

# 職場に労働組合をつくり、どうたたかうか - 指定管理者制度とたたかう全国集会 - 基調報告

## 1. 開催目的と獲得目標

「官製市場の民間開放」を推進するための指定管理者制度が施行されて1年3ヶ月が経過した。現在管理委託されている施設を指定管理者制度へ切り替えることは2006年3月末がタイムリミットであるが、1年前倒しする自治体は数多く、管理受託団体職員の解雇や労働条件の大幅な切り下げ、非常勤職員や臨時職員の雇い止めなどが各地で発生している。現在直営の施設を民営化し、あるいは指定管理者制度導入を強行する動きも急速に広がっており、施設で働いていた専門職員が職種転換か管理代行団体への出向を選択させられる事態も発生している。施設運営のために自治体が設立した財団の多くは解散・統合に直面している一方で、指定管理者制度のもとで公の施設管理に民間大企業が数多く進出しつつある。

そのなかで指定管理者制度の導入に対して、自治体労働組合が職場を基礎にたたかい、あるいは労働組合を組織し、住民や施設利用者に知らせ、「施設を守れ」という共同の取り組みをおこなうなかで撤回、先送りさせた経験、あるいは導入されても労働条件の改悪を押しとどめ、施設の公共性、総合性、専門性を確保するための条件を確保させた経験もつくりだしている。しかし指定管理者制度をめぐるたたかいは緒についたところである。

多くの自治体では11-12月議会、2-3月議会に上程されるか、2005年に方針を決定し議会手続きに入ることとなり、これからの1年間の正念場である。

したがって、本集会の開催目的と獲得目標は次の3点である。

指定管理者制度とのたたかいの意義を総合的にとらえ意思統一すること。

先進的な取り組みを全国から持ち寄り、教訓化し、各地のたたかいに生かすこと。

すべての自治体、すべての施設、すべての労働者を組織することを視野において、自治労連本部の課題、地方組織、単組が直ちに行う課題を明確にすること。

## 2. この間の取り組みと到達点

### (1) 自治労連本部の方針決定と取り組み

自治労連は2003年11月10日の中央執行委員会において、「『指定管理者制度』の導入に対する取り組みについて」を決定した。ここでは、指定管理者制度の特徴を、管理委託制度と比較して、1)委託対象を株式会社など営利法人に広げること、2)権限委任と利用料金制の結合で裁量権が大幅に強化されること、と規定し、その結果、1)自治体の公的責任の放棄・後退、2)住民の平等権・社会権等の侵害と腐敗・不正の発生、3)解雇・雇用の不安定化・労働条件の大幅な低下、等の問題が発生することを指摘し、取り組むべき課題として、1)労使協議にのせ、組合員と利用者・住民に知らせる、2)直営施設の直営堅持、委託施設での労働条件改善を一体的に取り組む、3)未組織労働者の組織化、等を明らかにした。

そして、今年1月上旬に、パンフ「指定管理者制度と緊急にどうたたかうか」を発刊し、改訂を重ねてこれまでに21,000部が活用されている。また「指定管理者制度Q&A」を適宜発行し、最新情報の提供につとめてきた。さらに、自治労連全国弁護団編「自治体アウトソーシング百科

2004」を発行。2月21-22日の自治体リストラ交流集会でも、意思統一と運動交流を図ってきた。また9月29日におこなった総務省交渉では、公の施設の管理運営に対する自治体の責任と、雇用不安が発生していることに対する基本姿勢を厳しく追及してきた。図書館に関しては規制改革民間開放推進会議等の圧力に屈して文部科学省が個別法による規制を実体上法解釈変更によって全面適用させるなかで図書館のあるべき姿を実現させるために交渉を重ねてきた。

各地方組織、単組のたたかいを発展させるために、学習会の開催への講師派遣と統一レジュメの作成、公の施設の実態把握、要求案・条例対置案の作成などをおこなってきた。

## (2) 地方組織・単組の取り組み

### 地方組織の方針を確立し、特別の体制で臨む

東京自治労連は昨年11月に「当面の方針」、今年3月に「第2次取り組み方針」、さらに今年10月に「第3次方針」を執行委員会で決定し、自治体リストラ闘争本部の下に「指定管理者制度対策委員会」を設置し、リストラ反対交流集会や資料集の発行など取り組みを強化している。「第3次方針」では「住民サービス向上に向けた住民との共同が不可欠であり、広範な団体との共同及び労働組合組織の強化・拡大が重要であることが日増しに明らかとなっている」とし、これまでの取り組みの到達点を明らかにし、1)労使協議の保障、2)民主的条例づくりなど、3)公的セクター職員の雇用・労働条件を守る闘いと組織の拡大強化、の3課題で方針を具体化している。

大阪自治労連は今年1月に「指定管理者制度と当面の方針」を執行委員会で決定し、対策委員会の設置、府民シンポジウムの開催、地域労連や福祉保育労との共同、社会教育施設等連絡会の設置、などをすすめている。さらに10月に「補強方針」を決定し、大阪自治労連として特別体制をとること、単組は、1)情勢をリアルタイムで把握、2)「対策会議」「相談体制」の設置、3)全単組・支部・職場ごとの学習と方針確立、4)管理受託されている全施設の訪問と対話、5)地域労連・民主団体との共同、議員団との連携、6)利用者団体・官製団体への働きかけをおこなうことなどの方針を決めた。

### 管理受託団体と施設労働者を訪問し組織

京都市には36箇所の公設民営保育所があるが、市は「指定管理者制度になれば現在の受託者が経営を継続できる保障がない」という理由で、公設民営保育所をすべて譲渡する方向で動いている。市は10月中旬に突然各保育所を訪れ、民営化か指定管理者かを選択すること、民営化の場合、土地は無償貸与、建物は評価額の4分の1で買い取ること等を示した。これに対して京都市職労は福祉保育労と共同で、福保労分会のない公設民営保育所20箇所を訪問し、懇談対話を行っている。ほとんどの保育所が、突然の話であることや資金の問題で不満があるが、買い取る方向になっている。理由は指定管理者制度では職員の雇用不安が生じる、地域保育に責任がもてないなどの声が多い、と報告されている。このほか、京都では京都市の外郭団体施設(約400)に、自治労連、京都自治労連のパンフなどと学習交流集会(7月14日開催)の案内等を発送。学習会にも数施設の参加を得られた。また京都府の外郭団体に対しても訪問懇談活動をおこなっている。

神奈川県職労は、担当部局との協議をすすめる一方で、公の施設を管理受託している団体や職

場を10月に訪問。「協会は指定管理者制度になることで委託費が削られることを心配している。非常勤職員に対しても『利益を上げる方法を考えてくれ』と言っている。これに対して『料金を取るようなサービスを提供できない、閑散期には施設を休みにすればいい』などと話している」(キャンプ場、財団法人)「9月には条例化され、11月には事業者への説明会が行われる。職員は今後どのようになるのか不安を抱いている」(聴覚障害者施設、社会福祉法人)「2月議会で条例化され6月議会で管理者が選定される。仕事を続けたい人もいるが1年雇用の職員は管理者に指定されなければ契約を打ち切られる。3年ごとに指定となると事業計画も出しにくい」(ヨットハーバーと駐車場、第三セクター)などの意見が寄せられている。

大阪では「明るい革新大阪府政をつくる会」(共産党、大阪労連、民主団体等で構成)が、大阪府の行革計画に関して、10月に府関連施設の労組、福祉団体、業者団体など46団体を訪問。「一般の民間企業とり入れ札競争という話もあるが、民間企業はアルバイト同然の賃金で人件費を計算している。人件費を4割ぐらいまで下げなければ競争には太刀打ちできない」(青少年施設、財団法人)「会館の管理運営が他の企業に替わったら雇用が危ない。これからもよろしくお願ひしたい」(連合単組)などと不安と怒りを表明している。大阪ではこのほかに、1)大阪市で自治労連市内地区協議会、福祉保育労・大阪労連市内地区協議会で「自治体市場化対策委員会」を設置し、市内277箇所の全施設訪問と対話を進めている経験、2)大阪労連が、指定管理者制度をにらんで未組織労働者を組織するための「自治体アウトソーシング・組織化対策委員会」を発足し、今後、地域労連・地区協レベルでも対策を強める方針を掲げる経験、3)吹田市職労が外郭団体の労働組合によびかけ、市民とともに連続学習会を開催している経験などをつくりだしている。

山口自治労連保育部会は、自治労連保育部会の提起に応じて、保育民営化・市場化の情勢を県内151箇所の公立保育所の保育労働者に知らせていく活動として、すべての公立保育所への訪問活動を行い、そのなかで田布施町、平生町では今年度から民営化され、柳井市でも来年度から実施されることをつかんでいる。この全保育所訪問は山口だけでなく保育部会のある全地方組織で取り組むことが方針化され、実践されている。

## 住民・利用者との共同を力に前進

東京・板橋区では、ゆりかごから墓場までかけられているリストラ攻撃に、区職が事務局を担い、住民と共同で宣伝行動などを繰り広げている。学校や出張所の統廃合に地元町会長から強い反対意見が出されている。世論の高まりで動物園分園の廃止提案は見直しになった。

大阪・堺市は、図書館の指定管理者制度を視野においた民間委託を、2005年度に開設する地域館から実施することを提案。堺市職労教育支部と職場は、今年3月から利用者とともに学習・懇談会を積み重ね、「図書館を考える会」として指定管理者制度導入に反対する11,000名の反対署名提出。9月にはシンポジウムを当該地域で開催、地元の自治連合会長も参加。これらの取り組みの結果、2005年度実施を断念させ、今後の課題へといったん跳ね返す。

東京・練馬区では今年6月に、2005年4月から勤労福祉会館に指定管理者制度を導入することを突如発表。これに対し区内労働4団体(連合練馬、練馬区労協、練馬労連、練馬全労協)が枠を超えた共同で要求書提出、交渉している。

大阪府立女性総合センターでは、2006年4月から導入しようとしていることに対して、大阪自治労連婦人部は府内11市町の女性センターや他府県にも波及する問題としてとらえ、直営継続を基本に、導入される場合でも府の公的責任と現行水準を後退させないために、大阪労連や母親連絡会や新婦人などの民主的団体と要望書の提出など取り組みをすすめています。また、自治労やフェミニズム運動をすすめている人たちとも共同をしています。

民営化・民間委託とのたたかいでは、保育所で数多くの教訓的な事例をつくりだしている。保育所では、1999年の児童福祉法改正以来、国が主導してすすめられるなか、各地で激しいたたかいが展開されてきた。愛媛・今治市では民営化方針が明るみになって以降、保護者への宣伝や要望アンケートに取り組み、運動が広がるなかで民営化先の農協が辞退し、いったん阻止された。このたたかいを通じて「子どもがまんなか」を合言葉に「地域の保育を考える集会」がはじまった。大阪・東大阪市では、父母らとの共同の大きな運動にもかかわらず公設民営化を強行されたが、保育水準を低下させないことを約束させ、受託法人に派遣された保育労働者が団体雇用職員に働きかけ、職場に労働組合をつくってがんばっている。高知・南国市では、4年間にわたる反対運動にもかかわらず1箇所が民営化され、さらに2箇所目も、当該保育所のある地域住民・有権者の過半数の反対署名を集め、大きな運動を展開したにもかかわらず強行されたが、そのなかで保育水準を守り、保護者の意向を反映させるために法人選考委員会に保護者代表を加えさせる成果を得た（その後、市長は選考委員会の結論を覆すという暴挙をおこなった）。東京・中野区では、指定管理者制度導入を強行したが、1箇所は民間企業を指定したが1箇所は社会福祉法人に押しとどめ、たたかいのなかで設置者としての区の責任を再三表明させ、保護者の意向を反映させるための組織として「三者協議会」（区当局、事業者、父母連）の設置を約束させた。千葉・船橋市では、父母らとの共同のたたかいが広がるなかで、民営化方針を決定したものの、今のところ民営化対象の園名を発表させていない。全国自治研の子ども分科会では、世田谷区立保育園に子どもを預けている女性から「突然民間委託を知らされた。委託賛成だったある父親が、説明を受け、民間では公立の保育レベルが保てない危険を感じ、反対に回った。父母会をつくり園内で意見をまとめ地域にも働きかけていきたい」という発言があり、参加者を励ました。このたたかいは保育労働者と父母がともに育ちあう場となっている。

### **条例化にあたって、公共性を確保し、雇用、賃金・労働条件を守らせるたたかい 民主的条項の提案と到達点、課題**

指定管理者制度を導入する場合でも、自治体の公的責任、「公の施設」としての公共性を確保するとともに、施設で働く労働者の雇用と賃金・労働条件を守らせるために、条例化に当たって必要な条項を盛り込むように提起した。それぞれについての到達点と課題は次のとおりである。

#### **1) 福祉の向上、住民の平等利用、利用者の人権保障などの目的を明確にすること。**

既に制定又は一部改正された条例を見ると、地方自治法の「公の施設」の設置趣旨を踏まえた独自の目的規定はなく、第1条（設置）の中に記載してあるものが多い。これは管理経費の縮減をはかるといって「行革課題」に歯止めをかけ、本来「公の施設」とはどういうものなのか、その趣旨、理念に係る重要な問題である。

そもそも指定管理者制度は「（住民の福祉の増進という）公の施設の設置目的を効果的に達成するために必要と認めるとき」（地方自治法244条の2,3項）に初めて適用できるのであり、はじめに民営化・民間委託があるのではない。また「効率性」が主たる目的であってはならないとされる。だからこそ、目的を明確にする意義は大きい。

#### **2) 「公の施設」の管理運営を代行させるに当たって、実績、専門性、サービスの質、継続**

**性、安定性などを明確にさせること。**

専門性などの課題では、多くの条例が総務省通知にある「施設管理を安定して行う物的能力、人的能力の確保」という表現になっており、実績、専門性、サービスの質、継続性、安定性などの要件は具体的に規定されていない。表現も自治体や施設の性格によって若干の違いがあり、例えば「相当の知識及び経験を有する者を従事させる」「業務の適正かつ確実な実施に必要な能力を有するもの」などがある。また、条例では規定されていないが、応募資格や選考基準などで書かれているものもあり、そこまで見据えてフォローしていくことが必要である。

**3) 総務省通知にある管理経費の縮減は、法改正の趣旨ではないので条例に規定しないこと。**

総務省通知にある「管理経費の縮減」は、全国の殆どの条例で規定されており、条例にない場合でも、各自治体の基本指針の中に位置づけられている。条例化されるということは、管理経費の縮減を当局が議会に誓約し、議会もその実施に責任を負うということであり、その影響は大きい。神奈川での交渉の中で、当該団体労組がこれまで通りの委託費を要求したところ、県当局は「それは指定管理者制度の趣旨と違う」と回答している。また、同じく神奈川県で条例改正の際に議会で指定管理料の縮減を確実に図ることという付帯意見がついたものもある。

川崎市でも保育所への制度導入に際して、指定管理料には市独自の公私格差是正分（補助金）が含まれず、民設民営の場合の委託料より低くなっている。

**4) 個人情報保護条例の適用を明記すること。協定等にも盛り込むこと。**

個人情報保護条例の適用や協定への盛り込みは、当然のことながら殆どのところで実施されている。問題は実質的に担保されるのかであり、事後の点検が必要になる。

**5) 情報公開条例の適用を明記すること。協定等にも盛り込むこと（追加）。**

指定管理者に情報公開条例を適用させて、その施設の管理運営に係る情報を公開させることは、事業の公共性やサービスの質を確保し、又そこで働く労働者の雇用、労働条件を守るうえできわめて有効である。八尾市の場合、「公文書公開条例」のなかで「指定管理者は、その管理する公の施設の管理の業務により保有することとなった情報について、この条例の規定に基づき、実施機関が行う公文書の公開に関する施策に留意しつつ、市の施策に準じた措置を講ずる責務を有する」という規定を挿入させた。

**6) 施設運営への利用者・住民参加、運営委員会の設置、チェックシステムを規定すること。**

条例に明記されているものは見当たらない。しかし規則や要綱、実際の運用の中で認めている事例はある。玄海町（佐賀県）の「玄海海上温泉パレアの設置及び管理に関する条例施行規則」には、「町長の諮問に応じ、パレアの適切かつ円滑な管理運営を図るため、運営委員会を置く。運営委員会の組織その他必要な事項は、町長が別に定める」と規定されている。また、「定期的に利用者・住民の声を聞き、適正な管理運営に反映させていく」といった趣旨のことが記載されているものもある。

**7) 自治体による定期的な報告、調査、結果に基づく必要な改善指示などを規定すること。**

条例で規定している自治体は多いが、なされていないところもある。自治体の責任を明確にさせる上からも重要なことであり、徹底していくこと。同時にこの規程は、それによって上記5)を規定しない理由付けになっている面もあり、注意が必要である。

**8) 利用料の範囲、算定方法、上限の適正化、減免規定などを位置づけさせること。**

指定管理者制度への移行に伴って値上げしたと言う事例は今のところ見られないが、事前に上限額や利用料に含める範囲などの変更がないか確認が必要である。逆に利用料金の引き下げが制度移行のメリットとして宣伝されており、その場合、職員の契約社員化、非常勤化、パート化などによる人件費削減にシワ寄せしていかが確認が必要である。

**9) 法令・条例（特に労働基準法など）の遵守を明記すること。**

多くの条例が「関係法令及び条例の規定を遵守すること」と規定しているが、賃金、労働条件など労働基準法の規定まで踏み込んでいない。啓発・指導の観点からも重要であり、管理規程や要綱などを含めて具体化していくことが必要である。

**10) 首長や議員、その関係者、特定団体等が経営する会社・法人の参入を規制すること。**

指定管理者制度は兼業禁止規定が適用されないとして殆ど規定していない。今のところ明確に条例で禁止したのは三重県の総合文化センター条例（下記参照）だけと思われる。問題意識を持っている自治体でもそこまでなかなか踏み込んでいない。この趣旨は月刊「地方自治」の総務省自治行政局行政課理事官の篠原俊博氏の論文にも書かれているが、総務省も明確な指導はしていない。

\* 第3条 三重県立図書館を除く三重県総合文化センターの管理は、法人その他の団体であつて、知事及び教育委員会が指定するものにこれを行わせる。

2 議会の議員、知事、副知事、出納長並びに地方自治法に規定する委員会の委員は、主としてセンターの管理を行う指定管理者の無限責任社員、取締役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

東京・足立区で今年オープンする文化芸術劇場は、昨年12月議会で指定管理者制度導入を決定し、今年3月議会で指定管理者を特定目的の株式会社「コミュニティ・アーツ」に決定した。区からの支出は施設建設費に加え、初年度のこけら落とし費用3億5000万円、監督料、館長料、宣伝費などが別枠で1億2500万円、会社運営のために無利子で2500万円の貸付もおこなうことが明らかになっている。一方で利用料収入は「コミュニティ・アーツ」にすべて入り、さらに会社が上げた利益は株主に配当される。その株主には現区長をはじめ自民党の有力者仮名を連ね、きわめて問題があると指摘されている。

**11) 複数申請（公募）が基本とされるなかで、指定管理者制度への移行又は期間満了にともなう再指定で、継続して指定が受けられなかった団体の労働者の雇用保障を明らかにすること。**

指定管理者制度への移行又は期間満了に伴う再指定で、継続して指定が受けられなかった団体の労働者の雇用保障については、条例上明記してある条例はない。このことは条例だけ

ではなく、応募要綱などの中で明記させていく方法もある。

山梨県の「丘の公園管理公社」の場合は、全員解雇が通告されたが労働組合をつくって闘い、指定管理者の申請に際して、応募した団体に口頭ではあるが雇用を引き継ぐよう要請し、実質的に雇用を確保した事例はあるが、明文化はされていない。賃金も大幅にダウンになった。

大阪・吹田市でのごみ焼却処理場の委託で、これまでの随意契約から競争入札へと変更し受託企業が替わったが、大阪自治労連公務公共一般と建交労の共闘とストライキ権確立を背景にした取り組みによって、労働者は労働条件を改悪させずに新会社に雇用を継続させるという成果を勝ち取った。業務委託と指定管理者制度との違いはあるが、教訓的な事例である。

**12) 当該施設に係る事業効果が客観的、明確に期待できる場合は、公募によらず、現在の受託者を管理者として指定できる規定を盛り込むこと。なお、特定の団体への便宜供与や癒着を廃することも明記すること。**

公募によらずこれまでの実績を踏まえて現受託者を指定した事例は、多くはないが各地にある。その際には特定団体と行政の癒着がないかなど、チェックが必要である。また、仙台市は、当初ということで今年4月にすべての管理委託施設を公募なしに現受託者を指定管理者にした。指定期間は短く1年又は3年となっている。

神奈川県では、県立知的障害施設（直営）の制度移行にあたって、「指定管理者の指定の期間の満了に伴い指定管理者を指定する場合で、現管理者から申請書等が提出されたときは、次に掲げる基準により審査し、…当該援護施設における安定的な支援水準を確保し、当該援護施設の設置目的を効果的かつ効率的に達成するために、適切であると知事が認めるときは、現指定管理者を指定管理者として指定することができる」と規定している。「次に掲げる基準」とは、指定にあたっての基準と「指定期間を通じて法人運営及びその経営する事業全般にわたり特に良好に運営されると認められること」となっている。

北海道町村会の法務支援室の条例試案にも、「公募によらない指定管理者の候補者の選定等」として、「町長等は、公の施設の性格、規模、機能等を考慮し、設置目的を効果的かつ効率的に達成するため、地域等の活力を積極的に活用した管理を行うことにより事業効果が(明確又は相当程度に)期待できると思慮するときは、…公募によらず、本町が出資している法人又は公共(的)団体を指定管理者の候補者として選定することができる」と提案されている。

逆に、社会福祉事業団等では、全国的に当局が「公募であれば受託するのは難しい」などを理由に、公立直営施設の譲渡や賃金の20～30%削減などを提起している。指定管理者制度をテコにした新たな雇用の不安定化と労働条件引き下げをおこなっている。

**13) 施設の種類（性格）によっては、申請団体を社会福祉法人など公共的団体に限定すること。**

施設の種類（性格）によっては申請団体を社会福祉法人など公共的団体に絞っている条例もある。上記11)と同じ神奈川県の知的障害施設に係る条例では、指定基準の中で「県内に事務所を有する社会福祉法人」と規定している。

**14) 「公の施設」の業務を担うにふさわしい職員の身分、賃金、労働条件等を確保すること。**

条例に明記したものは無い。このことは実質的には、管理規程や要綱、協定などで具体化していく課題とも言える。特に協定の中で明記される指定管理料がどんな内容、水準で担保されるかが課題になる。

**15) 指定管理者の選定に当たっては、選定委員会を設置し、委員には利用者・住民代表、専門家、弁護士、公認会計士などを入れること。**

横浜市の病院条例では「委員会の委員は、学識経験のある者その他市長が必要と認める者」となっており、実際には看護協会、市政モニター、自治体病院協議会、大学教授、公認会計士、医師会、医療機能評価機構から選任している。しかし川崎市の市民局選定等委員会の場合は、市民局長を委員長に他の委員もすべて同局の幹部職員になっている。指定管理者の指定は議会の議決事項ではあるが、事実上は選定委員会等での審議を踏まえて市当局が決められており、透明性や客観性、癒着の排除などを担保する上で委員会構成は重要である。行政職員だけの委員会は問題であり、利用者団体や弁護士を入れることが課題である。

**実効ある労使協議を行わせるたたかい**

多くの単組ではすでに要求書に基づいて協議の場が持たれている。しかし、当局からの「申し入れ待ち」になっている単組、当局が、「管理運営事項」あるいは「議会の審議事項」などを理由に条例が成立し協定締結の段階で初めて協議申し入れをおこない、あるいは当該施設に組合員がいないことを理由に労使協議をまったくおこなわないケースもみられる。

帯広市では学童保育を体育協会に委託してきたが、指定管理者制度導入にともない、協会を解散し、職員を解雇したに市が団交に応じないなか、弁護士団が意見書を出し、その結果、団交権はいまだに確立できていないが「話し合い」はできるようになった、という事例が報告されている。

佐賀・玄海町では、当局が組合との事前協議もなく特別老人ホームに指定管理者制度を導入する条例案を9月議会に提出。玄海町職は自治労県本部に相談するもまったく役に立たず、自治労連唐津市労連と唐松地区労に相談するなかで、地労委に斡旋申請してたたかうことにより、当局が条例案を取り下げ、団体交渉の席に着くという成果を勝ち取った。このたたかいを通じ、町職は自治労を脱退し、自治労連との共同を強めている。

指定管理者制度とのたたかいでは、ストライキ権を含む労働基本権をフルに活用することが求められている。労使協議は、基本的に単組がおこなう課題であるが、地方組織も都道府県当局との間でこの問題について交渉をおこなっている。

茨城自治労連は、11月におこなった秋季年末闘争統一要求書に基づく県当局との交渉で指定管理者制度の問題を取り上げ、「茨城でも14施設で始まっている。すでにある施設ではなく新しくできた施設、あるいは国から委託された施設に導入されている」という状況を説明させ、「市町村が必要と認めれば導入されるのであって、県が勝手に決められるものではない」という確認をおこなっている。

**3 . 情勢の特徴**

**(1) 市町村合併、三位一体の改革・地方財政危機が契機に**

2000年に小泉内閣が登場して以来、自治体のアウトソーシングのための制度整備が大きく進み、



PFI法の相次ぐ改正、独立行政法人から地方独立行政法人へ、そして指定管理者制度、構造改革特区など、次々と強行してきた。指定管理者制度をフルに活用した直営施設の民営化・民間委託、公共的団体に管理委託している施設への民間企業参入は、最終局面に入った市町村合併が施設の統合・民営化の契機となり、また三位一体の改革によって地方財政がいつもの締めつけられることによって、さらに加速する状況にある。

たとえば現町長が福知山市との合併に突き進んでいる京都・大江町では、赤字運営を理由に国保大江病院を公設民営・全員退職（解雇）・再雇用する方針を、労働組合や職場での事前協議をおこなわず一方的に公表、大問題になっている。

厚生労働省が9月に実施した全市町村調査によると、2004年度に実施された三位一体の改革と公立保育所運営費の一般財源化を理由に14市町村が民営化した。ところが現在、大詰めを迎えている三位一体改革・全体像では、小泉首相は約束した「3兆円の税源移譲」を大幅に値切り、しかも地方交付税を7.8兆円削減することが検討されており、未曾有の地方財政破綻がもたらされようとしている。

## （2）任期付き公務員制度、個別法による規制の撤廃、市場化テストの導入

今年8月から施行された「任期付採用の拡大」「任期付短時間職員」「高齢者部分休業」も財界の21世紀戦略である「雇用の流動化」を自治体に持ち込むものであり、指定管理者制度などのアウトソーシングの様々な手法と複合的に作用する危険が極めて高い。

小泉内閣は、さらに指定管理者制度の全面適用を阻害する個別法による制約を徹底して緩和させる作業をすすめる一方で、地方自治の原則を乱暴に蹂躪してまで強制的に民営化・民間委託を強要する「市場化テスト（官民競争入札）」を準備している。

「規制改革・民間開放推進会議」は、8月に「中間とりまとめ - 官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』」を発表した。そこでは「民間でできるものは官が行わない。官が行わなければならない場合でも公務員自ら行わなければならないことを説明できなければ民間にやらせる」ことを基準に、現在国や自治体が行っている仕事すべてを競争原理に晒す制度である。2005年度は国が試行し、2006年度から全面实施することを打ち出した。そして「中間まとめ」では、重点的に民間開放を進めるものとして、1)税金や国民年金などの徴収（滞納処分を含む）や給付、2)公的施設の整備・管理・運営、などを挙げている。

これらの民営化・民間委託は、財界・大企業の強い期待の現れであることを注視する必要がある。日本経団連は市場化テストを規制改革の柱の一つとして位置づけ「大企業も参入意欲がわくような制度設計」を求め、その推進のために来年中に特別法を制定するよう要請した（日本経済新聞2004.11.16.）。今年の『財界』新春特別号は「2004年度は官製市場の改革元年 - 民業圧迫を許すな」という特集を組み、日本経済新聞社は全国の市区調査をもとに公共施設の管理運営費が現在の1000億円超から5年後には6倍近い6000億円に達すると試算している（2004.4.18.）。まさに財界・経済界はビッグビジネスチャンスとして沸き立っている。

## （3）自治体の特徴的な動向

そのなかで自治体を選択する民営化、民間委託も新しい段階に入っている。

厚生労働省の資料によると過去15年間に民営化・民間委託された公立保育所は全国で377箇所

所にのぼるが、そのうちの4分の3以上、286箇所が小泉内閣登場後の4年有余の間に民営化され、年間100箇所以上というテンポになっている。実際の運営は民間企業もしくは社会福祉法人与NPOにまかせて全面的に撤退（放棄）する自治体もあらわれている。

これまでほとんどの公立図書館は直営で運営され、委託されてもカウンター業務などに限定されていた。ところが福岡・北九州市は、公立図書館5館（戸畑図書館と分館、門司図書館と分館、国際友好記念図書館）の指定管理者適用を決め、10月に公募した。そこでは館長を含めて丸ごと民間企業を含む事業者委ねるもので、しかも業務は1館ごとではなく複数館のネットワークまで包含したものとなっている。

公園の指定管理者を民間企業に委ねる最初のケースは、東京都立小山内裏公園である。東京都は64箇所の都立公園を東京都公園協会（都派遣職員318名、団体雇用職員473名）に管理委託してきたが、今年4月に完成した同公園の指定管理者を、応募した17団体（複数企業のジョイント、NPO等）から日比谷アメシスを指定し、公園協会は落選した。

北海道・えりも町は、今年4月から、車両運行（ごみ収集、福祉バス、スクールバスなど）、給食（学校給食、保育所給食、診療所給食）、施設管理（廃棄物処理場、福祉センター、高齢者センター、体育館、保育所業務補助など）、清掃業務を一括して大新東㈱（本社は東京、日光江戸村などを経営）へ委託した。議会では「なぜ地元業者を参入させないのか」の質問に対して「民間委託の最大の目的がスケールメリットによるコスト削減、一括して委託できるのは大新東以外にない」と答え、委託の範囲について「現実には大新東とはどこからどこまで任せますけれどそれ以上は、というような事業範囲の取り決めはない」と答弁している。しかも嘱託職員は全員いっただん退職し、大新東社員として雇用させられている（『広報えりも』2004.4）。

#### （4）不安の広がり、職場を基礎にしたたたかいはじまり

「広島のと・まちネットワークで非常勤として公民館などで社会教育の事務をして働いている。3年後に導入という指定管理者制度で『どうなるのか』という不安のうちに進んでいる。要求をまとめて本庁の各局長に提出。学習会に取り組むとともに、自分たちが関わっている事業がそこで暮らす人たちにとってどういう意味を持つのかを一つ一つ評価していくことが大切」（『自治労連女性部ニュース』2004.10.24.）、「盛岡市動物公園にも指定管理者制度が導入されるという話で、学習会。組合（動物公園労組）は『社会教育と自然環境保全を担う公的施設であり、高度な専門性と継続性が求められる』として、指定管理者制度はなじまないことを当局に伝えた」（『いわて自治労連』2004.11.1.）、「10月13日の局長交渉で、当局は厚生院（病院併設の老人福祉施設）の給食委託などを提示。22日に健康福祉局支部が『業務士嘱託化反対・給食守れ！決起集会』を開催。職場から『給食は朝昼晩と500食をつくっているが、食事内容は糖尿食など一律ではない。全面委託になればどんな事故が起きるか？』と批判」（『なごや市職』2004.11.1.）。このように自治体職場では不安が広がっているが、職場に労働組合があるところでは知恵と力を出し合い、たたかいはじまっている。

#### （5）施設種別の課題

##### 社会福祉分野では

1) 社会福祉法第60条「第1種社会福祉事業は、国及び地方公共団体、社会福祉法人が経営する」

に反して、同法第 62 条の 2 を理由に企業参入を認めるという重大な解釈変更がされている。

- 2) 公的責任の受け皿として設置された社会福祉事業団では、公務員準拠の原則が崩され、賃金・労働条件等の著しい改悪が提案され、かつ事業団・自治体当局が「公募では継続的な管理代行の確保は難しい」と述べ、公立施設の法人譲渡も提起されている。事業団解体と連動している。
- 3) 障害福祉施設では、公募の対象を社会福祉法人に限定したり、県独自の補助金や直接支援職員の確保・国基準以上の配置職員の人件費を指定管理料で支払うと回答しているところもある。

#### **保育所では**

- 1) 保育所も指定管理者制度の対象施設であり、保育業務の管理代行はできるが、児童福祉法第 24 条、第 56 条で保育料や入所の決定は市町村の権限と明記されており、指定管理者にはできない。しかし延長保育や一時入所、英語教育やスイミングスクールなどのオプション保育は直接契約制度であり、利用と料金については直接適用されることに留意すべきである。
- 2) 公設民営型の保育所の場合、管理委託 = 指定管理者制度のほかに、地方自治法第 234 条にいう契約で業務委託するという形をとっている場合がある。厚生労働省は今年 3 月の全国児童福祉主管課長会議で、「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について(通知)は、現在も効力を有している」と述べており、保育所では指定管理者制度と業務委託は並存する形になる。
- 3) 保育所の指定管理者については、運用上、社会福祉法人に限定しているところもあるが、民間企業の参入も多く見られる。同時に公立保育園の売却・民間移譲なども相当進んでいる。

#### **学童保育では**

- 1) 学童保育事業の場合、指定管理者制度の全面適用を規制する個別法での規定はなく、これまで管理委託されていたものだけでなく、直営であっても、業務委託(地方自治法 234 条)であっても、公共施設(学校施設、児童館など)に開設されているものについては指定管理者制度の適用が可能であり、導入がすすむことが懸念される。
- 2) ただでさえ経費が抑えられてきた学童保育事業だけに、「三位一体改革」での一般財源化の動きのなかで、経費節減効果を狙った指定管理者制度導入は、学童保育の運営、とりわけ指導員の労働条件の更なる悪化が大きな問題になる。

#### **公民館、図書館、博物館では**

- 1) 指定管理者制度の対象になるが、これらの施設は、社会教育法、図書館法、博物館法により法律上必置が求められる職員、例えば館長や学芸員を置くとされ、教育委員会の任命が必要であるため、包括的な管理委託はできないとされていた。
- 2) 文部科学省は、大阪府大東市の図書館運営特区構想への対応策で、「指定管理者に館長業務を含めた図書館運営を全面的に行わせることはできる」との重大な解釈変更を明らかにし、9 月 30 日の関係課長会議で周知している。

#### **病院では**

- 1) 横浜市で初めて指定管理者制度による市立新港湾病院の民営化を決定した。指定条件で開業準備は受託者の負担で行う標準的な減価償却費相当額(6 億円)も受託者に負担させるとした。
- 2) PFI による病院建設、資材調達、建物の維持管理も、取引金額が大きく今後の焦点である。指定管理者制度と結びつくことで、その利潤追求のレベルが高まり問題となる。

#### **道路や河川、公営住宅、港湾では**

- 1) 国土交通省は、この分野は公物管理法があり指定管理者制度になじまないとの見解であったが、経済財政諮問会議からの指摘を受け、こういう範囲なら指定管理者制度でやれるという解釈変更を行い、今年3月に通知を出した。道路法、河川法はできないとした総務省通知に違反する。
- 2) 当面は、道路も河川も清掃、除草、機微な補修など、いわゆる事実行為の範囲に限定している。行政権の行使を伴う事務は範囲外とされている。
- 3) 公営住宅についても、入居者の募集や収入審査など及び修繕、清掃などに限定されており、行政判断が伴う入居の決定、家賃の設定は範囲外とされている。
- 4) 港湾の場合は、清掃、保守点検、利用料金の収受などに加えて使用許可もできるとしており、問題である。通知でも「国民の権利義務の制限になり慎重に行う必要がある」と付記している。

## 4. たたかいを強化しよう

### (1) たたかいの意義と重要性

指定管理者制度は「官製市場の民間開放」、つまり公務公共サービスを市場化するひとつの制度である。そしてこの指定管理者に対するたたかいは、直ちに、集中して取り組むべき課題であること、組織を挙げた総合的な取り組みを必要とすること、例外なくすべての単組、地方組織、部会の課題であること、という性格をもっている。

#### 直ちに、集中して取り組むべき課題

指定管理者制度に対するたたかいは「待ったなし」、再来年(2006年)3月までのほぼ15ヶ月、集中して取り組む課題である。理由は、現に管理委託されている施設にあっては、直営に戻さない限り、遅くとも同月まで、半数近くは来年(2005年)3月までに指定管理者制度に則った手続き(条例改正、管理者の選考、議会での承認、協定書締結)が完了し、4月から新しい管理者による管理運営が始まるからである。いくつかの地方組織、単組が切り開いてきた先進的な取り組みと教訓を自治労連全体のものとし、直ちに全力をあげて取り組む課題である。

#### 組織を挙げた総合的な取り組み

指定管理者制度は、「公の施設」という住民の権利を保障するための施設を民間企業に委ねることに主眼をおいている。したがって、第1に、住民が平等かつ自由に利用できること、自分たちの施設として管理運営に参加できること、その施設を通じて教育権、生存権などの人権が実現されることなど、住民主権の立場に立って、自治体労働者・労働組合が住民、利用者とともにたたかう課題である。

第2に、現にその施設で働いている労働者(直営であれば自治体職員、臨時・非常勤職員、下請け・派遣労働者、委託であれば出向職員、受託法人雇用職員、同臨時・非常勤職員、下請け・派遣労働者)の雇用と労働条件を守る課題である。また「管理運営事項」「議会審議事項」を理由とした交渉・協議の否認を許さず、指定管理者制度の適用を検討する段階から、指定管理者が社会福祉法人や民間企業に決まった場合でも自治体の公的責任をより発揮させるための実効ある労使協議を保障させる、いわば労働基本権を守る課題である。

第3に、以上の2つをおこなう前提となるのが、施設で働く労働者が労働組合に組織されてい

ることであり、職場に労働組合があることである。残念ながら、現に委託している施設の労働者はほとんどが労働組合に組織されていない。また直営施設であっても職場を基礎に住民の利益と自治体労働者の利益を統一的に捉えて自律的に運動する経験、すなわち「職場に労働組合がある」状態の職場は少ない。労働組合に組織し強化する課題はこのたたかひの根幹である。

### すべての単組、地方組織、部会の課題として

直営のまま運営するか指定管理者制度を適用するかは、自治体固有の権限である。しかし小泉内閣がすすめる「官製市場の民間開放」の方針のもとでは、現に管理委託している施設であろうと、業務委託している施設であろうと、全面的に直営である施設であろうと、すべて適否の「洗礼」を受ける。労働者の雇用と労働条件を守るうえで指定管理者制度に対するたたかひは避けられない。

「自分の自治体には民間企業が進出してこないからあまり関係ない」「管理受託団体が引き続き指定管理者になれば問題は生じない」という考えは誤りである。仮に受託法人が「運良く」指定管理者になろうとも「民間企業と競争できる体質に変えたい」と団体雇用職員の身分を正職から契約社員に変え、給料表を変え、臨時・非常勤職員を雇い止めにされ、経営マインドをたたき込まれる例はいくらでもある。

部会もこの問題に本腰を入れる必要がある。図書館、博物館、公民館、体育館、プール、福祉施設、特別養護老人ホーム、老人保健施設、デイサービスセンター、授産施設、幼稚園、高等学校、保育所、療育施設等々の民営化、民間委託に対してもっとも有効な反撃は、住民にとってその施設がどれだけ総合性、公共性、専門性、継続性を必要とされているかという具体的でリアルな論証であり、住民や利用者がその施設の労働者とともに運動に参加していることである。この点では、部会の力量が問われる課題でもある。

## (2) 具体的な取り組み

### 地方組織・単組の課題

すべての地方組織で、民営化民間委託、とりわけ指定管理者制度に対してたたかう方針を確立しよう。そのなかでは、次のことを具体化しよう。

すべての地方組織、単組、支部・職場で学習会をおこなう。方針を確立し、特別な推進体制を設置し、国の動きと自治体の動きをリアルタイムで共有化する手だてをとる。

実効性のある労使協議をおこなわせる。そのために「提案待ち」にならず、まず要求書を提出し、交渉し、当局の方針を明らかにさせる。

住民団体等と共催し、住民・利用者を対象にした学習会・シンポジウムを開催し、施設に対する改善要求をまとめて実現させる取り組みと、民営化・民間委託を阻止する取り組み、導入する場合でも条例等をより民主的な条項に改善させる取り組みを結合させて攻勢的に取り組む。自治体のすべての公の施設と管理委託団体の一覧表を作成する。すべての管理受託団体と施設を、リーフや学習会ビラなどをもって訪問する。団体役員や職員と懇談し、指定管理者制度の導入計画をつかみ、悩みや要望を聞く。

管理委託団体の職員、臨時・非常勤職員でも加入できる労働組合があることを紹介し、労働組合に入ってこそ雇用と労働条件が守られることを呼びかける。

地方組織、単組だけの課題にせず、地域労連や福保労、医労連、建交労などにも働きかけ、解雇から労働者を守り、労働組合に組織するための特別な体制と取り組みを強める。

## 自治労連本部の課題

自治労連本部として、指定管理者制度とのたたかいを、住民要求実現・自治体リストラ反対闘争の重要な課題として位置づけ、同闘争委員会のなかに推進体制を確立する。

地方組織・単組のたたかいを推進するために次のことをおこなう。

- 1) 学習会統一レジユメの作成と更新（別添参照）、資料集の発行、Q & Aの適宜発行
- 2) 要求書（雛形）の作成（別添参照）、条例と協定書でおさえおくべき点の明確化（既述）と自治体での事例

3) 政策的検討、とくに

- ・ 公の施設のもつ公共性・総合性・専門性（施設の特徴をふまえて）
- ・ 「管理運営事項」「議会審議事項」を理由にした労使協議の形骸化・無視を許さず、施設で働く労働者の雇用と労働条件を守るために、ストライキ権の行使、裁判闘争を含めた法的検討。

公の施設の市場化を許さない国民運動の構築と世論形成をおこなう。

具体的には

- 1) 全国版の住民向けリーフの作成
  - 2) 21団体規模での学習シンポジウムの開催
  - 3) 公の施設の住民本位の改善と実践、住民との共同の事例集の発行
- 施設労働者の組織化をすすめる全国的取り組みをすすめる。

具体的には

- 1) 全国版の労働者向けリーフ第2弾の作成
- 2) 全労連や他単産との共同

## 自治労連 指定管理者制度問題統一レジメ(案)

2004年8月5日 自治労連本部

はじめに

いま、なぜ、この時期、指定管理者制度なのか

### 1. 情勢の特徴

#### (1) 国民の暮らしといのち・憲法と平和をまもる歴史的な岐路にたっている

2007年は「この国のあり方」「自治体のあり方」が問われる歴史的な岐路となる重要な年。

自民党は07年に衆参同時選挙と憲法「改正」国民投票を行う方向を具体化。

自治体のあり方を大きく変容させる「指定管理者制度」もこの流れの中でとらえよう。

#### (2) 「自治体の市場化・民営化」の攻撃はさらに新しい段階にすすんでいる

小泉政権の「骨太方針2004」は2005～6年を「重点強化期間」と位置づけ2007年を目途に「構造改革」を一層推進し、規制緩和、財政面からの締め付け、地方行財政運営の弾力化などがさらにすすめる。

##### 1) 骨太の方針2004(04年6月4日)

規制改革・民間開放の積極的推進 = 「市場化テスト」や民間開放に関する数値目標設定。

事務事業の民間への移管(民営化・民間譲渡・民間委託)、公共施設の民間管理、利活用。

三位一体の改革 = 17～18年度に行う3兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表、税源移譲の内容及び交付税改革の方向を一体的にすすめる。税源移譲はおおむね3兆円。地方交付税は見直し抑制する。(公務員賃金の抑制、行政のスリム化、規制緩和を一体で)。

##### 2) 地方分権改革推進会議の意見(04年5月12日)

地方行財政運営の自由度の拡大として、行政組織や職員の必置規制の見直し(教育委員会や農業委員会の必置規制の弾力化など)、シティ・マネージャー制度等の導入(憲法93条にかかわる首長公選の廃止?)、公私協働の推進(NP、民間企業)、ニュー・パブリック・マネジメントによる効率的行財政運営の推進などを提唱。

##### 3) 第28次地方制度調査会「論点」(04年6月8日)

道州制のあり方について様々な「論点」が提起された。道州制の仕組みとして、直接公選制について「二代表制であることでいいのか」も。

##### 4) 地方自治法一部「改正」(04年6月)

都道府県の合併について憲法95条の規定を飛び越え、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を得て定めることに手続きを緩和。

#### (3) 背景に財界・大企業が公共サービスを儲けの対象にするねらいが

03年1月1日に出された「日本経団連新ビジョン」(奥田ビジョン)は、「企業の満足度を高める

政策を推進する」ためと、道州制や「官製市場」の考え方を提起。そして 04 年版「経営労働政策委員会報告」では、「行政サービスのアウトソーシングにより、地元企業は大きなビジネスの機会と受け止めてとりくむことが望まれる」としている。地域を新たな儲けの対象にする財界の戦略。住民の要求・利益と鋭く対立することに最大の弱点がある。

## 2. 指定管理者制度にどう取り組んでいくか～政策の争点と運動の課題

### (1) 地方自治法の一部改正で「公の施設」の管理がどう変わったのか

株式会社など民間事業者も代行できるようにした、従来の管理委託に加えて使用許可(行政処分)や料金設定ができるようにした。同時に、現在、管理委託している施設は3年以内にこの制度に移行させる、直営施設を民営化する場合、新規に施設を開設し直営としない場合は、指定管理者制度による手続きが必要になる。

### (2) 直営施設への波及にどう歯止めをかけるか

この制度の施行で直営施設の民営化が加速している。方向が検討されていないすべての直営施設を政策評価にかけるところもある。現に委託されている施設の管理者指定の運動と連動させる。当局の動きを的確につかみ、労使協議を徹底させ、歯止めをかける。

### (3) 公募という方式をどうみるのか

公募については、法的な義務付けはない、管理者の指定をどんな形で実施させるのかは重要な問題であり、選考委員会の設置、委員の任命、運営、選考基準などで「公の施設」の設置趣旨の尊重、公正・民主・公開・客観性を貫かせる(条例上に明記させる)、これまで管理業務を行ってきた団体の活動実績や専門性、技術、人材などの蓄積をふまえ、今後とも良質のサービスの提供が期待できる場合は、現指定管理者を公募によらず指定できる仕組みも作らせる。特定団体と行政の癒着を排することは当然である。

### (4) 条例づくりの重点は何か

自治体当局は交渉等のテーブルに載せない可能性が強いが、形式は問わず当局との協議で実質的な内容の担保をとっていくことが重要である。自治労連の条例試案をさらに補強していく。

目的(住民の平等利用、利用者の人権保障、福祉の向上など)を明確に位置づけさせること。

「公の施設」の管理・運営における実績、専門性、サービスの質、継続性、安定性等を明確に位置づけさせること。

総務省通知にある管理経費の縮減は、法に定められた事項ではなく条例に規定させないこと。

施設の性格によっては公募できる対象団体を、条例で公共(的)団体に絞らせること。

施設運営への利用者・住民参加の仕組み、管理運営のチェックシステムを設定させること。

既存の個人情報保護条例の適用等を明記させること。

利用料の範囲、算定方法、上限の適正化、減免規定などを明確に規定させること。

関係法令・条例等の遵守は勿論、なるべく労働基準法などと明確させること。

首長や議員、その関係者等が経営する会社・法人の参入規制を明記させること。

指定管理者制度への移行、期間満了に伴う再指定などに際して、指定を受けられなかった団体の労働者の雇用保障に関する規定を明記させること。



「公の施設」の業務を担うにふさわしい職員の身分、賃金、労働条件保障を規定させること。

#### (5) その他の留意しておくべき課題は

指定期間の設定については、それ自体は否定できないが、当局のねらいは、公募方式とセットで指定期間を短くし、期間満了ごとに関連の法人や企業を競わせ、管理経費の一層の縮減を意図しており、適正な期間を要求していくのは当然である。

指定管理料は、自治体と指定管理者との協定に基づいて支払われる。それはサービスの質、水準を維持し、その業務を担うのにふさわしい賃金、労働条件などを担保するものであり、条例や協定内容をチェックし、実質担保させていくことが必要である。開設の準備経費を指定管理者に負担させる、収益が目標を下回った場合は、ペナルティを課すところもあり注意が必要である。

民間事業者の参入は、そこに「経営努力」「成功報酬」という名による利潤の確保を想定しており、職員の非常勤・パート化、低賃金などと連動する。歯止めが必要である。

「公の施設」の運営への利用者・住民参加、住民監査請求などのチェックシステムは確立していない。監査も出納関係はできるが、管理業務そのものは対象にならない。個人情報保護も制度上の義務付けはなく自治体任せであり、独自に条例化し、協定でも明文化していくことが必要である。

指定管理者制度は、PFI法や地方独立行政法人制度と一体的に運用して相乗的な効果をあげることを目論んでおり、当局の動きを監視し、機敏に対応していくことが必要である。

### 3. 各分野での動きはどうなっているか

#### (1) 社会福祉分野では

社会福祉法第60条「第1種社会福祉事業は、国及び地方公共団体、社会福祉法人が経営する」に反して、同法第62条の2を理由に企業参入を認めるという重大な解釈変更がされている。

公的責任の受け皿として設置された社会福祉事業団では、公務員準拠の原則が崩され、賃金・労働条件等の著しい改悪が提案され、かつ事業団・自治体当局が「公募では継続的な管理代行の確保は難しい」と述べ、公立施設の法人譲渡も提起されている。事業団解体と連動している。

障害福祉施設では、公募の対象を社会福祉法人に限定したり、県独自の補助金や直接支援職員の確保・国基準以上の配置職員の人件費を指定管理料で支払うと回答しているところもある。

#### (2) 保育所は

保育所も指定管理者制度の対象施設であり、保育業務の管理代行はできるが、児童福祉法第24条、第56条で保育料や入所の決定は市町村の権限と明記されており、指定管理者にはできない。

公立保育所が民間企業のベネッセに委託されているが、これは地方自治法第234条にいう契約で業務委託するという形をとっている。厚生労働省は今年3月の全国児童福祉主管課長会議で、「地方公共団体が設置する保育所に係る委託について(通知)は、現在も効力を有している」と述べており、保育所では指定管理者制度と業務委託は並存する形になる。

保育園の指定管理者については、運用上、社会福祉法人に限定しているところもあるが、民間企業の参入も多く見られる。同時に公立保育園の売却・民間移譲なども相当進んでいる。

### (3) 公民館、図書館、博物館は

指定管理者制度の対象になるが、これらの施設は、社会教育法、図書館法、博物館法により法律上必置が求められる職員、例えば館長や学芸員を置くとされ、教育委員会の任命が必要であるため、包括的な管理委託はできないとされていた。

文部科学省は、大阪府大東市の図書館運営特区構想への対応策で、「指定管理者に館長業務を含めた図書館運営を全面的に行わせることはできる」との重大な解釈変更を明らかにしており、急速に指定管理者制度への移行問題が浮上してくる危険性がある。

### (4) 病院では

横浜市で初めて指定管理者制度による市立新港湾病院の民営化を決定した。指定条件で開業準備は受託者の負担で行う、標準的な減価償却費相当額(6億円)も受託者に負担させるとした。

PFIによる病院建設、資材調達、建物の維持管理も、取引金額が大きく今後の焦点である。指定管理者制度と結びつくことで、その利潤追求のレベルが高まり問題となる。

### (5) 道路や河川、公営住宅、港湾では

国土交通省は、この分野は公物管理法があり指定管理者制度になじまないとの見解であったが、経済財政諮問会議からの指摘を受け、こういう範囲なら指定管理者制度でやれるという解釈変更を行い、今年3月に通知を出した。道路法、河川法はできないとした総務省通知に違反する。

当面は、道路も河川も清掃、除草、機微な補修など、いわゆる事実行為の範囲に限定している。行政権の行使を伴う事務は範囲外とされている。

公営住宅についても、入居者の募集や収入審査など及び修繕、清掃などに限定されており、行政判断が伴う入居の決定、家賃の設定は範囲外とされている。

港湾の場合は、清掃、保守点検、利用料金の収受などに加えて使用許可もできるとしており、問題である。通知でも「国民の権利義務の制限になり慎重に行う必要がある」と付記している。

## 4. この制度の導入でそこに働く労働者の雇用や労働条件はどうなりますか

直営施設の管理が公益法人等に委ねられる場合は、当該職員は他の部署に異動するか、派遣法(条例)にもとづいて当該職場に派遣される。民間事業者の場合は、派遣に係る法制度はなく原則他の部署に異動になるが、退職強要・当該民間事業所への再就職や分限免職の攻撃も考えられる。

公共(的)団体に働く労働者は、その団体が当該施設の管理を受けられない場合、その団体の中で雇用が吸収できなければ、退職・新たな管理団体への再就職や解雇につながるおそれがある。

## 5. どう取り組んでいくのか

### (1) これまでの取り組みの到達点と教訓、課題を明らかにすること

既存の直営施設の制度移管提案は阻止できていないが、一定の成果も勝ち取ってきている。それらを踏まえて課題や取組方針を明らかにしていくこと。運動的にも利用者・住民、関連団体等との共同が進み、ローカルセンター規模で対策会議が設置され、「労働組合をつくって雇用、賃金、労働条件を守ろう」との運動も具体化されてきている。

## (2) 今後の取り組みの基本的な視点

「公の施設」は、今日の経済社会のさまざまな矛盾を解決するために、自治体がより積極的に関わっていくことの必要性から設置されたもので、住民の福祉を増進するためのものである。「公の施設」の管理は、設置主体である地方公共団体が直接これにあたるのが原則であり、もっぱら地方公共団体の便宜のみに役立つものは本項の要件を充足しないと解する(基本法コンメンタール地方自治法 日本評論社)。この立場を堅持し、周知させていくこと。

小泉「構造改革」の中で、住民は「痛み」どころか生存権すら脅かされており、自治体への期待もあり、その積極的な役割発揮が求められている。同時に当局の「施設はなくしません。サービスも低下させません。経費は節減します」という攻撃に、住民の要求やくらしの目線でどう反撃し、実践的に応えていくのか。まさに自治体労働者としての働き方、対応の仕方が問われている。

運動を狭くせず、自治体労働者自らが職場、地域で仕事と施設の意義を語り、利用者・住民との共同をすすめ、安易・拙速な公務の市場(企業)開放を許さない世論を高めていくこと。さらに暮らしの実態と住民要求を踏まえた充実運動を攻勢的に進めていくこと。そして国・自治体当局に対する説得力のある的確な要求や提言を対置し、具体的な成果、陣地を勝ち取っていくこと。

自治体労働者だけではなく何百万人とも言われる公務公共労働者全体を視野に入れて、「労働組合をつくって闘おう」を基本に、組織化方針をきちんと持って運動化していくこと。

## (3) 具体的に何をするか

各地方組織に闘争本部を設置すること。同時に地方労連に対策会議を設置させ、全国一般や福祉保育労、建交労、国交労連、全教、医労連などと共同で運動の具体化していく。

9月議会前に、自治労連(又はそれを基礎にした各地方組織)の基本要求和対置条例を各自治体に一斉に提出し、方針への反映をさせていく。また、当局方針とスケジュールを明らかにさせ、具体化にあたっての労使協議、利用者・関係団体との協議を約束させること。なお、各分野・施設別の具体的要求、条例対案は、各部会、弁護団等とも協議し具体化していく。

この時期に自治体門前、駅頭、各施設周辺地域に一斉宣伝を行う。宣伝ビラは、全労連、自治労連本部・地方組織で協議して作成する。

地方組織ごとに組織拡大目標を明確にし、地域・地方労連と共同で各事業所・労組訪問を行う。指定管理者問題 110 番を全国・地方組織に設置する。自治体労働組合幹部OBも含めた相談・オルグ体制を確立する。

各分野・関連施設別の連絡会を設置し、共同の運動を強めていく。中立、未組織、自治労職場にも積極的に呼びかける。同時に各分野の利用者団体や市民団体、民主団体などとの連絡会も結成し、住民・利用者からの運動を強めていく。

個々の施設ごとに職場自治研を活性化させ、職場ごとの要求と提言を提出し、所属長交渉を強めて上申させること。同時に利用者・住民懇談会を早急に具体化していく。

基本方針・関係条例等が議論される9月・12月議会にむけて、各会派(議員)要請を行う。併せて議会での論戦を強めていくため、共同できる議員との懇談・学習・協議を具体化していく。

これらの運動を攻勢的に推進するため、自治労連弁護団、自治体問題研究所などとの連携体制

を強めていく。

地方自治法の「改正」があっても個別法の規制は有効であり、政府・関係省庁による更なる規制緩和を許さない全国的な運動を構築していくこと。特に民間開放をいっそう推進する地域再生一括法の国会上程を引き続きやめさせていくこと。

## 6. 指定管理者制度の導入に係る組織化と団交上の諸問題

### (1) まず労働組合をつくろう！

労働者全員又は過半数を目標に組織化をすすめよう。

しかし労働組合は1人(自治体一般労組)でも2人(労組法)でも結成できます。

2人以上の労働者が、労働条件の維持改善を目的として結成した団体は組合とみなされる。

### (2) 指定管理者制度問題は[管理運営事項]か？

1) 組合員の労働条件の維持改善、その他経済的地位の向上に関する事項であって、使用者が処分する権限を有するものが、団体交渉の対象事項と解されている。本来、使用者の経営権に属する、とされる事項、例えば職場の編成などについても、それが組合員の労働条件に影響を及ぼす限りにおいて、団体交渉の対象事項となる(労組法第6条)

2) 労働条件は、労働者と使用者が、対等の立場において決定すべきものである(労基法第2条)。人事権・業務命令権など使用者の絶対的権利にみえるが、本来、労働者が労働契約締結の際、その権利の行使を承認した結果、使用者に付与されたものであり、労働者の生活を破壊するような別居配転や無法な業務命令まで認めたものではない(権利の濫用/民法1条3項)。当然、指定管理者にかかる諸問題は「義務的団交事項」である「構成員たる労働者の労働条件その他の待遇・・・に関する事項」にあたる。

### (3) 賃金・労働条件に関することは、すべて労使交渉事項 ~就業規則の不利益変更~

1) 労組法第1条では「労働者が使用者との交渉において対等の立場に立つことにより労働者の地位を向上させること、労働者がその労働条件について交渉するために、みずから代表者を選出すること、その他の団体行動を行うために自主的に労働組合を組織し、団結することを擁護すること、並びに使用者と労働者との関係を規制する労働協約を締結するための団体交渉をすることを及びその手続きを助成することを目的とする」。

2) 「新たな就業規則の作成又は変更によって労働者に既得の権利を奪い、労働者に不利益な労働条件を一方的に課することは、原則として許されない」(最判昭 43.12.25. 秋北バス事件)との最高裁判例にあるとおり、「合理的理由がない限り就業規則の一方的不利益変更は無効」とされている。その「合理的判断」の基準として

変更の業務上の必要性 代替措置の有無 ある特定層(年齢・性別・職種・職位)のみ不利益とならないか 不利益の程度はどのくらいか 同業・他社との比較 労組あるいは多数労働者の同意の有無など「総合的」に判断するとされている。

### (4) 受託管理団体職員の労働条件に関して、自治体当局が、事実上の「使用者」としての地位にあたるか? ~委託先との使用従属関係~

自治体当局が、外郭団体(受託団体)職員と直接的な雇用契約関係になくても、団体職員員の賃金・労働条件について「実質支配的な影響力」をもつ者も、労働組合法では基本的に「使用者」にあたるとしている。

その判断は、自治体当局の個別具体的な関与（ 実質的な指揮命令権が誰にあるのか 委託労働者の賃金等労働条件に実質的決定権がどこにあるのか 委託労働者に対する人事権は、誰が行行使するのか 作業に不可欠な設備・機器などを誰が提供しているのか）に関わって判断されるが、自治体当局が、実質的に委託団体職員を支配していることになれば、自治体に雇用契約の存在を認めることができる。したがって、自治体等が実質的な「使用者」に当たれば、団交拒否は不当労働行為とみなされる。

#### (5) 「営業譲渡」との関連はどうか

企業合併や企業倒産などによる企業再編がすすんでいるが、その際「営業譲渡」が利用されている。「営業譲渡」とは、商法上「一定の営業目的のために財産の全体である営業財産を契約により移転する」ことであるが、その際、営業を譲渡する側の企業が、従事員全員を解雇し、譲受する企業がそれら従業員の一部を採用しないことなどが想定される。譲渡企業に勤める労働者からすれば、譲受企業に採用されないことは、営業譲渡を契機に特別の理由もなく雇用を失うことになる。つまり、営業譲渡に際して譲受企業の採用の自由を強調することは、回顧に合理的理由を要するとした「解雇権濫用の法理」定着している今日において、一方的意思による雇用の終了を認めることは、社会的妥当性にかける。

譲渡される営業財産に人的資源もふくまれる

譲受企業としては、誰を採用するかは採用の自由&経営権

#### (6) 「解雇」や「退職強要」があった場合

1) 「整理解雇」とは、企業がその存続を前提として、企業内の余剰人員を整理するための「解雇」であり、企業自体が存続しなくなる企業閉鎖や営業譲渡と異なる。

整理解雇の4要件

2) この場合の常套手段は、「あなたの職場がない」「あなたにやっってもらう仕事がない」解雇より自己都合退職の方が転職しやすい「退職金を上乘せし再就職も斡旋する」などの事例が多い。この場合の対処法は、「イエス」とは言わず、毅然として「ノー」という。無視して返答しないと「黙秘の認知」として一方的に不利益な条件をのまされる。執拗な攻撃には、内容証明郵便を送付し、働く意思を伝える 個別面談の時は、内容についてメモにしておく 著しい人権侵害には、その行為を停止する「仮処分」申請や人格権侵害による「損害賠償」もおこせる。なお、「自己都合退職」と「会社都合退職」の場合は、失業保険の給付時期が遅れることや、退職金が減額されるデメリットがある。

#### (7) 法人が存続する場合

指定管理者制度の移行に伴う業務の縮小や部門の閉鎖に伴う「解雇」や「移籍」といったリストアップ攻撃も想定される。下級審判例では「従業員らが元の企業の従業員としての地位の確認を求めた事件で、この解雇が整理解雇の要件を満たしていないとして無効とされ、就業員の地位確認請求が容認された」事例もある。解雇・出向・転籍などの行為は、「合理性」がもとめられる。と

くに、整理解雇の要件のひとつである「整理基準と人選の合理性」が重要である。基準が客観的であること。公平な査定であること。全社員を対象とする。

#### ( 8 ) 委託先の選定について

- 1 ) 1996 年 5 月の厚生省通知「非常勤ホームヘルパーの就労条件の確保について」によれば、「委託先団体を選定するに当たって、当該団体に所属するホームヘルパーの就労条件が確保されないと判断される団体についてはホームヘルプサービス事業の委託先として不適当なものと判断して差し支えない」と判断したことは、指定管理者の選定に際しても通じる。
- 2 ) 安全・衛生上の問題。 職場における労働者の安全・衛生の確保 機械・器具等による危険の防止 作業方法・場所から生じる危険防止 健康障害の防止
- 3 ) 「公契約」法・条例の視点からみてどうか。国や自治体は、国民・住民の生活と権利を守ることが仕事である以上、その発注する工事や委託業務自体に、生活困難な低賃金を温存しているようであれば、行政みずから国民の生活悪化に手を貸すことになる。また、自治体労働者の賃金・労働条件は、一定の「社会的規範性」をもつものであり、「同一労働同一賃金」の見地を迫及する。
- 4 ) 行政の主体性の保持（委託することによって行政は直接的な執行はしないが、公正、的確な処理をするため処理方法・執行にあたっては基準を明確にするとともに、市民の要望を把握に十分な配慮を行う）
- 5 ) 公正の保持（委託することによって秘密事項が漏れないよう事業の執行にあたる）

#### ( 9 ) 地方労働委員会の活用

1 ) 労働委員会とは、労使間の諸問題については、労働者と使用者が対等の立場で自由に話し合い、自主的に解決していくことが基本であるが、現実には話し合いがうまくいかなかったり、こじれてしまつたりして、自主的解決が困難になる場合がある。こうしたとき、労働者と使用者との間の争いを解決するための専門的な行政機関が労働委員会である。労働委員会が行う「調整」には「あっせん」「調停」「仲裁」の方法がある。「あっせん」は、双方の妥協できる点を見出し、争議の解決にむけた援助を行う。その場合「あっせん案」を示すこともある。「調停」は、調停案を示して当事者に受諾を勧告するが、受け入れるかどうかは自由で、法的拘束力はない。「仲裁」は、仲裁裁定を行う。この裁定に従わなければならない。その効力は労働協約と同じものである。このように「調整」には三つの方法があるが、簡易で、弾力的な「あっせん」がもつとも多く利用されている。

## 指定管理者制度にかかわる要求書(案)

### 1. 基本的な事項

- (1) 「公の施設」の管理・運営については、地方自治法や当該施設に係る個別法などに規定された設置目的や趣旨、業務の性格などを踏まえて直営を原則とすること。

現在、直営の施設については、指定管理者制度による管理・運営の代行は行わないこと。

指定管理者制度による管理・運営の代行を検討する場合は、計画の段階からすべての情報の公開と資料提供、誠実な労使協議を行うこと。

新たに設置する施設の管理のあり方については、労働組合、関係団体と協議すること。

- (2) 現に管理委託している施設については、

当該施設の受託団体と十分に協議し、新たな指定管理者の選考・指定にあたっては、これまでの活動実績、専門性、技術、人材などの蓄積を尊重すること。

当該施設に係る事業効果が客観的、明確(相当程度)に期待できる場合は、公募によらず、現在の受託者を指定管理者として議会に提案すること。その際に、当該受託団体に働く労働者の賃金・労働条件を低下させないこと。

これまで受託していた団体が、当該施設の管理・運営の代行を継続できない場合は、その団体の労働者で、引き続き働く意志のある者の雇用と賃金、労働条件を保障すること。その旨、条例又は応募要綱に明記すること。

- (3) 管理者の指定にあたっては、当該施設の設置目的が最大限発揮されるよう、当該施設の管理・運営に係る十分な活動実績、専門性、技術、人材などの蓄積を有していることを要件とすること。

- (4) 当該施設の管理に係る経費については、総務省通知に「その管理に係る経費の縮減が図られること」とあるが、それは法に規定された本来の趣旨ではなく、条例に盛り込まず、かつ経費の縮減を前提にしないこと。

- (5) 「公の施設」の運営については、利用者・住民の参加を保障し、その意見や要求などを反映させ、目的に沿って利用者・住民の立場で管理・運営されているかどうかをチェックできるシステム(別紙「条例試案」に掲げるような利用者運営委員会の設置など)を確立すること。

- (6) 利用者に係る個人情報保護を徹底すること。指定管理者又は業務に従事している者について、当該市町村の個人情報保護条例に規定する協定を遵守させ、その旨条例や協定に明記すること。なお、個人情報保護条例がない場合は、早急に制定し、その間は協定に明記すること。

- ( 7 ) 指定管理者制度には地方自治法上の兼業禁止の規定は適用されないが、総務省理事官も指摘しているように、公正な制度運営を図る観点から、首長や議員、その関係者、特定団体が経営する会社などは指定管理者になれないよう規制し、その旨条例に明記すること。
- ( 8 ) 利用料は安価、低廉であることを原則とし、減免規定を設けること。また、利用料の範囲、算定方法、上限の適正化、透明性をはかること。
- ( 9 ) 指定管理者には、労働基準法など関係法令等の遵守を徹底し、定期的に報告を求め、必要な調査を行うこと。調査結果は公開すること。
- ( 10 ) 公募したが、「期限までに申請がない」「審査した結果適当と思われる団体がない」場合は、設置者が管理することを明確にすること。

## 2 . 条例に盛り込むべき事項

- ( 1 ) 第 1 条として(目的)を明記すること。

「この条例は、指定管理者制度の実施にあたって、当該施設が公正・適切・平等の原則のもとに、そこで提供されるサービスを通して住民福祉の増進を図られることを目的とする」

- ( 2 ) 「指定管理者の指定」については、次のことを明確にすること。

運営にかかわっては、「住民の福祉の向上、平等利用の確保」を明記すること。

管理を安定して行う要件として、総務省のいう「物的能力及び人的能力を有すること」だけでなく、その具体的な内容を明記すること。

「当該の事業にかかわって 年以上の活動実績、専門性、技術、人材などが確保されていること」「労働基準法など関係法令を遵守し、職員については正規(常勤)雇用を基本とし、その業務を担うにふさわしい賃金・労働条件が確保されるものであること」

指定管理者による「公の施設」の管理は、地方自治法上の兼業禁止の規定は適用されないことから、指定の公正を期するため、市長や市会議員、などは指定管理者になれないことを明記すること。

「市長及び議員、その家族等が経営する会社は、指定管理者の申請はできないものとする」

- ( 3 ) 利用の許可に関しては、指定管理者制度はこれまでの管理委託制度と異なり、使用許可(行政処分)も委任(代行)されることから、法律には明記されているが、改めて「指定管理者は、正当な理由がない限り、施設の利用を拒んではならない」と明記すること。
- ( 4 ) 利用料(金)は、「公の施設」の趣旨を踏まえて安価、低廉であることを明記し、利用料(金)の減免規定を設けること。



- ( 5 ) 秘密保持義務の規定を条例に明記するとともに受託団体と結ぶ協定にも明記すること。  
「指定管理者又は業務に従事している者は、当該市町村個人情報保護条例に規定する協定を遵守し、個人情報適切に保護されるよう配慮するとともに、管理に関し知り得た秘密を他に漏らし、又は自己の利益のために利用してはならない。指定管理者の指定の期間が満了し、若しくは指定を取り消され、又は従事者の職務を退いた後においても同様とする」
- ( 6 ) 情報公開の規定を明記し、当該の施設でも閲覧できるようにすること。  
「市長は、指定管理者の行う管理業務が住民の福祉、生活の向上に深くかかわることから、透明性を確保し、管理業務の内容(運営状況、事業・業務報告書等)を住民に公開しなければならない」
- ( 7 ) 指定管理者の管理業務の実施状況について、定期的に報告を求め、調査を行い、必要は指示をすることができる旨の規定を明記すること。  
「市長は管理の適正を期するため、指定管理者に対し、その管理の業務及び経理の状況に関し定期に又は必要に応じて臨時に報告を求め、実地に調査し、又は必要な指示をすることができる」
- ( 8 ) 当該施設に利用者運営委員会を設置するよう規定し、「 運営委員会は、指定管理者の管理運営に関する調査・監視を行い、市長に勧告することができる、 市長は、運営委員会から勧告を受けたときは、指定管理者に報告を求め、実地調査を行い、必要な指示をすることができる」とし、 運営委員会に当該施設の利用者団体・住民からも選任するよう明記すること。
- ( 9 ) 市長の諮問に応じて管理者の指定の審議をする機関に、住民・利用者団体の代表を入れること。
- (10) 指定管理者の選考・指定にあたっては、これまで管理業務を行ってきた団体の活動実績、専門性、技術、人材などの蓄積を尊重し、職員の雇用確保に努めることを明記すること。  
「市長は、指定管理者の選考・指定にあたっては、これまで管理業務を行ってきた団体の活動実績、専門性、技術、人材などの蓄積を尊重し、職員の雇用確保に努めること」

### 3 . 政府の「公の施設」に係る解釈(変更)、新たな規制緩和等に関する事項

- ( 1 ) 第 1 種社会福祉事業について、厚生労働省は民間事業者に管理の委任(代行)を行うことはできると解釈(変更)しているが、これは社会福祉法第 60 条の規定に違反するものであり、条例で対象を社会福祉法人等と明記し、民間事業者の参入を規制すること。

- ( 2 ) 図書館、博物館についても、文部科学省は、「株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができる」「その場合、館長は公務員でないため教育委員会の任命権の対象にならない」と指示しているが、これも本来の設置趣旨やこの間の指導経過からも逸脱しており、生涯学習審議会図書館専門委員会での検討結果などを踏まえて充実をはかること。
- ( 3 ) 内閣府・地域再生推進本部が行った民間開放等を阻害する阻害要因調査結果にもとづき、上記以外の施設においても、民間開放ができるよう「必要な検討と見直し」が行われているが、当該「公の施設」の設置目的や趣旨、業務の性格を踏まえて、こうした政府・各省庁での解釈変更や更なる規制緩和に反対し、政府・関係省庁に上申すること。