

【論説】

川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入過程の考察 ——パブリックコメントで提出された意見の分析を中心に

和光大学現代人間学部非常勤講師
角田 季美枝

はじめに

2023年10月13日、川崎市市議会で市民館や図書館の管理を指定管理者に行わせるという条例改正案が可決された。川崎市の市民館、図書館に指定管理者制度が導入される¹。社会教育施設の管理・運営が直営から指定管理者制度導入に変わることは大きな政策転換である。しかし、諮問機関である社会教育委員会議への諮問は行われず、市民への説明会も開催されなかった。それは施設の管理・運営は内部で決める問題であること、すでに丁寧に市民に説明はしているということを川崎市は理由に挙げている。社会教育委員会議への諮問がなぜおこなわれなかったのか、という点は別稿でまとめているので²、本稿では教育委員会事務局が「市民への説明を丁寧に行った」としている点について、関連のパブリックコメント³の意見内容および意見内容に対する川崎市の考え方を中心に分析する。

分析にあたっては、川崎市の社会教育、指定管理者制度、パブリックコメン

¹ この条例改正ではすべての市民館、図書館に一括して指定管理者制度導入をする内容ではなく、中原市民館、高津市民館、高津市民館橘分館、高津図書館橘分館のみである。

² 角田季美枝（印刷中）「川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入過程の検討」、『和光大学人間学部紀要』第17号。

³ パブリックコメント、パブリック・コメント、意見提出など多様な表現があるが、本稿では著作の引用も含めてパブリックコメントと表記を統一する。ただし条例名、文書名、著作タイトルについては原文表記にする。

トなど関連の先行研究や文書などを参考にするほか、川崎市の市民館や図書館の指定管理者制度導入に関連した会議（社会教育委員会議、教育委員会議例会など）の傍聴で得た情報や会議録の参照、市民団体が開催した学習会へ参加して得た情報などを参考にした。

以下、まず「丁寧な説明」を検討する条件について説明し、パブリックコメントの先行研究を参照しながら、丁寧な説明の検討条件を考える。次に、川崎市の市民館の指定管理者制度導入の経緯を紹介する。パブリックコメントの先行研究を関連のパブリックコメントの内容や市の応答を紹介し、丁寧な説明の検討条件で評価し、論文全体のまとめを行う。

1. 「丁寧な説明」について

公民館、図書館、博物館など社会教育施設への指定管理者制度導入は、それは導入過程に限らず、導入後の施設の運営段階、契約終了後の段階など、さまざまなフェイズにわたって問題が指摘されている（後述）。川崎市の市民館、図書館への指定管理者制度導入過程の課題は多様な視点や要素、主体から分析可能である⁴。たとえば、政策転換の意思決定過程では審議会の役割や利害関係者の行動の影響などに注目できる。本稿では、市民と行政の関係という点に注目する。というのは、社会教育で行う事業が、市民と行政職員が協働をつみかさねておこなっている事業という性質上、市民と行政職員の関係が政策転換にどう機能したかは見過ごすことができないからである。

そこで、教育委員会事務局の市民への説明、市民意見の政策への反映について取り上げる。教育委員会事務局は、指定管理者制度導入について、教育委員会例会や市議会文教委員会で市民に対して丁寧に説明したとしており、今後も市民への丁寧な説明に努めるといふ。「丁寧に説明した」とはどういうことなのかを見ていくことで、指定管理者制度導入後の市民と行政あるいは行政職員と

⁴ 公民館への指定管理者制度導入の問題点については、長澤成次（2017）「公民館への指定管理者制度導入における問題点と課題：千葉市公民館を事例に」『日本公民館学会年報』第14号が参考になる。

の関係についての課題や展望ができるのではないか。

なお、社会教育は、法律的には、教育基本法では「個人の要望や社会の要請にこたえ、社会において行われる教育」（第12条）、社会教育法では「学校教育法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づき、学校の教育課程として行われる教育活動を除き、主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動（体育及びレクリエーションの活動を含む。）」（第2条）である。

(1) 「丁寧」について

「丁寧」を定義するのは非常にむずかしいが、「丁寧」をどのように考えているのか示しておきたい。

日本語における「丁寧」の意味は、国語辞典で見ることができる。

- 1 細かいところまで気を配ること。注意深く入念にすること。また、そのさま。
- 2 言動が礼儀正しく、配慮が行き届いていること。また、そのさま。丁寧にちょう。
- 3 文法で、話し手が聞き手に対して敬意を表す言い方。]⁵

言語表現における「丁寧さ」については、言語研究でさまざまに研究されて

⁵ 「丁寧」より抜粋。小学館「デジタル大辞泉」。URLの最終閲覧日は以下も含めて2024年2月22日である。<https://kotobank.jp/word/%E4%B8%81%E5%AF%A7-574644>

⁶ 例示した研究の情報のうち、蒲谷2007以外の情報を以下にまとめて紹介する。

宇佐美まゆみ（2008）「ポライトネス理論研究のフロンティア—ポライトネス理論研究の課題とディスコース・ポライトネス理論」、『社会言語科学』第11巻第1号、pp.4～22、2008年8月。

藤原安佐（2006）「日本語教育における丁寧さの指導：問いかけの『たい』『ほしい』の使用制限を中心に」、『教授学の探究』23、pp.99～110、2006年1月。

吉岡泰夫・早野恵子ほか（2008）「良好な患者医師関係を築くコミュニケーションに効果的なポライトネス・ストラテジー」、『医学教育』第39巻第4号、pp.251～257、2008年8月。

吉岡泰夫・辛昭静（2010）「患者—医療者間コミュニケーション適切化のための医療ポライトネス・ストラテジー」、『社会言語科学』第13巻第1号、pp.35～47、2010年8月。

おり⁶、対人コミュニケーションに関する事例分析や理論研究がある（たとえば、蒲谷 2007、宇佐美 2008）。丁寧な言語表現の指導についての研究もある（藤原 2006）。個人対個人の関係では、専門家と非専門家のコミュニケーション、特に医療や看護の場でのコミュニケーションに注目した研究も多い（吉岡・早野ほか 2008、吉岡・辛 2010）。

本稿で扱う行政のパブリックコメントをめぐる行政と意見提出者は、個人対個人という状況のコミュニケーションではない。パブリックコメントは、意見提出を求める政策等に対して組織的に動員されて意見提出することもある。また、意見を提出するのは組織として動員された個人、個人でも行政OB・OG、政策などの研究者個人からの意見もあるので、一概に専門的知識や簡素印のない一般市民が意見を提出しているわけではない。共通しているのはその政策等への関心の高さという点、意見提出者の個人や所属する組織にとっての利益につながるような意見を出しているという点である。提出された意見からどのような立場の人がどのような視点で提出したのか厳密に推測することもむずかしい。意見を受け取る行政にとっては、住所氏名などの個人情報から推測することも可能だが、すべての意見提出者の意図や文脈はわからない。しかも会話ではなく文書による応答になる。

とはいえ、提出された意見個々について、行政による考え方による分類を付して日本語で回答している。したがって、言語研究で日本語の丁寧さを論じている研究の研究対象でもある「丁寧さの原理」の援用を試みる。

「丁寧さの原理」について、蒲谷 2007 は、〈「自分」「相手」「第三者」に対して配慮すること、尊重すること、大切に思うこと〉など、「待遇コミュニケーション」の根底にある「意識（きもち）」、およびその意識と連動する「内容（なにかみ）」や「形式（かたち）」を総合的に捉えたものとしてとらえている⁷。

また、日本語能力検定試験のキーワード解説⁸によれば、「丁寧さの原理」は

⁷ 蒲谷宏 (2007) 「丁寧さ」の原理に基づく「許可求め型表現」に関する考察、『国語学研究と資料』30、pp.37～46。引用は p.39

⁸ <https://www.kanjifumi.jp/keyword/teineisanogenri/>

【図表 1】 丁寧さの原理の 6 つの公理

1. 気配りの公理 (Tact Maxim)
 - (a) 他者への負担を最小限にせよ。
 - (b) 他者への利益を最大限にせよ。
2. 寛大さの公理 (Generosity Maxim)
 - (a) 自己への利益を最小限にせよ。
 - (b) 自己への負担を最大限にせよ。
3. 是認の公理 (Approbation Maxim)
 - (a) 他者への非難を最小限にせよ。
 - (b) 他者への称賛を最大限にせよ。
4. 謙遜の公理 (Modesty Maxim)
 - (a) 自己への称賛を最小限にせよ。
 - (b) 自己への非難を最大限にせよ。
5. 同意の公理 (Agreement Maxim)
 - (a) 自己と他者との意見の不一致を最小限にせよ。
 - (b) 自己と他者との意見の一致を最大限にせよ。
6. 共感の公理 (Sympathy Maxim)
 - (a) 自己と他者との反感を最小限にせよ。
 - (b) 自己と他者との共感を最大限にせよ。

(出典) 松倉信幸 (2018) 「日英語比較によるコミュニケーションの理論から見る丁寧表現に関する一考察」、『鈴鹿大学・鈴鹿大学短期大学部紀要 人文社会・社会科学編』第 1 号、2018 年、pp.120-121 より引用。

言語学者であるリーチが 1983 年に唱えた、円滑な対人関係を築くための配慮に関する原理で、以下の 6 つの公理から構成されている【図表 1】。

パブリックコメントというコミュニケーション手段について、この原理で分析可能かどうかについて、パブリックコメントがいかなる特徴をもつものか、意見を求める側と提出する側の関係をもう少し詳細に見ていく必要がある。以下、パブリックコメントの先行研究を紹介したあとで、「丁寧な説明」を検討する条件を考えたい。

一方、「説明」は、国語辞典的な意味での「ある事柄の理由・意義をよくわかるように述べること」⁹である。パブリックコメントの案や実施結果の作成者は

⁹ 「説明」、小学館デジタル大辞泉 <https://kotobank.jp/word/%E8%AA%AC%E6%98%8E-548497>

【図表2】読み手に伝わる公用文作成の条件

- | |
|---|
| <p>(1) 正確に書く</p> <ul style="list-style-type: none">ア 誤りのない正確な文書を作成する。誤りが見つかった場合には、速やかに訂正する。イ 実効性のある告示・通知等では、公用文の書き表し方の原則に従う。ウ 基となる情報の内容や意味を損なわない。エ 関係法令等を適宜参照できるように、別のページやリンク先に別途示す。オ 厳密さを求めすぎない。文書の目的に照らして必要となる情報の範囲を正確に示す。 <p>(2) 分かりやすく書く</p> <ul style="list-style-type: none">ア 読み手が十分に理解できるように工夫する。イ 伝えることを絞る。副次的な内容は、別に対応する。ウ 遠回しな書き方を避け、主旨を明確に示す。エ 専門用語や外来語をむやみに用いないようにし、読み手に通じる言葉を選ぶ。オ 図表等によって視覚的な効果を活用する。カ 正確さとのバランスをとる。 <p>(3) 気持ちに配慮して書く</p> <ul style="list-style-type: none">ア 文書の目的や種類、読み手にふさわしい書き方をとする。イ 読み手が違和感を抱かないように書く。型にはまった考え方に基づいた記述を避ける。ウ 対外的な文書においては、「です・ます」体を基本として簡潔に敬意を表す。エ 親しさを伝える。敬意とのバランスを意識し、読み手との適度な距離感をとる。 |
|---|

行政であるため、文化審議会（2022）「公用文作成の考え方」¹⁰を参考にする。

文化審議会（2022）では、国の公用文の作成のあり方として、①読み手とのコミュニケーションとして捉える、②文書の目的や種類に応じて考える、の2点を示したうえで、読み手に伝わる公用文作成の条件をまとめている【図表2】。

公用文（法令は直接には含まれない）は、種類は、「告示・通知等」「記録・公開資料等」「解説・広報等」に分類し、想定される読み手、用いられる手段や媒体を示している。パブリックコメント手続の文書は「記録・公開資料等」に分類できるのではないか。であれば、読み手は「ある程度の専門知識がある人」

¹⁰ 文化庁のウェブサイトには経緯や文書の説明があり、ダウンロードできるようになっている。https://www.bunka.go.jp/koho_hodo_oshirase/hodohappyo/93650001.html

である。

なお、川崎市の「川崎市公用文に関する規程」（昭和36年3月17日訓令第3号）には、文体、用事用語、数字、符号について規定されているが、読み手に伝わる条件については書かれていない。

(2) パブリックコメント制度の概要と先行研究

パブリックコメント制度は国の制度として、行政手続法改正によって1993年に法制化された。目的は、「国の行政機関が政令や省令等を定めようとする際に、事前に、広く一般から意見を募り、その意見を考慮することにより、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てること」である¹¹。

国のパブリックコメント制度制定後、地方自治体にも意見公募手続を制定するようになり、2017年の「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」（総務省自治行政局行政経営支援室、2018年3月。以下、総務省調査）では、都道府県46団体（97.9%）、指定都市20団体（100.0%）、中核市48団体（100.0%）、施行時特例市35団体（97.2%）、その他の市区町村892団体（54.5%）が意見公募手続制度を制定している。総務省調査とのリンク、パブリックコメント条例の上位条例のタイプ、国の制度の内容との違いなど、この調査の概要は地方自治研究機構のウェブサイト「行政手続条例・パブリックコメント条例」で紹介されており、自治体のパブリックコメント条例の全体像を把握できる¹²。

国だけではなく自治体のパブリックコメント条例の制度設計や運用状況を分析した豊島（2003）は、パブリックコメントの手続的性質として、①民主主義的参加手続という性質をもつ手続であると同時に、主権者たる国民・住民以外の者も含む多くの者からの情報または専門的知識の収集をも目指した手段であ

¹¹ 行政手続法（最新版）<https://public-comment.e-gov.go.jp/contents/about-public-comment>

¹² 総務省自治行政局合成経営支援室（2018）「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」2018年3月。http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/028_administrative_procedure.htm

ることから、純然たる民主主義的参加手続とはいいがたいという特質を有している、②意思形成過程情報の提供手法のひとつであるという特質を有している、③行政と住民の間の双方向のコミュニケーションが盛り込まれた手続である、の3点を指摘している(豊島2003、pp.186~187)¹³。また、課題として、①説明責任履行手続以上に民意反映手続としての水準に達するためには10種類の手続的仕組み¹⁴のおのおのについて工夫が必要、②提出意見が公正な判断過程をたどって考慮ないし吟味されたか、③パブリックコメント制度の設計がほかの参加手段と組み合わせるのではなく、単一の手続として行政が行う数種類の意思決定に一括して適用することを求めている、④運用面の最大の課題として提出意見がきわめて低調である場合が多い、といった課題を述べ、パブリックコメントだけではなくほかの参加手続と組み合わせで総合的手続条例化を提案している(同上、pp.189-192)。また、制度として民意を反映した決定を行うより、説明責任を果たすための手段という面が強いと見られるべきで、意見の多寡によって政策等に反映するかどうかを決めるものではないという(同上、p.191)。

パブリックコメントがコミュニケーション手続であるなら、意見を求める主体だけではなく、意見を出す主体についても見ていく必要がある。そのうえで参考になるのは、原田(2011)の意見を提出しうる主体の類型化である。利害関係の有無、潜在的参加意欲、不参加の理由、能動化の手法例から、①潜在的同意者、②行政ウォッチャー・専門家、③一般市民、④サイレント・マジョリティに類型化し、一覧表で示している【図表3】。能動化の手法について詳しく説明されていないが、パブリックコメント手続への能動的参加を促す手法である。

¹³ 豊島明子(2003)「パブリック・コメントの意義と課題」、室井力編『住民参加のシステム改革』日本評論社、pp.174~197。国のパブリックコメント制度が市民と行政機関との間での比較的充実した双方向のコミュニケーション手段と常岡孝好2006も指摘している。しかし、参加者相互間の情報流通は予定されていないし、参加者間、参加者と行政間で濃密な協議や討議はないと評価している(常岡孝好2006『パブリックコメントと参加権』弘文堂、p.226)。

¹⁴ 10種類とは、①パブリックコメントの対象事項、②適用除外、③案の公表時期、④案の公表方法、⑤公表する情報の類型、⑥意見提出権者、⑦意見提出の期間、⑧意見提出の方法、⑨意見の処理方法、⑩手続の再実施である(豊島2003、pp.180~186)。

【図表 3】主体の類型ごとにみたパブリックコメント手続不参加の理由と能動化の手法例

主体の分類	利害関係	潜在的参加意欲	不参加の理由	能動化の手法例
潜在的不同意者	有	高	当事者意識の不足	規制影響分析の徹底
行政ウォッチャー・専門家	無	高	シグナルの見落とし	アラート
一般市民	無	低	機会費用	「成功事例」紹介
サイレント・マジョリティ	有	低	命令等に同意・中立	(アクセス件数調査)

(出典) 原田 (2011)、p.163 の図表 7-3

パブリックコメント手続きという名称から、「一般市民」をいかに能動化して参画させるかが最も重要であり、少なくとも主観的なレベルで機会費用を減少させることがきっかけになるという (原田 2011、p.165)。たとえば、パブリックコメント手続きで修正された事例をインターネット等でまとめて公表することで、「誰でも公共部門の改革に(手軽に)貢献できるのだ」と知らせることができ、利害関係や知識に関係なく、一般市民の公共精神に基づくパブリックコメント手続への参加を促すことができるとしている (同上、pp.165~166)。この提案は国の省庁のパブリックコメントの実証分析をふまえているため、上記の提案はパブリックコメント手続を所管する総務省に対するものである。しかし、自治体レベルでもパブリックコメント手続所管する部署がまとめてインターネット等で公表するのは、個別の部署のウェブサイトをチェックしなくてもすむという点で、確実に一般市民の機会費用を減らすことができるため、有効な手段ではないだろうか。

一般市民の参加を促し、市民のためのパブリックコメント制度を提案する松井 (2016)¹⁵ は、国や自治体のパブリックコメント制度の目的を、①行政の透明性の確保、②行政だけでは得られない情報の収集と政策への反映、③行政への市民参加、官民のパートナーシップと整理して、市民のためのパブリックコ

¹⁵ 松井真理子 (2016) 「市民のためのパブリックコメント制度」『四日市大学総合政策論叢』第 15 巻第 2 号、pp.1~21、2016 年 3 月

メントのポイントをそれぞれの目的から抽出し、重複を整理して①定められた制度の遵守と制度設計の妥当性、②実施時期の適切さ（遅すぎないこと）、③市民、当事者、専門家から意見を得るためのアプローチの適切さ、④一般の市民にとってパブリックコメントに付される内容がわかりやすいこと、⑤意見の提出者数が多いこと、⑥提出された意見の賛否の妥当性を挙げている。そして、松井が代表をつとめる NPO 法人市民社会研究所で「パブリックコメント研究会」をつくり、3つの案件へのパブリックコメントの提出及びパブリックコメント実施結果の6つのポイントによる分析をおこなったうえで、イギリスのコンサルテーションを比較して、市民のためのパブリックコメント制度設計の改善提案をまとめている。

政府への提案だけではなく、市民に対する提言があるので、見ておこう。「もともと市民全体から見れば極めて少数の意見で政策案を修正するものなので、過度の期待はできないことを認識すべき」と指摘しながらも、「内容が適正と判断される範囲においては、欠けていた文言を追加すること等で、結果的に有意義な成果を得る可能性もある。少数の市民や市民グループが、正式な政策決定プロセスの土俵に上がり、政策に直接的に影響を与えることができる機会を、やはり市民は大切にすべきである」と、パブリックコメント手続きへの参加を促している（同上、p.12）。

(3) 「丁寧な説明」の検討条件

以上の内容をふまえて、「丁寧さの原理」を検討する。

「1. 気配りの公理」はパブリックコメント手続が政策等への市民参加を促す制度であること、行政と市民の間には一般には情報の非対称性があると考えられることから、採択できる。気配りの内容は、意見をもとめる政策等の文書の内容、文体などの書き方や、その文書のわかりやすい解説も同時に提供されていること、提出期間の適切さ、応答の区分の考え方や回答の文章のわかりやすさ、意見提出終了から実施結果の公表までの期間の適切さなどが考えられる。

「2. 寛大さの公理」は、パブリックコメント手続の目的が行政以外の情報・

知識の収集であるため、自己の利益を最大化にならないといけないので、あてはまらない。

「3. 是認の公理」は、提出者への非難がそもそもありえない。行政は自身が気づかなかつた意見で政策等の文書に反映させる意見であれば歓迎するはずなので、称賛はありうる。この点は意見の政策等への反映がどれくらいあるのかで推測できる。

「4. 謙遜の公理」については、実施結果の応答文章や公表後の説明などの行政の姿勢について、称賛＝賛成意見、非難＝反対意見や批判は参考にしないと解釈できるのであれば、パブリックコメント手続を行った政策等を否定することになりかねないので、あてはまらない。

「5. 同意の公理」については一致・不一致にかかわらず意見の多寡で政策等が修正されるものではないため、やはりあてはまらない。ただ、提出する側としては、意見の反映を望んでいるため、意見を出しても同意されず反映されない事例がつつけば、意見提出不参加につながり、制度そのものの存在意義が小さくなる。そのため、「同意の公理」にはならないが、提出意見数の多寡は丁寧な説明の条件に入れておきたい。

「6. 共感の公理」は、政策等への関心がなければ意見提出につながらないため、その政策等への意見提出がなぜ必要なのかについての説明の条件として採択できる。

そこで、本稿では「丁寧な説明」を検討する条件として、①気配り、②共感、③政策への反映、④意見提出数を考えることとする。

2. 川崎市の市民館、図書館への指定管理者制度導入過程について

(1) 川崎市の市民館の特徴

本稿は川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入過程を紹介するが、市民館という呼称は川崎市独自であるので、あらかじめ市民館について説明しておきたい。

川崎市の市民館は、設置根拠である川崎市市民館条例には「市民のために、実

生活に即する教育、学術及び文化に関する各種の事業を行ない、もって市民の教養の向上を図ることを目的とする。」(市民館条例第1条)と社会教育法の明記はないが、社会教育法上の公民館である。

川崎市のウェブサイトには「教育文化会館・市民館・分館は、川崎市教育委員会所管の「公民館」に相当する社会教育施設です。」¹⁶と書かれている。そのあとの文章には、市民館の機能として、市民の自治をめざす学習、学習を通じた仲間づくり、学びたい講座などの企画提案・実施が紹介され、「市民が主役です」と締められている。

川崎市に限らず公民館では、主催で行う事業(社会教育振興事業という)のほかに、貸館として地域団体が会議室などを使用申請して自らの活動をおこなっているが、どちらも団体利用という点は共通している。主催で行う事業の場合は、講座参加費などは基本無料ないしは資料代や保険などの実費を参加者が負担する。貸館として会議室などを借りる場合は、事前に申請し、条例で定められた利用料金を利用者が払うことになっている。

川崎市では前述したように、学習を通じた仲間づくり支援や市民自治創造の施設としている。川崎市教育文化会館・市民館・分館社会教育振興事業要綱¹⁷では、社会教育振興事業で「社会教育振興事業の実施にあたっては、民主主義の精神にのっとり、平和と基本的人権を尊重し、市民が自らの学びを創造する豊かで活力のある地域社会の実現をめざすことを目的に掲げ、①市民一人ひとりの学習する権利と自由を保障し、市民の主体的な学習活動を振興する、②人権尊重の精神に基づき、市民一人ひとりが互いに認め合い共に生きる社会の創造をめざす、③市民の主体的な学習活動の振興を通して、市民参画と協働による市民自治の実現をめざす——の3点を基本方針としている。

¹⁶「教育文化会館・市民館とは? 知っていますか?教育文化会館・市民館・分館のこと」(2012年9月20日公開)。https://www.city.kawasaki.jp/kawasaki/page/0000030489.html

¹⁷川崎市「教育文化会館・市民館・分館社会教育振興事業要綱」(制定2010年4月、最新改正2022年4月1日)https://www.city.kawasaki.jp/templates/outline/cmsfiles/contents/0000003/3668/230401sinkouzigyoyouyoukou.pdf

川崎市の社会教育振興事業は、大きくは①社会参加・共生推進学習事業、②市民自治基礎学習事業、③市民学習・市民活動活性化学習事業、④市民・行政協働・ネットワーク学習事業、⑤現代的課題対応学習事業、⑥教育文化会館・市民館学習環境整備事業であり、市民館職員が市民の学習を支援するほか、市民と市民館職員が対等な立場で学習企画を立案・運営して実施している。

川崎市の市民提案事業では、市民と行政の職員が協働することによる講座の企画立案、地域課題解決への信頼関係づくり、特に平和・人権学習は、全国の公民館でも先進的な事業といわれている。平成 27・28 年度高津市民館市民自主企画事業によって作成した Love & Peace K30 ほか編 (2017)¹⁸ によれば、1985 年から 2014 年度まで川崎市の 7 区で合計 247 学級が開設され、4000 時間を超える「平和」ないしは「人権」の学習が行われた。平和・人権学習は企画委員として市民が関わっているが、企画・運営にかかわった市民は延べ 855 人、講座に参加した市民は延べ 8436 人である。1987～88 年度の中原平和学級の見学や調査によって、当時は謎に包まれていた「旧陸軍登戸研究所」の実態が明らかになり、明治大学学平和教育登戸研究所資料館の開設につながった。また、この学習の積み重ねのなかから、川崎市子どもの権利条例、多文化共生指針など、川崎市の政策立案につながった内容もある。中村 (2022)¹⁹ では、Love & Peace K30 ほか編 (2017) 以降の状況、つまり 2015 年以降の内容や状況にもふれて 35 年間の平和人権学習の意義を紹介している。また、「企画委員と一緒に企画・運営するのは骨が折れるが、共に学ぶ中で、職員としての力量形成の機会でもあった」と職員の立場から評価するほか、2010 年度の区役所移管以降に出てきた課題についても述べている。

なお、川崎市附属機関設置条例や附属機関の見直しに伴う関係条例の整備に関する条例の制定によって、市民館ごとに設置されていた運営審議会が 2016

¹⁸ Love & Peace K30 ほか編 (2017) 『川崎市平和・人権学習 30 年の歩み：1985 年～2014 年の記録』 Love & Peace K30、川崎市教育委員会、川崎市高津市民館

¹⁹ 中村高明 (2022) 「川崎市の平和・人権学習の歩み」『日本公民館学会年報』第 19 号、pp.13～22、2022 年 11 月。https://doi.org/10.24661/kominkan.19.1.2

年度から専門部会となり²⁰、社会教育委員会議の下に位置づけられるようになった。なお、川崎市では生涯学習の審議会はないため、社会教育委員会議が諮問機関の位置づけであり、教育委員会への助言も行っている。

(2) 指定管理者制度の制度化や問題点

ここでは、あらかじめ指定管理者制度についての説明をしておく。

指定管理者制度とは、公共施設の管理運営に関する行政の権限を民間に移譲する制度である。国の行財政改革の流れで、2003年の地方自治法改正によって、地方自治体の施設への指定管理者制度の導入が制度化された。2003年7月17日の各都道府県あての総務省自治行政局長名の通知²¹によれば、従前の委託管理制度では「公の施設の管理主体は出資法人、公共団体、公共的団体に限定」だったのに対して、「公の施設の管理主体は法人その他の団体であれば特段の制限は設けず」と変更された。また指定管理者制度の目的は、「公の施設の管理主体を民間事業者、NPO法人等に広く開放する。具体的には、①民間事業者の活力を活用した住民サービスの向上、②施設管理における費用対効果の向上、③管理主体の選定手続きの透明化」としている。

なお、指定管理者導入の制度化以前に、教育行政の分野では、1990年に成立した生涯学習振興法の下で、民間活用の検討が進められ、1999年、教育行政機関と民間教育事業者との相互の連携を促進する報告がまとめられている。

地方自治法第244条の2（公の施設の設置、管理及び廃止）によれば、指定管理者制度導入にあたっては、必要と認める公共施設の管理を指定管理者に任せると条例に定める。また、指定の手續（申請、選定、事業計画の提出等）、管理の基準（休館日、開館時間、使用制限の要件）、業務の具体的

²⁰ 図書館は条例で図書館法が根拠法であることが明記されている。区役所移管はなく教育委員会の所管である。図書館の運営審議会は各区の図書館にはなく、全市的に1つであるが、市民館運営審議会が専門部会になったのと同時に図書館専門部会になり、社会教育委員会議の下に位置づけられた。

²¹ 総務省自治行政局長「地方自治法の一部を改正する法律について（通知）」2003年7月13日。https://www.soumu.go.jp/main_content/000670890.pdf

範囲（施設・設備の維持管理、使用許可）を条例の内容として書きこみ、条例制定を行う。その後制定された条例に従って、指定の期間等を定め、最終的に議会の議決を経て指定管理者を指定する。

指定管理者として指定された団体は、毎年度の事業終了後、管理業務の実施状況、利用状況、管理経費等の収支状況、管理の実態などを記入した事業報告書を提出する。それを見て、自治体の首長は指定管理者に対して必要な指示を行うことができる。指定管理者が指示に従わない場合など、首長は指定の取り消しや業務の全部または一部を停止するよう命令することができる。

多くの自治体では、指定管理者の応募は仕様書を公開して、複数応募するほか、事業報告書、事業報告書などをふまえた事業評価書（担当部署などによる評価）を毎年公開し、指定管理期間終了年度の総括事業報告書（担当部署などによる評価）、それをふまえた外部有識者を含めた第三者委員会による総括事業評価書を公開している。

なお、指定管理者は、自治体からの委託料のほかに、公共施設の利用に係る料金を自らの収入とすることができる。

指定管理者制度が導入されて7年後、2010年12月28日付けで総務省自治行政局長が「指定管理者制度の運用について」という通知を、各都道府県知事・各指定都市市長・各都道府県議会議長・各指定都市議会議長あてに出している²²。8項目あるが、その中でも川崎市の市民館・図書館の指定管理者制度導入で市議会でも懸念が表明されていた2項目を書いておく。「2 指定管理者制度は、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するものであり、単なる価格競争による入札とは異なるものであること。」、「6 指定管理者が労働法令を遵守することは当然であり、指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること」である。

片山総務大臣（当時）の2011年1月5日の記者会見²³でも上記の通知につ

²² 総務省自治行政局長「指定管理者制度の運用について」2010年12月28日。https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei04_01000004.html

いて記者から質問があり、「自治体のこの制度の利用状況をみるとコストカットのツールとして使ってきたきらいがある」と運用状況を総括し、「指定管理者制度の一番のねらいは行政サービスの質の向上」であり、「ともすれば画一的で、規則などに縛られて、利用者本位ではないと批判されてきた公の施設の利活用について、新風を吹き込みたい」というのが指定管理者制度であること、また、運用状況をみていると「本来、指定管理になじまないような施設（※筆者補注：片山大臣は、たとえばとして、公共図書館、特に学校図書館は指定管理者制度になじまないと発言している）にまで指定管理の波が押し寄せている」、「コストカットを目的として、結果として官製ワーキングプアというものを随分生んでしまっている」と通知の問題背景を語っている。

総務省の最新調査²⁴によれば、2021年4月現在、指定管理者制度が導入されている施設は77,537施設であり、その約4割が民間事業者（株式会社、NPO法人、企業事業体など）が指定管理者である。指定期間は5年間が72.7%と最も多い。一方、指定取り消し等は2,732件で過去最高であり、内訳は期間満了の取り止め1,862件（30.3%）、指定取り消し827件（30.3%）、業務の停止43件（1.6%）である。指定取り消し等の理由は、施設の休止・廃止が最も多く800件（29.3%）、施設の民間等への譲渡・貸与557件（20.4%）、費用対効果・サービス水準の検証の結果446件（16.3%）、指定管理者の経営困難等による撤退等293件（10.7%）、施設の再編・統合163件（6.0%）とつづいている。

柳（2012）²⁵は、導入後10年の状況を分析して、指定管理者制度の改革に向けた課題、図書館及び博物館の実務レベルに向けた改革課題と制度面の改善をまとめ、図書館・博物館の運営・サービスを改善するにあたっては経営形態などの制度設計によるものなのか、現場の運営方式や自治体の運営方針等に関わ

²³ 総務省「片山総務大臣閣議後記者会見の概要」2011年1月5日。https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000154.html

²⁴ 総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」2022年3月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000804851.pdf

²⁵ 柳与志夫（2012）「社会教育施設への指定管理者制度に関わる問題点と今後の課題：図書館および博物館を事例として」、『レファレンス』2012年2月号、p.4、pp.79～91。

るものなのか問題を整理したうえで取り組む必要があるという。

角田（2022）²⁶は、近年導入数は抑制傾向であり、都道府県や政令指定都市では頭打ちであり果たして各分野の実態や課題が行政としての確、リアルタイムに把握できるのかと疑問を投げている。また、蓄積された人材や知識、ノウハウも失われて企画・政策能力も脆弱化し、実効ある施策が打ち出せるかと懸念も表明している。担当者はももとの施設本来の役割を發揮できるようにするのではなく、指定管理者の選定、協定締約、指定管理料の決定といった実務が中心になっていっていると指摘し、制度の抜本の見直しが急務と述べている。さらに、このような状況のなかで新規開拓の標的にされているのが、導入率が有意に低い教育委員会所管の社会教育施設（図書館、博物館、公民館等）であり、政府は導入を進めるために、2019年の通常国会で教育委員会所管の施設を首長部局へ移管できるとした地方分権一括法による関係法の改正を強行したという。

(3) 社会教育行政の最近の問題点について

社会教育行政の最近の問題点について、多くの事例があるため、詳細を紹介できないが、民間活用による公共施設マネジメント、公共施設再編、職員の非正規化が問題になっている。

また、補助執行も地方自治法改正で進み、教育は政治から独立となっていたのが、首長部局への移管が可能となっている。また、2014年、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正で教育委員会の制度改革で教育委員長が教育長と一本化され、首長によって任命されることとなった。

(4) 川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度の導入について

川崎市の施設に指定管理者制度が運用されたのは、2006年4月からである。

²⁶ 角田英昭（2022）『どう考える 公共施設の統廃合・再編、民間化：公共施設等総合管理計画と指定管理者制度』自治体問題研究所。以下、この段落は角田（2022）の要約である。

子ども文化センター、老人いこいの家、スポーツセンターなど、現在200弱近くの施設が指定管理になっている。川崎市地方自治研究センターが2007年9月に公表した『川崎市における指定管理者制度調査報告書』は、入江余熱利用プール、スポーツセンター、ふれあい館、保育園を対象として、行政当事者と事業者双方にヒアリング調査をおこない、「今後、自治体は長期的な視点に立ち地域性や歴史性にも配慮して、指定管理者制度の運用については、柔軟かつ慎重でなければならない。」と結んでいる(同上、p.38)。

市民館・図書館へも導入を図る動きは、筆者が公的な文書で確認した限りでは、2014年11月の教育プラン(案)で「民間活力を活用した、社会教育施設の効率的かつ効果的な施設運営を推進します」という表現で構想されていた(2015年4月『かわさき教育プラン』素案どおりに「効果手な施設運営の推進」となっている)。その後、2016年4月に公表された『川崎市総合計画』の全事務事業「2-3 生涯を通じて学び成長する」の平成28(2016)年度の事業内容・目標の「生涯学習施設の環境整備事業」に、「市民館や図書館における、民間活力の活用を含めた管理運営体制の検討」と書かれている。

教育プラン検討時期、阿部孝夫市長(2001年就任)は、「財政の危機」を宣言、「民間でできるものは民間で」のスローガンのもと、行財政改革を推進した。生涯学習について「平成13年度における各市民館講座関連経費約2.7億円のうち、約80%の2.2億円を講座の企画・運営に携わる市職員の人件費(講師謝礼は含まない)」「生涯学習事業の企画運営は、既に市民自らが担うことも十分に可能」「講座を受講している市民のなかには講師として十分な力量を発揮できる」などと分析している。第2次行財政改革プラン(2005年3月発表)では、「市民利用施設等における機能の総合化・高度化」の「改革の視点・方向性」の例のひとつに「市民館等の管理運営」が挙げられ、「市民館を区における生涯学習や市民活動を支援する拠点として、また分館を地域における拠点としていくための機能整備を進めるとともに、新たな管理運営手法の導入をめざします。」(傍線強調引用者)とある。

「新たな管理運営手法」とは、2003年地方自治改正で導入された指定管理者

制度であることは想像に難くない。阿部市長はこの時期に導入された指定管理者制度も活用し、2002～2006年の5年間で、1,901人の職員を削減し、179の市の施設に指定管理者制度を導入した。伊藤 2005 によれば、前市長が教育出身者であることから教育行政が攻撃的とされたそうだが、この時期、市民館や図書館、博物館に指定管理者制度が導入されなかったのは、市民館長会議、事務主幹者（主幹）会議、振興部会（社会教育振興係長）、管理部会（管理係長）などの職員集団の考え方、主張が採り入れられた結果という²⁷。

また、社会教育委員会議は平成 26・27 年度の研究報告書「地域をつなぐ拠点としての社会教育施設を求めて 市民館、図書館のあり方を中心に一」で、視察調査など 2 年間の調査研究をふまえて「当面指定管理の導入の必要はない」と結論づけている。

なお、川崎市の市民館への指定管理制度についての先行研究としては、社会教育委員会の委員、議長をつとめた平川景子（2023）がある²⁸。同論文では指定管理者制度導入をめぐる議論の過程で、以下の問題点や課題を指摘している。

- (ア) 川崎市では、2022 年の指定管理者制度導入議論の以前から、市民館職員の首長部局併任、市民館の首長部局への移管などが行われていた。
- (イ) 市民館では、「市民自主企画講座」「市民企画委員」で、市民の「学習の自由」にかかわる問題が発生していた。
- (ウ) 2022 年の指定管理者制度導入のための教育委員会の手続きは、市民との継続的な対話を欠いているという点で民主的ではなかった。
- (エ) 指定管理者制度はすでに他の自治体で廃止や撤退などが続いており、また営利目的化が職員の雇用・労働条件の劣悪化をもたらしている。法律上の設置目的のために、永続的・安定的な運営を要する社会教育施設に導入することには問題がある。

²⁷ 伊藤長和（2005）「全国に名高い川崎市の社会教育が変わる」『東アジア社会教育研究』第 10 号、pp.189～190。

²⁸ 平川景子（2023）「社会教育の公共性を支える職員の専門性：川崎市における市民館・図書館の指定管理者制度導入過程の検討」、『明治大学社会教育主事課程年報』32、pp.1～16、2023 年 3 月。

(オ) 川崎市民は、指定管理者制度も含め今後も具体的な問題を検討・是正していくことに関心を持ち続けており、そのために市民と職員が社会教育の実践と制度を確かめ合う場が求められている。(平川 2003、p.10)

導入までの経緯は川崎市のウェブサイトに掲載されている「今後の市民館・図書館のあり方」「市民館・図書館の管理・運営の考え方」(2023年9月6日最新情報更新)²⁹に紹介されている。

内容を要約すると、「社会状況が変化しており、多様化する市民ニーズに的確に対応することが必要である。」というのが大目的である。そのために「市民館・図書館が、地域でそれぞれの機能を最大限に発揮しながら、すべての市民が生涯を通じて学び続けることができるよう、概ね10年程度を見据えた理念を掲げて、今後の市民館・図書館がその役割を果たしていく」(傍線強調引用者)と書かれている。

「概ね10年程度を見据えた理念」とは、2021年3月に公表された「今後の市民館・図書館のあり方」(以降、「あり方」)で、以下のように説明されている。

「超高齢社会の到来を見据え、市民の暮らしの向上と地域社会の持続的発展のための学びを推進するために、10年後の未来に向けて、「人生100年時代の生涯学習社会の実現～生涯を通じた学びと成長～」という理念を掲げ、総合的に施策を展開し、「人づくり」、「つながりづくり」、「地域づくり」の推進を図りながら、持続可能な地域づくり安心して暮らし続けるしくみづくりを進めます。」(あり方、p.10)

市民館・図書館の今後のイメージとして、(1) 行きたくなる市民館・図書館～利用及び参加の更なる促進～、(2) まちに飛び出す市民館・図書館～身近な地域に立脚した取組の推進～、(3) 地域の“チカラ”を育む市民館・図書館～地域資源や担い手づくりの推進～の3点を挙げている(p.13)。また、今後の市民館・図書館の役割として、「市民自身が学び、その成果を地域での活動に活かすことで充実感を味わい、更なる学びにつなげる」という学びと活動の循環

²⁹ URL は以下である。 <https://www.city.kawasaki.jp/880/page/0000115175.html>

を推進していく必要があります。持続可能な社会の実現に向け、「人づくり」や「地域づくり」が図られるよう、それぞれの強みや資源を活かした連携を進めながら、「学びと活動を通じたつながりづくり」の役割を果たしていきます。」(p.12)と説明されている。

なお、「総合的に施策を展開する」というのは、関連施策として、(1)「第2次川崎市教育振興基本計画かわさき教育プラン」(平成27(2015)年3月)、(2)「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」(平成27(2015)年3月)、(3)「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」(平成31(2019)年3月)、(4)「資産マネジメントの第3期取組期間の実施方針」の策定に向けた考え方(平成31(2019)年2月)、(5)「川崎市持続可能な開発目標(SDGs)推進方針」(平成31(2019)年2月)が紹介されている。教育行政だけではなく、社会福祉、まちづくり、公共施設管理などの基本政策文書の内容を共通化することがなされている。また、市民の生涯学習推進にあたって、庁内で相互に連携して総合的に推進するため、庁内各部局で連携する仕組みづくりを行って横断的な調整を図るとあり、「あり方」も各部局からなる庁内検討会議³⁰で検討、調整して策定されている。

その後、2022年1月に「市民館・図書館の管理運営の考え方中間とりまとめ」(以降、中間とりまとめ)を公表した。この文書に「指定管理者制度」の文言が初めて登場する。

中間とりまとめの公表後、指定管理者導入施設の成功例の視察のほか直営・

³⁰ (仮称)「川崎市市民館のあり方及び図書館のあり方」に関する庁内検討会といい、その設置要綱は令和元年6月7日から施行された。委員は総務企画局都市政策部企画調整課長、総務企画局公共施設総合調整室担当課長、総務企画局行政改革マネジメント推進室担当課長、財政局財政部財政課長、市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課長、市民文化局コミュニティ推進部区政推進課長、健康福祉局地域包括ケア推進室担当課長、川崎区役所まちづくり推進部生涯学習支援課長、麻生区役所まちづくり推進部生涯学習支援課長、教育委員会事務局総務部庶務課長、教育委員会事務局教育政策室担当課長、教育委員会事務局学校教育部指導課長、教育委員会事務局生涯学習部生涯学習推進課長、教育委員会事務局生涯学習部生涯学習推進課担当課長、市立中原図書館長、市立高津図書館長、市立宮前図書館長である。なお、議長は教育委員会事務局生涯学習部生涯学習推進課長が務めている。(「あり方」pp.86-87)

業務委託・指定管理者制度を比較して、結論として指定管理者制度導入を行うとした「市民館・図書館の管理運営の考え方」(以降、考え方)が案のパブリックコメントを経て、2022年8月に策定された。その内容の一部に指定管理者制度導入の目的が以下のように書かれている。

「本市では、既に直営方討式に加え業務委託による民間活用を行っています。多様なニーズへの対応やサービスの充実に向けての体制の構築にあたっては、現在の限られた人的資源やノウハウでの対応は難しく、また、業務委託の拡充においては、業務範囲や民間ノウハウの活用が限定されるため、多様なニーズへ柔軟に対応するには課題があります。

多様なニーズ・課題への対応に向け、民間事業者の発想や工夫、またノウハウ及びマンパワーを有効に活用し事業サービスをさらに進めていくため、これまでの本市が培ってきた知識、経験の継続や、公共性にしっかりと配慮したうえで、市民館及び図書館の新たな管理運営手法として、「指定管理者制度」の導入を行います。」(考え方、p.21、傍線強調原文、太字強調引用者)

「考え方」では、市民館は全館、図書館は一部直営館を残して指定管理者が運営する図書館をモニタリング評価するという体制のほか、導入は一斉ではなく順次、条例改正をして行うなどのスケジュールが示されている。また、指定管理者制度後の行政と指定管理者との役割分担やモニタリング・評価のしくみ、災害対策などについて書かれた「検討状況について」は8月25日の文教委員会への説明資料として公開された。さらに、市民館と図書館の条例改正案は8月30日、文教委員会定例会にて令和5年第4回定例会提出予定議案の説明資料のひとつとして初めて公開され、10月13日に市議会本議会で条例改正案が可決された。中原市民館、高津市民館、高津市民館橋分館、高津図書館橋分館への指定管理者制度導入が決定したのである。2023年11月、指定管理者向けの説明会の資料などが公開されている。

条例改正可決までの流れを、パブリックコメントの提出時期、結果発表のタイミングがわかるようにまとめた【図表4；文末に掲載】。とくに「考え方」案

の段階で、社会教育委員会議の前に教育委員会で案が承認されていること、パブリックコメント結果公表の前に社会教育委員会議の会議があること（2022年8月8日。この日は会議録で確認すると、パブリックコメントの結果について報告されていない）、教育委員会議と市議会文教委員会が同日（2023年8月23日）開催であることなどがわかる。社会教育委員会議開催が教育委員会の会議開催後になっていることも多く、社会教育委員会議が助言機関としての役割を果たしていないこともわかる。

3. 指定管理者制度導入検討過程における市民意見の聴取について ——パブリックコメントを中心に

本稿では、川崎市教育委員会が市民に丁寧に説明したという点について、パブリックコメントにおける市民意見がどのように検討されたのか、紹介する。

具体的に検討するのは、教育委員会事務局が2023年10月6日に開催された市議会文教委員会で陳情審査の資料にある「本市の考え方」として掲載されているなかの以下の内容である【図表5】。

以下、時系列的にみていく。

(1) 「あり方」策定前の市民の意見聴取について

川崎市の考え方に書かれているように、この段階では指定管理者制度についてではなく、市民館や図書館の今後の期待などを聞いている。

① 「第2回川崎市民アンケート」(2019年)

利用してみたい図書館、市民館についてアンケート設問の中に入れている。

図書館については、一番回答者が多いのは「無回答」17.6%であるが、それを除くと、「利用してみたい図書館」は、「自宅や職場からアクセスしやすい」16.7%、「関心のあるイベントや講座などに参加できる」11.0%、「飲食できるスペースがある」10.3%が上位3位である（「あり方」p.78）。一方、利用してみたい市民館の上位3位は、「自宅に近い（もしくは行きやすい）場所にある」29.2%、「居心地がよく飲食などができ、居場所として使える」19.3%、「市

【図表 5】川崎市の考え方の中の「丁寧な説明」

市民意見の聴取につきましては、「今後の市民館・図書館のあり方」の策定時においては、市民ニーズや課題等の市民の声を適切に把握するため、アンケートやワークショップ等の様々な取組を実施するとともに、パブリックコメント手続を実施いたしました。

「市民館・図書館の管理・運営の考え方」の策定に当たっては、より丁寧な説明を行うため、検討状況の途中報告として「中間とりまとめ」を作成し、関係団体等に説明した上で意見聴取を行うとともに、「案」に対しても、再度、関係団体等へ説明に伺い、パブリックコメント手続を実施するなど、適時適切に実施してまいりました。

また、社会教育委員会議におきましても、「市民館・図書館の管理・運営の考え方」について「中間とりまとめ」や「案」の各段階で説明し、指定管理者制度の導入について協議いただき、御意見を伺ってきたところでございます。

本市といたしましては、指定管理者制度の導入に至る考え方について、時機を捉え、様々な手法で、市民の方々に説明・意見聴取を丁寧に行ってきたものと考えており、令和7年4月導入予定の指定管理者制度に係る各種手続きや取組を進めるため、川崎市市民館条例の一部を改正する条例案及び川崎市立図書館設置条例の一部を改正する条例案を本市議会定例会に提出したものでございます。

現在、「市民館・図書館の管理・運営の考え方」に基づき、指定管理者制度の導入に向け、仕様書やマニュアル等について検討を行っており、これまで本市が培ってきた知識・経験の継続や、公共性に配慮するとともに、引き続き、市民への丁寧な説明に努めながら取組を進めてまいります。(傍線強調引用者)

民のライフスタイルや生活課題に対応したきめ細かいサービスや講座がある」13.3%である。

図書館、市民館ともに一番のニーズは「自宅の近くにあってほしい」である。しかし、図書館増設をしていない。

また、「飲食できるスペース」、「居心地よく飲食ができる」など、市民館や図書館本来の機能というより、居場所として居心地の良い場所がほしいという内容もある。

② あつ祭「どんな市民館だったら行ってみたい？」(2020年8月23日)

この日は課題解決型をめざしている札幌市図書・情報館の取り組み紹介(オンライン)ほか、安藤聡彦・埼玉大学教授の基調講演(コロナ禍の市民活動の重要性)、そしてワールドカフェ方式で参加者がグループディスカッションをし

て「こんな市民館があったらいい」という意見をまとめた。ちなみに、筆者も参加したが、このワークショップでは、指定管理者制度については全く言及されていなかった。ウェブサイト公表されている開催報告には以下のような市民ニーズが紹介されている。

- 職員やコンシェルジュが相談に対応してくれる体制がある
- リアルな場の価値を感じられる
- 魅力的でワクワクするコンテンツや環境がある
- 気軽に立ち寄れるオープンな場で、交流したりできる
- 歩いて行ける身近な場所にある
- 行けば面白い人に出会える
- 自分らしく生涯学習ができる
- 個人で行っても使える
- ついでに寄れる複合的な場
- いつ行っても何かやっていてつい通ってしまう
- 社会教育の講座から気軽に参加できるものまでバリエーション豊かな企画がある
- インターネット環境が整っている
- オンラインで繋がれる
- 20代以下の若い世代が地域に関わる機会がある
- 地域愛を育てる
- 予約がない時に自由に使える
- 自分らしく生涯学習ができる
- 個人で行っても使える
- ついでに寄れる複合的な場
- いつ行っても何かやっていてつい通ってしまう

市民館の社会教育振興事業をもっと豊かにしてほしいという内容やインターネット環境の向上を求めている。インターネット環境については以前から要望があったが、予算がないという理由でできていなかった。市民のニーズをかな

えたというより、この間のコロナ禍でようやくオンライン環境が整備された。

ちなみに、これらの市民ニーズに対してなぜ行政ではできないのか、どういう内容で民間を活用したいのかを、市民団体による学習会(2023年7月23日開催)で参加者が教育委員会担当課長に尋ねているが、「広報や見せ方」とのことだった。

(2) 地域団体のメンバーや専門部会委員の意見について

パブリックコメント以外に、市民館や図書館を利用している団体や、各市民館の専門部会や図書館専門部会にも意見を聞いている。その結果は社会教育委員会議で報告されているので、社会教育委員会議の会議資料で読むことが可能である。たとえば2022年度第3回川崎市社会教育委員会議定例会議資料として公開されている内容(資料1-2)³¹を読むと、各団体に所属する個々人の意見をまとめており、団体としての意見をその後まとめるというような経過をとっていない。また、指定管理者制度導入については指定管理者制度導入を前提としてこうしてほしいという意見もあるが、ほとんどが指定管理者制度に反対、不安、疑問という意見であるのがわかる。

専門部会についても同様に教育委員会事務局が定例会に同席して説明するが、質疑応答にほとんど時間をとっていない。たとえば2022年8月18日の麻生市民館専門部会定例会での説明では、教育委員会事務局の2人の職員が説明したあと、若干の質疑応答があったが、「(指定管理者制度は：筆者補足)市としてすでに決まっているので変えられない」と、退室している。

(3) パブリックコメントでの市民意見

1) 川崎市のパブリックコメント制度について

川崎市のパブリックコメント手続についてまず紹介する。

³¹ 川崎市社会教育委員会議資料及び議事録(2023年11月1日更新)の「令和4年度」の第3回定例会「会議資料一式」は以下でダウンロードできる。<https://www.city.kawasaki.jp/880/page/0000144105.html>

川崎市は、川崎市自治基本条例（2004年12月12日公布）の第30条（パブリックコメント手続）を制度化し、2006年12月14日、川崎市パブリックコメント手続条例³²を公布した。目的（第1条）は、「この条例は、市民生活に重要な政策等を定めるに当たり、パブリックコメント手続を実施することにより、市民の市政への参加を推進するとともに、行政運営の透明性の向上を図り、もって市民自治の確立及びより開かれた市政の実現に資することを目的とする。」とある。また、提出された意見については、「策定機関は、パブリックコメント手続を実施して政策等を定める場合は、意見提出期間内に当該策定機関に対し提出された当該政策等の案についての意見（以下「提出意見」という。）を十分考慮しなければならない。」（第8条）と書かれている。また、「川崎市パブリックコメント手続逐条解説書」もウェブサイトで公表されている³³。

川崎市のウェブサイトでのパブリックコメント制度の説明は、以下のように書かれている。

「川崎市では、自治基本条例の基本理念に基づいて、より一層、市民の市政への参加を推進し、行政運営の透明性の向上を図ることを目的に、同条例第30条に定められたパブリックコメント手続を制度化するため、「川崎市パブリックコメント手続条例」を制定しました。

パブリックコメント手続とは、市民の生活にとって重要な行政計画、条例、審査や処分³⁴の基準（これらを政策等と言います。）を定める際に、政策等の案や関連資料をあらかじめ公表して、市民の意見を募り、提出された意見を考慮して政策等を定める制度です。

この手続は、政策等を定めるに当たって、その内容をより良いものとするために意見を募る制度ですので、各案件に対する意見を寄せてくださるようお願いします。

³² 川崎市パブリックコメント手続条例 http://www.reiki.city.kawasaki.jp/kawasaki/d1w_reiki/H418901010072/H418901010072.html

³³ 川崎市市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課「パブリックコメント手続逐条説明書」。現在公表されている説明は、2020年6月公表版である。 <https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000016/16203/2020.6tikuzyousetumei.pdf>

また、いただいた意見については、定めた政策等の公表にあわせて、その内容と意見に対する市の検討結果を公表します。(傍線強調引用者)³⁴

しかし、一般的に、パブリックコメントは計画作成など新たに作成される取組や実施されている政策の見直し(たとえば、計画であれば、計画の実施期間後の計画)の提案の最終段階で行われることが多い。つまり、今回の市民館・図書館への指定管理者制度導入については、指定管理者制度導入を教育委員会事務局は他部局と調整のうえ実施することを詰めており、合意事項として示されている。したがって、その案に賛成やその案をさらに推進する内容であれば取り入れるが、反対意見は他部局との調整をやり直すことを意味するので、取り入れることはめったにないことが推測される。

二度パブリックコメントは実施されているので、その結果を見てみよう。

2) 実施結果および応答紹介

①今後の市民館・図書館のあり方(案)

意見の内容は【図表6】のとおりである。内容の区分を見ると、A、Bは反映するが、それ以外は意見募集の案件には文書の内容や文書をふまえた対策に反映されないと読むことができる。しかし、意見の大半は、C、D合わせて1022件(90.8%)で、参考にしたのはわずか2%である。Dが特に多いのは(3)と(4)の図書館関係の内容である。

唯一、Aとなっている内容は、実施結果に掲載されている22番の意見である。

意見要旨:「つながりづくり」「地域づくり」を進めていくという点に関して、地域にはさまざまな組織や団体が活動しており、市民館で活動する団体以外とも協働・連携してつながっていくことが大切ではないかと思えます。

さまざまな団体と情報を交換し、協力し合うということを発信していく

³⁴ 川崎市「意見公募」(最新更新日なし) <https://www.city.kawasaki.jp/shisei/category/50-10-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0.html>

【図表6】「あり方」(案)に対するパブリックコメントの意見分類

	A	B	C	D	E	合計
(1)「今後の市民館・図書館のあり方の方向性」に関すること(第2章)(P3~7)	0	1	1	16	0	18
(2)「今後の市民館の運営のあり方」に関すること(第3章)(P8~17)	1	9	19	33	0	62
(3)「今後の図書館の運営のあり方」に関すること(第4章)(P18~41)	0	7	69	303	0	379
(4)「今後の市民館・図書館の施設整備の方向性」に関すること(第5章)(P42~56)	0	4	0	571	0	575
(5)「今後の市民館・図書館のあり方に基づく取組の推進に向けて」に関すること(第6章)(P57~59)	0	2	0	8	0	10
(6) その他(P60~64)	0	0	0	2	79	81
合計	1	23	89	933	79	1125

(注) A～Eの区分の内容は以下のとおり。

【御意見に対する市の考え方の区分】

- A 御意見を踏まえ、計画に反映させるもの
- B 御意見の趣旨が計画に沿ったものであり、御意見の趣旨を踏まえて取組を推進するもの
- C 今後の取組を進めていく上で参考とするもの
- D 計画に対する質問・要望であり、計画の内容を説明・確認するもの
- E その他

(出典) 川崎市「市民館・図書館の管理・運営の考え方(案)」に関するパブリックコメントの結果について」より抜粋

ことが必要であると思います。

本市の考え方：市民館の事業などのさまざまな場面において、多様な主体との協働・連携に向けた取組を推進していくことは大変重要であると考えておりますので、第3章-3の「(3) 多様な主体の参加と協働・連携による地域づくり」と、第3章-4-(3)の「ウ 多様な主体との協働・連携に向けた取組の推進」における協働・連携の対象につきまして、限定的な印象を与えないよう具体的な例示を加筆します。(傍線強調引用者)

Bに分類され、市が前向きな考え方を示している意見は、例えば学校、こども文化センター、老人いこいの家などの連携、オンラインの推進（事業へのICTの活用、広報をWebで、電子図書館の導入、画面が拡大できるタブレットの導入など）、地元市民の気持ちを汲んで企業優先の計画にならないようにしてほしい、施設のバリアフリー化、（図書館の共同書庫構想も考えた）手狭なバックヤードの拡大による開架本棚増加など利用者が使いやすい工夫、などである。

その中で、今回の指定管理者制度導入に関する内容も示した意見があるので、紹介しておこう（意見番号169）。

意見要旨：今回のあり方（案）の第5章3「既存の施設を最大限に活用する」は、少子高齢化で少ない予算の中でできる合理的な整備の方法だと思いました。

施設への愛着、信頼感、安心感は市民の自然な感情であり、地元への愛情、市民としての誇りにつながっていると思います。地元市民の気持ちを汲んで、利用しやすい施設にして欲しいです。企業優先の計画にならないようにしてください。

本市の対応：今後の市民館・図書館におきましても、市民の多様なニーズに対応し、市民の生涯学習を支える拠点となるよう本市の資産マネジメントの考え方にに基づき、施設の長寿命化による施設整備を基本とした取組を進めます。また、施設規模や条件、躯体等の老朽化の進行状況や利用状況、まちづくり施策を総合的に勘案した上で、施設整備を計画的に推進し、市民意見等を踏まえながら、生涯学習環境の充実に努めてまいります。

ちなみに、Dに分類されている中で、社会教育とまちづくり政策の関連を尋ねている内容がある。それも見ておこう（意見番号11）。

意見要旨：市民館とほかの施策、例えば、「まちのひろば」との関係がよく

わかりません。市民館ならではの機能が何なのかを示してください。

本市の対応：市民館は、誰もが気軽に集い、多様なつながりを育む地域の居場所「まちのひろば」の形態のひとつとして挙げられており、市民の自発的な学びを通じた成長を支える地域の社会教育施設として、新たな学びや活動への動機づけを図りながら、地域に暮らすさまざまな人々の交流等を促進するとともに、より主体的な学びや活動につながる取組を推進してまいります。

市民館は社会教育振興事業に参加する市民のつながりをつくり市民自治につなげる学習機能がある。参加者個人の学びが市民自治をつなげる政策を推進するのか。「より主体的な学びや活動につながる取組を推進」の主語が明記されておらず（本市の対応として書かれてはいるが）、「より主体的な学びや活動」という表現も抽象的でわかりづらい。

社会教育振興事業には、市民提案事業もある。市民提案事業についての意見を見てみよう（意見番号 20）

意見要旨：市民の主体性を尊重した真の学びの場でなければ、「地域の力を育む市民館・図書館」にはならないと思います。

市民館の市民自主講座の企画委員の話では「市民が選定した講師にダメ出しがあった」など規制されるような話も聞きます。

区によっては市民が集まらないから市民自主講座がなくなったという話も聞きました。市民が主体となる自主講座なのに規制が多くて面白くないからもう企画委員にはなりたくないという意見も聞かれました。

本市の考え方：「市民自主学級・市民自主企画事業」につきましては、地域や社会の課題解決に向けた市民の主体的な生涯学習を支援する取組として

実施しており、提案された企画などにつきましても、市民の主体性を尊重しながら助言等の支援を行いながら進めております。今後につきましても、市民の学習や活動に対する関心や意欲を大切にするとともに、市民ニーズに沿った支援に努めてまいります。

この意見の詳細は不明だが、多摩市民館で市民委員が企画した平和・人権学習の講座について、市民館側が介入し、その説明をしてほしいと企画委員が求めても説明がまったくなされなかったという例を聞いている。市民提案事業への「口出し」については以下のような内容もある（意見番号48）。

意見要旨：教育委員会の管轄である市民館の管理が区役所に移されたことによって、区長や職員が教育事業に影響を与えるような場面が見受けられます。教育委員会事業は市長事務部局から独立しているはずなので、市民館の教育事業について区役所は口出しをしてはいけないのではないのでしょうか。（同趣旨ほか4件）

本市の考え方：市民館につきましては、区役所が管理・運営を行うことにより、社会教育振興事業の展開や地域人材の育成・支援等について、区役所の有している市民活動や市民協働に関する多くの情報やノウハウなどの活用を図っております。

区役所（どの区もまちづくり推進部生涯学習支援課）が社会教育を担当しているが、社会教育主事資格をもつ職員を配置していない。課長（市民館館長）を含めて社会教育の勤務経験がない職員が異動している（3年程度で異動している）。社会教育を理解していない職員が学習支援することができるのだろうか。「区役所の有している市民活動や市民協働に関する多くの情報やノウハウなどの活用を図っている」とはいうが、どの程度、社会教育への理解がある職員なのか、説明不足である。とはいえ職員に対して社会教育の研修を行っているので、

その点も書いて不安を払拭するべきではなかったか。

なお、職員の専門性についての意見も見てください（意見番号 43、44、45）。

意見要旨（意見番号 43）：市民館は社会教育の場です。社会教育主事を各館に複数人置くようにしてください。（同趣旨ほか 3 件）

本市の対応：市民館は地域の社会教育振興を担っておりますので、市民館職員につきましては、国立教育政策研究所が実施する社会教育主事講習等への派遣研修などを実施しております。

市民館職員は、社会教育振興を担う専門的職員として重要な役割を担っていると考えておりますので、今後も、計画的・体系的な人材育成に努めてまいります。

意見要旨（意見番号 44）：市民館の職員の専門性を高めるために、専門職の資格を有する職員を他分野へ異動させることなく、また民間への業務委託は行わずに、職員が専門職としての技量を十分に磨き発揮できるシステムとする必要があると思います。

本市の考え方：市民館の運営につきましては、行政と民間が連携して行うことにより、民間の専門的な技術・技能や創意工夫等を活用し、効率的・効果的な事業・サービスの提供に努めております。また、社会教育振興事業につきましては市の職員が行っておりますが、社会教育振興を担う専門的職員として、国立教育政策研究所が実施する社会教育主事講習等への派遣研修などを行うとともに、他分野の組織との人事交流により、人材の育成に努めております。

意見要旨（意見番号 45）：職員の専門性について色々と書かれていますが、

会計年度任用職員や非常勤職員、指定管理者など、専門性の乏しい職員が配置される可能性があります。そうになると長期展望をもちづらく、事業などの継続性も難しいと考えます。社会教育主事、社会教育士など資格をもっている市の教育委員会の正規職員の方が良いと思います。

本市の考え方：市民館の職員の専門性につきましては、社会教育振興を担う専門的職員として、社会教育の体系的な理解を深め、個々の専門性の向上を図れるよう各種研修・研究活動を実施するとともに、関係部署とも連携しながら幅広い分野の知識の習得や地域課題解決のための知識や技能などを身につけるための研修事業を行うなど、計画的・体系的な人材育成に努めてまいります。

図書館の職員の専門性に関する意見や民間委託になることで専門性が継続できるかどうかという不安、批判も多く出されている（意見番号107～135。同趣旨の意見は意見番号としてひとつにまとめられているので、意見件数は176件と図書館の運営に関するD区分の意見総数303の半数以上である）。以下、代表的と思われる意見とその対応を紹介しよう。

まずは民間委託についてである。

意見要旨（意見番号108）：図書館は市民が欲しい情報の宝庫であるとともに、思想・嗜好等に係る個人情報が集積しています。この個人情報は公的に保護されるべき情報です。予算削減のため民間委託が進むなかでも図書館は市の職員で運営されるべきです。

意見要旨（意見番号110）：図書館は、本を並べるだけでなく、レファレンス機能があってこそ活用がされます。相談カウンターだけでなく、委託業者に任せている窓口業務の職員も市民にアドバイスができると役に立つと考えられますので、窓口業務を直営にしてください。またレファレンスカ

ウンターに専門職員一人ではなく充実させてください。(同趣旨ほか 10 件)

本市の考え方(意番号見 108~111 に対するもの):市立図書館の管理・運営につきましては、現在も職員が専門性を発揮し、レファレンス業務等に専念できるよう、貸出・返却カウンター及び書棚等への配架業務等、業務の一部を民間事業者に委託しており、個人情報保護に関しましても、関係法令を遵守し、適切な情報管理に努めております。

今後の管理・運営につきましては、より一層の全市的な図書館サービスの充実や求められる多様なニーズへの柔軟な対応など、「今後の市民館・図書館のあり方」を踏まえながら効率的・効果的な管理・運営手法を検討してまいります。

民間委託についての意見にはどのように対応しているのか、示しておこう。

たとえば、「市民館の運営については、公平・公正な運営をするという観点から、民間に任せるのではなく、高い見識のある市の職員で、直営で行われるべきだと思います。」(意見番号 28)、「市民館について効率的・効果的な運営を行うとありますが、民間委託することが経費の削減につながるというようなものになっていくことを危惧しています。市民館が、書かれている「人、つながり、地域」づくりを進める場であるなら、あまり効率的・効果的を優先することは止めた方が良く考えます。」(意見番号 29)、「民間委託は本当に必要なのでしょう。市民館の職員は館長以外すべて民間委託となっていますが、本来、市民館は市民の社会教育の場であって、市民館の役割は施設の貸出だけではないはずです。したがって、民間企業に委ねるのではなく、直接管理にすべきと思います。」(意見番号 30)、と、民間委託への疑問や不安を述べる意見には以下のような考え方を示している。

この 3 つの意見についてはまとめて 1 つの本市の考え方が示されている。

本市の考え方:現在の市民館は、窓口業務、清掃業務などの管理業務や、

ホール運営業務などの専門知識の必要な業務を民間に委託し、行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、効率的・効果的な事業・サービスの提供に努めており、社会教育振興事業については市の職員で行っております。今後の管理・運営につきましては、それぞれの施設形態や諸室の配置、設備の違いなどに応じた適切な維持管理を実施するとともに、求められる多様なニーズへの柔軟な対応や地域特性に応じた事業・サービスの推進など、「今後の市民館の運営のあり方」を踏まえながら、効率的・効果的な管理・運営手法を検討してまいります。

民間委託については窓口業務のような業務委託とは別に、指定管理者制度があり、業務委託と指定管理者制度は公共施設管理や事業運営の権限の主体が違っているが、その点についてはまったく説明していない。

民間委託についての意見の中に、図書館法に言及した内容もある（意見番号115）。

意見趣旨：民間活力の活用を基本方針に掲げていますが、図書館法では無料の原則があります。図書館の使命を追及していくことは、利益追求を目的とする民間企業の理念とは矛盾します。

人が生きていく上で不可欠な教育の場を儲けの対象にしてはなりません。（同趣旨ほか18件）

本市の考え方：図書館は図書館法に示される「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資すること」を目的としている社会教育施設です。

今後につきましても、法に則り適切な管理・運営に努めるとともに、「今後の図書館の運営のあり方」でお示しした取組の方向性に基づき、取組を推進してまいります。

また、今後の管理・運営につきましては、より一層の全市的な図書館サービスの充実や求められる多様なニーズへの柔軟な対応など、「今後の市民館・図書館のあり方」を踏まえながら効率的・効果的な管理・運営手法を検討してまいります。

図書館が社会教育施設であると明言しているが、全市的な図書館サービスの充実や求められる多様なニーズへの柔軟な対応について具体的な言及がない。多様なニーズに柔軟に対応するために効率的・効果的な管理・運営手法を検討するとしており、民間委託化という方向性を否定した回答ではない。

次は職員の専門性についてである。

意見趣旨（意見番号 127）：職員が正規の専門職として働き続けるために、司書職制度の採用が望ましいと思います。

そのためにも、図書館事業を民間に任せることはしないでください。（同趣旨ほか5件）

本市の考え方：本市におきましては、司書資格を有することを区分とした職員採用は行っておりませんが、これまでも図書館の職員には、必要な知識等を得られるよう、図書館業務に関する基礎的・基本的な研修を実施するほか、司書資格取得の講習等に職員を派遣するなどしております。

今後の管理・運営につきましては、より一層の全市的な図書館サービスの充実や求められる多様なニーズへの柔軟な対応など、「今後の市民館・図書館のあり方」を踏まえながら効率的・効果的な管理・運営手法を検討してまいります。

意見趣旨（意見番号 130）：公共図書館として専門的な技能を備えた司書の配置を計画に明記してください。（同趣旨ほか27件）

本市の考え方（意見番号128～130に対するもの）：本市におきましては、司書資格を有することを区分とした職員採用は行っておりませんが、これまでも図書館の職員には、必要な知識等を得られるよう、図書館業務に関する基礎的・基本的な研修を実施するほか、司書資格取得の講習等に職員を派遣しております。

図書館職員は、図書館の目的を果たすための専門的職員としての役割を担っていることから、今後も司書講習への派遣等を行うとともに、更なる資質の向上のため、より幅広い分野の知識の習得や、地域課題解決のためのスキル等を身につけるための計画的・体系的な研修事業の再構築を進めるなど、図書館サービスの向上をめざした人材育成を推進してまいります。

最後に、今回の「あり方」案を策定する目的について尋ねている意見を見える（意見番号13）。

意見要旨：11ページの「行きたくなる市民館・図書館」にある多様なニーズに対応した魅力ある事業、サービスの展開とはどのような事業やサービスなのでしょうか。

本市の考え方：今後のめざす方向性としてお示ししている「行きたくなる市民館・図書館」などの取組の方向性につきましては、市民館の「取組の方向性」は16ページから21ページまで、図書館の「取組の方向性」は30ページから35ページまでにお示ししております。

②管理・運営の考え方（案）

提出された意見は【図表7】のように分類されている。

こちらでも対応区分をみると、Bまでが案の修正に生かすものである。市民の意見を反映する対象は521件中24件と、わずか5%にすぎない。一方、指定管理者制度導入に反対、疑問、不安といった声は全体で480件あり、全体の

【図表7】「考え方」（案）に対するパブリックコメントの意見分類

	A	B	C	D	E	合計
1 「市民館・図書館の管理・運営の考え方」 策定の経緯に関すること				3		3
2 今後の市民館・図書館の目指す方向性 に関すること	1					1
3 管理・運営手法の検討に関すること				136	4	140
4 指定管理者制度導入（市民館）にあつ てに関すること		1	3	11		15
5 指定管理者制度導入（図書館）にあつ てに関すること	22		2	262		286
6 その他に関すること			5	50	21	76
合 計	23	1	10	462	25	521

（注）A～Eの対応区分の内容は以下のとおり。

【対応区分】

- A：御意見を踏まえ、案を加筆・修正するもの
- B：御意見の趣旨が案に沿ったものであり、御意見を踏まえ取組を推進するもの
- C：今後取組を進める中で参考とするもの
- D：案に対する質問・要望の御意見であり、案の内容を説明・確認するもの
- E：その他

（出典）川崎市「「市民館・図書館の管理・運営の考え方（案）」に関するパブリックコメントの結果について」より抜粋

92%を占めている。

ちなみに、Aと分類された意見と市の対応はまず、「2 今後の市民館・図書館の目指す方向に関すること」の1件は以下である（意見番号4）

意見要旨：市民館の利用者が減っている、また利用者が偏っているとありますが、それに対して「若い世代の参加者」を増やすような努力をどのようにされたのでしょうか。努力されても増えないなら、具体的にどのように考えればよいのか、その点の説明が全くありません。

本市の考え方：多様な世代の利用者の利用促進は重要なことと認識しており、「今後の市民館・図書館のあり方」でも「あらゆる世代に向けた魅力ある取組の推進」の方向性をお示し、それぞれのライフステージに応じた講座のテーマ設定等により利用促進に取り組んでいるところであることから、2 (3) 市民館の現状・課題に現在の取組等を加筆いたします。今後も未利用者層への訴求効果の高い自主事業を推進してまいります。(傍線強調引用者)

新旧対照表のような修正版が公開されていないので、どのように加筆されたか確認したところ、「過去5年間(平成27～令和元年)の事業への参加者数は、ほぼ横ばいの状況です。また事業の多くは市民館及び分館を拠点として実施しています。現在もそれぞれのライフステージに応じた講座のテーマ設定等により利用促進に取り組んでおりますが、事業参加者の年代については、若い世代の参加が少なく、約半数が60歳代以上で、そのうち約25%が70歳代以上です。」(傍線強調引用者)の傍線の部分が加筆されている。しかし、意見を提出した市民は求めていたのは、利用者を増やす具体的な取り組みやその結果をどう検証しているのかという内容であり、応えているように思われない。

また、指定管理者制度導入(図書館)のA 22件とあるのは、同趣旨含めて22件である(意見番号114)。

意見趣旨：図書館法は、図書館の目的が示されている、図書館を規定する個別法です。図書館は図書館法に則って運営されるべきで、一番優先される法です。図書館能を視点に加えてください。

本市の対応：図書館は、図書館法に基づく施設であり、管理運営手法に関わらず法を順守すべきと認識していることから、図書館法に則った運営について、6 (1) 指定管理者制度導入にあたっての視点に加筆いたします。

Bの内容（意見番号 79）も見ておこう。

意見要旨：識字学習や社会人学習、平和人権学習などの市民ニーズは少なくとも自治体が行う公的社会教育の責任だと考えます。学習権の保障は市の責任で中立性を確保し遂行すべきです。

本市の考え方：公共性を保つため、識字学習、平和人権学習等の社会教育振興事業については、基本方針や事業の方向性等については市が定め、市の責任のもと、これまで行ってきた学習事業を確実に実施してまいります。

平和・人権学習についての言及があるほかの意見はDと区分されているので、参考までにみておこう（意見番号 78）。

意見要旨：「平和・人権学習」等は、市民と職員が協働して企画立案運営する貴重な学習。市民は学校教育と違って、真実の歴史、近代、現代そして政治、経済、世界の動き等を自分たちで選んだ講師、自発的な学習をしたい想いです。民間等の効率化、採算性重視のやり方には反対です。

本市の考え方：これまで市民館が実施してきた社会教育振興事業については引き続き実施してまいります。平和・人権学習等の社会教育振興事業については、市と指定管理者でそれぞれの役割を担い、連携して事業を行います。基本方針や事業の方向性等については市が定め、事業の運営等については指定管理者のノウハウやマンパワー等を活用し、取組を進めることとします。講座内容の決定に関しては市が行い、その企画や内容検討においては、指定管理者の知見を活用します。

この意見では指定管理者制度反対と明言していないが、民間等の効率化や採算性重視のやり方に反対と明確に述べているので、Dと区分されていると推測

できる。また、「企画は市と指定管理者でそれぞれの役割を担い」とあるが、「企画や内容検討においては、指定管理者の知見を活用」とあり、「市民と協働」という文言は見られない。市民の企画委員を従来どおり募集するのであれば、その旨、明記すべきではないだろうか。

ざっと見てきたが、「あり方」(案)、「考え方」(案)へのパブリックコメントの市民の意見に対する市の応答はどのようなものであったといえるだろうか。いずれも意見への対応の考え方は案を改善できるかどうか、案に沿っている意見かどうかというものである。

「あり方」(案)においては指定管理者制度という表現はないが、指定管理者制度導入を予想した意見も含めて、効率的・効果的な運営方法への不安、疑問、反対が多かった。「考え方」(案)については、指定管理者制度導入への不安、疑問、反対が大半とあっていいほどの実施結果であった。それに対する市の応答は、「今までも市民の声や地域団体、ボランティアの声を聞き、市民ニーズが多様に広がっているため、民間活力を導入する」、「直営、業務委託、指定管理を比較するほか、指定管理者制度導入をすでにおこなっている他都市に視察に行き、指定管理者制度導入という結論を出した」という内容である。総じて提出された意見に具体的に答えていないのではないか。

(3) 社会教育委員会議での市民意見などの検討

次に地域団体の意見やパブリックコメントの内容が社会教育委員会議でどのように受け止められたのか、2022年8月8日の会議録から見ておきたい。この会議ではパブリックコメントの結果の中間報告も事務局からなかった。また、指定管理者制度導入に向けて、社会教育委員会議から提言をまとめようという審議をしている。しかし、提言の位置づけについての委員と事務局とのやりとりに、指定管理者制度導入に関するパブリックコメントをどのように位置づけているのかという発言があるので、長くなるが引用して紹介する。

A委員 3回しかない中で、このような提言書を出されると事実上決まったような形になってしまう。提言に対しての内容については後で議論したい。事務局に伺いたい、基本的には、管理運営の考え方については、指定管理制度の導入が決まっていて、その上でパブリックコメントをとったということか。議長の発言からは、パブリックコメントの内容を受けても変えないというように受け止めた。そういうことか。川崎市自治基本条例に記載があるとおり、情報共有・参加共同・市民自治の基本理念を確定して物事を決めていくべきだということで、パブリックコメントの扱いを丁寧にするというのは川崎の財産であると思う。今の議長の話ではすでに指定管理者制度の導入は決まっているということだった。そうすると、パブリックコメントを取る必要はない、という事だと思いが、自治基本条例の理念に反していることになると思う。なぜパブリックコメントを取るのか、分からなくなった。整理してお話ししてもらいたい。

B委員 自分自身も疑問がある。前回提言のところで発言したが、パブコメの発表が8月下旬とホームページに掲載されている。なぜパブリックコメントの結果より先に社会教育委員会議が提言を出すのか。社会教育委員会議が決めたことに対して、従えというような感じになってしまい、はっきり言って大変心苦しい。社会教育委員会が市民よりも上の立場にあるように見えてしまう。社会教育委員活動のためのハンドブックにも記載があるが、社会教育委員は市民の声を伝える役割を持っており、一番市民の声が聞こえるのがパブリックコメントである。市民にどんな声があろうと、もう決まったことだと、そういう立場に立ちたくない。

議長 パブコメの位置づけを考えた。提言を書いたところでどうなるのか事務局に確認した。今度の教育委員会議で、パブコメと社会教育委員会議と、陳情を踏まえて、議論されると聞いた。パブコメは個人一人ひとりが声を上げられる大切なもの。

C課長 パブリックコメント制度は自治基本条例に基づいて行っている。手続きについては、市が重要な施策を決める際に意見を聞くこととなっている。意見に対して市の考えをお示しすることとなる。その中で意見を反映して、内容を修正するものについてはその手続きを、A B C Dでランク付けしているものが多い。Aとランク付けしているものは、御意見を反映しその施策の内容に反映していく、というものもある。御理解いただきたいのは、案の決定にあたり、経緯・プロセスについて質問をさせていただいているが、今回の件も資料2-3にあるようにプロセスを踏んで案を作り決定している。手順を踏んで行ってきた。すぐに意見を変えるものではない。もう1点。B委員からの御意見だが、社会教育委員は教育委員会へ助言をできるという目的がある。そのため必要な調査・研究を行うとしている。パブリックコメントの結果についても、公表後に社会教育委員への報告をさせていただく。パブリックコメントと社会教育委員のどちらが先・後ということではなく、どちらも並列でやっている。どちらに対してもきちんとお答えをしていきたい。

A委員 提言書の中に丁寧に手続きを踏んでいくべきということを書くべきだとした。パブリックコメントで、圧倒的に反対が多かったときにも、見直しようということにはならないのか。民主主義である以上は、反対があった場合には見直さざるを得ないと思うのだが。

C課長 指定管理者制度を活用してよりよい制度にしたい。社会情勢に応じて制度を変えていく、その際にはその手順が必要になる。

A委員 パブリックコメントで指定管理者制度が反対だと強くあったとしても、基本的には立場は変えないということで、そういう理解で良いか。問題ではないか。

C課長 パブリックコメント制度はいただいているコメントについては答えていく。それが市の方向性を変えるものになるかについては、その結果を踏まえてということになり、それを報告させていただくことになる。

A委員 変わりうるかどうか。それだけで良い。現状の確認。

D課長 パブリックコメントは、手続き条例の逐条に記載しているが、そもそも政策に対するその賛否を取るものではなく、市民の有益な意見を受けてよりよいものにしていくためのものである。指定管理者制度がマルかバツかというものではない。そこは理解いただきたい。

A委員 それは市の方針は一切変えないということか。会議やパブリックコメントの意味がない。多様な意見がある。出された意見を受けて内容を一切変えないということでのいいのか。

D課長 内容を一切変えないということはない。意見を伺って、より良いものにしていくものである。書いてある内容の意見を伺いながら進めていくことになる。

A委員 見直すということもありえるのかどうか。それは前提とするべきか。

C課長 パブリックコメントをもって、賛否を問うているのではない。

議長 市議会にも出ているものである。市議会は市民の代表である。様々な意見もあるが、今日の会議に入っていきたい。(以下、略)

「賛否を問うものではない」の根拠にしているのは、「川崎市パブリックコメ

ント手続条例逐条説明書」の第1条（目的）「この条例は、市民生活に重要な政策等を定めるに当たり、パブリックコメント手続を実施することにより、市民の市政への参加を推進するとともに、行政運営の透明性の向上を図り、もって市民自治の確立及びより開かれた市政の実現に資することを目的とする。」の説明の最終段落に「なお、この手続は、政策等に対する市民の賛否を問うものではなく、政策等の意思決定に当たり市民の有益な意見や情報を得ることによって、政策等の内容をより良いものとするためのものです。」とある内容である。³⁵

しかし、「賛否を問うものではない」は、パブリックコメント手続きが賛否を問う住民投票とは違うという点の説明であり、第1条の逐条解説の主要な内容は、条例の目的（市民参加の推進）の解説である。以下、紹介する。

「市政運営の基本的ルールなどを定める川崎市自治基本条例が平成17年4月から施行され、この中で、自治運営の基本原則の柱である参加の原則に基づいた制度としてパブリックコメント手続が定められました。この手続は、市民生活に重要な事案の策定に当たって、市民からその事案に係る意見を募り、提出された市民の意見を十分考慮して意思決定を行うとともに、その意見に対する考え方をとりまとめて公表するものとされています。」

この社会教育委員会議の会議の終わりに、それまで発言していなかった委員のコメントがある。

E委員 長いこと丁寧に説明してきているが、大半が仮に反対だとしても、変えないということになるとすれば何の意見なのか。行政サイドの何らかの意図によるものではなかつと思う。運営の（案）にどこに、このようなこ

³⁵ 現在、川崎市のウェブサイトで公開されているのは2022年6月公表のものであるが、初版の2006年のものも同文である。現在のものは以下のページから閲覧・ダウンロード可能になっている。<https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000016203.html>

とをしなくてはならないのか、分からない。反対が多かったときにどうするのかというのが出てくる。今回の報告についても、前も、その案が良いという意見が載っていないのに、なぜ決定されているのか疑問。良く分からないとしか言えない。

それに対する教育委員会事務局の応答は以下である。

C課長 先ほどA委員から「賛成の積極的な根拠が見えない」というような意見があったが、それは御指摘として私も受けるが、我々も決して教育委員会内部だけで議論してきたわけではない。資料2-3の中でも、ポイントに応じて市議会にも報告し、教育委員会にも諮って進めている。その中で、この制度に対して、「強く反対」というものではなく、導入するのであれば、よりよくやってほしいという御意見もいただいており、全部が全部だめだということがもしあれば、途中の段階でしっかりとやらなければならなかった、ということになるが、決して羅列的にやってきたわけではなく、我々は過程の中で御意見もいただいてきて、プロセスを踏んできたと思っている。

ただ、今の議論の仕方については、時間軸というものを考えながら進めていく必要があると思っている。タイミングを捉えて、この時点でしっかりとやっていくことがあるだろうと思う。

課長の応答に「時間軸を考える」という内容がある。条例改正案までのスケジュールを考えると、これ以上の時間をかけられないということであろうか。

(4) 教育委員会事務局の姿勢

導入過程における問題点を概観してみると、「考え方（案）中間とりまとめ」以降、市民の意見を行政が一貫して主体的に聞こうとしなかったことが浮かび上がってくる。指定管理者制度導入は大きな政策転換なのだが、指定管理者制

度導入を決定したとしながら、施設に掲示する、利用者に伝える、「市民館だより」で広報することもしていない。なぜ市民への説明会をしないのか、何度となく尋ねてきたが、「市民が呼んでくれれば説明に行く」以外の回答をもらえない。それで市民が教育委員会担当課長を呼んで学習会を行ったが、関心のある市民からの質問——たとえば、指定管理者制度運用で出ている問題点、「考え方」で直営+業務管理、指定管理制度の比較表で指定管理者制度にデメリットがあると書かれた内容についての解決策など——、「あり方」や「考え方」など公開された文書に書かれた内容の発言もしくは「検討中」、「仕様書に書き込む」という回答である。これでは市民の不安や疑念は解消するわけがない。

加えて、教育委員会の会議では指定管理者制度導入に関連のある議案は報告議案であれ、非公開である。指定管理者制度導入の適否を判断したとされる、外部有識者による2023年4月28日に開催された民間活用事業者選定評価委員会も、非公開であった(2023年12月2日現在、委員名簿も会議録も非公開である)。その理由は、市民に不当な混乱を招くからという。しかし、現実的に考えると、庁内で調整済みにした案への市民や事業者からの問い合わせがあると、行政に予想外の混乱を招くから非公開としているのではないか。もしそうであれば、行政は市民館・図書館は直営であってほしいというパブリックコメントに意見を提出した市民のニーズを無視しているということである。市民館は市民が主役とうたいながら、なぜ市民館の管理・運営の大きな転換を審議する会議への市民の傍聴を拒むのだろうか。

一貫して市民の意見を受け付けない理由は、「管理運営は行政の責任であるから」という。マスメディアの取材に応えて、教育長がそのように発言している(読売新聞2023年9月12日、10月6日)。それは文教委員会でも問題にされたが、それ以前に教育委員会事務局が説明を行っている。2023年7月21日開催の教育委員会定例会の会議録が10月4日にウェブサイトにも公開された³⁶。そこで、その姿勢を確認することができた。少々長いが引用する。

E 課長 昨年度、私が担当させていただいておまして、こちらの1枚目

のペーパーにもございますが、最初は「今後の市民館・図書館のあり方」作成から、まずはどういうありたい（原文ママ）市民館図書館像というものを、しっかり議論すべきということで、そこについては、かなりワークショップを重ねたり、アンケートをやったり、ここにおいて市民意見の集約を積極的に行ってまいりました。その上で、市民のニーズというのはこうなんだということ把握して、それを提供する手法ですとか、人員配置のことにつきましては、そこを市民の方に、どうしましょうかというふうに投げるのは、逆にそれは責任を押しつけるような話にもなりますし、そこは行政がしっかり考えていくということで。指定管理者がいいか悪いかみたいなことを、市民の方にお投げするということは、しないというようなスタンスですね。

ただ、何が心配なのかとか、どのようなものを求めているのか、御不安なのかということについては、意見を聞きながらやってきたつもりでございますし、その結論は昨年度、御報告させていただきました市民館図書館の管理・運営の考え方でございますので、というようなことになります。

以上でございます。（傍線強調引用者）³⁷

指定管理者制度を導入する過程で、市民への説明会を実施する自治体に比べると、川崎市は行政の責任をとっているといえるだろうか。

³⁶ 公表日を書いておいたのは、この日の会議が2023年12月2日現在、会議録公開がされている最新の会議だからである。傍聴に行かないと状況を把握できるのはかなり後になることもある。教育委員会議の会議録は要約した摘録ではなく、発言のすべてを書き込む全録であり、公開に時間がかかる。なお、教育委員会会議規則や教育委員会議の会議録の作成等の方針（案）では、会議録公開は会議終了後、〇〇以内など時限を書いていない。

<https://www.city.kawasaki.jp/880/category/11-5-14-0-0-0-0-0-0-0.html>

<https://www.city.kawasaki.jp/880/cmsfiles/contents/0000079/79447/280726houku5.pdf>

³⁷ <https://www.city.kawasaki.jp/880/page/0000153332.html> より会議録はダウンロードできる。

4. 考察

川崎市の市民館、図書館の指定管理者制度に関するパブリックコメントに提出された意見への川崎市の応答、社会教育委員会議や教育委員会例会での教育委員会事務局の発言などから、「丁寧な説明」がどういうものだったどうかを考察してみる。考察にあたっては前述した、「丁寧さの原理」として提唱されている6つの公理の検討から抽出した①気配り、②共感、③政策への反映、④意見提出数について、評価を試みる。

(1) 気配り

この項目については、意見をもとめる政策等の文書の内容、文体などの書き方や、その文書のわかりやすい解説も同時に提供されていること、提出期間の適切さ、応答の区分の考え方や回答の文章のわかりやすさ、意見提出終了から実施結果の公表までの期間の適切さを見てみる。

パブリックコメントでは示された政策の文書は、「あり方」案の際は、概要編(5ページ)、本編(58ページ)、資料編(36ページ)が公表された(本編と資料編を合わせて冊子版になって図書館に収蔵されている)。概要編では文字はポイントにとどめており、概念図、イラストなどが2.5ページ強である。

提出期間は1月29日から3月1日まで(32日間)、提出方法は電子メール、FAX、郵送、持参、意見募集の周知方法は「市のホームページへの掲載」「市政だより(令和3年2月21日号)への掲載」「各区役所」「かわさき情報プラザ(市役所第3庁舎2階)」「教育文化会館・各市民館、各図書館、各市民館・図書館分館、アリーナ」「教育委員会事務局生涯学習部生涯学習推進課(明治生命川崎ビル3階)」であった。

「考え方」(案)の際は、概要版(9ページ)、本編が(70ページ)公表された。概要版では、文章による説明はポイントにとどめ、表、概念図、コラム的なまとめ方などで5ページ程度である。提出期間は6月1日~30日(30日間)で、提出方法は電子メール、FAX、郵送、持参、意見募集の周知方法は「市政

だより（令和4年6月1日号）への掲載」「市のホームページへの掲載」「紙資料の閲覧（かわさき情報プラザ、各区役所市政コーナー、支所・出張所、教育文化会館・市民館、図書館、教育委員会事務局生涯学習部生涯学習推進課等）」であった。

実施結果のウェブサイトでの公表は「あり方」案では3月30日（意見募集終了から30日）、「考え方」案では8月26日（意見募集終了から57日）からである。

また、「考え方」案の前に「中間とりまとめ」が公表されており、指定管理者制度導入という結論が書かれている。この点は「考え方」案の意見提出の前に検討できる時間があったということに関心のある市民や団体にとって有用だったと推測できる。

提出期間は30日以上となっているので、「あり方」案はほぼ最低日数、「考え方」案はそれより長かった。それは「あり方」案の実施時期が年度末であることにもよるだろう。

資料の提供方法だが、関係している各団体あらかじめ郵送するという周知方法をとっていない。図書館の関係団体や各市民館専門部会へ教育委員会事務局の職員から説明があった会合で概要版を配布して説明があったため、資料をその場で読み、話を聞くというのが実状である。団体で関心があるメンバーがインターネットで情報を閲覧・ダウンロードできていたかもしれないが、職員の説明の前に概要版などの情報共有など学習会をしているところはなかった。

また、意見募集の案件によっては、対面の説明会（ZOOM併用）も実施している内容がある。たとえば、「あり方」（案）の際には同時期に意見募集している「区における行政への参加について」（案）はその手法をとっている。「あり方」（案）は全市的な内容であり、市民に身近な施設の管理についての今後10年のあり方を考えてもらうものであるが、前述したように、教育委員会事務局の市民への説明会はしないという方針で、説明会という手段を併せて行わなかった。

さらにいえば、条例改正案の時にはパブリックコメント手続をとらなかった。

それまでの文書や説明で「経費の縮減」が明示的に入っていなかったため³⁸、それについての意見をいいたい市民は少なくなかったと推測できる。

実施結果の公表時期については、パブリックコメント手続条例には特段定めはない。「あり方」(案)が終了から30日で公表されているのは、年度末であったからであろう。「考え方」(案)はウェブサイト公表される前に、教育委員会議会の会議(2022年8月22日臨時会)で非公開議案として報告しているが、社会教育委員会議では口頭で概要が報告されたのみである。9月議会の対応もあり、教育委員会議の会議に間に合わせるのにぎりぎりだったということかもしれない。しかしもう少し早く、たとえば7月末あたりに公表されれば、同時期に陳情活動を市民団体がおこなっていたので、市民の関心を大きくできた可能性がある。

(2) 共感

ここでは、募集の呼びかけ状況を確認する。具体的に全戸に配布される「市政だより」の掲載状況を見てみる。

「あり方」案では、2021年2月21日号の全市版³⁹2ページ、「市政に参加しましょう！みんなでパブリックコメント」コーナー(全体が水色で色塗りだが、表は白色)に、「パブリックコメントは市民生活に重要な政策などを定めるとき

³⁸ 2023年10月6日の市議会文教委員会での会議録を見ると、「経費の縮減」を条例改正案に入れたのは、総務省の条例の手引きの内容に沿ったものであることを教育委員会事務局担当課長が説明している。また、経費の削減ができなくても直営に戻すことはないのかという質問に対して、戻さないと回答している。一般に、指定管理者制度は行政コストの削減のために導入されるものだが、コストがかかっても指定管理者制度を導入するという姿勢である。それは社会教育に充てる費用が少なくなっているためなのか、社会教育の支出推移を見てみた。平成11年から比べれば減少しつつづけているが、近年は微増して横ばい傾向にある。財源別にみれば、ここ3年、国からの補助金が増えている。それが何のための補助金なのか、詳細は書かれていない。なお、川崎市財政局「財政のあらまし(令和5年12月)」によれば、「社会教育」とされている費目で行った主な事業は、地域学校協働本部推進事業、文化財保護・啓発事業、図書館システム開発事業、博物館運営管理事業である。

³⁹ 川崎市「かわさき市政だより」No.1247、2021年2月21日号(PDF版) https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000124/124607/210221_end.pdf

に、市民から意見募集を行うことで、政策などをより良いものにするための市民参加制度です。」とあり、募集を開始した3つの案件の名称、提出・問い合わせが一覧表でまとめられ、その表の下に、書式、提出方法、その他の参考情報などの記載がある。情報量が多い媒体であるが、他の情報と区別できるようなデザイン・レイアウトがされているほか、パブリックコメントの意義も紹介されている。

「考え方」案では2023年6月1日号全市版⁴⁰6ページ「情報ひろば」の中に「市民意見募集（パブリックコメント）の見出しのコラムがあり（コラム全体が薄い緑色）、3つの案件の名称、提出・問い合わせが一覧表としてまとめられ、表の下にメ切までに提出することや書式自由などの参考情報が書かれている。市民意見募集の下には市民委員の募集の全体（このコラムも同じ薄緑色）で紹介されており、情報のお知らせとしては目につきやすい。しかし、「あり方」（案）の時と「市政だより」そのものの発行頻度やデザインが変更され、パブリックコメントに応募する意義が文字として書かれなくなっている。

とはいえ、どちらも形式的に定型パターンで情報提供がされており、関心のない市民にとって身近な施設であるにせよ、この情報だけで意見を提出しようという市民はどれだけ増えたのであろうか。

(3) 政策への反映

「あり方」案の修正については、実施結果実施の「御意見の内容と対応について」で以下のように記述されている。

「市民館における多様な主体との協働・連携を推進していく取組の方向性に対して、市民館においてより多様な主体との協働・連携を求める意見が寄せられたことから、例示する協働・連携の対象についての加筆を行い、用語・用字の修正を行った上で、「今後の市民館・図書館のあり方」を策定し

⁴⁰ 川崎市「かわさき市政だより」No.1265、2023年6月1日号（PDF版）https://www.city.kawasaki.jp/170/cmsfiles/contents/0000139/139638/k-shiban_web_mihiraki.pdf

ます。」(傍線強調引用者)

同様に「考え方」案の修正については、「御意見の内容と対応について」で以下のように記述されている。

「市民館・図書館への指定管理者制度導入についての意見の他、職員の専門性についての意見、平和・人権学習等の社会教育振興事業へのご意見が寄せられました。

多様な世代の利用を促進するための現在の取組について加筆するとともに、これまで通り図書館法に則った館運営を求める意見が多く寄せられたことから、その意見の加筆を行い、用語・用字の修正を行った上で、「市民館・図書館の管理・運営の考え方」を策定します。」(傍線強調引用者)

「あり方」案、「考え方」案とも、修正をした内容がごく一部であることがわかる。「あり方」案については民間委託への不安・反対、職員の専門性、社会教育振興事業のあり方などである。その点については修正されなかった。

「考え方」案については図書館法に則った運営を求める意見について修正があったことは評価できるが、職員の専門性や平和・人権学習等の社会教育振興事業への意見に対する修正はなかった。

どちらもそれは「案」の参考になるかならないかという視点で対応されていたからである。

(4) 意見提出数

「あり方」(案)では、567通(1125件)、令和2年度に実施されたパブリックコメントは41件だが、「令和2年度パブリックコメント手続実施一覧表」⁴¹⁾によれば、「計画」分類⁴²⁾の中で2番目に意見項目数が多かった。

「考え方」(案)は464通(521件)で、令和4年度に実施されたパブリック

⁴¹⁾ 川崎市市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課「令和2年度パブリックコメント手続実施一覧表」(最新更新:2023年8月15日) <https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000016/16231/02pubcomezissi.pdf>

⁴²⁾ パブリックコメント手続実施一覧表の分類は「条例等」、「計画」、「基準等」の3種類である。

コメントは 33 件だが、「令和 4 年度パブリックコメント手続実施一覧表」⁴³によれば、意見項目数では「計画分類」で 3 番目に多かった。

パブリックコメントを募集している政策等の種類が多様であるため、意見の多寡を同列に論じることはむずかしいが、市民の関心度がどこにあるのかという点で意見提出数は参考になる。その意味ではどちらもその年度の上位に位置づけられていることがわかる。

(5) まとめ

「丁寧な説明」という点で評価できるのは、「気配り」項目で述べた「考え方中間とりまとめ」を公表した点、および「政策案への反映」で図書館法に則った運営を加筆した点である。しかしそれ以外の項目では評価ができない。政策案への反映も、指定管理者制度導入に対する不安、疑問、批判には応えていない。

そのため、市として「丁寧な説明」とはいつているが、「丁寧な説明」はほとんどなかったといえる。

なぜ今回、市民への説明会ではなく、パブリックコメントという手段を選んだのか。また、条例改正案のパブリックコメントではなく、「あり方」案や「考え方」案へのパブリックコメントだったのだろうか。

また、なぜそれほどまでに市民館や図書館の指定管理者制度の導入をしたいのだろうかという点が、会議を傍聴しても会議録を読み直しても学習会に参加して直接疑問を投げかけてもさっぱり伝わってこない。たとえば利用者が減っているという点について、どのような取組みをしているのかという点は、パブリックコメントで示された文書からはわからなかった。多様なニーズの対応に対して民間のノウハウを求めたいというのも具体的に説明がなかった。職員が減らされている、しかも補助執行や事務委任のため併任業務で負担が多く、社

⁴³ 川崎市市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課「令和 4 年度パブリックコメント手続実施一覧表」（最新更新：2023 年 8 月 15 日）<https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000016/16231/R4jissi.pdf>

社会教育の専門性も乏しいのが理由であれば、また職員研修などをおこなっているはずだが、その点の情報提供も文書には書かれていない。指定管理者制度については導入から20年経ち、問題点も明らかになっている。他都市の事例も収集できているはずだが、問題点について川崎市ではどのように解決しようとしているのか、「社会教育の質は落とさないよう市がしっかりグリップする」「仕様書に盛り込む」以外に具体的に示すことがない。条例改正についても時間をとって市民と一緒に検討しようという姿勢も見られない。

指定管理者制度導入で確実なのは、市民と行政の職員との関係の質が変わることである。市民と行政職員が直接対話するのではなく、指定管理者も入ってくる。しかも、市の職員は市民館からすべて引き上げることになるので、市民館には指定管理者の館長と職員しかいなくなる。したがって、指定管理者のほうを実施された講座当日の参加者の状況、市民の学習ニーズを把握している。社会教育の現場にいない職員が人事異動で配属されることが多いため、たとえ社会教育の研修を受けたとしても、指定管理者の職員の方が社会教育の専門性が高ければ、指定管理者の職員からの報告をふまえた発想しかできなくなる。

指定管理者団体の契約は5年である。6年目以降、同じ団体が指定管理者団体として契約するのだろうか、わからない。加えて、指定管理者応募の仕様書や評価には市民の声はほとんど反映されない仕組みになっている。仕様書が公開されてから市民が意見を届けても、よほどの状況がなければ反映されないのは自明の理である。

このような状況であれば、結果として市民と行政職員がつくりあげてきた川崎市の社会教育の質を維持すること、あるいは発展させることはどのようにしたらできるのだろうか。

以上、パブリックコメント実施結果などの検討を総合的に判断すると、市民館・図書館への指定管理者制度導入は大きな政策転換にもかかわらず、①市民に丁寧に説明したというのは、指定管理者という文言が入った文書の策定より前からであること、②2度おこなわれたパブリックコメントの実施結果では、指

定管理者制度導入に不安、疑問、反対が多数であったにもかかわらず、その意見は案に沿っていないので反映しないとしたこと、さらには、③そもそも市民への説明会は内部の管理の問題なので不要としていたこと、などが明らかになった。したがって、「市民への説明を丁寧にした」というのは、多くの場面で説明をし意見を聞いてはいるが、「指定管理者制度導入をする」という方針を変えていないことから、「丁寧な」というのは「あり方」をふまえた指定管理者制度導入が必要であるとの方向性を多くの場で多くの時間を使って説明し意見を聞いたということであったといえる。

むすびに

川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入の検討過程で、教育委員会事務局は「市民に丁寧に説明した」としているが、どのような説明をしてきたのかについて、パブリックコメント実施結果や市民が開催した学習会などの資料をひもといて、また、その評価については「丁寧さの原理」に基づいた評価の項目をつくって確認した。その結果、市民への丁寧な説明というのは庁内調整で「あり方」を決め、外部有識者の民間活用事業者選定評価委員会が指定管理者導入の適否判断した内容を、多くの時間や場で説明し意見を聞いたが、その意見は聞き置くものでしかなかったことがわかった。指定管理者制度導入についての市民からの疑問や不安は宙に浮いたままである。

川崎市の市民館・図書館の指定管理者制度導入が全市的に実施されるまではまだ時間がかかり、事態も流動的である。また、今回の分析はあくまでもパブリックコメントを中心とした市民の意見に対する教育委員会の事務局の対応にとどまり、教育委員会事務局ないし市の方針として指定管理者制度導入を進める状況の分析までできていない。今後も動向を引き続き注視するなかから検討していきたい。

また、今回、言語研究の「丁寧さの原理」からパブリックコメントを含めて、「丁寧な説明」の検討を試みた。この妥当性の検討、より良い評価の視点についても今後の課題である。

【図表4】川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入決定までの経緯
(2019年2月～2023年10月)

1 「今後の市民館・図書館のあり方」策定経過

年	関連文書の公表	会議での検討状況	市民・関係団体への意見聴取、市民の学習会開催など
● 『今後の市民館・図書館のあり方』に関する基本的な考え方			
2019年度	2月末? 基本的な考え方ウェブサイトで公開	6月21日 社会教育委員会 議 定例会にて報告 10月3日 社会教育委員会 議 定例会にて報告 11月22日 社会教育委員会 議 定例会にて市民意見聴取の取組について報告 1月30日 社会教育委員会 議定例会にて検討状況の報告 2月6日 基本的な考え方 政策・調整会議 (庁内) 2月6日 基本的な考え方 教育委員会会議にて承認 2月14日 基本的な考え方 市議会文教委員会にて報告 2月18日 基本的な考え方 社会教育委員会議定例会にて報告	8月23～9月10日 市立図書館全館で図書館利用者アンケート★ 11月13日～12月23日 かわさき市民アンケート★ 12月1～22日 図書館に関する市民意見聴取 (アイデアミーティング) ★
2020年度		6月16日～7月28日 基本的な考え方 各専門部会説明 6月25日 基本的な考え方 社会教育委員会議定例会にて検討状況について報告	
● 『今後の市民館・図書館のあり方』に関する中間とりまとめ			
2020年度			7月17日～31日 市民館に関する市民意見聴取 (グループヒアリング)

	<p>11月? 「中間とりまとめ」策定し、ウェブサイト公開★</p>	<p>11月10日 中間とりまとめ政策・調整会議 (庁内) 11月10日 中間とりまとめ教育委員会会議にて承認 11月12日 中間とりまとめ市議会文教委員会にて報告 11月17日 中間とりまとめ社会教育委員会議臨時会にて説明 12月3日～12月11日 中間とりまとめ 各専門部会説明</p>	<p>8月23日 市民館に関する市民意見聴取 (市民館フォーラム)★ (市民館フォーラムのウェブサイト上の表現は「あつ祭 学びと出会いの詰め合わせ「川崎の市民館を考える」フォーラム」) 8月3日～9月4日 図書館のあり方に関する懇談会 11月～中間とりまとめ各団体説明 12月3日 図書館のあり方に関する懇談会</p>
<p>● 「今後の市民館・図書館のあり方」</p>			
<p>2021年度</p>	<p>3月末 あり方策定★ 3月30日 パブリックコメント実施結果、ウェブサイトで公開 (567通 (1,125件) の意見) ★</p>	<p>1月20日 あり方 (案) 政策・調整会議 (庁内) 1月26日 あり方 (案) 教育委員会会議にて承認 1月28日 あり方 (案) 市議会文教委員会にて報告 3月29日 あり方 政策・調整会議 (庁内) 4月15日 あり方 市議会文教委員会にて報告 4月28日 社会教育委員会議定例会にてパブリックコメント結果報告</p>	<p>1月29日～3月1日 パブリックコメントの実施</p>

2 「市民館・図書館の管理・運営の考え方」策定経過

● 「市民館・図書館の管理・運営の考え方 (案)」に関する中間とりまとめ			
2022年度	1月末? 「市民館・図書館の管理・運営の考え方」に関する中間とりまとめ」策定、ウェブサイトで公表★	4月～12月 庁内での検討、他都市事例調査等(市民館・図書館係長検討会議、館長検討会議、副区長会議、区長連絡会議等) 1月25日 中間取りまとめ教育委員会会議にて承認 1月27日 中間取りまとめ市議会文教委員会にて報告 2月4日 中間とりまとめ社会教育委員会議にて報告・協議 3月24日 中間とりまとめ社会教育委員会議にて報告・協議	2月～中間取りまとめ各団体説明
● 「市民館・図書館の管理・運営の考え方 (案)」			
2022年度		4月22日 民間活用調整委員会 (庁内) 指定管理者制度導入の適否を判断 4月28日 民間活用事業者選定評価委員会 (外部有識者) 指定管理者制度導入の適否を判断 5月24日 考え方 (案) 政策・調整会議 (庁内) 5月24日 考え方 (案) 教育委員会会議にて承認 5月26日 考え方 (案) 市議会文教委員会にて報告 6月6日 考え方 (案) 社会教育委員会議 定例会にて報告・協議	6月1日～30日 パブリックコメントの実施 6月～8月 考え方 (案) 各団体説明

	<p>8月26日 パブリックコメント実施結果報告(464通(521件)の意見)★ 8月末 「「市民館・図書館の管理・運営の考え方」ウェブサイトで公表★</p>	<p>7月27日 考え方(案)社会教育委員会議 定例会にて報告・協議 8月8日 考え方(案)社会教育委員会議 定例会にて報告・協議 8月22日 考え方(案)政策・調整会議(庁内) 8月23日 考え方(案)教育委員会会議 8月26日 考え方(案)市民議会文教委員会にて、市民館・図書館の管理・運営の考え方に関する陳情審査(2件)、報告・協議</p>	<p>6月26日 川崎の図書館と文化を発展させる会、川崎市議会議長・教育委員会教育長あて「「市民館・図書館の管理・運営の考え方(案)における」図書館への指定管理者制度導入についての陳情書」(署名数908筆)提出 6月27日 川崎図書館ともの会、川崎市教育委員会教育長あて「市民館・図書館の管理・運営の考え方に関する陳情」(署名数346筆)提出</p>
--	---	---	---

3 「市民館・図書館への指定管理者制度の導入に向けた検討状況について」公表から市民館条例改正案・図書館設置条例改正案可決まで

<p>2023年度</p>	<p>9月6日「市民館・図書館への指定管理者制度の導入に向けた検討状況について」ホームページで公開★</p>	<p>6月21日 社会教育委員会議第1回定例会で委員から条例改正についての質問への説明あり 7月24日 条例改正案について 社会教育委員会議第2回定例会で事務局から説明 8月22日 教育委員会臨時会で検討状況について、条例改正案報告 8月25日「検討状況について」市議会文教委員会にて報告 8月25日「検討状況について」社会教育委員会議第3回定例会にて報告 8月30日 検討状況についておよび条例改正案について 市議会文教委員会にて定例会提出予定議案のひとつとして説明・協議</p>	<p>7月30日 社会教育を考える会、教育委員会事務局担当課長を招いた学習会開催 8月26日 自治市民かわさき、教育委員会事務局担当課長を招いた学習会開催 9月6日 川崎の図書館と文化を発展させる会、川崎市議会議長あて「市民館と図書館への指定管理者制度導入にかかわる条例改正に関する陳情」(署名数1948筆)提出 9月6日 社会教育を考える川崎の会、川崎市議会議長あて「市民館・図書館の指定管理者制度導入の条例変更議案の継続審議を求める陳情」(署名数2127筆)提出</p>
---------------	--	--	--

	<p>10月6日 市議会文教委員会会議資料として条例改正案の内容趣旨、新旧対照表など公表</p>	<p>10月6日 検討状況について市議会文教委員会にて陳情審査(2件)、条例改正案の議案審査 10月13日 市議会本会議で陳情審査(不採択)、条例改正案可決 10月24日 教育委員会定例会で市民館や図書館の指定管理者の指定の手続等に関する規則の制定について協議・承認 10月31日 社会教育委員会議定例会で報告・協議</p>	<p>9月17日 ふきのとうの会、教育委員会事務局担当課長を招いた学習会開催</p>
--	--	---	--

(出典) 川崎市教育委員会「陳情第2号市民館・図書館の管理・運営の考え方に関する陳述資料」など各種資料より角田作成。

なお、「会議での検討状況」欄の太字強調は、教育委員会事務局が文書案を決定している会議である。また、★は「川崎市の市民館・図書館への指定管理者制度導入」ウェブサイト (<https://www.city.kawasaki.jp/880/page/0000115175.html>) で公開されている(2024年2月10日最終確認)。

謝辞

本論文を査読いただいた先生方におかれましては、貴重な時間をさいいただき、多大かつ有意義なコメントをいただきました。心より感謝申し上げます。

(つのだ きみえ)
 (2024年3月8日受理)

Summary of an Article in English

A Study of the Process of Introducing Designated Manager System for Community Learning Centers and Libraries in Kawasaki City—Focusing on the Analysis of the Opinions Submitted for Public Comment

TSUNODA. Kimie

Part-time lecturer, Wako University

In the policy process of introducing the Designated Manager System (DMS) for community learning centers and libraries in Kawasaki City from 2019 to 2023, the Kawasaki City Board of Education claims to have carefully explained the process to citizens. However, interested citizens and civic groups feel otherwise. Therefore, we created an evaluation item based on the “Principle of Politeness” to check Kawasaki City’s response to the results of public comments and the opinions of concerned groups.

The results showed that “carefully” meant that the city explained and listened to citizens’ opinions on many occasions. Questions and concerns from citizens about the introduction of DMS for centers and libraries remain unresolved.