



Title	指定管理者制度とは何か
Author(s)	姉崎, 洋一
Description	住民の学習権と指定管理者制度
Citation	社全協ブックレット, 1, 9-18
Issue Date	2006-07
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/44726">https://hdl.handle.net/2115/44726</a>
Type	journal article
File Information	SKZK1_9-18.pdf



## ■指定管理者制度とは何か

姉崎 洋一

### 1 指定管理者制度の本質

指定管理者制度は、新自由主義的な構造改革、とくに市場原理型の規制緩和方策としてある意味で突然に立ちあらわれてきた。社会教育現場では、一九八〇年代から九〇年代の行財政改革の中で、類似型の先取りされてきた事例も少なくなかったが、収益性を前提としない図書館現場などでは、想定の事情であった。しかもその導入の圧力は避けがたく強い。直面している自治体や行政職員、住民にとっては困惑と混乱が生じ、時に無力感も聞かれる。また、一部には民間企業との競争的な条件下で、NPO団体が指定管理者として応募する事例も全国各地に見られる。その場合、指定管理者制度の弊害を少なくして、様々な歯止めや学習権侵害防止の工夫がなされている場合もなくはない。しかし、指定管理者制度とは、ある意味では、住民や職員の立場からは、あまり幻想を持ちようがない制度設計として立案されているというべきだろう。<sup>1)</sup>行政当局が指定管理者制度に期待するのは、コスト論あるいは効率論である。そこには、住民に直接責任を負い、諸条件の整備確立に努めるという教育行政の目的意識や公共性責任の発想は乏しい。とりわけ、行政革新と経営実践の切り札のように持ち

出されるNPM (new public management) / PPP論 (public private partnership) あるいはPI (private finance initiative) の考えは、英国に範をもつが、その有効性については多くの弊害が指摘され、反証が加えられ、見直し議論も少なくない<sup>(2)</sup>。また、経営理論としても、決して新しいものではない<sup>(3)</sup>。そうした本質を前提に考えないと、対応の原則を間違えることになる。

## 2 指定管理者制度の仕組みと概要

まず、指定管理者制度の仕組みを概観する。ただし、既に多くの解説や批判的分析の書があり、紙数も限られるので、ここでは基本的骨格の解説に限定される。

この制度は、法的には小さな条項改正に基づく。すなわち、地方自治法二四四条の二の改正(二〇〇三・六月交付、九月二日志向)がそれである。しかし、地方自治法の条文の小さな一部改正手続きによってなされた変化とその与える影響は大であった。基本骨格は以下にあった。①公の施設の管理を「公共的団体」だけではなく、株式会社やNPOなど民間事業者が行うことを可能にした。②指定管理者の裁量権は広範囲に及び、議会や住民のチェック機能は後退せざるを得ないこと、③公の施設の範囲の広範囲性(民生、衛生、体育、社会教育、宿泊、公園、会館、診療など)により、地方自治体のサービス業務全体に与える影響が大きいこと。④民間事業者にとって公的事業参入の千載一遇のチャンス(市場規模数十兆円)と考えられたこと、⑤また、この制度の普及にあたっては、総務省、地域再生本部による地方自治体の導入の促進圧力が加えられたこと、⑥指定管理者に雇用される職員

は、公務員の労働権保障の適用を離れ、人件費の圧縮によるしわ寄せと効率性向上の矛盾のただなかに立たされる、などである。

### 3 「公の施設」の意味を問い直す

ところで、指定管理者制度の管理の対象は「公の施設」である。ここで、留意したいのは、地方自治法にいう「公の施設」とは、同法の一九六三年改正で登場した比較的新しい概念であることである。それ以前は、「営造物」という用語が用いられていたのである。行政法学の世界ではよく知られることだが、一般に、「営造物」概念は、ドイツ行政法的な特別権力関係を残存させる名称であり、憲法の下での地方自治の考えとは齟齬があった。そこで、これを変えて住民の福祉増進と住民の利用という観点から「公の施設」という法表現になったのである。注意されるのは、その時に、「管理委託制度」も導入されたことである。もっとも、その場合、「管理委託」ができるのは「公共的な団体」に限定されたのである。そして、一般的な「公の施設」と異なり、教育、福祉のような特定の目的と規制があり、専門的な人的配置により事業を行う施設の場合には、さらにその個別法の制約を受けることが立法者意思であった。この場合、「公の施設」は、開かれた存在であり、住民の施設利用権と住民の参加と自治を本来内在させている概念であった。このようにしてとらえると「公の施設」の概念には、①「営造物」概念からの脱却、②地方自治法と個別法との緊張の存在（e.g. 社教法、図法、博法、など）、③管理運営における効率性と公共性のジレンマの存在、④箱物か活動施設か（単なる

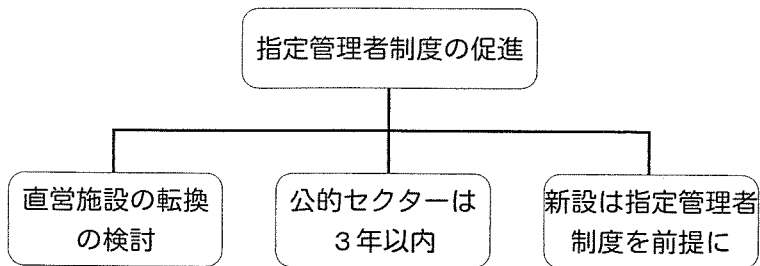
集会・貸し施設か、あるいは文化施設としての創造集団の利用や専門職によるサービスの提供を前提として（いるか）の葛藤、⑤施設職員をいかに位置づけるのか、など、当初から「緊張を孕む制度」であった。<sup>(5)</sup>

#### 4 「指定管理者制度」の導入―「官」から「民」への政策―

このような「公の施設」の制度自体に孕んでいた歴史的矛盾を、住民の立場で解決する方向ではなく、新自由主義的な構造改革の強力な道具として位置づけ、出発させたのが指定管理者制度であった。小泉首相時代の落とし子である。そこで問われたのは、以下のような課題であった。

①何のための「指定管理者制度」か、いかなる目的でそれを導入するのか。この制度は、明らかに一律適用されるべきではないとの声は、図書館、公民館、博物館からも次々と出された。しかし、それらを無視しても強行する理由があるとすれば、その理由が明らかにされる必要がある。②構造改革の標語として「官」から「民」へが多用された。しかし、その「官」と「民」とは何かである。明らかにそこには、問題のすりかえがあった。メディアを巧みに利用しての、きちんとした説明のないワンフレーズ型政治にありがちなことだが、そこにいう「官」とは、官僚主義であり、護送船団方式、親方日の丸などの「官」のネガティブイメージの象徴であろう。そして、それへの対案に「民」が使われた。ここにいう「民」は、もちろん「市民」の「民」ではなく、「民間」「企業」のことである。問題は、「官」がはらむ問題性に対して、「民」企業のもつ問題性が問われないことである。ここ

に落とし穴があることは、昨今の多発する企業のモラルハザード事例を待つまでもなく明らかではなかった。③次に問題なのは、行政運営にとって「公務員」制度は、巨悪なのかという基本的問題である。小さな政府、行政のスリム化の主張は、実際上は、行政業務のアウトソーシングと非正規、短期雇用の職員を増大させ、人件費をコストカットすることに過ぎなかった。従って、「公務員」の全体の奉仕者としての職責はもはや求めることはできず、行政の住民サービスの質は低下を余儀なくされても仕方がないということになったのである。④さらには、「効率的な運用」とは何か、「経営」(management)とは何かの問題である。意図的に喧伝されたのは、収益と営利を目的とする企業経営原理と公共的サービスの経営があたかも同じ原理で遂行されるべきであるかのような主張であった。この結果、収益性に合わない事業は削減もしくは排除されざるを得ず、手間暇と特別なサービスを必要とする、より困難な立場にある人々を考慮しない行政が展開されることになったのである。⑤また、指定管理者制度導入の圧力はすさまじく、年限を限っての導入圧力は下記の図のような構造をもった。



## 5 指定管理者制度の導入はどう決まるか

以下の図をご覧頂きたい。応募↓選定↓指定↓協定契約過程を  
図示したものである。

下記の過程について、自治体現場の状況の一端を示しておこう。  
例えば、自治体現場では、「地方公共団体における行政改革の推  
進のための新たな指針」(二〇〇五年三月総務省通知)が実質的  
な強制力を発揮している。具体的な項目を引いておこう。

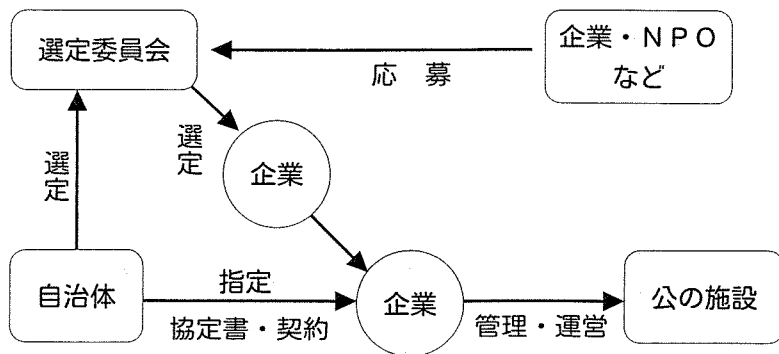
「第2 行政改革推進上の主要事項について」

1. 地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化

(二) 指定管理者制度の活用

①現在直営で管理しているものを含め、すべての公の施設につい  
て、管理のあり方についての検証を行い、検証結果を公表する  
こと。

②特に、平成一五年九月の指定管理者制度の創設に係る地方自治  
法の改正前の管理委託制度により出資法人、公共団体又は公共  
的団体へ管理委託している公の施設については、平成十八年九



月の指定管理者制度への移行期限までに、当該出資法人等を指定管理者に指定するか、新たに民間事業者等を指定管理者に指定するか、当該施設を廃止するか等、管理のあり方についての検証を行うこと。

③管理のあり方の検証に際しては、各施設ごとに、行政としての関与の必要性、存続すべきか廃止すべきか、存続する場合には管理主体をどうするかなどについて、民間事業者等を指定管理者とする場合との比較等を含め、その理由を明らかにした上で、住民等に対する説明責任を十分に果たすこと。

④公の施設の管理状況については、管理の主体や、管理主体が指定管理者となっていない場合にはその理由等の具体的な状況を公表すること。」

ここに見られるのは、選択肢の余地のない形で、指定管理者制度の導入もしくは廃止などが迫られ、いずれも検証結果を出すこと、あるいは期限付きの検証であると迫る行政指導がなされていることである。また、住民に対して理由を示して説明すること、指定管理者になっていない場合には具体的な状況を公表することなど、時間的な猶予もなく指定管理者を早く実施せよという強迫が行われていることであろう。こうしたことは、メディアもあまり報道せず、住民も多くが知らされていない。住民サイドから活用可能なのは、総務省通知の③の項目のみである。この場合、「住民等に対する説明責任」を自治体に迫ることは可能であるが、自治体は一回限りの懇談会や説明会で説明責任を果たしたとして指定管理者制度を導入することは十分にあり得る。また、自治体側も追いつめられ、余裕がないので、住民側に学習による情報の蓄積や、行政と共に一緒に考えていこうという信頼関係がない場合、

自治体は、かたくなな態度で指定管理者導入がなされる場合があるろう。

## 6 住民から見た場合の指定管理者制度への監視と規制

自治体の姿勢が、もともと直接責任性の発想や専門行政の尊重の姿勢が弱い場合、指定管理者への抵抗も少なく、渡りに船という具合に安易な選択がなされることは、事例上少なくない。自治体の首長も議員や財務筋から攻められると、民間事業者への指定管理者指定に容易に同意するのは必至である。従って、指定管理者についての懇談会を住民側が活用するのは、制度チェックの重要な切り口になる。そのことは、最悪の場合、導入されたとしても契約内容にチェックをかけてこれまでのサービス水準や内容を低下させないという歯止めをかける上で大事な点である。指定管理者制度導入の動きがあることは、多くの場合、公表されているが、具体的にどうなるのかは住民に知らされていない。職員にとっても、臨時職や非正規職員の場合、職場によっては、雇い止めになる。また、民間事業者に業務が委託されると、仕事がなくなってしまう不安が生じる。働いている人にも住民にも事前に十分知らせず、何が起きているかも分からないまま、なしくずしの移行は、絶対にされるべきではない<sup>(6)</sup>。行政側からはやりやすいとしても、民主主義的なありかたとしては一番まずいケースである。なお、NPOが指定管理者になっていく場合も、住民との合意や、それまでの水準を引き上げるようなあるいは維持するような仕組みのなかで、考えていかないと、NPO側が、コストカットと住民サービスの維持との二律背反的ないたばさみになり、つぶされることもある。

## 7 指定管理者制度における重要なチェック項目

指定管理者制度が、残念ながら導入された場合でも、住民側から必要な規制をかけていくことは可能である。一つは、その導入の効果とされる経費について、明解な根拠を示させることである。そして、そこに虚偽がないか、労働条件等において不当なしわ寄せがなされていないかのチェックを第三者機関もしくは専門家を入れて明確にさせることである。この場合、協定書の内容がどれほどに透明性をもって具体的に書かれているかを、住民の学習権保障の観点から監査し、実際の事業の遂行過程、さらに契約完了時において明確にチェックできるようにすることである。二つめは、社会教育委員の会議・公民館運営審議会・図書館協議会などにおいて、指定管理者制度の導入については是非を明確にさせる機会を設け、住民に公開させることである。場合によっては、このことにより、個別法重視の観点から、一律的な指定管理者制度の導入を拒むことが可能である。三つ目は、議会と指定管理者の関係である。いったん指定管理者制度が導入されると議会への詳細な報告義務はなくなり、結果のみが示される場合が想定される。その意味で、導入時の徹底した審議、さらには協定書内容などについての吟味の機会が重要な課題となる。四つ目は、市民と指定管理者の関係である。指定管理者のサービスの範囲は契約内容に規定されるが、導入時に行政サービスの質の確保ないし向上をうたう事例が多い。このことを手がかりに、住民は指定管理者にその質保証の遂行を求めることができ、著しく問題が生じる場合には、契約主体たる自治体にその問題性を迫ることができる。五つ目は、指定管理者の選定基準、申請資格、指定条件、期間、報告、監査等について、全国的な事例を比較検討し、住民

にとって有用な基準を示していくことである。本ブックレットの他節には、その参考となる点検項目が示されている。

- 注1 例えば、榊原秀訓「日本型NPM手法の動向―PEI、指定管理者、市場化テスト」(『季刊自治と分権』十九号、二〇〇五春56-70頁)、二宮厚美・晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働』(自治体研究社、二〇〇五年)参照
- 注2 例えば、榊原秀訓・家田愛子・尾林芳匡『イギリスの市場化テストと日本の行政』(自治体研究社、二〇〇六年)、建設政策研究所編『検証・日本版PEI』(自治体研究社、二〇〇二年)
- 注3 槌田洋『NPMの新段階―ニューレーバー政権の自治体統制とコミュニティ戦略』(大阪自治体問題研究所編『日本型NPMの論理と実態』自治体研究社、二〇〇四年、74-96頁)
- 注4 例えば、出井信夫編『指定管理者制度』学陽書房、二〇〇五年、文化政策提言ネットワーク編『指定管理者制度で何が変わるのか』水曜社、二〇〇四年、地域協働型マネジメント研究会編『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい、2004年、姉崎洋一「指定管理者制度」にどう立ち向かうか(『北の図書館』6号、2005年6月)なお、「北の図書館」のURLを参照された。 <http://homepage2.nifty.com/kitanotosyokan/index.htm>
- 注5 例えば、木村雅英「営利企業による管理は公の施設に何をもちたらすか―指定管理者制度と住民の施設利用権」(前掲注3文献、50-73頁)
- 注6 齊藤文夫『指定管理者制度と情報公開』自治体研究社、二〇〇六年
- 注7 自治体アウトソーシング研究会編『改訂版 Q&A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、二〇〇四年