

指定管理者施設の雇用・労働を調べよう！

——「官製市場改革」の検証を

川村 雅則

はじめに

前号で「自治体を丸ごと調べよう——官製ワーキングプア根絶を目指して」と提起した。その延長で今回は、指定管理者分野の雇用・労働実態を報告する（札幌市では、指定管理者も公契約条例の対象となっている）。

全国各地で同様の調査が実施されることを願い、私たちの経験もまじえて、調査の具体的な方法や意義もあわせて報告する（本稿で紹介している過去の調査結果は、どちらもすでにまとめているので参照されたい）。

というのも、建設産業では、労働組合の歴史的な取り組みもあって規制・歯止めは存在しているが、この領域は、公務員バッシングも利用され、「改革」（「官製市場改革」）が強力に押し進められているからだ。そこで果たして何が起きているのか。公契約運動の前進のためにもその検証作業が求められているのだ。

指定管理者制度とは

指定管理者制度の導入は、総務省¹によれば、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」にあったとされる。

制度の導入にともない、施設の広範な管理業務を、民間（営利）事業者を含む多様な主体に担当させることが可能となった。そこでは「民間活力の導入」など（それ自体は決して否定されるものではないが、実際にはコスト削減や営利化につながる）おなじみのフレーズが使われ、期待感を集めた。実際、2009年時点で、全国で

7万の施設で制度が導入されている（総務省調べ）。

指定管理者制度がうみだす官製ワーキングプア

だが、制度が実際に動き出してみると、私たちの関心事である、施設で働く人たちの雇用・労働を中心にさまざまな問題が発生し、政府自身も、そのことに言及した²。そうした現場からの訴えを念頭に私たちもまた、この指定管理者がいわゆる官製ワーキングプアの温床となっていることを明らかにしてきた。

具体的には、まず、昨年（2011年）、札幌市における指定管理者施設を対象にした調査を私の研究室で行い、事業運営の困難やその背景にある制度の問題、加えて、施設で働く人たちの賃金・労働条件を明らかにした（「施設調査」）。後者でいえば、正規雇用が3割しか存在しないこと、また残り7割の非正規雇用の賃金水準は、パートタイム型は100万円未満が8割強であることに加え、たとえフルタイム型であっても、半数は250万円に満たないことなどだ。

以上の詳細は、「北海道における失業・不安定就業問題（Ⅳ）——指定管理者分野における雇用・労働」『北海学園大学経済論集』第59巻第3号、2011年12月。http://www.econ.hokkai-u.ac.jp/~masanori/11_12labour02

施設だけでなく労働者にもアプローチを

そして今年、「札幌市公契約条例の制定を求める会（代表 伊藤誠一弁護士）」では、施設で働く人たちを対象とした調査を行った（「労働者調査」）。施設側も、この制度に対しては少なからぬ不満を感じていることもあって、みな

協力的であった。

同調査では、4年に1度事業者の選定が行われることで解雇のおそれがあること、日々雇い止めの不安を感じて働かざるを得ない不安、そして（抑制される指定管理料のもとで）昇給がないのはむろんのこと、仕事内容と比べても低い賃金水準で働かざるを得ない苦しさなどがアンケートにびっしりと書かれていた。「施設調査」に加え、「労働者調査」をあえて行う意義はここにある。寄せられた「声」の幾つかを紹介しよう。

◆嘱託職員として3年間の雇用期間があると言われているが、“更新”という上司からの声かけがなければ雇用期間満了ということで仕事を失う可能性がある、ということに強い不安を感じる。その嘱託期間中にプロパー採用試験が年に1,2回あるが、採用人数も少なく不安も大きい。女性/30歳代

◆子どもに関わる専門職でありながら時給も安く何の保障もない。所定の勤務時間は短い、子どもの対応、仕事の準備などを入れるとその中ではおさまらないし、正職員と同じ内容の仕事をしていても認められにくいし、研修内容も乏しい。女性/40歳代

◆研修、集会、ボランティア活動は名目上自主参加ということになっているが、実質、強制参加で休日がたびたびつぶれ、代休もとりにくいため休めない。女性/40歳代

以上の詳細は、「札幌市内の指定管理者施設等で働く人たちの雇用・労働、生活実態（中間報告）」

『笑顔でくらしたい（北海道社会保障推進協議会機関誌）』66号、2012年10月。http://www.econ.hokkai-s-u.ac.jp/~masanori/12.10labour

なお、私たちの調査結果を報じてくださった新聞記事も p.44に

貼付する。

表1 全体および地域別に見た調査票の配布・回収数

単位：件

| | 全体 | | | | |
|-----|-----|----|----|----|-----|
| | 旭川 | 函館 | 帯広 | 釧路 | |
| 配布数 | 332 | 69 | 68 | 60 | 135 |
| 回収数 | 109 | 35 | 14 | 22 | 38 |

表2 全体および雇用形態別に見た、全施設における雇用総量

n=108

| | 全体 | 雇用形態別 | | | | |
|-----|-----|-------|--------|--------|------|-----|
| | | 正規 | フルタイム型 | パートタイム | 派遣 | |
| 合計 | (人) | 1014 | 337 | 343 | 313 | 19 |
| | (%) | 100 | 33.2 | 33.8 | 30.9 | 1.9 |
| 平均値 | (人) | 9.4 | 3.1 | 3.2 | 2.9 | 0.2 |

注：施設単位でみた場合、全体の雇用量と、雇用形態別の雇用量の合計が一致しないケースがあったがそのまま分析の対象とした。よってこの表でも、全体は1014人、後者は1012人となっている。

表3 各施設における雇用量

単位：件、%

| | a. 雇用全体 | | b. 正規雇用 | |
|--------|---------|------|---------|------|
| | 件 | % | 件 | % |
| 0人 | 0 | 0.0 | 30 | 27.8 |
| 1~4人 | 37 | 34.3 | 54 | 50.0 |
| 5~9人 | 40 | 37.0 | 17 | 15.7 |
| 10~14人 | 14 | 13.0 | 5 | 4.6 |
| 15~29人 | 13 | 12.0 | 1 | 0.9 |
| 30人以上 | 4 | 3.7 | 1 | 0.9 |

表4 雇用形態別に見た、全施設の労働者の年収（税込み）分布

単位：人、%

| | 全体 | (再掲) | | | | | | | | | | |
|---------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-----------|-----------|-----------|
| | | 100万円未満 | 149万円 | 199万円 | 249万円 | 299万円 | 349万円 | 399万円 | 400万円以上 | 200万円未満割合 | 250万円未満割合 | 300万円未満割合 |
| 正規 | 291 | 8 | 12 | 29 | 50 | 66 | 33 | 24 | 69 | | | |
| | 100.0 | 2.7 | 4.1 | 10.0 | 17.2 | 22.7 | 11.3 | 8.2 | 23.7 | 16.8 | 34.0 | 56.7 |
| フルタイム型 | 245 | 23 | 45 | 87 | 37 | 31 | 15 | 4 | 3 | | | |
| | 100.0 | 9.4 | 18.4 | 35.5 | 15.1 | 12.7 | 6.1 | 1.6 | 1.2 | 63.3 | 78.4 | 91.0 |
| パートタイム型 | 281 | 198 | 42 | 24 | 7 | 1 | 4 | 2 | 3 | | | |
| | 100.0 | 70.5 | 14.9 | 8.5 | 2.5 | 0.4 | 1.4 | 0.7 | 1.1 | 94.0 | 96.4 | 96.8 |

注：無回答の施設あるいは非該当の施設（当該雇用形態で働く労働者がいない施設）があるので、雇用形態別の回答施設数は一致しない。

表5 委託料に対する評価及び不十分だという理由
(複数回答可)

単位：件，%

| | | 96 | 100.0 |
|-------------------------|-------------------------|----|-------|
| a. 委託料(水準)に対する評価 | 十分 | 4 | 4.2 |
| | まあ十分 | 26 | 27.1 |
| | やや不十分 | 49 | 51.0 |
| | まったく不十分 | 17 | 17.7 |
| | | 64 | 100.0 |
| b. 委託料が不十分だという理由(複数回答可) | ア. 職員の雇用・労働条件の維持や改善が困難 | 37 | 57.8 |
| | イ. 職員の適切な配置が困難 | 24 | 37.5 |
| | ウ. 事業・サービス内容の維持や改善が困難 | 26 | 40.6 |
| | エ. 必要備品の確保や備品の修繕費の捻出が困難 | 36 | 56.3 |
| | オ. 施設の修繕費の確保が困難 | 42 | 65.6 |
| | カ. その他 | 2 | 3.1 |

指定管理者調査をさらに展開

さて、いま私たち北海道センターでは、札幌市での運動に引き続き全力をそそぐ決意であるのは言うまでもないが、全道に公契約運動を展開しようと試みている。その皮切りとして、旭川・函館・帯広・釧路の四市で指定管理者調査を開始したところである³。

各施設に対して調査票を9月末に配布しちょうどいま回収を終えたところなので、その一部だけ結果を紹介する。なお、調査票の配布部数は332部、回収部数は109部の回収である(表1)。また無回答は除いて分析を行っているので、各設間における母数は必ずしも一致しない。

第一に、不安定雇用が多数を占める。

全ての施設の雇用を足し合わせると(表2)、「正規」は雇用全体の3割強に過ぎず、残りはフルタイム型非正規(33.8%)、パートタイム型(30.9%)が占めている(派遣も一部で見られるが省略)。

なお、施設ごとでも(表3)、正規雇用は、「1～4人」で全体の半数を占め、「0人」も3割弱を占める。

ところで、調査(票)では、雇用形態に関しては説明をつけて尋ねた⁴。非正規(有期)雇

用でも、雇用の繰り返しに上限があったりなかったり複雑なケースもみられるからだ。例えば、ある施設では、雇用更新に上限がなく1年の有期雇用を繰り返して働くフルタイム職員が「正職」(正職員)と呼ばれており、3年という上限のある有期雇用職員が「臨時」(臨時職員)と呼ばれていた(ちなみに、館長でさえ有期の施設も珍しくないのがこの世界だ)。

閑話休題。特徴の第二は低賃金である(表4)。過去の札幌での調査よりもその傾向が強い。例えば正規雇用であっても半数以上は300万円未満であったり、フルタイム型非正規の6割超が200万円未満である。

結局、指定管理の仕事が期間限定的であることのほかに、表5のとおり、職員の雇用や労働条件の維持・改善、あるいは、必要備品の確保や備品修繕費の捻出を行う上で委託料の水準が不十分だという実態があるのだ⁵。しかも、事業者の選定にあたっては委託料の水準に比重がおかれているから、仕事の獲得を目指す事業者は金額を自ら低く設定せざるを得ないことになる。

以上でみてきたような状況は、施設で提供されるサービス水準にも少しずつ影響を与えているように思われる。縷々綴られていた様々な訴えの一部を紹介する。〔 〕はこちらの補足等だ。

◆長く勤めても上がらない給与に対する不満と将来への不安。〔略〕指定管理者を獲得するためには限界とも言える低額で応募せざるを得ない現実。次期指定管理者に指定されなかった場合、組織の解散に直結するという現実。その不安定要素が、優秀な人材の定着を妨げ、組織の質の低下を招くという悪循環。

◆〔職員は〕みんな我慢していると思う。不景気で、公務員や大手企業の職員でなければ文句は言えないのが現状でしょう。指定管理利制度が単なるコスト削減の手段になっている。〔略〕利用者が増えても市民から評価を得ても、出費が増えるだけでどんどん大変になる。

◆指定管理者としての業務増→指定管理委託料増にはならず、職員数を増やして各々の給与を減にすることで対応している。給与面での待遇がよくない(手当がない)。将来家庭をもったときに家族を養っていける感じではない。消耗品支出を抑えて、人件費を捻出している。

◆派遣社員(必要な時間帯のみ。主にシルバー人材センター〔生きがい就労のシルバーも利用されている!])の高齢化が進み、若年の人材雇用が難しく育成できない。費用の負担が一部明確になっていない。施設修繕等で予算外のものや高額の場合等、緊急性がある場合、受託者側で負担。

◆以前は正職員を中心に管理を実施していたが委託費の減額によって非正規の入れ替え実施や修繕費の確保に苦勞するなど、利用者サービス、利便に多少なりとも影響はあると考える。今後の選定等においては委託金額重視の評価とならないように願いたい。

独自調査の意義をあらためて主張する

調査結果の一部を駆け足でみてきた。そこで働く人たちの雇用・労働という観点からだけでも、指定管理者制度には少なからぬ問題があるといえるだろう。

ところで、小論を脱稿間際で、釧路市が行った「指定管理者施設管理評価報告書」を入手した(<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000032918.pdf>からダウンロード可)。

報告書によれば、「制度を導入している全ての施設に対して、評価項目を体系的に整理して管理運営に係る課題を端的に把握し、今後の施設の管理運営や次期指定管理者選定のための指針の一つとすること」が目的に掲げられている。

ただ同報告書で行われているのは、次の3つの観点ごとに設定した計16の項目での評価であり、私たちのような問題関心、すなわち公共サービスの担い手の雇用・労働実態はどうか、という視点はみられない。

(1) 事業の運営(8項目): サービス水準、職員配置、自主事業の成果などの観点から、施設の目的に合致した事業が運営できているかを評価する。

(2) 施設の維持管理(5項目): 保守管理・点検、清掃・衛生管理、修繕などの観点から、施設の維持管理が適切に行われているかを評価する。

(3) 歳入歳出: 予算執行、経費縮減、利用料金・使用料徴収などの観点から、歳入歳出が適正に行われているかを評価する。

もつとも、そうであるからこそ、独自で調査を行う必要があるのだということを再度強調したい⁶。

『建設政策』読者が住む全国の自治体で、指定管理者調査が同時多発的に開始されることを願う。

(かわむら まさのり 北海学園大学准教授)

1 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律の公布について(通知)」2003年7月17日。

2 総務省「指定管理者制度の運用について」2010年12月28日や、片山前総務大臣閣議後記者会見(2011年1月5日)より。

3 施設や事業者の情報は、ホームページなどで公開されているし、担当部署に依頼すれば電子データの入手も可能だと思われる。調査票を施設宛に送付するか事業者宛に送付するかは設問内容等による。私たちは、現場のことを聞きたかったので前者に送付したが、指定管理料など(後者でなければ)「わからない」という回答も一部にあった。なお施設にアンケートを送付する際には、駐車場施設や公園施設など、職員が常駐でない施設もあるので、注意されたい。

4 具体的には次のとおり。「正規職員とは、雇用期間に定めのないフルタイムの職員。フルタイム型非正規職員とは、有期雇用契約を結び、正規職員と同じフルタイム労働の職員。パートタイム型非正規職員とは、有期雇用契約を結び、労働時間が正規職員に満たない(パートタイム型の)職員。」

5 ただし「不十分」と評価している施設が、札幌での調査に比べるとやや少ない点は、検証が必要だ。

6 予算や体制の制約がある場合には、幾つかの施設を訪問しての聞き取り調査や、議会などを通じてこうした調査を自治体側に実施させるなどの方法もある。

市の仕事で貧困悲痛

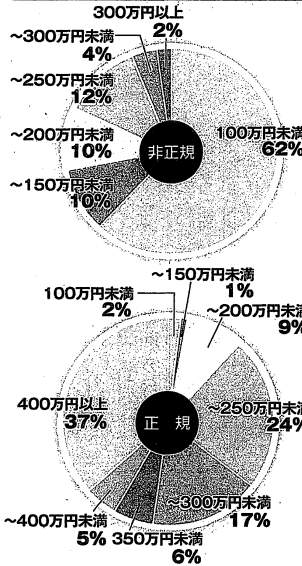
指定管理者の低賃金 制度見直しの声も

札幌市の施設を管理・運営する指定管理者でもワーキングプア働く貧困層が発生している。市民団体札幌市公契約条例の制定を求める会が5日発表した調査結果からは、職員の仕事環境が浮き上がった。市は公共事業受注業者の賃金下限額を定める公契約条例の制定を急ぎ、解決の糸口にした考えだが、制度の見直しを求める声も出ている。(小倉敦)

20年勤務と新卒 給与差わずか 体調不良 医者にも何年も行かず

指定管理者制度 公共施設の管理・運営を、企業や市民団体など民間団体に代行させる制度。民間の経営手法を取り入れることを目的に2003年、小泉純一郎政権のスローガンだった「官から民へ」の流れの一環として、地方自治法改正に伴い導入された。文化、福祉施設や公園などを管理・運営するのが一般的で、札幌市では4月時点で416施設が対象になっている。

札幌市の指定管理者で働く職員の年収



※「札幌市公契約条例の制定を求める会」調査。2011年分で有効回答のみ集計。四捨五入の関係で合計が100にならない場合がある

調査で明らかになったことなどを社会に問題提起するには、こうしたマスコミのご協力が欠かせない。北海道では地元紙が継続的に私たちの活動を報じてくださっている。

同時に、集会等で問題提起することも必要だ。その際、当事者の発言は欠かせない。私たち「求める会」でも、労働組合と共同で、指定管理者で働く人たちが参加・発言する「集い」を開催した(市長も参加)。そこでは例えばこんな切実な思いが語られた。

◆業務付加に対する見返りどころか人件費の削減が行われ、継続的な雇用もおぼつかない状態。この状況下でサービスの向上を図るのは本当に至難の業。良好なサービスを産む基盤は、そこで働くものの安定した雇用、生活であると考えている。指定管理者制度そのものを見直すことも含め、制度の適用に見合う事業か否か等のご検討をしていただきたい

◆公契約条例で最低賃金を定めたとしても、経営者は賃金以外の福利厚生的大幅な縮小・削減やサービス残業を強要する可能性があるため、条例制定にあたってはあらゆる労働条件・労働環境の精査をしていただきたい

調査なくして運動なし、との思いを強くする。

市、実態認識に甘さ

▲懸念▽札幌市の施設も対象にしており、指定管理者の賃金の底上げにつながる可能性が出てくる。また、市はこれまで指定管理者の賃金状況などの実態を調査してこなかった。今日の雇用の深刻化、条例反対派を説得できない状況は、こうした市の現状認識の甘さが招いた結果とも言える。条例制定だけで、官製ワーキングプア問題がすべて解決するわけではなく、指定管理者削減に重点が移り、人件費に抑寄せが及んでいるのが現状だ。また、官製ワーキングプア懸念は、ある程度の財政支出増も必要となる。納税者である市民の理解を得るには、実態に基けられた説得力が求められる。(小倉敦)

「生活費で精いっぱい。体調が悪くても病院や歯医者にも何年も行ってない」(30代女性)、「20年働いていながら、新卒との給与差が1、2万円しかない」(40代女性) 経費節約を優先し、しわ寄せで人件費が削られていくとの不満も強い。実際、札幌市でも指定管理者制度を本格導入した2006年度には、約15億円の削減効果があった。札幌市の制度は、4年ごとに素直な評価をせず公契約条例で最低賃金を引き上げた上で「他都市の状況などを参考に見ながら改善策を検討する」(市長政策室)方針。しかし、同条例案は議員連盟からの反対が根強く、市議会でも可決のめどは立っていない。効果的な解決策を見いだせるかは不透明だ。