

【レポート】

現業評議会において、組合員が携わる地域公共サービスには多くの職能があります。その現場では新規採用の凍結、退職不補充などによる人員不足、合理化を目的とした民間への業務委託が進められています。2040問題を目前に控え、現場において今後の地域実情に応じた公共サービスの充実に向けてどうあるべきかを、いくつかの職能ごとに討議しレポートに取りまとめを行いました。

どうなる現場力

— 清掃職場・学校給食職場・保育給食職場・公園職場 —

大阪府本部／現業評議会

1. はじめに

現業職場で働く技能職員が培ってきた技術・技能・経験は、自治体にとって財産であり、非常に有効なノウハウです。少子・高齢化などにより社会情勢が大きく変化し、現在は住民ニーズが多様化・複雑化する中、地域実情に応じた公共サービスの確立にむけた取り組みの強化が重要です。

ところが、地域公共サービスを提供する現場では、人員不足など多くの課題を抱えつつ、業務を担っています。とくに現業職場では、地域実情に応じた公共サービスを提供していく観点が抜け落ちた一方的な合理化が推し進められ、多くの自治体現場では民間委託が導入されています。

このような中、いわゆる2040年問題が目前に迫っており、団塊ジュニア世代が65歳以上になることにより、高齢者（65歳以上）人口の増加と生産年齢人口（現役世代）の急減が想定され、労働力不足が深刻化します。また、近年は大規模自然災害が多発しており、被災した場合の災害対応を含め、非常時の対応などについても課題があります。さらに、大阪府議会では市町村合併を推進する動きがあり、場合によっては当該の自治体や住民生活に何らかの影響を及ぼす可能性があります。

現業評議会では、現状の課題から今後の地域実情に応じた公共サービスの充実に向けて、職能（清掃職場・学校給食職場・保育給食職場・公園職場）ごとに討議しレポートに取りまとめを行いました。

2. 清掃職場

（1）産業廃棄物の処理に公共の関与が求められている

2003年以降3年間連続の廃棄物処理法改正により、産業廃棄物の不法投棄などを含む不適正処理の撲滅を視点を、産業廃棄物の処理に関する公共関与が強化され、都道府県の果たす役割が大きくなりました。

循環型社会形成に向けた廃棄物については、技術的及び経済的に可能な範囲で、かつ循環基本法で定められた優先順位（発生抑制・再使用・再生利用・熱回収・適正処分）に従い対策が進められています。また、東日本大震災以降、各地の電力不足や原発に大きく依存してきたエネルギー・環境戦略の見直しを踏まえ、廃棄物処理施設における発電効率や余熱利用の割合を一層高めていくことが求められています。

一方で、近年多発している、震災や異常気象による集中豪雨・台風等の自然災害における災害廃棄物への対応や早期の復旧は自治体清掃労働者の役割を一層高めてきました。

しかし、行き過ぎた行政改革や合理化によって公共サービスの提供や災害対策の脆弱性が明らかになっています。

将来的に清掃事業は、いわゆる「ふれあい収集」や「ふれあい戸別収集」「ごみの持ち出し作業」はもとより、粗大ごみの持ち出し作業など、高齢者、障がい者、病弱者、妊婦等への対応が求められてきています。

(2) 適正な処理を行うために

一般廃棄物の処理は、効率化・コスト比較の立場から民間委託にすべきという意見もありますが、P P P（汚染者負担の原則）のもとに民間中心で実施されてきた産業廃棄物事業が競争経済に馴染まないため、不法投棄・不適正処理が横行し“悪貨が良貨を駆逐する”現象を起こしています。環境省の資料によると産業廃棄物の多くは処理ルートが不明であり、それを正すためには「廃棄物処理センター」を設置するなど、公共関与を強化せざるを得ない状況になっており、廃棄物事業の民営化が限界にきている状況にあります。

一般廃棄物事業を健全に運営し指導監督する場合には、業者の談合等を避けるためにも市町村自らが事業部門を持つことが必要となっています。また、循環型社会形成に向けては廃棄物として扱われる資源物回収という点からも、自治体としての積極的な関与が求められています。

在宅医療系廃棄物の処理に関しては、2007年12月20日に第1回「在宅医療系廃棄物検討委員会」が開催され、在宅を中心とした医療系廃棄物の処理のあり方を巡って、3回の審議が行われ、2008年3月に「在宅医療系廃棄物の処理に関する取り組み推進のための手引き」を公表しました。

高齢化社会に伴い在宅医療系廃棄物が増加しており、医療系廃棄物は処理費が高額なため不適正処理が問題視されてきました。また、市町村の間では、一般廃棄物と一般特別管理廃棄物や産業特別管理廃棄物等の区分及び処理（排出方法）が統一されていない現状にあります。患者が居住市町村以外の病院で、在宅医療器具を受け取った際の処理（排出方法）の指導が医療機関（医師や薬剤師等）毎に異なることから、排出者も収集する（市町村）側にも混乱が生じています。市町村には、ガイドラインに沿った対応を実施することが求められています。

市町村合併に関しては、収集輸送業務で、それぞれの市町村での対応（分別・有料化・委託状況）など違う面があることから、組合員には賃金・労働条件の差異、住民に対しては従来サービスの変化が必ず起きることになり、住民サービスの低下を招くこととなります。一方で収集・輸送における一部事務組合は全国でも存在しないため、各々の市会や民生委員会などでの慎重な議論が必要です。

焼却工場では一部事務組合化が市町村合併よりも全国的にみて先行しており、処分地問題とともに広域化処理が進められていくと考えています。

(3) 廃棄物処理法の厳格な適用と遵守をはかるためには

2000年5月に循環型社会形成推進基本法が成立、この法律で形成すべき循環型社会の姿を提示し廃棄物対策の優先順位を、ごみの発生抑制・再利用・再生利用・熱処理・適正処分としました。年数の経過とともに、各個別リサイクル法も検討・見直しが進められ、廃棄物の資源循環がはかられごみの減量化が進行しています。さらに小型家電リサイクル法の施行など3Rから2R（発生抑制・再利用）に向けた取り組みを強化していく方向が示されています。廃棄物処理法の厳格な適用と遵守をはかるため、公共関与としての直営での対処を強めることが必要です。また、廃棄物処理・リサイクル費用を生産者に負担させるという拡大生産者責任制度の基本理念を実現させ、廃棄物処理法などの個別法の見直しによる実効性確保の対策を強化していくことが必要です。

さらに、2014年1月の最高裁で「廃棄物処理法において、廃棄物処理業は、専ら自由競争に委ねられるべき性格の事業とは位置付けられていないものといえる」との判決が出ており、それらの内容に基づいて、同年10月8日、環境省から「一般廃棄物処理計画を踏まえた廃棄物処理及び清掃に関する法律の適正な運用の徹底について」の通達も出ています。このように、清掃事業は収益性に馴染まない事業であり、市町村が責任を持って行う事業であることから、今後、住民の暮らしを守る、安心安全のための視点をもった、新しい廃棄物事業の枠組み、災害廃棄物処理のあり方など、政策提起の取り組みが必要

であると考えます。例に出すと災害を見越した上で、普通ごみのプレスパッカー車よりも、圧縮力が強く、多くの廃棄物を運搬できるプレスバック車などの新たな機材の導入や資源ごみ・容プラ、古紙・衣類など委託事業を管理する人員も含めて、災害発生時には普通ごみ収集を行いつつ災害ごみの同時対応が可能となる必要な要員を計算し、普通ごみ収集の要員を守っていきます。また、軒下収集やふれあい収集を推進し、地理や市民事情をより把握した清掃作業員の確立は災害発生時に効果的であると考えます。

また、不法投棄を含めた不適正な処理の防止及び収集従事者の安全を確保する観点から、市町村が高齢者・障がい者・病弱者などに対して実施している「ふれあい戸別収集」など、別の収集体制で処理することなどを含め、統一的な考え方（指針）の策定を求めている必要があります。

3. 学校給食職場

(1) 災害時にはノウハウが活かせない

災害時において学校給食の各職場では、災害時の対応マニュアルが存在するものの、給食調理員の役割は職場ごとに違いがあり、自治体で役割が統一できていません。また、その役割については、日常の業務である調理に特化した内容ではなく、災害時において現業職員の技術・技能・経験を発揮できない現状です。

また、学校施設は災害時に避難所に指定されているにもかかわらず、給食調理場は、学校給食を提供するための施設であるため、それ以外の目的で使用をすることが出来ないと、当局から認識が示されています。

(2) 3日分の限られた種類と数量の備蓄

大阪府では上町断層帯地震と南海トラフ巨大地震が、今後に発生すると予想されています。南海トラフ巨大地震時では、大阪府内のほとんどの自治体が浸水被害を受けることが予想されており、災害規模の大きさから自助・共助だけでは太刀打ちができず、公助に求められる責任が非常に大きいです。

南海トラフ巨大地震に備えた備蓄物資は、想定避難生活者数が大阪府で約88万人を対象として、そのうち大阪市は、想定避難生活者数約53万人を対象として、公助（府・市）で備蓄されています。発災から3日分の備蓄物資を府と市町村が共同で備蓄することとなっており、大阪市は基本1.5日分を、食糧、飲料水については1日分を備蓄しています。また、大阪市は、防災・減災条例に基づく基本的な考え方において、各家庭での家庭内備蓄と、企業等も備蓄することを示しています。備蓄物資が3日分とされているのは、発災から3日後には、緊急自動車の通行が可能となるなど、交通機能が一定程度回復すると見込まれていることから、国や府外からの救援物資の流入も徐々に回復すると想定されているためです。

近年に発生している大規模自然災害では、想定を超えることもあるとともに、復旧に時間を要する場合もあることから、避難所生活が長期化することがあります。現在の脆弱と思われる対策では多くの避難住民を保護することが可能か、被害状況に応じて利用可能な限られた施設を有効に活用することが求められるのではないのでしょうか。

(3) 学校（避難所）における人材と機材の活用

大阪市の「避難所開設・運営ガイドライン」では「大規模災害発生時には、地域住民（避難者）が、避難所を一定期間、臨時の生活拠点として利用することとなります。発災当初から自主防災組織を中心とした『避難所運営委員会』を立ち上げ、避難所を自主運営します」と示されています。避難所運営委員会の構成としては、避難者、避難所主任等（区役所）、施設管理者（学校等）となっていることから、避難所における行政職員と現業職員の役割分担を明確にしてはどうかと考えます。

行政職員……避難所の開設、運営
現業職員……市民・府民の生活に直結している業種。その特性を活かした役割を担う。

また、災害時は直ちに活動することを目的として「避難所運営マニュアル（学校版）」（以下、学校版マニュアル）を作成し、迅速に対応出来るよう準備が必要です。

学校版マニュアルの作成に当たっては、自治体に限らず民間企業のマニュアルも参考とし、学ぶべきことは学び、提携体制が可能であるならば、繋がりを持つことも有効であると考えます。また、現業職員が被害状況や交通機関によって、必ず勤務先の学校に出勤できるとは限りません。場合によっては、居住している直近の学校にしかたどり着けないことも想定されることから、大阪府内共通、または自治労共通の学校版マニュアルであれば、各自自治体の学校（避難所）で現業職員の現場力が発揮されることが考えられます。

ヤマザキ……パンの無償提供。全国に工場を持つ利点を活かしている。
コンビニエンスストア……飲料水の無償提供。全国展開チェーン店であること、あらゆる地域に店舗がある利点を活かしている。

学校給食調理員は大量調理に特化した人材であることから、調理に必要な最低限の準備があれば、ノウハウを活かし炊き出しを行うことが可能です。

災害時における学校の給食調理場の使用が可能になれば、学校管理職の判断で避難場所となった学校で、人材と機材を活かすことができ避難所における食事提供を充実できます。

- ＊炊き出し実施に向けた計画
- | | |
|----------------------|--------|
| ・給食調理場の使用 | ・食材の確保 |
| ・ライフライン（電気・ガス・水道）の確保 | ・食材の配送 |
| ・食材と人材のとりまとめ役 | ・人材の確保 |

府内の学校給食現場では、調理員に会計年度任用職員を採用している自治体もあります。自治体における災害動員体制に、会計年度任用職員は含まれておらず、今後どのように関わるかを検討しておく必要もあります。また、災害動員体制に含めることができない場合は、人員を如何に確保するかと併せて、給食調理を民間委託している場合についても対策が必要であると考えます。

4. 保育調理職場（こども園）

（１） 栄養や健康に対する関心の高まり

こども園調理員の現状にはいくつかの特徴があります。まず、栄養や健康に対する関心が高まり、給食の栄養バランスや食材の品質に対する要求が増えています。また、アレルギー対応や宗教的・文化的な食事要求にも柔軟に対応する必要があります。

さらに、食材の調達においては、地産地消や有機栽培などのトレンドに合わせた取り組みが求められています。一方で、予算確保や食材の価格高騰などによる経営的な課題も存在します。

また、調理員の人手不足も深刻な問題であり、質の高い給食を提供するためには、スキルの高い調理員の確保や教育・研修の充実が必要です。さらに、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によって感染症対策や衛生管理の強化も重要な課題となっています。

（２） 多くの課題

こども園調理員の課題は、栄養バランスを考えながら美味しい給食を提供することや、アレルギーな

どの特別な食事要求に対応すること、食材の調達や衛生管理、そして子どもたちの好みや食べやすさを考慮したメニュー作りなどが挙げられます。また、予算や人手不足などの課題もあります。

① 栄養バランスと健康管理

子どもたちの成長に必要な栄養バランスを考えながら、美味しく食べやすい給食を提供する必要があります。また、アレルギーや特別な食事要求にも対応する必要があります。

② 食材の調達と経費管理

品質の高い食材を選定し、予算内で効率的に調達することが求められます。食材の価格変動や地域の特性に応じた調達ルートの確保も重要です。

③ 衛生管理と安全対策

厨房や食品の衛生管理を徹底し、感染症や食中毒のリスクを最小限に抑える必要があります。特に、新型コロナウイルス感染症等の流行下では、衛生対策の強化が不可欠です。

④ 人手不足とスキル向上

調理員の人手不足が深刻な課題です。スキルの高い調理員を確保し、継続的な教育や研修を行うことが求められます。

⑤ 子どもたちの好みや食育

子どもたちの好みや食育に配慮し、バラエティ豊かなメニューを提供することが重要です。食育活動や食事の楽しさを伝える取り組みも必要です。

(3) 地域のニーズに合わせた柔軟な対応

これらの課題に対処するためには、施設や地域のニーズに合わせた柔軟な対応と、関係者との協力が欠かせません。こども園調理員の課題に対処するためには、以下のような解決策が考えられます。

① 栄養バランスと健康管理

栄養士や管理栄養士の専門家のアドバイスを得て、栄養バランスの取れたメニューを作成する。子どもたちの意見を取り入れる。好みや食べやすさを考慮し、メニューを工夫する。

② 食材の調達と経費管理

地元の生産者と提携をして地産地消を推進し、新鮮で安全な食材を調達する。
予算を効果的に活用するために、食材の価格変動に柔軟に対応し、予算内で最適な品質の食材を調達する。

③ 衛生管理と安全対策

衛生管理を徹底するために、厨房や食品の衛生管理を強化し、定期的な清掃や消毒を行う。
また、マスクの着用や手洗いの徹底など、感染症対策の強化を実施する。

④ 人手不足とスキル向上

調理員の労働環境改善のために働きやすい環境を整備し、職場離れを防止する。
また、継続的な教育・研修プログラムによって、新しい料理法や衛生管理の最新情報を習得しスキル向上を図る。

⑤ 子どもたちの好みや食育

子どもたちとの対話を充実して、好みや意見を積極的に聞き、メニューの改善に反映する。
また、食育プログラムの拡充より、子どもたちに食材の大切さや、栄養の重要性を理解させる教育活動を行う。

これらの解決策を実施することで、こども園調理員がより効果的に課題に対処し、質の高い給食を提供できるようになります。

(4) こども園の新たな可能性

近年は大規模自然災害が各地で多発しているものの、日常において、こども園が地域の中心的存在となる場合には、地域住民との結束が強化される可能性があります。こども園が地域住民との交流や協働

活動を通じて信頼関係を築き、地域の防災拠点として災害時の協力体制が強化されることが期待されます。

期待される点としては、地域住民とこども園との間で情報共有や連携を強めることで、災害時の避難や支援活動がスムーズに行われる可能性があります。特に、地域住民がこども園の災害計画に参加し、地域のニーズや特性を考慮した対応が行われることが重要です。

また、地域住民とこども園の連携が強化されることで、災害時のボランティア活動への参加が促進される可能性があります。地域の団結力が高まり、地域全体での災害対応や復旧・復興支援が円滑に行われることが期待されます。こども園調理員が、地域の災害計画に携わり地域協働に新たな可能性が生まれる一方で、適切な計画と地域住民との協働が不可欠です。

5. 公園職場

(1) はじめに

地域のコミュニティの場所としてある公園は、災害時には一時避難場所としての機能も持つことから、日常から適切な管理が必要となります。しかし、一概に公園といっても多くの人々が集まる大公園から、規模の小さい小公園まであるとともに、その地域事情等に即した遊具やトイレなどが設置されています。

また、公園を管理する職員については、全国的には水道や道路管理と合わせて担っている場合が多く、公園管理のみを主体的に行っている単組は限られています。

一方で、住民ニーズが「公園によって違う」ことが多く、かねてよりの人員不足の中、ニーズにできるだけ寄り添いつつ管理をしていくためには、行政－委託業者－地域住民が連携していく「市民協働」が重要になっています。

(2) 公園管理にかかる業務

① 樹木管理

公園内や街路樹等の剪定・刈り込み作業を行います。

※多くは業者委託

② 施設管理・補修

公園内施設の破損等があれば、その対応を行います。

※遊具など安全基準が必要になるものは、専門業者で対応

③ 安全点検

日常的な点検から、遊具などの定期点検などを行い、不具合個所については直営か業者補修かなどの判断を、職制とともに判断します。

④ 緊急対応

苦情・要望処理や、事故対応などを行います。

⑤ 監督業務

委託業者への指導・監督業務を行います。

⑥ 緑化普及啓発

公園利用や緑に関する情報発信を行います。

⑦ ボランティア支援

公園愛護会などへの支援業務を行います。

その他、ホームレス対策や放置自転車対策など、公園が適正に利用できるような様々な業務によって、安全・安心な公園が利用できるよう管理しています。

(3) 万が一、市町村合併が進められた場合には

① 委託化の加速

前述したように、地域によってニーズが違う上に、管理手法が直営と委託という自治体が合併した場合、人員が不足していることで直営による管理が広がることは考えにくく、むしろ委託化の流れが広がる可能性が高くなる。

② 緊急対応の鈍化

地域に近い場所に事業所等があるからこそ、迅速な対応が可能になるが、人員が再設置される事態になった場合、緊急対応の遅れが懸念される。

③ 地域との連携の可能性

より広範に地域事情を知ることによって、地域ボランティアの拡充や災害時対応など新たな公園管理のあり方につながる可能性がある。

④ 災害時対応

事業所機能によるところはあるが、都市圏での災害が発生した場合、直営については、山間部は後回しにし、都市圏を優先した災害復旧になる可能性がある。

⑤ 委託の状況

公園管理にかかる業者そのものが決して多くない中で、市町村合併された場合、委託の方法にもよるが、その管理エリアや業務内容が変わる可能性もあり、そのことが「安かろう・悪かろう」につながる可能性がある。一方で、委託費が高騰している状況を考えると、直営に戻すという議論につながる可能性もある。