことを批判している。

こうした懸念はもっともで、中教審の議論を見てみると、18歳選挙権をきっかけとして、社会に対する責任や公共に対して何をなし得るかという自覚を持たせようとするものであり、公共が自分たちに何をなしてくれるのかという観点からはちょうど対極の地点にある。これは文科省や中教審に対する偏見なのではなく、「公共」で教えることがらについて、わざわざ具体例を引いて、「囚人のジレンマ、共有地の悲劇、最後通牒ゲーム等について概念的に考える」としている。これらはすべて、他人を出し抜くのが勝ち、という行動原理を人間はとるものだという仮定に立ち、合理的なときは利己的で、利己的でないときには愚かだといっているに等しい。利他的、互酬、分かち合いなどは幻想だというのだ。

「公共サービス」について考えることは、公共が私たちにとって存在する意義、公共が私たちに何をなし得るのかということを考え

ることであり、しかも、そうした仕組みが持続可能で公平であり、ほんの少し利他的であることによって、円滑に、生活の支えとなるということを示すことである。今号の特集の他の論考では、「公共サービス」の意義は自明なものではなく、常に冷笑や攻撃を受けており、現場の努力と反転攻勢なくしては存続が保障されないという現実が示される。

この特集の初めのところをお借りして、公共サービスの理論と地域に必要とされる公共サービスを持続可能な形で需要・供給する条件を考えてみたいと思う。

2. 「公」「共」「サービス」

「公共サービス」のようなごく最近人工的に組み合わされて作り出されたようなことばは、字義や語釈をこねくり回しても得るところが少ない。それを承知の上で、ことば遊びから本論を始めたいと思う。「公共」を二つに切る。まず「公」。つまり「ハム」である。いや冗談ではなく。「ム」は「私」の右側の「ム」のことで、単独でも「私的」であることを表す。「公」は「私に背く（私的でない）」という意味だと考えられてきた。しかし、もっと古代にはムは四角い形をしていたらしく、「□」すなわち広場を意味する象形文字だったようだ。「公」を政府、権力、公儀、社会全体という意味から解放して、広場で決められること、と考えることは、公共サービスにとってもこれからの市民社会にとっても意味のある考え方といえよう。「共」は両手で捧げ持つ

ているという意味。両手それぞれの共有、共同使用。

三番目の「サービス」の検討は実質的な意味がある。「奉仕」から離れた地点で使われるのは理解できるだろう。現代社会は物質のみによって成り立っているのではなく、社会化された物質、モノとコトとの関係で成り立っている。いや、これは現代社会のみの特徴なのではなく、ずっとそうだったのだけど、その程度は今際だっている。たとえば水道事業は公共サービスである。しかし問題の焦点は「水」だけではない。「道」つまりどのように供給するかということに課題の大半はある。公共サービスで対象となるのは、正確には「財・サービス」である。公共サービスの議論は公共財の議論でもある。

公共財と言い換えると経済学が大手を振って登場する。公共経済学というのは戦後生まれ、いまやメジャーな分野だ。しかし、モノとモノの取引を中心に発展してきた経済学は実をいうと公共サービスなどというものを扱うのは不得意だ。

ために経済学の教科書をひもといてみれば分かる。公共財というものが定義されている。(財といってもイメージされているものは物質ではない。すべてサービスである。公共財の理論は公共サービスの議論だ。)一般的な公共財の定義は、非排除性(お金を払わない人を排除しない)と非競合性(消費の数量には限りがある。一人が消費すれば他の人の消費する分はなくなってしまふ。こうした競合が起こらないのが非競合性)の両方を満たすものとされている。こんな性質のものは市場には登場しない。お金も取れないのに誰が作るだろうか。だからそのために「政府」が必要だ。みんなのために対価を取らずに供給する。それが政府だ。公共財の理論はそもそもから政府が必要だという(唯一)の根拠を経済学的に証明しようとする議論である。

しかし根本問題。そんなものがあるのだろうか。教科書のすみっこには「たとえば灯台」と書いてある。うまい例だなあと昔は思った。たしかに灯台は光を見た人からお金を取るのは無理そうだ。灯台の周りを何隻の船が通ってもそれによって光が弱くなったり、後の人が見えなくなるなどということもない。だから灯台を維持管理する海上保安庁は、拝観料

ではなくて税金で維持されなくてはならない。だから海上保安庁は日本政府の中では唯一経済学にお墨付きをもらった官庁である。税金泥棒ではなく税金を投入する意味のある役所である。ところが経済学者は意地悪で、イギリスの灯台は最初、海事を扱う保険会社が事故を減らして自社が儲けるために建設したという歴史を引っ張り出してきた。つまり灯台も市場が提供できるのである。したがって純粋な公共財などというものはこの世にはない。したがって政府も要らない。極端な議論になってきた。

公共財の理論は純粋な公共財の定義から自己展開して現状を説明するという具合には行かないことが分かった。政治学の力を借りて、公共サービスを供給するという「決心」を外から与えてやらないと理論が持たない。この否定的な教訓は重要だ。公共サービスは決め方の政治学(民主々義)を必要とする。

3. 公共サービス基本法

現実もそのように進んだ。政治が政治的に公共サービスを定義するのである。一つの画期が公共サービス基本法である。この基本法をどのように使うのかという観点から見ていこう。

公共サービス基本法は2009年5月20日法律第40号。民主党政権誕生前夜の法律である。議員立法として全会一致で成立した。第2条には公共サービスの定義が次のように書かれている(一部省略)。

「この法律において「公共サービス」とは、次に掲げる行為であつて、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

一 国又は地方公共団体の事務又は事業であつて、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供

二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為」

つまり、国や自治体(独立行政法人を含む)の行うサービス事務事業、その他に、規制、助成、公共施設の整備など。事務事業が民間委託されていても公共サービスであることにはかわりはない。

基本理念（第3条）の条文には、「公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること」「公共サービスに関する必要な情報及び学習の機会が国民に提供されるとともに、国民の意見が公共サービスの実施等に反映されること」とある。

また、公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備も法律の規定するところである。第11条には努力規定ではあるが、「国及び地方公共団体は、安全かつ良質な公共サービスが適正かつ確実に実施されるようにするため、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件の確保その他の労働環境の整備に関し必要な施策を講ずるよう努めるものとする」とある。

連合はこの法律の成立時、事務局長談話を発表し、「公共サービスの提供は国民生活の基盤をなすものであり、効率と競争最優先から公正と連帯を重んじる社会の構築に向けた第一歩」として評価した。

公共サービス基本法は文字通り基本法で、理念を説いており、具体的な強制力、権利・義務、施策を規定したものではない。しかし、「国民の選択の機会の確保」など公共サービスならではの配慮義務も課しており、出発点の役割を果たすことになるだろう。

しかし、本稿の観点、住民ニーズの把握と実現の観点から見れば、法の定義は著しく狭い。私たちの生活の安定的確保のためには、法の定める「公共サービス」と「もう一つの公共サービス」とが必要となる。

4. もう一つの公共サービス

「もう一つの公共サービス」とはなにか。三つの分野が考えられる。一つ目は、市場化された公共サービスである。「私鉄」はその分かりやすい例である。公共交通は従来の公共サービスともう一つの公共サービスの混合体であって、一方だけでは成り立たない。公共サービスが市場化したものも、純粋に私的サービスだったものが公共サービスの内容を獲得していったものもある。公共性の度合いも異なる。（昔の）営団地下鉄（今の東京メトロ）と都営地下鉄は利用者にとってはほとんど差がない。タクシーも重要な公共交通だが、杓子定規の公共性を問われることは少ない。街に出れば一目瞭然だ。異なる種類の公

共交通が渾然一体となって市民の足を提供している。街を少し離れると、コミュニティバスだったり公的な支援を受けた路線バスだったり走っている。市場化された公共サービスの分野は公・市（私）相互の役割分担、棲み分け、採算の取り方、路線の調整など現実の課題が山ほどある。公共サービス基本法も「役割分担」に条文を割いている。

二つ目は、個別化された、特定（パテキュラー）化された公共サービスである。公共サービスはその経済学的定義からいっても集団的・集合的、普遍的にあまねく公平に供給されるものである。もう一度公共交通の例を用いれば、公共交通がバリアフリー化され多くの個別・特定のニーズに対応するのは当然のことと考える。しかしそれでもなお特定の需要、場所、サービス仕様が必要であり、個別の必要のための公共サービスが不可欠であることがある。一般の公共交通に対して、スペシャル・トランスポートを提供するサービス、だけど公共のサービス（特別仕様の車両と個々のニーズにあわせた路線など）。この分野の拡大は多くの人の生活の質を改善し支える。しかしその範囲の決定は経済学や損益分岐点が決めるのではなく、質の高い民主主義を必要とする。ニーズをアセスメントし公共的にサービスを提供する。一番目の分野と供給の原理が違うのだ。市場とパラレルではなく、公共が補完的であると同時に先導的な役割を期待されている分野である。

5. 住民ニーズを把握する仕組み

三つ目は、新しい公共サービスである。この分野こそ市民の生活ニーズのフロンティアであり、公共サービス論のフロンティアでもある。

私たちの社会はながらく政府と市場と家計がそれぞれ自立して存在し、相互に関係し依存し合いながら成り立っていると信じてきた。政府と市場は、社会的・公的な生活を代表し、家計は私的な領域だとされてきた。いま周りを見渡したらそんな二分法の生活は成り立っていないということに気がつくだろう。これまで家族と地域がもっぱら担ってきた、育児、介護、教育、躰け、環境保全、近隣のまちづくり、身の回りの安全、などなど。どれ一つとして孤立した家族、地域では担い

きれなくなつて、共同の、あるいは協働のしたがつて何ほどか公共サービスの色合いをもつたサービスの供給と助け合いの供給を必要とする時代になったことがはっきりしてきた。もちろん以前から病院も学校も警察も消防署もあった。しかし、育児や介護は保育園と特養があれば安心できるのだろうか。ケアラー（介護者）をケアする公共サービスを想像できただろうか。

新しい公共サービスの特徴の一つは、担い手の変化である。新しい公共サービスは完全に市場化することができない。また自治体職員や国家公務員がすべてを担うこともできない。プロフェッショナル・専門職が解決できる分野は全体から見ると小さな部分だ。家族、ボランティア、普通の人、特定の利害関係を持たない隣人が主要メンバーとして登場するようになった。「コモン」と呼ばれる地域の資源がこれほど脚光を浴びている時代はあったろうか。それがあつた時代には目立たず、なくなつてきたので慌てて騒ぎになった。

私たちの課題解決の黄金の方程式、専門性をきわめた職業的プロフェッション+私利のためにのみ使わないとする公共性の職業倫理。これからは、これに加えて、あるいはこれにかぶせて全ての人の参加とほんのちよつとの互酬性と互譲、市民倫理（シチズンシップ）。

地域資源（コモンプールともいう）を涵養し、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）を強固なものにする、公共サービスを社会的共通資本（ソーシャル・コモン・キャピタル）として徹底的に見直し組み立て直す。それがすべての市民、専門家、とくに若い人たちに共有されるべき第一の徳目なのだ。最初に高校の新しい「公共」科目について触れた。コモンという必要な考え方に対して高校では、「共有地の悲劇」（共有地－コモンズ－があると人々は我先にとその草地に放牧してしまい、過剰に消費されて、共有地の草は消滅してしまう。だから共有地を私有地に分割し、柵を作って他の牛を入れさせず、個々人の合理的な経営精神に任せれば資源は自動的に持続可能だ、という考え方。歴史もそのように推移した）を教訓として教えようというのである。遅れている。相当に遅れている。

6. 持続可能な公共サービスの条件

三番目の分野、したがってすべての公共サービスが持続可能である条件が少しずつ分かつてきた。最初に巨額の投資、巨大な組織、長大な線路、張り巡らされた管渠が必要な公共サービスは公的セクターあるいは巨大企業によって整備されることになる。公共と市場のベストミックスは難しいけれど今もって必要な方式だ。インフラの維持補修が持続可能な条件となる。とりわけ必要なのは目に見えない教育や医療・介護といった制度資本。そのメンテナンスの費用を社会が積み立て使わなくてはならない。ソーシャル・コモン・キャピタル（これは宇沢弘文のことば）の理論は発展途上だ。

特定化された公共サービスの議論は合意形成の議論である。

新しい公共サービスの議論も発展途上である。しかし重要な合意も得られつつある。先の議論で、地域という一つのキーワードを登場させた。家庭も主役である。地域というのは、問題の起こっている現場に問題解決の実行力と構想力を委ねようというものである。問題の性質にしたがつて広域になり、国家にもなるかもしれないが、多くの場合より分節化された問題解決の方が容易だ。なぜならこのタイプの問題には、地域資源（コモンプール・リソース。これはエリノア・オストロムのことば。彼女は政治学者で2009年のノーベル経済学賞の受賞者。経済学は経済学だけでは存立し得なくなっている）が決定的に重要な役割を果たす。コモンプール・リソースを活用できる範囲において問題解決は効率的だ。ニーズの発見もその範囲のほうがよく見えて容易だ。この解決法には補完性の原理を貫く必要がある。まず、地域でニーズを見極め、解決する。それに余るところがあるときはより広範あるいは他のリソースを活用する。併せて自治体や国が条例や法律で制度資本を整備する。そうした「層」の考え方が必要となる。

公共サービスの議論は分権的解決の方が効率的で費用節約的だと説く。地域資源が登場し、コモンズのホコリが払われて市場に対置される。困難だが刺激的な議論である。だけど具体例は今でも現場のそこそこに転がっている。読者はそれをこれからご覧になるだろう。

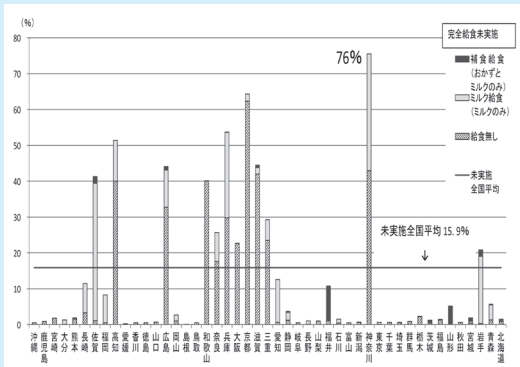
子どもの食にかかわる 地域ニーズへの取り組み

が
鷹 咲子
(跡見学園女子大学)

全国の小学生の98.9%、中学生の77.9%、
特別支援学校生の88.3%、夜間定時制高校

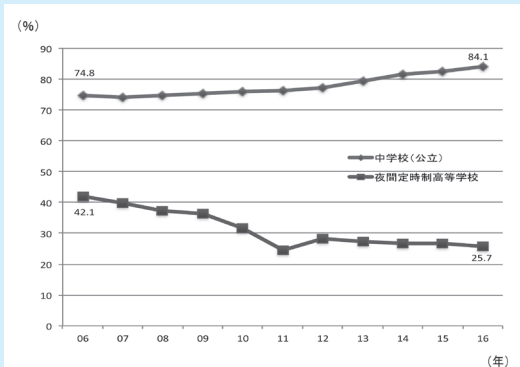
図表1 完全給食が実施されていない公立中学生の割合

神奈川・近畿地方・高知・広島・九州北部の各県で高い。
完全給食以外は、就学援助・生活保護の金額が少なくなる。



(注) 全国の完全給食実施率(人数比)は、公立中学校で84.1%、公立小学校で99.6%である。
熊本県は、熊本地震の影響で平成28年度調査より除かれているため、平成27年度データを使用した。
(出所) 文部科学省「平成28年度学校給食実施状況調査」2017年10月より作成。

図表2 完全給食実施率の推移 (人数割合)



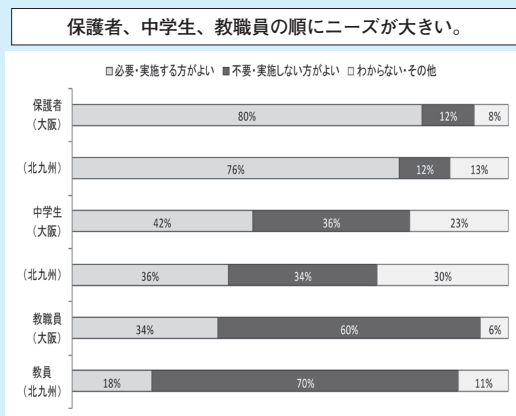
(注) 中学校は、公立のみ。
2011年度調査は、東日本大震災の影響で岩手県、宮城県及び福島県が除かれている。
(出所) 文部科学省「学校給食実施状況調査」各年度版より作成。

生の25.7%が主食・おかず・牛乳のそろった完全給食を食べている¹。しかし、公立中学生に対する完全給食の実施率は、地域的なバラツキが大きい(図表1)。近年、公立中学生の完全給食実施率が向上している。一方で、夜間定時制高校生の完全給食実施率が低下している(図表2)。このような変化の背景や影響として、どのようなことが起こっているであろう。

1. 中学校給食ニーズの増加

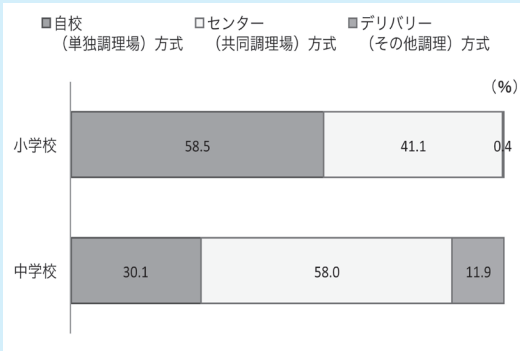
公立中学生が完全給食を食べる割合が増加している背景には、保護者からの要望がある(図表3)。ひとり親家庭や共働き家庭が増え、毎日「母親の愛情弁当」を持ってこることが難しい中学生が増えている。給食がなかつ

図表3 完全給食実施のニーズ



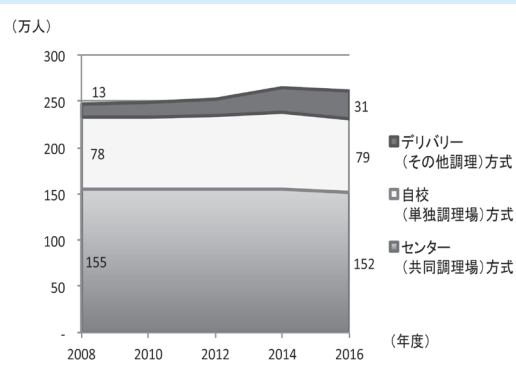
(出所) 大阪市中学校給食検討会議「食生活等に関するアンケート調査」(2008)、北九州市食育推進会議「食育及び中学校給食に関する意識調査結果」(2008)より作成。

図表4 調理方式別学校給食実施状況
(公立小・中学校児童生徒)



(注) 中学校には中等教育学校前期課程を含む。
(出所) 文部科学省「平成28年度学校給食実施状況調査」より作成。

図表5 調理方式別中学校完全給食実施状況
(公立中学校生徒)



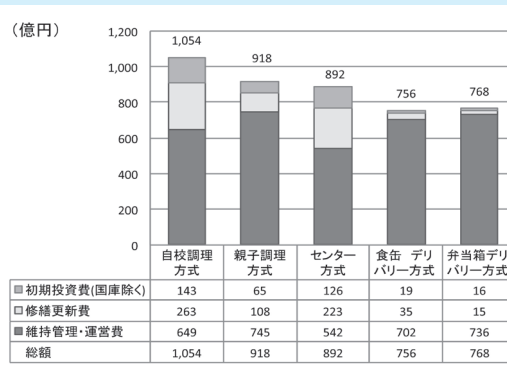
(注) 中等教育学校前期課程を含む。
(出所) 文部科学省「学校給食実施状況調査」各年度より作成。

た自治体では、市長や町長の選挙公約に給食実施が掲げられることもある。

中学校給食をはじめようとする、財源確保に苦慮することも多い。その結果、あらたに中学校給食を実施する自治体では、調理方式として、民間事業者が自社の工場で作った給食を学校に運ぶデリバリー方式が増えている。小学生が食べている給食は学校内の給食室でつくられる自校方式が58.5%を占めているが、中学生の給食は給食センターで数校の給食をつくって学校に運ぶセンター方式が58.0%、自校方式が30.1%、デリバリー方式が11.9%である(図表4)。

センター方式、自校方式の給食を食べる中学生は増えていないが、デリバリー方式の給食を食べる中学生は倍以上に増えている(図表5)。神戸市の調理方式別の財政負担額を試算によれば、デリバリー方式の場合、給食施設の建設・修繕費が民間業者への毎年の委託料に含まれるので、毎年支出される維持管理・運営費が安い訳ではないが、施設の建

図表6 調理方式別自治体財政負担額の比較
(神戸市の試算)



(注) 運営期間40年間の総額。他に、給食費補助のための就学援助費等が年間4.2億円必要と試算されている。
(出所) 神戸市立中学校の昼食のあり方検討会「中学校給食実施時における実施方式毎の経費試算について」2011年12月。

設費など初期投資費が必要ないので当初の負担が少なくすむ(図表6)。

給食に関する新しい取り組みもある。北海道や愛媛県には、学校給食センターから公立高校に給食を届けているところがある²。定時制高校では給食廃止の前に給食センターなどからの配食も検討すべきである。次項で詳しく述べるように、埼玉県越谷市では、学童保育に給食センターから配食して夏季給食を実施している。

2. 夏休みの学童保育室への給食提供

越谷市では、市の直営の3カ所の給食センターから、市内の小中計45校に、一日約2万8,000食の完全給食を配食している。2006年から夏休みの学童保育室の希望者にも給食センターから給食が提供されている。

直営の3カ所の給食センターには、計約130人の調理員が勤務し、うち約100人は正規職員である。2004年頃から、市では行政改革の一環として学校給食の委託民営化が話題に上ったり、市議会からも学校の休み期間中の給食調理員の業務について質問があったりした。

一方、同時期に、市民から、夏休みの学童保育室への給食提供の要望があった。暑い夏休み中に持参する家庭弁当による食中毒発生の心配なども給食要望の理由に挙げられた。休み期間中に学童保育室の昼食状況について労使で視察を行った結果、家庭弁当以外の菓子パン・インスタント麺・コンビニ弁当などを持ってくる子どもが少なからずおり、給食が

必要であるとの認識が共有された。

当初、給食センターが教育委員会の所管であり、学童保育室が児童福祉部の所管であることなどから事業化がスムーズに進まなかった。しかし、市長選の公約に、少子化対策として、夏休みの学童保育室への給食提供と保育所の完全給食実施が掲げられたことから、2005年に3日間の学童保育室への給食提供の試行とアンケートの実施が行われた。子ども・保護者・学童指導員を対象に行った試行給食のアンケート結果がおおむね好評で、引き続き実施して欲しいとの意見があり、2006年から本格的に実施されている。

学童保育室に来る子どもが少なくなるお盆の時期を除いて16日間程度、休み中に行われる機械点検等にあたっていない給食センターが順番に調理を担当している。献立を見て、日単位で申込みを行う前払い制で実施されている。一食当たりの保護者の負担額は、食材費と光熱費を合わせた260円で、人件費等は市の負担となっている。学童保育室に通う子どもの約7割が利用し、一日平均2千食を給食センターから市内30カ所の学童保育室に配達している³。

近年、増えている私立の学童保育所では夏休み中の給食があるところもあるが、公立学童における同様の給食は山口県萩市の全児童クラブなどのほかは、まだ例が少ない。

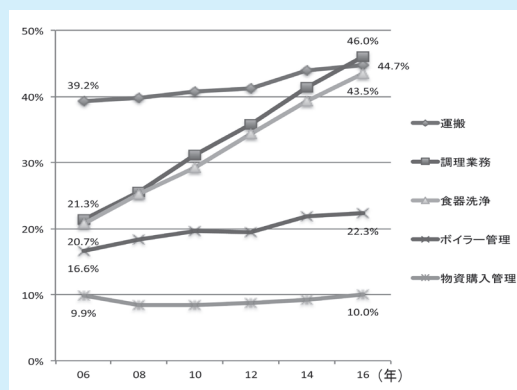
3. 子どもの食のコストをどう考えるか

学校給食の費用削減・人件費抑制の流れの

原点は、1980年代前半の行政改革にさかのぼる⁴。それまで自校方式が中心であった⁵調理方式のセンター化を進め、それまで公務員化を進めていた⁶学校給食調理員のパートタイマー化へ大きく舵を切った。近年も、センター方式などでPFI (Private Finance Initiative) 方式⁷や調理業務・運搬・食器洗浄などを中心に民間事業者への外部委託が進んでいる(図表7)。民間事業者に委託されずに、自治体で調理員を直接雇用している場合にも非常勤化が進んでいる(図表8)。この方向性に問題はないのであろうか。

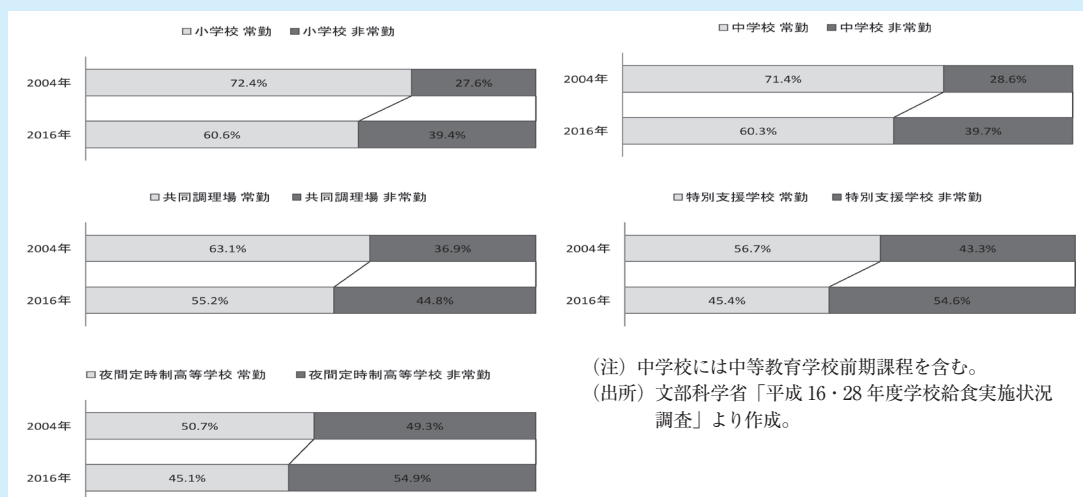
2017年9月に、神奈川県大磯町のデリバリー方式の中学校給食で「冷たくておいしくない」「異物が混入していた」と大量の食べ残しが発生した事件があった。大磯町の中学校では、業者の撤退により給食が休止している⁸。岩手県盛岡市のデリバリー給食でも、民間事業者が調理員を確保できずに中学校給食の開始が遅れている⁹。学校給食がなく家庭弁当

図表7 学校給食における外部委託状況



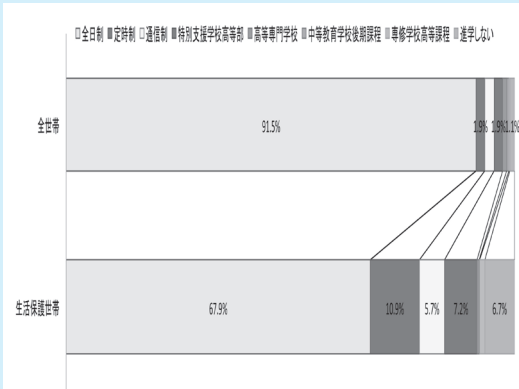
(出所) 文部科学省「学校給食実施状況調査」各年度より作成。

図表8 公立学校給食調理員の非常勤化



(注) 中学校には中等教育学校前期課程を含む。
(出所) 文部科学省「平成16・28年度学校給食実施状況調査」より作成。

図表9 生活保護世帯と全世帯の高等学校等進学率



(出所) 内閣府「平成28年度子供の貧困の状況と子供の貧困対策の実施状況」より作成。

の持参となると、経済的に困窮した小中学生がいる家庭に支給される就学援助の給食費相当額が支給されないという問題も生ずる。

図表2のように、全国的に、夜間定時制高校生の完全給食実施率が低下している。千葉県でも夜間定時制高校生の給食を廃止しようとする動きがある¹⁰。子どもの貧困対策法¹¹に基づく子供の貧困対策大綱が2014年につくられて、生活保護世帯の子どものデータが以前よりも公表されるようになった。定時制高校への進学率は、全世帯では1.9%であるが、生活保護世帯の子どもでは10.9%と高い(図表9)。歴史的には、勤労学生の夕食支援として、夜間定時制高校で給食が行われてきたが、今日においても経済的な問題等を抱える高校生への支援として給食を実施する意義は大きい。

学校給食の費用削減・人件費抑制は、学校給食を安定的に実施する観点からも見直されるべきである。経済的な理由でも食費は切り詰められやすい。夏休み中に学童保育に通う子ども達・中学生・高校生の食を確保する観点からも、学校給食の拡大には社会的ニーズが大きい。そのニーズに対応できる公共サービスが求められていることについて、地域での情報共有・合意形成が必要となっている。

最近、「子ども食堂」に関するニュースを見かけることが多い。例えば、埼玉県には県内に76ヵ所以上の子ども食堂がある¹²。埼玉県に限らず、全国や各県で子ども食堂のネットワークもつくられている。なぜ、このように子ども食堂の活動が盛んになってきたのであろうか。

ひとり親家庭や共働き家庭が増え、子ども

が夕食をひとりで食べる「孤食」を心配した活動もある。経済的な理由を抱えている家庭への支援に重点化している活動もある。食事の支援だけでなく、学習支援の場や子どもの居場所として考えられている活動もある。子どもの食にかかわる主要な制度である学校給食サービスは、このようなNPOやボランティア団体による草の根の多様な新しい活動との連携等も模索すべきであろう。

- 1 文部科学省(2017)「平成28年度学校給食実施状況調査」。完全給食以外の給食には、おかずと牛乳のみの補食給食、持参した弁当等に牛乳のみが出されるミルク給食がある。
- 2 北海道新十津川町・大樹町・愛媛県今治市。毎日新聞(2016年12月2日)。
- 3 越谷市職員組合からのヒアリング(2017年3月22日)による。
- 4 臨時行政調査会(1983)「行政改革に関する第5次答申」、臨時行政改革推進審議会(1984)「当面の行政改革推進方策に関する意見」。
- 5 「学校給食の食事内容について」(1971年4月8日文体給第125号)。
- 6 「学校給食に従事する職員の定数確保および身分安定について」(1960年12月14日文体給第277号)。
- 7 民間の資金と経営能力・技術力(ノウハウ)を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法。
- 8 毎日新聞(2017年11月17日)、東京新聞(2017年11月16日)、産経新聞(2017年11月9日)、神奈川新聞(2017年10月13日)。
- 9 岩手日報(2017年11月22日)。
- 10 東京新聞(2017年11月19日)。
- 11 子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法律第64号)。
- 12 埼玉県ホームページ「子ども食堂について」(<<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0607/shoushi/kodomoshokudou.html>>)(2017年12月3日アクセス)。

現場力持つ自治体職員 市民と「信頼と協働」の 関係を築こう

伊藤 藤夫

(NPO法人丹南市民自治研究センター地域政策研究所代表)

押し付けでもなく、お任せでもない、 行政と市民の関係を

近年、全国で自治体職員が急激に減っている。なぜ、それほど減らさなければいけないのか。その論議が殆どなされないままに多くの住民は「優遇されている公務員」「人件費の削減で市民サービス向上」などのイメージをもって「限りなき削減」に賛成という認識を示す場合が多い。

本来、地域住民に最も近い場所で公共サービスを提供する自治体職員が味方として映るのではなく反発する対象のように見えるのは実に残念なことである。どうして、そのような状況が生まれるのか？自治体職員と市民との関係が双方にとって望ましい姿になっているのかどうか、私の体験を通して少し考えてみたい。

よく見られる傾向として、自治体職員は行政施策を執行する側として、市民に「このように決まりましたから従ってください」と伝え、市民の側は「自分たちの意思が反映されないことが勝手に進められ、要望したことが実現されない」というような感情を抱く場合が多い。このような両者の意思疎通不十分な構図が続く結果として「俺たちはプロの公務員、市民は行政の素人、理不尽なことばかり言わないでくれ」「公務員のお前たちは税金で食わせてやっている、もっと犠牲的精神で働くべきだ、市民の言うことを素直に聞け」など双方の不満が蓄積されながら「不信と対

立の関係」が続いているように思える。

この「不信と対立の関係」から「信頼と協働の関係」「押し付けでもなく、お任せでもない、行政と市民の関係」に変えなければ地域も市民の暮らしも良くなり双方が不幸になってしまう。これは私の長い労働運動や市民活動と市議20年の体験の中から導き出された思いである。

自治体職員は「仕事と暮らし」の双方から、 地域実態を意識的に見つめられる立場

自治体職員も家に帰れば地域住民として暮らすのだから、自分が仕事で関わった公共サービスを自分も受ける。ならば、住民としての立場で自治体の仕事内容が市民の暮らしや幸せを左右する実態をより正確に把握できるはずである。自治体職員だからこそ「仕事と暮らし」双方の立場で政策を考え、提言、実現できる、ある意味では恵まれた立場にある。

私は自治体職員との話し合いの中で「役所でパソコンに向かって予算計上や事業の起案をする際にはその画面の奥に住民の姿を思い浮かべてほしい、数字だけを追わないで」と言ってきた。自治体職員が自分の仕事を考え遂行していく第一の視点は、そこに住む市民の暮らし、地域の実態を「意識的に」見ることから始まると思っている。漠然と景色として眺めるのではなく、表面から中身まで意識的に意欲的に「公共サービスの質量」が住民のニーズに合致しているのかをしっかりと見

てほしいのである。

ある民間調査で高齢者、独居老人の困りごとの大きな課題として「清掃ゴミ出しの困難」が挙げられていた。その実態に対して東京都内や幾つかの自治体では収集方式をゴミステーション収集から戸別収集への切り替えや、福祉部門のケアマネとの連携、独居高齢者の安否確認付の訪問収集など新たな事業を始めている。住民からは好評である。

だが、それら取り組みが全国に急速に広まるかといえばそうでもない。その理由は財政的な問題が主だろうが、私は近年の公務部門での民営化、委託推進、指定管理者制度等によって、公共としてのサービスがより縦割り化され、住民一人一人の暮らしを総合的に守る施策が行政の中で希薄になっているのではないかと感じている。

役所窓口でのいわゆる「たらい回し」批判に対しては「ワンストップ方式」など少しずつ改善されているが、市民の生活現場での「たらい回し」はないのだろうか。そのことに対しての自治体職員の意識はどの程度のものか気になるのである。

現場職員は市民の暮らしを知る「総合窓口」 「縦横斜め」で連携できる強みがある

自治体の仕事は「ゆりかごから墓場まで」と言われるように住民の生涯に関わる多様な事業が行われ、部署毎に職務分掌が定められて市民生活を守る仕組みになっている。職場は庁舎内だけでなく、学校や公営企業、清掃、医療など実に広範囲であり多様な資格を持つ専門職員も多い。だが、自治体職員は職場では専門職であっても市民の前では「行政の総合職」の自覚と認識が必要ではないかと私は思っている。住民から市の事業について聞かれた際に「市職員ですが部門が違うので知りません、私は関係ありません」と答えてもいいのだろうか。

私は、自治体職員は職場では職種も違い特定部署に属していても、地域では市民の暮らしを知る総合窓口の役割を持つており、自分の仕事を通じて市民の暮らしを直接に把握できる強みがあると思っている。ゴミ収集の清

掃職員であれば、毎日走る道路の状況、防災、通学路の安全性、生活環境の不備などを知るだろう。戸別収集ならば、高齢者の健康状態を察知し福祉部門への連絡や必要な諸手続きへ繋げられる。給食調理員であれば、児童への食育や健康チェック、地場産品の推進と生産者との交流、家庭を含めた健康食づくりなども可能となる。福祉部門ならば一つの手続きから家庭全体の実情を知るだろう。

昔の労働運動は、労働軽減の方針のもとで、「仕事の範囲を広げ新たな仕事を創ることは余計なこと」とする傾向が強かったと思う。それは公務労働の現場でも同じだったのではないか。職員として他分野の問題点を知っても互いに干渉しない。いわゆる「縦割り行政の個人化」の形である。近年、地域包括支援システムの動きもあるが「包括」と称すものの未だ福祉部門内のみの連携が多い。しかしそれでは市民から見れば公務員として役立つ範囲、頼られる部分、必要性を自らが縮小放棄することに他ならない。

民間委託や指定管理の場合、その業務内容は限定され委託費も特化した内容に対してのみ支払われる。施設管理だけ、ゴミ収集のみ、給食の提供のみという具合である。店舗で表すならば「個別商品の専門店」であり、「何でも扱う総合デパート」ではない。

しかし、自治体の公共サービスは市民が安心して暮らせるための生涯を通しての総合的なサービスを提供することである。職員も部署が違って同じ市章が入った名札を胸に付けている。市民は職員に担当部門だけの役割や責任を求めているのではなく役所としての総合的な役割と責任を求めているのである。

だからと言って全ての課題を個人で対応し解決せよということではない。他分野のことであっても意欲的に見つめ、市民の多様なニーズを役所内の相応しい部署に「縦横斜め」と柔軟に繋げて解決できる強みを自治体職員は持っている。これは特定の事業しか扱わない民間委託先の人々には困難なことである。

「待ちの仕事から、攻めの仕事」へ

先ほど、地域や市民の課題を意識的に見る

気がなければ何も見えない、見つけれないと書いたが、具体的な仕事内容についても同じであろう。変える気持ちや改革への意欲を持っていなければ不合理も矛盾にも気付かず見過ごしてしまう。確かに変えずに守るべきことは多々あるだろうが、全国で伝統産業と認められている産地や製品は決して同じことを漫然と続けているわけではない。むしろ、時代を見据えながら常に変革と改革に取り組み続けているからこそ引き継がれ守られているのである。「変わらなければ守れない」との言葉もある。同じことが、行政の進め方や市民との関係でも言えるのではないか。

最近「子どもの貧困」が社会問題化する中で、各地で「こども食堂」や「子どもの居場所づくり」の活動が生まれている。その多くは市民団体の人たちが立ち上げ運営している。それは評価されるべきであり尊い活動である。しかしそうした活動の必要性について自治体職員は誰も気付いていなかったのだろうか。それとも気付いても行政が関わるものではないと判断をしていたのだろうか。

越前市での事例だが、市の給食調理員さんたちが「夏休みの子どもたち、きちんと昼食を食べているだろうか、夏休みでも保護者が仕事に出ている実態が多いはず、そんな子どもたちに休み中でも給食をあげられないだろうか」と話し合い、保護者の声を聞きながら、関係する社会福祉協議会、学校、教育委員会、市福祉部門に働きかけ、そのコーディネータ的な役割を市職員組合が果たし、後に正式な市の事業として定着し継続しているケースがある。自分たちの仕事は増えるけど子どもたちに夏休みにも給食を食べさせたい、そんな思いが新たな公共サービスを生んだのである。



もう一つの事例では、大手私鉄が赤字を理由に経営撤退を決め廃線の危機も噂され始めた地元私鉄を残そうと、自治体職員が多く参加する「丹南市民自治研究センター」が中心になり、「臨時電車を走らせてのシンポジウム」「独身男女を乗せて走るラブ電」、自治連合会、社会福祉協議会、学校関係、連合地協、シルバークラブ、青年会議所など14団体と一緒に「地元の足を残す集会や応援組織の設立」などを行い、県や沿線自治体の動きと連携した中で、その私鉄は守られ今や最新電車が走り黒字化しているケースがある。これら一連の活動は役所内で公共交通と福祉部門に関わる若い職員の一言から始まったものだった。



この二つのケース、高邁な理論や難しい政策提言という形からのスタートではなかった。

より身近な地域や住民の実態を自分の仕事を通して見つめ捉えてのスタートに見える。まさしく、市民の暮らし、地域の実態を「意識的」に見たのである。眺めているのか、見つめていくのか。見方しただけで地域は変わる。

「おせっかい」を公共サービスに変える 自治体職員としての「庁内起業」

一昨年の8月、福井新聞に次のような記事があった。「市民有志と入庁1-6年目の市職員12名がひとり親で頑張っている家庭と子どもたちを応援しようと学習支援を続けている。基礎的な学習をしっかりと不登校の防止にも役立っている。職員たちは子ども達と同じ目線に立って話すことで学校のことや保護者の大変さがよく分かる。教える立場の筈が教えられることばかり。子どもであっても一人の人間としてどう対等に付き合っていくのか学ぶいい機会と話している」と写真入りで紹介され長く根付いてほしいと結ばれていた。だが、この学習支援活動はある事情に

より残念ながら約1年で終わった。しかしその後、この活動に参加した職員の提起で、ひとり親家庭の子どもに対する越前市としての学習支援制度がスタートし今は約30名の子どもたちが支援を受けている。

この事例を通して私は二つのことを学んだ。一つは地域のひとり親家庭や生活困窮家庭における子どもたちの学習環境の実態とニーズを若い市職員たちが認識し自らが市民有志と共にボランティアとして活動に参加した姿勢である。たぶん彼らは市民の役に立ちたいという自治体職員としての自覚から行動を始めたと思われる。しかし必要とする子どもたちを残したまま、その学習支援は続かなかった。だが、彼らの行動が新たな公共サービスの糸口になったとすれば評価されていい。

「おせっかいの勧め」という言葉を聞いたことがある。それは地域住民としての助け合いや共生の大事さを説く会議であった。「地域のおせっかい」は大事だと思うが、行政と市民の間では「おせっかい」に終わらせてはいけないことがある。「おせっかい」は、その内容がどんなに素晴らしくても、そのことを知らない人には届かない。同じニーズを求めているのに遠くにいる人には届かない。

しかし、その「おせっかい」の内容が本当に多くの市民が必要とするものならば、それを誰もが公平に享受できるようにしなければならない。「おせっかい」を公共サービスに変える視点と努力、ここに自治体職員の出番がある。仕事の中で制度として起案し条例も制定し予算化を行い必要とする全ての人々に新たな公共サービスとして提供する。この一連の取り組みを通して市民の幸せの質量を増やすことが出来るのである。そして、利用者に喜んでもらえるならば、自らの生きがいや喜びにも繋がるのではないか。まさに公務員冥利に尽きると言えよう。自らがその喜びを放棄するような惰性の仕事ぶりでは勿体無い。

私の旧知の友人は職員を前に「市役所は市民を儲けさせるところ、皆さん、庁内起業をどんどん進めてください」と煽っている。最初にその言葉を聞いたとき「庁内起業？何そ

れは、民間企業でもないのに」と疑問に思ったが、こうした新たな公共サービスの事例を幾つか知ると、彼の言う「庁内起業」の意味と職員に期待するものが理解できる。

「現地現場主義」と労働組合の力

私はこれまで多くの政策シンポジウムなどに参加してきた。そこでは学問的な立場や現場の体験を聴けて有意義な内容が多かったが、次の話も忘れられない。

地方の鉄道を残す陳情や集会の参加者に、鉄道会社の人が「皆さんは今日、電車に乗ってきましたか？と問うたら全員が自家用車で参加していた」という笑い話である。

先に紹介した地元私鉄を残す活動の第一歩は自分たちが先ず電車に乗ることから始めた。臨時電車の車内で鉄道部長から乗客減の実態を聞き、往復40キロの車窓を楽しみながらワークショップを開き、鉄道部長に具体的な改善策を要望した。連合地協のメーデには多くの組合員が電車に乗って参加した。大集会を開き、絵に描いたような結論を導くシンポジウムよりも、現場に出向き実情を学び体験しながら具体策を語り合う、そんな活動のスタイルが私は好きだ。

「先ず自分たちが動く」という具体的事例も紹介したい。それは公営の児童養護施設を民営化する動きの中で当該施設に働く職員と市民が協働して社会福祉法人を設立した越前市の児童養護施設「一陽」の事例である。

そこに働く市職員と嘱託職員たちは民営化するなら「自分たちで民主的・先駆的な児童養護施設を創りたい」と考え、法人認可に必要な基本財産1,000万円を市民有志と共に「市民里親応援団」という組織をつくり市民500名が募金に応じ2ヶ月程度で集めた。数多くの市職員も募金した。当時のマスコミには「市民立」「労働者立」と形容された。設立後12年の今も多くの市民から物心両面の支援が寄せられている。また先駆的な運営は全国から注目され視察来訪も多い。民営化をマイナスとして捉えて諦める前に、市民と共に先駆的な施設を自らが作ったのである。

自治体職員と住民との協働は地域に合わせ

て多様であればいい。一例だが、清掃ゴミ収集の実態を学ぶ現地体験など自治労と連合が共催し各地で開いたらどうだろう。

ステーション方式と戸別収集、分別種類、粗大ゴミの有料と無料、ゴミ屋敷対策、高齢者や独居老人への福祉ふれあい収集の対象となる年齢、障害、介護度、家庭状態の条件など隣の自治体と相当に違う実態を参加者は知るはずだ。

民間組合の労働者も一市民として行政の実態を知り体験することは意義深いことである。政治参加は選挙の時だけ特定候補への投票を促すものではない。組合員も自治体への具体的な不満や要望をもっているだろう。地域と家庭の生活現場から組合員の暮らしの向上につながる活動を展開するのも面白いではないか。その中で地域住民としての新たな連帯が生まれる可能性もある。

清掃現場の職員も日々の仕事に追われ、全国のゴミ収集実態の調査分析や幅広い市民の声の集約は困難かも知れないが、「調査なくして要求なし」は、昔からの労働組合の基本的視点である。政策提言や住民要求についても同じであろう。仲間内だけで屋内に集い、厳しい実態を共有し、どれだけ自分たちの正当性を主張しても、その声は会場内に留まり、地域の人々には理解されず共感の輪も広がらない。ビラやティッシュ配りでも実態は届かない。組織内や屋内から外に出て、市民の厳しい眼を恐れず、一緒に学ぶ、働く、創る姿勢がなければ方針は正しくとも目標達成は困難だ。

「現地現場主義」という言葉があるらしい。私は労働組合こそ本物の現地現場主義の運動を出来ると期待している。なぜなら行政や企業の縦割りシステムに縛られない動きやすい組織だからである。行政システムでは部署ごとの決裁や予算化、議会や首長の了解など時間がかかり煩雑なことが山ほどある。動かせる職員も指示系統など複雑だ。

だが組合は一回の会議でも物事を決定し進められる。あらゆる職場から組合員という立場で職種や企業に関係なく仲間を横断的に集められる。組合の委員長は全職員を組合員と

して動かせる。そうすれば縛りも窮屈さもない自由で多様な活動は容易である。

既成の「狭い観念の労働組合像」に捉われず「柔軟な発想と度量」、現地現場へ出る作風、それに必要な組織づくりに真剣に取り組むかどうか、そこが運動の分かれ目だ。

「議論騒然、現場沈黙」「石橋を叩いて壊す公務員」なんて言葉、返上してほしい。

各地域に「市民協働センター」の設立を

2001年4月、私は自治体職員と市民が立場や意見の違いを尊重し、地域や暮らしの課題を学び合う場所をつくろうと「丹南市民自治研究センター」を設立した。この組織は「地域の学び舎」「誰もが参加できる自由な市民組織」と理解を求め加入者を募った。自治体職員、一般市民、議員など約200名が加入してくれた。年会費3,000円だった。

会員がやりたいことを自由に企画してやる。活動はセンターだけではしない。可能な限り、共催、後援、協力などの呼びかけを他団体に依頼し一緒に進める。相手は、地域の自治会、社協、大学、自治研センター、自治労組合、連合や平和センター、青年会議所、市民活動団体、老人クラブ、FMラジオ局、福祉団体など幅広い。地域と暮らしに関する課題なら多種多様、何でもやる組織である。

会員をはじめ、自治体職員と幅広い市民が隣り合わせて学び、時には議論する姿が当たり前になる。その中で市民と自治体職員が顔見知りとなり「役所の壁が低くなった、職員も苦勞している、一緒に汗を流して活動した」などの声も多くなった。地域の小さなセンターだから「顔が見え、声が届き、手が触れる」良さがある。各地域で「市民協働センター」のような組織が生まれ「共に学び合い、一緒に汗を流して働く」そんな活動が展開されるならば、これまで気付かなかった新たな公共サービスや協働も生まれる気がする。

その先頭に「市民を守る現場力を発揮できる自治体職員」が立ってくれることを期待したい。

「公共サービス提供における現場の課題」

小迫 敏宏
(自治労本部現業局長)

1. はじめに

われわれ自治体現業・公企職場^(注1)を取り巻く情勢は引き続き非常に厳しく、経済財政諮問会議での議論により、社会保障費と地方財政を二大ターゲットとした歳出削減に向けた議論が加速することが危惧される。とりわけ、骨太方針2015では、「2018年度までは、2015年度の地方一般財源総額と同水準を確保する」としているものの、社会保障費の増加などを背景に2019年度以降の財源確保は非常に不透明だ。そのため各自治体は将来の自治体運営への不安感から、これまで以上に歳出削減に向けた取り組みを推し進めてくることは明白である。

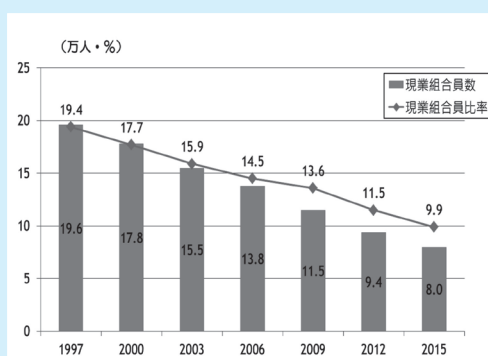
このように国、あるいは地方公共団体の財政状況が悪化するなか、財政赤字を少しでも減らしていくことを名目にあらゆる行政改革という名の下に「公共サービスの切り捨て」が強硬に推し進められている。その中でも自治体現業職場は、民間により近い業務であることを理由に「官から民へ」をスローガンに、現業職場そのものを民間委託する動きが非常に活発である。

こうして現在、多くの自治体において、長年にわたる合理化の圧力により、地域住民の期待に応える自治体現場力を発揮することが困難な状況に陥ってきている。そのような厳しい情勢だからこそ、社会情勢の変化に伴う多様化する住民ニーズや地域の実情に対応する地域公共サービスを確立させるため、これまで取り組みを推進してきた「職の確立」(後段で説明)をさらに前進させ、失われつつある自治体現場力の回復に取り組む必要がある。

2. 自治労組織基本調査から見る自治体現業組合員数

2015年に行った自治労組織基本調査では自治体職場における現業職員数は80,368人となっており、組織基本調査を始めた1997年調査以降、調査が行われる3年毎に2万人前後の職員削減が行われている。このことは、現業職場におけるアウトソーシングの推進や退職不補充、現業職員から一般事務職員への任用替えなど、企画部門は公務員(=行政職)、現場部門は民間という流れを既成事実として創り上げ、現業職場のみをターゲットとした安易な合理化が推し進められてきたことによるものと推察される。

現業組合員数の推移



3. 現業職員削減による弊害

われわれ現業職員が取り組む制度・政策要求はすべて、地域住民の福祉向上、さらには質の高い地域公共サービスを確立するためである。そのために、現場で培った知識・経験を最大限に活用し、地域実情に応じた地域公共サービスを確立するなど、住民に安心・安

全を提供する非常に重要な役割を担っている。しかしながら、現在の自治体職員は削減傾向に歯止めがかからず、とりわけ現業職場においては、職員が存在しない自治体があるなど「現場と企画の分離」が推し進められている。

現在、地球温暖化をはじめとした環境問題が社会全体の問題となっている。こうしたことから各自治体ではごみの減量化を基本に3R（リデュース・リユース・リサイクル）の推進が求められている。例えば自治体清掃職場では、本来であれば各地域におけるごみの搬出状況や強化すべき分別品目など現場でごみを収集している職員からの情報をもとにごみ減量政策やリサイクル推進計画が策定されるべきである。しかし、収集現場を民間委託し職員配置を行っていない自治体は、現場の意見が反映されることなく政策を作り上げるしかないのが現状である。果たしてこのような状況で、地域住民の思いや困っていることなど住民ニーズが反映された政策になっているのか、もっと言えば実効性のある政策になっているのかなど、その多くに疑問が残る。

また学校給食・保育所給食については、「食育」の推進が重要な課題である。現在、わが国では、食生活の乱れが大きな社会問題となっており、教育として食事を考える機会を増やしていくことが求められている。しかしながら国、あるいは自治体の政策では栄養教諭を基本とした「食育」の推進が政策として打ち出され、実際に調理に携わっている調理員の活用は明確にされていない。このような政策で果たして本当に地域の中で「食育」が進むだろうか。本来であれば、実際に調理に携わっている給食調理員と栄養士がさらに連携し、地場産食材のさらなる活用や子どものための給食をより良いものにしていくために、日頃からしっかり議論するべきである。

さらには、近年、多く発生している大規模災害への対応である。東日本大震災の際には、地域住民の生命・財産を守る機能という、最も基本的かつ重要な役割すら十分に果たせない状況に自治体現場が陥っていることが明らかになった。被災自治体はもとより、行政支援を行おうとする自治体においても現場力に余力がほとんどなく、被災者である地域住民が必要とする支援を十分に行うことができなかった。自治体が現場力を失っていくとい

うことは、質の高い地方自治の確立そのものを放棄していくことに他ならない。

このように自治体現業職場が行政改革の煽りを受け、民間委託などの合理化のターゲットとされ続けたことによって、本来、地方公共団体が最も大切にすべきである「住民の安心・安全」が置き去りにされているといっても過言ではない。

4. 自治体現業職員に期待されるもの

自治労現業評議会では2008年5月、「これからの地域のあり方とそこで果たしうる現業職員の役割」を明確にすることを目的に外部委員会を中心とした「現業評価委員会」を立ち上げた。その評価委員会が2009年にまとめた「最終報告」の提言において、自治体で現場を担う公務員が果たすべき大きな役割として示された事項は以下のとおりである。

(1) 行政と市民のインターフェース

「現業職員がインターフェースである」ということは、日常の業務を行う上で、常に住民と接している仕事上の利点を生かし、住民ニーズを聞き取り、掘り起こすということである。また、住民自身が気づいていない必要なサービスを探し当てる。そして、それを自治体の仕事として提案すべく、企画・立案し、実施していくということである。そして肝心なことは、こうしたことが現業職員の本来業務であるはずであり、こうした業務の実現をめざすべきということである。

(2) 災害などの非常事態時にも対応できる「現場即実践力」

なぜ現業職員が「現場即実践力」を求められているかという、現業職員は「技術・技能者であり、地域の実情を誰よりも把握しており、他の職種との連携が取れる存在である」という考え方からである。

まず、「技術・技能者」であるということ。これは当然のことながらその業務に対し、日常業務を通じて熟練し、精通していることが求められる。あらゆるものが専門化されている現代では、何事についても必要な研修を受け、その仕事を長く続けて経験を積むことで、技術を身に付けていく必要がある。現業職員にはこうした「技術・技能者」としての能力が求められる。

次に「地域実情に詳しい」ということ。これはその地域の公共サービスに、公務員とし

て自覚を持って日々携わることで、培われるものである。

最後に、「他の職種との連携が取れる」ということ。自治体には多くの現業職種が存在している。例えば、学校用務・学校給食・清掃・保育・社会福祉施設・病院・道路維持管理・公園管理など、さまざまところに地域を支える現業職員が存在する。こうした現業職員が、自治体職員として住民が暮らしやすい地域を作り上げていくため、現業職種の連携を確立していくことが求められている。

(3) 縦割り行政を打破できる「総合性」

地方自治体にはさまざまな業務があるが、現業職員は現場に多いことが多い。現場にいるということは、いろんな部署で行われた仕事が結果としてどのようなサービスとして住民に提供されているのか、その最終的な形に直接かかわっているということである。逆に言えば、その最終的な形からさまざまな部署のやるべきこと、あるいは必要な連携が見えてくる仕事を行っているということである。現業職員が現場から行政の仕事をコーディネートすることが、地域住民にとっては大変な利益となり、信頼に結び付いていくことになる。そして以上の3点を行う職種として現業職員など現場担当職員が社会的認知を得ることを指して、「職の確立」と呼んでいる。

5. 評価委員会の提言に対する自治体現業職場の課題

(1) 行政と市民のインターフェース

評価委員会の指摘通り、現業職員は住民と接することが非常に多い自治体現場で働いている職員が多く存在する。本来であれば、自治会・町内会など住民側の代表者と定期的に意見交換の場を設定し、自分たちの業務に対する住民の声を行政に届けるといったインターフェースの役割を果たすべきである。しかしながら、人員削減による業務量の増加や自治体内での「政策と実施の分離」により、現業職員を政策に関与させない姿勢、さらには、「自分たちは現場で働く職員であって、政策は行政職員がやればよい」と考える職員も少なくなく現業職員自身の意識の欠如が、取り組みが進まない大きな原因になっている。したがって本来、求められている「住民ニーズの把握」にまで至っていない。

(2) 災害などの非常事態時にも対応できる「現場即実践力」

「現場即実践力」を実行し、政策に反映していこうとすると、必ず職種間を越えた連携が必要となる。しかし、現実には現業職員は日々の通常業務に追われ、本来重視すべきである地域の課題や新たな政策を議論できる場を設置できていない。また、現業職員は「単純労務に雇用される者」という法的位置づけから「現業職員はそんなことをしてくれなくていい」と考える自治体当局も少なくはない。

(3) 縦割り行政を打破できる「総合性」

縦割り行政の打破は国・地方自治体の大きな課題である。なぜならば、一つの部署では実現不可能な政策でも、複数の部署が連携すれば実現できる政策があるからである。例えば、あとで紹介する「ふれあい収集」一つを見ても明らかである。この事業もごみ収集を担当する環境部だけでは実現することは困難であるが、福祉保健部と連携することで実現できる政策である。こうした考えに基づく、自治体政策を決定する会議に現場代表である現業職員を出席させ住民ニーズに沿った政策を実現してこそ、真の公共サービスである。しかしながら、現在、自治体の政策を議論する会議に現業職員が参加している自治体は非常に少なく、現場の意見が政策に活かされる機会はほとんどないと言っても過言ではない。こういう状況になっている要因としては、自治体の問題意識の欠如はもとより、現場職員の意見を聞こうとする姿勢がないことがあると考える。

6. 住民から必要とされる職場づくり

これまで述べてきた課題を克服し、地域の実情や特性を熟知した現業職員が知識・経験を最大限活用して、現場発信の政策提言・立案を行ってきた事例を紹介していく。ここで紹介する現業職場における「職の確立」事例は、ごく一部であるが、これらはすべて現場を熟知した現業職員が「地域住民が何に困っていて、どういう政策を求めているか」を的確に把握したうえで政策実現に結びつけた事例である。

(1) 清掃職場

① ふれあい収集

現在、わが国では「超少子高齢化社会」が深刻な問題となっている。そのような中、地

方自治体では「ごみ出し」が困難な一人世帯の高齢者が増加している。また、一人世帯の高齢者の孤独死や見守りが深刻な問題となっている現状の中で、「私たち現業職員が何かできることはないか」と議論を進めた結果、独居高齢者・障がい者を対象とした個別収集をすることで安否確認を行うことを現場発信で提案し、多くの自治体で政策実現に至っている。

また、災害発生時には災害弱者である「ふれあい収集対象者」に対する安否確認を清掃職員が行うことをマニュアルに明記するなど、住民の生命を守る取り組みを行っている自治体も存在する。

②環境学習

地球規模の社会的問題になっている温暖化対策について、現場でできることを模索する中で、保育所・幼稚園・小学校・自治会など地域に密着した施設において環境学習を実施することで、分別・ごみの減量化について理解を求めるとの取り組みを行っている。こうした取り組みもどのようなものがごみとして排出され、どうすれば分別の推進・ごみの減量化が進むのかを現場を熟知する現業職員が行うことで、住民にもわかりやすく説明できるなど好評を得ている。

(2) 給食職場

①学童保育への給食提供

現在、政府が推し進める「1億総活躍社会」のもと、共働き世帯が急増し、待機児童や学校が終わったの子どもの見守りが大きな課題となっている。こうした状況の下、学童保育への需要・期待が急激に増えているのが現実である。そうした中、三期期間（春休み、夏休み、冬休み）に学童保育に通う児童が昼食を持ってこない家庭やパンだけを持ってくる家庭があることに疑問を持ち、自分たちができる食育の推進を議論した結果、三期期間の昼食を給食で提供しよう政策提言し、住民から大変な好評を得ている。

②災害時の対応

近年、頻繁に発生する大規模災害において、避難所となる学校での避難住民に対する「炊き出し」を行うなど住民の生命を守る取り組みを行っている。また、災害時には災害弱者である子どもへのアレルギー対応食や離乳食を提供できる体制を構築するなど、日頃の知識・経験を活用して取り組みを進めている。

7. 終わりに

本来、地方分権改革は地域住民に一番近い自治体が、住民が必要とする公共サービスを適確に把握し提供することが基本である。そしてそのために必要な政策を自治体現場の実情に見合った形で立案し、実施すべきものだ。しかしながら、現在は、地域住民の要望や地域実情に見合った公共サービスといった概念を無視し、コスト論のみで改革を行おうとしている。本当にこれまで通りのやり方で「真の行政サービス」が確立できるのだろうか。

これまで述べてきたように、自治体にとって、あるいは地域住民にとって私たち現業職員のめざすべき道は明らかになっている。しかしながら、こうした取り組みは全国的に見ると一般的ではない。その大きな理由として「住民ニーズを把握すること」「把握した住民ニーズを行政に伝えること」「把握した住民ニーズをもとに政策立案すること」などが現業職員の本来業務として位置付けられていないことが挙げられる。より良い公共サービスを確立していくためにはこうした現業職員の位置付けを全国に展開すべきである。

そのためにも、自治体は「直接、住民からニーズを把握しなければ、より良い公共サービスの提供はできない」といった意識改革が必要であり、私たち現業職員も今一度、自らの業務を見つめ直し、地域のコーディネーターを实践できる能力向上と「こうしたことが本来業務」という意識改革が必要である。

しかし、こうした課題に対する問題意識は、多くの自治体や現業職員双方に欠如しているのが現状である。だからこそ、労働組合の役割として、先行事例を積み上げるなど先頭に立って取り組みを進めていくことが非常に重要である。

注1 自治体現業・公企職場現業（技能労務）職場（職種）は、清掃（ごみの収集や清掃工場等）、学校用務員、学校給食調理員、病院食調理員、道路維持管理など多岐にわたる。公企（公営企業）職場は、上下水道事業やガス供給事業など主に自治体のライフラインなどにかかわる業務。いずれも自治体が地域住民に直接サービスを提供する職種であり、また地域に存在する政策情報をダイレクトに収集できる貴重な部署でもある。

第21回ソーシャル・アジア・フォーラム

第21回ソーシャル・アジア・フォーラムが11月2、3日に中国の厦門で開催された。このフォーラムは1年に一度、中国、韓国、台湾、日本の労働組合関係者、労使関係研究者などが集い議論を行う場となっている。4か国から合計72名が参加し「新情報技術が雇用・労働に与える影響と

労働組合の役割」をテーマに活発な議論が行われた。冒頭の各国挨拶では古賀連合総研理事長が日本を代表して「雇用の量については改善してきているが雇用の質は下がってきている」と日本の置かれている現状について述べた。

その後、各国からの報告、議論を行った。

基調講演

中国でのデジタルエコノミーにおける仕事と雇用

Hao Jianbin :
Director of Entrepreneurship and
Employment Research Center, Adjunct
Professor of Beijing Jiaotong University

中国ではニューノーマルと呼ばれるインターネットを活用したデジタルエコノミーが活発に行われている。中国人の2人に1人はインターネットを利用しており、ネット販売での購入や支払いにはモバイル端末とQRコードが使われその規模はすでにアメリカの70倍を超えている。ネット販売以外にもビッグデータを活用した様々なサービスが生まれており、デジタルエコノミーは、新たな消費、新たな雇用、そしてIT化による既存ビジネスの効率化など様々な効果をもたらした。しかし、労働者に求められるスキルも変化しており、デジタル知識をもつ人材の不足など新たな問題も起きている。

現在、時価総額世界上位10社のうち7社はデジタルエコノミー関連のプラットフォーム型企業が占めている。第4次産業革命によりプラットフォーム型企業が次々と誕生しデジタルエコノミーを牽引している。デジタルエコノミーの発展は雇用への影響をもたらすと考えられている。24時間どこでも仕事が可能となり、企業を介さない個人取引によりコストが下がり、より自由に積極的にビジネスを始めることが可能となる。新たな雇用形態とサービスが誕生し雇用の考え方が変わる。個人がプラットフォームに参加し知識やサービスが商品となることで、個人と企業との関係は「雇用」から「サービス提供者」に「従業員」から「労働者」に変化する。中国ではこのような変化に対応するための教育改革が進められており、ビッグデータやクラウド

といったデジタルエコノミーに必要な知識を持った人材の育成強化を進めている。またデジタルエコノミーに対応した法整備が必要となる。

各国報告(1日目)

韓国の労働現況と課題

韓国 1

Kim, Hyung-Dong :
Federation of Korean Trade Unions (Legal
Service Center), Attorney at Law

韓国では2017年5月9日に新政府が発足した。最低賃金の大幅な引き上げやILO条約の結社の自由等に関する基本的な条約の批准を進めている。

韓国では所得の二極化が起きている。2017年6月に企画財政部が行った発表によると韓国では中間層の割合が減少している。所得水準上位10%が全体の富の半分近くを占めており、この割合は主要国の中で米国に続いて二番目に高いレベルでアジアでは最も高い。特に上位層への所得集中は2000年以降に顕著に見られ、国会立法調査処は「通貨危機以降、経済成長の果実のほとんどが上位10%に集中的に配分された」と分析をしている。韓国労働市場の低賃金化は非常に深刻で、低賃金労働者の割合は主要先進国の中で最も高いグループに属する。通貨危機以降、企業はコスト削減と弾力的人材運営のために非正規職を積極的に活用した。それにより増加した非正規労働者は低賃金と雇用不安にさらされて社会の二極化の主要な原因となった。これらの問題を解決するための課題は、「違法な行政指針の即時廃棄」「最低賃金1万ウォン時代の実現」「労働基本権の完全な保証」であり雇用の質を高め、守り、創出する政策の推進が必要である。非正規労働者が蔓延している韓国労働市場において「非正規職ゼロ政策」は必ず解決しなければ

ばならない課題である。

労働尊重社会という政府の目標を実現するためには多くの努力が必要である。新政府の労働政策に対し労働界と労働者は大きな期待をしているが現時点では本当の意味での労働政策とは距離がある。労働政策の最も直接的な利害関係者は労働者と労働組合で、労働政策執行の中心に置くべきであり、労働政策は労働基本権の保障に関する政策でなければならない。社会的対話を活性化させることで、これまで存在感がなかった労使政委員会を中心とした活動も期待できる。

第4次産業革命と雇用問題

韓国 2

Kim, Dong-One :
Korea University Professor

韓国でも産業と雇用は第4次産業革命の到来により前例のない変曲点を迎えている。製造業やサービス業など、産業の生産工程のパラダイムそのものを転換させることが予想される。これは人事と労使に広範な影響を及ぼすことになる。

第4次産業革命は、1. 現実とデジタルの統合「バーチャルリアリティ」、2. ロボットや人工知能の活用による「生産の自動化」、3. カスタマイズされた大量生産「生産のサービス化・モジュール化」、4. ITと製造業の融合「バリュー・チェーン構造の水平化」、5. 小規模企業の登場による「生産の民主化」の変化をもたらすと言われている。そしてこれらの変化は人事面において、1.「組織文化・構造」、2.「リーダーシップ」、3.「人事一般」、4.「採用」、5.「配置・異動」、6.「評価・報償」、7.「教育・訓練」、8.「離職・勤続管理」の8つの範囲に影響を及ぼすと考えられている。また、労使関係においても、1.「雇用量」、2.「労使関係」、3.「労働組合の役割」、4.「政府の労働政策」の4つの範囲への影響が考えられている。

第4次産業革命に適切に対応するには、変化する生産様式に相応しい人事労使システムを再整備しなければならない。第4次産業革命により変化した生産工程方式は、組織の人事全般にわたって大きな影響を与えると考えられるため、人事機能の改革を実行すべきである。また、労使関係においても雇用が減る仕事と



最終日の各国代表によるあいさつの様子

それに伴う深刻な労使対立に迅速で的確な対応が必要となる。人事制度の変化過程においてはその変化を拒む労働者の強い抵抗があると予想される。したがって政労使は対立への事前準備が必要である。

インダストリー 4.0 における 人的資源管理

台湾 1

Lin, Tsan-Ying :
Department of Labor Relations, Chinese
Culture University/Assistant Professor

台湾はドイツのインダストリー 4.0 および米国の先進製造パートナーシップ計画を目標とする方向性を示した。インダストリー 4.0 は産業が発展するうえでのトレンドであり、今後、人的資源管理に携わる人々が直面する問題と対策について考察する。

第4次産業革命では主にIoT、AIロボット、ビッグデータを介して、スマートファクトリーや仮想現実によって機械とITシステムがネットワークで繋がり新たな生産環境として統合されるであろう。産業モデルが変わり、運用効率と効果を大幅に向上させると同時にコストを大幅に引き下げることが明らかである。インターネット、ビッグデータ、AIロボット等の組み合わせにより人為的ミス、過重労働、劣悪な環境を解決することが可能で、次第に人間の作業が代替され始めている。ネットワーク通信技術によって国境を越えた相互の影響は増大し、人、物、金、情報の流れにおいて国籍は消失する傾向にある。また、職場と家庭、学習と労働、昼と夜の労働時間の境界線も消失する傾向にあることから生涯学習が重要となり、労働者にとっては就業力、転職力そして職能の養成がより重要になる。

インダストリー4.0はほぼ全自動化された環境ではあるが、高度人材が必要とされるため完全な無人化にはならない。高度人材は、創意、コミュニケーションを主軸とし、ICTの知識と技能に熟知し、分析、企画および調整能力が求められる。高度人材育成こそが人的資源管理における新たな挑戦である。一方でロボットに代替不可能な末端業務に従事する基本人材も必要とされる。人的需要はM化し中間層の業務はロボットに代替されることになる。企業は新たな人的需要に対応して、高度人材データベースの構築と人材育成モデルを確立することで、適切な人選とポジショニングそして業務遂行が随時可能になれば、将来において揺るがない地位を得る事ができるであろう。

金融技術 (Fintech) が金融・銀行業の労働環境に与える影響と変化への対応

台湾2

Kang, Ya-Jing :
Department of Labor Relations, Chinese Culture University/Assistant Professor

2008年の金融危機から金融技術 (Fintech) は銀行業にとって無視できない存在となっている。情報通信技術への投資は台湾金融産業の生産性と効率化に対してプラス影響をもたらすことが研究により示されている。金融技術の発展は法律、市場、財務専門知識と技術に影響を及ぼし組織規模の縮小や業務プロセス変更などの様々な変化をもたらした。デジタル化された金融システムやモバイル支払いなどの発展は、銀行、証券、保険等の分野に関わる従業員30万人、パート従業員も含めると80万人を超える就業者に影響を及ぼす。金融技術によって銀行、保険、証券業の従来業務は転換を迫られている。デジタル金融の発展により銀行業が受ける影響範囲は、支払、財務管理、ローン、外国為替など多岐に及ぶが、最も大きな影響は店頭業務が自動化サービスに置き換えられることで支店機能の変更と従業員の必要数が減少することである。これに対応するために銀行組織の再編成が行われ電子金融部やデジタル支店が作られ教育訓練が行われた。しかし、人材の需要と供給のバランス不均衡や体系的なトレーニング不足などの理由で人材育成が難しく、また従来型の店頭業務ニーズもあるため支店をデジタルバンクなどの新しい形に完全に置き換え

ることはできないことが明らかになった。スイス銀行の調査によると「口座設立」「個人財務管理計画」「ローン申請」に関しては「人と交流するサービス環境」が求められており消費者ニーズと経営コストのバランスが必要である。

金融技術の影響調査アンケートでは、従業員が環境変化に適応するための訓練、労働環境に対する不安、退職の不安など見られた。また、銀行業務において情報技術に関連する職務能力や経歴が昇進や報酬に影響を及ぼす可能性が見られた。

各国報告(2日目)

AIとIoTの進展がもたらすビジネスパートナー間の水平的・垂直的連携とFuture of Workの社会・経済的課題

日本1

山崎憲 (労働政策研究・研修機構主任調査員)

IoTやAIなどの科学技術の進展が未来の働き方どのような影響を与えるのかという議論が数多くみられる。その場合、現在の仕事の多くがAIや産業ロボットに代替されるとする予測や、失業した労働者の労働移動を促すための政策の必要性などが論点にあがる。だがこれらの論点には、人事労務管理、人的資源管理といった企業が労働者を働かせるための施策や、政府、企業、労働者という三者の利害調整を行う労使関係の視点が欠如している。

企業による労働者の働かせ方は経済社会の進展とともに変化しており、近年ではプロジェクト単位で企業経営が行われることが多い。その理由は経済環境が刻々と変化する不確実性に対応するためであり、プロジェクトの実施期間も短くなっている。情報通信産業では最短で数ヶ月というプロジェクト期間も珍しくない。こうした短いプロジェクトに対応するため企業は単独ですべてを担うのではなく、パートナー企業やフリーランス労働者との水平的連携とともに、コストセンター部門のアウトソースによる垂直的連携を活用する。こうした状況にIoTやAIといった科学技術が活用されている。このような水平、垂直双方の連携を総合的に表現したものがドイツのインダストリー4.0である。水平的連携にはプロジェクトを実施するパートナーとしての役割がある。一方で垂直的連携にはコスト低減のた

めに低賃金労働を活用するという問題が内包する。こうした構造のなかには働かせ方の相違も存在する。人事労務管理や人的資源管理という学問分野が社会システム全般を視野に入れ、労使関係の対象もまた企業内にとどまらずに範囲を拡大する必要がある。衰退する労使関係論の復権にはinternalとの接点を回復させることが必要だとされるが、同様に人的資源管理論にexternalとの接点を回復させることが、IoTやAIといった科学技術の進展がもたらす問題の解決への糸口となるだろう。

新情報技術が雇用・労働に与える影響と労働組合の役割についての考察

日本2

北野眞一（情報産業労働組合連合会 副書記長）

インターネットが本格的な広がりを見せ始めた1990年代からわずか30年足らずで、実社会のあらゆる活動が情報化され、ネットワークを通じて自由にやりとりが可能となり、そこで生まれた膨大なデータが価値・収益を生む時代となった。新情報技術の進展は今後さらに進み、高度な判断と煩雑な作業も自動化され、社会構造が変革する時がそう遠くない未来に到来するといわれている。新情報技術の進展は、さらに人を場所と時間から解放すると思われる。組織に属さないクラウドワーカーの増加など、すでに働き方も大きく変化しつつある。また、シェアリングエコノミーをはじめ、新情報技術を活用した新ビジネスも生まれ広がりを見せている。しかしその一方で、新情報技術の進展には労働の代替と創出が伴い、人材の再配置や労働移動が生まれるとも想定されており、適切に発展させていくことが求められている。とりわけAIの急激な進展や将来に亘る活用の仕方については、さまざまな意見が存在し、その中にはネガティブなものも含まれるのも事実である。現在の労働は長時間労働が蔓延し、生活とのバランスも取り難く、最悪の場合、過重労働により命を落とすようなケースもみられるなど、他者や社会との絆を感じアイデンティティを見出す本来の姿からかけ離れたものになっている。多くの人にとって単にその日の糧を得る以上のものではなく、労働を義務に感じていると思われる。新情報技術が、雇用・労働

に将来どのような影響を与えるのか、労働組合は本来の労働の意味や価値を取り戻し、これを未来の労働にも継続しようとするのなら、まずは長時間労働や低賃金による労働など、現在の労働が抱える諸問題の前進に向け進展する新情報技術を積極的に活用するスタンスを明確にし、ディーセントな労働を早急に実現しなければならない。

中国大陸における労使関係協調の現状、特徴及び発展情勢

中国1

Shen Jianfeng :

Assistant Dean of Law School, CULR,
Associate Professor

jiang Ying :

Dean of Law School, CULR, Professor

2016～2017年において中国経済が「ニューノーマル」の下にあることを背景として、労使関係及びその協調に関するメカニズムは目覚ましく発展し、同時に新たな現象・問題・情勢が絶えず生じている。

2016年末、中国大陸の就業者数は前年末比152万人増の7億7,603万人に達した。注目すべきは、第三次産業就業人口率が2012年の36.1%から43.5%へと増加したことである。ニューノーマルを背景とした産業構造においてサービス業の発展が労使関係の分野においても現れている。また、農民工が依然として就業人口における重要なグループを占めている。2016年における農民工の数は2億8,171万人で就業人口全体の36%を占めた。そのうち出稼ぎ農民工は農民工全体の60.11%を占める1億6,934万人に上った。労使関係分野において、特に出稼ぎ農民工の権益保護問題は依然として重要課題である。

企業の労働契約締結率は2016年に90%を超えた。しかし注意すべきは中国大陸における労働協約の適用率は就業人口全体のわずか22.93%で、都市就業人口の42.96%と低水準にとどまっているという点である。中国大陸の労使関係は、実際法律・規則面でも、問題の実務的解決の面でも迅速な発展を遂げ比較的調和がとれていると言える。但し、時代に即した労働基準法の見直しと体系的な整備が不十分なことや労使紛争処理手順が全体的に長いなど、解決されるべき問題は依然として存在する。今後の発展においては

労働契約法改正やインターネットの進展を背景とした雇用の規範化が焦点となるであろう。これからの労働形態は柔軟性と多様性を持ち従来の労働法の枠組みに完全に取り込むことは難しい。こうした新たな労働形態をどのようにカテゴライズするか、労使関係をどのように認定するか、適用する法律・規則をどのように制定するか等の問題は、労働関連法規の発展において解決していかなければならない難題である。

新情報テクノロジーが労働と雇用に与える影響と労働組合の役割

中国2

Liu Xiaoqian :
Department of Labor Relations, CULR,
Teacher

新情報テクノロジーの発展は労働と雇用に複雑な変化をもたらしている。インターネットプラットフォーム型企業には多様な労働形態が併存し労使関係は一層曖昧で複雑になっている。労働と生活の境目がなくなり従業員のプライベートな時間が圧迫されている。この状況は労働時間制度を基礎とする従来の労働法体系にとって難しい課題となっており、今まさに新たなコンセンサスが生み出されようとしている。更に新情報テクノロジーの進歩により機械が人に取って代わるという状況も雇用の先行き不透明感を強めている。新情報テクノロジーは多くの雇用創出、雇用形態の柔軟化、労働者の収入水準の向上をもたらしている。しかし新情報テクノロジーの進歩はあまりにも速く、それがもたらす新たな雇用形態は労働の時間・場所・形態に対する従来の認識を変えるものであり、労働法律にとって難しい課題となっている。そして労働プロセスの管理方法に根本的な変化が生じテクノロジー型労働者及びサービス型労働者に著しい格差を生んでいる。新たな雇用形態の労働者には自らの利益を理性的に代弁できる組織が必要であり、労働組合は大きな役割を果たすことが可能である。しかしながら、労使関係が不透明な状況でどのように労働組合制度と結び付けていくかという点が世界各国の労働組合が直面している課題である。

新情報テクノロジーの発展により、使用者は多くの雇用の選択肢を得た。業務の発展にあたり、使用者は「オートメーション化」をまず考え、次に「外注化」

を考える。それらが不可能であれば「独立業務請負人への依頼」を考える。「労働者を一人雇う」のは最後の手段となる。このような新たな局面において、労働組合は労働者の権益のために新たな模索を進めなければならない。

おわりに

今回のテーマ「新情報技術が雇用・労働に与える影響と労働組合の役割」に関して、4カ国それぞれの国情の違いはあっても、共通の課題を抱えていることが明らかになった。今後ますます国境を越えた相互協力が必要となるであろう。

来年は「労働の未来における能力強化における労働組合の役割(仮)」をテーマに、韓国・ソウルで開催することを確認し閉会した。

(文責・連合総研)

非正規労働の現状と労働組合の対応に関する国際比較調査報告書（概要）

日本のみならず世界各国において、フルタイムで期間の定めのない典型雇用以外のパート労働、派遣、有期雇用等様々な形の非典型雇用が増加している。また、近年では、従来の「委託契約」による雇用の枠を超えた「独立自営」といわれる境界領域の就業形態も増加してきている。こうした労働者は、従来の集团的労使関係の枠組みから排除されがちで、多くの場合、雇用は不安定であり、労働条件も低く、本来は最も労働組合を必要とする労働者である。しかし、こうした労働者には労働組合による包摂と支援がいきわたっていないのが現状である。

連合総研では、労働組合が非典型的増加にどのよ

うな問題認識を持ち、具体的にどのような取り組みを進めているのか、こうした観点から国際比較調査により非典型労働の実態、政策課題の認識、労働組合の対応など、その特徴や課題を明らかにすることを狙いに、「非正規労働の現状と労働組合の対応に関する国際比較調査委員会（主査：毛塚勝利法政大学大学院教授）」を設置し、論議してきた。

また、この研究は、連合総研30周年記念特別研究事業の一つとして行われたものであり、2015年のドイツ、16年のイギリスの現地調査を含め2年余にわたり幅広い調査研究を行ってきた成果である。（文責：連合総研）

序章：課題設定と総括

毛塚勝利

これまでの非正規労働に関する調査研究が個々の非正規労働の問題点と法政策を明らかにすることに重点があったのに対して、本報告書では、可能なかぎり、非正規労働を総体として理解し、整合的な法政策を追求する「総合的アプローチ」を採っている。

また、本報告書では研究を進める前提として、非正規労働の類型を要因別に整理している。そのひとつが、労働市場政策を前提とした雇用・労働法制のあり方に規定される「雇用法制（労働市場政策）規定型」である。もうひとつが、税・社会保障法制に規定されて登場する「税・社会保険規定型」である。これらのほか、典型雇用がもっている特性に規定され登場してくる「支配的雇用特性規定型」がある。

さらに、近年、増加しつつある、他者労働力を継続的に企業システムに組み込んで利用する「企業境界政策規定型」や、今後増加することが予想され、情報技術（ICT）によってもたらされた非正規労働である「情報技術規定型」も無視できない形態である。

本報告書では、比較対象国であるドイツ及びイギリスの非正規労働の類型的特性にそって、どのような法政策がとられてきたのか、また、現在の非正規労働政策の焦点をどこにみているかを明らかにしている。そして、具体的課題としては、①時間軸のなかでの不安定就労＝潜在的貧困問題に対してどのよ

うな政策的対応を考えているか、②ジェンダー格差を生む典型雇用それ自体の改革、労働時間の柔軟性確保策はどこまで進んでいるか、③非雇用型の個人就業者保護政策はどこまで図られているかを可能なかぎり明らかにしている。そして、何よりも労働組合が、これらの現状をどう捉え、どう取り組んでいるか、組合政策の特徴を明らかにすることを課題としている。

第1章：ドイツ非正規労働の動向と政策の現在

毛塚勝利

非正規労働の問題の第1は低賃金であるが、とくに、僅少労働と派遣労働ではそのほとんどが低賃金労働者である。そして、僅少労働者の8割は年金保険に加入しておらず、個人就業者の場合も、公的年金の加入者は3分の1であり、私的年金を含め準備しているものは半数にとどまる。有期雇用労働者については、若年層に多いのが特徴であり、雇用の不安定性ゆえ、結婚や子供数において無期雇用労働者と顕著な差が見られる。さらに、非正規労働は、職業生活終了後の生活設計が困難であるだけでなく、職業生活そのものの発展可能性を閉ざしていることが少なくないことも問題である。

非正規労働者の組織率に関して、ドイツの労働組合全体の組織率は16%であり、非典型雇用労働者の組織率は9.3%である。非正規労働者の協約政策とし

て特筆されるのは金属労組の派遣労働に関する労働協約であるが、有期契約や僅少労働、パート労働に関する協約政策としては、とくにみるべき進展はなかったといってよい。現在、ドイツにおいて協約政策に力を入れているのは、社外労働者の規制である。この他、労働組合員は、労働裁判において無料で組合の訴訟支援を得られることが、ドイツにおける組合加入のインセンティブの一つになっており、非正規労働者もその例外ではない。

法政策に関して、2000年代初頭のハルツ改革により進められた労働市場の規制緩和は、合理的理由を必要としない有期契約の締結の承認、派遣期間と雇用期間の同調禁止の撤廃や派遣期間の上限規制の撤廃、ミニ・ジョブの導入等、主に、雇用法制規定型非正規と税・社会保険制度規定型を中心に展開してきている。

第2章：ドイツ労働組合の非正規労働への認識と対応－組合インタビューを中心に－

中村善雄

DGB、IGメタル、ver.diを訪問調査した結果、あらためて感じられたのがドイツの労働組合の強靱性である。とくに、非正規問題への政策的対応の面で、ドイツの労働組合には①進取性・感度の高さ、②総合的に問題を捉える力と戦略的対応の早さ、③粘り強さとしたたかさがある。

IGメタルとver.di傘下の従業員代表委員会には多くの移民出身の労働者がおり、構成員が多様性を持つことから、労働組合も必然的に「統合」を意識せざるを得ない。そして、ドイツでは組合員の参加、民主主義的な対話のプロセスが重視され、IGメタルの事業所では組合支部（職場委員会）が組合員と対話し、ver.diでも組合専従者が従業員代表委員会とこまめにコンタクトをとって、民主主義的運営や活動をサポートしている。

こうした「統合」と「対話」の重要性を重く見る視点は、ドイツ社会全体に当てはまるものである。そして、多様性と「統合」は、これからの労働組合運動を考えていくにあたって、重要なキーコンセプトであるように思われる。

日本においても、「多様な働き方」の軸をいかに

考えていくかが課題であるが、ドイツの労働組合はこの点が明瞭である。様々に状況が変化する時間の流れの中で、機を捉えて迅速に「瞬発力」を発揮して対応する力を蓄えるとともに、厳しい状況においても最低限のものを守る粘り強さを支え、新たな飛躍につながる準備を効果的に行うことが可能となる。

第3章：ドイツにおける労働者類似の者のための労働協約の分析－公共放送局における協約政策に着目して

後藤究

ドイツ法の下では一定の条件を満たした事業者（労働者類似の者）についても、労働協約法による保護が与えられる。そして、ドイツにおける個人就業者ないし労働者類似の者についての協約政策を見るうえで特に、公共放送の協約が重要な位置づけを担っている。

そこで、ドイツの公共放送局において締結されている労働者類似の者のための労働協約を分析すると、まず指摘できるのは、各協約は、その冒頭において、保護の対象を労働者類似の者と定めたとうえで、メルクマールとなる経済的従属性及び社会的要保護性の具体化に努めていることである。

そのうえで、各協約は、労働者類似の者のための保護・給付について様々な規定を設けている。こうした規定の1つとして、報酬の額や算定方法が協約上、規律されることがある。また報酬について、業務軽減・報酬減額に関する告知義務や補償金の支払い義務が放送局に課されていることも、個人就業者を保護するうえでは重要となる。これらの他にも、就業者の就業不能・妊娠時における報酬の継続支払い、契約終了時の事前告知や補償金の支払い、年休や老齢給付を保障する規定等も個人就業者の保護に資する。

他方、労働者類似の者のための労働協約は課題も内包しており、例えば、契約終了時の告知期間の長さが十分ではないこと、従業員代表の関与が及ばないこと、契約の終了事由を制限する規定についても適用対象者が限定されているなどの問題点がある。

このような状況を踏まえれば、公共放送局における今後の協約政策としてはこれらの課題への対応、

特に、契約終了に関するさらなる規制や期間の定めのある契約への対応が要請されることになる。また、協約政策においても、労働者類似の者のための従業員代表システムの構築を目指すことが重要である。

第4章：イギリスにおける非正規労働の現状と法的規制の焦点

有田謙司

イギリスにおいて大きな問題になっているのは、ゼロ・アワー契約（以下、「ZHC」と略す）で就労する者と個人就業者である。ZHCは、「働いた時間数に対してのみ賃金が支払われることを約束する」契約などと定義されている。

こうしたZHCで就労する者被用者性を判断する際、判例の傾向上、義務の相互性を有するものと認めることは非常に困難であることから、義務の相互性の基準は、労働法制において保護される被用者と認定することによって相当な障壁となっている。

かかる「被用者」に対して、いくつかの労働法制においては「労働者」を適用対象とするものもあり、近年、雇用審判所の判決の中には、Uberドライバーやバイク配送人が「労働者」に当たるとして、年休の権利等を認めたものがあり注目される。

こうした中、労働党で承認されたマニフェストでは、廃案になった「ゼロ・アワー契約法案」（ZHC法案）を参考に、労働法制の適用対象者である労働者の新たな定義が提案されている。このZHC法案では、「労働者」を雇用されている者と定義し、何らかの契約によって労務の提供をすることが約されていることを「雇用されている」と定義している。

以上の立法提案とは別に、イギリスでは機能的使用者概念論という理論的試みが展開されており、使用者であることの機能とは「広く解釈可能な労務を提供する契約の中に含まれる権利と義務の束の部分として、使用者が行う資格がある、あるいは行う事を義務付けられる様々な行為」であるとされている。こうしたイギリスにおける機能的使用者概念論は、使用者概念の再構成を考えていくに当たって、その理論的な手がかりを与えてくれるように思われる。

第5章：イギリス労働組合の非正規労働への認識と対応－組合インタビューを中心に

石田輝正・中村善雄

イギリスの労働組合のナショナルセンターである

TUCは産別との機構・役割の違いを明確にしており、労働組合への加入や組織化、最低賃金の引き上げや年齢別最低賃金制度の廃止等を展開している。そして、近年増加しているzero hours contractに関し、定義の明確化、一本化とあわせて、法律の抜け穴を無くすよう訴えている。また、労働の権利に関する教育や自分の働いているセクターにどのような労働組合があるかなどを独自に知らせている。

公共サービス部門の組合であるユニゾンにおいてもzero hours contractと、制定法上の権利を持たない自営である、欺瞞の自営が特に問題視されており、例えばウーバーのようなケースが、ビジネスモデルとして大きくなることを脅威と認識している。そのため、労働組合からすると、政府に問題を認識させることが喫緊の課題として、情報収集とキャンペーンの開始に向けた検討を行っている。

民間のサービスや流通部門を組織するユナイトでは、若者と移民、請負労働者を労働組合が保護すべき脆弱な労働者として組織化の重点を置いている。また、産業部門を問わず誰でも加入できる一般組合であるGMBも欺瞞の自営とzero hours contractを課題とする中で、職場やコミュニティーを中心として、様々な労働者の問題を聞き、解決策を模索していこうとしている。

イギリスの労働組合の活動でしばしば言及されたのが、「キャンペーン」である。イギリスの産別のキャンペーンには一貫した組織化戦略が背景にあることが重要であり、もう一つの重要な側面が労働者の連帯強化であって、組合承認の問題を含め、組織化の重要な要素である。

非正規労働者が急速に増大し、組織化には多くの困難が伴う厳しい状況の中、イギリスの労働組合は現場にこだわり、オーソドックスではあるが伝統的な地に足の着いた組織化と組織強化に着実に取り組んでいる。

第6章：「労働改革マニフェスト」にみる非正規労働をめぐる法政策

井川志郎

本章で紹介している労働法改革マニフェストは、2016年の労働党大会で同党の正式な政策として採用されたもので、全8章からなる論述の上、25の労働法制改革の提案を行っている。

同マニフェストの基本的なコンセプトは、一言でいえば団体交渉の復権といえる。それゆえ、その内容は団体交渉の重要性についての記述およびその復

権のための改革提案が大半を占める。もっとも、同マニフェストの特徴は、団体交渉を国家が支えるべきことを積極的に認めている点にあり、立法による最低限の労働者の権利保護や、その権利の普遍性・実効性を確保するための制定法上の措置の必要性も説かれている。そしてこの点では、特に非典型的な労働に従事する人々の保護の必要性が念頭に置かれている。

同マニフェストの第4章「制定法上の保護の改善」では主たる提案として、労働条件全般に関して、立法から団体交渉へと規制の重心を移すべきであるとし、団体交渉によって費用と時間を要する訴訟を回避し、規律の履行確保を容易にする利点を有するとしている。また、第5章「権利を機能させること」では、労働者の不安定性は雇用関係の法形式に大きく影響を受ける点を指摘しながら、権利が普遍的であること、そして労働法は実効的であることとし、労働者の権利は労働者を明確に利するものであるべきだとしている。

第7章：ドイツにおける「請負契約」（社外労働者・個人就業者）の拡大と組合政策

榊原嘉明

ドイツにおいて「請負契約」は、社外労働者であれ個人就業者であれ、「企業境界政策規定型」非正規としての特性を有しており、とりわけ、個人就業者においては派遣労働との高い相互補完性及び相互代替性、保護の必要性とその欠如が認められる。

そこで重要となるのが個人就業者をめぐる法政策・協約政策上の課題と合わせて、組織化政策を中心としたその他の組合政策のあり方の大幅な見直しである。労働組合の具体的取り組みとしては、①常設的な相談情報提供サービスの展開など、労使協約交渉外的な組合内部自治的な取り組みがすでに少しずつ行われるようになってきており、さらに、②シェア・エコノミーに対する「協同組合」的ファンディングの活用など、労働組合による企業に対するステークホルダー的関与が検討され、③新たな組織化対象や組織化機関の獲得が拡大しつつある状況にある。

そして、検討を通して感じられたことは、ドイツにおいても、労働組合の「再興」やそれ以前の「生き残り」に向けた危機感がこれほどまでに増してきたのか、という点である。すなわち、世界最大級の組織力を有するドイツ金属労組においても、個

人就業率への組織化を開始するなど、抜本的に新たな試みが不断に試みられている。

第8章：社会保障法領域における非正規労働者と「新しい自営業者」の増加の課題

小西啓文

新しい自営業者の増加に対し、「労働者」かどうかを重視しない方法として、「ベーシック・インカムの可能性」を仮定的に考えると、「新しい自営業者」の増加にも対応可能であろうが、本人の自助努力を軽視するような議論については、労働組合としても、なお将来的課題として残されよう。

つぎに、年金偏重から現物給付へのシフトを図るというものを考えてみると、一般に短期的な保険料の拠出で済む医療や介護のサービス給付の比重を重くする、というのは1つの選択肢であると考えられるが、年金の比重（ウェイト）を下げる議論に労働組合はどのような反応を示すだろうか。

そうすると、「新しい自営業者」を極力被用者保険へ編入する、という3つ目の提言が現実味のあるものとして残るが、これを実現するうえでは、もしかすると、日本では「適用除外」の基準を「法律」で決められたがネックになるかもしれない。

最後に、国民皆保険・皆年金下にあるわが国においては、「新しい自営業者」の増加は、ドイツほどに深刻な問題ではなく、「標準的労働関係の堅持」という戦略の方が日本法には参考になるところが多い。

第9章：アメリカにおけるギグ・エコノミーをめぐる政策議論—技術規定型非定型労働の課題

藤木貴史

情報通信技術の革新が、企業システムや非典型労働のあり方に対してどのような影響を与えるのか、この問題を考える材料を提供してくれるのがアメリカ社会で普及している「ギグ・エコノミー」である。

ギグ・エコノミーにおいて生じる法的紛争を把握する前提として問題になるのは、就労者が「被用者」に該当するか否か、である。アメリカにおいて、被用者性の判断基準は経済的実態テストとコントロール・テストがあるところ、いずれも数多くの項目を用いて被用者性を判断しており、現在も、ギグ・エコノミーの下で就労する者が被用者なのか独立契約

者なのかを巡る司法上の争いは、決着を見ていない。

被用者性をめぐる紛争の増加に対して、国家法的対応として注目されるのが、中間的なカテゴリである「独立労働者」を設けるというものである。そして、もうひとつの対応として、ギグ・エコノミー下で独立契約者に分類される者であっても団体交渉権を付与する条例が制定されている。こうした国家法的対応によらず、ギグ・エコノミー下の就労者の組織化やプラットフォームについての評判や口コミを通じた自衛策も模索されている。

以上のアメリカの経験から、第一に、自営的就労者の経済的保護のためには、①就労者集団の関与を通じた公正な評価システムの確立と、②最低賃金規制の徹底が不可欠である。第二に、プラットフォーム下で就労する者を被用者として位置づけるのか、それとも中間カテゴリを創設して保護することが望ましいのか、という問題をできるだけ早期に解決すべきである。第三に、以上の法的規制に加えて、運動レベルでは、自営的就労者を保護すべく、プラットフォームやユーザーに関する公正な評価システムを形成することに着手することが求められる。

「非正規労働の現状と労働組合の対応に関する国際比較調査研究委員会」構成

(役職は2017年10月時点)

主 査:	毛塚 勝利	法政大学大学院 客員教授
委 員:	有田 謙司	西南学院大学 教授
	小西 啓文	明治大学 教授
	榊原 嘉明	名古屋経済大学 准教授
	石田 輝正	連合 非正規労働センター 局長
オブザーバー:	井川 志郎	山口大学 専任講師 (2017年4月現在)
	藤木 貴史	一橋大学大学院 博士後期課程
	後藤 究	中央大学大学院 博士後期課程
事務局:	杉山 豊治	連合総研 副所長
	市川 佳子	連合総研 主任研究員 (~2015年9月)
	早川 行雄	連合総研 主任研究員 (~2016年9月)
	黒田 啓太	連合総研 主任研究員 (~2017年7月)
	松井 良和	連合総研 研究員 (2017年6月~)
	中村 善雄	連合総研 主任研究員 (2015年7月~)
	小島 茂	連合総研 客員研究員

働き方の多様化と法的保護のあり方

— 連合総研・連合「「曖昧な雇用関係」調査研究委員会」報告 —

- 日 時 2018年2月1日(木) 14:30 ~ 16:30 (受付開始 14:00)
- 場 所 中央大学駿河台記念館 510 教室
- 参加費 無 料
- 登壇者 法政大学法学部教授 浜村 彰氏 (「曖昧な雇用関係」の実態と課題に関する調査研究委員会主査)
玉川大学経営学部教授 大木 栄一氏
法政大学法学部教授 沼田 雅之氏

＜お申し込み方法＞

連合総研ホームページ上の専用フォーム (<http://www.rengo-soken.or.jp/>) より、2018年1月26日(金)までにお申し込みください。

評議員会・理事会報告

「2016年度事業報告・決算報告」を承認

—第17回定時評議員会・第35回理事会—

連合総研は、2017年11月21日に連合会館において、第17回定時評議員会・第35回理事会を開催した。第17回定時評議員会では、2016年度(2016年10月1日～2017年9月30日)事業報告・決算報告など3議案について、第35理事会では、専務理事の選任に関する件など5議案についてそれぞれ提案し、いずれも提案どおりに承認された。

議案および選任された理事・評議員・監事は以下のとおりである。

第17回定時評議員会

- ・第1号議案 2016年度事業報告に関する件
- ・第2号議案 2016年度決算報告に関する件
- ・第3号議案 理事の一部選任に関する件

第35回理事会

- ・第1号議案 専務理事の選定に関する件
- ・第2号議案 事務局長の選任に関する件
- ・第3号議案 総務委員会委員の選任に関する件
- ・第4号議案 参与の委嘱に関する件
- ・第5号議案 退職慰労金の支給に関する件

●(公財)連合総研 理事・監事・評議員名簿

<2017年11月21日評議員会理事会終結時現在>

【理事】

古賀 伸明 (連合総研理事長)
中城 吉郎 (連合総研所長)
新谷 信幸 (連合総研専務理事)
相原 康伸 (連合事務局長)
泉 雄一郎 (日教組委員長)
毛塚 勝利 (法政大学客員教授)
佐藤 博樹 (中央大学教授)
末廣 啓子 (宇都宮大学教授)
高倉 明 (自動車総連会長)
廣澤 孝夫 (日本自動車査定協会理事長)
松浦 昭彦 (UAゼンセン会長)
松迫 卓男 (中央労働金庫理事長)

【監事】

森 一夫 (元日本経済新聞特別編集委員)
下田 祐二 (連合総合総務財政局長)

【評議員】

今野浩一郎 (学習院大学名誉教授)
川本 淳 (自治労委員長)
岸本 薫 (電力総連会長)
塩田 正行 (国際労働財団事務長)
中世古廣司 (全労済理事長)
中村 圭介 (法政大学教授)
南雲 弘行 (教育文化協会理事長)
野田三七生 (情報労連委員長)
野中 孝泰 (電機連合委員長)
三浦 まり (上智大学教授)
吉川 薫 (白鷗大学教授)

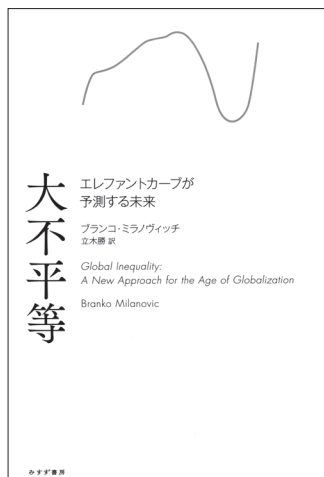
〔退任役員〕

理 事 逢見 直人 (連合会長代行)
専務理事 菅家 功 (連合総研事務局長)

●(公財)連合総研所員名簿

理事長	古賀 伸明	連合総研理事長
所長兼副理事長	中城 吉郎	連合総研所長
専務理事兼事務局長	新谷 信幸	連合総研事務局長
副所長	杉山 豊治	情報労連
主任研究員	麻生 裕子	連合総研
主任研究員	戸塚 鐘	自動車総連
主任研究員	飯郷 智子	厚生労働省
主任研究員	浦野 高宏	自治労
主任研究員	出口 恭子	内閣府
主任研究員	金沢紀和子	連合
主任研究員	小川 士郎	情報労連
研究員	松井 良和	連合総研
管理部門経理担当次長	畠山 美枝	連合総研
管理部門総務担当部長	田中 百合	連合
客員研究員	井上 定彦	元連合総研副所長
客員研究員	鈴木不二一	元連合総研副所長
客員研究員	成川 秀明	元連合総研副所長
客員研究員	龍井 葉二	元連合総研副所長
客員研究員	小島 茂	前連合総研副所長

最近の書棚から



ブランコ・ミラノヴィッチ 著
立木勝 訳
みすず書房
定価3,200円(税別)

原題の“Global Inequality”が示すように、本書はグローバルな不平等をテーマにして、過去2世紀、とくに過去25年間に世界で所得分配上の変化がどう起こったのかを明らかにしている。著者はルクセンブルク所得研究センター上級研究員のエコノミストである。

本書の冒頭で、グローバリゼーションの利益を誰が得ているのかを示した興味深いグラフが描かれている(第1章)。横軸に世界の所得分布の二十分位、縦軸に1988年から2008年までの世帯1人あたりの税引き後実質所得の伸び率をとっており、その折れ線の形状が象の鼻に似ていることから「エレファントカーブ」とよばれる(表紙の写真を参照)。

このグラフから、所得伸び率が最も高い、象の頭にあたる部分では、中国をはじめとするアジア新興国などの「グローバルな中間層」が台頭し、一方で所得伸び率が最も低い、カーブの底の部分では、欧米など先進諸国の「豊かな世界の中間層」が停滞しているこ

『大不平等—エレファントカーブが予測する未来』

グローバルな所得不平等の変化を長期データから導きだす

とが読みとれる。そして、右端の象の鼻先にあたる部分は「グローバルな超富裕層」の登場を意味している。

ただし、「グローバルな中間層」の所得伸び率が大きく成長したからといって、絶対額としての所得増加につながっているわけではないことに留意しなければならない。世界全体の所得増加分の44%が世界で最も裕福な5%の人びとのもとに渡っている。

このようなグローバルな不平等について、本書は各国内の不平等(第2章)と各国間の不平等(第3章)とに分け、経済的・政治的要因にも触れながら分析している。これらの結果から著者が導きだした論点はつぎの2点に集約されるだろう。

第一に、それぞれの国において、前工業化社会では不平等の拡大と縮小が不規則に現れるが、工業化社会、脱工業化社会になり所得水準が安定して増加すると、不平等はクズネッツ曲線(1回きりの逆U字形)を拡張した「クズネッツ波形」の第一の波、第二の波、すなわち不平等の拡大と縮小の繰り返しの規則的なサイクルとして現れるという点である。ただし、このサイクルは自然の傾向として現れるのではなく、政策的対応などのさまざまな要素をともなってはじめて出現するという。

第二に、19世紀のグローバルな不平等は、各国内すなわち「階級」の不平等によるもののほうが、各国間すなわち「場所」の不平等よりも大きかったが、その後の100年間でその状況は反転したという点である。現在では、どの社会階級に生まれたかではなく、どの国に生まれたかが決定的な差になるという。これをふまえて、裕福な国

に生まれた人びとがもつ優位性、移民と国境開放をめぐる議論へと発展する。

最後に、結論としてグローバルな不平等に関する将来予測や政治的課題についての考察が示されている(第4章、第5章)。なかでも労働運動にとって重要な示唆になると思われる点をあげるとすれば、ひとつは、グローバルな不平等を縮小するための道筋である。著者は、これまでグローバルな不平等の削減に貢献してきた中国の急成長は近い将来、反対に不平等を拡大させることが予測されるという。したがって、中国を除く新興国の経済成長がグローバルな不平等の縮小につながると述べている。

もうひとつは所得再分配機能についてである。著者は20世紀の先進諸国で不平等を縮小させてきたのと同じように所得への課税強化と社会移転のメカニズムが働くとは限らないと捉える。それはグローバリゼーションのなかで資本所得への課税がますます難しくなっているからである。よって21世紀のアプローチとしては、課税や移転の前段階での介入がより有効であると説く。親から子への資源継承、とりわけ資産所有と教育の不平等を縮小すれば、市場所得の分配を改善することができるという。なお、こうした解決策を推進する主体や方法論などについてはより厳密な検討が必要であろう。

現在、日本の労働組合が組織している労働者は、まさに所得の停滞が起こっている「豊かな世界の中間層」に位置づけられる。一国レベルを越えてグローバルな視点から、所得不平等を縮小する労働組合の役割をあらためて考えてみるのが重要である。

麻生 裕子
連合総研主任研究員

全国の都市における人の動きとその変化

外出する人は減少を続け、1987年の調査開始以来最低に。

年齢階層別では、減少を続ける20代の移動回数が70代を下回る。

全国70都市で5年ごとに行われている調査で、第1回が1987年。本年11月、2015年に行われた第6回調査の分析結果が公表された。第1回と今回を比較すると、一日あたりの移動回数は平日で2.63回から2.17回に、休日で2.14回から1.68回に減少している。また、外出率(調査対象日に外出した人の割合)は、平日で86.3%から80.9%に、休日では69.5%から59.9%に減少。

移動目的では、平日では男性の「業務目的」での移動が第1回調査に比べ74%減少と大きく減り、休日では男女ともに「買い物以外の私用(食事、観光、送迎、その他私用)」が男性で62%減、女性46%減となっている。

年齢階層別では70～79歳が1992年の1.5回から1.9回に増加したのに対し20～29歳は2.4回から1.8回に減少、逆転することとなった。

この分析では正規・非正規など就業形態別、バスや自動車・鉄道など交通手段別、子供がいる世帯かどうかなど、それぞれで集計しており、結果を眺めると、現在の日本の状況が見えてくる。

非正規雇用の増加などで「経済的理由」で結婚をあきらめる人も多い。子供が減れば送迎の機会も減る。自動車にも特に関心がない。買い物やコミュニケーションは、ネットが便利。たとえば若年層での著しい減少は、そのような状況を反映しているのだろう。

図2 外出率 (調査対象日に外出した人の割合)

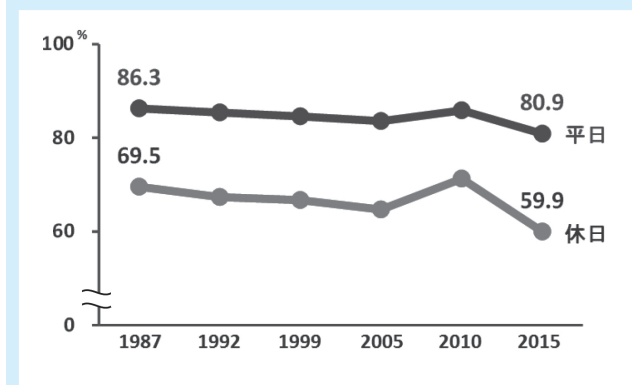


図1 一日あたりの移動回数

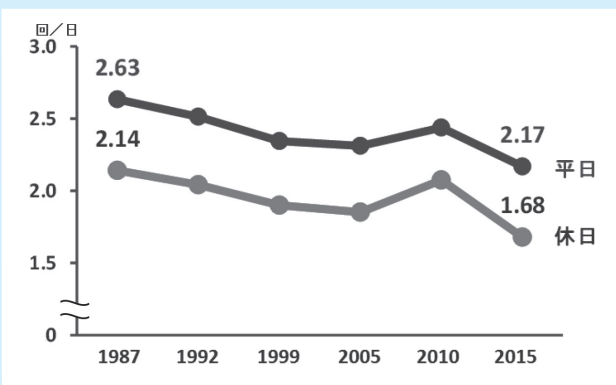


図3 年齢階層別 一日あたりの移動回数

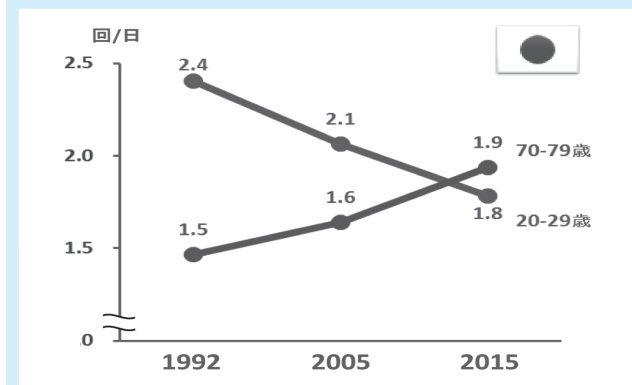
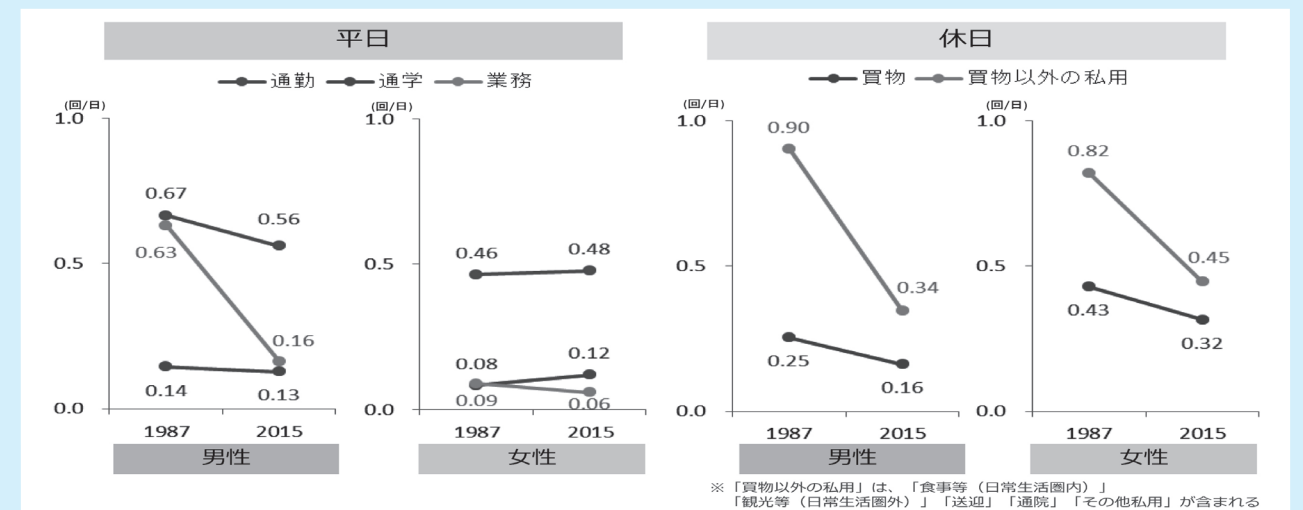


図4 若者(20代)の目的別移動回数の推移



※「買物以外の私用」は、「食事等(日常生活圏内)」「観光等(日常生活圏外)」「送迎」「通院」「その他私用」が含まれる

INFORMATION

【12月の主な行事】

- 12月1日 臨時所内会議
- 5日 連合総研 30周年記念シンポジウム
分かち合い社会の構想 -「分断」と「奪い合い」を超えて-
同レセプション リーガロイヤルホテル東京
- 6日 所内会議
- 13日 所内勉強会
- 13日 企画会議
- 14日 IoT や AI と労働のあり方に関する調査研究・意見交換会
- 20日 所内会議
- 28日 仕事納め

【職員の異動】

<退任>

菅家 功(すがや いさお) 専務理事
11月21日付退任

〔ご挨拶〕11月の定時評議員会で専務理事を退任しました。この4年間、多くの皆様にお世話になり感謝の念で一杯です。特に、20年振りとなる事務所の移転と、12月の設立30周年を記念する諸事業の準備に携わる機会を与えられたことは、光栄に思っています。

また連合総研での4年間を振り返ると、それが2009年の政権交代直後の連合勤務に引き続くものであったこともあり、アカデミズムとともに労働組合の求める政策制度と政治との関わりについて 問題意識が向かっていました。

今回の退任は同時に、私事ではありますが40年間の職業生活に終止符を打つものでもありました。その太宗を労働組合の仕事に関わることができたことは人生の大いなる喜びとするところであり、これまで賜わったご支援にこの場を借りて感謝申し上げます。今後は自由人として、文字通り自由な生活を謳歌したいと思っておりますので、引き続きのご交誼をよろしくお願いいたします。

<新任>

新谷 信幸(しんたに のぶゆき) 専務理事
11月21日付着任

〔ご挨拶〕11月の連合総研 定時評議員会・理事会で専務理事兼 事務局長に選任頂きました新谷(シンタニ) 信幸です。重責に身が引きしめる思いですが、前任の菅家さん同様、皆様からのご支援・ご鞭撻のほどよろしくお願い申し上げます。

連合総研は今年30周年を迎え、これから新たな歴史を歩み始めます。

1987年12月、30年前に労働運動の先人たちが連合総研設立に向けて決議した「設立の趣旨」、「運営の基本」の重みを改めてかみ締めております。盛り込まれた「国民的観点に立った国内外の経済・社会・労働問題等全般にわたる調査分析と政策研究」、「新たな時代を先取りした創造的な政策開発が必要」との認識は、労働組合のシンクタンクとしてみます重要性が増していると考えます。

アカデミズムと労働運動の結節点として、世論を啓発するアカデミックな発信力の強化と、労働運動への支援を念頭に、皆様からのご期待に応え続けられるよう所員一同取り組んでまいります。

発行人/中城 吉郎
発行日/2018年1月1日
発行/公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102-0074
東京都千代田区九段南 2-3-14
靖国九段南ビル5階
TEL 03-5210-0851
FAX 03-5210-0852

印刷・製本/株式会社コンポーズ・ユニ
〒108-0073
東京都港区三田 1-10-3
電機連合会館 2階
TEL 03-3456-1541
FAX 03-3798-3303

editor

今月号から特集直前のページである「視点」が特集の「解題」を担うことになりました。DIOは各号を連合総研の研究員が持ち回りで担当していますが、そのようなわけで「視点」についてはその号の担当者が執筆させていただきます。当分の間、不都合がなければこの方針で編集を行っていきます。つまり次号で元通りになっていた場合は、この号でなにか不都合があったと言うことでは・・・。

それはともかく。自治体責任の公共サービスの多くは、市場に乗せることが適切ではないものについて基本的

は行われています。上下水道など生活にかかわるものは「倒産しました」では済みませんし、消防や警察のサービスが料金で変わってはかきません。しかし一方市場に乗らない分、質や量の担保の仕組みづくりが困難です。困難なので失敗することが多く、その結果「お役所仕事」などといわれることになってしまいます。

今回の特集が、公共サービスの質と量を市場とは違う形で担保するための新たな仕組みについて考えるヒントになれば、幸いです。

(やれやれだぜ)