

労働総研 ニュース

No.376

2021年7月号

発行 労働運動総合研究所(略称:労働総研) <http://www.yuiuidori.net/soken/>
〒102-0093 東京都千代田区平河町1-9-1 メゾン平河町501
☎(03)3230-0441 Fax(03)3230-0442 Eメール rodo-soken@nifty.com

英国における「公共サービスの再公営化」運動の前進 —英国労組のパンフレットから

熊谷 守朗

自治労連は、一昨年(2019年)5月、新自由主義のもとで進められてきた公務公共サービス破壊に対抗する公務労働運動をテーマに、国際シンポジウムを開催しました。これには、英国、米国、韓国の公務関係労組が参加し、各国の情勢と運動を交流しました。各国の代表は、新自由主義がもたらした「緊縮財政」とともに、公共サービスの民営化がいかに労働者に格差や差別を広げているか、不正や癒着の温床となって利用者・住民の権利が大きく損なわれているかをリアルに述べました。これに対し、どこでも労働者・労働組合と地域の共同を挙げ、たたかいを前進させている教訓が語られ、互いにこれまでのたたかいへの確信を深め合うとともに、今後も連帯を強化することを確認しました。

同年11月には、数年にわたり大きな成果をあげてきている英国の再公営化運動について現地調査を行い、併せてシンポジウムに参加した英国ユナ

イト労組(Unite the Union)の全国会議にも参加。会議では、「公共サービスの再公営化」が運動の重要な柱の一つとして議論され、自治労連からも日本における運動を報告するとともに、様々な経験を聞き、資料の提供を受けました。

自治労連では、本部に設置している国際連帯委員会で、ユナイット労組から提供されたパンフレット「公共サービス再公営化—地方自治体のサービスを取り返すためのユナイット(Unite the Union)のツールキット」(以下、パンフレット)を翻訳し、全国で民営化問題をたたかう参考資料として、先ごろ組織内を対象に配信しました。

日本においても、公務公共サービスのアウトソーシングは様々な問題をかかえながら「定着」しているのが現状です。一方で、昨年からの新型コロナウイルスの感染拡大は、医療や公衆衛生に止まらず、住民生活に関わるあらゆる分野で公務公共サービスの重要性を国民的規模で再認識する機会となりました。それも「マスク」や「給付金」などの事業を受託した民間企業が不透明な利益を得ているのではないかという不信感とともに。

①	②
英国における「公共サービスの再公営化」運動 の前進—英国労組のパンフレットから熊谷 守朗	1
研究部会報告他	7

本稿では、日本とは異なる英国の事情などにも触れながら、パンフレットの内容を紹介します。その中から、私たちの運動に生かすべきと思われた点についても述べます。なお、日本国内では事業委託、PFI、指定管理者などと区分される「事業の民営化」ですが、ここでは一括して「アウトソーシング」とし、いったん民間化された事業を公営に戻すことを「再公営化」「インソーシング」としました。

○英国では、インソーシングが社会の流れに

英国では、サッチャリズムと呼ばれた一連の新自由主義的な政策運営のもと、1970年代後半から公務サービスの民営化が強力に推し進められました。具体的には、「強制入札制度」「市場化テスト」の導入、ごみ処理・清掃・給食・道路保守などの業務分野を指定した民間委託の推進などに始まり、保守党から1997年に労働党、さらに保守党へと政権が変わった後も基本的には継続しています。これは、アメリカのレーガノミクスとともに、「小さな政府」というわかりやすいフレーズとともに、日本にも大きな影響を与えました。

しかしながら、こうした政策は、早晩、事業内容の劣化や委託先労働者の低賃金を招き、「ワーキングプア」という言葉を社会に広める一因となりました。

実際に英国では、毎年のようにアウトソーシング企業の不正や破綻が明らかになり、契約打ち切りが起きています。2018年にはアウトソーシング受託の大手と言われてきたカリリオン社が経営破綻。パンフレットでは、「借金を重ねる一方で、株主へ莫大な金額を払い続けた」ことが破綻の一因であると記述しています。

こうした中で、労働組合、市民団体（研究機関）による民営化の実態を告発する創意的な取り組みが世論を動かしてきました。経済界からも質を度

外視した「価格競争」への批判が強まり、今や「アウトソーシング」を支持する世論は半数を下回り、事業（施設）の再公営化が進み始めています。

前述の国際シンポジウムでも、ユナイテッド労働組の代表は、「我々の主張は明確であり、それは公共サービスの提供にあたって、利益を優先するなどありえないということ。民間企業は、サービスの質や労働条件の切り下げを前提に、サービスを提供する事業に入札しており、組合員は賃金カットや労働条件の変更などから自分たちを守ろうと奮闘している」と述べたうえで、「うれしいことに、労働組合の共同の取り組みを通じて、潮目が変わりつつある。ますます多くの地方自治体が、公共サービスを自らの手で行うやり方に戻し始めている」と語りました。

英国における地方自治体の動向は、今年（2021年）2月発行の『行政サービスのインソーシング』（自治体研究社刊）で、榊原秀訓氏（南山大学教授）が、英国での調査に基づいて詳しく書いています。そこからの引用ですが、自治体が会員となっている非営利団体APSE（後述）の2017年調査では、公共サービスの提供計画でインソーシングを「検討」または「していますか」との問いに、回答した180自治体のうち、「インソーシングをしたことがある」が81、その「過程にある」が21で、二つの合計が回答した自治体の半数を超えていることがわかります。他に「検討している」も29ある一方で、「検討したことはない」はわずかに10という状況です。インソーシングを行った理由（104自治体の複数回答）については、「サービスの効率性の改善の必要」が64（61.54%）、「サービスの質の改善の必要」が57（54.81%）、「支出の削減」が47（45.19%）、「（現行）契約期間の終了」41（39.42%）と続きます。

さらに同書では、尾林芳匡氏（弁護士）がトランスナショナル研究所（本部アムステルダム）の

報告として、英国におけるインソーシングの事例が110（水道2、地方行政サービス55、教育4、医療・福祉サービス9、地域交通12、廃棄物回収処理15など）あり、大手PFI企業2社の倒産などをきっかけにインソーシングの動きが顕著であると述べています。

インソーシングの流れは英国に止まらず、日本でもよく知られているパリ市の水道事業を始め世界中に広がっています。トランスナショナル研究所の研究者である岸本聡子氏が書かれた『水道、再び公営化』（集英社新書、2020年3月発行）には、2015年に水道事業のインソーシングから調査を開始し、その後2017年に電力、地域交通、ごみ収集、教育、健康・福祉サービス、自治体サービスの7分野、さらに2019年の通信サービスを加え、全体で45カ国・1,600超自治体に関わる835の公共サービスがインソーシングされていたことが紹介されています。

パンフレットは、こうしたインソーシングの流れを英国全土に広げようと、実際に運動を担う現場の組合役員、自治体の担当者（議員）、地域の活動家のためにつくられたものです。インソーシングの根拠、運動の具体的な方法、それぞれの役割などが、整理され、わかりやすく、実践的に書かれた手引書（ツールキットtoolkit）となっています。

少し長くなりますが、パンフレットのイントロから引用します。「インソーシングは、公的に所有し、公的に運営し、民主的に責任を負うサービスを意味します。サービスは公益のために運営され、裕福な投資家や株主の利益のためではありません。私たちが利用し頼れるサービスを地域社会が所有するという社会的価値（social values）の核心に立ち戻ることを意味します」「ほぼ40年間、英国の大政党出身の大臣たちは、公共サービスの民営化、市場化、競争入札やアウトソーシ

ングを拡大する政策を推進してきました。…しかし、近年、アウトソーシングから遠ざかり始め、ついに公的所有へ回帰しようとする政治的な流れが見受けられます。…アウトソーシングは、効率化、品質向上、改革の推進力として競争に価値があるという偽りの主張に寄りかかっています。このイデオロギー的な理論は、短期的なコスト削減という課題で、企業が互いに価格を下げあうことを競わせ、それによって、サービスの品質を低下させ、同時にスタッフを減らし、賃金・労働条件を削減するというものです。」

もちろん、地方自治のしくみが違う英国の手引書が、そのまま日本で役立つわけではありませんが、そこに書かれた“インソーシングの根拠”は、私たち自治労連を含め多くの皆さんが明らかにしてきた「サービスの質の劣化」や「賃金・労働条件の低下」であり、“インソーシングへ向けた運動の方法”は、「委託契約の見直し」「再公営化に必要なスキル」「財政上の対応」そして「労働者・労働組合の関与」などであって、日本国内の状況との共通点とともに、私たちが現場で運動を構築する上で様々な示唆を与えてくれるものとなっています。

特に重要と思われるのは、自治体に対し、まず「インソーシング・ファースト」政策を明確に位置付けることを求めていることです。これは、2019年英国総選挙での労働党の正式な政策にもなりました。前述の本で榊原氏は、「社会正義」というキーワードが「インソーシング・ファースト」の諸施策を支え、それはパンフレットにもたびたび登場する「社会的価値」と通じるものがあるという趣旨のことを書いています。

日本においては、新自由主義的な政策に誘導する意図から、長く「公務は非効率でムダが多い」というイデオロギー的な言説が流布され、「民間ができることは民間に」というフレーズが、多く

の市民に当然のごとく受けいれられてきました。この状況を変えるためには、安易に安上がりな方法を選ぶのではなく、地域で「社会正義」「社会的価値」を公務公共サービスの提供の基礎に置くという市民的な合意を勝ち取ることが何をおいても求められる、このことをパンフレットから強く感じました。

○どのようにインソーシングを実現するのか

地方自治体のサービスを取り返すためのユナイ
ト (Unite the Union) のツールキット

<目次>

はじめに

1. 法制度—地方自治体でのアウトソーシングの歴史
 2. 論争に勝つ—インソーシングの根拠
 3. インソーシングに向けてカウンシルは何をすべきか?
 4. 地方自治体におけるインソーシング運動の構築
 5. 労働組合の代表がインソーシング支援、できること
 6. リンクとリソース
- 付録A：インソーシングの発議
付録B：情報公開を要請する手紙・Eメールのひな型
付録C：インソーシングを実現した事例
付録D：各地の連絡先

パンフレットは、まず、英国の民営化問題をめぐる法制度を、時系列(表)で紹介した上で、“2. 論争に勝つ”で、「アウトソーシングを終わらせることは理にかなった」ものであることを、事例もあげながら具体的に示します。

アウトソーシングは、①株主配当など利益を生むために、②事業の質を落とす、③労働者の賃金労働条件を下げる、④事業者の倒産などのリスクがある、⑤企業秘密が壁となり住民への説明責任が果たせない、⑥契約に縛られ事業の柔軟な運営が阻害される、⑦実際には「効率」「質の向上」

を示す根拠は示されていない。そして、⑧誰にでも平等に提供されるべき教育や福祉、生活インフラなどの公的サービスは、そもそも独占的であり、契約を獲得するための企業間競争は、ほとんど利用者の利益にはならないと指摘します。

次に、“3. インソーシングに向けてカウンシルは何をすべきか?”で、インソーシングを実現するために、自治体においてやるべき具体的な方策が11項目にわたり示されます。

「カウンシル (council)」というのは、辞書を引くと「評議会」「地方議会」などの訳語が出てきますが、ユナイト労組の役員は、私たちの問い合わせに対し、このパンフレットでは概ね地方自治体を指すものと考えて良いと述べました。カウンシルでは、選挙で“議員”にあたるカウンシラー (councillor) が選ばれ、多数を占めた政党(労働党や保守党)が自治体の執行部として自治体を運営することになります。議員が行政執行もするというわけです。(注：翻訳では、カウンシルを「自治体」とした方が良いと思われる個所と「地方議会」が良いと思われる個所がありましたが、英国独特の自治体の姿として、すべてカウンシルのままとし、別の単語 (local authority) で明確に記述されているものは地方自治体と訳しています。なお、英国の地方自治制度は全国一律ではなく、イングランド、スコットランドといった地方による違い、都市の規模によっても違いがあり、選挙によって首長が選ばれ行政執行を行う自治体もあります。)

もう一つ、パンフレットを読む上で知っておいた方がよいのは、英国の労働組合は概ね労働党と“一体”であるということです。もちろん、保守党が多数派であってもインソーシングを推進するカウンシルも相当数あります。こうした状況を背景に、この章では、カウンシラーや自治体職員が何をすればよいのかが詳細に書かれています。

真っ先に書かれているのが、前に述べた①「インソーシング・ファースト」を基本政策とすることです。具体的には、自治体の事業すべてにおいてインソーシングが前提であり、アウトソーシングされている事業は契約満了後には直営とする、アウトソーシングには明確な基準を要する、などをあげています。

そして、②アウトソーシング契約の定期的な見直し、③インソーシングすべき対象事業の明確化、④インソーシングの推進体制、⑤インソーシング実現のための能力・スキル、⑥インソーシングかアウトソーシングかの判断基準、⑦インソーシングのリスク管理、⑧財政上の対応(資金の調達)、⑨労働組合の関与と現場労働者の参加、⑩社会的に価値ある調達方針、⑪アウトソーシング契約の管理、⑫委託契約解除の方法、と続きます。

このうち、なぜ「インソーシング・ファースト」でなければならないかを具体的な形で現わしているのが、⑩社会的に価値ある調達方針という項でしょう。当然のことですが、公共サービスの中には自治体が直接行うことができない、なじまない事業や、物資・物品などで、どうしても外部の企業から調達する必要があるものが少なくありません。これらの調達先の企業において、雇用水準を引き上げる、ジェンダー、人種、障害などを理由とした不平等を許さない、地域の開発や雇用を促進する、国際的なサプライチェーンを含めた倫理的で責任ある取引基準を確立する、などが求められるというものです。日本で進められてきた公契約運動と同様の観点を持つものと言うことができると思います。

また、⑤インソーシング実現のための能力・スキル、という観点もたいへん重要です。地方自治体の現場では、以前は直営で実施していた事業を民間に委託したために、そのノウハウが失われ、もはや直営での実施は不可能と思われる事業が相

当数あると指摘されています。これは同時に、行政機関として、委託した事業が適正に行われているかどうかを判断することすらできなくなる危険性が高まっていることを示しています。最近も、国の「PFI事業」で契約に沿った適正なサービスが提供されていないケースが26事業で2,367件あったことが、会計検査院の調査で明らかになりました。すぐに再公営化できない段階にあっても、それを可能にする人材や資源の確保は自治体にとって避けられない緊急の課題です。

○インソーシングを推進する労働組合、市民団体の役割

パンフレットは、続く“4. 地方自治体におけるインソーシング運動の構築”、“5. 労働組合の代表がインソーシング支援で、できること”で、自治体にインソーシングを促し、さらにその実現を後押しするために運動体が取り組むべき具体的な方策について示します。

“4. 地方自治体におけるインソーシング運動の構築”では、各地のカウンシラー同士や労働組合との間で、経験を交流し、協力し合うことの重要性が述べられます。こうしたネットワークによって、他にはない経験を学びあう貴重なデータベースを作ることができるというわけです。

“5. 労働組合の代表がインソーシング支援で、できること”では、①労働者の組織、②法律など専門知識、③争議行為、④調査活動、⑤政治活動、⑥市民(団体)との共同など労働組合ならではの運動課題を提起します。「インソーシングをサポートし、アウトソーシングに反対するためには団結した労働者の存在が重要」であり、非組合員とのコミュニケーションについても「会話することで、職場を混乱させるうわさ話が広まるのを防ぎ、支持者を獲得し、メッセージを伝えることができる」。まず職場を組織すること、最後は地域での共同を

訴えます。「みなさんは孤立してはいません。…サービスの利用者が労働組合のキャンペーンを支持してくれる可能性があります。…ソーシャルメディア、リーフレット、教会、公開討論を通じてどうということが起きているのか説明しましょう。」

そして最後の“6. リンクとリソース”では、インソーシングの実現に向けた様々な情報を得る場として、労働党内の「COMMUNITY WEALTH BUILDING UNIT」(豊かな地域づくりユニット)、市民が求める公共サービスの実現をめざして活動している市民団体「WE OUN IT」(わたしたちのもの)、前出の「ASSOCIATION FOR PUBLIC SERVICE EXCELLENCE (APSE)」(公共サービス向上委員会)、労働組合のナショナルセンターである労働組合会議(TUC)の「PUBLIC SERVICES TO BE PROUD OF」(誇りある公共サービス)、世界を視野に民営化問題やインソーシングの事例を分析・紹介しているTRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI) (トランスナショナル研究所)などが紹介されています。

※団体名の(和訳)はあくまで参考例です。

このうち、自治労連の英国調査でも直接話を聞くことができた「WE OUN IT」は、2013年に活動を始めた「公共サービスの民営化」とたたかう市民団体です。元々は政策的にも経済的にも機能していない公共交通の現状を前に、その改善のために「私たちの公共交通」をかかげて運動を開始。「公的所有」「再公営化」などの政策を住民にわかりやすく発信しています。労働組合など様々な人たちと力を合わせていくことが大切だと述べ、NHS(国民医療保険)の民営化をストップさせた運動でも大きな役割をはたしました。昨年4月に新型コロナウイルス感染から無事回復したジョンソン首相が、退院後のスピーチで最高の国家資産、国の心臓と呼んだNHSは、コロナ以前には民営化の対象となっていたのです。「WE OUN IT」に

は、その名が示すとおり公務公共は自分たち市民のものであり、単に公営か民営かだけではなく、その所有者＝主権者として関わっていかうという強い意志を感じます。

こうした市民的な立場に立つ諸団体が、インソーシングを支持する国民的な世論づくりに大きな役割を發揮しています。その詳細は、前に紹介した『行政サービスのインソーシング』で、尾林芳匡弁護士が書いています。特に、英国の運動から学ぶべき点として、「イギリスの社会運動は、特定の分野にとどまらず行政サービスの各分野の民営化の問題点を全体としてとらえる工夫をしていること、異なる労働組合・研究機関・市民運動がそれぞれの独自の役割を果たしながら相互に連携して社会運動を展開していること、研究機関の明らかにしたデータ等を労働組合がパンフレットにして各地に普及し、市民運動はWebやYouTubeやマスコミへの働きかけを通してより広い市民に普及していること、国際的な民営化の失敗やインソーシングの動向を国内的な世論形成の力にしていること」などをあげています。日本国内でも、これまでの枠を超えて広く地域から市民と労働組合の共同した取り組みが進むように、自治労連もその役割をいっそう高めなければならないと痛感します。

日本では昨年4月、地方自治体の非正規職員の雇用(任用)のあり方を大きく変える制度変更がありました。会計年度任用職員制度です。この制度について、政府・総務省は一時金の支給など低賃金・不安定雇用の非正規職員の賃金・労働条件の改善につながるものと宣伝しました。しかしながら多くの自治体は、財源の困難さから時間給を下げ一時金を支給するなどの「対策」を取り、また一部では、非正規職員が行ってきた業務全体を丸ごと民間企業に委託(包括委託)する例も見

られました。自治労連加入の労組がある静岡・島田市でも計画されましたが、自治労連として調査に入り、現場の労働組合がその問題点を職場や地域に明らかにする中で、最終的にはごく一部の委託に抑えることができました。

いま政府は、国を挙げてのデジタル化を急いでいます。プライバシー保護など様々な問題点が指摘されていますが、この事業の特殊性・専門性を理由に、民間IT企業が行政の内部に入り込み、行政が丸ごと民間企業の利益の道具にされかねない事態となっています。

改めて、世界の運動にも学びながら、公務公共サービスを市民のいのちとくらしを守る権利の視点から、市民のものに取り戻す取り組みを強めなくてはなりません。

(くまがい もりお・自治労連中央執行委員
〈国際運動委員会事務局長〉)

【パンフレット本文をお読みにになりたい方には、コピー (PDF) をお送りします。自治労連ホームページの [お問い合わせ] 欄

<https://www.jichiroren.jp/contact/> からご連絡ください。このうち和訳は、あくまで自治労連内部で行ったものであり、専門家に依頼したものではありませんので、念のため。】

研究部会報告

・女性労働研究部会 (5月13日)

「雇用関係によらない働き方・フリーランスの女性の実態と課題」について岩崎明日香さんが報告した。ギグエコノミーが急拡大し、非雇用化が進んでいるが、労働法上の保護がないフリーランスの実態は低賃金、長時間労働、発注者や仲介業者からの一方的な不利益変更、ハラスメントなど多くの問題がある。政府は「『多様で柔軟な働き方』は女性が育児等と両立しやすい働き方」として推進しているが「主婦・女性歓迎」と銘打って女性フリーランスは廉価での発注のターゲットにされ、産前産後・育児休業も保障されず、保育園入園も困難である。とりわけ、コロナ禍は休校等対応給付金での差別支給、持続化給付金における被扶養者・被雇用者除外など女性フリーランス差別を浮き彫りにした。当事者団体による改善のとりくみがすすんでいるが、労働者性を広くとらえ、権利保障を強化することなどが討議された。

・賃金・最賃問題研究部会 (6月19日)

テーマは「アメリカの最低賃金の動向」、報告者は伊藤大一氏。この研究部会ではここ数回、最低賃金問題を継続してきたが、関西で活躍している伊藤大一氏に依頼し、①アメリカにおける最低賃金の理論動向について、②そこでの最賃引上げの背景と現状について、留学の成果を兼ねてズームにて報告をいただいた。討論では、ア) 近経での最賃引上げと雇用の減少論とその反論についてどう評価するか、イ) 15ドル運動の到達点、連邦最賃の今後の動向など、多様な論点が提示された。

・労働時間・健康問題研究部会 (6月25日)

「コロナ禍における労働時間問題」(鷲谷徹中央大学名誉教授)と「コロナ禍の労働時間と労働者

の健康問題」(佐々木昭三社医研センター理事)の報告と討論。鷲谷氏は、実労働時間の推移を総労働時間と所定内・所定外労働時間を正規・非正規雇用労働者で紹介、ILOの各国コロナの影響の労働時間の損失とJILPTの週平均労働時間の推移を解説。次に雇用実態の状況を労働経済動向調査で雇用調整の動向、産業別雇用調整等の推移、休業(待機)や勤務時間短縮と月勤務日数の減少を説明。また、テレワーク(在宅勤務)の実情を紹介。在宅勤務・テレワークの実施日数の変化、産業別実施の推移、全就業者のテレワーカーの割合、テレワーク実施の増減と時間別割合、テレワーク実施企業のテレワーク社員の割合・運用状況とテレワークの労働時間制と課題。高度プロフェッショナル制度導入状況と勤務間インターバル制度の導入状況。今後の展望として(1)政府の動きと働き方改革の促進、(2)テレワークと労働時間管理、労働時間の柔軟な取り扱いを解説。その他、エッセンシャルワーカーの過重労働対策、ギグワーカーの労働条件規制、過労死認定基準の改定要求(週55時間以上の過労死リスク)。佐々木氏は(1)コロナ禍での労働者の実情と要求・課題、(2)過労死等防止大綱改定案の概要・数値目標と課題(実効性)、(3)過労死等防止推進協議会委員7人の意見書、(4)WHO・ILO長時間労働の健康リスク・死亡の調査報告と過労死認定基準改正の課題、(5)コロナ禍の労働組合のとりくみを報告した。

6月の事務局日誌

- 6月9日 年金者組合大会へメッセージ
- 10日 会計監査
- 13日 企画委員会
- 19日 研究部会体制の再検討に関する検討チーム
- 21日 労働法制中連事務局団体会議

<お知らせ>

『労働総研クォーター』No.120(2021年夏季号)は、編集上の都合により発行が遅れる見込みです。

6月の研究活動

- 6月14日 労働組合研究部会
 - 19日 賃金・最賃問題研究部会
 - 25日 労働時間・健康問題研究部会
- (5月の追加・5月13日 女性労働研究部会)