

公共サービスを担う施設運営 ― 「みんなのおうち」にしよう

公共施設系研修／東京統括本部 加藤憲仁（2020.5）

① 地域・公共サービスとワークスコープ

○ はじめに： 労協法とまちづくり

＊「この法律は・・・地域における多様な需要に応じて事業が行われることを促進し、もって持続可能で活力ある地域社会の実現に資することを目的とする」（第1条関係）

― 関連：・ICA原則：第7原則 コミュニティへの関与ー協同組合は、組合員によって承認された政策を通じてコミュニティの持続可能な発展のために活動する。

・東京都：ソーシャルファーム条例

（1）中心戦略としての地域

- ・生活と地域の必要に応える ― 現場・事業所を「みんなのおうち（協同総合福祉拠点）」に
- ・地域とともにつくる「みんなのおうち」： 2030年へーセンター事業団のこれからの10年をどう描くのかく協同労働を使って市民が公共を担う、地域を動かす時代へ>「…協同労働を使って市民が地域課題を解決する、公共を担う、地域まるごとを動かす、市民協同、市民連帯の運動・事業の創造へ。」（19年度センター議案） ⇒地域未来産業へ
- ・地域をどうとらえるのか： 「今、社会は命をめぐるせめぎ合いの中にある。資本と権力が命を支配し、従属させ、管理するのか。それとも、市民連帯の力で命の尊厳を守り、輝かせるのか。」（19年度センター議案）

（2）地域情勢の分析 ― 自らの力で／地域の「変化」を注視

- ・自治体の諸計画、人口推計の利用ー2025／2040／2050
- ・「よそ者」の視点も重要 ― 地元的には「何もない？」は「宝の山！」
- ・「子ども食堂」に見る地域の新たな変化／江戸川区受託業務へ多数の応募

（3）「市民の力と出会う」（センター運動・事業方針 20.3.25 労協新聞）

- ・「名人・達人サミット」と社会連帯活動 ― 社連東京と評議委員会の活動
- ・達人の活動に学ぶ ― それぞれの活動や団体には、固有の組織風土ー例えば言葉使いや催しの運び方などの運動の文化がある。そのなかには、地域在来の文化、街場の息づかい、団体の工夫など、まちづくりのヒントが、隠されている。そうした、組織風土や運動文化の違い、知恵と力に学びあいながら、協同労働と融合させて、新しいまちの価値を創り出していく。

（4）公共サービスとワークスコープ

① まちづくりの主体としての「市民」― そもそも自治体とは・地域の共同事務から発展

⇒ 自治体政府は、元来自分たちで所有していた仕事を、代わってやってもらうために住民

たちが作り出したものだ。(労協新聞 10.3.5 辻山氏の発言から)

② 新しい公共と自治体の役割の変化

- ・自治体が置かれている現状(新自由主義的改革と行政の劣化)

国の財政的締め付け／公共サービスの市場化(民間委託)／非常勤職員の増加

- ・公共サービス提供主体の多様化 — 公務員によるサービスの提供から、地域資源の調達へ
- ・指定管理者制度の導入(2004～) — 協働の失敗／質の高いサービスの調達より財政削減へ

③ 公共サービスをめぐる対抗 — 「市場化・営利化」ではなく「市民化・社会化」を

*公共サービス・・・標準(水準)を示す／先端を拓く／困難を担う

*公共サービス労働・・・市民の発達保障、自治能力の涵養 — 市民を自治の主体者に

④ 市民の活動拠点としての「施設」 — 市民の共有財産 — 建設計画からの市民参加／市民参加型運営／自治の組織者としての労働／地域連帯・ネットワークの中核的施設

- ・市場万能主義的改革による公共サービスの市場化・商品化を許すのか、それとも地域に有用な質の高い公共サービスのネットワークを構築して、分権型市民社会を構築できるのか — 大きく問われています。市民との協働や、「多様な担い手」によって公共サービスが担われようとしているとき、改めて問われるのが、公共サービスのめざすものとそのあり方です。

- ・分権・自治の市民社会のためには、公的(公共的)セクターと市民セクター(非営利セクター)と、私的(営利企業)セクターがともに協同して、地域における公共サービスの「質」を高め、市民生活の質の向上とディーセントワーク(尊厳ある労働)を達成して、人権と多面的な社会的共通価値の実現や、地域主権と市民自治を確立して、市民的公共性を築いていくことこそ求められています。

*注：ディーセント・ワークとは、「働きがいのある人間らしい仕事」のことです。ILOは「全ての人にディーセント・ワーク - Decent Work for All-」の実現を目指して活動を展開しています。ディーセント・ワークという言葉は、1999年の第87回ILO総会に提出されたファン・ソマビア事務局長の報告において初めて用いられたもので、ディーセント・ワークはILOの活動の主目標と位置づけられました。

- ・市場万能主義的改革による公共サービスの市場化・商品化を許すのか、それとも地域に有用な質の高い公共サービスのネットワークを構築して、分権型市民社会を構築できるのか — 大きく問われています。市民との協働や、「多様な担い手」によって公共サービスが担われようとしているとき、改めて問われるのが、公共サービスのめざすものとそのあり方です。

- ・分権・自治の市民社会のためには、公的(公共的)セクターと市民セクター(非営利セクター)と、私的(営利企業)セクターがともに協同して、地域における公共サービスの「質」を高め、市民生活の質の向上とディーセントワーク(尊厳ある労働)を達成して、人権と多面的な社会的共通価値の実現や、地域主権と市民自治を確立して、市民的公共性を築いていくことこそ求められています。

② 指定管理者制度について ― 行政の姿勢と公共サービスのあり方を考える

(1) 指定管理者制度への提言（労協新聞 2013 年 6 月 15 日号に大要掲載）

＊公共政策に関する提言（第一次案）

「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―

① 制度導入とワークスコープの考え方

― 「はじめに～「公共」を真に豊かなものにするために」より

「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10年が経過した。

私たちワークス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、現在300を超える公共サービス事業（230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いる中心の理念である「3つの協同」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。

② 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。

- ・「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。
- ・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。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。
- ・「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社団、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）。

③「住民主体」に貫かれた公共を

- ・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、私たちの原則としては、3つの協同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）

（2）指定管理者制度の導入後に、急速に広がったワーカーズの事業

（3）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－協同労働で担い、地域に協同を広げる

（2）指定管理者制度をめぐる基本的課題／視点

- ①自治体（行政）の行き過ぎの管理体制の克服を
- ②自治体・市政に対する市民の参加を高める

（3）指定管理者制度の運用をめぐる具体的諸問題

- ①指定管理料におけるフルコスト計算について — 公務員賃金の60～70%

②一般管理費等を認めること。

一般管理費／本部経費への理解をえる（事業受託自治体）

間接経費（本部経費／本部支援費等）については、一定の範囲で認めるべきとの認識は、一般的には広がりつつあるが、しかし同時に、

＊自治体担当者にとって、間接経費は、理解しづらいものであること、

＊事業の外部化を、単なる経費削減効果としか見ない傾向が根強いこと、

などから、

⇒ 自治体側に、「削減できる費用」「不必要な費用」などの、誤解や削減衝動があることも。こうしたことから、

＊本部の支援会が、各現場の運営にとって大きな力になっていること、公共サービスを如何に有効なものにしているのかということなど、自治体当局の理解を拡げる。

＊多様な研修・集会の状況を伝える。

③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

④選定過程への市民の参加 ― 選定過程の透明化・市民化を図ること

⑤自治体職員の税務・会計制度への習熟を ― 印紙税、消費税(非課税扱い)で混乱も

⑥指定管理の更新にあたって ―

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。

2) 指定管理料の設定については、事業者に、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。（総務省新通知一片山大臣当時）

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。

⑦自治体・行政の劣化― 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。

⑧「精算」項目をめぐる行政の優越的地位 ― 精算をめぐる不明確「指示」

← 契約（合意文書）にそって。

⑨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

⑩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
事業継続に必要な「利益」

⑪監査の改善を図ること ― 監査をめぐることは、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。

⑫「引継ぎ」の明示を

(4)「ふさわしくない状況」にも留意する

*自治体・担当者の中には、従来型の下請け感覚で、支配従属関係を志向する場合も見られる。

自治体担当者の中には、従来からの官（公）優位との考えから脱しきれず、公共サービスの受託事業者を、対等に協働するパートナーとは考えず、支配従属関係におこうとする傾向が根強い（優越的地位の利用）。これでは、新しい公共の担い手の創意・工夫を生かして、市民自治を築くことにはなりえない。

*＜担当課―現場＞関係で協同労働にふさわしくない関係が生まれている場合もある。

現場が陥りやすい状況：市（区）の方を向いて、ワーカーズコープの独自事業をあいまいにする、など・・・

ワーカーズコープの現場が、主体的に協同労働を発展させるというより、自治体担当者の指示を丸呑みして従うことが、よりよい関係を築くことであるかのような誤解も生まれやすい。安易な関係に流れてしまえば、単なる下請け／サービス労働に堕してしまう。

(5) 指定管理者制度をめぐるいくつかの動向について

― いくつかの事例から ― 「2層」事業からの自主事業展開を！

*理不尽な事業変更：「埼玉県ふじみ野市などいくつかの自治体では、指定管理者などの理不尽な「事業者」変更の事態が起きている。公共の仕事は市民参加を発展させる観点から進められるべきで、利用者・市民による実践評価の場の設定など、自治体との協同のあり方を創造していくことが求められている。」（労協新聞 2019.5.5/15）

*随意契約で事業開発したあとに、競争入札で「安値事業者」へ変更

*協力して監査を乗り越えた事例

③ いくつかの施設運営／地域展開の事例から

*戸山シニア館 ― 館を拠点とした地域住民活動、大学との連携からの地域活性化、3.11 と気仙

沼との連携

＊新宿ネットワーク懇談会

＊根津交流館 ― うたごえ祭り→戦争を語る会→医療生協とのつながり

＊業種・制度に習熟＝保育園、ふたば－団会議＋研修会議

4 利用者・市民を自治の主体者にする「よい仕事」

― 風土改革・運動文化の転換から始まる仕事改革

1. 風土改革・運動文化の転換

(1) 生活と地域の必要に応える「みんなのおうち」づくり

- ・ワーカーズ理解を深める／自治体の方針をおさえる／地域を分析する／業種・制度に習熟する
- ・労協法／全国の経験から学ぶ／地域の達人から学ぶ／地域の必要に応える

(2) 社会的価値の実現とまちづくり

- ・公共サービスのめざすものが、社会的共通価値（平和・人権・環境・共生・労働など）の実現であるとすれば、それぞれの仕事の政策目標、施設の設置目的を明確にして、その達成にむけて、関わりのある市民・市民団体などと、共感的理解を広げながら、地域に新たな「価値」を築いていく。
- ・合意形成の輪を拡大して、ネットワークづくりを進めることが求められる。

(3) 「違い」に学ぶ ― 留意したいこと

- ・運動の文化とでも言ったらいいのだろうか、我々には、我々なりの前提／組織風土がある。市民・市民団体も同様だ。互いに違う組織風土・運動文化の中で活動している。そのことを普段は忘れがちだ。まず、そのことに気づき、認め合い、同じ土俵で話し合えるようになることだが、意外に難しい。すぐにぶつかるのは、用語の使い方だ。
- ・そんな中での討議は、ある種、“異文化”に接するようなカルチャーショックに近い。「市民／市民団体」の組織風土・運動文化とは、ぶつかることも多々ある。ときとして対抗的ですらある。そんな運動文化を転換するのは、意外に困難な営為だ。運動文化や発想を転換するまでには、しばらくの月日を要する。当たり前のように思われ、普段からそのように仕事をしているように思っている、実際に参加すると、勝手が違うものだ。

2. 利用者を主体者にする「よい仕事」

(1) 「良い仕事」の思想 杉村芳美著（抜粋）―― 「良い仕事」の条件

- 1 良い仕事は、仕事を意味あるものと見なすことを前提とする。仕事人間にとって意味あることを認めないで、どうして良い仕事がありうるだろうか。
- 2 良い仕事は、仕事に対する真剣で責任感ある態度を求める。怠惰は良い仕事とは無縁である。
- 3 良い仕事は、生活の必要を充たす。他者に負担をかけないし、働けないものを助けることができる。また他者に従属しない独立し自立した生活を可能にする。
- 4 良い仕事は、共同生活に貢献する。他者への献身や共同社会への貢献など、全体を豊かにする仕事である。古代ギリシャでは、公共的な領域での仕事が市民にふさわしいものと見

なされた。

- 5 良い仕事は、善い生き方と重なる。（＊生き方としての働き）
- 6 良い仕事は、平衡のとれた生活とともにある。仕事と余暇、仕事と家庭、個人と社会など、仕事と他の領域とのあいだの平衡に配慮を欠いた仕事は、良い仕事ではありえない。
- 7 良い仕事は、魅力的である。仕事そのもののおもしろさや楽しさは仕事にとって望ましい。モリスとギルは仕事と芸術は本来同一の活動であるとした。
- 8 良い仕事は、個人を成長させる。良い仕事は、各自に与えられた能力を生かすとともに、他社との交流をとおして、個人の成長をうながす。
- 9 良い仕事は、個人を超える価値につながる。仕事は個人の欲求充足にとどまるのではなく、共同的な価値さらには普遍的な価値に結びつく。
- 10 良い仕事は、求めてはじめて得られるものである。良い仕事は、あらかじめ個人に対して用意されているものではない。特定の職業がそのまま良い仕事なのではない。良い仕事は、何がそれであるかみずから考えかつ求めてはじめて得られる。

（２）ひと味違う働き方を考える ― 「質の高い労働」で利用者を自治の主体者に！

労働者協同組合の法制化を目前にして、施設利用者を、まちづくりの主体者にしながら、地域に、新たな社会的価値を創りだしていくために、どのような働き方が求められているのでしょうか？ 事業所・現場を、「みんなおうち」にする、あるいは、市民自らが地域課題解決していくために、社会連帯活動や労協・協同労働プラットフォームを立ち上げていけるには、どのような施設運営が求められるのでしょうか。

＜１＞問われる働き方 ― ひとあじ違う働き方ができるか？

私たちは、今、市民・利用者が、地域課題を自分たちで解決しながら、まちづくりに向かえるように、利用者・市民が、主体者になれるように、施設を運営しているのでしょうか。

いくつかの、要素を検討します。

- ① **ニーズ充足サポート：** 施設に訪れた市民の声に耳を傾けて、的確にそのニーズに答えているのでしょうか？ 利用者が、その“ニーズ”をさらに豊かなものに広げていける「関連した案内」ができているのでしょうか？
- ② **自立と発達サポート：** 画一的ではなく、個別事情・地域の「必要」を分析し、それに即した施策を展開し、市民の自立と生活の質の向上について検討しているのでしょうか？
- ③ **政策形成サポート：** 市民が地域課題の解決に向かえるように、必要な**情報を公開・開示・提供**し、あるいは、求められた「**説明責任**」を果たしながら、**自治意識を醸成する「自治の組織者」**として、市民の「政策形成への関与」をサポートできているのでしょうか？
- ④ **社会連帯のネットワークづくりサポート：** 市民の参加を促進し、市民をつなぎ・結びながら、社会的共通価値を実現する合意を形成するサポートやコーディネートを行いながら、目標の達成にむけた共感的理解を得ながら、ネットワークづくりを推進する働きができているのでしょうか？ そして社会連帯経営にむかっているのでしょうか。
- ⑤ **協同労働プラットフォームづくり：** 法制化の意義と可能性・展望を社会に発信し、労働者協

同組合を地域づくりの政策に生かすよう働きかける（広島協同労働プラットフォームを参考に）
（2020 年度活動方針より）

⑥ 「みんなのおうち」づくりに向かっているか：多様性を共有した共生型の居場所

・「大量失業や困窮の拡大による暮らしと仕事の不安が増大する中で、市民一人ひとりと組合員の願いや思いを結んで、新しい仕事おこしの戦略と運動に中心―ケアと地域未来産業の全面化を図る拠点として「みんなのおうち」（協同総合福祉拠点）を位置付け、地域から創造する戦略を確立する。」（41 総会総代会の任務より）

・「感染症拡大に対する人々の不安は、コミュニティの崩壊によりさらに深まっている。廃業や失業など困りごとや悩みの相談、仕事おこし機能を持ち、地域のみんなの拠り所となる「みんなのおうち」立ち上げを呼びかけよう。同時に、すべての事業所・現場が「みんなのおうち」への転換を図ろう。その際、映画「ワーカーズ被災地に起つ」の上映運動は決定的に重要になる。」（2020 年度活動方針より）

＜2＞「質の高さ」― 何が・どう違うのか？考えてみよう

公共サービス供給主体が多様化するなかで、最終的には利潤に落とし込んでいく営利企業や、人権・社会的価値（環境への配慮、障がい者、高齢者、男女共同参画、公正労働基準、コミュニティの醸成などなど）の実現をめざす、協同労働の協同組合では、「何が・どう違う」のでしょうか？あるいは、ワーカーズと公務員労働では「何が・どう違う」のでしょうか？

（1）何がどう違うのか／何をどう違えられるのか

- ① 利用者・市民が受け取るサービスにどのような違いがあるのでしょうか／変わらないのか？
- ② 働く側の職場や労働条件の違いが、サービス内容にどのような違いとなるのか／ならないのか？
- ③ 「めざすもの」の「違い」が、「市民との関わり・共感」を築くうえで、どのように違うのか／変わらないのか？ 違えることができるのか／できないのか？

（2）「質を高める」ためにどんな工夫をしているのか

利用者・市民を見て、どのような関係を築こうとしているのか？ そのために、事業や職場づくり、働き方・仕事のあり方をどのように工夫しているのでしょうか？

- ① あなたは楽しんで働いていますか？ どうしたら楽しんで働けるとおもいますか？
楽しく働ける「工夫」をしていますか／どんな「工夫」が必要ですか？
- ② 仕事の進め方をみんなで話しあっていますか？ 仕事の進め方は職場で決められますか？
目標を持って前向きに働いていますか？ お互いに「いい刺激」を与え合って働いていますか？
- ③ あなたには助け合える「なかま」がいますか？ 助け合い・支え合える職場になっていますか？
疲れたときに休める「ゆとり」はありますか？
- ④ あなたは後輩や新人に仕事をどう伝えようとしていますか？ あなたの仕事で、引き継いでいきたいこと／特に大切にしていること／「めざしたい」ことは何ですか？
- ⑤ 利用者・市民からの「苦情」にどう対応していますか？ 面倒だと思いませんか／チャンスだと思いませんか？
- ⑥ あなたは なかまの／新人の 目標になっていますか？