

指定管理者制度と隣保館

—指定管理者制度の適正な運用について—

2007年5月

全国隣保館連絡協議会

はじめに

2003（平成15）年6月に地方自治法の一部改正が行われ、「公の施設」の管理・運営について、従来の管理委託制度に代わり指定管理者制度が導入されました。

「公の施設」とは、『住民の福祉を増進する目的をもって、その利用に供するための施設』（地方自治法）とされ、学校など個別各法で規定されるものを除くほとんどの社会福祉施設や社会教育施設などを指します。具体的には、保育所、児童館、高齢者施設、図書館、体育館、公民館、病院、駐車場、駐輪場、公園などで、隣保館もその対象となります。

「都道府県・県庁所在都市調査（朝日新聞）95自治体」によると、対象施設数13,549施設のうち6,509施設が指定管理者制度に移行しています（2006年5月現在）。しかしながら、そのうちの85%は従来からの団体が管理者となっていることや、民間企業が9%足らずにとどまりNPOや市民団体などはわずか1%あまりとなっていること。あるいは市町村の公的施設が従来の管理委託制度から直営に戻っていることなどをみると、指定管理者制度の運用そのものに問題を抱えていることがうかがえます。また、使用料金や利用料で管理がまかなえる施設は民間企業等の乗り入れはあるものの、社会教育施設や社会福祉施設の多くは、＜コストの低減＝市民サービス＞といった一面を重視するあまり、その施設が持つ本来の目的を置き去りにしかねないという問題を提起しています。

隣保館における指定管理者制度導入についての厚生労働省見解は、『隣保館設置運営要綱がある下では指定管理者制度はなじまない・・・』というものですが、これは、隣保館の基本事業では委託料が国庫補助対象外となるための公的見解であり、地方の自主性を否定したものではありません。これも今後、三位一体の改革による隣保館関係補助金が廃止されるとなれば、地方財政窮迫の現状から、目的を二の次にした安易な委託（指定管理者制度）に進むということが予想されます。

一方、2006（平成18）年4月から、全国に先駆けて大阪市内の人権文化センター（13施設）が、指定管理者制度の下で運営されることになりました。これは、施設目的の遂行とコスト削減、加えて市民サービスの一層の向上という諸条件が、大阪市の隣保館では可能であるという判断から採られたもので、指定管理者制度移行への一つのモデルとして全隣協は評価しています。今のところ、全国的には指定管理者に委任したところはありませんが、今後、大阪市を先例として、コスト重視のみが正当化された指定管理者制度導入も考えられます。

このような状況をふまえ、指定管理者制度の概要と具体的手続きや、隣保館の役割・機能と指定管理者制度、大阪市の実例の紹介、将来を見すえた効果的な指定管理者制度の活用を中心にまとめました。

2007年5月

目 次

I. 隣保館の役割と機能	4
ポイント ①	隣保館はその時代のニーズに対応し変化してきた
ポイント ②	今の運営は、厚生労働事務次官通知と局長通知（平成14年）に基づき行われている
ポイント ③	これからの隣保館が拠り所とするもの
ポイント ④	隣保館の飛躍のために
II. 指定管理者制度とは？	10
III. 隣保館と指定管理者制度	14
IV. 隣保館と指定管理者制度／全国の状況	15
V. 隣保館と指定管理者制度／大阪市の実例	19
VI. 今後を想定し、あらゆるモデルの研究を	20

資 料	22
-----	----

- 厚生事務次官通知 「隣保館の設置及び運営について（隣保館設置運営要綱）」
厚生労働省社会・援護局長通知 「隣保館の設置及び運営について」
（平成14年8月29日）
- 社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書
（厚生省社会・援護局 平成12年12月8日）
- 隣保館と指定管理者制度
（中川幾郎・帝塚山大学大学院教授／全隣協リーダー養成講座 2006年7月6日）

I. 隣保館の役割と機能

ポイント ① 隣保館はその時代のニーズに対応し変化してきた

‡ 1953（昭和 28）年に、国は市町村が隣保館を設置する場合、施設規模に応じ建設費に係る国庫補助制度を創設しました。これは、戦後国がおこなった初めての同和対策です。

戦後直後からの混乱期はすべての国民が生活を維持するのに精一杯でしたが、同和地区はその上に部落差別という重荷を背負わされ、一層の生活苦を余儀なくされるという実態がありました。特に都市部の同和地区においては就労の問題から生活基盤が弱いため、福祉施策や保健医療を必要とするニーズが高く、育児や教育をはじめ生活全般にわたる対策が必要でした。

‡ 1958（昭和 33）年の社会福祉事業法の改正で、隣保事業が法的に明確にされました。そこでは、「隣保館等の施設を設け、その近隣地域における福祉に欠けた住民を対象として、無料又は低額な料金でこれを利用させる等、当該住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。」とされ、相談事業をはじめ生活支援のための総合的な施策を担う施設としての役割が求められました。

その後、1960（昭和 35）年には、隣保館運営に係る国庫補助金が制度化され、同和対策モデル事業などの実施もあいまって、1969 年の同和対策事業特別措置法施行までに全国で 200 館あまりの隣保館が建設されました。

‡ この中には、都市部だけでなく郡部の同和地区にも隣保館が建設されました。都市部のように、就労や育児・教育、福祉、保健衛生といった切羽詰った相談支援のニーズは少ないものの、同和地区に対する差別や偏見は強く、地区住民が近くの公民館などで催される講習講座などに参加しようとしても、できない状況がありました。「気兼ねなく教養文化を享受したい」—このような地区住民の願いに隣保館が応えてきたのです。

‡ 1969（昭和 44）年に同和対策事業特別措置法が施行されるとともに、それまでの一般対策による隣保館事業が特別対策として実施されることになりました。その後 10 年余りの間に約 700 館あまりの隣保館が全国に建設され、現在の 1000 館近くを数えるに至りました。隣保館関係の国庫補助金も年々増額され、隣保館運営の条件整備が図られました。

また、1969（昭和 44）年 12 月に国が「隣保館運営要綱」を示しましたが、そこでは、『隣保館は・・・地域住民の生活の社会的、経済的、文化的、改善向上及び同和問題のすみやかな解決に資することを目的とする。』とされ、それまでの相談事業や教育事業をはじめ、様々な事業が部落差別の解消という目的遂行の手段であることが明確にされました。すなわち、同和問題解決の行政の第一線機関として位置づけられたわけです。

- ‡ 1970年代までの隣保館事業は地区対策が中心でしたが、1980年代に入ると、周辺地域への啓発事業や地区内外の交流事業に視点が広がりました。部落差別によって人と人とのつながり、集団と集団とのつながりが阻害されているわけですから、隣保館こそが日常の中でその“つながりを復活”させること、きっかけをつくることへの認識の高まりと実施段階に入ったといえます。また、教育啓発事業も同和問題にとどまらず、障害者問題や女性問題、在日韓国朝鮮問題など多岐にわたる人権問題が取り上げられました。特に都市部では、同和地区は“あらゆる人権課題の坩堝（るつぼ）”であったわけですから、総合的な教育啓発事業が必要とされたわけです。
- ‡ 1997（平成9）年、隣保館は特別対策から一般対策に制度移行しました。隣保館設置運営要綱も改正され、『・・・人権・同和問題の速やかな解決に資することを目的とする』とされました。同和問題から人権・同和問題となったことで、全隣協組織内部で一定の論議がありましたが、大きな動揺もなくその後の隣保館活動が推進されました。その大きな理由の一つは、1980年代からの隣保館活動の積み上げがあったからです。
- ‡ また、1994（平成6）年に、全隣協は「福祉と人権のまちづくり」をこれからの隣保館運営の指針として打ち出し、●自立支援センター、●幅広い地域（福祉）活動の拠点、●生涯学習推進の拠点、●人権情報発信センターを柱として、隣保館の役割と存在を内外にアピールしました。この取り組みは、1996（平成8）年の地域改善対策協議会の意見具申に反映され、これを踏まえた閣議決定を経て厚生労働省社会・援護局長通知（平成9年9月9日）では、『隣保館の整備事業及び運営事業については、一般対策に移行することとされたが、このことは隣保館の果たす役割が縮小することを意味するのではなく、むしろ今後一層その活動を充実していく必要がある』と明言され、隣保館関係補助金が特別対策時代よりも充実されたものとして存続されました。

ポイント ②

今の運営は、厚生労働事務次官通知と局長通知（平成14年）に基づき行われている

- ‡ 現在の隣保館の運営は、2002（平成14）年8月29日に出された厚生労働事務次官通知（隣保館設置運営要綱）に基づき行なわれています。その「目的」では、『隣保館は、地域社会全体の中で福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となる開かれたコミュニティセンターとして、生活上の各種相談事業や人権課題の解決のための各種事業を総合的に行うものとする』とし、隣保館運営要綱から「同和問題」の表記はすべてなくなりました。

この点について全隣協は、これまで隣保館が果たしてきた役割と、隣保館が今後とも同和問題の解決の拠点であることを明確に示すべきであるという主張を関係団体との連携で行ってきましたが、それに応えられたものが厚生労働省社会・援護局長通知です。ここでは、1996（平成8）年の地域改善対策協議会の意見具申や人権

教育・啓発に関する基本計画を取り上げ、隣保館活動の成果と今後の方向と位置づけを明確にしています。

‡ また、要綱の「事業」では、基本事業と特別事業に分けられ、基本事業はこれまで通り直営によるものとされましたが、特別事業（隣保館デイサービス事業・地域交流促進事業・継続的相談援助事業）については、事業の全部又は一部を社会福祉法人等に委託できるようになりました。

この改正について、当初、「基本事業・特別事業に関わらず、すべての事業を委託可能（委託料を補助対象とする）にしてはどうか」という国の意向が提示されましたが、全隣協は、「同和問題の解決という行政責任が十分に担保されず、安易な管理委託が行われる危険性がある」として問題提起した結果、特別事業に限定されました。

ポイント③ これからの隣保館が拠り所とするもの

隣保館設置運営要綱に則って、隣保館活動が推進されることは言うまでもありません。また、次官通知や局長通知で明記されている、隣保館が果たしてきた役割や同和問題の解決の拠点として隣保館があることは最も大事なことです。しかしながら、「要綱」は国が補助金を出すための基準です。もし将来、三位一体の改革で隣保館関係補助金が一般財源化されれば、「要綱」は全国的な拘束力を持ちません。それでもなお、これまでの隣保館の歴史を忘れず、人権課題としての同和問題解決の拠点としてその使命を果たすことが求められます。今後の隣保館活動を推進する上で、「要綱」とともに隣保館が拠り所とすべきいくつかのことについて提起します。

‡ 2000（平成12）年に、それまでの社会福祉事業法に変わり社会福祉法が成立しました。これは、1998（平成10）年に中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が示した「社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）」に基づく法改正で、その改革の理念は、

- これからの社会福祉の目的は、従来のような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、このような問題が発生した場合に社会連帯の考え方に立った支援を行い、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活を送れるよう自立を支援することにある。
- 社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である。その意味で、社会福祉を作り上げ、支えていくのはすべての国民である。というもので、戦後から社会福祉の基本であった貧困者対策から、すべての国民の人権を視点に据えたものになっています。また、改革の基本的方向を、サービスの契約に基づく利用制度化と地域福祉の推進を柱とし、社会福祉法で地域福祉の推進と地域福祉計画の策定を努力義務ながら定めました。そして、福祉サービスは行政（担い手）から住民（受け手）に、といった一方通行だけでなく、

地域福祉の推進主体に地域住民が加わることを積極的に求めています。

‡ また、この改正では、隣保事業の条文も改正されました。

(社会福祉事業法 第2条第3項第6号)

『隣保館等の施設を設け、その近隣地域における福祉に欠けた住民を対象として、無料、または低額な料金でこれを利用させる等、当該住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。』

(社会福祉法 第2条第3項第11号)

『隣保館等の施設を設け、無料又は低額な料金でこれを利用させること、その他その近隣地域における住民の生活を改善及び向上を図るための各種事業を行うものをいう。』とされ、『福祉に欠けた住民を対象として』の文言が削除されました。

‡ 基礎構造改革の理念は、2000（平成12）年12月に出示された、「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」（厚生労働省社会・援護局）により明確に示されています。その基本的な考え方では、

『社会福祉は、その国に住む人々の連帯によって支えられるものであるが、現代社会においては、その社会における人々の「つながり」が社会福祉によって作り出されるということも認識する必要がある。……人々の「つながり」の構築を通じて偏見・差別を克服するなど人間の関係性を重視するところに、社会福祉の役割があるものとする。……「つながり」は共生を意味し、多様性を認め合うことを前提としていることに注意する必要がある。……法の改正は……地域福祉における「つながり」を再構築するための改正であるともいえる。……』と述べています。

この指摘は、部落差別という最も深刻な人権問題解決のために相談事業や教育啓発事業を進め、地区内外の人間としての「つながり」の復活を求めてきた隣保館活動を代弁してくれています。また、1994（平成6）年に全隣協が提唱した、「福祉と人権のまちづくり」の理念そのものであると思います。これからの日本の福祉の方向が、すでに隣保館がそのモデルとして歴史を刻んできたことを再認識し、さらにその取り組みを高めていくことが必要です。

‡ 隣保館は様々な人権課題解決の拠点として、人権教育・啓発の推進に努めなければなりません。また、住民交流の場としてその役割もますます高まっています。特に、地区内外の日常的なつながり造りのための地域交流事業は地区施設である隣保館ならではの実績を重ねてきました。「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」とその「基本方針」、並びに隣保館設置自治体が定めた「人権教育・啓発指針（計画）」等を根拠に、様々な立場の人達の交流の拠点として位置づけることが必要です。また、様々な人権情報の収集・発信センターとしての機能を高めることも重要です。

‡ 「人権侵害の救済に関する法律」の成立が待たれます。しかしながら隣保館は、法の制定如何に関わらず、生活上の様々な課題を解決するための総合相談のノウハウを積み上げてきました。就労や育児・教育、福祉、健康、住宅など自立支援の相

談はもとより、日常生活のちょっとしたことの間い合わせや悩みの相談までも受け持ちました。また、DV やシルバーハラスメント、児童虐待などの駆け込み寺的機能や関係機関との協力による解決への努力など、深刻な人権侵害にも対応しています。すべての人が安心して暮ることができる行政サービスとマンパワーの掘り起こしはこれからもますます求められますし、その機能を高めることが地域施設としての存在を確固にします。住民に密着した身近な相談施設—それは重大な人権侵害を予防する大切な役割を果たします。

ポイント④ 隣保館の飛躍のために — 3つのキーワード —

1994（平成6）年に、全隣協では、「福祉と人権のまちづくり」をスローガンに、具体的な取り組みの方向を定め、活動の推進を提起してきました。そして今、日本のこれからは福祉を進めていくための理念から、隣保館や隣保館職員にとって重要な視点が示されています。

● ソーシャル・インクルージョンに基づくまちづくり

* ソーシャル・インクルージョン (Social Inclusion) 【社会的包摂・包含・包括】

イギリスやフランスなどのヨーロッパ諸国で近年の社会福祉の再編にあたって、その基調とされている理念。貧困者や失業者、ホームレス等を社会から排除された人々として捉え、その市民権を回復し、再び社会に参入することを目標としており、その実現に向けて公的扶助や職業訓練、就労機会の提供等が総合的に実施されている。

この理念を端的に示しているのがフランスの参入最低限所得法（1988年）による最低生計費扶助制度（RMI）で、欠乏により社会から排除されている人々の社会的参入と職業的参入を図るため、最低限所得を保障し、こうした人々を社会的に再統合することを目的としている。

出典：「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」

平成12年12月8日【厚生省社会・援護局】

* ノーマライゼーション と ソーシャル・インクルージョン の違い

ノーマライゼーションは、1950年代にデンマークで起こったもので、知的障害者の方々に対して、社会に入られるような、あくまでも条件整備を行う運動です。これは障害者行政に画期的な変化をもたらしました。しかし、そのデンマークにおいてさえノーマライゼーションの限界が出始め、今ではソーシャル・インクルージョンに基づく施策の必要性が言われています。

方向的には、ノーマライゼーションもソーシャル・インクルージョンも同じ方向を向いていますが、ノーマライゼーションとの違いは、排除というマイナスの力に対して、動的な、むしろ積極的に仲間に入れていくという試みをするのがソーシャル・インクルージョンです。

2番目の違いは、そのまちで、そこに住む住民たちが自ら参加するということに、

ソーシャル・インクルージョンの特色があるのだらうと思います。

さらに、ソーシャル・インクルージョンのまちづくりの中で重要なことは、従来、福祉といえばお金を支給する、サービスを支給することが中心でしたが、もちろん、それは重要ですが、その前に重要なものとして、①仕事、②教育、③住まい等を含めた環境、④生活の創造、この4つをしっかりと整える必要があるのではないかと思います。

(2005年10月・全国隣保館長研修会/炭谷茂さん・講演記録より)

● 人権インタプリターとしての館職員

インタプリター【inter preter】 = 解釈者、説明者、解説者

人権については、その本質、また、留意しなければならないこと、いろいろあります。人権について、皆わかったふりをしてはいますが、かなり奥が深い。本当に理解をして、人々に伝えていく、そういうような人権インタプリターというものが必要ではないかと思えます。

この10月6日に、東京で人権インタプリターを養成する研修会を行いました、こういう取り組みがもっと広がって、人権インタプリターが全国でたくさん生まれてくる、そういうものの一人として、是非、隣保館職員にもなっていたきたいと思っています。

(2005年10月・全国隣保館長研修会/炭谷茂さん・講演記録より)

● 人権ソーシャルワーカーとしての館職員

ソーシャルワーカーとは何か。まさに皆様方がやっていたらいいことです。地域の問題、人々の問題を発見し、それを分析して解決に導く、それがソーシャルワーカーです。

ともすれば、自分達の解決できる問題だけに限定する、そういうことであってはいけません。あらゆる問題を捉える、それが重要だと思います。それを行うのがソーシャルワーカーだらうと思います。そして、それには一定の訓練が必要です。隣保館実態調査の中に、『相談を受けて解決できない問題がこんなに沢山あった』ということが、棒グラフで示されていました。これは残念でなりません。『解決できない』ということがどういうことかといえば、おそらく、「それに会う公的な制度がない、仕組みがない」ということで、『解決できない』ということになっていたようです。それではダメなので、解決できないのであれば、「自分達で解決する手段を創っていく」、それが成熟すれば公的な制度に発展していくというのが日本の、世界の社会福祉の歴史だったわけです。もし、解決できなければ、「解決できるような工夫をする」というものが、ソーシャルワーカーの使命ではないかと思えます。

このように、ソーシャルワーカーというのは、問題を解決するための人たちのことを言うわけです。その中でも、人権問題を解決するのは「人権ソーシャルワーカー」、病院にいるのは「ホスピタルソーシャルワーカー」、精神障害者の方々の問題を解決する人は「精神保健福祉士 (PSW)」というように、ソーシャルワーカーの上にある、ソーシャルワーカーを基礎にして人権問題を解決する、そのような「人権ソーシャルワーカー」というものが、是非、今日出席されている方々が、訓練、勉強をしてなっていたきたいと思っています。

Ⅱ. 指定管理者制度とは

- ‡ 指定管理者制度は、地方自治体の財政難と「民間でできることは民間に」という考え方を背景に 2003（平成 15）年 6 月に地方自治法が改正（同年 9 月試行）され、「公の施設」の管理方法がそれまでの「管理委託制度」が廃止され、新しく「指定管理者制度」がとり入れられました。
 - ‡ 2006（平成 18）年 9 月を期限として、「公の施設」は指定管理者制度へ移行するか、自治体が直接管理運営するかを選択しなければなりません。
 - ‡ この制度の特徴は、民間企業や NPO 法人でも指定管理者になれることや、公募による選定が原則であること、従来の管理委託より指定管理者に与えられる権限が拡大されることなどです。
- ◆ 隣保館デイサービス事業（地域福祉事業）や地域交流事業、継続的相談援助事業の特別事業を社会福祉法人等に委託したり、隣保館の清掃業務や警備業務を委託しているところがありますが、これは「一部業務委託」で、「管理委託制度」・「指定管理者制度」にあたりません。

指定管理者制度の概要

1. 公の施設とは？

「住民の福祉を増進する目的を持ってその利用に供するための施設」（地方自治法第 244 条第 1 項）で、

- 住民の利用に供するための「施設」
- 普通地方公共団体が設置するもの
- 正当な理由がない限り、住民の利用を拒んではならない。利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。（地方自治法第 244 条第 2 項及び第 3 項）
- 公の施設の設置及び管理に関する事項は、条例で定めなければならない。（地方自治法第 244 条の 2 第 1 項）

とされています。したがって、隣保館も公の施設の一つです。

2. 公の施設の管理形態

直 営 ⇔ 管理委託制度 ⇒ 指定管理者制度

2006（平成 18）年 9 月までに、直営または指定管理者制度の選択が義務化（経過措置）

3. 管理委託制度とは？

地方公共団体の管理権限の下で、具体的な管理・業務を以下の管理受託者が執行し、

公の施設の公共性を確保する制度で、

○地方公共団体が出資している法人のうち一定要件を満たすもの（1/2以上出資）

○公共団体・・・土地改良区、公団、公庫など

○公共的団体・・・農業協同組合、生協、自治会等

に、委託先が限定されています。

4. 指定管理者制度とは

○地方公共団体の指定を受けた「指定管理者」が、管理を代行する（民間事業者も可能）

○管理主体の範囲に特段の制約を設けることなく、民間能力等を活用してサービスの充実、経費の効率化を図る。

○公共性の確保については、条例の規定や協定書の内容によって確保するしくみ。

(2) 議会の議決を経た行政処分 = 「指定」 ⇔ 「管理委託」 = 契約関係

○個々の公の施設において指定管理者制度を導入することとした場合、次の事項を条例で制定することとなっています。

・指定の手続き（申請、選定、事業計画の提出等）

・業務の具体的範囲（施設・設備の維持管理、個別の使用許可）

・管理の基準（休館日、開館時間、使用制限の要件）

(3) 公の施設の管理権限を委任

○施設運営は実質的に指定管理者に委ねられる。

民間事業者、自治会、NPO 団体など施設に応じて適切な指定管理者を選定

○使用許可等の審査事務が可能

○設置者としての最終的な権限は地方自治体（市町村長）

使用料の強制徴収、不服申立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可

(4) 利用料金制

○利用にかかる料金を指定管理者が自らの収入として収受する制度（従来どおり）

○施設運営のための経費は？

・すべて利用料金でまかなう

・すべて市町村からの出資金でまかなう

・一部を市町村からの出資金で、残りを利用料金でまかなう

(5) 指定の期間（議決事項として想定）

○数年から数十年に渡るものまで施設に応じて設定（原則4～5年）

(6) 事業報告書の提出

○指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書を提出。これにより、当該公の施設の目的に沿った利用をチェック

管理委託制度と指定管理者制度の違い

- ⇒ 指定管理者制度は、「指定」により公の施設権限を指定管理者に委任するもの。
- ⇒ 条例等に基づいて「指定」という行政処分を行うことにより、高い公共性を確保。
- ⇒ 指定管理者による公の施設の管理は、議会の議決を経た上で地方公共団体に代わって行うもの（したがって、契約関係ではなく入札の対象外）。

	指定管理者制度	管理委託制度
法的性格	「指定」（行政処分的一种）により、公の施設の管理権限を委任するもの 『管理代行』	条例を根拠として締結される契約に基づく具体的な管理の事務または業務の執行の委託 『公法上の契約関係』
管理権限	指定管理者が有する＊「管理の基準」、「業務の範囲は条例で定めること有する	設置者たる地方自治体が有する
設置者としての責任	地方自治体にある	地方自治体にある
利用者に損害を与えた場合	地方自治体にも責任が生じる ＊管理受託者に責任がある場合には求償	地方自治体にも責任が生じる ＊管理受託者に責任がある場合には求償

Ⅲ. 隣保館と指定管理者制度

- ‡ 指定管理者制度という隣保館運営の「手段」を検討するには、今日における隣保館の「目的」は何であるか、それが現状において達成されているのかを確認する必要があります。
- ‡ 隣保館の「目的」は、地域における生活上の課題の解決に向けた地域福祉の推進や様々な人権課題の解決を図ることであり、社会調査事業や相談指導事業の基本的機能をはじめ、地域福祉事業、啓発・広報活動事業、地域交流事業など、ニーズに即応した事業を行うものとされています。
- ‡ こうした機能と事業は、地域住民との信頼関係を基盤とした専門的力量が必要であり、隣保館事業は“誰でもできる仕事”ではありません。
- ‡ このような隣保館の「目的」と、事業遂行における専門性を踏まえた上で、「手段」たる管理運営方法を、指定管理者制度にするか、自治体の直営とするかを検討していくことが求められます。
- ‡ さらに今後、人権を主軸に据えた新しい日本の福祉を推進していくため、ソーシャル・インクルージョンに基づくまちづくり事業や人権インタプリター、人権ソーシャルワーカーの育成が必要ですが、現在の直営による運営スタイルでも、全国的に見るとそのハードルは高いといえます。
- ‡ 隣保館運営をこれまでどおり直営を続けるか、あるいは指定管理者制度を選択するか判断は、以上のことを基本として検討する必要があります。
- ‡ 以上のとおり、直営であっても隣保館の本来の機能を果たすのに不十分であれば、不足するところは何か？ 充足するのにどんな条件整備が必要か？・・・などを不断に検討し、選択肢のひとつとして、指定管理者制度の導入も方法として考えられます。

IV. 隣保館と指定管理者制度／全国の状況

全隣協が行った、全国隣保館市町村合併等アンケート調査（2006年4月1日基準日/同年8月集計分析）による指定管理者制度導入の状況を見ると、

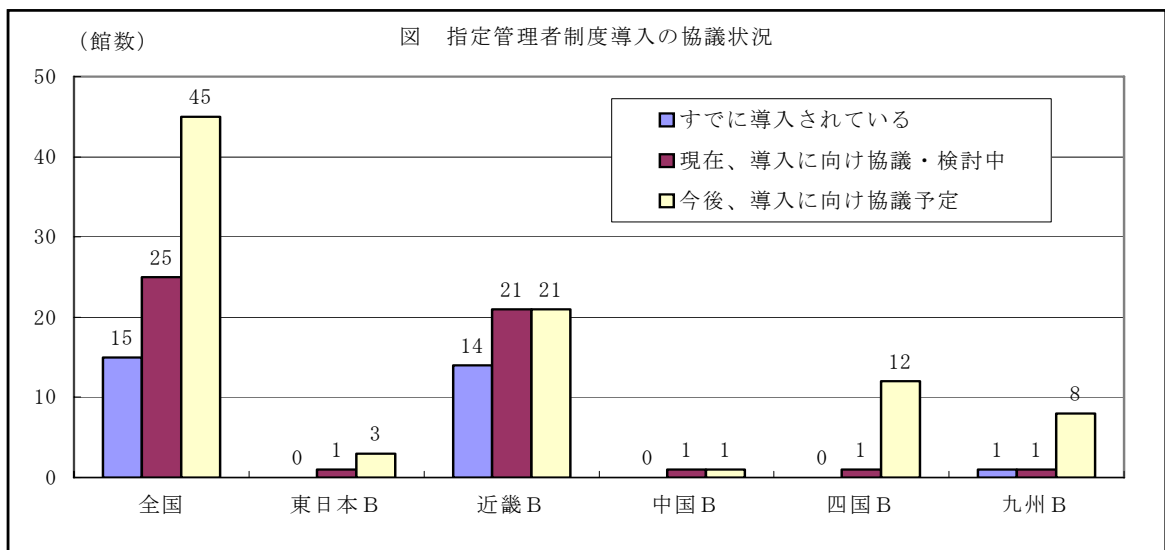
- 隣保館への指定管理者制度導入の協議状況については、市町村合併の有無に拘わらず、回収すべての928館が回答（配布対象951館）しており、その内訳は

「運営は自治体の直営として確認」	432館	46.6%
「現状では分からない」	374館	40.3%
「今後導入に向け検討」	45館	4.8%
「その他」	30館	3.2%
「現在、導入に向け協議・検討中」	25館	2.7%
「すでに導入されている」	13館 (14館)	1.4% (1.6%)

となっている。

- ・「すでに導入されている」と回答のあった13館は大阪府（大阪市）である。あとの1館は滋賀県で隣保事業を行っている教育集会所の回答である。
- ・「現在、導入に向け協議・検討中」では、京都府が12館、大阪府が4館、奈良県3館が主なところである。
- ・「今後、導入に向け協議予定」では、高知県が11館、滋賀県が9館、奈良県6館、福岡県6館、三重県3館が主なところである。
- ・「すでに導入・・・」、「現在導入の協議検討・・・」、「今後協議予定」の合計は85館（9.2%）で、近畿ブロックがその多くを占めている。

（図表 2-2-24 隣保館への指定管理者制度導入の協議状況／2006年度全国隣保館市町村合併アンケート報告書より）



(図表2-2-25 府県別隣保館への指定管理者制度導入の協議状況2006年度全国隣保館市町村合併アンケート報告書より)

問11 指定管理者制度導入の協議状況								
	館数(館)		現在、導入に向け協議・検討中	今後、導入に向け協議予定	現状ではわからない	運営は自治体直営と確認	その他	無回答
	全体	すでに導入されている						
合計	928	15	25	45	374	432	30	7
東日本B	142	0	1	3	44	85	8	1
茨城県	6	0	0	0	4	2	0	0
栃木県	10	0	0	0	6	2	2	0
群馬県	11	0	0	0	2	9	0	0
埼玉県	11	0	0	0	5	6	0	0
千葉県	6	0	0	0	0	6	0	0
神奈川県	1	0	0	0	0	0	1	0
新潟県	1	0	0	0	0	1	0	0
福井県	5	0	0	0	3	2	0	0
長野県	27	0	0	0	7	15	5	0
岐阜県	6	0	0	0	0	6	0	0
静岡県	17	0	1	0	6	10	0	0
愛知県	6	0	0	0	0	6	0	0
三重県	35	0	0	3	11	20	0	1
近畿B	345	14	21	21	119	154	13	3
滋賀県	50	1	1	9	16	21	1	1
京都府	49	0	12	1	12	21	2	1
大阪府	45	13	4	2	20	4	2	0
兵庫県	86	0	0	3	15	64	4	0
奈良県	54	0	3	6	36	8	0	1
和歌山県	61	0	1	0	20	36	4	0
中国B	159	0	1	1	79	75	2	1
鳥取県	38	0	0	0	10	27	1	0
島根県	10	0	0	0	5	5	0	0
岡山県	44	0	1	0	22	20	1	0
広島県	44	0	0	0	34	9	0	1
山口県	23	0	0	1	8	14	0	0
四国B	164	0	1	12	89	59	2	1
徳島県	43	0	1	1	20	21	0	0
香川県	28	0	0	0	11	16	1	0
愛媛県	42	0	0	0	26	14	1	1
高知県	51	0	0	11	32	8	0	0
九州B	118	1	1	8	43	59	5	1
佐賀県	5	0	0	0	4	1	0	0
福岡県	77	0	1	6	26	38	5	1
熊本県	14	1	0	0	5	8	0	0
大分県	12	0	0	2	4	6	0	0
鹿児島県	10	0	0	0	4	6	0	0

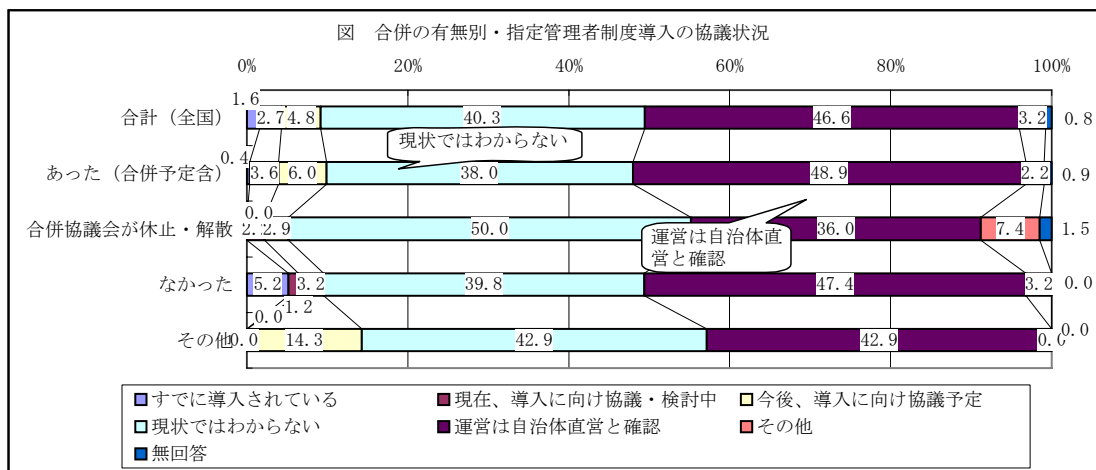
● また、「合併の有無」と「指定管理者制度導入の協議状況」のクロス集計結果で、合併自治体と合併のなかった自治体の隣保館の差異は何か・・・といった観点からこれを見ると、

- ・合併が「あった（予定含む）」ところの館では、「すでに導入済み」の館はないものの、
- ・「現在、導入に向け協議・検討中」や「今後、導入に向け協議予定」、さらには方針確定ともいえる「運営は自治体直営と確認」などでは、合併しなかった「合併協議会が休止・解散」や「なかった」自治体の館と比べ高い割合であると同時に、逆に「現状ではわからない」の割合が低くなっている。

このことは、合併自治体では合併協議あるいは合併計画策定の過程で、隣保館や運営についての議論・検討がある程度なされた結果ではないかと推察される。

(図表 2-2-26 合併の有無別・指定管理者制度導入の協議状況 2006 年度全国隣保館市町村合併アンケート報告書より)

	全体	問11 指定管理者制度導入の協議状況						無回答
		すでに導入されている	現在、導入に向け協議・検討中	今後、導入に向け協議予定	現状ではわからない	運営は自治体直営と確認	その他	
合計(全国)	928 100.0	15 1.6	25 2.7	45 4.8	374 40.3	432 46.6	30 3.2	7 0.8
問1 あった(合併予定も含む)	534 100.0	2 0.4	19 3.6	32 6.0	203 38.0	261 48.9	12 2.2	5 0.9
合併協議会が休止・解散	136 100.0	0 0.0	3 2.2	4 2.9	68 50.0	49 36.0	10 7.4	2 1.5
なかった	251 100.0	13 5.2	3 1.2	8 3.2	100 39.8	119 47.4	8 3.2	0 0.0
その他	7 100.0	0 0.0	0 0.0	1 14.3	3 42.9	3 42.9	0 0.0	0 0.0



(図表 2-2-27 「その他 (記述回答)」の内容 2006 年度全国隣保館市町村合併アンケート報告書より

①直営とする

- ・運営費に対して国庫補助があるため、当面は直営とする。
- ・直営として運営予定であるが当町の行政改革 (計画年度 H17~21 年度) 「自立のための集中改革プラン」の中で隣保館の歴史的、社会的特性が真撃に受け止められる団体・事業者があれば地域住民の理解の上、導入の検討をする。
- ・現在は、直営として確認している。
- ・同和問題の解決は、行政の責務との認識から隣保館の運営に指定管理者制度はそぐわないという地元の意見について、町長が協議の場で同意している。
- ・国の補助制度のある間は、指定管理者の導入は考えられない。
- ・現時点では、直営以外考え難いが、状況変化も想定し、研究等を行なう必要があると考えている。
- ・N市の内部の調査に於いて、直営を申し出ており、承認されたものと認識している。
- ・補助金が打ち切りとなった場合、存続が危ぶまれる。

②導入済及び導入検討

- ・2006 年 4 月 1 日社団法人 O市人権協会が指定管理者に選任された。
- ・NPO 法人 F : H16 年 10 月 1 日~H18 年 3 月 31 日… I 教育集会所/H18 年 4 月 1 日~…M 市人権総合センター
- ・19 年度以降協議予定
- ・18 年度から同対本部会議及び小部会で検討していくことになる。
- ・2010 年度を目標に、2006 年度、地域まちづくりを行政主導型から地域主体へ前進する新しい旅立ちの年と位置づける。
- ・M町集中改革プラン (M町行政改革プラン) において、21 年度までに検討することとなっている。
- ・(仮) 人権文化センターが設立された場合には、現在の会館は地元のコミセンとして活用する予定である (確定ではない)
- ・隣保館については、委託できる事業とできない事業があるとのことで、委託できる事業について、これから協議・検討をしていく予定です。
- ・人権センター設置に伴い、指導管理者制度、又はそれに類似した形態 (運動団体・地域への委嘱) が検討される。

③その他

- ・当館は、民間の隣保館のため、指定管理者制度については関係ない。
- ・当市においては、隣保館としての館はないが、隣保事業のみを行っている。現在は、指定管理者制度の導入は考えていない。
- ・広域隣保活動の為。
- ・集会所であって、広域隣保館活動事業を取り入れて活動している。

V. 隣保館と指定管理者制度／大阪市の実例

- ‡ 平成18年4月1日現在で、指定管理者制度を導入した隣保館は、大阪市の13館だけで、他にはありません。地方自治法が改正されて以降、関係市町村では導入の是非について検討されてきたと思いますが、ほとんどの隣保館が引き続き直営で運営されています。
- ‡ その理由の一つは、隣保館運営にかかる経費について国庫補助金があるからです。補助金のうち、隣保館設置運営要綱でいう「基本事業」は直営によるものとされ、委託料は補助対象経費となりません。したがって、指定管理者制度をとった場合、補助金が受けられないこととなります。全国的に見て、隣保館運営にかかる総事業費と指定管理者制度を導入することによる歳入欠陥を計算すると、今のまま直営で運営する方が市町村財政にとっては有利という結論に至ったものと思われます。
- 但し、地域交流促進事業や継続的相談援助事業、隣保館ディサービス事業の「特別事業」については、社会福祉法人等に委託する場合、その委託料も補助対象経費として認められていますので、いくつかの隣保館がその方式をとっているところがあります。
- ‡ そして最も大きな理由は、指定管理者としての受け手が見込めないということです。隣保館はこれまで、「同和問題(人権課題)の解決」という行政責任を達成するため、様々な事業を実施してきました。そして、地域の生活向上と周辺住民の同和問題に対する正しい理解を深めることに大きく寄与してきました。今後は、その実績を基に広範な地域のコミュニティーセンターとしてさらなる飛躍が期待されています。現状では、そのニーズに応えられる企業や団体が想定されないという決定的な問題があります。
- ‡ 大阪市では、隣保館運営を指定管理者に委任することにより、一つは、職員給与費等事業費の経費削減が図れ、休日開館等のサービス向上が一層期待される。そして、相談事業や地域福祉事業など隣保館の基本的機能を遂行できるノウハウを持った団体が存在する。この二つの条件がクリアできる見通しがついたため、指定管理者制度の導入となったわけです。
- ‡ 今後、大阪市を先例として、他の市町村においても検討が進められると思います。また、補助金があるから直営方式をとっている以上、隣保館関係補助金が一般財源化されれば、隣保館の持つ使命がなおざりにされたまま指定管理者制度への移行という事態も予測されます。
- 一方、市町村合併が一段落し、新しい自治体での組織や機構、要員などが本格的に進められます。隣保館の将来も視野に置けば、今こそ正念場といえます。

VI. 今後を想定し、あらゆるモデルの研究を

- ‡ 隣保館運営が直営で続けられている大きな理由は、
- 隣保館関係国庫補助制度が存続していること、
 - 隣保館運営の理念や活動のノウハウを持つ既成の団体(受け皿)が極めて少ない。に集約されます。
- 全国 960 館のうち、現在の補助基準額で隣保館を運営しているのは、約 30%程度あります(2001 年全隣協時実態調査)。また、22%を超える隣保館が老朽化による改築や大規模修繕、増築などの施設整備を計画しており、「必要だが財政が厳しい」ため計画していない隣保館も 40%あります(2005 年全隣協実態調査)。このような実態からすれば、隣保館関係補助制度は今後の隣保館活動を継続発展させる上で不可欠の要素であり、引き続き存続に向けた組織的な取り組みが必要です。
- しかしながら、今の国・地方の状況ではいつ何時、「隣保館関係補助金の廃止」が決定されるかは予断を許しませんし、このような性格の補助金が将来にわたって保障されるとは限りません。補助金が無くなっても市町村の人権行政、地域福祉の拠点として隣保館を位置づけることが重要です。
- そのためには、隣保館が地域実態の適確な把握分析にもとづく課題解決の役割を果たすとともに、人権を基底にすえたこれからの社会福祉推進の拠点として一層の飛躍が求められます。
- 大阪市の他に指定管理者制度を導入しているところはありませんし、隣保館事業の特別事業(地域福祉事業、地域交流事業・継続的相談援助事業)を地元の NPO が行っているところもまだ少数です。この大きな理由は、社会福祉法人をはじめ各種法人や団体が隣保館事業を担えるノウハウを持っていないという現状があります。
- 受け皿として最も期待されるのは地域団体ですが、全国的に見ても本流となるまで育っていません。
- 一方、現在の直営方式においても運営上様々な課題が指摘されます。
- そのひとつに、相談事業などでは、館職員として一定期間の蓄積が必要とされますが、人事異動等では 3 年、長くて 5 年が通常となっています。これは、全隣協の実態調査でも、館長の在職年数が「3 年未満」が 64%にものぼっていることでもあきらかです。また、在職年数の比較的長いのは嘱託職員など非正規職員が多くを占めているということもあります。
- 隣保館の場合、補助金の存続と指定管理者制度導入は密接な関連を持っており、いずれにしても、いかなる場合も想定した対応を迫られます。
- ‡ 新たな隣保館に向けたモデルづくりを
- 今、私たちに求められていることは、隣保館が目指す方向に沿って、そのための人的・物的な環境をいかに創るかということであり、指定管理者制度もその選択肢の一つとして検討していくものであると考えます。

- それを前提に、まず隣保館の現状について少なくとも次のことは整理しておくことが必要です。
 - 【隣保館の立地条件・施設規模・設備、隣保館以外の施設の有無・地域や周辺の状況】
 - ・日常的に地区外住民が隣保館を利用できるような場所か（地理的条件）
 - ・施設の収容人員（キャパ）や施設設備
 - ・地区内に児童館や老人施設など隣保館以外の施設があるのかないのか
 - ・地区の近い場所にどのような社会施設があるのかどうか
 - ・その自治体に隣保館はひとつなのか、複数あるのか
 - ・隣保館が1地域のみを対象にしているか、複数地域を受け持っているのか
 - ・地域で混住が進んでいるのか、いないのか
 - ・利用対象者（来館がなくても利用可能エリア）の階層や年代
 - ・地区外の利用実態と将来的な見込み

- 有為な団体や人材の発掘とネットワーク化を
 - ・指定管理者制度を導入する場合、地区内にその受け皿となる法人や団体があるのか？近い将来、それが期待される状況があるのか（運動団体、自治会、NPO・・・）
 - ・地区外に期待できる法人・団体があるのか（NPO、人権推進協議会、社会福祉協議会・・・）
 - ・行政や教師の定年退職者などに人材が求められるか（人権問題の理解、諸施策の知識、相談事業のノウハウ・・・）
 - ・その他、上記の団体、人材の混成チームは考えられないか

- 以上のようなことをポイントに、具体的なイメージづくりとシミュレーションが出来るのは現任の館長・職員であることを最後に提起しておきます。

資料①

厚生労働事務次官通知 「隣保館の設置及び運営について（隣保館設置運営要綱）」 平成14年8月29日

厚生労働省発社援第0829002号
平成14年8月29日

都道府県知事
各 指定都市市長 殿
中核市市長

厚生労働事務次官

隣保館の設置及び運営について

隣保館は、社会福祉法に基づく隣保事業を実施する施設として、その事業を実施してきたところであるが、さらなる事業の推進を図るため、別紙のとおり「隣保館設置運営要綱」を定め、平成14年4月1日から施行することとしたので、その適切かつ円滑な運営を図られたく通知する。

なお、この設置運営要綱は、国において運営費等について予算措置をする隣保館の事業等を定めるものであるので、念のため申し添える。

おって、平成9年9月9日厚生省発社援第198号厚生事務次官通知「隣保館の設置及び運営について」は廃止する。

(別紙)

隣保館設置運営要綱

第1 目的

隣保館は、地域社会全体の中で福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となる開かれたコミュニティーセンターとして、生活上の各種相談事業や人権課題の解決のための各種事業を総合的に行うものとする。

第2 設置及び運営主体

隣保館は、市町村が設置し、運営する。

第3 運営の方針

- 1 隣保館は、第1の目的を達成するため、地域住民の理解と信頼を得つつ、地域社会に密着し、また、地域住民の生活課題に応じた事業計画を長期的 展望の下に毎年度策定し、その計画に基づいて事業を実施するものとする。
- 2 隣保館の運営に当たっては、地域住民の自立の支援を基本とするとともに、関係機関、社会福祉法人及びボランティア等との連携を図るものとする。
- 3 隣保館は常に中立公正を旨とし、広く地域住民が利用できるよう運営しなければならない。
- 4 隣保館は利用者が守るべき規律、その他施設の管理についての重要事項に関する規定を定めておかなければならない。
- 5 隣保館は、その利用者に対し必要な情報を提供するように努めるものとする。
- 6 隣保館は、利用者からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じるものとする。

第4 事業

隣保館は、次の基本事業を行うほか、地域の実情に応じて特別事業を行うものとする。

なお、特別事業については、その事業の全部又は一部を社会福祉法人等に委託することができる。

1 基本事業

(1) 社会調査及び研究事業

地域住民の生活の実態を調査し、その生活の改善向上を図るために必要な事業を研究する事業

(2) 相談事業

地域住民に対し、生活上の相談、人権に関わる相談に応じ適切な助言指導を行う事業

なお、相談に当たっては、地域住民の利便を考慮して、機動的な相談体制を確立し、また、相談の結果、必要があるときは関係行政機関、社会福祉施設等に連絡、紹介を行うほか、その他適切な支援を行うよう努めること。

(3) 啓発・広報活動事業

地域住民に対し、広く人権に関する理解を深めるため、日常生活に根ざした啓発・広報活動を行う事業

(4) 地域交流事業

地域住民を対象とした各種クラブ活動、レクリエーション、教養・文化活動等地域住民の交流を図る事業

(5) 周辺地域巡回事業

隣保館の利用が困難な周辺地域住民に対して、専門家による巡回相談、啓発講演会開催等を実施する事業

(6) 地域福祉事業

地域における様々な生活上の課題の解決を図るため、地域の実情に応じて行う事業

2 特別事業

(1) 隣保館デイサービス事業

障害者及び高齢者等が隣保館を利用して、創作・軽作業、日常生活訓練等を行うことにより、その自立を助長し生きがいを高める事業

(実施要領は別紙1のとおり。)

(2) 地域交流促進事業

休日開館や各種講座等の開催により、地域住民相互の交流・促進を図る事業(実施要領は別紙2のとおり。)

(3) 継続的相談援助事業

長期的、継続的な支援を必要とする者に対して、総合的に相談援助を行う事業(実施要領は別紙3のとおり。)

第5 職員

1 隣保館には、館長を置くとともに、必要に応じて指導職員を置くものとする。

2 館長及び指導職員は、社会福祉主事の資格を有する者若しくは社会福祉事業に2年以上従事した者、又は隣保館の運営に関し、これらと同等以上の能力を有する者であって、隣保館の運営に熱意のあるものでなければならない。

- 3 館長及び指導職員は専任とする。ただし、館長については他の施設と一体的に管理を行う必要がある等一定の合理的事由がある場合は、この限りでない。

第6 規模・構造・設備

- 1 隣保館の規模は132㎡以上とし、事業の実施状況を勘案し各種事業を行うために必要な規模を確保するものとする。
- 2 隣保館の構造は、建築基準法（昭和25年法律第201号）等の関係法令の定めによるものとする。ただし、木造の場合は、原則として防火構造とする。
- 3 隣保館にはおおむね次に掲げる設備を設けるものとする。ただし、他の社会福祉施設等と設備の一部を共用すること等により、隣保館の運営上支障が生じない場合はこの限りでない。

なお、次に掲げる設備を設けるほか、2階以上の建物については、昇降機を設置するほか、段差解消等のための傾斜路等の整備を図る等、その環境整備に努め、高齢者や障害者の利用に配慮すること。

- (1) 相談室
- (2) 会議室・研修室
- (3) 調理室
- (4) 教養娯楽室
- (5) 多目的利用室
- (6) 事務室
- (7) その他事業の実施に必要な設備（図書室、展示コーナー等）

第7 備品

隣保館には、事業の実施に必要な備品を備えるものとする。

第8 関係行政機関等との連絡協議

隣保館は、事業の円滑な実施を期するため、福祉事務所等の関係行政機関との連絡協議を定期的又は臨時に行うとともに、社会福祉法人等とも同様に積極的な連絡協議に努めるものとする。

第9 帳簿の整備

隣保館には、その管理運営に必要な諸帳簿を備えなければならない。

(別紙1) 隣保館デイサービス事業実施要領 【略】

(別紙2) 地域交流促進事業実施要領 【略】

(別紙3) 継続的相談援助事業実施要領 【略】

社会・援護局長通知 「隣保館の設置及び運営について」

平成14年8月29日

社援発第0829001号

平成14年8月29日

都道府県知事
各 指定都市市長 殿

隣保館の設置及び運営について

標記については、本日、「隣保館の設置及び運営について」（平成14年8月29日付厚生労働省発社援第0829002号厚生労働事務次官通知）により隣保館設置運営要綱（以下「設置運営要綱」という。）が示されたところであるが、これが趣旨等は次のとおりであるので事業の適切かつ円滑な実施に留意されるとともに、管内の市町村にその内容が周知されるようお願いする。

なお、この通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として発出するものである。

1 隣保館の今日的役割について

隣保館は、昭和28年度にその整備について予算措置して以降、国民的課題としての同和問題の解決に資するため各種の事業を行い地域住民の生活の改善や人権意識の向上等に大きく寄与してきたところである。この間、平成9年には、地域改善対策協議会の意見具申（平成8年5月）（参考1）及びこれを踏まえた閣議決定「同和問題の解決に向けた今後の方策について」（平成8年7月）に基づき、周辺地域住民を含めた福祉の向上や人権啓発のための住民交流の拠点となる開かれたコミュニティーセンターとして位置付けるとともに地域のニーズに似合った新規事業を新たに追加し、一般対策としてその事業の強化を図り今日に至っている。

こうした中、平成12年6月には、社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律が成立し、地域福祉の推進が今後の福祉の重要な課題とされ、また、本年3月には、人権教育及び人権啓発の推進に関する法律第7条の規定に基づく「人権教育・啓発に関する基本計画」（参考2）が定められ、新たな隣保館の役割が明らかにされたところである。

以上のとおり、隣保館は、地域における生活上の課題の解決に向けた地域福祉の推進や様々な人権課題の解決のための各種事業を実施するなど、その期待される役割はますます大きいものとなっている。

（参考1）

地域改善対策協議会意見具申（平成8年5月）－抜粋－

四 今後の重点施策の方向

（3）地域改善対策特定事業の一般対策への円滑な移行

① 基本的な考え方

既に述べたように、現行の特別対策の期限をもって一般対策へ移行するという基本姿勢に立つことは、同和問題の早期解決を目指す取組みの放棄を意味するものではない。今後の施策ニーズには必要な各般の一般対策によつて的確に対応していくということであり、国及び地方公共団体は一致協力して、残された課題の解決に向けて積極的に取り組んでいく必要がある。（略）

② 工夫の方向

（略）

社会福祉の分野においては、隣保館については、周辺地域を含めた地域社会全体の中で、福祉の向上や人権啓発の住民交流の拠点となる開かれたコミュニティーセンターとして、今後一層発展していくことが望まれる。地域の実態把握や住民相談といった基本的な機能に加え、教養文化活動の充実や地域のボランティアグループとの連携など地域社会に密着した総合的な活動を展開し、さらにこれらの

活動を通じて日常生活に根ざした啓発活動を行うことが期待される。このため、隣保館等の地域施設において各種の事業を総合的にかつ活発に展開することができるよう、国として適切に対応すべきである。

(参考2)

人権教育・啓発に関する基本計画 一抜粋一 【略】

第4章 人権教育・啓発の推進方策

5 関係通知の改正等について

この通知の施行等に伴い、次の通知を改める。

- (1) 隣保館等における隣保事業の実施について（平成9年9月9日付社援地第81号）の第二の全部を削除する。
- (2) 地域改善対策対象地域における生活相談員の設置について（昭和55年5月21日付社生地第82号）を廃止する。（別紙）

(別紙) 広域隣保活動事業実施要領 【略】

資料②

○ 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」 (厚生省社会・援護局) 平成12年12月8日

平成12年12月8日

はじめに

本検討会は、平成12年7月に設置されて以来、9回にわたり、広くかつ深い問題に対して精力的な検討を行ってきた。限られた時間の中で、「社会的な援護を要する人々」に対する全ての問題を論じ尽くすことはできなかったが、問題の所在と「社会福祉のあり方」の見取り図とでもいべきものの整理を行えたものと考え、報告する。

1. 基本的な考え方

戦後、我が国は、混乱した貧しい社会から立ち上がり、豊かな社会を創造してきた。社会福祉も「貧困からの脱出」という社会目標に向け、一定の貢献をしてきたことは評価されてしかるべきであろう。しかしながら、その後の都市化と核家族化の進展や、産業化、国際化の中で人々の「つながり」が弱くなってきたことも否定できない。また、社会が経済的に豊かになったとはいえ、新たな課題への挑戦を称え、尊ぶという側面が弱くなってきていることも指摘されている。

社会福祉に関わる諸制度も、このような社会の変化の中で、逐次、整備が図られてきた。貧しい社会における貧困者の救済を中心とした選別的な社会福祉から、豊かな社会の中における国民生活の下支えとしての社会福祉へ、少子・高齢社会において安心できる社会福祉へと普遍化が図られてきた。

一方、近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的な援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってきている。

社会福祉は、その国に住む人々の社会連帯によって支えられるものであるが、現代社会においては、その社会における人々の「つながり」が社会福祉によって作り出されるということも認識する必要がある。特に、現代社会においてはコンピューターなどの電子機器の開発・習熟が求められるが、人々の「つながり」の構築を通じて偏見・差別を克服するなど人間の関係性を重視するところに、社会福祉の役割があるものとする。なお、この場合における「つながり」は共生を示唆し、多様性を認め合うことを前提としていることに注意する必要がある。

先の通常国会で成立した「社会福祉事業法等の一部を改正する法律」は、豊かな社会における社会福祉制度として、救済的な措置制度から利用者の選択を尊重する利用制度へと転換を図ろうとする「社会福祉の基礎構造改革」である。それとともに社会福祉サービスが人間による人間のためのサービスであるという原点に立ち返った制度改革であり、「地域福祉の推進」という章を新たに設けたことから明らかなように、地域社会における「つながり」を再構築するための改正であるといえよう。

イギリスやフランスでも、「ソーシャル・インクルージョン」が一つの政策目標とされるに至っているが、これらは「つながり」の再構築に向けての歩みと理解することも可能であろう。

諸外国におけるこのような試みに鑑みると、「社会的援護を必要とする人々に社会福祉の手が届いていない」事例は、それがたとえ小さな事例であったとしても、その集積と総合化の中から「つながり」の再構築への道筋が浮かび上がってくるものと思う。

本検討会ではこのような考え方から、制度論からではなく、実態論からのアプローチを行った。すなわち、いくつかの現在生起している課題の実態を踏まえ、個別具体的な解決の方法を考え、それらを総合化していくという検討方法である。今後の「社会福祉のあり方」を展望するとき、このような検討方法も一つの有力な方法であることを指摘しておきたい。

2. 近年における社会経済環境の変化

以下のような社会経済環境の変化に伴い、新たな形による不平等・格差の発生や、共に支え合う機能の脆弱化が指摘されている。また、社会保障・社会福祉制度体系のよって立つ基盤自体の変化にも着目する必要がある。

(1) 経済環境の急速な変化

- ・ 産業構造の変貌とグローバリゼーション
- ・ 成長型社会の終焉
- ・ 終身雇用など雇用慣行の崩れ
- ・ 企業のリストラの進行
- ・ 企業福祉の縮小～競争と自己責任の強調

(2) 家族の縮小

- ・ 世帯規模の縮小
- ・ 家族による扶養機能のますますの縮小
- ・ 非婚・パラサイトシングルなどの現象

(3) 都市環境の変化

- ・ 都市機能の整備
- ・ 高層住宅、ワンルームマンションなど住宅の変化
- ・ 消費社会化
- ・ 都市の無関心と個人主義

(4) 価値観のゆらぎ

- ・ 技術革新や社会経済変化の中で、人間や生活、労働をめぐる基本的価値観の動揺

3. 対象となる問題とその構造

従来の社会福祉は主たる対象を「貧困」としてきたが、現代においては、

- ・ 「心身の障害・不安」（社会的ストレス問題、アルコール依存、等）

- ・ 「社会的排除や摩擦」 (路上死、中国残留孤児、外国人の排除や摩擦、等)
- ・ 「社会的孤立や孤独」 (孤独死、自殺、家庭内の虐待・暴力、等)

といった問題が重複・複合化しており、こうした新しい座標軸をあわせて検討する必要がある。

このうち、社会による排除・摩擦や社会からの孤立の現象は、いわば今日の社会が直面している社会の支え合う力の欠如や対立・摩擦、あるいは無関心といったものを示唆しているともいえる。

具体的な諸問題の関連を列記すると、以下の通りである。

- ・ 急激な経済社会の変化に伴って、社会不安やストレス、ひきこもりや虐待など社会関係上の障害、あるいは虚無感などが増大する。
- ・ 貧困や低所得など最低生活をめぐる問題が、リストラによる失業、倒産、多重債務などとかかわりながら再び出現している。
- ・ 貧困や失業問題は外国人労働者やホームレス、中国残留孤児などのように、社会的排除や文化的摩擦を伴う問題としても現れている。
- ・ 上記のいくつかの問題を抱えた人々が社会から孤立し、自殺や孤独死に至るケースもある。
- ・ 低所得の単身世帯、ひとり親世帯、障害者世帯の孤立や、わずかに残されたスラム地区が、地区ごと孤立化することもある。
- ・ 若年層などでも、困窮しているのにその意識すらなく社会からの孤立化を深めている場合もある。これらは通常「見えにくい」問題であることが少なくない。

以上の整理は、あくまで例示であって、これらの問題が社会的孤立や排除のなかで「見えない」形をとり、問題の把握を一層困難にしている。孤独死や路上死、自殺といった極端な形態で現れた時にこのような問題が顕在化することも少なくない。

そのため、「見えない」問題を見えるようにするための、複眼的取り組みが必要である。(問題把握の視点)

(1) 問題の背景

- ・ 経済環境の変化
- ・ 家族の縮小
- ・ 都市(地域)の変化

(2) 問題の基本的性格

- ・ 心身の障害や疾病
- ・ 社会関係上の問題
- ・ 貧困や低所得

(3) 社会との関係における問題の深まり

- ・ 社会的排除・摩擦
- ・ 社会的孤立

(4) 制度との関係における問題の放置

- ・ 制度に該当しない
- ・ 制度がうまく運用されていない
- ・ 制度にアクセスできない
- ・ 制度の存在を知らない

4. 問題が発生しながら解決に至らない理由

問題が発生しながら解決に至らない理由を、家庭、地域、職域の要因、行政実施主体の要因、福祉サービスを提供する側の要因の各諸面に分けて整理を行った。

(1) 個人、家庭、地域、職域の要因

従来、自助・共助として、個別の問題を受け止め、解決してきた家族や地域のつながりが希薄化し、また職域の援助機能も脆弱化している。一方、従来の価値観や生活習慣が崩れたことにより、個人が家族や近隣との接触・交流なしに生活できる社会になっている。

このことは現代社会の成熟化に伴う特色であるとも考えられるが、一方この結果、孤立、孤独や社会的排除に伴う課題に直面した場合に問題解決が難しくなっている。

(2) 行政実施主体の要因

社会福祉制度の充実整備を通じ、行政実施主体の側においては業務の専門性が高まる反面、その枠に収まらない対象者が制度の谷間に落ちるのを見逃す傾向が強くなっている。また、社会福祉法人などの福祉サービス提供者に対して、目的とした事業以外への積極的な取り組み意欲を阻害する制度運営が行われてきたことも指摘されている。

さらに、特定の問題に直面している人々が分散していることにより、行政実施主体がそれを課題集団として認識できず、「見えにくい」問題が発生している。

(3) 福祉サービス提供側の要因

社会福祉法人などの社会福祉サービスを提供する側においても、行政から委託される社会福祉事業の執行に努めるあまり、困窮した人々の福祉ニーズを把握できず、見落とすといった問題も発生している。

5. 新たな福祉課題への対応の理念 - 今日的な「つながり」の再構築

これらの諸問題に対応するための、新しい社会福祉の考え方を提言する。

(1) 新たな「公」の創造

今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要がある。

このため、公的制度の柔軟な対応を図り、地域社会での自発的支援の再構築が必要である。特に、地方公共団体にあっては、平成15年4月に施行となる社会福祉法に基づく地域福祉計画の策定、運用に向けて、住民の幅広い参画を得て「支え合う社会」の実現を図ることが求められる。

さらに社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティアなど地域社会における様々な制度、機関・団体の連携・つながりを築くことによって、新たな「公」を創造していくことが望まれよう。

(2)問題の発見把握それ自体の重視

金銭やサービスの供給だけでなく、情報提供、問題の発見把握、相談体制を重視し（社会福祉の方法論の拡大・確立）、社会的つながりを確立していく必要がある。

(3)問題把握から解決までの連携と統合的アプローチ

問題の発見・相談は、必ず何らかの制度や活動へ結びつけ、問題解決につなげるプロセスを重視する。

(4)基本的人権に基づいたセーフティネットの確立

個人の自由の尊重と社会共同によるセーフティネットの確保を図る。特に、最低限の衣食住については最優先で確保されるようにしていく必要がある。

6. 社会福祉に関する相反する要請

新しい社会福祉の構築に当たっては、以下のような相反する要請があり、これらの調和・両立を実現する必要がある。

(1) 専門性の向上を図るための制度の分化と、総合性を確保するための制度の調和

— 地域福祉の推進

(2) 制度化を必要とする課題と、制度的でない手法によって対応すべき課題の整理についての社会的合意形成

(3) 専門家の養成・確保と幅広い住民の参加

(4) 主体性と社会的支援との調和

できるだけ個々人の主体性を尊重することと、社会構成員としての責任を果たすことを実現できるような支援

(5) 個人のプライバシー・自由と社会福祉の連結のあり方の整理

7. いくつかの具体的提言

新しい福祉を構築する方法として、いくつかの具体的提言を行うこととする。

(1)社会的なつながりを創出することに係る提言

- ・ 情報交換・情報提供の「場」の創造

民生委員や社会福祉協議会、自治会、NPO、生協・農協、ボランティア、各種民間団体など地域社会の人々が協力して、関係機関の連絡会を開催するなど情報交換の「場」を設け、「孤立した人々への見守り的な介入」を行うことが必要（空気は通すが水は通さない柔軟なネットワークの構築）。

- ・ 共通の課題を有する人々の定期交流のための場の提供や、受診をきっかけとした仲間づくりの支援。
- ・ 外国人に対するワンストップサービスのような総合サービス機能を設け、通訳ボランティアの協力を得ながら外国人に対する総合案内を進める。

(2) 福祉サービス提供主体に係る提言

- ・ 社会福祉法人などが創設の趣旨に立ち返り、地域の福祉問題を発見・対応する取り組みを強化。この場合において、社会福祉法人としての自主性・自発性を確保・強化する観点から、独自の財源確保に努めることが望まれる。
- ・ 宿泊、食事、入浴等の選択的利用を認める個別対応プログラムの実施。
- ・ 福祉と医療の総合的な提供の取り組みの支援。また、無料低額診療に取り組んできた済生会等においては、その全国ネットワークを活用して、社会的援護を要する人々に対する福祉医療サービスを積極的に提供することが期待される。

(3) 行政実施主体の取り組みに係る提言

(1) 問題発見・問題解決機能の向上を図る必要がある。

行政実施主体については、待ちの姿勢で対応する、制度の内規などにより制度本来の趣旨を狭め硬直的な運用を行っている（行政の下方硬直性）、窓口のたらいまわしにより総合的解決に結びつきにくい、といった批判があり、これに応えていくことが求められる。

また、相談を受けながら福祉サービスにつながらなかった事例の記録を分析して問題発掘に取り組みとともに、問題解決への手順を明確にする。

社会福祉の基本姿勢として、相談だけでなく解決にもっていくプロセスを重視することが必要であろう。

(2) 福祉分野と他分野との連携を強化する必要がある（建設・労働部局、水道・電気事業者等）。

都市部を中心に、周囲と連絡を取らずに一人暮らしを行う人々が増えており、役所や民生委員などによる直接的な福祉ニーズの把握が困難になる中で、水道・電気事業者、家賃貸借者などの何らかの契約関係を有する者との連携が効果的である。

ホームレスについては、多くの者が道路、公園、河川敷といった公共の用地で暮らしており、住まいの確保が最優先の課題である。また、自立のためには、就業斡旋や職業訓練など労働部局との連携が重要である。これについては、国・地方公共団体が連携して一時避難所や自立支援センターなどの確保・提供を進め、道路・公園等の公共の用地での野宿の解消を早急に図ることが必要である。また、地域にオンサイトの相談場所があることが有効であり、既存のいくつかの相談所、相談員の連携・協力を得て、参加型のサービスを提供することが考えられる。

なお、一部の委員から、この問題についての国の責務、特別就労対策、住宅・医療・福祉等の総合施策の推進、公共施設の不法占有の規制などを盛り込んだ特別立法が必要であるとの意見があった。

(3) 固定した住民概念の転換も迫られている。

家庭、地域、職域の機能の脆弱化を前にして、福祉サービスを必要とする者について、画一的な要件に該当しないと対象としないという考え方から脱却する必要がある。また、個性を尊重し、異な

る文化を受容する地域社会づくりのために、外国人や孤立した人々をも視野に入れた情報提供や都市部における地域福祉・コミュニティワークの開発が期待される。

(4) 人材養成に関する提言

(1) 福祉人材の育成

対象とする人々の問題を読みとり、地域での生活を全体的に捉え、地域形成に参画する社会福祉士などソーシャルワークに携わる人々の育成が必要であり、このため、養成機関における教育や実習等においては、地域社会との連携を強化する必要がある。

(2) 福祉人材の姿勢

従来のような行政や施設の窓口で待つ「消極的」な関わりではなく、地域や対象とする人々の中に「積極的」に出向くアウトリーチなどの取り組みが必要とされており、そうした姿勢が求められている。

また外国人等の地域での生活のために、異文化を受容する姿勢が必要である。

(3) 福祉人材の機能と役割

対象者のニーズに柔軟に即応するために、社会福祉士などソーシャルワークに携わる人々については、地域社会における様々な人々と共働するための実際の権限を付与する必要がある。

地域開発等のように地域住民の主体的な参加や組織化を必要とする場合には、その事業の実施期間にわたって、ソーシャルワークに携わる人々を地域の中に配置するような取り組みが求められている。

(4) 地域の生活様式に対応した地域福祉人材の確保

地域住民の流動化が進み、また日中は地域に不在となる住民が増加する状況を踏まえ、従来の地域的つながりにより活動する民生委員や各種相談員だけでなく、深夜や若者の集まる場所でも相談に応じられるような、新たな生活様式に対応した地域の福祉人材を配置する。

また、このために多様な人材を民生委員等の地域福祉人材として登用できるようにする必要がある。さらに、社会福祉士等地域で活動する専門家の活用を図るべきである。

(5) その他

(1) ボランティアの醸成

わが国社会において、見えない社会的ニーズに自発的に対応するボランティアが必ずしも十分育っていない。特に、勤労者（サラリーマン）と企業との結びつきが強いわが国においては、サラリーマン及びサラリーマン退職者がボランティアとして参加できるような文化が育っていない。

したがって、社会福祉協議会やそのボランティアセンターは、福祉の枠にとどまることなく、幅広い人々の参加を促すように努めるとともに、特にサラリーマン及びサラリーマン退職者の参加意欲を積極的に受け止める機能の強化が期待される。

また、寄付金の税控除などを含め、NPOやボランティアが地域活動に参加しやすい環境づくりの対応も必要であろう。

さらに、これまで貧困などの福祉問題に取り組んできた救世軍等の民間団体の地域社会への積極的な役割を認めるとともに、これら団体がその創設の趣旨を踏まえながら、社会に潜む福祉ニーズの把握と解決に率先して取り組むことが期待される。

(2) 福祉文化の創造

社会福祉が人々の生活にかかわるものであることから、人々の生活の拠点である地域社会において、いわゆる「官」と「民」が共働してその推進を図る必要があり、新しい「公」の創造を提言した所以でもある。また、社会福祉が人々の生活にかかわるうえで、その人の尊厳を守り、生き方を尊重することが必要であることはいままでもない。

これらのことは、狭い意味での社会福祉の課題にとどまるものではないことから、このようなことに立脚した福祉文化が創造され、わが国の中に定着していくことが必要であろう。

(3) 生活保護制度の検証

制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある。

終わりに

本報告は、わが国の社会構造の変化を踏まえた新しい「社会福祉のあり方」の提言を行うものであり、従来の社会福祉のあり方・方法の見直しを求めるものであるが、これを基に社会福祉関係者、国民が幅広い議論を行うことを期待する。また、各地域においては、平成15年4月の地域福祉計画の策定に向けて、本提言を参考とされることを期待する。

厚生省（平成13年1月より厚生労働省に改組）においては、関連する他省庁と連携し、検討を重ねたうえで、本報告の内容の具体化を図ることを期待する。

こうした考え方を検討し、具体的な対応、政策に導くため、平成13年1月の中央省庁再編に伴い、厚生労働省に設置される社会保障審議会において審議を進めることを提言する。

資料③

○ 隣保館と指定管理者制度

(中川幾郎氏・帝塚山大学大学院教授／全隣協リーダー養成講座 2006年7月6日)

はじめに少しだけお断り、お聞き置きたいことが2つあります。1つは、私は決して同和問題の専門家ではないということであります。むしろ、この問題に対してどちらからアプローチしてきたかといえば、自治体の政策のあり方をどのように21世紀型に改革していくかという大きな流れの上に立った人権政策はどうあるべきなのかとか、その中でもとりわけ同和政策はどうあるべきなのかということに危機感を持って関わってきました。そちら側からのアクセスをしてきたということであります。昨日、ご講演をさせていただきました奥田先生のようにその道において奥深く知識もあり、実践と理解もあるというタイプではありません。アウトサイダーという立場からだからこそ見えてくる利点もあるのではないかと考えています。

2つ目は、経歴を見ていただくとおわかりのように、純粋の大阪生まれの大阪育ちですので関西弁が抜けません。標準語でお話しができませんのでその点だけご承知ください。

1. 指定管理者制度について (概説)

(1) 対象となる施設と除外される施設

今日のお題は、隣保館と指定管理者制度ということですが、概論としてもう一度おさらいをする意味で、指定管理者制度を頭の中に整理をして入れていきたいと思えます。

今日ではもう既に、管理委託状態にあるような公の施設については、今年の9月までに移行しなさいということになっております。直営の施設については、この9月までの移行の義務は適用されないわけですが、昨年の後半から今年の前半にかけて、ものすごい勢いでたくさんの公の施設が指定管理者制度に移行して行っております。その数は後ほどご紹介いたしますが、膨大なものです。どうも様子を見ますと、現在のままで管理委託している団体をそのまま指定管理者にスライドさせているケースが結構あります。ただし、それも試行的に短いところで1年、少し期間を見ているところで3年というところが非常に多い。仮に3年としても、次の選定手続きに入って決めていこうと思えば、今年から準備をしないと間に合わなくなってきます。1年というのは事実上の時間稼ぎに過ぎず、間に合わないということで「1年」ということを暫定的に決めたということです。この問題は毎年毎年、議題に上がってくるかと思えます。

勿論、地方自治法上の公の施設と提示されている施設は原則的に全て対象になります。ただ、学校や道路、管理者が特別に個別各法で定められているものについては除外されます。学校は学校法人及び政府、公共団体以外は経営できないということになっていきますので、民間企業にはできません。これは、特区制度で除外規定が入らない限り無理であります。

(2) 法律改正の趣旨

具体的な事例としては、隣保館をはじめとした市民利用に供する施設はもちろんでありますから、文化ホール、図書館、公民館、美術館、博物館などの文化系施設、体育館、プール、公園、運動場などの体育系施設、駐車場、駐輪場、分野別・世代別の老人施設、障がい者施設、児童施設、男女共同参画センター、人権センターなども入ってきますね。これは、もう一つ大きな変化は、従来、施設の管理を任せる場合には、「管理委託」

だったわけです。つまり、「作業」部分を任せるわけで、行政執行にあたります「使用許可」「不許可」は、行政法学上の行政行為にあたります「行政処分」は入っていません。ところが、今回の指定管理者制度の趣旨は、この「行政処分権」も渡すということでもありますから、「委託」から「委任」に変わります。従って、指定管理者は、「受託者」ではなく「受任者」になるわけです。ここの部分があまり理解されておられません、大変権限が大きく、重たくなったということになります。

この指定管理者制度が話題になったときに、2つの施設で混乱が起きました。その1つの施設は、図書館です。文部科学省に問い合わせても、「これは指定管理者制度の対象外でしょう」という回答が帰ってきていたようです。2年前にこのことが問題になったときに、私は大阪豊中市の図書館協議会の委員長でありますので、中央図書館長に「この事態はただならぬ事態であって、図書館協議会としても館長の諮問を受けて答申を出すべきではないのか」と言いましたところ、館長は泰然自若としまして、「大丈夫です。図書館の館長は司書の資格を持つ常勤職員を教育委員会が任命することになっており、その教育委員会の任命職員でなければ図書館長になれないという循環論理から言いますと、当然直営堅持をしなければならないことになりますから、指定管理者制度の対象にはなりません。文部科学省もそのように回答していますよ」と言いますので、「それはきちっとした文面、通知で出ていますか」と言えば、そうではない。「それはおかしいでしょ。任命行為は、別に地方公共団体が行う常勤の正式職員でなければ任命できないということはありません。民間人であっても任命できます。民間の司書の資格を持っている人を任命すれば、十分出来るのではないですか。そうすれば指定管理者制度の適用の範囲が広がるのではないかですか」と。「それはない、大丈夫です」というお答えでしたので、3年前は非常に穏やかな雰囲気だったわけです。

ところが、その翌年の今から2年前、春頃だったと思いますが、文部科学省の社会教育課長から通知文が出てきて、これは図書館協議会の雑誌にも掲載されました。「適用できる」という答えがでたわけです。見事に私の言っていた通りだったわけです。それから図書館の指定管理者制度に対する太刀打ち、研究が慌ただしく始まったという実態がありました。

もう一つの類型は、隣保館であります。隣保館につきましても厚生労働省が隣保館に関する補助金の要綱を持っていますので、この補助金交付基準の中に「行政の常勤の職員が館長をしていること」「社会同和教育指導員の資格を持っている人が何人か配置すること」が基準として入っていて、その基準を満たさないと補助金が出されないと言うことになっているわけですから、逆に考えますと、そこから「指定管理者に移行すれば補助金がもらえなくなる」のではないかということ、指定管理者制度の対象にならないのではないかというのんびりした雰囲気が漂っているとお聞きしたわけですが、大阪市の場合は、補助金問題と関係なくこの制度に移すということで動き出して、「どうするのか」という話が出てきて、ようやく指定管理者制度と隣保館ということが問題としてクローズアップされてきたという事態です。

あちこちで、現場が大きな苦勞を背負うことになったわけですが、この制度を正しく、誤らずに適用する。または適用せずに直営を堅持するという、いずれの判断を採るにしてもきちんとした趣旨、立論、説明責任を果たす必要があると考えています。そういうなかでいろいろ学習もしてきたわけですが、その中で学んできたことを皆さんと共有していきたいと思って、本日参りました。

(3) 手順

- ① 対象施設の特定（現行管理委託施設は直営化以外は今年9月までに移行）
- ② 施設条例の改正（指定管理者指定の手続き、管理の基準、業務の範囲、その他）
利用料金、事業報告書、協定

- ③ 管理者の選定、決定
- ④ 議会の承認（管理者、期間）
- ⑤ 原則的に、債務負担行為の議会承認

手順であります。まず対象施設を特定する必要があります。法律上、全ての公の施設、一部除外規定を除いて、それが対象となるということですが、「現在、管理委託に置いているこの施設においては指定管理者に移しますよ」ということを明らかにするのもしないのか、反対に「直営にもどしますよ」と言う施設も出てきています。一部の文化ホール、美術館等のたぐいでは、財団法人等の管理委託から「ややこしい」ということで、一端「直営に戻します」というところもごく少数ですが出てきております。管理委託段階であっても、これを「指定管理者制度に移します」ということを明言しなければなりません。具体的には個別の施設設置条例を改正することでそれを明らかにすることになると思います。

その設置条例の中に、指定管理者を指定する場合にはどういう手続きで指定するか、管理の基準はどういうものなのか、業務の範囲はどこまで定めるのか、その他、利用料金制を採るのか、事業報告書の様式や相互の協定書など、そういうことの内容を細かく条例本体で担保していく必要があります。勿論、細かなことまで本文に書く必要はありませんが、「条例〇条に定める」とか「別紙様式のとおり」等することは可能です。そして、その条例の改正手続きを経た上で、管理者の選定、決定に入っていくわけです。

さらに管理者の選定、決定を経た後に、この管理者の候補を議会に提示し、その議会の承認をいただくことになります。ここで同時に、どれだけの期間をその管理者にお願いするのかということも合わせて承認をいただくわけです。

ここまでの段階では、条例を提案した段階と、条例に基づく決定手続きを経た後の管理者を議会で議決していただくということですから、議会の審査は2回回るわけです。しかし、私は、もう一つ議会議決が必要であると考えています。

それは、原則的に債務負担行為を議会で承認していただくべきではないですかと。1年間という指定期間であれば単年度予算で出来ますが、「むこう5年間お任せします」といった場合に、例えば、1年間について1000万の管理料とするならば、「5年間延べ5000万円の債務負担行為を承認してください」とすることが筋ではないかと。ところが多くの自治体では債務負担行為を採ることは重たいことなので、「採りません」ということを平然といわれる人がいます。これは話がおかしいと思います。

今、外郭団体といわれる市町村が1/2以上出資しているような団体については、事実上行政は、自分のところの外部機関、若しくは「家来」という感覚でいますから、単年度予算の繰り返しで、委託料や補助金を支出しているのが実態です。例えば、文化ホールでも、〇〇市文化振興事業団というところに任せていて、事業団に行政の仕事の代わりにやっていたら部分の委託料は「これだけ」、事業団への人件費補助は「これだけ」ということで、補助金委託料を毎年度、単年度予算で議決を採っているということが多いわけですが、相手が事実上行政の一部分のような団体であるならば、「今年はこれだけで我慢して欲しい」ということが成り立つかも知れません。さらに、妙な話ですが、「頑張れば赤字を減らし欲しい」ということで、「赤字を減らしてくれなければ補助金が増える一方ではないか」ということで、「頑張れば頑張るほど補助金が減っていく」という妙な関係が出来ています。

ところが民間の指定管理者に「5年間任せる」と言ったときに、民間事業者が「頑張れば頑張るほど委託料が減る」という事業を引き受けるのでしょうか。民間事業者であるならば、初年度のコストが例えば1カ年分1000万しかもらえなくても、初年度は赤字覚悟でもシステムコストや人件費に関する研修コストを掛けてい

きながら、初年度の実際は1500万円使ってしまった。2年目で1000万と1000万でトントンになった。3年目で1000万の内、800万で済むようになり200万ほどもうけになった。4年目で300万回収できて、ようやく初期投資が回収できた。5年目以降が「本当の儲け」というような話を聞きますね。イニシャルコスト、ランニングコストの延べ5年間で計算して「これでやりましょう」という話になる。ところが今言ったように単年度の契約型の行政の慣行、慣例でやっていると、「毎年度予算議決します」「今年事情変更して、当初のお約束は1000万でしたが役所の方がきつくなってきましたので800万にしてください」というようなことになると、これは契約違反です。行政側が債務負担行為の議決を採らないにしても、指定管理者との間の契約・協定関係においては、覆すことは出来ません。ならばきちっと「市民に対しても、議会に対しても延べ5年間、5000万の約束をしました」と明らかにし、債務負担行為の議決を採ることがルールであろうと、私は言っています。これを行っている自治体はかなり出てきてきますが、未だに「それはちょっと辛いです」というところもあります。

だから条例議決、管理者の決定及び期間決定の議決、債務負担行為の議決、合計3つの議決がこれには必要であるということを申し上げたい。

(4) 注意点…施設規模・機能・随伴事業ごとに異なる指定管理者の性格・業務

① たんなる施設管理のみか政策的事業主体として位置づけるか

ここで気をつけていただきたいのは、施設の規模・機能、行っている事業、それごとに指定管理者の性格や業務中身が異なっています。それを何か現在「十把一絡げ」にして議論を進めていることに危険性を感じております。とりわけ、少数者、マイノリティと言われていた女性、障がい者、福祉、同和政策の対象となる人びとをエリアとしている業務領域の施設に関してまで、効率性・経済性が先行した議論で指定管理者が決まってしまうということが前半戦に見受けられたことは、私は、非常に危惧を感じました。

「それは間違っている」と言うことを申し上げたかったのですが、少し論理の仕組みを整理しないと分かっていただけないと思いましたので、最初に問題提起をしたのが、「単なる施設管理だけの施設ですか」ということ。その施設の管理だけではなく、その施設の場所と組織を使って政策展開をしていく社会開発事業、社会投資事業をしていくということ、2つの仕事があるという施設と明確にわけるときではないのかということの問題提起したわけです。物の例えを言いますと、民間が行っていても別にかまわないという単純業務の場所も実は公の施設の中にあります。

いつも典型例として言いますが、駐車場・駐輪場などのたぐいです。この事業は民間であろうと、行政が行おうとかまわないわけです。これらの施設を英語では、「ファシリティ（施設）」と言います。しかし、人権センターや博物館、美術館、図書館、公民館などはただの貸施設、貸本屋、ただの展示場、見せ物小屋かと言えば違うわけです。特に、文化ホールはただの見せ物小屋ではありません。

民間の演芸場と公立の文化ホールは全く性格の違うものだと、私は言っておりますが、あまり理解していただけません。これを分かりやすくしていただくために、2つの施設を例としてお話しします。

「図書館は貸本屋か」という問題があります。日本を代表するある立派な統計学者が、報告書の中で公立文化施設の評価を行っており、その中に図書館が出てきました。私の専門分野である文化ホールも出てきました。その図書館の評価指標の中に、「インプット（投入コスト）」は人件費及び施設の管理運営経費及び図書購入費等々、これは誰でも計算できます。図書館の「アウトプット（算出・サービス総量）」は、総貸出冊数であると、これがいわゆる生産サービス量ですと仰るわけです。問題はその次の図書館の「アウトカム（有効性）」です。

今申し上げました「インプット【input】」「アウトプット【output】」「アウトカム【outcome】」という言葉は経済学用語になります。

「インプット」… 投入コスト、物を作るときにその中に投入する人材やお金、時間、情報のこと

「アウトプット」… 「インプット」から出てくるサービスや生産財

「アウトカム」… 「アウトプット」が生まれた結果、発生する社会的変化のこと

その「アウトプット」が生産されればされるほどよい社会的変化、つまり「アウトカム」が生まれてくるという正比例の関係、または、反比例の関係、それら因果関係が成立している場合に、「アウトカム」を意識することなく、「アウトプット」を増やしていけばいいということになります。

例えば、警察官を増やせば増やすほど犯罪は減るといふ因果関係はあるだろうと、誰でも納得します。パトカーを増やせば増やすほど交通事故は減っていくだろう、交通信号機を増やせば増やすほど出会い頭の事故も少なくなると、正比例又は反比例の因果関係、誰でも納得できるものは「アウトプット」を増やしさえすれば、「アウトカム」はより良く変わる。この場合、警察の話ですから、「アウトカム」は犯罪現象及び交通死亡事故現象、あるいは物損事故現象という社会的有益変化ですね。

では、図書館における貸出冊数が増大するという事は、「アウトプット」です。単純「アウトプット」を増やすということ、ここに既に落とし穴があります、後ほど申し上げますが、「アウトカム」を何に認めるかというときに、図書館の貸し出し総数を人口で割れば、それが「アウトカム」だと言われたわけです。皆さん素直にお考えになって、このことを納得されますか。ここには二つの絡繰りが入っています。我々、現場がしっかりしなければと強く思いました。現場を知らない研究者に大きなことの理屈を任せると大変なことになるとつくづく感じました。

ここには二つの失敗があります。1つは「貸出冊数が増えれば増えるほどよい」ということは一般的には認めます。そうならば、図書館はただの貸本屋に徹して、漫画の本、CD、ビデオ等の流行のベストセラー本ばかり揃えればよいということになりませんか。「郷土史、誰が見る。一人が年に1回借りに来る程度。そういうものは場所を取るだけで外してしまえ」。「今年の芥川賞と直木賞と、江戸川乱歩賞の類ばかりを揃えておこう」、そうすればみんな借りに来ますよね。どんどん貸出冊数が増えていく。「イスラムやヒンズーの子どものための絵本、僅か人口の1人や2人ためにやめておけ」というようなことになりませんか。だから、図書館はただの貸本屋ではないでしょうということを申し上げているわけです。

対象の母数を一般的在住者や市民に限定するからそんな話が出てくるわけで、それこそまさしく多数の横暴に屈することになりませんか。つまり政策を評価するときの箱は、少数の方々がおられたら、その少数の方々を母数としながらその中でどれだけのパーセンテージ、「アウトプット」が上がってきたかの箱を分ける必要があります。母子家庭の方はどうか、在住外国人の方はどうか、それについても国籍別、言語別に分けて母数を選んでいき、その中でどれだけ「アウトプット」が増えたかを見るのが正しいのであって、「十把一絡げ」してしまうと少数者の権利は全部無視されてしまい、大衆迎合主義に陥りかねません。まさにポピュリズムになります。これがアウトプットの計算の第一の間違いです。

次に「アウトカム」の計算の仕方でまた間違えています。貸し出し総数を人口で割ると、一人当たりどれくらい借りに来ているかという、「貸し出し密度」が出てくる。しかし、貸し出し密度は、あくまでも「アウトプット」を人口で微分しただけです。それだけでは社会の有益な変化を表しているものではありません。そのことによって市民が図書館を支持し、そして図書館を通じてさらに学力や個人的な自己実現を達成することができたとか、図書館利用を通じて仲間が増えたとか、NPOに出会うことができたとか、図書館利用を通じて

人権意識に目覚めたとか、いろいろな意味での人間としての目覚め、自立、自己解放、社会開発ということがありますが、そういうものが全く出てこない。つまり「アウトカム」は1つではないということです。たくさんあります。それをただ単に人口で割っただけのこの暴論。これを認めてしまうと正しくポピュリズム、大衆迎合主義、多数決の横暴に陥ってしまうことになりはしませんかということが、1つ。

2つ目に、文化ホールの場合でもそうですが、このことも書いておられます。また同じです。「インプット」は、総人件費、減価償却費、高熱水費等々の物件費や事業費。「アウトプット」は、年間総入場者数です。確かに流行っているホールを造ることは事業者として目標であり、願いであります。それを「アウトプット」とする。ここも少し危ないところがあります。「アウトカムは何ですか」「社会的有益変化は何ですか」と言えば、また入場者数を総人口で割るわけです。市民一人あたりが年間何回文化ホールを訪れたか。意味のない数字ではありませんが、これを「アウトカム」、社会的有益変化にするには少し距離があるように思いませんか。これも図書館と一緒に、「アウトプット」をただ人口で微分しただけです。傾向値として出されただけ。これも同じくポピュリズムです。大衆迎合主義に陥ります。

例えですが、私の好きな有名な歌手で言えば、天童よしみさん、八代亜紀さん、夏川りみさんの3人がいます。3ヶ月ごとに、この3人が交代で催しをすれば、私のような人間は必ず聴きに行くわけです。確かに私の町でも大変人気があります。八尾では、天童さんは地元でありますから、熱狂的な市民の支持がありますから、年柄年中、天童よしみでも満員なわけです。そういう公演を2~3ヶ月に1回すれば、それですむわけです。市民も喜んでお金を払うから、しかも赤字にならなくてすむ。赤字を解消することに関しては役割を果たしたけれども、「何なんだここは？」と思いませんか。町の寄席か、演芸場か。寄席や演芸場は民間でやればいい話で、民間ができないから公立や公共ホールがあるわけで、公立ホールとしてやるべき自主事業や仕事というのは「一体何なのか」と。赤字減らしのために人気のある仕事を行うことは否定しないし、場合によってはセールスを行うことも必要だと思っています。そこで稼いだお金をば、社会を開発するために、芸術へのアクセスが保障されていない子どもたちや在日外国人との交流事業や外国人のための芸術祭や、障がい者のための芸術祭など、その人たちの投資事業としてお金を使うことに意味があるのではないかと申し上げているわけです。

赤字を出していいとは言いませんが、金儲けを目的にしているわけではありません。それを「赤字を減らせ、赤字を減らせ」と言われれば、「はい分かりました」と年柄年中、天童よしみや八代亜紀の公演をやればいいことではありませんか。

図書館においても貸出冊数を増やしたいのであれば、「ややこしい分厚い百科事典の類は放りだして、全部、絵本、漫画、CD、ビデオにすればいい」と。しかし、これで良いのでしょうか。今の議論はどうもそちらの方を向いているのではないのでしょうか。立派な統計学の先生が、こんな大失敗をしているような施設評価のシステム論では、もうダメです。

まず、ただの施設管理なのか、社会開発事業をやっている「インスティテュート【institute:公共施設】」なのか。ただの施設「ファシリティ【facility:施設】」ではなく、インスティテュートでもあるのかということをはっきり峻別しようと。改めて批判があるのが、人権センター、男女共同参画センター、老人センター、障がい者センター、児童センター、隣保館等々の施設は申し訳ありませんが、「ただの貸し館」に転落している場合は負けるということです。私が言っている「インスティテュート」として、社会開発事業主体として、人びとの人権を守る、人びとの暮らしと命と生きる権利を守る拠点センターとしての社会を切り開いていく事業を意識的にこれまでやってこなかった、前例踏襲型、ただの施設管理型に転落している施設は、この波に吞まれていくことになりますよということになりますよね。

つまり、ただの日々日常、同じことを繰り返して、「施設を借りていただければいい」ということをやってい

る施設は、民間に明け渡さざるを得なくなってしまう。これは駐車場・駐輪場と変わらないことをやっているわけですから。そうではなくて、「例え入場者数が少なくても意味のある相談事業、開発事業をやってきた」というところは、闘わないといけません。何故なら、「我々はただの貸し施設、施設管理者ではなくて、我々は事業主体でもあるから」と。事業主体として事業実施能力がある団体が指定管理者になるならともかく、そういう団体が出てくるとは思えない場合は「直営」でやらざるを得ませんよね。

これが一番大事な分岐点です。ただの貸し会場なのかあずかり施設なのか、いや違う、人間・組織という「資源」を使って、施設だけではなく場合によっては「アウトソーシング」、出張していきながら、地域に乗り込んでいきながら、機能を使って頑張っている「インスティテュート」ということが分岐点です。あなたの施設は、「ファシリティー」なのか「インスティテュート」なのか。

② 施設機能や事業における専門性を必要とするか

体育施設の方々からご相談を受けたことがあります。確か阪神地区の都市の文化体育振興事業団。その事業団が指定管理者として名乗りを上げて、おそらく指定されたと思うのですが、プール、体育館、運動場などを指定管理者として引き取っていく。そこで私は1つ注文を付けました。今までの事業団のように「ただ貸してあげます」「管理させていただいています」だけでは、民間にいつか負ける日が来ますよと。むしろ、そういう事業団であれば、大いに私は負けていただきたいと思います。

事業団という社会公益性の強い団体が行う限りは、当然、体の弱い人たちに対するいわゆるリハビリテーション事業などのスポーツ施設としての事業を興していただきたいし、プールにおいてもいろいろなリハビリのプログラムがあります。いわゆる障がい者を対象としたプログラムです。実は私の妻も昨年3月に交通事故で大怪我をしまして、一時、下半身不随になるか、と危ぶんだくらいの怪我だったわけですが、今はようやく歩けるようになりましたが、プールに行きながらリハビリを行っています。今では少しずつバランスよく体が回復してきています。こういう事業においてもプールはありがたいなと思います。私は、「そういう事業をどんどん開発していかないと、ただの民間と変わらなくなってしまうよ。そこに必要な思想は、社会をより良くしていこうということと、人権という思想ですよ」ということをお話したことがあります。

人権という概念とスポーツ施設がどう関わるかという視点をこれからきちっと学んでいかれて、戦略としての経営、方針をキチッと組み立てていかないと、次の指定管理者の選定段階で今のままであればもっとコストの安い民間に負けてしまうだけですと。コストでは負けてもサービスパフォーマンスとしての「アウトプット」プラス、「誰もが願っている社会のよりより変化をこれくらいの幅を考えています」という「アウトカム」の思想の広さで勝負して勝つしかないですかと言えば、深くうなずいておられました。

そうすると施設の機能や事業に専門性が必要になってきます。施設の機能でも文化ホールの場合であれば、たくさん的高圧電流が流れている機材部分の操作が必要になりますし、また安全管理という点では大変な知識と技術が必要になります。「こういうことは素人でもできる」ということにはなりません。そういう機械的な専門性と事業における専門性がしっかりと担保できるかという問題があります。

障がい者施設であれば、障がい福祉関係の団体がそういう専門性を持っているケースは結構あります。むしろ、一般職の人事異動でコロコロと変わってしまう行政職員よりも、専門性を長期的に担保し、人的ストックを持っておられる社会福祉関係の法人の方が、指定管理者にふさわしいというケースも出てきています。

例えば、障害福祉センター所長として任命辞令を受けて、一般職の公務員が所長の立場に就いたりすることがあります。その時に言われることが、「この度、所長になりました〇〇と申します。私はまだ障がい者問題について明るくないのですが、ひとつよろしくご指導の程お願い申し上げます」と申し訳なさそうに仰ります。

それから3、4年経てば一生懸命勉強されてエキスパートになられて、「素晴らしい所長になってくれたなあ」と皆が喜んだ頃に、「すいません。いよいよ本庁に変える時期が来ましたので、申し訳ありません。また後任のものに・・・」というように、そこにおられる利用者団体にとっては、いつまで経っても深まっていかないという辛さを感じるわけです。

こういうところの場合は、一般職の公務員が所長で来るよりも、むしろ専門団体の中から育ててくれる方が、かえって地域資産としては深まりが出て望ましいということがあります。それは直営がいいのか、専門的な指定管理者がいいのかといえば、専門性や技術的習熟度、人的ストックの形成という点においては、指定管理者の方がよいかもしれないというケースが出て参ります。

③ 施設規模、立地条件、地域特性を考慮する

特に立地条件、地域特性は大事であります。先に施設規模を説明しますと、隣保館の規模は大規模は少なく、中から小規模ですね。こういうところを「民間企業が取りに来るだろうか」ということがあります。おそらく取りに来ないと思います。仮に民間企業が取りに来るにしても、ビル管理、清掃、建物管理の部分では取りに来ることがあるでしょう。だから駐車場、駐輪場であれば民間企業は大喜びです。運営ノウハウが同じだから。数が集まれば集まるほど規模の利益で、投下コストに対して上がってくる回収収益が大きいから、民間企業は「20点セットでお受けします」となります。

しかし、隣保館はどうでしょうか。「西日本の隣保館を集めて、十把一絡げにしてビルメンテナンスサービスをお引き受けします」という話が成り立ちますか。成り立ちませんよね。無理です。つまり、施設規模が大きければ大きいほど大手の企業体は触手を動かす。そこに流れてくる指定管理料も巨額になってきますから、収益が上がるということが見込めます。経済の言葉で、「規模の利益」が発生しやすいので、「大きいものほど狙いに行く」。そうすると「小さいものほど取り残される」ということにもなります。先ほど申しました福祉施設などでも、障がい者関係や老人福祉関係、特に老人福祉関係では、「コムスン」などいろいろなノウハウを築き上げてきた民間企業体が出てきていますから、これは「範囲の利益」プラス「規模の利益」で攻めてくることができます。そういうものが出てきていることも事実です。だから、施設の規模というのは、大きい要素になります。民間が参入しやすいかどうかは、小さければあまり見向きされないということです。

それから立地条件。都心部であればあるほど民間は乗り込んできます。郡部になればなるほど、むしろこの話は、民間は参入しがたい。

地域特性は、その地域における文化や住民構造、地域の経済構造に拠っても左右されるということでありま。これは、どちらかと言えば、民間参入の動機付けが高くなるかどうかの目安になります。

④ 指定管理者たりうる団体の存否、分布

次に、指定管理者たりうる団体が存在するかどうか、また、その地域に分布するのかということを前提として物事を考えないといけません。私は、このことは実は行政側に言っている話です。「あなた方は、勝手に指定管理者と言っているけれども、実際に指定管理者たり得る団体がこの市内にないではありませんか」となれば、直営でしなければならぬわけです。無理矢理にしても来てくれる団体が存在しない場合は、直営になります。

⑤ 雇用問題を考慮する

最後に雇用問題を考慮しなければなりません。実は、滋賀県内のある文化ホールは、行政が設立した公設公

営型財団で運営をしていましたが、これを指定管理者制度に移す選考段階で、JR系の舞台設備会社に指定管理者が決まったわけです。以前までは、その財団が部分的業務を委託していた会社が指定管理者になってしまって、財団が負けてしまったわけです。そのときに、財団に雇用されているプロパー職員を解雇することで内定していたわけですが、これが社会問題になりまして、はじめからこのことが全員に周知されていたわけではなくて、「負けた場合はどうするのか」という議論もしなくて、「負けてしまった場合は解雇」ということが何となく雰囲気として漂っていたということで大問題になりました。イギリスのサッチャー革命の時には、これは大問題どころか、政権の寿命を短くした要因とも言われていますが、この度、日本でも適用される「市場化テスト法」もそうですが、行政の部局と民間とが競争して、入札等で負ければ行政側はかなりの部分で職を失うという制度だったわけです。それはいわゆる一般行政職ではなくて、技能職、単純労務職、技術職と言われる人に多かったわけです。

それと同じことが既に起こっているわけです。特に財団、社団、施設管理公社等々の職員の内、直接雇用している職員、例えば、事務局長や課長や係長は本庁からの出向派遣で、その財団が解散となれば本庁に帰ればすむ話ですが、ところがそこで雇われている職員は本庁に帰れないわけです。そうすると、「組織そのものがなくなったわけですから、辞めていただくしかない」という方向に持っていくやり方がイメージされていたわけですが、「それは少し酷い話ではないか」ということを、私は話をしたことがあります。

仮に現在、財団、社団、外郭団体等に管理委託をさせている施設の場合であれば、それを指定管理者制度に移すときに、「随意指定ではなく、競争選定で実施します」となって、それが負けた場合は、「その雇用職員の今後の雇用については、どのように社会的責任として確保し解消するのですか」ということを明らかにする社会的責任がありますよ」ということを、私は申し上げています。「そういうことは私たち行政には関係ありません。辞めていただきます」と言えるようなやり方をしようとして、昨年今年と、この問題についてはあちこちで火を吹き始めています。「そう甘く見てはいけませんよ」と行政の人たちには言っています。それはあまりにも酷い話になりませんかと言っています。

以上の①から⑤は、大変重要な選定にあたっての論点であるということ覚えておいて欲しいと思います。

(5) 関係する団体

①行政、財団・公社等

これに関係する団体というのが、大変多くあります。一番直接には、この指定管理者に任せても行政責任は免れない行政そのものと多くの財団、公社等です。この財団、公社等は、「旧来の制度では公の施設は公共団体、公共的団体（自治会、町内会、協同組合等々）、若しくは1/2以上行政が出資している団体」、いわゆる公設公営型財団・社団です。これが管理委託できる主体だったわけですが、今度の法改正は、法人、その他の団体に可能になりました。法人、その他の団体であれば何でも可能と言うことです。「権利能力なき社団」といわれる法人格のない団体でも可能であると。ただ団体の名称を名乗っているだけではダメです。当然、そこには会則、予算、決算、事業計画、事業報告書等々が社会的に公開されることが条件になるということが通説で確定しています。しかしながら、非常に幅広くなったということでもあります。

②大手事業体（企業・コンソーシアム）

特に企業はこれに関心を持ち、触手を伸ばしていると言ってもいいでしょう。一番率がよくて儲かると喜んでおられるのがビル管理会社、警備保障会社、事業ノウハウを持っているイベント系の大手企業体。イベント

系といいますのは、「電通」「博報堂」の大手は「経営効率が悪い」と見抜いて手を出しません。それよりも中規模の会社、「ジェイコム」「JTBトラベル」等、新しく参入して市場を広げようとしている元気のある会社が非常に研究をしてくれています。

おもしろい例として、ある政令都市の話ですが、区単位に中型の文化ホールがあります。その文化ホールの指定管理者に名乗り上げた企業がありますが、その企業は「その地元の内容にあまり明るくない」と自ら自覚していました。そこで方法を考えました。「でも、これは儲かるのではないか」、しかも会社の発展の足がかりにもなる、パイロット事業として乗り込んでいきたい。その企業が考えたのが、その区の中に本拠地がある有名なNPOと手を組みました。そして、代表者をNPO団体の理事長にし、NPOに司令部をおいて、「自分たちの会社は家来としてくっついていきますよ」というように、これを「ジョイント・ベンチャー（JV方式）」といいます。こういう方法もできます。そこに「にわか作りの団体」を作ってしまったわけです。名前も別にしてしまう。このことは、この法律を上手く使っているなと思います。この法律では、指定管理者になれば、その指定管理者の地位だけは第三者に渡すことはできませんけれども、指定管理者としてやらねばならない仕事のうちのパーツ、パーツごとは、極端な例ですが再委託できることになっています。

例えば、私ともう1人と2人で団体を作ったとします。その団体の指定管理者の代表は私がするとします。後の仕事、例えば警備は〇〇会社、清掃は〇〇会社として、すべてバラバラにしても構いません。ただし、直営事業の企画、設計、最終責任に関しては私たちが持つわけです。直営事業の中身でも講座企画やイベントの啓発の作成事業、これもまた委託できるわけです。こういう性格がありますので、ジョイント・ベンチャー方式（JV方式）というのは結構有効です。これは大きな抜け穴です。ただ申し上げておきますが、「ひさしを貸して母屋を乗っ取られる」危険性もあります。先方さんが地域ノウハウや地域実情や人間関係ができて、地元に着されると「もう必要ない」と手を離されるかもしれません。そういうリスクもあります。

③NPO

規模の小さな施設、地域の実態、実情を十分わかって事業企画をしなければ無理だという施設があります。まさに隣保館がそうだと思いますが、地元のNPOや地域コミュニティ団体などが指定管理者になりうる可能性は高いと思います。隣保館は専門性が高く、むしろNPOの方に近いわけですが、地域コミュニティセンターや図書館の分室や分館という類であれば、こういうNPOや地域コミュニティ団体が指定管理者になることによって、サービスの時間帯が広がったとか、サービスの奥行きがよくなったとか、そういう効果が出ている事例はよく聞きます。

以上が、指定管理者制度についての問題点、概要のあらましです。

2. 指定管理者制度が示す原初的論点（総務省自治行政局長通知から）

(1) 住民の平等利用の確保（公平性）

それから次に入りたいと思います。この指定管理者制度が示す原初的論点。総務省自治局長通知というものがあまして、これが（1）から（4）までを示しております。総務省自治局長通知では、この指定管理者制度を適用するにあたって、「（1）住民の平等利用の確保に心がけられたい」「（2）この管理経費の縮減に努められたい」「（3）管理を安定的に行う物的・人的能力の確保を図って制度運用をして欲しい」「（4）この制度は施設効用の最大化をねらって行うものである」との通知を流したわけです。

私たちは、2000年4月からは、国の通知・通達には何ら法的効力がないことを既に確認しております。行政行為の公定力理論は終わっています。完全に国家主導型の行政法理論の時代は終わっていますから、行政学者も2000年4月以降かなり世代交代がありました。教科書までが約2/3変わってしまいました。それほどドラスティックに変わってしまいました。2000年4月の地方分権一括法の中での地方自治法改正、475本の法律改正は日本社会に大きな変革をもたらしているはずなのですが、一方で特に補助金、地方税交付金、地方への税財源配分がそのまま続きましたので、地方公共団体の職員にすれば、どこが変わったのかというのが現場の実感ですね。だから総務省自治局長通知が出ると驚いてしまって、「その通りしなくては・・・」と思い込んで、約7、8割の地方公共団体が公平性、経済性、安定性、施設効用の最大化という4つの項目を以て、指定管理者の選定基準を作り始めたわけです。言い換えますと、自治局長通知に誘導されて指定管理者の選定基準を決めてしまった。だから私たちは「これはおかしい。自治体である限りそういう通知に従う必要もないのに、何故引っ張られるのか」ということで、引っ張られるのは結構だけれども、私たちの側からその通知の中身をキチッと定義をしてあげようということ運動を起こして、約2年近く経ちました。

まず、最初の公平性。こういうことは言われるまでもない話。昔から公平性に努めてきているわけですね。ただ気をつけないといけないのは、「公平性」「平等」にもいろいろあります。機会の平等、入りの平等、プロセスの平等、結果の平等があることを忘れてはいけません。これは人権の世界でも常に言われていることです。日本国憲法では、昔から男女平等ではないですか。男女平等にもかかわらず、日本の国会議員には女性が半分も出てこないのか。企業のトップは相変わらず男性中心なのか。これはつまり、「プロセス」と「結果の平等」という思想に行き着いていないからです。だからここに出てきた概念が人権の世界で言われている「エンパワメント」という概念であり、「アフーマティブアクション」（スタートラインを少し上に上げる）という、これは結果の平等をもたらすための思想です。その概念だけではダメで、途中のプロセスでまだまだ嫌がらせがある、抑圧があるという場合は、結果の平等にならないという思想で、北欧では国会議員の男女比率まで決められているところがあります。これなどはまさしく結果の平等の思想です。

そういう意味での公平性は、局長通知で言われるまでもなく、人権現場の人間はもっと深く意識していると、私は申し上げたい。

(2) 管理経費の縮減 (経済性)

コストダウンを図ってください。物事に関わる時には、常に無駄を省くということは何の組織形態でも行うことです。ただ行政は無駄の省き方、パフォーマンスの上げ方が技術的に下手だということがあるかもしれない。今までの垢がたまっているということがあるかもしれない。つまり、コストダウンやパフォーマンスの追及というのは確かに、どんなところでも心がけないといけません。大切な市民の税金を預かっているわけですから。これも言われるまでもない。今に始まらずこれまでもやっています。

(3) 管理を安定的に行う物的、人的能力の確保 (安定性)

これからお選びになる指定管理者は、直ぐにダメになるような会社は困るということ言っているわけです。だから安定的に仕事をこなしてくれる信頼できる団体にしてくださいということです。

(4) 施設「効用」の最大化 (「効率性」か「有効性」か?)

ならば、「施設効用の最大化」。私は大変驚いたのですが、これは何かといえば、総務省自治行政局長通知なのですが、総務省というのは、どちらかと言えば法律系の学部の出身者の集団だと考えていました。「効用」と

いう言葉は経済学の言葉です。英語で「ユーティリティー【utility】」といいます。経済学でいう「効率」は、行政学・経営学でいう「効率」と概念が違います。

経済学でいう「効率」は効用を最大化するということです。この効用の中身は、消費者満足のことです。

小難しい話ですが覚えておいて欲しいと思います。経済学でいう「効率性」というのは、消費者満足を最大化することをいいます。経営学でいう「効率性」は、コストを下げパフォーマンスを上げること、つまり、費用を下げ生産量を上げることがいいます。どちらが我々庶民、一般人の感覚に近いかといえば、経営学の方ですね。ところが、経済学の「効用」という言葉は、めったに使わないわけです。さらに何故使いたくないかといえば、消費者満足の最大化という言葉を使いますと、市民はただの消費者かということになるからです。

後ほどもっと深く触れることができますと思いますが、「ニューパブリックマネジメント」という、最近猛威をふるっている学問がありますが、特に大阪市役所においては、大阪市政改革推進本部の改革方針の中にもよく使われています。私は、日本に於いてはこの「ニューパブリックマネジメント（NPM）」は破産していると考えています。もうその時代は終わった。雑誌「部落解放」にも隣保館と指定管理者制度ということで掲載させていただきましたが、そこにもその批判を書いています。

どこが私の批判かという、この「効用」という言葉をそのままスライドして使用している「ニューパブリックマネジメント」は、経済の世界でいう効率性を「“消費者” 満足の最大化」と定義することをそのまま使用して、「“市民” 満足の最大化」と定義してしまっています。市民の満足を最大化するということは、どういう意味での市民の満足を最大化させるのかははっきりしないわけです。

分かりやすい例でいえば、国民健康保険事業における市民満足の最大化とは、どの分野における市民満足の最大化でしょうか。国保加入者は、限りなく料金を安くして欲しい。限りなく給付を増やして欲しい。できれば条例で上乘せして、3割負担となっているところを2割負担にして欲しいと思っていますね。そうして差し上げれば、国保加入者市民の満足は最大化するでしょう。しかし、国保加入者というのは農民や自営業者、医者、弁護士も入ってきます。その他の人は、社会保険や特別な保険や共済保険などです。そういう市民は、国民健康保険財政が悪化しているがために、一般会計から繰り出し金を出しているわけです。その分、税金で負担しているわけです。二重に国民健康保険を支えるために送り出し金で支えています。その場合、市民満足はどこでとるのでしょうか。税金を負担している市民の満足を取るのでしょうか。国保加入者の給付者の満足を取るのでしょうか。こういうように市民同士で対立する場合はたくさんあるのではないのでしょうか。

保育もそうです。保育所に子どもをあずけている親たちは、病児保育、夜間保育、休日保育もやって欲しいと思います。もっと料金を下げたいと思っています。私も子どもあずけているときに、夫婦共働きですから最高限度額を取られていました。そのときはいつも思っていました「もっと料金を下げ、サービスをよくしてもらえないか」と。ところが自分の子どもが卒業して、自分がその制度の恩恵や負担者にもならなくなったとたんに、「何故これだけ一般会計で超過負担しているのか」「この超過負担のために何故税金を払わないといけないのか」というように、腹が立ってきます。正しく、市民社会の中で対立と分裂の世界があるわけです。そこで一体、消費者満足をどのようにしてはかるのか、市民満足をどのようにしてはかるのか。そういうとはできません。そういうものは架空概念に過ぎないわけです。

まして、市民満足という言葉を使えば、先ほどもお話ししましたが、ポピュリズム。「皆の見た目ばかり揃えて欲しい」、「皆の聴きたい音楽ばかり並べて欲しい」というところに流れていくわけです。その人たちの支持を得ようと行動をしていこうとすれば、再び少数者のための権利は踏みにじられる時代が来ないとも限らない。

だから私は、「ニューパブリックマネジメント」が言っている「消費者満足」をスライドさせた、「市民満足」

の最大化という言葉は、ファシズムに近いと言っているわけです。こんな言葉に騙されて指定管理者制度が動かされれば、人権の砦は次々に潰れていくのではないかと危機感を感じます。だから、施設効用の最大化とは消費者満足の最大化ではなく、社会的使命に基づく施設の有効性を最大限に発揮することを意味する。私は心の中では、何故こんな「効用」という言葉を使ったのかと思います。自治行政局長通知であれば、経営学概念を使えば良いものを、経済学概念を使うから話がややこしくなってしまう、だから皆が混乱するわけです。ここから逆に市民満足という言葉が出てきた。原因はこれです。

3. 官・民それぞれに問われる視点

(1) 市場性の視点（経済性、効率性）＝直営、公設財団等に求められる視点

① 経営管理能力（サービス水準、接遇姿勢、コスト意識）

この制度については行政も民間もそれぞれテストといいますが、試練を潜らなければなりません。まず、行政も「公共的な仕事をやっている、俺たちは意味のある仕事をやっている」と、先ほど私はポピュリズムに陥ったらダメ、少数者の権利、人権を無視したらダメだと申し上げましたが、そのことだけにあぐらをかいてはいけぬ面もあります。行政には「やってあげている」というところも見受けられる。これはいけません。そういう意味で行政側に必要なのは、市場性の視点。謙虚になりましょうということです。

まず、経営管理能力をもっと鍛えましょう。今のままのサービス水準でいいのか。接遇の姿勢は非常にだらしなくなっていないか。コスト意識が非常に落ちていないか。これを問い直すべきです。市民の目から見れば、「職員の態度は横柄」「電話を掛けても直ぐに返事がない」等々、こういったことが時々あります。

私も時に経験します。最近ほとんどなくなりましたが、私の住んでいる町で、ある特定の施設。電話をすれば「はい、どちらさん。ちょっと待って」。何なのこれと。当の本人が出てくると「はい、はい、はい」と面倒くさそうに。こういう連中は、まさに人に見られている、人に評価していただいているという、公共サービスの原点を忘れていた証拠です。権力行政のまま「やったる。したる」行政のまま現場に配置についている、どうしようもない職員です。

こういうタイプの職員に限って退職された後、役所を攻撃し出します。OB公務員が一番役所の敵です。先輩風を吹かせて、仕事の邪魔をする。人が忙しいのに、いつまでたっても帰らない。こういう人間が一番たちが悪い。こういうタイプの人は、人に見られているとか、どう評価されているとか、人に嫌な思いをさせていないだろうかという謙虚さがない。こういう類の職員を量産しつつあったのが自分たちの時代であるのかと思うと、自分たちの文化を改めて問い直さなければいけないと思います。まさしく経営の管理能力、マネジメント能力が問われている。

② 経営企画能力（サービス開発、営業活動、市場開拓、市場調査を含む）

経営の企画能力はどうか。サービスを新しく開発しているのかどうか。余っている部屋があるならば、「何故使ってくれないのか」ということで、売りに行けばどうかと言っています。「使わせてあげる、したる」ではなく、「ほとんどこの2年間で稼働率が2割程度しかない。午前中は空いていることが多い」ということであれば、午前中の内容を開発したり、客を誘導してきて、何故売り込みをしないのか、そういう「使わせてあげる」という姿勢ではダメです。土曜・日曜日、午後・夜というのは誰でも使いたいし、利用者も多い。

私の大学が所在している市でのお話を申しますと、私どもの大学はN市と共同で駅前再開発に取り組み、16号館という大きな建物を造りました。その下はN市役所の駐車場になっています。その隣には公民館が

建っております、渡り廊下もあります。外見は一体の建物に見えます。ところが、この廊下にはシャッターが下ろされており、中での行き来ができなくなっています。安全上の問題もあってやむを得ないのですが、しかし、こちらは再開発に共同した事業体なので少くくは頼めば使用することもできるのではないかと、思って、大学の事務局長を通じて、「学会のメインシンポジウムで使用させて欲しい」と依頼すると、市からは「ダメです。一般市民と同様に抽選にお越しく下さい」とのことでした。そこで私の代わりに違う学部の先生に抽選に行っていただくことをお願しました。その先生もお忙しいので、「私の代わりに妻に行ってもらおう」ということで、順番を並んで待っていたそうです。そして、その申請書を見るなり、市の方が「お宅はダメです。お宅は隣のI市の市民だから、N市の市民以外は使うことができません。帰ってください」と一方的に言われたそうです。

その申請には、「日本NPO学会のメイン会場としてお借りしたい」と書いているわけです。NPO学会で、しかも大会会場は私どもの大学です。大会実行委員長は私です。その代理人として「右、〇〇」、その代理人の住所が「I市」となっていただけです。そのときに、市の方が「その住所を書いていけば受付できないので、大学の住所にでもしておきましょうか？」くらいの親切さがあったと欲しかったと思います。彼女は烈火のごとく怒りました。そのときに「何とかしてあげよう」とするのが、マネジメントではないですか。「できるだけ排除しよう」として、そのときに相手を怒らせて帰らせるダメージと、親切にしてあげるのとでは大きな違いです。

この話をあちらこちらでするものですから、この間、N市の教育委員会のお方から悲鳴が届いてきました。「先生、あの話は勘弁してください。私の耳にも4件くらい入ってきました」と。そうは言っても、私は、N市の文化条例検討委員会の委員長、共同と参画のビジョンの検討委員会の副委員長もしています。そういう関係者を怒らせることをやっているわけですから、誰のための施設かと、大学の協力なくしてできなかった施設なのに、大学の敷地の中に駐車場が食い込んでいるわけですし、いわば一心同体ではありませんか。それが民間の感覚です。担当者には、申請にある「住所」ではなくて、その学会の市民にも開かれたオープンな「中身」を見ていただきたかった。

まさしく、そこにはサービス開発の思想もない、「売ったる」「やったる」という考え。だから営業活動もしない。例えば、その活動とは、「ここには、こんな隣保館があります。そこではこんな仕事をしています。こういうようにしていただく」と相談事業も結構、評判がいいです。時間も気にしないで話をしていただいても結構です。来ませんか」と、公共サービスを売りに行く。逆に競争しに言ってもいいわけです。そして、市場を開拓する、市場調査をする。「どんなことで皆さん困っているのだろうか」「どういう人が来館しにくいのだろうか」「来館しやすい時間は？」等々、ありとあらゆることを考えて、来館しやすい条件を作る。誰もが来館しやすい条件を作っていくことが市場開拓ではありませんか。市場開拓といえば、物を売るようなことばかりを考えがちですが、公共サービスの市場開拓もしなければいけません。ただ受けて待っているだけではダメです。

私は、自分のまちの人権協会の副会長もしていますが、このあいだ、2館ある人権センターの相談件数が年数が経っているのに伸びないわけです。5年間で横ばいということは、そろそろ事業改革の時期が来ていると、今まで通りだと通用しない根本的に考え直そうと言っています。そういうような考え方にたった事業変化、事業組み立てをするためには市場を開拓していく、「打って出る」という努力が必要であるし、自分たちなりの調査が必要です。

しかし、直ぐに調査といえば、「行政にお金を出させて全世帯に調査票を送る」ということを考えがちですが、そういうことは必要ありません。知り合いや友達で結構です。職員一人が5人ずつの仲間に聞きに行く

とか、地元の人にヒヤリングの戸別訪問をして、その話を集めるだけでそこから何かが見えてきます。調査といえば、フォーマルなものだけを調査とってははいけません。リサーチすること、自分なりの乏しい感覚でも外部情報を手に入れる努力をすることが、組織の中に新たな活力とやる気と文化をもたらすということです。そういうことをやっていこうではありませんか。

(2) 公共性の視点 (有効性、公共性) = 企業、コンソーシアムに求められる視点

① 団体適格性 (施設目的に対応した団体の適格性)

今度は民間側に注文を付けたい。民間は経営の効率やコストダウンという部分で攻めてきますが、しかし、そもそもの事業の公共性を理解しているのかということをお聞きしたい。「施設の目的に応じた団体の適格性」ということを、私は神戸市の指定管理者制度の選定の基準を設計する段階で、「このこと」を入れて欲しいと言いました。一般論として言えば、「各自治体を持っている人権関連条例・宣言がありますが、それらを全て出してください。それに照らして、それに反するような事業体は入れてはダメです。それを入れると条例の理念違反です。市民に対する違約になりますよ。法的責任は発生しないけれども道義的責任は発生します」と。

「男女共同参画条例を作っています」「部落差別撤廃条例を作っています」「人権条例を持っています」「国際障害者年の宣言を持っています」等々、いろいろありますが、それに反するような恐れのある団体を指定管理者に入れたとなれば致命的な欠陥になります。それはその施設の性格等は関係ありません。どの施設であれ、そんな団体が入ってくるとその自治体にとって致命傷になってくることを理解していない。

例えば、駐車場・駐輪場を引き受ける団体が出てきました。その団体に「お聞きしますが、女性の登用比率は」「御社における取締役会に女性は何名おられますか」と、女性の視点からだけでも聞いてみれば、男女共同参画推進条例を持っている自治体なのに、その駐車場・駐輪場の管理をしようとしている指定管理者団体は、「女性はゼロ」であったとなれば、これは条例の精神に違反しますよね。皆さん、そういうことは「関係ない」と考えていませんか。関係ありますよ。まして、施設そのものの使命に相反するような団体を選んでしまえば政治責任になります。

例えば、「障害福祉センターをお任せします」といったときに、大手の障害福祉に強い団体が引き受けてくれたとします。「ところで御社は、障がい者の雇用率は何パーセントですか。」「いや、うちの団体ではそういう統計は取っていません。」「では、具体的には何人中何人おられるのですか。」「何人ですかね・・・」。そうなる。「どうも危ない団体」です。そこでさらに「反則納付金はどうなっていますか」と聞くと。返事は「さあ・・・」。そういう団体に障害福祉センターを任せてもいいのでしょうか。

労働福祉センターを任せる。「大手が引き受けてくれたはずなのに、下請けに丸投げして、さらに孫請けまでして、来ているのはほとんどパートで働いている人だけではないか」と。働いている人にお聞きしました「時給いくらで働いていますか?」と。その人は「実はこれだけです・・・」。「それはおかしい。最低賃金法でいうと違反しているのではないか」ということで、その会社に尋ねてみると、「いや、私どもはコストダウンをするためにいろいろ手を打っているだけで悪いことはしていません」というようなことを言っている団体に、労働福祉センターを任せていてよいのでしょうか。最低賃金基準を守れないような団体に、労働者の雇用条件を悪化させ、不正規雇用を増やすことばかりに手を貸してもいいのでしょうか。

まさしく、男女共同参画センターなどに応募しようとしている団体が、取締役会に女性が一人もいない、運営していただける組織構成に女性は一人です、と言っているような団体に、男女共同参画センターを任せることはできないということです。

施設の持っているミッションに反するような運営をしている団体は、「自ずから無条件で落とせ」ということです。その他一般の施設においても、その都市が持っている条例、宣言、憲章等に照らして相応しくない団体は、どのような設問項目、審査項目を作って除外するか。除外条件を明確にしてくださいということです。そのことを議論せずして、「安い上がりで結構」「コストダウンで結構」ということを言うのであれば、「後になって大変な問題を引き起こす可能性が出てきますよ」と、私は警告しています。幸いにして神戸市は、そのことを良く理解されてしっかりとした判定基準が入っています。

その次に安定性。債務超過の団体になってはいないか。社会的に公正に反することに関わった経過はないか。暴力団構成員が取締役会に入っていないか。次々にチェックをしていけばいいわけです。そういうチェックをする以前に一番大事なチェックは、自らの自治体がつけている倫理基準、人権基準、行動基準に反するような団体ではないということを立証する責任が、お互いにあるということです。このことが意外と甘くなっていますか。反対に、「母子家庭の母親の雇用率は？」「ホームレスの方々の雇用創出のための採用予定は？」、これらのことは逆に除外条件ではなくて、プラス加算条件ということも必要です。

これが団体適格性です。団体適格性をキチッと定めて、いい加減な団体は関われないようにしないとけません。ただ、NPOやコミュニティ団体は、障がい者や女性の雇用等の条件は数的規模で満足できませんから、これは外してあげないといけません。このことは誓約書や方向確認ということで結構だと思います。中から大規模事業体になればなるほど、この条件が厳しくなるということです。何故ならNPO団体やコミュニティ団体は市民の団体からです。その部分は市民の自己責任ということで解決できるということです。

② 事業公共性、政策的有効性

ある青少年センターの指定管理者の選定委員会のときに、こういうことを仰る団体がありました。「今までの財団に比べて人間については70%でできます。経費については60%でできます。事業はたくさんの人を集める人気のある事業をすることができます」と自信满满でお答えになりました。そこで私はお聞きしました。「つきましては御社におかれましては、この市における青少年の抱えている悩み、若しくは青少年の進学、雇用の動向、彼らの日常生活実態等々に関する市が行った過去10年間の調査データはご存じだと思いますので、それについてどう把握され、それを踏まえて、このような彼らのための元気づけ事業や人権事業、自己啓発事業を組み立てられていることと思いますが、いかがでしょうか」と言えば、うつむいたまま答えが出てこなかった。「何故、お答えが出ないのでしょうか？」「そのようなことは調査しておりません・・・」。「調査データは出ていますよ。公開されている情報ですよ。ここに上げている事業は何なんですか。ただの人気取り事業ですか。赤字克服のための収益事業ですか」とたたみ掛けると、もう何も答えが出なかったわけです。

「この町の抱えている難題、課題は何なのか。それをどのように彼らの世代に対して社会的開発投資として返していけるのか。未来の市民に対して何を応援要素、支援要素として提供できるのか。それが必要課題ではありませんか。社会教育でいう必要課題ということをしかりと把握していただきたい。あなた方がやっていることは、要求課題に応じることばかりではないか。そういう要求課題事業に取り組むことも結構、できるだけ赤字克服のために「要求型」の人からお金を取ればいいことで、その分を投資していくという思想であればそれを否定はしません。しかし、一方で肝心要の社会的な凸凹（デコボコ）を埋めていくための投資事業、穴埋め事業、その人のために行うべき方策、理念、哲学、事業のスタイル、中身、それを必要課題と言います。これを英語で「ニーズ」と言います。「あれもしてくれ、これもしてくれ」ということは、「デマンド」と言います。「デマンド」対応ばかりしてはダメです。「ニーズ」対応をすることが必要。「ニー

ズ」は声が上げられない。どこに声を出せばいいのか分からない。そういうものをこちら側が自ら調査をして、社会調査、マーケット調査をし「こういう事業が必要なんだ」として行う事業を、社会教育上の言葉でいう「必要課題事業」といいます。「必要課題事業」の提案のない事業者は排除せよ。「ただのお金儲けで来るな!」ということです。

以上が、私の民間と行政のそれぞれに提起した、指定管理者選定委員会委員としての問題意識であります。

(3) 市場機能と政府機能の役割分担を問い直す

① 公共財供給事業

提案する事業で経営効率性、人件費、物件費のコストダウンばかりで手柄話をするのではなく、提案する社会開発型事業が社会的な必要性、必要課題に対応した事業としてどれだけ提案できるのか、言い換ええますと、その地域や自治体の実情に明るいのか、どれだけ地域の人権状況を把握しているのかと、隣保館などにおいてはそうなります。そういうことが問われると言うことであります。

先ほど、「指定管理者の地位を獲得した後、それに基づく付随事業を再委託することは禁止されていない」と申し上げました。ですので、この辺りはあまり難しく考える必要はないと私は思っておりますが、ただ、指定管理者の地位は委託はできません。これはハッキリしています。この点を勘違いなさらないことが重要かと思えます。

特に、良い事例として出てきましたのが、駐車禁止に関する民間委託のニュースが今話題になっています。皆さん勘違いされていますが、駐車禁止の摘発も民間に委託したと勘違いしていませんか。実はそうではありません。駐車禁止を摘発し、そしてそれに対する行政罰を科するという行為は、警察機能しかできません。だからあの人たちがやっていることは、駐車禁止の事実確認をし、処分を下す前段階の予備行為、つまり事務事業です。事務作業手続きを委任されているに過ぎません。ですから何らその行為を民間にしていなくても差し支えはないという法的理論は成立します。逮捕する権限、切符を切る権限はないということです。

それと同じように指定管理者の仕事も、管理者の地位は渡すことはできないけれども、パーツ、パーツに分けていけば委託は可能になります。この辺りのことが一般的に理解されていないわけですが、今申し上げましたように、民間市場機能に委ねることができる部分と政府・役所でないとできない仕事とはハッキリしています。1つは、公権力の行使に関わる部分に関しては民間ではできません。ただ、この指定管理者制度は、ある部分に関しては「委任」しました、つまり施設の使用許可、不許可、退去命令などはできます。それに対する不服の申し立て等は、どこにそれを提出するのかといえば、そこでは指定管理者を飛び越えて、いきなり施設の設置責任者である首長にいきます。市町村ならば市町村長、都道府県ならば知事に行くわけです。こういうように法理論上は既に整理されております。

①公共財供給事業、②市場補完事業、③民間委託事業、④民間競合事業と分けておりますが、今申し上げました公権力行使にあたる事業、若しくは民間では絶対に供給できないサービス事業は政府がやらねばなりません。その典型的なサービスは、最近、「テポドン」「ノドン」が飛んでおりますが、防衛に関することです。民間委託はできません。警察サービス、防衛サービス、外交サービス、並びに通貨供給サービス、どんな小さな政府になっても消えない最終公共財といわれています。それ以外は民間でもできます。

② 市場補完事業

例えば、教育。義務教育に至っても民間でできます。民間の私立小学校、中学校がありますね。それから医療サービス。これも国立・公立病院がありますが、民間医療法人があります。こういうようにサービスがまたがっている領域がありますが、例えば、民間でやって欲しいと思っても山間地やへき地などにおいては、

高度医療や特殊専門医療はとても割に合いません。だから民間は来ません。だからと言って、そういうところを放っておくこと国民の医療に関する平等の権利を確保できないということがありますから、赤字覚悟で国立・公立病院がそこに行ったりすることは、当然社会的責務があるからそこに行くわけで、これを民間市場補完機能といいます。

だから純粋公共財の供給と民間市場補完事業の両方が、世間でいう「直営」という範囲に入っています。「直営」事業にも、純粋公共財供給の事業と民間市場の欠陥があるのできてくれないというところを補完する事業があるということを勘違いしないことです。

③ 民間委託事業

民間委託事業というのは民営化といわれていますが、行政に責任があるけれども民間にやっていただく方が、人材もノウハウも技術も機材も十分継続供給できて安定する、そういうところは民間に委託して行うということです。民間委託が進みすぎておかしい具合になっているのが、建築確認事務事業ですね。本当は行政のなかに、民間より遙かに優れた建築確認ができるぐらいの積算技術を持っている設計士や、工事管理ができる土木技師がしっかりと確保されていて、設計図面の矛盾を指摘できるようなしっかりした建築士が行政にいれば確認業務が上手く行くはずなのですが、むしろ最近、建築設計はおろか工事管理、実際の工事技術を含めてほとんど工事請け負いということで民営化されています。

役所で昔は、土木技師、建築士、作業員も持っていたというのが一昔前の時代だったわけですが、今はほとんど役所の内部にそれを抱え込むことはなくなってきました。これは事実上、民間委託事業化していつているわけです。それがために見抜くことができないという重大問題が発生しているということが、いわゆる建築耐震強度設計の偽装事件の実態です。だからあまり委託を進めてしまうと、最終行政責任が果たしきれないというおかしなことになってしまいます。

④ 民間競合事業

これは先ほど言いました、民間との補完関係にあったはずの病院経営だとか、学校経営、鉄道経営、市内の公共交通事業など、民間が頑張り始めて、逆に民間の方が経営技術の方がよくなって、行政が行っているものが赤字続きになってきたといった場合、これは競合事業で撤退しないといけないということになってきます。

こういうようにいろいろと分布しているわけですが、隣保館事業ということに話を戻せば、私はやはり「公共財の供給」ということが残っていると思います。特に人権という視点に関する事業は、その最終的な理念は民間では担保できない物がたくさんあります。民間の行動基準は、利益率の上昇、マーケットの拡大、販売数量の増加、コストダウンという行動の原理を持っていますから、それを徹底的に追及していけば公害が発生するようなコストの社会への外部放出、つまり、商品の単価にそれを上乗せして「水をきれいにする。大気をきれいにします。悪いけれどそれを消費者に負担していただけますか」ということで、商品の価格に転嫁していたのでは商品が売れなくなってしまう。だからやむを得ず「土の中に埋めてしまう。川に流してしまふ。空に放出してしまふ」ということを過去の企業はやってきました。こういう類のことがあるから、民間企業に何でも任せてはいけない、だから規制ということが大事になってくるわけです。そういうことを念頭におく必要があると思います。

人権という視点から考えると、人権をしっかり守った企業経営をしてくださいということです。国連でいう「グローバルコンパクト」を結ぶような立派な企業なって欲しい、コーポレート・ソーシャル・レスポン

シビリティ（CSR）に立脚した社会貢献活動にできる企業価値を高め、美しい企業になって欲しいといったところで、中から小規模の企業には「そんなきれいな事を言えるのは大企業だけです。そういうことを言っていたら自分たちは生き残れない」と言って、劣悪な労働環境を形成し、そして、モラルにも劣るような行動を取るという企業を防ぐことができない。そうであるが故に、市内最大の産業、雇用の主体である市町村自治体、行政がその最高水準を示し、模範を見せる責任があります。つまり役所も企業であります。その企業が経営している1つの拠点施設である隣保館が、その最高水準を地域の人たちに示し続けていくということは、企業倫理としても必要です。これは「公共企業倫理」として必要だと、私は思います。

4. これまでの指定管理者制度適用において指摘されてきた問題点

(1) 全都道府県・県庁所在都市調査（朝日新聞）95自治体

概況です。昨年の10月から11月にかけて、朝日新聞大阪本社と私が協力し、アンケート設計をして全国の都道府県、県庁所在都市の95自治体に調査を行いました。対象となったのが、13,549施設あり、そのうち指定管理者として決定したのが6,509施設。残り半分は、来年の9月までに移行するかどうか決めますという状態でありました。

その結果を見ますと、「従来からの団体が管理者になっています」というのが、5,519施設（84.79%）。ほぼ85%は、「前の通りの団体」に指定管理者になっていただくということでした。「民間企業に変えました」というのが、522施設（8.48%）。「NPOや市民団体」が94施設（1.44%）。それらを合計すると10%弱。

2006年5月時点で、公共の文化施設関係で、全国公立文化施設協会が調べたデータを見ても、この傾向にあまり変化はありませんでした。特に私は、「文化ホール等においては民営化のスピードが早い」と考えていたのですが、あまりその傾向に変化はありませんでした。となりますと、実際は、「現在の団体がそのままスライドしてなっている」ということが多いことと、「純粋な民営化」といわれるものはまだ1割ということです。

(2) 指摘される問題点

選定方法・基準の不透明性（基準、選定委員会等）／説明責任（随意指定等）

その中で指摘される問題点は非常に困ったことに、その指定管理者の選定方法、選定基準が不透明で外部に公開されていないということがまだ存在しました。「これはとんでもないことだ」ということで、私たちは「選定基準の公開、選定手続きの明示」をハッキリ言い続けてきました。この時点では、かなり恣意的に「随意」指定を行っています。これはよくないです。その「随意」指定における説明責任も果たそうとしていません。

例えば、「従来からの団体に引き続き行っていたことになりました」としている場合も、何故その団体なのか、他の民間企業体が何故来なかったのか、来たにしてもそれを排除して引き続き「随意」指定する理由は何なのかを説明する必要があると思います。極端なことを言えば、「直営にします。直営を継続します」という場合でも説明責任があると思います。

だから隣保館の場合は、「直営継続」が大きな妥当な道であると、私は思います。たやすく民営化できる施設ではないと。しかし、「何故、隣保館は直営でなければいけないのか」と世間で言われると、その理由をしっかりと説明する責任があります。「今までそういう説明をしたことがない」「直営と同じだからその必要はないのではないか」ということは、自治体の判断が誤っていると思います。これだけ指定管理者制度の荒波が

吹いているなかで、尚かつ「直営を継続する」その理由はハッキリ言えるようにしましょう。そのことは必要です。

経済性（コスト重視）偏重

それから選ばれ方もあまりにもコスト偏重を重視しすぎです。私は選定委員としての守秘義務もありますので、ある市の話としておきます。合計5つの項目があります。①団体審査の基準、②団体組織設計の基準、③事業内容における有効性の基準、④経営コストの基準、⑤その他、とあります。この項目の全体を5等分すれば25点配点が普通ですが、そのコストの部分だけが40点配点になっているという実態があります。そうすると団体適格性や事業の公共性で満点を取っても、コスト面で悪ければ、他に負けてしまうことが起こりえてしまいます。だから「採点配分はどうなっているのか」ということも聞いてみても良いのではないのでしょうか。審査基準や審査項目は公開してくれるケースはあっても、配点基準を公開していない場合がなかにはあります。私は、配点基準も公開すべきだと思っています。

外郭団体固有職員の雇用問題

外郭団体固有職員の雇用問題。先ほども申しましたので、あまりくどくど言いませんが、「仮に指定管理者から落ちた場合はどうするのか」ということを世間に明らかにして、その人たちの雇用に対する責任を明示して競争選定に掛けるべきです。極端なことを言いますと、「外郭団体固有職員の首を切るわけにはいかない。その人たちの雇用を守るためにもこの財団に引き続き随意指定していただきます」ということは、私は社会的には責任のある道理だと考えています。しかし、「そんな連中のために高い給料を払い続けていくのか」という議会、世間一般の反発があることも想定できますよね。その時にこそ「いや、違います。そうではなくて。この人たちは、この施設が持っている社会的な必要課題事業に関する専門家なんです。この人たちがいなければできないことなんです」と説明できるぐらいに、それぞれにおいても技量を上げていて欲しいわけです。それぐらいの存在の意味をハッキリとアピールしていただきたいわけです。「だから直営、だからこの人たちを抱えている団体で行きたい」と。これは仕事の社会化という意味で大変大事なことだと思います。

兼業禁止規定の不存在

指定管理者になる団体の長に、現職の議員が長になっている団体が、指定管理者になっているケースが関東地方で結構出てきています。東京新聞がキャンペーンを張って具体的に指摘した問題点は、さいたま市でありました。元市議会議長さんで、現職議員さんが社会福祉法人の理事長をされているわけですが、その社会福祉法人が市の老人施設の指定管理者だった。「これがいいのか」という疑問を出していました。これは微妙な問題がありますが、従来の場合でも市の事務事業委託、工事請負事業者は、現職の議員が関わっている企業体は除外規定があるはずですが。

どこかの市でも、ゴミ袋の配布を市と契約しているところがあって、そのゴミ袋の配布契約をあまりにも人口が少ないところでどこも引き受けてくれるところがないということで、ある現職の議員さんが、よろずスーパーのようなものを実家で経営されていて、「契約を受けるところがなければ、その契約をうちで引き受けましょう」ということで契約を結ばれたそうです。しかし、それが議員の規定に抵触するということで、議会から辞職勧告が出て、除名になるということで、今、知事に裁定を求めているというようなケースも出てきています。年間の契約費が僅か1万、1万5000円ほどです。にもかかわらず、「議員の規定に引っかかる」ということで問題になっているわけです。

そんな僅か1万円でも問題になる時代なのに、指定管理者の場合は、現職の議員が理事長をしている社会福祉法人が老人福祉施設の指定管理者になって、年間数千から1億の契約をしても引っかからないという規定になっています。これは法の不備です。ややこしいことに現職の知事、副知事、市長、助役が理事長をしている文化振興事業団などがあちこちにありますが、「その事業団が引き続き指定管理者になります」といった場合、民法でいう「双方代理」、商法でいう「双方利益行為」になってしまう。「それでいいのか」という問題が出てきています。

だから指定管理者制度に移す限りにおいては、民間企業を含めて公募選定に掛けますという段階までになれば、双方代理に引っかかるような理事長、副理事長、常務理事、専務理事等の役職に就いている行政の部長級以上のものは、退くべきです。団体の民営化を限りなく進めて行かざるを得ないところに行きつつあります。

これは非常に辛い問題でもありますが、そうしないと民間企業側からは「情報が筒抜け」ではありませんかと。内部で情報を交換できる「内部補助」は、不正ではないかという問題が出てきますので、「その辺りは民間を含めて競争関係に立ちます」「公平に選定をかけます」ということであれば、「己を正す行為をやらなければならない危険性は当然出てきますよ」ということは申し上げておきます。

もう一つの方法がありまして、形式的には「直営」に戻してしまう方法があります。館長は行政職員、ただし事業の98%を事務事業委託している方法があります。こうしてしまうと指定管理者制度の適用除外になります。例えば、この事務事業委託を文化振興事業団が受けるという方法もあります。大変分かりづらいです。指定管理者とどう違うのか言えば、民間人に委任行為をしていないだけです。極端なことを言えば、図書館の館長は行政職員です。その他はすべて株式会社に図書館サービスを事務事業委託していますということが成り立ちうるということです。いわゆる98%の事務事業委託。ヘッダの直営ということも成り立ちます。

今申し上げたことは、兼職禁止規定を迂回するために採られつつある方法の1つでもあります。ややこしい方法なので、私はあまりよい方法ではないと思っています。

5. 指定管理者制度における市民と行政の協働を展望する

(1) 指定管理者制度適用段階からの協働

- ① 施設使命 (Mission) の住民参画による明確化
- ② 評価指標の明確化
- ③ 選定委員会への参画

はじめに申し上げました隣保館をはじめとした社会的、公共的使命を持った施設というのは、ただの見せ物小屋、貸座敷ではないとするならば、どういう事業が必要であり、どういう事業を企画すべきなのかということは、館にいる行政職員や固有団体職員ばかりが勝手に描いてできるものではないでしょうということです。人権フォーラム21というグループがあって、そのメンバーの新潟大学の山崎先生、法政大学の江橋先生は、人権行政、特に同和行政については3つの原則が必要だといわれています。

1つは【当事者主義】。当事者の立場に立ち寄り添って事業企画、政策をしなければならない。これは昔からいわれていることではありますが、今再認識する必要が出てきている。どうも当事者主義といいながら、一部当事者の大きな声は聞いているが、声の小さな当事者まではアクセスできていないのではないかという部分が弱くなっているのではないだろうか。

2つ目に、【総合性の確保】。ある部分における啓発ばかりに取り組んでいるけれども、生活援護や生活相談という点については弱体化しているという傾向は出てきていないだろうか。総合性と言いながら、その人の生活全体のサイクルを観察し、その中で一体となってバックアップできるような生活援護や相談事業は設計できていないのではないだろうか。

3つ目は、【地域性】。パッケージモデルだけを意識して、その地域特有の課題や文化というものを深く理解しながら太刀打ちしていないのではないだろうか、というようなことが最近よくいわれるようになっております。

人権フォーラム21が提言している、“当事者性・総合性・地域性”という言葉は、大変貴重な原則確認とと思っていますので、私の論文でもこの言葉を良く使用しています。私自身がその施設のミッション、使命を確認するときに、これを常に意識しております。先ほど申しました、ある市における団体適格性の審査設計のときにも、これを申しました。これは何人も人権施設ではありません、文化施設であったり、観光施設であったりするわけですが、それであっても私は、「当事者性、総合性、地域性という観点においてどうなのか」ということは、必ずチェックを掛けて欲しいと言ってきました。そして、そのことは正解だったと思います。

先ほどの青少年センターの話も、「当事者性にどれだけ立脚しているのか」「どれだけこの町の地域性を把握しているのか」「その上で、この事業設計をどのように出したのですか」と言ったときに、「とにかくお客が集まる施設を作りたいかったので・・・」と言われてしまうと、「話にならない」と申し上げたのは、この原則からきているわけです。それらの原則で考えれば、施設のあるべき使命は、施設の職員だけで勝手に作れるものではないはずですよ。その施設を利用される、その施設によってあるなりの発展の可能性を遂げられると思われる人たちにアクセスして行って、その人たちの声をリサーチして集めてくる。または、施設の事業企画委員会やあるべき姿を模索する検討委員会を作っけいながら、その施設の向こう5年間、10年間の長期的ビジョンに基づくミッション、直ぐに解決しなければならない問題があれば短期対策型のミッション、いわゆる片付けなければならない問題対策型のミッションと将来を展望したあるべき姿を模索する政策型のミッションと、この2つの方向に基づいた射程距離のなかで、ここでさらにパラグラフに別れて細かくなったミッションがいくつか出てくるはず。そのミッション確認を住民参加によって明確化する必要があるのではないかと。これを少しも行わないで、「指定管理者になったらどうしよう」とあたふたするのは、少し手続きが遅れているのではないだろうかと思います。

特に私は、公民館と図書館に関わる委員でもありますので、現場の人たちに対して絶えずメッセージを送っています。地元豊中市の図書館は、中央館1館、地域館3館。地域館には中央館以上に大きい施設を持っているものもあります。地域館にはさらに分館、枝館がありまして、全部で10館近くあります。それが皆同じミッションの意識、方向であってよいのだろうか。ローカル・ミッションもあるはず。

また、我が町の北部には千里ニュータウンがあります。中部は伝統ある古色豊かな町でもあります。南部には庄内があります。これは未だに再開発が完了していない不良木造賃貸住宅が残っている、再開発の必要な地域であり、所得水準もさほど高くない、社会的な課題が山積している地域でもあります。そうすれば千里図書館と庄内図書館が同じような経営精神であり、同じような経営ミッションでいいのだろうか。場合によっては、地域の実態に合わせて開館時間を変えてもいいぐらいです。「図書館の自己評価システムを作るにあたって、全館共通の市民標準型の部分と、各館の地域最適型（ローカルオプティマム）の二重に出てこないと不自然でしょ。そういうことも是非検討してください」とお願いしています。何故なら私は、「我が町の図書館は指定管理者に馴染まない」という答えを出した協議会の委員でもあり、そこに責任を感じているからです。

先ほど言いましたように、「引き続き直営ですることの説明責任を果たそうよ」と言っているわけです。何故、

直営でなければならないのか。全職員一致団結して、「何故ならば、こういう公共的使命があり、こういう不採算部門投資がある。これは民営化では克服できない」ということを証明するために「取り組みましょう」と言っていて、今、小委員会を作っています。その中で地域別の課題が出てきます。「何故そういう課題が図書館のミッションに挙がってこないのか」ということです。だから「当事者性、総合性、地域性ということをお忘れしないで欲しい」と言いたいわけです。

図書館のなかで鎮座して、その地域に母子家庭が多い、外国人が多い、低所得者が多い、いわゆる水商売をされている人が多い、そういうことが図書館と関係ないと思わないで欲しいと思います。中小企業が多いところには、その方々のバックアップにもつながるような蔵書構成も当然必要になってきます。だからミッションを住民参画によって、もっと明確化しましょう、事業評価指標も明確化しましょうと。実はこの事業評価指標が、選定委員会を開催するときの評価指標とつながってくるはずなんです。

それから当事者市民に、選定委員会にも参画していただきましょう。だから人権センターや隣保館を、仮に「指定管理者に移します」と行政当局が言うのであれば、「その選定委員会に当事者市民が入らないのはおかしい」ということは言うていただくべきです。指定管理者制度の導入を行政当局が押し切るならば、図書館で言えば、私は、「子ども文庫連絡会、図書館友の会、読み語りのNPOの会、それらすべての市民団体を選定委員会に入れていただきたい」ということを条件として突きつけるつもりでしたが、こちらの答申が出ると直ぐに「引き続き直営で参ります」という反応でしたので、今に至っています。

だからこそ、その部分の説明責任として、「引き続き直営であるので、自己説明責任を果たそう」という運動を起こしています。不思議なことに、現場の職員の方々には元気が出てきました。「こんな場に参加できて言いたいことが言えて楽しいです」と言って各館の館長さんや係長級や主任クラスの人たちが生き生きして、今、評価指標を考えています。どんどん試案が出てきています。彼らも経営に参画できるのかと思えば、あれだけ元気が出るわけです。つまり、現場で中堅の監督職にある人は本当に危機感を持っていますから、そのエネルギーを上手く引き出せば施設運営の革新や活力増加というのは十分可能かと思えます。

(2) 指定管理者への名乗り（経営への参画）

- ① 地域課題に関する専門性発揮
- ② 市民社会課題に関する専門性発揮
- ③ コミュニティ・レベルでの経営参画

市民側からもっと名乗りを上げよう、企業ばかりに名乗りを上げさせるなどということですが。NPOや地域コミュニティ団体は、地域課題に関する専門性、市民社会に関する専門性をもっているでしょう。コミュニティレベルで経営に参画するということは地域社会における自治力を強化することにつながりますよという意味で、私の言葉は悪いですが「けしかける」意味で、このことを言い続けています。「企業に負けるな」と。

例えば保育所でも、地元の保護者会などがNPOを結成して、その間に行政が民営化を進めるならば、「自分たちがNPOを作って、保育所の指定管理者になっても構わない」という組織が我が町でも出てきました。「保護者会が指定管理者になります」というケースが出てきました。これは自治能力です。内容は、「水準を以前と比べて変えません」ということで頑張っています。今、その現職の所長さんが、「役所を辞めて引き続きみんなの所長になってくれないか」と交渉されて困っておられるそうです。給料が今の2/3以下に下がるので、それを耐えてでも今の仕事を辞めるべきなのかどうかと悩んでおられますが、「皆の熱意に負けそうだ」と仰っています。

そういう意味では市民も自治力を付けてきています。巨大な事業でなくても、小さな保育所であれば経営できるという市民が出てきているということです。

(3) 指定管理者制度見直し期における参画

- ① 再評価への参画
- ② より専門的、大規模な施設経営への参画

指定管理者制度の見直し期においても参画して、再評価に意見を言っていたきたい。それから力を付けてより専門的な大規模な施設経営にも参画して欲しいということです。

隣保館に話を戻しますが、隣保館の指定管理者制度はまだ数年間は直営堅持で動かないと思います。現在、補助金の存在と地域の課題の奥深さがありますから、そう簡単に民間企業が入って来れるものではない。しかし、一方では隣保館経営のできる地域のNPO、コミュニティ型の団体は育ちつつあるのではないのでしょうか。例えば、地域にある〇〇人権協会は、まさしくNPO型のジョイント・ベンチャー型（JV方式）の市民団体としては成長しつつあるのではないかと思います。残念ながら大阪府では、大阪府人権協会や大阪市人権協会への風当たりがあつた飛鳥会の事件以降、強くなっておりませんが、私が思うに、大阪府や市の人権協会は民間・市民団体です。そこが指定管理者になるということは十分理にかなったことだと思っています。それは間違った民営化ではないと思います。それ以外の地域において、それほど成熟した人権団体が育っているかと言えば、一概に言えませんね。まだまだそこまで独立した、自営の経営能力を発揮できるところまできている団体は少ないと思います。むしろ、まだ協議団体、政策調整団体としての力を発揮することでエネルギーを使い切ってしまう、「それ以上は辛い」というところが多いと思います。それはそれでやむを得ないと思います。だから成熟度に応じて考えればいい。成熟もしていないのに押しつけられることもないと思います。

(4) 協働の本義から

- ① 政策形成、政策決定、政策実行、政策評価（修正）の各段階への参画
- ② 協働＝共同生産
- ③ 協働プロセスは、異なる主体相互の自己変革を要求する

最近よくいう言葉で、「協働」「参画」という言葉を良く聞きます。私は、隣保館なども、協働と参画によって運営していくという方向にこれから足を踏み込んでいくということが、より良い地域の支持を集めることであり、市民社会のバックアップを得ることになってくると思います。「協働」あるいは「参画」ということはどうということかと言いますと、参加ではなく参画。英語では「参加」のことをパーティシペーション【participation】、「参画」はエンカウンター【encounter】。パーティシペーションは部分的に手助けすること。エンカウンターは相手の身になって行動すること。相手の身になること、それを参画といいます。

「協働」というのはコラボレーションの協力ではありません。コ・プロダクション【co-production】です。協働生産です。参画するという踏み込みなくして協働は無理です。特に最近、「参画と協働のまちづくり」と言えば、良いことを言っているような雰囲気になりますが、何の定義もない。単なる雰囲気です。そこで私は、「この言葉の定義を明らかにせよ」と厳しく迫りますので、神戸市からはそこまでいうならば、「協働のまちづくり推進プロジェクトの責任者になれ」と、おまけに政策評価まで頼まれまして、総合計画の進捗状況の評価委員まで請け負うことになりました。今、個人的には下手に口出しをしたために大変な状況に

なってしまったと後悔しています。

まさしく、参画は政策形成から政策決定、政策実行、政策評価、政策修正の各段階に関わることです。今までの参加は、実行段階に少しだけ参加する「下請け参加」。「NPOやボランティアを使って安上がりですればいい」という言葉がありますが、この表現はNPOや市民段階からすれば大変不愉快な言葉であります。NPOや市民団体は行政の下請けではない。イコール・パートナーで、家来と違う。「NPOにさせる」「地域におろして」という言葉が時々ありますが、「地域におろす」とはどういうことだと。「イコール・パートナー」と言いながら、「地域におろす」とは何事かと。「NPOにさせて」ということも同じことです。何が「させる」かと。

そうではなくて、政策の形成段階で「どうしたらいいのか」「何が課題になっているのか」「どういう事業を興せばいいのか」というところから、「あれもしたい。これもしたい」。しかし「お金もない時間もない人手もない」。ならば「重点的にこれで手を打とうか」という決定段階から実行に移してみると、実際は「汗まみれでしんどい。大変だ」という段階から、「取り組んだ結果、世の中少しでも変わったのかなあ」と評価の段階。「それでは少し修正しよう」と修正の各段階に、何らかの形で市民が関わっていることを市民「参画」といいます。部分でしか関わらないことを市民「参加」といいます。

だからお祭りなどで実行委員会を組織して、一般市民公募で何名か入っていただくことは、これは部分的参加です。今までの参加の特徴は政策形成、政策決定段階に関わっていただくことはほとんどしていません。最近はやややく外部評価委員などに関わることができるようになりました。今まで多かった市民参加は「実行段階だけ関わってください」。こういうことに使われるのは、市民はもう飽き飽きしています。汗をかくことばかり一緒に、「決定段階」は自分たちで勝手に決めているのに、「実行段階」だけ市民参加というのは、おかしい話ではありませんか。

これが20世紀型市民「参加」の失敗です。21世紀型の市民「参画」の時代においては、隣保館のあり方だけでなく、指定管理者制度の運用の仕方、あり方も含めて市民「参画」と「協働」で物事を決めるべきではないでしょうか。また、全体の指定管理者制度の運用だけではなくて、個別施設ごとに市民が利用する施設なわけですから、当事者市民が関わって選定委員会の中にも入っていくべきであるし、どういう事業者に来てもらうべきかという選定基準の構築にも関わるべきだし、その施設が行うべき事業の企画、あるべき姿も市民が関わっていくべきではないでしょうか。その上において地域性を重視し、地域性に明るい団体、市民が入っていくべきではないでしょうかということが、私の言いたいことです。

最終的には、そういう市民企画委員会、市民経営委員会というようなものを作ってください、「皆で一緒に取り組んでいく」というところまで団体、施設をリニューアルしていけば、建物は古くても予算は少なくても、元気が徐々に集まりだして、「あそこに行けばいろいろな情報がある」「あそこに行けばこんなおもしろい職員がいる」というように、「人の集まる館」が出来てくるという方向に持っていけないと勝つ道がない。これはチャンスでもあると私は思っています。

「協働」プロセスは、お互いに立場を入れ替えながら生産していくことでありますから、場合によっては館の職員の意識も変わっていきます。「地域実態を分かってあなたと話をしていたら、私も市民の立場とすれば、言われていたことが良く分かった」と、行政側にある自分の意識が市民側に変わっていくということがあります。またその中で、逆に市民側も行政側の立場の辛さや矛盾も理解するようになり、その中から見えてくることがあります。

そうすると相互の主体で変革が始まってきます。市民は限りなく施設経営者や行政経営のメカニズムや言語を理解してくる。経営者としての意識が鍛えられてくる。「文句や要求するばかりではダメだった。私たちも一

緒になって考えなければダメだった」と気がつく。反対に行政職員の側も、「文句が多かったけれど、話をしてみると市民が言っていることもよく分かる。言っていることも筋道がある」といように、行政側も市民化していく。同様に市民も経営者化していく。そういう相互乗り入れが始まります。それが「協働」プロセスの大事などところで、お互いに「自分も変わる」という覚悟がなければ、「協働」はできません。「私は公務員のまま」、「私は要求、陳情、対決市民のまま」では、絶対に施設の革新も相互の革新もない。その踏み込みができることが「参画」「協働」なわけです。

そういう意味で、この指定管理者制度が突きつけている課題は、同時に私は市民の自己改革も迫られていると思っています。もっぱら私は、大阪で市民を「三等市民」「二等市民」「一等市民」と市民を差別、区分した人物で、あちこちから批判を受けておりますが、これは自分的には正しい表現だと確信をしておりますので、その批判にもめげずもう一度申します。

ビジネスホテル滞在型市民

一番できの悪い市民。この人びとを三等市民と言っています。これはただ寝に帰るだけの「寝民」。「この町に寝に帰っているだけ」「もう少しお金儲けをすれば別の町に移る」「もっとお金を儲けたら、例えば芦屋市に移る」。こういうように、移ろうとする人です。

大阪というのはおもしろい町で、私には親友で落語家が一人、漫才師が一人おりまして、その吉本の芸人さんから教えていただいた話をさせていただきます。

大阪湾があります。その湾を挟んで大和川、木津川、淀川、猪名川、武庫川があります。その河を一本渡るごとに出世するらしいです。まず芸人さんは家賃が安いので大和川の向こうに住む。次に大和川を越えて大阪市内に進出する。大阪市内に入れば次は木津川を越えて都心部のマンションに移る。もっとお金を儲けると淀川を越えて箕面、池田、豊中に住む。さらに儲けると猪名川を越えて宝塚に住む。次は芦屋の方に行く。時計の反対回りに移ることが出世だそうです。

つまり、そういう考え方で住まいを移られる方は「寝民」だと思います。「いつまでもこの町に住まない」と思っている人に、市民としての自覚を求められるでしょうか。「参画と協働で一緒にやりましょう」と言えるでしょうか。無理です。市議員選挙も行かない。市長の名前も知らない。今、大阪市内に住んでいる人で大阪市長の姓と名前を知っている市民は何%ぐらいでしょうか。私は、おそらく半分くらいだと思います。

私は、近畿地方のある市の行財政改革懇話会の委員になったことがあります。行財政改革懇話会ですから市長の諮問機関です。議会の諮問機関ではありません。しかし、市民の皆さんは議会・議員に対する不満、反発がものすごくあって、議会の批判をものすごくされたことがありました。そのことを「答申書に入れろ」というわけです。「議会の自己改革をせよ」「議員の政務調査費を明らかにせよ」「議会の委員会を公開せよ」と仰るわけです。私は、「残念ながらこの機関は、市長の諮問機関ですから議会に関しては権限外ですよ」とやんわり申し上げました。しかし、それらの人は、「何を言ってもいい場所だ」と意見を押し切られました。そこで私は「一方的にこういうことを答申書に書けば政治問題となり、逆に議会から市長が糾弾される結果になりますよ」と。「書いても良いが、議会の議員さんをお招きして、その意見を聞いた上で参考意見として書くのであれば、まだ筋が通っていると思いますが、こういう批判は一方的なやり方ですよ」と意見を言いました。

そして最後にその市民の方に「もう一度伺いますが、こういう遠くから石を投げ入れるような方法を採用よりも、あなた方は現に市民として選挙に行かれて投票されている議員さんがおられるわけですよ。その議員さんのところに直に行かれて、こういう内容のことを話されて協力をお願いされるべきではないですか」と言うと、先ほどまで一生懸命発言されていた人たちがうつむいてしまいました。「実は選挙には最近行ってない

んです。私は聞いたとき驚きました。「選挙に行きもしないでこういう議会批判をよくするな」と。

「選挙に行きもしない」「投票したこともない」「直ぐに出て行くつもり」こういう人間を、ただ寝に帰るだけの「寝民」と言っています。その町をただの「ビジネスホテル」と考えている。市民意識も当然“寝ている”わけです。こういう人間はあてにしてもしょうがない。人口としては頼りにする、地方交付税交付金の算定基礎としてはありがたい、市民税も払っているけれども自治の担い手としてはあてにするなどということが、私の答えです。

コンビニエンス利用型市民

2つ目がコンビニエンスストア利用型市民。「役所は24時間営業しろ。何が9時、5時だ」「土曜日、日曜日も仕事しろ」「自分のためだけに親切にしろ」「俺は市民だ」と、こういう人間は直ぐに「市民はおお客様です」という言葉に乗る。こういう人間の心的傾向は「威張る」「横柄」。

大きな声を上げて、今まで施設を作らせることに成功してきた、いろいろな制度を作らせることに成功してきた1960年代後半から1970年、1980年代の行動成長期に成功体験ばかりを経験してきた、荒々しい荒武者が今現在、老化してきているわけです。この人たちの特徴は「柄が悪い」「声がでかい」「直ぐに机をたたく」「要求・陳情・対決・分捕り・むしり取り・収奪」型で、その人の後に残るのは荒れ野原だけ。そこに残ったのは「対立・争い・恨み・憎しみ」ばかり。そして威張る。このタイプがまだ存在しています。

これを私は、「要求・陳情・対決・分捕り・収奪型・むしり取り」居留民と言っています。別のあだ名を、コンビニエンスストア利用型住民。このタイプは「消費者満足主義、市民満足主義」という言葉がでると喜ぶタイプです。

本当の市民

先ほどこの満足主義はダメだと言いましたが、最後の市民は「経営者」になっていただくことです。「コスト負担もやむを得ないが、どのようなサービスを算出するが良いのだろう」と。全ての市民に幸せと言っても無理がある。この施設が一番大切にしなければいけない市民は誰だろう。この施設がお客として一番描かなければいけないターゲットはどこだろうかということを確認して、そこのことを一緒に考えて行ってくれる、コストとパフォーマンスと経営の安定性、継続性に責任を持って付き合ってくれる、そういう宝物のような市民こそ本当の市民です。

その市民はたったの1%かも知れない。しかし、その1%の市民が確実にその施設と信頼関係でつながっていれば、その人を宝物として確実に枝葉は広がっていきます。私は、そのような市民を各館が競争してでも獲得すべきだと思います。そこには、各部局間競争があるかも知れないし、各館の競争になるかも知れない。そういうファン型主義。この町から出て行きもしないし、出て行かない。場合によっては出て行きたくても行けないタイプと、人間関係や歴史が詰まっている町を出て行きたくないと考えているタイプ。そうなったときにはじめて人間は「市民」になるわけです。その市民というのは、「税金を払うのは当たり前」と捉えます。「その分代わりにたくさん助けてもらっている」となります。

このような経営者型、定住型、愛着型の覚悟が座っている市民をどれだけ増やすかが、これからの時代の闘いです。サービス拡大型、バラマキ型の時代が終わったと言われるのは、収奪居留民型の住民にサービスをしてきて、その住民が政治的影響力を行使することに喜びを感じ取っているから上手くいっているように見えますが、その結果このような大借金を作ってしまったわけです。これからは、「持続可能な発展【sustainable development】」と言われていて、それが遂げられるためには一緒になって考えてくれる市民を作ることが必要になります。

6. 隣保館と指定管理者制度

(1) 隣保館も「公の施設」であり「指定管理者制度」の対象である

(2) これを指定管理に移行する場合は、①～④の段階において、当事者市民が積極的に参画していく必要がある。

- ① 施設の本来あるべき役割、使命を改めて明確化せよ
- ② 施設がその役割を果たし、有効に機能していることを明らかにするためには、どのような目標を立てるべきか、複数の指標を選択して決める
- ③ 施設が責任を持って管理受注しうる適正な団体の条件・指標を決める
- ④ 選定委員会に参画する

そういう前提で、私は隣保館においても、そういう「本当の市民」を作る館だと思っていますから期待をしているわけです。公民館も実はそういうことなんです。公民館よりも隣保館の方が専門性と地域性の高い館がありますが、公民館が単なる「カルチャーセンター」になるようであれば、私は「潰せ」と言いたくなります。そのような一部の公民館の現状を見るととても腹が立ちます。単なるカルチャーセンターは必要ないわけです。

ユネスコが言っている生涯学習理論は、「個人自己実現」の能力アップということを否定してはいませんが、ステップを上げて最終的には「集団的自己決定能力」と言っています。それはどういうことかと言えば、地域社会で自分たちが暮らして行けるようなコミュニケーション能力を高めていったり、ルールを作る能力を高めていったり、皆で助け合うシステムを作っていけるようになるために生涯学習が存在すると言っています。

現在、日本型の趣味、教養、余暇、娯楽、暇つぶし型の生涯学習に対して遠巻きに批判が出ています。その批判は、あのような完全水平・平等、見かけの平等型、バラマキ型の生涯学習をこの先も続けていけば、社会の不平等を再生産、再拡大することにつながると言っています。暇と金が余っている人間ばかりが使えて、本当に暇も金もない、生きるか死ぬかという瀬戸際の人には公民館は利用できなくなってきました。小金と暇のある人ばかりが楽しめるわけです。それ以外の人は除外されていく。「その実態をどうするのかという」ことに対して、今、遠巻きの批判が既に出てきています。

私は、個人自己実現型、趣味、教養、娯楽も否定はしません。そういう楽しいことで人を集めることも必要です。隣保館ももっと楽しい事業をしても構わないと思います。写真教室や書道教室など。ただ、「そこからは実費くらいは負担していただかない」と思います。公民館では、ただで館を貸して、おまけに3年間で見直しすることもなく、現在、5年、10年と既存の登録団体が占拠している状況ですね。新しい登録団体が入ろうとしても高い参入障壁を設けて、既得権を主張していますね。高熱水費はタダ、月に大体2回以上は自由に使える。この時代にあんな立派な施設をタダで使えることなんてできません。

これでいいのでしょうか。そういう個人自己実現型の活動をしている人たちがどういう社会貢献をしてくれているのでしょうか。個人の自己実現をしていること自体は、私は人権だと思います。しかし、そのことのために公費を使っているのであれば、そのことに対する反対給付として社会貢献をして欲しいと思います。コーポレート・ソーシャル・レスポンシビリティ（CSR【Corporate Social Responsibility】：企業の社会的責任）を果たしてください。「1年間、カメラ教室をお借りしてありがとうございます。その代わり3日間、ピラ撒きの奉仕させてください」とか「年間のうち1週間、公民館の清掃奉仕をさせてください」と言う声が出てくればまだ良いのですが、一切そういう声は出てきません。

私は、ある都市の公民館長さんたちの集まりで、「3年ごとに登録団体の見直しをしてはどうか」と言いまし

た。「既得権の固定化はよくない。社会の不平等を再生産することに手を貸すことになっているのではないか」と。また、水平的平等だけではなく、垂直的平等から言っても、今の中高年者ばかりが得をしていて、勤労者階級、青少年、児童は全く得をしていません。こういう世代は年金でも将来大変な目に遭います。そして、現在も不公平な目に遭っています。芸術に触れる機会はほとんどない、学校における芸術教室は乏しくなる一方、社会教育における青少年の大半は公民館を利用していない。青少年センターに行っても自分の関わる糸口が見つからない。

だから「公民館改革をするべきだ」と、私は思っています。そういう観点から見ると、隣保館はもっと地域とつながった活力豊かなプログラムを展開し、「公民館に行くのが嫌だったら隣保館に来なさい。こっちの方が楽しいですよ。友達がたくさん増えますよ」というように、どんどん魅力的な事業を展開していけば良いのではないかと思います。

7. その他の留意点

(1) 委託から委任への転換

(2) 契約から指揮命令へ（実態的には指揮命令から契約へ）

(3) Missionの明確化と評価指標確立の必要性

(4) 経営能力強化（労務・税務）

参考 経営政策における概念構造

区分		重視する価値		
経営政策	理念	使命確認 (Mission)	妥当性	政治プロセスにおいて決定 自治体では総合計画で位置づける
	政策	目標設定 (Objectives) 戦略形成 (Strategies)	有効性 Effectiveness	一定の価値観に基づく有益な社会的変化の 達成度
経営管理	計画	戦術構築 (Tactics)	効率性 Efficiency	一定コストにおける最大生産性の追求
	実行	事業遂行 (Execution) 事業管理 (Control)	経済性 Economy	生産性を一定として各種コストの低減を追求

先ほど、委託から契約に変わったというお話しをしました。契約から指揮命令系統関係に変わってしまいましたが、実態は反対です。今までは、行政が公設公営で作っている財団に委託で「お願いします」というスタイルであったのが、実際はその逆で、民間が来た場合はいつでも「辞退」できるわけです。逃げられてしまうわけです。現実に奈良の野迫川村でしたか、旅館を指定管理者に移したわけですが、「話が違います」ということで1年足らずで「辞退します」ということになりました。「勝手に辞めることが出来ない」となっていますが、「辞退」してしまうと終わりなんです。ということは前よりも厳しい。

ミッションの明確化をしましょうというのは、「評価指標を確立することが必要ですよ」ということです。何故必要かと言いますと、選定する段階で精密な事業評価基準になっていないとダメなわけです。「現在、荒っぽ

い選定をしていませんか」ということです。

それから経営能力を強化しましょうということです。隣保館もいつか厚生労働省の補助金がなくなってしまうかもしれない。現在の要綱上の「よい縛り」が取れてしまうかも知れない。その時にどうすれば、「この隣保館を強い、しかも地域社会に支持される施設としていかに皆さんに認知させていくか。あるいは支持していただくか」という時期が来ることになるかと思いますが、その闘いは今から始まっています。

そういう意味では皆さんも経営者であります。ただ、民間団体と違って、現在、直営である限りは労務対策、税務対策の必要性はまだありませんが、民間事業者の人たちは今、労務対策や税務対策を必死にやっておられます。そういう時期に来ておりますので、とにかく魅力ある、すてきな隣保館づくりに向けて頑張ってくださいと思います。