

# 自治体委託労働者の労働実態と労働組合の取り組み

戸 室 健 作

(人文学部 法経政策学科)

山形大学紀要（社会科学）第45巻第1号別刷

平成26年（2014年）7月

## 調査報告

# 自治体委託労働者の労働実態と労働組合の取り組み<sup>1</sup>

戸室 健作

(人文学部 法経政策学科)

## 1 はじめに

近年、「官製ワーキングプア」の問題が注目を集めている。官製ワーキングプアとは、国・自治体によって作り出されているワーキングプア（働く貧困層）のことである。その代表例は国・自治体が直接雇用する非正規職員であるが、それだけではなく、国・自治体から仕事を請け負った企業に雇用されて働く人々（委託労働者）も含まれる。

この委託労働者の労働実態に焦点を当てた研究は、まだ少ないのが現状である<sup>2</sup>。そこで筆者は、自治労連・地方自治問題研究機構に設置された「人事・給与研究会」のメンバーとして、自治体委託労働者の労働実態についてインタビュー調査を積み重ねてきた。調査対象に選んだのは、給食調理員、学校校務員、図書館職員として働く委託労働者である。

これらインタビュー調査の全てに今西清氏（自治労連・地方自治問題研究機構専門委員）も参加した。また、2013年11月25日に行った図書館協会のインタビュー調査には小尾晴美氏（中央大学院生）が参加した。

以下、インタビュー調査と、提供された資料を基にして自治体委託労働者の労働実態と労働組合の取り組みについて見ていくことにしたい。

## 2 給食調理員（愛知県A市の事例）

インタビューは、2013年9月19日にA市職員労働組合事務所で行った<sup>3</sup>。インタビューに協力

<sup>1</sup> 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（基盤研究（B）課題番号23330133）の助成を受けた「地方公務員の雇用・生活と成果主義人事・給与に関する研究」（研究代表者：黒田兼一、研究期間：2011～2013年度）の成果の一部である。筆者は研究分担者として当研究に参加した。研究成果の概要は、既に黒田兼一・小越洋之助編『公務員改革と自治体職員——NPMの源流・イギリスと日本』（自治体研究社、2014年）として刊行されている。本稿は、その研究書において筆者が執筆担当した第3章第3節に加筆したものである。

<sup>2</sup> 委託労働者の労働実態を扱った書籍としては、布施哲也『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、2008年）、官製ワーキングプア研究会編『なくそう！官製ワーキングプア』（日本評論社、2010年）などがある。

<sup>3</sup> A市職員労働組合は、自治労連愛知県本部の加盟組合である。

して頂いた方々は、伊藤祐介氏（自治労連愛知県本部執行委員）、河西勝彦氏（A市職員労働組合執行委員長）、澤田徹氏（元A市職員労働組合副委員長）、阿部勇一郎氏（自治労連A市学校給食会労働組合委員長）である（全て仮名）。

A市は、1999年度まで市直営方式で4カ所の給食センターを運営してきた。1998年度の数字を見ると、給食センターは、市内の小中学校52校に対して、1日2万7032食分の給食を作っていた<sup>4</sup>。

この給食センターで行っていた調理業務を、A市は2000年4月から財団法人A市学校給食会（現在は公益財団法人A市食育推進給食会。以下、給食会と略）に委託した。委託の経過を見ると、A市では「A市行政改革大綱」（1996年9月27日）とその実施計画において給食センターのあり方を検討することとした。そして、学校給食会調査委員会を設置し、その委員会報告を受けて、給食会に調理業務を委託することを決定したのである<sup>5</sup>。

なぜ委託したのか。その理由を、学校給食会調査委員会の報告書「学校給食業務のあり方について」（1999年6月17日）で見てみよう。

報告書を見ると、調理員には夏休み等によって年間53日の余剰日数が発生していることや<sup>6</sup>、A市の1食あたりの人件費は給食調理業務を民間に委託している他市と比較して62円高くなっていることや、あるいは給食会に委託している他市と比較して45円高くなっている<sup>7</sup>といった点だが、「現況の問題点・課題」として主に指摘されている。

この問題意識から容易に分かるように、委託の目的は明らかにコストの削減であって、給食の質といった観点は一切考慮されていない<sup>8</sup>。その上で、委員会報告書は、各運営形態（直営、給食会委託、民間委託）のメリットとデメリットを比較して、「学校給食会に調理業務を委託する」と結論づけている。インタビュー調査によると、給食会は市教育委員会の管理職の天下り組織になっているそうで、民間に委託するよりも市のコントロールがきくとのことだ。たしかに報告書には、給食会への委託のメリットとして、「職員の指揮監督が円滑」、「定年退職者の再雇用対応が可能」等が記されている。

<sup>4</sup> 組合提供資料「学校給食のあり方について」1999年6月17日より。

<sup>5</sup> 組合提供資料の「学校給食の委託について」（1999年4月22日。A市職労の質問書）と「回答」（1999年5月20日。A市による回答）より。

<sup>6</sup> 報告書には、調理業務日数は年間192日であり、これに対して官執勤務者の場合は245日と記されている。差し引き53日である。

<sup>7</sup> 報告書によると、A市の1食あたりの人件費は167円であり、民間委託市（愛知県E市・福岡県F市の2市平均）は105円、給食会委託市（愛知県G市・愛知県H市・愛知県I市の3市平均）は122円である。

<sup>8</sup> コストの削減と関連して、ここでA市の職員数の変化について触れておきたい。組合提供資料によると、A市では2005年時点で正規職員が2531名、臨時・非常勤が694名であり、全職員に占める非正規率は21.5%であった。それが2013年時点では、正規職員が2537名、臨時・非常勤は1183名であり、非正規率は31.8%になっている。この8年間で、正規職員数はほとんど変化していないのに、臨時・非常勤数は1.7倍に増え、その結果、非正規率は10.3ポイント上昇している。A市では仕事量の増大に対して正規を増やさずに非正規で対応しており、その分の人件費を削減している状況が分かる。こうしたコスト削減政策の一環として、給食調理業務の委託も検討されたのだろう。

委託によって、調理員の人員構成は大きく変わった。委託前の調理員の人数は、1998年度の数字で確認すると96名<sup>9</sup>であり、すべてA市の正規職員であった。それが委託後の現在では、調理員全員が、給食会が雇用する正社員とパートに変わった。正社員は40名（インタビュー時）であり、パートの数は、組合提供資料によると2012年3月31日現在で133名となっている。A市の正規職員は、委託後5、6年は市からの派遣職員という形で給食調理員の仕事を継続していたが、その後はA市の他の現業職に配属される等して給食調理員の仕事からは撤退していった（2013年3月31日に最後の1人の派遣職員が退職して、撤退は完了したとのことである）。現在、給食会では正社員を採用せずに、パートの数を増大させているとのことである。

パートの入れ替わりは激しい。また、パートは1日を通して仕事に従事している者は1人もおらず、主に調理業務を行う午前勤務の者（2012年3月31日現在75名）と、主に食器の洗浄を行う午後勤務の者（同58名）とに別れている。そのため、前日に食材が納入されて、その食材を分けたり、下処理をしたり…といった全体の仕事の流れを把握することができるのは正社員だけである。当然のことながら、給食の献立は毎日異なり、作業方法も変わる。正社員である阿部氏が言うには、調理員の仕事を一通り覚えるには3年から5年はかかるそうである。それにもかかわらず、経験年数のあるベテランの社員が減り、パートが増えていることは、「ものすごく辛い」と話していた。

パートの時給は950円で昇給はない。パートは全員女性で、30代、40代が中心とのことである。子育て世代であり、子どもが大きくなって手がかからなくなると、さらに稼ぎを増やすために辞めていく。そのために入れ替わりが激しいのだ。

正社員の賃金については阿部氏（インタビュー時43歳）が、自分の給料について月25万円で、手取りでは21万円だと話していた。なぜ給料がこんなに低いのか。阿部氏は給食会で働く以前は「飲食関係」の仕事をしてきて、2004年（34歳頃）に給食会に正社員として採用された。給食会の正社員の賃金は、A市の労務職給料表に準拠して支給されている。しかし、もともと自治体現業職に中途採用された者の給料は全国的に低く設定されている。

これは、自治体公務員の初任給は国家公務員の人事院規則9-8を準用しているためである。この規則を見ると、阿部氏のようなケースは経験年数を「経験年数×0.8」として計算され（第15条の二）、さらに俸給表への位置づけの際にも5年を超える経験年数部分は12/18で計算される（第15条）。この結果、たとえば民間で15年間の経験年数があったとしても、自治体現業職としては9年間の経験年数としてしかみなされない。

これでは中途採用者の初任給が非常に低くなるので、A市では独自に初任給の年齢別最低保障水準を定めた労務職の初任給表を設けている。ところが、この初任給表がA市のものと給食

<sup>9</sup> 組合提供資料「学校給食のあり方について」1999年6月17日より。

会のものとは格差がある。図表1を見てほしい。図表1は、2005年度のA市現業職の初任給表と給食会の初任給表とを比較したものである。

図表1を見ると、A市の初任給表では31歳の21万4500円（1級16号）まで初任給が上がっている。ところが給食会のものは、A市よりも初任給の上がり方が遅い上に、27歳の16万5000円（1級7号）で打ち止めになっている。阿部氏の給料が低い理由は、こうした初任給の低さも影響しているのである<sup>10</sup>。

給食会労働組合は、正規の調理員40人全員で作られている。2007年に結成され、

それ以来、阿部氏が委員長を務めてきた。結成のきっかけは、給食会が、「就業規則の8時30分出勤を8時に変える。おまえらいいな」みたいな調子で一方向的に言ってきたことだ。増加する30分間分の給料は出ない。そこで、澤田徹氏（元A市職員労働組合副委員長）の力を借りながら労働組合を結成し、労働時間の増加を防ぐことに成功した。それまでは、ことあるごとに、「これができなかったら民間委託になるぞ」と、給食会から脅されていた阿部氏たちだったが、組合結成後、そうした脅しはほとんどなくなった。ただ、周りの市町村を見ると、調理員の仕事を民間委託にする流れが広がってきており、組合としても「雇用の安定」を第1の要求に掲げて活動しているとのことであった。

### 3 学校校務員（埼玉県B市の事例）

インタビューは、2013年10月7日に自治労連埼玉県本部、B市役所、市役所近くのファーストフード店で行った。インタビューに協力して頂いた方々は、水野雄大氏（自治労連埼玉県本部書記長）、藤沢圭介氏（同本部特別執行委員）、大窪宏氏（同本部特別執行委員）、西谷賢次氏（B市学校校務員労働組合委員長）、工藤好子氏（同労組役員）、中西美希氏（同労組役員）、本

図表1 初任給比較表（2005年度）

勤続年数	年齢	市現業職		学校給食会		差額
0	15	1-5	151,500	1-1	131,900	4号 19,600
1	16	1-6	157,500	1-2	136,000	4号 21,500
2	17	1-7	165,000	1-3	140,700	4号 24,300
3	18	1-8	171,800	1-4	145,500	4号 26,300
4	19	1-9	177,700	1-4	145,500	5号 32,200
5	20	1-10	183,700	1-4	145,500	6号 38,200
6	21	1-11	189,000	1-5	151,500	6号 37,500
7	22	1-11	189,000	1-5	151,500	6号 37,500
8	23	1-12	193,900	1-5	151,500	7号 42,400
9	24	1-12	193,900	1-6	157,500	6号 36,400
10	25	1-13	198,900	1-6	157,500	7号 41,400
11	26	1-13	198,900	1-6	157,500	7号 41,400
12	27	1-14	204,200	1-7	165,000	7号 39,200
13	28	1-14	204,200	1-7	165,000	7号 39,200
14	29	1-15	209,400	1-7	165,000	8号 44,400
15	30	1-15	209,400	1-7	165,000	8号 44,400
16	31	1-16	214,500	1-7	165,000	9号 49,500
17	32	1-16	214,500	1-7	165,000	9号 49,500
18	33	1-16	214,500	1-7	165,000	9号 49,500
19	34	1-16	214,500	1-7	165,000	9号 49,500
20	35	1-16	214,500	1-7	165,000	9号 49,500

出所：組合提供資料「学校給食会分会 学習会資料」より作成

<sup>10</sup> 初任給表の記述については、今西清氏（自治労連・地方自治問題研究機構専門委員）から多くの御教示を頂いた。今回の調査において、現業職における年齢別最低保障水準を定めた初任給表の存在を明らかにしたことは1つの成果だと考える。今西氏によれば、現業職におけるこうした初任給表の存在はあまり公になってはいないが、自治労連加盟の単組自治体においては決してめずらしい事例ではないとのことである。そのため、A市のような初任給表を、少なくとも自治体が独自に設けていることが考えられる。

田誠氏（B市教育委員会事務局教育総務課長）である（全て仮名）。

B市における学校校務員の委託労働について述べる前に、B市の職員構成の変化について触れておこう。組合提供資料「B市の職員数推移」によると、B市では2004年度時点の正規職員が980名、臨時・非常勤が488名であり、全職員に占める非正規率は33.2%であった。それが2013年度時点では、正規職員が898名、臨時・非常勤は550名であり、非正規率は38.0%になっている。この9年間で、正規職員数は82名減り、臨時・非常勤数は62名増え、その結果、非正規率は4.8ポイント上昇している。この間、B市の人口は11万2866人（2004年度）から12万8171人（2013年度）へと、1万5305人増大していることを考えると、B市では住民サービスの需要増に対して職員数を抑制しつつ非正規の割合を拡大させながら対応していることが分かる。学校校務員の民間委託の動向は、こうしたB市職員の人件費削減政策と密接に関係したものであろう。

B市学校校務員の委託状況については図表2を見てほしい。図表2は、学校校務員の委託開始時期から現在までの、委託・正規別の学校校務員の人数、委託料、正規校務員の人件費などの推移を表した表である。なお、B市ではB市が雇用していた正規の校務員のことを「用務員」と呼び、委託労働者の校務員と呼び方を分けている。しかし、本論文では便宜上、呼び名を校務員に統一する。

図表2からも確認できるように、B市には、2013年度現在、12校の市立小学校に24名の校務員が、6校の市立中学校に12名の校務員がいる（計36名）。1校に男女1人ずつの校務員がおかれている。もともと校務員はB市の正規職員であったが、1978年から民間委託が開始され、2001年度から小学校の市校務員全員が、2004年度から中学校の市校務員全員が民間委託された。現在、校務員36名は全員が民間会社の社員である。

藤沢氏によると、民間委託が開始された当時、市校務員は全員組合員であり、労働組合は明確に「委託反対」を打ち出していた。しかしB市から、「民間委託はするが、市校務員のクビを切ることはしない。定年退職したら、その分を順次委託に切り替えていく」と説明され、委託反対の取り組みはそれほど積極的ではなくなったとのことである。

図表2の「小中合計一人当たり委託料」の列を見てほしい。ここには、委託料を委託校務員1人あたりで割った金額の年度別の推移が示されている。1978年度から2013年度まで月20万円前後でずっと推移していることがわかる。留意すべきは、この金額は委託料だという点である。委託校務員の一人当たりの人件費ではない。人件費の金額を求めるには、この委託料から企業の利益や物件費などを差し引かなければならず、したがってこの委託料の金額よりもさらに低い額になる。

これに対し、図表2の「小中合計一人当たり人件費」の列を見てほしい。市校務員1人あたりの人件費は1978年度は年304万5000円であり、それがほぼ毎年上がり続け、最後の2003年度には年1038万8000円（給料555万9000円+手当345万8000円+共済費137万1000円）となっている。

図表2 学校校務員導入推移と正規用務員の人件費比較

年度	小学校数	中学校数	合計		小学校委託		中学校委託		小中合計一人当たり委託料(月額)	市正規(職業)用務員数	小学校正規用務員人件費				中学校正規用務員人件費				小中合計一人当たり人件費	年度								
			委託金額	社員数	委託金額	社員数	委託金額	社員数			委託金額	社員数	委託金額	社員数	給料	手当	共済費	合計			一人当り	給料	手当	共済費	合計	一人当り		
52	1977				0		0			20	8												52	1977				
53	1978	10	5	15	1,532,440	丸井管理	1	5,610,000	丸井管理	2	198,401	20	8	37,169	22,927	5,592	65,688	3,284	10,353	7,373	1,841	19,567	2,446	3,045	53	1978		
54	1979	10	6	16	1,456,000	"	10,560,000	"	5	222,444	18	7	38,436	23,151	5,992	67,579	3,557	10,114	2,873	3,373	3,070	54	1979					
55	1980	11	6	17	1,443,444	"	4	10,965,066	"	5	235,264	18	7	36,128	21,744	5,897	63,769	3,543	11,591	7,501	2,627	22,025	3,146	3,432	55	1980		
56	1981	11	6	17	1,596,000	"	7	13,681,140	"	5	205,841	15	7	37,175	22,219	5,833	65,227	4,348	11,167	7,173	2,589	20,929	2,990	3,916	56	1981		
57	1982	11	6	17	1,899,750	"	7	14,256,000	"	6	213,178	15	6	35,384	21,694	6,123	63,201	4,213	11,963	7,755	2,550	22,268	3,711	4,070	57	1982		
58	1983	11	6	17	2,276,750	"	9	14,240,160	"	6	205,566	13	6	30,904	19,384	6,349	56,637	4,357	12,692	8,191	2,636	23,519	3,920	3,746	58	1983		
59	1984	11	6	17	2,969,608	"	11	14,256,000	"	6	215,444	13	6	26,567	16,650	5,657	48,874	4,443	13,473	8,637	2,850	24,960	4,160	4,343	59	1984		
60	1985	11	6	17	3,264,000	"	15	19,008,000	"	7	198,000	7	5	23,412	14,938	5,438	43,788	6,255	8,741	5,157	2,035	15,933	3,187	4,977	4,354	60	1985	
61	1986	11	6	17	3,581,330	"	14	19,932,000	"	8	207,854	8	4	23,592	15,578	5,880	45,050	5,631	9,254	5,624	2,347	17,225	4,306	5,190	4,504	61	1986	
62	1987	11	6	17	3,734,360	"	16	18,432,000	"	8	191,550	6	4	20,299	12,997	5,204	38,500	6,417	9,625	5,823	2,365	17,813	4,453	5,631	4,874	62	1987	
63	1988	11	6	17	3,780,480	"	16	18,690,240	"	8	194,690	6	4	18,581	11,707	4,823	35,111	5,852	11,785	7,900	2,735	22,420	5,605	5,753	4,997	63	1988	
元	1989	11	6	17	4,091,160	"	16	22,136,760	"	9	210,161	6	3	19,329	12,609	5,528	37,466	6,244	9,967	6,620	2,834	19,621	6,540	6,343	5,414	元	1989	
2	1990	11	6	17	3,917,174	太平	17	20,458,787	太平	9	191,173	5	3	16,792	11,272	4,431	32,495	6,499	10,570	7,832	2,774	21,176	7,059	6,709	5,808	2	1990	
3	1991	11	6	17	3,720,550	"	17	19,244,520	"	9	181,138	5	3	17,620	12,076	4,683	34,379	6,876	11,190	8,358	2,910	22,458	7,486	7,105	6,156	3	1991	
4	1992	11	6	17	3,830,876	"	18	19,945,332	"	9	186,699	5	3	18,750	13,402	4,849	37,001	7,400	12,260	9,059	3,101	24,420	8,140	7,678	6,684	4	1992	
5	1993	11	6	17	4,451,736	"	18	22,878,875	"	9	208,428	4	3	16,010	11,380	3,879	31,269	7,817	12,740	9,311	3,055	25,106	8,369	8,054	7,063	5	1993	
6	1994	11	6	17	4,508,176	"	18	25,405,097	"	9	218,868	4	3	16,558	11,296	3,953	31,807	7,952	10,310	6,987	3,073	20,370	6,790	7,454	6,450	6	1994	
7	1995	11	6	17	4,594,120	"	18	22,971,060	"	9	212,695	4	3	17,146	11,668	4,072	32,886	8,222	13,342	9,157	3,151	25,650	8,550	8,362	7,330	7	1995	
8	1996	11	6	17	4,872,300	"	19	25,647,000	"	10	213,725	3	2	13,029	9,147	3,658	25,634	8,611	8,767	5,693	2,384	16,844	8,422	8,536	7,327	8	1996	
9	1997	11	6	17	4,938,840	"	19	26,283,640	"	10	219,030	3	2	13,559	9,530	4,019	27,008	8,999	9,036	8,999	5,648	2,634	17,481	8,741	8,918	7,587	9	1997
10	1998	11	6	17	5,035,696	"	19	26,439,840	"	10	220,332	3	2	13,407	9,241	3,961	26,609	8,870	9,837	6,782	2,839	19,458	9,729	9,213	7,853	10	1998	
11	1999	11	6	17	5,035,696	"	19	26,439,840	"	10	220,332	3	2	13,673	9,120	3,893	26,686	8,895	10,035	6,457	2,798	19,290	9,645	9,195	7,857	11	1999	
12	2000	11	6	17	5,342,000	"	22	29,383,200	"	11	222,600	2	1	8,925	5,599	2,412	16,936	8,468	5,576	3,638	1,505	10,719	10,719	9,218	7,913	12	2000	
13	2001	11	6	17	5,766,400	"	22	29,383,200	"	11	222,600	0	1													13	2001	
14	2002	11	6	17	5,766,400	"	22	29,383,200	"	11	222,600	0	1													14	2002	
15	2003	11	6	17	5,766,400	"	22	29,383,200	"	11	222,600	0	1													15	2003	
16	2004	11	6	17	5,766,400	"	22	32,054,400	"	12	222,600	0	0													16	2004	
17	2005	12	6	18	6,205,240	"	24	31,026,240	"	12	215,460	0	1													17	2005	
18	2006	12	6	18	6,607,040	"	24	33,203,520	"	24	230,580	0	0													18	2006	
19	2007	12	6	18	6,607,040	"	24	33,203,520	"	12	230,580	0	0													19	2007	
20	2008	12	6	18	6,607,040	"	24	33,203,520	"	12	230,580	0	0													20	2008	
21	2009	12	6	18	6,607,040	"	24	33,037,200	"	12	229,425	0	0													21	2009	
22	2010	12	6	18	6,607,040	"	24	33,037,200	"	12	229,425	0	0													22	2010	
23	2011	12	6	18	6,607,040	"	24	33,037,200	"	12	229,425	0	0													23	2011	
24	2012	12	6	18	5,166,000	FFピル	24	25,987,500	FFピル	12	179,739	0	0													24	2012	
25	2013	12	6	18	6,048,000	"	24	30,240,000	"	12	210,000	0	0													25	2013	

原出所:各年度の「統計B」、各年度の「B市一般会計歳入歳出決算報告書」、各年度の「B市一般会計決算概要報告書」

出所:組合提供資料「学校校務員導入推移と正規用務員の人件費比較」より作成

戸室注:委託先企業名は仮名に変えた。

市公務員と比較すると委託校務員の人件費の低さは明白である。校務員の民間委託化の主な目的はコストの削減ということでしょうか？という質問に、B市教育委員会事務局教育総務課長の本田誠氏は、「おそらくそれで正解だと思います」と回答しているが、中でもいま見た人件費の削減が大きな目的になっていると思われる。

委託校務員の労働条件を具体的に見ていこう。雇用契約期間は全員1年間である。毎年2月15日頃に、翌月3月31日に雇用契約が終了するという「雇用契約期間終了の通知」が企業から校務員全員に届く。もし、その企業が次期の校務員業務の落札に失敗すること等があれば、彼らは3月31日で雇い止めになってしまう。そうした危険を乗り越えることができれば、彼らは再び4月から1年契約で働くことになる。

労働時間は1日8時間、週5日勤務である。賃金は月13万3000円（手取りでは10万～11万円台）であり、昇給はない。校務員の年齢構成は、男性はすべて65歳以上であり、最高齢は72歳である。女性は50代もいるが、大半は60歳過ぎであり、65歳を超えている人が2名いるとのことであった。企業は、高齢者を雇っているのだから賃金が安くてもいいのではないかという考えなのだろうと、藤沢氏は述べていた。

B市学校校務員労働組合は2000年に結成された。当時、委託会社「太平」（仮名）は、それまで12万円出していた一時金を、2000年の夏季一時金で3万円にまで減らすという行動に出て、委託校務員がB市職員労働組合<sup>11</sup>に相談してきた。そこで、B地区労の当時議長であった藤沢氏と、学校教職員組合、委託校務員が複数回の打ち合わせを行って、14～15人程度で校務員労組を立ち上げたのである<sup>12</sup>。翌2001年に、「2001年度賃金・労働条件の改善に関する要求書」を提出して太平と交渉した結果、2001年の夏季一時金は7万円となり、前年の3万円から倍額以上を勝ち取った。

なお、委託会社との交渉は、自治労連埼玉県本部の担当者も参加して、校務員労組と一緒に交渉するというスタイルがとられている。また、会社と交渉をしても、会社には委託料の範囲でしか回答することができないため、どうしても実際に予算を握っているB市の教育委員会と交渉する必要が出てくる。

教育委員会との交渉について藤沢氏は、「開催は、定期的ではありませんが、重大問題が発生した時に限定されるわけではなく、（校務員労組が―戸室注）年間の要求決定をしたら、まずは会社に要求書を出して交渉し、その実効性を確保するために教育委員会とも何回か交渉することになります」と説明する。

直接の雇用主ではない自治体が、委託労働者の労働組合との交渉に応じる例はまだ少ないが、

<sup>11</sup> B市職員労働組合は自治労連埼玉県本部に加盟している。

<sup>12</sup> 校務員労組は自治労連埼玉県本部に加盟している。



B市では応じている。これは注目すべき事例である。ただし、B市との交渉は「交渉」ではなく、「懇談」、「話し合い」という形で行われている。

実際、本田教育総務課長は、組合との交渉について「私は交渉に応じたつもりは一つもない」、「私がお話を聞いたのは労働組合（戸室注—B市学校校務員労働組合のこと）の委員長さんがお越しになって、個人的に話をしただけなのです。組合として来たら関係ないです。それは委託されている会社の中の問題です」、「組合から交渉だという話であれば応じる気は一切ないです」と私たちに話していた。

しかし、「話し合い」には校務員労組委員長の西谷氏と一緒に自治労連埼玉県本部特別執行委員の藤沢氏も参加している。藤沢氏としては、あえて「交渉」か「話し合い」かの確認はしてはいないが、藤沢氏の認識としては、「実態としては、自治労連県本部の藤沢が、学校校務員労働組合の特別執行委員としての立場で、教育総務課長に「話し合い」という名目の「実質的には背景使用者としての交渉」を求め、それを実行させているということです」と述べている。こうした実質的な「交渉」が行われるようになったのは、元B市職員であった藤沢氏の尽力によるところが大きい。その苦勞について藤沢氏はインタビューで次のように話していた。

「元B市の職員でした。10数年前に退職したので、最近のメンバーのことはほとんどわからないのですが、古い管理職なんかは比較的知っている人ばかりなのです。これから会う本田というのも、昔の知り合いなのですが、つながりがあるから、そういうのでちゃんと会ってくれる。ただ、僕が他の自治体に行ったら結構大変です。C市（埼玉県内の自治体—戸室注）にも行っていますが、C市には全然知り合いがないから大変です。そういうときは市職の人と一緒に話をして、それで対応するしかない。さっき言ったB市の保育所も、今、課長やっているのが、昔、同じところで仕事をしていた後輩なので、それで「なんとか頼むよ」というと、向こうも嫌とは言えなくて話し合いができた。これも交渉とは言わずに懇談ということです。最初は情報提供があるから話を聞いてくれということで、その次が懇談。2回目は懇談ということで話を聞いてもらっているのです。」

委託労働者の労働条件に関する自治体との交渉は、このように個人的な人脈を頼りにして何とか成立させているのである。同じ埼玉県内のC市やD市でも交渉に応じており、少しずつ突破口が開けてきているとのことである。

なお、B市学校校務員の労働条件向上に関して、B市職労の取り組みがあまり見えてこない。例えば、校務員労組と教育委員会との交渉に尽力しているのは、自治労連埼玉県本部の藤沢氏である。市職労の活動は自治体正社員の労働条件向上に集中し、自治体の非正社員と委託労働者の組織化や労働条件向上については自治労連埼玉県本部で取り組む、そのような棲み分けが

なされているのであろうか。その点について藤沢氏は次のように述べている。

「B学校労結成の経過からすると、B市職労が積極的に関与して援助していた時代もありました。しかし、正規職員への賃金・労働条件・権利に関わる激しい攻撃が続くもとの、質問にもあるとおり「市職労の活動は自治体正規職員の労働条件に集中」せざるを得ない環境になってしまいました。

したがって、決して「棲み分け」はしておらず、今も市職労の援助もありますが、実態として「受託業者変更に伴う雇用問題」あるいは「不当労働行為による解雇問題」などに十分な時間をかける余裕がなくなっているということです。

とくに、権限移譲、条例委任等の「分権」改革が職員定数削減のもとで行われているのですから、市職労役員も自分の仕事で膨大な時間外労働を求められ、やりたくても手も出せないというのが実態です。

そこで、補完的役割で県本部が非正規や公共労働者の運動に関与するのですが、相当の時間と経験がなければ、こちらも十分に機能できない状況にあるのです。自治体正規、非正規、公共分野の現場実態をご理解ください。」

校務員労組の結成以降、委員長の死亡、会社による組合の切り崩し工作等があった組合員は一度は5名まで減ることになる。しかし、2011年に太平の経営不振で給料の遅配欠配が発生し、組合員は「20人ちょっと」まで増える。その後、20年間にわたって校務員業務を受託し続けた太平は落札に失敗し、2012年度からは「FFビル」(仮名)という会社が受託することになった。FFビルは、ダンピングによって校務員業務を獲得した。2011年度の委託金額は9911万円であるのに対し、2012年度は7765万円にまで激減させて落札したのである。

FFビルは、太平に雇用されていた校務員は雇わないという方針のもと、受託が決まったと分かった段階でハローワークに求人情報を出して新たに校務員を募集し出した。仕事を失う危機に直面した校務員労組は、FFビルに継続雇用を申し入れるが、FFビルは交渉を拒否する。そこで校務員労組は教育委員会にも働きかけた。「校務員が入れ替わったら、これまでの蓄積がゼロになる。そうなる学校も困ることになるのではないか」と。実際、B市の校務員は、学校の清掃、設備の整備、外来者への対応等だけではなく、学校の予算を預かって発注業務まで行っている。学校の中の様々な業務を引き受けているのである。校務員が入れ替わることを知った校長も「怒り狂」ったそうだ。結局FFビルは、太平に雇われていた校務員を、自発的に辞めた3人を除いて、全員雇用した。FFビルの翻意について、大窪宏氏(自治労連埼玉県本部特別執行委員)は、「教育委員会が組合の要請を受け止めて、そのことをFFビルに話したのだと思う」と述べていた。

この事件の後、自治労連埼玉県本部や校務員労組は引き続き教育委員会に働きかけて、従来の「見積書による金額」のみの競争入札を、2013年度からは「業務体制」や「従業員の待遇」などを評価して決める総合評価方式に改めさせた。総合評価方式の具体的な内容は次の通りである。

校務員業務を受託しようとする業者は、実施業務内容提案書、調査票、参考見積書といった3つの書類をB市教育委員会事務局に提出する。このうち調査票はB市が用意したものに業者が回答する様式になっている。図表3が調査票の質問項目である。見られるように、業務従業者の雇用形態や人数、給与形態、平均年収、あるいは過去の業務実績などを尋ねていることが注目される。

これらの書類を審査する業者選定評価者は、教育部長、教育委員会事務局次長、小学校校長代表、中学校校長代表、管財検査課長、教育総務課長の6名である。そして、選定結果が図表4である。選定項目No.1～12が先程の調査票の質問項目と対応しており、これらの「評価小計①」が25点以上の上位3社がまず候補対象として絞られる。なお、2013年度は3位に2社（C社とD社）が並んだため、候補対象は4社となっている。この候補対象の中から評価合計が最高得点である業者が校務員業務を落札する最有力候補となる。2013年度はA社であり、このA社とは実はFFビルである。すなわちFFビルは2012年度に続いて2013年度も校務員業務を落札した。

藤沢氏は図表4の結果を「これはたぶんインチキと思う」と述べていた。評価合計が1位のA社と2位のB社では、その差がわずかに0.67点でしかない。A社とB社では「評価小計」が最高得点で並んでおり、評価項目No.14の「見積額」では、A社よりもB社の点数が高い。すなわち、A社が「評価合計」で1位になり得たのは、評価項目No.13「業務内容」の点数差でA社がB社を凌駕したからである。その「業務内容」の点数を見ると、A社は6.67点に対してB社は2点と、B社に極めて低い点数がつけられている。

そもそも、評価項目No.2～14の13つの評価項目のうち、恣意的な評価が可能な項目はNo.13だけである。その他の評価項目は、調査票の回答内容と見積額によって客観的に点数が決まる項目である。評価項目No.13「業務内容」の点数の付け方は、評価者6人の平均点を2倍にした点数である。つまりB社の点数が2点であるということは、評価者6人の平均点が1点ということであり、それは評価者全員が1点しかつけなかったということである<sup>13</sup>。

こうした「インチキ」と疑われるようなことまでしてA社であるFF社に校務員業務を落札させたのはなぜだろうか。それは、1年前に思いがけず委託先が太平からFFビルに変更になり、

<sup>13</sup> たしかに評価者が0点をつけることも想定できる。藤沢氏によると、「0点をつける人がいれば2点以上の人がいても計算上は平均1点（2倍化前）があり得ますが、2項目から12項目で35点の企業が、「提案実施業務内容」で0点をつけられることは想定できません」とのことである。

図表3 市立小・中学校校務員業務調査票

No.	事業所名( )	項目	回答欄	
			合計	人
1		本業務における学校に配置する従業者の人数を記入してください。	合計	人
2		本業務における代行者の人数を記入して下さい。	合計	人
3		本業務における従業者の内、正社員の数(業務責任者・監督者・管理者等含む)を記入して下さい。	正社員	契約社員
4		本業務における学校に配置する従業者の雇用形態について、該当するものに○をつけてください。	月給	日給
5		本業務における学校に配置する従業者の給与形態について、該当するものに○をつけてください。	実施する	実施しない
6		従業者の健康診断の実施の有無について○をつけてください。	人	年収
7		本業務における従業者の内、正社員の平均年収について記入してください。	万円	万円
8		本業務における従業者の内、契約社員・パートタイマーの平均年収について記入してください。	年度	契約先
9		平成20年度以降の官公庁での同種業務の実績を記入してください。	業務名称	請負金額
10		就業規則の整備の有無について○をつけてください。 ※「あり」の場合は、資料の提出をお願いします。	あり	なし
11		個人情報取扱に関する体制の整備について○をつけてください。 ※「あり」の場合は、資料の提出をお願いします。	あり	なし
12		従業員の研修計画、業務マニュアルの整備について○をつけてください。 ※「あり」の場合は、資料の提出をお願いします。	あり	なし

出所：組合提供資料「市立小・中学校校務員調査票」

図表4 2013年度実施 市立小・中学校校務員業務 選定評価結果

No.	区分	評価項目	配点	A社	B社	C社	D社	E社	F社	G社	H社
1		本業務学校配置従業者人数	なし	5	5	5	2	3	2	3	3
2	業務体制	本業務代行者人数	5	5	5	5	3	5	3	1	3
3		本業務従業者の内、正社員数(業務責任者・監督者・管理者等含む)	3	3	3	1	3	2	3	0	3
4		本業務学校配置従業者の雇用形態	5	5	5	2	2	3	2	1	2
5		本業務学校配置従業者の給与形態	5	4	4	4	4	4	4	4	4
6	従業者の待遇	従業者の健康診断の実施	5	4	4	4	4	4	4	4	4
7		本業務従業者の内、正社員の平均年収(万円)	5	0	5	0	2	0	2	5	0
8		本業務従業者の内、契約社員・パートタイマーの平均年収(万円)	5	2	4	3	4	1	2	2	2
9	実績	官公庁での同種業務の実績(平成20年度以降)	3	3	3	3	3	3	3	3	0
10	就業規則	就業規則の整備	3	2	2	2	2	2	2	2	2
11	個人情報	個人情報取扱に関する体制の整備	3	3	3	3	3	3	3	3	0
12	指導教育	従業員の研修計画、業務マニュアルの整備	3	3	3	3	3	3	3	0	0
<b>評価小計①</b>			45	35	35	31	31	29	29	24	19
13	業務内容	提案実施業務内容(採点2倍) ※評価者の平均点	10	6.67	2	5.33	6.67				
14	員賃額	員賃額(採点4倍)	20	16	20	4	0				
<b>評価小計②</b>			30	22.67	22	9.33	6.67				
<b>評価合計</b>			75	57.67	57	40.33	37.67				

出所：組合提供資料「平成25年度 市立小・中学校校務員業務 選定評価結果」より作成。  
戸室注：「配点」については自治労連崎玉県本部からの説明による。

校務員の継続雇用が大きな問題になったことに対して、同じ轍を踏みたくないというB市の思いがあったのだろう。そこで、校務員業務を前年度も請け負ったFFビルに、引き続き2013年度も委託するために画策したのだと思われる。このように、B市における校務員業務の入札制度は総合評価方式を採用することによって、落札条件に委託労働者の労働条件が加わった上に、委託先変更による委託労働者の雇い止めを防ぐ余地のあるものもなくなった。さらに注目すべきことは、2013年度から委託契約期間が従来の1年間から3年間に延長されたことである。ただし、FFビルは委託契約期間が3年間になったにもかかわらず、校務員との雇用契約は1年間のままだにしている。

太平からFFビルに会社が変わると、労働条件は低下した。太平時代は月13万3000円～14万5000円あった賃金が、日額6000円（月間の労働日数を20.5日として換算すると月12万5050円）になった。また夏と冬の一時金も出なくなった。さらにFFビルは2013年3月31日付けで校務員労組委員長の西谷氏を雇い止めにした。その件があって、組合員数は31名から14名に減ってしまっている。

そうした厳しい状況の中でも校務員労組は、2013年度に月13万3300円の月給制を勝ち取り、西谷委員長については労働委員会に不当労働行為の救済を申し立てて争った。その結果、和解が成立、当面は年休取得者の代替要員としての配置とは言え、西谷委員長は職場復帰を果たした。

#### 4 図書館職員

インタビューは、2013年10月16日と11月25日に日本図書館協会ビルにて行った。インタビューに協力して頂いた方々は、10月16日は山本宏義氏（日本図書館協会常務理事）と小形亮氏（日本図書館協会図書館政策企画委員会委員）、11月25日は大橋直人氏（日本図書館協会図書館政策企画委員長。図書館ユニオン）と松岡要氏（元日本図書館協会事務局長）である。菊地由美子氏（日本図書館協会企画調査部長）には、両日ともに参加いただいた。

図表5 公立図書館の雇用形態別職員数の推移

年度	図書館数	正規雇用	非常勤・ 臨時雇用	派遣	1館当たり	
					正職員	非・臨・ 派遣
1990	1898	13255	2888	-	6.98	1.52
1991	1955	13631	3345	-	6.97	1.71
1992	2011	14200	3689	-	7.06	1.83
1993	2091	14699	4698	-	7.03	2.25
1994	2180	15152	5074	-	6.95	2.33
1995	2270	15000	6342	-	6.61	2.79
1996	2336	15172	6810	-	6.49	2.92
1997	2423	15359	6971	-	6.34	2.88
1998	2499	15429	8216	-	6.17	3.29
1999	2560	15356	8923	-	6.00	3.49
2000	2613	15175	9861	-	5.81	3.77
2001	2655	15228	10892	-	5.74	4.10
2002	2686	15181	11742	-	5.65	4.37
2003	2735	14829	12815	-	5.42	4.69
2004	2803	14572	13003	-	5.20	4.64
2005	2931	14206	13257	2358	4.85	5.33
2006	3062	13987	13947	3140	4.57	5.58
2007	3091	13489	14278	4245	4.36	5.99
2008	3109	13036	14330	5231	4.19	6.29
2009	3144	12623	15254	5834	4.01	6.71
2010	3168	12036	15296	7193	3.80	7.10
2011	3190	11678	15686	7982	3.66	7.42
2012	3214	11579	15789	8671	3.60	7.61

出所：日本図書館協会提供資料「3 公立図書館の司書」より作成  
注：非常勤・臨時・派遣は年間実働時間1500時間を1人として計算。

公立図書館で働く雇用形態別の職員数を図表5で確認してみよう。2012年度では、「正規雇用」が1万1579名、「非常勤・臨時雇用」が1万5789名、「派遣」が8671名である（「非常勤・臨時雇用」と「派遣」は、年間実労働時間1500時間を1人として計算している）。ここでいう「非常勤・臨時雇用」とは、自治体が直接雇用している非正規の職員のことである。「派遣」とは、派遣労働者だけでなく、委託や指定管理者制度によって図書館業務を任された民間事業者にも雇用されている労働者（以下、請負労働者と略）も含まれる。否、むしろ派遣労働者はごく少なく、後者の請負労働者の方が多いとのことである。いずれにしろ、現在の図書館業務は約67.9%を占める非正規雇用によって担われているのである。正社員の数も減り続けており、非正規、とりわけ派遣・請負の数が著しく増えている。

請負労働の中でも、委託の場合は特定の図書館業務（窓口や書架整理など）だけを企業が請け負って行う仕組みだが、2003年から導入された指定管理者制度は図書館の管理運営を民間に任せることが可能になった。そのため、図書館からは自治体職員がいなくなり、民間職員に取って代わられる。その場合、館長以下、ほぼすべてが非正規となる。館長ですら契約社員なのだ。

委託や指定管理の期間には期限があり（委託期間は従来1年が多かったが、3年が増えてきている。指定管理期間は3年が多く、その次が5年）、企業にしてみたら次期に委託・指定されない恐れがあるので、労働者を正社員としては採用しない。請負労働者の雇用契約期間は、多くが1年であり、パート労働者はそれよりも短くなる。指定管理者を任された企業に雇われる労働者の賃金は、一般的に自治体に直接雇用されている非正規よりも低い<sup>14</sup>。要するに、労働条件において上から自治体正規⇒自治体直用非正規⇒間接雇用労働者（派遣・請負）という階層が形成されており、低賃金の労働者が増大している。

そうした中で、図書館職員の専門性が低下してきていると言われている。図書館職員に必要な能力として、例えば、高校の国語で習う日本文学史に出てくる著者名や書名は常識として知っておく必要があり、さらにそれらを論じた本が自分の図書館にどういったものがどれくらいあるのかを把握しておかなければならない。大橋直人氏によれば、それが可能になるには10年は必要だという。また、子どもへの対応は専門性がさらに要求される。子どもは本の題名などを覚えていないので、「こういう絵本はあるか？」という話の中身だけで職員は本を探し出す必要があるからである。

しかし非常勤化や委託化が進むと、配架業務を担当する人、カウンター業務を担当する人というように、業務が分割されていく傾向が出てくる。そうになると、従来、正規職員は毎朝出勤

<sup>14</sup> ちなみに、東京都中央区の非常勤職員「図書館サービス専門員」の賃金は、月16日勤務、1日の労働時間7時間45分（内休憩60分）で、月20万3000円である。豊島区の非常勤職員「図書館奉仕員」の賃金は、同じ条件で月21万4700円である（「都内図書館非常勤職員アンケート調査（2012.12公共一般東京図書館ユニオン作成）」より）。

図表6 自治体別・雇用形態別の職員・司書数

	正規雇用職員						非正規雇用職員				2012年4月現在	
	うち司書		司書率	非常勤・臨時	うち司書		派遣	うち司書		正職員率	司書率	
都道府県	1580	913	57.8%	817.8	560.1	269.4	188.9	68.9%	59.2%	62.3%		
市	6362	3247	51.0%	10460.9	5643.0	3923.3	2248.7	54.9%	30.7%	53.7%		
政令指定都市	1775	1089	61.4%	1466.6	847.4	1003.0	666.1	61.3%	41.8%	61.3%		
特別区	1012	280	27.7%	877.8	510.1	3101.0	1508.5	50.7%	20.3%	46.1%		
町村	850	488	57.4%	1908.6	899.2	374.4	188.9	47.7%	27.1%	50.3%		
計	11579	6017	52.0%	15532	8460	8671.1	4801.1	54.8%	32.4%	53.9%		

出所：日本図書館協会提供資料「3 公立図書館の司書」より。

すると、まずは1時間～1時間半かけて書架直しを行っていたのであるが、そうした業務は非正規職員が担当することになる。正規職員は毎朝の書架直しによって、どこにどのような本が置いてあるのかを把握することができていたにもかかわらず、その機会がなくなってしまうのである。1つの委託会社にしても労働者を書架ならば書架、受付であれば受付と、分割して配置しているという。その結果、図書館職員の能力に求められる総合性が形成できずに、あたかもファーストフード店のよう、図書館業務のマニュアル化が進行している。ハローワークでは、図書館業務の仕事が時給900円台の「受付業務」として募集されているとのことであった。

図書館業務でもっとも憂慮すべきはこの専門性の低下である。これに関して、図表6の自治体別・雇用形態別の職員・司書数を見ると、2012年4月現在、東京23区の正規の図書館職員のうち司書の資格を有している者は27.7%しかいない（全国平均は52.0%）。東京23区は伝統的に司書の専門職制度を設けずにきたので、一般事務として採用された区職員が異動で図書館職員になっている。そして、東京23区の図書館職員に占める正規職員の割合も20.3%と低い（全国平均は32.4%）。つまり、従来からの図書館業務における専門性の軽視が、高い割合での非正規雇用の活用を導いてしまっているという関係が考えられる。

非正規の図書館職員の圧倒的多数は女性である。また、山本宏義氏は大学で司書課程の授業を担当しており、毎年50～60人の学生が受講するが、その8割は女性である。学生は図書館職員の道は厳しいことを承知の上で、賃金は低いが図書館や図書館の仕事が好きという思いで受講しているとのことである。大橋氏によると、「少なくとも非常勤や派遣の人の方が、一般公務員で採用されてたまたま図書館に異動した人とは違って、「図書館で働く」という動機がある分、問題意識は強い」と述べていた。

こうした問題意識にこたえるかのように、図書館職員の労働条件の向上を求めて、数年前に東京公務公共一般労組の中に東京図書館ユニオンが結成されている。松岡要氏が言うには、ユニオンのメンバーは図書館職員になりたいと思ってこの仕事についたのに低賃金で働かされている者たちであり、だからこそ「仕事に対する意欲が格段にいい」とのことだ。ユニオンに加入するきっかけで一番多いのは、それまで非常勤職員として働いてきたのに、指定管理者制度が導入され、自治体から雇い止めされてしまう場合である。ユニオンでは、主に継続雇用の実

現やパワハラ問題の解決といった課題に取り組んでいるとのことである。

## 5 おわりに

本稿では、3つの職種で働く自治体委託労働者の労働実態について見てきた。限られた事例とは言え、委託によって、これまで現場で培われてきた仕事の総合性が引き裂かれつつある実態を確認することができた。

しかしそうした中であっても、公務員の労働組合が委託労働者を組織化し、労働条件向上のための取り組みを進めている事例がみられた。公務員の労働組合は、労働組合の中でも特に「既得権益を守ることに熱心」のように見られる風潮が根強く存在しているが、こうした事例は看過されてはならない。現在の公務員労働組合像を正確に理解するためには、こうした活動を注視していく必要があるだろう。

校務員労組の事例では、教育委員会と交渉を行っていたり、委託先が変わったにもかかわらず委託労働者の継続雇用を勝ち取ったり、あるいは競争入札から総合評価方式に改めさせたりしていた。委託労働者の労働条件向上については、近年、公契約条例（委託労働者に支払う賃金の最低金額を定めた条例）の制定の有無に関心が集まっており、それは当然重視されるべきであるが、しかし、たとえ条例が制定されていなくとも、公正な公契約の条件を実現するための様々な取り組みが行われている事実注目したい。こうした成果については、社会的にあまり取り上げられる事が少ないだけに、さらなる調査・研究が求められている。