

函館市の出資団体における非正規雇用職員の現状について

正木 浩 司

はじめに

公益社団法人北海道地方自治研究所設置の「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）は、二〇一四年八月下旬、函館市において、市役所および市出資団体の非正規雇用職員（臨時・嘱託職員）、ならびに、清掃業務の委託事業者の従業員について、その雇用・労働条件、組合の組織化の現状などに関するヒアリング調査を実施した。

本稿は、このうち市出資団体に雇用される非正規職員の雇用・労働条件などについて報告することを目的としている。なお、今次調査の対象となつた市出資団体とは、「一般財團法人函館市住宅都市施設公社」と「公益財團法人函館市文化・スポーツ振興財團」の二団体であり、これらに関する報告が本稿の内容の中心になることを予めお断りしておく。

現存の七団体は、法人形態の類型では、会社法人（株式会社）、公益財團法人、一般財團法人がそれぞれ二団体ずつ、土地開発公社が一団体あるという内訳である。

このうち、今次調査で対象となつたのは、冒頭述べたとおり、「一般財團法人函館市住宅都市施設公社」（以下、公社）と「公益財團法人函館

1. 函館市の出資団体について

市文化・スポーツ振興財團」（以下、財團）の二団体である。

2. 公社・財團の設立の背景と沿革

(1) 設立と沿革

公社の設立は一九八八年、財團の設立は一九八九年であり、八〇年代末期のほぼ同時期に活動を開始している。これは偶然ではなく、両団体の設立に共通する背景として、市役所サイドから当時、

以下のような要請があつたからである。

函館市は、一九八七年（九一年度）の五年間、「函館市行財政健全化推進要綱」（一九八六年九月策定）に基づき、行財政改革（第一次）の対策期間の中

にあつた。同要綱は、財政再建の課題を「類似団体に比べて突出した人件費」とし、職員を対策期間の五年間で五五〇人削減するという具体的な数値目標を提示していた。このときに削減手段の一

つとして用いられたのが、市役所本体から他団体へ市職員の一定数を派遣することによつて見かけ

上の職員数を減らすこと、すなわち、「定数外職員」をつくることであり、その受け皿としての側面も

もつて設立されたというのが公社・財団のそもそもの成り立ちであった。したがって、公社・財団は、設立当初、市職員の一定数を派遣されながら、従前は市の直営であつた公の施設の一部について、公の施設の管理委託制度のもと、その管理業務を受託し、これを中心的な業務として一九八〇年代末期に活動を開始した点で共通している。

公社は、一九八八年に公営住宅（市営住宅、市内の道営住宅）の管理業務を中心に担う「財団法人函館市住宅管理公社」として発足した。設立から四年目の一九九一年度より、市から新たに、緑化推進に係る事業、都市施設等の管理業務を受託し、業務拡大に伴つて団体名を「財團法人函館市住宅都市施設公社」へと変更した。その後、事業追加（確認検査事業、二〇〇九年二月道知事認可）、事業対象者の拡大（二〇一〇年三月寄附行為一部変更認可）を経て、公益法人制度改革への対応により、二〇一三年四月から現行の「一般財團法人函館市住宅都市施設公社」に移行した。

一方、財団は一九八九年に「財團法人函館市文化・スポーツ振興財團」の団体名で発足し、市の社会教育施設等の管理業務の委託を受けた。公益法人制度改革への対応により、二〇一四年度に現行の「公益財團法人函館市文化・スポーツ振興財團」に移行した。

(2) 公の施設の指定管理者制度の導入への対応

二〇〇三年の「地方自治法」改正により、公の施設の指定管理者制度が導入され、従来の管理委託制度が廃止されることになった。改正法の施行日（二〇〇三年九月二日）から三年間の猶予期間が設けられたことから、全国の自治体では、二〇〇六年度より同制度を本格実施している。

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・財団をそれぞれの施設の指定管理者としたことにある。指定管理施設の指定期間は、公募施設が原則五年とされるのに対し、非公募の特例施設は原則三年間とされており、非公募が継続している施設では二〇一五年度から四期目に入れる。

なお、二〇一五年四月一日時点において、函館市

の公の施設（総数七五五）のうち指定管理者制度適用施設は五五二で、公募が六六、非公募（特別措置）が四八六という内訳である。公社の指定管理施設は公募二および非公募四二九、財團の指定管理施設は公募四および非公募一〇である。いずれの団体も、指定管理事業以外の事業も実施しているが、收支状況などから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半を占める点でも共通している。

一方、二〇〇九年一二月に策定された『財團法人函館市住宅都市施設公社のあり方』および『財團法人函館市文化・スポーツ振興財團のあり方』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。

(3) 公益法人制度改革への対応

公益法人制度改革関連三法の成立（二〇〇六年六月）により、既存の「民法」第三四条法人（社団・財團法人）は、二〇〇八年一二月一日施行の新制度に対応し、公益社団・財團法人に移行するか、一般社団・財團法人に移行するか、自主解散するか、いずれかを選択し、五年以内（二〇一三年一月三〇日まで）に所要の手続きを済ませなければならなくなつた。

公社・財団は、ともに旧制度に基づく財團法人であり、右記の対応が求められた。自治体によつては、出資団体のうち社団・財團法人の法人格を持つ団体が新制度への対応においてどのような判断をすることが望ましいか、自らの基本方針を提示する場合もあつたが、函館市では市としての方針等の提示はなく、二団体とも、内部で議論し、自ら移行方針を決めていったという。

本節(1)で述べたとおり、公社は二〇一三年四月

一日をもつて一般財団法人に移行した。あわせて、保有資産一億五〇〇〇万円を一五年ほどで使い切る公益目的出計画を策定し、現在同計画に沿つて事業を進めている。公益財団法人への移行も検討したが、特に住宅管理業務の性格などから、公益認定基準の一つ「公益目的事業比率五〇%以上」

をクリアしうる確実な見込みが得られず、これを断念したという。移行に先立ち、一九八八年の公社設立にあたつて市から出捐を受けたいた基本財産二〇〇〇万円については相当額を返還し、あらためて三〇〇〇万円（一般財団法人設立のための最低価額、基本財産として定款に記載）の出捐金を受けている。

一方、財団は、二〇一四年四月をもつて公益財團法人に移行した。公益財団法人への移行ということを選択をしたことは、道府の公益認定等審議会において、自治体からの受託事業の公益性の有無に関する審査基準が若干緩和されたことと、指定管理事業を非公募で市から受託してきた経過と立場が後押しになつたといふ。一九八九年の財團設立に当たつて市から出捐を受けていた基本財産三〇〇〇万円については、公益財團法人への移行後そのまま維持されている。

(1) 職員の雇用形態

3. 職員について

(2) 市派遣職員の引き上げとプロパー職員制度の導入

公社・財団の職員が、現状において非正規雇用職員の数が正規職員を上回るという構成になるのは、本稿2-1(1)で述べた団体の成り立ちが影響している。

両団体設立の背景には、市の行政改革の一環で、類似団体比で突出して多い職員数を減らすため、市役所本体から派遣されてくる市職員（以下、

＜付表＞ 公社・財団の雇用形態別の職員数

公社	正規		非正規			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
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	非正規率
	31	8	41	18	10	77
						108
						71.3

※ 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。

は、付表のとおりである。
いずれも正規職員である
「一般職員」を雇用しているが、職員総数に占める数は二～三割程度であり、非正規雇用の職員の方が高い割合を占めていることが見て取れる。

両団体とも、非正規雇用の職員は、①高年齢者の嘱託職員（特定職員、高年齢一般職員）、②嘱託職員（事業職員、普通契約職員）、③臨時職員、④パート職員（短時間勤務職員、短時間臨時職員）で構成されている。

この市派遣職員の引き上げに歩調を合わせて始まつたのが、各団体独自のプロパー職員制度である。市派遣職員の引き上げが完了するのは二〇〇九年度末であり、それまでの五ないし六年間は、年当たり二～七人程度の引き上げが毎年続けられ、その裏側で、プロパー職員制度に基づく一般職員の採用が実施された。一般職員の採用は、実質的には、すでに各団体に入職している嘱託職員（事業職員、普通契約職員）からの試験による登用であり、その登用数は市派遣職員の毎年度の引き上げ数などとの見合いで決められた。したがって、新規採用者が直接に一般職員になることはなく、まずは嘱託職員として入職し、一定の業務経験を経ることが必要とされる。

前項で、公社・財団の職員数の内訳では非正規雇用職員の占める割合が正規のそれを上回っていると述べたが、このような職員構成になる事情としては、現行のプロパー職員制度に関わり、▽制度の導入からまだ一〇年ほどしか経っていないこと（二〇一五年五月現在）、▽プロパー職員の採用は、新規からの直接採用ではなく、一定の勤務実績を持つ嘱託職員からの試験登用であること、などがある。

(3) 正規職員と嘱託職員の待遇の差

公社・財團においては、正規・非正規合わせて五種の雇用形態別に、就業規則、給料表をそれぞれ定めている。嘱託職員は市の「嘱託職員の取扱い」ほか関連する諸規程に準拠している。ここでは、非正規ながら雇用形態別で最大多数を占める嘱託職員（事業職員、普通契約職員）について取り上げる。

正規職員である一般職員と、非正規の嘱託職員（事業職員、普通契約職員）を比較した場合、職務の内容は公社でも財團でも基本的には差はない。

例えば財團の場合、各文化・スポーツ施設（指定管理施設）の日々の運営業務において、これらの施設は平日は九時から二三時まで開館、土日も開館し、定休日はないため、一般職員と嘱託職員（普通契約職員）が雇用形態の区別なくシフト制の勤務ローテーション（A勤・八時半～一七時半、B勤・一三時～二三時、一グループ最低三人）に入っているが、一般職員が相対的に少数であることから、時間帯によって嘱託職員と臨時職員だけで運営せざるを得ないときもあるという。

このように職務の内容では差がないにもかかわらず、雇用・労働条件上、一般職員と嘱託職員の間には以下のような差がある。

給与では、一般職員の平均年収が四五〇万円、五〇〇万円（福利厚生費別）の水準であるのに対し、嘱託職員は三三三万～三三〇万円と、百数十万円

の開きがある。一般職員の給料表が市内の民間事業者の賃金水準を参考にして公社・財團が独自につくつたものであるのに対して、嘱託職員は市の

嘱託職員の規程額に準拠したものとなっている。

諸手当の関係では、夏季期末手当の一時金は、

一般職員に比べて期間率が若干低いものの、嘱託職員・臨時職員にも支払われている。また、一般

職員には支給される住宅手当や扶養手当が嘱託職員には支給されない、といった差がある。このほ

か、財團では有資格の職種（学芸員、図書館司書など）があるが、これらの職員に資格手当は支払われていない。退職手当は、公社・財團とともに、一般職員には支払われるが、嘱託職員や臨時職員には支払われない。

こうした雇用・労働条件下に置かれていた嘱託職員の側からは、不満の声も聞かれているとのことである。一般職員との格差を改善し、嘱託職員の不満の解消をいかに図っていくかが引き続き重要な課題になっている。

5. 公サ労の結成とその意義

(1) 嘱臨労から公サ労への改組

函館市では、市役所の臨時・嘱託職員などの非正規雇用職員を組織化した「函館市嘱託臨時職員労働組合」、通称「嘱臨労」の結成が一九七六年と早く、まずその先駆性に意義を有する。その後、八〇年代末期の公社・財團の設立を受けて、両団

体の嘱託職員の組織化を実現したこともあって、ピーク時の組合員数は約五五〇人に上った。

嘱臨労は二〇一三年一一月をもつて解散し、三

七年にわたる活動に幕を下ろしたが、その運動は新たに結成された「函館市公共サービス労働組合」（以下、公サ労）へと発展的に継承されている。

公サ労は、「自治労綱領に基づき、組合員の自

主的な団結により、労働条件の維持改善と組合員の経済的・社会的・政治的地位の向上を図ること

（規約第二条）を目的とし、▽市役所の雇用する非正規職員（嘱託職員、臨時職員）、▽市出資団体などの職員、▽市の公共サービス業務に従事する民間労働者、などを加入対象とした労働組合である。今次ヒアリング実施時点（二〇一四年八月現在）の組合員数は、三支部二一分会の計二八一人であった。

（2）公サ労結成の意義と今後の課題

嘱臨労から公サ労への改組の意義について、自治労函館市役所職員労働組合（以下、函館市職）の執行部関係者は以下の二点を挙げている。

ア 市出資団体の正規職員が加入対象に

第一の意義は、嘱臨労では規約上加入対象外であつた公社・財團の正規職員が加入対象になつたことである。

公社・財團においては、設立当初からプロパー職員制度の導入までの十数年の間、職員の構成は、

市からの派遣職員と、団体自らが雇用する非正規

職員（嘱託職員、臨時職員）の混成状態が続き、

この間、職員が労働組合に加入する場合の選択肢

としては、さしあたり前者には市役所本体の職員組合、後者には嘱託労働があつた。こうした状況下、プロパー職員制度導入後、すなわち、二〇〇四年

ないし二〇〇五年以降になつて初めて現れた「公社・財団が自ら雇用する正規職員」は、加入しうる組合が無かつたということであり、公サ労はあらためてこの職員層も加入対象としている。

公社・財団では、すでに一般職員および嘱託職員の公サ労への加入が進められており、同労組の支部として、公社支部（四分会）、財団支部（三分会）がそれぞれ設置されている。対象職員に占める割合で言うと、公社では約三分の一が、財団では三分の二以上が、すでに公サ労に加入しているとのことである。ただ、公社にはもう一つ、公社職員の独自の組合（住宅都市施設公社労働組合）が存在し、ここには職員の約三分の一が加入している。こうした事情もあり、公社の一般職員では公サ労への加入実績はまだない。

可能になった。
指定管理者事業が最大のウエイトを占める公社・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、市の職員組合との連携のもと、市役所本体との間に交渉の経路を持てるようになつたことにある。というのも、指定管理者事業では、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事費分も含まれており、その額の変動は団体職員の賃金等に大きく影響する。

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。

公サ労は、市役所本体の職員組合が、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も出されている。

このように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、公サ労方式とい

うアイデアにはモデルとなつた先例がある。市の清掃業務を受託する民間事業者の労働組合五団体で構成する「函館地区清掃共同会議」の取り組みである。同会議は自治労がパックアップし、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つている。

指定管理者制度が適用され、さらに公募によつて指定管理者が選定される施設は増加傾向にあり、そうしたなかで、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。清掃共同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、アウトソーシング先の労働者の雇用・労働条件を守るために仕組みとして一定の有効性を持つと思われるが、そのためにはまず、出資団体の職員や公共サービスに携わる民間企業の労働者の組織化を広く進めていく必要がある。函館市の公サ労の場合、これら出資団体等の組合組織化はまだ始まつたばかりであり、組織化を果たしたのは現状では本稿で扱つた公社・財団の二団体にとどまつてゐる。今後の組合組織化の進展と、より広い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。

イ 指定管理者制度適用施設の拡大と公サ労の意義

第二の意義は、嘱託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たことである。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である函館市職との積極的な連携が

△まさき こうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽