

「公共サービス提供における現場の課題」

小迫 敏宏
(自治労本部現業局長)

1. はじめに

われわれ自治体現業・公企職場^(注1)を取り巻く情勢は引き続き非常に厳しく、経済財政諮問会議での議論により、社会保障費と地方財政を二大ターゲットとした歳出削減に向けた議論が加速することが危惧される。とりわけ、骨太方針2015では、「2018年度までは、2015年度の地方一般財源総額と同水準を確保する」としているものの、社会保障費の増加などを背景に2019年度以降の財源確保は非常に不透明だ。そのため各自治体は将来の自治体運営への不安感から、これまで以上に歳出削減に向けた取り組みを推し進めてくることは明白である。

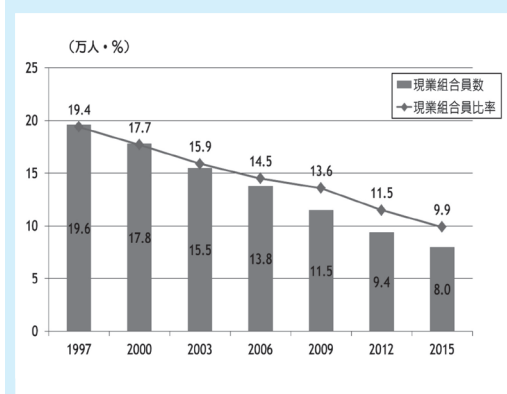
このように国、あるいは地方公共団体の財政状況が悪化するなか、財政赤字を少しでも減らしていくことを名目にあらゆる行政改革という名の下に「公共サービスの切り捨て」が強硬に推し進められている。その中でも自治体現業職場は、民間により近い業務であることを理由に「官から民へ」をスローガンに、現業職場そのものを民間委託する動きが非常に活発である。

こうして現在、多くの自治体において、長年にわたる合理化の圧力により、地域住民の期待に応える自治体現場力を発揮することが困難な状況に陥ってきている。そのような厳しい情勢だからこそ、社会情勢の変化に伴う多様化する住民ニーズや地域の実情に対応する地域公共サービスを確立させるため、これまで取り組みを推進してきた「職の確立」(後段で説明)をさらに前進させ、失われつつある自治体現場力の回復に取り組む必要がある。

2. 自治労組織基本調査から見る自治体現業組合員数

2015年に行った自治労組織基本調査では自治体職場における現業職員数は80,368人となっており、組織基本調査を始めた1997年調査以降、調査が行われる3年毎に2万人前後の職員削減が行われている。このことは、現業職場におけるアウトソーシングの推進や退職不補充、現業職員から一般事務職員への任用替えなど、企画部門は公務員(=行政職)、現場部門は民間という流れを既成事実として創り上げ、現業職場のみをターゲットとした安易な合理化が推し進められてきたことによるものと推察される。

現業組合員数の推移



3. 現業職員削減による弊害

われわれ現業職員が取り組む制度・政策要求はすべて、地域住民の福祉向上、さらには質の高い地域公共サービスを確立するためである。そのために、現場で培った知識・経験を最大限に活用し、地域実情に応じた地域公共サービスを確立するなど、住民に安心・安

全を提供する非常に重要な役割を担っている。しかしながら、現在の自治体職員は削減傾向に歯止めがかからず、とりわけ現業職場においては、職員が存在しない自治体があるなど「現場と企画の分離」が推し進められている。

現在、地球温暖化をはじめとした環境問題が社会全体の問題となっている。こうしたことから各自治体ではごみの減量化を基本に3R（リデュース・リユース・リサイクル）の推進が求められている。例えば自治体清掃職場では、本来であれば各地域におけるごみの搬出状況や強化すべき分別品目など現場でごみを収集している職員からの情報をもとにごみ減量政策やリサイクル推進計画が策定されるべきである。しかし、収集現場を民間委託し職員配置を行っていない自治体は、現場の意見が反映されることなく政策を作り上げるしかないのが現状である。果たしてこのような状況で、地域住民の思いや困っていることなど住民ニーズが反映された政策になっているのか、もっと言えば実効性のある政策になっているのかなど、その多くに疑問が残る。

また学校給食・保育所給食については、「食育」の推進が重要な課題である。現在、わが国では、食生活の乱れが大きな社会問題となっており、教育として食事を考える機会を増やしていくことが求められている。しかしながら国、あるいは自治体の政策では栄養教諭を基本とした「食育」の推進が政策として打ち出され、実際に調理に携わっている調理員の活用は明確にされていない。このような政策で果たして本当に地域の中で「食育」が進むだろうか。本来であれば、実際に調理に携わっている給食調理員と栄養士がさらに連携し、地場産食材のさらなる活用や子どものための給食をより良いものにしていくために、日頃からしっかり議論するべきである。

さらには、近年、多く発生している大規模災害への対応である。東日本大震災の際には、地域住民の生命・財産を守る機能という、最も基本的かつ重要な役割すら十分に果たせない状況に自治体現場が陥っていることが明らかになった。被災自治体はもとより、行政支援を行おうとする自治体においても現場力に余力がほとんどなく、被災者である地域住民が必要とする支援を十分に行うことができなかった。自治体が現場力を失っていくとい

うことは、質の高い地方自治の確立そのものを放棄していくことに他ならない。

このように自治体現業職場が行政改革の煽りを受け、民間委託などの合理化のターゲットとされ続けたことによって、本来、地方公共団体が最も大切にすべきである「住民の安心・安全」が置き去りにされているといっても過言ではない。

4. 自治体現業職員に期待されるもの

自治労現業評議会では2008年5月、「これからの地域のあり方とそこで果たしうる現業職員の役割」を明確にすることを目的に外部委員会を中心とした「現業評価委員会」を立ち上げた。その評価委員会が2009年にまとめた「最終報告」の提言において、自治体で現場を担う公務員が果たすべき大きな役割として示された事項は以下のとおりである。

(1) 行政と市民のインターフェース

「現業職員がインターフェースである」ということは、日常の業務を行う上で、常に住民と接している仕事上の利点を生かし、住民ニーズを聞き取り、掘り起こすということである。また、住民自身が気づいていない必要なサービスを探し当てる。そして、それを自治体の仕事として提案すべく、企画・立案し、実施していくということである。そして肝心なことは、こうしたことが現業職員の本来業務であるはずであり、こうした業務の実現をめざすべきということである。

(2) 災害などの非常事態時にも対応できる

「現場即実践力」

なぜ現業職員が「現場即実践力」を求められているかということ、現業職員は「技術・技能者であり、地域の実情を誰よりも把握しており、他の職種との連携が取れる存在である」という考え方からである。

まず、「技術・技能者」であるということ。これは当然のことながらその業務に対し、日常業務を通じて熟練し、精通していることが求められる。あらゆるものが専門化されている現代では、何事についても必要な研修を受け、その仕事を長く続けて経験を積むことで、技術を身に付けていく必要がある。現業職員にはこうした「技術・技能者」としての能力が求められる。

次に「地域実情に詳しい」ということ。これはその地域の公共サービスに、公務員とし

て自覚を持って日々携わることで、培われるものである。

最後に、「他の職種との連携が取れる」ということ。自治体には多くの現業職種が存在している。例えば、学校用務・学校給食・清掃・保育・社会福祉施設・病院・道路維持管理・公園管理など、さまざまところに地域を支える現業職員が存在する。こうした現業職員が、自治体職員として住民が暮らしやすい地域を作り上げていくため、現業職種の連携を確立していくことが求められている。

(3) 縦割り行政を打破できる「総合性」

地方自治体にはさまざまな業務があるが、現業職員は現場にいることが多い。現場にいるということは、いろんな部署で行われた仕事が結果としてどのようなサービスとして住民に提供されているのか、その最終的な形に直接かかわっているということである。逆に言えば、その最終的な形からさまざまな部署のやるべきこと、あるいは必要な連携が見えてくる仕事を行っているということである。現業職員が現場から行政の仕事をコーディネートすることが、地域住民にとっては大変な利益となり、信頼に結び付いていくことになる。そして以上の3点を行う職種として現業職員など現場担当職員が社会的認知を得ることを指して、「職の確立」と呼んでいる。

5. 評価委員会の提言に対する自治体現業職場の課題

(1) 行政と市民のインターフェース

評価委員会の指摘通り、現業職員は住民と接することが非常に多い自治体現場で働いている職員が多く存在する。本来であれば、自治会・町内会など住民側の代表者と定期的に意見交換の場を設定し、自分たちの業務に対する住民の声を行政に届けるといったインターフェースの役割を果たすべきである。しかしながら、人員削減による業務量の増加や自治体内での「政策と実施の分離」により、現業職員を政策に関与させない姿勢、さらには、「自分たちは現場で働く職員であって、政策は行政職員がやればよい」と考える職員も少なくなく現業職員自身の意識の欠如が、取り組みが進まない大きな原因になっている。したがって本来、求められている「住民ニーズの把握」にまで至っていない。

(2) 災害などの非常事態時にも対応できる「現場即実践力」

「現場即実践力」を実行し、政策に反映していこうとすると、必ず職種間を越えた連携が必要となる。しかし、現実には現業職員は日々の通常業務に追われ、本来重視すべきである地域の課題や新たな政策を議論できる場を設置できていない。また、現業職員は「単純労務に雇用される者」という法的位置づけから「現業職員はそんなことをしてくれなくていい」と考える自治体当局も少なくはない。

(3) 縦割り行政を打破できる「総合性」

縦割り行政の打破は国・地方自治体の大きな課題である。なぜならば、一つの部署では実現不可能な政策でも、複数の部署が連携すれば実現できる政策があるからである。例えば、あとで紹介する「ふれあい収集」一つを見ても明らかである。この事業もごみ収集を担当する環境部だけでは実現することは困難であるが、福祉保健部と連携することで実現できる政策である。こうした考えに基づく、自治体政策を決定する会議に現場代表である現業職員を出席させ住民ニーズに沿った政策を実現してこそ、真の公共サービスである。しかしながら、現在、自治体の政策を議論する会議に現業職員が参加している自治体は非常に少なく、現場の意見が政策に活かされる機会はほとんどないと言っても過言ではない。こういう状況になっている要因としては、自治体の問題意識の欠如はもとより、現場職員の意見を聞こうとする姿勢がないことがあると考える。

6. 住民から必要とされる職場づくり

これまで述べてきた課題を克服し、地域の実情や特性を熟知した現業職員が知識・経験を最大限活用して、現場発信の政策提言・立案を行ってきた事例を紹介していく。ここで紹介する現業職場における「職の確立」事例は、ごく一部であるが、これらはすべて現場を熟知した現業職員が「地域住民が何に困っていて、どういう政策を求めているか」を的確に把握したうえで政策実現に結びつけた事例である。

(1) 清掃職場

① ふれあい収集

現在、わが国では「超少子高齢化社会」が深刻な問題となっている。そのような中、地

方自治体では「ごみ出し」が困難な一人世帯の高齢者が増加している。また、一人世帯の高齢者の孤独死や見守りが深刻な問題となっている現状の中で、「私たち現業職員が何かできることはないか」と議論を進めた結果、独居高齢者・障がい者を対象とした個別収集をすることで安否確認を行うことを現場発信で提案し、多くの自治体で政策実現に至っている。

また、災害発生時には災害弱者である「ふれあい収集対象者」に対する安否確認を清掃職員が行うことをマニュアルに明記するなど、住民の生命を守る取り組みを行っている自治体も存在する。

②環境学習

地球規模の社会的問題になっている温暖化対策について、現場でできることを模索する中で、保育所・幼稚園・小学校・自治会など地域に密着した施設において環境学習を実施することで、分別・ごみの減量化について理解を求めるとの取り組みを行っている。こうした取り組みもどのようなものがごみとして排出され、どうすれば分別の推進・ごみの減量化が進むのかを現場を熟知する現業職員が行うことで、住民にもわかりやすく説明できるなど好評を得ている。

(2) 給食職場

①学童保育への給食提供

現在、政府が推し進める「1億総活躍社会」のもと、共働き世帯が急増し、待機児童や学校が終わったの子どもの見守りが大きな課題となっている。こうした状況の下、学童保育への需要・期待が急激に増えているのが現実である。そうした中、三期期間（春休み、夏休み、冬休み）に学童保育に通う児童が昼食を持ってこない家庭やパンだけを持ってくる家庭があることに疑問を持ち、自分たちができる食育の推進を議論した結果、三期期間の昼食を給食で提供しよう政策提言し、住民から大変な好評を得ている。

②災害時の対応

近年、頻繁に発生する大規模災害において、避難所となる学校での避難住民に対する「炊き出し」を行うなど住民の生命を守る取り組みを行っている。また、災害時には災害弱者である子どもへのアレルギー対応食や離乳食を提供できる体制を構築するなど、日頃の知識・経験を活用して取り組みを進めている。

7. 終わりに

本来、地方分権改革は地域住民に一番近い自治体が、住民が必要とする公共サービスを適確に把握し提供することが基本である。そしてそのために必要な政策を自治体現場の実情に見合った形で立案し、実施すべきものだ。しかしながら、現在は、地域住民の要望や地域実情に見合った公共サービスといった概念を無視し、コスト論のみで改革を行おうとしている。本当にこれまで通りのやり方で「真の行政サービス」が確立できるのだろうか。

これまで述べてきたように、自治体にとって、あるいは地域住民にとって私たち現業職員のめざすべき道は明らかになっている。しかしながら、こうした取り組みは全国的に見ると一般的ではない。その大きな理由として「住民ニーズを把握すること」「把握した住民ニーズを行政に伝えること」「把握した住民ニーズをもとに政策立案すること」などが現業職員の本来業務として位置付けられていないことが挙げられる。より良い公共サービスを確立していくためにはこうした現業職員の位置付けを全国に展開すべきである。

そのためにも、自治体は「直接、住民からニーズを把握しなければ、より良い公共サービスの提供はできない」といった意識改革が必要であり、私たち現業職員も今一度、自らの業務を見つめ直し、地域のコーディネーターを实践できる能力向上と「こうしたことが本来業務」という意識改革が必要である。

しかし、こうした課題に対する問題意識は、多くの自治体や現業職員双方に欠如しているのが現状である。だからこそ、労働組合の役割として、先行事例を積み上げるなど先頭に立って取り組みを進めていくことが非常に重要である。

注1 自治体現業・公企職場現業（技能労務）職場（職種）は、清掃（ごみの収集や清掃工場等）、学校用務員、学校給食調理員、病院食調理員、道路維持管理など多岐にわたる。公企（公営企業）職場は、上下水道事業やガス供給事業など主に自治体のライフラインなどにかかわる業務。いずれも自治体が地域住民に直接サービスを提供する職種であり、また地域に存在する政策情報をダイレクトに収集できる貴重な部署でもある。