

指定管理者制度導入後の公民館運営状況の把握と考察(1)

～埼玉県の事例を中心に～

栗原 保

(文教大学教育研究所客員研究員)

Understanding and Review of Operations of Community Centers after Introduction of the Designated Manager System (1) : Focus on Cases in Saitama Prefecture-

KURIBARA TAMOTSU

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University)

I. はじめに

I-1 指定管理者制度とは

指定管理者制度は、それまで地方公共団体やその外郭団体に限定していた「公の施設」の管理・運営を、株式会社をはじめとした企業・財団法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができるという制度である。「公の施設」には、いわゆるハコモノの施設ばかりでなく、道路、水道や公園等も含まれるとされている。法的には、地方自治法の一部改正（2003年6月13日公布、同年9月2日）により、地方自治法第244条の2第3項及び第4項の規定に基づき、各自治体の条例において明確に範囲を定めるとしている。指定の手続きでは、各地方公共団体が定める条例に従ってプロポーザル方式や総合評価方式などで指定管理者候補の団体を選定し、施設を所有する地方公共団体の議会の決議を経ることで、最終的に選ばれた指定管理者に対し管理運営を代行させることができる。この制度は、施設の管理運営全般を指定管理者に委ねるため、地方公共団体の条例や協定書および仕様書などに詳細を盛り込むことが必要になる。主なものとしては、地方公共団体及び第3者機関による監査、利用者であり本来の所有者でもある市民のチェック制度を機

能させる、定期的な収支報告会・運営協力会議を設ける、地方公共団体職員の訪問による指導などである。

一般的にこの制度の意義と問題点をあげると、意義では、利用時間の延長など施設運営面でのサービス向上による利用者の利便性の向上や管理運営費の削減による負担の軽減等がある。問題点では、運営費用と職員数の削減という行政改革の面だけが過剰に注目されたり、「弾力性や柔軟性のある施設運営」という建前がありながら自治体の担当者の理解不足や条例・試行規則等に阻まれることで民間の実力が十分に発揮できないこともある。制度導入から7年が経過した平成22年12月に「指定管理者制度の運用について（総務省）」を各自治体に通知している。自治行政局長名で8つの留意点を指摘し、適切な運用方法を指導・助言している^①。

I-2 地方自治体における指定管理者制度の導入状況等について

2012（平成24）年4月1日現在（調査は総務省自治行政局、前回調査は3年前）で、全国で指定管理者制度が導入されている施設（レクリエーション施設、産業振興施設、基盤施設、文教施設、社会福祉施設等）は73,476施設（前回より5%増）となっている。

3年前の前回調査と比較して、①約3割の施設が民間企業等（株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等）が指定に、②「前回の指定期間よりも長い」施設が約3割で、「5年」の割合が56.1%、③指定管理の評価を約7割の施設で実施している（前回より11%増）、④労働法令の遵守や雇用・労働条件への配慮について約6割の施設で選定時や協定等に提示、⑤個人情報保護への配慮規定について約9割の施設で選定時や協定等に提示、⑥決定後に指定管理者の指定の取り消し等の事例は、2,415施設（前回から315施設の増）などとなっている。^②

社会教育施設では、文部科学省の2011（平成23）年社会教育調査中間報告（指定統計、3年毎に実施）によると、指定管理者制度を導入している公民館は全体（全国で約15,400館、類似施設を含む）の8.5%（前回調査では8.2%）、図書館全体（全国で約3,300館、同種施設を含む）の10.7%（前回調査では6.5%）となっている。また、博物館は21.8%（前回調査では19.0%）、博物館類似施設は29.9%（前回調査では27.8%）という状況である。

埼玉県内の市町村の公民館^③の指定管理者の導入状況は、2013（平成25）年4月現在、4市2町（全63市町村の10%）の公民館10館（全体526館の2%）となっている。

II. 研究の目的と調査活動

II-1 研究の目的

事前の予備調査として埼玉県内の63自治体（首長部局の窓口担当課）への訪問を実施した。^④ 公民館の導入状況を把握後、当該公民館の状況把握や導入の経緯を調査することで、指定管理者制度が10年を経過するという一つの節目で、今後公民館の社会教育事業に資する実証的な研究につなげていく。

II-2 調査活動

- (1) 調査1「現在、指定管理者制度を導入する公民館」への訪問調査
- (2) 調査2「公民館に導入した自治体内部の検討プロセス」に沿ったインタビュー調査

II-3 調査の概要

(1) 調査1

平成25年5月～9月、埼玉県内A市・B市・C市の指定管理者が運営する公民館（単独・複合施設）を訪問し、職員等から運営状況や課題を把握する。

(2) 調査2

平成25年6月、埼玉県内A市の元職員^⑤にインタビュー調査を申込み、導入までの経緯や検討内容・準備などについて半構造化面接によって把握した。A市は県内の他市に先駆けて公民館に指定管理者制度を導入した経緯がある。質問事項として、「首長サイドの構想づくりの段階」、「教育委員会・公民館職員の中での検討段階」、「方針を外部に伝える調整段階」、「民間の指定管理者選定と指導の段階」、「導入して4年が経過しての認識」の5つの事項を用意し、各々の状況を把握する。

III. 調査結果と考察

III-1 調査結果

- (1) 調査1：「現在、指定管理者制度を導入する公民館」への訪問調査

導入している4市2町10館の内、3市6館の公民館を訪問した。この6館は全て民間企業等が受託して第1期目の期間内での運営となっている。

ア A市の場合

2010（平成22）年に市内11館の内3館の地区公民館に同じ指定管理者（民間企業2社JV）を導入した。仕様書にあった社会教育主事の資格をもつ人員の配置や業務内容として公民館の貸与業務+これまで継続してきた事業（事業数をへらさないこと）

＋独自の提案の事業で受託した。「地域とのつながり」では、地域の行事（地域の体育祭・学校の卒業式）や行政側が主催する館長会議等（毎月実施）の出席などに館長が対応している。受託して1年目が終了したの時点での利用クラブの声として、①館内がきれいになった、②サービス面も向上した、③これまでのような職員の「上から目線でなくて良い」等の声があった。

懸念事項では、3館の館長の中で、2年以内で辞めた職員もいたり、教育委員会の公民館事業担当に頼り過ぎるといった行政側からの指摘があった。

イ B市の場合

B市内には3つの公民館があり、その内2館（地区公民館と地区図書館の機能を併せ持つ）を別々の指定管理者（第3セクター）が運営する。中央館的な存在の公民館（直営）が定例的に開催される館長や担当者の会議を主宰したり、行政の生涯学習課との間の連絡調整機能・コントロール機能を果たし、全市としての統一性を保っている。1館の指定管理者は「文化スポーツ振興公社」、もう1館は「社会福祉協議会」が受託している。本格受託前の20年度から3年間随意契約で運営した経験を有し、23年度の公募方式による指定管理者制度に変更後応募し、5年の受託期間を得て現在に至っている。

職員は公民館の運営実績をもつ者を採用し、事業は指定管理者の特色を生かして、「健康・スポーツ」や「福祉・人権」を特色として打ち出している。併設の図書室は、中央図書館（直営）の職員が係わり指導助言のもと運営する。公民館祭りや高齢者・家庭教育支援の各種事業等、複合施設の良さが出せる一方で、デメリットとして事業予算が限られ、独自色を出しにくいとの声が職員から聞かれた。

2館を調整する中央公民館の職員からは、

導入の成果として、開館日数の拡大・開館時間の延長ができたり、社会教育主事の採用などの専門性の確保、改修工事の費用を行政以外から捻出した点が評価ができる。一方、公民館の役割として、生涯学習を進めるだけでは、個人が学んでいるだけであって人同士はつながらない、学社融合や「ふれあい祭り実行委員会」など社会教育の手法によってさらに地域づくりにつなげていくことを指導している。

ウ C市の場合

C市内には7つの公民館があり指定管理者が運営するのは1館のみ。この地区公民館は駅前に立地し4つの機能をもつ複合施設である。指定管理者は、「一般財団法人施設管理公社（市内の市民会館を以前から管理する）」で、地区公民館と文化ホール（180席）を運営する。指定管理となり3年が経過した。市からの条件では、市の公民館指針に基づく運営と専門職である社会教育主事資格者の配置が求められ、それに沿ってスタートした。指定管理の職員の話では、行政からの評価として、市民会館との一体的な運営が図られており、土日・夜間の開館や地区公民館の地域性やカルチャー的な事業などの独自色を出している点について成果があるとしている。

(2) 調査2「公民館に導入した自治体内部の検討プロセス」に沿ったインタビュー調査

埼玉県内A市において 県内の公民館で初めて指定管理者制度を導入した、A市で当時その職にあった職員から経緯や準備検討内容などについて把握した。

ア 「首長サイドの構想づくりの段階」

市長部局内では、行政改革大綱をつくる上で指定管理者制度導入を中心的な施策として考えていた。初めは、市長部局の施設からスタートしていき、教育委員会の施設（図書館・公民館・博物館）も例外としないとする考えを持っていた。A市の公民館

は、1970（昭和50）年代の人口急増期には、学習を通して地域交流機能や地域支援機能を果たしていた。市民の要望である趣味や娯楽を中心とした主催の事業を実施し、その後サークル化を図るという実績が功を奏していた。

しかし、平成に入り既得権意識を前面に出すサークル・団体も現れ公民館が硬直化を招いていった。市の行政運営は、市民と協働の時代になり「市民の力によってまちづくりを進める」へと変わっていった中で、教育委員会事務局内ではその変化に対応して、公民館は施設を利用して多世代との交流を充実する一方、社会からの要請に関わる政策的な事項は教育委員会事務局が責任をもつ体制（公民館事業担当を設置）を整えていった。そうした現状を続けながら、さらに教育委員会でも検証が進む一方、首長部局では経費削減を目指す行政改革の流れを大きく打ち出す情勢に迫られていった。首長部局では「公民館＝施設の貸し出し中心」でできるという認識の基、指定管理者制度導入が公民館において可能になるという方針を固めていった。

イ 「教育委員会・公民館職員の中での検討段階」

指定管理者の施設は例外なしという市長部局の結論には、公民館職員の中に抵抗があった。公民館を「企業や民間ができるのか」といった問いが重要な検討事項となった。事務方で案をつくり、4度も教育委員会会議に提案し多くの時間を費やし審議をつくした。その内容は、民間の良さはサービス向上には定評がある点、市の職員では専門性が落ちたり、住民との間になれあいが生まれたりする点があげられる。導入しようとした3館（全11館の内）は各地域（8つ）の中で2館目の公民館である。現在、人口増もなく安定期に入っている3館の地域性の中で住民と密着しながら新しい視点

の導入という利点を考慮できる。そうした検討から、外郭団体・NPOという中に、企業を含め広く民間公募を加えるという基本方針に落ち着いた。実際に実行段階に入り公募をすると、10グループから提案があり（説明会は民間20社が説明会に参加）、当初の予想を大きく上回る反響があったことには自信を深めることができた。

ウ 「方針を外部に伝える調整段階」

内部調整を終え、教育委員会の方針を議会や利用者・関係者（公民館運営審議会・事業運営委員など）に説明していく段階に進んだ。はじめに、公民館運営審議会や事業運営委員に説明をしたが、「役所以外が地域に密着して公民館が運営できるのか」との指摘があった。また、条例改正を伴うため、議会関係者への説明には十分時間をかけなければなかった。やはり「これまでの地域性が保たれるのか」などに議論が集中した。議会本会議での説明や常任委員会でも3時間以上審議した。議会本会議での生涯学習部からの提案概要として、「『人口の減少と高齢化』、『利用サークルの高齢化や後継者不足による活動の停滞や縮小』、『公民館利用者の学習ニーズの多様化』などにより、これまでの公民館の在り方に方向転換が迫られているとし、『行政主導による社会教育から民間の視点に立った構造変革が求められている』と結論付け」た説明提案となった。「行政として絶対に良くなるんだ」という信念を通し、議員全員からの賛成ではなかったが可決できた。

議会の提案に先行して公民館の利用者説明会を開催した。あわせて、並行して、事業運営委員に、新しく指定管理者の館長の出席を求めた会議を開いた。新しい館長がどういう人かも分かっただけで必要だった。

住民側への説明会（8つの地区毎）には、教育委員も入った説明会を実施した。公

民館の利用者にも説明をしたが「市がそれだけ準備したならそのような方向で進めてもらおうか」との声となっていくた。

エ 「民間の指定管理者選定と指導の段階」

経費面はもちろんであるが、①企業への信頼度、②社会教育主事有資格者の配置を含め提案書の内容で企業（2社の民間企業のJV）を選定した。業務としては、施設の貸し出し業務+今までの事業の引き継ぎ（事業数をへらさないこと）+独自の提案の3本があることを求めた。「地域とのつながり」については、地域の行事（地域の体育祭・学校の卒業式など）には館長も出席する。当市は地域と密接なつながりがあったので心配があった。また、毎月の11館の館長会議にも必ず出るなど、特別扱いはしないということを指導した。

オ 「導入して4年経過しての認識」

心配していた地域との関係であるが、指定管理者の館長が、行政各課や地域の有力者、小中学校との関係を深めてくことで、評価はおおむね良好と考えている。他の公民館（直営）の館長との関係も良好である。一体というまではないが、露骨にどうこうというのはなく、忘年会も一緒にするなど特別扱いは考えなかった。当初から指定管理者側は身分として行政マンとは違う立場であるという理解は双方が持っていて割り切っていたようだった。市民は「指定管理者側の職員が、1・2年で離職した者もいたようだが、5年間の指定管理期間があるので、行政の方が1~2年で異動すると逆に指定管理者側が残ることになる。前の人は残っていないので、地域の方も5年いるんだから2~3年は付き合っていける。市の職員はコロコロかわって慣れたころには異動はざらとなると、指定管理者の職員の方が逆に顔なじみになるということにもなる。職員が行政マンでないとならないとは言い切れない。」という声も聞いている。ただ、

A市の独自のシステムとして教育委員会の公民館事業担当が常に指導を行う点がありかえって頼り過ぎ、民としての独自色を発揮まではいっていないように感じる。

しかし、市が提示した仕様書を基に運営する中だけでも事業数が多く指定管理者側には大変な負担になったと感られるし、その上、仕様書を超えてまで民としての独自色を出すことを求めるのは厳しすぎるかもしれないので複雑な気持ちだ。

III-2 考察

(1) 埼玉県内の公民館で今後この制度の広がりは

県内を巡った予備調査で、「今後可能性がある」と答えた7市町村には全25館の公民館がある。現在導入中の10館と合わせると合計35館になる。これは埼玉県内の全公民館の6.7%となっており、全国と比較してみても低く地域性との関連が窺える。現在、導入している県内の公民館の特徴は、複合施設であったり、教育委員会内部の体制づくりを整備後（直営の中央公民館や教育委員会内に指定管理者の公民館をコントロールできる機能が働くようにしている）導入している工夫がある。

また、県内では、地区センター＝公民館で、まちづくりの拠点と社会教育施設を融合している公民館も少なからずある。今後広がっていくかどうかは、先進的な取り組みが各自治体で咀嚼されていくかにかかっている。

(2) 公民館を「今後も自治体が直営とする」意味合いからの分析

予備調査で「今後も直営とする」自治体の理由は4つに分類される。多いのは、①「地域コミュニティに密着した施設」、②「行政の政策を地域住民に啓発などを行う教育施設」の2つである。具体的に「市民センター・地域の拠点としての出張所（住民票の交付、自治会との連絡、まちづくり

との調整)だから、「町会・自治会とのつながりは最優先」、「直営以外だと地域コミュニティに支障ありと判断」、「人とのつながり重視」、「首長部局からの補助執行体制ができていない」、「災害時の避難の場」と回答している。つまり、「行政の方針が発揮できなくなるのに不安」があったり、「市からの要請も公民館を通じて行って直営以外考えられない」、「公民館を拠点にした事業展開は欠かせない」ということになる。

また、その他の理由の内③「公民館の位置づけや今後の方策を検討中」と④「現状からそうせざるを得ない」については少数となっている。具体的には「今後は学校と公民館の複合化を視野にいれている」、「今後地域住民が運営できれば?」、「再任用の職員の執行先」、「中央公民館を修繕する予定である」、「施設の老朽化が激しく修繕が先」、「企業へのメリットがないので出たとしても指定管理に出せる状況ではない」などとなっている。

A市の元職員の面談で、「他市町村で公民館の指定管理者制度を導入するにはどうしたらいいのか」との問いには「難しい面がある」とした。理由は、「教育をするのは行政がやるのだという考えを多くの人々が持っている」、「学校と同等に公民館は教育をする施設である」、「地域とのつながりが基本で、昔からの公民館（地域の拠点という意識が高い）からであり、A市では、その地域での新しくした2館目だったから導入できた」とした。実際にA市の他の直営8館については、現時点で、今後に向けた指定管理者の導入は考えられていない。

IV. 総合考察

(1) 指定管理者の独自色が出されているかは1期目では見えないところも

行政と指定管理者が一体となつての改善に向けていく機会や方法は、①毎月1回の

設置者（行政）と指定管理者の打ち合わせ、②行政のモニタリング（年2回程度）と市民からの評価報告、③定期的な実績の報告書の提出、④次年度に向けた計画づくりの話し合いなどとなっている。筆者は公民館ではなく、市民活動支援センターの定例会に数度出席したことがあるが、報告と指示事項に終わり、両者の提案による協働した話し合いにはなっていなかった。受託すると、市民や地域を第一優先にした新たなことを考えた建設的な話し合いができる雰囲気は感じられなかった。当然、代行する側には仕様書に基づく運営、予算の範囲内の原則で進められており、民の独自色がどれだけ出していくかは見えていない。それは、民間企業が地域貢献をどう考えて実行しようとしているかにもかかっている。今のところ、自治体の意向に基づくものを善しと、それを飛び越えてまで提案しようとする風土は垣間見られない。したがって、独自色を出すことも少なくなっているのではないかと。市民からの特別な指摘もないなかでは、行政財産としてただ管理するだけの視点から建物の劣化などの安全面は行政側の第一の関心となる。内部調整で長期補修実行計画作成に追われてしまつて、民との協働の立場からの経営というには程遠い状況となっている。

これまでの公民館の問題解決のために指摘されていることというのと、「専門性や経験のある職員の配置が必要」、「予算の増額」、「組織、運営機構上の改革が必要」、「ビジョン、計画等の策定が必要」、「住民参加システムの構築」、「文化芸術活動団体との協力連携」などが挙げられる。これらの課題解決に向けての姿勢として指定管理者側がどれくらい意識しているかどうかは表には出てこないのも気になるところでもある。それ以上に、自治体が、根本的な課題を先送りしてNPOや民間企業の力に頼ってしまう

ているという見方もできなくはない。予備調査時の折、この制度の運用について、自治体関係者が危惧することとして「更新時期ごとにより安い業者を選定することも可能だし、人件費のコストカットなどから官製ワーキングプアの温床にもなりやすい。」との声や、「契約によって施設運営に制約があって、民間らしさを出すことにも限界があり、そこまで自治体として求められない」といった指定管理者制度がもつ課題の指摘も出てきていた。

(2) 管理者（行政）と指定管理者双方が協働して仕様書を創りあげる試みを

各自治体を訪問してみて、当初、指定管理者制度は民営化議論が先行しがちであった。よりコスト削減ができる民間と組もうとすることによって、行政全体のコストを下げるようとするねらいとも合致していた。しかし、2期目を目前とすると、B市の館長の言説で「今後公民館を指定管理者導入が他の自治体にひろがるかについて、仕様書が書けるかどうかにかかっている。」「行政が示した文言があいかわらず曖昧さがある中では難しい。」とした。地域づくりの視点や民間の良さを発揮する環境づくり、行政側が主導するばかりで結果として締め付けになっていないかということになる。これまでの行政が仕様書を作成して一方的に提示するという方法ではなくて、協働で仕様書づくりを行い、事業計画に反映するような試みが必要なのではないか。そこに、それぞれが持つ独自色が出せるのではないかと考える。

指定管理者制度導入されることになった原点が、「住民ニーズの多様化」「公的主体以外の民間主体においても十分なサービスの提供能力が認められるものが増加している」であり、10年を一区切りにした中で制度見直しを考えるにあって「両者の協働」を原点としてはどうだろうか。

V. おわりに

指定管理者制度が導入されて10年が経過し、市民に身近な公共施設を、企業やNPO、公益団体等が行政と協働で運営がなされている。今回埼玉県内の調査を行い地方自治体の状況が垣間見えてきた。「モノの豊かさから心の豊かさ」のかけ声は昔のことのようだが成熟社会においてもこの気持ちは住民が求めることであり、地方自治にとっての肝である。公共施設を運営する主体は誰にせよ、市民にとってサービスの享受の原点は地域社会にあるのは間違いないことである。施設の設置者や運営者がこの原点をよほど意識しないかぎり、流され画一的になってしまうことが繰り返される危険性がつきまとう。行政職員が人事ローテーションで代わっていったときに、導入の経緯や積み重ねられてきた実績を知らずにNPOや企業等を評価していきけるのだろうかということも考えられる。指定管理者制度の導入は、少々強引ではあったが、潜在化していた様々な事項を自治体に迫った意味は大きいし、一方自治体の役割や自治能力が試されているともいえる。

社会教育施設にも指定管理者制度が開かれたことで、改めて、「公民館とは何だろうか」という問いが自治体に突き付けられている。ビジョンも試されている。市民の意見を吸い上げる「社会教育委員会議」や「公民館運営審議会」が形骸化していたり、そうした機能を縮小してきている点にも議論が及ぶようにする必要もある。

今回の調査は市の総合窓口への聞き取りであり社会教育施設に関わる教育委員会へ調査ができていないことや指定管理期間が一期目の途中での調査であり、自治体や市民目線の成果と課題の総括が聞けていない状況もある。埼玉県の地域特性があるかなども他県とも比較していくことも必要となる。このようなことからさらに継続した調査をしていく。

(註)

- (1) 通知「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）、総務省自治行政局長名。8つの留意事項の内、主な点は「導入の是非を含めて地方公共団体の自主性に委ねている」、「公共サービスの水準確保の上で最も適切な業者を選ぶ。単なる価格競争入札ではない」、「業者が労働法令を遵守することは当然で、雇用労働条件への配慮がなされるよう留意する」などである。また、片山総務大臣が平成23年1月5日閣議後の記者会見で次のように述べている。この通知に関して、「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」「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つく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」
- (2) 『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、平成24年11月6日発表 総務省自治行政局行政経営支援室
- (3) 『埼玉県社会教育統計資料（H24）』、平成25年3月、埼玉県教育委員会生涯学習文化財課、埼玉県内の公民館は、61市町村（39市21町1村）に516館（類似17館を含む）がある。
- (4) 平成25年5月～11月、埼玉県内全63市町村の総合窓口部局の担当者に会って「聞き取り調査」を行った。「公民館に指定管理者制度を導入している」市町村は6市町村（全体の10%、市が4・町が2）で10館（全体の2%、市で7館・町で3館）。

単独の公民館が1市1町で5館、複合施設の公民館が、3市1町5館で、図書館や文化ホール、コミュニティセンター等が併設されている。「今後検討する可能性がある」とした市町村は7市町村（未導入の57市町村の12%、市が3、町が4、村は0）であった。

「今後も公民館を直営とする自治体」の主な理由は4つに分類される。①地域コミュニティに密着した施設、②行政の政策を地域住民に啓発などを行う教育施設、③公民館の位置づけや今後の方策を検討中、④「現状からそうせざるをえない」という消極的な理由から直営とする。

- (5) A市役所の職員として市教育委員会には通算20年来勤務をする。氏は社会教育主事の資格を有し、中央公民館をはじめ市内3館の経験がある。

(参考文献等)

- 地域協働型マネジメント研究会 『指定管理者制度ハンドブック』 ぎょうせい、2004年 出井信夫編著 『指定管理者制度』 学陽書房、2005年
- 小林真理編著 『指定管理者制度－文化的公共性を支えるのは誰か』 時事通信出版局、2006年
- 布施哲也 『官製ワーキングプア 自治体の非正規雇用と民間委託』 七つ森書館、2008年
- 全国科学博物館協議会 『全科協ニュース vol.40 特集：再び指定管理者制度について』 2010年