

## 自治体を丸ごと調べよう！—官製ワーキングプア根絶を目指して

川村 雅則

## 問題の所在

本誌前号では、本部の実践に呼応するかたちで、自分たちの住むマチの公共事業データ分析に着手しようと提起した。今号では、前号と重なる問題意識で、自治体を丸ごと調べようと提起させていただく（丸ごとの「範囲」については後述）。その理由は以下のとおりだ。

すなわち、官製ワーキングプア問題の解消が叫ばれている。問題の改善策の手段として「公契約条例」に注目が集まっている。

少し整理すると、官製ワーキングプアが発生しているのは、ひとつには、非正規公務員という政府・自治体に直接雇われた領域で、いまひとつには、自治体業務の委託領域や、公共事業や製造あるいは物品購入など自治体が技術や物品を購入する領域である。便宜上、前者を自治体の「内部」、後者を「外部」と表現する。

「内部」で拡大する非正規公務員の任用規定は、労使対等原則による雇用関係と異なり、行政が個人を任務に就かせる任命行為であるため、労働者としての権利に制約が課せられる。よって彼らは、民間の非正規雇用以上に不利な（労働法制の保護を受けづらい）存在だ。

後者の「外部」では、民営化・民間委託・指定管理者など様々な手法で「官製市場改革」というアウトソーシングが進むほか、公共事業や物品購入の領域では著しい単価の切り下げが進む。

自治体財政のひっ迫、「最少（最小）の経費で最大の効果」（地方自治法）の追求という事情があるにせよ、これらの問題状況に対して、自治体の雇用主としてあるいは発注者（購入者）としての責任が問われているのだ。丸ごと調べようと言ったのは、その範囲のことを指す。

本稿では、筆者が「監修」というかたちで関わらせてもらった、道内自治体を対象に北海道

労働組合総連合（略称、道労連）が行ったアンケート調査の結果<sup>1</sup>を使い、上に書いたことを提起させていただく<sup>2</sup>。

アンケートの内容は広範にわたるが、ここで取り上げるのは、I) 非正規公務員に関連して、その人数や賃金・労働条件などである。II) a) 公契約領域で働く労働者の賃金・労働条件や、b) 自治体の発注条件や入札制度に関することだ。もちろんa) については、そもそもそれを自治体が「把握」しているのかどうか問われてくる。またb) については、例えば、総合評価方式あるいは最低制限価格制度・低入札価格調査制度の導入状況、そして実際の落札率などである。アンケートには札幌市を含む道内27市と49町村（合計76市町村）から回答があった。

本稿では、札幌市、市群、町村群という三グループあるいは市群（札幌市を含む）、町村群という二グループに整理して文章を進める（原則として、無回答は除いて集計を行っている）。

**減少する正規公務員、増加する非正規公務員、低賃金・処遇の非正規公務員**

図表1は正規職員数の人数等をみたものだ。退職者に比べて新規採用者の人数が少ない。正規職員が減らされているのだ。代わって増加しているのが非正規公務員だ（図表2）。回答自治体全体でみると、職員全体の3割が非正規公務員に該当する。

そして彼らの賃金は総じて低い。主要職種のそれを図表3にまとめたが（回答自治体全体で整理）、「月額」でも、いずれの職種でも14,15万円台にとどまる。賃金関連では、一時金こそ4割の自治体で支給されているようだが、昇給制度、退職金制度あるいは通勤手当全額の支給が実現している自治体は少ない（図表4）。社会保険加入も全体の3分の2にとどまる（図表

5)。

幾つか補足する。一に、非正規公務員の規模が小さいからといって高い評価を与えられるものでは必ずしもない。単にアウトソーシングしただけかもしれないからだ（しかも、低い条件で）。

二に、図表等は掲載していないが、人数が減らされるなかで正規公務員の働き方もまた厳しい状況にある。時間外が100時間を超過するのは全体で1105人（うち札幌市は679人）に及ぶ。

三に、家族（夫）に扶養されているのだからと非正規の賃金水準の低さを「正当化」する主張があるが（賃金の決定基準を十分に考慮せぬ主張だが）、本調査によれば、扶養控除を受けている（つまり、税法上では「主たる生計を営むもの」であって、社会的には「世帯主」という位置づけにある）ものも、全体の14.1%（臨時・非常勤職員数14,825人中2,090人）に及んだ。つまり、上でみたような低い収入水準で家族を扶養するものが一定数存在するのだ<sup>3</sup>。

### 「外部」でひろがる官製ワーキングプア、自治体の取り組みの現状

次に「外部」に目を転じよう。

第一に、早くからアウトソーシングが進んだ、ごみ収集事業（委託）で働く労働者の賃金水準を尋ねた。結果は、まず無回答（空欄）や把握していないというケースが多かった。また回答された結果（平均値）でも、時給（n=5）1,101円、日給（n=14）8,344円、月給（n=28）196,771円と総じて低い。

このこと、つまり、委託先事業者の賃金・労働条件をそもそも把握していないというのは、何もごみ収集事業に限らない。本調査では、委託先事業者の広範な賃金・労働条件のそれぞれについて自治体が「把握」「確認」「掌握」（以下「把握」等）しているかどうか尋ねたが（設問の詳細は「報告書」を参照）、結果はのきな

図表 1 正規職員数、退職者数、新規採用者数等

単位:人

	a. 正規職員数	b. 退職者人数	c. 新規採用数	d. 減少数 (b-c)	e. 再任用人数
全体 (n=76)	45,382	2,838	1,582	1,256	1,288
札幌市	14,373	896	497	399	953
市群 (n=26)	23,462	1,538	832	706	329
町村群 (n=49)	7,547	404	253	151	6

注:札幌市の「n=1」は省略（以下の図表でも同様）。

図表 2 非正規職員数

単位:人、%

	a. 3条	b. 22条	c. 17条	d. その他	e. 小計	f. 同左割合
全体 (n=74)	7,919	8,506	2,637	697	19,759	30.3
札幌市	2,011	972	0	0	2,983	17.2
市群 (n=25)	5,426	4,692	2,139	318	12,575	34.9
町村群 (n=48)	482	2,842	498	379	4,201	35.8

注1: aは地公法「3条3項3号」、bは「22条2項」、cは「17条」が任用根拠。

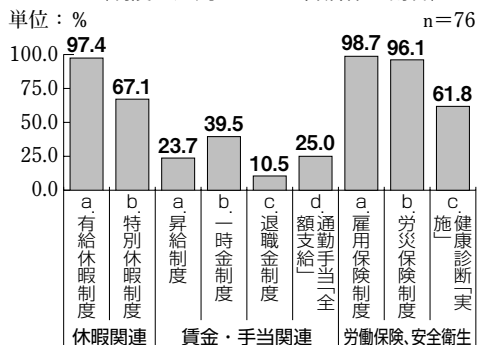
注2: fは、図表1の正規職員数とeの合計を母数にして算出。

図表 3 主要な職種別の賃金額（平均値）

	時給	日額	月額
一般事務	n=30 776	n=58 6,026	n=25 140,892
保育士	n=29 885	n=47 6,747	n=21 159,813
家庭児童相談員			n=23 155,506
消費生活相談員			n=9 141,715
図書館司書	n=11 939	n=11 6,429	n=21 154,566

注:回答数が5に満たないケースは除いてある。

図表 4 非正規公務員に対する各種制度の適用割合（制度を適用している自治体の割合）



図表 5 臨時・非常勤職員の社会保険加入状況

単位:人、%

	a. 臨時・非常勤職員数	b. 社会保険加入者数	c. 同左割合
全体 (n=70)	14,825	9,492	64.0
市群 (n=24)	11,122	6,985	62.8
町村群 (n=46)	3,703	2,507	67.7

注:札幌市は「回答不能(集計困難)」につき不明。

み低かった（図表6／市群には札幌市を含む。以下、同様）。

「そんな把握作業までいちいち行っている仕事にならない」というのが自治体側の本音かもしれないが、それでは、公共サービス基本法の理念（第11条 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）にも反するし、発注者としての責任に欠けるとのそしりを免れないのではないか<sup>4</sup>。

第二に、公共事業に関わる調査結果を中心にみてみよう。

まず一に、低入札・落札が進む現状だ。業種・業務内容別に直近1年間の最低落札率をみたところ（図表7／平均値を参照）、(a) 建築工事84.8%、(b) 土木工事89.1%、(c) 設計・コンサルタント80.7%である。

二に、落札低下の歯止めとなるべき、最低制限価格制度や低入札価格調査制度の状況はどうか。制度が「ある」という自治体は、市群でこそ高いとはいえ、前者は55.3%（市群では77.8%、町村群では42.9%）、後者は38.2%（市群は63.0%、町村群は24.5%）にとどまる。

しかも業種・業務内容ごとにみると、制度がない、あるいは設定された水準が低いケースが少なくない。最低制限価格割合（予定価格に対する割合）で具体的にみると（図表8／平均値を参照）、回答数が一定程度確保された建設関連では、(a) 建築工事76.2%、(b) 土木工事74.6%、となっている（回答数がわずかな他の業種は、制度がそもそもないと思われる）。70%台というこれらの基準で果たして有効な規制になっているかどうかの検証が必要である。

「歯止め」（賃金・労働条件の歯止め）という点で第三にあわせて紹介したいのが、予定価格を算出する際の人件費の根拠と、入札等で業者

図表6 委託先事業者の賃金・労働条件についての把握状況（「把握」等しているという自治体の割合）

単位：件、%

		全体		
		n=76	n=27	n=49
労働条件、就業規則等	a. 就業規則、雇用契約など	34.2	25.9	38.8
	b. 36協定の労基署への提出	28.9	14.8	36.7
	c. 就業規則の労基署への届出	28.9	14.8	36.7
安全衛生	a. 健診の実施、産業医等の選任状況	28.9	18.5	34.7
	b. 業務災害の適正な対策	51.3	40.7	57.1
労働時間・休日等	a. 労働日ごとの労働時間の適正管理	35.5	25.9	40.8
	b. 休日・休暇の適正取得	31.6	18.5	38.8
賃金関連	a. 賃金台帳など適正な計算・支給	32.9	18.5	40.8
	b. 割増賃金の適正な計算・支給	28.9	14.8	36.7
	c. 遅配・欠配なき賃金支給	32.9	18.5	40.8
	d. その事業従事者の最低賃金単価	35.5	25.9	40.8
保険、法定三帳簿、通知書等	a. 社会保険、労働保険への加入状況	43.4	37.0	46.9
	b. 法定三帳簿の整備	32.9	22.2	38.8
	c. 労働条件通知書の交付	34.2	25.9	38.8

注：市群には札幌市を含む（以下、同様）。

図表7 業種・業務内容別にみた直近1年間の最低落札率

単位：%

	a. 建築工事 n=69	b. 土木工事 n=70	c. 設計・コンサルタント n=64	d. 業務委託 n=49	e. 印刷 n=21	f. その他製造 n=8
平均値	84.8	89.1	80.7	78.4	86.0	83.6
最小値	29.0	70.0	40.0	32.0	25.0	62.0
最大値	99.0	98.0	96.0	96.0	100.0	99.0

図表8 業種・業務内容別にみた最低制限価格割合

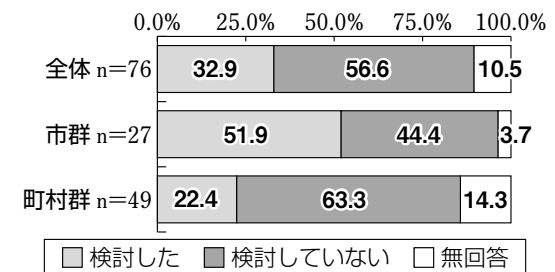
単位：%

	a. 建築工事 n=28	b. 土木工事 n=27	c. 設計・コンサルタント n=12	d. 業務委託 n=5	e. その他製造 n=2
平均値	76.2	74.6	70.1	74.2	73.0
最小値	65.0	65.0	60.0	70.0	70.0
最大値	92.0	90.0	88.0	80.0	76.0

注1：「印刷」は回答がなかったのを省略。

注2：幅をもった回答（例「70～80%」）では、低い値を採用した。

図表9 公契約条例の検討状況



が変更する際の雇用継続や労働条件の継続を自治体が依頼するかどうかについてだ。前者は、最も多いのは「前年実績」(48.7%)である、つまり、賃金下落が進む現状下では、それが実績(基準)となってしまう。後者は、「介入はしない」が多数だ。雇用継続は67.1%、労働条件の継続は73.7%の自治体が「介入はしない」と回答している。

第四に、図表は省略するが、総合評価方式の導入状況だ。全体の結果は「導入していない」自治体が圧倒的多数だ(81.6%)。「市群」に限定すれば、「導入していない」は6割(59.3%)にまで減少し、代わって、「一部導入」18.5%、「試行」22.2%が増えるが、「政策入札」ではなく「価格入札」がなお一般的だといえよう。

さて、最後に紹介したいのが、本誌読者の関心も高いであろう公契約条例の検討状況だ。結果は(図表7)、「検討していない」が5割を超えて最多であるものの、見方を変えれば、「検討した」が3割強(市群に限定すれば半数)に及ぶともいえる(残りは無回答)。

だが、これらの結果は単純に喜べない。というのは「検討した」群でも、導入に向けた作業が行われているわけでは決していないからだ。むしろ、検討した結果「導入の予定はなし」「必要性はなし」という結論に至っているケースも少なくないようだ。

なお、条例を検討した際に生じた疑問点としては、条例制定の効果や、実効性の確保、適正な賃金水準の設定や最賃など現行労働法制との整合性などがあげられていた。同時に、現状でとくに問題なしとの認識も少なくなかった。

果たしてそのとおりなのか、条例制定を目指す側が克服すべき「壁」だ。

### まずは丸ごと調べてみよう！

道労連の貴重な調査結果を拝借し、自治体が生み出す官製ワーキングプアの実態や自治体の取り組み(不十分な取り組み)について報告し

てきた。こうした調査研究に取り組む意義も伝わったのではないかと思う。

さて、公契約条例の制定運動に取り組むなかで、「ウチは条例制定までは必要ないと考えている」という発言を自治体・政党・労働組合関係者などから聞く。

たしかに私自身も、官製ワーキングプア(ここでは「外部」)の解消手段として、何が何でも条例制定に固執するものではない。最低制限価格の引き上げや政策入札の拡充、あるいは(実現困難であるとは思いますが)発注者である自治体と公契約領域で働く労働者・労働組合との団体交渉の実現など、そのマチで実現可能性の高い方法をまずは採用すればよいと思う。

ただ、深刻な問題状況が存在しながらもオモテに出ていないことをもって、条例制定はおろか何らの取り組みも必要ないと考えているのであれば、怠慢というそしりは免れ得ないだろう。2009年に公共サービス基本法が制定され、やみくもな「官製市場改革」に警鐘が鳴らされたものの、改善策の具体化はそれぞれの地域であり職域にゆだねられている。まずは丸ごと調べてみよう！と提起したのはそれゆえである。

(かわむら まさのり 北海学園大学准教授)

1 結果は「なくそう！官製ワーキングプア」調査報告書として2012年3月に発行。調査報告書そのものが道労連のサイト(<http://www.dororen.gr.jp/>)に掲載されている。本稿とあわせて参照されたい。

2 筆者は、「北海道における非正規雇用問題の現状と課題——官製ワーキングプア問題を中心に」『北海道自治研究』520号、2012年5月にまとめている。

3 非正規公務員の規模や賃金・労働条件を調べたものとしては、総務省(2009)や全日本自治団体労働組合(略称、自治労/2009)がある。

4 もちろん、自治体リストラが進んでいることを考慮すると、こうした把握作業は実際には容易ではなく、体制整備を含めた中長期的な取り組みが必要になるだろう。ただ同時に、自治体側に過度な負担を発生させない、例えば新宿区の取り組み(事業受託者に「労働環境チェックシート」の提出を求める)事例なども参考にすべきと考える。