

「京都府内における指定管理者制度についての
聞き取り調査」報告書

2019年7月26日

一般社団法人 京都自治体問題研究所

京都自治体労働組合総連合

— 目 次 —

| | |
|---|----|
| はじめに | 1 |
| I 指定管理者制度聞き取り調査 | |
| 1. 京都府社会福祉事業団 | 2 |
| 2. 京都市児童館 | 7 |
| 3. アクトパル宇治 | 13 |
| II 調査結果からみた現状と労働組合としての課題 | 18 |
| III 資料 | 23 |
| 1. 指定管理者制度とは | 25 |
| 2. 指定管理者制度の導入状況について | 31 |
| 3. 公務の市場化・指定管理者制度関連年表 | 37 |
| 4. 地方自治法（抄） 244 条 | 38 |
| 5. 指定管理者制度の運用について 総務省通知 2010 年 12 月 28 日 | 40 |
| 6. 片山総務大臣閣議後記者会見の概要 （指定管理者制度について） 2011 年 1 月 5 日 | 42 |
| 7. 地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知） 2003 年 7 月 17 日 | 44 |
| 8. 公立図書館の指定管理者制度について-2016 公益社団法人日本図書館協会 | 48 |

はじめに

地方自治法の一部改正（2003年9月2日施行）により、公の施設の指定管理者制度が導入されてから15年以上が経過しました。2018年4月1日現在で、全国76,288施設、京都府内では、1,035施設（京都府45、京都市391、一般市町村599）が指定管理を受けています（総務省「指定管理者制度の導入状況調査」）。

指定管理者制度の対象となる公の施設は、「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」（地方自治法第244条第1項）であり、正当な理由がない限り住民の利用を拒めず（同条第2項）、利用について差別的な取り扱いをすることも禁じられています（同条第3項）。また、公の施設は本来、直営が原則であり、法改正後も「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要と認めるとき」（同244条の2第3項）に限り、指定する団体等に管理を行わせることができるものです。法改正によりすべての公の施設を指定管理に移行させなければならないものではありません。

当然ながら、指定管理者制度は、特定の事業者利益を提供するためのものではなく、また、指定管理者制度導入により、経済効率優先で公共サービスとしての質を低下させたり、利用料金の引き上げにより経済的余裕のない住民が利用しにくくなったり、管理者による恣意的な運用によって住民の利用が制限されたりすることは制度本来の趣旨に反するものです。さらに、何よりも公の施設を利用する住民の安全・安心が保障されることが必要です。

指定管理者制度をめぐっては、プールや体育館など施設利用者の死亡事故、行政と事業者との癒着、施設の利用拒否、指定期間満了に伴う解雇など様々な問題が起り、各界からの提言や意見表明、現場労働者からの「官製ワーキングプア」の告発など、見直しを求める世論と運動が広がる中で、2010年には、総務省から制度運用の見直しに関する通知が出されるなど部分的な見直しの動きもあります。しかし一方では、特に2012年末に第2次安倍政権が発足して以降、自治体間競争を煽りながら公共サービスの産業化政策がより積極的に推進され、トップランナー方式による地方交付税削減や、公共施設等総合管理計画における民間活力の活用が強調されるもとの、自治体業務の民間委託や指定管理者への民間参入の動きも広がっています。

こうしたもとの、導入から15年を経過した今、指定管理者制度について、自治体労働組合としての課題を探るため、一般社団法人京都自治体問題研究所と京都自治体労働組合総連合（京都自治労連）が共同で、京都府、京都市、宇治市の現場から抽出してヒアリング調査を実施し、本報告書にまとめたものです。

I. 指定管理者制度に関する聞き取り調査報告

1. 京都府社会福祉事業団

はじめに ～京都府における指定管理者制度導入の現状と経過～

京都府が公表した直近の資料（2019年4月1日現在）では、府の指定管理者制度導入施設は59施設（公募50施設、非公募9施設）で、2018年より14施設増加しています。西脇府政のもとで、新しく府営住宅洛西境谷ほか14団地の指定管理者として不動産管理大手の(株)東急コミュニティが参入してきたことによるものです。さらに、19年6月条例化に向けて「京都学・歴彩館」の指定管理者制度導入が提案され可決されましたが、貴重な歴史資料の収集保存や京都学研究の拠点施設は「府直営で充実を」と反対運動が広がりました。

京都府では、地方自治法改正による「指定管理者制度」の創設と機を一にして、山田府政のもとで2003年9月に「京都府行財政改革指針～いかくナビ」が策定され、「新しい財政健全化計画」の策定、本庁組織の再編、指定管理者制度の導入、「外郭団体の見直し計画」の策定などの府政再編の具体化がすすめられました。2005年1月には「京都府の施設の管理等に関する条例」及び「施行規則」が定められ、社会福祉法人京都府社会福祉事業団（以下、「事業団」）が管理委託を受けていた京都府の福祉関連6施設は、2006年6月から指定管理者制度に移行し、事業団が一括して非公募で指定管理者の指定を受け、現在（3期目）も継続更新して指定を受けています。

（1）京都府社会福祉事業団と指定管理施設の概要

①設立 1977年8月2日

②目的

多様な福祉サービスが、その利用者の意向を尊重して総合的に提供されるよう創意工夫することにより、利用者が、個人の尊厳を保持しつつ、自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援することを目的として、京都府が設置する次の社会福祉施設の運営を適切かつ能率的に行うことにより京都府における社会福祉事業の増進に寄与するため、次の事業を行う。

③ 事業

（第一種社会福祉事業）

ア 救護施設・京都府立洛南寮の指定管理

イ 母子生活支援施設・京都府立東山母子生活支援施設の指定管理

ウ 児童養護施設・京都府立桃山学園の指定管理

- エ 障害児入所施設 ・京都府立桃山学園の指定管理
- オ 養護老人ホーム ・京都府立洛南寮の指定管理
- カ 障害者支援施設 ・京都府立心身障害者福祉センターの指定管理
・京都府立視力障害者福祉センターの指定管理

(第二種社会福祉事業)

- ア 補装具製作施設 ・京都府立心身障害者福祉センターの指定管理
- イ 障害福祉サービス事業 ・京都府立心身障害者福祉センターの指定管理
・京都府立桃山学園の指定管理
・ホームヘルプステーション「ゆう」の経営
- ウ 子育て短期支援事業 ・京都府立桃山学園の指定管理
- エ 障害児通所支援事業 ・京都府立こども発達支援センターの指定管理
- オ 老人居宅介護等事業 ・ヘルプ洛南の経営
- カ 障害児相談支援事業 ・京都府立こども発達支援センターの指定管理
- キ 一般相談支援事業 ・京都府立桃山学園(相談支援事業所)の経営
・相談支援事業所 TOMO の経営ク特定相談支援事業
・京都府立視力障害者福祉センター(相談支援事業所)の経営
・京都府立桃山学園(相談支援事業所)の経営
・京都府立こども発達支援センターの指定管理
・相談支援事業所 TOMO の経営
(その他の事業)

④主たる事務所

京都市中京区竹屋町通烏丸東入る清水町 375 番地 京都府立総合社会福祉会館 6 階

⑤職員数(推計) 約 300 人(契約職員・嘱託職員含む。役員含む正規職員数約 190 人)

※推計としているのは非常勤職員数については、常勤職員換算で公表されているため。

京都府社会福祉事業団が指定管理者となっている福祉施設

| 施設の名称 | 所在地 | 指定期間 | 選定方法 |
|---------------------------|------|----------------------------|------|
| 洛南寮 | 京田辺市 | 2016.4.1～2021.3.31 (5年) | 非公募 |
| 東山母子生活支援施設 (旧「吉田母子寮」) | 東山区 | | |
| 視力障害者福祉センター | 左京区 | | |
| 心身障害者福祉センター | 城陽市 | | |
| 桃山学園 | 伏見区 | | |
| 子ども発達支援センター (すてっぷセンター) | 京田辺市 | | |

(2) ヒアリング調査の概要

1) 実施日 2019年1月29日(火)

2) 実施対象 京都府社会福祉事業団労組・京都府職員労働組合連合

3) 概要

①京都府社会福祉事業団労組(以下「事業団労組」)について

京都府は、府立心身障害者福祉センター(城陽市)を開設する際、その運営を担当する社会福祉法人として1977年に事業団を設立しました。その後、1980年代に入って、自民党政府の進める臨調「行革」路線のもとで、京都府は、社会福祉施設の管理・運営の民間委託政策を積極的に推進し、「法律で設置を義務づけられている以外」の府立施設である洛南寮、視力障害者福祉センター、桃山学園、向日が丘療育園(現・子ども発達支援センター)、吉田母子寮(現・東山母子生活支援施設)を次々に事業団委託してきました。

施設で働く労働者たちは、京都府職員労働組合(以下「府職労」)にも二重加入する形で事業団労組を組織し、施設で働く者の労働条件と施設利用者である府民の福祉水準の維持・向上の立場を統一してたたかってきました。指定管理者制度導入前から、京都府との直接の交渉権も確保し、職員に対しては、いわゆる「46通知」(「社会福祉事業団等の設立及び運営の基準について」・昭和46年7月16日付社庶第121号/厚生省社会・児童家庭局長連名通知)を根拠に「府職員に準じた給与水準」を確保し、府民に対しては、府直営当時からの「国の最低基準を上回る人員配置」による行き届いたサービス水準を基本的に確保してきました。

指定管理者制度への移行後も、「事業団で働いているすべての職員(嘱託・契約職員含む)が安心して、やりがいを持って働き続けることができる職場環境をつくること」と「サービス内容と水準の維持、向上」を掲げて奮闘しています。

②指定管理者制度への移行と賃金・労働条件の引下げ

2006年6月から、事業団が管理委託を受けてきた6施設については、「福祉施設の運営については、安定したサービスの提供ができるよう配慮が必要」(府保健福祉部の説明)として、一括して非公募で指定管理(期間5年)を受けることになりました。しかし、「公募が原則」としてきた京都府の基本方針のもとで、事業団当局からは、「民間との競合による生き残り」などを理由として、移行にあたって行政職給料表から福祉職給料表への切替えと昇給抑制(従来昇給幅の1/4)、手当の廃止・見直し、退職金制度の改悪、正規職員の一部退職不補充と非正規職員化、施設の給食調理業務等の外部委託などが行われました。

指定管理料 1 期目（2006 年～2010 年）15 億 5 千万円

指定管理料 2 期目（2011 年～2015 年）13 億 2 千万円

指定管理料 3 期目（2016 年～2020 年）13 億 8 千万円

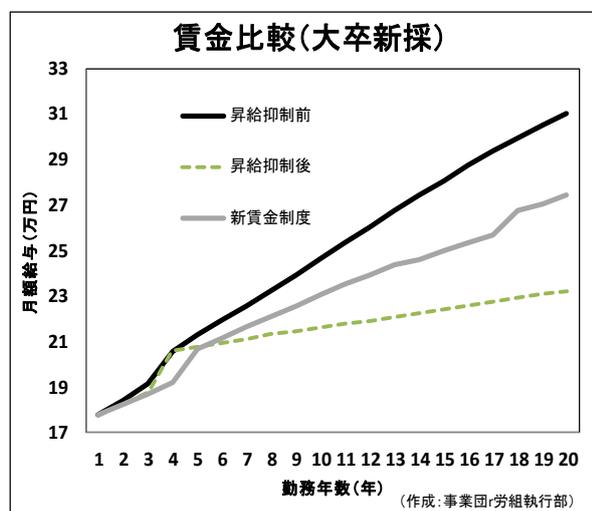
（事業団決算報告書より）

また、1 期目の 5 年間で「安定的な財政基盤の確立が職員を守る」として、人件費削減などにより 4 億円の積立が行われました。しかし、京都府が「府から赤字補填はしないが、黒字が出れば事業団で自由に使って良い」との当初の説明を反故にし、2 期目の指定にあたって 2 億円以上も指定管理料の引き下げを行ったことから、人件費率の引下げを目的とした「新賃金制度」や個人評価と施設評価に基づく「変動賞与」制の導入による更なる賃金引下げ、嘱託職員の契約職員への切替えなどが行われてきました。

<事業団職員配置数>

| | 2011 年度 | 2012 年度 | 2013 年度 | ※公表方式 の変更 | 2014 年度 | 2015 年度 | 2016 年度 | 2017 年度 |
|-----|------------|------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| 職員数 | 295 | 295 | 298 | 職員数 | 279.8 | 271.41 | 270.03 | 277.53 |
| 常勤 | 203 | 201 | 198 | 常勤 | 242 | 244 | 240 | 245 |
| | | | | プロパー | 183 | 184 | 184 | 193 |
| | | | | 再雇用 | 0 | 1 | 2 | 4 |
| | | | | 府 OB | 7 | 8 | 5 | 7 |
| | | | | 府派遣 | 6 | 3 | 4 | 3 |
| | | | | 契約 | 46 | 48 | 45 | 38 |
| 非常勤 | 92 | 94 | 100 | 非常勤 | 37.8 | 27.41 | 30.03 | 32.53 |
| | | | | (常勤換算) | | | | |
| | | | | 再雇用 | 2.3 | 2.3 | 3.23 | 2.39 |
| | | | | 嘱託 | 32.75 | 25.11 | 26.8 | 30.14 |
| | | | | 臨時 | 2.75 | | | |

事業団労組は「人件費削減⇒積立金積み増し⇒指定管理料削減」の「悪魔のサイクル」と指摘し、一方的な人件費削減ではなく、安定経営や労働条件改善と均等待遇、府民サービス向上に向けた事業団と京都府の責任発揮を求めています。



③現場から見た指定管理者制度の問題点と課題

a) 「利益」確保優先で、大幅な人件費削減。

人材育成や住民サービス水準維持も困難に。

指定管理者制度は元々コストカットのために入った制度であり、現場職員には、福祉サービスを向上させたいとの思いがありますが、福祉の向上よりも収入を上げることが目的のサービスになってきていると指摘されています。収入は利用料（診療報酬含む）と措置費に規定され、指定管理料と措置費はほぼ一緒となっていること、診断書料など契約にない収入は府に返還しなければならず、措置費があがっても契約期間の5年間は指定管理料が増えないなどの問題があります。「利益」を確保するために大幅な人件費削減が行われ、それが次の指定管理料の削減への悪循環を生み出し、「福祉は人であり、福祉の現場は人件費が8割、これ以上削りようがない」と職員のモチベーションや採用（募集しても人が来ない）、サービス水準にも影響しています。また、指定期間が限られていることによって、長期的な事業方針や人材育成方針を持つことが難しくなっています。

b) 設置者である京都府の責任を後退させる

設置者である京都府の責任が曖昧になり、事業全体に責任を持つ府のセクションも、現場を知っている府の職員もいなくなってきました。福祉施設の現場からは、「府は一度指定管理に出せば5年はノータッチ、府民のニーズもつかめていない」、「府独自の施策は今後出てこないと思う」、「本庁と現場の乖離を増幅させているのが指定管理者制度」などと指摘されています。

c) 福祉施設は指定管理になじまない

ヒアリング調査の結果からも、福祉施設は指定管理になじまず京都府の直営に戻すべきと考えます。少なくともコスト削減優先ではなく、安定的な施設運営ができる指定管理料を保障すること、施設に働く労働者の雇用保障や長期的な人材育成が可能な指定管理期間の見直しや条件を整備することが必要です。

2. 京都市学童保育における指定管理

<調査対象>

- ・全国福祉保育労働組合京都地方本部 学童・児童館支部
- ・全国福祉保育労働組合 京都地方本部
- ・社会福祉法人京都社会福祉協会

はじめに

京都市では 2004 年 3 月「京都市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」を制定し、従来、地方公共団体の出資法人や公共的団体に限られていた公の施設の管理運営を、株式会社等の民間事業者にも委託できるようにしました。

制度の目的には「民間の能力を活用し、住民サービスの向上とともに、経費の節減等を図ることを目的とする」（京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針）と明記していません。また、「制度運用に当たっての留意事項」においては、経済性や効率性のみならず、市民サービスの向上や行政責任の確保などの観点からの検討をうたってはいますが、15 年間におよぶ指定管理者制度の運用においては、京都市の指定管理料の予算枠による「経費の節減」が大前提となり、「住民サービスの向上」は受託事業者と現場労働者の努力と責任、創意に負わされているのが現状です。

また指定期間は原則 4 年以内となっています。その理由には、サービスの継続性確保、指定管理者のリスク軽減、長期固定化による弊害の排除等を挙げていますが、最も重視しているのは「最小の経費で最大の効果を挙げているか」であるとして、指定管理者制度のねらいが経費削減であることを明らかにしています。

*参考「京都市公の施設の指定管理者制度 運用基本指針」

京都市における公の施設 825 の管理運営状況は 2019 年 4 月 1 日現在で下記の通りとなっています。学校教育法等で指定管理対象外となっている施設や、公的施設として京都市が直接責任を負い職員配置をする必要があるとする施設等の 373 施設は、現在直営で管理運営が行われています。

京都市における施設管理

| | | |
|---------------------|--------------|--------------------|
| 指定管理導入施設数 | 386 | |
| 管理代行導入施設数 | 66 | 公営住宅法第47条により市営住宅管理 |
| 直営 (内、指定管理導入対象外) | 373 (264) | |
| 合計 | 825 | |

(1) 京都市における学童クラブ、児童館の設立経過

- ・京都市における学童保育は、1955年に当時の9行政区に市電の廃車を利用して児童館機能を持たせた「第二種児童館」設置に始まります。1965年に「学童保育事業」として小学校の敷地などに学童保育所を設置しました。70年には「京都市児童館条例」を全面改正し児童福祉法による児童厚生施設として児童館を位置づけました。
- ・78年学童保育事業を児童館事業に統合し、「1中学校区1児童館」を目標として事業整備がなされ、京都市では基本的に児童館に設置された学童クラブの形態となり現在に至っています。京都市では「学童クラブ」と呼ばれています（宇治市では「学童保育」、向日市、長岡京市では「留守家庭児童会」）。
- ・全国的には、放課後児童を保育する要求と運動の高まりを背景に、1998年に児童福祉法に基づく「放課後児童健全育成事業」を行う第二種社会福祉事業として法制化され、所管は厚生労働省とされました。
- ・2015年「子ども子育て支援制度」施行により大幅な基準の変更がおこなわれ、市区町村が事業計画を立て体制を整えて事業主体となり現在に至っています。
- ・京都市の所管は「子ども若者はぐくみ局 子ども若者未来部 育成推進課」となっています。
- ・施設は地域の児童健全育成センターである一元化児童館（学童クラブ機能を有した児童館）において、児童館事業・学童クラブ事業として実施されています。また、学童クラブ事業については、学童保育所、放課後ほっと広場、地域学童クラブにおいても実施しています。他都市と比較すると、上記のような経過をへて現在に至るため複雑な形態となっています。

(2) 京都市における学童クラブの概要

① 「学童クラブ事業」

140 施設

児童館において、児童福祉法第6条に定められた放課後児童健全育成事業として小学校1～6年生までを対象に実施。（「子ども・子育て支援制度」施行に伴い、対象年齢を小学校3年生から6年生へと引上げ拡大されました）

*児童館事業

児童館は、児童福祉法第40条に定められた「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする」児童福祉施設。対象は0才～18才未満、無料。児童館には、「児童厚生員」配置

*京都市では従来の児童館を「地域の児童健全育成センター」と位置づけ、学童機能を有した児童館として運営

② 「放課後ほっと広場（学童クラブ機能）事業」

8 施設

児童館等による学童クラブ事業を実施していない地域の8小学校内で実施している学童クラブ。

京極小学校(上京区)、下鴨小学校(左京区)、西大路小学校(下京区)、九条弘道小学校(南区)、嵯峨小学校(右京区)、花園小学校(右京区)、竹の里小学校(西京区)、北醍醐小学校(伏見区)

③ 「地域学童クラブ事業」 15 施設

児童館等による学童クラブ事業を実施していない地域で、民間の社会福祉法人等が京都市から助成を受けて実施する学童クラブ事業。民間の社会福祉法人等(保育所、学童クラブ)が京都市から助成を受けて実施

(3) 児童館事業・学童クラブ事業の指定管理先

- ・社会福祉法人 京都市社会福祉協議会
- ・社会福祉法人 京都社会福祉協会
- ・社会福祉法人 福祉サービス協会
- ・公益社団法人 京都市児童館学童連盟
- ・医療法人社団洛和会
- ・社会福祉法人 京都保育センター
- ・地域運営委員会 等

(4) 学童クラブの現状

①基準 「子ども・子育て支援新制度」により大きく変わる

- ・配置 放課後児童支援員の2人以上配置 定員はおおむね40人以下
- ・対象は小学校6年生まで
- ・施設・設備について児童1人につき約1.65㎡以上の面積確保
- ・平日3時間以上、休日(土日、小学校の長期休業期間など)8時間以上児童を受け入れること、1年につき250日以上開所することなど
- ・市区町村が事業計画を立て体制を整える。事業主体となる。

②体制

- ・児童館 館長1、正規職員4人が基本。ただし学童が少ないところは正規職員3人
 - *児童館の主要な事業として学童クラブ事業が位置づけられてきて、職員配置は、館長1人、児童館事業2人+学童事業2人 が基本
 - *児童館は児童厚生施設なので、当初から1+4
 - *従来京都市では、おおむね60人規模で児童館において児童募集してきたが、2015年の「子ども・子育て支援新制度」により見直しがされる

- ・定数を児童の出席率で調整することにより少なく見積もる

登録児童の出席率が約 80%であるとして、出席児童数に換算すると 40 名になる
登録児童数 50 人につき 1 クラス

| 一元化児童館(学童クラブ+児童館事業)の職員配置 | | |
|--------------------------|----------|------------------|
| 館長 | 正規1 | |
| 児童館事業 | 正規2 | 時間帯に応じて相互 に応援 |
| 学童クラブ事業 | 正規2 | |
| 学童2クラス 5(正規)+1(非正規) | | |
| 館長 | 正規1 | |
| 児童館事業 | 正規1 | 時間帯に応じて相互 に応援 |
| 学童1クラス | 正規2 | |
| 学童2クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童3クラス 5(正規)+3(非正規) | | |
| 館長 | 正規1 | |
| 児童館事業 | 正規1 | 時間帯に応じて相互 に応援 |
| 学童1クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童2クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童3クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童4クラス 5(正規)+5(非正規) | | |
| 館長 | 正規1 | |
| 児童館事業 | 正規1 | 時間帯に応じて相互 に応援 |
| 学童1クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童2クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童3クラス | 正規1+非正規1 | |
| 学童4クラス | 非正規2 | |

③正規職員の資格等

- ・2015年度より学童保育の指導員のための資格として「放課後児童支援員」制度
- ・従来は指導員に資格は必要なかったが、2015年4月より2人以上の「放課後児童支援員」配置の義務付けされる
- ・保育士、社会福祉士、教員免許等の資格、高卒以上で2年以上の児童福祉事業の経験がある者で、都道府県知事が行う研修を修了することで「放課後児童支援員」の資格

(5) 給与

給与水準をはじめとした職員の労働条件等にかかわる内容は、「京都市児童館職員処遇実施要綱」(以下実施要綱)によって定められています。実施要綱等を含め児童館事業・学童クラブ事業に関する事業者側の窓口は、公益社団法人京都市児童館学童連盟が担っています。

給与は実施要綱で定められた「児童館職員給料表」によって、1号給（158,640円）～40号給（323,540円）までの通し号給が適用されています。

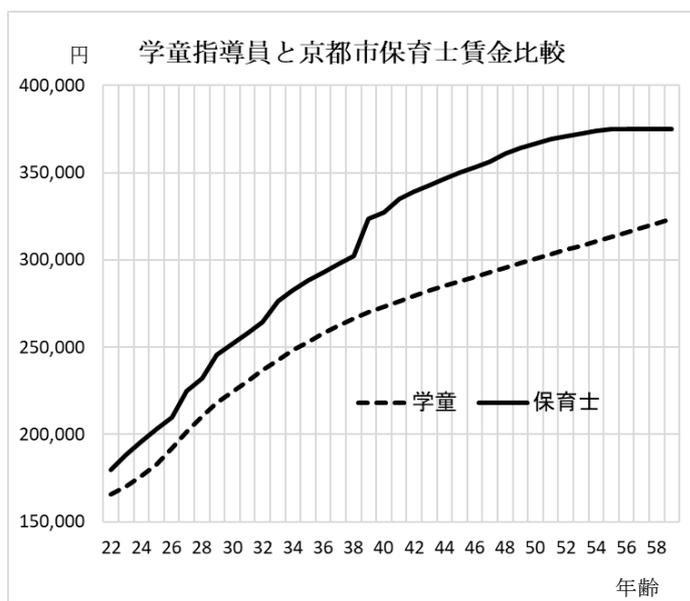
給料表の上位格付けは、①教員免許、②保育士資格、③社会福祉士資格のそれぞれの有無および組み合わせによって、2号給～5号給の間で上位格付けがされます。

基本給比較

| | 22歳 | 30歳 | 40歳 |
|-------|---------|---------|---------|
| 学童指導員 | 165,540 | 224,470 | 273,170 |
| 保育士 | 179,900 | 251,700 | 327,400 |

*学童指導員は22歳採用時に保育士資格を有するケース

*京都市保育士は大卒22才のケース



政府の「ニッポン一億総活躍プラン」を踏まえた処遇改善の時には、労使交渉を通じて2017年度より経験手当が導入されました。

- ・経験手当Ⅰ 10,334円
- ・経験手当Ⅱ 20,667円
- ・経験手当Ⅲ 31,000円

児童館職員給料表

平成29年4月

| 号給 | 基本給 | 間差 |
|----|---------|-------|
| 1 | 158,640 | |
| 2 | 161,070 | 2,430 |
| 3 | 165,540 | 4,470 |
| 4 | 170,150 | 4,610 |
| 5 | 176,170 | 6,020 |
| 6 | 182,870 | 6,700 |
| 7 | 192,100 | 9,230 |
| 8 | 201,260 | 9,160 |
| 9 | 210,160 | 8,900 |
| 10 | 217,840 | 7,680 |
| 11 | 224,470 | 6,630 |
| 12 | 230,800 | 6,330 |
| 13 | 236,820 | 6,020 |
| 14 | 242,550 | 5,730 |
| 15 | 247,970 | 5,420 |
| 16 | 253,110 | 5,140 |
| 17 | 257,870 | 4,760 |
| 18 | 262,250 | 4,380 |
| 19 | 266,270 | 4,020 |
| 20 | 269,910 | 3,640 |
| 21 | 273,170 | 3,260 |
| 22 | 276,330 | 3,160 |
| 23 | 279,380 | 3,050 |
| 24 | 282,320 | 2,940 |
| 25 | 285,140 | 2,820 |
| 26 | 287,700 | 2,560 |
| 27 | 290,260 | 2,560 |
| 28 | 292,820 | 2,560 |
| 29 | 295,380 | 2,560 |
| 30 | 297,940 | 2,560 |
| 31 | 300,500 | 2,560 |
| 32 | 303,060 | 2,560 |
| 33 | 305,620 | 2,560 |
| 34 | 308,180 | 2,560 |
| 35 | 310,740 | 2,560 |
| 36 | 313,300 | 2,560 |
| 37 | 315,860 | 2,560 |
| 38 | 318,420 | 2,560 |
| 39 | 320,980 | 2,560 |
| 40 | 323,540 | 2,560 |

京都市児童館職員処遇実施要綱

(6) 今後の課題

- ①職員の給与に関しては実施要綱において定められているが、給与、一時金の支給額等の賃金労働条件については全国福祉保育労働組合京都地方本部 学童・児童館支部と京都市子どもはぐくみ局未来部育成推進課との労使交渉により決定、確認がされています（京都市は懇談としている）。
- ②非正規職員については、全体としての賃金決定の仕組みがなく、事業者ごとに組合支部のある所では労使協議等を通じて決められています。
- ③基本給については京都市人事委員会勧告と京都市職員労働組合の賃金確定闘争結果が最も大きな影響を与えることから、事前の情報交換、闘争への相互支援・激励、確定闘争結果の説明と交流が必要です。
- ④自治体非正規問題と合わせて、自治体関連職場における非正規問題について、賃金労働条件の改善、雇用継続の確保などについて取り組む必要があります。
- ⑤指定管理者制度のもとで学童クラブの管理・運営について、京都市が直接責任を負うことなく、担当課が事業の一つとして携わるだけとなり、児童や家庭の置かれている状況や現場での問題点に直接ふれることがなく、管理的にならざるを得なくなっています。

3. 宇治市総合野外活動センター「アクトパル宇治」

はじめに

2003年の指定管理者制度創設を受け、宇治市では、2006年から指定管理者による管理運営を始めました。2019年4月現在、42施設において指定管理者制度が導入されています

本報告は、宇治市教育委員会、公益財団法人宇治市野外活動センター及び京都市自治労連宇治市野外活動センター嘱託職員労働組合への調査にもとづいて、指定管理者制度の現状と課題を報告するものです。

(1) 施設の概要

宇治市総合野外活動センター（アクトパル宇治）は、1999年6月3日に開所しました。管理運営は、1999年3月24日に宇治市が設立した「財団法人 宇治市野外活動センター（2011年から公益財団法人）」が担っています。

当施設に指定管理者制度が導入されたのは2006年4月でした。現在は2017年度から、非公募により5年間にわたって指定されています。宇治市の担当部署は、宇治市教育委員会生涯学習課です。

当施設は、宇治市総合野外活動センター条例によると、「豊かな自然環境の中で野外活動の場を提供することにより、市民の生涯学習の振興及び福祉の増進を図る」ことを目的に設置されました。

約10万㎡の広大な敷地に、管理棟（食堂、売店、研修室、宿泊室、天体観察室）、宿泊棟4棟、体育館、工作棟、山の家、キャンプ施設、多目的広場、グラウンドゴルフ場などを備えています。

利用者数は、初年度の39,005人からスタートし、自主事業を増やしていった結果、利用者は徐々に増加し、2016年度は111,192人となっています。累計利用者は150万人を超えています。利用者の3割が宇治市、3割が京都市、4割がそれ以外の地域から来訪しています。

| センター管理運営体制 | |
|------------|----|
| 正規職員 | 4人 |
| 嘱託職員 | 7人 |
| 管理嘱託職員 | 4人 |
| 臨時職員 | 4人 |

| 指定管理料と補助金（人件費分） | | | |
|-----------------|--------|--------|--------|
| （千円） | | | |
| 年度 | 2015 | 2016 | 2017 |
| 指定管理料 | 57,987 | 58,278 | 57,940 |
| 補助金 | 70,062 | 72,237 | 72,395 |

(2) 宇治市教育委員会、宇治市野外活動センターへの質問と回答

今回の調査では、宇治市教育委員会生涯学習課と、指定管理者の宇治市野外活動センター（以下野外活動センター）に、文書により質問し、回答は文書で受け取りました。

1) 指定管理者制度の利点と課題

指定管理者制度の長所、期待する効果が得られているかについて質問したところ、宇治市教委からは、長所についての回答はありませんでした。

野外活動センターからは、長所について、次の2点が指摘されました。

- ①市直営の運営に比べ自由度が高く、小回りの利いた細かなサービスが提供できる。
- ②期間が限られているので、次期更新にむけて常に緊張感を持った経営ならびに経営努力が図れる。

次に、この制度の短所、課題を質問しました。

宇治市教委は、短所についての回答はなく、課題については、非公募による指定が続いている現状を見直す検討をしているとの回答でした。

センターからは、次の3点が指摘されました。

- ①公募制度により契約を更新できない可能性があり、経営の先行きに不安がある。
- ②指定管理制度が単なる経費削減の手段になる恐れがあること（コスト削減が第一になるとサービスが低下する）。
- ③契約期間を超える長期的な事業計画や契約行為ができない。

野外活動センターの回答からは、指定管理者制度は自由度の高い運営が可能とする反面、契約期間を超える長期的な事業計画や契約行為ができない制約がうかがえます。

また、指定にあたって「期間が限られているので、次期更新にむけて常に緊張感を持った経営ならびに経営努力が図れる」とする一方で、「公募制度により契約を更新できない可能性があり、経営の先行きに不安がある」とともに「指定管理者制度が単なる経費削減の手段になる恐れがある」等の課題が指摘されました。

2) 正職員と嘱託職員との賃金の差

現在、センターで働く職員は、財団の正職員4名、嘱託職員7名、管理嘱託職員4名、臨時職員4名です。財団内の正職員と嘱託職員の賃金格差について見ていきます。

財団内の正職員と嘱託職員との賃金格差の問題は、宇治市議会ですたびたび指摘されてきました。

2017年2月24日の定例会での宮本繁夫議員（日本共産党）による指摘では、勤続17

年の嘱託職員は採用当時の給与月額が 17 万 8,300 円、そして 17 年後でも 18 万 8,200 円（17 年間勤めて 9,900 円増）です。一方、17 年勤続の正規職員は、採用当時 18 万 1,400 円であり、17 年後には 34 万 7,900 円（16 万 6,500 円増）といます。

調査では、財団内の正職員と嘱託職員との賃金差について、どのように評価されているかを質問しました。

宇治市教委は、「給与体系については指定管理者の方でそれぞれの職務・職責に応じて決められていると考えています。また市の給与水準、体系を参考にされていると認識しています」と回答し、給与水準の問題は指定管理者の判断にあるとしています。

野外活動センターは、給与水準について「宇治市の基準を参考にしている。正職員と嘱託職員との賃金の差は、勤務条件・業務内容・責任の重さなどの違いがあるため」としています。

なお、賃金格差の理由について藤原千鶴教育部参事は、2016 年 9 月 21 日の市議会で、正職員だけが法人運営や経営方針に関わっているためと答弁しています。

(3) 課題

1) 市民サービスを維持するために必要な運営の安定性について

今回の調査から浮かび上がってきたのは、センター運営の安定性についての課題です。

第 1 点目は、公募制度の問題です。センターの回答に「契約を更新できない可能性があり、経営の先行きに不安がある」とあるように、仮に指定管理者が変更になった場合、職員の雇用問題が生じ、不安定な運営になることが懸念されます。

現在の利用者が年間 11 万人に増加した理由は、センター職員全員が施設全体を、魅力的で、利用がしやすくなるようにと工夫と努力を積み重ねた成果であり、天文観察会、流しそうめん、春祭りなど、40 を超える自主事業を行った成果といえます。このような開設から積み重ねられた職員全体の経験やノウハウが失われることが仮にあれば、運営の安定性を欠くこととなります。

第 2 点目は、契約更新への懸念から、センターから指摘されている「コスト削減が第一になるとサービスが低下する」恐れがあることです。

当施設は「市民の生涯学習の振興及び福祉の増進を図る」ことを目的に設置されましたが、契約を更新するための手段として経費の削減がおこなわれた場合は、市民サービスの低下を招く可能性が高くなります。

第 3 点目は、事業計画を推進する上で「5 年」という指定管理期間から生じる制約です。

センターからは、「単年度ではなく 5 年間の契約期間なので中期的な事業展開ができる」という回答の一方で、「契約期間を超える長期的な事業契約や契約行為ができない」との回答でした。5 年という期間に制約されている指定管理者の実態がうかがえます。

2) 正職員と嘱託職員との賃金の差

施設運営の安定性と市民サービス向上、そして職員の正当な給与を保障するために、職員賃金の課題について整理していきます。

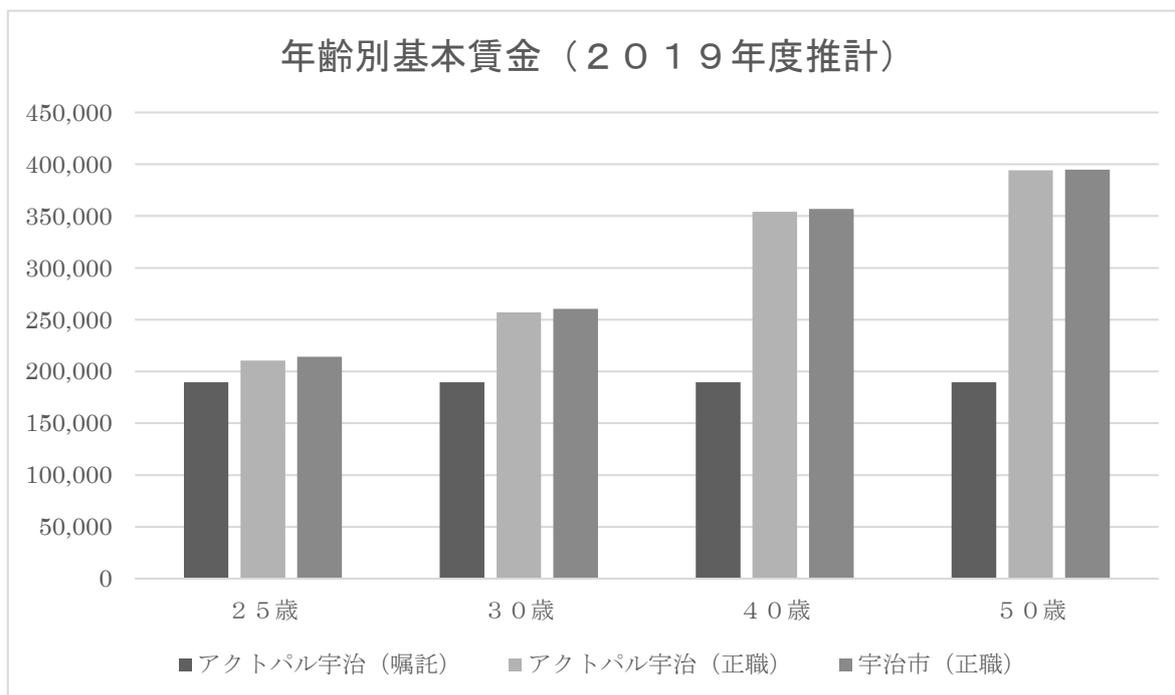
センターの正職員（4人）と嘱託職員（7人）の給与は、回答によれば宇治市職員の給与水準、体系を参考に決められています。また、正職員と嘱託職員との賃金の差は、「勤務条件・業務内容・責任の重さなどの違いがあるため」といいます。

しかし、その差は非常に大きいと言わざるを得ません。

センターの嘱託職員の年齢層は25歳から50歳までの7人です。2019年度の基本賃金は18万9,400円（週40時間勤務）であり、25歳もの年齢幅がありながら経験年数は考慮されていません。

この賃金水準と、宇治市職員（週40時間勤務）の基本賃金（2019年度推計）を比べてみると、25歳で21万4,200円、30歳で26万300円、40歳で35万7,000円、50歳で39万4700円です。

各年齢の差額は、25歳で2万4,800円、30歳で7万900円、40歳で16万7,600円、50歳で20万5,300円となります。



また、月額18万9,400円の賃金は、生活を維持できる賃金水準なのかという問題もあります。地方公務員法24条2項では、「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない」と、「生計費」が最初にあげられています。

この問題について、センターの嘱託職員で組織している「宇治市野外活動センター嘱

託職員労働組合」に、正職員との賃金の差、業務内容の違いについてヒアリング調査をおこないました。

回答してくれた嘱託職員Aさんは41歳。2005年度から15年間勤務して、2019年度の基本賃金は月額18万9400円です。Bさんは42歳、2009年度からの勤務で、基本賃金は同じく月額18万9400円です。

2人の勤務日数は、正職員と同じく週5日（週40時間）、勤務時間は8:30～17:15です。

組合によると、賃金差の大きさに比べて、仕事内容にそれほど差はないといいます。

「基本的に、正職員も、嘱託職員も、仕事に違いはありません。施設の運営についても、企画会議に参加してアイデアを出しているのも、みんな同じです。財団の仕事をしているかどうかという違いはあるかもしれませんが、勤務時間は同じですし、日常の業務は共通です。これまで、職員全員でイベントを計画したり、利用しやすい工夫を実現したり、自主事業を増やしてきました。

また、宇治市の嘱託職員の給与体系が参考にされていますが、市嘱託職員の勤務日数は週4.5日ですが、私たちは週5日で正職員と同じです。しかし、賃金は年収ベースで2倍から3倍の開きがあります」

組合では、直接の雇用者であるセンターと賃金についての交渉を積み重ねています。しかし、ヒアリング調査によると、実質的な交渉は成立していない、といいます。

「組合として、賃金・労働条件の改善についてセンター当局と交渉しています。しかし、人件費は宇治市から補助金として出されていて、指定管理費とは分けて出されています。そのため、人件費の額は宇治市に決められているので、センター当局も『財源がない』と、本来の当局としての回答ができないようです。センターは宇治市の直営のようなものです。そのため組合は、宇治市との直接の交渉を行いたいのですが、宇治市は『労使関係にない』という姿勢ですから、交渉もできないのが現状です。

アクトパル宇治の管理運営は、財団が指定管理となる前も後も、宇治市が『この金額の範囲内でやってください』というのが実態です。指定管理者制度が導入されることによって、その実態が知られていないので、ぜひ知ってほしいと考えています」

このような現状を打開するために、宇治市総合野外活動センター嘱託職員労働組合と財団との団体交渉には、宇治市職労、京都自治労連洛南地協、宇治城陽久御山地区労が参加して支援をおこなっています。また、京都自治労連洛南地協は、2017年11月21日に、宇治市教育委員会への申し入れをおこなうなどの支援をしています。

嘱託職員労働組合は、「指定管理者制度は、コストカットの手段として機能しているのが実態と言わざるを得ない。また、開設当初から財団として運営してきたが、指定管理者に移行した意味は実際のところ無いと言わざるを得ません。」と指摘しています。

II 調査結果からみた現状と労働組合としての課題

今回の「京都府内における指定管理者制度についての聞き取り調査」では、①京都府、②政令指定都市である京都市、③宇治市、という性格、規模の異なる自治体における指定管理者制度の運用について聞き取り調査を実施しました。

対象となっている施設を擁する行政分野も大きく異なる所を選択しました。各々の施設は、指定管理者制度が導入される以前の運用形態、経過も大きく異なりその概要については個別の報告で紹介しました。

しかし、個々の指定管理者制度の運用については、賃金、労働条件をはじめとして非常に大きな違いがある一方で、共通したいくつかの問題点が明らかになっています。

1. 行政のコストカットが最大の目的

指定管理者制度の導入に当たっては、京都府、京都市、宇治市のいずれの自治体も次のような内容を目的として掲げています。

■制度の目的

「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、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、経費の節減等を図る」

ここで示された指定管理者制度の目的は、総務省が制度創設時に自治体の設置条例に書き込むことを示したもので、総務省通知（2003年）では「住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とする」としています。

ここでは住民サービスの確保・向上については、指定管理者による努力に任され、その一方で、行政としては「経費の節減」が主要な目的であることを明らかにしています。具体的には行政による指定管理料で制限をかけています。

今回調査した京都府、京都市、宇治市の指定管理の対象となっている「公の施設」は、「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」ではありますが、その設置の目的、歴史、経過、それまでの職員の雇用形態、労働条件、さらには労働組合の有無、組織率、団体交渉の実施の有無と実態などについては非常に大きな違いがあります。

しかし、非公募で指定管理を受けた京都府社会福祉事業団では、民間との競合に打ち克つために行政職給料表から福祉職給料表への切替え、昇給抑制、退職金改悪、常勤職員と非常勤職員の中での細分化された雇用形態（本文 P5）などで人件費の抑制が行われています。

京都市の学童職場においても正規職員は京都市の給料表を参考にしつつも、非常に低い水準で通し号俸給料表が適用され、不足する人員は非正規職員で対応しています。

またアクトパル宇治のように、市職員に準じた給与水準の正規職員と低額固定の賃金制度のまま長期雇用をしている非正規職員により、ぎりぎりの人員確保をしているのが現実です。指定管理者制度による総人件費の抑制が、正規職員の低賃金と更に低位に置かれる非正規雇用の拡大に拍車をかけています。

宇治市の「指定管理者制度に関する指針」（平成 31 年 3 月策定）では、アクトパル宇治を含めた指定管理者制度導入をすでに導入している施設については、「市民ニーズに適合した質の高いサービス提供とともにコストの削減について点検を行い」評価することを定めています。

「コスト節減、削減」の目的は、指定管理料そのものの予算枠を制限することにより実現され、そのことは現場における低賃金構造を作り出す最大の原因となっています。

指定管理者に認定された時点で、現場で働く職員にとっては低賃金構造に取り込まれると言っても過言ではありません。

管理運営経費の積算は、指定管理者制度導入以前の当該施設の収支実績が基となっています。また人件費については積算の基準となるものが全く示されずに、公募、選定されているのが現状です。

さらに指定管理料の削減は、雇用や賃金・労働条件の悪化をもたらし、正規職員の削減、派遣職員、非常勤・パート職員への置き換えが進んでいます。同じ業務に従事していても異なる雇用形態、賃金労働条件が混在し、その多くが労働組合に未組織の状態は、業務上の連携や、働くものどうしの連帯、団結がしにくい状況を生み出しています。

2010 年 12 月 28 日の総務省自治行政局長通知（資料 P40）では「2 指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。」を指摘しています。しかしコスト削減は自治体からの至上命題となっており、指定業者はギリギリの指定管理料で人件費抑制により運営しているのが現状です。

2. 指定期間 5 年がもたらす弊害

指定管理者制度においては、約 7 割の施設が 5 年の指定期間で管理運営がなされています。その理由、管理の適切性の評価基準について次のことが示されています。

「最小の経費で最大の効果を挙げているかなど、指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを地方公共団体が定期的に見直す機会を設けることが適当であるとの考え方によるものであり、合理的な理由もなく、長期間の指定を行うことは適切ではない。

「京都市公の施設の指定管理者制度 運用基本指針」

指定期間を評価する最大のポイントが「最小の経費で最大の効果を挙げているか」に置かれ、指定管理者においても経費削減は指定管理の継続をするための最も重要な課題となっています。

指定管理者は「住民サービスの向上のため」という側面だけではなく、次期の指定管理継続を求め、同業他社との比較において優位に立てるよう差別化を図る努力を行っています。人事考課などの様々な内部的取り組み、新規事業、業務など独自の取り組みをおこない、「最小の経費で最大の効果を挙げている」ことを行政に訴え、指定管理の継続をはかる努力をしています。

しかし、そのことは現場職員への大きな負担としてのしかかり、年間の有給休暇の取得が数日しかない、長時間労働をせざるを得ない、事務系職場では新たな企画、事業の準備作業、行政に提出する書類作成など、膨大な事務作業となつてのしかかっています。

特に指定期間の最終年度を迎える前年からは、指定管理者にとっては指定期間が継続できるかどうか、また職員にとっては雇用が継続されるかどうか問われ、非常に大きな負担と不安となっているのが現状です。

雇用の継続、継承は、安心して働くことができると同時に、意欲とやりがいを持って働くことのできる職場をつくるうえで不可欠の課題といえます。この課題の改善と解決は指定管理者制度を運用している行政サイドにあるといえます。解決のためには指定管理者と当該の労働組合だけではなく、自治体と当該の自治体労働組合との交渉、さらには議会を通じて、自治体と指定管理者との協定書に雇用の継続・継承を明示させるなど、制度的な改善が急務です。

3. 行政の公的役割と主体的力量の低下

行政として「公の施設の責務が果たせるのか」（京都市指定管理者 Q&A）の問いに、①地方自治法において指定管理者は住民の施設利用について差別的取り扱いをしてはならないと定めていること、②議会の議決を必要とし議会が関与出来ること、③行政として必要に応じて指定管理者に指示をおこなうこと、④事業報告書を自治体に提出すること、以上の4点により公的責任を果たしているとしています。

しかし今回の調査で次のことが明らかになりました。

- ①行政にとって5年に一度の手続き業務となっていること。一度制度が導入されると、毎年度提出される事業報告書による事業把握となつて、5年間は指定管理者任せとなっているのが実態です。
- ②行政が住民の現状や要求を直接接して把握することが困難となり、当該分野における行政施策や政策を実施するための基礎的情報が少なくなっています。
- ③社会福祉、社会教育などの分野においては、行政内部での専門性や経験を積んだ職員の育成が困難となり、指定管理者任せの行政とならざるをえません。同時に福祉や教育分

野では量質ともにマンパワーこそがカギであり、その不足と劣悪な労働条件は住民サービスの確保さえ困難になる可能性があります。

- ④自治体関連職場における雇用の実態、働き方について、行政が関心と責任を持たなくなること。そのため、指定管理者制度が官製ワーキングプアを生み出す温床となっている現実があります。

4. 自治体労働組合の課題

最後に労働組合に関連して幾つかの点を指摘します。指定管理職場における労働組合はその規模、組織率、経験、交渉力など大きく異なりますが、共通しているのは、雇用主との交渉だけでは、制度の壁、予算の枠が大きく立ちはだかり、賃金水準、5年契約問題、雇用継続などの重要課題について大きく改善、解決をみるのが非常に困難な状況にあるということです。しかも、指定管理職場においては、労働組合が組織されていない職場が圧倒的に多いのが現実です。

そのために、自治体労働組合として次の課題に取り組む必要があります。

- ① 産別組織である京都自治労連、自治体単組と当該の指定管理職場の労働組合、労働者が、日常的な情報交換をおこない、具体的援助、確定闘争時期の交流などの取り組みを重ね、信頼関係を一層強化し大きな闘いと連帯の輪を築く必要があります。
- ② 自治体労働組合が自らの要求として自治体関連労働者の要求を掲げ、当局との交渉課題にするなど、自治体関連職場を視野に入れた新たな要求運動構築が必要です。
- ③ 京都総評とも連帯し、公務関連職場を含めた官製ワーキングプアをなくす運動として発展させ、社会的にアピールし世論を動かす取り組みが必要です。そのためにも当面、研究者や弁護士の協力を得て現場の聞き取り調査等を行い、社会的に働き方の問題として告発し、運動の輪を広げることです。とりわけ、指定管理者のもとでの非正規職員の賃金・労働条件の改善と安定した雇用の確保は急務と言えます。
- ④ 現在の指定管理者制度のもつ問題点を明らかにし、改善のために、研究者・弁護士などと共同で、調査・研究会の設置をおこない、制度そのものの問題点、事業者が抱えている課題、働き方の問題などについて調査報告、提言をすることが必要です。

指定管理者制度に関する資料

1. 指定管理者制度とは
2. 指定管理者制度の導入状況について
3. 公務の市場化・指定管理者制度関連年表
4. 地方自治法（抄） 244 条
5. 指定管理者制度の運用について 総務省通知
2010年12月28日
6. 片山総務大臣閣議後記者会見の概要（指定管理者制度について）
2011年1月5日
7. 地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）
2003年7月17日
8. 公立図書館の指定管理者制度について-2016
公益社団法人日本図書館協会

指定管理者制度とは

1. 指定管理者制度導入の背景

「民にできることは民で」とする当時の小泉構造改革路線の一環として、改正前の地方自治法 244 条の 2 の規定が公の施設の管理についての民間参入を阻害しているとして、自治体の財政難と経営効率化の観点から、民間活力の導入（アウトソーシング）を進めるために地方自治法の一部改正が行われました（2003 年 6 月 13 日公布・同年 9 月 2 日施行）。

2. 地方自治法 244 条の 2 の改正の概要

| | (旧) 管理委託制度 | (新) 指定管理者制度 |
|---------|--|---|
| 対象者 | <ul style="list-style-type: none">地方自治体の出資法人のうち一定の要件をみたすもの（1/2 以上出資等）公共団体（土地改良区等）公共的団体（農協、生協、自治会等） | <ul style="list-style-type: none">条例に基づき議会の承認を経て指定された団体（民間事業者まで拡大。株式会社、公益法人、NPO 法人、任意団体でも可能となった） |
| 利用承認等処分 | <ul style="list-style-type: none">管理受託団体が利用承認等単独で処分を行うことはできない | <ul style="list-style-type: none">個々の使用許可を行うことが可能。ただし、使用料の強制徴収や不服申し立てに対する決定など、地方自治体あるいは長に専属的に付与された処分は行えない。 |
| 契約の形態 | <ul style="list-style-type: none">委託契約 | <ul style="list-style-type: none">協定自治法上の契約には該当しないため、同法に規定する入札の対象ではない。 |

公の施設の委託先については、公共団体、公共的団体、政令で定める出資法人に委託先が限定されていましたが、公的主体以外に十分なサービス提供能力が認められる主体が増加してきたこと、住民ニーズの多様化に効果的、効率的に対応するためには民間のノウハウの活用が有効であることなどの理由により、管理の受託主体の法律上の制限が取り払われました。

このため、公の施設の管理は、個別法の規定の範囲で、自治体の判断により「法人その他の団体」に委ねることが可能となり、団体であれば法人の資格の有無に関係なく、民間事業者から市民団体等まで対象とすることとなりました。

この制度は 2003 年 9 月 2 日から施行され、旧・地方自治法 244 条の 2 による管理委託を行ってきた「公の施設」の場合は、3 年間（経過措置）の間に指定管理者制度に移行する

こととされました(ただし、「直営に戻す」「通常の委託」に戻すなども選択可能でした)。

3. 公の施設の範囲

公の施設は、「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」とされ、明確な規定はありませんが、例えば、福祉施設や病院、図書館、市民会館、保育所、児童館、体育館などの公的施設とされています。

なお、混同されやすいですが、廃棄物処理センター（清掃工場）や給食センターなどの公的施設は、自治体の庁舎と同様に、行政事務（サービス・事業）を執行（実施）するための施設（設備）であり、指定管理者制度の対象となる「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」にはあたらないというのが総務省の見解です。

4. 指定管理者制度と管理委託制度の違い

（1）管理委託制度

旧・地方自治法 244 条による管理委託制度は、管理受託者が公の施設の設置者である自治体との契約に基づき、具体的な管理の事務又は業務の執行を行うものでした。当該施設の管理権限及び責任は自治体が有し、施設の利用承認等処分に該当する使用許可等は委託できませんでした。

また、管理受託者も公共団体や公共的団体及び自治体の出資法人等に限定されていました。

（2）指定管理者制度

地方自治法 244 条改正による指定管理者制度は、指定により公の施設の管理権限を当該指定を受けた者に委任するものです。指定管理者は処分に該当する使用許可を行うことができることとされ、自治体は、設置者としての責任を果たす立場から指定管理者を監督することとなります。このため、私法上の契約によって外部委託するいわゆる業務委託や、条例を根拠として締結される具体的な委託契約に基づき管理が委託される従来の管理委託制度とは異なり、次のようなことが可能となりました。

①利用者からの料金を自らの収入として収受すること（従来の管理委託制度でも可能）。

②条例により定められた枠組みの中で、地方公共団体の承認を得て自ら料金を設定すること。

③個々の使用許可を行うこと。

5. 指定管理者制度と業務委託の違い

公の施設に関する業務についても、次の分野については従来から業務委託として民間事業者に行わせることが可能でした。地方自治法改正により、公の施設の管理については、業務委託ではなく指定管理者を指定することになりますが、個々の具体的業務について一部を指定管理者が第三者に委託することも可能です。

- ① 施設の維持補修等のメンテナンス、警備、施設の清掃、展示物の維持補修、エレベーターの運転、植栽の管理
- ② 入場券の検認、利用申込書の受理、利用許可書の交付（但し、管理責任や処分権限は自治体が有し、管理や処分の方法についてあらかじめ設定した基準に従う）
- ③ 私人の公金取扱いの規定に基づく使用料等の収入の徴収
- ④ 保育カリキュラムの策定、各種行事の企画

6. 指定管理者制度と地方独立行政法人制度の違い

指定管理者制度は、公の施設の設置は当該自治体が行い、その管理について一定の法人等に委ねるものですが、地方独立行政法人制度は、当該施設を自治体から分離して移管するものです。

このため、指定管理者制度では、施設の設置の根拠、管理の方法については自治体の条例に基づいて行いますが、地方独立行政法人制度は、施設の設置や管理については地方独立行政法人自らが行うこととなります。

7. PFI と指定管理者制度

PFI 事業については、民間事業者が整備した施設を公の施設として管理する場合、公の施設の管理は施設を整備した民間事業者が引き続き管理受託することはできませんでしたが、2003年改正により、当該民間事業者を指定管理者として指定することで、利用料金制の導入を含めて管理運営を行うことが可能となりました。

ただし、PFI 事業は契約であるため競争入札となり、指定管理者制度は行政処分であることから、同一の民間事業者に対して、PFI 事業の入札とあわせて公の施設の管理者として指定しなければなりません。このため、指定管理者制度の趣旨や公平性、透明性の観点から問題があります。

8. 指定管理者制度の特徴

- (1) 指定管理者の対象は、自治体が指定する法人その他の団体とされ、民間事業者やNPOなどが幅広く含まれます。また、請負には当たらないため兼業禁止の規定は適用されませんが、不正防止のため条例で排除することは可能です。ただし、同時に複数の団体や個人を指定することはできません。
- (2) 指定管理者は、公の施設の管理権限を委任され、条例の定めにより使用許可も可能となりますが、設置者である自治体の責任で行うべき基本的な利用条件の設定は、管理の基準として条例で定められます。
- (3) ①使用料の強制徴収、②不服申し立てに対する決定、③行政財産の目的外使用許可など、法令で首長のみが行うとされる権限は委任できません。
- (4) 住民の平等利用の確保や差別的取り扱いの禁止の義務付けがされており、指定管理者が違反した場合は、指定の取り消し等の必要な措置が自治体に担保されています。
- (5) 地域振興の観点や、公正労働基準、社会的価値の実現などは、制度上担保されていませんが、自治体が自らの判断で条例や規則で定めることは可能です。

9. 条例で定める事項

(1) 指定の手続

指定管理者の指定は行政処分であり、契約ではないので入札の対象となりません。しかし、その選定が公の施設の適正かつ効率的な管理を可能とするものでなければならないことから、指定の手続は条例で定め、①該当施設の名称、②指定管理者の名称、③指定の期間などの項目について議会の議決が必要とされました。

なお、指定自体は議会ではなく首長が行うものであり、議会は首長の指定の提案に対する賛否を議決することとなります。

総務省は、指定の申請にあたって、複数の申請者に事業計画を提出させ、①住民の平等利用の確保、②施設の効率的利用や経費縮減、③安定管理の物的・人的能力などの選定基準を定め、最も適切な団体を選定することが望ましいとしていましたが、法令上の定めはなく、施設や地域事情、申請者の状況などによって、例えば複数の社会福祉施設を1つの団体が管理している場合など、公募によらない場合があり得ることは総務省も認めており、具体的な対応については自治体の自主的判断に委ねられています。

(2) 管理の基準

管理の基準は、①休館日、②開館時間、③使用許可の基準、④使用制限の要件、⑤管理

を通じて取得した個人の情報に関する取り扱いなど、住民が公の施設を利用するにあたっての基本的な条件であり、条例で定めることとされました。このため、指定管理者は、条例で定められた管理の基準に沿って施設の管理を行うことになります。

特に個人情報の保護については、管理の基準とは別に、個人情報保護条例において必要な事項を指定管理者との協定に盛り込むことの規定など、必要な措置を講じるべきとされています。

(3) 業務の範囲

指定管理者が行う管理の業務の具体的範囲について、使用許可まで指定管理者の業務とするかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を施設の目的や態様に応じて条例で定めることとされました。このため、指定管理者の業務については、事実上自治体の自由設計で定められることとなります。

(4) その他

指定管理者の指定により別に協定を結ぶ必要はありませんが、①事業報告書の提出期限、②委託料の額、③委託料の支払い方法、④施設内の物品の所有権の帰属など、管理業務の実施にあたっての詳細な事項については、両者の協議により定め協定を締結することは認められています。

10. 指定の期間

指定管理者による適切な管理が行われているか見直す機会を設けるため、指定管理者の規定は期間を定めて行うものとされています。期間について具体的な定めはなく、自治体が施設の目的や実情を勘案して定めることとなります。当初総務省が「3年から5年」を目安として示したため、最初は3年の指定期間が多かったものの（短期間であることの弊害などから）、現在は5年が主流となっています。

11. 利用料金制

自治体は、適当と認めるときは利用料金を指定管理者の収入として収受させることができ、利用料金は条例で定めるところにより指定管理者が定めますが、あらかじめ自治体の承認を受けることとされました。このため、指定管理者が管理を行うための必要経費は、①全て利用料金で賄う、②全て設置者である自治体の支出金で賄う、③一部を支出金で残りを利用料金で賄うの三通りの選択があり得ることとなりました。ただし、利用料金の基本的枠組み（金額の範囲、算定方法等）は条例で定められ、事前承認も必要であるため、

指定管理者の自由度はほとんどありません。

12. 指定管理者に対する監督

(1) 事業報告書の提出

指定管理者に対し、①管理業務の実施状況、②利用状況、③利用料金収入の実績、④管理に要した経費等の収支の状況など、自治体が定める事項について、毎年度の事業報告書の提出が義務づけられました。

(2) 指示

管理の適正を期すため、自治体には、①報告、②調査、③指示、④指定の取り消し・停止などの監督権限が与えられました。

(3) 不服申し立て等

公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申し立て等については、指定管理者に使用許可権限を与えたとしても、全て自治体の長に対して行われるように定められ、監督責任が明確にされました。

(4) 監査

指定管理者に対して行える監査は、①監査委員による監査、②包括的外部監査人による監査、③個別外部監査人による監査がありますが、いずれの場合も、指定管理者の管理業務そのものについては監査の対象となりません。

13. 他の法律との関係

地方自治法は一般法であるので、他の個別法の個別の定めが優先します。このため、学校管理や道路、河川などの管理は指定管理者制度の対象外となります。

また、公立病院や水道事業などは民間事業者等に管理を行わせることは可能ですが、医療法により営利事業者が指定管理者の場合は医療行為そのものは行えず、水道であれば利用料金制をとる場合は、水道法上の事業者としての認可を取る必要があるなどの業務の範囲等の制約が生じることとなります。

指定管理者制度の導入状況について

～2018年「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査」の概要～

はじめに

総務省は2019年5月、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(2018年4月1日現在)を公表しました。指定管理者制度は、地方自治法の一部改正により2003年9月に施行され、その後3年間の経過措置を経て2006年9月から本格実施されました。総務省は2006年、2009年、2012年、2015年と3年ごとに導入状況調査を行い、その結果を公表してきました。今回の調査もそれらに続くもので、概要は以下のとおりです。

なお、2015年調査から「地方行政サービス改革の取り組み状況の見える化・比較可能な形での公表」が推進されており、都道府県・指定都市・市区町村別の施設別導入状況が図表で示されています。また、各自治体別の個票では、施設ごとに「前年度以降、導入が進んでいない理由」を記入させ、全国の導入率との比較ができる形で公表されており、政府側のさらなる制度導入、企業参入を促す意図が明確に見えてきます。調査結果のポイントでも、「約4割の施設で民間企業等(株式会社、NPO、学校法人、医療法人等)が指定管理者に」と強調されています。

こうしたもとで、2019年5月31日、「第9次地方分権一括法」が成立し、社会教育施設(図書館、博物館、公民館等)について、各自治体の判断により教育委員会から首長部局への移管が可能とされました。図書館では、「指定管理者制度導入はなじまない」と住民や図書館協会など関係者の導入反対の声は根強く、これまで、都道府県12%、指定都市24%、市区町村18%(京都府では何れも0%)と低く押さえられてきましたが、今後、首長の姿勢により導入・再編が大きくすすむことが懸念されます。

いま必要なのは、制度導入施設を増やしたり、民間企業等の参入率を高めることではなく、公の施設が本来の目的に沿って十分な役割が発揮できているのか、それを的確に把握し、改善していくことが求められています。

1 全体的な状況

(1) 導入施設数は、前回調査比で今回初めて減少に転じ76,268施設(△520施設)になりました。自治体区分別では、市区町村は初めて減少となり61,364(△603)、指定都市が引き続き増え8,057(+145)となり、都道府県は前回に次いで減少し6,847(△62)となっています。京都府内の状況では、全体の導入施設は1,035施設(△68)で、京都府45(±0)、京都市391(+1)、一般市町村599(△69)となっています。

これは、制度導入に歯止めがかかったものではなく、既に多くの施設で導入が進むとと

もに、新規施設の設置が抑制され、既存施設の統廃合・再編がすすんでいるためです。今回調査は、公共施設等総合管理計画の策定・具体化の時期と重なっており、公共施設の統廃合・再編の影響が現れています。

(2) 指定管理者別では、公共的団体等（地縁団体を含む）が 26,323(37%)で最も多く、次が財団・社団等の 19,570(25%)となっています。これらの団体の割合は、調査の度ごとに減少しています。その理由は、公共的団体の場合は指定取り消しなどが多く、財団・社団の場合は再編・統合等が進んでいるためと思われます。その一方、民間企業などの割合は、毎回確実に増え、株式会社は 16,342(21%)で前回比 9%増となっています。NPO は 3,781(5%)で 1%増です。

施設種別、指定管理者別では、社会福祉施設、文教施設は公共的団体が圧倒的に多く全体の 6~7 割を占めています。レク・スポーツ施設、産業振興施設、基盤施設は、株式会社、財団・社団等が多くなっています。自治体区分別にみると、所管施設の種類・性格等を反映して、市区町村は公共的団体等が多く、指定都市は株式会社(27%)、都道府県は財団・社団等 (54%)が多くなっています。

(3) 公募は全体で 37,462(49%、前回比 3%増)で、この割合は徐々に増えています。自治体区分別では、都道府県 64%、指定都市 68%、市区町村 45%となっています。市区町村の公募率が比較的低いのは、参入事業者(応募者)が少なく、選択肢が限定されるためと思われます。また、従前の管理受託者・指定管理者が公募によらず選定された施設数は 35,833(47%)で、前回調査時(49%)より低くなっています。

(4) 指定期間は、5 年が 54,531(71%)で最も多く、前回比で+4,357(6%増)と伸びています。当初は 3 年が多数でしたが、職場運営は不安定となり、そこで働く職員の不安、専門的・技術的な蓄積、人材育成、利用者との信頼関係の維持、安定運営などに支障をきたすと指摘されてきました。そのなかで、指定期間 5 年が増え、定着してきました。なお、3 年は 11,438 (15%)に減少しています。

(5) 選定手続・選定基準・選定理由の事前公表の状況は、それぞれ 60%、58%、63%と若干改善されています。それでも 60%前後であり、民主主義的な手続き、透明性の確保が求められます。

選定基準の内容では、「施設のサービス向上」(97%)、「団体の業務執行能力」(95%)、「管理経費の節減」(94%)が高くなっていますが、実態は「管理経費の節減」が重視されていると思われます。

労働法令の遵守、雇用・労働条件への配慮規定では、選定時かつ協定時に記載 53%、選定時のみ 9%、協定時のみ 7%で全部あわせても 69%に過ぎません。具体的な内容では、人員配置、勤務体制、労働時間に関することが多くなっています。これらが実際にどのように記載され、それが予算措置(指定管理料)も含め、現場でどのように担保されているのか、実態を的確に把握し、自治体側に改善を求めていく運動が必要となっています。

2 「指定取り消し等」の状況

制度運営上の大きな問題は、指定取り消し、業務停止、期間満了取りやめ(以下「指定取り消し等」)が、今回の調査では 2,657 件と過去最高となっていることです。制度の本格実施以降 12 年間で 9,480 件にもなっています。

指定取り消し等の理由(複数回答可)では、「施設の休止・廃止」が 890 件(33%)で最も多く、以下、「施設の民間への譲渡・貸与」643 件(24%)、「費用対効果・サービス水準の検証の結果」289 件(11%)、「指定管理者の経営困難等による撤退等」160 件(6%)、「指定管理者の合併・解散」105 件(4%)となっています。前回は「費用対効果等」が最も多く、今回は「施設の休止・廃止」が大幅に増えています。

結果として直営(業務委託含む)に戻す施設もありますが、住民の福祉の向上を図るために設置された公の施設の多くが休止・廃止、民間譲渡などに追い込まれているのは重大な問題です。

参照・抜粋

総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」

(2019年5月17日公表)

総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」

(2019年3月29日公表)

「指定管理者制度、公共施設再編の現況と課題、今後の取組」

(2019年6月自治体問題研究所)

『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』の概要

本調査は、平成30年4月1日現在における各地方公共団体の指定管理者制度の導入状況等に関し、「指定管理者制度の運用について」（平成22年12月28日総行経第38号）に係る項目等について調査したものです。

1 調査時点

平成30年4月1日現在（前回調査は平成27年4月1日現在）

2 調査対象団体

都道府県、指定都市、その他の市区町村

3 調査結果のポイント

① 指定管理者制度が導入されている施設数は76,268施設

| | |
|------|----------|
| 都道府県 | 6,847施設 |
| 指定都市 | 8,057施設 |
| 市区町村 | 61,364施設 |
| 合計 | 76,268施設 |

・前回調査（76,788施設）から、520施設の減

② 4割の施設で民間企業等（株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等）が指定管理者に

| | |
|------|-----------------|
| 都道府県 | 2,617施設（37.7%） |
| 指定都市 | 3,734施設（46.1%） |
| 市区町村 | 24,451施設（39.5%） |
| 合計 | 30,802施設（40.0%） |

・（ ）内は、各区分の導入施設に占める割合

・前回調査（37.5%）から、2.5ポイントの増

③ 指定期間は長期化の傾向。「前回の指定期間よりも長い」施設が約2割

| | |
|------|--------|
| 3年未満 | 1.5% |
| 3年 | 15.0% |
| 4年 | 5.5% |
| 5年 | 71.5% |
| 5年超 | 6.5% |
| 合計 | 100.0% |

・「5年」の割合が、前回調査（65.3%）から6.2ポイントの増

※小数点第2位以下端数処理

④ 公営は、都道府県の約6割、指定都市の約7割、市区町村の約4割の施設で実施

| | |
|------|-------|
| 都道府県 | 64.3% |
| 指定都市 | 68.0% |
| 市区町村 | 44.9% |
| 合計 | 49.1% |

・前回調査（46.5%）から2.6ポイントの増

⑤ 選定基準は「サービス向上」が最多、次いで「業務遂行能力」「管理経費の節減」

| | |
|------------------|-------|
| 施設のサービス向上に関する事 | 96.8% |
| 団体の業務遂行能力に関する事 | 95.2% |
| 施設の管理経費の節減に関する事 | 94.0% |
| 施設の平等な利用の確保に関する事 | 90.5% |

・複数回答可

・「施設のサービス向上に関する事」、「団体の業務遂行能力に関する事」及び「施設の管理経費の節減に関する事」のポイント増

⑥ 指定管理者の評価は、約8割の施設で実施

| | |
|------|--------|
| 都道府県 | 100.0% |
| 指定都市 | 98.2% |
| 市区町村 | 76.2% |
| 合計 | 80.7% |

・前回調査（76.8%）から3.9ポイントの増

-2-

-1-

⑦ リスク分担に関する各事項について、約9割の施設で選定時や協定等に提示

| | 多様な体制の整備 | 地方公共団体への影響軽減 | 利用者への損害軽減 | 修繕関連 | 備品関連 | 緊急時の対応 |
|------|----------|--------------|-----------|-------|-------|--------|
| 都道府県 | 99.2% | 76.6% | 97.1% | 77.3% | 74.9% | 98.8% |
| 指定都市 | 96.7% | 97.1% | 96.6% | 99.9% | 97.8% | 98.4% |
| 市区町村 | 86.7% | 94.9% | 93.9% | 97.5% | 91.9% | 91.5% |
| 合計 | 88.9% | 93.5% | 94.5% | 96.0% | 91.0% | 92.9% |

・前回調査から増加傾向

⑧ 大規模災害等発生時の役割分担・費用負担について、約5割以上の施設で選定時や協定等に提示

| | 大規模災害等発生時の役割分担 | 大規模災害等発生時の費用負担 |
|------|----------------|----------------|
| 都道府県 | 30.2%（46.3%） | 42.9%（60.3%） |
| 指定都市 | 66.1%（68.6%） | 73.3%（71.1%） |
| 市区町村 | 57.2%（60.3%） | 55.2%（57.0%） |
| 合計 | 59.3%（60.1%） | 56.0%（58.9%） |

・（ ）内は、「大規模地震にかかる災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について」（平成29年4月25日 総行経第25号 岩手県自治行政局長通知）発出後に協定締結又は更新した施設に占める割合

⑨ 労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮について、約7割の施設で選定時や協定等に提示

| | |
|------|-------|
| 都道府県 | 92.3% |
| 指定都市 | 89.4% |
| 市区町村 | 62.8% |
| 合計 | 68.3% |

・前回調査（66.0%）から2.3ポイントの増

⑩ 個人情報保護への配慮規定について、9割以上の施設で選定時や協定等に提示

| | |
|------|--------|
| 都道府県 | 100.0% |
| 指定都市 | 99.9% |
| 市区町村 | 96.5% |
| 合計 | 97.2% |

・前回調査（96.4%）から0.8ポイントの増

-4-

-3-

地方行政サービス改革の取組状況等(平成30年4月1日現在)

※抜粋

<京都府>

(2)指定管理者制度等の導入

| | 中心施設数 | 指定導入施設数 | 導入率 | 前年度以降、導入が進んでいない理由 | 自治体職員専任施設数 | 自治体職員を常駐で配置している事に対する考え方 | 【参考】 2017年度(平成30年)の状況 |
|--------------------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------|--|--------------------------|
| 体育館 | 1 | 0 | 0% | | 1 | 100% | 65.2% |
| 競技場 (野球場、テニスコート等) | 3 | 0 | | | 0 | | 82.4% |
| プール | 0 | 0 | | | 0 | | 13.6% |
| 海水浴場 | 3 | 0 | | | 0 | | 57.1% |
| 宿泊研修施設 (研修所、研修センター) | 3 | 0 | | | 0 | | 13.1% |
| 保養施設 (保養所、保養センター) | 3 | 0 | | | 0 | | 14.3% |
| キャンプ場等 | 0 | 0 | | | 0 | | 16.8% |
| 産業情報提供施設 | 3 | 0 | | | 0 | | 53.1% |
| 図書館 | 0 | 0 | | | 0 | | 17.5% |
| 開放型研究施設等 | 0 | 0 | | | 0 | | 2.8% |
| 大規模公園 | 11 | 4 | 36.4% | 導入施設が導入の遅い、必要最低限の範囲にとどまっていたため。 | 3 | | 47.7% |
| 公営住宅 | 143 | 15 | 10.2% | 十分な指定管理料の導入に向けて検討中。 | 0 | | 47.1% |
| 駐車場 | 3 | 0 | | | 0 | | 47.3% |
| 大規模遊園、遊園等 | 0 | 0 | | | 0 | | 100.0% |
| 図書館 | 1 | 0 | 0% | 民間業者による採算を前提とした運営体制を構築しているため。 | 1 | 民間業者の採算確保が前提となるため、職員による運営は困難である。 | 12.8% |
| 博物館 (博物館、歴史資料館等) | 5 | 1 | 20.0% | 民間業者による採算を前提とした運営体制を構築しているため。 | 4 | 施設の運営と、資料の収集、展示及び学芸員の確保が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 20.0% |
| 公民館、市民会館 | 0 | 0 | | | 0 | | 0.0% |
| 文化会館 | 3 | 3 | 100.0% | | 0 | | 42.2% |
| 会館等、研修所等 (研修所、研修センター) | 2 | 2 | 100.0% | | 0 | | 67.7% |
| 特別養護老人ホーム | 3 | 0 | | | 0 | | 100.0% |
| 介護支援センター | 0 | 0 | | | 0 | | 100.0% |
| 福祉・保健センター | 3 | 6 | 66.7% | 高い専門性を要する職員(医・歯・薬)の確保が困難であるため。 | 1 | 専門性の高い業務の確保が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 71.4% |
| 児童クラブ、学童館等 | 3 | 0 | | | 0 | | 55.7% |

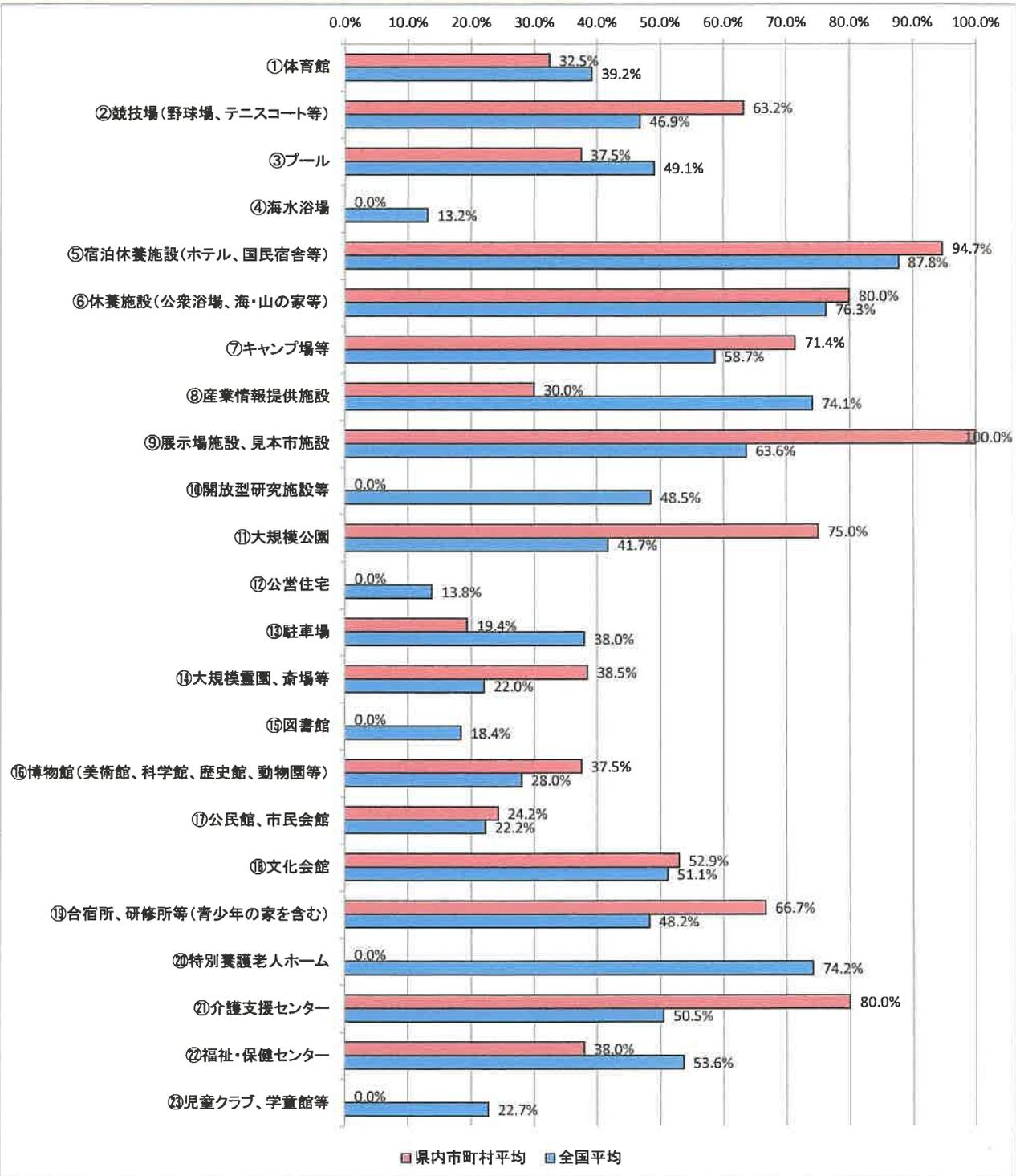
<京都市>

(2)指定管理者制度等の導入

| | 中心施設数 | 指定導入施設数 | 導入率 | 前年度以降、導入が進んでいない理由 | 自治体職員専任施設数 | 自治体職員を常駐で配置している事に対する考え方 | 【参考】 2017年度(平成30年)の状況 |
|--------------------------|-------|---------|--------|---|------------|--|--------------------------|
| 体育館 | 19 | 17 | 89.5% | ※指定管理料の導入が困難である施設は、指定管理料の導入が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 1 | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 82.1% |
| 競技場 (野球場、テニスコート等) | 25 | 22 | 88.0% | ※指定管理料の導入が困難である施設は、指定管理料の導入が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 1 | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 48.1% |
| プール | 1 | 1 | 100.0% | | 0 | | 84.6% |
| 海水浴場 | 0 | 0 | | | 0 | | 33.3% |
| 宿泊研修施設 (研修所、研修センター) | 1 | 1 | 100.0% | | 0 | | 42.4% |
| 保養施設 (保養所、保養センター) | 10 | 10 | 100.0% | | 0 | | 42.3% |
| キャンプ場等 | 2 | 2 | 100.0% | | 0 | | 21.0% |
| 産業情報提供施設 | 2 | 2 | 100.0% | | 0 | | 86.8% |
| 図書館 | 1 | 1 | 100.0% | | 0 | | 81.7% |
| 開放型研究施設等 | 0 | 0 | | | 0 | | 47.5% |
| 大規模公園 | 1 | 1 | 100.0% | | 0 | | 51.7% |
| 公営住宅 | 86 | 3 | 0.0% | | 0 | | 70.2% |
| 駐車場 | 10 | 10 | 100.0% | | 0 | | 64.1% |
| 大規模遊園、遊園等 | 2 | 1 | 50.0% | 行政側が指定管理料の導入が困難である施設は、指定管理料の導入が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 1 | 人員確保が難しいため、自治体職員による運営は困難である。 | 31.4% |
| 図書館 | 19 | 0 | 0.0% | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 11 | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 24.2% |
| 博物館 (博物館、歴史資料館等) | 12 | 6 | 50.0% | 研究調査や資料の収集等、専門的な知識や技術が必要であるため、職員による運営は困難である。 | 6 | 研究調査や資料の収集等、専門的な知識や技術が必要であるため、職員による運営は困難である。 | 40.3% |
| 公民館、市民会館 | 30 | 26 | 86.7% | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 4 | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 47.3% |
| 文化会館 | 3 | 3 | 100.0% | | 0 | | 43.4% |
| 会館等、研修所等 (研修所、研修センター) | 9 | 5 | 55.6% | 指定管理料の導入が困難である施設は、指定管理料の導入が困難であるため、職員による運営は困難である。 | 4 | 施設の管理・運営方針の決定等、職員による運営が困難であるため。 | 47.2% |
| 特別養護老人ホーム | 7 | 7 | 100.0% | | 0 | | 82.3% |
| 介護支援センター | 24 | 24 | 100.0% | | 0 | | 100.0% |
| 福祉・保健センター | 26 | 26 | 100.0% | | 0 | | 84.2% |
| 児童クラブ、学童館等 | 59 | 59 | 100.0% | | 0 | | 70.3% |

地方自治体の業務改革の取組状況の比較可能な形(平成30年4月1日現在)

(2)指定管理者制度【京都府】



公務の市場化・指定管理者制度関連年表

| | 政府、法律制定(改正)等の動き | 総務省通知等の動き | 京都府内の主な動き |
|-------|--|--|---|
| 1996年 | (橋本内閣発足 橋本「6大改革」の提唱) | | |
| 1998年 | 中央省庁等改革基本法制定 | | |
| 1999年 | PFI法制定 | | |
| 2001年 | (小泉内閣発足 「骨太方針」で「官から民へ」の改革プログラムが示される) | | |
| 2002年 | 構造改革特区法制定 (総合規制改革会議「第2次答申」。公の施設の民間開放を提言) | | 京都市「市政改革実行プラン」策定 |
| 2003年 | (「規制改革推進3カ年計画」閣議決定) 地方自治法改正(指定管理者制度導入) 地方独立行政法人法制定 | 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」 | 「京都府行財政改革指針～かいかくナビ」策定 |
| 2004年 | | | 「京都市公の施設の指定管理者の指定の手続等に関する条例」制定 (04年～06年にかけて府内ほとんどの市町村で基本条例・手続き条例・施設条例等が制定される) |
| 2005年 | | 「新地方行革指針」 | 「京都府の施設の管理等に関する条例」制定 |
| 2006年 | 市場化テスト法制定 | 「地方行革の更なる推進指針」 | 京都府31施設に指定管理者制度導入 京都市333施設に指定管理者制度導入 宇治市42施設に指定管理者制度導入 (ほか府内の多くの自治体で指定管理者制度導入) |
| 2009年 | (9月民主党政権誕生～2012年11月まで) | | |
| 2010年 | | 「指定管理者の運用について」 (コストカットのツールへの反省、適切な運用を求める) | |
| 2011年 | 総合特区法制定 PFI法改正(コンセッション方式導入) | | 京都府府民サービス等改革検討委員会 「指定管理者制度の見直しに関する提言」(いっそこの競争性・公平性・透明性の確保を) |
| 2012年 | (12月～ 第2次安倍内閣発足) | | |
| 2013年 | 国家戦略特区法制定 | | |
| 2014年 | | 「公共施設等総合管理計画」の策定要請 | |
| 2015年 | (「骨太方針2015」で「公的サービスの産業化」の加速化はかる) | 「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」(地方財政の「見える化」推進) | |
| 2016年 | | (交付税算定にトップランナー方式導入 対象16業務) | |
| 2017年 | | 「大規模地震に係る災害発生時における避難所運営を想定した指定管理者制度の運用について」 (トップランナー方式の対象18業務に) | |
| 2018年 | PFI法改正 水道法改正 | | 2018年4月現在指定管理者制度導入施設数 京都府45、京都市391、一般市町村599 |

地方自治法（抄）

昭和 22 年 4 月 17 日 法律第 67 号

第十章 公の施設

（公の施設）

第二百四十四条 普通地方公共団体は、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（これを公の施設という。）を設けるものとする。

- 2 普通地方公共団体（次条第三項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。
- 3 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

（公の施設の設置、管理及び廃止）

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

- 2 普通地方公共団体は、条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なものについて、これを廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせようとするときは、議会において出席議員の三分の二以上の者の同意を得なければならない。
- 3 普通地方公共団体は、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（以下本条及び第二百四十四条の四において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。
- 4 前項の条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。
- 5 指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとする。
- 6 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。
- 7 指定管理者は、毎年度終了後、その管理する公の施設の管理の業務に関し事業報告書を作成し、当該公の施設を設置する普通地方公共団体に提出しなければならない。
- 8 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金（次項において「利用料金」という。）を当該指定管理者の収入として収受させることができる。
- 9 前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。

ない。

- 10 普通地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。
- 11 普通地方公共団体は、指定管理者が前項の指示に従わないときその他当該指定管理者による管理を継続することが適当でないと認めるときは、その指定を取り消し、又は期間を定めて管理の業務の全部又は一部の停止を命ずることができる。

(公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用)

- 第二百四十四条の三 普通地方公共団体は、その区域外においても、また、関係普通地方公共団体との協議により、公の施設を設けることができる。
- 2 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体との協議により、当該他の普通地方公共団体の公の施設を自己の住民の利用に供させることができる。
 - 3 前二項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

(公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求)

- 第二百四十四条の四 普通地方公共団体の長以外の機関(指定管理者を含む。)がした公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求は、普通地方公共団体の長が当該機関の最上級行政庁でない場合においても、当該普通地方公共団体の長に対してするものとする。
- 2 普通地方公共団体の長は、公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求がされた場合には、当該審査請求が不適法であり、却下するときを除き、議会に諮問した上、当該審査請求に対する裁決をしなければならない。
 - 3 議会は、前項の規定による諮問を受けた日から二十日以内に意見を述べなければならない。
 - 4 普通地方公共団体の長は、第二項の規定による諮問をしないで同項の審査請求を却下したときは、その旨を議会に報告しなければならない。

総行経第38号
平成22年12月28日

各都道府県知事
各指定都市市長
各都道府県議会議長
各指定都市議会議長

） 殿

総務省自治行政局長

指定管理者制度の運用について

指定管理者制度は、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、平成15年9月に設けられたところです。

本制度は、その導入以降、公の施設の管理において、多様化する住民ニーズへの効果的、効率的な対応に寄与してきたところですが、地方公共団体において様々な取組がなされる中で、留意すべき点も明らかになってきたことから、これまでの通知に加え、下記の点に留意の上、改めて制度の適切な運用に努められるよう、地方自治法第252条の17の5に基づき助言します。

なお、貴都道府県内の市区町村に対しても、本通知について周知方よろしくお願いいたします。

記

- 1 指定管理者制度については、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に活用できる制度であり、個々の施設に対し、指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度となっていること。
- 2 指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価

格競争による入札とは異なるものであること。

- 3 指定管理者による管理が適切に行われているかどうかを定期的に見直す機会を設けるため、指定管理者の指定は、期間を定めて行うものとしてされている。この期間については、法令上具体の定めはないものであり、公の施設の適切かつ安定的な運営の要請も勘案し、各地方公共団体において、施設の設置目的や実情等を踏まえて指定期間を定めること。
- 4 指定管理者の指定の申請にあたっては、住民サービスを効果的、効率的に提供するため、サービスの提供者を民間事業者等から幅広く求めることに意義があり、複数の申請者に事業計画書を提出させることが望ましい。一方で、利用者や住民からの評価等を踏まえ同一事業者を再び指定している例もあり、各地方公共団体において施設の態様等に応じて適切に選定を行うこと。
- 5 指定管理者制度を活用した場合でも、住民の安全確保に十分に配慮するとともに、指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項、リスク分担に関する事項、損害賠償責任保険等の加入に関する事項等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。
- 6 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。
- 7 指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報適切に保護されるよう配慮すること。
- 8 指定期間が複数年度にわたり、かつ、地方公共団体から指定管理者に対して委託料を支出することが確実に見込まれる場合には、債務負担行為を設定すること。

片山総務大臣閣議後記者会見の概要

2011年1月5日

指定管理者制度について

問： テレビ朝日の山根と申します。年末に指定管理者制度について、各都道府県・市町村の首長さんたちに、こういうふうな扱い方をしなさいということで通知を出されましたけれども、よく言われていますように、指定管理者制度においてもたらされる官製ワーキングプアというのがあると思うのですが、早急に、こういうふうな扱い方をしなさい、あるいは業者を選ぶ際、間もなくそういう時期にさしかかっている都道府県、市町村もあるかと思うのですが、その際に、そういうワーキングプアを作らないような、適切な使い方をしなさいということを、改めてきちっと、こう例示をしますと言いますか、指導していくというお考えはあるのでしょうか。

答： 年末に出しました通知はですね、いわば指定管理者制度をめぐる誤解とか、失礼ですけども、理解不足とかですね、こういうものを解いていこうという趣旨なのです。何かですね、指定管理者制度が導入されてから今日までの自治体のこの制度の利用の状況を見てみますと、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。もちろんそれは全く否定するものではありませんけれども、指定管理者制度というのは、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。俗にお役所仕事とかですね、そういうものから脱却をして、民間の創意工夫とか、それから経験とか、そういうものを導入することによって、ともすれば画一的で、規則などに縛られて、利用者本位ではないと批判されてきた公の施設の利活用について、新風を吹き込みたいと。行政サービスの質を向上したい、住民の皆さんの満足度を高めたいということなのです。ところが、そっちの方よりも、むしろ、外注することによって、アウトソースすることによって、コストをいかにカットするかというところに力点が置かれてきたような印象を持っております。特に、私などが懸念していますのは、本来、指定管理になじまないような施設についてまで、指定管理の波が押し寄せて、現れてしまっているという。そういうことを懸念していたものですから、改めて、その誤解を解いたり、本来の趣旨、目的を理解していただくために出したわけですね。まあ、あれを出せばですね、じっくり読んでいただければ、はっと気が付いていただけるのではないかなと思えますけれどもね。これからも、折に触れてですね、私なりの考え方を申し上げてみたいと思うのですが、ただですね、じゃあ、私が申し上げているようなことが法律上書いてあるかという、必ずしもそうでもないですね。具体的にどういうことかと言うと、私などはいつもよく言うのですけれども、例えば、公共図書館とか、まして学校図書館なんかは、指定管理になじまないと私は思うのです。やはり、きちっと行政がちゃんと直営で、スタッフを配置して運営すべきだと、私なんかは思うのですね。私が鳥取県知事のときもそうしてきました。

だけど、じゃあ、それが法律にそう書いてあるのかというと、必ずしもそうでもない。何でも出せるような、そういう仕組みになっているものですから、あとは、どう言うのでしょうか、良識とか、常識とかですね、リーガルマインドとかですね、そういう世界に入るのだと思うのですけれども。そういうものを喚起したいと思って出したわけでありまして。もう一つの認識は、これ指定管理だけではなくてですね、従来からの外部化というものを、総務省として随分進めてきました。定員削減とかですね、それから総人件費の削減という意味で、アウトソースというものを進めてきたのですね。それがやはり、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。あれで、どういう反応が出るかですね、反応が無いか、有るか、有ってほしいと思うのですけれども、しばらく見てですね、また必要がありましたら、次の策も考えてみたいと思っています。自治体はですね、地元の企業の皆さんに対しては、正規社員を増やしてくださいということをよく働き掛けるのですよ。当然ですよ。やはり正規雇用を増やしてくださいということを働き掛けるのですけれども、当の自治体が、自ら内部では非正規化をどんどん進めて、なおかつ、アウトソースを通じて官製ワーキングプアを大量に作ってしまったという、そのやはり自覚と反省は必要だろうと、私は思います。そういう問題提起の意味も含めて見直しをしたということです。これは、ですから指定管理者制度についての理解を、本当の理解を深めていただきたいという通知と、それから、もう一つはですね、かねて申し上げておりますけれども、集中改革プランという法的根拠の無い仕組みを全国に強いてきたという、これの解除ですね。もともと法的に有効な通知ではありませんから、解除という言葉がいいかどうか分かりませんが、以前進めてきた集中改革プランにとらわれることなく、自治体では、業務と職員とのバランスは自ら考えて、これから定数管理などをやっていただきたいと。この二つであります。

総行行第 87 号
平成 15 年 7 月 17 日

各都道府県知事 殿

総務省自治行政局長

地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）

地方自治法の一部を改正する法律（平成 15 年法律第 81 号。以下「改正法」という。）は、平成 15 年 6 月 6 日に成立し、同月 13 日に公布されました。

今回の地方自治法の一部改正は、地方公共団体の内部組織に関する規定を見直すとともに、公の施設の管理について指定管理者制度を導入し、その適正かつ効率的な運営を図ることを目的としたものです。

指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に改正前の地方自治法（以下「旧法」という。）第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後 3 年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正する必要がある、その際、公の施設の管理状況全般について点検し、指定管理者制度を積極的に活用されるようお願いいたします。

また、指定管理者制度と地方独立行政法人制度との関係等については、「地方独立行政法人法及び地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について（通知）」（平成 15 年 7 月 17 日付け総行行第 86 号、総行公第 39 号、総財公第 61 号、総財務第 71 号、15 文科高第 275 号総務省自治行政局長・総務省自治財政局長・文部科学省高等教育局長通知）を参照してください。

貴職におかれましては、下記事項に留意の上、地方公共団体の内部組織に関する規定及び公の施設の指定管理者制度の適正な運用に十分配慮されるとともに、貴都道府県内の市町村に対してもこの旨周知願います。

なお、施行に当たって留意すべき事項については、政令、省令等と併せ後日お示しします。

記

第 1 地方公共団体の内部組織に関する事項

1 改正の趣旨及び留意点

- (1) 今般の改正は、都道府県の自主組織権を尊重する観点から、都道府県の局部数

の法定制を廃止し、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を自主的に設けることができることとし、この場合において、当該地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務について条例で定めることとしたものであること。(第158条第1項関係)

(2) 地方公共団体の内部組織の編成に当たっては、その事務及び事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならないものであること。すなわち、組織の改編を行うに当たっては、社会経済情勢の変化に対応し、新たな行政課題や住民の多様なニーズに即応した施策を総合的かつ機動的に展開できるような見直しを行うとともに、既存の組織についても従来のあり方にとらわれることなく、スクラップ・アンド・ビルドを徹底することとされたいこと。(第158条第2項関係)

2 地方公共団体の内部組織のあり方に関する事項

第158条第1項の地方公共団体の長の直近下位の内部組織とは、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌するために設けられる最上位の組織を意味するものであり、局又は部若しくはこれに準ずる組織の名称如何にかかわらず、条例で定めることが必要となるものであること。(第158条第1項関係)

3 条例の制定又は改廃をした場合の届出に関する事項

(1) 上記2の条例を制定し又は改廃したときは、都道府県にあっては総務大臣に、市町村にあっては都道府県知事に遅滞なく届け出るものとされたこと。(第158条第3項関係)

(2) 上記(1)により総務大臣又は都道府県知事に届け出なければならない事項は、当該条例の要旨のほか、総務省令で定めるものであるが、その内容は、新旧対照表及び改正理由並びに当該地方公共団体の組織図(当該地方公共団体の長の直近下位の内部組織を示すもの)を予定しているものであること。

第2 公の施設の管理に関する事項

今般の改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、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、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、下記の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと。

1 指定管理者に関する事項

(1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること。(第244条の2第3項関係)

(2) 地方公共団体の長は、条例の定めるところにより、指定管理者に使用許可を行わせることができるものであるが、使用料の強制徴収(第231条の3)、不服申立てに対する決定(第244条の4)、行政財産の目的外使用許可(第238条の

4第4項)等法令により地方公共団体の長のみが行うことができる権限については、これらを指定管理者に行わせることはできないものであること。(第244条の2第3項関係)

- (3) 指定に当たって議決すべき事項は、指定管理者に管理を行わせようとする公の施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定の期間等であること。(第244条の2第6項関係)

2 条例で規定すべき事項

- (1) 指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることとされており、その具体的な内容は以下のとおりであること。(第244条の2第4項関係)

「指定の手續」としては、申請の方法や選定基準等を定めるものであること。なお、指定の申請に当たっては、複数の申請者に事業計画書を提出させることとし、選定する際の基準としては例えば次のような事項を定めておく方法が望ましいものであること。

ア 住民の平等利用が確保されること。

イ 事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。

ウ 事業計画書に沿った管理を安定して行う物的能力、人的能力を有していること。

「管理の基準」としては、住民が当該公の施設を利用するに当たっての基本的な条件(休館日、開館時間、使用制限の要件等)のほか、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いなど当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠である業務運営の基本的事項を定めるものであること。

「業務の範囲」としては、指定管理者が行う管理の業務について、その具体的な範囲を規定するものであり、使用の許可まで含めるかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定するものであること。

- (2) 旧法第244条の2第4項及び第5項と同様、指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として収受させることができることとし、当該利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとしていること。(第244条の2第8項及び第9項関係)

- (3) 指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当であること。

3 適正な管理の確保等に関する事項

- (1) 「事業報告書」においては、管理業務の実施状況や利用状況、料金収入の実績

や管理経費等の収支状況等、指定管理者による管理の実態を把握するために必要な事項が記載されるものであること。(第244条の2第7項関係)

(2) 清掃、警備といった個々の具体的業務を指定管理者から第三者へ委託することは差し支えないが、法律の規定に基づいて指定管理者を指定することとした今回の制度の趣旨にかんがみれば、管理に係る業務を一括してさらに第三者へ委託することはできないものであること。

(3) 指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いについて十分留意し、「管理の基準」として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと。

その際、「地方公共団体における個人情報保護対策について」(平成15年6月16日付け総行情第91号総務省政策統括官通知)の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。

4 その他

道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができないものであること。

第3 施行期日等

1 この法律は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする。(改正法附則第1条関係)

2 指定管理者制度の導入に伴い、この法律の施行の際現に旧法第244条の2第3項の規定に基づき管理の委託を行っている公の施設については、この法律の施行後3年以内に当該公の施設の管理に関する条例を改正し、改正後の地方自治法第244条の2の規定による指定等を行う必要があるものであること。(改正法附則第2条関係)

**日本図書館協会は、
図書館への指定管理者制度の導入は
なじまないと考えます。**

日本図書館協会は、指定管理者制度の発足当初からこの制度に対する見解をその都度発表してきました。2016年の見解はこれらの見解と近年の状況を踏まえ、この制度の持つ課題や問題点を整理し考え方をまとめました。

当協会は、わが国の今後の公立図書館の健全な発達を図る観点から、公立図書館の目的、役割・機能の基本を踏まえ、指定管理者制度は図書館にはなじまないと考えます。

指定管理者制度を導入するか、しないかはそれぞれの自治体が、住民の意向を踏まえて決めることですが、これまでの図書館への導入状況を見ると、導入の手続きや方法、図書館の運営、職員の雇用など、多くの問題を抱えており、当協会としてはこのことを看過することはできません。

昨年当協会としての見解を発表しましたが、ここにその説明用パンフレットを作成し、図書館員はもちろん、図書館以外で働く自治体職員や図書館を利用する皆さんと一緒に、指定管理者制度だけでなく図書館運営などについても考え、話し合うきっかけとして活用していただけることを願っています。

見解の詳細については、日本図書館協会ホームページをご覧ください。
<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/kenkai/siteikanrikeikai2016.pdf>
URLの最終確認日:2017年2月20日

2017年3月

公益社団法人日本図書館協会
図書館政策企画委員会 作成

★ 「公立図書館のあるべき姿」とは

公立図書館は、住民が持っている基本的な権利や様々な欲求に応えるために地方公共団体が設置し運営する図書館であり、乳幼児から高齢者まで、住民すべての生涯にわたる自己教育に資するとともに、住民が情報を入手し、芸術や文学を鑑賞し、地域文化の創造に資することを目的とした教育機関です。

そのため公立図書館は、地方公共団体の責任において直接管理運営し、住民の権利である資料要求を保障することが求められています。

(1) 公立図書館の役割

住民一人ひとりの資料要求に対する個別対応を基本とし、住民の公平な利用の観点から、すべての住民に無料で基本的サービスを保障することを目的としています。

さらに、公立図書館は、住民の生活・職業・生存と精神的自由に深くかかわる機関であり、地域に根ざした知の拠点として継続的に資料・情報を収集・保存し、提供すると同時に、地域コミュニティの拠点としてあらゆる地域活動と連携し地域文化の創造拠点としての役割を担っています。

(2) 公立図書館の管理運営の基本

公立図書館は、地方公共団体が設置し、教育委員会が管理することが基本であり、運営やサービスを提供することは自治体の責務です。設置者が図書館の運営方針や事業計画を定め、図書館運営を評価します。

図書館事業は、継続性、安定性、公平性が求められ、常に住民一人ひとりへのサービスの向上を目指しています。このようなことから図書館の管理運営は、自治体の責任において自治体が直接行うことが基本であり、これを他の者に行わせることは望ましいことではありません。

★ 指定管理者制度の問題点

(1) 制度上の問題

指定期間の設定が概ね3～5年と短く、次回も指定されるとは限らないため、職員の雇用期間も年毎に更新するケースが多く、安定した身分の確立が保障されず、サービスの維持・向上を果たす上での職員の基層における影響が避けられません。

さらに、図書館利用の無料の原則から指定管理者側の事業収入が見込めないため、サービスの拡大発展を期待することが困難です。

(2) 手続き上の問題

指定管理者の選定は、公正かつ透明性を確保して、住民や議会の理解や合意を得なが

ら複数の候補の中から行政処分として行われることが求められていますが、特別な事由で特定団体を指定することもできる制度でもあるため、しばしば指定に関して疑念が生じるケースが散見されます。住民のための図書館として、住民の意向が尊重されることが大切ですが、導入の目的や指定の合理的な理由などが明確に示されていない場合に問題となっています。

(3) 設置者にとっての問題

図書館の政策や計画の立案、サービス評価には、専門的知識・経験を持つ現場職員の参加が不可欠です。指定管理者の職員は参加すらできません。政策決定と運営主体との分離は、図書館運営の維持発展を大きく阻害するものと考えます。人材育成の面からも図書館の専門的知識・経験を有する自治体職員の継続的な配置が必要です。

(4) 利用者にとっての問題

公立図書館は、住民からの様々な読書相談や資料要求に対して、迅速かつ的確に提供することが求められています。そのためには所蔵資料の把握はもちろん、地域の事情にも精通し、資料に関する専門知識と経験の蓄積を持った司書が的確に対応しなければなりません。さらに、地域に根ざした様々な活動を展開するには、図書館の第一線で住民をはじめ関係機関との密接な連携を図ることが重要です。短期間の契約ではこのような専門的職員を配置することは極めて困難です。

★ 公立図書館の指定管理者制度の運用状況

指定管理者制度の導入状況

指定管理者制度の導入の現状は、制度発足時との比較ではやや増加したものの、ほとんどの自治体で導入していないのが実態です。図書館の継続性や安定性、専門職員の確保・育成、他機関との連携などが難しいことなどから、未導入自治体の7割が今後の導入を考えていないと総務省の調査*で回答していることから明らかです。

* 「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2015年

指定管理者制度導入に関する調査結果

| 調査機関 | 調査報告 | 導入率 |
|---------|-------------------------------------|-------|
| 総務省 | 「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」2015年 | 15.2% |
| 日本図書館協会 | 「図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について2015年調査」 | 13.2% |
| 文部科学省 | 「社会教育調査」2011（平成23）年度結果 | 10.7% |

★ その他 注目すべき事項として

(1) 総務省によるトップランナー方式導入問題

平成 27 年 11 月に総務省から歳出の効率化を推進する目的で、図書館に係る地方交付税の算定方式に関し、指定管理者制度導入の推進を狙ったトップランナー方式を検討対象とするとされましたが、平成 28 年 11 月に図書館への適用を見送ることが発表されました。

その理由として、「教育機関としての重要性に鑑み、司書を地方団体の職員として配置することが適切であり、専門性の高い職員を長期的に育成・確保する必要がある」、「関係省（文部科学省）や関係団体（日本図書館協会等）から、業務の専門性、地域のニーズへの対応、持続的・継続的運営の観点から、各施設の機能が十分に果たせなくなることが懸念される」などの意見があったこと。さらに「実態として指定管理者制度の導入が進んでいないこと」、「社会教育法等の一部改正法（2008 年）の国会審議において「社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」等の附帯決議があること」などの 4 点をあげています。

総務省が、これらの具体的な理由を示して見送ったことは、当協会が総務省、文部科学省に対して「図書館に係る地方交付税算定におけるトップランナー方式導入に強く反対します。」という声明を出したことや地方団体、関係団体などからの意見等を踏まえたものと考えられます。

(2) 公共施設等総合管理計画に係る公共施設としての図書館

平成 26 年 4 月に総務省から「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」が出され、地方公共団体は、国の動きに合わせて公共施設等総合管理計画の策定に取り組むよう求められています。高度経済成長期に全国で図書館を含むたくさんの公共施設が建てられましたが、それら多くの施設の耐久年数が迫っています。

各地方公共団体は公共施設再編計画を策定する必要があり、統廃合により管理する公共施設を減らすところも出てきています。乳幼児から高齢者まで生涯にわたって住民が身近に図書館サービスを受けられるよう、図書館としてのあるべき姿を明確にするため、図書館基本計画の策定が望まれます。

この見解は、公立図書館に指定管理者制度が導入された場合に危惧される主な問題点などをまとめたものです。現在、指定管理者制度で運営されている図書館で日々懸命に働く一人ひとりの職員を否定するものではありません。当協会では、研修・講座等を通じて図書館で働くすべての人を支援しています。少子高齢化、厳しい財政状況の中、直営の図書館においても図書館のあるべき姿を十分認識し、図書館自らの改革を念頭において運営されることを願っています。

図書館における指定管理者制度問題は、図書館を利用するすべての住民にとって重要な問題であり、今後の図書館運営に大きな影響を及ぼすものです。図書館職員とともに考え、この見解の存在を図書館以外の方々にも広めていただきたいと思います。

調査報告 担当

一般社団法人 京都自治体問題研究所
京都自治体労働組合総連合

京都自治体問題研究所
担当 池田 豊
京都自治体労働組合総連合
担当 川俣 勝義
担当 品田 茂

報告書 2019年7月26日

一般社団法人 京都自治体問題研究所
〒 604-0863 京都市中京区夷川通室町東入ル巴町 80
パルマビル 2F-D
TEL 075-241-0781 FAX 075-708-7042
Email kyoto@kyoto-jichiken.jp

京都自治体労働組合総連合
〒 604-8854 京都市中京区壬生仙念町 30 番地の 2
京都労働者総合会館 5F
TEL 075-801-8186 / FAX 075-801-3482
Email kyoto-jichirouren@labor.or.jp
