

研究機構・研究と報告 NO. 141

Jichiroren Institute of Local Government 2021-1-26

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

30 年来の「新自由主義」を転換し、自治体公務公共労働者の働きがいのある職場を実現しよう！

中川 悟（自治労連組織担当中央執行委員／元自治労連書記長）

新型コロナウイルス感染症の拡大で、国民と自治体労働者の生活は一変した。

私たち自治体公務公共労働者にとって、「地域住民の安全と安心、いのちと暮らしを支える」ことは極めて重要な役割である。このコロナ危機において、エッセンシャルワークである医療・介護・保育をはじめ、住民生活を支える、私たち自治体・公務公共サービスの果たすべき重要な役割が改めて明らかになるとともに、その期待と展望が広がった。

改めて、「新自由主義」（効率至上主義）政治のもとで、30年以上も定員「削減」を至上命題として、公務公共サービスを切り縮めてきたのはなぜか、コロナ危機を通じて見えてきた自治体公務公共サービスへの期待と展望を明らかにし、30年来の「新自由主義」政治を転換し、自治体公務公共労働者が誇りと働きがいをもてる仕事と職場を実現する必要があるのではないか。

30 年以上も定員「削減」を至上命題として続いてきたのはなぜか

自治体に対する人件費削減圧力の高まり

一つには、自治体に対する人件費削減の圧力の高まりがあった。歳出総額に占める人件費割合は、1975年には、都道府県 42.0%、市町村 27.2%だったものが、2008年には、都道府県 31.1%、市町村 20.4%になり、2018年には、都道府県 25.7%、市町村 17.1%にまで下がった。財政赤字の際の真っ先のターゲットであり、「行革」をアピールしたい政治家の掲げやすい目標であり、地方財政が国に依存した仕組み（地方交付税削減もちらつかせた国の圧力も）が仕掛けられた。

人件費削減方法の比重の変化：「給与」削減から定員削減へ

二つには、人件費削減方法の比重の変化：「『給与』削減から定員削減」があった。財政悪化に伴う人件費攻撃へのメスはまず「給与」から始まった。ラスパイレス指数は、

1974年の全国平均110.6が、2004年には97.9となった。一方、定員削減への動きは「給与」より遅れて始まった。定員は、1988年までゆるやかに減少し、その後再び増加、1994年328.2万人だったものが、「集中改革プラン（2005年～2010年）」などにより、大幅に削減された。そして、定員だけに削減の数値目標（人員の「適正化」として△5.7%。結果、△約7.5%・22万人。賃金には勧告制度により削減目標が掲げられない）が掲げられ、結果、1994年の328.2万人から「集中改革プラン」終了の2010年に281.4万人（△14%）になり、その後も削減が続き、2018年273.7万人へと55万人（△16.6%）近くが削減された。

連続した定員削減は1995年から始まった。それは、同じく1995年に発表された、日経連の「新時代の『日本的経営』」と無関係とは言えないであろう。

配置基準のない部門への強い削減圧力—自律的に定員管理できる職員数の少なさ

三つには、地方公務員総数の約2/3が、国が定員に関する基準定める警察・消防・教育・福祉関係である。自治体が自己責任で自己決定できる定員は約1/3。集中改革プランの純減目標では、この自立的に定員管理できる職員部門（1/3）で、警察・消防・福祉（増員要素）の増員相殺以上の削減が求められた。結果、自治体が自ら考えて定員計画を立てる際に、削減しか選択肢がない状況に追い込まれたのである。

どのように定員削減に取り組んだのか

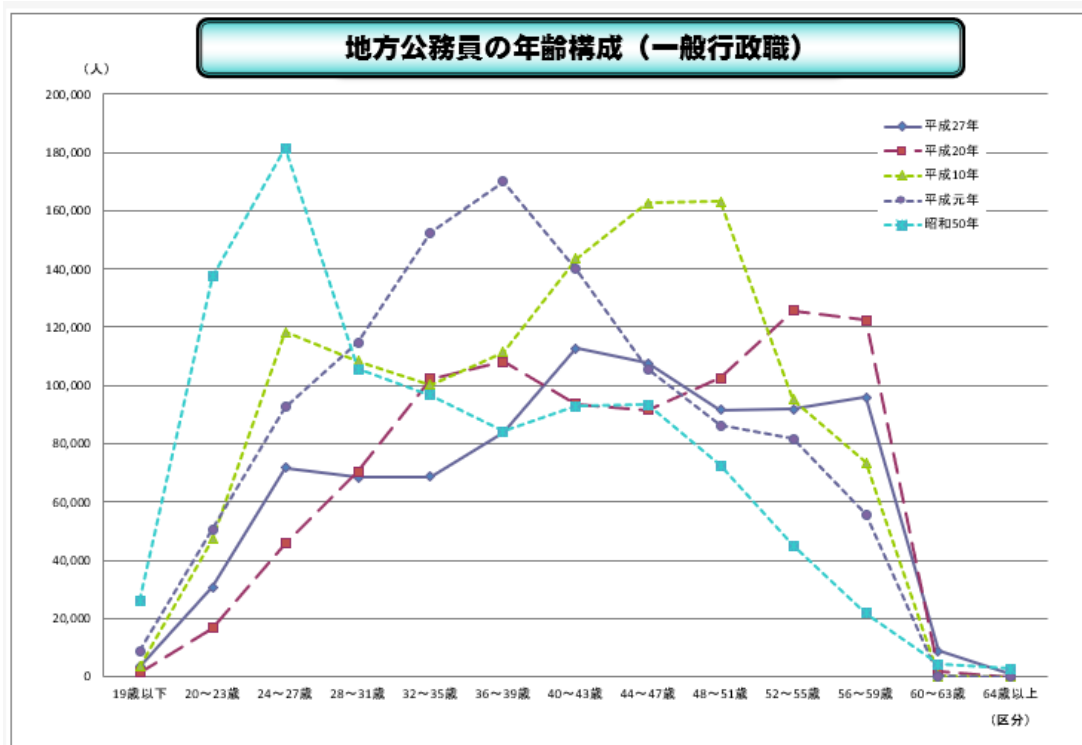
どのように定員削減に取り組んだのか。それは、①退職者不補充に依拠した定員削減（団塊の世代の退職と新規採用者抑制）、②事務事業の見直しと組織の見直し（民営化、民間委託、指定管理者、地方独立行政法人化などのアウトソーシング。結果、清掃・警備・公用車運転・給食・ゴミ収集など中心。アウトソーシング以外では、市町村合併による行政再編・合理化、広域連合による自治体間での共同処理、近年では連携中枢都市構想や広域連携が困難な市町村における都道府県の補完など、選択肢が多様化）、③臨時非常勤職員の増加、によるものだった。臨時非常勤職員は、2020年4月には69.4万人となり、10年以上繰り返し任用の自治体は、保育士41.1%、消費生活相談員31.8%、事務補助31.6%、給食調理員31.2%となっている。

定員削減は何をもたらしたのか—年齢層の偏在化、長時間労働、健康破壊、人材確保困難

定員削減は何をもたらしたのか。一つには、人件費の削減であり、2004年25.6兆円だったものが、2018年には22.5兆円と、△12.1%となった。そのうち職員給は、2004年の18.8兆円から、2018年には15.9兆円と、△15.4%になった。

二つには、年齢層の偏在化である。1975年頃には若年層の新規採用が多く、それが山となって徐々に数を減らしながら2008年までに右に動いている。1960年代～1970年代まで大量に新規採用を行った後は新規採用を増やすことができず、特に新規採用を絞り込んだ年齢層は凹んだままになっている。最新の2015年度の年齢構成では、集中改革プランの時期に採用抑制されていた年齢層が30歳前後の凹みとなっている。

年齢層の偏在は、集中改革プランの時期以降、団塊世代の退職により組織が急激に若返ったことで、中間管理職としての経験を十分積んでこれなかった年齢層の職員が管理職としての責務を果たさなければならなくなり、技術や経験など行政ノウハウの継承を困難にするなど行政の継続性や安定性を危うくしたのである。



出典：総務省自治行政局公務員部給与能率推進室作成

三つには、定員削減によって、長時間労働の常態化、長期病休者の急増であった。

総務省は2017年3月、初めて全国の都道府県、政令指定都市、県庁所在市に対して、職員の「地方公務員の時間外勤務の実態調査」結果を発表。それによると、時間外勤務が月60時間を超えた職員数は、本庁で、のべ約9万5400人に上っている。

また、地方公務員安全衛生推進協会の調査によれば、2015年度中の職員10万人当たりの長期病休者数は、全疾病の総数で、2,406.9人であった。このうち、精神及び行動の障害による長期病休者数は、1,301.3人であり、2014年度と比較すると61.8人（4.99%）増加し、また、10年前の約1.6倍、15年前の約3.4倍となった。長期病休者の疾病分類別構成比は、精神及び行動の障害の割合が54.1%と最も高く、その割合は年々増加し、2012年度から連続して50%を超えて推移した。

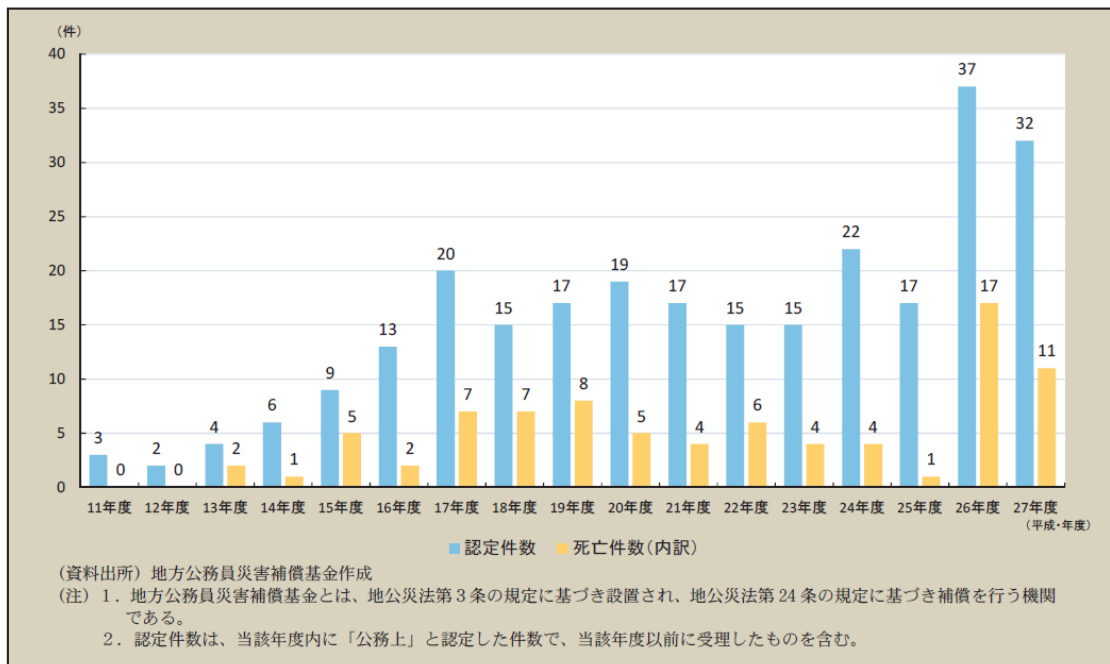
加えて、地方公務員は、この15年(2017年2月時点)で、「脳・心臓疾患」の労災認定のうち119人、「精神疾患」でも73人の計192人が過労死している。超過時間が1カ月平均80時間を境に死亡者数が増えているのである（国会質問）。特に近年、精神疾患等による公務災害・死亡件数が増加しているのである。

＜図 2＞主な疾病分類別の長期病休者の推移



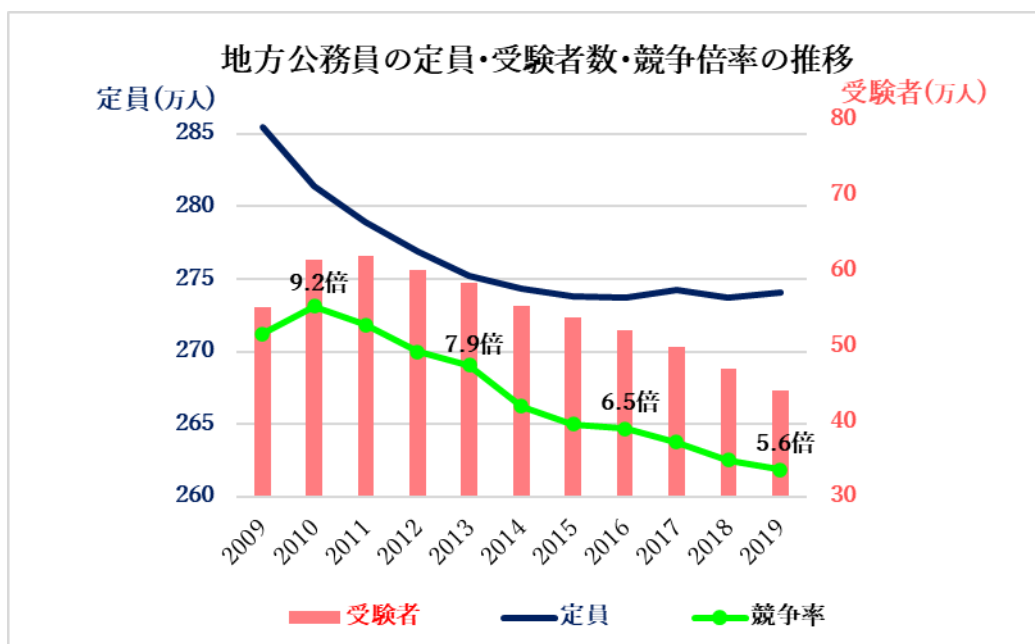
＜出典＞安衛協 平成 27 年度健康状況等調査結果

第 3-4 図 地方公務員に係る精神疾患等の公務上認定件数の推移



＜出典＞地方公務員災害補償基金作成。

四つには、人材確保を困難にした。地方公務員の競争試験の受験者は 2011 年度の 618,734 人から 2019 年度 440,126 人へと△178,608 人（△28.9%）も減少し、当然のことながら、競争率も 2010 年度の 9.2 倍から 2019 年度の 5.6 倍へとほぼ半減した。長年の定員削減により、長時間労働と健康破壊による「働き方」の深刻さとメディアによる公務員バッシングとも相まったことによるものではないか。結果、自治体にとって優秀な人材確保さえ極めて困難にしたのである。



公務公共サービスへの期待と展望の広がり

自治労連、「自治体病院実態調査(中間報告)」と「提言(案)」の記者会見にマスコミ 11 社

自治労連は11月30日、7月に行った「自治体病院実態調査」の中間報告と「新型コロナウイルス感染を止めるため地域医療体制の拡充を 「住民のいのちとくらしを守り切る」ための提言(案)－自治体病院版－」を公表し記者会見を行った。

「自治体病院の職場実態調査」の中間結果について説明。新型コロナウイルス感染症患者を受け入れた病院の約7割を公立・公的病院が占めていること、夜勤が2交代職場で月10回、3交代職場で月16回という回答があったことや、人員体制について「通常時から全く足りない」が15%、「4月の人員が全く足りない」



が25%に上ったこと、9月の追加調査では時間外労働・夜勤回数などが4月に比べて落ち着いたように見えるものの他部署からの人員のやり繰りでしのいでいる一時的な小康状態であることなど、依然として厳しい状態であることを報告した。

「自治体病院政策提言(案)」について、「今の事態は、国が進めた医療費削減の医療政策と自治体病院の統廃合が誤りであったことを明らかにした。長時間過密労働と人員不足で、通常時から逼迫している医療体制が新型コロナウイルス感染拡大によって持ちこたえられなくなったということであり、国の対応はあまりに無策である。病院職員の労働環境を改善することは、住民のいのちを守るためにも不可欠だ」と、抜本的な対策と住民の

いのちを守りきる地域医療政策への転換が求められていることを訴えた。

記者会見には、読売新聞・朝日新聞などの全国紙やNHK・日本テレビなど11社・13人が参加。ぶら下がり取材では「個別の状況を取材したい」と依頼されるなど、現状を国民に伝えたいという報道姿勢がうかがえた。

「30年役員やっているが、こんなに住民とつながっていると感じたのは初めて」—大阪府職労

1月15日、大阪府職労は10月1日より取り組んだオンライン署名「保健師、保健所職員を増やしてください」61,143人分（1月14日16時現在）を吉村知事、田村厚生労働大臣に提出した。また、記者会見も開催し、オンライン署名に取り組んだ経過や保健所の実態について知らせ、保健師、保健所職員、府職員全体の定数増を訴えた。

記者会見には12の報道機関（テレビ局、新聞社等）が参加し、質問も次々と出された。新聞やテレビのニュースでもたくさん取り上げられ、保健所が全国的に削減されてきたことや保健所の実態や職員の声が紹介され、保健師、保健所職員の増員の必要性が報じられた。

オンライン署名立ち上げに際して、「保健所の仕事を知ってほしい」と、現場の保健所職員も参加するチームを結成し、感染症の防止、性暴力被害者への支援や、自殺予防防止など仕事内容をイラストで発信。約2分の動画も作成し、1か月で12万回の再生（12月中旬時点）など、注目を集めた。賛同者からは「保健所を減らし、カジノだけ実現すればすべてが回るかのようにいう維新勢力を追い詰めなければ」などのコメントが寄せられている。

これまではツイッターに対し8割がバッシングだったが、維新政治が続くもとでも、98%が応援のコメント。中には「こんな仕事をしていたのか」「今まで公務員バッシングをされていてごめんなさい」なども。小松委員長は「30年役員やっているが、こんなに住民とつながっていると感じたのは初めて」と語っている。

全労働の「体制整備」の国会請願が衆参で全会一致で採択

12月4日、全労働が「労働行政第一線の体制整備」を求めた国会請願が衆参両院の厚生労働委員会で採択された。与党の自民・公明両党のほか、日本維新の会の議員を含めた全会一致。参院では5年ぶり、衆院では16年ぶり。かつてない43人の紹介議員を得て、約3.5万筆の署名を提出した。他にも衆参両院で、法制局・厚生保護官署・入国管理官署及び少年院施設の増員も採択された。

国家公務員定数、42年ぶりに増員へ

12月21日、政府は閣議で、2021年度の国家公務員の定員を、本年度に比べて399人増やすと決めた。新型コロナウイルス感染症への対応強化や来年9月のデジタル庁創設のため、定員増は実に42年ぶり。

公立小学校の35人学級の実現—国民の声と運動が扉を開ける

公立小学校の1学級の人数を25年度までに全学年35人以下に引き下げることが決まった。新型コロナウイルスの感染拡大を機にかつてなく高まった少人数学級を求める国民の声と運動が、現在の40人学級に固執する財務省を包囲し、長年固く閉ざされてきた扉を開けた。

保健師2年で1.5倍(900人増員)へ —総務省「地方財政計画」

総務省は2021年度、新型コロナウイルス感染拡大を踏まえ、都道府県や政令市、中核市などの保健所の人員体制の強化に向けた財政支援に乗り出す。2年間で感染症対応に当たる保健師を現在の約900人増員させるために必要な経費を普通交付税で措置することとした。22年度に現行の1.5倍の約2,700人に増やすことを目指すこととなった。

地方公務員定数、2万人強の増員

12月21日、総務省の発表によれば、全国の地方公務員の定員は2020年度に、近年になく、21,367人の増員となった。一般行政部門は、国土強靱化に向けた防災・減災対策や、地方創生、子育て支援への対応などにより増加（一般行政部門：対前年+4,885人、+0.5%）。教育部門は、児童・生徒数の減少に伴い、職員数の減少がある一方で、特別支援学校・学級の体制強化に伴う増加や、臨時的任用職員の任用の適正化(※)に伴う増加などにより、全体として増加した（教育部門：対前年+13,363人、+1.3%）。

社会変革の契機、人類の身を守る安全保障（社会保障・公共サービス）こそ重要 —コロナ・パンデミックの教訓

コロナ・パンデミックにより、見えてきたものは何か。

一つは、社会変革、社会のあり方を変える契機となりうることである。14世紀の黒死病・パンデミック、19世紀のコレラ・パンデミックはいずれも人口の急減をもたらすことによって、固定給制度や社会権の出現を準備し、封建社会の崩壊、資本主義への移行など長期的な意味での社会の制度的変革を促進した。さらに古代史まで遡れば、6世紀のペストの大流行は、ローマ帝国の衰亡に拍車をかけ、古代社会から中世社会への移行を促進した。

コロナ危機において、世界でも日本でも、新自由主義の欠陥によって、格差と貧困、社会保障の脆弱さ、公務公共サービスの縮小が、より貧しい民を恐怖に陥れ、新自由主義の欠陥を白日の下に晒した。このようにパンデミックは、社会制度自体の弱点をあぶり出し、社会変革の契機となってきた。

二つは、銃等で身を守ることより、病原菌から人々の身を守ることの方が何よりも重要だということである。

米国の生物学者ジャレッド・ダイヤモンドは、人類の運命を変えた要因は「銃、病原菌、鉄」だと言った。戦争で亡くなった人の数よりも病原菌によって多数の人命が奪われ

た。世界はこれまで「国民をいのちを守る」ことを理由に、軍備を拡充し、国境を越えて、軍事優先の「安全保障」に力を入れてきた。しかし、病原菌は国境の区別を問わず侵入する。コロナ危機を見ると、文明への挑戦は、銃を持った戦争ではなく、病原菌が持ってくる脅威である。国境を越え、世界が連帯して、人類の身を守る安全保障、つまり社会保障であり、公務公共サービスこそ何よりも求められているのではないか。

コロナ危機において、こうした教訓を手にすることができ、ポスト・コロナのあるべき姿、社会のあり方は、新自由主義を克服し、軍事費ではなく、社会保障や公務公共サービスの拡充こそ優先される社会でなければならない。

自治体公務公共労働者から「政治的中立性」の呪縛を解き放とう

「政治的中立性」の攻撃は、安倍政権の立憲主義・法治主義破壊の延長線上にあった

安倍政権は、内閣法制局長官の首を強権的にすげ替えて（2013年8月）まで、認められないとしてきた集団的自衛権の憲法解釈を変更させた（2014年の集団的自衛権行使容認の閣議決定、2015年の安保法制）。

今回の学術会議会員任命拒否問題は、その延長線上にある。1983年の国会で、当時の中曽根首相はじめ政府側は「みな”任命は形式的なものであり、絶対に拒否はしない”と答弁してきた。それを内閣法制局長官が2018年に学術会議にも伝えず、こっそりと解釈を変更していた。内閣法制局は「法の番人」としての矜持は微塵もなくなった。

官僚はもとより、公共放送たるNHKの会長人事に始まり、日銀総裁、最高裁判事の日弁連拒否、検事総長（失敗に終わる）、そして報道機関への中立要請、電波停止発言など、民主制度に仕組まれた様々な歯止めを次々と潰して進んだ。すべて強権的人事を振りかざし、立憲主義、法治主義の土台を崩壊させてきた。

同時に、一連の立憲主義、法治主義を崩壊させる過程の中に、「政治的中立性」の攻撃もあった。

この時期、自治体を中心に自主規制、忖度が始まり、自治体が住民や職員の政権批判活動に極度に敏感となり、原発や憲法などをめぐる市民主催の後援を「政治的中立への配慮」などの理由で自治体が断る事件が各地で相次いだ。

さいたま市における「9条の俳句」の公民館便りへの掲載拒否、東京日野市の封筒に印刷された「日本国憲法の理念を守ろう」の塗り潰しての使用。そして2016年10月、自治労連が中心になって開催した自治研全国集会 in 茨城では、実行委員会が茨城県内44市町に後援要請したところ、38自治体から後援決定を受ける一方、茨城県は後援を不許可とした。理由は「原発ゼロ」「憲法9条いかし、戦争しない国」などの講演テーマを「世論を二分するものであり」「県が後援することにより県民に誤解を与えかねない」とするもの。自治労連は当然抗議した。

また、2015年7月に石川県で開催された「自治体学校 in 金沢」では、石川県が会場使用への助成金申請を受理しなかった。理由は、集会案内リーフレットに記念講演の内容として掲載された「安倍内閣の政策は憲法を無視し、戦後民主主義＝地方自治を危機に陥れ

ている」との文章が政治的表現にあたり、自治体学校は政治活動にあたるというものであった。

自治体職員や教職員への攻撃も目に余るものがあった。安倍政権批判のクリアファイルに対する北海道教育委員会の調査。2016年夏の自民党のホームページには、学校教育における「政治的中立を逸脱する不適切な事例を、いつ、どこで、だれが、何を行ったかを具体的に報告」するよう国民に求めた。

「誰が、いつ、どこで」―橋下前市長の下での大阪市が全職員に労働組合活動について尋ねたアンケート。政治活動に「誘った人はだれか」「誘われた時間帯と場所はどこか」。この不当な介入に、大阪市労組の仲間が裁判で立ち上がり、2016年3月、大阪高裁は、大阪地裁に続き、橋下前市長が、大阪市職員の憲法上の権利を違法に侵害したことを明確に認め、その違法行為を断罪した。そして大阪市はその違法性を認め控訴を断念した。

近くは、枚方市で、政権批判の組合ニュースを嫌悪した市長が干渉し、ニュースを事務所で作成するのは目的外使用として組合事務所の退去を求めたことは支配介入だと、大阪府労委が断罪した。

憲法を考えることがいつから「政治的行為」になったのか。いつから「戦争反対」が偏向教育になったのか。ましてや、自治体労働者は新規に採用された時の宣誓書で「私は、ここに主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、かつ擁護することを固く誓」ったのである。

その自治体労働者が憲法を守ろうとしたら「政治的行為」と批判され、一方で、一内閣の閣議決定によって憲法解釈を変更し、憲法学者の9割が違憲と断罪する安保法制を強行するとともに、学術会議会員を任命拒否し、学問の自由を奪う、安倍・管政権が許されていいはずがない。

真の政治的中立は、時の政権への忠実ではなく、政治的中立・公正に立ち国民の権利を保障すること

本来、公務員制度は、政権交代ごとに大量の公務員を政権支持者によって入れ替えるという、かつて米国で展開された獵官制（スポイルズ・システム）の時代を経て、政権交代によってその地位が左右されることのない永続的で専門的な職業としての公務員制度が不可欠になったものである。そこでは、公務員の任用は、政治部門に忠実かどうかではなく、公務員としての客観的な能力や資格のみを基準として行われ（メリット・システム）、その地位も政治部門の意向によって左右されることなく、永続的に国民全体の奉仕者としての職務に安心して専念できることが保障され、また、それにふさわしい勤務条件や権利が保障されることが求められることになった。こうして、現代公務員制度のもとの公務員の役割は、政治部門に対して政治的に忠実であることではなく、政治的中立・公正の観点に立って、自らの専門的職業能力を国民全体の権利保障のために発揮することなのである。

むしろ安倍政権の自治体及び自治体公務公共労働者への「政治的中立性」の攻撃は、時

の政権への忠実を迫る、真の意味での政治的中立性を蔑ろにするものであるとともに、学術会議会員任命拒否の「学問の自由」の侵害と同様に、思想信条の自由、言論や表現の自由、政治的・市民的自由の侵害であった。そして、国民全体への自由と人権の侵害への一里塚であった。

安倍前首相の「桜を見る会」前夜祭での、不足分の補填が暴かれた。「森友・加計」問題では、官僚が忖度の末、「壁」となり必死で守った。しかし、「桜」では誰も「壁」になって守れない。したがって安倍氏自身が無理を重ねてあり得ないストーリーをつくって説明するしかなかった。それがいま暴かれたのである。

韓国では、私利私欲にまみれた朴政権に抗い、非核・平和を熱望した韓国の市民運動、キャンドル革命が起こった。いま、国民や自治体公務公共労働者は、一連の「森友・加計」問題も同根であったことを完全に気づいている。そして、立憲主義・法治主義を崩壊させたカラクリとその延長線上に「政治的中立性」への攻撃があったことを見抜くことになるだろう。そのことを解き明かし、いま自治体公務公共労働者から「政治的中立性」の呪縛を解き放とう。

総選挙で、野党連合政権を実現し、30年来の「新自由主義」政治と「忖度」政治を転換しよう！

「一般公務員の労働環境改善、意欲と誇りをもって市民に奉仕できる体制を」—市民連合要望書

「立憲野党の政策に対する市民連合の要望書」には、「医療、介護、福祉など『この人たちがいないと社会は回らない』エッセンシャルワーカーたちが注目を浴びた」「『小さな政府』や『柔軟化』を旗印とする雇用破壊によって、過酷な労働を強いられてきたことも明らかになった」「社会を支える人々の尊厳を守ること、さらにすべての働く人々が人間らしい生活を保障されることを、新しい社会の根幹に据えなければならない」「憲法に基づく政治と主権者に奉仕する政府の確立」「一般公務員の労働環境を改善し、意欲と誇りをもって市民に奉仕できる体制を確立する」が掲げられている。

新自由主義からの転換を迫る野党連合政権

立憲民主党の枝野幸男代表は、「ある時期までの私自身を含め、政治は、競争と効率、そして民営化を掲げ、小さな政府を追い続けてきた。しかし、コロナの影響を受け、こうした新自由主義的な社会のあり方が今も、そしてこれからも本当に正しいのかが突きつけられている」と述べ、新自由主義と決別する立場を鮮明にしている。旧民主党が、選挙公約で「公務員人件費削減」を掲げていたことを思えば、根本的な転換である。

日本共産党が提案する「新しい日本をつくる5つの提案」は、その第一に「新自由主義から転換し、格差をただし、暮らし・家計応援第一の政治をつくる」「ケアに手厚い社会をつくる。政府の責任で、医療・介護・障害福祉・保育など、ケア労働に携わる人々の待遇の抜本改善をはかる。公立・公的病院の統廃合など、社会保障削減政策を中止し、拡充への抜本的な転換をはかる」を掲げている。

医療、介護、教育に携わる人たちの悲鳴に耳を傾けない政治でいいのか、このことが問われている。

先述した、「公務公共サービスへの期待と展望の広がり」は、自民公明政権のもとでも可能となった。いわんや「新自由主義」路線からの転換をめざす野党連合政権が実現すれば、どれほどの力になるか明瞭であろう。加えて、安部前首相の「森友・加計」問題も暴くとともに、自死せざるを得なかった財務省職員の無念を晴らすこともできよう。

「自体戦略 2040 構想」の「職員半減」か、野党連合政権実現で新自由主義打破し、誇りと働きがいもてる職場をつくるのか—自治労連の歴史にかけて

自治労連は 1989 年に 3 月に結成して、今年 32 年を迎える。自治労連の歴史は「新自由主義」政治とのたたかひの歴史でもあった。

改めて、今度の総選挙で、自治労連の歴史にかけて、この 30 年来の「新自由主義」「小さな政府」と自治体公務公共労働者に「忖度」を強いた政治を転換し、自公政権がすすめる「自体戦略 2040 構想」の言うところの「職員半減」の道ではなく、野党連合政権を実現し、自治体公務公共労働者が誇りと働きがいを持ち、自由と人権を保障し、住民に奉仕できる体制をつくる、またとないチャンスとしよう。

自治体職員の定員管理については、地方公務員月報(総務省自治行政局公務員課編)の下記の論文をもとに論述し、数字等は総務省の報道資料等から引用した。

【2018 年 3 月号】

「転換期を迎えた地方公務員の定員管理」(西村美香氏・成蹊大学法学部)