

Notes

指定管理者制度とは？

重原 惇子

参画プラネットでのキャリア・ナビゲート、
予備校での進路カウンセリング、
岐阜県人材チャレンジ・センターでの就業支援と、
キャリア一色のこの頃。
人生の先輩として、伝えるべきことを伝えて、
大人の責任を果たしたいと思う毎日です。

「指定管理者制度」とは？

参画プラネットは、2006年4月から「名古屋市男女平等参画推進センターつなぐれっとNAGOYA」（以下、センター）の「指定管理者」としてセンターの管理業務を担っている。本稿では、ここでの実務を行う中で得られた知見を踏まえて、この「指定管理者制度」が日本で成立した社会的背景およびその具体的な制度について述べてみたい。

2001年4月に発足した小泉政権は、スローガンに「聖域なき構造改革」を掲げ、財政再建を大きな目標としてさまざまな構造改革を断行した。中でも「国と地方の三位一体改革」では、「中央から地方へ」と自治体の市場化・民営化を推し進め、この流れの中で構造改革特区法、地方独立行政法人法が成立し、地方自治法が改正された。この自治体の市場化・民営化とはどういう意味であろうか。

これはすなわち、国家による管理や裁量的政策を排し、できる限り市場の自由な調節に問題を委ねようとする新自由主義的な発想に基づく、行政のスリム化への方策といえよう。その行政スリム化の理論的支柱とされるのがNPM（New Public Management）である。NPMとは、国や自治体を企業と同一とみなし、国民、住民は顧客ないし消費者、人件費はコストと把握して、コストを削減して価格に見合った品質のサービス提供（Value For Money）をめざす、新自由主義的な行政経営手法である。①競争原理の導入②業績・成果による評価③政策の企画立案部門と実施執行部門の分離の3つがNPMの大きな特徴である。

NPMには、市町村合併、トップマネジメント強化と行政組織の簡素化及び事業執行部門への権限委譲、外郭団体の統廃合、業績主義的人事管理、バランスシート、PFI、IT化、政策・事務事業評価制度、外部監査、公務員制度改革、独立行政法人、情報公開制度などさまざまなものが含まれるが、その中に、公務のアウトソーシング・民営化が重要な柱と位置づけられている¹。

2003年6月に改正された地方自治法第244条の2によれば、改正以前の旧地方自治法では、「公の施設」の管理委託をすることができる団体は、①公共団体②公共的団体③地方公共団体が2分の1以上出資する法人と定められていたが、改正後は『当該地方公共団体が指定する法人その他の団体』と変更され、この団体を「指定管理者」ということになった。対象が「法人その他の団体」とされたことで、民間企業が「公の施設」の管理もできるようになったわけである。ここで「公の施設」とは具体的にどのような施設を指すのであろうか。地方自治法では、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を「公の施設」と定めている。図書館、公民館、博物館（美術館）、文化ホール、保育所、国際交流センター、男女共同参画センター、老人センター、障害者センター、人権センター、隣保館、児童館、コミュニティセンター、病院、診療所、スポーツ施設、駐輪場・駐車場などである。これらの施設の管理を行政が民間事業者（企業・地域団体・N

PO等)に「委任」(施設の使用許可権も合わせ持つ)できるようにした根拠が、「指定管理者制度」なのである。

この「指定管理者制度」の導入にあたって、各自治体が指標としたのは2003年7月に示された総務省自治行政局長通知である。国の通達・通知に法的拘束力はないとされているが、本制度導入にあたっては、多くの自治体がこの通知に示された「改正の趣旨・留意点」に則っており、指定管理者の実質的な選定基準になったと考えられる。具体的には

①住民の平等利用の確保(公平性)②施設効用の最大化(有効性)③管理経費の縮減(経済性)④安定管理遂行のための物的・人的能力の保有(安定性)の4点である。

改正地方自治法第244条の2には、指定管理者の「指定の手続き」、指定管理者が行う「管理の基準」及び「業務の範囲」その他必要な事項を、条例で定めなくてはならないとしている。その後、指定管理にする施設の名称、指定管理者となる団体の名称、指定期間を議会の議決をもって定めるものとしている。つまり、指定管理制度を運用するためには、指定手続きに関する条例議決と、指定管理者を決定する段階での議決とにおいて、議会が関与することになる。先に述べた①公平性②有効性③経済性④安定性といった選定基準は、「指定の手続き」内で規定され、「業務の範囲」に明示される。指定管理者の指定の申請をしようとする者は、選定基準に基づいて、事業計画書等の定められた書類を作成、提出することとなる。

ここで、4つの選定基準について考えてみたい。①公平性については、「公の施設」として当然求められる要件である。③の経済性の追求も財政再建を目指す自治体としては、もっともであろう。④の安定性も施設の継続的な管理運営のために、委任を受ける団体の経営基盤、人的資源の安定は必須事項である。問題は②の有効性である。全国約15万ヶ所といわれる公の施設の中には、公営住宅をはじめ、ごみ処理施設などの衛生施設、保育所や母子寮などの民生施設、プールや体育館のようなスポーツ施設、公民館や女性センターなどの社会教育施設、博物館・美術館などの文化施設があり、この有効性については、公営住宅やスポーツ施設といった単純サービス供給施設と社会教育施設・公立文化施設を一律に論じることには無理がある。

なぜなら、前者の有効性は投入費用(インプット)とサービス産出量(アウトプット)の比率関係の上昇を意味するいわば効率性であり、後者の場合は、単純なアウトプットのみならず、社会的に有益な変化をいかに実現したかというアウトカム(有効性)も意味するからである²。

指定管理者制度の導入を考える自治体にとって、まず第一に求められることは、施設設置の条例³において、設置趣旨を踏まえた目的規定を明記することである。自治体の総合計画や基本計画を基にした施設設置理念の確立の後に、「選定の基準」や「業務の範囲」が明確となり、「施設効用の最大化」に相当する価値基準が明らかになってこよう。その上で、選定に際しての客観的、中立性の高い評価基準の設定が必要となる。基準確定のためには、

近年活発になってきたPPP（Public Private Partnership 公民協働）の概念（自治体政策の遂行において、地域住民、企業、非営利団体など、地域構成主体と自治体の両者間を連結する支援機能の役割・機能を果たす）を待つまでもなく、公と民との連携が鍵となることは、言うまでもない。

¹ 自治体アウトソーシング研究会 2005『自治体アウトソーシング～指定管理者制度と地方独立行政法人の仕組みと問題点～』自治体研究社

² 中川幾郎 2006「自治体文化政策と指定管理者制度のあり方～公共施設のミッションとは～」小林真理編『指定管理者制度・文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社

³ 名古屋市男女平等参画推進センター条例（一部転載）

第2条 名古屋市男女平等参画推進センター（以下「センター」という。）は、男女平等及び参画（以下「平等参画」という。）の推進に関する施策を実施するとともに、市民および事業者による平等参画の推進に関する取り組みを支援することを目的とする。

第11条 センターの管理は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項に規定する指定管理者に行わせる。（中略）

3 市長は、次に定める基準に従い、指定管理者を選定するものとする。

- （1）市民の平等利用が確保されること。
- （2）事業計画書の内容が、第2条第1項に規定するセンターの設置目的を最も効果的に達成するとともに管理経費の縮減が図られるものであること。
- （3）指定管理者の指定を受けようとする者が、事業計画書に沿った管理を安定して行う物的および人的能力を有していること。

著／重原惇子