

市民の理解と共感にもとづく公共サービス基本条例の制定に向けて

伊藤久雄（東京自治研究センター）

昨年の通常国会で議員立法によって成立した公共サービス基本法は、公務公共サービス労働組合協議会（公務労協¹）が取り組んだ「良い社会をつくる公共サービスキャンペーン」の成果であった。その公務労協が今年から新たに取り組んでいるのが「公共サービス基本条例をつくろう！」キャンペーン²である。そこでここでは、公務労協が取り組む「公共サービス基本条例（骨子案）」を中心に、その制定に向けた活動の意義を提起したいと考える。

公務労協が作成した「公共サービス基本条例（骨子案）」は、次のような6つの原則のもとにつくられている。

- ① 公共サービスは必要とする市民に不足なく提供されなければならないこと
- ② 公共サービスの質と量は、市民の手の届くところで決定されなければならないこと
- ③ 公共サービスの主体は、それぞれの自律性等を前提としながらも相互に連携・協力することで「相乗効果」を目指さなければならないこと
- ④ 公共サービスの実施に携わる者は、公共の規律を遵守しなければならないこと
- ⑤ 公共サービスの実施においては透明性が確保され、情報公開されなければならないこと、
- ⑥ 公共サービスの実施に従事する者の労働環境は、適正なものに保持されなければならないこと

地域の市民の共感をえるためには

公務労協のキャンペーンは、次のような呼びかけから始まっている。

『格差の広がりや、雇用情勢の悪化などによって社会不安が広まっている今、市民の日々の生活を支えている公共サービスの重要性が増しています。今こそ市民のニーズに合った公共サービスを提供することが私たちの使命です。』

『行政だけでなくNPOや民間企業などが協働し、市民のニーズや苦情に的確に応えること。市民の身近なところでサービスの内容が決定され、情報公開が徹底されること。そしてサービスを担う人も安心していきいきと働けること。こうしたことの実現には、公共サービス基本条例が必要です。』

¹ 公務公共サービス労働組合協議会（公務労協）の参加組合は、自治労、日教組、国公連合、都市交通、全水道、林野労組、全造幣などで構成され、日本郵政グループ労働組合（JP労組）、日本高等学校教職員組合がオブザーバー加盟している。

² 「公共サービス基本条例をつくろう！」キャンペーンは、公務労協の次のサイトに公務労協が作成した「骨子案」や説明資料が掲載されている。

http://www.komu-rokvo.jp/kokvo_campaign/index.html

『誰もが安心して暮らせる公正・公平な社会をつくるため、公務労協は新しい公共サービスのあり方を提案しています。より良い公共サービスのあり方をともに考え、行動しましょう。』

この行動の呼びかけは、誰に向けられたものであろうか。市民に向けられた呼びかけか？ 公務労協参加組合や組合員に向けた呼びかけか？ 実は、ここのが大きな課題だと筆者は考えている。それは、せっかく成立した公共サービス基本法は、なぜかあまり世に知られていないからである。もちろん、公共サービス基本法はあくまで理念法であるから、具体的な成果をあげるためにはプログラム法が必要であり、基本法だけでは具体的な成果は期待できない。しかし、地域で暮らし、働く人々にとって、公共サービス基本法とは、「公務員のためのものだ」と考えられているのではないかとの疑念を拭うことができないのである。

したがって、公共サービス基本条例の制定に向けたキャンペーンや運動は、地域の市民との連携がきわめて重要になる。公契約条例も、単に自治体が発注し、委託する事業で働く労働者のためばかりではなく、地域にとっても重要課題であること、官製ワーキングプアの根絶は地域の暮らしや経済にとっても必要なことなのだということが理解されなければ制定はおぼつかないが、公共サービス基本条例は公契約条例以上の理解と共感が必要とされると考えている。

なぜアウトソーシングが拡大したか

さて、今日におけるアウトソーシングの拡大は、3つの背景をもっていると考えられる。第一は、1990年代のバブル崩壊以降、少子高齢社会の進展もあって、公共サービスに対するニーズが拡大していったことである。そして第二は、その時代は同時に政府の公共事業投資に自治体も動員され、結果として債務残高が飛躍的に増大し、自治体財政の逼迫を招いたことである。基本的にはこの2つの背景によって、新たな需要に対しては委託によって対応し、財政逼迫に対しても事業をアウトソーシングすること、すなわち行財政改革の手法の1つとしてアウトソーシングがあったのである。

しかし、もう1つの背景があることを忘れることはできない。それは1990年代より以前、1980年前後にさかのぼるが、アウトソーシングの古典的な手法である業務委託は、公務員という労働者にとって「嫌な仕事」「汚い仕事」を外に出すことから始まったということである。そして一旦外部に出してしまうと、その業務や、その業務で働いている労働者にまったく関心が及ばなくなってしまった。その後先述したように、アウトソーシングは手法が多様化し、領域も拡大していく。

また、アウトソーシングという手法だけでなく、自治体内部の職員の非正規化も急速にすすんでいる。たとえば保育所。ある都内の自治体（多摩地区の市）の公立保育所で働く嘱託員（定年退職後の再任用職員と、民間から応募した非常勤職員が混在すると思われる）

と臨時職員は、次のように膨大な数に上る。当初は延長保育要員として導入されたと思われる保育所嘱託員・臨時職員は、今や延長保育以外の業務でもなくてはならない存在になっている。なお、この市の公立保育所は5園であるから、20年度は単純平均すれば1園に5人程度の嘱託員、9人程度の臨時職員、合計すると14人程度の嘱託員がいることになる。また、これも単純平均すると、20年度の平均賃金は嘱託員で212万円程度、臨時職員は109万円程度ということになる。

多摩A市 保育所嘱託員・臨時職員

	雇用数（人）		支出額（円）	
	20年度	19年度	20年度	19年度
栄養士	2	2	5,034,876	2,855,310
保育士	19	18	44,885,170	40,716,852
用務員	4	0	3,178,425	0
小計	25	20	53,098,471	43,572,162
臨時職員	47	48	51,391,536	53,579,618
合計	72	68	104,490,007	97,151,780

このような傾向は、保育所に限ったことではない。それぞれの自治体は、現在のニーズの急増に追われ、しかも公務員削減という世の趨勢に抗することができず、新たなニーズにはほとんど嘱託員（非常勤）・臨時職員によって対応することを余儀なくされている。その結果、正規職員と非正規職員の比は、1：1かそれ以上、非正規職員の方が多いという自治体が増えているのである。先の多摩地区の市も正規職員400人に対して、嘱託員約250人、臨時職員250人程度（1年を通した人数ではない）という事態にまで至っているのだ。

福祉施設にみる供給主体の多様化の実態

さらにつけ加えるなら、自治体が新たな公共サービスの需要に応えることができず、事業化されなかったとき、多くの市民はNPOや企業組合などを立ち上げ、自ら事業に乗り出すことになった。また介護保険制度の導入により顕著になったことがある。それは民間（社会福祉法人、NPO、株式会社など）の参入である。もちろん、それ以前にも民間参入はあったのであるが、それが当たり前の時代になったということである。

以上を総括する意味で、社会福祉サービス運営主体の多様化を、長野市の福祉施設を例にとって概観してみよう（長野市の資料を参考に伊藤作成、作成時点：2008年9月）。現在の状況はこうになっているということを踏まえなければならない。なおこの運営主体の中には、長野市からの委託や指定管理も含まれる。

福祉施設の運営主体の状況（長野市）

施設の種類	施設数	運営主体	備考	
1. 身体障害者更生援護施設	4	社会福祉法人	県、市出資を含む	
2. 知的障害者援護施設	8	社会福祉法人	同	
3. 障害者共同業訓練施設	4	社会福祉法人	同	
	1	地区社会福祉協議会		
	2	NPO法人		
4. 精神障害者入所施設	2	社会福祉法人		
5. 精神障害者通所授産施設・共同作業所	3	社会福祉法人		
	1	任意団体		
6. 地域活動支援センター（Ⅰ～Ⅲ型）	8	社会福祉法人		
	1	NPO法人		
7. グループホーム等	33	社会福祉法人	県出資を含む	
	15	任意団体		
	1	株式会社		
8. 障害福祉サービス指定事業者（居宅サービスを除く）	1	長野県		
	1	長野市		
	1	有限会社		
	18	社会福祉法人	県、市出資を含む	
9. 障害児援護施設	6	社会福祉法人	市出資を含む	
	1	任意団体		
	1	独立行政法人	国	
10. 児童福祉施設	7	社会福祉法人		
	2	長野県厚生連	総合病院	
11. 保育所	40	長野市		
	4	社会福祉法人（市）	指定管理者	
	42	私立認可保育所		
12. こども広場	1	長野市		
	1	NPO法人		
13. 児童館・児童センター施設	44	長野市		
14. 児童クラブ	17	長野市		
15. 母子福祉施設	1	長野市		
16. 婦人保護施設	1	長野県		
17. 老人福祉施設	2	長野広域連合	県外3か所含む	
	(1) 養護老人ホーム	3		社会福祉法人（市含む）
	(2) 軽費老人ホーム	9	社会福祉法人	A型1、ケアハウス8
	(3) 高齢者生活福祉センター・高齢者共同生活支援施設	4	社会福祉法人（市）	
18. その他関連施設	30	長野市		
		(1) 幼稚園		
(2) 老人福祉センター	2	長野市		
	10	社会福祉法人（市）		
	1	S P C		
(3) 地域包括支援センター	3	長野市		

	3	社会福祉法人（市）	
	3	医療法人	
(4) 在宅介護支援センター	1	長野赤十字病院	
	2	長野県厚生連	総合病院
	6	社会福祉法人	市出資を含む
	3	医療法人	
	1	株式会社	
	1	農協	
	1	長野広域連合	
19. その他の老人施設	1	厚生年金事業振興団	
(1) 有料老人ホーム	9	株式会社	
	2	社会福祉法人	
(2) 老人憩の家	1	長野市開発公社	
	6	長野県高齢者生協・労協	
	2	社会福祉法人（市）	
	1	保科財産区	
(3) ふれあい交流ひろば	3	長野市	
(4) シニアアクティブルーム	1	社会福祉法人（市）	
	1	NPO法人	
20. 介護保険サービス事業	2	長野広域連合	
	20	社会福祉法人	市出資を含む
	2	株式会社	
	4	医療法人	
	1	有限会社	
(市外)	5	長野広域連合	
	9	社会福祉法人	
(2) 介護老人保健施設	11	医療法人	
	1	長野医療生協	
	6	社会福祉法人	
(3) 介護療養型医療施設	8	医療法人	
	2	自治体	信濃町、飯綱町
	1	個人医院	
	1	社会福祉法人	
	1	長野県厚生連	
(4) デイサービスセンター	10	NPO法人	
	27	株式会社	
	26	有限会社	
	1	合名会社	
	31	社会福祉法人	市出資を含む
	6	医療法人	
	1	長野県高齢者生協	
	1	長野医療生協	
	2	長野広域連合	
	1	企業組合	
(5) ディケア	4	長野医療生協	
	13	医療法人	
	2	厚生農協連合会	
	1	学校法人	

	1	個人医院	
	1	社会福祉法人	
(6) 訪問看護・介護予防訪問看護ステーション	2	株式会社	
	9	医療法人	
	3	医療生協	
	1	日赤長野県支部	
	1	財団法人	市出資
	1	個人医院	
	2	長野県厚生連	
	1	NPO法人	
	2	社会福祉法人（市）	
(7) 特定施設入居者生活介護・介護予防特定施設入居者生活介護	1	株式会社	
	3	社会福祉法人	
	1	長野広域連合	
(8) 夜間対応型訪問介護	1	株式会社	
(9) 認知症対応型通所介護・介護予防認知症対応型通所介護	2	株式会社	
	11	社会福祉法人	市出資を含む
	2	NPO法人	
(10) 小規模多機能型居宅介護・介護予防小規模多機能型居宅介護	1	医療法人	
	2	社会福祉法人	
(11) 認知症対応型共同生活介護・介護予防認知症対応型共同生活保護	2	NPO法人	
	2	株式会社	
	6	有限会社	
	1	長野県医療生協	
	6	社会福祉法人	市出資を含む
(12) 地域密着型特定施設入居者生活介護	4	医療法人	
	4	株式会社	
21. 保護施設及び関連施設	5	社会福祉法人	
	1	長野市	
22. 人権・同和教育施設（隣保館）	4	長野市	設置主体

* 県出資の社会福祉法人 長野県社会福祉事業団

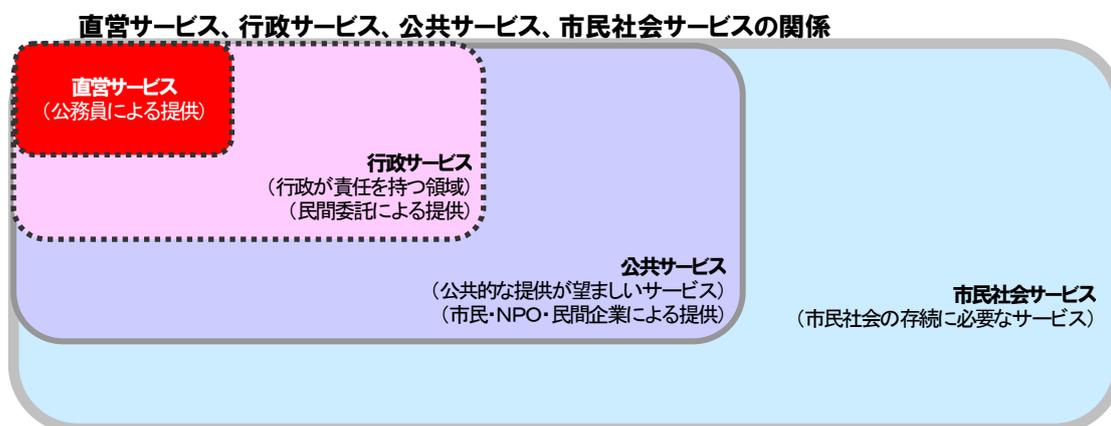
* 市出資の社会福祉法人 長野市社会事業協会、長野市身体障害者福祉協会、長野市社会福祉協議会

* S P C 健康福祉マネジメント株式会社 S P C とは、特定目的会社 (Special Purpose Company) のこと。S P C 健康福祉マネジメント株式会社は、日本道路株が長野県内初の P F I 事業「温泉地区温泉利用施設整備等の設置運営」として、地元企業とともに平成 18 年 4 月 1 日に営業を開始した（B T O 方式、運営期間 15 年間）。

公共サービスとはなにか、どのように定義するか

そこで公共サービス基本条例を考える場合に、その定義が重きわめて要であるとする。先に長野市の福祉施設でみた運営主体の多様化を図示すれば、次のようになるであろう。下図によれば、公共サービスとは少なくとも直営サービス、行政サービス、公共サービスの

すべてを含んだ範囲であり、将来的には、公共サービスの範囲が市民社会サービスとして図示されている範囲に拡大していくことであると考えられる。



昨年成立した公共サービス基本法が対象とする公共サービスの範囲は、直営サービスと行政サービスである。しかし、それでは上図における公共サービスの範囲、すなわち市民、NPO、民間企業などによるサービスの提供は含まれないのである。

したがって課題は、公共サービスをどのように定義し、いかに広く捉えるかということになる。公務労協が提起している「骨子案」は、次のように定義している。

▽ ▽ ▽

この条例において「公共サービス」とは、次の掲げる行為であって、市民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

- (1) 国（独立行政法人を含む）又は地方自治体（地方独立行政法人を含む）の事務又は事業であって、特定の市民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
- (2) 国又は地方自治体以外の者（国又は地方自治体以外の者とは、国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける非営利組織を含む者をいう）が行う公益性の高い目的を持つ事業であって、特定の国民に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供
- (3) 国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

△ △ △

この骨子案のポイントは、「公共サービス」＝「行政サービス」という狭い理解ではなく、NPOや民間事業者などが提供するサービスも含めて「公共サービス」として理解しようとしている点である。ただし、公務労協の中での議論の結果、行政以外の公共サービス供給主体については、「国又は地方自治体から請負、委託を受け、又は補助金等を受ける者」

に限定している。

もちろん、公共サービスの定義の仕方は「骨子案」以外にも考えられる。課題は、提供主体として想定されうる団体をできる限り網羅することであるが、どこまで広げるかは実際には難しい。たとえば「非営利・協同セクター」を加えることが考えられる。非営利・協同セクターは、公益法人、NPO法人、社会福祉法人などが想定できるが、協同組合や共済組合などに拡大しようとするると相当に幅広くなる。

いずれにしても、地域の課題に即して、地域における公共サービスの現状を踏まえて、その定義も柔軟に検討されるべきである。

市民の権利と自治体等の責務

市民の権利について「骨子案」は、公共サービス基本法が定めた「国民の権利」よりもさらに広く規定している。特に「必要とされる公共サービスの保障」や「情報を共有する権利」など、市民の権利の対象が「公金支出を受けてサービスを実施しているNPO・企業等の活動」にも及ぶよう工夫されている。

そして「骨子案」は、自治体の責務として次の9点をあげている。

- (1) 公共サービスに関わる情報の公開
- (2) 市民からの苦情対応
- (3) 公共サービスを実施する者及び公共サービスに従事する者からの苦情対応
- (4) 公共サービスを実施する者への立入検査、是正勧告、公表
- (5) 地域公共サービス市民会議からの提言等への応答
- (6) 非営利組織等による公共サービス実施の支援
- (7) 公契約に係る施策等、公共サービスの実施に従事する者の権利と労働環境の整備
- (8) 社会的価値の実現を図るための入札制度の整備
- (9) その他国又は地方自治体以外の者との調整のための必要な措置

この9点はそれぞれ重要な論点を含んでいるが、紙幅の関係で「公契約に係る施策等の整備」と「入札制度の整備」を特に取り上げておきたい（地域公共サービス市民会議は後述）。それは、公共サービス基本法が「労働環境の整備」を努力義務とせざるをえなかった限界を、公共サービス基本条例において突破することが重要だと考えるからである。もちろん、公契約条例の制定や入札改革は公共サービス基本条例の制定がなくてもすすめるべきではない課題である。しかし、この公共サービス基本条例に実施義務として明記することによって、公契約条例制定等の動きを確かなものにしていくことが期待できるのではないかと考える。

なお、自治体以外の公共サービス供給主体については、「労働環境の整備」と「社会的価値の実現」を努力義務としている。確かに、NPOなどに従事する者の労働環境は、その財政基盤の脆弱性などによってきわめて不十分であり、したがってその改善は簡単ではない。

しかし今後の地域社会が、総体として「生活できる賃金、働き続ける労働環境」の実現を目指すことが重要であり、努力義務とはいえ、あるいは理念に過ぎないとはいえ、公共サービス基本条例というかたちで「宣言」することは、地域社会に及ぼす影響、はなはだ大きいと考えるものである。

地域公共サービス市民会議

骨子案は、地域公共サービス市民会議の設置を盛り込んでいる。その意義は、次のとおり公共サービスのニーズ調査や改善のための調査を、市民会議自らの役割として明確にしたことである。②は市民ニーズを充足するために、行政だけでなく、NPOなどの多様な公共サービス供給主体がどのような役割分担をするかを調整することを目的にしている。

- ① 公共サービスの質的充足及び量的充足度合いの調査と公表
- ② 公共サービスを実施する者間の調整
- ③ 公共サービス改善のための施策に関する提言

また、自治体の長に対して意見を述べることや諮問に対する答申なども規定している。

- ① 地方自治体が行った苦情対応の報告を受け、又は市民会議が受けた苦情に対し、地方自治体の長に改善等の意見をのべること
- ② 同じく、公共サービスを実施する者に対する改善を地方自治体の長にうながすこと
- ③ 公共サービスを実施する者に対する必要な財政支援等を地方自治体の長に促すこと
- ④ 地方自治体の長の諮問に対する答申

このように、地域公共サービス市民会議には大変重い任務を課している。公共サービスのニーズの調査や市民からの苦情などから、新たな公共サービスを認定するとともに、そのサービスの供給主体を提言する。この機能を十分に果たすことによって、人々の地域社会に対する信頼をかたちづくっていくことが期待される。

2010年6月9日に開催された東京都多摩市議会では、4月4日に当選したばかりの阿部裕行市長が所信表明を行い、公共サービス基本条例と公契約条例の策定について、下記のように表明した。今後の具体化に期待したい。

＜阿部市長の所信表明、条例制定部分抜粋＞

ムダがなく行き届いた行政サービスを実現するための基本となる「公共サービス基本条例」制定をめざします。また、公共事業に従事する労働者の賃金確保のため「公契約条例」制定により、市発注の事業や業務委託などにかかわる民間事業者に対し責任を明確にするとともに、市が定める最低賃金以上の給与支払いを義務付けます。