

立教大学学術推進特別重点資金（立教SFR）
個人研究費
2006年度研究成果報告書

研究代表者	所属・職名	氏名
	経済学部経済政策学科・助手	前浦 穂高 印
研究課題	地方自治体のアウトソーシングの要因と外部人材のマネジメント－市町村の比較分析	
研究期間	2006年度	
研究経費	480,000円	

研究の概要（200～300字で記入、図・グラフは使用しないこと）

本研究の目的は、自治体が行っているアウトソーシングの要因と現状を探ることにある。このような研究を設定した動機は、郵政民営化に代表されるように、公的部門が担うべき業務の範囲と民間部門が担うのが相応しい業務について、根本的な議論がなされないまま民営化が行われようとしているからである。そしてそれは自治体が提供する行政サービスでも起こっており、今のうちに実態に即した整理が必要だと考えた。

自治体が行っているアウトソーシングには、民間企業に業務を担ってもら（業務の委託）方法と民間から人材を（非常勤職員）活用する方法の二つがあるが、前者のパターンの典型例がごみ収集業務であり、後者のパターンの典型例は保育所である。この二つの職場におけるアウトソーシングの現状とその要因を事例調査から探ることとした。

対象事例は、A市、B市、C市（D町）の3事例である。この全ての事例のごみ収集業務と保育所の調査を通じて、公的部門が担うべき業務と民間部門が担うのが相応しい業務を規定する要素を明らかにすることができるのではないかと考えている。

キーワード（研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。）

[アウトソーシング] [外部人材のマネジメント] [地方自治体]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)**1) 各事例の位置づけと調査の概要**

A市は、人口 70 万人を超える政令市である。A市の場合、ごみ収集業務は一部民間委託が行われており、民間委託の状況とその動向を調べるために、ごみ収集業務の担当セクションで調査を実施した。保育職場については、特定の園を対象に外部人材(非常勤職員)のマネジメント(役割分担、労働条件など)の実態について調査している。

B市は、人口が 12 万人を超える市である。このB市は、A市と異なり、ごみ収集業務の民間委託が行われていない事例である。民間委託を行っていない事例を調査したのは、民間委託を実施している事例としていない事例の違いを明らかにすれば、より民間委託の要因や背景を明らかにできるのではないかと考えたからである。

C市は、人口が 10 万人を超える市である。このC市を取り上げるのは、C市と合併した町(D町とする)を調査する予定であったが、2006 年度の合併によってD町がC市に合併してしまったため、新C市を調査した。D町について補足をすると、D町は人口 3 万人程度の町であるが、この町はごみ収集業務を 100%民間委託している自治体である。

このようにごみ収集業務については、一部民間委託をしているA市、民間委託をしていないB市、100%委託しているC市という異なる事例の調査をしており、保育職場については、A市とB市で二つの事例で調査を実施した。

2) 調査結果**①ごみ収集業務**

A市の委託率は、2006 年度現在、41% (ごみの収集量で計算) となっている。民間の業者が担当する地域は、山間部と海辺や川沿いの区である。その範囲は非常に広いため、収集日を 3 パターン(月木・火金・水土) 設定し、週 2 回の収集で対応している。A市は、職員数全体を削減しつつあり、ごみ収集業務に携わる職員数を増やさない(退職者不補充) という方針を持っているため、このペースに合わせて委託地域が拡大していくことになる。A市における民間委託の主な根拠はコストの削減である。そのため今後も委託を進めていく予定であるが、市民へのごみ出しの指導や非常時のごみの収集対応は市の職員が行うべきだと考えているため、当面は 50%程度の委託を目標にしている。

B市のごみ収集業務は、市街地を中心に戸別収集を実施している。このサービスは市民に評判が良いために、民間業者に委託する場合も、戸別収集の維持が求められる。特に可燃ごみの臭いは、周辺住民の迷惑になるため、できるだけ早く収集しなくてはならず、多くの人員を割かなくてはならない。そうすると、民間業者に委託することは実質的に困難となる。B市においてごみ収集の委託が実施されていない最大の要因は、可燃ごみの戸別収集にある。

C市では、旧C市地域と、旧D町地域で委託状況が異なっている。旧D町の地域では、国道で町を南北の二つに分け、それぞれの地区を別々の業者が収集している。この状況はD町でごみを収集し始めたときから続いているため、D町は最初から業者に委託していることになる。この業者は昭和 38 年頃から 43 年間D町のごみ収集業務を請け負っているため、業務を担う業者が存在していることが委託の要因だと考えられる。

これらの結果を整理すると、業務を担う民間業者の存在とコスト削減が委託の主な根拠であることがわかる。ただしB市のように、質の高いサービスの提供を重視すれば、市が直営で対応するのが望ましくなるのかもしれない。

②保育所

A市のある保育所では、クラスの責任者を正規職員が担い、そのサポートをする形で非常勤職員が配置されている。正規職員と非常勤職員の業務はほぼ同じであるが、最終的な責任は正規職員が負うことになる。例えば、子供が急に熱を出したときは、正規職員はクラスに残り、非常勤職員が子供を病院に連れて行くのである。A市の場合、非常勤職員の給与は正規職員の 1/3 程度である。同じ業務をしながら、正規職員と非常勤職員にある賃金の差が、非常勤職員の大きな不満となっている。そのため私立の保育園に空きが出ると、非常勤職員が移ってしまうことがある。A市の公立保育所では、非常勤職員の定着・確保と人材育成が大きな問題となっている。

B市では、特定の保育所について詳細な調査を実施することはできなかったが、B市全体の状況を知ることができた。B市の公立保育所でも非常勤職員が働いているが、その割合(臨時率 非常勤職員の割合)は、最も低いところで 27.3%、最も高いところでは 68.2%にのぼる。この割合は産休や育休の補充を含むが、常に人手が足りていない状況であることがわかる。特にB市は、市の組合が中心となって国の基準を上回る配置基準を決めているため、より一層非常勤職員の活用が必要になる。B市の非常勤職員は、基本的に正規職員と同じ仕事をしているが、給与は正規職員の 1/3 程度であり、これが大きな不満となっている。

どちらの市の保育所でも、配置基準で児童数に応じた保育士をおかなくてはならないが、職員数削減の圧力がかかっているため、多くの非常勤職員を活用している。しかし彼らは正規職員とほぼ同じ業務を担いながらも、両者の給

※ この(様式 2)に記入の、成果の公表を見合わせる必要がある場合は、その理由及び差し控え期間等を記入した調書(A 4 縦型横書き 1 枚・自由様式)を添付すること。

研究成果の概要 (つづき)

与の格差が大きく、それが大きな不満となっており、どちらの市においても、非常勤職員の定着・確保と人材育成が大きな問題となっている。

現在これまでの調査結果をまとめ、二本の学術論文にまとめている段階である。どちらの論文も完成次第、投稿する予定である。

1. 地方自治体におけるアウトソーシングの要因—三つの市の比較分析

この論文は、本調査で実施したごみ収集業務の民間委託の要因に関する論文で、主にごみ収集業務を対象に分析をしている。現在公的部門が担う業務と民間部門が担う業務の境界線に大きな変化が見られることはいうまでもない。その場合、公的部門が担うべき業務を規定するモデルと民間が担うべき業務を規定するモデルの二つが必要になるが、この議論が十分構築されているとは言いがたい。そこでごみ収集業務を対象に、民間委託の現状とその要因を調査することを通じて、公的部門と民間部門が担う業務の要素を明らかにすることとした。

調査結果から公的部門が担うべき業務の要素を考えると、4つの要因が考えられる。それが①コスト削減、②業者との関係を考えること（民業を圧迫しない、業務を任せられる業者の存在、民間業者の採算が合うように配慮すること）、③利便性（住民の利用しやすさ）、④施設の老朽化への対応である。

上記の内容を整理すると、自治体では、業務にかかるコスト①と④を意識しながらも、③と②の住民と業者のことを考慮して、自治体として担う業務の範囲を定めており、これが自治体の担う業務の要素だと考えられる。

2. 保育職場における要員管理と人材配置—二つの市の比較分析

この論文は、本調査の二つ目の目的である外部人材のマネジメントの分析であり、保育職場を対象としている。保育職場の調査は、A市とB市の二つの市に限られているため調査を実施した二つの市の比較分析を行なっている。以下では、論文の流れを簡単に説明する。

保育職場を対象に外部人材の活用について調査したのは、この職場で外部人材の活用が進んでいるからである。公立の保育所（園）に勤める保育士の数は条例で定められているが、現在どこの市においても、職員数の削減が行われている。他方で保育所の人員配置には、国（旧厚生省）が定めた配置基準（園児1人当たり保育士が何人必要かの数値）があるため、職員数を削減すると同時に配置基準の遵守が義務付けられている。そうすると、必然的に非常勤職員を活用することになる。しかし非常勤職員を活用することで配置基準を守ったとしても、両者の給与に差が生じることが推測される。他方で正規の職員と非常勤職員で業務内容を変えることは困難である。非常勤職員の負担を軽くすることは、同じクラスを担当する正規職員の労働強化につながってしまう恐れがあるからである。このような状況の下で、非常勤職員をどのようにマネジメントするかが、保育職場で決定的に重要であることは言うまでもない。

そこで保育職場を対象に、それぞれの市では正規職員と非常勤職員はどのように役割を分担しているのか、また両者の労働条件の違いはどこにあり、どんな不満を抱いているのかを調査した。

その結果、どちらの市においても非常勤職員は正規職員とほぼ同じ業務を担っていることが明らかとなった。ほぼ同じ業務というのは、正規職員と非常勤職員がセットになってクラスを受け持つが、最終的に正規職員が責任を負うからである。また非常勤職員の給与は正規職員の1/3程度であるため、それが大きな不満となっている。そのためA市では、私立の保育園に空きが出ると、非常勤職員は民間に流れてしまい、非常勤職員の定着・確保と人材育成が大きな問題となっている。このような状況はB市にも見られるが、B市では国の基準を上回る配置基準を独自に定めているため、非常勤職員の定着・確保と人材育成の問題が、A市以上に深刻になっている。

このように見ていくと、保育職場は、配置基準の遵守と職員数削減の実現という二つの大きな制約が課されており、非常勤職員の活用が欠かせないのである。彼らは、配置基準では1人とカウントされるが、正規職員ではないため、職員数にはカウントされないのである。しかし非常勤職員は、正規職員の1/3の給与でほぼ同じ業務を担っており、これが非常勤職員の大きな不満となっている。どちらの市でも、できれば非常勤職員を正規職員として採用したいと考えているが、職員削減の圧力が市全体にかかっている現状では非常に困難であり、抜本的な打開策を見出していないのが現状である。

研究発表 (研究によって得られた研究経過・成果を発表した①～④について、該当するものを記入してください。該当するものが多い場合は主要なものを抜粋してください。)

- ①雑誌論文 (著者名、論文標題、雑誌名、巻号、発行年、ページ)
- ②図書 (著者名、出版社、書名、発行年、総ページ数)
- ③シンポジウム・公開講演会等の開催 (会名、開催日、開催場所)
- ④その他 (学会発表、研究報告書の印刷等)