

# 公共サービス と協同労働

第1回

日時 2003年10月7日(火) 18:00～20:00

会場 日本労協連小会議室

## 市民による教育・子育て事業 ～労協～自治体・公務労働の協働形成 その課題と可能性

平塚眞樹（法政大学）

5年位前に労協で働く青年層の事務局員の聞き取り調査を共同でやらせていただき、今回『「市民による教育事業」と教育の公共性』という論文を書いているいろいろな方にお送りしたことをきっかけに、学習会をやりたいとお申し出があり、今日参加させていただきました。問題提起的なことに過ぎないと思いますが、少しだけ話をさせていただきます。

『協同の発見』No.132（鈴木勉 巻頭言）より

今年の7月号の『協同の発見』巻頭言で、数年来自分の中でモヤモヤとっていて上手く表現できないでいたことを佛教大の鈴木先生という方が見事に2ページの中に表現をされていました。鈴木先生はW.A ロブソンというイギリスの行政学者が1976年に出した本で「対応する福祉社会なくして真の福祉国家の享有はありえない」と言及していることに基づきながら、「今の日本の社会の文脈にとっても生きる言葉ではないか？」という指摘をされています。すごく煎じ詰

めれば、「福祉国家と福祉社会が相互補完的な関係を構築する必要がある」ということが書かれていて、それに対比して今の社会の特にメインストリームとなっている新自由主義的な改革と呼ばれる路線というのは、福祉国家と福祉社会の二律背反というか、「いずれを取るか」という枠組みになっているような気がしています。ロブソンという人は労働党が主流だった70年代後半のイギリスの状況を見ながら「この国には福祉国家はつくりあげられてきたけれども福祉社会はつくられてきていない、このままだといずれやられるぞ」という予言めいたことを言っていて、実際にその後保守党に政権を取られサッチャー改革に入っていきます。

労協や市民事業と呼ばれる領域は、主として言えば福祉社会の形成をしてきたセクターだと思うのですが、そこがいま、社会のシステムを大掛かりに組み換えていく中で、国家とは無関係だった領域から、ズブズブと国家の中に嵌め込まれるというか引き寄せられています。でもその時参入しつつある国家はもはや福祉国家ではなくなりつつあるということで、自分たちの仕事がいま

までよりも公的な位置付けを得ることが、それはそれで非常に誇らしいことだと思ふのと同時に、自分たちがそこに参入していくことで、国全体の公共的な水準というものが切り下げられることに結局荷担してしまうのではないかと、というジレンマにたっている人たちが市民事業の領域やおそらく労協の現場の方たちの中にもたくさんいらっしゃるのではないかと思います。

私はこの間、いわゆる「教育NPO」の人たちといろいろな関わりを持たせていただいているのですけれども、本当に共通して「次の一步をどう踏み出すか？」ということがものすごく政治的に難しいという話を伺います。巻頭言の最後の方で「自分も協同組合の福祉事業への参入に期待する立場から調査研究を行っているけれども、疑問を感じる点があるのでひとこと言いたい」ということで、「協同組合陣営は、この「改革」が利用者や市民の暮らしにいかなる意味を持っているのかについて、充分検討しないまま供給者の列に加わり、その範囲の中からの改善要求の提示にとどまっている」という面があるのではないかと、ということが書かれています。私も本当に痛切に問題関心を共有しながら読んでいました。

### 私が協同労働や市民事業に注目する理由

私はいまの（市民と行政の）「協働論」は単純に新自由主義改革というものがもたらしたものだとは考えておらず、歴史的必然があると思っています。自分が普段見ている分野が教育や子育てに限定されるので、あまり一般化できないかもしれないのですが、大雑把な認識では大体1980年代半ば位

から、既存セクター（第一：公立、第二：市場）がどちらもそれぞれ機能不全化するということが起こります。

学校などは端的にその頃から学習が成立しなくなったり教師という職業に社会的な不信感が強くなっていく、つまり学校という機能が成立しないという状況が生まれたりします。企業については少しタイムラグはありますが、日本的経営というものはバブルの時期を挟んで90年前後がひとつの転機になっているのではないかと思います。高度経済成長期を引っ張ってきた既存セクターの仕事の質が社会の変化の中で軋みを見せ始める一方、従来であれば社会運動と呼ばれていた領域が、市民事業といわれる領域、別の言い方をすると社会的経済と呼ばれる領域として次第に成長してくることになります。例えば不登校の問題が80年代の半ば位から出てきます。不登校自体が増え始めるのは70年代後半からですが、フリースペースとかフリースクールというところができ始め、大手と言われる「東京シュレ」ができるのが1985年です。その辺りからはっきりと既存のセクターでないところで人間が育つという実態が形を持ち始めているように思います。

NPO法ができたのは1998年ですが、80年代の半ばからのこの10～15年位の時間がつくり出した仕事の価値というか労働の質というものがあると思っています。ひとつは「オルタナティブセクター」といわれるその領域の担い手が出てきた、ということです。雑駁な言い方をすれば、その担い手は一方では既存のセクターから「追い出された」層、つまり「そこには居場所がなかった」という層です。もう一つは自分から望んで既存セクターには入りたくない、そこで人生

の主たる時間を過ごしたいとはあまり思わないという特に青年層ですが、進路選択の中でそういう意識が生まれてきている。その背景にはもちろんそれ以前からつくられてきた企業社会と呼ばれる日本社会の労働者たちの働き方にある非人間性のようなことがあるのだと思います。担い手が形に見えるように出始めてきて、それと同時にたくさん淘汰をされてきて残ったところ、仕事をしつづけられてきたところというのは、やはりある種、企業と同じように、市民社会という空間の中ではあると思いますが、事業の質に一定の社会的支持があり、その支持を受けながら仕事の質も徐々に深まっています。「教育市民事業」と呼ばれる仕事の世界について「既存のセクターではなかなか追及してこれなかった仕事の質や事業の管理運営の固有性が、作り出されてきたのではないか」ということを以前に書いた論文(『「市民による教育事業」と教育の公共性』「社会志林」法政大学社会学部学会、第49巻第4号、2003年3月)でまとめています。

ひとつは「当事者が運営や決定過程に参加できる仕組みの重視(参加)」。フリースペースのようなところを考えてみますとよくわかることですが、そこにいるスタッフだけがその場のあり方を決めていくトップダウンのやり方を決して採っておらず、場合によっては子供たち自身もその場の運営を一緒に考えるようなやり方が行われています。

二つ目に「効率が悪くても運営をめぐる納得ができるまで話し合いを重視しようとする仕組み(民主主義)」。

話し合い重視というのはこういった市民事業セクターに非常に共通した特長だと考えます。

もう一つは「大人と子どもの関係を教育される関係から脱して共に生きることを志向し、ハンディの有無など制度としての教育では分けられがちな人々が共にある場づくりをめざすこと(共生)」。

分けない、ということがこういった事業領域の特徴としてつくられてきていると思います。

それから「常に個性や状況性に柔軟に対処できる応答性の高い場の運営を重視すること(応答性・柔軟性)」。

それは逆に既存セクターの事業からはみ出してしまった人たちが、なぜそこがいやだと感じるかというと、この応答性の低さというか、声を出しても答えてくれないとか非常に官僚的な答弁しか帰ってこない、あるいは自分たちが働きかけても「場が動く」という感覚が持てない、ということがあって、そういう人たちが集まってつくる場所とというのは、あくまでもそこで官僚制を立ち上げないということが重視されているのだと思います。

最後にこういった特徴ある「事業運営を担うに足るスタッフの資質(専門性)」。

それを「市民的専門性」と言う方もいらっしゃるのですが、明らかにそこにはある種の専門性が、教員養成課程のようなものや研修制度のようなものは少なくとも当初は何もないわけですが、一定の時間の中でおのずからつくられてきていると思っています。

#### 協同的な性格から公共的な性格へ

おそらく協同組合という仕事自身がそういう本質を持っていると思うのですが、市民事業の場合にも当初は例えばある子どもたちへの関わりなどを求める人がいて、その求めに応える仕事として仕事がつくられてきていますから、基本的に協同的な性格を持っていますが必ずしも公共的な性格は

持っていないわけですね。そこに関わってくる人たちにとって意味のあることをしようとしているのだと思うんです。それが、やはり時間が経つにつれ、「こういうのは本当は公的な事業でやってもらわなければ、自分たちはとても負いきれない」というようなケースがどんどん増えてきているような話があるわけです。

例えば不登校の子どものフリースペースなどだけをとっても、徐々に不登校の子どもの質が変わってきています。ここ数年そういう現場の人たちが苦慮されているのは、「生きるエネルギー」のようなものを持ち辛子どもたちですね。それは「引きこもり」という形になったり、鬱になったり、時には医療との接点などもかなりあるような、元気に社会参加していくところまで支援していくことにとってもエネルギーを必要とするような子どもたちが、結局既存セクターからはみ出してしまうということだと思うんです。こういう子たちと関わりを持つには一人に一人のスタッフが付かなければ大変だし、場合によっては24時間ケアをするということが必要になっていて、とても自分たちでは担いきれない。こういう部分こそ公的な仕事としてやってもらわなければならないことなのに、公的なセクターからはみ出して自分たちのようなところが最後の受け皿になっているということは、すごく矛盾している。

結局、事業の質というのが協同的な性格からむしろ公共が担うべき仕事の質へと転化してきているという面があるんだと思います。裏を返せば、なかなか社会から信頼を得られない既存セクター、特に公共事業体を改革(リストラクチャリング)していかなければならないのは必然だと思うのですが、

その改革の方向性を指し示すのは、現実を考えれば数的には少ないわけですが、**「参加」「民主主義」「共生」「応答性・柔軟性」といった市民事業や協同組合が切り拓いてきた事業の質なのではないか、**と思っています。

「福祉社会の必要条件は分権化と参加である」とロブソンが書いているようですが、いまの日本社会には「福祉社会なき福祉国家」という面があって、公共セクターの問題があるのだとしたら、公共事業・公共サービスが「福祉社会ある福祉国家」をつくっていくためには、むしろこういう分権化とか参加というものの価値をよくよく知っている市民事業や協同組合のようなところが、先導部隊のような役割となると思うわけです。

### 自治体行革下のいわゆる「(市民と行政の)協働」論が抱える矛盾

ところが最初の問題提起にもあったような、実際に行われている自治体行革下でのいわゆる「協働」論というのにはそもそも矛盾があるわけです。たまたま私が別に書いている原稿の中でまだ本当に未分化なんです、5つの内容にまとめてみました。

#### 公共事業改革と条件整備

前のところで述べたように公共サービスを協同組合セクターや市民事業セクターの一定の社会的信頼を得ている事業体が委託を得ていくということは、公共サービスの言葉の正確な意味でのリストラクチャリング=改革に取り組んでいくことになると思っています。それを既存セクターの人たちが一緒になって学習し合うということが成立しないと一箇所だけやっているみたいなことになる



わけです。協同学習が成立することを目指せば、それこそが改革のプロセスだと思うのですが、委託を受けるためには、やはり条件整備がなされないと、今まで自分たちがやっていたような体制ではとても責任が負えないと思うんです。ところが実際にはそういったアウトソーシングをしていくような時には、コストを切り下げるためにやるわけですよ。だから本来的に必要な委託は、そのプロセスの中でNPOや協同組合側から「この条件をつけてくれれば受託ができる」といったような条件要求をしなければならぬ場面なのに下手をすると全くその条件を得られないままに受託をしなければならぬということがジレンマとしてあるんだと思います。

川崎市がこの7月に「夢パーク」という市全体を対象とした児童館みたいなものをつくったのですが、その中のフリースペース部門を長年その地域で不登校の子供たちと居場所をつくってきた「フリースペースたまりば」というNPO法人に丸投げで委託したんです。どれくらいの委託費でやっているのかとお聞きしたら年間15,00万円だというんです。6人のスタッフで人件費が一人当たり月額17万5千円くらいで出すことを考えると、結局活動費はほとんどゼロだということになります。委託費はほとんど人件費に充てざるを得ない。これまでの「たまりば」は会費収入で年間2,000万円規模でやってきたわけですが、それが1,500万円で作るとするのは賃金上昇には決してならない。それに加えて活動費も残らない。しかしこれまでだったら会費を払った会員の人たちに提供する、つまり協同的な事業としてやっていたらよかったのが、一気に市内の子どもたち全員を相手にしなければならぬ事業に転換するわけですよ。これは

ちょっとおかしいのではないかと率直に思います。ただ、このNPOの人たちは公務労働の人たちほどのお金をかけなくても自分たちはできる、という自負ありますから、少々のコスト減位は多分大した問題じゃないと思うんです。ただいままで市民事業の事業体がやっていた水準分しか委託費は出ないんですね。だから「たまりば」のように協同的な事業としてカツカツやれていたもので、公共事業をやってくれということになると、どう考えてももう少しそれは条件闘争が出来る交渉力（バーゲニングパワー）がないと厳しい、というか公的に責任が負えないのではないかと思います。

市民事業の「市場」化～事業の公共性認識をめぐる葛藤

企業とは違う第三セクターとして本来あるはずのところ、委託という世界に入っていくと随意契約の原則でもつくられれば別ですが競争入札と同じで市場に参入してしまうということになります。イタリアの社会的協同組合は自治体との関係では協同組合セクターにある種の優位性というの特権性を与えているというのも聞きましたけれども、そういうことはいま日本の中には全くないわけです。先ほどの「たまりば」のリーダーの方なども、自分たちがそれを引き受けるかどうか、市から話があった時に「これで引き受けられるかどうか」やはり考えたそうです。ただ、その時に「自分たちが断ったら多分営利企業が取らさう」と思った。「企業体は最初はかなり低い委託費でも参入して参入実績を積んで徐々に市場を増やして行って、ということを考えているから、自分たちが断れば公共サービスを市場セクターに開くことに結局なってしまう

う」と。そうしたら少々条件は悪くてもやっぱり自分たちが取っておくことに一種のミッション(使命感)を感じるというか位置付ける。そういうことが前述の「条件整備」を対等な形で提起できないことのひとつの前提にもなっています。

### 制度的主体と市民事業・協働労働の主体の信頼形成

三つ目は先ほど言ったように、委託に入っていくときには当然そこに従来の制度的な主体(学校であれば教職員)と市民事業や協働労働の主体が、一緒に事業を担う者として相互にノウハウを学び合うという協同学習の形成、あるいは信頼の形成ということが不可欠だと思います。しかし、高齢者福祉などの領域は事情が違うのではないかと思います。私の縁のある保育・子育て・教育のような領域はもともと既存セクターが強く、その労働組合も強い。そうすると信頼の形成というのはなかなかしんどくて、先ほど申し上げたような、明らかに市場企業体とは違う仕事や事業の質をつくってきているというところ目が見えづらい。総じて民間委託反対ということになりがちで、ここがやはりジレンマだと思います。制度的な主体と特に第三セクターの主体がお互いに信頼感を形成していくということは、今後の委託論にとって非常に重要だと思います。

### 参加の平等性

これは協同組合とNPOは少し事情が違うところがあるかもしれないのですが、あるアメリカの研究者が『市民社会論』という本の中で「公共サービスを市民事業体に委ねていくような発想というのは、確かに民主主義の拡大にはつながるが、平等性を増す

ことには必ずしもつながらない」ということを書いているんですね。市民社会でつくられてきているような協同組合も含めた事業体というのは、やはり民主主義ということについての感覚というかこだわりは非常に強く持っているの、そこは明らかに好転していくであろうと。けれど同時に市民社会で行ってきている事業というのは結局、「参加の自由」ということを前提にしていますから、参加しない人を飲み込む強制的な装置はないわけです。「参加している、していない」というのは本人の自由だと言えば自由なんです、その前提として全ての人が参加の自由を発揮できる条件を平等に持って初めて自由だと言えるわけです。しかし、実際には必ずしもそんな現実はないわけで、特に90年代の半ば以降の日本社会は階層分化ということは非常に深刻に起こっていますし、このままでいくといまの小泉改革も含めて本当に「陽の当たる人に陽を当てる」というか、階層分化を深め広げていくことを一種の確信犯的に進めていく面を持っていると思います。そうすると一定の生活の条件を持っていない人は、市民事業や協同組合であってもとてもそこまで発想が向かない。「民主主義は拡大するけれども平等化の進展にはつながらない」というのは、別に最近のアメリカの状況を評論してというわけでは必ずしもないんですが、協同組合も含めて「中間集団」と社会学で言われるような市民社会の集団というのは、やはりそこに参加していない人も含めて我々の仕事を考える発想を持ちづらいということです。だから参加の平等ということが社会の中で保証されていない時に、一種の市民事業や協同組合のようなところが公共サービスの中心的な主体となってしまう

うことは危険な面があると思っています。

### ヴォランティアと専門性

市民事業がやってきている仕事の中にも一定の部分は本来なら貨幣の交換を伴わない協同社会の中のヴォランタリーな領域で「あえて公共事業でやらなくても我々が空いている時間で助け合いながらやろうよ」とやってしかるべきことが、いろいろな社会の矛盾の中で一種事業化しているという領域もあるんだと思います。けれど一方では、公共事業や公的サービスというものが社会の変化の中でどんどん新しく作り出されてくる面もあると思います。例えば、軽度発達障害というものが社会の注目を集めていて、ADHDとか多動性の障害とか学習障害(learning difficulties、learning disabilities)といわれる子どもたちがいますけれども、彼らの問題というのは従来全然公教育の課題じゃなかったんですよね。でも社会の変化の中で「問題児」として浮かび上がってきてしまって、文科省などは特別支援教育として(私は賛成できない内容ですが)ともかく名付けて、そこも公的サービスの領域(範囲)だと言わざるを得ない。それは一例に過ぎませんが、やはり常に新しい公共事業の領域というのも作り出されてくるんだと思います。協同組合や市民事業でやってきていることの中には、徐々に徐々にヴォランタリーセクターに返していった方がいい仕事の領域と、やはりその中で自分たちが培ってきた専門性の質をちゃんと公的に認めると言っていかなければならないものが、両方があると思います。そこが、いわゆる「協働」論の中ですごく混同されていて、何となくヴォランタリーにできそうな領域という見られ方をし

ている。そこはむしろ自分たちの側から「ここは質が違うんだ」と「公的な保障が必要なんだ」ということを言っていかなければいけないのではないかと思います。

### 福祉国家と福祉社会の公共性豊富化に寄与する「積極的委託」探求の必要性

鈴木先生の巻頭言に戻ると、福祉社会をつくることで福祉国家はもういらなくていい話でもなければ、福祉国家があればおのずから人間は幸せになるというようなそういう乱暴なことでもないですよ。福祉国家というのは簡単に言えば平等性をつくり出す装置であり、福祉社会というのは簡単に言えば民主主義をつくり出す装置なんだと思うのですが、そういう両方のことを視野に入れた社会の装置を持ち合わせながら、社会をつくり直していくことに寄与していくような、積極的な委託論を探求していく必要があるな、と思っています。

そのためのこととして、プリミティブに思っていることを二つ挙げますと、ひとつはおそらく労協の方々もご存知で私も関わりのある三鷹市にあるNPO「文化学習協同ネットワーク」の例です。ここはもともと学習塾から始まって、いまは不登校の子どもの支援、そしてその子たちの自立支援をやっている事業体ですが、そこが社会参加に困難を持つ青年層やさまざまな層などに呼びかけてヘルパーの2級講座をこの1月から始められたわけです。その事業を実質的にアシストされていたのが労協センター事業団で、労協と三鷹のNPOがタイアップをして修了された方たちをベースに将来的には地域に事業体をつくっていきたいと考えていらっしゃる。私はこの取り組みを伺ったと

きに、ものすごくいい形だなと思いました。

というのは、私は以前(98年)にセンター事業団の事務局員ヒアリングをさせていただいたのですが、その地域に育ったわけでもその地域で仕事をしてきたわけでもない人が事務局員として配置され、その事業体の中では一種のマネージメント的な仕事をしていくという仕事の基本的な形というのは、ある種合理的なシステムだったと思うんですけども、地域から信頼を得る仕事をしていくという点では、課題を持っているなと思ったんですね。

今回の取り組みの一方にある文化学習協同ネットワークというのは本当にズブズの地域集団であって、70年代くらいからへばり付いてそこで仕事をしているわけです。その中でいろいろややくいことも含めてやってきていて、信頼してくれる人やしてくれない人も見えていて、一定の地域的信頼はあるから、30年仕事としてやってこられたという実績を持っているんです。

そういう地域的な信頼をすでに培ってきて、その中で専門性も持っているような市民事業と、一方でヘルパー講座のようなものを考えると、やはりその講師の選定や、その先の事業体をつくるのは、ここのNPOでは未知の領域であって、それを労協はこれまで各地でいろいろな取り組みをされてきたから、スッと助けられる。その両者がお互いの持っている信頼性や専門性みたいなものを、上手に一体化させてつくった仕事だなと思いました。

文化学習協同ネットワークはいま、青年の自立支援事業を公共事業として、我々が具体的な主体になって立ち上げるよという提案を市役所に出していて、ちょっと乗ってきそうな気配もある。そういうふう

にトムアップの委託というか、自分たちがすでにこういう仕事をやっているから、これを公共性の名のもとに正当化せよという、そういうことが必要なんだと思います。

それからもうひとつは、自治体との「対等な」交渉力を確保するためには、情報交換や相互扶助のネットワークが重要だと思っています。いま学校教育の中で、例えば教室でハンディを持った子のケアをする介助員、「メンタルフレンド」のような不登校の子のお世話を学校の中でやる仕事、あるいはTT要員といってチームティーチングの副教員といったように、非正規雇用領域というのは公教育の中にどんどん広がっています。

私のゼミの学生などはそういうところに入っていく人が多いんです。ところが私が驚いたのは自治体によって労働単価が全く違うわけですね。あるところでは時給2千円位なのがあるところでは千円でやっている。つまり価格を決める立場にある人たちにとっては、どうでもいいような仕事なんです。お互いに情報交換をすることの必要性も認めていない。やはりそういう委託も含めた周辺的でニッチな領域で交渉力をつけていくには、労協などはネットワークを強固に持っていると思うので、そういうノウハウこそが周りの人たちにもっと伝えられていったらいいな、と思うんです。

いくらで委託を取って、どういう交渉をしたらどうなったかというような情報交換はすごく必要だなと思います。意外なことにまだ教育・子育て領域の委託ではそれがなされていない。本当にお互いにネットワークがないという印象をもっています。