

指定管理者制度研究会報告



2008年7月

自治労連 名古屋市職員労働組合

052-961-7821 fax 971-4326

もくじ

| | |
|----------------------------------|----|
| はじめに | 3 |
| 1、名古屋市の行政評価制度とアウトソーシング | 4 |
| 2、「指定管理者制度と福祉」 豊島明子(南山大学) | 6 |
| 3、「公務の民営化について」 渥美雅康(自治労連弁護団) | 14 |
| 4、指定管理者制度とは | 17 |
| 5、研究会のとりくみ | 20 |
| 6、指定管理者制度導入施設の現状と訪問調査結果 | 22 |
| (1) 福祉施設 市立社会福祉施設の民営化をめぐる動きと運動課題 | 22 |
| (2) 文教施設 | 39 |
| (3) レク・スポーツ施設 | 42 |
| (4) 図書館・公民館 | 46 |
| 7、事業者・利用者アンケート結果 | 56 |
| 8、指定管理者制度の課題と問題点 | 62 |
| 9、名古屋市のPFI事業 | 65 |
| 鳴海工場、守山スポーツセンター | 65 |
| 10、名古屋港管理組合のPFI事業 | 70 |

(資料)

公の施設一覧(平成20年4月1日現在)
2008年4月 指定管理者が変更になった施設と事業者
名古屋市の福祉関係施設の指定管理者制度導入比較(4施設抜粋)
スポーツ施設「指定管理者に関する協定書」比較
行政文書一部公開決定通知書(2008.3.26)
指定管理者アンケートの依頼について
名古屋市の施設を利用されている皆さんへアンケートのお願い
平成19年度行政評価(事務事業評価)実施結果 関係分
指定管理者制度導入にともなう劇場施設の条例改正についての要望書
名古屋市の文化施設の条例改定を考える会(2005.2.10)
「公の施設」の直営堅持及び市営管理者の導入・再指定に関する要求書
名古屋市職労福祉支部(2008.4.14)
指定管理者の再指定に向けた要求書(みなと財団職員労働組合)
「指定管理者制度に関する検討会」報告書 全国社会福祉協議会
地方自治法(公の施設)第244条(公の施設の設置、管理及び廃止)第244条2
重要な公の施設等に関する条例(名古屋市)
名古屋市児童福祉施設条例施行細則 部分
名古屋市スポーツトレーニングセンター条例施行細則 部分
名古屋市文化小劇場条例施行細則 部分
外郭団体のあり方検討骨子と外郭団体改革スケジュール
外郭団体一覧表

はじめに

政府・財界が推進する「構造改革」路線、規制緩和や民営化の流れは「格差と貧困」を拡大し、国民の生命を脅かすところまで来ています。

指定管理者制度は、地方自治法の改悪により「公の施設」の管理運営を民間に開放する主要な手法として導入され、03年9月から施行されています。

指定管理者制度を適用した公の施設は全国で6万施設を超え、名古屋市でもレクリエーション・スポーツ施設、産業振興施設、福祉施設など409施設（08年4月現在）にのぼっています。また04年度から制度を適用した児童館・福祉会館などは08年4月に更新時期をむかえ、選考作業が進められてきました。その後適用となった施設も順次、更新の時期をむかえることになり、多くの労働者が雇用と賃金、労働条件の不安に直面することになります。

名古屋市では07年3月に行財政集中改革計画が策定され「民間委託等の推進」がかかげられています。「公の施設のあり方に関する報告書」（07年3月）でも「民間参入を進める」と明記され、19年度に実施された行政評価では342にのぼる公の施設の管理運営について大がかりな評価作業を行い、アウトソーシング推進の実施結果を明らかにしました。福祉施設ではコスト削減を理由に、老人ホームや障がい者作業所などを新たに民営化、指定管理者制度にゆだねていく動きが強まっています。

名古屋市職労は「住民の福祉を増進する目的をもって市が設置する公の施設は公設公営が原則」との立場に立ったうえで、すでに導入されている施設についても「公の施設」として質の向上、労働条件の改善をめざすことが重要と考えています。指定管理者制度に移行した職場の実情や問題点を明らかにし、市に対して必要な要求をしていくことが緊急の課題と位置づけ、秋から研究会をたちあげ検討を進めてきました。

まとめを目前にした5月、埼玉県ふじみ野市の市営プールで、吸水口に女兒が吸い込まれて亡くなった事故で、さいたま地裁から当時の担当職員に有罪判決が出されました。住民のいのち、暮らし、人権を守るべき自治体として、二度とこのような事故を繰り返さないためにも、問題の背景にある「構造改革」路線とコスト削減優先のアウトソーシングの抜本的な見直しが求められています。

研究会で見えてきた名古屋市のアウトソーシングの実情、問題点を今後の取り組みの中でさらに深めていくとともに、「公の施設は直営で」を柱に運動をすすめ、指定管理者制度の改善と働く人たちの労働条件改善をめざして、共同の運動を広げていきたいと考えています。

1、名古屋市の行政評価制度とアウトソーシング

「小さな市役所」でアウトソーシングをすすめる名古屋市政の動向

名古屋市の行政評価の実施の経過

名古屋市の事務事業評価は 2001(平成 13)年度から始まり、翌 2002(平成 14)年度に外部評価が行われるようになりました。

2003(平成 15)年度に 2746 事業に及ぶ市の全事務事業について行政評価を行っています。

その後、ソフト事業、経常的事務事業等の評価を行い、2007(平成 19)年度は 施設の建設(24) 整備事業(51) 施設の管理運営(342)について大がかりな評価作業を行い、9月に実施結果を明らかにしました。

2007 年度行政評価の背景にあるもの

1、行財政集中改革計画(07 年 3 月)で「民間委託等の推進」

名古屋市は 07 年 3 月に行財政集中改革計画を策定しています。

いっそう「行財政改革」をすすめ、“小さな市役所”への道筋を確かなものにするとして「民間でできることは民間で行う」を基本に、成果重視の市政を推進することをめざしています。そのため「効率的・効果的な行財政運営をすすめ、コスト縮減を図る」としています。(計画期間は 2005(平成 17)年度～2010(平成 22)年度

改革項目として「事務事業の見直し」「民間委託等の推進」「計画的な定員管理」「外郭団体の見直し」を掲げています。

2、「公の施設のあり方に関する報告書」(07 年 3 月)でも「民間参入を進める」

07 年 3 月には「名古屋市公の施設のあり方研究会」報告書も出されています。

報告では行財政集中計画に基づき代替性・有効性・公共性などの視点から市の公の施設 2380 カ所について検討し、「指定管理者制度は市民サービスの向上につながるものと考えられ、主に外郭団体に限ってきた管理運営制度は転換期にあり、民間参入を進めていく必要がある」とまとめています。

2007 年度実施結果の分析

| 評価項目 | 視 点 |
|------|---------------------------|
| 公共性 | 公的関与の範囲・関与の妥当性 必要性・公益性 |
| 有効性 | 互換性・利用度 |
| 代替性 | 管理運営主体の妥当性、経済性 |
| 効率性 | 手法の妥当性 |
| 達成度 | 目標に対する進捗状況 |

「先に見直しありき」の評価内容

| 評価 | 説 明 |
|----|--------------------|
| A | 現状通りに管理運営を進めることが妥当 |
| B | 運営改善の検討 |
| C | 施設のあり方の見直しの検討 |
| D | 統廃合・見直しの検討 |

市民の暮らしに直結の福祉部門に C・D 評価が集中

健康福祉局所管の施設は「要保護世帯を対象とするセーフティ・ネットとしての施設」との位置づけから B 評価となった厚生院（医療保護・救護施設）と植田寮（救護・更正施設）を除き、すべての公立施設に C・D 評価がつけられました。

子ども青少年局所管の公立施設も、「公立施設の果たす役割は大きい」と公共性を認めながら、他に同種の民間施設があるものはすべて C 評価となっています。

市民の声に背を向け、民営化を強行した則武保育園の教訓は全く生かされていません。

冷水プールは「早急に廃止計画を！」のコメント付き

各区のスポーツセンターは市評価では B であるのに外部評価は C がつけられました。外部評価のコメントでは「満室に近い稼働率で必要性は高いが、民間事業者が設置している代替施設が多く、その設置数も増加傾向にある」としています。

市内に 13 カ所ある冷水プールは、利用者の目標をほぼ達成しているにもかかわらず、外部評価では「代替となる施設が多く整備されてきていることから、老朽化したプールについては、早急に廃止計画を策定してください」とコメントしています。安価で身近にある冷水プールが市民の貴重な財産としての役割をはたしてきたことは言うまでもありません。

「利用料金制度導入」にも言及！

指定管理者制度は、管理する施設の利用料金を、その管理者の収入として収受させることができるしくみになっています。公の施設といいながら、企業の利潤追求の草刈場になりかねない問題を含んでいます。今回の総括コメントで、この利用料金制度について「指定管理者の自主的経営努力を促し、また地方自治体および指定管理者の会計事務効率化をはかるためのもの」と評価し、「名古屋市の公の施設においては、利用料金制度が導入されている施設がまだ少なく、今後、導入の検討が必要である」と述べています。

2、指定管理者制度と福祉

豊島 明子（南山大学）

(1)はじめに

考察の出発点

福祉分野における公の施設への指定管理者制度について論じようとする場合、少なくとも次の観点が重要であると考えられる。まず、公の施設とは、地方自治法上、「住民の福祉の増進」(244条1項)のための施設であり、公の施設の指定管理者制度とは、「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き」(244条の2第3項)に採用すべきものであるという観点である。すなわち、本稿の検討対象である福祉分野における公の施設の指定管理者制度に関する諸問題を論ずるに当たっては、まず、公の施設およびその指定管理者制度が「住民の福祉の増進」と「施設の設置目的の効果的達成」という2つの目的を実現するための制度であることを出発点とする必要があり、福祉分野における公の施設への指定管理者制度を導入した結果、上記の2つの目的の実現が逆に阻害される事態に至るような場合には、指定管理者制度の福祉分野への導入については否定的評価が下されるべきである。

この点と並んで重要と考えられるもう1つの観点は、当該公の施設の設置目的や存在目的に照らして、当該公の施設への指定管理者制度の導入がいかなる意義または問題点を有するかという点である。この観点から論じようとする場合には、当該公の施設の根拠法令における設置目的や、当該施設において法令上提供すべきとされているサービスの特性に着目し、これらの特性が指定管理者制度の導入の結果、いかに変容し、または変容しうると考えられるのかを検討することとなる。例えば、保育所の場合、児童福祉法上、すべての児童が「心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成され」、「ひとしくその生活を保障され、愛護」されることが究極目的とされ(1条)、そのために、国・地方公共団体は「児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」(2条)と定めている。そしてまた、市町村の保育の実施義務について、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」(24条1項)と定めており、この規定に基づく児童福祉法施行令27条では「一 昼夜労働することを状態としていること。二 妊娠中か又は出産後間がないこと。三 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。四 同居の親族を常時介護していること。五 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。六 前各号に類する状態にあること。」と、具体的基準を定めている。したがって、保育所について指定管理者制度を用いるべきか否かは、以上に挙げたような関係法令に基づき保育サービスに関し具体的に地方公共団体が負うべきとされている責任の履行のあり方としてその手段が適切か否か、という観点からも論じられる必要がある。

福祉分野における公の施設の特性

福祉分野における公の施設の特性として何よりもまず挙げられるべきは、人的サービスの提供が中心を占めるという特性である。この点は、他の公の施設と比較して特に際立った特性であると言える。これについては、「公民館や文化施設、図書館、公園などといったサービスと違い、福祉サービスは『人』が主となるものである」との指摘もなされている¹とおりである。

また、福祉分野における指定管理者制度の導入は、地方公共団体の福祉サービス供給主体としての役割からの撤退に関わる問題でもあるため、福祉サービス供給主体として民間の非営利事業者か、民間の営利事業者のいずれが適格か、という観点も重要となる。そして、そこにおいては、福祉分野における供給主体に関する公的規制の存在理由についても考慮に入れておく必要がある。この公的規制の最も中心に位置するのは社会福祉法であり、同法では、第一種社会福祉事業は国・地方公共団体又は社会福祉法人を原則とし、一方、第二種社会福祉事業は経営主体の制限を設けないとする、社会福祉事業と供給主体のあり方とを連動させた二分類を規定している。この二分類は、一般に、サービス利用者の人権保障との関係で支障が生じるおそれがあるか否かによっていとされる²。このように公の施設にはそれぞれの特性が認められ、個別法においてもそのことについて一定の配慮を施しているにもかかわらず、公の施設全般に関する包括的の民間化手法としての指定管理者制度は、当該施設で提供される個別具体的なサービスの特性や、サービス利用者やこれらの者の権利利益の特性を一切考慮していない。それゆえ、福祉分野におけるその活用の可否は、福祉という行政領域固有の諸事項を個別具体的に考慮しつつ判断すべきものであり、その際には、民間化後の公の施設の管理運営主体が営利または非営利のいずれの範疇に属する民間事業者であるべきかという観点も、決して看過されてはならない。

実体的側面と手続的側面

以上の観点に加えて、行政の民間化の適否を論ずる場合には、実体的適否と手続的適否という二つの側面からも考える必要がある。前者は、民間化が当該施設利用者（サービス利用者）の権利利益の内実そのものにいかなる影響を及ぼすかという側面である。民間化によってサービスの質の低下が生じるような場合には、この面において民間化への否定的評価が下されることとなる。一方、後者は、民間化を決定し実行に移すまでの過程が適正かという側面である。後述の保育所民間化訴訟³は、この面において民間化を違法と判断している。

¹ 結城康博「指定管理者制度と福祉サービス」地方財務 2007 年 11 月号 66 頁。

² 例えば、同上・結城論文 68 頁は、第一種社会福祉事業について「公共性の高い事業で利用者の生活全般を支援する機能を要し、利用者の人権と生活を守りながら施設事業が運営される。」とし、第二種社会福祉事業については「第一種社会福祉事業に比べ、「人権」擁護上の弊害のおそれが少ない部門」とであると指摘している。

³ 横浜市における保育所民間化訴訟第一審判決（横浜地判平成 18 年 5 月 22 日）。

「民でできるものは民で」？

指定管理者制度のみならず、地方独立行政法人、PFI、市場化テスト等を内容とする行政民間化⁴に関する種々の手段は、「民で出来るものは民で」という当該サービスの提供が「行政にしかできないサービスか」否かという判断基準（＝代替性の基準）に依拠して、行政サービスをことごとく民間化しようという論理に基づいて推し進められてきた。しかし、福祉行政の民間化について考える場合には、そもそも「民でできる」ということの意味内容が問われなければならない。つまり、「民でできる」という場合、当該サービスが単に外見上提供可能であるように見えるというだけでは不十分である。福祉サービスは、人的サービスを核とするがゆえに、個々のサービスはその利用者の人格の内面に働きかけるものとなり得てこそ、利用者の権利保障を実現することができる。そして、その鍵となるのは、サービス利用者とサービスに従事する福祉労働者との間の信頼関係であり、それは、サービスの専門性と継続性に由来すると考えられよう。これらを前提とすれば、果たして「民でできる」ものか否かは、行政自らが提供するサービスによって実現されてきた権利利益の具体的内容を確認した上で、これら権利利益の継続的保障・実現のために、いかなるサービス供給体制が求められるのかを吟味しない限り、決して判断し得ない問題であると考えられる。

(2) 手続的側面からの統制

横浜市保育所民営化訴訟が示した判断

地方公共団体の直営施設からの撤退については、1.(3)で指摘したように、手続と実体の両面からの統制が行われなければならない。このうち、手続的側面からの統制については、近年活発に行われつつある公立保育所の民営化をめぐる複数の裁判の中で、主要な争点となり、この点を論拠として民営化の違法性を認める判決も下されている。その代表的な例が、横浜市の市立保育所4園の民営化に対する訴訟である。本件は、民営化を決定した条例改正という行政処分⁴の取消しと損害賠償を求めて提起された裁判である。そして本件の第一審判決（横浜地判平成18年5月22日）は、次のように述べて、本件民営化を違法であると述べた⁵（下線は筆者による。）

「・・・保護者との関係をみても、本件改正条例制定時点において、本件民営化について大方の保護者の承諾が得られているとはいえない難い状況であった。のみならず、これら保護者と被告との関係は、本件民営化に向けて建設的な話し合いが期待できるという状況にはなく、早急に信頼関係の回復が見込める状況にもなかつたといわざるを得ない。

保護者らが態度を硬化させていた根本的な理由は、被告において、1年後に本件民営化を実施するということは行政的には決定事項であり、変更できないものとして対応していたため、この点について協議の余地がなかつた点にあるものと認められる。

公立保育所を民営化するについて、保護者全員の同意が必要とまでは解されないが、本件民

⁴ 三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）参照。

⁵ なお、本件民営化は、市の保育所設置条例改正によって保育所廃止を行うとともに施設等を社会福祉法人に譲渡・貸与する方法によって行われたものであり、指定管理者制度によるものではないが、地方公共団体の直営施設の民営化に関する法的限界の一端を示した点において、参照に値する判決である。

営化について保護者らが上記のような対応をとったことについては、突然に本件民営化が公表されたことや上記の被告の対応等に照らすと、一概に理不尽なものということとはできず、また、それが極く一部の保護者の意向であったとも認められない。

・・・上記のような事態は、本件民営化について、本件4園を選択した保護者の同意が得られていないということのほか、円滑に民営化が実施されることを危惧させる事情ともいえる。

本件民営化に向けての具体的協議の場として予定されていた三者協議会は、本件4園のいずれについても設置にも至っていない。そして、被告が主張していた3ヶ月の引き継ぎ及び共同保育期間ということについては、十分な根拠があるとはいえないし、保護者の納得が得られていない状況下では、なおさらのことといえる。

このような状況下にあった平成15年12月18日の時点で、平成16年4月1日に本件民営化を実施しなければならないといった特段の事情があったとはいえない。『多様な保育ニーズに応えるため』『子どもの成長が早い』といった被告が説明してきた理由は、他方で種々の不利益を被る可能性のある児童、保護者の存在することを思えば、このような状況下での早急な民営化を正当化する根拠としては不十分といわざるを得ない。

このような民営化は、児童及び保護者の特定の保育所で保育の実施を受ける利益を尊重したものは到底いえない。

・・・以上のことからすれば、本件4園を民営化するという判断自体については、なお裁量の範囲内のことと解する余地もないではないが、被告が、本件改正条例の制定によって、上記民営化を平成16年4月1日に実施する（平成16年3月31日をもって本件4園を廃止する）としたことは、その裁量の範囲を逸脱、濫用したものであり、・・・違法であると認めるのが相当である。」

以上の判決内容から、本判決は、市が保育所民営化を行う場合には、当該保育所を利用する児童とその保護者らの「特定の保育所で保育の実施を受ける利益」を尊重すべきことを重視し、この点に鑑みて、民営化を実行する1年前にその方針が公表され、実際の保育サービスの引き継ぎ期間が3ヶ月と設定されていたことについて、児童や保護者らの「特定の保育所で保育の実施を受ける利益」を尊重しつつ民営化が進められたとは到底言えないとして、民営化の政策決定・公表から民営化に至るまでの過程を、手続的観点から違法であるとみなしたものと解される。

民営化における適正な手続とは

この横浜市に関する判決は、公の施設を民営化しようとする場合における適正な手続のあり方を示すものであった。本件は前述のとおり、指定管理者制度によらない方法による保育所民営化に関する事例ではあるが⁶、利用者の権利利益を保護するためには、いかなる方法による民営化であっても、事前の十分な説明・情報提供と、利用者らの同意を得るための十分な機会の設定が必要不可欠であると考えられる。したがって、直営による公の施設に指定管理者制度を適用するか否かを決する場合にも、この趣旨を踏まえた手続保障が必要であると言えよう。ただし、福祉分野における公の施設は多様であり、本件の保育所のように、児童福祉法上、利用者の選択権が明確に保

⁶ この点については、注5を参照していただきたい。

障され、その結果、利用者が希望する特定の保育所で保育を受ける利益が法的保護に値すると解釈される施設もあれば、このような水準による利用者の権利保護が必要であるとまでは解し難い施設も存在するであろう。それゆえ、指定管理者制度へ移行しようとする過程で要請される手続保障の水準・内容は、施設の特性に応じた差異が一定程度存することもやむを得ないであろう。

一方、指定管理者への移行過程における手続的統制のあり方を考えるとき、当該施設利用者以外の権利利益をいかに手続過程に反映させるかという問題もある。実際、横浜市保育所民営化訴訟では、現に保育園に在園中である児童とその保護者のみに民営化処分取消訴訟の原告適格性を認め、すでに卒園した児童の保護者らの原告適格性を否定した。このように、本判決では、裁判上保護に値する利益を有する者は、現に施設を利用する児童と保護者のみであると解されている。しかし、民営化に対する手続的統制という課題は、裁判という司法の場を通じて行う場合のみならず、住民自治の理念に即した地方行政ないし地方政治の場においても当然に実現されるべきものである。それゆえ、直営施設を指定管理者制度へ移行しようとする過程においては、利用者のみならず広く住民の民意を反映した意思決定過程が講じられなければならない。この点、横浜市と同様に保育所民営化訴訟が提起された大東市では、議会で否決されたため実現には至らなかったものの、民営化の是非を問う住民投票条例の制定を求める直接請求に関する住民運動が展開された事実⁷は、注目される。このように公の施設の民営化は、広く住民全体に関わる問題であるから、住民投票に限らず、審議会やパブリック・コメント等の意思決定過程における多様な民主的住民参加手続の保障が求められる。

指定管理者の情報公開

指定管理者制度導入後は、指定管理者に関する情報公開のあり方も、問題となる。直営であれ指定管理者による管理運営であれ、名古屋市情報公開条例に基づき、公の施設に関する情報公開請求が可能である⁸。ただし、指定管理者に関する情報公開請求がなされた場合には、常に、条例 7 条 1 項 2 号の法人等情報の解釈のあり方が問題となる。同号では「当該法人等・・・に明らかに不利益を与えると認められるもの」は公開しないことができるため、指定管理者の競争上の利益の保護と住民の知る権利との対立問題が生じかねない。実際、名古屋市職員労働組合が行った指定管理者制度を導入しているいくつかの公の施設に関する情報公開請求に対しては、各施設の「指定管理者に関する協定書」は印影部分を除き全面開示されたが、「事業・実績報告書」に

⁷大東の保育を考える会HP（<http://www5e.biglobe.ne.jp/~kangaeru/index.htm>）参照。

⁸名古屋市情報公開条例 37 条の 2 第 1 項は「指定管理者（略）は、この条例の趣旨にのっとり、当該公の施設の管理に関する情報公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めるものとする。」第 2 項は「実施機関は、指定管理者に対し、前項に定める必要な措置を講ずるよう指導に努めなければならない。」と定めている。このように、条例上の実施機関ではないが、指定管理者に対しても、情報公開の努力義務と実施機関による指導努力義務の制度が置かれているため、実施機関とほぼ同等の情報公開が実施されうる。

については、「事業者ノウハウに関する情報、経理・労務その他の事業活動を行う上での内部管理に関する情報及び印影が含まれており、公にすることにより通常有する競争上の利益が損なわれると認められるもの、事業者の事業運営に支障をきたすと認められるものについては、非公開」とするとの理由により7条1項2号に該当するとされ、非公開とされた部分が複数存在した。このように、住民による情報公開制度を通じた公の施設の監視という面では、指定管理者を導入することによって、明らかに情報公開の水準の切り下げが生じつつある。

(3) 実体的側面からの統制

福祉サービスの継続性

福祉サービスは、利用者の人格の内面にまで働きかけるサービスであるため、利用者とサービス従事者との信頼関係の醸成が不可欠となる。このような福祉サービスの特性上、サービス提供の継続性確保は極めて重要な課題であるが、指定管理者制度は、この点について大きな欠陥を抱えている。それは、指定期間の存在である。今回の指定管理者制度研究会では、名古屋市社会福祉協議会や児童館等の福祉分野の指定管理者制度の現況に関する調査を行ったが、この調査結果においても、指定期間がサービスの継続性を阻んでおり、期間制限が存在する以上、当該公の施設を活用した福祉のまちづくり等の長期的視野に立った施策ができないという実態が明らかになった。この、指定期間がもたらす問題は、他分野における公の施設についても少なからず指摘されうる点であろうが、福祉分野においては特に大問題となっていると言えよう。この問題点を緩和すべく、指定期間をできる限り長期に設定することも考えられようが、これは、根本的解決をもたらすものではない⁹。

そして、サービスの継続性という点に関して、もう1つの念頭に置かれるべき問題がある。それは、指定管理者の撤退という事態が生じた場合の対応のあり方である¹⁰。このような場合には、公の施設の設置主体としての地方公共団体は、当該公の施設を直営に戻す等の対応を行うことによってサービス供給主体としての責任を果たす必要がある。しかし、勿論、そもそもサービスの継続性確保にとって、指定管理者の撤退によるサービス提供の停止という事態を生じさせうる指定管理者制度の構造自体に問題があることは、もはや繰り返すまでもないであろう。

サービスの質の確保

指定管理者制度は、公の施設の管理運営に競争原理を働かせることを通じて、公の施設における「住民の福祉の増進」等の当該施設の設置目的を「効果的に達成」させようとするところに存在理由がある。したがって、指定管理者制度導入の成果として

⁹ この点に関わって、三野靖「指定管理者制度導入後の課題」都市問題研究 89 巻 8 号（2007 年）76 頁は、「『指定管理者制度ありき論・万能論』を捨てること」を提起し、「多種多様な施設の性格や業務内容、地域での施設の位置付け、民間市場の成熟度、自治体の財政状況などの違いを踏まえたうえで、各自治体において指定管理者制度がなじむものとなじまないものをあらためて洗い出すことが必要である。そのうえで、直営、業務委託、指定管理者などのうちいずれの管理運営形態が相応しいかを再検討する必要がある。」と述べている。

¹⁰ 三野・同上 74～77 頁参照。

福祉サービスの向上が実現されなければならない。しかし、指定管理者の選定基準や指定後の評価（モニタリング）について、サービスの質を適切に評価するための基準設定のあり方は、今なお未成熟である。サービスの質の評価が十分になされない限り、民間事業者が公募後に実際に指定獲得に至るか否か、あるいは、指定期間終了後に再指定を受けられるか否かは、費用の安さに依存することとなり、サービス利用者の権利利益に対する不利益を招きかねない。この点に関しては、今回行った調査において、競合する他の民間事業者が管理運営に関して同内容であるにもかかわらず低廉な費用で応募している場合が起こりうることを危惧する意見を聞くことができた。サービスの質の評価基準が未成熟でありながら、営利・非営利の別を問わず事業者間を一律に競争させることについては、費用偏重にならないような基準設定等の課題があると言えよう。

また、質に関する基準のあり方を考える場合、福祉分野の公の施設には、大別して、入所施設と利用施設の2種類があることにも配慮が必要である。この点について、今回の調査の中で得られた、「入所施設の場合には、ケアの質が大事なので、利用者の声を把握するだけでもかなりの程度カバー出来るかも知れない。しかし、利用施設の場合には、利用者アンケートだけではなく、地域全体の中で当該施設がどのような役割を果たしてきたかという点の評価も大事である。」との回答は、示唆的である。実際、名古屋市の協定書では質の確保のために、利用者満足度調査を行う取り組みも進められているが、このような利用者満足度調査によるのみでは、質の確保・向上は十分期待できない。さらに、今回の調査では、「公の施設としての福祉施設においては、地域福祉をつくるのが最も大切であり、この点に着目した評価項目・評価システムが無い現状は、問題である。」との回答もあった。現行の社会福祉法制における基本理念の一つが、地域福祉の推進である。このように、地域福祉の推進という課題が各地方公共団体に突きつけられている中で、福祉分野における公の施設が、名古屋市の地域福祉推進という政策課題の中でいかなる位置を占めるべきであると考えられているのか、そのような観点から、いかなる管理運営形態がよいのかが吟味されなければならない。この問題については、様々な組織が連携・協働することによって築き上げられるべき地域福祉の場において、様々な組織間の競争をいかに整合的に位置づけるのかという課題が浮き彫りになったと捉えることもできよう。要するに、協働と競争の調和可能性という課題である。

またさらに、指定管理者導入後の公の施設における非正規労働者や人件費削減のための若年労働者の増大という状況は、前述した指定期間による継続性の阻害問題と相まって、福祉サービスの専門性の低下をもたらす。この点から見ても、福祉分野における指定管理者制度の導入については慎重な検討が必要である。

行政の監督責任

指定管理者制度導入後のサービスの質の確保策としては、行政による監督責任の問題も重要である。指定管理者制度においては、前述のように指定管理者の撤退という事態も起きかねない。このような場合をも想定すると、行政が福祉における公的責任を全うするためには、行政が監督者に徹するのみでは不十分である。しかし、撤退と

いう事態に至らない場合には、指定取消等の監督権限行使を通じて指定管理者が提供するサービスの質を確保すべく活動することが求められる。この場合に間違いなく障害となるのは、民営化が進むにつれて、行政の個々のサービス提供に関する知識・経験が低下し、「現場感覚」を失いつつあるという現実である。そしてまた、指定管理者による公の施設の件数が増加するにつれて、この領域における行政の役割に占める監督業務の比率は、ますます高まることが予想される。このような場合に、現場を知らない行政がいかんして実効性ある監督を行い、対象施設数の増加に十分に対処しうるのか、これらの課題も大きい。

(4) むすびにかえて

指定管理者制度の福祉分野への適合性を主に手続と実体という両面から検討してきたが、前述のとおり、数多くの問題を抱えている。これらの諸問題のうち、利用者満足度調査その他の質の評価基準の構築や、指定管理者導入に至る意思決定過程への民主的参加手続の必要性などは、今後、様々に工夫し改善する余地があろう¹¹。しかしながら、民間事業者が管理運営主体になることがもたらす情報公開水準低下の問題や、指定期間という制度の仕組み自体がもたらすサービスの継続性と専門性の阻害という問題は、指定管理者制度そのものが本質的に孕んでいる根本的問題である。したがって、これらの根本的問題が存在する以上、指定管理者制度を福祉分野に持ち込むことについては、住民自治の下での十分な検討が不可欠であると言えよう。

¹¹ この点については、三野論文 77～82 頁が、横浜市指定管理者第三者評価制度や台東区の指定管理者施設管理評価委員会の例を紹介されており、興味深い。

3、「公務の民営化について」

自治労連弁護団 渥美雅康

(1) はじめに

「小さな政府」「官から民へ」の新自由主義的なかけ声と自治体の財政難のもとで、現在、「公務の民営化」が急速に進められている。新自由主義的な「規制緩和」「構造改革」に対しては、ワーキングプアの増大や格差社会に反対する世論が盛り上がりつつあるが、「公務の民営化」については未だ歯止めがかからない。しかし、本来、住民の生活と権利を守るための公共サービスが、効率性の名のもとに民間の営利企業に委ねられることは、大きな問題をはらんでいる。

(2) 民営化の様々な手法

この間、「公務の民営化」を進めるための様々な立法が制定されてきた。

1999年 独立行政法人通則法

P F I 法

2003年 指定管理者制度

地方独立行政法人法

2006年 市場化テスト法

指定管理者制度・・・これまで公的団体にしか認められなかった「公の施設」の管理を民間営利企業にも開放するもの。「公の施設」は住民の利用に供される施設だからその範囲は広く、直営で行うものを除いて全部この制度に移行しなければならないので、その影響は大きい。名古屋市でも、2008年4月現在409施設が既に指定管理者制度を導入。さらに、老人ホームなどに導入が検討されている。

独立行政法人・・・従来行政が行ってきた業務を組織ごと別法人に移行させるもので、公立大学や病院、試験研究機関などが対象となっている。名古屋市でも市立大学が2006年4月から公立大学法人化された。

P F I・・・民間の資金やノウハウを活用して公共施設の整備を行うことを目的として、設計・建築から運営・維持管理まで一体として民間に行わせるもの。自治体PFI事業は2008(平成20)年6月6日現在267事業ある。イタリア村は名港管理組合のガーデン埠頭整備事業としてP F Iで実施。現在、名古屋市のゴミ処理施設鳴海工場や守山スポーツセンターの建設、名古屋港管理組合本庁舎建替えもP F Iで進行中。市場化テスト・・・実施方針で決めた業務を官民競争入札や民間競争入札にかけて民営化を進めようとするもの。愛知県でも2008年度から旅券センターの旅券申請窓口業務がモデル事業として開始。名古屋市でも2010年には導入方針を決定する予定。

民間委託の拡大

従来からあった民間委託も、これまでの清掃、施設管理、給食といった分野から、最近では保育所の運営、入力事務、受付、窓口業務一般へと非常に拡大。しかも、様々

な業務を一括して民間人材会社に委託して、従来その業務に従事していた臨時非常勤職員をその民間会社に移籍したり、自治体が自ら総合サービス会社を設立してそこに一括委託したりする例も現れている(愛知県高浜市の高浜市総合サービス会社など)。その一方で、自治体からの委託が「偽装請負」(違法派遣)であるとして労働局から是正指導される例も増えている。

総務省の「指針」

総務省は、行政改革推進のための「指針」を相次いで出して、各自治体に「集中改革プラン」の策定を求め、これら各種のツールを活用しての「公務の民営化」を強力に推進している。

(3) 民営化で何が起きているか

指定管理者の取り消し

当初の3年間で34施設が期間途中で指定取消し、うち17施設(50%)が民間企業という実態(2007.7総務省公表)。愛知県蒲郡市でも、06.4から市民会館の管理者に指定された企業が、下請業者への未払いが発覚して、同年11月に指定取消、先払いした委託金の回収も見込めない事態と報道されている。

住民サービスの低下

指定管理者の取消事例からは、収支見通しの甘さや経営基盤の脆弱から、想定された収益が確保できないと直ちに資金繰りに行き詰まり、簡単に事業から撤退する例が多い。自治体の直営に戻して事業を継続している例も多いが、自治体が代替措置をとれずに業務停止や廃館に追い込まれた例もあり、住民サービスは確実に低下。

その他、例えば、株式会社経営の保育所では、06年3月、ウィッシュ神戸の認可保育園が、職員は全員1年契約でボーナスの保障もないなどで2年間に保育士22名が退職、補助金の目的外流用も発覚して廃園。東京練馬区で保育園を運営委託しているピジョンも、4か月間で保育士8名が退職し、行政も「維持すべき保育の質の重大な影響」と異例の改善勧告。

安全面でも問題

仙台市で初のPFI施設「スポパーク松森」では、開業1ヶ月半後の05年8月宮城沖地震で天井崩落、利用者数十名が負傷という事故が発生。検討委員会も意匠や設計についての行政の関与の強化を指摘。また、06年7月には埼玉県ふじみ野市の市民プールで症女児が吸水口に吸い込まれる死亡事故が発生。管理運営会社の委託料は01年度から低下し、06年度は6割近くに。委託会社は業務を下請に再委託して、現場の監視員もアルバイト、マニュアルや安全教育もないという実態が明らかに。

自治体財政への負担

全国初のPFI病院として注目された「高知医療センター」(05.3開業)は、経営効率

化を想定した診療材料費コストが増加して赤字が増え、内部留保資金が枯渇、県市議会は経営改善を求める決議をした（07.12）。「近江八幡市立総合医療センター」（06.10開業）も「甘い事業計画」で予想以上の赤字、市が財政再建団体に転落するおそれもあると伝えられている。

不安定雇用や失業の拡大

民営化が劣悪な労働条件を生み、そのことが住民サービスの低下をもたらしている例が多い。07.12.27朝日新聞は「自治体の財政難対策」「公務委託で雇用不安」との見出しで、「財政難から事業を民間に委託する自治体が増えるなかで、委託先の会社で働く人に雇用不安や賃金の低下が起きている。事業を落札できなかった会社の社員が一気に失業したり、競争入札で価格が下がった分が賃金にしわ寄せされたり」との事例を伝えている。

以上のとおり、民営化によって、ア)住民サービス安定的・継続的な提供が妨げられ、イ)安全面でも問題が起きていること、ウ)低賃金の不安定雇用が増大し、そのことがまた公共サービスの低下をもたらしている、という事態がいろんな場面で進んでいる。

(4) 民営化の問題点

基本的に、民間は、あくまでも営利企業であり、営業の自由（企業精神とスクラップアンドビルド）のもとで業務を展開。これに対し、公共サービスは、誰にでも健康で文化的な生活を保障するために継続的に安定したサービスを提供するもの。

したがって、民間は、利益を目指して工夫を凝らし、よりよいサービスを提供しようとするが（民営化のメリット）、利益が得られなければ不採算部門は切り捨て、事業から撤退する。厳しい競争環境におかれれば、安全や環境など、必要であっても利益に直結しないような投資にはどうしても消極的になる（民営化のデメリット）。

このような民間に公共サービスを無限定に委ねることには元々無理がある。その無理を埋めようとするれば、行政内部で行っていた時以上の監視監督の体制を整備する必要があるが、それでも万が一の時の履行責任や、委託した民間の違法行為に対する行政の賠償責任（最高裁H17.6.24）を考えると、行政内部で行っていたのに比べて確実にリスクは上昇するのではないか。

しかし、現実には、財政難のもとで経費削減を優先して民営化を進めているので、おうおうにして行政責任を放棄したような丸投げ的民間委託が行われているのが実情である。その結果、公共サービスの縮小と行政のリスクの増大がともに進んでいる。

公共サービスの縮小は、不安定雇用の増大・格差の拡大とあいまって、社会の安定性を壊し、誰にでも健康で文化的な生活を保障するという「公共性」の役割の後退をもたらすものではないか。

4、指定管理者制度とは

公務・公共部門の民間化の流れは1981年に設置された第2次臨時行政調査会(第2臨調)に始まり、「行政のスリム化」「民間でできることは民間で」をスローガンに規制緩和・構造改革の流れを実質的にスタートさせたのは、省庁組織再編、内閣機能強化、独立行政法人制度の創設、特殊法人・郵政事業の見直し、行政組織のスリム化・効率化を打ち出した1997年12月の行政改革会議の最終報告といえます。

そして「聖域なき構造改革」を旗印に掲げた小泉内閣の誕生(2002年5月)で規制緩和が一気にすすめられ、公共サービスの廃止や民営化、定員・給与の適正化、事務事業の再編・整理などが一気に進められてきました。

(1)03年6月の地方自治法一部改正で指定管理者制度が創設

そもそも1947年に制定された地方自治法は、行政が公の施設を「造営物」と規定してその管理は自治体が行い、委任できないものとされていました。しかしその後1963年の改定で「管理委託制度」を導入(委託先は「公共団体」「公共的団体」に限定)し、1991年改定で委託先を拡大してきました。そして2003年6月の一部改正で指定管理者制度が創設されました。具体的には、地方自治法第244条の2(公の施設の設置、管理及び廃止)第3項の「管理」の規定を改正して公の施設の管理主体の制限をいっさい撤廃し、民間事業者も含め、自治体が「指定」する法人その他の団体に管理を代行させるというものです。しかも指定管理者は、これまでの委託管理とは異なり、住民の施設利用の許可権を持つことになりました。(地方自治法第244条、244条2は資料参照)

本来、地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(地方自治法第1条2)ものであり、その目的を果たすために「公の施設」が設置され、さまざまな市民サービスを提供しています。従って「公の施設」は、地方自治法でも「住民の福祉を増進する目的をもって(地方公共団体が設置し)住民の利用に供するための施設」と定義されています。

03年の「改正」でも、当該の244条の2第3項の前半部分「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認められたときは」という前提はそのまま生きており、その解釈は「公の施設の管理は、その設置主体たる地方公共団体が直接これにあたるのが原則である」「住民の利用をより有効適切に行うことができる場合には…出資法人、公共団体、公共的団体に委ねることを許容するというのが法の趣旨」(日本評論社・基本的コンメンタール「地方自治法」)と解されています。

(2)03年6月の地方自治法一部改正で何が変わったか

「公の施設」の管理権限を管理者の指定という行政処分により私人(団体であることを要するが、その要件に制約はない)に設定できるようになりました。

「公の施設」の管理は、これまで直営か出資法人(自治体が50%以上出資している法人)、公共団体(土地改良区など)、公共的団体(農協や社会福祉法人など)に限定していましたが、「改正」により株式会社など民間事業者も参加できることにな

りました。

指定管理者の権限として、当該「公の施設」の使用許可（行政処分）利用料金の設定が認められました。利用料金は、上限など基本的な枠組みは自治体が条例で定め、指定管理者が独自に設定する場合は、その範囲内で自治体との事前協議、承認が必要になります。

管理者として指定する期間が設定されます。これまでの管理委託制度では、委託先は特段の事情のない限り当該の団体が継続することが当然視されていましたが、期間終了毎に「公募」という形で再指定手続きが行われることになりました。

(3) 指定管理者制度が導入されて4年たったの変化

指定管理者制度が導入されて4年経過した今、施設職員の雇用、賃金・労働条件改善に加え、この制度そのものが「公の施設」の公的責任による公平性、専門性、継続性、安定性の確保、社会的役割などで問題の顕在化や矛盾、混乱の広がりもあり、指定管理者の撤退、経営破綻、指定取り消しなどの事態も起きています。例えば横浜市の有形文化財である大倉山記念館では、横浜市から指定を受けている二つの団体が記念館の管理をめぐる民事訴訟で争い一部の事業が滞る事態が起きたり、北九州市の的場池体育施設(体育館・弓道場・球場)では指定業者が「入札額甘すぎた」と指定管理者が指定期間を余して返上する事態も起きています。

(4) 名古屋市での指定管理者制度の導入

名古屋市では2004年度に児童館(16)、福祉会館(16)、老人憩いの家、笹島寮、なごやボランティア・NPOセンター、旧川上貞奴邸の37施設がはじめて指定管理者(旧川上貞奴邸は11月)になりました。しかし、NPO・株式会社はボランティア・NPOセンター、旧川上貞奴邸のみで、他は従来から管理運営委託していた外郭団体が指定管理者となりました。

初めての再指定時期を向かえた2008年度は、2004年度に指定管理者となった37施設を含めて56施設が対象となり、指定管理者が変更となったのは12施設(21.5%)で、そのうち9施設(16.0%)が外郭団体からNPOや協同組合への変更となっています。

2008年4月1日現在の指定管理者制度導入施設は409、管理代行制度導入施設253、直営(一部業務委託)1,742施設です。指定管理者制度導入施設(コミセン、都市公園、市営住宅除く)に限れば、レク・スポーツ施設39.6%、医療・社会福祉施設32.2%、文教施設19.1%の順となっています。指定管理者別でみると財団・社団法人76.2%、株式会社13.1%、福祉法人とNPOなどとの共同体5.9%、特殊非営利活動法人2.9%、公社、NPO法人と続きます。

(資料、参照)

(5) 指定管理者の指定に至るまでの手順

- ・ 指定管理者制度に移行する施設の選別
- ・ 指定管理者条例の制定(施設設置条例の制定)
- ・ 指定管理者の選定

選定委員会の設置 公募(非公募の場合もある) 申請(事業計画書の提出)
審査 指定管理者の内定

- ・ 債務負担行為の決定
- ・ 指定に関する議会の議決
- ・ 指定管理者の指定
- ・ 協定の締結 (指定管理者にかかる協定書)
- ・ 業務の開始 (指定管理者事業報告書=年度ごと)

(6)指定管理者制度導入前の管理状況

| 区 分 | 都道府県 | 指定都市 | 市区町村 | 合計 |
|--------|-------|-------|--------|--------|
| 管理委託制度 | 6,769 | 5,033 | 41,619 | 53,421 |
| 直 営 | 250 | 321 | 6,182 | 6,753 |
| 施設の新設 | 64 | 186 | 1,141 | 1,391 |
| 合 計 | 7,083 | 5,540 | 48,942 | 61,565 |

表は総務省「指定管理者制度の導入状況調査」より 2006年9月2日現在 ホームページ

5、研究会のとりのくみ

研究会設置の目的

あらためて地方自治法に基づき、住民の福祉を増進する目的をもって、地方公共団体が設置する「公の施設」は、公設公営を堅持するとともに、すでに導入されている施設についても、そこで働いている労働者の賃金・労働条件の向上をめざすことを基本に、現状の把握（実態調査）問題点や運動の方向性を研究・協議する。

研究会のメンバーは、関係支部、外郭団体、学者・研究者（東海自治体問題研究所含む）で構成する。
(研究会メンバーは巻末参照)

第1回研究会（07.10.22）

指定管理者制度をめぐる全国と名古屋市の現状（07年4月現在）の確認

福祉支部に指定管理者・民営化が提案されている施設と、市民病院（東市民病院・城北病院・城西病院・守山市民病院・緑市民病院）が08年4月より地方公営企業全部適用の提案されていることなど、名古屋市の現状の確認。

指定管理者へ 軽費老人ホーム（清風荘、安田荘、きよすみ荘、緑寿荘）

養護老人ホーム（寿荘、寿楽荘） 障害者スポーツセンター

民営化へ 身体障害者通所授産（緑風荘） 知的障害者入所更正（希望荘）

知的障害者通所授産（若杉作業所、昭和橋作業所、鳩岡作業所）

特別養護老人ホーム（黒石荘）

指定管理となっている児童館（谷口）、名古屋港水族館（春日井）、松ヶ島（塚本）などの現状を聞く。

第2回研究会（07.12.6）

豊島明子委員（南山大学）から「指定管理者制度と福祉」と題して問題提起を受けて学習を行う。

小笠原浄委員（教育委員会事務局支部）から、生涯学習センターの「指定管理者制度を含めた検討の答申」についての報告を受ける。スポーツ振興事業団設立に関わった三輪三市職労副委員長より、スポ振設立と指定管理者導入の経過などについて報告を受ける。

京都市職労の「指定管理者訪問調査活動」の報告。

施設・利用者アンケート、施設訪問調査について検討。

第3回研究会（08.1.24）

渥美雅康委員（自治労連弁護団）から「公務の民営会について」と題して問題提起を受けて学習を行う。

村田関連労組書記長から、名古屋市教育スポーツ振興事業団における給与制度改革の実態について報告を受ける。

春日井委員（みなと財団労組）から名古屋港水族館（平成18年指定管理者指定）

の現状を聞く。(職員の身分などは管理組合職員のみ)

福祉施設の指定管理者(協定書・実績報告)分析結果について報告を塚本委員から受ける。

第4回研究会(08.2.25)

施設訪問調査にあたっての施設分類とワーキンググループの編成。

社会福祉施設 豊島、塚本道、谷口、塚本紀、山岡

文化施設 渥美、市川、知崎、(水谷)

生涯学習関連施設 小笠原、亀谷、鈴木、村田

レク・スポーツ施設 服部、中切、田中、春日井、(スポ振)

見学施設、調査項目の検討。

第5回研究会(08.4.17)

調査グループからの報告(内容省略)

・福祉施設(豊島、塚本道、谷口、山岡)

3月14日 名古屋市社会福祉協議会、児童館、総合リハビリテーションセンター

・文化施設(渥美、知崎、市川) 4月17日 旧川上貞奴邸

・生涯学習関連施設 4月23日予定 津島市の図書館・公民館

・スポーツ施設 5月14日予定 昭和スポーツセンター

指定管理者導入施設を利用している団体(文団連)との懇談を行うことを確認。

PFI事業について検討を行うことを確認。

アンケート中間報告……………(詳細は「アンケート結果」参照)

研究会の報告集の作成と報告集会の開催を決める。

第6回研究会(08.5.22)

調査グループからの報告……………(詳細は「訪問調査結果」参照)

・生涯学習関連施設(亀谷、小笠原、吉永)4月23日 津島市の図書館・公民館

・スポーツ施設(服部、村田、田中)5月14日 昭和スポーツセンター

指定管理施設の利用者団体との懇談会内容の報告。

5/8 倉知さん(市民のための会場を考える会)、栗木さん(劇団名芸)

(資料 参照)

5月12日 名古屋で初めてのPFI事業となる「鳴海工場」について、環境局より説明を受ける (詳細は「名古屋市のPFI事業」参照)

第7回研究会(08.6.19)

研究会報告集の検討

報告集会について

「指定管理者制度研究会」報告集会(08.7.3)

18時15分～ 労働会館会議室

6、指定管理者制度導入施設の現状と訪問調査結果

(1) 名古屋市における市立社会福祉施設の民営化をめぐる動きと運動課題～指定管理者制度導入問題を中心に～

名古屋市職労福祉支部 塚本道夫

はじめに

1960年代の後半以降、高度成長と地域開発がもたらした都市部の生活基盤整備の遅れによる都市問題が顕在化し、福祉・教育などに対する住民運動に支えられて、次々と革新自治体が誕生した。この時期に、大都市においては、保育所などの社会福祉施設職場に働く自治体労働者の労働条件の改善をめざす運動が大きく発展し、名古屋市においても、毎年の予算編成時に社会福祉施設の運営問題や職員の労働条件等について労使協議がされるようになり、社会福祉施設職場の労働条件は大きく改善していった。併せて、民間の社会福祉施設にかかる賃金等公私間格差是正制度についても、東京都、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市等の大都市部において制度化されていった。

しかし、一方では、いわゆる“社会福祉事業団 1971年通知”に象徴されるように、地方財政危機を背景とした自治体直営の社会福祉施設の民間委託の動きも府県を中心に始まった時期でもあった。

昨今の自治体におけるNPM行革のもとで、「民間でできることは民間で」といった民営化とそれによる職員定数削減が行われているが、この小論では、名古屋市における市立社会福祉施設の民営化の経過について触れるとともに、2003年の地方自治法改正で導入された指定管理者制度についての問題と課題に述べてみたい。

1 市立施設の民間委託の経過

名古屋市における市立社会福祉施設の民営化の動きについて、杉戸保守市政の終盤から本山革新市政の間を第一期、西尾・松原市政の20世紀末までを第二期、21世紀初頭から現在までの松原市政を第三期という3つに時期を区分して以下に概観したい。

(1) 第一期：杉戸保守市政終盤から本山革新市政の間（1970年代初頭～1984年度）

名古屋市における市立の社会福祉施設の民営化問題について、名古屋市民生局と名古屋市職員労働組合民生局支部（注）との労使協議問題とし取り組まれたルーツとして、桜山通勤寮運営委託問題を挙げることができる。第一期本山革新市政下における1976年予算の編成時に民生局が提案した内容は、新設する知的障害者通勤寮「桜山通勤寮」を社会福祉法人名古屋手をつなぐ親の会に管理委託するというものであった。民生局支部は、直営を追求したが、公立民営での開設となった。しかし、労使交渉の到達点として、民生局と民生局支部との間で「憲法はじめ関係法令の理念にのっとり、社会福祉施設の設置・管理運営については、今後、新設される施設は公立公営で行うものとし、委託される通勤寮についても、労働基準法を常に遵守し、給与など職員の待遇については公私格差のないようにする」等の内容の協定書を取り交わしている。始まって間もない革新市政下という状況であったにしても、画期的な内容のものだった。

府県を中心に社会福祉事業団が設立され、公立施設の事業団委託（管理委託制度）がすすむなかで、名古屋市においては、他の政令指定都市と比較すると、公立公営の各種の社

会福祉施設が設置されてきた。そのため、今日時点でも、他都市と比較して、社会福祉施設職員が多く、社会福祉施設現場を経験した職員が、人事異動により、健康福祉局や子ども青少年局の企画立案部署に、あるいは社会福祉事務所に多数配属されており、その面では、現場経験を生かした福祉施策の企画立案や施設運営指導などの行政能力には高いものがあるといえる。それだけに、職員定数削減を目的とした、民営化攻撃は厳しい。

「協定書」以降、公立公営の施設設備、私立民営の施設設備、民間社会福祉施設への賃金等公私間格差是正の充実と繋がっていく。

1981年予算編成時、「オール与党体制に取り込まれた」と揶揄された本山市政の時代であるが、民生局から、「今後の経営問題の基本的考え方」として、「社会福祉事業法第2条に規定する事業を行う施設は、原則として設置主体が管理（運営を含める）にあたる、

社会福祉事業法第2条に規定のない事業を行う施設については、民間の独自性が発揮できること、行政責任が維持されること、利用者のサービス低下にならないこと条件が満たされる場合、その管理を福祉の向上を目的とする社会福祉法人に委託することがある」と民生局支部に提案がり、休養温泉ホーム「松ヶ島」、総合社会福祉会館及び身体障害者スポーツセンターの委託提案があった。民生局支部は、この3つの新設施設の委託問題について、関係福祉団体とも協議を積み重ね、身体障害者スポーツセンターを除いて、名古屋市社会福祉協議会への委託を了解した。

総合社会福祉会館の委託にあたっては、民生局支部は、住民主体の組織としての活動強化、行政からの組織的独立、自主財源の保障、理事会・評議員会、職員採用・労働条件、区社会福祉協議会の強化等を内容とする「市社会福祉協議会の発展強化のための民生局支部の提言」（1980.11.28）を発表している。

なお、身体障害者スポーツセンターは、現在も障害者スポーツセンターとして直営で運営されているが、来年4月から指定管理者制度に移行する予定となっている。

（2）第二期：西尾・松原市政の20世紀末までの15年（1985年度～1999年度）

1989年10月に、福祉健康センター（現：総合リハビリテーションセンター）が、社会福祉事業団である名古屋市福祉健康センター事業団（現：名古屋市総合リハビリテーションセンター事業団。以下「事業団」）に経営委託して開設した。

福祉健康センターは、身体障害者更生相談所、リハビリ病院、重度身体障害者更生施設、補装具製作施設及び身体障害者A型センターからなる複合施設であり、障害者のリハビリテーションのための相談支援、評価、処遇決定、医療・職能開発等によって障害者の社会復帰をめざす総合的で一貫性の施設であると同時に市内における医療施設や関連諸機関との連絡調整機能、行政内部部門と行政外部部門との連絡調整機能を持った施設である。民生局支部は「人間らしく生きる権利の回復（全人間的復権）」を目的とするこの事業は、名古屋市の障害福祉の基幹となる施設であり、「職員定数隠し」や財政的理由による事業団委託は反対であるとし、市内の中心的なバスターミナルでの市民宣伝、市民署名、民生局職員のほぼ全員の団結署名を取り組みながら公立公営を強く求めた。

全国的にかけられていた地方「行革」攻撃に追随する西尾市政の定員抑制方針とそのもとに置かれた民生局の状況のもとで、結果的に事業団の設置と委託を認めざるを得なかった。

しかし、民生局との交渉の中で、民生局長に「公立公営が望ましい」と認めさせ、「公営

に準ずる内容で」を回答させた。この取組みのなかで、事業団固有職員の給料・諸手当・退職金・労災給付等を市職員と同一水準のものとさせることができ、さらに、民生局に既存の公立施設の事業団への吸収を行わせないことを約束させる成果も得ている

1993年には、社会福祉法人なごや福祉施設協会（以下「施設協会」）が設立された。施設協会は、ゴールドプランの目標達成のために、多数の特別養護老人ホームとデイサービスセンターを設置・運営する経営主体である。一般の社会福祉法人と異なるところは、法人設立にあたって必要な基本財産（100万円）は、名古屋市と市社会福祉協議会が折半し、名古屋市の外郭団体の位置づけ、建設所有地には市有地を無償で貸与、施設整備及び運営資金については、名古屋市と社会福祉協議会が施設協会に貸し付けることとなっており、施設協会は、その資金を運用することにより以後の施設整備の自己資金とすることとされた。これは、公立施設の民営化とは異なるが、職員定数抑制のもとでの施設整備促進策といえる。今日では、特別養護老人ホーム12か所（定員860人）等を運営し、職員を約550人擁する事業体となっている。

1998年10月には、民生局から、名楽福祉会館（中村区）の改築と合わせ、中村区社会福祉協議会の運営する在宅サービスセンターとの一体的運営を図ることを理由に、その運営の委託提案があり、2000年度から同区社会福祉協議会に委託している。その際にも、民生局は、協定書等の労使合意事項の遵守を約束している。

（3）第三期：21世紀初頭から現在までの松原市政（2000年度～現在）

21世紀に入り、公立公営施設の運営問題をめぐる、自治体と自治体労働組合を取り巻く環境は大きく変わった。

名古屋市においては、「市民の満足度を高める市政」をめざし、行財政のシステム改革を推進するとして、2001年9月に「行財政改革計画」が、2004年4月には「第2次行財政改革計画」が、2007年3月には「第3次行財政改革計画」が策定されている。

また、「公債償還基金からの借入を行わない財政運営」をめざすとして、2001年9月に「財政健全化計画」が策定され、2005年度には、「将来世代へ負担の先送りをしない、持続可能で強固な財政基盤の確立」をめざすとして、「新財政健全化計画」が策定されている。

2001年12月には定員管理計画が策定され、“より効率的・効果的な市政運営の観点”を基本に事業実施のあり方について、より厳しく見直す方針が出された。

市政運営の経営戦略的機能を高めるとして、2001年には、経営会議及び経営アドバイザーの設置と、行政評価の導入がされ、2002年には「公的関与のあり方に関する基本指針」が策定された。

さらに、2005年3月21日の総務省「新地方行革指針」通知を踏まえ、2006年3月に「行財政集中改革計画」が策定され、計画期間中に市全体で、2300人以上の職員定数を純減するとしている。同計画において公の施設の民間委託等の推進を図るため、「公の施設のあり方研究会」が設置された。同研究会は、2007年3月に、「公の施設によるサービス提供の必要性」「公的関与の必要性を検証する視点」「運営改善をする方策」等を内容とする「公の施設のあり方に関する報告書」を策定した。

わが国の社会福祉も大きく変容した。2000年4月の介護保険法の施行と同年6月の社会福祉法（旧社会福祉事業法）の施行により、社会福祉基礎構造改革の御膳立てが整い、障害者福祉分野においても、2003年4月には、支援費支給方式が採用され、2006年4月から

障害者自立支援法が施行されている。

こうした状況のもとで、健康福祉局（民生局の名称改め）は、“協定書等の労使合意事項の遵守”という姿勢を一転し、2002年10月に「今後、社会福祉施設の管理運営を委託することや一部業務の委託化・囑託化を提案」との立場を鮮明にし、2003年度・2004年度の2か年で福祉会館15館、児童館16館を市社会福祉協議会に、熱田荘を社会福祉法人芳龍福祉会にそれぞれ委託した。この間の2003年1月には、名古屋市社会福祉審議会が「今後の福祉のあり方について」と題する報告を出している。この報告書は今後の名古屋市の福祉制度あり方に大きな影響をあたえるものとなっているが、くわしくは、2の「異様な内容の2003年（平成15年）「名古屋市社会福祉審議会報告書」」で触れる。

さらに、2006年1月12日には、健康福祉局から健康福祉局支部に対して「市立社会福祉施設のあり方検討骨子（案）」（以下「検討骨子（案）」）が出され、今後、局内において、この検討骨子（案）に沿って、「民営化（施設の民間譲渡、あるいは公立施設の廃止＋民間施設の新設整備） 指定管理者制度への移行、 直営の存続」を考えていくことが示された。

地方自治法が一部改正（2003年6月公布、9月2日施行）され、公の施設の管理委託制度に代わって指定管理者制度が導入され、施行日から3年以内（2006年9月2日まで）に、管理委託されているすべての公の施設は指定管理者制度に順次移行することとなった。

2 異様な内容とも思える2003(平成15)年「名古屋市社会福祉審議会報告書」

報告書「今後の福祉のあり方について」は、健康福祉局が公立公営施設の民営化を打ち出す際に、その理由付けとして、その都度、引き合いに出されているものである。

報告書では、「持続的・安定的な福祉を確立するための方向性」として、給付と負担の原則の確立、 公民の役割分担の確立、 費用対効果を考慮した施策の展開、 市民への情報開示の徹底をいい、「現行の福祉施策のあり方」について触れている。

この意見具申に仮に“副題”を付けるなら「財政健全化計画推進に向けての社会福祉の公的責任縮小と市民生活圧迫の方策について」が相応しいと思われるほど、「財政事業が厳しい」「検討が必要」「所得制限」「負担のあり方」等の字句がわずか6ページ（経過部分を除くと実質的には3ページ程度）の報告書の随所に散りばめられている。社会福祉審議会の報告書としては極めて“異様”とも思える内容となっている。

「方向性」については、財政健全化計画にある財政健全化の方策のまさに“福祉版”であり、事例的に触れられた「現行の福祉のあり方」は重大な問題を含んでいる。

具体的には、敬老パスは交付対象年齢の引き上げ、所得制限・利用限度の導入等を、保育料は低所得利用者からの負担強化を、福祉給付金制度は助成対象者の範囲の見直しを、遺児手当は所得制限の強化を、要介護高齢者等福祉金制度や敬老金は廃止を含めた検討を、それぞれ述べている。まさに、かつての革新市政において制度化された名古屋の優れた福祉制度をかなぐり捨てたようなものである。

また、市立の社会福祉施設の管理・運営については、具体的説明もなく「公・民の役割分担、民間活力の活用の観点から、民営化あるいは民間委託を検討すべきである」と述べている。

構造改革のもとで、貧困と格差が拡大し、医療保障が後退し、年金が切り下げられ、さ

らには生活保護の利用抑制の不適切な運用が強行され、自殺や餓死という痛ましい悲劇が全国で起こっている。高い国保保険料を払えずに、国保資格証明書や短期保険証の発行されている国保保険料滞納世帯も急増している。曲がりなりにも社会福祉に関する問題を調査審議する審議会である。「持続的・安定的」な市民生活に向けての社会福祉のあり方を審議すべきではないだろうか。人権保障の視点から考えれば、「持続的・安定的」とすべきは、“制度”ではなく“市民生活”である。「名古屋市社会福祉審議会はまともに機能しているのか？」といった風評も市職員の間にあるようだ。自治体は住民生活の“砦”であり、住民の福祉の増進をその役割としている。名古屋市は、構造改革路線への追随をやめ、あらためて社会福祉のあり方を検討すべきではないだろうか。

3 民営化のツールとされた行政評価の批判的検討と問題点

(1) 「公的関与のあり方に関する点検指針」の見直しバージョンとしての「公の施設のあり方に関する報告書」

名古屋市の事務事業の見直しや市立施設の民営化は、行政評価と連動した“財源・定数配分型”予算編成によって行われている。そのため、公立公営施設の民営化問題を考えるにあたっては、行政評価の実情について触れざるを得ない。

名古屋市の行政評価の特徴は、2003年3月に定めた「公的関与のあり方に関する点検指針」(以下「点検指針」)にそって実施されたことである。以下はその内容である。

「民間でできることは民間に委ねる」ことを基本に、行政と民間との役割分担の観点から、市の関与は必要最小限にする。

市の関与が必要な場合であっても、費用対効果や効率性の観点から、サービス提供の実施主体については民間活力を積極的に導入する。

特定の利用者に限ってサービスを提供するような場合は、負担の公平の観点から、利用者に適正な費用負担を求める。

一見すると客観性のあるかのような行政評価であるが、内部評価に関わった市職員は「点検指針」という“フィルター”を通して取り組んできたのである。

第3次行財政改革計画では、「5つの実行」として「市民ニーズをしっかりと把握します」「市民の皆様とともに市政をすすめます」「行政評価を行い、市政を点検します」「低コストで良質なサービスを提供します」「迅速で便利なサービスを提供します」を掲げ、この「5つの実行」を支える取り組みとして「創造的な改革改善に取り組む体制づくり・市民に信頼される市役所づくり」をすすめることとある。

「行政評価を行い、市政を点検します」では、事務事業の評価手法の改善に触れ、「低コストで良質なサービスを提供します」の具体的取り組みとして「公の施設等の見直し」を挙げている。そして、「公の施設のあり方に関する報告書」(2007年3月)の内容を踏まえた行政評価の結果により、廃止、民営化などの施設のあり方や、指定管理者制度の導入などの管理運営体制のあり方について見直しを行うとともに、コスト縮減、利用率の向上、サービスの改善に取り組むことにより効率的・効果的な施設運営を推進するとなっている。

したがって、「公の施設のあり方に関する報告書」は、事務事業の評価手法として「点検指針」の見直しバージョンとして策定されたといっても過言ではない。

名古屋市の19年度行政評価は市職員による内部評価と有識者による外部評価から成り

立っているが、内部評価の方法は、この報告書を踏まえて作成された。

(2) 公の施設の具体的評価方法と問題点

表2 【個別評価】

| 評価項目 | 視点 |
|---------|------------------------|
| 公共性 | 公的関与の範囲、関与の妥当性、必要性・公益性 |
| 有効性 | 互換性、利用度 |
| 代替性・効率性 | 管理運営主体の妥当性、経済性・手法の妥当性 |
| 達成度 | 目標に対する達成状況 |

内部評価は、個別評価と総合評価から成り、公の施設に関する個別評価と視点は、表2のとおりである。

公共性の評価項目では、まずは公的関与の範囲、関与の妥当性で“篩(ふるい)”にかけられ、次に必要性・公益性の組み合わせで「1」(低)から「4」(高)の4段階の数字で序数化し、評点が付けられる。同様に有効性の評価項目では、互換性、利用度の組み合わせで「1」から「4」の評点が付けられる。互換性の内容として、複数館の場合や類似する施設が存在する場合は互換性が大きいとして評点は低くなる。

代替性・効率性の評価方法に最も大きな問題がある。「料金、サービスともに類似の民間施設がある場合において、民間に任せることで、施設設置の目的やサービスの質を損なうことなく歳出抑制が期待でき、参入が望める事業者がある施設」、言い換えれば、「民間でできることは民間に委ねる」(代替性)の考え方により評点は「1」と付けられる。この段階で、市立社会福祉施設で、市内に同種の民間施設が存在すれば、すべて「1」の評点が付けられる。次に、類似の民間はないが、民間に任せることで歳出抑制又はサービスや集客力が期待でき、参入が望める事業者が望める場合は、評点は「1」又は「2」が付けられる。そして、最後に残った「市が直接管理運営することにより、効果的・効率的に運営することができる施設」は、この後、効率性の篩にかけられ、「利用者一人あたり運営費が前年度より増加した」「従事人員の見直しでコストが縮減できる」等の9項目のうち1つも該当しない施設は、評点が「4」、1つ該当すれば「3」、過半数該当すれば「2」の評点が付けられる。

表3 【総合評価】

| 評価 | 内容 | 評価の目安 |
|---|---------------------|--|
| A | 現状どおり管理・運営を進めることが適当 | |
| B | 運営改善の検討 | 「公共性」「有効性」のいずれかが評点3の場合 |
| C | 施設のあり方の見直しの検討 | 「公共性」「有効性」「代替性・効率性 - 第1段階」のいずれかが評点2の場合 |
| D | 統廃合、民営化の検討 | 「公共性」「有効性」「代替性・効率性 - 第1段階」のいずれかが評点1の場合 |
| 「公共性」「有効性」は高い(評点4)ものの、「代替性・効率性 - 第2段階」「達成度」のいずれかが低い(評点2以下)の場合C又はD | | |

達成度は、平成 18 年度目標の達成の度合いに応じて「1」から「4」の評点が付けられる。しかし、施設毎の成果指標（特に多機能の複合施設）の定め方の問題や立地条件の違い等が、必ずしも適切に考慮されていないといえる。

こうした個別評価の上にならば、個別評価を統合し、表 3 にあるように、A から D の総合評価がされる。つまり、個別評価は課長段階の直接評価であり、総合評価は市としての間接評価である。

個別評価の段階でも有効性、代替性・効率性の篩設定は、市の定員管理方針等の行革方針で恣意的な操作ができるし、総合評価は、「評価の視点」の決め具合で、さらに大局的な視点に立った恣意的操作が可能になっている。また、一方では、不要不急の施策、事業であっても、トップ（市長）の重視するものであれば、客観性を帯びながら重点的に評価される傾向がある。

表 4 にあるように、健康福祉局所管分のほとんどの直営施設が公共性「4」（公的関与の範囲、関与の妥当性等）と高い評点がありながら、代替性、効率性が「1」又は「2」となれば、総合評価は容赦なく C 又は D となってしまうのである。

これが、「全国に誇れるシステム改革」と“自我自賛”する名古屋市の行政評価の方法の実態であり、外部評価は、こうした“操作”を隠蔽し、あたかも客観性のあるかのように装わせると同時に、内部評価以上に、市民不在の企業経営的視点で厳しく評価するという役割を果たしている。

表 4

| 市立社会福祉施設名 (健康福祉局所管) | 内部評価 | | | | | 外部 評価 |
|------------------------|------|-----|------------|-----|----------|----------|
| | 公共性 | 有効性 | 代替性 効率性 | 達成度 | 総合 評価 | |
| 黒石荘 | 4 | 2 | 1 | 2 | D | D |
| 厚生院（特養） | 4 | 4 | 3 | 3 | B | B |
| 寿荘 | 4 | 3 | 2 | 3 | C | C |
| 寿楽荘 | 4 | 3 | 2 | 3 | C | C |
| 清風荘 | 4 | 3 | 2 | 3 | C | C |
| 緑寿荘 | 4 | 2 | 2 | 2 | C | C |
| 安田荘 | 4 | 3 | 2 | 3 | C | C |
| きよすみ荘 | 4 | 2 | 2 | 2 | C | C |
| 若杉作業所 | 4 | 2 | 1 | 2 | D | D |
| 昭和橋作業所 | 4 | 2 | 1 | 2 | D | D |
| 鳩岡作業所 | 4 | 2 | 1 | 2 | D | D |
| 希望荘 | 4 | 3 | 1 | 3 | D | D |
| 緑風荘 | 4 | 2 | 1 | 2 | D | D |
| 障害者スポーツセンター | 3 | 3 | 2 | 3 | C | C |
| 植田寮（救護・更生） | 4 | 4 | 4 | 3 | B | B |
| 厚生院（医療・救護） | 4 | 4 | 3 | 3 | B | B |

4 名古屋市における指定管理者制度の導入～社会福祉施設を中心として～

(1) 原則を捻じ曲げて、第一種社会福祉事業の経営も営利企業が可能に

先に触れたように、地方自治法の改正により、公の施設の管理委託制度に代わって指定管理者制度が導入され、施行日から3年以内に、管理委託されているすべての公の施設は指定管理者制度に移行することとなった。

地方自治法改正による指定管理者制度の導入にあたって、個別法との関わりが問題となった。社会福祉の分野では、社会福祉法第60条に「社会福祉事業のうち、第一種社会福祉事業は、国、地方公共団体又は社会福祉法人が経営することを原則とする」と規定され、従来、厚生労働省は第一種社会福祉事業とされる社会福祉施設に営利企業が経営主体となることを認めてはいなかった。しかし、厚生労働省は、施行日直前の2003年8月29日に、4課長連名通知を発して、第一種社会福祉事業についても株式会社に管理を委ねることのできる見解を出し、内閣府も「現状でも可能」とした。社会福祉法第61条には、事業経営の準則として、第1項第1号に「国及び地方公共団体は、法律に基づく責任を他の社会福祉事業を経営するものに転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」とあるように、社会福祉の実施責任が国や地方公共団体にあることを明確に打ち出している。これは、社会福祉実施にあたっての国や地方公共団体がまもるべき基本原則である。第2項には、「第1号の規定は、国又は地方公共団体が、その経営する社会福祉事業について、福祉サービスを必要とする者を施設に入所させることその他の措置を他の社会福祉事業を経営する者に委託することを妨げるものではない」とあるが、地方公共団体の責任が消えたわけではなく、委託できることを述べたにすぎず、「公立施設は直営が原則」に変わりはない。また、地方自治法第1条の2に、地方自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本とし、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とある。そして、“住民の福祉の増進”などの役割を果たすために、地方自治体は各種の公の施設を設置して広く住民の利用に供するとともに、法解釈上、設置主体である地方自治体が管理を直接行うことが原則とされている。

(2) 管理委託制度から順次指定管理者制度へ

名古屋市においては、各区に1箇所ずつ設置されていた児童館、福祉会館を皮切りに、表5にあるように順次移行していった。

2005～06年度まで(導入期)に管理委託制度から指定管理者制度に移行したもののうち、指定された指定管理者は、株式会社が1つあるのみで、他はすべて社会福祉協議会又は市の外郭団体的色彩の強い社会福祉法人、シルバー人材センターであり、管理委託制度から指定管理制度に移行した段階で経営主体が変更されたものはない。

2004年2月4日付けの朝日新聞は、児童館の指定管理者選定について、「公募…結局は『社協』委託」の見出しで「名古屋市が新年度から児童館などの管理・運営を民間に任せようと公募したところ、複数のNPO(非営利団体)が名乗りを上げた。ところが、結果的には16施設すべてで市と関係の深い社会福祉協議会(社協)が管理者に選ばれた」「市側は『結果として十分な力量があるNPOがなかった』などと説明」と報じている。

健康福祉局支部は、2004年度に名古屋市の公の施設としての社会福祉施設に始めて指定管理者制度が導入されるにあたって、当時の健康福祉局長宛に「社会福祉施設における指定管理者制度導入に関する要求書」(2003年12月18日)に提出している。健康福祉局は

「厚生労働省への照会・回答によれば、児童自立支援施設を除き、第一種社会福祉事業であるか、第二種社会福祉事業であるかに関わらず、原則として制限がないこととされている」とここでも原則が捻じ曲げられている。さらに「『直営施設を含めた公の施設について、多様な管理運営主体の活用の検討を進め、行政責任の確保、法令との適合などを総合的に判断しながら、可能なものから実施していく』という方針を本会議でも明らかにしており、健康福祉局としてもこうした方針を基本に、社会福祉施設の性格、目的、特殊性、またこれまでの経過などを十分に踏まえたうえで、適性かつ公平な管理運営及び利用者の利便の向上を主眼におきながら、個々の具体的な施設毎に対応を慎重に検討してまいりたい」と回答している。

また、総合リハビリテーションセンターの指定管理者の選定については、健康福祉局支部は「「公募」はせずに、「非公募」とすること」を強く要求したが、健康福祉局は「市の方針として公募」の姿勢を変えなかった。しかし、結果として、指定期間が10年とされるなど一定の成果があったといえる。もっとも、健康福祉局も本音としては、「非公募」としたかったようだが、市（総務局）に押し切られたのが実情のようである。

表 5

| 年度 | 施設名 | 指定管理者名 |
|-----------------|-----------------|-------------------------------------|
| 2004年度 (H16) | 児童館(16) | (福)名古屋市社会福祉協議会(16) |
| | 福社会館(16) | (福)名古屋市社会福祉協議会(15) (福)中村区社会福祉協議会 |
| | 老人いこいの家 | (福)名古屋市社会福祉協議会 |
| | 笹島寮 | (福)芳龍福祉会 |
| 2005年度 (H17) | 総合リハビリテーションセンター | (福)名古屋市総合リハビリテーションセンター事業団 |
| | 熱田荘 | (福)芳龍福祉会 |
| | 高齢者就業支援センター | (社)名古屋市シルバー人材センター |
| 2006年度 (H18) | 休養ホーム松ヶ島 | (株)トヨタエンタプライズ |
| | とだがわこどもランド | (福)名古屋市社会福祉協議会 |
| | にじが丘荘 | (財)名古屋市千種母子福祉協会 |
| | 鯉城学園 | (福)名古屋市社会福祉協議会 |

(3) 導入期における指定管理者間の比較による特徴

別表の「名古屋市の福祉関係施設の指定管理者制度導入比較」は、指定管理者制度が導入されている社会福祉施設のうち4つを選定し、2007年度の協定書を比較整理したものである。

【再委託の禁止】

どの協定書にも、「指定管理者は管理業務の全部又は一部を第三者に委託してはならない、又は第三者に行わせてならない」という旨の「再委託の禁止」の項目を掲げている。しかし、例外として、清掃業務、警備業務、特殊な機械器具の保守点検業務、炊事業務、移送・車両の運行等の再委託を認めている。住民の福祉の増進を目的とする「公の施設」の中心

業務と周辺業務の区分と再委託の問題の整理が必要と思われる。

【協定期間】

名古屋市の基本方針を踏まえ、3つの施設は4年となっている。しかし、総合リハビリテーションセンターは10年となっている。これは、「公立公営が望ましい」「公立施設に準じる」を民生局（当時）に回答させ、指定管理者制度導入時にも安定性、継続性、行政責任等を支部が強く求めた運動の成果である。

【指定管理料・支払と清算】

ア 総合リハビリテーションセンターを除き、協定期間内の指定管理料の総額が明示され、年度の毎の内訳も示されている。総合リハビリテーションセンターは年度毎の内訳はなく、毎年度当初に一年分を示すとなっている。理由は定かではないが、指定管理料（267億円）が大きいのと協定期間（10年）が長いことを考慮したものではないかと思われる。

イ 指定管理者が社会福祉法人である笹島寮、千種児童館、総合リハビリテーションセンターは“概算払”であり、株式会社が指定管理者となった松ヶ島は“前金払”である。概算払や前金払は地方自治法施行令に定めがあるが、その違いは、「概算払がどのような場合においても、債権者は確定しているが債務金額が未確定であるのに対し、前金払は、債権者及び債権金額ともに確定しているが、支払うべき事実の到来前に債務金額の全部又は一部を支払う点である」（『五訂地方財政小辞典』ぎょうせい）とされている。清算を必要とする概算払と“やむを得ない特別な事由”なければ清算を行わない概算払は、本質的に異なる。

したがって、笹島寮、千種児童館、総合リハビリテーションセンターは、協定書において指定管理料に不足が生じた場合は、市は追加することができ、毎年度の清算書において残金が生じた場合は、市に返納することになるが、松ヶ島には“やむを得ない特別な事由”がなければ、“追加払い”も“返納”もない。

ウ 笹島寮、千種児童館は人件費の物件費への流用を原則禁止している。総合リハビリテーションセンターは協定書には明示されていないが、後で触れるように、市職員並みの給与水準の保障ということから、人件費から物件費の流用は原則禁止となるものと思われる。松ヶ島にはこの“原則禁止”が謳われていない。

【調査】

笹島寮、千種児童館、総合リハビリテーションセンターには「市は、必要とあるときは、帳簿書類その他の物件を検査又は運営管理について実地に調査」とあるが、松ヶ島にあっては「調査」ではなく、実地状況の「確認」となっている。

【利用料金制度と使用料の徴収事務委託】

この時点（2007年度）では、利用料金制度は導入されておらず、地方自治法第158条第1項の基づく使用料の徴収事務委託となっている。（千種児童館は利用料がないが、館内で実施の学童保育事業には保護者負担分を徴収し、その事業に充てている。）

以上、指定管理者制度が導入されている4つの社会福祉施設の比較で見えてきたことを整理したが、市民経済局、住宅都市局、教育委員会等の所管施設と比較すれば、問題点や課題がさらに明らかになるのではないと思われる。

5 再指定期で露呈した指定管理者制度の問題と課題

指定管理者制度がスタートして4年が経過し、名古屋市において2008年3月末には、127ある指定管理者の管理する公の施設（非公募とされたコミュニティーセンター等を除く。）うち、54の施設（その内34が社会福祉施設）が最初の指定期間を終え、公募という「競争入札」によって、雇用の打ち切りか、さらなる労働条件の切り下げかという厳しい選択を迫られていることとなった。名古屋市職員労働組合は、再指定期を迎えるに際して、2007年10月に、関係支部役員、外郭団体職員、弁護士、研究者からなる「指定管理者制度問題研究会」を発足させ、資料収集、施設調査、施設アンケートを実施してきた。

ここでは、名古屋市社会福祉協議会への聞き取り調査で見えてきた指定管理者制度の問題点と事業団設立時に民生局支部が“大闘争”を展開した名古屋市総合リハビリテーションセンター事業団の現状に触れる。

(1) 名古屋市社会福祉協議会への聞き取り調査

以下は、2008年3月14日に実施した聞き取り調査の概要である。

名古屋市社会福祉協議会への聞き取り調査（2008.3.14）

【主な質問項目】

- 社協は今、どのような環境下に置かれているか。
指定管理者制度の導入によって、どのような変化があったと考えているか。
- ・サービスの向上は生じたか。
 - ・コスト削減が重視されるあまり、サービスの質の面で悪影響が出ているなどと言われることがあるが、どうか。
 - ・指定管理者になると市との事前協議や市への定期的な報告や市による調査や指定取消などのルールに服することとなる。社協が指定管理者になってから、行政との関係のあり方には、何か変化が生じているか。どのような変化が生じたか。
 - ・福祉施設の指定管理者は、全国的にみても公共の団体に指定するケースが圧倒的多数である。それは、従来の管理委託の場合の管理者を非公募で選定していることが原因である。福祉施設の分野で、公募制を採ることについて、どのように考えているか。
名古屋市での福祉分野への株式会社参入の可能性について、どのような見通しを持っているか。また、株式会社参入ということ自体を、どう考えているか。
指定管理者制度の課題かあるとすれば、それは何か。
他の公の施設と比べて、福祉施設にとっての指定管理者制度導入の意義と課題（問題点）があるとすれば、どのようなことか。

【回答の概要】

地域福祉ということが言われるようになった現在、社協は、地縁団体のみならず、NPO（“志縁団体”）との協働も考えていかなければならなくなった。その際、地縁団体のあり方の見直しも必要であり、地域の再生が課題となっている。社協は、その際、これらの団体の間に立って、地縁団地と志縁団体との結びつきを作っていくべき存在である。しかし、その場合、民間企業をどう位置づけるかについては、今のところまだ考えがまとまっていない。現状では、企業の扱いについては、否定的、消極的という状況である。
社協の会員は、施設と社会福祉法人のみであるという現状がある。会員資格をNPOにまで広げていくことは考えているが、企業にまで広げていくかとなると、微妙である。
新しい取組として、社協がNPOとのコンソーシアムという形で、指定管理者の指定を受けた事例がある（かくれんぼ、こどもNPOたすけあい名古屋、介護サービスさくら）。これは新しい動きだと積極的に受けとめている。しかし、この場合も、企業とのコンソーシアムという形態にまで広げうるかとなると、否定的である。やはり、企業の営利性が、協働の壁になっていると思う。
指定管理者制度の意義については、プレゼンテーションをして、他の主体と競い合うことの

意味はあったと考えている。やはり、民間組織の中には、非常に先駆的な取組をしているNPOもあり、このような民間の活動は、大いに評価されるべき面がある。

指定管理者制度導入後の実情として、指定期間4年間で踏まえた職員体制をとらざるを得ない。その結果、非常に不安定なものになってしまったと言わざるを得ない。

福祉施設の特性に着目すると、まず、当該公の施設には、大別して、利用施設と入所施設の2種類がある。利用施設の場合に比べて、入所施設の場合は、濃厚な対人サービスが行われる場であるという特性がある。そうすると、入所施設の場合、4年間の期間でよいのだが、当然の疑問として浮かび上がってくる。

福祉施設によく見られる非公募による指定というあり方については、わざわざ無駄な公募をする必要はないし、公募をしないことの合理的な説明が立てられる場合には、むしろ正々堂々とこの方式を採用すればよいと考えている。

行政との関係については、協定書の内容がかなり抽象的であるため、その都度話し合っ決めていくことになる。その意味では、当初から、細部までのつめがなされていることが、協定書には必要である。

施設内での事故等の場合の賠償責任については、第一義的には、サービス提供に関しては指定管理者である。建物の構造的な問題で生じたものについては市の責任である。修繕費は、1件250万円で線引きしている。つまり、この金額を超えると市の負担になるというルールである。しかし、250万円というのは基準として高額すぎると考えている。そこで例えば、税法上60万円を超えると資産の形成に当たるというルールがあるので、それにならって基準額を引き下げること考えられるべきであるように思う。

また、そもそも、元々古い施設（築30年程度のもの）の場合の問題もある。

指定管理者導入後の人件費については、やはり厳しい現状がある。良い人材は、それなりの報酬を払わなければ採れないので、きちんとした人を採用しようとする、現状では厳しい。指定管理者になって以降の活動の創意工夫としては、2回目の指定の提案の際には、「協議会」を設けるという項目を盛り込んだ点が挙げられる。平成20年度からスタートする予定である。社協は、地域とのネットワークがやはり強みであると考えている。また、今回の指定からは、「館まつり」を館ごとに開催する等の新たな取り組みも行う。

利用者の満足度向上については、利用者アンケートでは良い評価をうけていると思う。しかし、利用者の声だけではダメである。公の施設としての福祉施設においては、地域福祉をつくるのが最も大切であり、この点に着目した評価項目・評価システムが無い現状は、大変問題である。

指定管理者導入後の評価とかモニタリングということが言われるけれども、その場合の評価基準や評価の仕方が、まだ成然していない。例えば、入所施設の場合には、ケアの質が大事なので、利用者の声を把握するだけでもかなりの程度カバー出来るかも知れない。しかし、利用施設の場合には、利用者アンケートだけではなく、地域全体の中で当該施設がどのような役割を果たしてきたかという点の評価も大事である。

また、指定管理者制度においては、地元のNPOを育てることが大事である。地元以外のNPOが指定を受ける例があるが、大問題であると思う。

専任職員の給与の処遇 具体的な金額は調査できなかった。

職員の配置について

福祉会館

- * 施設長：嘱託職員 変更無し
- * 事務職員：正規職員 変更無し（元々、60歳定年の昇給有り）
- * 看護保健職：正規職員 1年雇用の昇給無しの嘱託職員へ。
- * 介護職：正規職員 1年雇用の昇給無しの嘱託職員へ。
- * 業務士：正規職員 60歳定年後はシルバー人材センターへの外部委託へ。

（児童館

- * 施設長：正規職員（60歳定年） 嘱託（5年の任期付き）へ。
- * 事務職員：正規職員 変更無し（元々、60歳定年の昇給有り）
- * 児童厚生員：正規職員と嘱託職員 2名とも1年雇用の嘱託へ
- * 留守家庭指導員：時間給職員 変わらず。
- * 協力員 変更無し（元々、時給制）

指定後に行政から受けた指示等については、4年間で1回だけ、本庁の所管課による実地調

査を受けた。実地調査とは、遊具の安全点検や、ガスの点検などである。改善命令としての指示は受けていない。

情報公開は、経営情報に当たる部分は公開できるかどうか微妙であると思う。ただし、剰余金は、公にすべきであると思う。

名古屋市における福祉施設への株式会社参入は、待ったなしの状況にきていると思う。福祉分野でも、民間会社に指定管理者を採られる可能性が高い。例えば、次のようなことも起きている。提案内容が全く同じで単価だけを下げ提示してくる業者が、指定を受けようとする動きもある。このような問題に対しては、選定の仕方（選定基準、観点、選定委員会のあり方）の見直しが必要である。また、4年の指定期間は、10年に伸ばした方が良い（ただしその際、中間で評価する仕組みが必要である）。そうしないと、職員が育たない。

社会福祉協議会への聞き取り調査で、明らかになった問題として次の点のことを指摘しておきたい。

第一に、指定管理料が大幅にダウンしたことである。詳しい額は定かではないが、福祉会館の指定管理料の総額は、前年度の9割程度、中でも人件費総額は7割以下といわれ、その落ち込みは大きい。人件費の削減は不安定雇用職員の増大と裏腹の関係であることはいうまでもない。「人件費については、やはり厳しい現状がある。良い人材は、それなりの報酬を払わなければ採れないので、きちんとした人を採用しようとする、現状では厳しい」という聞き取り調査での回答も得ている。表6は、公募による再指定の前後における福祉会館の職員体制の変化である。

表6

| | 2004年度～2007年度 | 2008年度～2011年度 |
|--------|---------------|---------------------|
| 館長 | 嘱託職員 | 嘱託職員（1年雇用5年まで）：昇給なし |
| 事務職員 | 正規職員1人 | 正規職員1人 |
| 看護保健職員 | 正規職員1人 | 嘱託職員1人（1年雇用：昇給なし） |
| 介護職員 | 正規職員1人 | 嘱託職員1人（1年雇用：昇給なし） |
| 業務士 | 正規職員1人 | 外部委託（シルバー人材センター） |

第二に、「指定期間4年を踏まえた職員体制をとらざるを得ない」という回答にもあるように、指定管理者制度の指定（協定）期間との関わりで、経営者側は、「柔軟」な職員体制、つまり非常に不安定なものにならざるを得ないし、その結果として、専門性が育たない、業務の伝承がうまくいかないという問題もでてきている。

公募という名の「指定入札」では、「応募時における提案内容が全く同じで単価だけ下げてくる業者が指定を受けようとする動きがある」ので「選定の仕方（選定基準、観点、選定委員会のあり方）の見直しが必要である」は、重要な指摘である。人件費が大半をしめる社会福祉施設においては、現在の“公募”は、そこで働く労働者の賃金、雇用上の身分において、“負”のスパイラルを生じさせるものでしかない。

また、直接的な対人サービスを中心とする社会福祉施設においては、安定した施設運営や職員育成だけでなく、利用者視点の立場からみても、4年の指定期間はあまりに短いといわざるを得ない。

第三に、「支払いと清算」については、施設の小規模修繕にかかる費用のみが概算払とされたものの、それを除く指定管理料の大半が概算払から定額払（前金払）とされ、この部分での変更は“真にやむを得ない特別な事由”がない限り行われないうこととなり、不足額が生じて市からの追加支払は望めないこととなった。

以上のように、公募により、幸いにして“指定”を勝ち得た指定管理者の側からみれば、指定管理者制度は、指定管理料の大幅なダウンと不安定雇用の増大という厳しい現実に直面せざるを得ない。

しかし、翻って考えてみると、公の施設の設置主体たる自治体側からみれば、それはメリットなのである。経費の節減と柔軟な運営は、民間委託すなわち指定管理者制度の目的とするところであり、その背景には政府のすすめる自治体リストラ方針がある。

ここに、公の施設の管理をめぐる、勝ち残るための熾烈な競争と経営努力を繰り広げる事業者像と、このシステムを最大限に活用しようとする自治体像が浮かび上がってくる。真にこれで住民の福祉は増進するのだろうか、自治体労働者として疑問を抱かざるを得ない。

（２）総合リハビリテーションセンターへの指定管理者制度導入の水準は貴重な到達点

総合リハビリテーションセンターには、2005年4月に指定管理者制度が導入されている。1989年度にオープンしたこの施設は、民生局支部としては直営施設を追求したが、結果として、新設された社会福祉事業団（社会福祉法人）に委託された。管理委託制度から指定管理者制度に移行したが、現在のところ、委託料（指定管理料）は既存の水準を維持している。

総合リハビリテーションセンターは、指定期間は10年とすることを始めとする基本協定と、そのもとに毎年度の協定を結ぶことになっている。2005年度の指定管理料は前年度の委託料よりもむしろ増加している。また、利用料金制は採用しないで、診療報酬等の使用料、介護収入、支援費収入についてはすべて市の歳入としている。職員の処遇は、退職金も含めて市職員と同水準を維持し、退職金は本俸の一定割合を賃金とは別途に組み込んでいる。

1988年当時、事業団設立にあたっての労使交渉で「公立公営に準じた内容」として退職金、特勤手当、福利厚生等を市職員と同等の内容を追求し、労使（局と市職労支部）で協定書や覚書を取り交わしてきた。社会情勢は変化するため、過去の労使合意が、将来にわたって、そのまま通用するものはないが、指定管理者制度導入にあたっての交渉経過等が一定の影響を与えており、全国に誇れる貴重な到達点でもある。10年間は基本的にこの枠組みが続くと思われるが、全国社会福祉事業団の指定管理者移行後の状況には厳しいものがあり、今後、事業団の経費節減に向けた経営努力が強く求められていく懸念がある。

事業団幹部職員は、事業団職員のモチベーションが非常に高いことを誇っている。専門性やサービスの質は、安定した労働条件があつてこそ保証されること改めて確認することができよう。人材確保、職員育成、サービスの継続性に難題を抱える福祉会館、児童館とは対照的である。

6 新たな民営化提案と市職労福祉支部の取り組み

公立公営施設にかけられた民営化は今も進行している。そればかりか、より一層、激し

い攻撃となっている。

2007年9月13日、健康福祉局から別紙「市立社会福祉施設の管理・運営について」(以下「当局提案」)の提案があった。内容は、公・民の役割分担、民間活力の活用の観点から、厚生院、植田寮を除いた13の直営施設を指定管理者制度の導入や民間移譲を順次推し進めようとするもので到底受け入れられるものではない。

健康福祉局は、名古屋市の行財政改革計画において、「民間でできることは民間に委ねる」ことを基本に、行政と民間との役割分担の観点から施設の点検を行い、市の関与の必要性が薄い施設については民営化すべきとされ、先に触れた平成19年度行政評価でC評価又はD評価を踏まえて民営化の判断をしたと説明している。概ね、B評価は直営で、C評価は指定管理者制度の活用、D評価は民間委譲(又は廃止)といった内容の提案となっている。

市立社会福祉施設の管理・運営について(抜粋)

名古屋市健康福祉局(2007.9.13)

4 管理・運営の移行の考え方

(1) 厚生院・植田寮を除いた、次の13施設について、順次、指定管理者制度及び民立民営に移行するものとする。

[指定管理者へ移行する施設]

- ・軽費老人ホーム 「清風荘」「安田荘」「きよすみ荘」「緑寿荘」
- ・養護老人ホーム 「寿荘」「寿楽荘」
- ・障害者スポーツセンター

[民立民営へ移行する施設]

- ・身体障害者通所授産「緑風荘」

なお、入所更生については、全体の利用状況から名古屋市総合リハビリテーションセンターで対応できることから、緑風荘は廃止する。

- ・知的障害者通所授産「若杉作業所」「昭和橋作業所」「鳩岡作業所」
- ・知的障害者入所更生「希望荘」
- ・特別養護老人ホーム「黒石荘」

(2) 今後、利用者や保護者の方に十分な説明を行うとともに、引き継ぎの期間を確保するなどし、平成21年4月1日より、「清風荘」「安田荘」「障害者スポーツセンター」「若杉作業所」の4施設について移行を行うものである。

(3) 管理・運営の移行に伴い、当該施設の職員の配置換えについては、本人の意向を踏まえ対応していくこととする。

また、2007年10月には、「平成19年度から28年度までの10年間のビジョン」として「名古屋市保育施策のあり方指針」が発表され、市立保育所の見直しとして民営化方針が出され、同時に、民間保育所にかかる公私間格差是正補助金の見直しもほのめかしている。

この“第一弾”として、2007年11月15日、子ども青少年局は、別紙「市立保育所個別整備計画」として、市立保育所3園の民営化(市立施設の廃止後、民間施設新設)提案を出した。さらに、反対運動の動きも見ながら、こうした小出し提案から一挙に大規模な民営化提案も予測される事態である。福祉支部では、利用者との共同の取り組みや裁判闘争をも視野に入れた準備をすすめている。

市立保育園個別整備計画

2007.11.15 子ども青少年局

| | | 名古屋市千種台保育園 | 名古屋市山田保育園 | 名古屋市苗代保育園 |
|----------|------------|---|--|--|
| 現園の状況 | 所在地 | 千種区希望ヶ丘二丁目5-8 (千種台ふれあいタウン内) | 西区浮野町9-7(市営平田荘内) | 守山区野萩町2-60 |
| | 定員 | 90人(うち3歳未満児20人) | 90人(うち3歳未満児20人) | 60人(うち3歳未満児40人) *0歳児から3歳児までの保育所。 |
| | 経緯・経過 | ・昭和39年建築、昭和51年増築(建築後43年) ・千種台ふれあいタウンの整備に伴い、近隣に移転予定地を確保し平成18年度に造成工事完了 | ・昭和49年建築、昭和59年一部改築(建築後33年) ・市営平田荘の整備計画により、平田荘内に移転予定地を確保 | ・昭和58年建築(建築後24年) ・平成19年度に現園の隣地を保育所拡充用地として先行取得 |
| 今後の計画 | | ・平成21年度に社会福祉法人により保育所を整備し、平成22年4月に開設予定・平成22年3月末に名古屋市千種台保育園を廃止予定 | ・平成21年度に社会福祉法人により保育所を整備し平成22年4月に開設予定・平成22年3月末に名古屋市山田保育園を廃止予定 | ・平成22～23年度に社会福祉法人により保育所を整備し、平成23年4月に4歳児まで、平成24年4月に5歳児までのクラスを新設予定・平成23年3月末に名古屋市苗代保育園を廃止予定 |
| 新設保育所の概要 | 場所 | 千種区希望ヶ丘二丁目地内(千種台ふれあいタウン内) | 西区浮野町9-7(市営平田荘内) | 守山区野萩町2-60 |
| | 定員 | 120人(うち3歳未満児40人) | 100人(うち3歳未満児30人) | 120人(うち3歳未満児50人) |
| | 運営主体 | 市内において保育所運営実績のある社会福祉法人(平成20年度に法人公募) | 市内において保育所運営実績のある社会福祉法人(平成20年度に法人公募) | 市内において保育所運営実績のある社会福祉法人(平成21年度に法人公募) |
| | 敷地面積 | 約1,500㎡ | 約1,500㎡ | 約1,730㎡ |
| | 事業開始 | 平成22年4月 | 平成22年4月 | 平成23年4月 |
| | 予定している保育事業 | (新規)延長保育事業、休日保育事業、産休・育休あけ予約事業、一時保育事業、地域子育て支援センター | (新規)延長保育事業、産休・育休あけ予約事業 | (新規)延長保育事業、一時保育事業、地域子育て支援センター(継続)産休・育休あけ予約事業 |

紙面の都合上、これらの民営化提案に深く立ち入ることはできないので、市職労福祉支部の「『公の施設』の直営堅持及び指定管理者の導入・再指定に関する要求書」(2008.4.14)の要求項目の紹介に止めたい。

「公の施設」の直営堅持及び指定管理者の導入・再指定に関する要求書(抜粋)

名古屋市職員労働組合福祉支部

(2008.4.14)

- 1 指定管理者制度によって「公の施設」の役割・機能に大きな問題を生じさせている各地の実態を踏まえ、直接、管理運営している「公の施設」については、直営を堅持すること。指定管理者を適用している施設で、問題が生じた場合は、積極的に直営に戻し、運営の改善を図ること。
- 2 やむを得ず指定管理者制度を導入する場合は、指定管理者に対して、「公の施設」の設置目的にたらずしてサービスの質の向上を図るなど、市として十分指導すること。
- 3 指定管理者の申請にあたっては、原則として「公募」となっているが、指定管理者の指定変更による雇用問題が発生する虞があると同時に、福祉労働の専門性、熟練性、安定性に課題を残すものとなっている。そのため、公募・非公募の区別は施設毎に判断するべきである。具体的には、施設の性格、事業の内容や規模によって、その管理を行わせることによって設置の目的を効果的に達成できる場合や当該施設の運営や事業に実績があり、一定以上の評価ができる場合などは公募によらず指定を行うこと。

- 4 障害者スポーツセンターの指定管理者制度導入にあたっては、この間の経過を踏まえ、公募とせず、現時点で障害者スポーツ事業の運営を行っている総合リハビリテーション事業団とすること。
また、希望する職員については、すべて正規職員とすること。
- 5 軽費老人ホーム等の生活施設の利用者への安定かつ継続的なサービスと安定的な人材確保を保障するために、指定（協定）期間は10年とすること。
この場合、一定期間（5年など）毎の業績審査を行い、継続か否かの判断をするシステムをつくること
- 6 社会福祉施設の性格と役割から、やむを得なく指定管理者制度を導入する場合は、以下のよう
こと。
（1）利用料金制度は導入せずに、必要な場合は、地方自治法施行令第158条第1項の規定による使用料及び手数料等の徴収事務の委託とすること。
（2）指定管理料の支払い方法は、原則的に概算払いとし、年度毎に清算し、清算残金は市に返納させ、不足した場合は追加支払いを行うこと。
（3）前金払いであっても、市が求めるサービス水準が効果的に達成され、その清算が結果、不足額が生じた場合は一定の補填ができるよう検討すること。
- 7 指定管理者の選考にあたっては、公正に委員任命をし、選考委員会の傍聴を認め、議事録は公開とし、応募団体の審査と決定にあたっては、コスト優先の選考は行わないこと。
- 8 指定にあたっては、職員配置基準を示し、正規職員を基本とし、賃金・労働条件は市職員準拠とすること。
また、直接雇用関係の有無に関わりなく、原則的に当該職員の雇用継続を指定条件とすること。
- 9 名古屋市社会福祉協議会においても、児童館、福祉会館の再指定を受けるにあたり、非常勤や短期間雇用などの不安定な身分の職員が増大した。優秀な人材の確保のためにも人件費を始めとした指定管理料の増額等の対応を図ると同時に、コストとサービスの質について正当な評価についての手法を確立すること。
- 10 事業運営上の事故等が発生した場合について、利用者の安全等に関しては市が最終責任を負うことを協定書に明確にすること。
- 11 指定管理者を募集する際には、自治体の基本方針、募集条件や手続方法を公開し、選定後は、応募した事業者のノウハウ等知的財産権を侵害しない範囲で、「公の施設」として、選定理由、協定の内容等を情報公開すること。

さいごに

以上、見てきたように、名古屋市における市立社会福祉施設の民営化の動きは熾烈である。自治体の役割は住民の福祉の増進であり、自治体労働者は住民の福祉の増進の担い手である。これは人権保障の担い手と言い換えてもいいだろう。

自治体当局が、利用者や職員の意向に反して、公の施設である市立社会福祉施設の民営化をすすめるにあたって、最もおそれていることは、自治体労働者と利用者を始めとする住民の連帯と共同のとりくみである。自治体リストラ攻撃への対抗運動には、労働組合、福祉関係団体との幅広い共同が必要である。

「公の施設」は、地方自治法で「住民の福祉を増進することが目的」と規定され、指定管理者制度の運用でも「公の施設の設置目的を効果的に達成するために必要があると認められるときは」と限定されており、直営原則は変わっていない。また、指定管理者制度を導入しても自治体には「公の施設の設置目的を効果的に達成する」責務があり、そこに公的責任、つまり、実施責任、運営責任、財政責任を発揮させる必要がある。

自治体労働運動として、受身の姿勢ではなく、利用者本位の公立施設のあり方について、自治体当局のこのような費用対効果というコスト主義ではなく、人間らしい生活の保障、子育て支援、街づくりなど地域の実情を十分考慮した政策的効果（アウトカム）を検証しながら、積極的に対案を示していくことが必要である。いま、住民の“人権保障の担い手”として自治体労働組合の運動の広がりが期待されている。

（注）名古屋市役所の機構改革により、組織名称が変遷している。

| | | | |
|----|---------|---------------|---------------|
| | ～1999年度 | 2000年度～2005年度 | 2006年度～ |
| 当局 | 民生局 | 健康福祉局 | 健康福祉局、子ども青少年局 |
| 支部 | 民生局支部 | 健康福祉局支部 | 福祉支部 |

(2) 文教施設

私たちは、文教施設の中で、名古屋市としてすでに指定管理者制度が導入されている施設を分担しました。全国的な公共文化施設では、指定管理者の導入状況(06年度)からすれば、35.8%で、内訳は、公益法人が87.5%と圧倒的に多く、民間は11%しかありません。

文化施設は、赤字運営が当たり前で、地域の文化振興・文化芸術事業にはお金に換算できない価値があります。

2005年11月3日の「文化の日」に、日本画の平山郁夫先生など著名な文化芸術関係者が「効率性追求による文化芸術の衰退を危惧する。昨今、国や地方で、財政難や行財政改革を背景に、文化芸術の分野においても、市場原理の導入や効率性・採算性を重視した施設運営などを求める声がある。しかし、文化芸術の振興には、そもそも市場原理や効率性・採算性とは相容れない面があり、一律に効率性を追求することは、きわめて危険である」という声明を発表しています。

文化施設は、採算性や収益性とは別次元の異なるもので、公益事業の拠点としての役割を担っているため、自治体が出資している公益法人に非公募で指定して公共が支えていくべきだという考え方が根強くあります。そして、利益優先の民間事業者に運営管理を丸投げすれば、地域の文化芸術振興といった公益的事業がないがしろにされ、収益性の高い事業に偏るのではないかと批判的な意見が多く、民間事業者も収益性の低い文化施設には、二の足を踏んでいる傾向があります。

愛知県蒲郡市の市民会館の場合は、受託見積りで3番目だった業者が、舞台運営での実績を評価されて、06年4月から指定管理者となりました。しかし、同年9月にはメンテナンス業者への代金未払いが発覚して、11月から直営に戻すという、わずか7ヶ月で指定管理者を取り消しされた事例がありました。

名古屋市の現状

名古屋市の文教施設としては、市民の生活を豊かにするための施設として、市民の誰もが利用できるように低料金で質の高いサービスを提供することを目的とした市民会館、文化小劇場などの文化施設など、より文化的で豊かな生活を送るために必要とされてきた施設、市の個性・特色・魅力を創造・発信するための施設として、国内外の人々に情報発信する徳川園や文化のみち二葉館などの施設が性質別に分類されています。

文教施設として性質別に分類すると全部で119施設のうち25施設が、指定管理者制度を導入(21%)しています。残りの94施設は、一部業務委託はありますが直営で運営しており、詳しい内容は第4部グループに委ねたいと思います。

導入の経過は、2004年度末に文化のみち二葉館(名古屋市旧川上貞奴邸、株式会社が受託。創建当初の川上貞奴邸を復元して歴史的建築遺産を展示公開するとともに、「文化のみち」の拠点施設及び貞奴関係の展示や郷土ゆかりの文化者の資料展示・保存と観光名所として、存在している施設。)を導入して以降、2006年から市民会館、公会堂、文化小劇場などの施設が指定管理者(全部・財団法人が受託)となっていま

す。

名古屋市の文教施設の大半を管理運営している「財団法人名古屋市文化振興事業団」は、1983（昭58）年7月に名古屋市民の文化・芸術の振興に資する事業を行ない、もって個性豊かな魅力ある市民文化の創造に寄与することを目的に基本金6千万円（市の出資金50%の3千万円）で設立されています。「公の施設」の管理運営を行なっている施設は、市民会館、公会堂、芸術創造センター、市民ギャラリー、音楽プラザ、能楽堂、各区の文化小劇場、上社レクリエーションルームなど25施設。市民経済局文化観光部文化振興室と教育委員会生涯学習部スポーツ振興課を所管とする部署を指定管理者として受託しています。外郭団体の経営評価報告書などから、「簡素で効率的な業務執行」では、市職員の派遣を02年度30人から05年度7人へ、固有・嘱託職員も02年度170人から05年度126人へとスリム化の実績報告をし、「給与の見直し」では、市の給与制度を準拠しつつ、指定管理者制度に対応できるような仕組みを考えていくと報告しています。

再指定に向けて

08年4月からの再指定にむけて、昨年8～9月にかけて半数近くの施設で選定委員会が開催されました。

市民会館の再指定（選定委員は、役所側が原局の理事を始め2名と会社役員、演出家、監査法人、NPO法人など4名の計6名で構成）では、財団法人と民間業者に舞台運営共同体の3つが競合して申請し、「長年の実績と経験を踏まえ、安心・安全で堅実な管理運営が期待できる。今後とも一層の合理化と自主事業の充実を図っていただきたいと注文をつけた形で選定」の結果、引き続いて財団が受託しています。

旧川上貞奴邸の再指定（選定委員は、役所側が局長を始め3名と大学院の准教授、俳人や地元の区政協力委員長など3名の計6名で構成）では、2社の民間事業者が申請をし、「地元で実績のある市民団体の事業協力と地域と連携のとれた運営体制、案も豊富で企画力もある。最も設置目的を理解し適切な管理運営を行うことができると判断した」として、前回の業者が引き続いて受託しています。

文化小劇場などの施設の再指定（選定委員は、役所側が原局の理事を始め2名と会社役員、演出家、監査法人、大学教授など4名の計6名で構成）では、個々の事案は若干違うけれども、財団法人と舞台運営共同体の2つが競合して申請し、「特性や地域性を理解したものであり、ボランティアとの共同や地域に根ざした事業計画が評価できる。今後は、サービスを維持向上しながら、さらに管理経費の削減に努めていただきたいと注文をつけた形で選定した」の結果、引き続いて財団が受託しています。

現地訪問調査

民間事業者が指定管理者である施設（旧川上貞奴邸）に訪問調査を実施しました。4月17日約1時間程度、こちらが事前に用意したアンケート項目を中心に、指定管理者を受託している会社役員と現地の責任者と懇談しました。

まず責任者より、施設の利用実態の報告を受け、前年より1.2%の増で、今までの入場者数は約15万人と説明を受けました。今までは、中高年の女性が多かったが、若い

OLが増えてきたそうです。今後は、男性の増加があるようだとのことでした。また、サービスなどの身障者も増えているそうです。来場者の増加理由として、「歴史的建築物として建築家の増 展示物の魅力、 2 階の郷土歴史上の作家の作品展示、貸し部屋の増加、 ルートバスの利用者が会館にも来ており、有効利用されている」などの報告がありました。

次に、会社役員を中心にアンケート項目に沿っての説明を受け、指定期間は、4 年間（08 年 4 月～12 年 3 月）で「期間は適当」と考えている。この施設を受託した理由は「当初より指定管理者で、今までのノウハウを生かせ、将来性のある施設」とのことでした。職員構成は、正規職員 6 名、後はボランティアなど多数の応援で運営しています。市民サービス向上策としては、「アンケート用紙を一定期間（年 2 回）や事業ごとに年 4 回実施」「入口の案内人が、絶えず対話を大切にして要望を聞いている」「伝統音楽演奏の実施が好評」。今後の対応として、歴史が浅いので、まずは、知っていただくことが大切で、広報（新聞、テレビやラジオなど）を重視しているそうです。「全国区」をめざしているそうです。職員の賃金労働条件は、「正規職員も減らしてはいない。退職・雇い止め+賃金の変化なし」との回答でした。

懇談のやり取りの中で、「再指定でどちらかといえば、金額を下げて申請しないと更新されない場合が多く、労働者の賃金や労働条件の部分で、調整することにならざるを得ないと思うが」の質問には、「今までの実績を重視して、認定してもらったと思っている。再指定されなかった場合は、職員はここで働きたいと思っている人が多いので、新しい指定管理者に依頼することになるだろう」とのことでした。また、今後、「修繕費が増えていく」と思われるので、明確な役割分担が必要だと返答がありました。

まとめ

調査訪問した施設は、民間のノウハウを生かして、積極的な事業運営を展開しており、現時点で地域のボランティアを有効活用して、乗り切れているようです。

次回の再指定に向けた戦略としては、コスト削減（人員削減で派遣・非正規労働者の増大）で、安定的に人材が確保できるかなど、継続性・安定性に困難が伴うことも十分予想され、該当職員の賃金・労働条件が最大の課題といえます。

また、施設の管理運営については、行政から長期間にわたって移行していくことで、責任を持つべき職員側にその施設の成り立ち・特性・ノウハウなどが十分把握できずに、指定管理者側の言いなりに運営されていくことが心配だと意見が出ました。

担当者...渥美、市川、水谷、知崎

(3) レクリエーション・スポーツ施設

社会体育施設の官民比較でいえば、公共の体育施設の方が圧倒的に多く（文部科学省「平成17年度社会教育調査中間報告」）民間施設が年度によって増減の変動があるのに対して、公共の社会体育施設は着実に増加傾向にあります。

そうした中、指定管理者制度が導入されたことで、公共スポーツ関連施設分野では、着実に民間事業者による管理運営が増加しています。

名古屋市のレクリエーション・スポーツ施設は、2008年4月1日現在、52施設で指定管理者制度が導入されています。多くは(財)名古屋市みどりの協会、(財)東山公園協会、(財)名古屋市教育スポーツ振興事業団といった外郭団体が指定管理者となっていますが、スポーツ施設（プール・スポーツセンター）では民間事業者の参入が目立ちます。

民間事業者の参入状況を見ると、全国的にはスポーツクラブ事業者、ビル管理サービス業者、スポーツ施設・用品関連業者の参入が多く、名古屋市でもスポーツクラブ事業者のシンコースポーツ(株)が中川プール、熱田プール、富田プール、鳴海プールと名古屋市体育館の指定管理者になっています。

コンソーシアム(共同事業体)の組織パターンでは、スポーツクラブ事業者とビルメンテナンス業者を軸に、スポーツ施設・用品関連業者、スポーツ関連の財団・体育協会などが手を組んでいます。多店舗展開しているスポーツクラブとビルメンテナンス業者との間でコンソーシアムを組むことが全国的な傾向です。名古屋市でも昭和スポーツセンター(愛知スイミングとコスモ管理システム)、露橋スポーツセンター(タイガー総業とスポーツマックス)、山田プール(三幸・タイガー総業と建光社、スポーツマックス)の指定管理でコンソーシアムが組まれています。

行政文書公開請求による調査について

指定管理者施設の実態を把握するために、「指定管理者に関する協定書」及び「事業報告書」を参考にしようと行政文書公開請求（対象施設：名古屋市総合体育館、南陽プール及び鳴海プール）を行いました（2月15日）。その後22日に公開決定等期間延長通知書、3月26日に一部公開決定通知書が届き、4月10日に公開となりました。

公開された「事業報告書」は残念ながらほとんどが黒塗りで、「誘致活動」「自己評価と課題」「事業計画書の各事項の達成度評価」「指定基準の達成度評価」「支出決算書(光熱費を除く)」など、すべてが「経営のノウハウ」ということで不明でした。指定管理施設の事業内容の公開が求められます。

「協定書」は、「管理業務の範囲」「個人情報保護」「市民からの声への対応」「利用者満足度調査」「再委託の禁止」「協定期間」「指定管理料」「指定管理料に含まない経費」「指定管理料の支払方法」「重要事項にかかる事前協議」「事業報告書の提出」「調査」「徴収事務の委託」「指定取消し」から構成されています。上記施設では、「指定管理料」を除く部分は同一の規定となっていました。「再委託の禁止」では、禁止の例外として「清掃、施設の入場整理・安全管理、特殊な器具等の操作及び点検、その他」

となっています。「指定管理料に含まれない経費」「重要事項にかかる事前協議」では、「1件あたり250万円を超える大規模改修」が含まれています。

スポーツ施設の現地調査について

プール、スポーツセンターにおける指定管理者は、(財)名古屋市教育スポーツ振興事業団と民間事業者の比率が約7対3となっていることから、(財)名古屋市教育スポーツ振興事業団で1施設、民間事業者で1施設を抽出して調査を行う準備をしました。

(ア)民間事業者が指定管理者となっている施設

民間事業者の共同事業体が管理・運営するスポーツセンターでは、親会社に相談の上で調査にご協力頂きました。共同で管理・運営するそれぞれの株式会社は、いずれもプールの施設管理などを行っている会社です。そして、その内の1社が、指定管理者制度導入前に当該施設のプール管理を担当していたことが、指定管理者に応募するきっかけにもなりました。

施設内容は、屋内プール・トレーニング室・軽運動場・2つの競技場で、開館時間は9時から21時となっています。職員は正規職員が5名、アルバイトが約20名です。正規職員の平均勤続期間は約5年で、館長は勤続6年、年齢31歳で賃金は月額約25万円とのことでした。アルバイトは時給800円からとなっています。懇談の中では、話題となっている自治体職場のワーキングプアの話題も出しながら、指定管理者制度との関わりで職員配置や賃金・労働条件等が変化したかどうかについて聞きました。しかし、館長自身が親会社から当該施設に派遣されてきてまだ日も浅い(1年)ということで、「よくわからない」とのことでした。ただし、ここ1~2年で言えば、特に変化はないようです。

主な質問項目と回答

公の施設の管理・運営については、「市が一定の関与を行い、指定管理者が利用料金や自主事業について自主的におこなうことがよい」。言い換えれば、これまでの「堅いシステム」から「やわらかいシステム」へ変わっていくことが望ましいとの意向でした。

民間事業者にとって、指定管理を受けることのインセンティブ(誘因要素)を尋ねたところ、「名古屋市(の施設を管理した)というネームバリュー」という回答。これには、親会社がこれまでの尾張・三河地域での事業展開に加えて、名古屋市内に営業を拡大していきたいとの意向が伺えました。

市民サービスの向上策では、「アンケート用紙を置いて利用者の声を聞いている」、「施設内を巡回して直接利用者の声を聞いている」、「案内表示を充実して利用しやすい環境をつくっている」などの他、「自主事業(教室・講座など)としてニュー・スポーツ(例:ビーチバレー)を紹介する講座を開催するなど新しいサービスを開始している」ことが紹介されました。

なお、自主事業に関しては、受講料等が指定管理者の収入となるが、講師料などの経費もかかり、収支はトントンで会社の儲けにはならないこと。また、自主事業

により施設の利用者が増えれば、市としてのメリットも出てくることなどが意見として出されました。

指定期間（４年間）については、管理が軌道に乗ったころには終わってしまうような期間だとしながらも、「適当である」との回答。

管理運営を行うことで日ごろ感じていることは、「市民サービス向上には柔軟な事業展開が必要」。また、人が使うものは壊れて当たり前と考えているが、「市と指定管理者間で修繕費など責任区分が不明確」であるとの感想も聞かれました。

再指定に向けて考えていることで、一番重視しているのは「市民サービス向上」。経費削減の面では、「人件費」よりも「維持管理費」をあげ、「前年のデータを参考にして節約(細かな節水、節電など)に努力している」そうです。「人件費」については、施設の性格もあってか、「人がいないことにはやれないため、なかなか人件費は削れない」としていました。

指定管理料に含まれない経費（１件当たり 250 万円を超える大規模修繕費など）では、「市の負担でプールのろ過器、ダクトを取り替えた。」「250 万円以下の修繕でも必要な場合は市に要請している」との回答でした。

他都市のプール事故(天井が崩落・落下したり、排水溝に人が吸い込まれた事故等)に関しては、「営業前後に天井や排水溝について点検している。排水溝については潜水して確認もしている。また、年２回プールの水抜き清掃時にボルトの締めなども確認している。」とのことでした。

市による指導・監督の状況について尋ねたところ、年に４回、市の職員が直接施設を訪れて指導・監督が行われていること。また、日常的には適宜メール等で各種報告等の要請があることが紹介されました。

施設を訪問しての印象は、とにかく職員が若いことです。この点だけでも、人件費がかなり抑えられているように感じました。また、４年の指定期間に関連して、「再指定」に向けての不安が全くないわけではないようでしたが、親会社の豊富な事業実績も背景としつつ、自信をもっている様子が伺われました。

全体を通じて、現状ではうまく管理されているように見受けられましたが、当該施設は平成 13 年末頃に竣工した施設で、まだ新しいため必要な修繕等も少なくこれらに要する経費等をめぐるトラブルも発生していないのではないかと思います。

最後に、民間事業者が指定管理者となっているといっても、「市民にとっては公の施設だから、公の意識で市民サービスに努めている」とした館長の言葉が印象的でした。

(イ)名古屋市教育スポーツ振興事業団が指定管理者となっている施設

名古屋市教育スポーツ振興事業団が指定管理者となっているスポーツセンター（調査を予定していた施設）からは、「調査は受けない」（館長）との回答があり、残念ながら訪問することはできませんでした。

名古屋市教育スポーツ事業団は、1983（昭和 58）年 10 月に「名古屋市民のスポーツ・レクリエーションの振興のため策定されたスポーツ振興政策（レインボープラン）にそって、柔軟で効率的なスポーツ施設の管理運営や事業の充実を図ること」を目的

に設立された財団法人スポーツ振興事業団を始まりとしています。1998（平成10）年4月からは教育スポーツ振興事業団と名称変更し、トワイライトスクールなど学校開放事業・野外教育事業を加えています。また2006（平成18）年4月からは学校給食事業も新たに加えています。

現在、事業団が指定管理者として管理している施設は、日本ガイシスポーツプラザ、ガイシホール、ガイシアリーナ、ガイシフォーラム、瑞穂運動場、港サッカー場、名城庭球場、武豊野外活動センターをはじめ、9つのスポーツセンター、8つのプールなどがあります。そしてスポーツ情報として「MY SPORTS NAGOYA」「トライ スポーツ」を発行してスポーツ振興を図っています。

指定管理者制度が導入される前は、全てのスポーツ施設を管理運営していた名古屋市教育スポーツ振興事業団です。職員の賃金・労働条件は名古屋市職員に準じていました。しかし指定管理者の「再指定」を前にした2007（平成19）年4月からは「5分割給料表」の適用や昇給・昇格の抑制などによって職員の賃金は大幅にダウンとなり、職員の安定的雇用が困難となる事態も生まれます。

5月30日、3つの市営プール（冷水）が老朽化を理由に今年度末に廃止（9月議会に提案）と報道されました（振甫・天白プールは教育スポーツ事業団が指定管理者）。

市営プールの魅力は、安価で誰もが行くことができることにあります。事業団の「お客様アンケート」でも、「施設を利用することになったきっかけ」の第1位は「近所（39.3%）」です。第2位の「友人・家族の紹介（26.5%）」の2つが飛びぬけています。

今後、老朽化を理由に他のプールも廃止となれば、市民の「権利としてのスポーツ」を奪うことになり、自治体の役割が問われます。

スポーツ施設の管理を民間事業者にかかせることの是非について

民間事業者が指定管理者となるにあたって新規に提案している事業は、ア）サービス向上・集客力アップ、イ）コスト削減、ウ）積極的PRによる新規利用者の開拓にあると言われています。ア）やウ）はスポーツクラブ事業者などが事業主体となっていますから、それこそノウハウがあると思われそうですが、「民」と「官」では「単なるサービスの受け手としての『顧客』とみる」か「市民を市政の主人公とみる」かによって、おのずと市民サービスの質についても違いが生まれます。こうした点からの検証を改めて行っていく必要があります。

そして最大の問題は「コスト削減」です。まずは「マルチスタッフ化」により必要最小限の人員配置となります。当然正規職員の配置は少なくなり、非正規・パート・アルバイトの比率が多くなります。指定期間が短いことがそれに拍車をかけます。仕事の面でのノウハウの蓄積は困難な状況といえます。低賃金労働者に依拠してスポーツ施設を維持していいのか。職員の賃金・労働条件の公開が必要です。さらに「複数施設の一括管理による効率化」などが言われますが、これは同一職員が複数施設を巡回して兼務することです。天災も忘れた頃にやってきます。何があるかわかりません。「いざ」という時に職員が不在ということは大変なことで、事故でもあれば「責任問題」も含めて重要な問題となります。

(4) 図書館、公民館

本市の社会教育施設については、2006年に名古屋市社会教育委員協議会が生涯学習センターへの指定管理者制度導入の検討を答申し、水面下での検討がすすめられていると思われませんが、図書館や博物館などでは表立った動きは見えません。

本研究会の目的は、指定管理者に移行した名古屋市の施設の実態調査を行い、現状を把握し、問題点や運動の方向性を研究・協議することですが、本市社会教育施設(生涯学習センター、図書館、博物館)は現在、直営です。周辺の自治体ではすでに図書館や公民館へ指定管理者制度を導入しているところもあり、その経緯や現状の調査のため、2008年4月23日(水)に津島市の図書館と公民館を訪問しました。

以下、報告します。

(亀谷、吉永、小笠原)

津島市中央公民館

館長が対応

基礎的事項

- 1 指定管理団体名 津島市シルバー人材センター
- 2 指定管理団体の形態 財団法人
- 3 受託の方法 非公募で受託
- 4 指定期間 2006年4月1日～2009年3月31日
- 5 職員数
 - ・嘱託職員 1人
 - ・パート職員 4人
- 6 開館時間 午前9時～午後5時(月・火・金は午後9時まで)
*年に2～3回、地域の会合使用で土・日の夜も開館
- 7 休館日 木曜日
- 8 職員の勤務体制・労働条件
 - 昼間勤務 嘱託職員1人、シルバー会員4人の交代制
 - 平日勤務 3人体制(嘱託1、会員2) *土日・振替休日は2人
 - 勤務時間 嘱託 8:30～17:15(昼45分)の8時間
会員 8:45～17:15(昼60分)の7時間30分
 - 嘱託が休暇の場合は、会員の2名のうち1名が8:30から出勤
 - 主な業務
 - ・受付業務(9:00～17:00)
 - ・清掃の確認
 - ・使用部屋の戸締まり
 - ・開催クラブ等のデータ入力(利用人員)
 - ・公園内における落とし物管理(都市計画) = 本務外業務
 - ・公園内呼び出し、都市計画・公園事務まで出向く = 本務外業務
 - ・月報処理(経費・利用状況)
 - ・教室報告(主催事業は市役所)
 - 夜間勤務 会員による交代制
 - 月・火・金 1人体制
 - 勤務時間 17:00～21:00(月12回程度)
 - 主な業務
 - ・夜間開催クラブ等の管理
 - ・使用部屋の戸締まり

清掃勤務 会員による交代制
体制 2人体制
勤務時間 8:30~11:30

賃金

指定委託料 1年目 580万円、2年目 580万円、3年目 650万円。
いずれも3人分の人件費だが、配置は2人にし、修繕費に充てている。
人件費だけでも、直営時の三分の一になっている。

人件費は、一人 170~180万円平均である。

賃金 時間給 714円×7.5時間(月に12~13日勤務、津島市シルバー人材センターの時間単価に合わせるための上乘せがある。
フルタイムもパートも同一の時間給である。

- 9 受託の主な理由 不明である。非公募で決まった。
12月に選定され、3月に決まるという、スケジュールとしてはぎりぎりであったと聞いている。シルバーが指定されたのは神守公民館に次いで2館目である。

10 公民館としての性格と指定管理者制度

職員の資格など

社会教育主事は、現場にはいない。本庁の社会教育課にいる。

教育機関の位置づけ

公民館として、社会教育課の統轄下に入っている。

教育委員会との関係

予算、修理の実施、事業の相談などについて、神島田公民館長の了解、指示を得て行っている。

前期、後期各5事業が市の直営で運営されている。(市の職員が来る)

公民館運営審議会

どうなっているか聞いていない。(今は、ないようだ)以前は、運営審議会が機能していたと聞いている。

住民・利用者との関係

事業がないので利用人員は減っている。事業開催の要望はあるが、市に相談しても、「ボランティアの講師なら…」という回答である。(シルバーの人材がボランティアでやろうかと考えている)

利用料金収入 1年目・170万円、2年目・160万円、3年目・110万円(予定)

市が運営していたときの講座で出来たグループ・クラブによる会館利用がほとんどである。高齢化していて階段を上がるのがつらいのでエレベーター設置の要望もある。

34のグループ・クラブ(料理、踊りなど)が活動しているが、この2年間に6クラブが高齢化などの理由で廃止となっている。事業を行いで若い人、新しいし人を呼び込みたいが市の許可・予算がないと事業が出来ない。
土、日はクラブ関係の利用者は少ないが、地域の団体の利用が多い。

公民館事業

津島市には、公民館が3館設置されている。神守公民館、神島田公民館、そして中央公民館である。神守と中央は指定管理者（どちらも市シルバー人材センター）によるが、神島田公民館は直営であり、3館を統括する立場となっており、この館長が公民館に事業について調整し、決定する。

中央公民館の指定管理移行の実質は施設管理委託となっており、公民館事業は市教委が開催（なかには、市議員が関係する講座を市教委が開催しているとのことであるが...）することになっている。しかし、指定管理後はその事業（主に講座・教室）もほとんど開催されておらず、市教委はお金がからかない（予算がないので）ボランティアでの講座・教室なら開催をしても良いというスタンスであり、指定管理者としても講座などの事業を行いたい、開催は難しく、現在の主な事業は部屋貸しである。

具体的事項

- 1 住民サービスで、努力していること、心がけていること
3人体制の予算であったが、2人体制にし、そのお金で館の修繕を行った。大きな物では和室の畳替え。また、直営時はまともに清掃も行われていなかったようだが、指定管理では清掃も毎日行い、「きれいになった」、「使いやすくなった」との声をもらっている。
利用者アンケートを行っている。事業を開催しないので利用グループが減っている。管理だけならどこがやっても同じ、利用者の要望に応える事業をやりたい。
- 2 指定期間についての意見
3年間は短い。2年目で再指定に向けて準備しなければならない。
- 3 管理運営で感じていること
事業の予算がない。（人件費の予算が前期に余ったら、下期に利用者の要望を聞いて事業を行うという状況だ。去年は事業が出来た。）
毎年、市に提出する事業計画があるが、記入するのは人件費・水光熱費の欄で、事業のところは市が記入することになっている。
10万円を超える修繕については市が負担することになっているが、実際は自分たちでやらざるをえなくなっている。最初は、ボロボロになっていた51畳のタタミを新しく変え、利用者から喜ばれた。
館長一人、職員1人で3館を統括しているが、現在、公民館で行っている直営事業の部分を減らされるのではないかと危惧している。
- 4 再指定に向けて考えていること
再指定では委託料が減額されることになると思うので、現在の人件費約650万円を15~20万円下げて出すことを考えている。スケジュールは、8月末書類提出、10月選定、12月決定となる予定。
公募しても、応募は限られてくると考えている。再指定時には事業の実施についても話したい。プレゼンもやることになっている。
市は人件費を抑えるのが狙いであって、シルバーだからできる、再指定を受け

て我々が引き続きやりたいと思っている。

5 その他

地域に学習の場の提供は必要だと思うが、市の方針がわからない。

津島市立図書館 館長、副館長が対応

基礎的事項

- 1 指定管理団体名 NPO法人 まちづくり津島
- 2 指定管理団体の形態 NPO法人
- 3 指定期間 3年間 (2007年4月～2010年3月31日)
- 4 職員数
 - ・常勤職員(週5日勤務) 5人
 - ・嘱託職員(午前・午後・フルタイム) 6人
 - ・パート(主に土日に配置) 2人
 - ・運営管理職(NPO職員) 3人(館長、副館長、事務長)
 - *内、司書有資格者は11人
 - ・学生アルバイト(夏の繁忙期の土日) 6人
 - <直営時の職員数>
 - ・常勤(市職員)6人(運営管理職) ・嘱託2人
 - ・他にパート、アルバイト
- 5 開館時間 午前9時～午後6時(7・8月は午後7時まで開館)
- 6 休館日 月曜日
- 7 職員の勤務体制
 - ・早番、遅番の2交代制
 - ・常勤職員と嘱託職員で交代制勤務
- 8 直営時との変化
 - ・管理が指定管理者になったこと以外は、利用者・市民にとっての変化はほとんどない。

指定にいたる経過と現状

- 1 受託の主な理由あるいは経過について

2004年に、地元の民間会社社長らが地域の活性化と市民公益、地域振興に寄与することを目的にNPO法人「まちづくり津島」を立ち上げ、そして2006年8月、図書館の指定管理者が公募され、「まちづくり津島」の目的のための文化的拠点の構築をねらい、この公募に参加した。
- 2 事業および運営について

19年度事業実績および20年度事業予定一覧により説明を受けたが、蔵書を利用して図書館を活性化していくことを基本とし、そのために講座や展示なども企画している。

16人の職員のうち11人が司書資格を有し、本に親しむ講座や展示など指定管理者としての新規事業なども企画実施しているが、多くはボランティアに依拠し

ながらのものである。職員の専門性を高めるために、研修とパネル展示、県の催す研修などへも積極的に参加している。

こうした努力とともに、直営時に雇用していた嘱託職員、臨時職員の全てを直営時と同じ労働条件で再雇用したことで、指定管理移行後にも混乱はなかったようであり、利用者にとっても大きな変化を感じることはないであろう。ただし、図書購入費は市の予算となっており、指定管理者の手の及ばない予算である。指定1年目に前年の1割減、そして今年度さらに3割が減額されたのである。

図書の収集は、直営時と同様の形態で引き継いでいる。それは、司書資格を持った嘱託職員が選書し、館長・副館長・事務長が確認して、教育委員会へ上申ししている。収書基準はあるが、現状は実用書中心とならざるを得ない。雑誌や新聞などは利用者のためにもカットできない。図書購入費の削減により、利用者は確実に減っていくであろうし、頭の痛い問題でもあるようだ。今後、市の指定管理料全体も削減されていくであろうし、運営は非常に厳しい状況となる。

これからの課題は、限られた図書購入費を如何に活用して利用者を増やすかということであろう。また、広く住民の参加できる文化拠点をめざすとしたNPOの目標にとって、県下でも最も古い歴史をもつ図書館の特性を生かし、収蔵する地域資料と新しい資料をあわせた地域文化コレクションの整備と充実を図るとの展望は素晴らしいものである。こうした図書館運営の展望は、地域の実情にそったものであると考えるが、直営時に検討がされたのか疑問である。ただし、指定期間が3年で打ち切れ、今年度は再指定に向けての事務も迫りつつある状況下で、じっくりと腰を据えた取組みが求められる。全国的にも図書館に指定管理制度を導入している自治体では、その期間は3年間というものが最も多いが、展望をもって取り組もうと考えた場合、極めて短い。再指定に向けて、利用者へのアンケートも実施していると聞いた。直営時にはこのようなアンケートは行われていなかったようであり、その変化についての利用者の意識は確かめられない。

図書館調査で感じた問題点、疑問などについて

図書館の管理運営の基本的な視点は、住民の学習権を保障し、図書館サービスを向上させることである。そのうえでいくつかの具体的な条件整備が求められると考える。それは、教育機関としてきちんと位置づける。無料の原則を確保する。図書館相互の連携をはかる。図書館運営に住民参加を保障する。そして、指定管理者制度を考える場合、そこで働く人々の労働条件はどうであるか。

津島市の場合、図書館として位置づけされており、無料の原則を守り、保障している。また、嘱託職員とはいえ、司書資格を持った人を配置しており、その待遇についても直営時と変わらない条件を維持している。館長をはじめとした運営管理職の削減により人件費は、直営時の半分に削減したのである。今後これ以上の人件費の削減は難しく、職員のモチベーション維持のためには逆に上げていくことを考えなければならないとしている。指定管理者の運営努力は大きいといえる。

しかし、経費削減が目的である指定管理者制度においては、市の指定管理料は年毎に減額されるのであり、津島市においては人件費も当然であるが、その端的な表は、

指定管理料とは別枠の図書購入費の大幅な削減である。図書・資料によるサービスを基本とする図書館においての図書購入費の減少は、指定管理者の努力以前に、住民に対する図書館サービス向上にとっては、大きな後退である。津島市図書館の今後の課題として、資料をもとに利用者の増加を図っていくとしているが、市民の学習要求に応えた図書の購入や資料の充実が予算減によってできなくなるという危惧がある。

なお、公募には「まちづくり津島」のほかに、丸善、TRC、大新東の4企業が応募したとのことであり、指定管理者選定にあたって、NPOを選定した背景はいろいろ（津島市ホームページに選定基準などが公開されているので参考に...）と考えられるだろうが、利潤を追求する民間企業で教育機関の位置づけや専門職配置などのこれ程の条件が整えられたかは疑問である。しかし、図書館協議会の議論や住民の意見の反映など、どう展開されたのかは不明であり、この点の調査が不十分であった。もちろん、図書館の指定管理者制度問題をめぐって、住民の運動が起きなかったようでもあるので、直営時の図書館運営が住民サービス向上という点で十分にその役割を果たしていたのかどうか、検証する必要も感じた。

指定管理者制度導入は民間企業等の活力導入を唱えつつ、その目的は経費削減であるが、民間企業ではなく地元のNPOを選定した大きなポイントはどこにあるのか。公民館のように非公募とせず、公募としたことは何故か。仮に応募が民間会社のみであったなら選定が難しくなったのではないだろうか。

NPOの立ち上げが、図書館への指定管理制度導入の1年前という時期的なことと考え合わせると、確かめたわけではなく憶測であるが、図書館が教育機関であるという性格から、公益性、公共性を掲げる団体、それも地元の有力者が運営する非営利のNPOを指定せざるを得ないという津島市当局の難しい判断の背景も考えられるのである。

津島市の公民館・図書館の指定管理者制度移行について

調査のまとめ

1 制度導入の目的について

制度導入により、職員の人件費をはじめ公民館、図書館の管理運営費を大幅に削減することができたということであり、指定管理料の予算についても年毎の減額ができることになった。

2 指定管理者について

公民館は非公募によりシルバー人材センターが、図書館は公募によりNPO「まちづくり津島」が選定された。どちらも行政との関係が強い団体である。

図書館は公募に4団体（前出のNPOと三つの民間企業）が応募したが、公募の前年に立ち上げられた地元の企業の経営者などで構成するNPO、しかも名称が「まちづくり津島」という団体を選定する背景は何であったのか。民間企業を選定しなかった理由は、公民館の非公募と合わせて、興味深い。

しかし、指定期間は3年という短期であり、再指定へ向けどちらも準備を始めているが、それぞれの管理者は期間延長を希望している。

3 教育機関としての位置づけについて

公民館は社会教育法上の公民館として、図書館も図書館として位置づけられ、それぞれ教育機関として存在していることとなっている。

4 労働条件（賃金）について

公民館の場合、指定管理者がシルバー人材センターであり、その会員が職員として働いているが、賃金は愛知県の最低賃金額（時間給×時間数）である。年金を受給しながらであるので、続けられるのであろう。

図書館の場合は、地元の有力者が立ち上げたNPOが指定管理者であり、そのNPOが館長はじめ3人の管理職員を任命し、その賃金を支給し、他の嘱託職員やパート労働者は、直営時と同等の条件となっている。

5 管理運営の仕組みについて

公民館施設の管理部分を指定管理者へ行わせ、公民館事業については市教委が引き続き行うという構造である。図書館の状況もほぼ同じである。図書館では図書の選定を司書有資格の嘱託が行い、それを指定管理者（館長）が市教委へ上申して、市の図書購入予算で購入するという仕組みである。

公民館においては、主催事業を開催する予算（講師等の謝金など）が指定管理料に含まれず、図書館においては、図書購入費が含まれていない。これらの予算は市教委の予算とされ、しかも年毎にこれら予算も削減されている。指定管理者が事業をあるいは図書購入を行おうとすれば、それは自分達からの持ち出しがボランティアによるものとなる。現に図書館では図書購入費削減を補うために、指定管理者であるNPOが図書やDVDを購入・寄贈している。

公民館においては、市教委が公民館を使って講座を開催するなど、公民館としての独立性や自主性が保障されていない。講座などの事業を指定管理者が実施するのであれば、予算はないので講師などはボランティアで行えという市教委の姿勢とともに公民館事業や図書購入については市教委の決裁が必要であり、その独立性が保障されているのか疑問である。教育機関としての根幹部分の事業ができない仕組みといえるのである。

6 市民サービスについて

公民館についてはその施設の管理業務が大半であるので、指定管理移行に伴う変化はほとんどないといえる。逆に施設の修理修繕、清掃などの改善が図られ、利用者に喜ばれているとのことである。

図書館は直営時の嘱託職員やパート労働者を再雇用したことにより、利用者に混乱もなく変化もほとんど感じられていないようだ。直営時には行っていなかった利用者アンケートなどを実施するなど利用者の声に応えようとの姿勢が伺われる。

しかし、住民の学習要求を掘り起こし、それに応える事業の企画実施、そして住民の自主的で自由な教育学習活動を支援するための条件整備が公民館や図書館の本来の目的であり、その職員の役割とすれば、その観点からは市民サービスの向上は望めない。

津島市の公民館や図書館が、直営時にそうした基本に依拠して運営されてきた

かどうかはあいまいである。津島市の多くの公の施設が指定管理者制度へ移行していることとそれに対する住民の意見表明や運動がなかったこと、制度導入前後の変化が感じられていないことなどを考えると、それら施設の目的に沿う市民サービス向上の取組みが、直営時に充分に行われていたかどうか問われるのである。

図書館をめぐる全国的な「指定管理者」導入の状況

2003年の地方自治法改正で指定管理者制度が導入された訳であるが、その波は無料直営を本来原則とする図書館にも押し寄せてきた。当初個別法で定められていた職員任命規程等について、2004年7月に大阪・大東市が「構造改革特区」として「指定管理者制度」導入を申請した際、文部科学省はそれまでの判断を修正し、「現行の規定により対応可能」との回答を出した。

これにより、初めて本格的に同制度を利用した図書館運営の道が開かれた。その後は各地で追随し、2008年度には50を超える図書館で導入されている。

政令指定都市に限定しても、北九州をはじめ仙台、神戸が導入している。また、堺では当局から提案はあったものの市民との協同の取組みにより今年度、最終的に撤回させる動きもあった。さらに、名古屋がいつも比較される横浜では今年度に入って新たに導入提案がされ、大きくクローズアップされている。

職員の雇用に関しても、問題が発生している。職員は「正規・専門・専任」であって初めて市民に公平に広い視野にたったサービスが展開される。しかし、不安定な雇用で、しかも低賃金を理由に優秀な人材がどんどん流出しているのが現状である。名古屋をはじめとして、まだ一定の専門職採用は行われているが、全国的には東京都区部など、そうっていないところが多い。あるいは採用自体が休止状態になっているところもあり、司書としての働き場所そのものが非常に限定されている。長年の経験を積んでこそ「一人前」の司書として自立できるのだが、今の状態ではそれがどんどん難しくなっている。そのことがひいては住民サービスの低下につながっているわけで、むしろ指定管理者制度そのものより、この問題の方がより深刻といえるかもしれない。

一方、無料の原則によりたとえ参入しても利益を生む要素が希薄なため、あるいは日本図書館協会が「指定管理者制度は図書館にはなじまない」とした声明を発表したことからも明らかなように、実情はかなりの困難を伴った運営となっている。

そのため、島根県の安来市のように、一旦導入したもののまた直営に戻した自治体も出てきている。今後も図書館とは何かという一番根幹部分の議論に則った議論で撤退するところもさらにでてくるであろうと推測する。もちろん住民との共同の取組みによらなければ難しいかもしれないが。

社会教育施設への指定管理者制度導入 ～教育法制との矛盾～

2003年の地方自治法「改正」によって、社会教育の市場化・民営化の流れが急速に強まっている。こうした中、文部科学省は、2005年1月25日の全国主管部課長会議で「社会教育施設における指定管理者制度の適用について」を明らかにした。

主なポイントは、公民館、図書館及び博物館の社会教育施設については、「指定管理者制度を適用し、株式会社など民間事業者にも館長業務を含め全面的に管理を行わせることができる」こと、指定管理者においても、公民館、図書館及び博物館は館長（博物館については学芸員も）を必ず置かなければならないこと、社会教育法第28条や地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地方教育行政法）第34条では、館長や職員の任命を教育委員会が行うこととされるが、指定管理者が雇う者は公務員でないから、教育委員会の任命は不要であること、指定管理者制度の適用については、地方公共団体が判断するものであること、「業務の範囲」は「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」観点から設定すること、個人情報取扱には特に留意すること、図書館に適用する場合、「利用料金の設定」に際して図書館法第17条の規定に「注意」すること、である。

この文科省の法解釈は、それまでの社会教育施設のあり方を根本から解体させるものである。それは、株式会社などの民間事業者への全面委託は、営利事業を禁止している社会教育法第23条と明らかに矛盾する。教育委員会による教育機関職員の任命権を否定することは、地方教育行政法第34条（教育機関の職員の任命）と社会教育法第28条（「市町村の設置する公民館の館長、主事その他必要な職員は、教育長の推薦により、当該市町村の教育委員会が任命する。」）と明らかに矛盾する。社会教育法、図書館法、博物館法、地方教育行政法などの個別法優先の原理を明らかに否定している。「個別法があればそれが優先する...」（片山国務大臣答弁、第156回国会総務委員会、2003年5月27日）のであり、また、「道路法、河川法、学校教育法等個別の法律においての公の施設の管理主体が限定されている場合には、指定管理者制度を採ることができない...」（総務省自治行政局長通知、2003年7月17日）。特に地方教育行政法第23条は、「学校その他の教育機関」の「設置、管理および廃止」は「教育委員会の職務権限」と規定しており、教育委員会に「管理主体が限定されている」ことは明白である。

こうした矛盾と問題点を持ちながら、公民館では全国で3.7%（2005年10月文科省調査）図書館は3%（2007年3月、日本図書館協会調査）が「指定管理者制度」を導入している。

議論の方向性について ~まとめに替えて~

理念や目的に沿って公民館、図書館のあるべき姿を求めていく議論やそこでの実践の確かめ合いが行われ、提案や構想をきちんと打ち出していくことが必要であると考えられる。

大阪府堺市では、図書館への指定管理者制度導入提案を市民の運動で撤回させている。島根県安来市のように、一旦導入したもののまた直営に戻すという事態もあらわれている。特に、堺市の運動は教訓的である。市教委の制度導入計画を堺市職労教育支部が、図書館利用者や住民にいち早く知らせ、「図書館を考える会」などの利用者による運動がすすめられたのである。図書館職員もその取組みに関わりつつ、図書館とは何か、図書館職員の役割とはどういうことかを議論し、制度導入は住民、利用者にとっての図書館サービス向上にはならず、逆にその質をおとしめて行くものであるこ

とを明確にし、直営維持を求めたのである。そして、利用者、住民との共同の取組みは図書館職員を大いに勇気付けた。

公民館、図書館の理念や目的、原則に沿った議論がないまま、指定管理者制度の動向や現状、問題点を議論するという方向は政策動向に合わせた対応となり、理念や原則が忘れられてしまう危険性があるのではないか。

図書館について、以下、まとめてみた。

図書館とは何か

いまさらいうまでもなく、社会教育法・図書館法に規定される社会教育機関のひとつとして、住民の「学習権の保障」をする施設である。したがって、幅広い視野で蔵書を構築し、住民の資料要求にこたえていく必要がある。また、そのために専門的知識を持った専門職として「司書」が置かれる。また、さらにそれを束ねる館長も法に規定される職員である。

図書館の職員はどうあるべきか

住民の側に立った視点で蔵書を構築し、住民の学習支援を行政の立場で条件整備をすることが第一の使命であり、そのためには専門・専任・正規職員であることが必要である。地方公務員法に規定される守秘義務も図書館職員には一番プライベートに関わる部分として「個人の読書の秘密を守る」ため、より一層強く求められる。

図書館職員に必要な資質とは何か

「司書」は端的に言って「資料」と「(それを求める)人」をつなぐ仲立ちをするのがその仕事であり、資料に対する知識は当然として、人(利用者)を知ることが強く求められる。そのためには一朝一夕では困難であり一定の経験と日々の研鑽が重要である。よくいわれる言葉に「司書は10年で一人前」というのがある。理論だけでは実践に役立たないのも事実である。

いま図書館で取り組まなければならない課題とは

戦後、各自治体では図書館整備がなされ、数の上ではかなり普及したといえるだろう。しかしながら、欧米に比較すればまだとても胸を張れたものではない。名古屋は全国の先頭に立って「1区1館」制による整備をし、一定の評価を受けてきたが、現在では伸び悩みに陥っている。

また、サービスについては従来の「娯楽・趣味」型からより生活に密着した「課題解決」型の図書館に質的変貌をする必要があろう。複雑化・多様化する利用者のニーズに応えるために、今こそ「安上がりの行政」ではない、職員と住民が一体となってより良い社会を目指すためにも安定した身分保障の下、職員制度を検証する必要がある。

7、事業者・利用者アンケート結果

<事業者のみなさんへのアンケート>

(1) アンケート調査のねらい

指定管理者制度は「多様化する住民ニーズに効率的に対応する」としながら、コストの削減が大きな目的となっているため、全国的には企業の撤退や経営破たん、職員の非正規化などの問題がおこっています。これらの動きは、結果的に「公の施設」としての役割の発揮を困難にし、市民サービスの低下も危惧されています。

また名古屋市においても、早い時期にこの制度に移行した施設では更新の時期をむかえています。全国的には、指定管理者の変更や委託料（指定管理料）の縮減などにより、様々な問題がおこっています。今回のアンケートは市民サービス向上の視点から、指定管理者制度に移行した施設の実情や課題を把握し、制度の改善につなげたいとのねらいから実施することとしました。

(2) 実施状況

アンケートは2008年3月中旬から2週間ほどの日程で実施し、コミュニティセンターを除く約200施設に送付、18施設から回答を寄せていただきました。

総数から見ると1割弱の回答で、全体的な状態を把握するには十分な数とは言えませんが、社会福祉協議会、文化振興事業団、みどりの協会、教育スポーツ振興事業団などが大括りで実施している施設も多く、施設種別ごとの特徴や課題をつかむという点では成果がありました。また、市に対する要望などを直接お聞きし、研究会の討議に反映できたこともよかったと考えています。

<回答を寄せていただいたところ>

| | | | |
|-----------|---|--------|---|
| 医療・社会福祉施設 | 6 | 文教施設 | 6 |
| レク・スポーツ施設 | 3 | 産業振興施設 | 1 |
| 基盤施設 | 1 | その他の施設 | 1 |

<回答のあった施設の管理形態>

| 財団・社団 | 社会福祉法人 | 株式会社 | NPO | その他 |
|-------|--------|------|-----|-----|
| 10 | 5 | 1 | 1 | 1 |

* 回答があった施設の指定期間はすべて「4年間」でした。

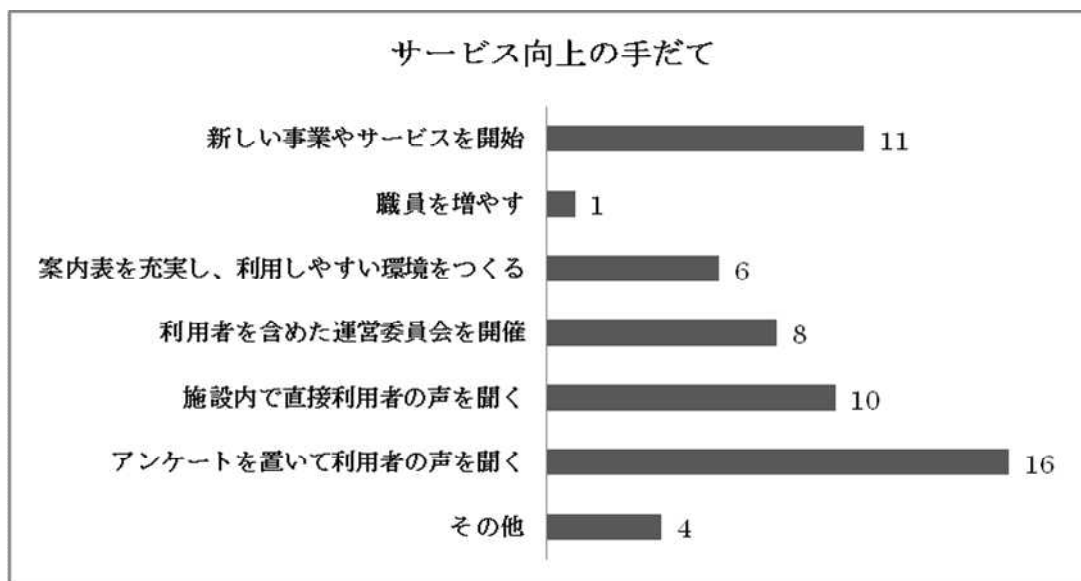
(3) アンケートから読み取れること

■ 公の施設の管理運営についてどう思うか

「市の一定の関与のもとに、自由な発想で自主的に行うことがよい」という回答が8割近くを占めていますが、文化施設では6施設のうち2施設から「直営に戻したほうがよい」との回答がありました。また、「業務遂行および施設の管理上の諸問題につ

いて行政側の迅速な対応が必要」「行政責任の明確化のもとで民間の創造性を発揮できるようにすることが必要」などの声が寄せられています。

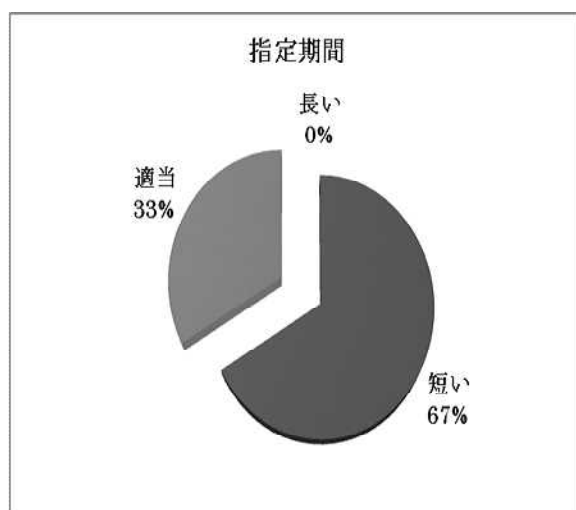
■ 市民サービス向上でどのようなことをしているか



「アンケート用紙を置く」、「直接利用者の声を聞く機会をつくる」、「利用しやすい環境をつくる」など、きめ細かい改善の努力が読み取れます。一方、「新しい事業やサービスを開始」と答えたところが 11 ありましたが、「職員を増やした」という回答はわずかで、職員の努力によるところが大きく職場の実態が厳しくなっていることも予測されます。

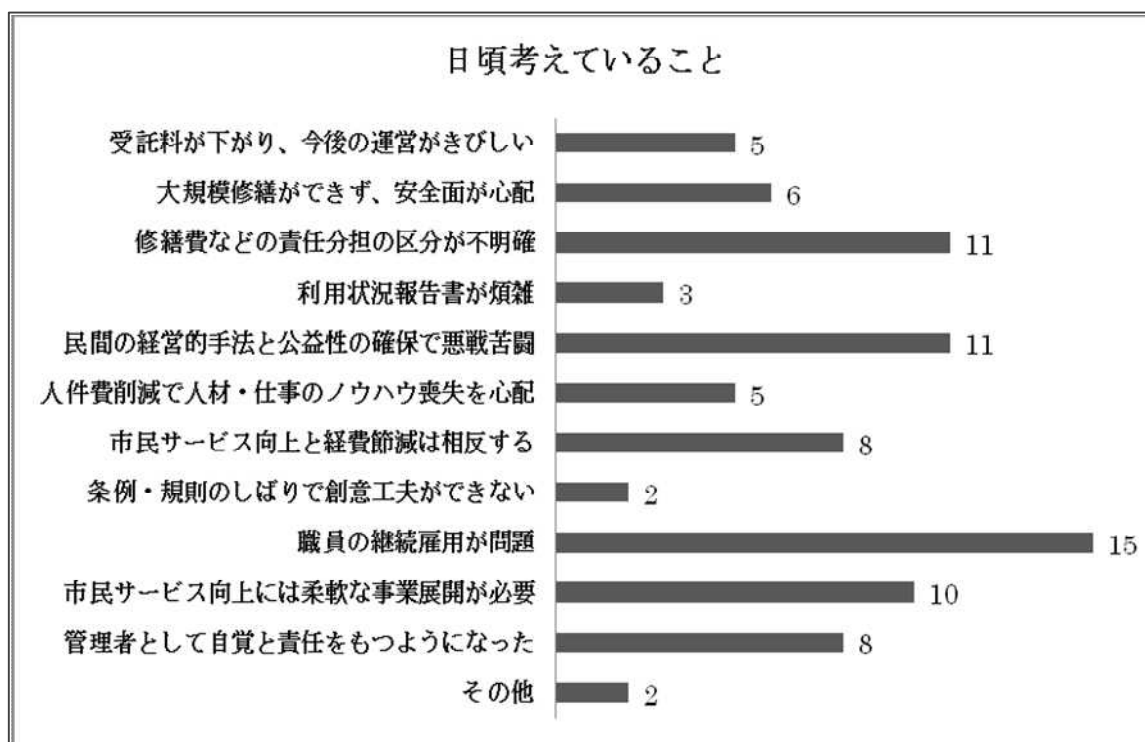
■ 指定期間について

指定期間については回答のあった全施設が「4年」、そのうち7割近くが「短い」と答えています。その理由として福祉施設では「長期的視点にたった人材育成、ノウハウの蓄積が困難」「職員の立場から言えば雇用不安の解消」「職員の専門性や士気の低下につながる」という意見が多く、文化施設や市民利用施設では「長期的に見通しを立てることが困難」「成果が表せないまま指定期間が終了してしまう」「職員のライフスケジュールにあった期間でないと雇用に支障が出る」「正規職員の採用が難しい」などの声が寄せられています。



「長い」と答えたところの希望する指定期間については「7年」が1件、その他はすべて「10年」となっています。

■ 日頃考えていること



上のグラフで明らかなように「職員の継続雇用が問題」がいちばん多く「民間の経営的手法と公益性の確保で悪戦苦闘」など、指定管理者制度の問題点としてあげられている課題が、今回のアンケートでも浮き彫りになっています。

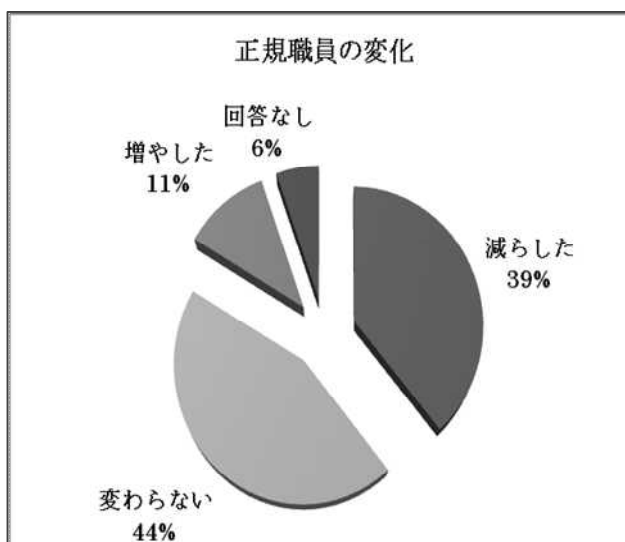
「大規模修繕ができず、安全面が心配」「修繕費などの責任区分が不明確」など利用者の安全にかかわる問題もあげられており、改善にむけて早急な手だてが求められます。

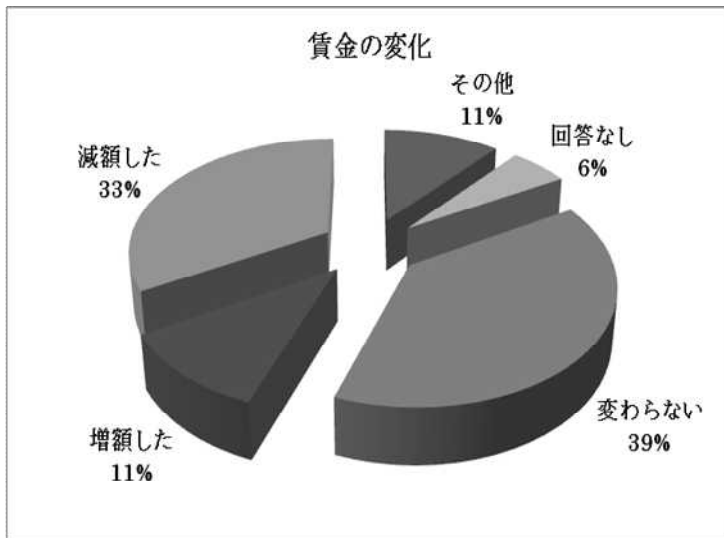
■ 職員の状況

ここ1、2年の正規職員の変化では、変わらないが44%、「減らした」が4割近くにのぼっています。

職員の退職・雇い止めの状況では、正規職員の退職はあるものの、非正規の雇い止めについては予定も含めて「ない」答えたところがほとんどです。

賃金の変化では「変わらない」39%に対し、「減額した」が33%ありました。





施設の種別でみると、文化小劇場では新規職員が1年雇用の嘱託化、舞台技術嘱託職員の削減、受付業務を人材派遣会社から調達、館長職が2館を兼務などの変更が見られます。08年4月に再指定を迎えた児童館・福祉会館では職員（事務・介護・指導員）の非正規化（1年雇用の嘱託）、業務の外部委託（シルバー人

材センター）などの変更がありました。

労働組合に対する意見

「指定がはずれた時の雇用問題」が労働組合に対する意見としては多くありました。「再指定にむけて考えていること」で「経費節減を検討している」と25%が回答していることや、上記の「職員の状況」にも指摘されているように安定した雇用が保障できない環境の中で、「自主事業や施設管理を行う若手を雇用できなくなっている」との意見がありました。また、「魅力ある都市であり続けるためには芸術文化関連に投資や若手育成が不可欠であることを認識して、指定管理者制度の運用や指定管理者選定方針において働きかけてほしい」（文教施設）との意見が寄せられています。

<利用者のみなさんへのアンケート>

事業者の皆さんへのアンケートと同時期に、生涯学習センターや文化小劇場を主に利用している32の団体の皆さんにも郵送でアンケートをお願いし、4月末で18の回答を得ました。

■ 指定管理者制度になっての変化

「職員の対応」は、「よくなった」「悪くなった」とも16.6%でした。「悪くなった」と回答した団体から「人手が足りないせいだと思う」との欄外記入がありました。「サービス」については、「よくなった」11.1%、「悪くなった」16.6%でした。「職員の対応」「サービス」とも「変わらない」が44.4%でした。

■ 具体的な要望

回答率は72.2%で、「料金をもっと安く」が64.7%で最も多く、「サービス内容充実」23.5%、「手続きを簡潔に」11.7%でした。

具体的な要望としては、「時間枠の拡大・弾力化」「利用料金を値下げ」「公演以外のけいこ時の料金設定の変更」「文化施設を採算性だけでとらえないで（低料金の公演ができない）」「設備費の当日現金払いの改善、後払いに」「駐車料金の廃止」などがありました。

■ 市政への要望

- ・ 文化予算を増額すること（現在総予算の0.5%程を1%に。施設運営費の割合を下げ、事業費を多くする）
- ・ 大げさなイベントなどに大金をかけるより、地元に数ある、頑張っている文化団体への活動助成を以前のレベルに戻してほしい。
- ・ ネーミングライツをやめること（企業や大学の所有物と誤解される）
- ・ 自治体が専門的知識とノウハウを有する自治体職員を配置することで、住民への十分な責任を果たすべきだ。
- ・ 市民ボランティア等との協同を考えることが必要だ。予算のほとんどが人件費と光熱費です。創造に回るのはわずか。自治体に働く人がその専門性を含めて真剣に「自分たちの街づくり」を考えなくてはいけないと思う。
- ・ 利用料金体系が入場料（チケット代）によって上下するのはおかしい。

指定管理者施設アンケート結果

| 施設種類 | 医療・社会福祉施設 | 文教施設 | レクリエーションスポーツ | 産業振興施設 | 基盤施設 | その他施設 |
|------|-----------|-------|--------------|--------|------|-------|
| | 6 33% | 6 33% | 3 17% | 1 6% | 1 6% | 1 6% |

| 管理形態 | 財団・社団 | 社会福祉法人 | 株式会社 | 自治会・町内会 | NPO | その他 | 回答なし |
|------|--------|--------|------|---------|------|------|------|
| | 10 56% | 5 28% | 1 6% | 0% | 1 6% | 1 6% | 0% |

| 指定期間 | 1年 | 2年 | 3年 | 4年 | 5年 | 6年～9年 | 10年以上 | 回答なし |
|------|----|----|----|---------|----|-------|-------|------|
| | | | | 18 100% | | | | |

| 受託理由 | 継続受託 | メリットあり | 将来性 | 採算性 | その他 |
|------|--------|--------|-------|-----|-------|
| | 13 72% | | 2 11% | 0% | 3 17% |

| 公の施設の管理・運営についてどう思うか | 民間の経営的手法を活用して自由な発想で行うのがよい | 市が一定関与し、指定管理者が利用料金や自主事業を自主的に行う | 直営に戻して運営したほうがよい | その他 | 回答なし |
|---------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------|-------|------|
| | 4 22% | 9 50% | 2 11% | 3 17% | 0% |

| 市民サービス向上に向けて何をしているか | アンケート用紙をおいて利用者の声を聞いている | 施設内を巡回して直接利用者の声を聞いている | 個人や利用者団体等を交えて運営委員会を開催して意見を聞いている | 案内表を充実して利用しやすい環境をつくらせている | 人員を増やした | 新しい事業やサービスを開始した | その他とirikunでいることがあれば | 回答なし |
|---------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------|---------|-----------------|---------------------|------|
| | 16 89% | 10 56% | 8 44% | 6 33% | 1 6% | 11 61% | 4 22% | 0% |

| 指定期間についてどう思うか | 短いと思う | 適当である | 長いと思う | 回答なし |
|---------------|--------|-------|-------|------|
| | 12 67% | 6 33% | 0% | 0% |

| 管理運営を行うことで、日ごろ感じていること | 管理者として自覚と責任を持つようになった | 市民サービス向上には柔軟な事業展開が必要 | 指定期間が限定されていることにより職員の継続雇用が問題 | 条例・規則の縛りで開館時間や料金設定など自由な創意工夫ができない | 市民サービスの向上と経費削減は相反しえいる | 人件費削減で人材や仕事のノウハウ喪失につながりトラブルを心配 | 民間の経営的手法の導入と公益性確保の2つの原理の中で悪戦苦闘 | 市と指定管理者間で修繕費など責任分担の区分が不明確 |
|-----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| | 8 44% | 10 56% | 15 83% | 2 11% | 11 61% | 8 44% | 5 28% | 11 61% |
| | 3 17% | 6 33% | 5 28% | 2 11% | 0% | | | |

| 再指定にむけて考えていること | 市民サービス向上に向けて検討している | 実績などの経験を重視したことを検討している | 経費削減を検討している | ア 人件費 | イ 維持管理費 | ウ その他 | その他 | 回答なし |
|----------------|--------------------|-----------------------|-------------|-------|---------|-------|-----|------|
| | 8 44% | 9 50% | 6 33% | 2 11% | 3 17% | 1 6% | 0% | 1 6% |

| 正規職員の1～2年の変化 | 正規職員を減らした | 変わらない | 増やした | その他 | 回答なし |
|--------------|-----------|-------|-------|-----|------|
| | 7 39% | 8 44% | 2 11% | 0% | 1 6% |

| 退職・雇い止めの状況の1～2年の変化 | 正規職員の退職等があった | 非常勤職員等の雇い止めがあった | これまでではなかったが予定している | ない | 回答なし |
|--------------------|--------------|-----------------|-------------------|--------|-------|
| | 4 22% | 0 0% | 2 11% | 10 56% | 2 11% |

| 賃金・労働条件の1～2年の変化 | 全体として減額した | 変わらない | 増額した | その他 | 回答なし |
|-----------------|-----------|-------|-------|-------|------|
| | 6 33% | 7 39% | 2 11% | 2 11% | 1 6% |

8、指定管理者制度の問題点と課題

指定管理者制度が03年9月に導入（施行）されて4年経過しましたが、総務省調査（07年1月発表）でも、指定管理者に移行した施設が「指定取り消し」になった事例が、蒲郡市民会館（指定管理者となった事業者が照明や空調、清掃などを専門業者に任せたが未払いが発覚）など34施設が報告されるなど、指定管理者制度の問題点が噴出してきています。

指定管理者制度によって「公の施設」の役割・機能におおきな問題を生じさせている各地の実態を踏まえ、直接運営している「公の施設」については直営を堅持することがますます重要となっています。また、指定管理者制度を適用している施設で問題が発生した場合は、積極的に直営に戻し、運営の改善を図ることが求められています。

総務省も今年6月6日の「財政運用通知」（下記）で指定管理者制度の運用上の留意事項を示して、サービスの質確保に活かすよう求めています。

- ・ 指定管理者の選定の際の基準設定にあたっては、公共サービスの水準の確保という観点が必要であること。
- ・ 指定管理者の適切な評価を行うにあたっては、当該施設の態様に応じ、公共サービスについて専門的知見を有する外部有識者等の視点を導入することが重要である。
- ・ 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。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。

(1) 指定管理者制度のどこが問題か

今回の施設訪問でも明らかになりましたが、民間事業者が「公の施設」を管理・運営することは、「ビジネスチャンスを広げるもの」と受け止めています。民間事業者にとって「公の施設」は、自治体が税金を使って建設した公共財を利潤追求の道具にできる「先行投資のいらぬ安全で儲けが期待できる市場」です。全国的には、当該施設を活用したオプション事業の実施要求も強まり、これに利用料金制度が加われば「公の施設」が企業の利潤追求の草刈場になりかねない状況が広がっています。そうなれば仕事の仕方も「営利を意識」したものとなり、「公の施設」の変質も進むこととなります。地方自治法の「住民の福祉を増進するため」に設置された趣旨や自治体の責務がないがしろにされることとなります。

民間事業者アンケート（株オーム社）でも「民間の経営的手法」と「公共性・公益性の確保」、さらには「サービス向上」と「コスト削減」は背反すると指摘しています。背反する目的を同時にめざそうとする指定管理者制度にはそもそも無理があります。

指定管理者の指定期間は名古屋市内の概ねの施設では「4年」が圧倒的です。「再指定」を望めばコスト削減が徹底されます。コスト削減はサービス低下を招きます。光熱費などをも「こまめに切る」ことで節約する施設もありますが、最大の削減部分は人員配置、雇用形態、賃金・労働条件の改悪です。正規職員は減らされ、派遣労

働者や非常勤、パートが増大し、不安定・低賃金構造が持ち込まれます。特に公的責任の受け皿として設置された外郭団体では、公共的団体としての位置づけが剥奪され、大幅な賃金制度改悪が行われています。いずれにしても安定的な人材確保はできません。

指定期間が「短い」ため、「正規職員」の安定雇用ができず、契約職員や非常勤職員、パートなどが主力職員となり、職員の入れ替わりも多くなります。職員集団としてのチームワークがとれない状態も生まれています。「公の施設」の管理・運営に不可欠な公平性、専門性、継続性、安定性の確保ができないとの指摘もされています。これでは業務の安定的、継続的な実施が困難になります。

08年4月の「再指定」の選定結果でも、いくつかの施設が指定団体(業者)の変更となりました。それまで指定されていた団体が「指定」から外れれば「今のまま働きたい」と願う職員にとっては「雇用問題」が発生します。自治労連の総務省交渉でも「雇用の継続保障や斡旋は禁止されていない。後は自治体が適切に判断していただきたい。総合的に判断すればよい」と回答しています。「雇用問題」が発生した場合は、自治体の「適切な判断」が求められます。

指定管理者制度は、民間業者のノウハウを活用することにあります。そのため全ての施設の管理を民間業者に委ねれば、長年にわたって自治体の組織、人材の中に蓄積してきた専門性や技術、ノウハウを失うことになります。

施設の老朽化が進行する中でも、全国的にも指定管理料が年々逡減していく傾向があります。これでは施設の修繕も疎かにされがちになります。あってはならない「事故」の発生も危惧されます。

(2) 何が求められているか、改善点は何か

指定管理者制度によって、「公の施設」の役割・機能に問題を生じさせている各地の実態を踏まえ、指定管理者制度を適用している施設で問題が発生した場合は、積極的に直営に戻し、運営の改善をはかることが重要です。

当該施設の適正な管理及び設置目的を効果的に達成するためには、議会の関与及び市民、利用者の参加制度を設けることが必要です。

当該施設の設置主旨と目的にそって適切に運営している施設は公募とせず、継続指定し、指定期間を長期に設定することが求められます。この場合、一定期間ごとの業績審査を行い、継続か否かの判断するシステムが必要です。

公募(再指定)する場合は「コスト優先」の選考をせず、当該施設の運営実態にもとづき、「職員配置基準、賃金・労働条件は公務員準拠」「男女共同参画」「障がい者の社会参加」などを公募条件とし、業務の「安定性」「継続性」「専門性」が担保される選考基準と指定管理料に改善することが必要です。

現に指定管理者制度導入施設で働く職員に対して、直接の雇用関係の有無に関わらず、施設の設置者として、雇用の継続に責任を持つことを明確に表明することが必要です。

指定管理者制度導入で、行政に変わる受け皿として設置された外郭団体職員の賃金制度の改悪が進められています。自治体の仕事を通じて雇用問題やワーキングプ

アをつくりだす事態は公的責任を問われるものです。指定管理者制度の抜本的な見直しが必要です。

指定管理者は毎年度ごとに「事業報告書」を提出することは求められていますが、公社や出資法人と違って情報公開条例が適用されません。また事業局に「事業報告書」の公開を求めても「事業者のノウハウ」ということで「黒塗り」の「報告書」しか公開されません。例えば職員構成や賃金水準が「闇の中」です。自治体に準じた情報公開条例が必要です。

名古屋市の外郭団体で税制上の優遇措置を受けている 22 の公益法人（財団法人、社団法人）のうち 16 法人が今年 12 月に施行される「公益法人制度改革三法」で公益法人として認められない恐れがあると昨年 11 月に新聞報道されました。

名古屋市は、外郭団体改革スケジュールに沿って、外郭団体の「統廃合の推進」「関与の見直し」「自主的・自立的な経営改善の促進」を基本方針にあり方の検討を進めています。外郭団体といってもその形態は、財団法人、社団法人、社会福祉法人、株式会社の他、土地開発公社のように法によって設置された団体まで非常に多種多様です。外郭団体の多くは「公の施設」の指定管理者でもあります。本来の設置目的にそった慎重な検討と設置者としての責任ある対応が求められます。

また外郭団体の「統廃合」に伴って雇用問題が発生した場合は、1995(平成 7)年 2 月 24 日の閣議決定「特殊法人の整理合理化にともなう雇用問題への対処」を守らせることが重要です。

9、名古屋市のPFI事業

公共施設の建設、維持管理、運営などを民間の資金や経営ノウハウを活用して行うPFI(プライベート・ファイナンス・イニシャチブ)事業は英国で生まれた手法でNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)の1つの柱です。PFIは従来のように仕様の細部を自治体が決定するのではなく、具体的な仕様は民間事業者に委ねる「性能発注」方式で、民間事業のノウハウを生かしたトータルなコスト管理を可能にして、自治体の負担を軽くするとともに、民間事業者にも高い収益をもたらすものとされています。

日本では1999(平成11)年の「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」第5条第3項の規定により導入され、現在300近い事業が全国で進行中です。

PFIの対象(特定事業)は、「公共施設の整備など(公共施設等の建設、改修、維持管理・運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む)に関する事業(市街地再開発事業、土地区画整理事業、その他の市街地開発事業を含む)ときわめて広範となっています。

現在進められている「鳴海工場」事業は、政令指定都市では初めての「ゴミ処理施設」にPFIを導入するものであり、規模的にも国内最大級のガス化溶融炉となり全国からも注目されています。

また、「守山スポーツセンター」は、名古屋市として「公の施設」としては初めてのPFIであり、指定管理者施設でもあります。今後の「公の施設」のあり方も含めて注目されています。

(1)「鳴海工場」「守山スポーツセンター」の事業内容

「鳴海工場」

- ・ ゴミ処理施設(ガス化溶融炉)
可燃ごみ等日量450トン・他工場焼却灰日量80トン(24時間連続運転)
- ・ 管理施設(管理事務所・見学者対応施設)
- ・ 付帯施設(資源一時保管施設・地元還元施設)
- ・ 設計、建設、運営、維持管理

「守山スポーツセンター」

- ・ 体育施設(スポーツ練習場)
第1競技場、第2競技場、軽運動場、トレーニング室、屋内温水プール、会議室、駐車場、(付加施設・必須)(民間設置施設・任意)等
- ・ 設計、建設、運営、維持管理

(2)事業スキームによる分類

「鳴海工場」「守山スポーツセンター」とも事業方式はBTO(Build Transfer Operate)です。具体的には、民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設し、その所有権を公共に移転し、その代わり一定期間(数十年)管理・運営する権利を得る方式で

す。PFI事業には「民間事業者が自ら資金を調達して建設」するとは同じですが、一定期間管理・運営を行って資金を回収した後に公共に施設を移転するBOT (Build Operate Transfer) とか、所有権を移転しないBOO (Build Own Operate) など、様々な方式があります。

(3) 審査委員会の設置と総合評価一般競争入札

PFI事業者の選定は「公募型プロポーザル(事業提供)方式」と「総合評価一般競争入札方式」とに大別されますが、「鳴海工場」「守山スポーツセンター」とも「総合評価一般競争入札方式」を採用しています。「総合評価一般競争入札方式」は、競争入札をしますが単純に落札金額の低さを競うのではなく、予定価格の制限の範囲内の価格をもって入札した事業者の中から自治体が定める様々な基準の充足度を総合評価して決定する方式です。

名古屋市では、落札者決定基準などの検討及び事業提案書の審査を行うための学識経験者による審査委員会が設置しました。

鳴海工場

「鳴海工場」の場合では、「PFI全般、建築、経営、環境、処理技術」を担当する5名の学識経験者で審査委員会(応募企業等が委員に接触した場合は失格)が設置され、総合評価項目を「合議制」で採点し決定しました。評価は、入札価格(100点満点)と6つの性能等の評価[事業計画(配点12)、施設設計(配点12)、中間処理の性能(配点22)、運営・管維持理計画(配点18)、環境・循環型社会への配慮(配点24)、経営計画(配点12)]による総合評価方式。落札者は入札価格では「94.72点」で次点でしたが、6つの「評価」(30項目中27項目がA評価、他社は12項目がA評価)ポイントで落札となりました。ただし「地球環境への配慮(温室効果ガス)」だけが「C評価」でした。システム上多くの温室効果ガスが発生する事業者が選定されたことは、今日的な環境問題を考慮すれば問題を残しているといえます。審議委員会としても「コークス使用量をさらに少なくし、温室効果ガスの発生量をできる限り抑制するよう継続的に努力すること」と要望していますが、要求水準の設定や評価項目の比重付けが適切だったのか問題を残しています。

守山スポーツセンター

「守山スポーツセンター」の評価は、入札価格と性能等の評価[事業計画(配点10)、施設計画(配点25)、運営(配点30)、事業の安定的な実施(配点13)、経営・財務計画(配点22)]で総合評価方式。入札価格は1グループの応募だったため100点でしたが、「性能に関する評価」では評価23項目中、A評価は「設置目的に関する考え方」1つのみで、C評価(「やや優れている。配点×0.50」)が「事業遂行上の独創性及び実現可能性」、「建設計画」、「工事計画」、「地域の生涯スポーツ拠点」、「運営実績」、「資金調達計画」、「リスク分担の考え方」、「モニタリングの方針」と8項目もあり68.2/100(総合評価点は168.25/200)でした。選定委員会は選考にあたっての「総評」で、「比較検討する対象がない中で評価の判断基準が難しい面もあった」としながら、「20年以上にわたる長期の事業であるため、今後の社会変化にも対応可能な整備・運営に十分配慮すること」「需要計画及び収入計画で行った感度分析が

実態と大きく乖離が生じた場合は、計画の見直しについて市とよく協議すること」などと要望しています。応募グループが1社の場合は、入札を不成立とすることも含めてさらなる検討が必要です。

(4) チェックシステム

宮城県沖地震での仙台市松森工場関連市民利用施設・室内プールの吊り天井落下事故(05年8月)では、「自治体と民間業者との責任のあいまいさ(チェック機能の弱さ)」が指摘されました。

従来の自治体の施設建設では起こりえなかった事故が発生したことは、施設の安全性に疑問を投げかけています。とりわけ「公の施設」では、市民の安心・安全の確保が重要となり、モニタリングなどにおいてもその質と内容が問われます。

また、労働環境のチェック面では、どの施設も「ノウハウに関わる問題なので困難」との理由で公開されていません。受注業者が「再委託」することになる業務でいえば、労働者の賃金が下がることが当然考えられ、職員の賃金・労働条件のチェックができるシステムは必要です。最低限の措置として、「評価項目」の中に「職員体制」と併せて「賃金・労働条件」を明示させることが必要です。

(5) PFI事業と指定管理者制度

PFI事業の多くは、民間の経営ノウハウを活用することより財政難を理由に民間資金で公共施設を整備するという側面のみが注目されています。しかし民間企業は施設を建設するだけではあまりメリットがなく、その後の長年の運営による大きな利益を期待しているのです。PFI事業者が指定管理者になれば、完成後の施設の管理権限を包括的に取得でき、そこでさまざまな事業を展開することが可能になります。またトータルなコスト削減をはかり、利潤追求のレベルを高めることも可能になります。これはPFI事業者にはかりしれないメリットを与えるものとなります。

「守山スポーツセンター」をめぐっては、今年3月29日の市議会教育子ども委員会で、教育委員会が「維持管理運営費が市による実施よりPFIの方が高くなる」との試算をはじめにおいて文書で示し、『PFIありきだった』『深い検討をしなかった』(朝日)と検討不足を認める事態も発生したことからも、「公の施設」のPFI事業についてはさらなる慎重さが求められます。

(6) 問題点

鳴海工場の場合、PFI(BTO方式)で市の負担が大幅に軽減できる結果になっていますが、その根拠が不明です。「鳴海工場改築の整備方法について」(H14.12.3)でも、そもそもの従来方式の見積もり根拠が全く不明です。「PFI導入先進事例」から、建設費は20%の低減、運営・維持管理費も一定の低減をして試算しているので、そもそも最初からPFIの方がコスト削減になる前提での試算方法ではないか。実際の落札価格は試算よりさらに下がっているので、もともとの従来方式の見積もりが高すぎるのではないかという疑問があります。

「鳴海工場改築の整備方法について」によれば、維持管理費は実際には 30%の削減と試算しており、うち補修費・用役費は 20%の削減なので、人件費は 30%以上の大幅削減となっており、その理由は「実例及びプラントメーカーアンケート結果による」と記載されています。実際の落札価格も運営・維持管理費は試算とほとんど変わりません。詳細は不明ですが、低賃金不安定雇用を前提とした人件費コストを前提としているとしたら、それ自体に問題があります。

そもそも P F I は民間資金を活用して公共施設の整備を進めるもので、民間企業が資金を調達し、公共団体はそれを整備・運営委託料として長期にわたって返済していくことになるので、金利負担など資金調達コストが余計にかかります。「鳴海工場改築の整備方法について」によれば、B T O方式の場合、それが 170 億円もかかるので、建設費の 20%削減、運営・維持管理費の 30%削減があっても、総額は従来方式とほとんど変わりません。B T Oの場合、これが 70 億円になっているので、総額で従来方式より市の負担が大幅に低減されていますが、それは建設費の一部を市が市債して建設中に支払っているからです。それでも従来の場合の資金調達コストは 30 億円だから、倍以上になっています。

また、守山スポーツセンターは、「P F Iを導入することにより、設計・建設並びに維持管理・運営を一体として事業者が行うトータルコストの圧縮」(整備・運営事業実施方針)としていましたが、落札価格が予定価格の 99.7%となったことは異常といえます。

(7) 検討すべき課題

全国的にも、06(平成 18)年 10 月に開院した滋賀県近江八幡市立総合医療センター(B O T)が開業 1 年で巨額の赤字で抜本的な改革をスタートせざるをえないなど多くの失敗例が出てきています。まさに自治体の責任が問われています。

指定管理者制度と違って P F I 事業は期間も 20 年、30 年と長く、予算規模も数百億円と大きく、一度その事業を始めれば事業の後戻りがきかないものであり、継続性・安全性の確保が重要となります。

1 つの事業に多くの関係者がそれぞれの立場で参入します。自治体、金融機関、S P C(特別目的会社)、S P Cの下請け会社間のリスク事案が発生した場合の調整のあり方は、「利害が一致しない、営利目的の企業体」集団であることから並大抵ではないと思われます。

業者選定においても、「総合評価一般競争入札」における評価項目でも「地域振興」「入札企業における男女共同参画」「障害者の社会参加」「賃金・労働条件」「均等待遇」「福利厚生」など労働者保護の視点も必要です。

P F I 事業に対する民主的なチェックの仕組みが十分ではありません。とりわけ「公開」することで事業者の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある事項」は「除外」できるなど、情報の公開問題では不十分です。そして最も重要なことは事業の最終責任は当該自治体にあることから、いくら P F I 事業のデメリットが大きいと分かって直営に戻そうとしても、その時には専門性を持った自治体職員がいなくなっていることも重大です。

PFI事業比較

| 施設 | 鳴海工場 | 守山スポーツセンター |
|---------------|--|--|
| 施設概要 | 連続運転式ごみ焼却施設(ガス化溶融炉) 可燃ごみ等 450トン/24時間 他工場焼却灰 80トン/24時間 | 第1競技場、第2競技場、軽運動場、 トレーニング室、屋内温水プール、 会議室、駐車場、付加施設 |
| 事業範囲 | 本施設設計・建設及び運営・維持管理業務 | 本施設設計・建設及び運営・維持管理業務、飲料等提供業務、事業者による付帯事業(特定民間事業、民間教室事業) |
| 事業方式 | BTO(起債活用型) | BTO(起債活用型) |
| VFM(削減率) | 32%(平成16年10月の事業者決定時) | (総合評価)事業全体を通じて約4.4%削減が見込まれる |
| 選定方法 | 総合評価一般入札 | 総合評価一般入札 |
| 選定の公平性の確保 | 外部の有識者による選定委員会の設置、事業者の選定委員への接触禁止、1回目公開、2回目以降は非公開 | 外部の有識者による選定委員会の設置 |
| リスク管理 | リスクについては出し尽くした。想定外リスクはその都度協議 | 想定されるリスクを明確にし、かつ適切なリスク移転及び官民の役割分担をすることにより、事業全体におけるリスクの最適化が図られ、リスクの発生抑制、事業の効率化などの効果が期待できる |
| 行政からのチェックシステム | モニタリング、検査・確認 | モニタリングなど |
| 労働環境のチェック | ノウハウに関わる問題なので難しい | 要求水準書において、労働安全衛生等を遵守することを明記 |
| 事業期間 | 契約成立日から平成41年6月(20年) | 設計・建設期間 2年9ヶ月 運営・維持管理期間 20年4ヶ月 |
| 事業開始 | 平成21年7月 | 平成22年12月 |
| 事業者 | (株)鳴海クリーンシステム (新日鉄グループ) | (株)守山S&S(日立グループ) |
| 入札公示で公表した予定価格 | 42,950,000,000円 | 6,873,042,857円(税抜き) |
| 契約金額 | 36,416,175,166円に金利変動、物価変動、事業量の変動及び制度変更による増減並びに消費税及び地方消費税を加算した額 | 7,200,010,500円(税込み) |
| その他 | 公の施設と位置づけない | 地方自治法第244条の2第3項の規定により指定管理者として、議会の議決が必要になる |

10、名古屋港のPFI事業

名古屋港管理組合職員労働組合 書記長 高木 強

(1) ガーデンふ頭東地区整備事業 (2003.11 実施方針公表：別記)

名古屋港初のPFI事業として、イタリア村が2005年4月開業しました。愛知万博の開催と連動して、400万人/年のにぎわいぶりでした。しかし、翌年からは100万人/年に激減しました。イタリア村としても、様々な営業努力を行いましたが、経営状況が悪化していきました。

本年に入り、経営危機がマスコミで取上げられ、更にPFIの附帯事業である建築物が、名古屋市の条例違反にあたる木造建築物である事が発覚して、スポンサー探しが暗礁に乗り上げた格好となり、GW明けの5月7日に破産手続きを開始し、事実上倒産しました。

(2) 再開発の経過

名古屋港管理組合は行政組織でありながら業務上住民との接触が少なく、また港湾そのものや港湾管理者の業務を、いかに住民に理解してもらうかが組織としての課題でもあるため、名古屋港管理組合の主要施策の一つとして「親しまれる港づくり」を掲げています。ガーデンふ頭再開発もその一環として推進してきました。

ガーデンふ頭は、S50年代より再開発が始まり、中・東ふ頭間の埋立 緑地・駐車場、中ふ頭：上屋撤去 ポートビル・ポートハウス・南極観測船ふじの誘致、デザイン博覧会の開催、西ふ頭：倉庫撤去 名古屋港水族館、と進められてきました。

(3) 労働組合としての対応

上記の経過にもあるように、「親しまれる港づくり」としての再開発事業に一定の理解を示してきました。イタリア村についても同様の立場ではありますが、PFIという事業手法については、タラソ福岡を始め全国でその問題点が明らかにされていたため、疑義を唱えてきました。ただし、組合員が仕事として係わっているため、対応については慎重にならざるを得ませんでした。

(4) 本庁舎整備事業 (2006年11月実施方針公表：別記)

名古屋港管理組合本庁舎(西館)は1957(S32)年に完成(東館は1969年)し、老朽化が著しく耐震性が不足しており、対応を迫られていました。名古屋港管理組合の2006年6月議会の特別委員会において、PFI事業により現在のガーデンふ頭駐車場に、本庁舎と港湾会館を合築し、建替える事で決定しました。その後2007(H19)年6月議会で事業者の公募が行われ、2008年3月議会でSPC(事業目的会社)が決定しました。

労働組合としては「官から民へ」の流れを受けたPFIでの事業手法には疑義があるものの、これまで組合員の様々な職場環境改善(会議室・更衣室・空調・トイレ等)の要望や、何よりも組合員の安全(地震の倒壊に対して)を確保するためには、事業を推進する立場である事を明確にしながら進めています。

(5) 今後の取組みについて（私見）

イタリア村問題で明らかになったように、PFI事業の推進にあたっては、事業のモニタリングや企業のコンプライアンスを確保していくためには、行政サイドにこれまで以上に専門性が求められるため、財政負担が少ない（VFM）からといって、安易にPFIを始め指定管理者制度など、公共サービスを市場に開放していくべきではないと考えます。

ただし、自治体と言えども労働組合である以上、官民労働者の連携を高めていく必要があり、この問題を官側だけの視点で議論しては、問題の根本的な解決には繋がらないと考えています。