

要 旨

指定管理者制度の実態と改革の方向性

田 中 貞 昭

1 論文要旨と目的

「官から民へ」「地方でできることは地方へ」という国が進める2大改革の流れのなかで、2003年9月に施行された地方自治法の一部を改正する法律によって導入された「指定管理者制度」は、自治体が行なう公共サービスの中心となる公の施設の管理の民間開放を推し進め、民間企業や民間非営利組織(NPO)などの民間事業者にも開放され、この5年間に急速に導入された。

筆者は(財)近江八幡市人権センターの指定管理者の選考業務に市の担当職員として携わったが、その過程で、この制度が公の施設の設立目的を生かし、市民サービスの向上につながるものであるのか強い疑問を感じた。それが筆者が大学院へ進学し、本研究テーマを選択した理由である。

多くの地方公共団体は、指定管理者制導入を当面の財政支出を減らすための経費削減の手立てとして考えてきたきらいがあり、同制度を、「公の施設」がもつ公共的使命を最大限に発揮させる手法として捉える視点が希薄であった傾向は否めないが、本研究の立場は、指定管理者制度のありかたそのものや民営化を否定するものではなく、制度の問題点・利点を整理するとともに、公益性・公共性と経済性・効率性の双方の観点から制度のバランスをどう取るかを検討しようとするものである。

多くの事例では、指定管理者としての指定期間のほとんどが5年以内である。したがって2008年から2009年にかけて、再び指定管理者選定作業の「仕切り直し」の集中する時期が来ようとしている。そこで本稿では、このような「仕切り直し」の時期に制度の運用実態や問題点を検証することにより、制度の次期導入に向けて、制度改革の基本的方向性や視点を明らかにすることを目的にしている。

2 構成

第1章では、従来の管理委託制度と比較して、指定管理者制度とはどのような制度であるのか。指定管理者制度導入の背景・目的となったものは何か、制度の拡大・普及の状況を述べる。指定管理者制度導入のポイントは大きく二つある。一つは、従来公設財団、団体等が独占的に担っていた公の施設の管理運営業務を民間事業者に開放したという点、もう一つは、施設の使用許可といった定型的で権力的色彩の薄い事務について管理者が行うことができるようになり、管理者の権限についての考え方が転換され、裁量・工夫できる幅が広がった点である。

指定管理者制度の背景、またその理由については、政府は、膨大な財政赤字を解消するため、「小さな政府、小さな自治体」づくりを進め、自治体の行財政運営の効率化〔経費削減〕とともに、施設の設立目的に準じた有効な運営の実現を図ることにあった。指定管理者制度導入の拡大と普及については、すでに国や地方公共団体、民間の調査機関などにより、いくつかの調査が行なわれている。ここでは、日本経済新聞社・日経産業消費研究所が実施した調査を中心に、制度導入の数量的側面を検討する。

第2章では、総務省自治行政局、(財)自治総合研究所、(社)全国公立文化施設協会等が2006~2007

年にかけて実施した各種の導入実態調査のデータを使って、公募・非公募の状況、募集方法と期間、選定基準と選定方法、情報公開、指定期間、仕様書、指定管理料と利用料金制、コスト削減と指定管理者に雇用されている労働者の労働条件問題などプロセスに沿ってその実態と問題点を分析した。ここで明らかにした指定管理者制度をめぐる問題点の第一は、個々の公の施設の設置目的・使命に照らし合わせて公募・非公募の選択、候補団体の応募資格や選定基準の検討が十分になされることなく、導入が性急に行われたことである。それは法律によって管理委託制度から指定管理者制度への移行期限が決まっていた十分な検討を行う時間的余裕がなかったこともあるが、それ以上に、自治体のコスト削減志向が全面に出たことに起因する。それを反映して、第二に、して管理者選定過程における情報公開の不足、選考基準のあいまいさ、選考の不透明さ、従来の管理委託時と比しての指定管理料の削減等、さまざまな問題と歪みが露呈していることも明らかにした。

この全国レベルの先行調査に基づく分析を踏まえて、第3章では、筆者自身が一部参加したNPO法人コミュニティサポートセンター神戸が実施した「兵庫県内における指定管理者制度の実態調査」と筆者が単独実施した滋賀県内における指定管理者4団体へのヒアリング調査を通じて、さらに制度のもつ実態と問題点を、より具体的に整理し、浮き彫りにした。ここでは、指定管理者の生の声を聞き取ることができ、最も重大な問題は、指定管理者を選定するうえでの選定基準と情報公開であること、さらに指定管理者のもとで働く従業員の賃金・労働条件の低さ、雇用の不安定さ等であることを改めて浮き彫りにした。

第4章では、前章までに明らかにした実態と問題点を踏まえ、指定管理者制度の改革について論じた。指定管理者制度の問題点は多岐にわたるが、そのなかでも、最も問題であり、重要であると感じた事業者選定基準（評価基準）のありかたと行政側のコストダウン要請によってもたらされている指定管理料の行き過ぎた削減を是正する観点の揭示に限定し、制度改革の課題と方向性について明らかにした。

改革の基本的視点の第一は、「総合評価型入札制度」「社会的価値を包含した政策入札」の指定管理者制度へのてきようである。「総合評価型入札制度」とは、価格と価格以外のいくつかの要素を総合的に評価し、発注者（自治体）にとって最も有利な者を落札者とする入札方式である。すなわち、価格だけで事業者選定するのではなく、自治体が政策目標として掲げる環境保全や障害者雇用、男女共同参画、公正労働などの項目を入札の際の選定基準に明確に明示し、相応に配点をおこなうことによって公共事業の入札を通じて「社会的責任」を果たす企業行動を誘導する仕組みである。この先進的事例として、大阪府の事例を紹介しながら、その指定管理者の制定基準への適用を唱えた。

改革の基本的視点の第二は、指定管理料の積算根拠の明示である。多くの施設の指定管理料は、自治体側のコスト削減要請と応募した団体・企業の価格競争の結果、低く決定され、公の施設の管理運営に従事する労働者の労働条件の悪化を招来させている。その多くが嘱託やパートなど有期の非正規雇用である。まさに「自治体発のワーキングプア、不安定雇用」の様相を一部では見せている。それでは、公の施設の設置目的を実現するようなすれた管理運営はおぼつかないであろう。この事態を防ぐための方法として、熊本氏の指定管理者制度の指針を紹介しながら、指定管理料をけってする上での積算根拠の実施と募集に際しての情報公開の必要性を論じた。

この最も重要な2つの改革について論じることができたが、まだ多くの改革課題が存在する。これらについては筆者に残された課題として引き続き検討していきたいと考えている。