

### 第3分科会「子育てから医療・福祉・介護など、安心のまちづくり」

○市立函館病院「外科手術体験キッズセミナー」の開催 ～地域社会貢献を通して～ （函館病労・副執行委員長 石川 彰）	81
○留萌中北部における羽幌病院の役割と展望（全道庁労連羽幌病院支部・植野秀章）	90
○「児童自立支援施設における心理療法及び保健指導の現状と課題」と「被虐待児・発達障がいをもつ児童の増加に伴う、適正な人員配置」について （全道庁労連向陽学院支部）	95
○保健所職場における資格職の課題について（空知総支部・細海伸明）	99
○隣接する住民運動と労働運動 —厚沢部町常設保育所の民営化と認定こども園建設をめぐる問題をとおして—（厚沢部町職・石井淳平）	104
○子育て支援医療費等還元事業 —子育て世帯の経済的負担軽減と町内消費の活性化— （標茶町職労・栗野慎一）	110
○道内の生活困窮者自立支援制度施行初年度（2015年度）の実施状況について （北海道地方自治研究所・正木浩司）	113
○部門間連携事業 とよとみスポーツ CLUB の取り組み ～住む人が元気になれば まちも元気になる！～（豊富町職労）	121

### 第4分科会「自治体改革・公共サービスと自治体職員」

○少子高齢・人口減少社会における市役所の役割 —アンケート調査から手がかりを探る—（函館市職労・外崎洋亮）	127
○北海道における自治体職員の退職動向 —最近5年間の調査から— （道本部自治研推進委員会）	133
○道職員の退職動向にかかる考察 —最近5年間の調査から—（全道庁労連）	138
○安心して働ける職場体制の維持のために —18年間に及ぶ人員削減が生んだ組織の歪み—（網走総支部・橋本修平）	145
○苫小牧市における指定管理者制度 —その実態把握のために— （苫小牧市職労・自治研推進委員会）	151
○制度創設から10年 指定管理者制度の現状と課題（稚内市労連）	164

○指定管理者制度の導入施設の拡大と自治体労組の役割	－函館市の取り組みを中心に－	
	(北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会)	168
○八雲町における職員育成について		
	－組合による「仕事に役立つ学習会」の取り組み－	
	(八雲町職労・書記長 多田玲央奈)	173
○人事評価制度等の検討について(喜茂別町職労)		178
○「もしもマジシャンが労働組合運動に参加したら」		
	～コミュニケーションツールとしてのマジックの有効性を探る～	
	(後志地方本部・北本靖夫)	181

## 【論文】

○生活保護受給者に対する自立支援プログラムの動向		
	－「居場所の確保」という視点からの事業検討－(札幌市職連・渡邊真央人)	189

## 【チャレンジサポート】

○絵本を活用した化学物質過敏症(CS)の予防・啓発活動		
	「香りに苦しむおともだちの存在への気づき…」(札幌市職連)	195
○札幌市職ワインをつくろう(札幌市職連)		203

## 第 4 分科会

「自治体改革・公共サービスと

自治体職員」

---

---

函館市において急速に進行する高齢化や、将来推計人口が2040年には約17万人となる見通し（国立社会保障・人口問題研究所、日本創成会議：増田レポート）もある中で、市役所がどのような役割を担い、どのような行政サービスを提供していく必要があるのか、函館市職労の組合員を対象にアンケート調査を実施し、回答や意見をもとにその実践方法の手がかりを探るものである。

---

---

## 少子高齢・人口減少社会における市役所の役割 — アンケート調査から手がかりを探る —

函館市職員労働組合・外崎洋亮

### 1. 調査概要

- ① 調査期間 2016年6月13日～6月24日
- ② 配布数 1,455人
- ③ 回収数 1,043人
- ④ 回収率 71.68%
- ⑤ 調査内容 別紙・アンケート用紙のとおり

### 2. 各調査項目結果

#### ① 回答者の性別(F1)

・男性組合員684人（65.58%）、女性組合員350人（33.56%）、無記入9人（0.86%）の合計1,043人の組合員（71.24%）からアンケート調査へ回答をいただいた。

#### ② 回答者の年代(F2)

・10代が5人（0.48%）、20代が145人（13.90%）、30代が153人（14.67%）、40代が395人（37.87%）、50代が281人（26.94%）、60代以上が55人（5.27%）、無記入9人（0.86%）と、回答者は40代と50代で半分以上をしめた。

#### ③ 少子高齢化が進行する中で函館市への将来の不安(Q1)

・「おおいに不安がある」が484人（46.40%）、「ある程度不安がある」が463人（44.39%）となり、9割以上の組合員が不安があると回答した。

・一方で、「あまり不安はない」が70人（6.71%）、「まったく不安はない」が15人（1.44%）となり、不安を感じていない組合員が若干名いることがわかった。

・無記入は11人（1.05%）で判断不能。

#### ④ 「まちづくり」に対する関心(Q2)

・「おおいにある」が144人（13.81%）、「ある程度ある」が635人（60.88%）となり、約7.5割の組合員がまちづくりに関心があると回答した。

・一方で、「あまりない」が221人（21.19%）、「全くない」が33人（3.16%）となり、約2.5割の組合員がまちづくりに関心がない結果となった。

・無記入は10人（0.96％）で判断不能。

#### ⑤ 少子高齢化に対応するまちづくりの連携先(Q3)

・「市民」が290人（27.80％）、「NPO・NGO」が70人（6.71％）、「企業」が355人（34.04％）、「大学」が94人（9.01％）、「国・北海道」が166人（15.92％）、「その他」が26人（2.49％）となり、「企業」と回答した組合員が最も多かった。

・その他の中には、数人が「全て」と回答したほか、まちづくり企業やデベロッパー（開発業者）との連携や教育機関との連携などの意見もあった。

#### ⑥ まちづくりに関する少子高齢化の課題(Q4-1)

・「ある」が941人（90.22％）、「なし」が74人（7.09％）となり、9割の組合員が課題があると回答した。

・無記入は28人（2.68％）で判断不能。

#### ⑦ まちづくりに関する少子高齢化の具体的な課題（回答2つまで）(Q4-2)

・(Q4-1)で「課題がある」と回答した941人のうち、「不十分な子育て環境」が320人、「医療・介護・福祉サービスの不足」が250人、「空き家の増加」が119人、「高齢者の孤立化」が182人、「社会保障費の増加」が257人、「学校の減少や教育力の低下」が151人、「雇用機会の減少」が438人、「相互扶助の衰退」が93人となり、「雇用機会の減少」が最も多く、次いで、「不十分な子育て環境」の順となった。

・その他の中には、数人が「全て」と回答したほか、労働人口の低下や経済活動の停滞、流入人口増加の施策などの意見もあった。

#### ⑧ どの様な点を重視してまちづくりを進めてほしいか（回答2つまで）(Q4-3)

・(Q4-1)で「課題がある」と回答した941人のうち、「医療・介護・福祉サービスの充実」が258人、「子育て・教育環境の充実」が412人、「高齢者の見守り支援」が92人、「観光振興による交流人口の増加」が65人、「商業施設や機能の充実」が138人、「企業誘致や移住対策の強化」が320人、「空き家対策など住環境の整備」が87人、「安定的に働ける環境の整備」が464人となり、「安定的に働ける環境の整備」が最も多く、次いで「子育て教育環境の充実」の順となった。

・この結果は、⑦まちづくりに関する少子高齢化の具体的な課題で最も多かった「雇用機会の減少」と次の「不十分な子育て環境」とリンクする結果となった。

#### ⑨ 出生率が低下している理由（回答2つまで）(Q5)

・「保育園の不足など、子育てしながら働ける環境が整っていない」が179人、「育児休暇など、子育てと両立できる職場環境が十分に整っていない」が258人、「結婚しない人が増えているため」が445人、「男性の育児参加が足りないため」が31人、「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」が703人、「核家族化などにより、育児を助けてくれる人がいないため」が192人となり、「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」が最も多く、次いで「結婚しない人が増えているため」の順となった。

・また、その他として、「安定的な就労環境が整っていない」、「働く場所が少なく、結婚適齢期の若者が都会等へ出て行く」など、最も回答が多かった「景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため」とリンクする意見も多かった。さらに、「家庭をもつメリットがない」、「一人で不自由しない」など、個人としての価値観やライフスタイルの変化に加え、「全国的に子育てに関心が少ない」、「結婚しても将来に希望をもてず子どもをもたない夫婦が増えている」など、出産や子育てに対する状況・価値観の変化をあげる組合員も多かった。

#### ⑩ 人口減少を食い止める、増加させるために有効な手段（回答2つまで）(Q6)

・「女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備」が371人、「地域経済を活性化し、就業機会を増やす」が772人、「観光振興による交流人口の増加」が141人、「医療・介護や福祉などのサービスの充実」が209人、「年金等の社会保障にかかる費用負担の軽減」が194人、「地域のまつりやイベントの開催などによる地域の活性化」が109人となり、「地域経済を活性化し、就業機

会を増やす」が最も多く、次いで「女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備」の順となり、いずれも「働き先の確保、働き方の整備」といった労働環境・労働条件の整備に関連するものが上位を占めた。

・また、その他として、「高度な教育環境の創設による学ばせやすい街」や「大学までの学費の無償化など、子育てに必要な経費負担の軽減」など、教育環境、子育て支援に関する意見も多くあがった。

・ごく僅かな意見として、「そんなものはない」との意見もあげられた。

#### ⑪ 函館市にこれからも住みつづけたいか(Q7-1)

・「住みつづけたい」が544人(52.16%)、「当面の間は住みつづけたい」が390人(37.39%)となり、9割の組合員が函館市に「住みつづけたい」と回答した。

・一方で、「他の市町村に転出したい」が53人(5.08%)、「他の市町村に転出する予定」が13人(1.25%)となり、若干名ではあるが、他の市町村への転出希望や転出予定の組合員がいることがわかった。

・無記入は43人(4.12%)で判断不能。

#### ⑫ 函館市に住みつづけたい主な理由(回答2つまで)(Q7-2)

・(Q7-1)で「住みつづけたい」、「当面の間は住みつづけたい」と回答した934人のうち、「購入した持ち家がある」が444人、「自然環境が良い」が238人、「医療施設が充実」が35人、「高齢になっても暮らしやすい」が41人、「飲食店・娯楽施設などが充実」が23人、「住み慣れている」が665人、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が良い」が6人となり、「住み慣れている」が最も多く、次いで「購入した持ち家がある」の順となった。

・その他、「子どもが就学中」や「愛着がある」、「知らない町へ転出する不安」をあげる組合員もみられた。

#### ⑬ 他の市町村へ転出したい・する予定の主な理由(回答2つまで)(Q7-3)

・(Q7-1)で「他の市町村に転出したい」、「他の市町村に転出する予定」と回答した66人のうち、「進学・転校など」が8人、「就職・転職・退職など」が36人、「結婚のため」が4人、「子育てや子どもの教育のため」が17人、「家族・親族などの介護・看護のため」が23人、「住宅の取得」が15人、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪い」が33人となり、「就職・転職・退職など」が最も多く、次に、「行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪い」の順となった。このことから、退職を機に函館市を離れようと考えている組合員や、行政サービスを理由に他町への転出を考えている組合員が少なからずいることが推察される。

・その他、「函館市の先行き不安」や「住環境の悪さ」をあげる組合員もみられた。

#### ⑭ 少子高齢化が進行する中、どの様な街にしていくことが大切か(Q8)

・「高齢者が住みやすい」が56人(5.37%)、「子育て世代が住みやすい」が288人(27.61%)、「若者が住みやすい」が288人(27.61%)、「多世代が住みやすい」が368人(35.28%)となり、「多世代が住みやすい」が最も多く、「子育て世代が住みやすい」と「若者が住みやすい」が同数となった。

・無記入は31人(2.97%)となり判断不能。

#### ⑮ 自由記入欄(Q9)

・道南の先頭に立ち、各自治体との連携を深め、道南全体として少子高齢化への対策を考えていくべき。

・「食い止める」「改善させる」という視点の施策は無理。少子高齢・人口減少はこのまま止まらないから、身の丈に合った行政施策と展開へシフトすべき。

・函館市が目指す長期、短期のビジョンをはっきりさせること。

・成長した子どもが流出しないよう教育(大学)の充実、経済振興が必要。

・大型ショッピングモールの建設。

・現役世代(特に若年層)の雇用や賃金に係わる施策を充実させ、経済的に不安を抱かずに子ども

もを産み育てられる環境を構築すべき。

・若者の雇用が安定しないと結婚、子育てに結びつかない。子育てしやすい環境を整えることは高齢者にとっても住みやすい環境への第一歩となるはず。

・恵まれた気候や食文化を最大限にPRし、高度な教育や特異な分野の教育機関の誘致を勧め、世界的な教育都市を目指す。

・街の豊かさではなく、個人の幸福感の豊かさを目指すべき。

・国際観光都市をうたっているわりに観光施設が中途半端。もっと観光地らしくするべき。

・函館市職員の保守的思考が強い。業務に向かう姿勢をもっとポジティブに。

### 3. 調査結果から推察されること

・函館市は、公立はこだて未来大学や北海道教育大学函館校をはじめとする高等教育機関や各種専修学校などが数多く存在する都市として知られているが、特に、函館市において若年層の安定した就労環境が整っていないために、学校卒業後、そのまま函館市に就職できない状況や、結婚適齢期の若者が他都市へ流出してしまう現状があるのではないかと。組合員からも少子高齢化の課題として、「雇用機会の減少」が最も多くあげられ、今後のまちづくりの視点として、「安定的に働ける環境の整備」が最も多く選択された。

・安定した就労環境がないことは、将来へ希望が持たず、結婚や子育てに結びついていかない、そこにライフスタイルの変化や、結婚・出産などへの価値観の変化なども相まって、ますます結婚しない（できない）人、子どもを持たない（持てない）家庭などが増えている現状へ結びついているのではないかと。

・安定した就労環境をどの様に整えていくか。相当数の組合員が企業誘致や観光産業の振興による雇用の確保をあげている。この部分は、組合員の中でも様々な議論があると思われるが、本アンケート調査から、「経済的に不安を抱かず、子どもを産み・育てられる環境を整える」ための効果的な施策が必要ではないか？ということが大方の意見として読み取れ、結婚→出産→子育て支援→人口流出防止のための経済振興施策を「点」ではなく「線」で実施する必要性が浮かび上がってきた。

・また、組合員からは、函館市の姿勢として、道南の先頭に立って各自治体と連携しながら道南全体で施策を展開するべきとの意見もあった。さらに、今後のまちづくりの連携先として「企業」と回答した組合員が多数いたが、その中には、街づくり企業やデベロッパーとの連携をあげた組合員もいた。いずれにせよ、少子高齢・人口減少がこのまま加速度的に進んでいけば、自治体単体での安定的な行政サービスの提供が行き詰まる可能性もあり、将来にわたる行政サービスの質の確保・提供という観点からも重要な意見と捉えることができる。

### 4. むすびに

今回のアンケート調査により、先述のとおり少子高齢・人口減少が加速度的に進んでいる当市の今後のまちづくりについて、組合員が感じているいくつかの問題点・課題点が認識できた。

これら課題に対し、職員組合として市政運営へ積極的に関わるとともに、単組としての独自運動を継続して展開していく必要がある。このためには、本テーマを継続的な研究テーマとして位置づけ、今後は、地域住民の認識や望んでいる施策なども確認することから、引き続き、当自治研推進委員会を中心に取り組みを進めていく。

## 函館市役所職員労働組合 自治研推進委員会 「少子高齢・人口減少社会における市役所の役割」に関するアンケート

市職労運動の一つに、地方自治研究活動と呼ばれる取り組みがあります。公共サービスに携わる私たちが、地域のコーディネーター役となり、地域に一步踏み出し、市民とともに運動を創っていくために、この活動があります。

市職労では、函館市において急速に進む高齢化や、将来推計人口が2040年に約17万人になるとの見通し（国立社会保障・人口問題研究所、日本創成会議・増田レポート）もある中、市役所がどのような役割を担い、どのようなサービスを提供する必要があるのか、本アンケート調査による、組合員みなさまからの「声」をもとに、「足元」の議論ができるきっかけをつくりたいと考えていますので、是非アンケートへのご協力をよろしくお願いいたします。

2016年6月  
函館市役所職員労働組合

<b>F1. あなたの性別は？</b> ①男性 ②女性	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">F1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	F1			
F1					
<b>F2. あなたの年代は？(2016年4月1日現在)</b> ①10代 ②20代 ③30代 ④40代 ⑤50代 ⑥60代以上	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">F2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	F2			
F2					
<b>Q1. 少子高齢化が進行する中で、函館市の将来に不安はありますか？</b> ①おおいに不安がある ②ある程度不安がある ③あまり不安はない ④まったく不安はない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q1			
Q1					
<b>Q2. あなたは「まちづくり」に関心がありますか？</b> ①おおいにある ②ある程度ある ③あまりない ④全くない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q2			
Q2					
<b>Q3. 少子高齢化に対応するための「まちづくり」を進めるために、市役所はどのような団体・組織と連携するべきと考えていますか？</b> ①市民 ②NPO・NGO ③企業 ④大学 ⑤国・北海道 ⑥その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q3</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q3			
Q3					
<b>Q4-1. 函館市のまちづくりに関して、少子高齢化にともなう課題はありますか？</b> (②ないと答え方はQ5へ) ①ある ②ない	<table border="1" style="width: 100%; height: 30px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-1</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> </table>	Q4-1			
Q4-1					
<b>Q4-2. 「課題がある」と答えた方は、具体的にどのような課題があると思いますか？(回答2つまで)</b> ①不十分な子育て環境 ②医療・介護・福祉サービスの不足 ③空き家の増加 ④高齢者の孤立化 ⑤社会保障費の増加 ⑥学校の減少や教育力の低下 ⑦雇用機会の減少 ⑧相互扶助の衰退 ⑨その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-2</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q4-2			
Q4-2					
<b>Q4-3. 「課題がある」と答えた方は、どのような点を重視して「まちづくり」を進めてほしいですか？(回答2つまで)</b> ①医療・介護・福祉サービスの充実 ②子育て・教育環境の充実 ③高齢者の見守り支援 ④観光振興による交流人口の増加 ⑤商業施設や機能の充実 ⑥企業誘致や移住対策の強化 ⑦空き家対策など住環境の整備 ⑧安定的に働ける環境の整備 ⑨その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q4-3</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q4-3			
Q4-3					
<b>Q5. 函館市で出生率が低下(過去10年間で約1.0ポイント低下)している理由について、あなたの考えに近いものは何ですか？(回答2つまで)</b> ①保育園の不足など、子育てしながら働ける環境が整っていない ②育児休暇など、子育てと両立できる職場環境が十分に整っていない ③結婚しない人が増えているため ④男性の育児参加が足りないため ⑤景気低迷などにより、経済的に苦しい人が多くなったため ⑥核家族化などにより、育児を助けてくれる人がいないため ⑦その他< >	<table border="1" style="width: 100%; height: 60px;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Q5</td> <td style="width: 80%;"></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Q5			
Q5					



Q6. 人口減少を食い止める、または増加させるために特に有効と思われるものは何ですか？

(回答2つまで)

- ①女性や高齢者にとって働きやすい職場環境の整備
- ②地域経済を活性化し、就業機会を増やす
- ③観光振興による交流人口の増加
- ④医療・介護や福祉などのサービスの充実
- ⑤年金等の社会保障にかかる費用負担の軽減
- ⑥地域のまつりやイベントの開催などによる地域の活性化
- ⑦その他< >

Q6	

Q7-1. あなたは函館市にこれからも住みつづけたいと思いますか？

(①住みつづけたい・②当面の間は住みつづけたいと答えた方はQ7-2へ)

(③他の市町村に転出したい・④他の市町村に転出する予定と答えた方はQ7-3へ)

- ①住みつづけたい
- ②当面の間は住みつづけたい
- ③他の市町村に転出したい
- ④他の市町村に転出する予定

Q7-1	
------	--

Q7-2. 函館市に「住みつづけたい」主な理由は何ですか？

(回答2つまで)

- ①購入した持ち家があるため
- ②自然環境が良いため
- ③医療施設が充実しているため
- ④高齢になっても暮らしやすいため
- ⑤飲食店・娯楽施設などが充実しているため
- ⑥住み慣れているため
- ⑦行政サービス(保健・福祉・教育など)が良いため
- ⑧その他< >

Q7-2	

Q7-3. 「他の市町村に転出したい(する予定)」主な理由は何ですか？

(回答2つまで)

- ①進学・転校などのため
- ②就職・転職・退職などのため
- ③結婚のため
- ④子育てや子どもの教育のため
- ⑤家族・親族などの介護・看護のため
- ⑥住宅の取得のため
- ⑦行政サービス(保健・福祉・教育など)が悪いため
- ⑧その他< >

Q7-3	

Q8. 少子高齢化が進行する中で、今後、どのような街にしていきたいと考えていますか？

- ①高齢者が住みやすい ②子育て世代が住みやすい ③若者が住みやすい
- ④多世代が住みやすい ⑤その他< >

Q8	
----	--

Q9.自由記入欄

少子高齢・人口減少が進む中、市役所がめざすべき方向など、アイデアやご意見などがありましたら自由にお書きください。

--

人口減少問題や地域の担い手が不足するなどの課題を抱えている各自治体の状況において、ここ最近、新規採用となった若い職員が辞めていく割合が多いと感じていることが議論になり、実際に各自治体の状況を把握し、課題を明らかにしていくことで、職場・地域の活性化につなげて行くことを目的とした。

## 北海道における自治体職員の退職動向 —最近5年間の調査から—

北海道本部自治研推進委員会

### 1. はじめに

道本部自治研推進委員会は、全道自治研集会等の議論を進めていく中で、各自治体職場において地方行革攻撃の一環として人員削減がどの職場でも推し進められ、職員の新規採用抑制が続き、近年は、幾分、職員採用がされてきている状況にあるが、中堅層と呼ばれる、30~40代の職員が極端に少なく、人材育成などに支障を来していることが明らかになった。

この様な中で、各自治体では、採用間もない職員が数年で辞めていっている状況が報告されており、この様な状況は、自治体組織としても地域としても大きな損失になると思われる。実際にどれだけの職員が中途退職しているのか調査をし、考察を行いながら、今後の職場・地域の活性化にむけた取り組みにつなげていくための第一歩のとして考えていく。

### 2. 調査の方法

各単組に対して、過去5年間の退職者について、①退職時の年齢、②性別、③入職から退職までの勤続年数、④職種、⑤出身地、⑥退職後の職種、⑦退職後の勤務地について記載をしてもらった。

回答は、全道171単組中、100単組から報告がされたが、1~4までの質問は多くの単組において記載されていたが、5~6の質問については既に退職された職員と連絡が取れないこともあり、退職後の状況については、各単組とも把握ができないとの回答がほとんどであった。

また、年度当初の職員数についても未記載の単組がほとんどであった。

なお、全道庁労連（県職労）は、独自に調査を実施していることから、今回の調査には含まていない。

さらに、使用する数値等については、不明等もあることから合計と内訳の数値が一致しない場合もあることを了承願いたい。

図-1 中途退職者についての調査票

中途退職者についての調査票							
自治体名					年度	<別紙2>	
年度初め職員数				人			
No.	1. 退職時の年齢 (歳)	2. 性別 ①男性 ②女性	3. 入職から退職までの勤続年数 (端数切り上げ)	4. 職種 ①事務系一般職 ②技術系一般職 ③技能・労務職 ④保健系技術職 ⑤福祉系技術職 ⑥医療系看護職 ⑦医療技術職 ⑧研究職 ⑨海事職 ⑩その他	5. 退職者の出身地 (市町村名)	6. 退職後の職種 ①民間 ②地公 ③国公 ④無職	7. 退職後の勤務地 (市町村名)
1							

### 3. 退職者の動向および退職時の年齢

退職者数については、各年度とも 400 人台後半の人数で年度による大きな差異はなく、近年は同程度の退職者数となっている。

退職時の年齢については、20 歳代の職員の退職者が多いことが顕著に表れている。その後 30 歳代の職員が多く、最も退職者数が少ないのが 40 歳代の職員となっており、50 歳代の退職者数が多いのは、57 歳~59 歳における勧奨退職者の影響ではないかと考えられる。

表－3 退職時の年齢

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
10代	14	0.6	0.6
20代	562	23.3	25.0
30代	437	18.2	19.4
40代	299	12.4	13.3
50代	863	35.9	38.4
60代	73	3.0	3.2
不明	159	6.6	
合計	2,407	100.0	2,248

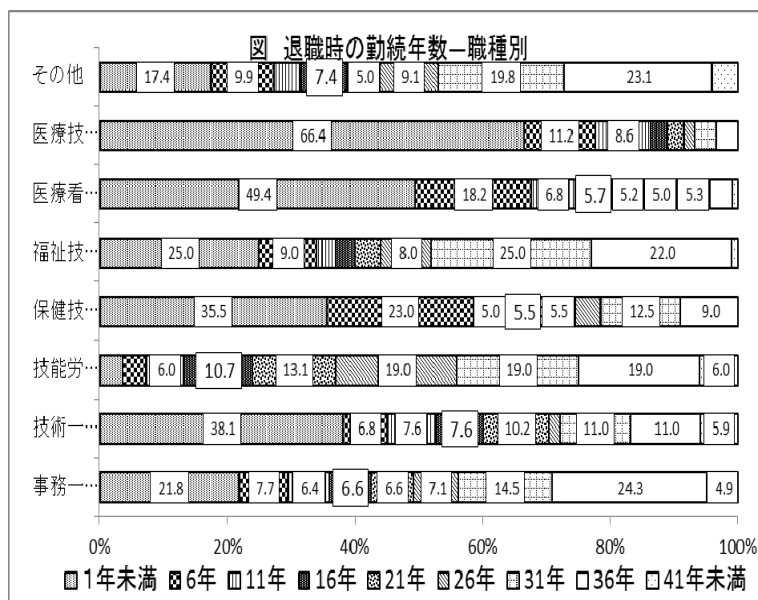
### 4. 退職時の勤続年数

退職時の勤続年数は、就職後 5 年未満の職員が最も多く、1 年未満が 153 人 (6.4%)、1~2 年未満が 157 人 (6.5%)、2~3 年未満が 157 人 (6.5%)、3~4 年未満が 115 人 (4.8%)、4~5 年未満が 115 人 (4.8%) となっている。

理由は明らかではないが、希望を持って自治体職員 (地方公務員) となったが、本人が当初思っていた公務員の仕事のイメージと実際の仕事内容のギャップ、これまでの生活スタイルと新たな街の生活スタイルの違いから、新たな職への転職による退職につながっているのではないかと推察される。就職後、5 年を過ぎると一気に退職者数が減少している傾向を見ても、一定期間を過ぎると、職場にも慣れ、地域にもなじんで、「わが町」としての意識が少しずつ強くなり、その地域に定着しているのではないかと考えられる。就職後 30 年以降に退職者数が増加するのは、前表同様に、就職後 30 年は 50 歳代となり、勧奨退職の年齢に属しているからと考えられる。

表－4 退職時の勤続年数

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
1~5年	697	29.0	29.0
6~10年	260	10.8	10.8
11~15年	132	5.5	5.5
16~20年	130	5.4	5.4
21~25年	132	5.5	5.5
26~30年	136	5.7	5.7
31~35年	260	10.8	10.8
36~40年	323	13.4	13.4
41~	61	2.5	2.5
不明	276	11.5	11.5
合計	2,407	100.0	2,407



## 5. 性別ごとの退職状況

男女別の退職者数では、表－5にあるとおり女性の退職者数が6割となっており、表－6の職種別退職者数で女性職員が多い職場である医療系看護職が24%、保健系技術職（保健師）が8.8%と合わせて32.8%を占めており、このことが女性の退職者数の割合を増やしているものと考えられる。

表－5 性別ごとの退職者数

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
男性	905	37.6	39.5
女性	1,386	57.6	60.5
不明	116	4.8	
合計	2,407	100.0	2,291

2016年6月24日付け北海道新聞（朝刊）

ただ、本当に女性が多い職種での退職が多いからと単純に決めつけるには、早計であり、以前の職場で見られた、結婚・出産時における退職がこれに含まれていないかどうかの調査も必要であろうと思われる。

実際に、2016年6月24日付け北海道新聞に道内の自治体において職員同士が結婚した場合、女性職員だけが退職している実態が報道されている。記事にあるとおり退職を強要していたとは思いたくないが、長年の慣習が存在していることも否定は出来ず、また、この自治体だけの問題とは思えないのではないだろうか。

## 6. 職種ごとの退職者数

職種別で見ると、一般事務系の職員の退職が最も多いが、各自治体職場においては、

表－6 職種ごとの退職者数

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
事務系一般職	798	33.2	36.7
技術系一般職	124	5.2	5.7
技能・労務職	99	4.1	4.5
保健系技術職	212	8.8	9.7
福祉系技術職	104	4.3	4.8
医療系看護職	581	24.1	26.7
医療技術職	122	5.1	5.6
研究職	5	0.2	0.2
海事	0	0.0	0.0
その他	131	5.4	6.0
不明	231	9.6	
合計	2,407	100.0	2,176

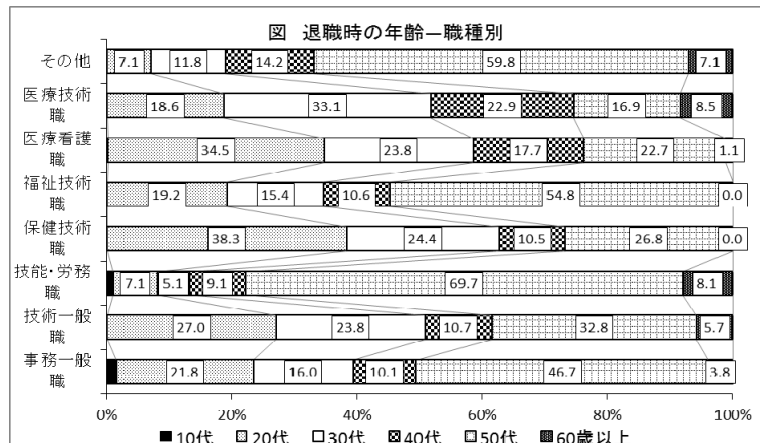
直営の病院を持っている自治体が少なく、保育士・保健師以外の技術系職員は数名程度で、ほとんどが一般事務系職員で占められていることから、おのずと事務系職員の退職者数が多いのではないかとと思われる。

また、各自治体において採用困難職種である技術系職員も中途退職者が一定程度存在することに注目をすべきである。技術系職員は各自治体とも募集してもなかなか応募者もなく、欠員を抱えて業務を遂行しているのが実態であり、ようやく採用となってもすぐに辞めてしまっている実態が明らかになった。

## 7. 課題分析のためのクロス集計

### (1) 退職者の職種と年齢構成

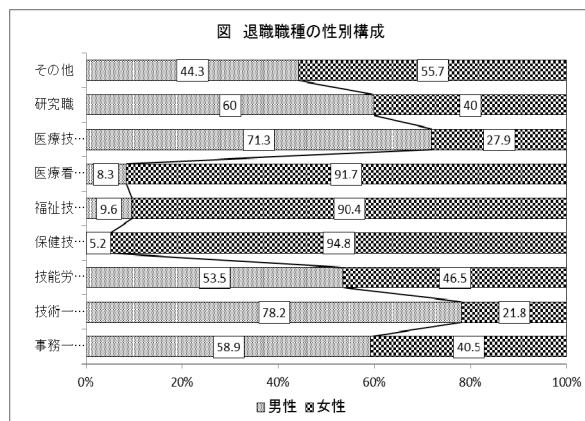
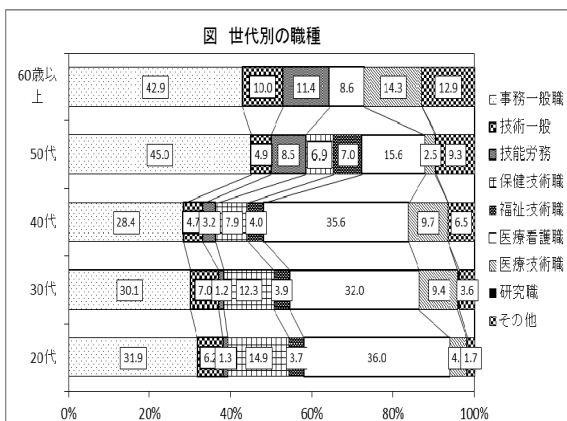
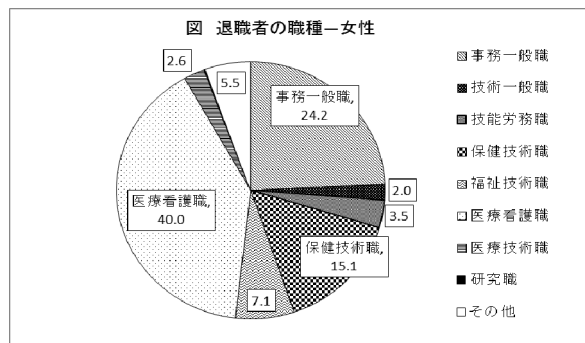
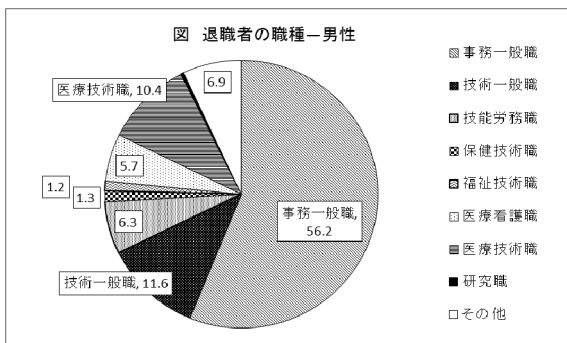
事務一般職、技能・労務職、福祉技術職は50歳代、ほぼ定年まで働き続けていることが確認できる一方、医療系看護職、医療系技術職、保健系技術職、技術一般職が早い年齢で退職している割合が高い傾向が見られた。このことは、専門的知識を有しているため、次の再就職もある程度有利なためと思われるが、退職後の状況を確認していないことから今後、早期退職等の理由、退職後状況を明らかにすることが必要である。同じ専門職であっても福祉系技術職については退職者の半数以上が50歳代であることの分析が必要であるが、福祉系職場は公務職場よりも民間職場の方が賃金・処遇などが低く抑えられていることが要因と思われる。いずれにしても、どの自治体においても、技術系専門職の採用に苦慮している実態は同じであり、退職理由等が明らかになることにより、欠員解消につながる取り組みとしていかなければならない。



### (2) 退職者の男女別職種・構成

男性の職種別の割合については、事務一般職、技術一般職、医療系技術職と続き、女性では、医療看護職、事務一般職、保健技術職と続いている。

また、性別構成比では女性職員が多い医療系看護職、福祉系技術職、保健系技術職が女性の退職者の割合が多くなっている。注視しなければならないと思われるのは、事務一般職の男女比が6対4とほぼ拮抗しており、女性の中でも約4分の1が事務一般職となっており、この事務一般職の女性の退職理由の分析を深めていく必要がある。



## 6. 退職後の職種

この調査回答については、回答があったのは25%弱程度で、職員が退職後どうしているかについてはあまり把握できていない状況であった。

退職後、民間職場に転職した職員が9.1%、他の自治体職場に転職した職員が3.9%となっている。無職の10.5%については、定年若しくは勸奨退職後、全く仕事に就いていないのか、前述した結婚・出産により退職した女性職員なのかははっきりしていない。

このことから、改めて退職者に対して退職理由や退職後の状況などの調査方法の検討が必要である。

表－7 退職後の職種

カテゴリ	件数	(全体)%	(除不)%
民間・自営	220	9.1	37.5
地公	94	3.9	16.0
国公	5	0.2	0.9
無職	253	10.5	43.2
議員	2	0.1	0.3
病気	5	0.2	0.9
死亡	4	0.2	0.7
学生	3	0.1	0.5
不明	1,821	75.7	
合計	2,407	100.0	586

## 7. おわりに

今回の「各自治体の中途退職者の状況調査」では、どの職場、自治体においてももうすうす感じられていた、採用間もない職員がすぐに辞めてしまっている事実が明らかになった。

何故、若い職員がすぐに辞めてしまうの、その理由は、職場の仕事内容にあるのか、人間関係なのか、それともこれまで生まれ育った環境との違いで住みづらい地域だったのか、今後、明らかにしていくことが求められる。

この問題を明らかにすることによって、職場改善や人材育成につながっていくものと考えられる。また、職員の資質向上により、まちづくりや地域でくらし続けることへの大きな力に発展することが期待できる。

いずれにしても、自治体職員は地域住民のサービス提供者として、地域を愛しより良い地域にしていくための財産、宝であることを自覚していかなければならない。

今後は、今回調査できなかった、退職者に対する直接のアンケートなどを実施して退職理由を明らかにしていくなかで、さらに職場・地域のあり方を考えることにつなげていくことが必要であると考えている。また現在職場で働いている職員の中にも、一度は退職を考えたことのある職員もいるのではないかと思うことから、それぞれの職場内において調査を行っていくことを検討し、引き続きの取り組みとしていきたい。

---

---

近年、道内自治体において若年層の中途退職が話題となることが多い。道においては、行財政改革のなかで進められた職員数の削減を目的として、長らく採用抑制が行われてきた経過にある。とりわけ、若年層・中堅層の自己都合退職の増加は全庁的な組織の活力低下につながり、避けなければならない事象である。今回のレポートにおいては、まず、近年の道職員の退職動向を調査し、労働組合としての対応策の方向性を探るものとした。□

---

---

## 道職員の退職動向にかかる考察

——最近5年間の調査から——

全北海道庁労働組合連合会

### 1. はじめに

道においては、危機的な財政状況への対応として、「職員数適正化計画」（※1998年策定、2006年改定）を策定し、知事部局の職員数を2011年度当初の20,830人から2015年度当初には13,599人まで削減してきた。

計画期間内においては、過度な採用抑制が長きにわたり続き、中堅層と呼ばれる30代職員の不足による全庁的な年齢構成のゆがみにより、人材育成などに支障をきたしていることが、労働組合側からだけでなく道当局においても課題認識されている現状がある。現在は「職員数適正化計画」が終了し、新規採用者の大量採用が行われているが、とりわけ技術系職員の採用が困難な状況が数多く指摘されている。

その様な状況のなか、特に中途退職・自己都合退職による人材の喪失は道庁組織における大きな不利益との認識のもと、今回のレポートにおいて、近年の道職員の退職動向について調査し、考察を加え、今後必要な人事施策を考えていく。

### 2. 近年の道職員総体の退職動向について

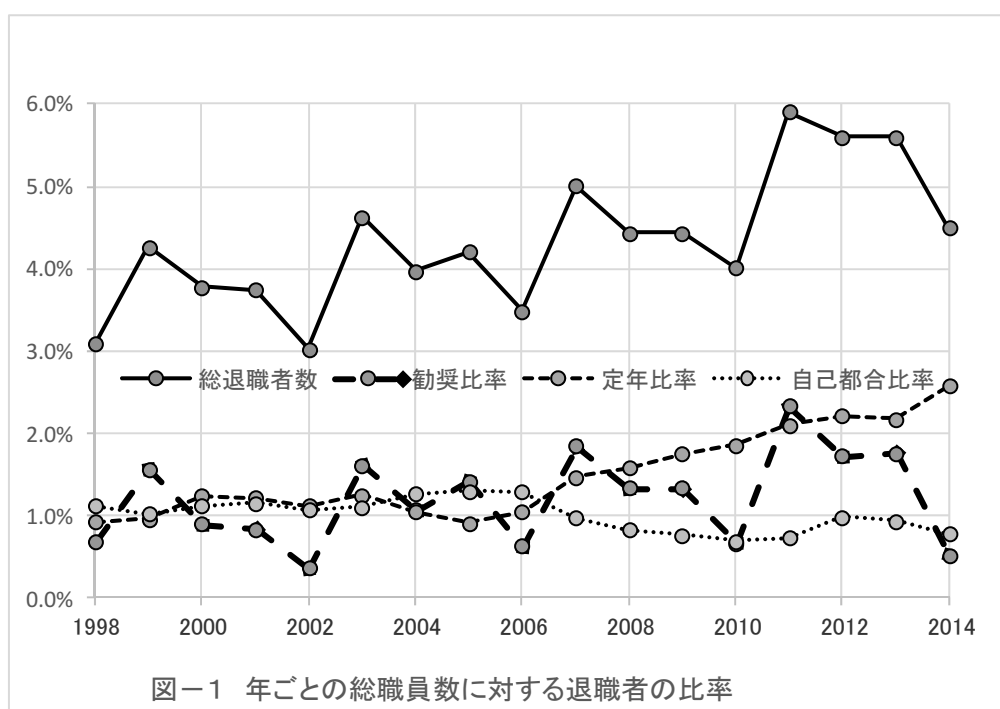
既に公表されている道の人事統計資料をもとに、1998～2014年の知事部局の職員数、総退職者数、またその内訳（勸奨・定年・自己都合）について調査した（表－1）。

「職員数適正化計画」により、加速度的に職員数が減少してきたことが把握できる。総職員数の減少が著しいため、退職者数の増減について年度間の比較が容易となるよう、総職員数に対する退職理由ごとの比率を算出し、図示化した（図－1）。

退職者総数については、明らかな4年周期での周期的増減があるとともに増加傾向にあるといえる。退職理由毎の推移においては、①勸奨退職については、明らかに周期的な増減が認められ、退職者総数の周期性の要因と認識できる。いずれも知事選年に著しく増加していることから、春期の知事選後の結果をもとに期中に勸奨退職を行う者が多い、または特に幹部職員において慣行となっている“退職年齢”にある者が知事選前年においては勸奨を受けないなどの要素が考えられる。また、線形近似を行うと正の傾きを示していることから若干の増加もある。②定年退職については、増加傾向にあり、定年退職者の増加が退職者総数の増加傾向の主たる要因となっていることも図から読み取れる。特に2007年の札幌医科大学の独法化以降に顕著となっているから、職員総数に離職率の高い看護師の割合が低下していることや1970年代の道庁大量職員採用期の職員が定年のタイミングを近年向かえたことも要因として考えられる。③自己都合退職については、概ね横ばい、2007年以降は減少傾向といえる。こちらも札幌大独法化により、離職率の高い看護師数が職員総数から減少していることが要因と考えられる。

年度	総職員数	総退職者数	勸奨	定年	自己都合	備考
1998	20,923	648	145	193	235	
1999	20,874	890	329	202	214	
2000	20,765	785	188	258	232	
2001	20,474	767	173	249	237	
2002	20,344	617	75	229	219	
2003	20,149	932	325	253	224	
2004	19,878	789	214	208	251	
2005	19,530	821	279	180	254	
2006	19,111	666	122	201	248	
2007	17,553	878	324	259	172	札医大独法化
2008	16,983	753	227	269	142	
2009	16,450	730	221	288	127	
2010	15,047	604	102	281	104	研究機構独法化
2011	14,694	867	344	310	107	
2012	14,195	795	245	314	140	
2013	13,898	779	245	302	130	
2014	13,641	613	72	351	107	

表一 各年度における職員数・退職者数の推移



### 3. 職種・世代別の退職動向（2010～2014年の5年間）

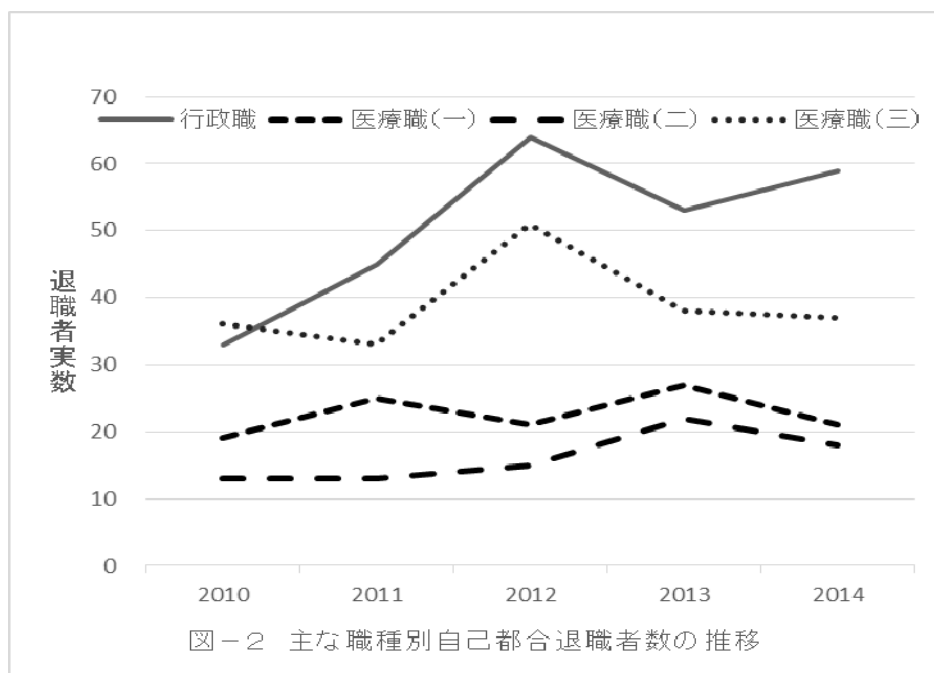
職員総体の退職動向については一定の傾向は認められるものの、中途退職・自己都合退職による人材の喪失の要因等の分析には至らない。職種・世代別の自己都合退職の動向を分析するため、



総務部人事課より直近の2010～2014年度の自己都合退職者数の資料提供を受け、調査・分析を行った。

### (1) 主な職種別自己都合退職の動向

職種別の退職者の実数において（図－2参照）、行政職は明らかな増加傾向と言えるものと考え（2010年度の33人から2014年度で59人）。行政職の職員総数は「職員数適正化計画」下の組織機構改革においては明らかに行政職を主体とした合理化が行われた経過にあり、この5年間（2010→2014）で、行政職の総職員数は1,438人（11,968→10,530）、率にして約12%減少していることから、行政職の職員総数に対する自己都合退職の比率は、0.276%から0.560%となり、この5年間で2倍以上の退職率の増加となっている。



医療職（一）の医師については特に病院勤務の医師においては、いわゆる“医局人事”と呼ばれる医育大学の医師派遣システムの影響を受けるため、5年間の平均離職率が16.1%となっている。

医療職（二）、医療職（三）の職員においては、概ね横ばいと認識されるが、それぞれ5年間の平均離職率が2.1%、4.9%と行政職に比べれば高い値で推移している。

### (2) 年代別自己都合退職の動向

全職種総計にて、各年代の職員数に対する自己都合退職者の比率を算出し、図示化した（表－2、図－3）。

20代が最多であり、年代を追うごとに自己都合の退職者の比率は低下している。年度毎の推移では、20代では最近2年で大きく低下しているが、中堅層の30代においては増加傾向にあり、問題点と言える。

行政職、医療職（三）について年代別の自己都合の中途退職について、年代別の退職者を調査したが毎年度の両職種の年代別の職員数が調査できなかったため、ここでは実数をもとに考察することとする。

医療職（三）の職員数については、この間の「職員数適正化計画」による定数削減はほぼ行われていないが、欠員が恒常的に発生している職種であり、基本的にこの5年間での年齢構成に大きな変化は少ないと考えるため、退職の比率による評価ではなく、実数の評価で一定目的を達成できるものと思慮する。

医療職（三）の年代別退職動向（図－4）においては、概ね30代での退職が最多である。女性の割合が高い職種であることから、従前から一般的に指摘されているとおり、結婚・出産もし

くは子の就学に伴う退職が強く想定される。20代の退職数は減少傾向にあるが、職場環境の改善によるものか、若年層の就業意識の変化によるものかは判断できず、継続的な調査が必要であり、労働組合としても注視していくことが必要であるが好ましい傾向にある。

		2010	2011	2012	2013	2014
20代以下	自己都合退職者数	30	34	39	32	33
	職員数	840	789	885	1234	1233
	退職の比率	3.57%	4.31%	4.41%	2.59%	2.68%
30代	自己都合退職者数	47	56	56	63	51
	職員数	3844	3497	3091	2675	2316
	退職の比率	1.22%	1.60%	1.81%	2.36%	2.20%
40代	自己都合退職者数	21	15	50	38	38
	職員数	5106	4981	4948	4937	4843
	退職の比率	0.41%	0.30%	1.01%	0.77%	0.78%
50代	自己都合退職者数	6	8	6	6	9
	職員数	5186	5332	5174	5119	5070
	退職の比率	0.12%	0.15%	0.12%	0.12%	0.18%

表-2 各年代の自己都合退職者数等

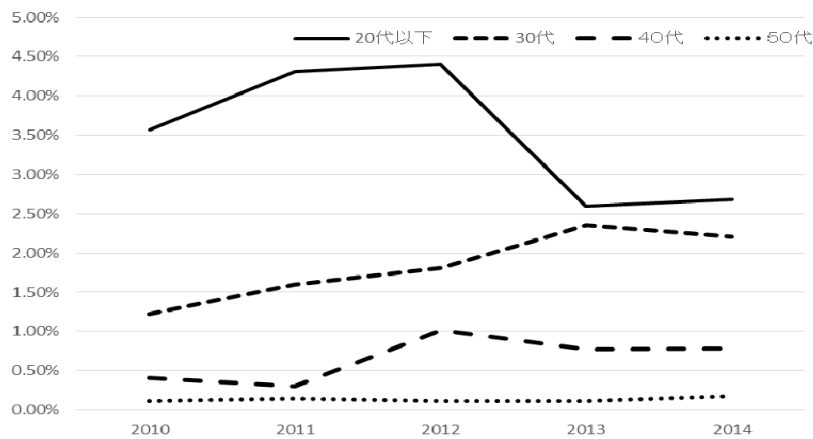


図-3 年代別自己都合退職の推移

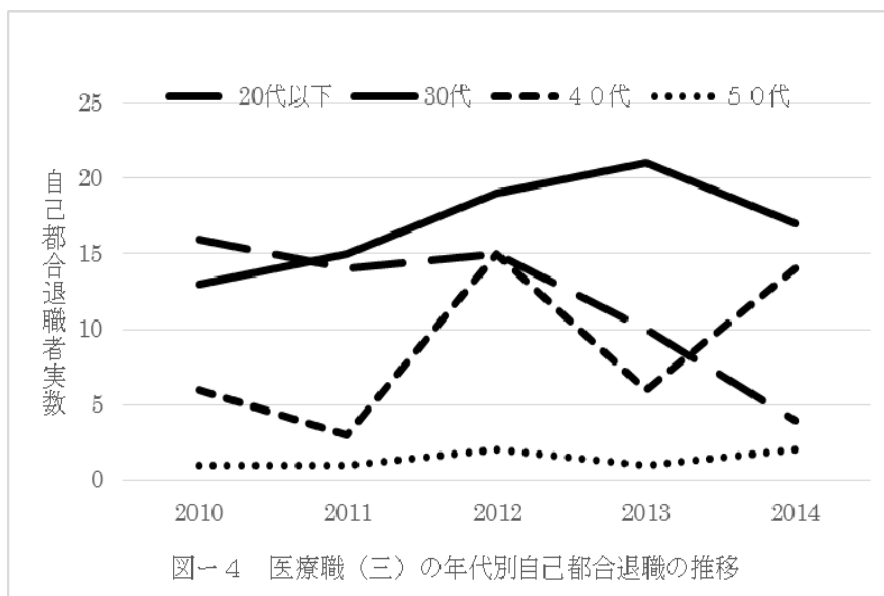
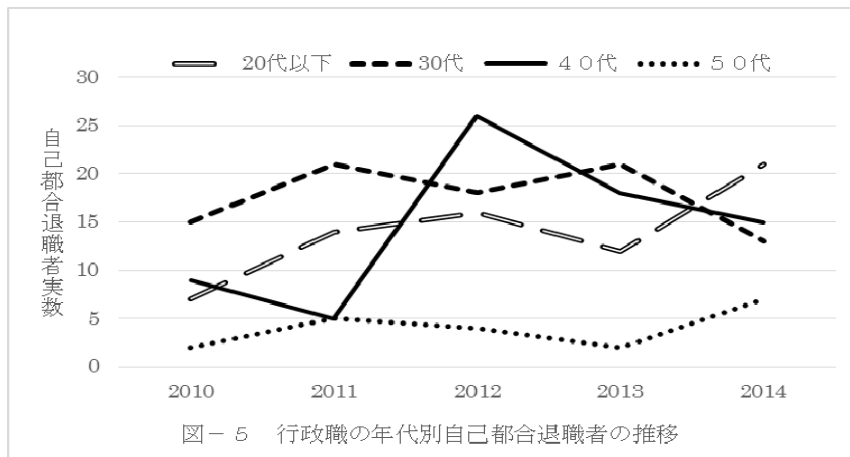


図-4 医療職(三)の年代別自己都合退職の推移

行政職の年代別退職動向（図－5）においては、実数評価で30代での退職が多い傾向があり、一見、20代の退職が増加傾向にあるように読みとれる。

この5年間に於いて、医療職（一）（二）（三）は年齢構成が大きく変化していないと仮定できると考えれば、2010～2012年の3年間の20代の職員数が概ね800人前後、2013年、2014年では20代の職員数が1200人強と1.4倍ほど増加していること（表－2参照）を考慮すれば、20代の自己都合退職者が比率として増加しているとの評価には至らない。

しかしながら、職場内で指導的な立場となる中堅層（30代職員）の人数が大きく減少していることから、若年層における意識調査（キャリア形成にかかる不安や職場内で相談できる環境にあるのかなど）も検討していくことが労働組合としては必要であり、継続的な調査を検討すべきである。

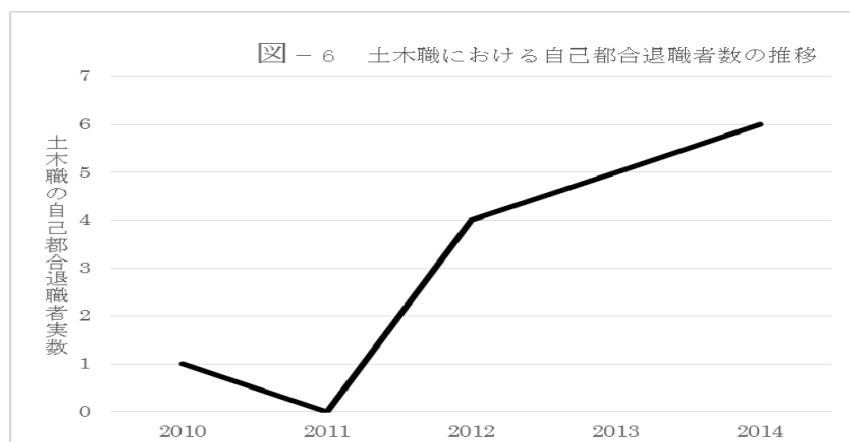


#### 4. 土木職（建設部）の自己都合退職の動向

この間、全道庁労連が実施した職場対話集会などにおいて、行政職の中でも土木職の採用困難な状況や人材流出などの意見が近年寄せられる頻度が高まっていた。建設部総務課より直近の2010～2014年度の自己都合退職者数の資料提供を受け、調査・分析を行った。

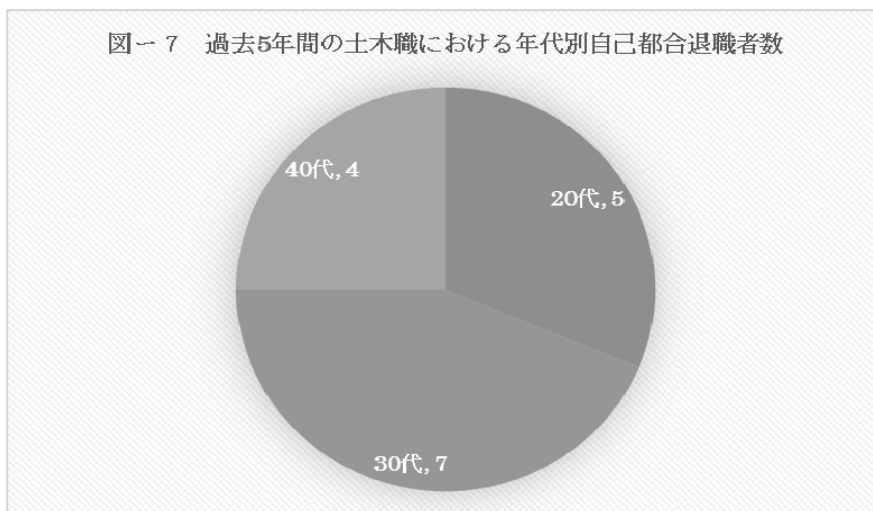
##### （1）土木職における年度別自己都合退職者数の推移

2012年度から著しく増えたとの印象を受ける結果となった。一般的に建設業全体では、2011年の東日本大震災以降、首都圏再開発ラッシュ、東京オリンピック招致決定（2013年9月）を受け、活況を呈していることは報道されており、公民間問わず土木職の需要の高まりは容易に想像でき、それに伴う労働市場の変化による影響が想定される。



## (2) 過去5年間の土木職における年代別自己都合退職者数

全職種と同様、30代の退職が多いことが分かる。また、50代の退職がないことは多職種と比べ特異的な可能性を残すが、5年間における結果では評価が困難であり、今後の調査期間の拡大などを検討していくことが必要となる。

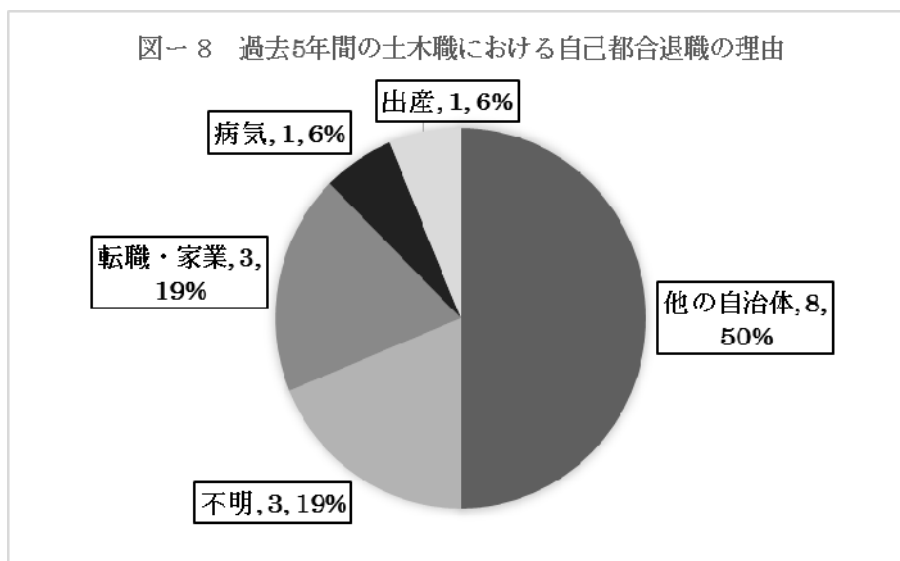


## (3) 過去5年間の土木職における自己都合退職の理由

退職理由については、他の自治体（基礎自治体）への転出が半数となっている。一般的に公務職場においても自己都合の理由として、“ライフステージ”の変化によるもの（結婚、出産、介護など）が多いと推測されるが、土木職においては、“キャリア形成”にかかる理由が多いと評価される。その中でも他の自治体が大半ということは課題として認識すべきものとする。

同じ公務職場に再就職している事例が多いことから、道と基礎自治体の差を理由として想定した場合、①この間の道の賃金独自削減が影響、②全道域での人事異動に対する負担感からの退職（転出）と考えられるが、より正確な実態把握にはさらに詳細な意識調査（アンケートなど）が必要となり、今後の課題としていくべきである。

いずれにしても、採用困難な状況となっている土木職においては、人材確保競争相手としては民間企業ではなく、他の自治体であるということは十分に認識しなければならない。



## 5. 結語

今回、近年の自己都合退職の動向について調査し、何点かの特徴的な結果を得ることができた。全道庁労連としては、「新規採用者の確保のみならず、離職防止の視点も必要であることから、処遇改善など、働きつづけられる魅力ある職場づくり」として人材確保の取り組みを方針化している。今回得られた知見については、一定程度、今後の取り組みにおいて活用すべき視点を与えており、経時的に退職動向を見ていくとともに、具体的な改善に結びつけていかなくてはならない。

今回は、調査できなかった行政職の職種として、農業改良普及員についても今後調査していくことを検討しており、引き続きの取り組みとしたい。

---

---

北海道は、危機的な北海道の財政状況や、「道民のために働くコンパクトな道庁」への行革方針を理由に「職員数適正化計画」を策定、平成10年度から平成26年度17年間に大幅な人員減を強行してきた。特に後半平成17年度からの10年間で19,489人いた職員数は13,000人まで削減された。計画期間中、退職不補充等の人事政策を強行してきたことなどから年齢構成のアンバランスが生じ、職場に大きな影響を与えている。

---

---

## 安心して働ける職場体制の維持のために — 18年間に及ぶ人員削減が生んだ組織の歪み —

全道庁労連網走総支部/橋本修平

### 1. 職員数適正化計画の推移

#### (1) 職員数適正化計画の策定から計画の加速化

道は、危機的な北海道の財政状況の悪化や、全国的な地方行革の流れの中で平成1998年度から2002年度までの5年間で職員数の5%の削減、2005年度から2012年度の8年間で職員数の15%の削減をかかげ「職員数適正化計画」を策定した。

1998年度から2005年度時点までで、職員定数は20,830人(1999年度当初)から19,489人(2005年度当初)までで、1,341人(6.4%)の定数減が強行された。

2006年には、「職員数適正化計画」を改定し、2005年度から2016年度までの10年間で知事部局職員数の30%を目標とし、毎年度の機構改正時に着実に実行することを決定。

道当局は、人員削減の手法として、毎年度の機構改正時に実施することを決め、1) 徹底した事務事業の見直し、2) 民間開放の推進、3) 技能労務業務の委託化、4) 本庁組織の見直し、5) 出先の再編・統合の推進、6) 支庁組織の見直し、7) 職制の見直し、8) 独法化の積極的な推進、9) 指定管理者制度の導入、10) 派遣職員引き上げ、11) 新規採用の抑制などを掲げ定数減に着手した。

結果、19,489人(2005年度当初)の定数を16,945人(2008年度当初)、2,544人の定数を削減した。(別表を参照※札幌大独法化1,147人を含む)

計画改定から3年後の2009年3月には、「職員数適正化計画【改訂版】」を策定。2005年度から2014年までの削減目標を職員数の35%に引き上げ、計画終了時の定数を12,600人とした。

【改訂版】の策定により、職員数適正化の加速が必要となり、1) 新規採用抑制の徹底、2) 早期退職の促進などの項目を新たに掲げ、機構改正に当たっては「道組織の見直し方針」を基本に「配分数方式」という新たな手法も導入し、計画の着実な実行・さらなる加速化を目指した。

#### (2) 配分数方式による機械的な人員削減と適正化計画の結果

道当局が機構改正時の新たな手法として取り入れた「配分数方式」は、1) 『各部局の責任と裁量に基づくもの』、2) 『翌年度に見込まれる現在員数をもとに各部局へ定数を配分』、3) 『各部局が「配分数及びポスト数」を基本に人事配置を行うもの』とされており、各部局段階での裁量がある程度認められるものといわれていたが、一部のビルド要求(新規行政需要への対応等のための増員措置)や、削減案の撤回などはあったものの、毎年の機構改正で厳しい定数削減が押しつけられた。

また、機構検討方法の「配分数方式」について撤回や従来の機構検討方式への見直しも求めたものの、人事当局は管理運営事項であるとして協議のテーブルにも着かない状況で、職場段階からの要求書提出・上申の取り組みや、各部当局との交渉を行うなどして組合員のゆずれない要求を訴えた。

【改訂版】の策定以降、計画終了までに、策定時16,945人(2008年当初)だった定数は、

13,599人（2015年度当初）、3,346人が削減となった。（※試験研究機関独法化による削減含む）  
道当局の計画の12,600人までの削減目標からは、約1,000人の定数を守ることができたものの、「職員数適正化計画」の策定（1998年度）からの17年間で7,231人、34.7%職員の削減が行われました。

●「職員数適正化計画」策定による職員数の推移(2007～2015年度)						
※2010年に改訂され、2005年度職員数から30%減の計画から35%に上積み						
年度	本庁	各部出先	支庁(振興局)	職員数の減	知事部局総数	計画での目標数
2007	3,807	3,979	9,767	95	17,553	17,600
2008	3,714	3,771	9,498	570	16,983	16,900
2009	3,663	3,544	9,243	533	16,450	16,400
2010	3,825	2,230	8,992	1403	15,047	15,200
2011	3,763	2,005	8,926	353	14,694	14,700
2012	3,711	1,974	8,510	499	14,195	14,100
2013	3,654	1,956	8,288	297	13,898	13,900
2014	3,608	1,871	8,162	257	13,641	13,100
2015	3,599	1,847	8,153	42	13,599	12,600

※2010年度から①試験研究機関が地独法人に ②支庁制度改革により支庁は(総合)振興局

【改訂版】策定以降の機構検討は総じて人事当局の考える「配分数」の枠の中で議論が進められてしまい、労組側からみると困難な状況が続き、大幅な削減提案の圧縮を果たすことが出来なかった。振り返れば「配分数方式」自体が職員数適正化計画を着実に機械的に実行するためのツールだったといえるのではないだろうか。

道当局が削減根拠としてきた、支庁制度改革は単なる「支庁」から「振興局」への看板の掛け替えに終わり、「グループ制導入」も本庁のみ実施されたが各振興局への導入は見送られた。市町村への権限移譲のための「コア業務」についても議論が進まず業務の精査・縮減は果たされていなかったといえる。

事務事業の見直しでは、「総務業務等の本庁への集約化」が、ほぼ全ての職場で削減根拠とされ、定数減が強行されたが、現場段階での混乱を招いた上、現時点でも集約された業務に関する対応の遅れなどのトラブルやミスも多く課題は残されたままとされている。

独法化・指定管理などの民間委託などについては、札幌大・試験研究機関が独法化され、約2,000人が知事部局定数から減ったものの、民間委託は指定管理者制度も含めその当初から実現性が疑問視されており、結果的に効果があったとはいえない。

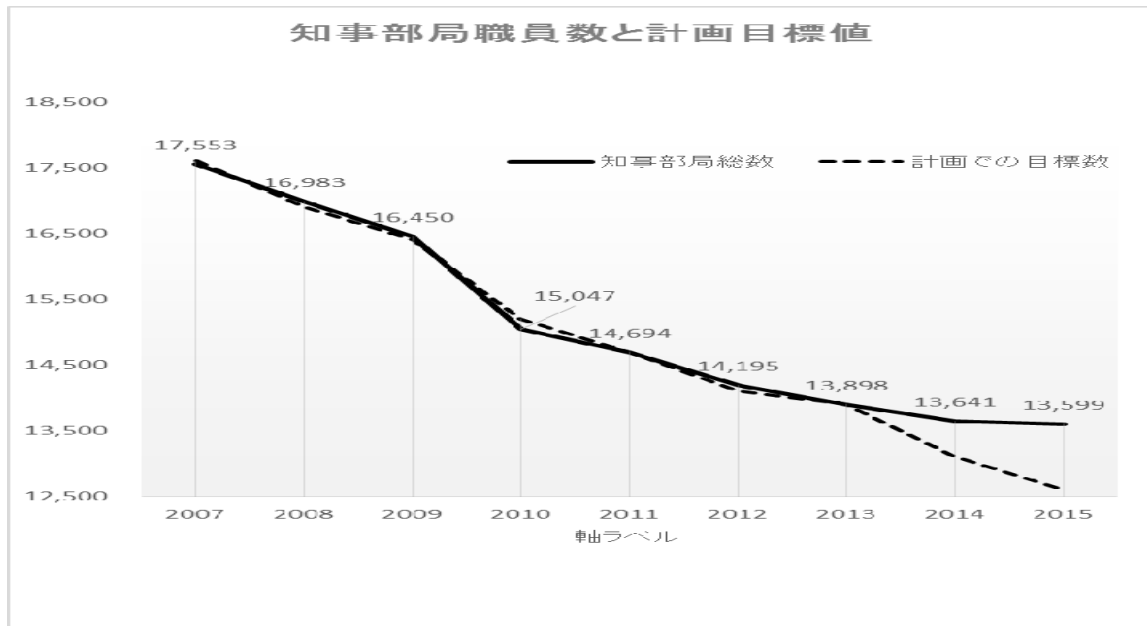
北海道が提示した定数減の様々な根拠は、そのどれもが大きな効果を生まないままにもかかわらず、定数だけが削減される結果となった事は削減ありきの道の姿勢が表れたものといえる。

### (3) 年齢構成の推移

職員数の削減は、業務量過多にとどまらず、歪な年齢構成を生み出している。

多くの自治体でも行われているように、道においても定数削減のための手法のひとつとして、退職不補充として極端な採用抑制が行われた。

道人事課の人事統計資料では、2005年、2010年、2015年を取り上げて年齢別職員数の推移が公表されているが、2005年時点の「31才～40才」の職員数は5,943人全体の30.43%となっているが、10年後の2015年時点では2,324人、17.09%とここ10年間の採用抑制の影響がよくわかる。



	18～25	26～30	31～35	36～40	41～45	46～50	51～55	56～60	61～	計
平成17年	836	1,900	2,911	3,032	3,211	3,372	2,816	1,403	49	19,530
	4.28%	9.73%	14.91%	15.52%	16.44%	17.27%	14.42%	7.18%	0.25%	
平成22年	353	702	1,589	2,476	2,548	2,746	2,900	1,684	49	15,047
	2.35%	4.67%	10.56%	16.46%	16.93%	18.25%	19.27%	11.19%	0.33%	
平成27年	924	674	794	1,530	2,385	2,446	2,588	2,157	101	13,599
	6.79%	4.96%	5.84%	11.25%	17.54%	17.99%	19.03%	15.86%	0.74%	

	18～30	31～40	41～50	51～60	61～	計
平成17年	2,736	5,943	6,583	4,219	49	19,530
	14.01%	30.43%	33.71%	21.60%	0.25%	
平成22年	1,055	4,065	5,294	4,584	49	15,047
	7.01%	27.02%	35.18%	30.46%	0.33%	
平成27年	1,598	2,324	4,831	4,745	101	13,599
	11.75%	17.09%	35.52%	34.89%	0.74%	

一方で、ここ数年は退職者が多かったことから急激に採用数を増やしており、2010年時点で「18～30才」が1,055人、7.01%に対し、2015年時点では1,598人、11.75%と増えており、無理な定数減の強行が人員構成を大きく歪めてしまったといえる。※2016年度も新規採用者を500人以上採用しており、2016年4月時点では若年の割合は一層増えていると予想される。

## 2. 定数減等による職場への影響

### (1) 網走総支部（オホーツク管内）の職員定数の変化と年齢構成の状況

全道的にも、定数減が強行されていた時期の大幅な採用抑制、退職者の増による一転した採用増は、職場へ大きな影響を与えている。出先職場も例外でなく、網走総支部（オホーツク管内）の10年間の職員定数及び年齢構成の推移を調査したところ、定数は、2006年時点で1,493人だった職員数は2016年時点で1,230人と、263人、17.6%の減少、年齢構成については、30代職員の減少と若年職員の増加傾向がみられる。

特に若年層の構成比率では、職員総体1,230人に対して、「18才～30才」は217人、構成比率17.56%と全道の構成比率を大幅に上回っている。

2006年度からの推移を見れば明らかだが、2006年～2010年までは、30代職員が全体の構成割合



の約3割をしめていたが、2011年度から徐々に減少し、2014年度には2割を切り、2016年度には全体の16%弱となっている。

2016年度には初めて20代の職員の割合が30代職員の割合を上回っている。

## (2) 職場・業務への影響

前述の通り、若年増加、30代職員の減少が職場に与える影響は少なくない。業務に与えている影響を示す客観的なデータを取る事が困難なため、あくまで主観的（組合員からの状況を聞き取りながら）な意見となるが、若年職員の増加はもちろん経験不足の職員が増えることとイコールであるため、業務の精度や質の低下を招くこととなる。また、定数減の影響で、採用後、即戦力として時間外勤務をしなければならない状況はあきらかに増えており、経験不足の中で新規採用者への負担が増している。

また、振興局では、係制が敷かれているが、①係統合による大係化及び主査ポストの配置増、②電子決済の導入、文書の電子化（メールによる照会・回答）などの導入、③人員減による業務量の増加、④総務業務集約化による事務の個別化などにより、係制業務の機能（係内での検精やバックアップ）が十分に発揮されにくい状況も生まれている。（本庁グループ制導入も少なからず影響を与えている）

こうした状況の中で、2016年度においては人事行政の明らかな失敗により、主査の配置見送りが、職場への十分な説明や組合に対する協議もないままに強行された。一部の職場では、人事異動内示時点で初めて主査の配置見送りポストが現場所属に伝えられたことから、現場に混乱をもたらしたうえ、箸視された主査業務については、所管の係長や係員へしわ寄せされることとなった。

人事当局は、主査配置見送りの代替えに一般職を配置し職場定数に変更がないことを理由として管理運営事項であるとし、組合への協議の必要がないとの考えを示したが、職場体制や職員の働き方に影響を与えることは明白であり、組合への協議をないがしろにしたことはこれまでの労使ルールを軽視しているといえ抗議するものである。

一方で新規採用の増加は、若年職員が増え職場に活気が出ることは確かであり歓迎するが、前述の通り職場内での受け入れ体制が十分にとれていないことで、現場の職員にそのしわ寄せが重くのしかかっている。

30代職員の全庁的な減少により、統計上の裏付けはないが、採用時から最初の異動までの期間が短くなっており、20代半ばで初任地から異動し、従前に比べて十分な業務経験を得ることが出来ないこと、組織として中堅的な業務経験のないまま昇格していくこととなるなど、今後の道政運営に影響をもたらすことも考えられる。

例示するならば、振興局で採用され、5年が経過し、所属で中堅的な位置につき後輩の指導を経験する段階で本庁等へ異動。異動先では経験年数が少ないことから指導的立場につかないままとなってしまう事などが挙げられる。

## (3) 職場実態を無視した「超勤手当未払い」「サービス残業の押しつけ」

多くの職場で慢性的な超過勤務やサービス残業が横行している。残業代の支払いのない超過勤務はそもそも存在しないこととされており、表面上、問題がないこととしてしまつて人員不足による職員・職場の疲弊を見ない振りをしているのだ。

実は超勤予算は毎年のシーリングにより少しずつ減っており、道当局は「超勤縮減策の効果が現れている」と職場実態とは大きくかけ離れたた認識を示している。

なぜこのような事が起きるのか？ 原因は公務職場の『予算主義』と『人事配置と超勤予算の配分におけるねじれ』にある。

決められた予算配当をオーバーすることは、公務職場においてはタブーに値する。そのため超勤支給は「実態」よりも「予算」が優先されてしまう傾向にある。一部の職場では、ケース対応や現場対応のため出張を行い時間外に職場に戻り、時間外から出張に係る事務処理をした場合、「超勤予算が無いから」という理由で出張していた時間の分の超勤代は支出されても「事務処理分の超勤代はつきません」。であるとか「〇〇事務所は超勤やっても全部はつかない。超勤は

やってあたりまえだから」と管理職が異動して来た職員や新規採用職員に言ってしまう。という事例も起きている。「予算」ありきの超勤支給の悪しき慣習といえるだろう。

また、北海道の各職場の人員配置に関する権限は、総体の定数に関しては、本庁人事課が、実際の職場への配置は本庁各部局に権限がゆだねられている。

一方で超勤予算は、人事課から各部局・振興局毎に割り振られているため、振興局の各課や出先職場の超勤予算の差配は振興局総務課がおこなうこととなる。人員が足りず忙しい職場とはどういった職場か客観的な実態をつかむひとつの方法として「超過勤務の量」があげられるが、超過勤務の量の把握ができるのは、人員の配置を行う本庁各部ではなく振興局の総務課となる。これでは一向に適正な人員配置などは行われない。

さらに、振興局総務課の超勤予算の配分は概ね前年予算を基に（更に一定率のシーリングをかけられ）配分されるため予算の範囲内での超勤支給を各課・出先に押しつければ、毎年少しずつ超勤予算を減少させることが可能となり、『超過勤務は縮減傾向にある』という職場の実態を無視したなんとも間抜けな答えがでてくる。

「予算」を建前に職場実態を無視し、職員にその責任を丸投げし、ただ働きをさせているのは一体誰なのか。超勤予算の基礎を作る人事課なのか、適正な配分を行わない振興局なのか、部下をマネジメントできない現場の管理職なのでしょうか。それともガマンさせられて働いている現場の職員やその働き方に問題があるとでも言うのでしょうか。

### 3. 安心して働ける職場体制の構築に向けて

#### (1) 組織機構の検討方法の見直しと人事施策のありかたについて

職員数適正化計画は2015年度組織機構をもって終了し、2016年度の組織機構改正については、新たに「基礎定数及びポスト数」を基本として機構改正作業をおこなうこととされた。

人事課が示す「機構改正に当たっての基本的視点」には、これまであった『コンパクト道庁』・『職員数適正化計画の推進』といった文言が削除されていることや、振興局単位での「地域裁量枠の活用」等についても触れられていることから適正化計画実施時の姿勢が緩和されていると判断出来る。

削減基調の方針が緩和された一方で、『配分数』から「基礎定数」に変わったものの、「事務事業評価に基づく組織機構の見直しを基本」、基礎定数の算定は人事課が行うことなど、検討手法はこれまでとほとんど変わらずトップダウンでの機構検討が続くことが懸念される。

行政需要の全てを本庁判断で行うことは不可能であり、今回示された地域裁量枠の拡大や、各部・現場所属からのボトムアップでの機構議論が行われるよう検討手法の見直しを求めて行く必要がある。

また、北海道の人事施策上の問題点としては、人事当局も「人事施策に関する基本方針」に記載されているが、①年齢構成の歪みと職位別の職員比率の変化、②女性登用、③再任用の増大などがある。

こうした問題の解消のため、道当局は、2013年度から職員の採用数を300人程度へと増員。2014年度採用者から、これまで上級・中級・初級だった試験区分を、A区分（大卒）・B区分（高卒）・C区分（民間経験者）枠での採用へ変更した。さらに、今後中堅層職員が不足することが予測されることからC区分の年齢制限を外すなどの対応を行っている。

人事当局の施策が功を奏し、課題が解決されることを切に願うが、そもそも問題の多くが急激な人員減を押し進めたことが要因であり、自らの失策の穴埋めであるから全く同情の余地もない。

また、C区分採用については、今年度より主査登用が実施されたが、民間経験の前歴換算が低いため低賃金となるなどの問題も生じており、今後、制度運用のあり方の柔軟性も求められる。

#### (2) 今後の人事施策の運用に向けての提言

安定的な人員の確保、職員の育成を図るためにも、人事当局だけが中心となっている現行の制度運用の見直しを図る必要がある。かなり昔の話になるが、職員数適正化計画より以前にあった

「機構検討調書」の作成などの機構検討方法を一部で取り入れる必要があると考える。

現場所属のニーズを人事施策に反映させることはもとより、現場所属段階に一部権限を移譲することにより、職員の意欲を高め、能力発揮の場を与えることもできる。「トップダウン」による人事管理は、定数管理や全道規模の行政運営上、大きな意味や効果を生むが、「ボトムアップ」による職場意見の採用は地域やそこで働く職員のモチベーションに良い影響をもたらすと考える。要は、バランスが肝心なのだ。当たり前と思われるが、現状、道では圧倒的にトップダウンによる組織運営が行われており、バランスを全く欠いているのではないだろうか。「配分数」の押しつけで拙速に行った人員削減は、歪な組織を作ってしまう、2016年度における追加道案の提案では、職場意見も聞かないまま「主査ポスト」を据え置いた。

また、「グループ制導入」や、「総務業務集約化」など実施後の検証がなされていない課題も多くある。中長期的な人事施策を考えるときに目新しい制度の導入も必要ではあるが、運用後の効果や実態の検証作業を行い、見直すべきは見直す必要があると考える。

道当局の「人事施策の基本方針」の一文に「職員数が減少する中、職員個々の能力アップが必要不可欠」との記載がある。様々に研修制度や職員サポートの施策も列記されているが、結局はそれらの施策の実施は職員に押しつけられるのだ、結局はそれぞれの職員にただ「がんばれ」と言っているようなものだ。

今こそ真に必要な職員定数を配置し、「超勤はして当たり前」、「1・2時間は超勤じゃない」などの悪しき慣習を見直すべきなのではないだろうか、若手職員の育成のためにはしっかりとサポートできる予算面・人的配置などの職場体制を整えることこそ必要だと考える。

最後に、北海道は2000年から今日までの14年間、保守道政下での道政運営が続いている。

給与の大幅な独自削減や、給与制度の改悪、人員削減等が強行され、職場は疲弊し、職員・家族の生活は以前より厳しさを増した。しかし、労働組合は常に話し合い、議論し、職場の実態や要求を訴え続け、不十分な成果かもしれないが一方的な切り下げに抗してきた。極端な見方と批判されるかも知れないが「人員減」とは詰まるところ質的にも量的にも「道民サービスの低下」を招く。財政事情や国からの押しつけを理由に行き過ぎた人員削減を許さず、サービスの質を守ることも労働組合が担うべき社会的責任と考える。

我々労働組合も、今後も組合員のアンケート調査などを実施し、職場実態の把握に努めるとともに客観的な根拠を積み上げ道当局と対峙していく必要があるだろう。

---

---

指定管理者制度は、多くの疑問が指摘され、異議が唱えられたにもかかわらず広範囲に採用され、今日に至っている。しかし、その結果を市民の視点から検証していく作業は進んでいない。現場に組合員がいなくなったことで、検証が進まない現状につながっている。本レポートは、指定管理者制度の問題点である施設の丸投げ、労働者の待遇悪化、それらがもたらす市民サービスの低下などが、どのように現れているかを探る試みである。

---

---

## 苫小牧市における指定管理者制度 —その実態把握のために—

苫小牧市職労／自治研推進委員会

### 1. はじめに

2003年の地方自治法改正以来、苫小牧市においても指定管理者制度が多くの施設に導入されており、現在導入されていない施設は数えるほどしかない。それでいながら、この制度導入についての検証はほとんど行われてこなかった。

2013年度に、指定管理者制度導入施設について監査委員が行政監査を行っている。

その中で、「市民サービスと言われるものの内容は多面的であり、利用者個人によってもその受け止め方は異なる。したがって、市民サービスが向上したかどうかの検証は難しいところであるが、指定管理者制度導入前と比較して、休館日の減少、受付申込・金銭收受時間の拡大といった明らかに市民サービスの向上に寄与している事実があり、この検証結果と考え合わせれば、市民サービスの向上が図られていると判断できる。」としている。

しかし、同時に「所管課からは今後の課題として、『行政側の施設運営の機能低下』『管理運営内容の把握が困難になる』といった点があげられている。」として、「施設の老朽化への対応、市側の施設管理機能の低下など、所管課が懸念する課題が顕在化するの、むしろこれからののかも知れない。」と率直に問題点も指摘している。

費用削減効果は、そのための指定管理者制度導入だった以上、当然効果があったと言えるだろう。だが、市民サービスについては、監査結果が語るように「検証は難しい」のである。数値で示されるような、利用人数・件数の増大など目に見える部分の「効果」があることを否定しない。しかし、それだけで図れないものがある。

利用者数の増加などが大した問題でないと言うつもりはない。目に見えるところだけで検証していいのかと言いたいのである。本来、指定管理者制度導入によって、各施設がどのように変わったのか、市民のニーズにどう答えているのか、それらをトータルに検証されるべきである。しかし、残念ながら、上述の行政監査が行われた以上のものは未だなされていない。行政監査はその報告内容も含め、評価できる作業ではある。しかし、行政としてはこれに止まらず、もっと根本的に検証すべきではなかろうか。

私たち市職労としても、指定管理者制度を幾度も問題にしてきた。にもかかわらず、その検証にまでいたっていない。このレポートは、本格的な「検証」の事前準備的な作業として、簡単にはあるが問題点に向かう道筋を考えたものである。

## 2. 指定管理者施設のホームページ

まず始めに、指定管理者制度が導入されている施設のホームページ（以下「HP」という。）を検討する。本市の施設に指定管理者制度を導入したことによって市民の利便性にどう影響しているか。大きな問題ではないが、HPの作り方に指定管理者制度の問題点の一部を見ようとするものである。

### （1）公共施設のHPの作り方

まず、対比のために函館市のHPを見てみよう。若干見づらい場所にあるのだが、公共施設が一覧で載っているページがある（TOP > 組織 > 総務部 > 行政改革課 > 公の施設一覧）。「指定管理者導入施設」と「直営施設」に分けて一覧表になっている。個々の施設名をクリックすると、施設のページに飛んで、施設の紹介、担当部署（そのメールアドレス）、指定管理者名などを見ることができる。そのページからは、指定管理者が作っているその施設のHPにリンクで移動することができる。

函館市と比較すると、苫小牧市のHPは不親切である。苫小牧市の公共施設の紹介を見てみよう。トップページに「公共施設」とあってクリックすると「公共施設一覧表」が出てくる。ところが、全部の施設が載っているわけではない。特に公園施設は、スポーツ施設以外はほとんど載っていない。「保健、病院一覧」があるのに、今年4月15日に開院した「苫小牧市呼吸器内科クリニック」が載っていない。

リンク切れになっている施設があることには驚く。「保健センター」「夜間・休日急病センター」は、「ホームページ移転のお知らせ」のページに行ってしまう。こちらは新URLが載っていてリンクで飛べるが、川沿公園体育館は「サーバが見つかりません」と表示される。「屋内ゲートボール場」も「お探しのコンテンツはみつかりませんでした。」とされてしまう。

「まちなか交流センター」に至っては、この一覧表に名前が出てこない。「愛称」の「COCOTOMA」という名で載っているのだ。クリックしてHPに飛ぶと「まちなか交流センター」の名前が出てこないだけでなく、市の施設であることも、担当部署も、指定管理者名もない。

### （2）HPから見た指定管理者制度導入の影響

#### A 医療施設

上で見たように、「呼吸器内科クリニック」は載っていないし、リンク切れの施設がいくつもある。これらは指定管理施設である。だが、指定管理施設だからこのようになったというわけにはいかない。当然、市のHP担当部署や、施設の担当部署の責任だろう。

しかし、「医療・保健施設」については、指定管理者施設であることと無縁とは言えない。「医療・保健施設」に載っている市立病院を除く2施設と、載せられていない「呼吸器内科」は、いずれも「財団法人苫小牧保健センター」が指定管理者なのである。

「苫小牧市保健センター」のHPをクリックすると、「財団法人苫小牧保健センター」のHPに飛ぶ。財団のHPであって、施設のHPではない。財団法人を説明するHPになっている。し

たがって、検索によって HP に行った市民から見ると、市の施設であると思わないのではないか。

「夜間・休日急病センター」については、施設の紹介だけで、市の施設であることも、財団法人の管理下にあることもわからない。これは「財団法人苫小牧保健センター」が、「苫小牧市保健センター」など市の医療施設を管理するために、医師会が作った法人であることと無関係ではないと思われる。担当部署からすれば、当該法人が全面的に管理するのであって「任せっきり」のものと思っているのではないか。それどころか「口出ししてはいけない」とすら思っている可能性がある。市と医師会の関係から言えば、そういう推測が成り立つのではないだろうか。しかし、それでいいわけがないことは言うまでもないだろう。

## B コミュニティセンター

コミュニティセンター（以下「コミセン」という。）の HP には、市の施設では珍しく市と担当部署（市民生活課）の HP へのリンクが貼られている。これは評価されるべきだろう。

しかし、残念な面もある。コミセン4館は一つの業者が指定されているのだが、それぞれのコミセンがリンクで連携されていないのである。「情報誌」だけは4館共通とされていて、どこからも見る事ができるのだが。施設の空きを見たかったり、使える部屋などを調べたい市民は、次々と他のコミセンの HP を見たいと思うのではなかろうか。

植苗ファミリーセンターについては、市のトップページと、担当部署へのリンクが貼られている。これによって市の施設であること、担当部署名がわかる。しかし、残念ながら、担当部署へのリンクが切れているのだ。市の HP に飛ぶが、「お探しのコンテンツは見つかりませんでした」と表示される。市民はどう思うことだろう。

これらの事例は、市の担当部署が施設の管理を指定管理者に任せきりにしている姿勢の反映のように思えるのだからだろうか。

## C 公園と公園施設

公園については、一部の施設以外は「市の公共施設一覧」に載っていない。たとえば、緑ヶ丘公園をしてみる。「苫小牧市役所>自然・環境>公園・河川>公園・森林>公園一覧」に HP がある。しかし、ここまで追って見るのは容易ではない。せめて指定管理になっているような大きな公園だけでも簡単に見られるようにすべきではないか。

市の HP とは別に、指定管理者が作っている HP がある。しかし、これは当然のように作り方がバラバラである。緑ヶ丘公園でいえば、公園の一部である「金太郎の池」「展望台」だけが載っているに過ぎない。他にどのような施設があるのか、公園施設も含めてわからない作りになっている。

緑ヶ丘公園内の公園施設を見ると、公園の管理者とは違う業者が指定管理者となっている「緑ヶ丘公園陸上競技場」がある。この HP からは、「野球場」など他の業者が管理している施設が出てこない。つながっていないのだ。「野球場」の HP はどうか。「野球場」を管理する業者が管理する3つの野球場はその HP で見ることができるが、それ以外の施設にはつながっていない。横の連携がなく、それぞれの業者が自分の施設に関係する部分だけ紹介しているのだ。

緑ヶ丘公園にどのような施設があるのか、それらを一望できる HP をまず用意する必要がある

のではない。もちろん、緑ヶ丘公園以外の公園も同様である。「お任せにしない」市の姿勢が求められているのではないだろうか。

### (3) 結論的に

個々の施設の HP については、まだまだ書き切れない多くの問題が見いだせる。たとえば、高丘霊葬場の HP である。指定管理者の作っている HP は、管理者の営利事業の宣伝が多すぎてとても市の施設とは思えない。

全体的なイメージとなるが、市の公共施設の HP は、直営時代のイメージのままになっているように思える。直営の頃は、市職員がそこにいたわけで、何かあっても職員に話せばすむことが多かっただろう。しかし、指定管理者に移行すると、市、施設の管理者、それらと市民との関係が分かりづらくなる。指定管理者制度は市民に十分知られているわけではない。知ったとしても、どの施設が指定管理施設かわからない。そうしたなかで市民の声を受け止め、施設運営に反映させていくために作られた HP が必要なのではない。

実際、施設修繕を指定管理者に要望したが予算がないと言われて困っていた市民がいた。「市に言ってみたら」と言うと、「市に言ってもいいんですか?」という反応だったのだ。市に聞いてみようとの発想が出てきづらいのであろう。

市の公共施設の HP には、「市の施設であること」「担当部署」、意見がある場合にメールを送れるアドレスを記載するよう、統一した基準を示すべきだろう。

市と施設（指定管理者）、市民。この3者をつなぐ一端を担っているのが HP ではないだろうか。しかし、実際には、この3者のつながりが悪くなっているように思える。市は、指定管理者に遠慮して、あるいは任せきりにして、チェックが働かなくなってきたのではない。指定管理者は、市のことを考えないか、あるいは遠慮して、市に要望を挙げないようになってきているのか。市民の側からは、指定管理者に言っても届かない、あるいは市に直接言えないと感じたりしていないだろうか。

市民の利便性において、HP が占める割合は大きくないかもしれない。しかし、「神は細部に宿る」という言葉もある。市が市民との接点を設計するとき、HP に限らず市民の立場に立って考えなければならない。HP についての制度設計をはじめ、全体を検討し直す必要があるのではないだろうか。私たち市職労としても、よりよき「接点」の構築を考えていく必要があるだろう。

## 3. コミセンに見る指定管理者制度の問題点

苫小牧市コミュニティセンター（以下「コミセン」という。）は、市内に4館ある公の施設のひとつである。会議室や和室、体育館などの貸館業務と、文化活動などの事業を行っている。指定管理者制度の創設とともに、真っ先に制度が導入された施設のひとつがこのコミセンである。この項では、コミセンを取り上げ、苫小牧市における指定管理者制度の問題点を探ることとする。

## (1) 指定管理者制度の「メリットとデメリット」

指定管理者制度のメリットとデメリットは、一般的に以下のようにとらえられている、といっ  
てよいだろう。

メリットとしては、①施設の管理に民間事業者等のノウハウを活用することで、利用者に対す  
るサービスの向上が期待できる。②指定管理者の選定手続きを公募とすることで、競争原理によ  
る管理コストの縮減を図ることができ、行政経費の削減が期待できる。

デメリットとしては、①短期間で指定管理者が交替した場合、ノウハウの蓄積を妨げるおそれ  
がある。②人件費の抑制などコスト削減の面のみが着目され、施設の運営経費が十分確保されて  
いない場合は、利用者に対するサービスの低下や地域の雇用に影響を与えることも懸念される。

メリットから見てみよう。コミセンの場合、まず気づくのは「民間業者にノウハウがない」こ  
とである。苫小牧のような人口規模で、また周辺人口も多くない都市では、文化教室、カルチャ  
ーセンターなどを広く行っている事業者は少ない。まして大きな利益を見込めないコミセンのよ  
うな施設に応募する業者は考えづらい。そうである以上、第一のメリットであるはずの「民間の  
ノウハウの活用によるサービス向上」が期待できないのである。

第二のメリットである「コスト削減」については、行政監査も示しているように（それが導入の  
最大の眼目なので当然ではあるが）、効果が上がっているようだ。ただし、それが職員の待遇を犠  
牲にしてであることはいうまでもない。

## (2) 官製ワーキングプアの問題

コミセンの予算（計画）、決算（実施）が市の HP に載っている。「平成 26 年度苫小牧市コ  
ミュニティセンター管理運営実績シート」である。これを見ると

「計画」（＝予測） 職員 正規職員 16 人、パート職員 39 人 （予算）75,190,000 円

「実施」（＝結果） 職員 正規職員 11 人、パート職員 49 人 （決算）76,011,858 円

となっている。

まず人件費の安さが目につく。計画においても、正規・パート合わせて 1 人当り 1,367,090 円  
にしかならない。年間 2 百万円未満を「便宜的にワーキングプアと呼ぶ」と『雇用身分社会』  
（岩波新書、森岡孝二著）にあるが、平均で計算してもこれに該当してしまう。（もちろん、この  
人件費には労災保険料等事業主負担分が含まれているだろうから、実態はもっと低いことになる。）

同書によれば、人事院が算定している「標準生計費」は、「生活保護基準にきわめて近く、最  
低生活費とみなすことができる」らしいが、一人世帯が 114,720 円とある。一年に換算すれば  
1,376,640 円で、コミセン職員の 1 人分の人件費の方が若干低いほどである。

専業主婦などの家計補助的な労働であれば、こうした待遇であっても貴重な職場であることは  
理解できる。しかし、こうした待遇の職場ばかりになれば、母子・父子家庭の労働者や新規卒業  
者を含め、求職者に提供される労働条件を規定してしまうだろう。労働市場全体が低い方に平準  
化される傾向がある現在、このような職場が増えていくことは、市民として働き、納税して市財  
政を支える自立した市民は減っていくことになるだろう。市自らが生活保護世帯並みのワーキン  
グプアを生み出しているのだ。若年者や母子・父子家庭などはよりよい職場を求めて転出してい  
かないだろうか。市全体の将来を暗く感じさせる。



### (3) サービスは低下していないか

本市コミセンの従業者に、民間での文化事業経験者がいるとは思えない。もしいたとしても、4館あるコミセン全体に、そのノウハウを生かすことは困難であろう。実際、担当部局においても、ノウハウがないこと、競争がないことを問題点に上げている。そう考えると、開館時間延長などのサービス以外の質的なサービスが、指定管理者であることで向上する理由はないだろう。

逆に、この待遇の低さで高いサービスを求めるのは酷に思える。類似施設で働いた経験があれば、一定のノウハウがあつて、それを生かすことができるかもしれない。しかし、期限があつて、次も指定されるとは限らない指定管理者である。長期間働きたいと思わせない、この待遇の低さである。ノウハウの蓄積に期待をかけることはできない。あるいは、蓄積すべきノウハウ自体が鍛えられるか疑問である。

コミセンの指定管理者である業者が指定管理者となっている別の施設のことである。集会を開催した市民団体が、会場に落ちていた物を届けたところ、管理人は自分たちで落とし主を探すよう指示して落とし物を引き受けなかった事例がある。市直営施設では考えがたいこうした取扱いは、表面化しなければ変わることなく「引き継がれ」ていくのではないか。「悪しきノウハウ」というものもあるのではないか。

「賞与なし、諸手当なし、有休なし、昇給・昇進なし、社会保険なし、福利厚生なし、給与明細書なし、退職金なし、働きがいなし、尊厳なしの低時給の長時間労働」（森岡・前掲書）であるとするれば（そこまでひどいか、実態はわからないのだが）、サービス向上をと言う気にはならないだろう。

### (4) ハード面の責任は

指定管理者制度に固有なのかわからないが、一定の修繕費用（施設ごとに異なる）は指定管理者の負担となっている。コミセンの場合で言えば、市側が総額2百万円の修繕費用を予備しておき、指定管理者は1館につき30万円未満の修繕だけ自身の負担で行うこととなっている。

苫小牧においては、高い受講料を払って文化的な習い事に通う市民はそう多くないと考えられる。これは都市規模だけでなく、市の文化的な伝統の問題だと思われる。それはともかく、そうした中ではコミセンがカルチャーセンターのような自主事業を実施しても、利用する市民はそう多くないだろう。

こうしたなかで、コミセンには「利用料金制」が採用されている。しかし、こうした状況では、指定管理者は自主事業で収入を増やすインセンティブが働きづらい。自主事業に力を入れるよりも、人件費などの必要経費を削減して利益を確保する方向に向かうのではないか。そうであれば、結果として修繕費用の抑制に向かわないだろうか。指定管理者の「経営努力」が経費削減にのみ注がれる可能性はないだろうか。

畳がボロボロで和室の利用に支障を来しているとの利用者の声に、「予算がない」と管理者が答えたという話を聞いた。平成26年度決算では修繕料の予算を残しているにも拘わらずである。修繕費用を他の費用にまわす。大規模改修になるまで待つて、市側の負担に頼ろうとする。そうした傾向がないだろうか。

コミセンに限らず、苫小牧の施設は一般に老朽化している。ハード面は市の責任で保守管理すべきではなかろうか。指定管理者にリスクを負わせると、利用者に負担を転嫁されかねない。施設の保守管理の分担を再検討すべきではないだろうか。

## （５）住民参加の視点を

以上簡単に見てきたが、市と指定管理者と市民との距離は、少なからず開いている様子がうかがえる。この距離を縮めていく必要があるだろう。

苫小牧市では、指定管理者制度導入施設での外部評価を実施していない。自己評価と庁内評価だけである。これ自体問題と考えるが、コミセンの運営に利用者の声を反映するシステムが必要ではなかろうか。

監査委員の指摘にも、今後の問題として「行政側の施設運営の機能低下」「管理運営内容の把握が困難になる」といった点があげられている。こうした問題点を解消するには、利用者、地域住民からなる運営協議会のような組織が考えられるのではないかと。よく使う利用者を中心に、開催頻度の高い協議会であれば、実態に沿った声が反映されるのではなかろうか。働く者へも目が向かうのではないかと。

指定管理者制度を前提にした運営をつづけるのであれば、施設運営への住民参加が不可欠と考える。コミセンの本来の理念は、コミュニティにおける自主的な文化、社会教育活動の拠点だったはずである。地域住民の自主管理施設が発祥の原点ではなかったか。コミセン本来のあり方をもう一度考えたい。

## （６）おわりに

指定管理者制度導入の善し悪しは別として、管理者にノウハウがないときは、メリットが発揮できないだけでなく、デメリットのみが蓄積し、潜在化する可能性がある。

指定管理者制度は管理委託よりも広範に権限を委ねることになり、管理者の自由度が増すと考えられる。どうしても細かい監督がおろそかになり、長期的で大枠の実態把握になりがちではなかろうか。さらに、費用負担や開館時間などのメリットは可視化されやすいが、質的なサービスは眼に見えない部分が多い。それだけに一度制度が導入されると「丸投げ」になることが懸念される。コミセンにおいても、（質的）サービス低下、ワーキングプア問題などに配慮できる制度設計、制度見直しが必要ではなかろうか。

積極的な住民参加を導入し、住民の視点から問題点を克服することを提言して本稿の結論とする。

## 4. 図書館への指定管理者制度導入と現在

次に、中央図書館（以下単に「図書館」という。）を見ることとする。まだ指定管理者制度導入から2年しかたっていないので、導入の結果をあれこれ論じるには早すぎるかもしれない。しかし、導入時の強引な手法と、それへの市民の反発があった施設としては、現状と今後考えられる問題点を指摘しておくべきだろう。

## (1) 強引な制度導入

岩倉苦小牧市長は、2期目の公約に図書館への指定管理者制度導入を明記していた。2014年6月29日に控えた改選を意識したのだろう、12年4月に入って制度導入への動きを加速させてきた。しかし、その動きは導入ありきの強引な手法によるものだった。

12年7月に図書館協議会に対し図書館長が諮問したが、諮問の題名は「指定管理者制度導入のあり方」であり、結論は決まっていた、その導入の仕方だけを諮問するというものだった。これに対し、図書館協議会の答申は全員一致で「反対」だった。だが、市教育委員会当局がこの答申をHPに公開したのは市議会本会議の指摘を受けてからである。しかも、「図書館協議会からの答申に対する考え」（文書名義人の記載はない）という文書も載せて答申に反論する。挙句の果てに「導入の是非について協議会に諮問する考えはございません」と結論ありきを公言するものだった。

ところが、この間教育委員会では、「一つの方法として」「指定管理者制度を検討している」、「最終的には教育委員会の判断になるが」「判断していただくには材料が足りないということで」「諮問させて」いただいたと説明しているのである。まったく実態と違った説明ではないか。

市民参加条例の適用においても、手法の強引さは変わらない。「公の施設の使用許可の基準その他の利用方法に関する事項」を含む「条例の制定又は改廃」には、条例が適用されると規定されている。使用の許可権限者が変わる指定管理者制度の導入なのに、この条項の適用はないというのである。その上で条例に準じた手続きを講じたからよいとしていた。

もっとも、この解釈は図書館問題に独自のものではなく、これまでの強引な政治手法で繰り返されたものであり、いまさら変えられなかったわけであり、ここでは詳しく論じない。ただ、条例に「準じた」パブリックコメントでは、「寄せられた意見を参考にし、指定管理の形態を決定いたします」と、図書館協議会に対するのと同様に、結論は決まっていると公言したのである。

さらに、「平成26(2014)年実施にこだわる理由があるか。市長選挙の前に公約を達成したという実績にしたいからか。」という意見が出されている（本自治研のメンバーが提出したもの）が、これへの回答がないばかりか、「提出意見」として紹介もされていない。なかったことにされたのである。

教育委員会での決定は、2013年5月29日の教育委員会であった。だが、パブコメの締め切り（5月25日）後に消印有効の意見が届いたのだろう、全部まとめきれなかったが「大まかな内容をまとめたものを」教育委員会に報告したというのである。大体、5月25日が締め切りで29日に教育委員会で決定するというスケジュール自体が、当局の焦りとパブコメ軽視の姿勢が現れているといえるだろう。十分な「検討」のための時間が保証されていないのだ。「提出意見の考慮義務」に反しているのは明らかである。だからこそ、無理やりに市民参加条例の適用はないとしてきたのだろう。

教育委員会の決定では、さらに汚点を残している。指定管理者制度導入の議題の質疑が終わった後、教育委員長は「他に意見がないようなので、意見調整のため暫時休憩してよろしいか」と伺ってから休憩に入って、委員全員が委員会の場から退場したのである。実質的には、秘密会で

意見を調整してから会議に臨んだというべきだろう。秘密会にできる内容ではないし、当然その手続きにしても瑕疵がある（後に、市議会で追及されるや「単なる休み」と答弁している。）。

こうした強引な市政運営で図書館に指定管理者制度が導入されたのであるが、その過程で市民の反対の声があがったのも当然だった。制度導入を批判する市民団体が発足し、現在もその活動は続いている。しかし、市民の声に真摯に耳を傾ける姿勢は、いまなおないと言ってよいだろう。

専門性が要求される「レファレンスサービス」（調べ物探し物のお手伝い）や苫小牧の図書館しかなできない郷土資料の収集（定期的なイベントのポスターやプログラム、街の発展や変化・推移がわかるようなパンフレットやマップ、近郊を含めた新聞報道記事等々のきめ細かい資料整備）などが省みられることなく、「無料の貸本屋」扱いされてしまったのだ。

## （２）現状はどうか

手続き的な面で制度導入の過程を見てきたが、図書館の現状をどう評価すべきだろうか。一方で、対応がよくなったという評価があり、利用実績も伸びている。他方でヘビーユーザーからは、「やはり指定管理者にすべきでなかった」との声も聞こえる。しかし、指定管理に移行したのは2014年であり、まだ2年しかたっていない。その意味では、制度導入の評価、あるいは指定管理者についての評価を下すには時期尚早の感を否めない。

ただ、ここに来て見逃せない事態が生じていることを取り上げる必要があるだろう。一つは、市民から寄贈された図書・資料のうち貴重な郷土資料（苫小牧ゆかりの文人のもの）が、点検・記録されることなく、市民還元コーナー（自由に持ち帰れる）に出されたという事例である。

図書館は「すでに複本が4冊あり慎重な検討の結果市民還元を判断した」としているが（「苫小牧民報」2016.3.4）、そのまま受け取るには疑問が残る。というのは、市の図書館としては複数あって必要ないと判断されても、他にもゆかりのある自治体もあるし、北海道立図書館や文学館ではどうかなどの検討までされているか疑問がある（道立図書館や文学館では所蔵していない）、という図書館経験者もいるからだ。

このことだけをもって、「だから指定管理者制度はダメだ」というつもりはない。直営であれば考えられない措置とまで言えるかも疑問である。しかし、これは氷山の一角なのかもしれないのである。市民還元コーナーに出ていたことを、たまたま詳しい市民が見つけて市民団体に連絡したので発覚したのである。再発防止策を練るにあたって、直営であった場合と指定管理者制度下では違った趣になるだろう。

見逃せない事態の第二とは、図書館長の交代である。指定管理者制度導入以降、2年間図書館長の地位にあった職員が北海道全域担当のジェネラルマネージャー（以下「GM」という。）として転出し、函館市の図書館で1年間副館長だった職員が新たな館長となったのである。

社会教育委員の方から「市立中央図書館の管理運営についての質問事項」が出されており、そのなかでもこの2件が問題視されている。特に、館長の交代については苫小牧図書館を軽視しているのか、会社側の脆弱な体質なのかと疑問を呈している。

市教委の回答は、人事に介入する権限はないとしながら、異動を「了承した」という不思議なものであった。さらに、「体質が脆弱化（ママ）であるか否か」「判断をする権限」（ママ）が

ないというのだ。しかし、短期間で異動する職員がトップにいるのであれば、苫小牧市の文化や環境、その歴史などに識見が蓄積されるのだろうか、懸念されるのは当然ではないだろうか。

いずれにせよ、指定管理者に任せてしまった以上とやかくいう権限はないのは、厳然とした事実である。改めて指定管理者制度を導入した意味を突き付けられたものといえる。

### （３）指定管理者の実態

前述のように、社会教育委員からの「質問事項」のなかで、館長の異動が指定管理者側に「事情がある」とすれば、その体質は脆弱だといえないか」との質問は的を射ていると思われる。しかし、その内容を追う前に、図書館の指定管理者である「TRC グループ苫小牧」の内実を見る必要があるだろう。

TRC は全国で 496 館（2016.4 現在）の図書館に指定管理者や受託業者として運営に参画している。北海道においては、釧路市の図書館が 2008 年、函館市の図書館が 2015 年からこの TRC のもとで指定管理者制度を導入しているのである。異動した前図書館長（現 GM）は 2014 年に苫小牧市の館長に就任する前は釧路市の館長であった。道内ではこの 3 館の他に 2 館業務委託を受けているようである。

苫小牧の指定管理者は、「TRC 苫小牧グループ」といい、TRC の他に TRC の子会社であるビルメンテナンス会社、それに地元の IT 企業が加わった 3 社の「コンソーシアム」である。釧路市や函館市では、地元企業が加わっていない。苫小牧の図書館の運営の意思決定は TRC だけである。

最大の問題は、職員が正規職員 1 名であり、現状では GM のみなのである。後は現館長を含め、苫小牧専任の職員は全員契約社員だという。（地元の IT 企業から正職員 1 名が ICT コンシェルジュとして勤務しているが、図書館本来業務の運営には関わらない）。

ノウハウを考えるならば、確かに前館長である現 GM はノウハウを有しているといえるだろう。元々旭川市の図書館でパートなどを勤務した後、新冠町で社会教育の業務を経験して、TRC で釧路の図書館に勤務してきた経歴がある。ただ、一人の人材にノウハウがあっても、組織としてあるかどうかは別な話である。そのことが、GM 転出というショックになっているのだ。

他の契約社員は、1 年契約の社員として採用されている以上、「低サラリーの特化スペシャリスト」（GM の言葉）と言っても、事実上はスペシャリストとまでは言えないスキルにとどまるのではないか。すると、人材育成がどのように行われるかは、異動や採用、人員配置等まったく今後の TRC の経営姿勢次第となるのではないか。

### （４）「脆弱性」という暗雲

このことを GM にぶつけてみた。図書館長に「取材」を申し入れたところ、わざわざ GM が札幌から来て相手をしてくれたのである。

今後契約社員を正規化していきたいとのことだった。しかし、原資と期間の問題があることも認めている。つまりは、委託料の範囲内での運営という問題、それに指定期間があって先の保証がないことである。それでも、努力しようという姿勢は評価したい。しかし、実際どこまででき

るか定かではない。全国展開している本社の姿勢に関わってくることだろう。

また、「本好き」を自称する GM の存在は、図書館運営に確かに貴重である。しかし、それだけに今後の人材育成には懸念が生じざるを得ないのだ。現図書館長については、市教育委員会の要望もあって正規社員化する予定という。だが、そうなったとしてもすぐに人材が満たされると言えるだろうか。人材育成には時間がかかるのだ。ましてや、苫小牧の歴史・環境・文化に精通し、有名・無名の文化人等をよく知った人材でなければならないのだ。異動でどこかへ行けば、また一から出直しではないか。今後も指定管理者制度へ移行する図書館があれば、育った人材があちこちで必要とされて、分散し配置されていくのではないか。これが上述した社会教育委員が懸念した「脆弱」さではないだろうか。

しかも、問題となるのは指定管理者側だけではない。GM は、専門性を有する市職員との連携の必要性を語った。実際、本の除籍に当っては、図書館スタッフの選定の後にリスト化して、市教委の図書館経験者の同意の後に除籍することとなっている。リストを見ただけで、除籍対象を把握できるかという疑問があるのだが、これだけをとっても、指定管理者の施設運営に当って市教育委員会との連携の重要性は明らかだ。だが、市側の専門的職員は現場を離れてノウハウを失っていくのではないか。そうでなくとも、異動がありうる、いずれは退職していく。代わりを務める人材を育成する方途は見えてこない。

実は、市教育委員会が図書館に指定管理者制度を導入する理由として、「専門的人材を図書館の専任の職員として養成することは大変難しい状況となっております。」（パブリックコメントの説明文）と書いていたのだ。市教育委員会ではできないことが指定管理者にはできると判断した理由はまったく不明である。

一方で、指定管理者の人材育成にどれだけ期待できるか不明であり、他方では、市側の人材は減ることはあっても増えることはないのだ。明るい未来を描くことはできないのではなかろうか。

## （５）図書コーナーの問題

結論にいたる前に、図書館については触れておくべき問題点がある。それは、各コミセン、植苗ファミリーセンター、勇払出張所に併設されている「図書コーナー」の問題である。

図書コーナーについては、コミセンに指定管理者制度が導入される時点で、図書館の業務である図書コーナーをコミセン本体と一緒に指定管理者に委ねるのは、条例上も図書館業務のあり方としても問題があると市労連が追及していたのだ。図書コーナーに配置される職員は、図書館職員の指揮・命令を受けることになるため「偽装請負」になる可能性も指摘していた。これらを正すことなく、ついには図書館本体も指定管理者に委ねることとってしまったために、同じ図書業務の一方（図書コーナー）の事務を図書館の指定管理者と別の業者が扱うこととってしまったのだ。

図書館システムを利用し（配線で接続）、図書館所有の本を貸し出し、あるいは返却を受ける図書コーナーが図書館の指揮管理の下にないというとんでもない事態を生み出している。他の業者の管理的職員でない職員に指揮命令することはありえない。しかし、取扱いに困ったときに、客を待たせて図書館の職員に直接聞かずに、管理職から聞いてもらうなどということが考えられ

るだろうか。

図書の貸出は個人情報の扱いに慎重さが要求される。個人の思想信条だけでなく、信仰、病気や家族の状態などさまざまな事情を推測させうるからである。さらに、現代では住所などの扱いも極めて神経を使う。2012年に起きた「逗子ストーカー殺人事件」では、加害者側の探偵事務所から依頼された調査会社が巧妙な質問で市役所の納税担当から住所を聞き出したといわれている。このような態勢で大丈夫なのか。

GMはこのことについて、問題があるとはしなかったが、本来は一体の方がやりやすいとは認めている。実際、函館市では図書コーナーは同一の指定管理者の業務となっている。釧路市でもほぼ同様（歴史的な経緯で一部別の受託業者の扱いになっているところがあるという。）である。この部分は早急に是正すべきではなからうか。

## （6）結論として

GMが語るように、「直営図書館でも、窓口サービスの多くは臨時職員、嘱託職員の有資格者が担うケースが一般的」になっており、「ワーキングプアは官民共通の課題」である。まさに、そのとおりであり、簡単に直営であれば問題ないとは言えないのだ。

人材を確保することなく、図書館本来のあり方を守ることはできないと考える。にもかかわらず、官民ともに「人材を養成していくことが困難」になっていく。この現実を見つめることから出発するほかない。

経費節減が最大の目標にされて、図書館に限らず、公共施設に限らず、市の多くの職場で正規職員の臨時職員、嘱託職員への置き換えがすすめられている。施設にあっては、委託や指定管理者制度導入をにらんで、さらに正規職員の配置が抑制されることになる。GMの語る「内部委託」ともいべき事態が進行しているのは確かである。これらを「結果的には」許してきた労働組合が、やはり「結果としては」公共施設の運営管理態勢の「脆弱化」を許してしまったことを確認しなければならない。

しかし、直営と指定管理ではやはり異なると考える。それは、直営であれば、多くの市民や行政のトップが図書館行政の重要性に気づいたとき、専門的な職員の育成配置に舵を切ることが可能だからである。それがいつになるかを述べることは困難であるが、今後も追及していくべき課題であり続ける。

それまでの間、指定管理者に委ねられている図書館の「脆弱化」をどうやって防いでいくべきだろうか。難しい対応かもしれないが、図書館行政に識見を有する有識者の会議を作って、不断の交流を実現していくべきではなからうか。外部評価だけではなく、積極的に運営に意見を述べ、あり方を検討していくべきではないだろうか。図書館協議会とは性格に相違があるので、屋上屋とは言えまい。図書館協議会はヘビーユーザーではない市民の声も反映させるためのものだろう。

いずれにせよ、監査委員が指摘したように「市側の施設管理機能の低下など、所管課が懸念する課題が顕在化するの、むしろこれからなのかも知れない」のであって、それが最も当てはまるのは、高度の専門性が期待される図書館なのではないだろうか。

## 5. おわりに（提言を含めて）

以上簡単に見てきたが、指定管理者制度下の施設は数多い。今回はほんの一端を覗いたに過ぎない。今後本格的に指定管理者制度の検証を行うための前段の試みとして手探りで見てきただけでしかない。しかし、今後の検証につながれば幸いである。

最後に、直接指定管理者に関わることではないが、市の HP を検討しているうちに、公共施設について浮かび上がった問題点を、付録の「提言」として記載する。

- 「交通安全センター」という施設があるが、市の HP を見ると公の施設である。「苫小牧地区交通安全協会」が指定管理者となっている。であれば、交通安全協会が警察から委託を受けて行っている業務執行の場ではなかろうか。公の施設といえるだろうか。普通財産の貸与などで処理すべきではなかろうか。
- 「夜間・休日急病センター」は、本文にも書いているように「保健センター」と別個に HP を持っているし、一覧表でも別扱いである。しかし、条例上は「保健センター」の一機能として「休日及び夜間における急病者の診療に関すること」を実施しているものようだ。であればその旨を書かなければ、条例との関係、さらには市との関係もわかりづらいものとなろう。
- 市民会館には「食堂」があるが、食堂業者が指定管理者と別だからだろう、会館の HP に記載がない。しかし、施設を使う人が食事をしたり、会議室に食事を届けたりできることは、市民会館の「売り」ではないだろうか。市民に知らせた方が利便性が高まると考えるがいかがだろうか。図書館・サンガーデン併設施設の中に「喫茶店」があるが、これも同様に考えられる。



## 1. 指定管理者制度とは？

### (1) 制度創設の経過

#### 平成15年以前 「管理委託制度」

- ・管理受託者は地方公共団体の出資法人等に限定
- ・施設の使用許可など行政処分に当たる行為は委託不可

行政改革の必要性が叫ばれるようになり、  
行政民営化・民間経営手法の導入の検討が行われはじめ、

平成15年9月2日の地方自治法改正により、  
「指定管理者制度」が創設。



## 制度創設から10年 指定管理者制度の現状と課題

自治労 稚内市労働組合連合会



## 1. 指定管理者制度とは？

### (2) 制度概要

- 「公の施設」の管理運営を、行政処分の一種である「指定」により、民間事業者を含む法人・団体に行わせる制度。
- 指定の対象については、自治法上で特段の制約が設けられておらず、民間事業者も指定管理者になることができる。
- 公の施設の管理権限は指定管理者が有し、施設の使用許可も行わせることができる。

## 1. 指定管理者制度とは？

### (3) 制度の趣旨

制度導入の趣旨・目的は、大きく2点に集約されると考えられる。

- ・施設の維持管理や運営を、指定管理者に包括的に任せること、民間事業者等が持つアイデアや経験を活用。  
⇒ 利用者へのサービスの質の向上
- ・指定管理者の公募により、同業他社間の競争意識が働く。  
・自治体職員から指定管理者職員へ。  
⇒ 管理コストの軽減

## 2. 稚内市における指定管理者制度

### (1) 制度導入期【H15~H18】

- 自治法の改正を受け「稚内市の公の施設における指定管理者制度導入に関する指針」を策定。平成18年4月からの制度導入を原則とし、移行の準備を進める。
- 最初の導入事例は「稚内市地方卸売市場」(H16.4.1)。その後、平成18年4月1日までに94施設に制度導入。
- 当初の指定期間は、3年間(一部例外あり)。管理委託を行っていた施設においては、従来の委託相手を指定管理者とする。

## 2. 稚内市における指定管理者制度

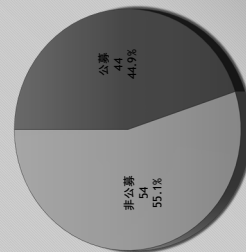
### (2) 導入推進期【H19~】

- 指針を「指定管理者制度に関する指針」と改める。
  - 【導入済施設】 特別な事情がない限り継続(更新)。
  - 【直営施設】 施設の機能や役割を総合的に判断し、導入を推進。
  - 【新規整備施設】 民間のノウハウの導入により、市民サービスの向上や財政効果が図られるなど、導入の効果が期待できる施設については、開設時から指定管理者制度を導入。
- 平成28年4月1日時点で、98施設で制度を導入中。(通算110施設に導入。施設の用途廃止等により12施設で制度廃止。)

## 2. 稚内市における指定管理者制度

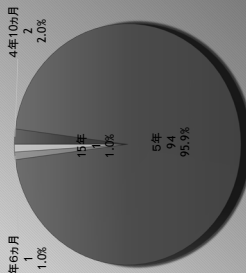
### (3) 現状の分析①

#### 選定(募集)方法



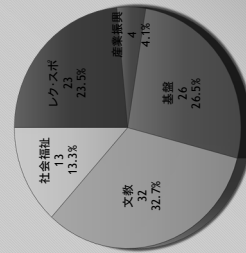
半数以上の施設で、公募によらず指定管理者を選定。

#### 指定期間



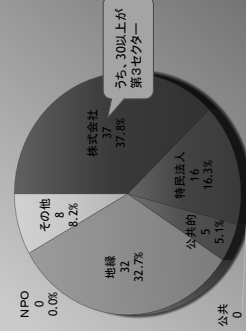
指定期間は原則5年間。

#### 施設種別



市区町村としては、概ね平均的な分布となっている。

#### 指定管理者種別



地縁団体の率が高い。民間事業者の率が低い。

分類は、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査」に基づく。

## 2. 稚内市における指定管理者制度

### (3) 現状の分析③

➤ 指定管理者更新時に、再び同一の相手となるケースがほとんど。

公募に対して複数の申請があった場合は、指定管理者選定委員会において、候補者からのプレゼンテーションを実施。内容を基に指定管理者を選定することとなっているのだが...

平成26年4月1日からの指定管理者更新時、**0件**  
**プレゼンテーション**の実施  
平成25年度:38施設について公募)

指定管理者の固定化

## 2. 稚内市における指定管理者制度

### (3) 現状の分析④

➤ 利用料金制の採用は、地域集会所17施設のほかに、3施設のみ。

～利用料金制～

地方自治法第244条の2第8項の規定により、指定管理者が施設の利用に係る料金を収入として收受できる制度。利用料金制度を採用した場合、指定管理者が市の承認を受け、原則、条例で定める施設の使用料の範囲内で、利用料金を定めることができる。

## 2. 稚内市における指定管理者制度

### (3) 現状の分析⑤

➤ 指定管理者制度の導入が、その施設にとって最適な手法か否か再検討の余地がありそうな事例も。

○ 地域集会所 など

町内会館(町内会の財産)や活動拠点センター・コミュニティセンターなどの取扱いとあわせ、整理が必要??

○ 在宅介護支援センター など

指定管理業務でありながら、「施設の管理」に当たる部分がない(と認識できる)。業務委託??

## 3. 課題点と今後に向けて

### (1) 制度の趣旨が達成されているか

「サービスの質の向上」の観点では?

民間事業者の率の競争が働かない⇒指定管理者の固定化

多い施設が...

「管理コストの軽減」の観点では?

利用料金制もそれらを目指せるような業務なのか?

必ずしも達成されているとはいえない

### 3. 課題点と今後に向けて

#### (2) 今後考えるべきこと【制度継続】

- 新たな民間事業者の参入機会拡大
  - ・ 募集に関する情報発信の強化
  - ・ 指定管理業務の内容及び募集単位の拡大及び縮小の検討
- 利用料金金の導入推進
  - ・ 手始めに一部利用料金金の導入検討
- 現行ルールの点検
  - ・ 指定期間、モニタリング等のルールの見直し

### 3. 課題点と今後に向けて

#### (2) 今後考えるべきこと【制度存廃含め】

- 他の手法の検討
  - ・ 業務委託など、妥当な手法が他にないか点検。  
制度導入当初の経過確認  
業務内容の再確認
- 施設自体の必要性や役割の見直し
  - ・ 類似する他施設、近隣の同種施設との統廃合検討。
  - ・ 役目を終えた施設はないか。

### 4. おわりに 優良事例紹介

#### 稚内市温水プール水夢館

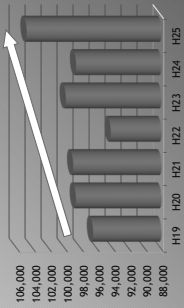
- ✓ 利用料金制を採り、会員制システムなどを導入。
- ✓ ノウハウを活かした様々な自主事業を展開。  
ex.) 各種教室・レッスン、新規紹介キャンペーン、出張サービス



#### 管理コストの軽減

#### サービスの質の向上

#### 施設利用率の向上



ご清聴ありがとうございました。



2016年5月21日

---

---

「公の施設の指定管理者制度」の本格運用が始まってから2016年春をもって10年が経過した。同制度は、公共施設の運用コストの節減手段としても活用され、指定管理受託団体の雇用する施設職員に非正規雇用＝不安定雇用を拡大させるなど、いわゆる「官製ワーキングプア問題」の一因をなすとされている。指定管理者制度をはじめ、自治体事業のアウトソーシング化が多様な形で拡大する状況のもと、これに対する自治体労組の果たすべき役割について、函館市の職員組合の取り組みを例に考える。

---

---

## 指定管理者制度の導入施設の拡大と自治体労組の役割 －函館市の取り組みを中心に－

北海道地方自治研究所／非正規公務労働問題研究会

### 1. 指定管理者制度本格運用 10 年の状況

#### (1) 制度の概要

2003年9月の「地方自治法」改正で導入が決まり、3年間の準備期間を経て、2006年度より全国の自治体で本格運用が始まった「公の施設の指定管理者制度」（以下、指定管理者制度）は、2016年春をもって本格運用開始から10年が過ぎた。

指定管理者制度は、文教・スポーツ施設、社会福祉施設、公営住宅などの「公の施設」の管理・運営において、施設の設置者である自治体と民間事業者等との連携をより積極化することにより、「公共サービスの向上」と「経費の節減」の両立をめざすことが目的とされている。

制度改革を後押ししたのは規制改革・緩和にかかる政府の審議会等の提言であり、「公共施設の管理受託者の民間開放」が目的である。公の施設の管理・運営の方法は、自治体の直営か、自治体出資法人や公共的団体などへの委託に限定されていたのが、指定管理者制度の導入により、委託する場合の受託資格の制約が取り払われ、株式会社やNPO法人のほか、任意団体や地縁団体なども参入が可能になった。

#### (2) この10年の全国状況

この10年（2006年4月～2016年3月）を振り返ると、総務省では全国調査を4回（2006年9月1日時点、2009年4月1日時点、2012年4月1日時点、2015年4月1日時点）実施しており、その結果は同省ウェブサイトに掲載されている。

このうち、2016年3月25日付けで公開された最新（上記2015年4月1日時点）の調査結果によると、全国の自治体における指定管理者制度の適用施設数は7万6788施設に上っている。同調査結果では公の施設の総数が不明のため、導入率（公の施設の総数に占める指定管理者制度の導入施設の割合）は定かではないが、2012年の前回調査の結果（7万4376施設）に比べ3312の増となったとされ、導入施設数の拡大状況が見て取れる。あわせて、2015年調査の結果の特徴として、▽指定期間は「3年」、「4年」、「5年」の施設の合計で全体の9割を占めること、▽公募による指定管理者の選定が拡大し、約半数を占めるに至っていること（前回調査43.8%→46.5%）、などが指摘されている。

#### (3) この10年の道内の状況

総務省の調査結果に基づき、道内自治体（道庁／札幌市／札幌市以外の市町村）における指定

管理者制度の導入状況・推移をまとめたのが図表 1 である。

同制度の導入施設の数、全国的にはこれまで増加の一途を辿っている。道内に限ると、道庁および札幌市については全国の傾向を共有し増加を続けているが、札幌市以外の市町村の合計数では状況が異なる。すなわち、札幌市以外の市町村の場合、その合計数は 2009 年調査時（5071 施設）をピークにその後減少に転じており、2015 年調査では 4967 施設まで減少している。これを受け、道内の導入施設数の総計は、2012 年調査と 2015 年調査を比べると、86 の減少となっている。

導入施設数の減少の理由については、別途詳細な調査が必要であるが、導入済み施設の統廃合や、指定管理者に関わる何らかのトラブルの発生などを受けた直営への転換などが考えられる。

＜図表 1＞ 道内の指定管理者制度導入施設数の推移

	道庁	札幌市	札幌市以外 の市町村計	道内計	全国計
2006調査	206	373	3,921	4,500	61,565
2009調査	240	406	5,071	5,717	70,022
2012調査	263	416	5,067	5,746	73,476
2015調査	273	420	4,967	5,660	76,788

## 2. 指定管理者制度と官製ワーキングプア問題

総務省は 2010 年 12 月 28 日に「指定管理者制度の運用について」を発出し、同制度の運用状況に鑑み、8 項目の運用上の留意点を提示して、各自治体に制度導入のそもそもの趣旨に立ち帰り適切な制度運用に努めるよう求めた。この項目の中には、指定管理者の選定は入札と違い単なる価格競争で決めるべきではないこと、指定管理団体には労働法令を遵守する責務があり、職員の雇用・労働条件へ適切な配慮をすること——が含まれている。

指定管理者制度導入後に特に焦点化された問題の一つに、指定管理事業を受託した団体に雇用される職員の雇用・労働問題がある。指定管理者制度が、いわゆる「官製ワーキングプア」問題の一角をなすとされる所以である。同制度導入後にこのような問題が深刻化する要因としては、以下の 2 点が考えられる。

一つは、指定期間の設定が法によって義務化され、各自治体による制度運用では数年という短いスパンでの更新が定着していることである。自治体が指定管理者に公の施設の管理・運営を行わせる場合、法に基づき指定期間を定めるよう規定されており、一指定期間が終了する度に指定管理者の更新、すなわち、再選定が行われることになる。指定期間は 3～5 年単位で更新するところが 9 割以上（2015 年総務省調査結果）を占めており、その関係で、次期以降も選定される確実な保障がないことを主な理由として、当該施設の管理・運営のために指定管理団体が独自に雇用する職員を中心に、非正規雇用の職員（臨時・非常勤職員、パート職員、派遣職員など）が増加している。正規職員の採用を抑制し、非正規雇用の職員をもって当面の労働力を確保するというのは、有り体に言えば、人件費コストの縮減の一環であるほか、次期選定に落選した場合のリスクヘッジのためであろう。指定管理者の選定は契約ではなく行政処分であるため、法第 234 条～第 234 条の 3 に定める契約に関する規定が適用されず、最低制限価格制度および低入札価格調査制度の対象外になっている。こうしたことから、自治体の判断によっては、指定管理者の更新ごとに、より人件費の安い事業者を指定管理者に選定することも不可能ではない。

もう一つは、指定管理者を公募方式をもって選定する施設の拡大である。現行制度上、公募に

よる指定管理者選定は義務化されておらず、非公募（特命）による選定も可能であり、それは各自治体の裁量だが、公募を実施する施設の数、前出の総務省調査からも読み取れるように、増加傾向にある。公募は非公募に比べ、応募資格面での公平性に勝る半面、指定管理者の選定時、施設管理にかかるコストカットの競争をより強力に惹起する可能性を高める。その中で、指定管理事業に携わる団体職員には人手不足の状況下での過重労働などを、施設職員の雇用・労働条件には非正規雇用の増大などをもたらす可能性がある。

以上から、指定管理者制度の運用には、「経費の節減」が過剰に追求されると、公共サービスに提供に携わる労働者の賃金・雇用条件を不安定化させ、もう一つの目的である「公共サービスの向上」に悪影響を及ぼす可能性がある。

### 3. 指定管理者制度と労働組合の役割

#### (1) 公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会の函館市調査

筆者の所属する公益社団法人北海道地方自治研究所では、2014年度より「非正規公務労働問題研究会」（主査＝川村雅則・北海学園大学教授）を設置し、当面の取り組みとして、道内の自治体を対象に、臨時・非常勤職員の雇用・労働条件、組合組織化などの状況について調査を行っている。

この道内自治体を対象とする調査活動の一環として、最初の調査先に選んだのが函館市である。2014年8月および2015年9月の2回、同市を訪れ、市および市出資団体の非正規雇用職員、すなわち、市役所の臨時・嘱託職員、出資団体の非正規雇用職員などの雇用・労働条件、非正規職員の組合組織化の状況などについて調査を行った。ここでいう「市出資団体」は「一般財団法人函館市住宅都市施設公社」と「公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団」の2団体を指しているが、この2団体が調査対象となった理由については後述する。

函館市を選定した理由としては、主に以下の2点が挙げられる。

第一に、市および市出資団体の臨時・嘱託職員の組合組織化への取り組みが早く、1976年に「函館市嘱託臨時職員労働組合」（以下、嘱臨労）が結成されていたことである。嘱臨労は2013年をもって解散し、後継の「函館市公共サービス労働組合」（以下、「函館市公サ労」もしくは「公サ労」）が結成されているが、嘱臨労の40年近い活動期間に蓄積された様々な経験や実績に学ぶことが少なくないと考えた。

第二に、公サ労が指定管理者制度のもとで必要となるであろう労使交渉の方法を実践していることである。公サ労は、後述のとおり、指定管理事業に携わる出資団体の職員を組合員に迎え入れているが、指定管理事業に携わる出資団体職員の雇用・労働条件を維持・向上させるためには、直接的な雇用者である出資団体と交渉するだけでは不十分であり、指定管理者の決定主体である市との間においても交渉が必要になる。この点については後述する。

#### (2) 函館市公サ労の結成の背景

函館市公サ労は嘱臨労を前身として結成されたが、両組合の間には大きな違いもある。

第一に、組合員の加入資格にかかる違いである。嘱臨労の加入資格は、市役所の臨時・嘱託職員と市出資団体の非正規職員であったのに対し、公サ労は出資団体の正規職員（プロパー職員）にも加入資格を認めていることに大きな違いがある。

プロパー職員が公サ労に加入している市出資団体は、「一般財団法人函館市住宅都市施設公社」と「公益財団法人函館市文化・スポーツ振興財団」の2団体である（第2回調査実施時点＝2015年9月現在）。

両団体とも 1980 年代末期の設立であり、設立当初は市役所本体から派遣された正規職員（以下、市派遣職員）と、団体自らが雇用する非正規職員の混成状態で出発したが、90 年代半ばに始まる市派遣職員の引き揚げと歩調を合わせる形でプロパー職員制度が導入されたことから、これ以降に公社・財団自らが雇用する正規職員が生まれることとなった。しかし、公社および財団のプロパー職員は、職員組合に加入しようと望んでも、市役所本体の職員組合にも嘱臨労にも加入できず、これが長らく課題となっていたところであり、公サ労の成立によってようやく解消された格好である。

第二に、自治体職員労組のナショナルセンターの一つである自治労への加盟／非加盟の違いである。嘱臨労が自治労への非加盟を貫いたのに対し、公サ労は設立当初から自治労加盟を果たしている。市役所本体にある同系統の職員組合との連携を図る上では、前者より後者の方が取り組みはスムーズであろう。

<図表 2> 公社・財団の雇用形態別の職員数

公社	正規		非正規			非正規計	職員数計	非正規率
	一般職員	特定職員	事業職員	臨時職員	短時間勤務職員			
	18	13	54	17	10	94	112	83.9
財団	一般職員	高年齢一般職員	普通契約職員	臨時職員	短時間臨時職員	非正規計	職員数計	非正規率
	31	8	41	18	10			

※ 時点は、公社が 2014 年 3 月 31 日現在、財団が 2014 年 4 月 1 日現在である。

### (3) 函館市の指定管理者制度の導入状況と制度運用の特徴

2015 年 4 月 1 日時点において、函館市の公の施設（総数 755）のうち指定管理者制度の導入された施設は 552 である。指定管理者の選定方法は、公募が 66、非公募（特例措置）が 486 という内訳である。公社の指定管理施設は公募 2 および非公募 429、財団の指定管理施設は公募 4 および非公募 10 である。

函館市による指定管理者制度の運用上の特徴の一つは、同制度の導入当初より、公社・財団が法改正前から管理を受託してきた公の施設について、ごく一部を除き、公募による事業者の選定を行わず、管理ノウハウの蓄積などを理由に、非公募で引き続き公社・財団を指定管理者に選定したことにある。

また、指定管理施設の指定期間は、公募施設が原則 5 年とされるのに対し、非公募の特例施設は原則 3 年間とされている。非公募が継続している施設では 2015 年度から 4 期目、すなわち、4 巡目の指定期間に入っている。

公社も財団も指定管理事業以外の事業も実施しているが、各年度の収支状況などからも端的に見て取れるとおり、指定管理事業が現行事業総体のうちの大部分を占める点でも共通している。

一方、2009 年 12 月に策定された『財団法人函館市住宅都市施設公社のあり方』および『財団法人函館市文化・スポーツ振興財団のあり方』には、将来的には指定管理者の選定方法における公募化の拡大が明記されており、この間もすでに、公社・財団が非公募で受託してきた施設の中には、指定期間の更新のタイミングで選定方法が公募に切り替えられ、公社・財団が指定管理から撤退した施設もある。

### (4) 指定管理者制度下で求められる労使交渉の枠組み、その応用可能性

先ほども述べたとおり、嘱臨労では早い段階で非加盟を組織決定していた自治労への加盟が、



公サ労の結成とともに実現されている。これにより、労使交渉や要求書の作成などで、市役所職員の自治労系の組合（函館市職）との積極的な連携が可能になった。

指定管理者事業が最大のウェイトを占める公社・財団の職員にとってみれば、公サ労の重要な意義の一つは、市役所本体の職員組合との連携のもと、市の理事者との間に交渉の経路を持てるようになったことにある。というのも、指定管理事業では、市から指定管理団体に対して支払われる指定管理料の決定権は市側にあるからである。指定管理料の算定には団体職員の人件費分も含まれており、その額の変動は団体職員の賃金や施設職員の雇用条件などに大きく影響する。職員組合と公社・財団の使用者側との間でいくら労使交渉を行おうと、指定管理料の額に関しては団体の使用者側には決定権がないため、労使交渉は市との間で行わなければ内実を持たないということである。

公サ労と市役所本体の職員組合の連携は、市出資団体の職員組合が主に指定管理料について、市と交渉する枠組みとして機能することが大きな役割の一つである。実際、この間の春闘における公サ労の要求は、公社・財団の各支部のレベルで各団体の使用者に対し個別に出されるだけでなく、公サ労全体としての共通の要求書が市長（市総務部対応）に対しても出されている。指定管理料の維持・改善あるいは減額反対といった要求については、受託団体に共通する要求として市長に対して出されるべき性質のものであり、函館市の公サ労では実際にそのような形で交渉が行われている。

このような組合交渉の枠組みを「公サ労方式」と呼ぶとすれば、函館市の場合、このアイデアにはモデルとなった先例がある。市の清掃業務を受託する民間事業者の労働組合5団体で構成する「函館地区清掃共闘会議」の取り組みである。同会議は自治労がバックアップし、清掃事業にかかる委託料に関する交渉などは実質的には市役所本体の組合が行っている。

指定管理者制度が適用され、さらに公募によって指定管理者が選定される施設は増加傾向にあり、指定管理者の受託団体は、自治体の出資団体ばかりでなく、自治体との出資関係のない民間事業者にも拡散していく傾向にある。そうした状況下、函館市における清掃共闘や公サ労で培われた労使交渉のノウハウ等は、指定管理者に限らず、自治体事業のアウトソーシング先で雇用される公共民間労働者の雇用・労働条件を守るための仕組みとしても一定の有効性を持つと思われる。

この方式の要諦は、指定管理団体の職員やアウトソーシング先事業者の労働者の雇用・労働条件を守るために、市役所本体の職員組合が職員・労働者と市の間で立って積極的な役割を果たし得る枠組みをつくることにあり、そのためにはまず、より広く指定管理団体の職員や公共民間労働者の組合組織化や組合加入を進めていく必要がある。今後の組合組織化の進展と、アウトソーシング先の労働者の雇用・労働条件に対する組合規制の拡充が期待される。

※ 本稿の執筆は、正木浩司（公益社団法人北海道地方自治研究所研究員／非正規公務労働問題研究会事務局）が担当した。

---

---

どのような組織であれ、その組織の発展のためには人材を育てることに注力する必要があり、自治体も同様であるとする。八雲町では計画的な人材育成が行われていない現状・問題意識から、組合主催による「仕事に役立つ学習会」の開催によって当局が実施する研修の不足部分を補いつつ、自治体における職員の育成について考える。

---

---

## 八雲町における職員育成について — 組合による「仕事に役立つ学習会」の取り組み —

北海道本部／八雲町職員労働組合・書記長 多田玲央奈

### 1 はじめに

どのような組織であれ、その組織の発展のためには人材を育てることに注力する必要があり、自治体も同様であるとする。

自治体が行う業務の分野は極めて多岐に渡り、八雲町の場合119もの係があり<sup>i</sup>、これらの係において、それぞれ重要度や難易度の異なる課題や案件を抱えている。これらの課題や案件の解決に向けて実際に取り組むのは特別職や管理職ではなく、それぞれの分野の法令や町内の実態・情勢に詳しい係長や係員であり、彼らが主体的に課題解決に取り組まなければならない。つまり、彼らの課題解決能力やモチベーションによるところ、および管理職によるマネジメント能力によるところが大きい。

しかし、課題解決に取り組むべき係長・係員に各種研修が行われているかといえばそうではなく、課題解決のために必要な知識が付与されないため、「やりながら覚える」あるいは自己研鑽に任されている。実地・実践の中で積み重ねる経験・知識や自己研鑽を否定するものではなく、これらのウェイトが多すぎることを指摘したい。

また、新規採用職員に任意で「なぜ八雲町役場を希望したのか、面接向きではなく本心が知りたい」と尋ねると、①安定を求めて公務員を希望した、②国家公務員などの他の公務員も受験したが落ちた、③希望していた他の自治体に採用されなかった、という答えが多く、消極的な理由で八雲町の職員になっている実態が見え、採用時点で既にモチベーションが高いとは言えない。

大手民間企業は、本社勤務を前提として採用した社員であっても、採用直後から地方の現場で一時的に勤務をさせ、現場を経験させてから本社勤務とすることが少なくないと聞く。数か月～1年は実習のようなものではあるが、当然、賃金を支払う。つまり、大きな経費をかけて社員の育成に取り組んでいるのである。JR北海道で度重なった事故の背景として、JR北海道再生推進会議<sup>ii</sup>は、新規採用を見合わせたことにより年齢断層が生じ、技術の継承がなされなかったことを指摘する一方で、社員の育成方針について提言している<sup>iii</sup>。同様に、八雲町においても、①新規採用を抑制してした時期があったこと、②退職者が多いため新規採用者も多い、ことから年齢断層が生じており、人材育成方針・実施計画の確立が急務である。

筆者の問題意識は、①知識習得型の研修の不足、②研修が場当たりの計画的・体系的に実施されていない、③人材育成に行政資源の投入が惜しまれているという3点である。地方公務員法第39条第3項<sup>iv</sup>に規定された研修の基本方針は定められておらず、このような規定が地公法にあることすら当局は認識していないかもしれない。八雲町の人材育成の現状を栽培に例えるなら、買ってきた苗（新規採用職員）を色々な畑（職場）に植えた後、各畑の栽培者（各課長・係長）によって育てられるため、日当たり・水や肥料（研修の種類・タイミング）の与え方がまちまちという状況であり、当然、育ち方もまちまちである。

本レポートでは、このような問題意識から出発した「仕事に役立つ学習会」の取り組みについて報告する。

### 2 八雲町における人材育成の現状

ここでは、八雲町における人材育成の現状を報告する。

八雲町が公表している『八雲町の人事行政の運営等の状況について』によれば（表1）、研修の主催は八雲町、北海道市町村職員研修センター、町村会、その他となっている。

北海道市町村職員研修センター主催の研修は、札幌市にある道庁別館にて行われており、おおむね2日日程の座学である。内容としては、民法や地方自治法、税法、クレーム対応など多岐に渡っている。参加者の選定については、例えば「税務事務研修」のように特定の職場に限定して必要な研修については、職員が上司から指示されて受講する。一方、業務全般に関わるような例えば「政策立案研修」などは職員全員が見られるPC上の掲示板により周知され、個々の職員が受講希望を出す手上げ制、つまり任意になっているが、実態としては希望者が少ないことが多く、総務課から任意に職員を選んで打診をしているようである。

町村会主催の研修は、採用1年目の職員に対して行う「新規採用職員基礎研修」、採用後の経過年数に合わせて受講させる「初級職員研修」「中級職員研修」「上級職員研修」は、人事当局からの指示により受講させているが、法務研修については個々の職員からの手上げ制である。

八雲町主催の研修は、毎年新規採用職員に対して実施されている「新規採用職員研修」および2009年・2010年に実施された「職員研修（初級・中級）」は、受講すべき職員を総務課から指名しているが、これら以外の研修は自由参加であり、職員の積極性に委ねられている。また、通常業務や窓口対応に影響しないよう18時～20時の時間帯に開催されることが多いが、時間外勤務手当を支払わないため自由参加としている。研修内容は、新規採用職員研修が知識を習得するための座学および町内見学であるが、これ以外の研修は、グループワークや啓発型の研修である。

表1 八雲町の人材育成研修の実施状況<sup>v</sup> (単位：人、%)

研修主催者・研修名	2009	2010	2011	2012	2013
八雲町	56	48	203	83	159
まちづくり研修	14		128	41	
職員研修（初級・中級）	27	42			
自治体職員の役割					107
政策形成能力の育成					38
職員研修（接遇）			69	34	
新規採用職員研修	15	6	6	8	14
北海道市町村職員研修センター	8	9	1	5	9
町村会主催	13	17	11	21	27
その他	7	1			10
合計（A）	84	75	215	109	205
職員数 <sup>vi</sup> （B）	283	277	278	268	260
受講率（A÷B）	29.7	27.1	77.3	40.7	78.8

### 3 組合による学習会の開催

当局による研修では知識習得型の研修が足りないという問題意識から、自治研の取り組みの1つとして組合主催による研修会を開催することとした。

#### (1) 研修テーマの選定

研修テーマには「地方交付税」を選んだ。

春闘期に地本主催で開催された財政を学ぶための学習会で地方交付税の仕組みについて学ぶ機会があり、知ることができた。しかし、学習会に参加していなければ知らないまま過ごしていたと思われる。「3割自治」という言葉に象徴されるように、地方交付税に依存する多くの地方自治体と同様の財政体質を八雲町も持っており、国の借金が膨大に膨れ上がる中で政権により左右されてしまう地方交付税に依存する不安定な財政運営をしていることを職員は認識すべきであり、また、地方交付税により自分達の賃金や自分達が行っている事務事業が支えられていることを認識すべきと筆者は考えるが、当局はそのような認識を持っていない。このような理由から、今回のテーマ選定に至った。

#### (2) 講師の選定

講師については、外部から講師を招くことも考えたが、八雲町の財政状況を踏まえた話をした方が分かりやすいということと、OBの知識や経験を活用するべきと考え、退職時財政担当課長だった梶原氏に依頼をしたところ、快諾いただいた。

### (3) 周知

学習会を開催するにあたり周知方法は、①組合機関紙による周知、②分会長による出欠集約、の2点のみとした。通常、単組で学習会を開催する場合は、執行部や青年女性部に動員要請をするが、あえて動員をかけず、参加希望者のみが参加するような方法をとった。理由の1つは、本来なら当局が主催し、時間外勤務命令を出すべきものであること。もう1つは、動員要請を出さずにどのくらいの参加者が集まるか、どのような層の職員が集まるか、見てみたかったためである。

### (4) 講演の内容

講演内容について概要を次に示しておく。

まず、地方財政計画の概要として、①国が作成する「地方財政計画」において、地方の全体の歳入・歳出の見込額が作成される。その中で交付税の総額が決められる。②総務省は交付税を確保しようとするが、財務省は経済財政諮問会議の方針を踏まえ、交付税を縮小しようとする。③国の歳入である所得税・法人税などの一部を歳出から交付税及び譲与税配付金特別会計に入れ、そこから地方に配分する。④臨時財政対策債は、交付税で賄えない分を地方に借金をさせて賄おうとするもの。臨時財政対策債は、地方の借入金を増加させる一因となっている。

次に、八雲町の2014年度決算として、①地方交付税は6,046,550千円であり、このうち特別交付税は620,513千円。普通交付税は5,426,037千円で、経常的な収入のうち59%を占める。一方、町税は1,866,639千円で20%にしかならない。

つづいて、地方交付税制度の概要として、①交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するもの。地方の固有財源であり、いわば国が地方に代わって徴収する地方税といえる。②八雲町のように合併した市町村は「合併算定」と「一本算定」のうちいずれか高い方の額が採用される。③合併算定は、旧八雲町として計算した交付税額と旧熊石町として計算した交付税額を足したもの。④一本算定は、新八雲町として交付税を計算したもの。

つづいて、基準財政需要額の説明として、①単位費用×測定単位×補正係数で算出される。②測定単位は、道路延長、都市公園面積、学校数など。③測定単位に乗ずる単価を単位費用と言い、単位費用は市町村であれば10万人規模を標準として定め、規模の違いに応じて補正されている。

つづいて、基準財政収入額の説明として、①基準財政収入額は、標準的な地方税収入×75/100+地方譲与税等で求められる。②上記の25/100は、留保財源として位置付けられている。

最後に、地方交付税制度の問題点として、①「行革努力分」を指標として取り入れ、人件費を抑制すると交付税が上がる仕組み。しかし、病院の職員も含む算出方法になっていることから、看護師確保等の取り組みに逆行する。②「人口減少等特別対策事業費」として人口を増やすと交付税が上がる仕組み。しかし、そもそも交付税は地域間の財源の不均衡を調整するための制度であり、人口減少で疲弊する地方をさらに追い込むことになる。③上記事業費について、指標の一部に「1人あたりの各産業の売上高」が組み込まれているが、なぜか第一次産業は農業だけに限定され、漁業が含まれていない。

講演後には、質疑応答を行い、4点について質疑応答が交わされた。

## 4 参加者アンケート



写真1 学習会の様子



写真2 講師

学習会参加者に対して簡単なアンケートを実施している。質問項目は、①学習会参加の動機、②学習会の感想、③今後の取り上げてほしいテーマ、④その他意見、という4項目である。なお、①および③については複数回答可としている。

回収数は参加者36人中27人、回収率75.0%である。

### (1) 学習会参加の動機

参加の動機は、「地方交付税について知りたいから」が最も多く26人(96.3%)。次いで、「周りの組合員が参加するから」が3人(11.1%)。その他の意見として「梶原さんが講師だから」が2人(7.4%)、「学習会に興味があるから」が1人(3.7%)。選択肢には「なんとなく」「誘われたので仕方なく」を用意したが、これらを選んだ者はいなかった。

### (2) 学習会の感想

学習会の感想としては、「難しかった」という意見と「分かりやすかった」という意見に大きく分かれた。若年層の職員が難しく感じ、一定の予備知識を持った職員には分かりやすく感じたと思われるが、総じて「勉強になった」という傾向にあった。

#### (3) 今後取り上げてほしい研修テーマ

今後取り上げてほしい研修テーマについては(表2)、「税の仕組み」が最も多く14人(51.9%)が選んだ。税については、住民税の課税・非課税が様々な制度の基準に用いられており、多くの職員が業務上取り扱うものの、課税・非課税の仕組みが分からないまま事務を進めていることや、多くの職員が「税金」に対する苦手意識を持っていると思われ、機会があれば勉強したい、克服したいという思いの表れではないかと考える。

次いで「町議会の仕組み」を13人(48.2%)が選んだ。議会は、その仕組みや根本的な考え方などを教わる機会を与えられない割に、30代から関わりが増え、係長になると議会対応や委員会対応を迫られ、分からないまま対応している実態があることから、勉強したいということだと思われる。

次いで、「地方公務員法について」が12人(44.4%)、「地方自治法について」が11人(40.7%)と業務上広く関わる法律が選ばれた。

一方、「八雲町の歴史について」および「八雲町の産業について」は、いずれも3人(11.1%)と低調だった。既に大体のことは知っている、あるいは関心があまりない、ということだと思われる。

その他の意見として、「予算執行に関わる注意点、仕組み」との記載があった。伝票の作成方法は知っているものの、予算編成の仕組みや支出負担行為に関する理解が十分ではない若年層の職員が多いという印象を筆者も持っており、このテーマでの学習会は必要だと感じる。

表2 希望する研修テーマ

税の仕組み	14人	51.9%
町議会の仕組み	13人	48.2%
地方公務員法	12人	44.4%
地方自治法	11人	40.7%
エクセルの操作	8人	29.6%
より詳しい地方交付税	5人	18.5%
その他	4人	14.8%
八雲町の歴史	3人	11.1%
八雲町の産業	3人	11.1%
特になし	0人	0.0%

## 5 総括

「仕事に役立つ学習会」は、参加者アンケートの結果から好評だったと認識しており、引き続き取り組むべきと総括し、第2回を企画したいと考えている。次回のテーマの選定にあたっては、アンケート結果から検討するが、アンケート結果(研修ニーズ)は、普段の業務の中での困り事がベースになっていると思われ、これに応えることが当局主催ではなく組合が主催することの意義にもなり得ると考える。

八雲町の人事評価制度は今年4月からスタートしている。人事評価制度を導入する目的について、当局は人材育成だと強調するが、実態は職員一人ひとりが当該年度において実行すべき業務の目標設定とその進捗管理となっており、単なる業務管理ツールでしかない。人材育成方針を策定している自治体の多くは、「チャレンジする職員」を理想像として掲げているが、八雲町の現行の人事評価制度は、チャレンジして失敗したら処遇に影響する仕組みになっており、チャレンジを励行するものになっていない。自治体に限らず、税を原資として事業を行う公的機関は失敗が許されないため、「この事業は失敗だった」という総括をしない組織である。「失敗」を嫌う組織の中でチャレンジする人材を育てることは大変難しいことではあるが、この難事こそ避けて通らずチャレンジしなけ

れば、あらゆる分野で前年度を踏襲した業務が行われ、八雲町は時代遅れの自治体になってしまう。早々に、理想的な職員像を掲げた人材育成方針を策定し、必要な種類の研修を、適切なタイミングで受講させるための実施計画を策定するべきである。

---

<sup>i</sup> 2016年4月1日現在、八雲町行政機構図によりカウントしており、教育委員会や消防本部を含む。ただし、八雲総合病院、熊石健康保険病院は含んでいない。

<sup>ii</sup> 国土交通大臣からの業務改善命令によりJR北海道が設置した第三者委員会

<sup>iii</sup> JR北海道再生推進会議「JR北海道再生のための提言書」,2015年6月26日

<sup>iv</sup> 「地方公共団体は、研修の目標、研修に関する計画の指針となるべき事項その他研修に関する基本的な方針を定めるものとする。」と規定されている。

<sup>v</sup> 八雲町が公表している『八雲町の人事行政の運営等の状況について』をもとに作成。なお、研修名から人材育成を目的としていないと考えられるものは除いた。

<sup>vi</sup> 八雲総合病院および熊石国民健康保険病院の職員を除く

---

---

今年4月から実施が義務づけられた「人事評価制度」に導入に先立ち、組合員・住民にとってよりよい制度としていくために、当局を巻き込みながら制度設計してきた取り組みについて紹介します。

---

---

## 人事評価制度等の検討について

喜茂別町職員労働組合

### 1. 喜茂別町の概要

2017年に開町100周年を迎える、『人と自然がきらめく町』喜茂別町は、札幌市と隣接する農業のまちで、北海道南西部、羊蹄山東部の麓にある、人口2,246人、総面積189.5k㎡の小さなまちです。

また、喜茂別川や清流日本一の尻別川が流れる、北海道で初めて全国「水の郷」百選に指定された美しい水のまちであり、双子の羊蹄で有名な蝦夷富士・羊蹄山と尻別岳などの山々に囲まれた自然豊かなまちです。

昼と夜の寒暖の差が激しい気候を活かして育てられたじゃがいも、アスパラガスが町の特産品として有名です。

特にホワイトアスパラガスは、クレードル興農欄の缶詰で知名度が高く、道内外の方に愛され、また、近年では生食用の需要も高く高級食材として利用されています。

### 2. 自治労喜茂別町職員労働組合の概要

喜茂別町役場の職員数は72人（うち任期付職員2人、臨時職員7人）です。

組合員数は、対象者45人に対し41人で組織率は91.1%です。未加入の4人については今年度新規採用であり、定期大会に合わせて勧誘・加入の予定です。

また、約2/3を採用10年未満の組合員が占める状況であり、組織（執行部）の担い手不足が大きな課題となっており、組織教宣活動、組織強化活動が急務となっています。

### 3. 人事評価制度の検討について

本町では、2014年10月、当局より人事評価制度導入にあたって検討委員会設置の協議があり、「賃金抑制など処遇管理型（成果主義型）ではなく、人材育成に重点を置き、組織としての総合力を高めるための人事評価制度とする」ことを確認し、組合、当局両者による検討委員会を設置して、これまで先進地視察や毎月の定例会議などを行い、検討を重ねてきました。そして昨年11月から今年2月までの試行期間を踏まえて、4月より制度が本格導入されています。

2015年3月25日	第1回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議 組員4人、当局4人で組織し、委員長に副町長、副委員長に組合副委員長を選出。
2015年4月15日	第2回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年5月19日	講演会「これからの企業に必須！女性社員がイキイキ！活躍できる職場づくり」（委員長、副委員長参加） 講師：OfficeAIM 森川 あやこ 氏
2015年5月20日	第3回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議 人事評価制度導入に係る勉強会開催 講師：自学工房 人材育成アドバイザー 小堀 喜康 氏
2015年6月1～2日	人事評価制度に係る視察研修実施（委員長、副委員長、管理職1人、組員1人 計4人参加） 研修場所：長野県松川町
2015年6月23日	第4回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年7月28日	第5回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年8月28日	第6回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月2日	第7回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月21日	第8回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年10月23日	喜茂別町人事評価制度評価者訓練開催
2015年10月30日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2015年11月 ～2016年2月	喜茂別町人事評価制度試行
2015年11月26日	第9回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2015年12月25日	第10回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年2月10日	第11回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年3月22日	第12回喜茂別町人事評価制度等検討委員会議
2016年3月28日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2016年3月29日	喜茂別町人事評価制度評価者訓練開催
2016年3月29日	喜茂別町人事評価制度被評価者研修開催
2016年4月1日	喜茂別町人事評価制度施行

視察した長野県松川町では、単なる格付けの制度ではなく職員の能力向上を組織的に推進するためのツールとしており、人事評価制度を導入して9年が経過しているものの、より良い制度運用のため試行錯誤を繰り返している状況であったことから、制度ができればゴールではなく、そこからスタートであることを検討委員会全体で認識することができました。

視察研修をふまえ、本町の人事評価制度は、人材育成を主眼とすることを検討委員会全体の共通認識とし、制度の作成を進めてきました。

検討協議を重ねて作成した人事評価制度について、11月から2月までを試行期間とし、組織目標シート・個人目標管理シートの作成、管理職との個人面談、評価を行いました。

個人目標管理シートの作成や管理職との個人面談により、自分自身の仕事に対する至らない点



や評価されている点などが理解でき、これまで考えることが不足していた仕事に対する向き合い方や進め方を意識して考える時間ができた一方、管理職が作成しなければいけない組織目標シートを完成させた管理職が少なく、管理職・副町長との個人面談が行われなかった部署が多かったこと、全職員対象の説明会が行われたものの、制度の進め方の理解が不足するなど、試行の中で課題点、疑問点が多く見えてきました。

制度実施前に、制度の理解不足の改善や、管理職による組織目標シート作成、個人面談の実施の徹底、既に設置済であるセクシャルハラスメント対策委員会の機能を拡充させた、あらゆるハラスメント対策を含めた人事評価制度等に対する苦情相談窓口となる委員会設置を協議・事務レベル協議等で求め、当局より徹底させる旨の回答を引き出すとともに、「人材育成に重点を置き、組織としての総合力を高めるための人事評価制度とすること」を再確認してきました。

今年4月に制度が開始されましたが、職員一人ひとりが本制度の主眼を正しく認識することで、経験年数の浅い職員がゼネラリスト・スペシャリストとして育成され、組織の総合力を高めることに結びつき、結果として住民サービス向上に繋がることとなるので、当局に対し制度運用の徹底を求めていくとともに、職員が一丸となって本制度を運用し、住民が安心して暮らせる『人と自然がきらめく町』を目指したいと思います。

---

---

労働組合運動では組合員とのコミュニケーションが必要不可欠です。一般的にマジックはコミュニケーションに役立つと言われていています。マジックを趣味する自治労組合員が「専従」という立場で、コミュニケーションツールとしてマジックが本当に役だつのか、実践してきたことを基に考察と推論します。

---

---

## 「もしもマジシャンが労働組合運動に参加したら」 ～コミュニケーションツールとしてのマジックの有効性を探る～

後志地方本部／北本靖夫

### 1. はじめに

「もしもマジシャンが労働組合運動に参加したら」

このタイトルってどこかで聞いたことありませんか？

そうです、かつてベストセラー小説になった「もしドラ」のタイトルのパクリです。

このタイトルをもじって、私も使わせてもらいました。

私は、後志地方本部の専従の北本と申します。出身単組は真狩村職員労働組合です。タイトルにマジシャンとありますが、マジックは私の趣味です。

20年ほど前に、真狩村教育委員会へ配属され、社会教育係を担当していました。その頃に仕事きっかけで、独学でマジックを覚えました。その後、後志管内を中心に口コミが広がり、各種イベント、施設、保育所などでマジックショーやマジック教室など依頼されてきました。

マジックをはじめた数年間は、楽しさよりも、苦しさの比重の方が大きかったです。なぜなら、当時の私は、簡単なマジックを数種類覚えていただけで、自分の実力とかなりかけ離れて、口コミの評判だけが広がっていたからです。そのため、実際に私のマジックをご覧になった人の期待を裏切らないようにと、必死で練習していたのです。人前で何度も失敗し、大恥をかいたことなども多数繰り返しながら、20年が経過しました。

一般的に「マジック」というと、日常生活においてコミュニケーションに役立つと耳にします。では、果たして労働組合運動では役立つのだろうか？という疑問を抱いていました。

私は、2015年4月より自治労後志地方本部にて、専従になりました。専従という立場で、労働組合運動を展開していくにあたり、組合員とのコミュニケーションは必要不可欠です。

労働組合運動の中でのマジックが本当に役立つのか？その有効性について、実践してきたことをもとに考察と推論を行い、レポートとして述べていきたいと思います。

### 2. 組合運動で必要なことは？

労働組合運動していると、ときには組合員に「協力してもらおう」が必要になります。

では、「協力してもらおう」には何が必要でしょうか？組合運動に限らず、仕事でも家庭でも、人があることを伝え、理解してもらい、協力してもらおうには、どのようなことが必要でしょうか？

それは、正確な情報や根拠を説明することや、知識や経験をもとに組合員へ必要性を伝え、お願いすることになります。では、必要な情報を提供し、説明するだけで、聞いた人は納得し、協力してくれるのでしょうか？

それだけでは、人は動きません。なぜなら、それは、「何を言うか」ではなく、「誰が言うか」に大きな影響を及ぼしているからです。たとえば、あなたは見ず知らずの人から、「あなたはこうした方がいいよ」「これについて協力してくれないか？」などと言われて、素直に聞くでしょうか？おそらく、警戒心を抱き、簡単にイエスとは言わないことと思います。

では逆に、あなたにとって知っている人から何か言われたらどうでしょうか？この場合は、少なくとも聞く耳をもつ可能性は高いと思います。さらに言えば、好意的な人からの依頼は、協力してもらえる確率はグッと高くなります。

「協力」とは相手からの「承諾」がなければ得ることができません。ということは、「協力」は「承諾」と、言い換えることができると考えられます。

では、この「協力＝承諾」はどのようにして、相手から得ることができるのでしょうか？

### 3. 人は好意的な人の話を聞く傾向にある

ロバート・B・チャルディーニ著の「影響力の武器」をご存知でしょうか？この書籍は、相手からの承諾を得るために、人はどのような心の作用が働き、イエスを引き出せるのか、ということの研究したものをまとめたものです。セールスマン、募金勧誘者、広告主などのプロの世界の潜入し、その調査結果から「承諾」についてのメカニズムを解明した実例が紹介されています。

まず、この書籍の内容について、一部触れてみたいと思います。

人から「承諾」をもらうためには、「好意のルール」が必要とされます。

「好意のルール」とは一言でいうと、「私たちは、自分が好意をもっている知人から何か頼まれると、ほとんどの場合イエスと言ってしまう」ということです。そして、「好意のルール」に影響する要因には、主に3つあると言われております。それは、①「身体的魅力」②「類似性」、そして③「接触の繰り返し」です。

① 「身体的魅力」とは、好ましい外見の人は承諾してもらいやすい。

② 「類似性」とは、自分と共通点を持つ人に好意を抱く傾向にある。

③ 「接触の繰り返し」とは、会う回数が増えるごとに、親密性が生まれ協力を得やすい、ということです。

これらの要因が影響されると、「好意のルール」が働き、相手からの「協力＝承諾」を得る確率が高まるといった内容が書かれています。

書籍「影響力の武器」で解説されていた、この「好意のルール」を、マジックで活用していった場合はどうだろうか？「好意のルール」にまで発展させることができるのだろうか？という

視点を持ち、これまで活用してきました。

#### 4. 労働組合運動にマジックを導入してみたら

組合活動では、「自治研集会」「組織集会」など、様々な集会や学習会があります。そして、集会終了後、時には交流会があります。交流会では、名刺交換を行い、お互いの仕事の情報交換や、共通の話題でコミュニケーションをとります。そのとき私は、マジックを披露することがありました。それは、依頼されて余興として披露する場合や、また、同席したテーブルの人に見せることもありました。

2015年4月～2016年6月までの間、労働組合関係の小さな集まりから、比較的大人数の集まりなどあわせて、48回マジックを披露する機会がありました。

この間、私が一番注意してきたことは、必ずマジックに「エンターテイメント性」を取り入れてきた、ということです。

マジックは、不思議な出来事を表現するため、「タネを知っている者」と「タネを知らない者」という構図が出来上がります。特に日本人に多いと言われていることは、「絶対にタネをあばいてやろう」という気持ちが働き、そこで、対立や競争といったものが生まれやすいのも事実です。

そのため、不思議な出来事を表現する過程において、ギャグ、小ネタなどを盛り込みながら、楽しんでもらえるよう工夫してきました。「演者」がいて「観客」がいる。当然、見てもらえる観客がいなければ、マジックは成り立たないわけであり、観客に対しては「今日も見ていただき感謝します」「全力で楽しさを提供します」という気持ちを忘れずにいました。

つまり、どんなに不思議なマジックが上手くできたとしても、見ている相手が楽しめず、また見たいと思ってもらえなかった場合は、自分にとって、その場は失敗したと思っていました。

常に「相手を楽しませること」いわゆる「エンターテイメント性」を意識しながら取り組んできました。

#### 5. 「あ、あの時のマジシャンね」と、会話の糸口をつかむ

マジックを披露してきて、共通して実感したことは、その場で「会話」が弾むことが多くなったということです。お互いを知らない者同士の空間から、共通の話題を作り出すことができました。また、2回目に会ったときにも、どちらからともなく声をかけやすくなることが、多くなりました。お互いの共通の話題がなかったとしても、相手にとっても「マジック」を話題に、声をかけてもらいやすい状況になっていたのです。

専従という立場で単組へ訪問する場合であっても、一度会っただけの人で、私の名前は覚えられていなくても、「マジック」という話題をしたことによって、「あ、あのときのマジシャンね」と、思い出していただき、声をかけやすくなる状況を作り出すことができてきました。

このようなことから、「マジック」は、人との距離を縮め、共通の話題を作り出し、会話の糸口をつかむ環境づくりには適していると考えられました。

## 6. 「好意のルール」に当てはめてみると・・・

では、マジックを披露することによって、「好意のルール」にまで発展させることができたのか？これについては、まずは考えられる可能性について推論したいと思います。

書籍「影響力の武器」の中では、「好意のルール」に影響する要因は、主に3つあると先ほど申し上げました。それは、①「身体的魅力」②「類似性」③「接触の繰り返し」です。

一つ目は「身体的魅力」についてです。

「身体的魅力」とは、好ましい外見の人は承諾してもらいやすい、でした。この「身体的魅力」はイコール「外見の魅力」です。つまり、外見の良い人の方が他者との付き合いで有利になる、ということです。もちろん例外もあります。

では、「外見の魅力」を「マジック」で置き換えてみます。マジックというコミュニケーションツールを使って、エンターテイメントを提供している人、と解釈してみます。マジシャンという「役者」を演じることによって、「楽しみを与える人」という側面から考えると、「外見の魅力」に当てはまることと考えられます。

二つ目は「類似性」についてです。

「類似性」とは、自分と共通点を持つ人に好意を抱く傾向にある、でした。これは、マジックを見たという「共通の話題」「同じ空間で非日常の体験をした」という面では、類似性を生み出すことが可能と考えられます。

そして最後に、三つ目の「接触の繰り返し」についてです。

先ほど申し上げたとおり、「接触の繰り返し」は、親密性が生まれ協力を得やすい、でした。これは、一度見た人が、次回また見るのを楽しみにしてもらえる、という面から考えると、マジックは、接触の繰り返しのきっかけとして、非常に可能性が高いとツールと考えられます。

私のマジックが、この「好意のルール」の3要因に完璧に当てはまってきたか、というところ決してそうではなかったと思います。しかし、上記の3つの推論から、今後さらなる探求と追求を重ねることによって、可能性はグッと高くなると考えられると推論します。

## 7. コミュニケーションが苦手だった私が・・・結論は、

もともと、コミュニケーションが苦手な私が、マジックのおかげで、コミュニケーションをとることができました。マジックがなければ、この間、多くの人とは交流できなかったと思います。労働組合運動のコミュニケーションツールとして、マジックは非常に有効であると結論づけたいと思います。

## 8. 終わりに

最後に、これからはどんな分野であれ「エンターテイメント」の要素が必要になってくる、ことを申し上げたいと思います。

私は、マジックという分野で、使い方を一つ間違えば、ただ自慢するためだけの道具に陥りがちなツールを、「相手を楽しませる」ことにフォーカスし、エンターテインメント性を重視してきました。なぜなら、人は本能的に「楽しみたい」という気持ちを持っているからであり、そして気持ち一つで、人の行動が変わってくるからです。

これからも、労働組合運動に限らず、職場、地域の人との関わりにおいて、どうしたら相手を楽しめるだろうか？というエンターテインメント性を重視しながら、マジックをよりよいコミュニケーションツールの一つとして発展させることを追求してまいりたいと思います。

**論**

**文**

「生活保護受給者に対する自立支援プログラムの動向」  
－ 「居場所の確保」という視点からの事業検討－

**チャレンジサポート**

「絵本を活用した化学物質過敏症（CS）の予防・啓発活動」  
「香りに苦しむおともだちの存在への気づき・・・」

「札幌市職ワインをつくろう」

概要 近年、生活保護受給者が急増し、各自治体で受給者に対する自立支援プログラムが導入されている。自立支援プログラムについて、「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の3種類の視点から就労支援事業や就労ボランティア体験事業、子どもへの学習支援事業等が行われている。著者は平成23年度～平成26年度にケースワーカーとして保護実施機関で勤務した経験を踏まえて、「就労」に限られず、「居場所の確保」という視点からも、自立支援プログラムは有効であったと考える。しかし、生活保護法の改正と、平成27年4月に施行された生活困窮者自立支援法によって、これらのプログラムは全額国庫補助による事業実施ではなく、各自治体が一部費用負担したうえでの自立支援事業となったため、一部自治体において事業が縮小されている。自立支援事業に対する国の財政措置の継続が必要であると考えます。

## 生活保護受給者に対する自立支援プログラムの動向 —「居場所の確保」という視点からの事業検討—

北海道本部／札幌市役所職員組合連合会 渡邊真央人

### 1 生活保護制度への課題意識

#### 1 - 1 生活保護制度の現状

平成20年のリーマンショック以後、生活保護受給者数は急増し、戦後すぐの「国民総貧困」と言われていた時代以来の受給者200万人越えとなった。そして、その後も受給者数は増加傾向であり、平成28年3月現在は約216万人となっている。その内訳を見ると、「高齢者世帯」と、稼働能力はあるが失業によって生活が困窮し、次の仕事が見つかるまで生活保護を受給したいと保護実施機関に申請する人々を含む「その他の世帯」の増加が顕著であることが読み取れる。

ところで、平成23年度～平成26年度の4年間、著者は札幌市役所においてケースワーカー（以下、「CW」と表記する）として勤務していた。ちょうど受給者の急増と、それに伴って自立支援プログラムが各自治体で本格的に定着しはじめた時期に重なる。また、平成26年7月の改正生活保護法の施行及び平成27年4月の生活困窮者自立支援法の施行によって、就労支援や住宅確保支援など、生活保護に至る前の第2のセーフティネットの整備が各自治体に求められることとなった時期でもある。

そこで本稿では、平成26年度まで各自治体で実施されていた自立支援プログラムがどのような効果をもたらしたのかを検証し、また生活保護法の改正と生活困窮者自立支援法の施行によってそれがどのように変化をしたのか振り返ることとする。

#### 1 - 2 自立支援プログラム導入の経緯

生活保護法は、「最低限度の生活の保障」と「自立の助長」を生活保護の目的としていたが、生活保護の実施要領・通知などの割合を見ると、扶助費の支給を通じた「最低限度の生活の保障」を主眼とする政策を国が意図していたことは明らかである。しかし、リーマンショックの少し前から、厚労省は専門委員会の議論を踏まえる形で生活保護受給者の自立支援に積極的な方針を示した。これに呼応する形で、平成16年度からは北海道釧路市などの先進的な自治体が自立支援プログラムのモデル事業を行い始め<sup>1</sup>、平成16年度末には国として自立支援プログラムの導入を

<sup>1</sup> 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編『希望をもって生きる—生活保護の常識を覆す釧路



推進していくとする厚生労働省社会・援護局長通知が発出された<sup>2</sup>。これに基づいて、平成17年度から各自治体で自立支援プログラム事業が本格的に実施され始め、リーマンショックによる受給者の急増を経て各地の自治体において自立支援プログラムが定着した。自立支援には、規則正しい生活ができる「日常生活自立」、人間関係を適切に結び社会の中に居場所を確保することができる「社会生活自立」、就労等による「経済的自立」の3種類があるとされ、就労による経済的自立を目指す就労支援事業、生活を立て直すことに主眼を置き日常生活自立や社会生活自立を目指す就労ボランティア体験事業等が各自治体で行われている。また、生活保護世帯の子ども等を対象とした学習支援事業も各地で行われている。

## 2 平成26年度までの自立支援プログラムの概要

### 2 - 1 「経済的自立」を目指す取組み

生活保護受給者のうち、各実施機関で就労可能と判断した者に対しては、一義的にはCWが求職活動をサポートしていくこととなる。しかし、多くの実施機関では、より専門的な見地から求職活動をサポートする必要があるとして、自立支援プログラムにおける就労支援事業の担当職員としてハローワークOB等の就労支援相談員を採用した。著者が所属する札幌市においても、就労支援相談員を北海道からの全額補助金<sup>3</sup>を原資に採用した。また、「生活保護受給者等就労自立促進事業」として、CW、就労支援相談員とハローワークが連携して受給者に適した求人情報を提供する等の受給者の求職活動をサポートする事業も始められた。

しかし、求人情報の提供だけでは、様々な稼働阻害要因を抱えながら働こうとする受給者の能力とミスマッチがあり、採用に至らないという問題が各実施機関で顕在化している状況にあった。そのため、一部の自治体では稼働阻害要因を抱えた受給者でも就労できるような「求人開拓」等に取り組み始めた。この点、全国で先駆的な取組みの一つとされているのが平成23年6月から大阪府堺市で始まった「堺市被保護者キャリアサポート事業」による多様な就労支援である。この事業は民間企業に委託した事業であり、受給者への「就労意欲喚起」、「求人開拓」、「就業訓練」をトータルに行っていくものである。ここでいう「求人開拓」とは、堺市の求人開拓員が、ハローワークにフルタイム求人1人を出している企業に出向き、短時間求人2人分とするように交渉するところから始まる。そして短時間求人に変更された場合は、短時間であれば就労可能な受給者に提供し、必要に応じて面接にも同行するという就労に向かう一連の流れをトータルで支援するものである。このように受給者が就労できるような求人となるよう堺市側から企業に働きかけるといった点が特徴である。また、受給者が採用された後は、受給者が働き続けられるよう「定着支援」も行っていくというものである。これによって、堺市では受給者の就労後3か月後の職場定着率が約70%になったとのことであり<sup>4</sup>、定着支援を事業化していなかった札幌市でCWをやっていた感覚からすると、かなり高い定着率であると感じる。

### 2 - 2 「日常生活自立」「社会生活自立」を目指す取組み

「経済的自立」を目指す取組みと同時に、就労意欲の低い生活保護受給者、基本的な生活習慣に課題を有する受給者など、就労に向けた課題をより多く抱えるすぐに就労による経済的自立が見込めない受給者に対する支援も求められた。受給者は、生活保護を受けているというスティグマを持っていることも多く、就労に限らず、社会的なつながりを失っている状態に置かれている

---

『チャレンジ』（全国コミュニティライフサポートセンター、2009）によると、平成15年末に釧路市ではモデル事業の実施を検討し始め、平成16年からのモデル事業実施となった。

<sup>2</sup> 「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（平成17年3月31日社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知）

<sup>3</sup> 国庫補助（緊急雇用創出事業臨時特例基金）を原資とする。

<sup>4</sup> 平成25年11月堺市健康福祉局生活福祉部生活援護管理課への聞き取り調査による。

場合が多いからである。このような受給者に対して、「日常生活自立」「社会生活自立」ができるよう支援する取組みが必要とされた。そして多くの自治体では、高齢者施設などでの就労ボランティア体験事業という形で、受給者に社会的なつながりを回復してもらうためのプログラムは具体化された。

就労ボランティア体験事業について、札幌市では、平成23年から一部の実施機関でモデル事業として開始した。他の自治体と同様に、参加を希望する受給者が担当CWや事業のコーディネーター役であるNPOの担当者と面談のうえ、高齢者施設での高齢者の見守りや公共施設の清掃作業などのボランティアに参加するというスタイルである。これにより受給者自らが社会に貢献することを実感し、生活保護を受けているというスティグマを解消することにより、社会的につながりを持てるようになることを目指すのである。「就労ボランティア」の名前のおり、最終的には、社会生活自立から就労による経済的自立へ受給者がステップアップすることを目標にしているが、現在の運用は受給者の社会生活自立という点に主眼が置かれている。開始初年度のCWへのアンケート調査によると、CWのうち91.6%が被保護者への自立支援効果が「あった」「少しあった」と答えている。また、参加者の自立意欲の変化を「感じた」「少し感じた」とするCWが72.7%に上っている。そして同様に、受給者へのアンケートにおいても、ボランティアを通して社会生活自立への「自信がついた」という回答が多く、実際に就労に至った受給者も現れており、高い社会生活自立効果がある事業だと判断できる<sup>5</sup>。札幌市ではモデル事業を通して、就労ボランティア体験事業に効果が認められるとし、徐々に事業規模を拡大し、平成26年度には全市400名規模に事業を拡大した。

## 2 - 3 学習支援事業

学習支援事業は、高校進学率の低い貧困家庭の中学生が高校進学できるようにサポーターが無料で勉強を教えるというものである。教える側のサポーターとして、CWが入っている自治体も一部にあるが、多くの自治体は教員OBや大学生がサポーターとなっている。学習支援事業を実施している自治体では、貧困世帯の高校進学率が上昇し、一部の自治体では一般世帯の高校進学率と変わらない水準になっていると報告されている<sup>6</sup>。また、多くの自治体では学習支援と同時に、貧困家庭の子どもの社会的な居場所が少ないということに着目し、学習支援事業を貧困家庭の子どもの居場所づくりという視点を持って行っている。

札幌市では、北海道からの補助金<sup>7</sup>によって、生活保護家庭の中学生を対象に、平成24年から西区で施行実施し、平成26年度には全区で合計30箇所と事業規模を拡大してきた。児童館を中心とした会場に、週1回中学生が集まり、児童館の職員や、元教員や大学生から勉強を教えてもらうという全国の平均的なスタイルである。著者もCWとして、数回学習支援事業を見学したが、学習だけではなく、遊びの要素を取り入れた活動を行い、またスタッフをニックネームで呼ぶようにするなど、中学生の居心地の良い場所になるような運営がされていた。また、学習への意欲づけという観点から、学習以外に大学生のスタッフらと野外活動を行う機会も作っている。このような学習以外の多くの活動を取り入れることで、中学生一人ひとりが役割をもって事業に関わり、帰属感が生まれ、「居場所」となっていくのである<sup>8</sup>。しかし、学習時間にも落ち着きのない行動をする生徒がいることも事実であり、このような生徒へどのように働きかけていくか工夫が求められる状況にある。

<sup>5</sup> 平成23年に「就労ボランティア体験事業」を実施した札幌市厚別区保健福祉部保護課（福祉事務所）のアンケート調査による。

<sup>6</sup> 平成25年4月現在、全国平均では、学習支援参加者の高校進学率94.4%であり、生活保護世帯の高校進学率89.9%と比較して優位に高いが、一般世帯の高校進学率98.4%と比較すると低い状況にある。なお、埼玉県では学習支援参加者の高校進学率97.0%であり、一般世帯の進学率と優位な差はない（内閣府子どもの貧困対策に関する検討会（H26.4.17）厚労省提出資料）。

<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kentoukai/>（H28.6.21リンク）

<sup>7</sup> 国庫補助（緊急雇用創出事業臨時特例基金）を原資とする。

<sup>8</sup> 古野由美子「中学生への学習支援事業がつなげる人材育成」（児童健全育成財団編『じどうかん2016夏号』5~6頁）

ところで、このような学習支援事業の課題として、事業の運営面としては支援スタッフの不足、事業の実施面としては高校進学後に中退する生徒が多いとされる点あげられる。支援スタッフの不足については、支援者の多くが大学生であることから、近隣に大学生がいない地域では活動が難しいものと思われ、地域住民などにも協力を募ることができる形で運営されることが望ましいだろう。この点について、釧路市の学習支援事業は、事業開始当初から、スタッフ側の一人として元教材販売会社社員など、生活保護受給者も参加している。このような地域を巻き込んだ取組みが今後求められていくのであろう。

また、高校進学後の中退という問題については、地域の実情にあわせて、一部の自治体では「高等学校等定着支援事業」等の名目で、「目的意識を持って卒業する」ところまでサポートをする取組みが行われている<sup>9</sup>。

### 3 自立支援プログラムを通じた「居場所の確保」

今まで記した各事業について、どのように評価をされているのかについて検討を行う。

まず、事業の背景について整理をしたい。今日の社会の課題として、貧困家庭の大人も子どもも、社会の中の居場所が足りていないということがある。大人にとっての居場所は「就労先」であり、「ボランティア先」となる。「経済的自立」という視点ではこの両者に大きな差はあるが、社会の中に居場所が確保されるという「社会生活自立」という視点からみると、大きな差はない。また、子どもにとっては「学習支援事業」がこれにあたる。そこで、いずれの事業も「経済的自立」だけではなく、「居場所の確保」という視点から検討を行う。

#### 3 - 1 大人に対する「居場所の確保」

まず、注目すべき効果は「自立支援プログラム」自体が居場所となっているというものである。生活保護受給者は、社会から孤立して、CW以外に話し相手がないという状況におかれている場合も多い。そのような受給者にとって、自立支援プログラムで出会う、他の受給者はもちろん、就労支援相談員や支援スタッフとのつながりも貴重な居場所になっていることが多いと思われる。

まず、受給者と就労支援相談員や支援スタッフとの関係はどのようにとらえるべきだろうか。もちろんCWが一義的に自立支援の責任を負うが、CWはそもそも受給者を指導する立場であるため、受給者にとって「何でも話ができる話し相手」にはならない。就労支援相談員や支援スタッフは、CWが聞き出せないような「自立に向かう悩み」を聞き、就労や社会生活自立に向けて寄り添い形の支援をするという形でCWと役割分担をして支援をしていくことが「居場所の確保」につながるだろう。

一方、自立支援プログラムの参加者同士の交流による居場所の確保はどのようになされているのか。先の札幌市厚別区のアンケート調査のように、就労ボランティア体験事業も受給者の居場所の確保に寄与していることが実証されている。また、受給者に対する就業訓練を行っている自治体では、その訓練の場が受給者の居場所になっていることが報告されている<sup>10</sup>。そうであるならば、多くの自治体の現行の事業が事業目標として「就労につなげる」ことを掲げているが、社会生活自立をはかることそれ自体を事業目標として掲げるべきではないか。経済的自立と異なり、財政的効果の評価することは難しいが、稼働能力層に限らず、受給者の居場所の確保につながる事業は必要なことであるからである。人間関係を築くことを主眼にしたプログラムから、就労に近い形での社会貢献を主眼としたプログラムまで、さまざまなプログラムを実施することが求められよう。

もちろん、自立支援プログラムは一時的な居場所であり、将来的には自立支援プログラム以外の場所に居場所を確保することが大事である。その観点からすると、就労の効果は経済的自立だ

<sup>9</sup> 高校進学後の定着支援に積極的に取り組んでいる例として、大阪府堺市がある。

<sup>10</sup> 川崎市が実施している就業訓練が受給者の居場所になっていることについて、川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室編『現場発！生活保護自立支援 川崎モデルの実践』（ぎょうせい、2014）が詳しい。

けではなく、社会的排除や孤立が解消された「居場所の確保」にもあると考えるべきであり、「職場定着」による居場所の確保が出来た時点で「就労の達成」として掲げることが妥当であろう。

### 3 - 2 将来の貧困の抑止と子どもの「居場所の確保」

生活保護世帯を含めた貧困家庭では高校進学率が低いという点については多くの先行調査が明らかにしている。また、中学卒業者の収入と高校卒業者、大学卒業者の収入では、同じ正社員就労者で比較しても前者で約50万円、後者で約200万円以上の差があるとされている<sup>11</sup>。この状況を踏まえると、学習支援事業によって貧困家庭からの高校進学者、大学進学者を増やすことが、将来の貧困家庭出身者の安定した収入維持につながり、貧困の再生産の抑止につながることを考えられる。

ところで、このような学習支援事業について、貧困の再生産の抑止の観点から事業を行っても、一部では参加対象の中学生がなかなか参加しないという問題がある。この点については、対象家庭への声掛けをCWが地道に行っていく必要がある。しかし、著者もCWとして中学生の子どもがいる家庭に事業の利用を勧めたが、「うちの子は高校行くような能力がないし…」「子どもに生活保護を受けていることを言っていないから…」という声があり、参加につながらないことも多かった。

CWとしての経験を踏まえ自戒を込めて何が足りなかったのか検討をすると、学習支援事業を「高校進学のため」「将来の生活のため」という点に重点を置いた説明になっていたが、学習支援の場それ自体が子どもの居場所になるという視点で説明をすることが欠けていたように思われる。保護者に高校進学の必要性を説明していくとともに、中学生の子どもと接点を持ち、「居場所」という視点で直接事業を勧めることも地道に行っていく必要があったように思われる。また、このような学習支援事業について、各自治体では生活保護担当部局が主管している場合が多く、生活保護担当部局が行う以上、対象世帯が「生活保護世帯」として区切られる場合も多い。そうすると、「友達と一緒に行けない」「生活保護だとばれてしまう」ということになってしまう。

当該事業が高校進学率を上昇させ、子供の居場所の確保にもなるのであるから、少しでも事業を必要としている生徒が参加しやすいようにするためにはどうしたらよいのかという視点を持っていく必要があると思われる。そのためには事業主管部局を教育部局に変更し、学校と連携を図っていくほうが臨機応変な対応が可能になるだろう。なお、生活困窮者自立支援法の施行に合わせて、生活保護担当部局が生活困窮者自立支援法を所管する自治体も多いことから、この枠組みで支援対象を拡大するというモデルも十分に可能であろう。

## 4 平成27年度以降の動向と今後求められる方向性

平成26年度の改正生活保護法、平成27年度的生活困窮者自立支援法の施行によって、これらのプログラムが予算事業ではなく、明文化されることになった。注目すべきは堺市などが先駆的に行っていた生活保護受給者に対する求人開拓や就労後の定着支援が「被保護者就労支援事業」として明確に定められた点である。今まで各地で先駆的に行われていたプログラムのうち効果が高い事業が、明文化されたことを契機に全国に広がっていくことが期待される。

しかし、平成27年度からはこれらの事業に自治体の負担が生まれた。そのため、自治体によっては、プログラムの縮小に追い込まれている。就労支援事業や、就労準備支援事業について、国庫負担割合が10分の10から、4分の3に減少した。そのため、例えば札幌市では、就労支援相談員は平成26年度までの人数を確保しているが、就労ボランティア事業は、平成26年度の全市で400人規模から平成27年度以降は100人～150人規模となっている。また、学習支援事業については、生活困窮者自立支援制度の中に位置づけられ、受給者に限らず実施する「任意事業」とされ、国庫負担割合が2分の1とされた。札幌市では学習支援事業が市長公約となっていることもあり、平

<sup>11</sup> 「子どもの貧困の社会的損失統計—都道府県別推計—レポート」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2016）<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2016/10.html>（H28.6.21 リンク）

成27年度は平成26年度までと同規模の30会場を維持し、平成28年度は前年度から増やして40会場  
で実施しているが、全道に目を向けると、自治体の財政力によって実施有無が分かれており、13  
自治体の実施にとどまる状況にある<sup>12</sup>。

このように財源が保障されなければ、各自治体で自立支援事業に必要な実施体制を構築できず、  
今後も事業が縮小されていくことが予想される。それは将来の受給者の増加につながり、結果的  
に扶助費のさらなる増加を導くものと思われる。今後も、各自治体によって受給者の居場所をつ  
くり、自立を支援していくことが必要である。そのためにも、各自治体において地域の実情にあ  
わせた様々な事業が展開されるよう、平成26年度までと同様に国による財政措置が望まれる。

---

<sup>12</sup> 「道内の貧困家庭の子ども、学習支援行き渡らず 足りぬ『学びの場』」（北海道新聞  
H28.5.7 朝刊）



活動の総称	絵本を活用した化学物質過敏症（CS）の予防・啓発活動 「香りに苦しむおともだちの存在への気づき・・・」
活 動 計 画 の 内 容	
<p>私たちの身の回りには家庭用品、洗剤、化粧品、香料、建材や塗料などさまざまな化学物質であふれています。</p> <p>これらは、私たちの生活に便利さをもたらした一方で、アレルギー体質、アトピーや化学物質過敏症の方などにとっては、アレルギー症状、頭痛、めまい、吐き気や喘息等の症状の誘因にもなり、日常生活に支障をきたす場合があります。</p> <p>（別紙「化学物質過敏症支援センター」資料）</p> <p>近年、香りブームにのり、香り付き柔軟剤、香り付き洗濯洗剤だけでなく、化粧品、シャンプー、リンス、整髪料や文房具などにも香りをつけられているものもあり、学校の教室も香りであふれ、各家庭の柔軟剤、洗剤、シャンプーやリンスの香りが混ざり合う教室では、とても強い香りになり、それがもとでアレルギー症状、頭痛やめまいなど健康状態に影響をうけている児童たちがいる実態があります。</p> <p>すべての子どもがよりよい学校生活を送ることができるように、社会全体が化学物質の危険性への理解が深まるように、微量の化学物質が私たちの健康に影響していること、香りに苦しむおともだちがいることを知ってもらい、家庭での香り付き洗剤などの使用量を減らしてもらい、香りのないものにしていただく、また香りのもととなるものを学校に持ちこまないことなどの理解を深めてもらえるような、香料の自粛への啓発の一助となるツールとして、私たち自身の手で絵本を作成してみたいと思います。</p> <p>子供たちがこの絵本をとったときに、こうした化学物質が環境に与える影響や環境に配慮した生活がみんなの健康を守ることにつながることの「気づき」となるよう、完成した絵本は学校図書館等に配架していただき、貸出図書として、また校内の読書タイム、読み聞かせの時間に活用してもらい、関係者への聞き取りなどにより効果を検証した結果を含めてレポートにまとめたいと考えています。</p>	
実 施 時 期	
2016年8月1日～2018年5月31日	
活動から期待される効果	
<p>化学物質過敏症発症者は、症状を誘発するものとして香料をあげており、発症の原因や重症化の原因ともなります。発症者は重症化すると日常生活に困るだけでなく、外出もできなくなり、社会から隔絶され、教育の機会を奪われ、就職や仕事に就くことも狭められます。大人になってから職場で発症した人も職場の理解を得て、働き続けることは困難を極めます。</p> <p>毎日長い時間を過ごす教室でも香料をできるだけ持ち込まないよう自粛することがシックハウス症候群の予防、また発症している子どもの重症化を防ぐこととなります。</p> <p>身のまわりに存在する多様な化学物質の危険性とそれらから身を守る術、発症者への配慮や協力できることを子どものうちから啓発し、発症予防のためにも地域・学校・職場内で化学物質を減らすことを知ってもらい、また成長にともなってこうした病気の理解者が増えていくことで疾病として正しく認識され、官民間わず職場環境の改善につながることを期待します。</p>	

2016年7月12日

自治研事務局宛

県本部 北海道  
 単組名 札幌市役所職員組合連合会  
 名 前 相内 利幸

自治研チャレンジ・サポート活動予算書

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	調査費	100,000	100,000
単組負担金		600,000	通信費	10,000	0
			交通費	80,000	0
			印刷費	500,000	0
			雑 費	10,000	0
合計		700,000	合計	700,000	② 100,000

<注意事項>

- ・①の「助成金」の欄に、助成希望金額を記入してください。(上限10万円まで)
- ・収入と支出の合計、および①と②は同額になるように作成してください。
- ・助成金希望金額が全額支給されずに減額されたうえで採用される場合もあります。
- ・すでに終了した企画や活動実績をもとに本制度に応募することはできません。

<記入例>

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	会場費	80,000	80,000
個人負担		50,000	通信費	10,000	0
			交通費	30,000	20,000
			雑費	30,000	0
合計		150,000	合計	150,000	② 100,000

以 上



(別紙)

## <化学物質過敏症支援センターHPより>

### 増え続ける化学物質

化学物質過敏症は、何かの化学物質に大量に曝露されたり、または、微量だけでも繰り返し曝露された後に、発症するとされています。

化学物質への感受性は個人差が大きいため、同じ環境にいても発症する人とならない人がいます。「今日、推計で5万種以上の化学物質が流通し、また、わが国において工業用途として届け出られるものだけでも毎年300物質程度の新たな化学物質が市場に投入されています。化学物質の開発・普及は20世紀に入って急速に進んだものであることから、人類や生態系にとって、それらの化学物質に長期間曝露されるという状況は、歴史上、初めて生じているものです」(2003年版『環境白書』より)。

その一方で、「今日、市場に出回っている化学物質のなかで、量として75%に当たるものについて、基本的な毒性テストの結果すら公開されていない」(米国NGOの環境防衛基金『Toxic Ignorance (毒性の無知)』1997)といった現状があります。

「便利な生活」のために、化学物質を開発、利用していくことが優先され、安全性の検証は後回しにされがちです。こうした背景のもと、「環境ホルモン」「化学物質過敏症」など、従来予想できなかった新たな問題が表面化してきたのです。

### だれにも発症の可能性

戦後、急激に増えた花粉症も“環境病”の一つだと言えます。杉などが多い山村よりも、車の排気ガスなどで汚染された都市の方が、患者が多いと言われています。たとえば、ディーゼル排気粒子は、IgE抗体を増やす作用などがあります(国立環境研究所のホームページ)。昨年まではまったく異常がなかったのに、ある年を境に突然発症する花粉症。化学物質過敏症もこれと同じように、あなたが突然、発症者になるかもしれません。

### 多い潜在患者

化学物質過敏症の発症者数について、日本ではまだ調査例が少ないのですが、内山巖雄・京都大学大学院教授らは、成人を対象に行った調査から全国で約70万人と推計しています。子どもも含めれば100万人程度になりそうです。しかし、多数の医師はこの病気に関心を持っておらず、診療できる医師は限られています。このため、「更年期障害」「精神疾患」など、別の疾患として診断されたり、「原因不明」として放置されている潜在患者が多数いるものとみられています。

### 周囲の無理解にも苦しむ

実際、明らかな体調不良にもかかわらず、医師らに「異常なし」「気のせい」などと言われ続け、「CS」と診断されるまで、医療機関を何カ所も渡り歩いた経験を持つ方は、少なくありません。このため、「お医者様が『異常なし』とおっしゃっているのだから」と、家族からも理解してもらえない発症者が少なくありません。発症者は症状だけでなく、孤独にも苦しめられているのです。

発症者の反応を引き起こす主な化学物質など
▼発症者の90%以上に症状が出るもの ・家庭用殺虫剤 ・殺菌剤 ・防虫剤類
▼発症者の80%以上に症状が出るもの ・香水などの化粧関連用品類 ・衣料用洗剤類 ・防臭 ・消臭 ・芳香剤類 ・タバコの煙 ・シャンプーなどボディーケア用品類 ・灯油などの燃料類 ・ペンなど筆記用具類 ・印刷物類
※横浜国立大学・糸山景子氏らが、CS支援センターの発症者488名（回答者278名）に行ったアンケート結果より

そのほか、発症者が反応するもの
新建材・塗料から放散される化学物質、排気ガス、電磁波、においが強い天然のものなど（個人差あり）

### シックハウスや農薬などで発症

化学物質過敏症（CS）の発症原因の半数以上が、室内空気汚染です。

室内空気汚染による健康影響は、「シックビル症候群」「シックハウス症候群」とも呼ばれています。自宅や職場、学校などの新築、改修、改装で使われる建材、塗料、接着剤から放散される、ホルムアルデヒド、揮発性有機化合物（VOC）などが、室内空気を汚染するのです。

建築物自体だけでなく、室内で使われる家具、殺虫剤、防虫剤や、喫煙なども室内汚染を引き起こし、CSの発症原因になります。

室内、屋外を問わず盛んに使われている有機リン系農薬（殺虫剤）は、さまざまな毒性（神経作用、アレルギー悪化、視力低下など）が指摘されています。

特に問題なのが、有人・無人ヘリコプターによる空中散布です。

ガス化した農薬が、対象の田畑や森林だけでなく、周辺の住宅地などにも長期間留まり、有機リン中毒やCSなど、深刻な健康被害をもたらしています。

また、農産物生産以外の目的で使われる農薬（シロアリ防除剤、庭・公園・街路樹の殺虫剤など）には、ごく一部を除いて規制がなく、発症原因となったり、発症者を苦しめています。

化学物質過敏症の原因	
シックハウス	59%
農薬・殺虫剤	21%
有機溶剤	8%
その他	12%
患者221名（女性164名、男性57名）。6～62歳（平均42歳）。	
北里研究所病院臨床環境医学センターの坂部貢先生による	

## 職場や大気の汚染でも

職業上扱う有機溶剤なども、CS の発症原因になります。パーマ液や合成洗剤（シャンプー）を扱う美容関係、消毒液を扱う医療関係、化学関係、印刷関係などで働く方々が発症するケースが目立っています。

そのほか、ごみ処理施設による大気汚染で、多くの周辺住民が発症したケースもあります（「杉並病」など）。

化学物質過敏症の主な症状
【目】かすみ/視力低下/物が二つに見える/目の前に光が走るように感じる/まぶしい/ちかちかする/乾き/涙が出やすい/ごろごろする/かゆみ/疲れ/目の前が暗く感じる
【鼻】鼻水/鼻詰まり/かゆみ/乾き/鼻の奥が重い/後鼻腔に何か流れる感じがする/鼻血
【耳】耳鳴り/痛み/耳のかゆみ/音が聞こえにくい/音に敏感になった/耳の中がぼうっとする感じがする/耳たぶが赤くなる/中耳炎/めまい
【口やのど】乾き/よだれが出る/口の中がただれる/食べ物の味が分かりにくい/金属のにおいがする/のどの痛み/のどが詰まる/ものが飲み込みにくい/声がかすれる/喉頭に浮腫ができる
【消化器】下痢や便秘/むかむかして吐き気がする/おなかが張る/おなかの圧迫感/おなかの痛みや痙攣/空腹感/胸焼け/げっぷやおならがよく出る/胃酸の分泌過多/小腸炎や大腸炎
【腎臓・泌尿器】トイレが近くなる/尿がうまく出ない/尿意を感じにくくなる/夜尿症/膀胱炎/腎臓障害/インポテンツ/性的な衝動の低下や過剰
【呼吸器・循環器】せきやくしゃみ/呼吸がしにくい/呼吸が短くなったり呼吸回数が多くなる/胸の痛み/息遣いが荒くなる/喘息/脈が速くなる/不整脈/血圧が変動しやすい/皮下出血/寒さに対して皮膚の血管が過敏になる/血管炎/にきびのような吹き出物が出やすい/むくみ
【皮膚】湿疹、蕁麻疹、赤い斑点が出やすい/かゆみ/引っ掻き傷ができやすい/汗の量が多い/皮膚が赤くなったり青白くなったりしやすい/光の刺激に対して過敏になる
【筋肉・関節】筋肉痛/肩や首がこる/関節痛/関節が腫れる
【産婦人科関連】のぼせたり、顔がほてったりする/汗が異常に多くなる/手足の冷え/おりものが増える/陰部のかゆみや痛み/生理不順/不妊症/生理が始まる前にいらいらしたり、頭痛、むくみなどがある/感染症にかかりやすくなる
【精神・神経】頭が痛くなったり、重くなったりする/手足のふるえや痙攣/うつ状態や躁状態/不眠/気分が動揺したり不安になったり精神的に不安定になる/記憶力や思考力の低下/食欲低下/いらだちやすく怒りっぽくなる
【その他】貧血を起こしやすくなる/甲状腺機能障害
※人によって現れる症状が異なり、広範囲の症状が現れる
宮田幹夫・北里研究所病院臨床環境医学センター客員部長著「化学物質過敏症」（保健同人社）より）

## 自分の身の置き場がない患者たち

化学物質過敏症の特徴の一つに、アレルギーなどと比べても、はるかに少ない量の化学物質に反応することがあります。ホルムアルデヒドの室内空気濃度指針値は 0.08ppm ですが、それより低い濃度で反応する発症者の方もいます。

重症の方は、身の回りの多種類の微量化学物質に反応するため、起きている間じゅう、絶え間なく苦しみます（発症者によっては寝ている間できえ、不眠や悪夢で苦しめられます）。着られる服がない、使える生活用品がない、食べられるものを探すのも一苦労（農薬や添加物が使われたものは食べられません）。そして何よりつらいのは、自分のこの体を安心して置ける場所がないことです。

## 転地先を求めて

発症者は、化学物質が出来るだけ少ない環境への転地療養を切望しています。化学物質が少ない環境では、多くの発症者は見違えるほど元気になります。発症者は回復すれば、再び通常の生活が出来るようになりますが、転地療養は回復を早める最善の方法の一つです。

しかし、現実には、転地療養先を探すことはたいへん困難です。近年の住宅のほとんどは、化学物質が揮発する建材が使用されています。運良く古い家を見つけても、前の住人が使用していた防虫剤が染みこんでいる場合があります。

また、家の周辺環境も問題です。近隣住宅での新築・リフォーム工事や合成洗剤使用、近隣の庭や農地でのごみ焼却や、庭・農地・森林での農薬散布などは、発症者にとって脅威です。発症者の中には、少しでも良い環境を求めて引っ越しを何度も繰り返し、お金をほとんど使い果たしてしまった方々もいらっしゃいます。

## 今、苦しんでいる発症者への緊急対策を

「シックハウス症候群」が多発して社会問題化したことから、厚生労働省は、室内空気の化学物質濃度に指針値を設けました。国立病院機構の一部の病院では、シックハウス症候群を診断できる態勢が整備されつつあります。2003年7月には改正建築基準法が施行され、シックハウス症候群予防のための法規制が始まりました。

また、これまでの調査研究報告結果から厚生労働省は、カルテや診療報酬明細書（レセプト）に記載するための病名リストに、2009年10月1日から化学物質過敏症を登録しました。このことによって、これまで「シックハウス症候群」「自律神経失調症」「うつ病」など、他の病名で治療を受けたり、申請をせざるを得なかった障害年金においても、「化学物質過敏症」という正しい病名による認定が増加し、わずかではありますが生活保障されるケースが報告されています。

しかしながら、根本的な脱化学物質、脱電磁波など、目に見えない環境汚染物質の発生や使用に対する幅広い規制、対策は、ほぼ無策と言っても過言ではありません。

また、化学物質過敏症が心療内科や精神科の範疇とする見解もあり、精神薬服用によってさらなる体調悪化を招いたり、依存症になるケースも報告され、環境病治療に対する医療全体の認識、専門医療機関と医師の確立などを広げる動きを、発症者自体から強く訴えていく必要があると考えます。

## 学校で家庭で地域で…子どもが危ない

「シックスクール」という言葉が聞かれるようになりました。子どもにとって安全であるべき学校の環境が原因で、子どもや教職員が化学物質過敏症などを発症したり、または、すでに化学物質過敏症やアトピー、アレルギーになっている子どもや教職員の症状が悪化するケースです。

化学物質過敏症を発症している子どもや教職員の多くは、床に塗るワックスや教材から揮発する化学物質、教職員のたばこや香水、校庭の樹木へ散布される殺虫剤などに反応して、症状が出てしまいます。

また、校舎の新築や改修による集団的な健康被害の発生例も報道されています。

学校側が協力して、教材を出来るだけ安全なものに替えたり、教室の換気を励行したり、教職員がたばこや化粧を控えるなどの対応を取れば、化学物質過敏症の子どもでも通学できる場合があります。しかし、化学物質の問題について知識がない関係者がまだ多いため、

子どもや親からの訴えがなかなか理解されないケースも目立ちます。

また、学校側が協力しても学校に通えないほどの重症の子どもの場合は、養護学校からの訪問教育などで対応するよう、文部科学省は指導しています。しかし、「人員が足りない」などの理由で、実施されないこともあります。

化学物質に悩む子どもたちは、「私たちも勉強したいし、友だちと一緒に遊びたい」「ぼくたちも通える学校を造って」と訴えています。

#### 化学物質が多動や学習障害の原因に

シックスクールは、一部の「過敏な子」だけの問題ではありません。

化学物質過敏症の典型的な症状の一つに、集中力・思考力が欠けて落ち着きがなくなる、感情を制御しづらくなり怒りやすくなる、というものがあります。化学物質に曝露されると「キレル」子どもが（大人も）現実にはいます。一見すると元気で活発な子どもが、実は病気のせいで“多動”になっていた、という例も報告されています。粗暴だった化学物質過敏症の子どもが（大人も）回復すると、ウソのように優しくなったという症例は、珍しいものではありません。

また、有機リン化合物などの化学物質が、多動を引き起こすという動物実験結果も報道されています（『朝日新聞』2003年10月30日付）。

今日、落ち着きのない子ども、感情を制御できない子どもが、いかに多いかということは、皆さんもご承知の通りです。

親も教職員も、そして子ども本人も気付かないうちに、化学物質の影響を受け、「多動児」「問題児」扱いされている子どもたちも、きっといるのではないかと思います。子どもがなぜキレルのかを調べる際には、原因の候補に化学物質も含めるべきだと、研究者は指摘しています。

化学物質過敏症の子どもたちが通えるような学校にすることは、他のすべての子どもたちの健康を守ることにともなるのです。

# 自治研チャレンジサポート活動計画書

太枠内を記入して下さい。

県本部承認		提出日	2016年7月12日	
活動の総称	札幌市職ワインをつくろう			
県本部	単組名	氏名 【団体の場合は代表者】		
北海道	札幌市役所職員組合連合会	(フリガナ) イクラ モモコ		
		伊倉 桃子		
住所	〒060-8611 札幌市中央区北1条西2丁目 札幌市役所 15F		電話	011-211-2376
E-mail	PC			
	携帯			
<p style="text-align: center;">チャレンジ・サポート参加者一覧表  <small>(団体応募の場合、代表者以外を記入。以下の行で足りない場合は適宜増やすこと。)</small></p>				
県本部	単組名	氏名		
	組合員以外の場合は所属			
北海道	札幌市役所職員組合連合会	熊谷 豊		
〃	〃	山崎 英明		
〃	〃	花田 章一		
〃	〃	上村 卓		
〃	〃	増田 徹		
〃	〃	伊藤 彰規		
〃	〃	西田 信広		
〃	〃	鎌田 隆希		
〃	〃	竹内 勇貴		
〃	〃	中川 和也		
〃	〃	齋藤 華菜子		
〃	〃	村瀬 友加		

活動の総称	札幌市職ワインをつくろう
活 動 計 画 の 内 容	
<p>北海道は世界に誇れる安心、安全な食の一大生産地です。そして、酒類も例外ではなく、日本酒、焼酎、ビール、ウイスキー、そして、ワインなど、世界中の酒が、その発祥の地に賞賛される品質でつくられています。</p> <p>しかし、我が国におけるワイン業界はここ数十年で成長したこともあり、ワイン業界を支援する体制や研究、調査は十分になされていません。</p> <p>そこで、北海道に住む私たちが自分たちでワイン造りに携わり、第一次産業の活性化やワイン製造業者の支援体制の在り方を研究し、ワイン業界の抱える問題を提起したいと考えます。</p> <p>しかし醸造許可のない者によるワイン及び酒類の醸造は酒税法で認められておりません。そのため、ワイナリーと協同して可能な限りワイン造りに参加し、これまで見てこなかったワイン業界の課題を捉えたいと考えています。また、「札幌市職ワイン」という新しい特産品を造ることで、札幌の魅力アップにもつながり、札幌市職への関心をもってもらえるきっかけにもなると思います。</p>	
実 施 時 期	
2016年8月1日～2018年5月31日	
活動から期待される効果	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本の食料自給率は39%と先進国の中でも突出して低く、私たちは食料の大部分を海外からの輸入に依存しているのが現状です。自分たちでワインを造ることで第一次産業の活性化や食料自給力についての関心を高めることが期待できます。</li> <li>・諸外国に比べると、日本におけるワイン業界への関心は低く、ワインを共同で造ることにより、ワイン産業への理解を深めるきっかけとなります。</li> <li>・ワインについて研究を行うことでこれまで表面化されることのなかったワイン業界の問題点を提起することが期待できます。</li> <li>・札幌市職ワインという新しい特産を造ることで、札幌市の魅力アップに繋げることが期待できます。</li> <li>・札幌市職ワインと一緒に造り、飲んでもらうことで健全なレクリエーションの場を創出し、かつ札幌市職や自治研の活動を知ってもらう機会となることが期待できます。</li> </ul>	

2016年7月12日

自治研事務局宛

県本部 北海道  
 単組名 札幌市役所職員組合連合会  
 名 前 伊倉 桃子

## 自治研チャレンジ・サポート活動予算書

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	調査費	100,000	100,000
単組負担金		100,000	通信費	10,000	
			交通費	20,000	
			印刷費	50,000	
			雑 費	20,000	
合計			合計	200,000	② 100,000

## &lt;注意事項&gt;

- ・①の「助成金」の欄に、助成希望金額を記入してください。(上限10万円まで)
- ・収入と支出の合計、および①と②は同額になるように作成してください。
- ・助成金希望金額が全額支給されずに減額されたうえで採用される場合もあります。
- ・すでに終了した企画や活動実績をもとに本制度に応募することはできません。

## &lt;記入例&gt;

(単位：円)

収 入		支 出		助成を希望する費用	
①	助成金	100,000	会場費	80,000	80,000
個人負担		50,000	通信費	10,000	0
			交通費	30,000	20,000
			雑費	30,000	0
合計		150,000	合計	150,000	② 100,000

以 上