

平成27年10月19日

白井市の指定管理者に対する労働環境の整備についての提案

白井市指定管理者選定審査会

委員 松山 豊

白井市指定管理者選定審査会の委員として、審査会業務を担当させていただく中で、専門とする社会保険労務士の立場から、主として労働環境の整備についての改善提案をさせていただきます。

1. 公契約をめぐる現状と問題点

(1) 公契約とは、国・地方公共団体が一方の当事者となる業務委託等の契約をいいます。指定管理者制度は本来、行政処分ですが、協定に盛り込まれる項目も一般の契約と変わらないため、公契約に準じています。

(2) 公契約締結の手法として、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの4手法（地方自治法第234条）があり、そのなかで、自治体の財政逼迫を背景に一般競争入札が増加してきました。その結果、公共業務の民間への委託が拡大するとともに、落札するためのコスト削減により、業務を受託する事業者の中に以下のようなさまざまな問題が発生しています。

- ① そこで働く労働者の賃金・労働条件の低下（「官製ワーキングプア」の発生）
- ② 労働・社会保険関係諸法令の違反
- ③ 労働者のモチベーション低下による公共サービスの質の低下

(3) こうしたことを受け、自治体としては以下のような施策を講じていますが、いずれも事業者からの提出書類による評価が中心となっており、労働者の労働条件が法令に基づいて適正に確保されているか、労働者の意欲・満足度を把握するには不十分です。

① 入札制度改革

- イ 最低制限価格制度の導入
- ロ 低入札価格調査制度の導入
- ハ 総合評価方式の採用

落札者を価格だけではなく技術提案や労働条件、環境配慮、障害者雇用、男女平等参画等の取り組みを含めて評価。

② 公契約条例の制定

公契約に基づく業務に従事する労働者に最低賃金額を遵守することを義務付ける。

③ 業務委託（指定管理者制度を含む）におけるモニタリングの導入

事業者の自己評価、自治体施設所管課による評価など。

(4) 民間委託の現状と課題に対しては、法制定や関連団体の意見表明が行われており、全国的に問題意識が高まっています。

① 地方自治法 第244条の2 第10項

「普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。」

② 「公共サービス基本法」の成立（平成21年5月20日法律第40号）

「公共サービスの実施に従事する者の労働環境の整備」として、「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。」（第11条）として、国及び地方自治体の責務を明確にしています。

③ 総務省自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）

「指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。」として、地方自治体における指定管理者の選定の際の留意事項として示されています。

④ ILO第94号条約「公契約における労働条項に関する条約」（1949年のILO総会で採択された公契約の原点。60か国以上が批准しているが日本は未批准）

イ 人件費が公契約に入札する企業間で競争の材料にさらされている現状を一掃するため、すべての入札者に最低限、現地で定められている特定の基準を守ることが義務づけられる。

ロ 公契約によって、賃金や労働条件に下方圧力がかかることのないよう、公契約に基準条項を確実に盛り込まれる。

⑤ 「公契約法・公契約条例の制定を求める意見書」（2011.4.14、日本弁護士連合会）

⑥ 「公契約基本法の制定に向けた連合の考え方」（2011.7.14、日本労働組合総連合会）

2. 労働環境整備の必要性

- (1) 労働環境の整備については、労働関係法令の遵守とともに、労働者に適正な労働条件が実質的に確保されているかが重要です。すなわち、施設等で働く労働者の労働環境が低賃金・長時間労働・社会保険未加入などで不適正であれば、労働者の働く意欲や満足度が低下し、指定管理者制度の目的の一つである「行政サービスの質の向上」と「住民満足度の向上」も達成できません。
- (2) 労働基準法をはじめとした労働関係法令の違反に対しては、特別警察職員として労働基準監督官が、是正勧告や悪質な場合には刑事訴訟法に基づき司法捜査をして書類送検することもあります。また社会保険関係では、本来加入しなければいけない労働者の未加入や不適切な加入について社会保険調査が行われます。こうした調査で不備が指摘されれば、指定管理者を選定する地方自治体としての監督責任が問われかねません。

3. 白井市における現状

- (1) 労働関係法令の遵守については、申請書の段階で「誓約書」の提出を義務付け、モニタリング評価の段階では白井市所管課職員による「業務の実施状況確認表」に基づく年2回の現地調査が行われていますが、書類上の簡易なチェックに留まっています。
- (2) 労働関係法令の遵守とともに、労働者に適正な労働条件が実質的に確保されているかについては、就業規則等の規程類を審査し、最新の法令に基づいて整備されているか、賃金や労働時間等の労働条件が規程どおり確保されているか、労働保険（労災保険・雇用保険）や社会保険（健康保険・厚生年金・介護保険）の加入は適正か、等を点検しなければなりません。これらの一連の業務は、専門知識を持った人材による調査が不可欠であり、白井市では現在行われておりません。

4. 改善提案

- (1) 社会保険労務士による「労働条件審査」の導入を提案します。「労働条件審査」とは、一般競争入札等により国又は地方自治体が行う公共事業の実施に関する委託を受けた事業者について、労働基準法等の労働社会保険諸法令に基づく就業規則等の規程類・帳簿書類の整備状況を確認するとともに、その規程類・帳簿書類の内容どおりの労働条件が確保され、労働者がいきいきと働くことができる職場になっているかを確認するものです。
- (2) 地方自治体において最初に「労働条件審査」が導入された東京都板橋区では、平成20年8月に「指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する基本方針」を策定し、指定管理者制度が、効率的な運営やサービス水準の維持・向上、利用者の安全対策など、当初の導入目的にのっとり適切に運営されているかどうかを検証するため、①指定管理者自身の自己評価、②施設所管課によるモニタリング、③外部委員を含む評価委員会による客観的な評価（評価委員会を補完するために、財務状況の点検については公認会計士、税理士、中小企業診断士のいずれか、労働条件の点検（「労働条件審査」）については社会保険労務士）が定められました。「労働条件審査」は、指定管理期間の中間年に実施され、社会保険労務士による書類審査・従業員面接・ヒアリング等が行われ、その結果が、労働環境の改善のみならず指定管理者の再選定を行う際の審査にも反映しています。また、調査で指摘された問題点については、指定管理者に改善計画書を提出させ、改善指導を行っています。仮に違法性がないとしても、現在の労務管理上の問題点と将来発生するであろう問題点についても認識できることが評価されています。こうした専門家によるモニタリングは、その後、東京都の他の自治体（新宿区、千代田区、北区など）でも導入され、いずれのケースも社会保険労務士による「労働条件審査」が採用されています。
- (3) 千葉県においては、平成26年度から市川市で「市川市発注建設工事に係る労働条件審査」、流山市で「流山市指定管理者制度における労働条件審査」が採用されています。

[資料1] 地方自治体における社会保険労務士による「労働条件審査」の採用状況

- ① 東京都 板橋区、新宿区、千代田区、北区、練馬区、江戸川区、渋谷区、杉並区、港区、墨田区、荒川区、葛飾区
- ② 福島県 福島県社会福祉協議会
- ③ 北海道 札幌市、恵庭市
- ④ 群馬県 太田市
- ⑤ 千葉県 市川市、流山市
- ⑥ 石川県
- ⑦ 山梨県
- ⑧ 鳥取県 鳥取市
- ⑨ 島根県 出雲市、雲南市
- ⑩ 広島県
- ⑪ 宮崎県 都城市
- ⑫ 沖縄県

[資料2] 社会保険労務士による「労働条件審査」の概要

(1) 法令に基づく規程類の確認（事前調査）

労働基準法等の労働社会保険諸法令に基づく、主要な規定類（賃金規定を含む就業規則類）の設備状況を確認いたします。

- ① 労働基準法関係：就業規則、賃金規定、退職金規定、育児・介護休業規定等、出勤簿（タイムカード）、労働者名簿、賃金台帳、労働条件通知書、雇用契約書、36協定（時間外・休日労働に関する協定書）、賃金控除協定書
- ② 各種保険関係：社会保険届出控、雇用保険届出控、労働保険料申告書控、労働保険継続一括関係控
- ③ その他：定期健康診断報告控、有給休暇管理台帳・衛生管理者・産業医の選任届控、衛生委員会開催記録

(2) 帳簿書類による実態の確認（現地調査）

賃金台帳、36協定（時間外・休日労働に関する協定書）、出勤簿、労働・社会保険の適用届等により、規定通りの労働条件が確保されているかどうかを確認いたします。

- ① 雇用契約書：適正な内容か
- ② 協 定 等：労使協定等は適正か
- ③ 労働時間：時間管理、残業時間の集計方法、休日・休暇は適切か
- ④ 給与計算：賃金控除協定等は整備されているか、適正に行われているか
- ⑤ 各種保険：加入状況、加入時期等は適正か
- ⑥ 法定帳簿：整備されているか
- ⑦ 安全衛生関係：健康診断、産業医、業務災害への対応状況は適正か

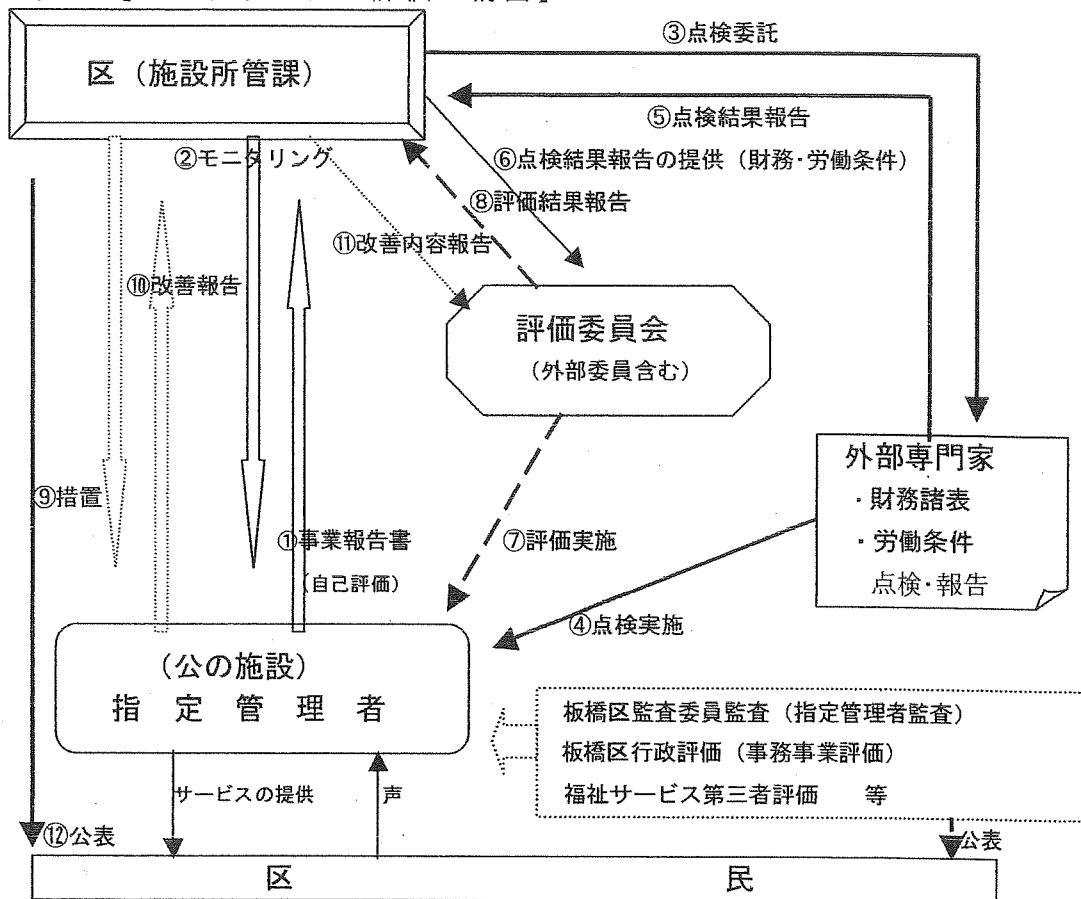
(3) 従業員ヒアリングの実施（現地調査）

従業員からお話を伺い、職場の実態が規定類、帳簿書類の内容通りかどうか確認します。

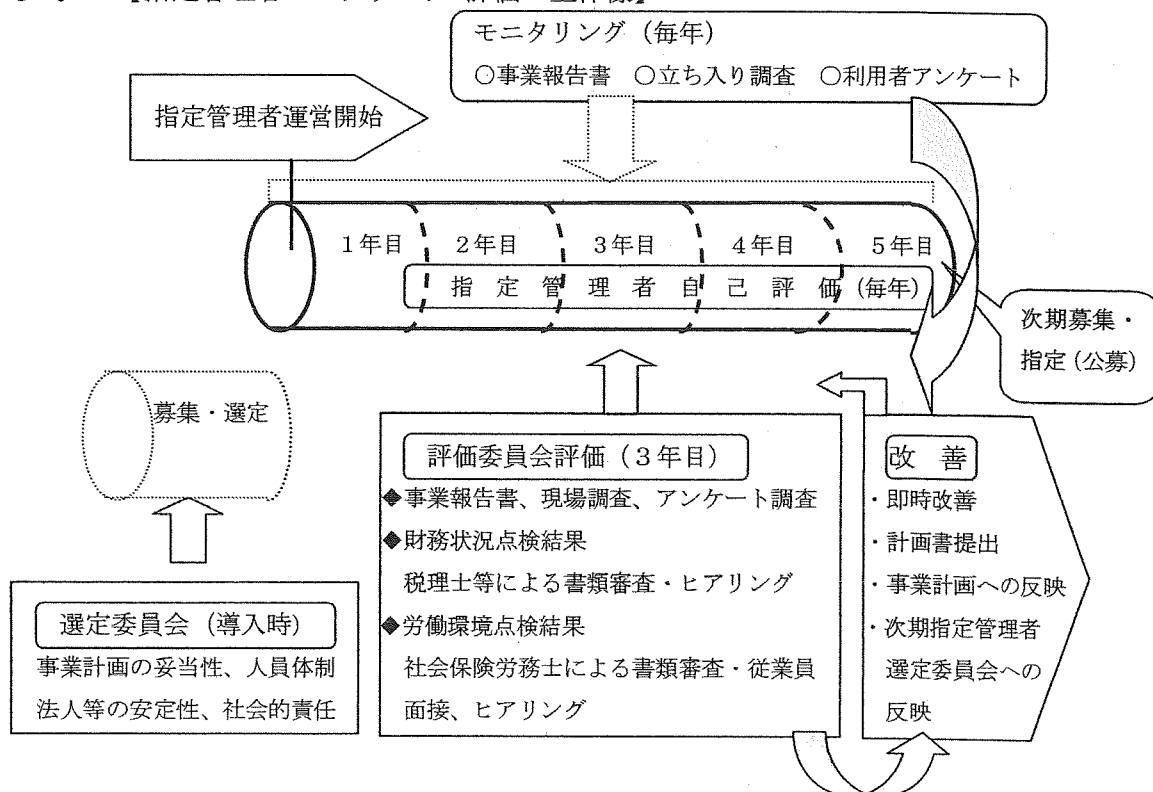
なお、契約は、社会保険労務士会と地方自治体との間で行います。

費用は、審査の内容により異なりますが、1事業者20万円程度が平均です。

参考1：【モニタリング・評価の構図】



参考2：【指定管理者モニタリング・評価の全体像】

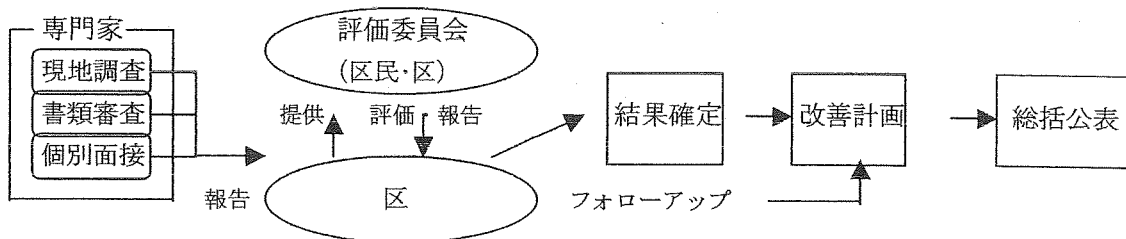


(別紙2) 労働条件点検の概要

労働条件点検の概要

- 目的：指定管理者の下で働く従業員等の労働条件が、区民サービスの向上に向けて安定的・継続的に業務に従事でき、公の施設の管理運営業務に責任の担える状況にあるかどうかを確認するため労働条件を点検する。
- 対象：指定管理者導入全施設。ただし、同一法人等が複数の施設の指定管理者となっている場合は、そのうちの一か所で労働条件審査を受ければ、他の施設は省略することができる。
 【省略することができる理由】：同一法人等において、施設ごとに労働条件が異なることは考えにくく、同一法人内の一施設を点検することで、類推して他の施設についても点検結果を適用させることが可能であるため省略することができるものとする。ただし、所管課長は、所管する施設の労働条件に疑義があるときは、点検を実施することができる。
- 方法：社会保険労務士による現地確認・書類審査・従業員面接・ヒアリング
- 実施時期：指定管理期間の中間年（ただし、指定期間が5年を超える場合は3年ごとに実施する。また、17年度導入施設は21年度に実施する。）

労働条件点検の流れ



労働条件点検の視点

- 雇用契約と協定等
雇用契約は適正な内容となっているか。いわゆる 36 協定をはじめ労使協定は適正か。
- 労働時間
時間管理の手法、残業時間の集計方法、休暇・休日の状況は適切か。
- 給与計算
賃金控除協定の締結は行われているか。
- 各種保険手続き
各種保険の加入状況、手続きの時期が適正か。
- 法定帳簿等の整備
労働者名簿、賃金台帳、出勤簿、労働条件通知書等が整備されているか。
- 安全衛生関係
健康診断の実施、産業医の選任、業務災害への対策の状況は適正か。

労働条件点検の範囲

上記の趣旨を踏まえ、所管課長が指定管理者の団体の規模や性質等を勘案し、社会保険労務士と協議のうえ決定する。