

ワーカーズコープの公共事業の歴史と基本理念

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会
専務理事 田嶋康利

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会は、2013年6月の定期総会で、「公共サービスを真にゆたかなものにしていくために—指定管理者制度等をめぐる諸問題と改革の基本課題—」と題する「公共政策に関する提言」（第一次案）を発表した（全文は労協連35年史に掲載）。

提言は、指定管理者制度が導入されて10年が経過する中で、ワーカーズコープが運営する全国230の施設（子育て、高齢者、障害者、コミュニティ施設等）において、制度の運用をめぐる諸問題をアンケートや聴き取り等を通じてあらためて整理し、「公共政策の基本課題」と「指定管理者制度改革」を中心にまとめたものである。

センター事業団では、提言を発表してから7年が経過する中で、生活困窮者自立支援制度など、公共関連の事業が広がっている。公共に対する基本的考え方や指定管理者制度をはじめとする自治体との協働（パートナーシップ）のあり方については、変わらないが、今後、さらに課題を整理し、提言を補強していく必要があると考える

■資料公共政策に関する提言（第一次案を修正）

「公共サービスを真に豊かなものにしていくために」 —指定管理者制度等をめぐる諸問題と改革の基本課題—

日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会

■目次

- 1 はじめに～「公共」を真に豊かなものにするために
- 2 「公共」とは何か～公共の本質と考え方の原則
- 3 公共を市民の自治を促進し、充実・発展させるために～「指定管理者制度」改革の基本課題
- 4 指定管理者制度の運用をめぐる具体的諸問題とその改革を
- 5 公共を真に豊かなものにしていくために～新しい制度・政策の確立を
- 6 まとめ～「公共」を豊かにする社会への転換を～

1 はじめに～「公共」を真に豊かなものにするために

1. 真の公共とは何かが問われる時代に

「官」が「公共」を独占する時代が終焉の時を迎えている。

真の公共とは何かを問い、社会の中で公共をどのように位置づけ、機能させるのかは、全市民の利益にかかる重大な問題である。したがって、公共を誰がどのような立場で担うのか、きわめて重い選択となる。

全国で7万を超える「公の施設」に指定管理者制度が導入され、公務員によって直接担われてきた各種の仕事、あるいは公務員とほぼ同等の待遇が保障された外郭団体に委託されてきた「公共」の仕事が「民営化」された。すでに、指定管理者が導入されて20年近くが経過する中で、「公共」と「公共サービス」をめぐって自治体・行政と市民との間に新しい協働の関係が広がる一方で、「官」による行き過ぎた管理強化とも言える事態が起こっている。

歪んだ権力は、市民が主権者として自治能力を高めることを嫌う。それゆえ、地域分権・市民自治の立場に則って、市民が公共への責任と権利を主張し関与することを封じ込めようとする。自治体・行政による指定管理者制度の恣意的運用は、排除されなければならない。

最も重要な点は、行政（自治体）のあり方と住民の関係である。その中で、委託の仕事のあり方が問われるべきである。行政の民主化の度合いは、市民参加のあり方と深まり、広がりにかかっており、公共の仕事の外部委託は市民参加をより強く進め、発展させる観点から規定されなければならない。

2. 「住民主体」に貫かれた公共を

これらの仕事のあり方を考える上で、私たちはアメリカの社会学者、シェリー・アーンスタインの8つの段階「参加の梯子(はしご)」(1969年)の提起が有効だと考えている。

住民参加の最終(最高)段階は、「住民によるコントロール」の段階とされ、「住民主体」が貫かれている状態(地域住民も含めた民間による直接的な自治、直接民主制に基づく地域住民による直接執行の段階)と言っている。

この8段階に照らして、指定管理者制度等で行政から示された態度や指示、命令を見ると、真に住民参加による新しい本当の公共のあり方を求めているとはとうてい評価できない。恣意的に、官の仕事の下請けとしてコントロールしているというのが実態に近いと言える。

したがって、私たちはどのような場合でも可能な限りの住民参加を求め、私たちは原則に掲げた社会連帯経営を実践的に深め続けていかなければならない。

■アーンスタインの「住民参加の梯子(はしご)」の8段階

住民の力が生かされる 住民参加	8	住民によるコントロール	住民主体の活動に行政を巻き込む
	7	委任されたパワー	住民主体の活動
	6	パートナーシップ	住民と行政との協働、決定権の共有
印としての住民参加	5	懐柔	行政主導で住民の意思決定のある参加
	4	意見交換	与えられた役割の内容を認識した上での参加
	3	お知らせ	形式的住民参加(限定された参加)
	2	セラピー	お飾り住民参加(利用された参加)
住民参加とは言えない	1	操り	操り参加(趣旨や役割の不明確な操られた参加)

参考:「住民参加の梯子」(シェリー・アーンスタインがアメリカの住民参加形態を実証的に分析・整理、1969)

3. ワーカーズコープが切り拓いた局面と鮮明となった諸問題

自治体の財政難を背景に、「公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を図る」ことを目的に、2003年地方自治法が改正され、地方自治体の「公の施設」に指定管理者制度が導入されて20年近くが経過した。

私たちワーカーズコープは制度導入時より、公共サービスの“市場化・利権化”ではなく“市民化・社会化”を掲げ、自治体に企画提案を行う中で、センター事業団はNPO法人ワーカーズコープ、また企業組合労協センター事業団として、現在500を超える公共サービス関連の事業(250の指定管理者)を担っている。運営の中でさまざまな矛盾や困難に直面しながらも、協同労働が最も大切にしてきた「3つの協同」(働く者同士の協同、利用者との協同、地域との協同)を共有し、深め、仲間どうしで格闘し、利用者や家族、地域の人びととも真正面から向き合う中で困難を共有し、信頼を醸成し支え合える関係をつくり上げてきた。

■公共施設の運営に対するワーカーズコープの基本姿勢

- ①利用者、市民を“お客様”ではなく、共につくる“主体者”(当事者)として
- ②公共サービスを、地域の人々の絆の再生、まちづくりの拠点に
- ③地域のニーズに応える仕事おこしの拠点に
- ④働く人たちの主体性の発揮ー協同労働で担い、地域に協同を広げる

■資料：指定管理・自治体委託事業など公共関連事業の内訳

高齢者・若者福祉関連	39
障がい者福祉施設	4
保育園など	15
学童クラブ	202
放課後ひろば	34
児童館	64
親子ひろば	27
高齢・子育て・市民複合施設	8
コミュニティ施設	25
市民活動支援関連	3
地域若者サポートステーション	23
生活保護受給者自立就労支援他	74
合計	513

なぜならそれは、「官」の独占や行政主導ではなく、しかも民間市場に投げ出すものでもなく、「公共」を市民自身が担い、市民自治の促進と地域の絆の再生をめざすことを、その目的の中心に据えてきたからである。

しかし、現在私たちは「公共」をめぐるさまざまな矛盾と困難に直面している。この数年の間に、例えば、施設の利用者の継続を望む声や地域の評価を無視して「地元優先」の名のもとに議会と地縁団体が癒着した不透明な選定結果による指定管理の打ち切りや、更新にあたっての指定管理料の一方的な削減、委託事業においては、事業の私物化を誘導する自治体公務員による組織への介入と背任行為、説明不在のままで一方的な事業の打ち切りなどの事態が相次いでいる。

※最近では、宮城県登米市やふじみ野市などの自治体に見られるように、生活困窮者自立相談支援事業の事業委託や学童保育などの指定管理者制度について一方的で理不尽な「事業者」変更の事態が起きている。今年度は、長野市での児童センター（指定管理）の労協ながのへの移管にあたって、社会福祉協議会の館長らによる妨害と混乱がもたらした自治体の不作為により、議会で指定管理に選定されず、これまで運営している児童センターを除いて再公募となるなど、指定管理者制度の矛盾が露わになった。

指定管理者制度の運用にあたっては、制度設計の多くの部分が自治体に委ねられているにも関わらず、制度導入にあたっての理念や目的は不明確なままであり、当事者である利

用者や市民の選択権や決定権は保障されず、またそのことによる選定過程・結果の不透明さ、働く人の労働条件は低く固定され、指定管理者の経営をめぐる自治が尊重されないこと、運用や会計などが自治体によって不統一であること等々、数多くの問題が露わになってきている。

4. 公共を誰が担い、どう再生していくか

今日、指定管理者をはじめとする公共と公共サービスを誰が担い、どう再生していくかが鋭く問われている。公共を官が独占し支配するのではなく、「住民主体」への転換、つまり市民や働く者自身が担い、創り、育てていかなければならない。

私たちワーカーズコープは、指定管理者を中心に全国で自治体公共サービスを担う中で、公共を担う一つの存在として社会的認知を得るようになってきた。今後、労働者協同組合の法制化により、さらにそれは深化していくだろう。

公共をどう捉えるのか、公共のあり方をめぐって私たちワーカーズコープが直面している矛盾や克服すべき課題をどう考えるか、「協同労働を社会的な力」にしていくなかでどのような役割を発揮していくのかが問われている。

公共サービスを真に豊かにしていくために、指定管理者制度の諸問題を整理し、改革の基本課題を提起していきたい。

2 「公共」とは何か～公共の本質と考え方の原則

1. 「公共」が意味すること

「公共」とは、「社会一般」(岩波国語辞典)、「みんなのもの」(社会的共通価値)である(辻山幸宣氏；地方自治総研所長)。もともと、社会の構成員それぞれが必要とする利益を共通化し、それを実現する仕組みとされ、地域のコミュニティの中で培われてきたものがしきたりとなって、一定のルールの下で市民どうし(町内、村内)が運営するものとされてきた。

しかし、明治以降、中央集権化が進み、各地のコミュニティから「官」という存在に運営の主体が変わり、サービスを代行していく中で、「行政＝公共」、「官＝公」という意識が日本社会の中に広まり定着してきた。その結果、今日では「公共は行政がするもの」、「市民はサービスの受け手」、「税金を払っているのだからやってもらうのが当たり前」、「問題があったら行政に要求すればよい」といった行政依存の体質が生まれてきた。

2. 「新しい公共」とは何であったか

2000年以降、特に民主党政権が掲げた「新しい公共」は、新自由主義的・規制緩和政策による「小さな政府」「官から民へ」の構造改革路線に基づく「民営化・市場化」の路線と、公共の行政独占に対して、市民も企業も担い、公共を「市民化・社会化」とするという路線の、相対立する2つの路線を内包するものであった。そして、それは歴史的危機の時代－資本のグローバル化と金融資本主義の時代と破綻的危機、つまり大量生産・大量消

費・大量廃棄型の大工業社会とそれを支えてきた福祉国家の破綻的事態の中で、「緊縮財政」と「地方主権」の時代に、自治体・行政機構がどのように対応していくのか、鋭く問われた事態の中で進行してきたと言える。

「すべての人に居場所と出番を」をスローガンに登場した「新しい公共」とその制度・政策―「新しい公共円卓会議」「新しい公共宣言」「新しい公共推進会議」「新しい公共支援事業」などは、市民の主体性を育み市民自治を促進するような実効性をほとんど発揮することなく、その終焉を迎えている。今時、自民党政権は「新しい公共」に代わり「共助の社会づくり」を掲げるに至っている。

※私たちは、2002年の原則策定にあたって以下の文書を整理した。

「第3原則 「まちづくり」事業と活動を発展させます。

3) 市民が主人公となって企画・提案・事業化し、自治体と連携する「新しい公共性」づくりに貢献します」

3. 「公共」とは市民のものであり、市民が「公共を新しくする」ということ

『「公共」は本来、“市民のもの”であり、公共サービスはこれまで自治体・行政（市民の預託を受けた住民の「共同事務」を処理する独立の“領域的団体”、つまり国と住民との間に立つ中間団体）が担ってきたに過ぎない。

今日求められることは、「公共を新しくすること」であり、その本質に「市民自治」、すなわち市民が公共の担い手であるということが明確に位置づけられなければならない。そして、自治体・行政は、主権者たる市民のコントロールの下に置かれ、地域で連帯・協働する市民との「協働」の関係の中でこそ、その機能を有効に発揮することが求められているのである」（福島浩彦氏：元我孫子市長）。

■参考：「試行錯誤が高める地域の力」（尼崎市長 稲村和美、朝日新聞、2013年4月23日）

「阪神・淡路大震災時に『ボランティア元年』といわれて以来、市民の力は、NPO法の成立などを経て、様々に進化を遂げてきた。『新しい公共』という概念が国レベルで提唱されるようになった。だが一方で、社会課題の解決をその責務とする行政の側は、このような時代の変化に対応できているだろうか。『新しい公共』とは『公共を新しくする』ことであり、行政が旧態依然としたままでは、その実現はできない。

『新しい公共』の担い手として期待されている市民の力は、行政の代わりや、下請けをするためのものではない。行政には、従来どおりに公共サービスを提供するだけでなく、これまで自らが担ってきたサービスの領域や保有している情報や施設といった資源を市民に開いて協働すること、そして、多様な市民の力をコーディネートし、最大化する役割が求められている。自治体の力量が問われる時代だと思う。もちろん、市民の側も万能なわけではない。要求ばかりではなく、責任やリスクをどう分担するのか、優先順位をどう考えていくのかといった視点など市民の思考や行動にも進化が求められる。ともに学び、ともに成長していくことが必要だ」。

3 公共を市民の自治を促進し、充実・発展させるために～「指定管理者制度」改革の基本課題

1. 指定管理者制度の根本的な矛盾と致命的欠陥

指定管理者制度は、国の構造改革、規制緩和の議論の中で「市場原理の活用」、「官から民への事業移管促進」をうたい、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するために導入された。

しかし、指定管理者制度はその性格規定－「公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を図る」－からしても、本質的な矛盾と致命的欠陥を孕（はら）んでいる。

公共サービスの質の向上が目的とされたはずであるにもかかわらず、自治体は指定管理者制度をコストカット（経費節減）の「道具」として使い、従来以上のサービスの向上を民間事業者に求めつつ、外注化することによって「効率化」をうたい、行政による管理強化を強化することにその目的を歪めてきている。

疑似的な「入札制度」の延長として指定管理者制度を認識し、仕様等を公募する際から自治体が定めて指定管理者の自由度を奪い、経費節減の道具として利用してきていると言わざるを得ない。

また、指定管理者制度は、一つの制度にも関わらず、これほど行政によってさまざまに恣意的な運用が行われている制度も珍しい。

「指定管理者制度」の運用にあたって最も大事なことは、市民が自治体や市政に自覚を高め、参加し、市民自治や地域の豊かさを創っていくことである。つまり、「市民が担い」「市民自治を促進する」ことに、その目的や理念は置かれなければならない。

2. 「公共」を担う主体は、誰がふさわしいか

地方自治法によれば、次の3つの要件－①住民の福祉を増進する目的を持った施設、②住民の利用に供するための施設、③普通地方公共団体が設ける施設－を満たす施設を「公の施設」と規定している。

「市民自治」（住民自治）を促進する観点から観ると、「公の施設」の運営にあたっては以下のような観点を踏まえた主体が望ましいものと考ええる。

1) 市民は行政にとって、「顧客」ではなく、自治体はそもそも市民が、市民に代わって設立した団体である。とすれば、その自治体が設けた施設は市民が管理運営の主体でなければならない。

2) したがって、自治体が市民に代わって直営で運営し、あるいは外部に管理を委ねるとしても、全ての情報は市民に開示し、説明責任を果たさなければならない。

3) 地域に密着した市民利用施設は、基本的には地域の団体が管理することが理想であるが、市民自治（住民自治）の理念を十分に理解し、市民自治（住民自治）の拠点として運営できる団体でなければならない。

4) 現在の自治会・町内会は、加入率が低下しており、もはや地域を代表する組織とはいえない。役員も高齢化しており、民主的な運営が行われているかという課題も抱えている。

5) 指定管理者の選定は、施設の設置目的に合致し、かつ地域の自治の拠点として、地域の総合的な支援業務が可能な団体を選定すべきである。

(伊藤久雄氏「改めて指定管理者制度の課題を考える」2013年4月19日)

3. 指定管理者制度を中心とする公共サービス改革の基本課題

公共を市民が担い、真に豊かなものにしていくためにも、市民参加を制度・政策化するような指定管理者制度の根本的な改革が求められている。

国や自治体は、指定管理者をはじめとする公共サービスの現実の姿を見つめ、問題点を洗い出し、根本的な見直しを行い、あるべき姿を明確にしなければならない。

以下、改革の基本課題を提起したい。

(1) 「公の施設」を民営化するにあたって理念・原則の鮮明化を

本来は市場に任せるべき仕事であるのに、「公共」の名で「官」の利益のためにやっているだけの仕事は、市場に任せるのが当然である。しかし、本当の「公共」とは、市場化され得ないものであり、その中に、公務員が直接担うべき領域と、行政も関与しつつ、市民・働く者が協同で担う領域があるということを明確にすべきである。

しかも、公共が支えなければならない領域が大きく広がっているにもかかわらず、硬直した公共サービスでは対応できなくなっている今日、働く者・市民自身の協同・連帯を行政が支え、公共として高め、豊かに発展させていくことが求められている。

指定管理者制度の導入にあたっては、地方自治法の改正により「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる」とされている。

しかし、何のために「公の施設」を「民営化」するのか、その目的と理念が不鮮明な場合が数多く見られる。同じ「民営化」という言葉によって、営利化と市民化の区別もつけられず、「公共」として維持していくべき事業が市場原理の事業と同様の扱いをされることもある。

さらにいえば、会計処理の原則も自治体によってばらばらであり、行政における会計の原則と、担い手の事業体のそれとは異なるものであることが明らかであるにもかかわらず、行政の会計のあり方を機械的に当てはめる矛盾も存在している。

「公共をより豊かなものに発展させる」という基本理念が据わっていなければ「安かろう、悪かろう」が横行する可能性もある。経費も含めてその仕事にふさわしいあり方が存在するはずである。

(2) 市民への説明責任と情報公開、市民合意を図ること

「指定管理者」の導入にあたっては、何よりも市民の理解・合意、市民参加が不可欠であるにもかかわらず、それが十分になされていない。極端なところでは、準備期間の短さとお

ざりな説明、強権的な手法などが反発を呼んで、対立が裁判にすら発展しているところもある。「行政は市民を恐れているのではないか」とさえ見受けられる場面も少なくない。

指定管理者制度と「プロポーザル方式」と呼ばれるあり方がミックスされ、プレゼンなども含む審査で獲得点数の上位の者を管理者に選定するというあり方は、比較的公平で透明な選定のあり方なのかもしれない。しかしこれとて、審査委員がどういう基準で選定されたのか、「点数の配分」は公正なのかなど、判然としない点も多々ある。

その他の委託のあり方も含めて、担い手となろうとして手を挙げた団体の企画書がプレゼンの前に公開されることも、プレゼンテーションの場そのものが市民に公開されることも極めて少ない。市民参加の基本理念に沿って、どこまで広く早く市民に公開されるのか、市民への説明責任の一環として、そのあり方が検討されてしかるべきである。

こうした説明の不十分さ等が原因となって、「そんなことは聞いてない」と仕事が始まる時、または始まってから、利用者(市民)にクレームを突きつけられ、戸惑い、困難さを抱えることが多々ある。

あえて言えば、自治体の外郭団体優先で事が進められているところでは、自治体が相応の理由と説明を市民に十分尽くさなければならない。

指定管理者制度について、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入時等に関する調査結果」(2012年4月1日)を見ると、圧倒的に多いのが「財団・社团」(1万9,385施設26.4%)で断然1位で、以下「地縁による団体」(1万6,434施設22.4%)、「公共的団体」(1万2,998施設17.7%)と続く。さらに第4位が「株式会社」(1万2,799施設17.4%)となっている。

この調査結果からすると、外郭団体・自治体出資の事業体や地域の伝統的組織で指定管理者の大半を占めている。結果もさることながら、指定管理者制度に移行する決定をした場合、「なぜそうするのか」と、これまでの仕事・業務についての「評価」がどうであったかを明確にし、そのこと自身の当否を市民が判断する上での一つの根拠とすべきであるし、そのことの延長線上で指定管理者の妥当性が問われなければならないはずである。当然、指定管理者制度へ移行するに当たっての理念・原則の鮮明の提示の上である。

公正・公平な判断と明確なルールに沿って、指定管理者は決定するとされているが、なにかしらの「既得権擁護」ありきと、受け取られる向きも多く存在する。これらのことについて、自治体は疑問、不信を一掃する説明責任がある。

(3) 自治体・行政としての責任の明確化と行き過ぎの管理体制の克服を

自治体と受託団体それぞれの仕事の責任関係があいまいであることも少なくない。そのため、指定管理者は競争の中で分断され、公共を担うパートナーではなく、一業者として扱われ、行政の管理のもとに置かれることになる。包括的責任は行政に存在することは明らかであるが、「管理代行」としての担い手である指定管理者はどこまでの範囲の権限と責任を担保されるのか鮮明にしなければならない。

私たちワーカーズコープは、「3つの協同」(働く者の協同、利用する人びととの協同、地域との協同)を使命としてきた。※今日では、それを発展させた「働く者と利用者、市民が地域で協同して経営する社会連帯経営」をめざしている。

したがって、どのような公共の仕事であれ、利用者との協同を高めるためにあらゆる創造的な取り組みをみんなで考える。また、地域での協同を広げるために「地域懇談会」を全てのところで開催し、市民の声を可能な限り聞き、運営に活かし、市民にも力を発揮していただくよう要請している。しかし、自治体によっては「地域懇談会」を開催することに難色を示されたり、「止めよ」と指導されたりすることがある。指定管理者になる根拠となった企画書にそれが盛り込まれているにもかかわらずである。これなどは明らかな行政の越権的な行為であり、「行政は市民とともにある」の立場を明確にすべきである。

(4) 自治体・市政に対する市民の自覚と参加を高める

「民営化」に当たって最も重要なことは、自治体・市政に対する市民の自覚と参加を、「民営化」そのものの効力とその過程を通じて広げ、高めるものにならない。

「公共を市民が担う」を大前提として「民営化」の大原則を定め、そのあり方を問うべきである。その意味では、「民営化」で問われるのは「市民協同」であり、市民の仕事おこしに大きく道を拓くことを、自治体も進めなければならない。そのことは地方分権と自治の力の基礎を、市民自身が形成するものとなるだろう。

4 指定管理者制度の運用をめぐる具体的諸問題とその改革を

公共サービスを豊かに発展させる上で、自治体・行政は主権者市民のコントロールの下に置かれ、市民との「協働」の関係の中においてこそ、その機能を有効に発揮することが求められている。つまり、公共サービスの外部委託に当たっては、コスト削減や下請け型の業務委託ではなく、市民自治を醸成し、運用の目的や基準(公正労働基準)を明確にされなければならない。しかし、いまだ行政の管理のもとに置こうとする自治体が多く、いくつかの壁や困難にぶつかっているのが現状である。

私たちワーカーズコープが運営する公共サービス事業所を対象に、2010年にアンケート調査を行いそこから見えてきた問題点や課題を整理し、改革の具体的課題を提起した。

(1) 指定管理料におけるフルコスト計算について

指定管理者の仕様・運用をめぐるのは、指定管理者制度に係る条例及び当該制度運営指針等において基本的な基準が示され、さらに公募要領等において具体的に示されている。しかし、指定管理料等の積算は、とりわけ人件費や間接的経費において、民間事業者の創意・工夫を効果的に発揮する制度の趣旨からすれば、全く不十分である。

総務省による指定管理者制度導入状況調査(2012年4月1日)で、「指定管理者の経営困難による撤退(指定返上)」が、指定の取消し理由の相当数を占めているが、そのような状況とは無関係ではないように思われる。これでは、安定的に事業を継続し、公共を豊かに創造するための自立的な経営基盤はつukれない。

直営時においても相当の間接経費があったにもかかわらず、指定管理料は直接経費のみで算定され、一般管理費や適正利益が認められていない。もとより、指定管理施設運営における間接的経費の把握は、自治体の直営業務の延長では把握しづらいものと推察されるが、国土交通省では、建築保全業務積算基準及び同要領において、総額計算の手順を示すと共に、

法人の一般管理費等についても、その自主性にも配慮しながら、具体的な範囲を示している。

こうした状況をも勘案し、指定管理料の算出にあたっての総額計算のあり方、法人運営の自主性をも踏まえた一般管理費等計上への考慮など、以下の諸点について改革が必要である。

1) フルコスト・リカバリーの考え方などを参考に、一般管理費を含む実態に即した間接経費の全体と、人たるに値する生活ができる人件費を見込んだ指定管理料総額の積算を行うことが必要である。

※フルコスト・リカバリー（総費用回収）：事業を実施するにあたって、直接経費に加えて、本部機能などの間接経費をも含めた、事業組織全体に必要な総費用を回収しようという考え方。「新しい公共」の担い手が、官民対等な条件（イコール・フッティング）で公共サービスを提供できる基盤となる積算方法として検討されている。

2) 指定管理料総額の積算方法を改善するとともに一般管理費等を認めること。

国土交通省「建築保全業務積算基準」では、業務費の総額積算について、直接人件費、直接物品費、業務管理費、一般管理費等及び消費税等相当額の総額として、それらの構成を図示し、各費目の詳細をも示している。

一般管理費等については、「受注者が企業を維持運営していくために必要な直接業務費及び業務管理費以外の費用で、一般管理費（営業費を含む）及び営業利益とする」としている。また、一般管理費等率について「20%から25%の範囲において、保全業務を受注しようとする法人の形態、目的、規模、その他必要な事項を考慮して定める」としている。

こうした積算方式に準じて総額を積算するとともに、一般管理費等率については、指定管理者に応募しようとする法人の形態、目的、規模、その他必要な事項を考慮して、25%の範囲まで認めることが必要である（参考：国土交通省大臣官房官庁営繕部計画課保全指導室「建設保全業務積算基準、同 要領」、2012年3月）。

3) 一般管理費等については、法人の内部運営にかかわることから、その自主性を尊重し、その割合については、前記25%の範囲とし、基本協定において双方確認すること。

4) 一般管理費等については、見積書・企画書の提出段階から認めること。

（2）地域貢献型の施設運営へ、自治体の関与のあり方と「協定」内容の見直しを

指定管理者制度は、民間事業者が公の施設を「管理代行」する制度として、受託事業者に管理運営の一定の権限を付与すると共に、その創意・工夫を最大限に発揮するように求めている。

今日、コミュニティ施設とその指定管理者に求められる理念は、従来の施設管理中心の運営ではなく、市民自治を育み、まちづくりを促進する運営である。

そのためには、受託事業者の運営の自主性と経営の自治を尊重すると同時に、地域で自主的に活動が展開できるようにしなければならない。しかし、現状の協定書では施設外、特に地域コミュニティへの関与や地域課題を解決することを認めていない。

また、一部の行政担当者にあっては、行政の管理権限を超えた、執拗な干渉や自主事

業への規制などを行うことによって、事業展開をも直當時の枠に押し止めようとする動きもある。さらには、こうした指定管理者に対する行政への従属化を求める介入が、官製談合にまで発展している。行政担当者による執拗な現場への介入が、組織に分裂と対立をもたらした事業の「私物化」をもたらしている。さらに、それを行政担当者が煽り、別な事業体の設立を誘導し、官製談合を仕組む事態までに至っている。行政の恣意的・計画的な介入が、公共の私物化を招くという深刻な事態も起きている。

指定管理者が、地域で創意ある自主事業・活動ができるように、自治体の関与のあり方を見直し、協定書のあり方とその内容を根本的に改革することが求められている。

(3) 選定過程への市民の参加不在を改め、選定過程の透明化・市民化を図ること

指定管理者の選定(事業の評価、企画書の選考、プレゼンテーション等)に当たって、自治体の内部だけで行われることが多く、利用者など地域、市民の参加がきわめて少ないのが現状である。また、選定経過や評価などの情報公開もほとんど行われていない。さらには、第三者評価が実施されている場合でも、そのことが、選定に反映されているのかどうか疑問が持たれる。

指定管理者の新規選定や更新にあたっては、その選定過程と審議内容を市民に公開し、透明化を図ること、また利用者評価や市民参加などを制度として組み込むことが必要である。

(4) 自治体職員の税務・会計等の知識の徹底を図ること—印紙税や消費税の扱い、非課税扱いの徹底を

1) 印紙税の取扱いについて

指定管理の導入から数年間にかけて、印紙貼付の取扱いに相当な誤りが見受けられた。実際に国税庁より見解が示されたのは、指定管理者制度導入から数年経過してのことである。税務署におけるほぼ共通の見解は、指定管理業務の法的性格は「管理委託」と位置づけられているため、「請負契約」には当たらず、「委任」であるとの判断であった。

印紙税法上の2号文書「請負に関する契約書」には該当しないということで、印紙税は不課税取引となるが、未だに協定書締結の際に、印紙貼付を誤って求めてくる自治体も存在している。自治体職員においても、そもそも自らの管理責任がある指定管理物件の法的根拠を適切に把握し、その上で契約行為に当たることが求められる。

2) 消費税の取扱いについて

指定管理者の協定書において度々問題となるものに消費税の取扱いがある。特に、指定管理者制度の導入初期に誤った取扱いが多くあったが、いまだ改善されていない。多くの自治体で、契約書(又は協定書)を締結する事業者が、消費税法上の「課税事業者」が「非課税事業者」であるかという判定基準に基づいて、契約に消費税を含めるかどうかの判断をしている。しかし、いわゆる「社会福祉事業」においては、消費税法上の「非課税事業」に限定列举されていることから、無条件で消費税非課税とするのが正しい判断となる。

したがって、指定管理物件での導入実績も比較的多い、高齢者福祉施設、児童福祉施

設、障害者福祉施設の管理業務の協定書作成に当たっては、本来消費税を非課税契約とするのが正しい。しかし、相当数の協定書で消費税額を誤っているのではないかと憶測される。

この誤った消費税の修正は、事業者側でも、申告した消費税の変更であり、確定申告の更正手続きが必要となる。たとえ一つの契約でも、全国的な納税がある事業者であれば、その事務負担や更正手続きに関するコストは大きくなる。契約書（または協定書）のほとんどは自治体側の主導によって作成がなされることから、自治体職員においても税務知識の習得に努め、正しく契約書や協定書を作成することが求められる。

3) 「固有の銀行口座の開設」による会計処理とその監査をめぐる問題

指定管理業務の会計処理については、基本協定などで、他の会計と区別して処理するように定められる（例：管理経費の経理にあたっては、特別会計を設けて、他の会計と区別して処理しなければならない）。しかし、そうした区分会計について、「本業務の実施に係る収入及び支出を適切に管理することを目的として本業務に係る固有の銀行口座を開設し、その適切な運用を図るもの」とされ、「固有の銀行口座の開設」が求められる場合がある。固有口座の開設は、「管理業務の実施に係る固有の銀行口座を開設しているか」として、モニタリング指標ともなっており示される。

しかし、そのような指示を行う自治体が期待する当該施設の会計処理と、法人が行っている区分会計の実務処理には、実務と認識の両面で大きな乖離がある。自治体は、一口座ですべての会計処理が行われることを期待している、法人の区分会計の実態の無理解と言わざるを得ない。区分会計処理の実務への理解を深め、認識をあらためることが必要である。

（５）指定管理の更新にあたって

指定管理料は、公務員による直営運営時よりも、人件費を中心に相当削減して算出されている。また、年功的賃金体系を取っている公務員の状況からは、毎年度一定の経費増が見込まれていたにもかかわらず、指定管理者には逆に毎年度の削減を迫る。

「経費は削減するが、サービスは低下させるな」との姿勢で、これまで以上のサービスの向上が一方的に指示されている。公務員との給与・労働条件格差は広がるばかりで、こうした自治体の姿勢は根本から変わらなければならない。

また、最近の契約更新やアンケート調査の結果から見えてきた問題点が解決されないまま、新たな問題も懸念される。

1) 従前の運営実績が正当に評価された上での契約更新が行われていない。更新にあたっては、公募の「平等性」などを理由に、従前の実績を不当に低く評価しないこと。また、従前の実績評価が良好な場合には、いわゆる特命更新の規定を活用することが必要である。

2) 指定管理料の設定については、総務省新通知と片山会見を遵守し、事業者には、一方的な削減を求めたり、削減を前提として行わないこと。

※総務省通知、片山会見：総務省は、2010年12月28日に「指定管理者制度の運用について」として新たな通知を発出して、「あらためて制度の適切な運用に努め」るよう求めた。翌年1月5日には、このことをめぐって片山総務大臣（当時）が記者会見して、その趣旨について述べている。「指定管理者制度をめぐる誤解とか…理解不足とかですね。…コストカットのツールとして使ってきた嫌いがあります。…指定管理制度というのは、一番のねらいは、行政サービスの質の向上にあるはずなのです」、「コストカットを目的として、結果として官製ワーキングプアというものを随分生んでしまっているという、そういうことがありますので、それに対する懸念も示して、少し見直してもらいたいなという、そういう気持ちもあって、お出ししたわけです」。

3) すでに、毎年の昇給を認める自治体もあることなども考慮し、適切な賃金（人件費）改定を反映させた上で指定管理料の改定を行うこと。

4) 指定管理者の運営における創意工夫と、経営努力が反映されたインセンティブのある指定管理料のあり方を検討すること。

5) 最近の更新傾向として、社会福祉協議会等が、民間事業者と同等に応募し、選定される場合が多く見受けられる。従来型の施設管理に回帰する傾向との疑問が持たれる。

社会福祉協議会など監理団体及び財政援助団体等が、他の民間団体と、指定管理料などにおいて同一条件に応募することには疑問があり、一般公募に参入する場合には一定の条件を付与することが必要である。

6) 事業の安定性・継続性と「派遣」の問題点

指定管理者に人材派遣会社の参入が増加する傾向がある。指定管理者制度では事業に安定性・継続性が求められるが、短期的就労を前提とした派遣労働者が中核となる労働集団の構成は、事業の安定性・継続性を求めた制度には馴染まない。同時に、労働現場に求められる労働の協同性も危ぶまれる。

指定管理者の選定にあたっては、事業者による事業推進能力や人材育成の取組みなど、法人の実態を深く考慮されることが必要である。

7) 自治体・行政の劣化

企画提案を超えた指定管理者の活動を評価する自治体がある一方で、自治体外部委託の中で、当該業務のノウハウと新たな蓄積を喪失することで、評価する行政側の劣化が懸念される。

(6) 「精算」項目などの公募段階からの事後変更などをめぐって

1) 精算項目を募集要項にあらかじめ詳細に明示すること

「一部又は全部の項目について精算の条件を付する場合については、募集要項に明示することが望ましい」とされているが、応募段階ではその精算の具体的な内容について明示されていないことが多く、第一交渉権獲得後（内定後）に事業者に対して不利となる精算条件が後から追加で提示される事例なども多い。その精算内容によっては「そもそも手を挙げなかった」と思うような厳しい精算条件が付されることもある。

選定のミスマッチを内定の段階で起こさないために、契約に精算項目を設ける場合には

公募段階において、明確に「精算についての具体的内容」を明示することが必要である。

2) 複合施設における指定管理料の提示

複合施設の指定管理者を一括して公募する場合の、指定管理料の提示のあり方について問題がある。公募段階では、指定管理料の総額のみを提示して公募し、事業者が選定される。その後、協定書を取り交わすまでの間の協議において、はじめて各事業別の上限金額が提示される場合がある。この際、総額での変更がなくとも、事業別の金額に事業者側と自治体側で大きな乖離が生じて、事業者側に大幅な変更が求められることがある。

例えば、子育て施設と地域交流施設などの複合施設で、事業者選定後の協議において、子育て施設事業分の大幅な削減が求められたことがある。2人分の人件費にも相当する金額であった。このような場合、単純に子育て施設分の金額を下げて地域交流施設金額に上乘せすれば済むものではない。子育て事業における「人」の配置は事業の要となる。自治体側は「これでは議会が通らない」と、事業者に対して強要してくる。

複合施設における指定管理料の提示にあたっては、事前に、個別事業の上限を示すとか、協議事項を事前に示すなど、事前の総額提示のあり方の検討が必要である。

3) 自治体独自の「最低賃金額」の設定と支払給与の途中変更について

指定期間の途中に、受託事業者が支払う給与の下限を自治体が一方的に設定・変更して、新たな給与単価での支払を求める事態が起きている。支払給与の改定は、指定管理料に関わり、また協定内容の変更にも関わる事項である。指定管理は協定に基づく事業であり、自治体との事前協議が必要である。その際、自治体は指定管理料、特に人件費の積算根拠を公開し、必要な人件費の増額を同時に示すべきである。

(7) 持続可能な経営に必要な「一定額の利益、繰越金（あるいは積立金）」を認めること

1) 一定の事業利益を認めること

指定管理者制度は、事業者に一定の利益を認めている制度である。受託法人の安定的で継続的な運営と経営のためにも一定の利益は必要である。

公募の際の応募要件・提出書類として「税金を滞納していないこと」や「3カ年の決算報告書」が必ず求められる。そのことは、公募の審査では応募団体の財務状況、経営状況が確認され、将来の被運営団体における財務基盤と安定的運営が担保されるか否かの判断を行いながら、一方では、実際に業務受託をした後は、契約上において一切の利益が担保されないという矛盾が生み出されている。とりわけNPO等の非営利団体は財務基盤が弱いということもあり、本当に安定的な指定管理物件の運営を望むのであれば、持続可能な経営に必要な「利益」を認めること。

2) 一定の繰越金を認めること

自立的で安定的な運営を継続していくためには、一定額の繰越金は不可欠である。特に、年度当初には、支払いが先立つことが多いことから、繰越金（あるいは積立金）なしには、安定的な運営ができない。現状では、年度末に精算が求められることもあることから、困難を強いられる場合がある。

利用料金収入についても、収入が多ければ還元が求められる。事前に示されていない精

算が求められることすら行われている。修繕の負担区分についても、協定を取り交わしているにもかかわらず、過度な負担が求められることもある。

一定額(事業の運転資金に必要な2カ月分の費用に相当する額)の繰越金を認めることが必要である。

(8) 監査の改善を図ること

監査をめぐっては、提出文書や監査対象書類などが増大化し、長期化する傾向にある。そのことによって、法人の運営に影響が出る場合もある。

1) 財政援助団体等としての監査について

指定管理者であるにも関わらず、地方自治法の規定に基づいて「財政援助団体等」として監査を受ける場合がある。しかし、補助金交付団体や出資団体と指定管理者では、自治体の財政支出の状況が異なる。監査対象としては、地方自治法でいう「同等」であるとしても、その内容については、指定管理者制度にふさわしいあり方が求められる。

2) 監査の長期化に伴う費用負担について

監査事項の膨大化と監査期間の長期化は、最近の傾向でますます強まろうとしている。長期に及ぶ監査は、法人の運営に影響するばかりか、財政的にも負担となっている。監査が一定期間以上に及ぶ場合には、自治体が必要な費用負担を行うよう制度整備が必要である。

(9) 「引継ぎ」の明示を

自治体の直営からワーカーズコープへの移行、あるいは他の指定管理者からワーカーズコープへの移行等の業務の引継ぎが、適切に行われない場合が数多くある。公募段階から、引き継ぎ業務について、必要な期間の設定、必要な費用の負担、引き継ぐべき書類、設備・備品等の完備状況などを明示するとともに、行政の責任において適切に引継業務を行うことが必要である。

(10) 指定管理者制度の主旨に相応しい科目の創設を行うこと

指定管理者制度は、従来の業務管理委託とは区別され、法律上は管理代行である。しかし、現状では委託料として支出されている。指定管理者制度を、自治体と事業者との協働事業と考えたとき、対等性を明確にした科目設定が求められる。また、自治体側は、下請け感覚から脱却するためにも、「委託料」とは異なる科目設定を行うべきである。

※参考:「指定管理者は委託ではなく、法律上は管理代行である。協働事業においては「契約書」のあり方に疑問を持つNPO等が多くなっている。あるいは新たな「協働法制」の構築や、「委託料」や「補助・負担金」という支出科目(節)に、新たな科目

(節)、たとえば「協働事業費」を新設したらどうかというような問題意識もある。指定管理者も、「協働事業」と位置づければ、指定管理料を「委託料」ではなく、文字通り「指定管理料」という科目(節)を設けることも課題である」(協同総合研究所「新しい公共と市民自治フォーラム」「『新しい公共』」—指定管理者制度の今日を問う!伊藤久雄2011年2月26日)。

5 公共を真に豊かなものにしていくために～新しい制度・政策の確立を

地域福祉の向上と住民自治の促進を図る目的で、指定管理者制度をはじめとする公共サービスを支え、充実させるための制度・政策を総合的に見直し、充実させるために、以下の新しい制度の確立が必要である。

① 「協同労働の協同組合」の法制化－「労働者協同組合法」の制定

公共を担う市民の事業体の設立を支援、促進する制度として、働く者や市民が協同で出資し、民主的に経営に参加して協同で働く労働者協同組合の法制化が必要である。

② 「コミュニティ事業・就労支援条例」(案)の制定

労働者協同組合や社会的企業の公共サービスに果たす役割を重視し、地域でその育成・支援を充実させるとともに、コミュニティにおける就労と事業化を促進するための政策として「コミュニティ事業・就労支援条例」の制定が必要である。

③ 「公的訓練・就労事業制度」(仮称)の創設

就労困難な若者や女性、高齢者、障害者を対象に、地域における就労創出による社会参加と居場所づくりを目的に、社会的訓練などの公的職業訓練と公的に就労を保障する制度を組み合わせた「公的訓練・就労事業制度」の創設が求められる。

③ 自立・就労支援策の「中間的就労」等における社会的事業者の活用を

「生活困窮者自立支援制度」において、生活保護受給者や生活困窮・社会的困難を抱える人々に対する自立・就労支援策の中で構想されている「就労準備支援」や「中間的就労」等において、「社会的企業」や「協同労働の協同組合」を積極的に位置づけ活用することが求められる。

⑤ 「公共サービス基本条例」の制定を

2009年5月、公共サービス基本法が制定され、第2条で掲げられた公共サービスは主に行政サービスのことを指している。今日、公共サービスの担い手が多様化していく中で、行政サービスだけの規定でははなはだ不十分である。NPO等の民間団体が提供しているサービスも「公共サービス」と捉えることで、より多くの活動が地域で生まれてくることとなる。その責任の所在や役割分担と明確にすることで、公平性や透明性が鮮明になる。地方自治体において、以下の要件を含めた「公共サービス基本条例」の制定を進めること。

1) 条例の目的として、すべての公共サービスを対象とする、2) 公共サービスの定義、3) 市民の権利、4) 地方自治体の責務、5) 地域公共サービス会議の設置。

① 「公契約条例」の制定を

公契約条例は、自治体が行う契約や調達を通して、委託や指定管理で働く労働者の賃金や公正労働基準の確立を求め、また、地域に社会的価値の実現を政策誘導する制度であ

る。自治体業務の外部化や、地域で公共を担い合うために必要な制度として、現在13自治体で制定されている。

制度化にあたっては、1) 労働法制の遵守と公正労働基準の確立、2) 社会的価値の実現、3) そのための、自治体と事業者が対等な関係で責任を担い合う関係づくり、4) 制度の実効性を担保するための市民参加のしくみ、などが求められる。

6 まとめ～「公共」を豊かにする社会への転換を～

公共とは市民「みんなのもの」のであり、公の施設は公共を真に豊かにする拠点でなければならない。その意味においても、市民自らが管理・運営することを基本に、市民自治の促進にその価値を置くことが求められる。

私たちワーカーズコープは、指定管理者制度に基づく公共施設の運営が、従来の施設運営型から、地域市民の参加と協同労働による働き方で地域資源や人と人とを結び、地域の課題の解決に向かい、「市民自治」による住みよい地域文化を築き上げ、まちづくりの拠点となるようにしていきたいと考えている。

「公共」という言葉がこれまでのように「行政」を指すのではなく「社会」や「地域」と同意語となり、公共施設は地域の中に存在し、その拠点となるべき存在であり、そこから地域を変えていく存在に発展させていかなければならない。そして、官が優位の「公共」の時代から、市民・働く者が「公共」を担うことで、「公」を豊かに創造する社会への転換、発展の時代を切り拓いていきたい。