

## 【論文】

大阪市において、2005年を最後に凍結された技能職員（現業職員）の新規採用。市政改革の名において行われた退職不補充・行政職への転任・経営形態の変更などにより、職員数は大きく削減されてきた。その間も粘り強い交渉を進めてきた結果、2023年度から一部の職域ではあるものの凍結解除を行い、18年ぶりに新規採用を勝ち取ってきた経過について報告する。

# 大阪市従新規採用凍結解除までの道のり

— 18年に及ぶ取り組みと今後の展望 —

大阪府本部／大阪市従業員労働組合・政策部長 和田 新悟

## 1. 市政改革による技能職員の新規採用凍結・給与制度改革

### （1）市政改革基本方針（市政改革マニフェスト）について

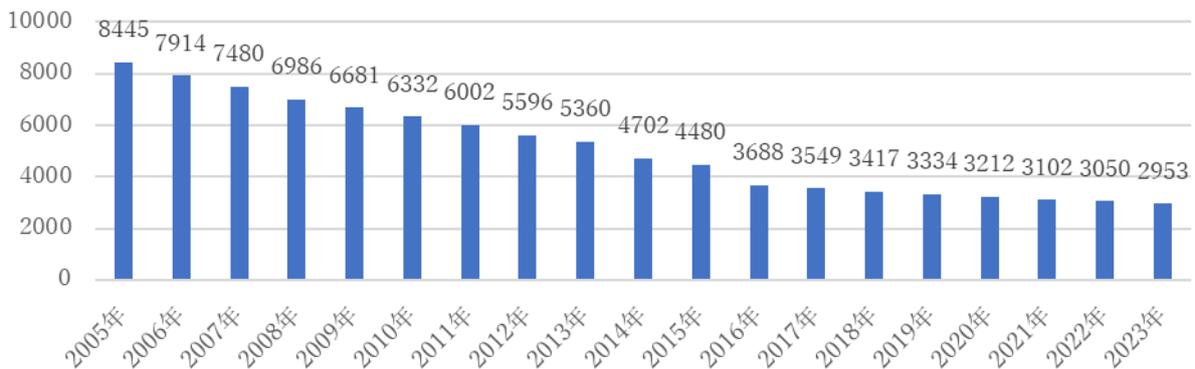
#### ① 身の丈改革をめざした全事務事業の総点検

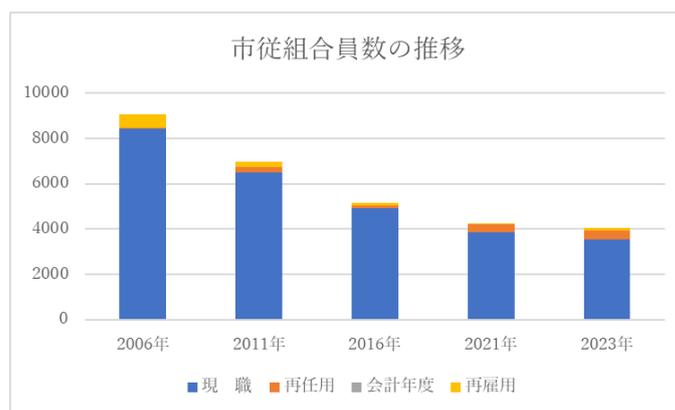
2006年に発表された市政改革マニフェストでは、職員の採用凍結・職員数の削減・給与カット・技能労務職員の職種一本化・職務給の原則の徹底化などにより財政再建を図るとともに、経営形態の見直しによる指定管理者制度の導入や、地方独立行政法人化への移行など、3,174事業について点検・検証が行われた。この結果、約9,000億円にも及ぶ改革効果額が出され、この基本方針をもとに、以降の市政改革が進められることとなる。

#### ② 技能職員の採用凍結のはじまり

このマニフェストで掲げられた「人材マネジメントにかかる職員数の削減について」では、5年間で大阪市の総職員数約47,000人から30,000人台にまで削減することが明記された。加えて「技能職員については、他都市と比べて多く、更なる事務事業の見直しの余地が大きいため、採用しない」とされるとともに、2012年以降についても財政状況を勘案して、更なる取り組みを進めることも併せて記載された。加えて、市立大学の地方独立行政法人化や、市民病院の地方公営企業法全部適用、外郭団体の削減なども行われたことにより、職員数については約39,000人程度にまで削減されることとなった。

年度別技能職員数（市長部局のみ）





## (2) 給与制度改革について

### ① 大幅な給与カットや人事評価制度に相対評価を導入

2012年に制定された職員基本条例に基づき実施された給与制度改革においては、特に技能労務職員の給与水準の見直しが明記され、これまで5層制であった給料表が3層制に見直された。また、最高号給の変更も行われたことにより、3年間の給与月額の減額措置も実施された。

加えて、2014年には最大改定率▲6.18%（平均▲4.19% ▲10,912円）の給与改定が実施されるとともに、55歳昇給抑制制度が導入された。以降、人事評価における相対評価の導入、さらには政令指定都市では初めて、民間の同一の職種または相当する職種の水準を考慮する賃金センスを用いることとなった。

一方、2017年度に開催された大阪市技能労務職員給与検討有識者会議における意見のとりまとめでは「現時点ではラスパイレス比較は、方法論として有効」「民間の実態を踏まえ、勤続年数を考慮して補正すべき」との意見が出されたことを踏まえ、民間の職種別構成割合の補正を行うなどしてラスパイレス比較を行ったところ、前は全て本市が民間より高く、較差が認められたが、今回は手法によって、本市が民間より高くなったり、逆に低くなったりするなどしたことにより、明確な較差は認められなかった。ただし、このラスパイレス比較においても、本市と民間の勤続年数が一層乖離しているため、データ利用率が約60%にまで大きく下落しており、適切な比較とは言い難い面は否定できないと発表した。

これらを踏まえて、2020年度には人事委員会による技能労務職相当職種民間給与調査が実施され「民間給与の状況と比較して民間技能労務職種全体の正確な輪郭が把握できていないため、調査結果は、調査完了率が比較的低い、産業別の調査完了率に相当の差異がある、調査対象従業員が正社員として所属していた事業所の割合が小さい、そして、調査データ数が少ないため、分析が困難な職種や特定の事業所または特定の個人の状況の影響を大きく受ける職種がある」ことなどが明らかになり、人事委員会勧告による行政職との均衡を考慮した給与改定とする方針が打ち出された。

### ② 早期退職特例制度の実施

新規採用が凍結されたことに加え、2015年からの2カ年計画（結果、1年の継続実施と、市政改革プラン2.0に基づく人員マネジメントの計画達成を理由に、改めて2カ年実施されたことにより、実質5年間）で、技能労務職員についての早期退職特例制度が実施された。

#### 【現行制度】 単位 (%)

年齢	40~49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
加算割合	-	20	18	16	14	12	10	8	6	4	2

#### 【特例制度】 単位 (%)

年齢	40~55				56	57	58	59
加算割合	50				40	30	20	5

※2015年当時のもの

### (3) その後の市政改革

#### ① 退職不補充の明文化

大阪市は、5年間を計画期間と定めた「市政改革マニフェスト」以降、2011年「なにわルネッサンス2011」、2012年「市政改革プラン」、2015年「市政改革の基本方針」、2016年「市政改革プラン2.0」、2020年「市政改革プラン3.0」と、その中間見直しともいえる2023年「市政改革プラン3.1」と、矢継ぎ早に改革方針を打ち立ててきた。

とりわけ、2020年の「市政改革プラン3.0」においては「技能労務職員について高齢化が進展しており、災害時対応も含めた市民サービスの維持が困難になる恐れがある」ことが記載され、市政改革の中で一定程度技能職員の実態については認める論調となっている。しかし一方で「人員マネジメントとして技能労務職員を当面の間は退職不補充を継続し、事務転任制度等を再構築して職員を有効活用していく」として、引き続き委託化・効率化を徹底していくと、技能職員の採用のあり方について明文化される事態となった。

#### ② 相次ぐ経営形態の変更や民営化・民間委託

市立大学の地方独立行政法人化（2006年）を皮切りに、これまでの市政改革の名の下で、市従組合員が働く多くの職場が経営形態の変更を余儀なくされてきた。市民病院の地方独立行政法人化（2014年大阪市民病院機構設立）・一般廃棄物の焼却処理事業を一部事務組合へ移行（2015年大阪市・八尾市・松原市環境施設組合設立※現在は守口市を加えた大阪広域環境施設組合）・上下分離方式による下水道事業の包括業務委託（2017年クリアウォーターOSAKA）・天王寺動物園の地方独立行政法人化（2021年）などが行われてきた。

加えて、大阪城公園や長居公園をはじめとする大公園にかかる指定管理者制度の導入や、幼稚園・保育所の民営化・統廃合、資源ごみ・容器包装プラスチック収集業務の一部民間委託化なども推し進められてきた。

## 2. 大阪市従としての取り組み

### (1) 難航する当局交渉

#### ① 大阪維新の会の台頭（大阪都構想～2度の住民投票へ）

大阪維新の会の主導のもと、2015年・2020年に実施された、大阪府・市の二重行政を解消するとして進めてきた、大阪市を廃止・分割するいわゆる「大阪都構想」にかかる住民投票においては、僅差ではあるものの否決され廃案となり、大阪市を存続させることで決定した。一方で、大阪府知事・市長選挙では、立て続けに大阪維新の会の候補者が当選する状況となり、2023年の統一自治体選挙では、府議会・市会ともに過半数の議席を獲得することとなった。

以降、府・市の双方が担う成長戦略や、大学・港湾などの広域事務を大阪府に委託し、その財源も移譲する「広域行政一元化条例」や、大阪市会における議員定数81から70にまで削減する条例を可決させてきた。

これまで「身を切る改革」というひびきの良いフレーズだけが走り、安定的な基盤を得た状況ではあるが、実際はその一部の政党がその権力を失わないために進められている暴挙であり、彼らが嫌っていたはずの「既得権益」を、自らの手で守ろうとしているものである。また本来、地方自治とは、住民が首長と議員を選挙で選ぶ「二代表制」であり、政党や政治家は幅広い視野で政策論議を交わし、首長の行政運営をチェックするという議会本来の機能が、現在の大阪市においては失われつつあると言える。

#### ② 大阪市労使関係条例の制定

2011年に橋下元大阪市長が就任して以降「職員強制アンケート事件」や「組合事務所退去事件」「チェックオフ廃止事件」といった不当な攻撃によって労働組合の弱体化が図られてきた。しかし、その全ての事案は大阪市の違法行為であるとの司法判断が下されている。にもかかわらず、大阪市は

労使関係条例などを理由に、政策的な内容についてはすべて管理運営事項とし、小委員会交渉や事務折衝は言うまでもなく、意見交換すら条例に抵触する恐れがあるとして、政策要望などを受け入れない状況が今なお続いている。

## (2) 大阪市会各会派との政策懇談会の実施

### ① 大阪市会各会派（大阪維新・共産党以外）に政策要望書の提出（2018年～）

長引く退職不補充・新規採用の凍結をはじめ、大阪市内で働く多くの現場の声を議会に届け、市政運営に反映させていく観点から、議員対策に取り組むこととした。しかし、当時の議会状況として組織内議員はおろか、立憲民主党所属の議員すらいない厳しい状況であったため、大阪維新・共産党以外の各政党に対して、(ア)大阪市内としての「総合計画の策定」(イ)公共サービスのワンストップ化(ウ)災害時の即応体制の強化(エ)下水道事業の民間化に伴う予算の確保(オ)技能職員の採用凍結の解除(カ)公契約条例の制定(キ)労使関係の健全化を要求項目として政策要望書を作成し、政策懇談会を実施した。

以降、年1回程度を基本としつつ、台風21号や大阪北部地震が発生した際には「大規模自然災害への対応にむけた要望書」、2度目の大阪市廃止・分割にかかる住民投票が行われる際には「今後の大都市制度改革についての政策要望書」などを各会派へ提出し、議論を深めてきた。

### ② 台風21号・大阪北部地震・新型コロナウイルス感染症などの災害発生から

阪神・淡路大震災以降、特に大きな災害に見舞われることのなかった大阪において、2018年に立て続けに発生した台風21号・大阪北部地震では、震災での経験をもとに作成された災害計画などにおいて、迅速な復旧作業が進められてきた。例えば、大阪市内における公園樹木や街路樹等の倒木被害については、約8,500本にもおよび、寸断された道路の復旧など、官民連携のもと昼夜を問わず災害復旧に多くの技能職員が尽力してきた。

また、新型コロナウイルス感染症においては、2020年4月7日に「緊急事態宣言」が発令されて以降、行政として「職員の感染を増やさない」ことを第一義に、技能職員においても時差勤務やテレワーク制度を利用するなど、クラスターを発生させないための取り組みが進められつつ業務を遂行してきた。



一方で、未知の感染症が蔓延する中であっても、総合医療センターをはじめとして、コロナ対策の最前線で働く市従組合員は、自らが罹患するリスクを背負いながらも、公共サービスを低下させないために、日常業務を遂行してきた。

### ③ 高まるエッセンシャルワーカーの必要性・重要性

人々の生活を支えるために必要不可欠な職種に従事する労働者として位置づけられるエッセンシャルワーカーは、新型コロナウイルスの感染拡大に伴い、行動制限が実施されていた際も、人々の生活維持のために現場に出ることが必要とされてきた。

私たち大阪市の公共サービスに携わる技能職員も、こういった状況に対し、公共サービスを低下させないために、業務を遂行していくことで、SNSなどを通じてその必要性・重要性が少しずつ見直されていくこととなる。また、市会などでも災害時対応として、技能職員が持つ知識や経験などが必要であるとの発言が出るなど、機運が少しずつ高まってくる。

### 3. 新規採用凍結解除へ

#### (1) コロナ禍の雇用対策から新規採用凍結解除へ

##### ① コロナ禍の雇用対策

2020年度の現業統一闘争での交渉時に、当局側より「コロナ禍における雇用不安への対応となるが、市政改革プラン3.0に掲げている人員マネジメントの推進への影響を考慮しつつ、臨時的な対応として、2021年度及び2022年度に限り職員を採用していく」との回答を引き出したことにより、大阪市全体として2年間合計で技能職員100人が採用されることとなった。しかしこれはあくまでも臨時的な対応であることから、市従としては、この回答を契機に引き続いての採用から新規採用の凍結解除に向けて、交渉を強化していくこととした。

##### ② 18年ぶりとなる新規採用の獲得

上記を踏まえ、コロナ禍において雇用された新規採用者の勤務労働条件等について、様々な交渉を進めつつ、18年にも及ぶ採用が凍結されている状況で、年齢構成が歪になっていることや、技術・技能・知識・経験を継承していくために残されている時間が多くないことなどを踏まえ、2022現業統一闘争において当局側から「2021年度・2022年度においては、コロナ禍における雇用不安への対応として2年間に限り職員の採用を行ってきた。今後についてであるが、市政改革プラン3.1においても掲げている人員マネジメントの推進をしながら、災害時対応など公の責務を果たすという観点から、将来にわたって持続可能な業務執行体制の構築に向けて、最低限必要となる部門ごとの技能職員数を精査したうえで、職員の高齢化や技術の継承等の課題を踏まえ、早急に歪な年齢構成を是正するためにも採用の再開が必要と考えており、今後の採用について検討してまいりたい」との回答を引き出し、2023年度から一部の部局ではあるものの、新規採用が再開されることとなった。

##### ③ 新・市政改革プランの策定（2024年）

一方で、2024年2月に「新・市政改革プラン（素案）」が策定され、併せてパブリックコメントも実施された。基本的にはこれまでの市政改革を踏襲しており、人員マネジメントの推進においては「人口当たりの職員数は、技能労務職員について依然として他都市より多い状況にある」とされる一方で「職員の高齢化が進展しており、災害時対応等も含めた市民サービスの維持が困難になる恐れがある」との分析もこれまで通りの記載がされている。

また、コロナ禍における雇用対策から継続して行われている新規採用を踏まえ「災害時対応など公の責任を果たすという観点から、将来にわたって直営が必要となる部門において、職員の高齢化や技術の継承等の課題を踏まえ採用を継続しつつ、引き続き民でできることは民でという考え方のもと、将来にわたって最低限必要となる職員数を適宜精査し、委託化・効率化を図りながら削減を進める」との表現が加えられたことにより、一定程度の新規採用を継続していくことの認識は示されている。

しかし、ここで記載されている「他都市よりも多い状況」については、単純に「居住している人口当たりの職員数を他都市と比較している」ものであり、他都市から通勤・通学などで大阪市に来ている、いわゆる「昼間人口」については勘案されておらず、大都市である大阪市特有の課題に目を背けているといえる。

このような状況を踏まえ、技能職員が提供している公共サービスの多くが「日中に大阪市にいる人々に対する公共サービス」であり、大阪市民だけを見据えたものではないことを、引き続き丁寧に表現していく必要がある。

また、実施されたパブリックコメントにおいては、300件を超える意見が寄せられ、その多くが現

在の市政に対して批判的であり、中でも技能職員については、頻発する災害に対して復旧・復興を進めていくためにも必要という声が多く寄せられた。しかし、それらの意見に関する市としての考え方は、前述した「採用を継続しつつ、将来にわたって最低限必要となる職員数を適宜精査し、委託化・効率化を図りながら削減を進める」などに終始する結果となった。このことは、そもそもパブリックコメントの目的である「国の行政機関が政令や省令等を定めようとする際に、事前に広く一般から意見を募り、その意見を考慮することにより、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てること」からは逸脱しており、既成事実だけを作り、市民の声を無視するものとなっている。

## (2) 今後の考え方

### ① 技能職員が働くすべての職場での新規採用を勝ち取る

大阪市で働く技能職員の職域は、多種多様で多岐に渡っている。その多くは民間に類似している職種が多いことも事実ではあるが、地域住民の「安全・安心」を日頃から守っていくためには、地域の特性を知り、地域の住民を知り、その上でこれまで蓄積してきた「技術・技能・知識や経験」を活かしていくことが最も重要といえる。そして、コスト論に終始せず、あくまでもその地域事情に即した公共サービスを「住民との対話」の中で業務遂行できるのが、技能職員たる所以である。

これまで、さまざまな形で経営形態の変更や民営化・民間委託が推し進められ、さらには18年にも及ぶ新規採用凍結の中にあっても、それぞれの職域で働く市従組合員は、限られた人員や予算の中で創意工夫を凝らし、できる限りの質の高い公共サービスを提供してきたこととともに、災害時においては大阪市の内外を問わず、その復旧・復興に尽力してきた。このたゆまぬ努力の結果が、新規採用の凍結解除につながったことは言うまでもない。

また、このようにして現場が守ってきた公共サービスは、市民や利用者にとっても必要なものであり、そのサービスを安定的に提供していくためには、直営を基本とした業務執行体制を確立していく必要がある。

加えて、前述した経営形態の変更により技能職員の立場で法人等に移行した職員も市従組合員であることから、任命権者の違う職域においても、今回の大阪市における新規採用凍結解除の流れが反映されるよう、取り組みを強化し、市従組合員が働くすべての職域において新規採用を勝ち取り、業務執行体制の確立をめざしていく。

### ② 自治研活動の推進

これまで大阪市従では、多岐に渡る職域がある中で、地域住民との協働をはじめとして、多くの自治研活動に取り組んできた。過去にはボトムアップコンテストと題して、様々な職域から活動提案を行い、全国自治研につなげていくとともに、単組事例報告を行うなどの取り組みを実践してきた。

また近年では、大都市制度のあり方など特殊な大阪市の政治状況などについて、レポート提出による参加を行ってきた。

新規採用者が配属された職場では、若手への指導をするために自らも再度学習するなど、明らかな相乗効果により活気が出てきている。そして、先輩方から受け継いだ知識や技能を後輩たちに継承していく一方で「新たな発想を活かしていくことのできる職場に戻していくこと」も、大事な自治研活動の一環といえる。そうした中で生まれた新たな取り組みなどを、この場で紹介できるよう、引き続き取り組んでいきたい。