

千葉市教育委員会生涯学習振興課 公民館への地域参画案の問題点

2015/06/06

隅山 雄介

H25 年度千葉市マニフェストに基づき、地域へヒアリングを行いながら内容を固め、H26 年度末に公表された公民館への地域参画案は様々な問題をもっている。

ここでは案を紹介しながら、その問題点を指摘する。

■ 市の案について

2015/3/15 説明会資料だけでは具体性に欠ける部分が多い。

1. 住民参画を具体的にどのような方法で行うのか不明

1. フルタイムの勤務を行うのか、パートタイムなのか。
2. 人件費、諸経費はいくらなのか。
3. 何名が従事するのか。
4. 誰が雇用するのか。
5. どのような契約を行うのか。誰が契約対象になるのか。

これは事前の一部住民との協議内容と、説明会時の口頭での説明、その後の問い合わせ内容である程度明らかになっている。

1. → 依託内容は主事相当。週 5 日 8 時間勤務。これを満たせば一人でも複数でも良い。ただし、地域で活動する諸団体で選出等(等の意味は不明)を行う。
2. → 200 万～300 万円が講座運営費を含む包括委託費。嘱託主事の給与内に抑えた予算額。
3. → 勤務は 1 名以上。依託内容を満たせば勤務以外の業務遂行者も含めて何人でも構わない。
4. → 住民が組織する法人格をもつ団体。具体的には協議会の「一般社団法人まち育てサポート」の予定。
5. 地域への委託としているため、直接雇用ではなく業務請負契約になる見込みだが、契約の形式は市からは明確にはされていない。市と「まち育てサポート」の間で契約が締結される予定。

2. 業務内容が分かりにくい

資料では、地域が担当する内容として、

●講座の企画運営、施設の利用受付・来館者対応等(※2 参照)

としており、「※2」では次のようになっている。

※2 公民館の主な業務

- 各年度の事業計画書・報告書の作成
- 主催事業(年間 10～20 件)の企画、実施及び自己評価
- 施設の開館業務、日常点検等による施設管理業務
- 諸室の利用受付、来館者対応
- 運営懇談会の開催
- 各種報告書等の作成、中核館等との連絡調整
- 災害時の避難所運営
- その他、施設運営に関する業務

(下線は市が示した筆頭例示項目で、筆者による)

住民側はこれまで「主事業務の委託」と提示されていたため、※2の「公民館の主な業務」を主事業務以外も含んだ公民館業務一覧だと解釈し、「各年度の事業計画書・報告書の作成、主催事業の企画・実施及び自己評価、諸室の利用受付、来館者対応」のみが依託内容だと聞いたと主張する者もいる。

しかし、資料ではあきらかに地域が担当する業務の例示としてあげられている。

この資料ではこれまでと異なり「主事業務」を委託するとは示しておらず混乱の原因となっているが、「公民館の主な業務」は素直に地域に委託する業務内容と解釈すべきと考えられる。これらは全て主事が担当している内容であり、「主事業務の委託」としてきたこととも齟齬がない。

そもそも上記の3つのみと限定した場合、その他の業務を誰が行うのかが分からなくなる。災害時に館長が不在なら当然主事が最高責任者になる。まさか非常勤の受付職員が責任者にはなるまい。

また、市は問い合わせに次のように回答している。

「現在の主事と同様に、日常の点検や利用受付時の貸出し施設の確認等にも、参画いただくことを想定している。」

ただし、会計管理業務が挙げられておらず、これも委託されるのか、中核公民館で扱うなど何らかの方法で市が対応するのは明確でない。

なお、各内容について、業務発注仕様書レベルの業務内容詳細はまだ用意されていない。

3. 資料にはないが、公民館業務に追加される内容がある

以下の内容は H26 年度中の協議で明確にされたもので、H28 年度以降の公民館活動にとり込む予定の内容であるが、資料には明示されていない。

3 子どもの居場所・多世代交流拠点の運営

放課後の子どもの居場所確保・地域での子育て支援や多世代交流等の地域交流拠点としての機能をもつことを検討しており、この交流機能の運営を行っていただきます。

※地域の諸団体の横断的な交流の推進

公民館内に連絡ボックス等を設ける等、所管区域内で活動する地域の諸団体の活動や、区域内の各施設で設立されている避難所運営委員会の連絡調整等の支援も検討しています。

(2015/9/1提示案)

これについて市は次のように回答しており、主事業務の一環になることを認めている。

「公民館の管理業務の一環として、施設開放のような枠組みで居場所の提供等を行うことを検討しており、主事等も従事することを想定しています。」

■ 市の案の問題点

1. 委託費が安すぎる

現在示されている予算の上限は 300 万円。嘱託主事の給与内に抑えられている。

ここに人件費や講座運営費、その他経費など全てを含むとしている。

仮に H26 年度の千葉県の最低賃金 798 円を基準に、時給 800 円として年間人件費を試算してみる。試算では勤務時間のみを考え、打ち合わせ等の手当は一切考えておらず、週 20 時間以内の雇用として社会保険加入義務を免れるパートタイム雇用を行うものとする。

右の試算のように単純計算で 353.8 万円となり、最低賃金でも人件費をまかなうことができない。

事務担当者の勤務時間を短くするか個人事業主の請負契約とし、派遣業務管理として日中地域にいる者がボランティアで確実に問題対応をするしくみを作ることができれば事務経費は削減できるかも知れない。しかし、そのような者を確実に確保することは難しく、派遣業務を行うものとしての責任を果たすことができるのかどうかは疑問がある。

また、協議会は管理業務や派遣業務を行った実績がない言わば素人集団で、それなりの経験のあるものを雇用する必要があると思われるが、それを時給 800 円やそれに満たない単価で請負契約に応じるものを見つけられるかどうかははなはだ疑問である。

勤務業務について、主事は館長に次ぐ責任者であり、館長不在時は最高責任者となる。日常業務はハードではないかも知れないが責任は重い。判断を要求されるポジションでもある。本来それなりの給与で処遇されるべきであろう。今回の委託費は嘱託主事の給与を基準に 300 万円を想定している。嘱託職員はこれまで市から多額の給与を受けてきて退職したものが、退職後の再雇用で業務を担当するものである。これを基準に経費まで込みで入札をおこなっても、利益どころか事務運営費の捻出が不可能で、応札する業者はまずないだろう。

業務内容全体から見て、とても 300 万円でこなせる内容ではない。

業務請負時の経費試算

・ 公民館勤務者

1 日 8 時間、週 5 日勤務 年 52 週として 166.4 万円

・ 人事管理、会計、派遣業務対応事務担当者

1 日 8 時間、週 5 日勤務 年 52 週として 166.4 万円

・ 講座運営管理費(直営時を参考に)

年 20 万円

・ その他経費

年 1 万円

→ **353.8 万円**

2. 市の提案には違法性がある

市は地域へ業務委託をするとしているが、一方で一日8時間週5日の勤務を求めている。

業務請負契約は仕事の完成だけを求める契約であり、社員の派遣を求めて指揮命令下におくことはできない。派遣を求め指揮命令下におくことの例外として労働者派遣法があり、派遣を行うには労働局の許可(手数料12万円+5万5千円、登録免許税9万円:3年ごとの更新手数料5万5千円)が必要となる。しかし、「まち育てサポート」が許可を得るのは現実的ではない。

業務委託を受けて業務請負契約で人材派遣を行えば労働者派遣法違反となる(いわゆる偽装請負)。派遣を受けたものは職業安定法違反となる。市の提案をそのまま実行すれば、住民側法人は労働者派遣法違反、千葉市は職業安定法違反となるのである。

市は偽装請負の指摘を受け千葉労働局へ相談し、「館長同格での業務委託」を検討しているという。

主事では館長の指揮命令下にあるが、館長同格なら管理職がいることになり、指揮命令下にないので派遣ではなく業務委託の範疇であるというのである。

管理職の定義：管理職(かんりしょく)とは、労働現場において、労働者を指揮し、組織の運営に当たる者を指す。

しかし、実際に指揮命令下にあるのであれば典型的な形式だけの脱法行為であり、偽装請負に他ならない。今回の提案では1名のみの派遣であるが部下のいない管理職はあり得ず、「名ばかり管理職」より悪質である。

公民館業務の性質上、職員同士の業務上の相談や指示が当然あり得るが、業務委託では双方の管理職を通じて業務上の確認をする必要がある。直接の相談や指示はできない。

公民館の運営全体を任せるのでない限り、業務請負では違法となる。

参考 偽装請負の代表的なパターン

代表型	請負と言いながら、発注者が業務の細かい指示を労働者に出したり、出退勤・勤務時間の管理を行ったりしています。偽装請負によく見られるパターンです。
形式だけ責任者型	現場には形式的に責任者を置っていますが、その責任者は、発注者の指示を個々の労働者に伝えるだけで、発注者が指示をしているのと実態は同じです。単純な業務に多いパターンです。
使用者不明型	業者Aが業者Bに仕事を発注し、Bは別の業者Cに請けた仕事をそのまま出します。Cに雇用されている労働者がAの現場に行き、AやBの指示によって仕事をします。一体誰に雇われているのかよく分からないというパターンです。
一人請負型	実態として、業者Aから業者Bで働くように労働者を斡旋します。ところが、Bはその労働者と労働契約は結ばず、個人事業主として請負契約を結び業務の指示、命令をして働かせるというパターンです。

<http://www.mykomon.biz/keitai/giso/giso.html>

■ 市側は何をもって住民が業務委託を行える状態と判断するのか不明

市によれば、原則 H28 年 4 月からの業務開始を目指し、人事や予算調整のために H27 年夏頃には委託を受けられるかどうかの回答を求めている。

市を訪問したものによれば「概略で受け入れられるかどうか判断できればいい」としているとのことだったが、そのようなことであれば双方に不幸な結果となりかねない。

H28 年度からの業務委託開始を受ける返答をすれば、3 月には研修を始める体制ができていなければならぬ。

もしこの体制ができていなければ、公民館業務そのものに支障が生じる。市は公民館主事職員を急遽 1 名確保せねばならず、予算の組み直しも必要になるかも知れない。

業務をはじめても、シフトが埋まらないとか、業務が勤まらないものが派遣されると言ったこともありうる。

当然住民は信用を失い、打瀬以外の地区も含め二度と公民館運営に関わることはできなくなるかも知れない。

問題を避けるため、市側は住民側が業務を受けられる状態かどうかのチェックを行う必要がある。

勤務体制や事務体制、勤務をするものの資質についての直接のチェックはできないとしても、どのような能力を持つ体制や人材を必要とするかを明確にする必要があるだろう。また、勤務態勢の構築について助言も必要と考えられる。

業務を請け負える体制にないと判断できれば、至急対応を求める必要がるし、場合によっては委託を破棄する判断を行う必要もある。

市側はこのあたりを考えておく必要があるだろう。

■ 提言

市の提案は予算面でかなりの困難があり、勤務を必須としているため、ボランティアでの対応も困難である。また、勤務を求めること自体が労働者派遣法、労働基準法に抵触する。書類上で「館長同格」としただけでは実態は違法であることが明らかである。

住民側が受け入れられるかどうか以前の根本的な問題を抱えている。

市は、

- ・勤務を求めるのであれば、直接雇用または全体の運営の委託に変更。
- ・最低賃金を充分上回り、責任に見合う人件費、及び事務運営経費を計上した予算へ変更。
- ・ボランティアを求めるのであれば、勤務のない業務委託への変更。

など、違法性のない内容に変更すべきは当然である。

また住民側も「行政の要求を呑めばこちらの希望を入れてもらえるかも知れない」と実現性が全く不明な希望的観測に頼って、違法性のある理不尽な提案を形式的な脱法によって受け入れたり低廉な第三者の労働者を導入して受け入れたりすることを考えるのではなく、交渉と行動によって権利を勝ち取る

強い姿勢が必要であろう。現状の姿勢は行政と住民の関係がおよそ対等からほど遠く、地域住民が行政に隷属することを受け入れるものには見えにくい。一度このような関係を作ってしまうと、この関係が固定化し強化される可能性を高め、権利の獲得と逆行する不幸な結果を生みかねない。

行政は税金を納める市民へ、サービスを提供すべき存在である。

以上