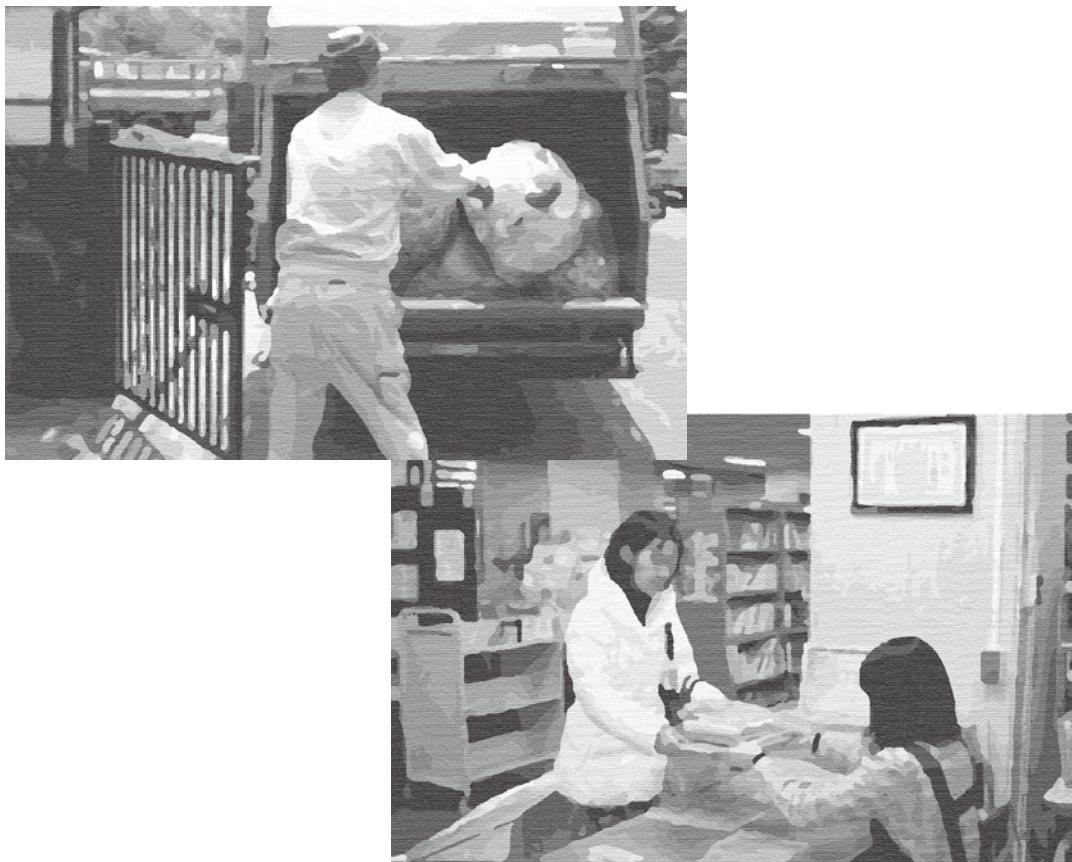


民間委託事業分野からも
指定管理者分野からも
なくそう！官製ワーキングプア

調査報告書



川村雅則ゼミナール II

2012年1月

はじめに

本学で学ぶ学生には公務員を志望するものが多い。本学は公務員講座等に力を入れており、「公務員に強い大学」として高校側や受験生に評判のようで、本学の入学動機にそのことをあげる学生も少なくない。

なので、将来の夢を語らせると「公務員志望です！」という声が入学したての学生の間でも聞かれる。「一年生でもう？」と違和感を覚えるものの、公務員になって世のため人のために頑張ってくれるのであればまあよいかと思う。

もっとも、実際にはそういう動機だけでは必ずしもない。「公務員は安定しているから」という志望動機が少なからず聞かれるところである。

もちろんこれはべつに本学の学生に限ったことではないだろう。フリーター（非正規）を選択すれば生涯賃金でこんなに損をする！なんとしても正社員になりなさい！という「キャリア教育」が成功している証なのかもしれない。いささか皮肉をこめていえば。

だがしかし、そんな動機のまま公務員として就職させるわけにはいかない。

世のなかが公務員に求めている最低限の気概ぐらいは養う必要が大学にある。加えて、私たちの研究領域（労働経済）に関連して「上乗せ」の希望がある。

それは、安定したきみたちの仕事の横で、同じような仕事に従事しながらも著

しい待遇格差でしかも雇用不安で働く人々、そう、非正規公務員に目がいくようになって欲しい。

また、民間委託や指定管理者など、かつては公務員が行っていた仕事（アウトソーシング先）で働く人たちにも目を向けて欲しい。きみたちが「発注者」としてその条件を決定することになるからだ。

つまり、安定した自らの地位・仕事のことだけでなく、官製ワーキングプアをめぐる問題に関心をもち、その改善に取り組んでもらいたいと思うのである。

さて、本報告書は、アウトソーシング先でひろがる雇用・労働問題について調査した結果をまとめたものである。具体的には、民間委託清掃事業と指定管理者の分野を取り扱った。

ゼミナールⅡの学生（若林大樹・本山栄・佐竹孝紀・藤澤理子・福嶋夏美・石上千里・藤田響一）が中心となって作業を進めた。そのなかでも、清掃事業は藤田くんが、指定管理者は佐竹くんが、最後まで粘り強く仕上げてくれた。

指導の時間がなかなか確保できないなかで苦労をかけてしまった。反省をこめて、どうも有り難う。

川村雅則（北海学園大学 准教授）

札幌市の委託清掃事業における雇用・労働

はじめに—進む民間委託と民間委託をめぐる問題

現在、自治体の担っていた公共サービスのアウトソーシングが進んでいる。背景には、自治体財政の悪化に加え、三位一体改革で国から自治体へのおカネの流れが細ったことがある。

民間委託はそういうなかで自治体が選択するコスト削減策のひとつである。だが問題は、そこで働く労働者の雇用・労働（以下、労働）への影響である。今回は、民間委託のなかでも清掃事業（とりわけ家庭ごみの収集事業）を対象とした。日常生活で排出する家庭ごみの収集は、私たちの暮らしを支える公共サービスのなかでもより身近な存在でありながら、あまり知られていないと感じたからである。また清掃事業は、全国的にも、民間委託が進んでいる。

札幌市では、統計資料で確認できる限りでは1950年以前からごみ収集に民間委託（請負）が活用されている¹。現在、札幌市の家庭ごみの収集は、直営に加えて、民間8事業者との随意契約で行われている。

ところで、民間委託は清掃事業に限ったことではないし、札幌市に限ったことでもない。全国の自治体で、民間活力の導入を掲げ、例えば学校用務員、学校給食、庁舎や施設の管理など民間委託（や民営化）がひろがっている。

先行研究²によれば、民間委託の最大のメリットは、第一に民間企業に業務を任せることで受注を望む企業がサービスの質を高めようとするインセンティブが働くこと。第二に市職員を減らし、人件費を低く抑えることがあげられている。

こうした民間委託にデメリットはないのか。それが私たちの関心事である。とりわけそこで働く人たちの労働に問題は生じないのだろうか³。

第一に雇用不安である。業務契約には、契約期間が定められており、通常一年から数年で入札や契約の見直しがあらためて実施されるため、雇用不安が発生することになる。

1 札幌市環境事業公社（2000）を参照。なお本文中の図表等のデータは札幌市（2008）（2011）より（一部、札幌市から別に提供されたデータがある）。

2 坂田（2006）。

3 労働への影響以外でも、市民サービスの低下という問題もあげられる。一例をあげると、東京都国分寺市では、予算価格を大きく下回る低価格でごみ収集業務を落札した業者が経営難から契約途中で業務を投げ出した（2005年度）。

受託者としても、再度契約できるかがわからないため、無期雇用ではなく有期雇用で契約をしてしまうことにもなるだろう。

第二は、賃金など処遇の悪化である。受注者間での競争にともない、委託費は低下する。結果として賃金水準は低下することになるだろう。

そもそもこれらは、民間委託のメリットに掲げられているコスト削減がもたらす当然の結果といえるだろう。行政コストの削減が、そこで働く人々の労働やサービスの質にいかなる影響を与えているか検証する必要がある。

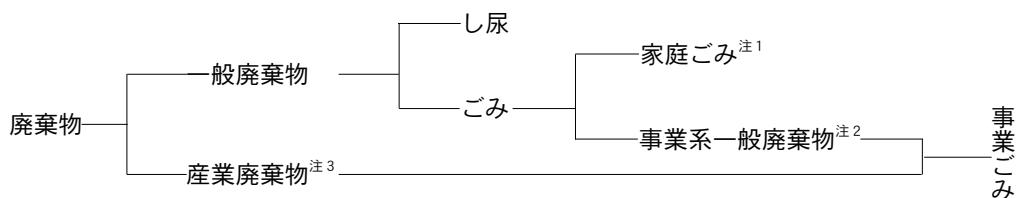
第1節では、札幌市の清掃事業の概要を整理する。第2節では、今回の調査（ヒアリング、アンケート）の概要を紹介した後、調査で明らかになったごみ収集労働者の実態を述べる。具体的には、賃金、雇用、働き方、疲労や健康状態などをとりあげている。

そして、最後にまとめとして、問題点の整理と労働者の処遇改善に向けての私たちの意見を述べる。

第1節 札幌市の清掃事業の概要

図表I－1のとおり、廃棄物は「一般廃棄物」と「産業廃棄物」に大きく分けられ、さらに一般廃棄物は家庭系と事業系に分けられる。家庭系は家庭から出る廃棄物のこととで、事業系は、事業活動とともに生じて発生するもので、産業廃棄物には該当しない廃棄物のことである⁴。

図表I－1 廃棄物の種類



注1：家庭生活にともなうもの。

注2：事業活動で生じたもので産業廃棄物以外のもの

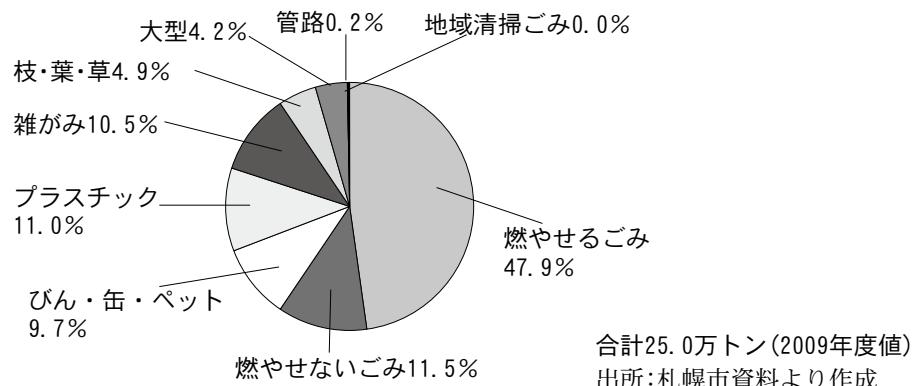
注3：産業廃棄物の種類については省略。

出所：札幌市資料より作成

家庭系のごみ収集は、札幌市直営のほか、委託契約で民間8事業者が行っている。契約期間は1年ごとの更新である（事業系のごみ収集については今回は省略する）。

直営では、燃やせるごみ、びん・缶・ペットボトルの2種類を回収しているほか、札幌ごみパト隊業務を実施している（ごみステーションをパトロールし、不適正排出者への個別指導等を行う）。

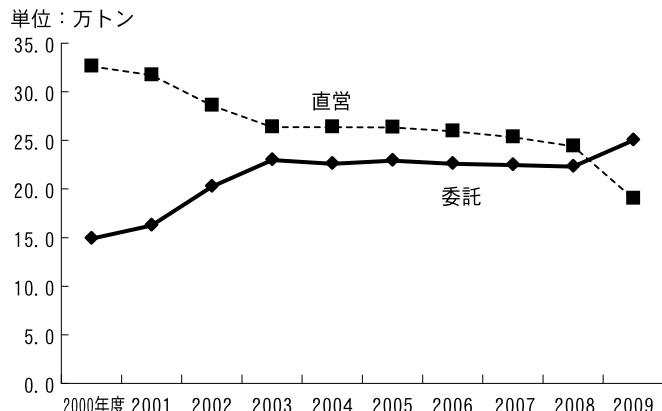
表I－2 委託事業者の収集しているごみの種類と量



4 産業廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥などの21種が法令で定められている。

委託事業者では、燃やせるごみ、燃やせないごみ、びん・缶・ペットボトル、容器包装プラスチック、雑がみ、枝・葉・草、大型ごみ、地域清掃ごみ、管路ごみの9種類を回収している。図表I-2に、ごみ種別の回収量（2009年度値）を示した。燃やせるごみが半数弱を占める。

図表I-3 直営と委託のごみ収集量の推移



出所：札幌市資料より作成

冒頭で、民間委託が進んでいることを指摘したが、札幌市のごみ収集事業でも同様である。図表I-3はごみ収集量について、官と民を比較したものである。ごみ収集量では、当初は圧倒的に直営だったのが2009年度には逆転している。

第2節 調査の概要と調査の結果

1) 調査の概要

民間委託のもとでの労働はどうなっているのかを明らかにするため、事業者と労働者を対象とした調査（ヒアリング、アンケート）を行った。

（1）労働者ヒアリング

清掃労働者を組織している札幌地域労組⁵・「委託清掃友の会（以下、友の会）」の協力で、14名を対象にヒアリングを実施した。本人の属性、仕事の内容、賃金・労働条件、仕事での悩み、生活実態や健康状態などを尋ねた（以下の労働者アンケートも同様）。

（2）事業者ヒアリング

清掃事業の委託を受けている8事業者に調査を依頼し、メール回答による1事業者を含め、全事業者から話を聞いた。企業属性、委託料や事業経営の動向、労務管理の実態

5 札幌地域労組については、<http://www.infosnow.ne.jp/~sgu/> を参照

や苦労などを聞いた。

(3) 労働者アンケート

札幌地域労組・「友の会」を通して、清掃会社5社の労働者を対象に、調査票700部を配布して169部の回答を得た。

以下では、ごみ収集業務に従事するもの123人に限定して、調査結果をみていく。正規雇用が72人、非正規雇用が51人である。仕事内容は、主として運転業務に従事しているものと収集業務に従事しているものにわかれ（図表I-4）。

図表I-4 アンケート回答者

	正規	非正規	合計
主として運転業務	56人	18人	74人
主として収集業務	16人	32人	48人
合計	72人	51人	123人

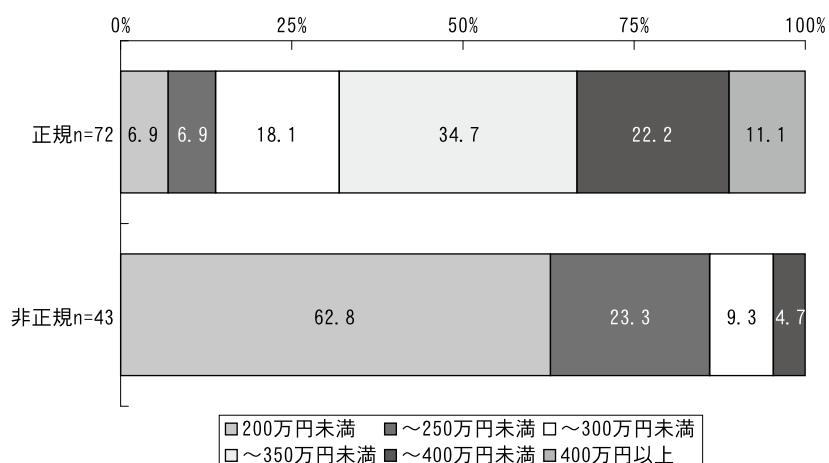
注：非正規の中に「運転」と「収集」の両方に回答したものが1人いるため、一部合計が合わない。

2) 調査の結果

・非正規雇用を中心にみられる低賃金問題

まずは労働者ヒアリングのなかでも訴えの多かった賃金水準をめぐる問題について、アンケート調査結果で確認してみよう。図表I-5は年収水準（税込み）をまとめたものだ。

図表I-5 雇用形態別にみた年収分布



出所：アンケートより作成

とりわけ非正規雇用の年収水準の低さが顕著である。非正規雇用の6割強が年収200万円未満で生活しているのだ。さらに、正規雇用でも、およそ3分の1は年収300万円未満であり、低収入であることも見逃せない。下記はアンケートに寄せられた声である。

- ・新人と何年もやっている人との賃金が同じようなので、もう少し多くもらいたいと思う時がある。(30歳代／非正規)
- ・手取りで20万は欲しいです。(30歳代／正規)
- ・低賃金のため、アルバイトの中には夜もほかのアルバイトをせざるを得ない人がかなりいます。(50歳代／正規)
- ・なかなか昇給がなく、生活が苦しく、他にアルバイトをしている人が多くいる。賃金面がもう少し楽になれば、みな楽になると思う。(50歳代／非正規)
- ・ごみ回収をしている札幌市の職員の給料とまでは言いませんが、せめて他の代行業務をしている方と同じくらいの給料はもらいたいです。妻と2人ですが、給料が安すぎて、子どももほしいが生活が苦しいので無理です。(30歳代／非正規)

[アンケートより]

子育ての費用がまかなえない、他にアルバイトしなければ生活していくないという切実な記述がみられる。労働者ヒアリングの際に、ある方から賃金明細をもらった。以下に示す。40歳代、正社員で勤続年数約15年の労働者の賃金である。

基本給14万9千円、調整給2万1千円、運転手当2万円、無事故手当3千円、家族手当1千円、精勤手当5千円、残業代3万円。

総支給額22万9千円、各種保険料が控除された後の手取り19万6千円

注1：百円単位は四捨五入した。

注2：運転手当と無事故手当は運転者に対しての支給。

約15年勤めても、月の収入は手取りで20万円に満たない。年収は310～320万円程度で、所得税は0円である。家賃などの生活費にあてると貯金は困難だという。

図表I－6 労働条件・仕事に関する悩み・不安・不満等（複数回答可）

単位：人、%

	全体		雇用形態			
			正規		非正規	
	123	100.0	72	100.0	51	100.0
ア. 仕事内容のわりに賃金が低い	70	56.9	44	61.1	26	51.0
イ. 昇給がない・ほとんどない	71	57.7	48	66.7	23	45.1
ト. 仕事に対する社会的評価が低い	51	41.5	32	44.4	19	37.3
ネ. 住民からの苦情や無理な注文がある	39	31.7	27	37.5	12	23.5

注：27項目設けたうち、30%以上の回答があったものを掲載。

出所：アンケートより作成。

アンケートでも（図表I－6）、「仕事内容のわりに賃金が低い」と「昇給がない・ほと

んどない」に半分以上が回答している。直営の労働者の賃金水準（図表 I - 7）⁶と比べても、賃金水準が著しく低いことは明らかであり、同一（価値）労働同一賃金原則という立場に立つならば、この低すぎる賃金水準をどう引き上げていくかが課題である。

図表 I - 7 直営の清掃労働者の賃金（月額、年収）

職員数	平均年齢	平均給料月額 (基本給のみの額)	平均給与月額 (諸手当込みの額)	年収ベース (試算値)
602 人	46.6 歳	321,015 円	424,201 円	6,502,774 円

注：平均給与月額を12倍したものに、前年度に支給された期末・勤勉手当を加えた試算値である。実際には寒冷地手当等がここに加わる。

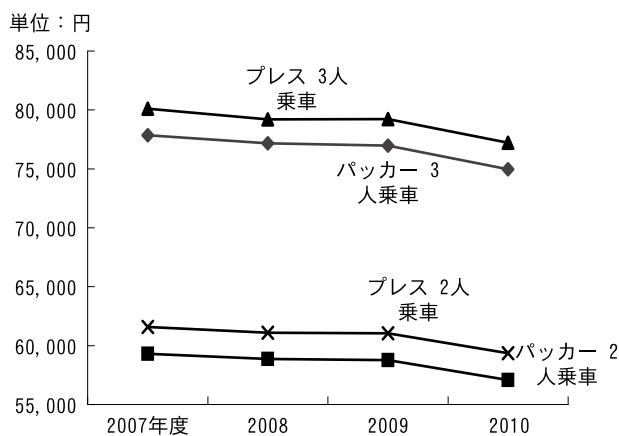
出所：札幌市資料より作成

・委託料の水準と動向

低賃金の背景にある委託料の動向をみてみる。

委託料は、人件費、燃料費、管理費、車両費、減価償却等で算出された単価と、稼働量によって決まる。

図表 I - 8 車種別にみた単価の推移



出所：札幌市から提供された資料より作成

収集するごみの種類によって車種が異なるが、委託単価は2007年度から10年度にかけて、それぞれ2,3千円減少している（図表 I - 8）。

委託単価が3千円減少することの影響はどの程度か示すと、ごみ収集車1台当たりの稼働日数を258日（2009年度）、稼働台数を30台とした場合、 $3\text{千円} \times 258\text{日} \times 30\text{台} = 2322\text{万円}$ の減少となるのだ。

なお、事業者ヒアリングでは、3年間ではなくもっと長いスパンで委託単価は減少しているという。

6 札幌市「札幌市給与・定員管理等の状況」（平成22年度）

<http://www.city.sapporo.jp/somu/jinjigyosei/documents/kyuuyoteiin22.pdf>

- ・B社：今の景気を反映している面もあるでしょうし、全国平均で人件費そのものが下がっていますから、こうした調査結果を加味して役所では積算しているのではないかでしょうか。要するに、以前は給料が右肩上がりできたけれど、ここ10年くらいは横ばいもしくは下がり傾向になっている。ですから人件費が下がると委託料も当然下がる。そういうもう一つの要素が混ざって積算されていると思います。〔中略〕労務の部分でいうと、基本的に従来給与表みたいなのを使って昇給していたのも、いまは上げられない状況が続いていますよね。
- ・F社：この仕事を30年やってきました。一時こそ委託料が上がりましたけれども、それからは、上がることはなく下がる一途です。〔中略〕退職金や積立金は見直しましたよ。それからボーナス支給規定も見直しましたね。高くもらっている方に理解をいただいて、その分を若い人につけるとかで、どうにか対応してきましたね。

〔事業者ヒアリングより〕

委託単価が減少していること、それにともない、昇給の取りやめはもちろんのこと、給与や賞与、退職金などを見直していることが聞かれた。

このまま委託料が減少し続ければ、企業側の経営はもちろんのこと、労働者の待遇も悪化し続けることが懸念される。今回、委託単価の内訳（とりわけ人件費がどういう基準で設定されているのか）について市から聞くことはできなかったが、その見直しが必要ではないか。

・非正規雇用の活用—清掃事業における雇用の特徴

札幌市のごみ収集事業における雇用の特徴をみていく。

まず図表I-9は、事業者ヒアリングから作成した各社の正規／非正規雇用割合である。総務省の調べによると、いまや全国の非正規雇用はおよそ3分の1に達する⁷。但し、男性に限れば2割弱である。その意味でも、男性職場である清掃現場の非正規雇用割合の高さは明らかである⁸。

7 総務省「労働力調査（2010年）」より。

8 清掃現場の非正規雇用には、常用雇用の有期雇用と人材紹介を通じて雇われている労働者（現場では「日雇い」「ハケン」などと呼ばれているようである）がいる。ここで数値に後者が含まれていないケースもあると思われる。

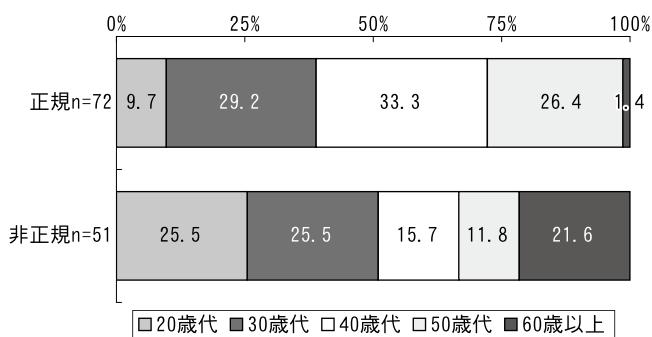
図表 I - 9 各事業者における正規雇用と非正規雇用のおよその割合

	正規 : 非正規
A社	7 : 3
B社	5 : 5
C社	4 : 6
D社	4 : 6
E社	6 : 4
F社	6.5 : 3.5

注：事業者ヒアリングで回答されたおよその割合である。注釈8も参照。

出所：事業者ヒアリングより作成

図表 I - 10 雇用形態別にみた年齢構成



出所：アンケートより作成

図表 I - 10は、雇用形態別に労働者の年齢構成をみたものである。

清掃業界全体の年齢分布をあらわしているとは必ずしも限らないが、聞き取りの結果もあわせてみると、若い年齢と60歳以上では非正規雇用が多いこと、30～50歳代という年齢層でも全員が正規雇用で働くわけではないこと、などが特徴である。

ところで、なぜ非正規雇用が多いのか。一つは、委託料をめぐる問題があげられるだろう。もう一つは、ごみ量の変動、つまり一週間のなかでのごみ量が多い曜日と少ない曜日があり、全員を正規雇用で安定的に雇うことが難しく、ごみ量の多い曜日には、非正規雇用が追加的に雇われるようである。

A社：ごみの種類が毎日違いますよね。家庭ごみでも、今日は燃えるごみ、今日は燃えないごみだと、プラだと、色々な種類がありますよね。その種類に応じて、台数も違ってきますので、曜日間格差がものすごく大きい。その人数のばらつきの部分は、アルバイト、非正規の方で補充してもらう。

C社：収集するごみの種類が異なり、排出するごみ量に差に応じて車の台数と従業員数を多く出さなくてはいけない日、少なくともよい日がある。多い日に合わせて正社員を採用したら、コスト的に大変になる。だから、対応としてどうするかとい

えば、非正規を募集して、週2日、3日の勤務で契約をする、ということになる。

E社：曜日によって台数に非常に差があるものですから。人数でいうと、最大で30数名、最小で20名弱なんですよ。ごみの量は収集するごみの種類にもよるんですね。20名弱のときはうちの社員だけでまかなえるんですけども、30数名のときは一時的に紹介してもらう。派遣ではなく、紹介です。

[事業者ヒアリングより]

ごみ量の変動は一週間のなかだけでなく、時期的なものもある。ある事業者では、冬期になると、枝・葉・草の収集業務がなくなるために、それに応じて非正規雇用が20人程雇い止めになっていた。もちろんこれを、一社だけで継続雇用させるのは現実的に難しいようだ。

しかしながらそうした雇い方／雇われ方は、労働者にとっては雇用不安を発生させる。非正規労働者に尋ねたところ（n=56）、「非常に不安がある」48.2%、「多少の不安がある」30.4%、「とくに不安はない」21.4%という回答だった。

一般競争入札にともなう一斉失業のような不安こそないとはいえ、有期雇用ゆえに、雇い止めに対して、およそ8割の非正規が不安を感じているのである。こうした不安は、ふだんの仕事で無理をしてしまうことや、労働者側の不信にもつながりかねない。

- ・以前、仕事中に怪我をしてしまい、労災で10日間休みをもらったが、次に労災がかかることがあると会社を辞めてしまうと言わされた。（40歳代／非正規）
- ・雇い止めが不安で病気でも朝だけは休めない。（40歳代／非正規）

[労働者アンケートより]

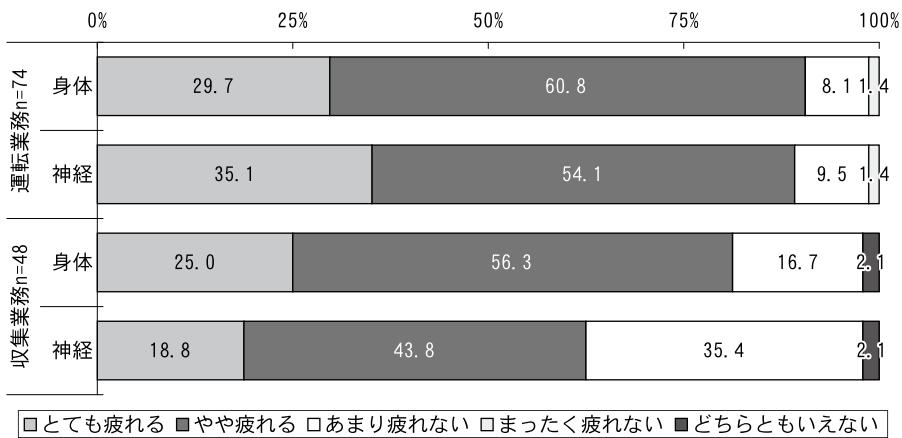
現在の雇用情勢や、有期雇用という特徴から、労使間における労働者側の発言の不利がうかがえる。

なお、アンケートでは、非正規労働者（回答者）47人のうち34人（72.3%）が正規雇用を希望していると回答していた。つまり、高齢の一部を除き多くの非正規労働者は正規雇用への転換を希望していることもここで強調しておきたい。

ところで、先にみた図表I-6で、「仕事内容のわりに賃金が低い」56.9%、「仕事に対する社会的評価が低い」41.5%と高い割合でみられた。では次に、ごみ収集という仕事の大変さについてみていく。

・運転職を中心にみられる疲労蓄積

図表 I – 11 業務別にみた、普段の仕事での身体の疲れと神経の疲れ



出所:アンケートより作成

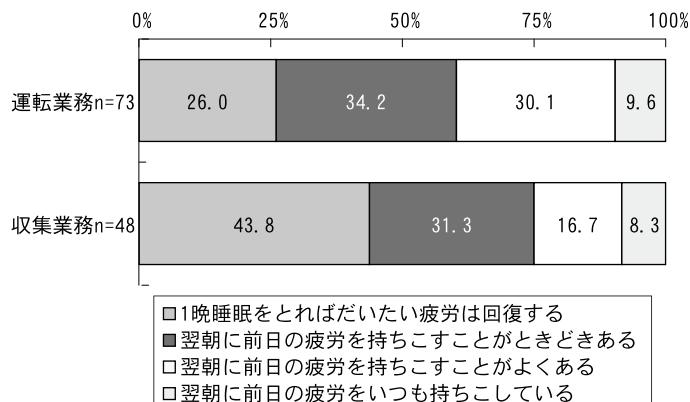
図表 I – 11は、普段の仕事での身体の疲れ、神経の疲れそれぞれについてみたものである。行っている仕事によって疲れは異なるだろうから、主にごみ収集業務に従事している人たちと、主に運転業務に従事している人たちでわけている。

結果は、運転業務群の疲れの度合いが大きい。「とても疲れる」だけに限定しても、身体は3割、神経は3分の1を占めている。

聞き取りによれば、直営では業務範囲が限られているが、民間委託の場合、運転業務従事者は、運転業務も収集業務も両方行うという。多い箇所では、1日におよそ200カ所のごみステーションを回るため、収集ルートを把握し、さらには街中での業務のため安全に配慮した運転が必要になる。運転者の負担は大きいことが推測される。

なお神経疲労との関連で、ごみの取り残しなどのミス、収集に対する市民からの苦情など、対市民や市との関係で気疲れも少なくないという。

図表 I – 12 疲労の回復／蓄積状況



出所:アンケートより作成

しかもそうした疲れが解消されずにそのまま次の勤務に従事しているものが少なくなっている（図表 I - 12）。例えば、運転従事者は約 3 分の 1、収集従事者は約 4 分の 1 が翌日に疲れを持ちこす（いつも、よくある）と回答している。

- ・労働密度濃いですわ。以前は、運転手が正職員、横に乗っている助手も正職員、そして 1 人のアルバイトがついていた。それが今は、運転手だけが正職員で、横に乗っているのはアルバイト 2 人、あるいはアルバイトと嘱託とか。結局はもう、仕事のメインは正職員の運転手で、仕事の密度が。（50歳代）
- ・乗り降りがつらい。仕事は走って行う。8 時間で 200 件を回る。ごみを取って、数量をまとめて、お客様のところに走って、伝票確認してもらって、サインもらって、車に乗る。その繰り返し。冬は車を止められないし、ごみがどこにあるのかわからなくなるので大変。（40歳代）

[労働者ヒアリングより]

図表 I - 13 自覚症状及び腰痛に関する処置等（複数回答可）

単位：人、%

		全体		仕事内容			
				運転業務		収集業務	
		123	100.0	74	100.0	48	100.0
a. 自覚症状（複数回答可）	ア. 腰が痛い	69	56.1	43	58.1	25	52.1
	イ. 首筋や肩が痛い・こる	49	39.8	34	45.9	14	29.2
	ウ. 腕や手が痛い	24	19.5	13	17.6	11	22.9
	エ. 足や膝が痛い	50	40.7	32	43.2	18	37.5
	オ. 体のふしふしが痛む	16	13.0	10	13.5	6	12.5
	カ. 目が疲れる	29	23.6	25	33.8	4	8.3
		68	100.0	43	100.0	24	100.0
b. 腰痛に関する処置等（複数回答可）	ア. 病院や治療院に通っている	18	26.5	11	25.6	7	29.2
	イ. 薬や湿布を使っている	46	67.6	31	72.1	14	58.3
	ウ. コルセットを使用している	19	27.9	10	23.3	9	37.5
	エ. 痛みで仕事に支障ができる	12	17.6	6	14.0	6	25.0
	オ. 痛みがひどく、できれば休みをとって治療したい	5	7.4	2	4.7	3	12.5

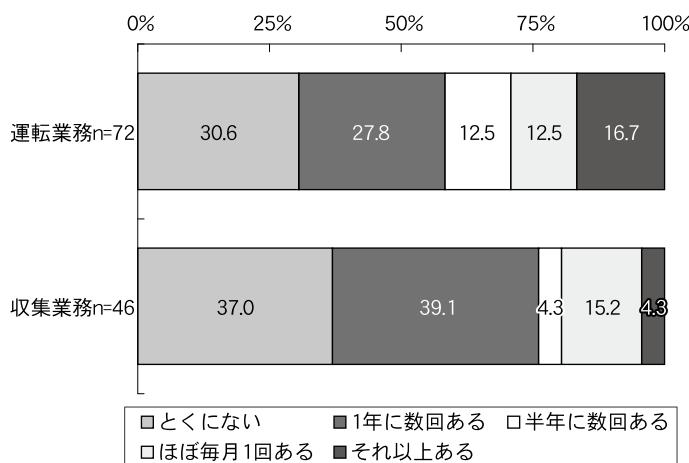
出所：アンケートより作成。

図表 I - 13 の上段は労働者の自覚症状をまとめたものである。「腰」、「首筋・肩」、「足・膝」の訴えが多い。重いものを持ったり、収集車からの乗り降りあるいは運転業務にともなう負担等の反映が考えられる。

また（同図表下段）、腰痛を訴えているものの多くは、薬や湿布を使っている。2割弱が「痛みで仕事に支障が出る」とも回答していることは留意すべき事態である。

もっとも、腰痛を含め災害性の症状でなければ労災としては認定されないのが現状である。衛生委員会も各社で設置、開催されているとはいいうものの、そもそも必要な人員が配置できないなかでこうした訴えが生じているのだと思われる。

図表 I -14 業務別にみたヒヤリハットの有無・頻度



出所:アンケートより作成

事故に遭遇するなど危険がつきものであることも現業職の特徴である⁹。図表 I -14は、仕事中におけるヒヤリハット（ヒヤッとしたりハッとしたりなど、事故にはならなかつたものの、一步間違えれば事故になっていたかもしれない経験）の頻度を尋ねたものである。頻度は様々だが、収集業務はおよそ6割、運転業務はおよそ7割がヒヤリハットを経験している。「人・自転車・車の飛び出し」のほか「冬の路面の凍結で滑る」「収集車がごみをプレスする時に飛散」「ガラスや蛍光灯などでケガ」などがあげられていた。

- ・労災は隠したいくらい常にある。プラスチックの袋の中に包丁とかが入っているんだよ。スパッと腱を切って、2か月入院とか。ガラスとか廃プラとかで、痛いと思ったらもう大けが。包丁とかを入れないと新聞とかテレビで伝えて欲しい。
(40歳代)
- ・指の巻き込み。10年20年たっても巻き込まれる人は巻き込まれる。腰痛や膝に水が溜まる人や、運転手では視力が悪くなるという話を結構聞く。トラックの乗り降りで骨折する人もいる。(30歳代)
- ・ぎっくり腰はすぐに労災になるけど、明らかに仕事のせいなのに蓄積されてきてだんだん痛くなってきた腰は、なかなか労災に認定されない。(40歳代)
- ・ストレスはやっぱり、燃やせないごみですね。新聞とかテレビで見ていると思うのですが、火災。ガスボンベですとか、ライターですとか、いろいろそういう燃える物をまったく分別もしないで黄色い袋に入れて捨てられる。それを見逃して、

9 直営のデータであるが、平成21年の公務災害発生状況は32件で、そのうちの24件（75%）はごみ収集によるものだった。

火災が発生します。一番気を使うのが燃やせないごみですね。あれはほんとに疲れます。(40歳代)

[労働者ヒアリングより]

ごみ袋に入っていた危険物で怪我をしてしまうケースがヒアリングで強調されていた。つまり、住民のごみの出し方やマナーがごみ収集労働者の安全に関わっているのだ。

以上のとおり、ごみ収集業務は、肉体的にも精神的にも楽ではない。むしろ、作業時に多くの危険をともなう仕事であるし、市の業務を委託しているという責任・プレッシャーを感じながら働いている。しかも、彼らは公務員であるという市民の誤った認識に反して、実際には公務員どころか雇用不安や低い待遇で働いている。

まとめに代えて—委託清掃労働者の待遇改善に向けて

これまでにみてきた民間委託清掃事業における雇用・労働問題を考える上で、自治体と事業者との関係と、個々の事業者における労使関係を念頭におく必要がある。

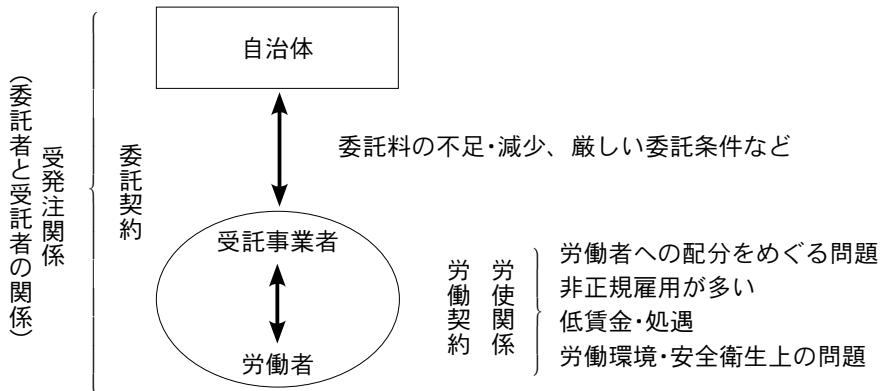
前者では、委託料が十分でないこと、しかも年々減少していることが大きな問題である。委託料が下がり続けると労働者への配分が困難になる。そもそもごみ収集事業では、企業努力で収益をあげることは難しいと思われる。

委託料の不十分あるいはごみ量の変動という事情を背景に、各事業者では、非正規雇用が多かった。非正規（有期）雇用は、働く側に雇用不安をもたらすことになる。雇用不安に加えて、正規雇用であっても低い賃金水準の問題も深刻だ。

しかも、委託事業者内で生じているそういう問題について、自治体に対して伝える・改善を要請する機会がない。清掃事業に対する住民からの苦情については、札幌市から伝えられるものの、その逆、とりわけ労働者の側から札幌市に対しては意見や要望を伝える機会がないのである。

こうした現状をふまえて、委託清掃事業における雇用・労働の改善策を考えてみた。大変な状況におかれていることは十分ふまたえた上で、それでも、現場労働者・労働組合の取組みが大事であることを念頭においている。

図表 I-15 自治体—事業者—労働者の関係



第一に委託料の改善が必要だが、その前提として、そもそも単価の積算根拠を明らかにすることが必要である。

積算根拠の公開も含め、自治体には、官製ワーキングプア解消のための積極的な取組みが求められる。その一例として、近年、「公契約条例」の制定の動きが全国でひろがっている¹⁰。同条例は、公共事業や委託事業で働く労働者の賃金について、規定水準以上の支払いを受注者や下請業者に対して義務づけ、ワーキングプアの解消を目指したものである。札幌市でも、条例制定に向けた動きが本格化しており、私たちも期待している。

こうした自治体との間での対策と同時並行で個々の労使間で取り組まれるべき課題の第一は、非正規雇用を中心とする処遇の改善である。

具体的には、正規雇用化が求められる。だが、委託料の水準に加えてごみ量の変動という問題もあって、これを早期に実現するのは困難であると予想される。よって、同じ内容の仕事をしながら、正規と非正規の間にみられる処遇の格差を縮めていくことも同時並行的に進める必要がある。

ところで、労使間における配分問題で、使用者側に多くが配分されている、あるいは事業とは関係のないことに委託料が使われている、という声が聞かれた。こうした状況では、たとえ委託料が上がったとしても、労働者に行き渡らないことがあり得る。労使対等原則にのっとり、情報開示のもとで、労使交渉で配分を決めていくことが必要である。

労働環境の改善も必要である。慢性的な疲労蓄積による腰や膝等の痛みがそのまま放置されていることが明らかになったほか、夏場の車内の劣悪な環境が訴えられていた。事業者には、労働者の安全や健康に対する配慮義務がある。労働者の側にも、安全衛生委員会などの積極的な活用が求められる¹¹。

10 例えば小畠（2010）を参照。

11 福地（2010）を参照。

労働者が実際に職場の問題解決に取組むのは簡単なことではない。労働組合の存在・機能が重要になる。私たちも今回の調査研究を通じてそう感じた。だが、今回のアンケート調査で気になったのは、労働組合に加入していないものが多かったことや、組合を知らないことが非加入の理由としてあげられていたことだ¹²。

労働組合があれば労働条件などに関する協議・交渉が可能になる。札幌地域労組によれば、それぞれの事業者に組合ができるから「離職が減った」「有給休暇がとれるようになった」「燃料手当が出るようになった」などの改善がみられたという。実績も含めて、組合の活動を知らせることが必要である。

もっとも、それでも、委託料という「壁」があるため、個別の労使間だけで問題を解決するのは難しい。自治体と委託先の労使とが話し合う場をつくり、交渉を通じて、短期で実現できること・中長期の時間を要すること、あるいは妥協点を探るべきである。

それに先んじて、まずは直営の労働者・労働組合と民間の労働者・労働組合の交流が必要ではないか。官民の組合は助け合うことができる。委託の割合が増えている現状は、直営の仕事が減ることを意味する。直営労働者は自分たちの仕事を守らなければならぬ。一方で、民間労働者も、100%民間委託になってしまっては、直営の賃金・労働条件など自分たちの目指す基準がなくなってしまう。お互いの交流が必要だと思う。

もともとは公務員が行っていた業務を民間に任せたからといつても、自治体の責任が無くなつたわけではない。公共サービスはそもそも利益をあげることが困難な分野である。自治体はサービスの質はもちろんのこと、委託先の労働者の労働や生活まで責任を持ち、それに見合つた委託料・条件を保障するべきではないか。自治体財政の現状を考えると、クリアすべき課題は少なくないが、いずれにせよ、地域住民のために働く人々をワーキングプアにおとしめておくことは許されるのか。

最後に個人的な感想を一つ述べると、住民のごみ出しのマナーの悪さがよく聞かれたし、実際の一日体験の中でも目についた（2カ所に1カ所の割合で、曜日を間違えて出されているごみがあった）。すでにごみを回収し終えた後にごみを出す人もいるという。ごみを捨てる際の私たちのマナーワークで労働者の負担や事故を減らすことができる。公共サービスに対しての私たちの意識も変えていかなくてはならない。

12 回答者168人のうち78人（46.4%）が労働組合に加入しておらず、非加入の理由（複数回答可）として、回答者60人のうち16人は「組合のことをよく知らない」、13人は「組合費が高い」、10人が「組合は役に立たない」と回答していた。

札幌市の指定管理者制度における雇用・労働

はじめに—指定管理者制度の特徴と評価など

指定管理者制度¹³は、公の施設を対象に、民間事業者等が有するノウハウを活用し住民に対するサービスの質の向上を図り、もって住民の福祉の増進を目的にした制度である。地方自治法の改正にともない2002年9月から施行された。

総務省の調査¹⁴によると、全国自治体で7万の施設で指定管理者制度が導入されている。札幌市でも2006年に導入され、2010年には指定管理者制度の2期目を迎えた。

指定管理者制度のその最大の特徴は、民間事業者（株式会社やNPOなど）の参入も可能になったことである。以前は、自治体が直営で施設の管理運営を行うか、管理委託制度のもとで、公共団体か公共的団体、自治体が2分の1以上出資する法人のみしか受託者となることはできなかった。それが、指定管理者制度によって、民間ノウハウの活用が可能になったとされる。

指定管理者は原則として公募される。応募した事業者は、「住民の平等利用の確保」「施設効用の最大化」「管理経費の縮減」などの基準にもとづいて評価され、最も高い点数を得た事業者が指定管理者に選定される。指定の手続きや管理基準、業務の範囲、管理期間などはその自治体の裁量で決めることができる。

従来の管理委託制度ではよほどのことがない限り、特定の団体が永続的に施設を運営できた。そのことで「惰性的（お役所的）な運営がされている」という評価も聞かれた。

それに対して、指定管理者制度は、事業者間の受注競争を通じてサービスの向上、サービスの効率化が期待されるという。また、財政難に悩む自治体としては、委託費の低下というメリットもある。

もっとも、管理委託制度から指定管理者制度へ移行する際の期間が短かったため、十分な議論がなされずに混乱が生じているとの指摘もある¹⁵。

例えば、「公の施設」とひとくくりにされているが、専門的知識が必要とされる図書館や博物館などの施設と、利用者の命を預かる児童館や高齢者施設など、施設ごとの特

13 法律的には行政処分であるが、ここでは民間委託と同様のアウトソーシングととらえる。

14 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2009年10月23日発表）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf

15 例えば、地方自治総合研究所の調査研究成果を参照。

徵に十分な配慮はあるのか。ノウハウを持たない事業者が価格のみで受託していないか。

また、今回の私たちの研究テーマである雇用・労働（以下、労働）へのマイナスの影響が懸念される。

まず指定管理の期間は、通常3～5年間であるため、その期間が過ぎればあらためて「公募」が実施される。もし、当該事業者が続けて選ばれなければ、そこで働いていた人々は一斉に仕事を失うことを意味する。

また、サービスの効率化の重視が、委託料の削減そして働く人たちの賃金・待遇の悪化につながっているという批判もある。指定管理者制度は金額だけで決まるわけではないが、実際には「効率化（削減）」が優先されているという声も聞かれる。

ここでもやはり意識しなければならないのは、民間委託同様に、自治体—事業者—労働者という関係である（後述の図表II-11）。

賃金・労働条件を決定するのは指定管理者（事業者）である。ただ現実には、根本は自治体の支払う委託料や指定管理者制度に規定される。労働者の待遇を改善したいと事業者側がどんなに考えていても、委託料そのものが少ない上、次回も選定されるためには経費を抑制しなければならないというジレンマがある。こうした三者の関係を視野に入れる必要がある。

以上の問題意識から、札幌市の指定管理者を対象とした調査を行った。主たる关心は、同制度のもとでの労働である。

調査は、10施設（法人を含む）にヒアリング調査を行った後に、全施設（418施設）にアンケート調査を行った¹⁶。アンケートは106施設から回答を得た。そのほかに、指定管理者が札幌市に提出している資料を閲覧・複写し、分析した。

まず第1節で、指定管理者が提出した資料にもとづき施設の種類ごとの特徴をまとめた。第2節では、ヒアリングやアンケート調査結果にもとづき、札幌市の指定管理者分野での労働実態を中心に報告する。そして最後に、私たちの意見をまとめる。

16 全施設を対象としたが、川村（2011b）に記載のとおり、1事業で複数施設が管理されているケースや、1法人で複数施設が管理されているうち個々の施設に調査票を送っても回答が困難と思われるケース（公営住宅）などについては、法人宛に調査票を送付するなどしているため、実際の配布部数は276施設である。

第1節 札幌市における指定管理者施設の特徴

指定管理者制度が導入された施設の特徴について、施設の種類ごとに、みていきたい。用いるのは、指定管理者が市に提出した資料とインターネット上で公開されている情報である¹⁷。

札幌市では418施設で同制度が導入されており（2011年4月）、77の法人が指定管理者として管理・運営（以下、管理）を行っている。指定管理者は、財団法人や社団法人、NPO、株式会社、運営委員会など様々である。札幌市では、市の出資団体が多い。また、ほとんどの施設で公募制が採用されている。

ここでは、施設を8つの種類に分けて、その特徴を簡単に整理した。事例を使って収支や職員配置の状況を掲載しているが、全体を代表するわけではない。指定管理者施設のイメージをもってもらうために掲載した。

1) 区民センター・地区センター

区民センターは札幌市全10区にあり、全てに指定管理者制度が導入されている。地区センターはさらに細かく地域を分けて設置されたもので、全部で24施設ある（コミュニティセンター2つを含む）。

センターでの主な業務は、部屋の貸し出しや講座の開講などである。加えて施設や備品の管理もあげられる。特徴としては、指定管理者に「運営委員会」が多いことである。

施設Aでは2千1百万の収入（およその金額である。以下、同様）で、委託料がそのうち約1千9百万円である。それに対して、職員給与手当が1千1百万円、福利厚生費が160万円、業務委託費が200万円、その他が450万円、合計で1千9百万円という運営が行われている。

職員は、館長1人、主任1人、事務職員3人（以上は常勤）、加えてパート職員（委託）が4人という配置である。よって、上記の職員給料手当を常勤の5人で単純にわけたとしても1人当たりの給与は200万円強である。パート職員は50万円である。

2) 高齢者福祉施設

老人センター、デイサービスセンターである。主な業務は、市に居住する60歳以上の高齢者の生活相談、健康相談、機能回復訓練及びレクリエーションである。また機能訓練や就職の指導、老人デイサービス事業、その他老人の福祉増進に必要とされる事業を行っている。社会福祉法人やNPOが主に指定管理者となっている。

17 札幌市 <http://www.city.sapporo.jp/somu/shiteikanrisha/contens/donyu.html>

施設Bでは、委託料が3千7百万円、利用料金が4千7百万円、その他をあわせて収入が8千5百万円である。それに対して支出が8千4百万で、人件費は4千7百万円、委託費は4百万円である。その他の金額が大きい（3千3百万円）。

職員配置は、不明な箇所があるので全体状況は省略するが、主たる職種である介護職員の全員（6名）が「嘱託」となっている（そのうち、常勤が4人、非常勤が2人）。

3) 母子・家庭福祉施設

保育園、母子寡婦支援センター、児童館を総称する。

保育園では、家庭で児童保育を行えない場合に保護者の委託を受けて児童保育を行っている。母子寡婦支援センターでは、ひとり親家庭相談や教養講座等を実施している。児童館では、遊びを通じた児童の健全育成、親子の交流を支援し、その他設置目的を達成するために必要な事業を行っている。

財団法人、社会福祉法人、社団法人が指定管理者になっている。

施設Cでは、7千1百万円の収入（そのうち委託料が5千9百万円）に対して、人件費5千万円を含む支出6千3百万円となっていた。

職員配置は、園長1人・主任1人・副主任1人（いずれも正規）に、主たる職種である保育士が合計22人（内訳は正規が10人、臨時が11人、パートが1人）、看護師（正規）が1人、栄養士・調理員が4人（正規が2人、パートが2人）、小児科医と歯科医が嘱託でそれぞれ1人ずつ、となっている。合計で33人で、正規がそのうち17人である。仮に正規の17人だけで5千万円をわけたとしても、単純平均で294万円である。

4) 障害者福祉・自立支援施設

障害者支援センター、自立支援施設を総称する。主な業務は身体障害者に関する各種相談や機能訓練、教養の向上、社会との交流促進、レクリエーション等を総合的に提供している。また、障害者自立支援法に定められた就労移行支援事業を行っている。

施設Dでは、ほぼ全額が委託料による収入で、金額は1億1千3百万円だった。その多く（7千9百万円）は事業費として支出されていた。6人の正規職員の給与手当は合計で1千9百万円、臨時や嘱託（合計5人）の臨時雇賃金は合計で1千2百万円だった。なお、11人の全員が常勤雇用だった。

5) 公園

公園は、1つの公園あるいは地域的に近い幾つかの公園をあわせて管理されている。複数法人がジョイントして運営しているケースもある。公園の主な業務は芝生の手入れ、地域イベントの企画、設備管理である。

施設Eでは、通年職員（正規、嘱託、臨時）が5人と季節的な職員（臨時）が7人働いているが、収入が1億9百万円（委託料が1億6百万円）に対して、人件費（職員費、臨職）が合計で2千3百万円である。支出の多くは事業費に使われている。

6) 体育施設

体育館、競技場、運動場、プール、スケート場、札幌ドーム、スポーツ交流施設等を総称する。主な業務は、施設の管理運営と市民への施設の開放である。体育施設の特徴は、利用料金制度を採用していることと、すべての施設で自主事業を行っていることがある。

7) 文化・観光施設

時計台、豊平館、北方自然教育園、青少年科学館、さけ科学館などを指す。

8) その他市民利用施設

以上で分類できない施設を総称する。駐車場や市営住宅などである。市営住宅は札幌市に109施設あり、主な業務は管理運営、修繕や設備保守などである。

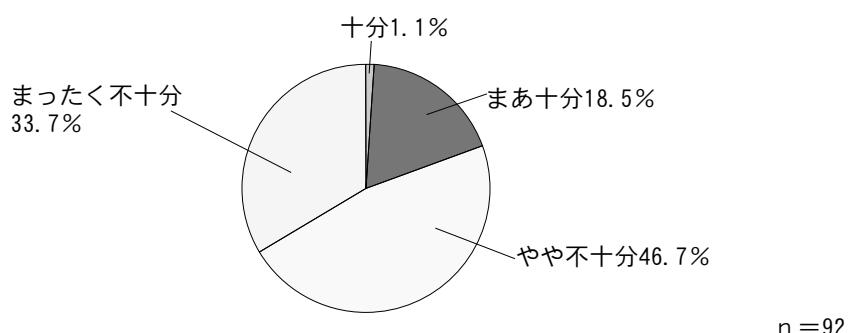
第2節 指定管理者制度の実態—雇用・労働を中心に

指定管理者制度が導入されている施設を対象に行った調査(ヒアリング、アンケート)の結果をみていく。

・不十分な委託料と指定管理者施設における雇用

図表II-1は、委託料に対する評価を尋ねたもので、図表II-2には、委託料が不十分だという施設についてその理由を示した。

図表II-1 委託料に対する評価



出所:アンケートより作成

図表II-2 委託料が不十分だという理由 (複数回答可)

単位:件、%

	74	100.0
ア. 職員の雇用・労働条件の維持や改善が困難	60	81.1
イ. 職員の適切な配置が困難	52	70.3
ウ. 事業・サービス内容の維持や改善が困難	47	63.5
エ. 必要備品の確保や備品の修繕費の捻出が困難	52	70.3
オ. 施設の修繕費の確保が困難	58	78.4

出所:アンケートより作成

結果は、第一に、現在の委託料は十分でないと感じている事業者が広範にみられることがだ。「まったく不十分」「やや不十分」と答えた施設は8割を超えていいる。

第二に、委託料の不十分さは、労働の面と施設が提供する事業やサービスの面の両方に影響を与えている。「事業・サービス内容の維持、管理が困難」「備品の確保、修繕費の捻出が困難」「修繕費の確保が困難」(アンケート)、「委託から指定管理に移行したときで約8000万円の減額。2期目になるときで約1000万円の減額」(ヒアリング)などの声が聞かれた¹⁸。

18 先行研究では、効率化が進んだという評価もみられる。だがその内容は、経費の削減や、受注競争にともない、より一層の緊張感をもった運営が行われることになったということではないか。そのことを手放しで評価できるのだろうか。

では、指定管理者制度のもとでの雇用をみてみよう。

図表II-3 全体及び雇用形態別にみた施設の職員数

単位：人、%

全体	正規	フルタイム型	パートタイム型	派遣
1897	550	513	814	20
100.0	29.0	27.0	42.9	1.1

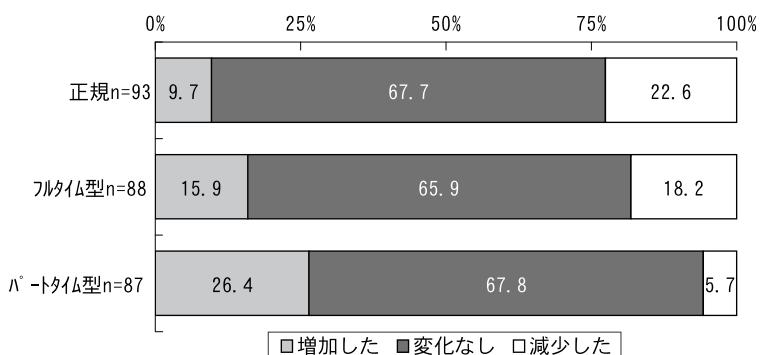
出所：アンケートより作成

図表II-3は、アンケートに回答した全ての施設の雇用を足し合わせて、なおかつ、雇用形態別にみたものである。施設には、正職員のほか、非正規職員が働いており、後者はフルタイム型、パートタイム型そして派遣にわかれる。結果は、約7割が非正規となっている。

また、人件費削減の手段として外注も活用されているようだ。もちろん、人件費の削減という側面だけでなく、業務の効率化という側面もあるが、自分たちが発注する金額・条件から考えても外注先の賃金水準は高くないようだ（ヒアリング）。

なお、非正規雇用が多く活用されている背景にある、管理期間や評価基準の問題について後述する。

図表II-4 雇用形態別にみた、指定管理者制度導入以降の職員数の増減

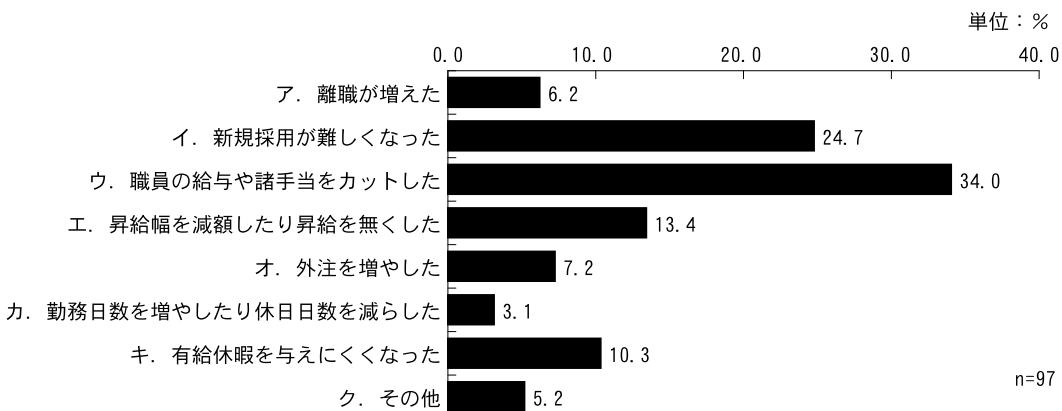


出所：アンケートより作成

図表II-4は、制度導入以降の雇用の増減を雇用形態別に尋ねたものだ。

最も多いのは「変化なし」という回答である。但し、注目すべきは、パートタイム型非正規が増加し、正規が減少していることである。「フルタイムの非正規職員からパートに切り替えた」「正規転員1名をパート化（2名）した」（アンケート）、「現段階では職員の変化はなくても今後は職員の見直しを行うこともありうる」（ヒアリング）など、今後も非正規雇用化が進む可能性もある。

図表II－5 制度導入以降の雇用・労働条件の変化（複数回答可）



出所:アンケートより作成

また図表II-5は制度導入以降に雇用・労働にどのような影響が生じたかを聞いたものである（職員の増減については先述のとおり）。「職員の給与や諸手当をカットした」をあげる施設が多い。

「委託料を下げなければ選定してもらえない。委託料を下げるには人件費の削減が一番大きい」「これまで人件費の減少によって指定管理者に選ばれてきたが、もうこれ以上は下げられない」（ヒアリング）、「非正規職員の給与を一律約5%引き下げた」「嘱託職員を減らし、契約職員を増やした。（給与の減少）」（アンケート）などの意見も聞かれた。以下はある施設でのヒアリングの一部である。

——指定管理者制度の導入でやりにくくなったなという面はありますか？コストの面と住民サービスの向上のバランスというか、そこが一番の難点かなと思っているのですがどうでしょうか。

制度の導入自体はしようがない。制度の中でどううまくやっていくか、生き残っていくかを考えないとダメだなっていうことで、みんな頑張っています。管理経費については指定管理者制度が導入されてしまうと、コスト削減という目的からするとやっぱり合理的な理由がなければ、足りないなんていう理由だけでは、市の方でも管理費を上げるわけにはなかなかいかないんですよね。まあ委託時代もそうだったんですけどね。どんどん削られるしかないのかな。難しいところですね。

——削られれば削られる分だけ人件費のほうにむかってしまう。この事業にはこれだけの人数が必要だという評価が本来は必要だと思うのですが、自治体はそういった把握はされてないようですね。現場ではどう感じていますか？

どうしても、方法としては給料を下げるか少ない人数で同じ量の仕事をやるかどっちかしかない。どっちにせよ苦しいですが。指定管理者制度については地方自治体の裁量で、いろいろとやり方を変えたり、改善したりなどもみられるようです。

でも、札幌市ではあんまりそういう改善は検討されていないのかなと正直思っています。出してくる側〔札幌市〕にとっては配慮する必要が無いことかもしれないけれども、例えば、ある施設で非常によい仕事をしている職員がいたとしますよね。その人を昇給させたいけれども、その分だけ管理費は圧迫されるわけですよ。そうなると、すごくスペシャリストなんだけども、この管理費ではちょっと雇えないから、別の施設に出さざるを得なくなったり、そこでサービス低下が起こったりとか、今後そんなことがありますと得るかなとは思いますね。

[ヒアリングより]

委託費が減少するなかで、職員の処遇の引き下げや人員を切り詰めることで対応していかざるを得ない状況や、人材・労働者の能力の蓄積を生かすことができない現行制度の問題点が示唆される。

人件費以外でも経費の切り詰めは進められている。例えば、「誰も来ないようなところは草刈の回数を少し減らしたりして、その分の金額をイベントの費用に充てる工夫をしている」「館長自身が運転したりお風呂に入れたりと、経費節減のために働くくちやいけない」(ヒアリング) というように、それぞれの施設で工夫・苦労されているようすがうかがえた。

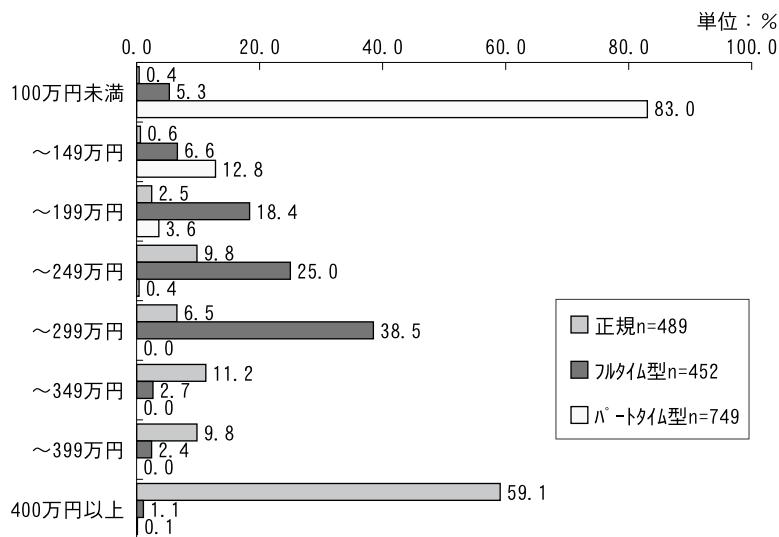
もっとも、「施設の修繕ができない」など住民・利用者の安全が懸念されるような事態も聞かれた。例えば「経年による施設の老朽化、備品の不足、更新ができない」「修繕費が捻出できず、壊れたままになっている場所を利用者に危険だと指摘される」「施設の老朽化に対する対策が不十分」「修繕費や自治会要望に対する出費が多い。バリアフリー等の改修も多くなっており、今後の指定管理者更新においても修繕費の確保は必要」(アンケート) など、である。

施設の築年数は全般的に長く（「評価シート」を参照）、老朽化が懸念される。バリアフリーが今後必要になる施設も少なくないようだ。それらの捻出はどうするのだろうか。

・低賃金、保険未加入—非正規職員の処遇

ここで非正規職員（フルタイム型、パートタイム型）の処遇についてみていく。まず図表Ⅱ－6は雇用形態別に年収分布をみたものである。

図表II-6 雇用形態別にみた年収（税込み）の分布



出所：アンケートより作成

まずフルタイム型の年収は、300万円未満に集中している。9割以上が300万円未満だ。さらに、年収が200万円をきっているものも5割を超える。さらにパートタイム型は、ほとんどが100万円未満である。

フルタイム型を含め、多くの非正規職員はワーキングプアと言われている水準である（但し、世帯全体でみた場合の収入水準は不明である）。

なお、それに対して、正規職員の給与は400万円以上が6割を占めている。もっとも、200万円台、300万円台にも少なからぬ割合で存在する。

図表II-7 昇給の有無と雇用保険・社会保険の加入状況

		フルタイム型		パートタイム型	
		80	100.0	80	100.0
a. 昇給の有無	定期昇給がある	5	6.3	1	1.3
	その都度昇給している	20	25.0	15	18.8
	一切の昇給はない	54	67.5	63	78.8
	複数を選択	1	1.3	1	1.3
b. 雇用保険の加入状況	全員加入	79	96.3	17	21.5
	一部加入	3	3.7	29	36.7
	全員未加入			33	41.8
c. 社会保険の加入状況	全員加入	78	96.3	9	11.7
	一部加入	2	2.5	13	16.9
	全員未加入	1	1.2	55	71.4

出所：アンケート調査より作成

図表II-7は、非正規労働者の昇給の有無や雇用保険、社会保険の加入状況をまとめたものだ。

フルタイム型の約7割、パートタイム型の約8割には、昇給がない。

また、フルタイム型の雇用保険、社会保険の加入率は高いが、逆にパートタイム型の雇用保険の未加入（全員未加入）率は4割、社会保険の未加入率は7割に及ぶ。

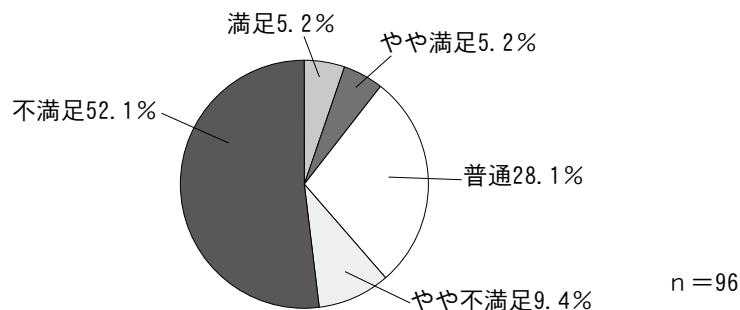
しかも、適切な人員配置が出来なかつたり、職員が減つたりしている施設では1人当たりの業務量が増加して、職員の負担が増している。「業務が多忙となり超勤増、休日出勤が増加」「職員減および業務量の増加から労働時間が増えたり休みがとりづらくなっている」（アンケート）。また、選定の際の資料や評価シートなどの書類作成業務も負担要因になっているようだ。

品質確保のために書類作成業務が避けられないのであれば、その分だけの人員確保が可能な条件が保障されるべきだと思う。

・管理期間、公募制、評価基準をめぐる問題

指定管理者制度は管理期間が4年を中心に限られている。そのため無期雇用で雇うのは困難になるようである。「正職を雇いたいが雇えない。次の機会に選定してもらえるとは限らない。そのあたりが難しい」（ヒアリング）。仮に非公募の施設であったとしても、継続的に非公募のままであるかはわからないし、経費節減は常に意識せざるを得ないのが現状である¹⁹。

図表II－8 管理期間に対する満足度



出所：アンケートより作成

19 札幌市「指定管理者制度に関するガイドライン」平成21年2月（平成23年4月一部修正）によれば、管理期間を一定の年数に定める理由は、適切な管理が行われているか定期的な見直しが必要であるほか、「適切な事業枠組みを構築しないまま長期の指定期間とした場合、この間の社会経済情勢の変動により、管理運営を継続できなくなる事例も危惧される」ためとされている。デメリットもあげられているものの、管理期間の設定にともなう雇用問題についてはふれられていない。「雇用条件への配慮」というにとどまっている。

図表Ⅱ－8は、管理期間の設定に対する施設側の満足度である。5割以上の施設が「不満足」と回答している。

短い管理運営期間の設定は、雇用不安だけでなく、職員の経験の蓄積を困難にする。とりわけ文化的・教育的施設などでは専門知識が必要とされることが多い。こうした施設を中心に、職員が長く働けないことは、人的資本の損失にもつながっていくと懸念される。

- ・4年に一度の見直しでは雇用面において不安定である。（4年後に指定管理者でなくなった場合の職員の雇用が不透明である。）
- ・指定管理期間があるため新規採用が難しい（安定性がないため）。
- ・指定期間内のことばかりにとらわれ、長期的な計画が困難。
- ・長期的な施設の管理を継続する・事業を維持することが困難となり、安定・継続的なサービスの提供が確保できない。現在の制度ではどうにもならない。
- ・これまで開館以来同じ組織が運営できているが、専門性が高く貴重なデータを調査・管理する施設に4年に1度管理者を変える現行の制度はそぐわない。市の担当者も変わっていく中で管理者も変わっていくと施設の方向性やデータの取り扱いが十分に適切に検討できなくなる不安を抱いている。

[アンケートより]

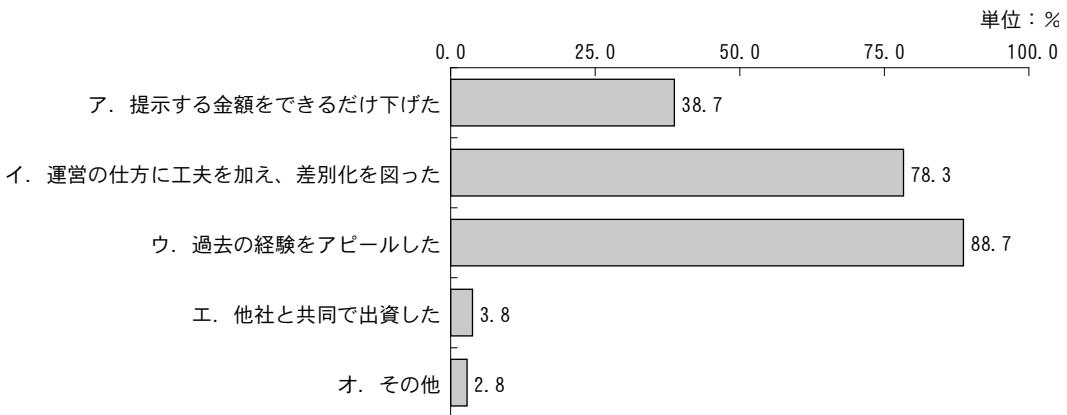
また、公募制に対する疑問や批判も聞かれた。公募制の採用によって、雇用が不安定になるだけでなく、人件費の削減が進みやすくなることが考えられる。

もちろん、ひとつの法人が永続的に運営することで惰性的（お役所的）な運営につながりかねないというデメリットが指摘される可能性はある。それらに対しては、住民からのニーズや評価を自治体側が積極的に把握し、事業に反映させることで、改善できるのではないか。

さて、認定や評価基準をめぐる問題についてみていく。

施設の選定の際には「市民の平等利用確保」、「施設の効用発揮」、「安定経営能力」、「経費の節減」、「その他」の主に5つを基準として、総合点数方式で評価される。施設の特性によって配点や項目が異なる。指定管理者に選定されるために事業者はどんなことに努力しているだろうか。

図表II－9 指定管理者に選ばれるために実施したこと（複数回答可）



出所：アンケートより作成

結果は（図表II－9）、「運営の仕方に工夫を加え、差別化を図った」と「過去の経験をアピール」が多い。加えて、「提示する金額をできるだけ下げた」という回答が4割弱に達していることは無視できない。現状でも非正規雇用の活用等を選択せざるを得ないなかで、さらに金額が下げられているのである。

図表II－10 評価基準に対する評価と、評価基準が不適切だと感じる理由（複数回答可）

	単位：件、%	
a. 選定の評価基準に対する評価	適切	95 100.0
	まあ適切	24 25.3
	やや不適切	49 51.6
	非常に不適切	14 14.7
b. 評価基準が不適切だと感じる理由（複数回答可）	非常に不適切	8 8.4
		22 100.0
	ア. 選定基準や点数の配分が明確でない	6 27.3
	イ. 委託料・管理運営費の削減が重視されている	20 90.9
	ウ. 提案する事業・サービスの内容が評価されにくい	8 36.4
	エ. 過去の経験や実績が評価されていない	9 40.9
	オ. 施設の利用頻度・実績や市民からの評価が反映されていない	8 36.4
カ. その他		

出所：アンケートより作成

ここで選定の評価基準に対する評価を尋ねたところ（図表II－10上段）、最も多いのは「まあ適切」で、半数に達している。一方で、「やや不適切」と「非常に不適切」をあわせると全体の4分の1に達している。その理由は何だろうか。

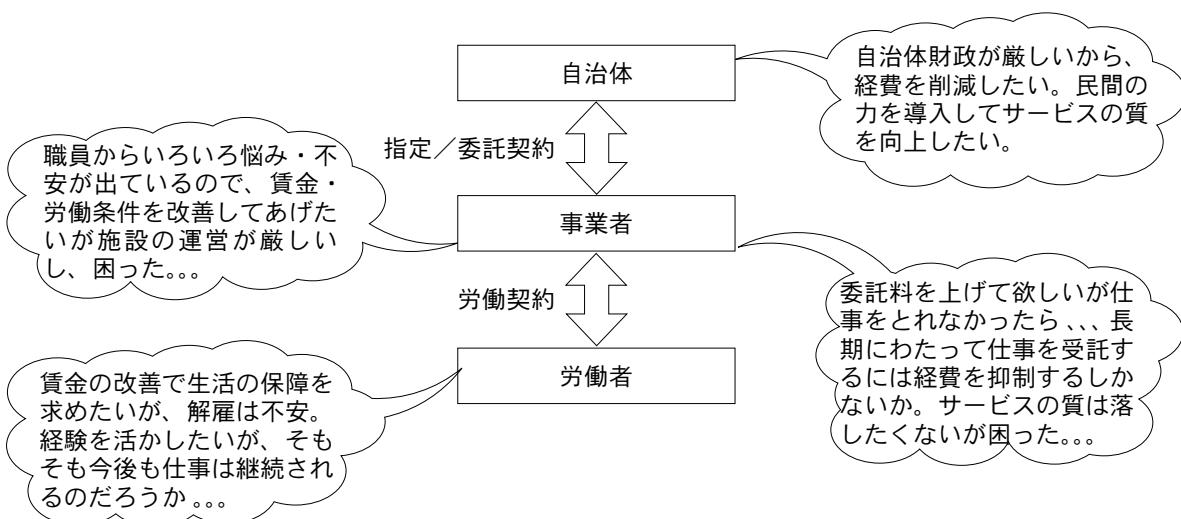
最も多いのは「委託料・管理運営費の削減が重視されている」ことである。アンケートでは、「内容よりも金額が重視」「経費の節減に点数配分が多く、本来の目的を逸脱している」「管理費の削減が募集要項の段階で組み込まれており、そのベースからの削減提案だった」などの記述がみられた。

まとめに代えて—今後の指定管理者制度を考える

これまで指定管理者制度の問題点を指摘してきた。強調したいのは、指定管理者制度の導入によるコスト削減のしわ寄せが働く人たちに向かっていることだ。またそれは、結果として事業の継承を困難とし、住民サービスの向上という同制度の目的と矛盾することになるのではないだろうか。

冒頭に示したとおり、指定管理者制度では、自治体—事業者—労働者という三者構成になっている。ここまでみてきた問題解決には、自治体の果たすべき役割が大きい。民間委託の弊害を象徴する事例としてよく引き合いに出されるふじみ野市のプール事故では自治体の責任が厳しく問われることになった²⁰。住民・利用者の安全を守るのと同様に、施設で働く人々の労働を守ることも自治体が軽視・放棄してはならない問題ではないか。

図表II-11 自治体—事業者—労働者の関係



そう考えると第一に、まずはコスト削減が重視される現行制度の見直しが必要である。事業者側からの委託料の提案についても、指定を受けるために、人件費を抑制しようとする方向に働くのではないか。

こうした状況について、自治体側と事業者側とで情報交換を図り、改善につなげていく必要がある。もちろんモニタリングは行われているようだが、実効性あるものとなつ

20 ふじみ野市大井プール事故調査委員会『ふじみ野市大井プール事故調査報告書』平成18年9月 <http://www.city.fujimino.saitama.jp/profile/policy/pdf/pooljikohoukoku.pdf> を参照。本調査でも、修繕費の捻出ができないなど、すでに安全性が懸念される事態もみられた。

ているか検証が必要だろうし、制度のそもそも問題点を是正する機会も必要である。

第二に、自治体側が、労働者の保護に関するルールを整備することが必要である。指定管理者制度のルールは各自治体が条例によって定めることができるとされている。例えば、管理期間である。札幌市の場合、管理期間が4年となっているがこれは妥当か。もちろん、労働者の雇用を継続的に保障するなどのルールを設けているのであれば別だが、そういう決まりはない。結果として事業者側は、有期雇用を増やすことになる。

また、委託料も、現状では官製ワーキングプアを拡大させる結果となっている。委託料の引き上げや職員手当のようなものを支給するなど、ワーキングプアを生み出さない仕組みが必要ではないか²¹。

ところで、今回私たちは労働者に対する直接の調査はできなかつたが、問題解決に際しては、働く側の取組みが重要だと考えている。というのは、個別の施設内で事業者側に訴えるだけでは問題は解決しないからである。わが国の労組の特徴である企業別(内)を超えた、大きな労働組合組織が求められると考える。とくに自治体が交渉相手になるため、地域ごとの労働組合の取組みが必要ではないか。

そして単に競争制度を導入するのではなく、施設運営のノウハウを共有するなど、横のつながりを深めていくことも、よりよいサービスの提供のためには必要ではないか。自治体はこうした情報共有の仲介役を担っていくことができるのではないか。

繰り返しになるが、働く人々を軽視するような政策を自治体が採用してよいのか。住民福祉の向上が掲げられていながら、施設で働く労働者は軽視されている。賃金・労働条件を整備していくなければ、サービスの低下にもつながっていき、住民にもマイナスの影響を及ぼすのではないか。

現在、札幌市でも公契約条例が制定されようとしている。これをきっかけに、公共サービスのありかたについてあらためて考えてみるべきではないか。

21 委託料の引き上げが労働者側に還元される制度的な保障は現行ではない。そこで、「介護職員待遇改善交付金」のように、職員の待遇引き上げに直接まわるような仕組みも必要ではないか。

参考文献・資料

- 伊藤周平 (2010) 『雇用崩壊と社会保障』 平凡社
- 小畠精武 (2010) 『公契約条例入門—地域が幸せになる「新しい公共」ルール』旬報社、
- 川村雅則 (2011a) 「民間委託分野における官民格差を直視し、官民が一体となった労働運動を—清掃労働者の実態調査から」『月刊 労働組合』563号
- (2011b) 「北海道における失業・不安定就業問題(IV)」『北海学園大学経済論集』第59巻第3号
- 官製ワーキングプア研究会 (2010) 『なくそう！官製ワーキングプア』日本評論社
- 小林真理 (2006) 『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信出版局
- 坂田期雄 (2006) 『民間の力で行政のコストはこんなに下がる—「公」と「民」とのサービス・コスト比較』時事通信出版局
- 札幌市環境事業公社 (2000) 『さっぽろ清掃史』
- 札幌市環境局 (2008) 『スリムシティさっぽろ計画』
- (2011) 『平成22年度 清掃事業概要』
- 自治体アウトソーシング研究会 (2007) 『Q&A自治体アウトソーシングの新段階』自治体研究社
- 指定管理者制度の導入状況に関する調査委員会 (2006) 『指定管理者制度の導入状況に関する調査(2006)最終報告』地方自治総合研究所
- 城塚健之 (2008) 『官製ワーキングプアを生んだ公共サービス「改革」』自治体研究社
- 地方自治総合研究所／全国地方自治研究センター・研究所／共同研究・指定管理者制度 (2008) 『指定管理者制度の現状と今後の課題』同研究所
- 中川幾郎、松本茂章 (2007) 『指定管理者は今どうなっているのか』水曜社
- 福地保馬 (2010) 『ディーセントワークの実現を』学習の友社
- 布施哲也 (2008) 『官製ワーキングプア—自治体の非正規雇用と民間委託』七つ森書館
- 水町勇一郎 (2011) 『労働法入門』岩波書店

編集後記

「官から民へ」という威勢のよいスローガンの一方で、そこで働く人たちはいかなる状況におかれているかをみてきた。

今回取り上げることができたのは、民間委託の清掃事業と、指定管理者という二つの分野だけだし、とりわけ指定管理者の分野では、労働者調査が実施できなかつた。その意味では、不十分な調査研究だったかもしれない。

それでも、市民の間で一般的には高く評価されている、公務分野のアウトソーシングが、働く人たちの賃金・労働条件の悪化をもたらしていることを一定程度明らかにできたのではないだろうか。

雇用・労働に関するルールが脆弱なわが国では、「官から民へ」あるいは「正規雇用から非正規雇用へ」転換することが、賃金・労働条件の極端な切り下げを可能にしてしまう。改善が必要だ。公契

約条例の制定運動など新たな機運もみられる。私たちも引き続き頑張ろう。

ところで、公務員に対する風当たりはいまなお厳しい。みんなも、仮に運良く公務員になれたとしても、市民の厳しいまなざしを感じながら、縮こまって働く時代がしばらく続くと思う。そういう状況下で、労働組合活動のすすめをみんなに説いても、そんなことやっている場合じゃないですよ、と思われるだろうか。

でも逆だと思う。

むしろ、今回のようなアウトソーシング先の、あるいは非正規公務員の雇用・労働問題も、公務員労組の運動課題に設定することが必要であって、そんな労働運動には多くの市民・労働者の共感が得られるんじゃないだろうか。

公務員を目指すみんなに私がひそかに期待していることだ。

民間委託事業分野からも
指定管理者分野からも
なくそう！官製ワーキングプア
調査報告書

2012年1月発行

川村雅則ゼミナールII

連絡先

TEL 011-841-1161(内2744)
masanori@econ.hokkai-s-u.ac.jp