

総務省事務担当者面談報告書

日時： 令和元年 5 月 28 日(火) 10:20～11:15

場所： 総務省会議室

面談者：総務省自治財政局交付税課 理事官 高野一樹 氏
総務省自治行政局行政経営支援室 併任 二〇四〇戦略室
係長 渡邊雄太 氏
総務省自治行政局公務員部 女性活躍・人材活用推進室
退職管理係長 兼 人事評価推進係長 原伸一 氏

< 図友連 > 8 名

図友連：毎年要望書を出して、6月30日までに文書で回答をいただきたいということ、このような事務方との面談を行うということで要請行動を行っています。3点要望がありますが、まず第1点目が指定管理者制度です。公立図書館に導入しないで下さいというお願いですが、この間のトップランナー方式の際にはご理解いただき、図書館は除外扱いとしていただいたので皆で拍手をしたという場面がありましたが、「なぜ入れないのか」という質問があると「検討します」という回答があったりするので、我々としては心配しています。各地で活動しているメンバーからは、ぜひ総務省に指定管理者制度は基本的に図書館になじまないということをきちんと示していただきたいという声が上がっています。自治体によっては、市民の声を聞かないで、一気に導入し、パブリックコメントも形だけだったり、それもなかったりで、条例を変えなければならないので一応議会にはかかるが、かかった時にはすべて根回しが済んでいる、という事例が散見されます。これについての考えを聞かせていただきたい。

総務省：指定管理者制度について、制度のそもそもは効率的に機能を発揮できるように、だれにやってもらったらいいかと選択肢を示しているもので、平成22年度我々から通知を出していて、自治体を選ぶ時の選択肢の一つとして示しています。自治体として指定管理者の方がいいのであれば、やってもいいよという通知です。そういう趣旨からすると、先ほど副大臣からも話がありましたが、あとは自治体からの自主性にまかせて、どういったところに指定管理者を入れるのかということは自治体の判断にまずは任せてみたいと思っています。各自治体が置かれている状況は様々で、どれがいい、どれが悪いというのを国の方から一律に示すのは、少しこの趣旨から外れてしまうと考えているので、まずは自治体のほうでどういった方法がいいかと考えていただきたい、というのが我々が考えていることです。

図友連：これについて意見のある方は。

図友連：私たちが色々なところでぶち当たって問題となるのは、効率的に入れることができるということがきちんと理解されていないということ。効率的というのは、自由に経済とか街づくりとか様々なことを理由に挙げて指定管理にすることはあると思うけれど、図書館自体がそれによって効率的になるかどうかということは、こちらから見れば全く考えていない。街づくりのためにやるんだということだけにしかなくてない。実態としてそういうことの検討が行われていないのに、入れたいので入れるんだということで指定管理が進んでいくという、これが一番私たちは怖い。自治がなくなるのではないか。住民に示されたときには、すでに業者まで決定されていて、議会の方も全くフリーパスで、市長がおっしゃるならば議会の方もいろいろ意見があるが賛成です・・・ということになってしまっている。もう自治ということが崩れつつあるのではないかという気がしています。総務省として、この制度はどういうものか、また住民に対してきちんと説明責任が全くなされていないことについて、これは自治をやる上には必要なんだという通知をだしても、自治体はやりたいうようにやりますから、ぜひこれは自治を守る上でもお願いしたい

総務省：この指定管理者制度で、指定管理者を決定するプロセスで住民に説明をし、議会で議論をしていってもらおうというのがこの制度の趣旨で、そういったことはこれまでも言ってきましたし、これからも色々な機会を取らまえて、問題があるのであれば発信をしていこうと思っております。あとなじむ、なじまないのところは、図書館の実態として、導入の率が非常に少ないという状況がありますので、そこは多くの自治体でなじまないという認識を持っているのではないかと思います。数でいうと都道府県、市町村合わせて、600ほど導入されていて、その中でも開館の時間が延びたと、サービスが向上したという話を聞きますので、そういったところでうまくやっているところもあるという状況です。我々としても誘導するわけではないのですが、そういったいい事例があれば、皆さんに周知をしていこうと思っておりますし、課題があればそれをいただいて、制度を見直すということもあると考えています。

図友連：今いい事例として、開館時間といわれましたが、これはいい事例なのか、どうなのでしょうかとこのことがあります。開館時間が延びること自体はいいですが、それが指定管理者によってできるということ自体が、どういうことなのか。それは今まで正規職員でやっていたものでは、人を増やさなければできない。だけれども、委託してしまえば、ワーキングプアと言われる人たちしか雇っていない、ほとんどのところが正規の社員は配置しませんから、図書館には。時給千円高くても千百円、千二百円の人たちに代われるから、人的にできるようになるということであって、安くしてしまっただけによって進めるということで、社会的にそれをやっていくこと自体が、日本の国にとっていいことなのか、どうなのかということです。どんどん安い、ワーキングプアと言われる人たちを作り出していくという仕組みになっていっているのではないかと。私たちは図書館は二十四時間やればいいというのではないですが、必要な時間

をきちんと開館するというのは、当然必要なことだと思いますが、それによってワーキングプアの状態が生み出されたり、あるいは指定管理者の場合は、職員の資質の向上、というか養成ができないというのがあります。時給千百円などでは、継続して働き続けるということができないし、指定管理自体も5年ということで、連続してその人を雇用することになりえない。そういうことが非常に難しい仕組みになっているといえます。

図友連: 指定管理でよい事例があればそれを紹介するとおっしゃったが、全国で公立図書館は三千数館あって、そのうち600館未満、つまり指定管理は2割に達していないレベルで、もし指定管理はとてもいいと総務省が判断されるならば、8割の直営の中でとても頑張っているところ、みんながいいといっている伊万里市民図書館や瀬戸内図書館などを紹介して公平にやってくれればいいのに、指定管理館だけを紹介するのはおかしいではないか。渡邊さんの頭の中では開館時間が延びたからいいということだが、開館時間が延びた例は他のところでもあるわけで、開館時間が延びるのがいいのか、直営で職員が動いているのがいいかということだと思う。そのしわ寄せがどこに行っているのかというと、ワーキングプアを作っている実態がある。単にすぐわないというのではなく、仕組みとしてどうなのか。山口源治郎氏は民主主義を破壊する指定管理とまで言われている。現状を調査していただいて、公平に検討をお願いしたい。我々としては指定管理を認めない法律を作ってくれと要望書に書きたかったほどです。先ほど指定管理もいいところがありますよ、ということだと、我々の認識からは総務省はちゃんと調査していないのではとなります。

図友連: 先ほどの副大臣面談で 指定管理導入ありきの調査をしているのではないかと、いう私たちからの発言がありましたが、私たちとしてはどうしてもそう思える調査ではあります。サービスのことで、指定管理が入ると開館時間が延びていいという方もいらっしゃるの事実ですが、サービスの内容が薄くなってしまうので、利用者が受けるサービスがどうなのかということでの調査をしていただきたい。指定管理の図書館に行ってレファレンスをかけても欲しい資料がないので他の図書館に行くという方もいらっしゃいます。出版社の名前もわからない方が座っていたり、レファレンスをかけてもこの回答ならば自分でインターネットで調べられるという状況もあって、もっと深く調べたいと思ってレファレンスに行っている利用者にとっては指定管理の図書館は魅力のない図書館となってしまいます。図書館の調査をされる場合は、実際に図書館を利用している利用者や図書館に係る市民団体や関連団体に調査の内容を聞いていただいての 調査をお願いしたいと思います。そうでないとせっかくの調査が生きてこないし、市民団体としては調査結果によって逆に指定管理を増長させてはいけないと危惧をしています。

図友連: 調査というのは数字だけ拾ってみられるように思って心配しています。図書館は数だけでは測れない使命があるとここにいらっしゃる方は思っている、非常に大事に

考えている、それが数字に反映することは非常に難しいと思うのに、こういう数字だけで一律に計られる調査は非常に心配です。

図友連：正直に聞きたいのですが、総務省としてみた場合、指定管理者制度は有効なのでしょうか。景気の好不況で人材の逼迫がある場合もあり、今のように人材が足りないような時には それをやっても業者が儲からないから来ないということが特に田舎の場合はたくさんあって、調査の中にも、うちにはそんな業者は来ないから…という回答もいくつかありましたよね。経費の変動で労働需給が変わるような仕事に対して指定管理は適切なのでしょうか。確かに不況期ならば、色々な人材が集まるからいい感じがあるかもしれませんが。本来指定管理はその設置目的を効果的に達成するためにやるものであって、効率性を狙ってやるものではないということが始まっていますよね。実際人材不足になる時期を見通すならば、本当にうまくいく方法なのかどうかということも含めて、見つめなおすこともいるのではないかと思います。

図友連：スポーツ関係などは私の住んでいる横浜は800余り指定管理ですが、民間が入っていい運営ができるということで入っています。図書館は、18館のうち1館がテスト的に指定管理になっていて、有隣堂という書店がやっていますが、図書館の人がいないから他の地域で図書館の仕事をやっていた人が雇われて来ています。しかし2期目になると人が替わる実態が多い。そうすると、最大手の企業はそこは多少職員体制が整備されていますが、他の人材派遣会社や運送業者は人を集めるところから始まります。僕みたいな歴史の好きな人が指定管理の職員に質問すると、新しい職員はよく知らないから、僕は職員を棚のところに連れて行って、この本とこの本の記述はこうなっていて、ここまで分っている、しかし、これがわからないから質問してるという、質問の趣旨をレファレンス担当職員に言うという状況が起こっている。つまり、継続的なサービスをすべき人が安い賃金なので集まらない。大手企業になればいいかというところ、最近、問題が発生しています。ということを考えれば、指定管理はやっぱりそぐわない。どういう形で実態がそぐわないのか、直営で頑張っているところもある。きちんとその実態を調査していただくとわかると思います。

図友連；指定管理でいい図書館があるというのならば紹介をしてほしいです。

総務省：図書館に指定管理者制度を導入すべきかどうかということに関しては、総務省としてはフラットです。図書館に指定管理者制度を入れたいほしいということは、文科省に言ってくださいということです。行政も業務改革をしていかなければならない中で、指定管理者制度は一つの選択肢です。制度を所管している立場としては、この制度がうまく利くところもあれば、利かないところもあるので、それはそれぞれで判断してくださいということです。図書館が全部だめなのかというと、我々はそう思っていないし、うまくいくところもあればうまくいかないところもある、それはそれぞれの状況が違うので、それぞれの自治体で判断すべきこと。我々は、何をやっているのかというと、要望の2番のところ。実態として、やっているというのはそれ

でうまくいっているのでしょうし、やらないというのは、導入してもうまくいかないからでしょう。なじまないというのは我々が言っているのではなくて、調査をした結果、導入が進んでいないということで、トップランナーの対象から外しているわけです。

図友連：文科省が所管ということはわかっております。文科省も調査をしていますが、総務省もいろいろな意味での調査をお願いしたいということです。いいところがあれば公平に直営のところ、指定管理のところを出していただいて、あとは地方自治体に任ずるということにさせていただくスタンスでの調査をしていただきたいというのが1番です。

次に要望項目2番の要望です。地方交付税についてはいろいろやっていただいておりますが、算定基準として過去には図書館長の資格を問うていたのが、それがなくなったので定年間際の経験のない人が図書館長として来るなどの事例が最近聞こえてくるようになってきています。2番のところについては毎年きちんと算定基準をつけてほしいとお願いしています。他の皆さんありますか。例えば、図書館協議会の委員のところ、回数に応じて報酬のところをつけてもらうなどお願いしたい。図書館協議会があるところはさらなる充実を、ないところはお金がないのでという自治体には、総務省で地方交付税措置があると要望していけますので。

図友連：今日入れさせていただいている資料の4ページに 地方交付税関係6.7のところです。この資料から見ると地方交付税の積算額というのが、図書館の予算に大きく影響しているというのがわかります。資料費は年々減少しています。昨年もお願ひしましたが、項目を細かく出すのは無理ですとおっしゃいましたが、資料費の内訳が細かく出ていないと 予算をたてるときにきっちり積算ができません。新しく図書館ができるなど予算にも必要ですし、実際現在の自治体ではこの資料費などの積算がきっちりできる職員もいなくなっている実態もあります。きっちりとした資料費の予算取りには必要ですので、資料費など最低限もう少し細かい積算内容を出していただきたいのでご検討ください。

総務省：どこまで細かい積算をお示しするかというのは他の費目とのバランスもありますが、絶対に変えられないかということではない。ただし、考え方として、各団体が交付税の細かい積算内容がないと予算の積算ができないから積算を細かくしてくれ、ということだと、正直なところ難しい。各団体は交付税の積算どおりに予算を組むんですか、ということになってしまいます。

図友連：図書館としては住民に対してサービスする材料である本などメディアの費用にはいくらぐらい、それ以外にはいくらぐらいと、最低それぐらい分けて算定はできないでしょうか。

総務省：予算が少ないところにはそうですが、逆に言うと、算定されている以上に予算をつけているところで、交付税でこれだけしか算定されていないのに、なぜそんなにたくさん使っているのですか、と言われかねない。

図友連：それは両面持っています。

総務省：交付税を通して、各団体の予算を縛ることは、制度上できません。ただ、図書館だけでなく全体として、これくらいかかるはずですよという標準的な行政需要を積み上げており、細かくする弊害もあるんですよ。ざっくりの部分もあって、全体としてきちり措置しているという状況を作っていかなければならないという制度なので。その中で、税収も含めてどう自分たちの予算を立てていきますかというのは、それぞれの自治体のやるべき根幹の仕事です。これ以上絶対に細かくできませんというつもりはありませんが、思想として各団体が基準に使うために細かくしてくださいという話では難しい。

図友連：私はほかの項目についてどうなっているかは知らないですが、図書館については調べて、協議会については年に4回と細かいところまで書いてくれていることに気が付きました。これはあるべき姿の基準であるのか、それとも平均であるのか。それともナショナルミニマムなのか。文科省の義家副大臣と面談したときに、文科省が出している基準はナショナルミニマムですといわれた。図書館については環境が貧しいからナショナルミニマムであると言ってくれればと思うのだが。

総務省：これはミニマムでもマックスでもなくて、これが標準的であろうと考えられる額です。

図友連：財務関係から多すぎるのではないかといわれたら、これは標準だからと言っていいですね。最後に要望書3番目に入ります。具体的に指定管理を導入した多賀城市の教育委員会の人辞めて指定管理会社の社員としてその図書館長になった事例があります。天下りが問題となっている時に、これをどう規制すればよいか、総務省としてこのような不正に何らかの対策を取るのかどうかだけお聞かせください。

総務省：こういった再就職に関しては、地方公務員法の規定の趣旨からいうと、地方公共団体において国家公務員法の退職管理の趣旨、各地方公共団体の対象後の状況から各自治体が対策を講じるということで規定されているところです。これはなぜかという各自治体において地域的なこともありますし、自治体によっては、退職管理のやり方も異なってくると思いますので、そこはなかなか一律に一つの決まりをつけてやるということが、なかなか難しいところです。我々は指定管理者も含めて、再就職そのものが禁止されているものではないので、各自治体において公正な処置を取っていただくようにまず各自治体に対応をしていただくということを考えているところです。

図友連：自治体がやるのは総務省としてはどうしようもない、ということですね。実際そういうところが出ているから言っているのも、そういう公益通報があってもそれは自治体の問題だということでしょうか

総務省：再就職の状況については、公表の取り組みを行っている自治体もございますし、各自治体にも人事委員会や公平委員会という公平な立場でのところもございますので、そういうところの調査等もございますから、まずは各自治体であやしいところがあるかどうか、まずは人事委員会等で公正な立場で見ていただく事が大事かと思えます。

図友連：先ほど副大臣面談時にもありました、補助執行についてお聞きしたいのですがよろしいですか。

総務省：それについては我々も聞きたいと思っていました。

図友連：図書館などの社会教育施設、経過でいうと平成28年の定例会で教育委員会の事務に関する職務権限特例に関する条例案ができました。その中では文化およびスポーツに関する事務を市長が管理し執行するという、いわゆる教育行政措置に基づく規定。これについては教育委員会自身も同意し、教育委員会の同意内容は、全員異議無く承認で、議論された跡が記録にはなかった。その時私の理解は、それで図書館は移ってしまったのだということだったが、よく聞いてみるとそうではなくて、さらに3月の教育委員会で、図書館や当時は文化財保護の事業も含めて補助執行するということを教育委員会が決議しました。4月の移動の時に、教育委員会が一斉に市長部局に移動するわけです。その移動内容を4月の月末に行われた教育委員会で教育長の専決執行したことを事後承認するという経過で行われました。私はこういうのを補助執行というのかと思ったものですから、地元の弁護士に法律相談をかけてみました。弁護士の言うには、本来教育委員会が図書館を主管する業務があつて、その中の一部を補助執行することはありうるかもしれない。組織そのものを移してしまって、その状態で補助執行するというのは行き過ぎではないか。と私の気持ちと非常に近い見解を出してくれた。4年前に補助執行という手品で行われていて、文化スポーツのところは統合されている。こういうことが普通に行われていて、こんどは、地方分権一括法で法改正しますよということは、盗人に追い銭になるわけです。補助執行は地方自治法の規定に基づいて行われているとなっているので、本来ももとの内容で行けば、教育委員会が同意して、条例にかけるべき事務を、補助執行で渡してしまって、教育委員会としてはその事務の成り行きをどういう形で行政権限を行使しているのかわからないわけです。3月までは図書館の業務という1枚ぺらの報告書が教育委員会に提出されて議論の資料として載っていたのが、もう移ったからといってそういったものも記録を見ると出されていない。教育長は知っているのかもしれませんが、教育委員会自身がそういう内容についても議論をする必要はないという形

になっているのであれば、教育委員会がそれは私の仕事ではないという認識になります。

総務省：完全に移管したということですか。

図友連：移管と同じ状態です。今日の資料の中で（2 頁真ん中）、長所管の図書館数 136、これは文科省の調査ですが、今日文科省に聞こうと思っていたのですが、この 136 にあるかなりの部分が補助執行という形式でやっているらしい。

総務省：4%、136 あるっていうのが、長部局にある図書館なんですね。

図友連：こういうふうに文科省の調査では出ている。肝心の総務省では、こういうのはどう理解をされているのでしょうか。今見解を出せないのでしたら、改めて出していただきたい。

図友連：鈴木副大臣も関心を持った問題ですので。私に言わせればいい方は悪いのですが「ヤミで補助執行でやって」予算も削られている。それにもかかわらずまた今回は法的にも代えるといことになる。総務省のお考えをお願いします。

総務省：これも、評価というか、そういうことですと文科省というということになるんですけど、増えてきているんですね。

図友連：それで、ヤミみたいにして。教育委員会でそれぞれの設置目的に合わせて、丁寧に議論して、博物館の場合はこのような事情があるし、図書館の場合はこう、など丁寧な議論をすべきだ。それを一括してぼんと出すのはどうかと思います。各々の設置目的に対する配慮もないし

図友連：教育機関としては MLA 連携が言われていますが、我々としては図書館だけでなく、社会教育機関の意見も言いたいが、まずは図書館について言っておきたいと思って要望を出しています。現在図書館はひどい状況になってきていて、我々としてはさらに指定管理者制度がどんどん増えていって、首長になると指定管理も増えて、専門的なことをサービスできる図書館法に基づく図書館が減っていっている実態をどうにかしたいと思って要望を出し続けています。

図友連：最後に要望書の項目で上げていましたが、削除するよというお話があった項目について説明させてください。

◆各省庁の調査から指定管理者制度に関わる企業を排除してください

文部科学省の委託研究では、指定管理者の業務を行う企業が不十分な調査をしています。このようなことが続くと、調査が企業の都合のいいようにゆがめられます。公正な調査が実施されるようにしてください。

こういう調査は指定管理の業者がやりますとフラットな調査でなくなって、指定管理を導入するという調査になりますので、そういったことは避けていただきたい。委託調査といっても国の調査ですから、国の調査の信頼性に係ることで、こういう点を考慮していただきたいと思います。

総務省：落としてくださいと言ったのは、文科省と書かれているので文科省に言ってほしいということだと思います。

図友連：私たちとしては、調査自体を指定管理に関する業者が行うことがおかしいと思うわけです。ライバル企業が指定管理を行っているところや、直営のところでも、ああいう会社が調査するのはどうなんだっていう感覚がありますし、実際にもかなりずさんな調査が行われて、そのことにも疑問を感じるわけで、それはそもそも指定管理にかかわる業者が調査を行うこと自体がおかしいのではないかと思いますし。

図友連：泉佐野市のある業者がネーミングライツをとって どこにも泉佐野市の名前が出ない図書館になっているのはどうなのかと思っている。

総務省：ネーミングライツは本来そういうものでは。

図友連：市民の財産であるわけなので、実際どうなのかと思っています。

図友連：お時間ということですが、舞鶴の補助執行の資料については、大臣官房総務課高橋大樹氏にお送りいたします。この面談の内容についても高橋さんに送らせていただきますので、内容をご確認いただき、その内容で私共の会員に報告し、ホームページにも掲載させていただきます。

本日はどうもありがとうございました。

文責 船橋佳子