

地方自治体の関連職場で働く民間労働者の現状と雇用確保の取組み

橋本武朋

自治労埼玉公共民間労組協議会議長／小菅下水処理場委託職員ユニオン書記長

本稿は、二〇一三年六月一日に明治大学で開講された自治労寄附講座「地方自治体の仕事と労働組合」での橋本武朋さんの講義をもとに、「本人が再構成したものである。

はじめに

全国の地方自治体には民間労働者が働く自治体の関連職場が数多くある。具体的には、民間委託先企業や公社、事業団あるいは社会福祉法人などである。自治労は一九九一年より公務員だけでなく、自治体関連職場の民間労働者の組織化に着手し「公共サービス民間労組評議会」を組織している。加入人数は約七万人だが、全体の数からすればまだ少数である。自治労では、このような職場または労働者を「公共民間職場」「公共民間労働者」あるいは単に「公共民間」と呼称している。

公共民間には大きく分けて、民間委託職場と

公社などの外郭団体職場がある。民間委託とは、自治体が業務の一部あるいは全部を民間企業に外注することだが、その業務を請負う企業は入札を経なければならない。この「入札」が自治体の委託先で働く民間労働者にとって、きわめて深刻な問題を引き起こしている。本稿では、この民間委託の労働者の抱える問題とその原因、そして問題解決と具体的な取組みについて報告したい。

民間委託の典型職場

私が属しているのは民間委託職場の現場労働者で組織する組合である。仕事は下水処理場の事務棟の設備管理で、ビルメンテナンスまたは略してビルメンといわれる職種だが、施設の性格上、常駐しなければならないため、二四時間三六五日のローテーション勤務となっている。

自治体の施設で自治体の仕事（自治体業務）の末端を担っているわけだが、自治体職員の裏方的な存在といつていいかもしれない。

委託契約は単年度契約（一年）のため、労働者の大半は一年限りの契約社員である。年度末の入札によって向こう一年間の仕事が決まるわけだが、仮に雇用されている会社が入札に負けた仕事が取れないと自動的に雇止めとなってしまう網渡り的な厳しい職場である。また、競争入札により請負金額がぎりぎりまで絞られるため、人員配置に余裕がなく、その業務は現場労働者の献身的な働き方によって維持されているといつても過言ではない。

民間委託の職場はどこの自治体にもある。庁舎の受付案内、電話交換、清掃、警備、設備の運転管理や保全など、大仰な言い方をすれば自治体職員の円滑な業務遂行とライフラインの維持管理を保障する日常に密着した仕事なのだが、待遇や働き方はどこの職場も似たりよつたりで、非正規雇用が中心となっている。

非正規雇用が社会問題化している。全労働者の二人に一人、若年層（一五歳から二四歳）の二人に一人が非正規労働者といわれている。また、年収二〇〇万円以下のワーキングプアと呼ばれる労働者が一〇〇〇万人を超えている。民間委託にも顕著にあらわれていて「官製ワーキングプア」となっている。自治体がワーキングプアを作り出しているのが現状だ。このような状況を放置しているとどうなるか。労働条件は低いほうへ並んでいくため、正規雇用労働者のあたりまえの待遇が厚遇視される。公務員バッシングなどはまさしくこれである。非正規雇用とワーキングプアは一体だ。現在の状況は非正

規雇用の増殖を放置してきた結果だといえる。

公共と民間の間

端的にいえば、公共すなわち国や自治体の仕事は利益を考えない。翻つて、民間すなわち市場は仕事に当然利益を見込む。別ない方をすれば、公共は民間（市場）がやれない（供給できない）ことをやる（供給する）ということになる。道路や河川などのインフラ整備や社会保障、学校、病院、消防、警察などがそうである。民間（市場）はどうか。利潤追求が目的である。民間委託とは、利益を想定しない公共の仕事を、利益を追求する民間が担うということを前提にするのだから本来はうまくいくはずがない。「民間活力の導入」などという民営化を正当化する論理があるものの、本来利益を考慮しないはずの仕事を利潤追求の手段にするという矛盾を抱えることになってしまいます。

そのため、民間企業が公金（税金）を使って公共の仕事をやることを貫徹させるため、公共（発注側）は民間（受注側）に様々な制約を加えることになる。つまり公平性を保つため、入札によって競争させ、仕事は年限を切つて委託することにし、更新するには再度競争させることになる。また、発注側は発注額を一方的に決めることができ、契約が切れればいつでも切り離せるという圧倒的に優位な立場にあるため両者の関係は対等ではない。こうした対極関係にある公共と民間が仕事を通じて結び

つく訳だが、どうしても構造的に不安定になると見えるえない。

制度について

民間委託の制度は、一九六四年の東京オリンピック以降、拡大してきたと言われている。その主な対象となる業務は、先に列挙したもののに医療事務、学校給食、学校用務、ごみ収集、他に医療事務、学校給食、学校用務、ごみ収集、し尿収集、清掃工場・リサイクル工場の運転管理、浄水場・下水処理場の運転管理、水道料金検針などがある。

もう一つの制度に指定管理者制度がある。これは、公の施設の管理運営を一定の年限を切つて、公募により民間事業者を指定し、管理権限を委任する制度で二〇〇三年に導入された。その対象となる施設は、市民会館、保育園、学童クラブ、児童館、老人ホーム、図書館、博物館、美術館、体育館、プール、病院、公園などである。

民間委託、指定管理者共に幅広い分野に広がっている。さらに現在、ますます拡大しておきり、公務員の窓口業務にも民間委託化は進んでいる。

公共と民間のはらむ矛盾

民間委託制度にしろ指定管理者制度にしろ、請ける業務には委託期間や指定期間という年限があり、業務を請けるには入札や公募といった

競争がある。それらによつて生じる問題がある。つまり、競争に勝つにはコストカットや効率化が要求され、受注を最優先にすれば安値で請負わざるをえない。また、それにともなつて契約額が低くなれば、最初に削られるのは人件費である。現場の労働者に真っ先にしわ寄せがきてしまう。これが最大の問題である。

前記の問題をふまえたうえで、はらむ矛盾を三つの観点からみてみよう。

一つは、現場労働者にとつては失業と低賃金・労働条件の悪化としてあらわれる。また、労働者は自治体（発注側）と直接の雇用関係にはない間接雇用となるため、低賃金である以上、官製ワーキングプアの問題とならざるをえない。二つめは、受注する企業、事業者にとつての問題である。不安定雇用、低賃金、劣悪な労働条件のもとで労働者を雇用せざるをえないため、熟練労働者の流出、人材確保の困難さゆえの慢性的な人員不足につながる。仕事を請負つたのは良いけれど人を集められないという致命的な問題に直面する。

三つめは、発注する側すなわち自治体にとつてである。前記二つの理由により、公共サービスの質の低下と不安定化が進むことになる。公共の側は、一定の質を持った公共サービスを安定して供給しなければならぬ義務を負つているが、それが果たせなくなってしまう。その例の最たるもののが、二〇〇六年に起きた埼玉県ふじみ野市の市営プールで起きた死亡事故だろう。この事故の原因は、契約金額が年々下がってし

まい、人件費が捻出できずに有資格者のブール監視員の適正な配置ができなかつたことにあつた。快適なブールリ公共サービスを提供しなければならないのに、そこで事故が起きてしまつた。この一件は質の低下どころの話では済まない話だが……。

利益追求の民間企業といえども公共サービスに携わる以上、安定した供給は最大の責務である。しかし、民間委託する際には公平性、透明性、競争性、期間限定性が求められ、結果、公共サービスの質の低下と不安定化という矛盾が生じてしまう。公共と民間の構造的に不安定な結びつきがその原因だといえる。したがつて、公共と民間の構造的に不安定な結びつきにもとづいた委託制度や指定管理者制度を今後も続けていくということを前提にするならば、その矛盾を少しでも解消するためには不安定な結びつきの安定化が課題となつてくる。

公共・民間労働者の抱える問題

矛盾から生じる問題として以下の四つの点があげられる。

一つめは不安定雇用の問題。委託期間はだいたい1~3年、指定期間は3年~5年であり、雇用される労働者にとっては、その期間が雇用期間となる。さらに入札という競争に負ければ雇止め、すなわち失業を招く。二つめは低賃金。受注金額によって賃金が決まるため、安値受注は賃金削減に直結する。

三つめは劣悪な労働条件。安値受注の結果、経費削減により社会保険の未加入などの不十分な社会保障と、福利厚生の廃止や備品の不補充など職場環境の悪化が引き起こされる。

最後は、働きがいの喪失である。雇用が簡単に左右され、何年勤めても賃金は上がらないどころか、契約金額の低下によつては下がつていこう。仕事が正当に評価されなくてどうして頑張ろうという気持ちになるだろうか。まさに雇用不安と低賃金の悪循環である。

問題の原因はどこに

原因の一つとして、委託・指定管理者制度という制度そのものを指摘したい。公共の仕事を民間に委託することの本来の大きな目的は、自治体の歳出削減にあるということをみなければならぬだろう。自治体業務はもともとは直営だが、歳出削減の要請のもとでの人件費抑制・削減により、まず現業部門の民間委託化がすすめられた。民間委託における予算の積算は物件費として計上される。委託業務においては、人件費が大部分を占めるが積算上は物件費だ。つまり鉛筆などの物品と同じ扱いにされている。物件費だから予算上での扱いもかなり自由が効く。予算圧縮の要請があればいの一番に削減されてしまう。

つまり自治体業務を民間委託することにより、その業務に従事していた公務員の人件費は見かけ上削減されたようになるが、実際の仕事に従

事する民間労働者的人件費は物件費にされているため、たやすく削減される。予算上は物品の削減だが、実際は公務に従事する民間労働者の人件費削減である。役所にとつては、民間労働者へしわ寄せすることによって、歳出削減の要請に応えたという体裁がとれることになるのだろうが、歳出削減の体裁のために安い労働力を必要とし、その安い労働力を生み出す手段が委託・指定管理者制度だといわなければならない。

一〇年ほど前に、「官から民へ」という、あたかも民営化さえすればすべてうまくいくといふ競争とコストの論理がしきりにいわれた。しかし民営化は魔法の杖ではない。民営化によってすべての人々が幸せになることはありえない。なぜならば、低賃金の不安定雇用労働者を必ず生み出すからである。

さらに入札制度の持つ問題がある。現在の入札の基本は「安ければ安いほど良い」という価格一辺倒の制度である。入札制度の建前は、競争性の担保と品質の向上、不正の防止ということになるのだろうが、現実は談合による高値安定か、安値受注競争いわゆるダンピングである。そして価格一辺倒の入札制度のなかでは、雇用・労働条件は考慮されない。ましてや入札の予定価格を決める際には人件費ではなく物件費として積算されるのである。こうした建前と現実が乖離した入札制度のなかで現場の労働者は置き去りにされている。

問題の解決に向けて

図1 使用者×労働者個人

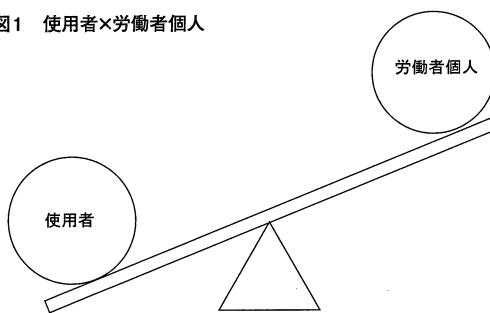


図2 使用者×労働組合+規制・保護

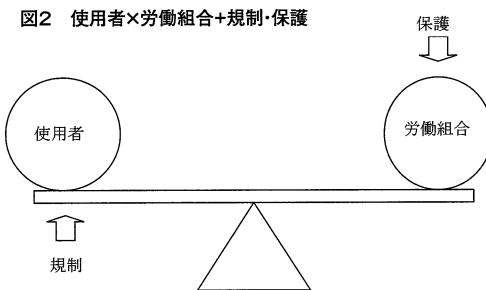


図3 自治体当局×[委託・外郭事業者×労働者個人]

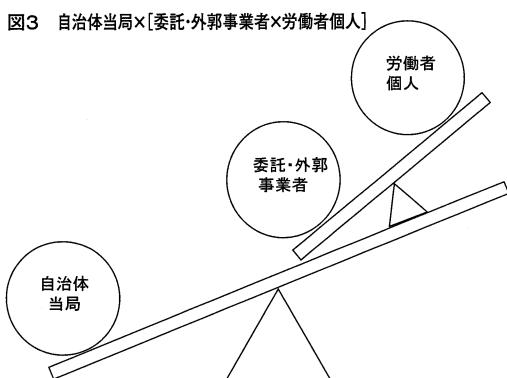
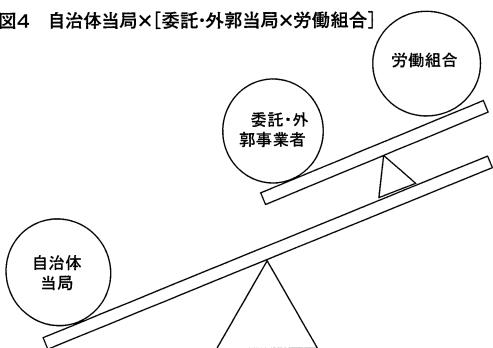


図4 自治体当局×[委託・外郭当局×労働組合]



第一に、自治体との交渉である。発注元の自治体と民間労働者との間には雇用関係がないことは述べた。しかし、労働者の待遇改善をかちとるために支障となる問題を解決するには、どうしても自治体当局に向かわなければならない。

労働者と雇用先の請負企業との交渉だけでは解決しない。そこから労働組合の多様な取組みが要求される。

わかりきつたことだが労働者と使用者を軽重で比べれば労働者は圧倒的に軽い（図1参照）。しかし労働組合となれば、労働者は労働法によって保護され、逆に使用者には規制がか

かる。それにより両者は対等な関係になる（図2参照）。これは公務員も同じで、個人は軽いが労働組合となれば、争議権などの労働基本権が制約されているとはいって、賃金面では人事院勧告制度などもあり、自治体当局と対等な関係ができる。では、発注者である自治体当局と受

注者である委託企業・外郭事業者はどうか。業務の契約関係上、前述したように発注側は発注額を一方的に決めることができ、契約が切ればいつでも切り離せるという圧倒的に優位な立場にあるため、力関係が対等になることはない。

この力関係に労働者個人を加えると、労働者はさらに軽い立場になる（図3参照）。だからといって、労働者が組合を作つて企業・事業者と対等になつたとしても、自治体当局と委託企

業・外郭事業者の関係は対等ではないのだから、直接の雇用関係がないことが、自治体当局との力関係を対等にすることを難しくさせる理由である。民間労働者の抱える問題の原因がはつきりし、かつ自治体の制度がその一つだとわかつたとしても、労働者は自治体当局と直接交渉す

ることができない。ここで自治体労組（公務員組合）の協力（労働組合どうしの連帯と共闘）が必要になつてくる。

単純にいえば、労働組合の上に自治体労組を重ねること。つまり労働組合が、自治体当局と交渉可能な自治体労組と一緒に行動することにより、自治体当局と交渉可能になるということ

だ。具体的にいえば、民間労働組合が自分たちの雇用の確保と待遇改善を陳情という形態をとつて、そこに自治体労組が同席することにより、実質的な労使交渉をすることができるということだ。そのためには、自治体労組との連帯と共闘の関係をいかに作るかが重要な鍵になる。また、後述するがここに「公契約条例」の制定が重なることができれば、民間労働組合だけでなく、企業・外部事業者も自治体当局との力関係を対等にすることができるということである。(図5参照)。

また自治体にとっても、民間委託労働者との交渉における共通の問題意識が存在する。公共サービスの劣化の問題だ。自治体において民間委託された公共サービスのサイクルを見てみよ

図5 自治体当局×[委託・外郭当局×労働組合+自治体労組・公契約条例]

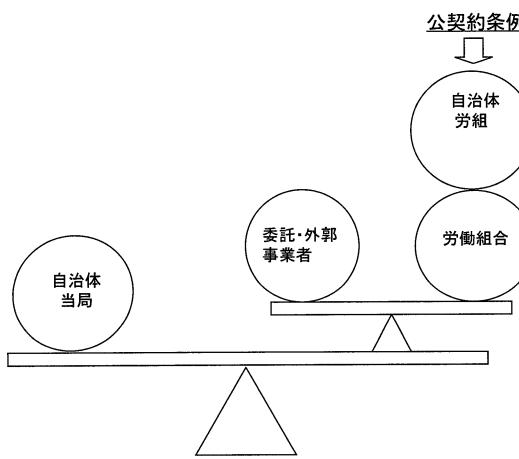
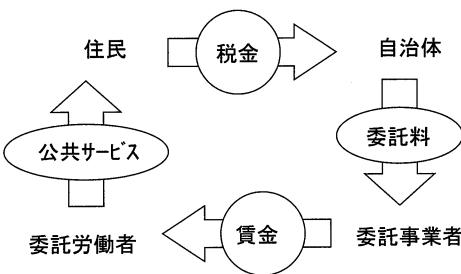


図6 良い仕事



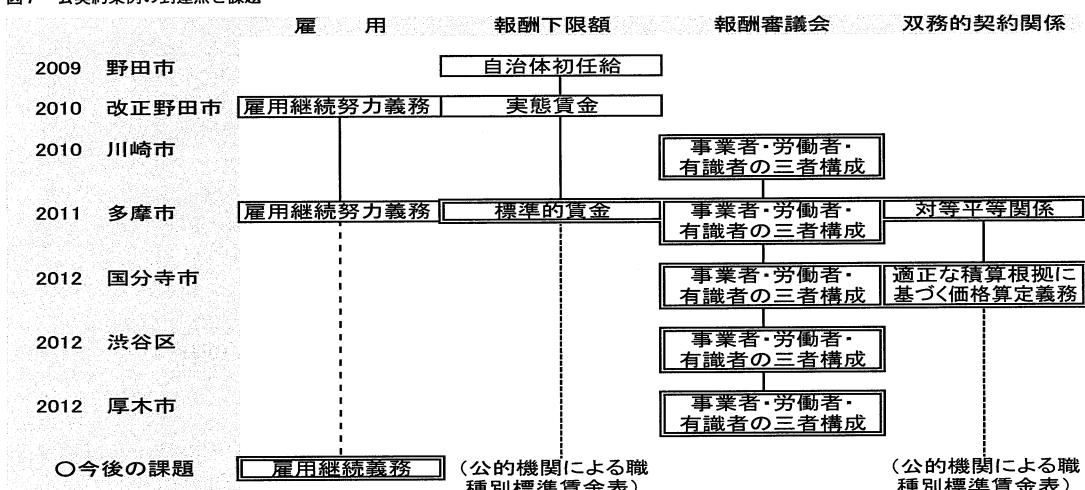
う(図6参照)。まず自治体が委託料を払い業務委託する。つぎに業務を受託した事業者は賃金を払って労働者を雇用し、公共サービスを住民に供給する。そして住民は自治体に納税する。このサイクルが問題なく健全に機能すれば、公務員の給与は向上し、安定していくはずである。ところが現実は、公共と民間の不安定な結びつきが招く矛盾により、このサイクルの過程で公共サービスの劣化が進行していくことがある。劣化の原因是、経費削減や人件費の抑制により労働者の技能・技術継承や教育訓練が行なわれないことがある。このことにより納稅者である住民が、一定の質を持つ安定した公共サービスを受けられない事態となってしまう。

こうした公共サービスの劣化に対する安定供給という観点から、交渉においての自治体と委託労働者の共通の土台が存在するのである。

第二に、入札に対してである。入札には「指名競争入札」と「一般競争入札」がある。指名競争入札により入札参加者を限定する指名競争入札に対して、一定の要件を満たせば自由に参加可能な一般競争入札が増えていく。地方自治法によつても一般競争入札が契約の相手方選定の原則であると規定されている。以前は、委託契約を結ぶ際には随意契約と指名競争入札が多かった。とりわけ主たる生計者(一家の大黒柱)が多く働いている職場ではほとんどが随意契約であった。たとえば、ごみの収集や清掃工場の運転管理などである。いまでもその契約方式を維持しているところも多いが、着実に一般競争入札の波が押し寄せてきている。

入札には業者交代が常につきまとう。業者のなかには悪徳業者といわれる企業もいるために、業者交代が発生した時にはそれを念頭に新しい業者と対峙しなければならない。その時のために労働組合が普段から全面に出ていなければならぬ。言わすもがなであるが企業というのは労働組合を嫌う。だからこそ労働組合の存在をあきらかにして入札参加業者に知らしめる。業者にとっては、労組が居座っている現場は厄介な物件でうまくがない。うまみとは労働者をとことん搾取して生み出す利益のことだ。うまみがない現場は業者にとって「不良物件」である。不良物件は積極的に受注しない。したがつて入札に対しても、不良物件であることを武器に業

図7 公契約条例の到達点と課題



者交代を極力阻止する取組みを行なう。しかし、後述するがこれによつて必ず業者交代を阻んで現場を守るということができるわけではない。

第三に、労使関係の逆転である。労働者が権利を獲得していくためにはこれがもともと必要である。力関係を変え、会社が有利であることを見えること。それを可能にするのが労働者による職場支配権の確立であり、その柱は「業務に精通しているのは我々現場の労働者である」という労働者の論理である。実際、長年培つた技術や蓄積された経験をもつてている現場労働者がいなければ業務は一日たりとも回らない。そして自治体と交渉可能な労働組合の力である。現場労働者の生活がかかつた委託予算の改善と公共サービスの安定供給などを要求項目に掲げた自治体交渉により、委託業務の一一定規模の発注が確保される。業者側からみれば労働組合が業務と予算を確保してくれるということになり、組合を敵視ばかりしていられないということが起きた。これは力関係をえていくうえで重要な要素である。こうして職場支配権を確立していく。

第四に、入札制度の改革である。現場の労働者にとって業者の交代は重大関心事だ。業者が代わるということは、競争入札に勝つたということであり、落札金額が下がったということである。はたして新しい業者に雇用は継続されるのか、継続されたとしても賃金は維持されるのかが焦点化する。比較的安定した雇用条件の現場では業者は交代しないほうが良い（ただし悪

徳業者は別で、そういう場合は悪徳業者排除・業者交代に自治体への要請を含めて取り組むことになる）。最低限の雇用と条件は守られるからである。だが前述したように、自治体交渉や入札対策をしても必ずしも現場を守り、雇用を守ることができるとは限らない。今までのやり方では難しい局面もでてきている。いくつか例を挙げると、電子入札の問題がある。これはインターネットによる入札のため、入札参加業者の情報がわからなくなる。相手が見えなければ対策も難しい。また、争議覚悟で現場労働者の雇用継続を拒否する確信犯的な悪質業者も現れてきている。最近では千葉県流山市でそういう事例が起きている。

したがって、今後こういうことが増えていくことが予想されるため、入札制度の改革が必要である。そのため法整備が課題となっている。具体的には公契約条例、公契約基本法、ILO九四号条約などがある。

公契約条例は、自治体が公契約を通じて社会的な価値の実現をはかることを目的とするものだが、社会的な価値とは、環境保護、人権、障がい者雇用、雇用の継続、生活できる賃金など市場に任せていては実現できない価値のことである。二〇〇九年に千葉県野田市から始まった条例制定の動きは、最近では二〇一二年一二月の神奈川県厚木市など、多くの自治体での制定につながっている。しかし、賃金や雇用継続などの課題はある。低賃金と雇用不安を抱える民間委託労働者には、正当な職種別賃金の確立と

自治体の発注責任にもとづく雇用継続義務が必要である。残念ながらここまで踏み込んだ条例はまだどこにも制定されていない（図7参照）。

公契約条例は地方レベルだが、国レベルだと公契約基本法があり、国際レベルになるとILS〇九四号条約がある。公契約基本法は、二〇〇九年に施行された公共サービス基本法を実のものにするため、公契約のもとで働く労働者の公正労働基準などを実現するために制定が必要であり、自治労も国に対しても要望している。

ILS〇九四号条約は、公契約における労働条項について定めたもので、自治体などの公的機関が事業を委託する場合、それに従事する労働者の労働条件が地場の賃金相場などを上回るようない契約しなければならないなどとするものである。ただし、日本はいまだ批准していない。

これらの法整備は、問題の解決に役立つであろうことは間違いないが、現行でも入札制度の改革について対応可能ではある。総合評価方式（一九九九年、地方自治法施行令改正）と最低限価格制度、低入札価格調査制度（二〇〇二年、地方自治法施行令改正）である。これらについては、入札にあたっての適用は自治体の裁量に任せているという限界性はあるものの、十分使える法律である。

雇用確保に向けた具体的な取組み

おわりに

一つは自治体交渉である。まず、自治体予算が成立するまでの流れを確認すると、九月に予

公共と民間の結びつきができるだけ安定した

算編成作業が始まり、翌年に予算案が決定、三月議会で承認され成立となる。この過程で、前述した自治体との交渉を行なう。要求項目は、

①雇用確保、②物件費ではなく人件費で積算すること、③公契約条例の制定、④職場環境の改善などである。雇用確保については、ダンピングをするような業者の排除を求め、業者交代の場合は自治体の責任で新業者に雇用継続させることを求める。人件費での積算要求は、予算不足の場合は真っ先に物件費が削減対象になるからである。鍵は予算編成中での交渉にある。ここでおいて委託業務の予算確保と増額を要求する。現場労働者の賃金労働条件改善に直結する交渉である。

二つめは、業者対策である。入札前に業界各社に対して要望書を送付する。要望内容は、①適正価格での入札、②雇用・賃金労働条件等の引継ぎ、③賃金労働条件の改善などである。入札参加者が特定された場合、さらに要望書を送付する。これらは、現場に労働組合が存在しているということを知らしめるためであり、不良物件であることの宣言である。しかし、一般競争入札や電子入札、また労使紛争覚悟でダンピングと雇用継続拒否で突っ込んでくる悪質業者の問題があるために、前述した公契約条例の制定をはじめとする法整備が重要になるのである。

その実現のために、労働組合の連帯の拡大が重要であるのは言うまでもない。各自治体の関連職場で働く民間労働者がつながり、自治体の公務員組合との連帯共闘を実践していくこと。そのため民間委託労働者は自治労に加入するのである。そしてもっと大切なことは、職場支配権の確立と労働組合の力を背景にした取組みと交渉であり、その基本は労働者の団結にあ

る。組合への結集によって労働者の権利獲得と地位向上を図ることがなにより重要である。最大の問題である雇用不安を解消させ、賃金労働条件を改善させることによって働きがいを復権させることによって仕事の質と技量は自ずと向上するだろうし、必然的に公共サービスの質は向上し、安定化するであろう。労働者にとっては、自らの雇用の安定と賃金労働条件の改善に裏打ちされた仕事への誇りが、結果として公共サービスの質の向上と安定化につながるということであり、自治体にとっては、公共サービスの質の向上と安定化のためには、自治体業務の末端で働く労働者の安定雇用と賃金労働条件の改善が必要不可欠だということである。それが構造的に不安定な公共と民間の結びつきを、安定した結合体にしていくことになるのではないかだろうか。