

続きまして、2 項目めの「指定管理者制度について」質問いたします。

1 点目に、指定管理者制度の運用指針についてお尋ねします。

「指定管理者制度の運用にかかる指針」は、2010 年 12 月に策定され、その後何度も改訂が積み重ねられました。

指針には「指定管理者制度は、公の施設について、民間事業者等の競争原理や施設管理のノウハウを活用した質の高い市民サービスの提供や施設の稼働率の向上、経費の節減などの効果が期待できること。また、従前からの「使用料」と比較し、市民サービスの向上につながり、指定管理者にインセンティブを与え自主的な経営努力がさらに期待できる「利用料金制度」（公の施設利用にかかる料金を指定管理者に収受させるもの）は、行政側においても会計事務の簡素化が図れるなどの効果が期待できる。」と、制度の意義が示されています。

そこで、この指針に示されている内容についてお尋ねします。

指定管理者制度を導入する場合の手続きの流れは、まず公の施設における制度導入の適否の検討が行われることとなっており、各施設の設置目的、性質、管理状況等を総合的に勘案して、制度を導入すべきか判断することになっています。そこで市は、指定管理者に委ねることが馴染まない施設については、どのようにお考えなのか、お伺いします。

< 答弁 >

「指定管理者に委ねることが馴染まない施設」について、ご答弁いたします。

本市の公の施設につきましては、個別の法律において管理主体が限定されているものを除き、原則として指定管理者制度を導入する方向で検討するものとして、各施設の設置目的、性質、管理状況等を総合的に勘案して制度を導入すべきか判断することとしています。

「指定管理者に委ねることが馴染まない施設」については、一般的には民間のノウハウがまったく活かさないようなケースが想定されますが、これまで本市において指定管理者制度の導入を検討した施設において、そのような判断をしたものはありません。

以上でございます。

「図書館専門の職員による安定的した図書館運営が継続して実施されることが担保されている」とのことですが、どのように担保されるのかを質問しています。

具体的に、どのような人材配置になるのかを教えてください。正規職員、アルバイト等、どれくらいの人員増となるのでしょうか。現在の萱野南図書館の配置との対比を示して説明をお願いします。

また現在、公立大学図書館の財源は厳しくなっているなかで、その財源措置について担保されているのかも、確認しておかねばなりません。

生涯学習施設の管理・運営による利用料が財源の一部になり、その分で図書館の管理運営経費も充当されるのでしょうか。もし生涯学習施設の利用料が値上げになるのなら、市民サービスの低下に繋がります。このような懸念も併せて、財源の確保策についての考え方を示してください。

< 答弁 >

「大阪大学を指定管理者とする意義」について、ご答弁いたします。

指定管理者制度の目的は、市民サービスの向上を図り、施設の設置目的を効果的に達成することにあります。(仮称)船場図書館において、大阪大学を指定管理者とすることで、これまで市立図書館として提供してきた図書館サービスはもとより、大阪大学図書館が培った専門的な資料に基づく図書館サービスの提供など、市民にとって図書館利用の幅が大幅に拡大・充実するものと考えています。また、図書館専門の職員による安定した図書館運営が継続して実施されることが担保されており、そのノウハウを活用した高いサービスの提供が期待できます。

さらには、併設する(仮称)船場生涯学習センターの維持管理・運営業務を併せて大阪大学に委ねることで、大学が持つ文化・教育研究成果や国際交流活動から得られる知見や人材を積極的に地域のまちづくりに活用し、市民サービスの向上を図るとともに、管理運営等を将来に渡って無償で行っていただくことによる大幅な経費削減が図られることとなっています。

市立図書館の業務につきましては、レファレンスなどと併せて、読み聞かせなどのサービスを行うことは大阪大学においても了解されており、必要な人員の確保や事前の研修などによって、十分なサービスを確保できるものと考えておりますし、司書についても、公共図書館ではない現行の大学図書館では、「司書」としての職種は位置づけられていませんが、大阪大学の図書館職員の多くは、司書資格を取得するに足る講習等を経たかたが採用されており、公共図書館の司書と同等のレベルにあります。市などの公共図書館では、地方公共団体全体の人員バランスなどから、司書を採用することには限界もあり、また、組織全体のジョブローテーションなどもあって図書館職員全てを司書又は司書同等の職員とすることはなかなか困難な一方、指定管理者においては、専門的な職員を採用することができるというメリットもあり、安定的で、継続性のあるサービス提供ができるものと考えています。

以上でございます。

指定管理者制度は公の施設の設置目的を効果的に達成するために活用する制度ですが、公共サービスの水準が確保されるのか、という点に留意すべきではないかと考えます。

具体的に検証しますと、たとえば萱野南図書館を廃止して新たに整備される(仮称)新船場駅前の市立図書館について、市は大阪大学を指定管理者とすると検討されています。しかし、そもそ

も図書館には「利用料」がなく、無料で利用できる施設であること。また大阪大学は営利を追求する民間事業者ではなく、入札もないため、競争原理が働かないことなどから、指定管理者制度の導入の意義を充分満たしているとは思えません。また大阪大学に指定管理料を支払わないことが経費削減効果であるという考え方についてですが、これは大阪大学からのサービス提供内容とその財源確保策を精査したうえでなければ、判断できないのではないのでしょうか。箕面市の公立図書館が築きあげてきた図書館運営のノウハウに対して、大阪大学のノウハウが市民向けサービスの質の点において勝るとは思えません。別の角度から考察すると、これまで大学図書館として、学生・研究者向けに提供してきたサービスに加え、公立一般図書館としての住民向けサービスが追加されることとなります。図書館サービスは無料サービスのため、収益が得られないなかで、職員は、今までの業務外のサービスに対応せねばならず、負担が増すこととなります。萱野南図書館が（現在市民に提供しているサービスを今まで）以上に向上させようとするれば、労働密度が濃くなりますが、サービスを向上させるためのインセンティブが無ければ、質的な低下は避けられないのではないのでしょうか。

民生常任委員会の質疑から、大阪大学の司書は、司書資格を有するのではなく「同等の能力があるものである」ことが明らかになりました。現在はアルバイト、パート等非正規職員が多く占めていることを考えれば、人材確保の課題もあると想定できるため、安定的で継続性のあるサービスも厳しくなるのではないのでしょうか。

以上の点について、市の見解および、具体的な説明をお願いします。

< 答弁 >

「図書館の人員配置、財源措置」について、ご答弁いたします。

平成28年4月に締結した「大阪大学箕面キャンパスの移転に係る合意書」では、大阪大学が図書館施設の維持管理・運営業務について、指定管理者制度により将来にわたって無償で受託することが明記され、業務範囲や運営規約等についての詳細は協議することとされています。

これに基づき、現在、業務の詳細や必要な運営体制等について検証し調整を進めているところです。なお、具体的には現在の萱野南図書館は常勤職員2人、任期付職員2人の4人、大阪大学附属図書館外国学図書館は正職員7人、非常勤職員8人の15人となっており、これをベースに、業務の集約化などによる効率化も踏まえ適切な人員体制の調整を進めています。

（仮称）船場生涯学習センターと（仮称）船場図書館はそれぞれの条例に基づき、それぞれ別途大阪大学に指定管理者となつていただくよう進めているものです。大阪大学が、市からの委託料を受けずに管理運営をされるにあたり、その財源として、授業料が充てられるのか、国の交付金が充てられるのかは、本市として承知していません。また、生涯学習センターの利用料金は、条例に基づき、指定管理者が市民の円滑な利用を阻害するおそ

れない金額の範囲で、あらかじめ教育委員会の承認を得て定めることになっており、今後、提案を受け適切に判断していきます。

以上でございます。

人員配置と、そのための財源措置を確認しないで、指定管理者として選定する、という手続きはまったく理解できません。また人員がどれくらい増員されるのかも不明ということでは、ますます不安になります。

次に、指針に指定管理者の公募時における評価項目として「特別提案制度」が導入されている件について、「運用にかかる指針」には「特別提案」の具体例として、「利用料金を平均1割値上げし、その増収分を全額設備の充実に投入することにより、5カ年計画で備品の8割を更新する。」という事例が紹介されています。これは、結局のところ、市民負担を増やして、施設設備の向上をはかる、ということであり、これを「指定管理者の創意工夫」と位置付け評価することには違和感を覚えます、と指摘しておきます。

一方で、指定管理料の算定方式にバラつきがあることについて伺います。

公募の際には、市は募集要項を作成し、公示等周知を図ります。募集要項には業務の範囲、指定の期間、管理の基準、応募の資格や選定に関する事項等々が盛り込まれます。応募時には、業務内容や経営状況が分る書類や、各年度の収支見込、事業計画書、各施設に応じた提案内容等が必要になります。

さて、指定管理料の算出方法についてですが、例えばあかつき園は、利用料金制を導入する施設ですが、運営に要する経費とは別に、**収入の5%を経費に上乗せして**、収入から経費を差し引いた差額(マイナス分)を市が指定管理料として支払っています。このような指定管理料の算出方式は、**公募の段階から示されているのでしょうか**。公平に、条件が示されるのが当たり前だと思うのですが、いかがでしょうか。

また、このような算出方式を採用している公の施設は他にどのようなところがあるのでしょうか。

さらに、このような必要経費の他に、法人経費と称して上乗せした額を経費として算出する方式については、運用指針やマニュアルに記す、あるいは市のホームページ等に掲載するなど、応募者や市民に対し説明がなされているのでしょうか。

< 答弁 >

「指定管理料の算出方式」について、ご答弁いたします。

まず、公募時における指定管理料の算出方式の提示については、指定管理料の算出に必要な施設管理業務や利用料等の基本的な収支情報を提示するようにしています。最終的な指定管理料の金額につきましては、応募者から提案のあった金額が過大でないかを確認して決定します。

あかつき園の指定管理料につきましても、4年目以降の指定管理料について、平成21年2月の公募時における募集要項の中で「指定管理者には市に提出された提案内容に基づき算出された委託料を、3年毎に見直しを行い支払うものとします。」と記載しており、それまでの収支状況等を確認の上、算出することとしています。なお、指定管理料の3年ごとの見直しの設定は、あかつき園の指定管理期間を平成22年度から平成30年度の9年間とした一方で、障害福祉分野に多い制度変更等に伴う業務変更等も予見されたことから、指定管理料については3年ごとに見直すことが必要であるとの認識からです。

次に、収入の5%の法人経費は、4年目の見直し時に見込んだもので、他の施設ではこのような方式の指定管理はありません。

次に、応募者や市民への指定管理料の算出方式の説明についてですが、指定管理料の算出は、個々の施設によって利用料金の設定や運営計画等が異なることから、統一的なルールとして運用指針等には記載していません。

以上でございます。

指定管理料の経費の考え方について、「5%の法人経費」を上乗せして算出しているのはあかつき園のみとのことですが、その合理的根拠について説明を求めます。また、福祉施設の管理運営は、他にもたくさん委ねていますが、なぜあかつき園のみに「5%法人経費」を認めているのかについても、経緯を含めて分かりやすく説明してください。

< 答弁 >

「5%の法人経費」について、ご答弁いたします。

「5%の法人経費」は、あかつき福祉会が収益とすべき額として、本市との協議により各年度の収入に5%を乗じた額と決めたものです。

なお、法人経費は、通常の業務委託でいうところの一般管理費に相当すると考えており、厚生労働省による「平成23年度障がい福祉サービス等経営実態調査結果」に基づく生活介護事業などの収支差率には満たないものの、一定の収益が必要との観点から総合的に勘案し5%に決定したもので、特段有利な内容ではありません。

以上でございます。

あかつき園の法人経費5%は、1年分では約1100万円以上、9年間の指定管理期間では約1億円以上になります。

それが「特別有利な内容ではないのなら」他の福祉施設の指定管理者についても公平に同じ条件を認めるべきではないでしょうか。

なお、地方自治法第 244 条の2において、「公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」とありますが、法人経費5%の上乗せや、単年度清算ではなく多年度にわたる清算方式などの条例への明記について、どのようにお考えでしょうか。

加えて、指定管理料が当初の収支見込額を大きく超えた場合、その差額は市に返還されることになりますが、あかつき園（箕面市障害者自立支援センター）に対しては、この返還金が単年度精算ではなく、指定管理期間（3 年間）の最後の年に決済する、というルールになっています。指定管理者に優しい協定内容になっていると思いますが、このような取り扱いの条件になっている施設は他にどれくらいあるでしょうか。

< 答弁 >

「指定管理料の算出方式及び精算方式の条例への明記」について、ご答弁いたします。

地方自治法第 244 条の 2 第 4 項には「条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。」と規定されています。施設設置条例に規定する必須事項としては、地方自治法第 244 条の 1 第 1 項に規定する、公の施設を設置する旨とその目的、名称、位置、使用許可及びその取り消しなどの施設の管理に関する事項、指定管理者制度をとる場合には、同法第 244 条の 2 第 3 項・第 4 項に規定する、指定管理者に管理を行わせる旨、指定管理者の指定の手續き、指定管理者が行う管理の基準、指定管理者の業務の範囲、さらに利用料金制度をとる場合は、同条第 8 項・第 9 項に規定する、利用料金に関する基本的枠組みとなります。加えて本市では、指定管理者の公募施設において応募者がなかった場合の対応、指定管理者変更の届出、指定の取り消しの基準などを規定しており、指定管理料の算出方式や精算について条例に規定する考えはありません。

なお、あかつき園のほか、障害者福祉センターささゆり園が指定管理期間終了時に精算を行っています。

以上でございます。

3 年毎に指定管理料をまとめて清算するという方式も、あかつき福祉会だけに適用されている、と確認いたしました。

あかつき園は、前回の指定管理の公募時に 9 年間の指定期間とされ、指定管理料は 3 年ごとに見直す、とされました。2018 年度で指定期間が終わるため、来年度は公募の年度となります。このとき、5%の法人経費と併せて 3 年ごとの指定管理料の精算方式についても、公募条件が明記されるのでしょうか。

指定管理料の算定方式が、公募の後から指定管理者の有利になるように変更されるということが、今後ないようにすべきであると考えますので、念のために確認をお願いいたします。

<答弁>

「あかつき園の指定管理にかかる法人経費と精算方式の公募条件への明記」についてご答弁いたします。

法人経費や精算方式の公募条件への明記については、指定管理にかかる他の要件とあわせて、今後、検討してまいります。

以上でございます。

2点目に、これまでの質疑をふまえ、今後の指定管理者制度の課題等について質問します。

効率的運営という側面が重要視されると、人件費の抑制などコスト削減面のみ着目され、施設の運営経費が十分確保されていない場合は、利用者に対するサービスの低下につながる懸念されます。また、雇用・労働条件への適切な配慮がなされているかについては、職員の給与の切り下げ、短時間労働者と若年労働者の増加の可能性に対し、具体的なチェックが行えていない、という課題があります。

また、結果として業務の丸投げとなることから、自治体側における業務ノウハウの流出・喪失など、政策立案力にも影響を及ぼしりかねません。

さらに、市民との協働事業や庁内の他部局との連携等が期待できなくなるという懸念も払しょくできません。

公務労働を担う制度が、官製ワーキングプアを生み出す構造に繋がっているであろうということについて、まずは実態調査が必要ではないでしょうか。

<答弁>

「指定管理者制度と官制ワーキングプアに係る実態調査」についてご答弁いたします。

本市では、指定管理者の施設管理運営状況や事業実施状況などについて、毎年度、施設の利用者等で構成する「指定管理者の評価に係る合議」を実施しています。合議においては、利用者アンケート、利用者との意見交換会、現場視察及び指定管理者からの資料の提供等を求め、聞き取りをするなど、多様な手法を活用し、多角的な視点から合議を行っており、その意見を踏まえ、業務改善やサービス向上、適正な管理運営の確保をめざして、評価を実施しています。現時点において、不適切な管理運営がされている施設はなく、労働関係法規の遵守についても、指定管理者として当然の責務として求めており、全ての指定管理者を対象とする実態調査を行う考えはありません。

以上でございます。

労働関係法規を遵守しているはずである、とのことですが、そのことが着実に守られているかど

うかをどうやって確認できるのか、だと考えます。

本来ならば実効性のある公契約条例等を整備して、公の施設を管理運営する現場の労働者の処遇や労働環境を守ることができるのですが、箕面市では、条例制定がなされておられません。今後、公契約条例等の制定で労働法令の遵守や、適切な雇用・労働条件が満たされるよう配慮が必要であると考えますが、市の見解を求めます。

< 答弁 >

「公契約条例等の制定」について、ご答弁いたします。

現在の契約手続きにおいても、入札時における最低制限価格の設定や関係法令の遵守を請負者の当然の責務として求めるなど、労働者の基本的権利を守る措置を講じており、公契約条例を提案する考えはございません。

以上でございます。

「公契約条例の制定」等で、指定管理者の下で公務労働に就く労働者の処遇を守る必要については考えていない、とのご答弁でした。では、市は指定管理料の算定の中で、「人件費」についてどのようにお考えなのかをお訊ねします。基本的に「同一価値労働・同一賃金」であるべきだとお考えでしょうか。

< 答弁 >

「人件費」の「同一価値労働、同一賃金」の考え方について、ご答弁いたします。

まず、「公契約条例の制定等で指定管理者の下で公務労働に就く労働者の処遇を守る必要について市は考えていない」とのことについてですが、先ほど答弁いたしましたとおり、指定管理者に対しては、労働関係法規を遵守し労働者の基本的権利を守ることにについて指定管理者の当然の責務として求めています。

「同一労働、同一賃金」の考え方につきましては、国が「同一企業・団体における、いわゆる正規雇用労働者と非正規雇用労働者間の不合理な待遇差の解消を目指す」としており、市としても法律や、今後示される予定の「同一労働同一賃金ガイドライン」等に従い適正に対応していくべきものと考えます。

以上でございます。

本日は、指定管理者制度の運用において、将来にわたる随意契約を決めたにも関わらず、管理の裏付けとなる部分の説明が全く不十分であること、および指定管理料の経費の積算や、清算方法について、特定の法人だけに優遇するのではなく、公募条件として公開し、同種の施設であれば、公平に同一条件にすべきである、と指摘させていただきました。改善に向け、再検討をお願いし、一般質問を終わります。