

『住民と自治』(通巻 580 号)8月号付録 2011 年8月 1 日発行 自治体研究社

# とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第103号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラノ・どんぶり 103 号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

○自治体の偽装請負～何が問題で、どう解決するか～ (上) 尾林芳匡 ----- 3



## とちぎ地域自治研究所 第 10 回定期総会開催

とちぎ地域・自治研究所は7月10日宇都宮市総合コミュニティーセンターで第10回定期総会を開催しました。

総会に先立つ記念講演は、新潟大学の小林昭三氏を講師に「東日本大地震と福島原発事故～背景と課題 原発事故から学び住民主体の復興～」でした。(詳細は次号以降で)

総会では、笠原理事長及び全国研究所の中島事務局長の挨拶の後、提案された議案(1)2010年度活動報告、(2)2010年度収支決算報告、(3)2011年度事業計画(案)、(4)2011年度収支予算(案)のうち、(3)の2011年度事業計画案の一部を修正して原案どおり承認されました。最後に、2011年度の役員を選出して終了しました。

研究所設立10年目に入る2011年度は、東日本大震災という新たな事態のなか、第3次県政白書の編集を重点事業として位置付け、調査・研究事業、学習・交流活動を展開していくこととしています。



■ 議案第3号 2011年度事業計画の一部修正 ※下線部を追加

3 調査・研究事業

(1) 次の2つを2011年度の重点テーマとして取り組みます。

- ① 民主党政権のもとでの東日本大震災からの復興のあり方、各地域における防災のまちづくりのあり方、「地域主権改革」の動向と地方自治のあり方、地域経済、社会保障の行方と地域・自治体のあり方
- ② 栃木県政分析を各分野の運動等と共同して継続的系統的に実施し、2012年7月を目途に「第3次県政白書」を刊行します。そのための編集委員会を設置します。

2011年度とちぎ地域・自治研究所役員

理事長	笠原義人	(宇都宮大学名誉教授)
副理事長	太田正	(作新学院大学総合政策学部教授)
副理事長	<u>大木一俊</u>	(弁護士)
事務局長	佐々木剛	(福祉施設役員)
理事	伊藤武晴	(1級建築士)
	米田軍平	(弁護士)
	<u>斎藤真一</u>	(栃木県民主医療機関連合会事務局長)
	片岡豊	(作新学院大学人間文化学部教授)
	大島政雄	(栃木公務公共一般労働組合執行委員長)
	北島滋	(宇都宮大学名誉教授)
	熊澤通夫	(経済評論家)
	首藤京子	(たんぽぽ保育園園長、栃木県保育運動連絡会役員)
	陣内雄次	(宇都宮大学教育学部教授)
	高橋温美	(けやき作業所施設長)
	館野弘一	(日専連宇都宮会副会長)
	伊達悦子	(作新学院大学人間文化学部教授)
	野口要	(全日本年金者組合栃木県本部書記長)
	日高定昭	(作新学院大学経営学部教授)
	真下弘征	(宇都宮大学名誉教授)
	松島隆裕	(小山工業高等専門学校教授)
	増山均	(早稲田大学文学部教授)
	<u>山口正篤</u>	(日光の酸性雨を考える会代表)
	山田昇	(佐野短期大学教授)
監事	日野川勇一	(税理士)
	<u>石嶋久雄</u>	

※\_\_\_\_\_は新任

## 自治体の偽装請負～何が問題で、どう解決するか～ (上)

尾林 芳匡 (弁護士、八王子合同法律事務所)

### 目 次

はじめに

第1 自治体の偽装請負とは

第2 自治体の偽装請負が生まれた背景

第3 偽装請負と法律の規制

第4 自治体の職場ごとの検討

(以上、本号)

第5 問われる自治体の姿勢

(以下、次号)

第6 「偽装請負」解決の運動

第7 終わりに～新自由主義的「構造改革」の転換を

### はじめに

ご紹介いただきました弁護士の尾林です。7年前にも栃木県にお邪魔したことがありました。その時は、地方自治法の一部改正で出来た「公の施設の指定管理者制度」という新しい制度によって公の施設の管理が次々と民間企業やNPO等に出される問題についてお話をさせていただきました。7年ぶりなんですけれども、実はこの7年間で、栃木県での自治体の偽装請負に対する

運動は全国的にも先端を走りました。問題が多いという点でも先端なのかも知れませんが、私ども弁護士や労働運動に携わっている方たちは栃木県でのいくつかの経験を勉強させていただいています。そして先ほど紹介していただいた本(自治体研究社刊「自治体の偽装請負」)を書かさせていただきました。今日はそういうことのお礼も兼ねて馳せ参じたわけです。

### 第1 自治体の偽装請負とは

2008年頃から、民間企業の製造業での派遣切りとか偽装請負の問題が報道されるにつれて、地方自治体でも偽装請負が問題にされることが急激に増えました。私たちはこの本を書くに当たって全国の新聞報道を集めました。例えば、大阪府八尾市では、古くから学校給食を民間委託してしまっていて、公務員である栄養士が調理方法など全て指揮命令していますので問題だとする取組があったのですが、偽装請負が問題になって以降は、兵庫県丹波市(神戸新聞070215)や滋賀県湖南市(滋賀中日070905)

等では学校給食センターが教育としての学校給食を進めようとするならば公務員が指図をせざるを得ないので偽装請負になってしまうし、逆に、労働法の上で問題のないやり方にしようすれば完全に好き勝手に調理をしていただくということにならざるを得ないので、どうやっても問題になってしまうということで、学校給食の民間委託を断念するという例がいくつか出ています。

愛知県高浜市は、古くから民間委託を盛んに進めていたところで、市役所での住民票発行とか様々な窓口業務を民間にやらせ

ていたわけですが、窓口業務についても愛知県豊田市（朝日080228）や兵庫県尼崎市（朝日080413）などで偽装請負だとして問題になるということがありました。

文部科学省は、小学生から英語教育をしたり、あるいは中学校でもネイティブな人をアシスタントティーチャーに抱えるということをやっています。千葉県柏市では、外国語の指導助手を本来は雇っているわけですが、委託だとか請負契約だということで、これも偽装請負だという認定がされて、千葉労働局の指導を受けるということがありました。毎日新聞の見出しだったと思いますが、労働局に違法だと認定されたために指導助手の方が出勤できない状態になって、「先生は偽装請負によってお休みです」という新聞報道がされるということになるほど騒ぎが大きくなりました。

それから、兵庫県篠山市（神戸新聞

061208）では、町が出資をして委託先の団体を作って委託をしていたのですが、図書館カウンター業務が公務員である図書館長の指図で働いているのであるから偽装請負だということで問題になりましたし、広島県安芸高田市（中国新聞070406）では保育士、愛知県刈谷市（中日新聞080304）では上水道管理、新潟県（新潟日報080228）や栃木県小山市（朝日080320）では公立病院の看護助手などが次々と労働局によって偽装請負だと認定され、働かせ方の修正をせざるを得ないということがこの数年続々と起きています。

そういうことで、一体自治体の偽装請負というのはどういう問題で、その中で何が問題で、どういうふうに改めていかなければいけないかというこの本の企画を思い立ったわけです。

## 第2 自治体の偽装請負が生まれた背景

### 1 自治体の無理なアウトソーシング

次に、自治体の偽装請負が生まれた背景について掻い摘んでお話しします。本来、地方自治体というのは、学校給食の場合でも、英語の指導助手の場合でも全て現場でやられる仕事について行政組織として責任を持たなければなりません。法律用語でいうと「民主的責任行政」といいますけれども、責任をもってやらなければならないということになっています。例えば、英語教育というのは、あくまでも中学生に英語を教えるのは日本人である英語教諭の免許を持っている方がやらなければならないということになっていて、日本人である生徒に英語を教える責任は英語教員が背負っているわけです。実際にやられているチームティーチングというのは、日本人の先生が机を指して「DESK」とやっているわけですから、全て学校の先生が指示して責任を持っ

てやらなければならないわけです。そうであるのに、その公務として責任を持ってやらなければならない仕事をアウトソーシングとって、組織の上で学校組織とか地方自治体の組織の外に出して、働く方の様々な法律的な保護について自治体として責任を負わないようにするということにその原因があります。

### 2 自治体の偽装請負が生まれてきた歴史

#### (1) 戦後の自治体民主化と革新自治体

戦後の一時期というのは公務員がどんどん増えました。毎年数万人規模で増えて、次々と広がる行政サービスを公務員が担っていきました。1960年代から70年代にかけて、革新自治体が全国に次々と生まれましたが、例えば公害の規制とか、ポストの数程保育所をとって次々と無認可保育所を公立保育所にしていこうという運動があった、公務員が地方自治体でも増えていった

時代であり、革新自治体はそのような施策を積極的にすすめたわけです。

## (2) 革新自治体攻撃と自治体の変質

しかし、70年代の終わりころから、余りにもお金がかかり過ぎるではないかという攻撃を受けて、革新自治体が次々と潰されていき、併せて地方自治体の役割が変質していくということがありました。

## (3) 第二次臨時行政調査会と「行政改革」

その典型が、第二次臨時行政調査会で、80年代頃は「臨調行革」と言われていましたが、様々な形で革新自治体によって展開されてきた福祉施策などがコストがかかり過ぎるということで、公務員の数減らしたり、福祉施策を削ったりということを経済省が音頭をとってやってきました。これが所謂鍵括弧付きの「行政改革」です。

## (4) 自治体の新自由主義的「構造改革」

新自由主義的「構造改革」というのは、この臨調行革をさらに徹底して推し進めて、それまでは最低限どうしても公務員がやらなければならないとされていた仕事まで民間企業やNPO、ボランティアに任せるということが急激に進められました。これが90年代の終わりから21世紀初頭にかけてです。

## (5) 「三位一体改革」とさらなる拡大傾向

「三位一体改革」というのは、国が例えば保育所の建設とか公立病院の運営などに税金を出して地方でやる福祉や医療施策を支えてきたものを次々と減らしていき、地方交付税や補助金を減らしていくというものでしたが、これによって地方自治体は益々財政難に陥り、地方自治体はコストを減らすために本来は地方自治体が責任を持たなければならない仕事を外部の人にやらせる、けども公務員は責任をもって指示だけはするという今日のテーマである偽装請負が広がることになりました。

## (6) 自治体の偽装請負の社会問題化

民間企業での偽装請負が問題になりました

て、2007年頃から民間企業での摘発が広がり、地方自治体でも同じような問題があるのではないかということで自治体の偽装請負が社会問題化してくるわけです。

## (7) 「地域主権改革」と自治体の偽装請負

民主党政権は「地域主権改革」を改革の目玉にして進めているわけですが、「地域主権改革」というのは、言葉だけ見ますと、地域に主権があって地方がとても大切にされる改革のような響きを持っているのですが、実際は逆であります。それまで国が責任をもって基準を定め財政措置をしてきたもの、例えば保育所とか老人ホームには給食室を置かなければならないとか床面積は1人当たり何㎡以上でなければならないという様々な国の基準を取り払って、地方自治体が独自にお金を節約しサービスの低下を進めることができるようにする法体系にして、私どもは憲法第25条の福祉国家の大改悪、破壊であるという批判をしているわけです。

このようなことが進みますと、国から福祉、医療、学校教育などに必要な財政措置が取られないということになりますので、大きな企業を抱えていて税収の豊かな町はますます充実した福祉や教育、医療を確保できるけれども、そうでない町では、国からお金が降りてこないで、ますます福祉施設を削らなければならないとかあるいは貧弱な福祉サービスにしなければいけないということになってきますので、自治体の偽装請負の問題が一層広がりがねないかと私どもは心配をしているわけです。

## 3 経済界の雇用政策の変化と「人材派遣ビジネス」の広がり

### (1) 「新時代の日本の経営」

併せて、地方自治体の行政改革の流れとは別に、民間企業の世界でもこの10年あまりの間に働き方が大きく変わりました。私たち弁護士として親御さんの相談に乗るこ

とも多いのですけれども、「うちの子はちっとも就職してくれなくて」などという悩みを抱えている親御さんが大変多いわけです。ですけれども、親御さんが就職をする時代には正規の仕事というのが当たり前でしたが、最近では、大学卒や高校卒の人たち向けの仕事の中に正規の仕事というのはほとんどなくなりました。新卒にも拘わらず正規の仕事に就けなくて、アルバイトなどをしているというお子さんや親戚の方がいらっしゃると思ったら、決してその若者を責めてはいけないということを話しています。何故かという、1995年に当時の日経連というところが「新時代の日本型経営」という日本の終身雇用制を改めよという文書を出しまして、それ以降、正規職員は職場の中でほぼ1割にしようではないか、8割はパートや派遣などの非正規労働にしようではないかということになっています。皆さん方が社会人になる時代と今の若者が就職をする時代とでは、かつては正規が概ね8割9割だった職場が、今では非正規派遣が8割の職場に置き変わっていますので、民間企業では普通の人が正規の職員になれないという時代になってしまっています。ですから、親御さんの世代がお子さんたちの努力が足りないから正規職員になれないと若者を責めてはいけないというのはそういうことであります。若者に責任があるのではなくて、「日経連」、現在の「日本経団連」が音頭を取って、民間企業の職場の大半が非正規という雇用のあり方を大きく変える人事労務政策をこの10年間を進めてきたことに原因があるわけです。

## (2) 労働法制の規制緩和と派遣労働の解禁・拡大

その中で、民間企業での非正規を8割9割にするために、1985年に制定された労働者派遣法が1999年に規制緩和の改悪がされて労働者派遣をやる職種が大幅に拡大されたりしました。それから、有期雇用につ

いても、3年有期というのが労働基準法の一部改正、改悪で派遣や非正規労働を職場の中に大きく広げることが増えました。そうすると、民間企業で働く人たちの賃金水準は、かつて8割9割が正規であった職場が8割9割が派遣に置き換えられていますので、大幅に勤労者所得が減ります。その分何が増えているかという、大企業が内部留保とって、どこにも使い道のないお金を内部に貯め込むということが、この10数年来で数兆円規模で増えています。このように経済界が雇用政策を変化させて非正規雇用を職場の大半にしてしまったことが、「民間では勤務条件がこれだけ下がり賃金がこれだけ下がっているのに、公務員の賃金は高い、公務員の賃金は高い」と言って、正規の職員を雇わせないで非正規の職員が大半を占める職場を地方自治体や公務の職場にも押し上げようとする圧力となってきたことが、今日の自治体の偽装請負を広げる一つの要因となっています。

## (3) 人材派遣ビジネスの隆盛

こうなると、非正規や派遣の人たちを民間企業や自治体に派遣するための人材派遣ビジネスがビジネスとしての売り上げを猛烈に伸ばしてきています。厚生労働省の調査によりまして、数十兆円の人材ビジネスマーケットが形成されているというのが今日の民間企業や自治体の職場の状況です。

## 4 地方行革と「新時代型経営」の産物

自治体の仕事は福祉や医療、教育など様々な面で広げられなければいけないのに、正規で雇うことをしないさせない「地方行革圧力」、それから民間企業で正規が当たり前だった雇用のあり方を非正規、派遣が8割9割という職場に置き換えられる「新時代型経営」、それらが合わさって今日の自治体の偽装請負を深刻に広げているというのが私どもの理解です。

### 第3 偽装請負と法律の規制

今日の主題であるである偽装請負とそれについて法律がどう規制しているかという中身に入ります。

#### 1 偽装請負とは

偽装請負というのは、書類上・形式的には自治体の仕事の外注であり、これは請負契約とか委託契約の形式をとります。ところが、実態は労働者派遣といひまして自治体、つまり発注者・委託者の側が直接指図し指揮命令をしているという実情にあります。これは法律で規制をされていまして、例えば偽装請負だと認定をされますと、期間制限があって、原則1年、最長でも3年、それからこの期間制限を過ぎますと、派遣先、例えば民間企業から自治体に人が送られてきてそれが偽装請負だとされると自治体の側に送られてきた派遣労働者に対する正式に直接雇うという申込の義務が発生するという法規制があります。

偽装請負だと認定されますと、派遣元については派遣業としての届け出や許可が必要ですし、雇い主としての様々な社会保険上の義務もあります。それから、「専ら派遣」禁止というのは何かというと、一定の会社が特定の自治体だけに派遣を行っているということになりますと、一つの会社だけに人材を派遣する専ら一社だけに送る派遣会社というのは違法だということになります。本来直接雇えば人件費として支払われるものが全て働く人の元に行くのに、派遣会社が中間搾取を行うことになってしまうから「専ら派遣」は禁止されているわけです。

派遣先に関する規制としては、労働基準法上の義務、つまり実際に自分たちで指揮命令し働いてもらっているわけですから、労働時間の管理だとか労働災害が起きないようにする「安全配慮義務」があります。

それから「特定行為の禁止」ということで、雇い主としてどういう人が職場に送られてくるかについて事前に面接をしたりして特定をするということが禁止されています。

#### 2 請負と労働者派遣の違い

「請負」と「労働者派遣」のどこが違うのかということです。「請負」というのは、働いた結果としての仕事の完成を目的とするのであり、注文した側と引き受けた会社の労働者との間には指揮命令関係が全くないということです。これに対して、「労働者派遣」というのは、派遣先の指揮命令に従って働くということになりますので、働く人から見て自分の雇い主である民間の委託先企業から指図を受けるのではなくて、地方自治体の職員の方から直接仕事上の指図を受けるということになります。

このように偽装請負が法的に規制されるのは、働き手の雇用の確保や安全衛生それから労働時間の規制など働き手の労働条件が曖昧にされてしまう、実際に指図している人は働き手を保護しなければいけないのにそのようなことが行われなくなってしまいうので規制されているわけです。

#### 3 1986年労働省告示37号

さらに具体的に労働者派遣と偽装請負との分かれ目について書いてあるものに1986年の労働省告示37号というのがあります。もし皆さんの中に、学校給食とか保育、学童保育、あるいは医療の補助とか、学校の事務用務など地方自治体に関係する職場で働いている方がいたら、この告示の中身をよく読んでいただくと、自分たちが自治体の指図を受けている、あるいは自分たちの仕事が自治体から独立してやっていないのではないかという疑問が沸々と湧いてくるなかなか重要な文書です。

**「労働者派遣事業と請負により行われる事業との区分に関する基準を定める告示」**

すべてに該当するものだけが請負、ひとつでも該当しなければ労働者派遣事業

(1) 自己の雇用する労働者の労働力を自ら直接利用するものである

イ 業務の遂行に関する指示その他の管理を自ら行うこと

①労働者に対する業務の遂行方法に関する指示

②労働者の業務の遂行に関する評価等に係る指示

ロ 労働時間等に関する指示その他の管理を自ら行うこと（単なる把握は除く）

①労働者の始業及び終業の時刻、休憩時間、休日、休暇等に関する指示

②労働者の労働時間延長、休日労働の場合における指示

ハ 企業における秩序の維持確保等のための指示その他の管理を自ら行うこと

①労働者の服務上の規律に関する事項についての指示

②労働者の配置等の決定及び変更

(2) 請け負った業務を自己の業務として発注者から独立して処理すること

イ 業務処理に要する資金を自らの責任で調達・支弁すること

ロ 業務処理につき法律上の事業主としての責任をすべて負うこと

ハ 次のいずれかに該当し単に肉体的な労働力を提供するものでないこと

A 己の責任と負担で準備調達する機械、設備、機材又は材料、資材により業務を処理すること

B 自ら行う企画又は自己の有する専門的技術・経験に基づいて業務を処理すること

学校給食について、自治体側が用意した調理施設や鍋釜を使って民間の調理会社が調理をするということになりますと、それは偽装請負ということになります。食育とか地産地消ということで、教育委員会が地元産の魚肉野菜を使って学校給食を作ろうという取り組みが全国的に広がっていますが、自治体の側で食材の購入をしますと、それは調理する会社が自らの責任で調達した材料ではないので、食育を進めようとするればそれはもう偽装請負になってしまうわけです。自治体の側が材料を仕入れて地産地消のこの材料で調理してくださいということをやりますと、偽装請負になってしまうわけです。

ですから、先程学校給食については偽装請負にならざるを得ないという話を紹介しましたがけれども、この労働省の告示に照らしても、実際に今自治体の周りで行われている委託のあり方というのは、多くの場合偽装請負だということになってしまうというわけです。

**4 37告示に関する疑義応答集（2009年3月31日厚労省通知）**

自治体の偽装請負が問題になるなかで、2009年3月に厚生労働省の通知が出ました。1986年の37告示に関する疑義応答集、要するにQ&Aです。

この中には、

作業工程の指示について、「発注者が請負業務の作業工程に関して、仕事の順序・方法等の指示を行ったり、請負労働者の配置、請負労働者一人ひとりへの仕事の割付を決定したりすることは、請負労働者が自ら業務の遂行に関する指示その他の管理を行っていないので、偽装請負」

とはっきりと書かれています。

それから、こういうことが問題になり始めますと、東京都などは都立学校の事務用務員について民間委託するに際して、直接学校で校長先生、教頭先生から民間の委託先の事務用務員に電球を代えてくださいみたいなことが言えなくなってしまうので、予め指図しなければいけない



ような事柄を仕様書の形で猛烈に詳しいものを作って、委託契約書にホッチキスで綴じるということを始めました。例えば、電球が切れたら代えましょう、黒板が消し忘れていたら消しましょう式のことを膨大な細かい仕様書として作りました。これは契約の中身で指揮命令しているのではないと言い繕うたに始めたわけです。ところが、これについてもこの疑義応答集では、

「指示は口頭に限らず、発注者が作業の内容、順序、方法等に関して文書等で詳細に示し、そのとおりに請負事業主が作業を行っている場合も、発注者による指示その他の管理を行わせると判断され、偽装請負」

つまり、予めやってほしい仕事を細か過ぎる仕様書に書き込むことによってこれは契約内容だから指揮命令ではないと言い繕うことは許されないということを明確にしています。

さらに、いわゆる一人職場について

管理責任者の兼任について、「請負作業場に、作業者が一人しかいない場合で当該作業者が管理責任者を兼任している場合、実態的には発注者から管理責任者への注文が、発注者から請負労働者への指揮命令となることから、偽装請負」

学校の事務用務員のような場合には、一つの学校に一人しか民間の人がいないというのが圧倒的多数です。そういう場合は、本来仕事をするうえで管理をする人が一つ一つの学校現場に置かれていて、民間の委託先の人の指図を受けて働かなければいけないのに、指図をする管理者と実際の働き手を掛け持ちして、1人で公務職場の中に民間の人が送り込まれている場合には全部偽装請負であると明確にしているわけです。ですから、「一人職場は偽装請負」という

ことも2009年3月の疑義応答集の中で明確にされました。

「工程の支持がある場合」、「細かすぎる仕様書によって實際上指示をしている場合」、「公務職場の中に民間の方が1人で送り込まれている場合」は指図をする人と指図によって働く人が掛け持つことは許されないのが偽装請負、こういういくつかの角度から自治体の偽装請負が、多くの場合厚生労働省も偽装請負だと認定するんだということが明確にされてきているというのが現時点の状況です。

## 5 自治体の偽装請負とどうたたかうか

### (1) 偽装請負かどうかの検討・判断

それでは、このような自治体の偽装請負とどのようにたたかうのかということです。今私は告示を紹介したり、疑義応答集の中身を紹介して、皆さんたちの身近な公務の職場で少なくない偽装請負があるのではないかという趣旨でお話をしましたが、今日私がお話をした偽装請負かどうかを見分けるという検討や判断の作業がまず重要です。

### (2) 労働者派遣法違反 手続違反 期間制限

そのうえで、偽装請負であるということになれば、労働者派遣法違反であったり、労働者派遣法が定める手続き違反であったり、あるいは1年・3年という期間制限に関して直接雇用の申込義務が発生していると認めることとなります。

### (3) 労働局への是正申告

どのようなやり方で救済がされるかというと、4通りのことが考えられます。

一つは、労働局への是正申告です。都道府県労働局の需給調整事業部あるいは調査課に申告書を出します。自分たちの職場の就労実態、組織図、間取り、配置図、作業マニュアル、どういう人たちが指揮命令をしているか、こういうものの資料を添えて申告書を労働局に出します。そのうえで、一度出せば後は労働局が何とかしてくれる

のではなくて、労働力が雇い主側にいろいろ調査をしますので、その調査に対応してさらに追加の資料を出したりしていくことが重要です。

労働局は、このような調査の結果、雇い主側に指導や助言をすることが必要だと判断しますと、勧告や指導を行います。通常は、自治体であっても民間企業であっても労働局が指導すれば、多くの場合はそれに従うわけですが、それでも従わない時には、企業名を公表したり、派遣事業の許可を取り消したりすることもあります。

冒頭に、自治体の偽装請負がたくさん問題になっていて新聞報道を集めたという話をいくつか紹介しましたが、それらは都道府県労働局が、この働き方は偽装請負であると認定して指導をしたという段階で報道発表したというものがほとんどです。

特に、地方自治体の場合ですと、民間企業の場合よりも都道府県労働局の是正指導が新聞報道がされますと、まず当局の側では同じ働かせ方を続けることはしなくなります。何故かという、どんな自治体もその自治体の責任者は4年に一度選挙の洗礼を受けなければいけないので、労働局から違法な働かせ方であるという指導を受けて、平気でそれを拒めることができる当局者と

というのはほとんどいません。ですから民間企業の場合よりもさらに労働局の指導というのは有効である場合が多いわけです。

#### (4) 派遣先自治体への要求

併せて、派遣先自治体に対して団体交渉の申し入れや派遣先への直接雇用（任用）の請求などの手続きをします。

#### (5) 派遣元への要求

派遣元に対しては、派遣元にこれは偽装請負ではないかという団体交渉をします。大切なことは、請負契約が自治体の側から今までのやり方では偽装請負になってしまうのでこれから改めますという時に、その請負契約をバツサリと解消するというだけですと、派遣元に雇われていた労働者が解雇されてしまうという危険がありますので、そういうことのないように、派遣元である委託を受けている民間企業に対してもきちんと物申しておくことが必要です。

#### (6) 労働組合づくりが決定的に重要

このように労働局への是正申告や派遣先自治体への要求、派遣元への要求などを総合的に進めるためには、偽装請負状態にさせられている方々が労働組合をつくって集団の力で行動していくということがとても大切であることがこの間の経過でも明らかになっています。

## 第4 自治体の職場ごとの検討

### 1 窓口業務

住民票や戸籍を発行する役所の窓口業務での住民の居住関係や戸籍関係のような証明や届出の受け付けというのは、法令や行政実務に従って行われなければならないし、それぞれの人について高度なプライバシー情報を含みます。どういう家族構成とか配偶者がいるかないとか、そのようなことはみだりに世間に知らせることでないということです。そうである以上、自治体職員が法令や行政実務をきちんと身に着けて、

自治体職員が「指示」や「決裁」をして、それを法令に従ってやらなければいけないわけです。ですから、どんなに窓口の作業を民間委託しようとしても、必ず自治体職員がこれは住民基本台帳法に照らしてこうですとか、戸籍法に照らしてこうですということを裁いていかなければ成り立たない仕事であります。先程偽装請負を見分けるための厚生労働省の告示の内容などを紹介しましたが、労務管理を民間の委託先が独立して行うということは100%ありえませ

んし、民間の人たちが自分たちで住民票を発行する機械を自ら買って役所に持ち込んで仕事をするなどということはありませんので、窓口の仕事を民間に委託するというのは多くの場合偽装請負になるだろうといわれています。

実際に、東京都足立区が窓口の仕事を民間企業に任せようとしたことがあったのですが、『労務管理の独立性』や『業務の独立性』は通常満たせない」という国会での大臣答弁などを使って交渉したり、住民がおかしいではないかということで運動したりした結果、足立区は諦めるということになりました。それから民間の派遣を受け入れるということも一時的な仕事ではありませんし、長引けば1年3年という期間制限を超えて直接雇うことになるわけですので、埼玉県上尾市では「派遣」にもなじまないということでこれも止めようではないかということになっています

## 2 学校給食

2番目に学校給食です。そもそも学校給食というのは、学校給食法という法律がありまして、公立学校の設置者が学校給食を実施することが義務づけられているものです（学校給食法第4条）。そして学校給食の実施については、文部科学省の通達がありまして、学校給食実施基準（平成21年文部科学省告示61号）や学校給食衛生管理基準（平成21年3月31日付文部科学省告示64号）などきめ細かく決められています。例えば実施基準の中では、どこで実施するのか、栄養内容はどうするのか、施設や設備はどういうものにしなければいけないのか、鍋や釜までどのようにして衛生基準を守らなければならないのかということが細かく決められています。

このような行政側の基準を満たすために、民間の実際に調理に従事する人に対して基準ではこうですよという指示を必ずしなければいけないので、学校給食というのはもし民間委託をすれば必然的に必ず偽装請負

になると私どもは考えています

衛生管理につきましても、教育委員会が責任を持ったり、学校に必ず配置される栄養士さんが栄養のバランスとしてこうですとかの栄養管理のきめ細かい指示をしなければいけないので、民間の委託先の調理の人たちが学校の公務員である栄養士の指図を離れて独立的に給食を作るということはありません。

ただし、私どもの知る限り全国で1ヶ所だけ変わった自治体があります。埼玉県の鳩ヶ谷市では、保護者や自治体に働く人たちが、学校給食を学校給食法に基づいて進めようとすれば偽装請負だから民間委託を止めなさいという運動をしたら、労働局の是正指導を受けないようにするために行政側は学校給食の材料や調理方法について一切物を言わないで、独立して好き勝手に作れというルールに変えてしまって、独立して行政の指示を受けなくて好き勝手にやらせるという開き直ったところが例外的にありますけれども、多くの場合は学校給食についてはもし民間委託すれば偽装請負になってしまうということです。

それから、杉並区事件（東京地判平成16年5月19日）という裁判例を一つ紹介したいと思います。学校給食が今申上げたように必ず偽装請負になるものですから、これを裁判で争ったことがあります。ところが、この裁判は訴えた側が負けるという結果になりました。ただし、杉並区事件については、裁判官が実際に栄養士が現場でどの程度指示をしなければいけないのかということについて、細かい事実認定をしていなくて、ある程度指図をするということがあったっていいじゃないかという理由で判断をしてしまっていますので、学校給食の現場で実際にやられている全ての調理方法や衛生管理について栄養士が指図をしていかなければいけないという事情からすると、多くの場合偽装請負になるということはいささかも変わりはないだろうと私どもは考え

ています。何でも裁判で争えばいいというものではありませんけれども、そのように考えています。

### 3 混在職場

3番目の混在職場というのは何かといいますと、先程、学校に1人だけ事務用務員の人が民間から来ているような場合は、公務員である教職員の方たちと民間の事務用務員の人が混じって実際に仕事をしている、それから、図書館でも自治体の職員である図書館長らと窓口で民間から派遣されてくる人たちが混じってしまう、税務職場の中でも税金の受け取りにしろ入力にしろ民間企業から送られてくる人たちがいます。このように公務員と民間委託先の働き手とが混じって仕事をする職場についてはどうかといいますと、もし偽装請負にならないようにするためには、学校の事務用務員でいえば、電球が切れたので取り替えてくださいということを学校の校長先生や教頭先生が直接民間から来ている人に指図をすれば、それは直接の指揮命令で偽装請負になってしまいますので、目の前に民間から来ている事務用務員の人がいたとしても直接替えてくれというのではなくて、民間から来ている人の上司である管理者にどこの教室のどの電球を替えるように派遣されている人に指示してくださいということをまず言って、そこから学校にどういう教室があるかどこのどの電球が切れているかも分からない人が現場の人に指図をするというとても面倒なことになってしまうわけです。

偽装請負にならないようにしようとすれ

自治体の偽装請負の法的な仕組みや問題点を整理し、弁護士の活動や裁判、組合運動や議会の論戦を通じて切り開いてきた教訓を紹介する。

## 「自治体の偽装請負」(自治体研究社)

「自治体の偽装請負研究会」編 定価1800円

※申し込みは、研究所事務局へFAX又はメールで。送料無料で送付します。

FAX 0282(83)5060 メール: support@tochigi-jichiken.jp

ば、全く円滑な業務が進まないというのがこの混在職場の特徴です。図書館もそうです。図書館というのは、図書館でどんな本を借りているかというのは思想良心の自由に関わるプライバシー情報ですし、あるいは図書館の司書の方というのはどんな本が発行されて住民のニーズに応えるためにどういう本を入れたらいいのかということを考えるスペシャリストであるわけですが、もし民間から窓口送到らてきた人たちが住民の要望・相談を受けた時に、自分で分らなくてそばにいる図書長に相談しますと、それは公務員である図書館長が民間委託先の労働者に直接指揮をするということになってしまいますので、それもできません。ですから図書館の窓口で民間の委託先の方が送到らてきた場合には、偽装請負にならないようにするためには、住民から相談を受けた時に、その窓口の民間の人は本社にいる自分の上司に電話をして「こういう相談があるので図書館長に聞いてください」と、そして委託先の管理者から図書館長に問い合わせをするということで、全く住民へのレファレンスサービスの上でも問題ならないくらいバカバカしい事態になってしまうわけです。

このように混在職場では、円滑に一体として住民サービスのために尽くしていこうとすれば、必然的に偽装請負が発生せざるを得ないということがいえるわけです。

(本稿は、当日の講演録に基づき事務局の責任で編集したものです。)