

## 「指定管理者制度って なに？－その目的・枠組み・現状－」

日時：2018年10月14日 2:00～4:30pm

場所：町田市民フォーラム 4F 第2学習室A

参加者：22名

### I. 「指定管理者制度」の目的・法的枠組み (資料あり) 守谷信二 (まちだ未来の会)

資料：指定管理者制度とは－その目的・経緯・概要－

#### 1 「公の施設」とは

地方自治法244条に定められており「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。市庁舎などは、公共施設ではあるが「公の施設」ではない。

#### 2. 管理・運営

244条の2. 第3項の改正(2003年施行)

公の施設の管理・運営について、指定管理者制度が導入された。指定管理者の指定は議会の議決を経なければならない。管理・運営できる団体は、民間事業者まで拡大。株式会社、公益法人、NPO法人、あるいは任意団体でも可能となった。指定は行政処分(行政行為)であり、自治体と指定管理者との関係は、指定による委任。契約による委託ではない。

#### 3. 制度導入の背景・目的

レーガン、サッチャーなどによる80年代以降の規制緩和の流れの中で、小泉政権時代に公の施設の管理を民間業者が行える法改正が行なわれた。

目的としては、民間業者の活力による住民サービス、費用対効果の向上。管理主体の選定手続きの透明化が総務省より示されている。

#### 4. 制度導入後の経緯

2006年9月本格実施。その後総務省から出された主な通知内容は別紙。その背景には、各自治体の運用に、様々な問題点があることが顕在化してきたからである。2011年片山善博総務大臣は年頭の記者会見で、記者の「官製ワーキングプアを作らない指導はあるか」という質問に、大よそ次のような談話をだしている。「指定管理者制度は、行政サービスの質の向上をめざすもの、利用者本位の新風を吹き込むものであったはずだが、実際アウトソーシングによるコストカットのツールとして使われている。なじまない施設もでてきている。公共図書館、学校図書館は行政が責任をもって直営でやるべきである」。自治体研究社『これでいいのか自治体アウトソーシング』(城塚健之他3名編)には、出てきた問題が具体的に書かれていて参考になる。

町田市の指定の流れは、年度当初募集(公募・非公募)、選定、議会議決、協定書(基本協定・年度協定)、翌年スタート。指定管理期間は原則5年。モニタリング、アンケート、評価。評価委員会は3名。次年度改善、または取り消し。指定業者は原則として市内に事業所がある団体とされている。

実際、5年間という期間決めにより、非正規雇用が多いこと、また多くの場合管理経費を従来より低く見積もることになるので、さらに職員の待遇が悪くなることが考えられる。町田の場合、労働条件等について協定書に記載することまでは求めていないようで、募集要項で「関係法令の順守を求める」ことを明示する程度。指定の取り消しについては、別紙資料。2015年までの3年間の「総務省調査」では2308施設だが、本格実施以降9年間の数を入れる

と6823施設。

まとめ

制度開始から15年が経過し、導入は着実に増えている。多くは「民間活力によるサービスの向上」をうたっているが、管理・運営経費の削減が目的なのは明らかである。行政サービス・ノウハウが市に蓄積されず外部化すること、自治体の責任意識の希薄化、指定期間と人材育成の問題、官製ワーキングプアの問題など、さまざまな問題が起きている。

今後の現実的な対応としては、自治体ごとに個々の公の施設の特性を明らかにして、A.制度導入がなじまない施設、B.一部業務を指定管理者に委ねることができる施設、C.原則としてすべて委ねられる施設、などに区分し、実情に即したきめ細かな運用を行う必要があるのではないか。制度、運用は、各自治体の裁量に委ねられているのだから、各自治体の公の施設全体を視野に入れた運動を展開すべきである。

## II. 「指定管理者制度」の現状—図書館を中心として— (資料あり)

山口 洋 (まちだ未来の会、図書館協議会委員長)

自己紹介 専門は図書館情報学で大学で講義しています。

公立図書館における指定管理者制度導入の現状

総務省調査と日本図書館協会の分析から

調査結果から、導入しない判断が7割近く、過去3年間で導入率は低下している。

図書館の導入率は、17.40%

### 3 多摩地域の図書館の状況

導入館：立川市（9館中8館）青梅市（10館中10館）東久留米市（4館中3館）

他、武蔵野市、稲城市

直営館（委託も含む）：14市

導入しない理由

八王子市「教育機関として位置づけられており、図書館法で規定されている施設 にはたいしては慎重に期すべき。」

他、8市の回答。

他地域のコメント

滋賀県の東近江市（滋賀県は図書館利用が盛ん）

「すべての市民の知る権利及び生涯にわたる学びを保障するため、市が責任を持って直接運営すべき。」

ほか、9市。

町田市（8館直営）の回答

図書館の在り方の見直しを行い、平成30年度に再編計画決定、32年度に再編を実施する予定。

司書の技能・経験・対応力などが長期的に蓄積されない課題があり、当面は直営の予定。

導入自治体の事例・・・実情は5年後にわかる。

(出版ニュース、みんなの図書館より。山口源次郎氏論文から)

\* 東久留米市では、3年目で貸し出し冊数が減少。2016年度住民一人当たり貸し出し延べ冊数7.3。町田市は2015年度9.9。

\* 東久留米市図書館費は、人件費・嘱託等報酬が低下しているのに経常経費が増加。

指定管理料は増加。(導入時1億429万4千円が3年後1億1282万6千円)

まとめ…導入しない根拠

コスト削減にはつながらない。

司書の専門性の維持＝利用者サービスの維持・向上

学校教育支援

ボランティア等市民との協働

議会への説明責任

行政における人材育成

これらの拠り所として 図書館法

図書館協議会の答申、提言

文化政策

行政としての使命（公共サービスにたいする姿勢）

— 休 憩 —

15:23～15:30 この間、追加資料が配られた。

○ 社会教育推進全国協議会2018 図書館分科会報告案

○ 図書館を大切に扱うには 片山善博（三田評論ONLINE2018-7）

### III. 意見交換

（参加者）指定管理の目的のなかに、住民がそのあり方に意見を言うなどの参画についての記述はあるのか？

（守 谷）自治体が管理・運営の全体を指定管理者に委任する制度であり、その運営に対して市民が関与することは想定されていない。町田市の「基本方針」には、制度導入を検討する際の判断基準のひとつとして、「管理運営や事業の企画・実施などへの市民参加」という項目はあるが、あくまでもイベント等への市民参加が制度導入によって促されるかどうか、ということだと思う。

（参加者）生田緑地の場合は、管理運営協議会があったが、指定管理になり、マネジメント会議として商店会も参加、市民も参加するようになった。

（参加者）ひなた村は、来年指定管理になることで管理者の募集があり、十数社が応募。最終的に3社が残り、現に市内で児童館を運営しているNPOが決まったと聞いていたが、実際は別の民間会社に決定との発表あり、選定の不透明感がある。町田市の事業者でもない（目黒区の企業）。町田の施設をよくわかっているところがやってほしい。なぜそこに決まったのか開示請求が出せるだろうか。点数表があるはず。もしも開示に応じないようなら市民で運動していく。また、いつも同じ3名の選定委員会のメンバーだけでなく、専門家を入れるべきだ。プロポーザルには、従来の事業内容をそのまま実施することが前提で、ただし直営の時の管理経費8000万円の8掛け（6400万円）でやりなさいという条件があった。

（参加者）川崎市民ミュージアムは生涯学習課が管理運営をしていたが、指定管理になり、民間会社Aが請け負った。指定管理者のAは副館長を雇い止めにして、裁判になっているようだ。

（守 谷）裁判の結果次第では、指定に影響が出るのではないか。

（参加者）議会にはどの程度資料が出ているのか？

.....

（参加者）ひなた村の運営協議会では地域の人意見を聞いてやると言っていた。業務委託、民間とコラボには可能性は凄くあった。今もそう思っています。選定の問題については、きちんと

と開示する必要がある。求めないといけない。私は必ずしも指定管理者が悪とっていない。変わるかもしれない。変えるのは市民。選定の過程を開示する、だめなら訴訟を起こすこと。選定には、政治的な癒着や忖度現象が起こりうる。市民の段階で歯止めをかけなくてはならない。一番いいのは訴訟を起こすこと。お金がかかるが、いい加減なことを許さない。透明度を高めていくことが条件。

(参加者) 文学館が指定管理になると、職員が期限つきなり、正規の学芸員や嘱託職員の雇用はどうなるだろう。学芸員の仕事は継承されていくもの。指定管理にはなじまない。

(守 谷) 図書館と文学館では業務の質が多少違うように思う。図書館は、職員のカウンターでの利用者対応がすべて。だからカウンターに出るひとりひとりの職員の知識や経験の蓄積が保障されない指定管理はなじまない。文学館にもそういう面はあるが、文学館の仕事は展覧会にしても、講演会や講座にしても、専門職が時間をかけて作り込む仕事。専門職の仕事は直営が堅持されるべきである。

先日、「再編計画」のシンポジウムで市長の発言に驚いた。図書館について、「かつて自分が横浜にいた時に、図書館を“有料の貸本屋”にしようとしたが、図書館法があって一課長では無理だった」との発言。その程度の見識。

(参加者) そもそも構造的収支不足から指定管理の導入が問題になってきたと思うが、大金をつぎ込む計画のゼルビアがIT企業の傘下に入った今、やはり収支不足はかわらないのか？

(守 谷) ゼルビアには5年間で67億とかかける計画だが、市はそれ以上に公共施設の修理等に何百億円もかかることを問題にしている。

(参加者) 公共施設再編計画にかかわっていたなかで、市長は基本的にはすべて民営化。収入が減るんだったら増えることを考えたらいいと。そういう話ではない。モノレールがくると大型開発が始まる。そんなお金がどこにあるのか。

(参加者) 南町田のライフセンターを無償で貸し出す件、スヌーピーミュージアム(指定管理)の件、議会ではろくに審議されずに決まってしまった。市議会のチェック機能は働いていない。議員への働きかけが必要ではないか。

(参加者) 確かにチェック機能が働いていない。南町田、なんで建設常任委員会の議案にならなかったのだろうと。本会議で直接審議するというルール。議会運営委員会で振り分けをする。上物がこれからの街の将来に係るもの。運営委員会で常任委員会にかけようと言えよよかったが、タイミングを逸した。

(参加者) ぜひ、議員同士で情報をシェアしてほしい。

(参加者) 杉並区の民間人校長は、人材がリクルートから来ており、交代する時引き継ぐべき情報を渡さず持って行ってしまい、現場は困った。現在は民間人起用ではないもとの人事に戻っている。あらかじめ決まっていた指定管理だったら、避けなければならない。議員は専門職でないから、すべて分かるわけではない。指導主事に聞くとか、分かっていることについて担保して、条件と出す。

(参加者) 一旦議会を通った件について何ができるか？協定書も開示対象にすべき。

(参加者) 町田史考会で、ひなた村まつり等に参加しているが、指定管理の件は全く知らなかった。広報には出たのか？今度も風つくりを手伝う会をやる予定でかかわっているのに、知らされてない。今日参加してよかった。

(参加者) 運営協議会は利用団体の意見を聴くことがないようだ。

(守 谷) まったく別のことだが、市役所の1階にフォルクスワーゲンの中古バスが展示してある。新聞報道では市が購入したとあったが、あれはどのような目的で、いくらで購入したのだろう？

(参加者) 当初40万で買ったと言う。塗装し直したり、動くように整備に出したところ400万かかったそうだ。シティプロモーションというとすぐに予算が付く。

(守谷) それでいて、高々数十万円規模の生涯学習センターの講師派遣に関わる補助制度は廃止してします。象徴的だ。

(参加者) 社会教育の予算は全部削られている。

(山口) 生涯学習審議会で、これから図書館の審議が始まるので、ぜひ注視し傍聴してほしい。

日程 10月22日 9:30

11月13日 9:30

12月21日 9:30

(参加者) 審議会の審議は短すぎて時間切れになってしまい、アリバイ作りに利用されている感じだ。結局トップダウンは変えられない。市民が運動することだ。市民意見についても「他からも出て来ると困る」と情報提供しないことが多い。

(参加者) 傍聴の申し込みの電話をしたら、「傍聴は5名の枠だが、いつもそんなに来ないから申し込みしなくてもいい」と言われた。ぜひ傍聴に行してほしい。

(参加者) 川崎生田緑地の場合は、50人傍聴した。

(参加者) 市はアンケートの結果は重視する。直接的な行動をしていくことだ。

(参加者) 市民が要望を出すことで今のサービスを向上させることもできる。

(山口) 図書館協議会の傍聴を。

(参加者) ひなた村の件は、市民力を示すいい機会であり、議会の力も試される。

\*本記録は、当日の報告及び意見交換の要旨をまちだ未来の会の責任でまとめたものです。

(文責：守谷・山口)