

NPM、 PPPから考える指定管理者制度

田中, 孝男
九州大学

大嶋, 貴明
宮城県美術館

瀧端, 真理子
追手門学院大学

<https://hdl.handle.net/2324/19529>

出版情報：博物館学芸員課程年報. (20), pp.11-49, 2006-03-25. 追手門学院大学博物館研究室
バージョン：
権利関係：



NPM、PPP から考える指定管理者制度

日本社会教育学会六月集会 ラウンドテーブル①
2005年6月5日（於 東京大学）

田中 孝男（九州大学）

大嶋 貴明（宮城県美術館）

瀧端 真理子（追手門学院大学）

本ラウンドテーブルでは、指定管理者制度の背景思想であるNPM、PPPを手がかりとした公共のあり方と、制度の運用に関する問題点が報告、討論された。報告者の田中孝男氏から、NPM、PPPの思想・背景・制度の概要と、日本の政府組織における展開状況、指定管理者制度運用に望まれる視点、現状の評価、条例・制度・協定の改革案が報告された。大嶋貴明氏からは、博物館の原理的基準と倫理規範から合意を形成し、それに照らした運営がなされるべきこと、また、ガバナンスには市民の多様な判断が平等にたたかわされる土俵が必要だが、指定管理者制度ありきでは、方向性が決まってしまうのではないか、という危惧が述べられた。

田中氏からは、NPMで言うPlan-Do-Seeは、連鎖構造で現実には切り分け不能であること、アメリカでの行政管理論の歴史的背景、公共の仕事を統制する原理としての法治主義について説明がなされた。また、市場の原理で決められないこと（税金の配分）を議会の中で決めるのが民主主義であり、サービスの水準や質を市場でないと決めて初めて醍醐味があることが述べられた。さらに、公共が何であるかには多元的な考え方があり、その決定を役所が独占するのは適切ではないこと、NPO等市民社会の充実の中で、営利企業に数億円の市場（パブリック・ビジネス）を「解放」するのでなく、多元的な公共の価値を、指定管理者制度というツールの中で、決めていかねばならない、との説明がなされた。質疑応答では、NPOが指定管理者となった場合、市民側のみが行政に情報を開示し評価されるのかという問題、直営施設の会計データの不在、教育の論理と行政法一般の枠組、憲法89条問題等が提起・議論された。

※田中氏による当日配布資料は、本冊子40～49ページに転載、併せてご覧下さい。

【瀧端】本日は、「NPM、PPPから考える指定管理者制度」というタイトルで、九州大学大学院法学研究院の田中孝男先生にお越しいただいています。田中先生は、後で詳しく田中先生ご自身からお話していただこうと思いますが、北海道大学の法学部を卒業されてから、札幌市役所に19年間程お勤めになられて、今春、2005年3月から九州大学へ移られました。現職から大学へという、ちょっと異例の経歴の方かと思います。

私は今、社会教育の中でも博物館のことに興味を持っています。この5年間ほどの間に博物館の世界で何が起こったかという、ミッション（使命）だとか、それからミッション・ステートメント（使命声明書）というのを、何か博物館で書けという話が出てきました。それから評価ですね。行政側の事務事業評価のような一連の評価の流れがあります。そして、国立博物館が独立行政法人化されました。江の島水族館にPFI（Private Finance Initiative）が導入されたりとか。ミッションとか評価とか独立行政法人、PFIという言葉が、ばらばらに紹介されて、それらをつなぐものが何かがわからなかったのです。

それで悩んでいた時に、指定管理者制度が話題にのぼってきました。地方自治法の改正自体は2003年6月です。私が指定管理者制度という言葉を知ったのは、2003年11月に大阪で開かれた日本博物館協会の全国博物館大会の時、その時に文科省からの説明で指定管理者制度という言葉を知ったと思います。その時に直感的に「何なんだろう、これは」と。社会教育の、「いつでも、誰でも、どこでも」という原則が揺るがされるのではないのかと、直感的に思ったわけです。指定管理者制度というのが今度できるらしい、ちょっとこれは注意

したほうがいいんじゃないかなと思ってたんです。が、その時点ではまだわからなくて、一人で指定管理者制度って何だろうと思ってました。

京都生涯学習研究会で指定管理者制度について発表したりしているうちに、千葉県立中央博物館の林浩二さんに、指定管理者制度のことを考えるんだったら田中孝男さんという方がすごいホームページを作ってるから、ぜひ田中さんのホームページ¹を見てと言われて、それを読ませていただきました。林さんに、指定管理者制度の背景にどういう検討すべき課題があるか、とにかく網羅的に今書いてくれているのは田中さんだからと言われて、慌ててそれを読みました。

その後、日本史研究会で指定管理者制度についてしゃべれと言われた時に、一番参考にさせていただいたのが田中さんのホームページでした²。田中さんのホームページをもとに、自分の発表資料を作っている時に、今まで5年間ほど博物館の世界で話題に上がったミッション、評価、独立行政法人、PFI、それらを全部つなぐものがNPMの思想なんじゃないか、田中さんのホームページを拝見すると、指定管理者制度というのはNPMの思想のもとに出来ているものなんだということが理解できたわけですね。

指定管理者制度を反対とか悪い制度だとか、そこだけ言っても仕方がなくて、指定管理者制度の背景にあるNPMの思想というのを知らないと、そもそも批判が成り立たないし、検討もできないと気づいたわけです。

さらに、NPMだけではなく、どうもPPPというものがあるらしいことにも気づいて、私は単純にNPMが欠陥のある制度だとすれば、新しいイギリスなどで起こったPPPという制度を研究することによって、NPMのおかしなところを指摘していくことができたり、新しく制度設計していけるのかなというふうに考えました。だけど、今日の田中さんのお話を伺うと、そう単純なものでもないのがわかるかと思います。

単純な指定管理者制度批判だけではなくて、それを批判するんだったら、既に出来上がってしまった地方自治

法自体を再改正するという方向が一つあるかと思います。再改正をしないのであれば、既に制度として指定管理者制度が出来上がってしまっているわけですから、それに対して主権者の側、市民や住民の側がどうやって指定管理者制度をコントロールあるいは監視していくのか、監視のできる仕組みを作ることと考えていかなければいけないと思います。ということは、同時に、市民のモニタリング能力、監視する能力を高める必要があるのではないかと考えます。

学会通信の中のご案内に書きましたように、社会経済状況を踏まえた上で、公共的な価値をどう実現していくのか、その水準の問題、それから公共的価値実現を担う主体のあり方、これは田中先生の本から使わせていただいているんですが、「自治体法執行主体」という言葉を田中先生は使っていらっしゃいます。直営であったり、自治体出資法人であったり、あるいは民間企業であったり、NPOだったり、自治体法執行主体にさまざまな選択肢が今出てきているわけですが、いずれにしても公の施設を管理運営するには、当然そこに法的統制とか民主的統制が働いていかなければいけない。その問題を考えたいと思って、今日の企画を考えました。

企画したのは私ですが、ラウンドテーブルを私がやり出した時に、一番最初にお招きしたゲストが宮城県美術館の大嶋貴明さんで、その後学会にも入っていただきまして、私とは違う発想、違う切り口からいつも切り込んでくださるので、今回、コーディネーターという形でお願いました。

これから田中先生に大体90分ぐらいお話しただいて、1回休憩をとり、その後大嶋さんからコメントなり質問なりをしてもらって、田中先生にまた答えていただいて、あとはフロアの皆さんと議論を進めていくという形でやりたいと思います。それでは、田中先生、よろしくお願いします。

【田中】九州大学の田中孝男といます。専門外ですが、このような席で報告をさせていただくことになりました

1 田中孝男「自治体法務(ホーム)パーク」<http://www.ocn.ne.jp/~houmu-tt/index.html>

また、田中氏による指定管理者制度に関する論考としては、以下の文献がある。田中孝男「指定管理者制度～指定手続条例のベンチマーキング～」『自治体法務ナビ』創刊準備号、第一法規、4-6頁、2004年。

2 日本史研究会での報告内容をもとに、下記の時評をまとめた。瀧端真理子「指定管理者制度から考える公立博物館の存続問題」日本史研究会『日本史研究』511号、109-117頁、2005年。

ので、どうかよろしく願いいたします。

先程ご紹介いただいたんですが、つい最近まで、いわゆる自治体の職員、普通の行政職員であったというのが経歴になっております。教育関係の部門にいたことはありませんので、どちらかというと総務系のラインとか、退職する直前までは指定管理者、札幌市役所で指定管理者を所管する課の、別の仕事ですけども、やっていたので、そういう動きとか経験というのがバックにはあるということをちょっとお話しておきます。

今の専門ですけれども、1頁(本冊子40頁)の注2のところに書いているのですが、法律学、いわゆる実定法学と呼ばれているところでして、具体的にロースクールの学生に裁判で勝つ方法とか、そういうノウハウ等を教える要員でもあるものですから、今日のお話の専門とはちょっと違うところです。

社会教育施設その他の関係ですが、在職中に役所の法規審査の担当ということで教育委員会の法律相談、その他の事務には携わっておりますけれども、そういう観点での仕事ですから、そこにいた方々とのコミュニケーションはあっても、私自身がやった仕事は、札幌市が埋蔵文化財センターを作っていた時に、その条例案の担当者などの条例をつくる人とお話をした、とかというような経験しかないで、そういう面での不明があるかもしれません。それはお詫び申し上げます。

報告ですが、目次に漢数字で一番から七番まであります。あらゆることをこのメモに書いてきただけですから、90分という時間もあるので、時間を見ながら、あるいは皆さんがもう見知っておられることについては省略をしつつ、報告をしたいと思います。

報告の趣旨・目的のところは、今、先生からお話がありましたので。New Public Managementとか、Public Private Partnershipsという言葉が今の自治体その他行政の現場では非常にはびこってる。非常によく使われている考え方ですから、一般に巷で理解されている水準について、いわゆる役所の管理部門ではどういう理解を標準的にしてるのかがわかっていただければと思います。

その他、この分野の言葉というのは、学問的には行政学とか政治学、それから経済学の中でよく使われている言葉のようです。昨日、日本公共政策学会が浜松であり

まして、そこでも話したのですが、専門の先生から言われたことは、少なくともNPMの理論というのはミドルエイジに差し掛かっている。古びた議論だ、というのが行政学等の中では流行ってるというか主流になっているのかもしれない。そういう意味では、私の報告も最先端の議論ではないかもしれないので、そのことをお断りしたいと思います。

今日の報告の方法ですが、基本的にはNPMと呼ばれている考え方なり、PPPというのがその後に出てくるのですが、その考え方をざっと紹介して。それから私自身は今、役所で進められている運営が、理論家がどういうふうに言っているのかわからないのですが、NPMなりPPPという考え方に沿った行政運営的なことをやっているという観点から、そこの中で出てきている思想的・体系的な位置づけを明らかにし、こうしたことを踏まえて、NPMとかPPPでどういうことが重要になってるのだと。重要になっていると言われているのに対して、実際に指定管理者制度で少なくとも管理部門の人が考えているのはどの程度のことで、どういうギャップがあるのか、どういう問題があるのかといったようなことについて、私の知る範囲でお話ができればと。これが、今日の大雑把な私のお話ししたい趣旨です。

2頁の二で、この10年に行われたいろいろな動きが書いてあるんですが、これは歴史的なことで、説明、紹介については殆ど知っていることだと思いますので、省略をしたいと思います。

ただ1点、2頁(本冊子41頁)の、今年3月に出された総務省の通知。自治体の現場に、総務省からこういう行革の通知が出されますと、それに沿って行革の計画をこういうふうにつくりなさいという形で、来年以降の予算とか言い方は悪いけど人減らしとか、そういう方向をかたどる通知になっています。これは5年に一遍ぐらい最近は出ているんですが、その通知の中で指定管理者のことがいろいろ書かれています。単純に言うと、指定管理者をちゃんと使いなさい、使えないのなら理由を説明しなさいという趣旨のことがいっぱい書かれていることだけ指摘しておきたいと思います。

今日の説明の中心にしなければならないと思われる三から少し細かく、お話をしたいと思います。

このNPMという言葉がいつからどのような意味で使

用されているのかは、実は明確ではありません。1980年代の後、90年代初頭にはこういう言葉がよく出てきていると思います。これは学問の世界や理論の世界から出てきているものではなくて、ある学者が言っていた言葉のようですが、素早く動くアイデアの一群で、その核心はアカデミズムから来たというよりも実践から、そして民間から来た公共に対するマネジメントというか、管理のあり方についてのお話だと思います。直訳しても新行政管理とか新公共管理ですから。パブリック・マネジメントという言葉それ自体は、行政が管理するという言葉です。1930年頃からずうっとあって、それにnewをつけたからって、何がnewかというのは、意味を盛り込む人によって何とでもなるような言葉なわけです。

NPMの名において何でもできたということではないのかなと思いますが。日本で紹介されている中では、新潟大学の犬住先生が最もこの分野では New Public Managementという言葉を使った本を多数出しておられまして、その著作で定義されている言葉というのは、「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること」という言い方をしています。

要するに民間でやっているだろうと思われるいろいろな仕組みを行政の部門に入れると。行政に入れるという中では、民営化も含めたいろいろな議論がなされているわけです。民営化もそうだし、民営化しなかったとしたら、行政現場は民間のいわゆる管理の仕組みで回していく必要があるというか、回していったらいいんじゃないかという一連の思想、動き、運動というのか、理論というよりはそういうものであったのかなと思います。

その理論は、具体的には①から④と書いているのですが、これを主要な要素にしていると言われております。1つは業績／成果による統制といったような言い方。2つ目が市場のメカニズムの活用ということ。これが先程言った民営化もそうですし、仮に行政本体の仕組みであっても民間的な、市場メカニズムというのは契約型システムとか、そういう対等当事者による契約によっていろいろ決める、そういうものも全部この市場という言い方の中に入れるようですが、そういうことも含めての言葉。3点目の顧客主義ということ。それから4点目のヒエラルキーの簡素化といったような言葉、あるいは分権

化といった言葉で表されています。

見てわかる通り、何かの基本的な考えから4つ要素が理論的に整備されて出てきているという、論理の次元から出ていたともなかなか言い切れなようなところもあるんですが、そうした要素だと言われております。

NPMそのものに批判的な立場の定義というの、特に自治体現場にNPMが入ってるのを見た時の定義ですが、「自治体を地域経営体とみなして、そこに民間企業の経営管理を持ち込もうとする手法」というような言い方をする文献もございます。

政治・社会・経済的な背景として、一般的にはNPMというのは、イギリスのサッチャリズムに結びつけて論じられていることが多いと思われます。民営化とかマネジメントとか民間化という言葉が、当時のサッチャーのイギリスでの改革とマッチングしていたこともあって、そういう言葉で出されていた。サッチャリズムの改革については、新自由主義と一般的に言われることが多いので、そういう言葉の一つの中ではないのかと。

ただ、NPM的な考え方とか管理というのは、サッチャー政権になってからやったものではない。イギリスでは労働党政権の時にあったと言われております。NPMとしてドラスティックな改革と考えられているのが、90年代初頭のニュージーランドの改革ですが、ニュージーランドで行われた改革は労働党が政権だった時です。そういうことは一般的に考えられています。

NPMの思想基盤は実践から出てきた考えだと言っていますが、後付けをしたというか、サッチャー首相等がバックに持っておられたと思われる考え方、犬住先生の教科書が整理している背景思想というのは、学問的には2つの学問に基づいています。1つが経済学における新制度派経済学と、もう1つが経営学におけるネオ・ティラー主義というふうに考えられています。

新制度派経済学とか言ってるんですが、制度派経済学の定義も実は人によってバラバラです。新制度派経済学と通常言っているのは、アメリカの近代経済学、その中でも新古典派経済学の議論です。この考え方の延長で、数式を使った公共選択論がアメリカの公共経済学です。これがその原型にあります。この考え方は、非常に理念化されたモデルの中で市場という理想のものをつくって、自由に経済取引をするという理想を追求する考え方

です。この考え方の枠組みで、市場だけではなく、一つの行政組織・民間の会社の中でも全部その仕組みを数式で全部取り入れて、制度を説明するという考え方のことです。制度派経済学という時には、ウェブレンという、全然違う研究者の研究方法の系統の経済学もあるのですが、大住さんらを取り入れる新制度派というのは、単純に言うとな数式と市場モデル、そこから出ているレッセフェールのな、自由放任的な考え方を思想基盤に持ついろいろな経済学の考え方を組織とか制度にも取り入れて説明をしようとする考え方です。

それともう一つ、経営学におけるネオ・テイラー主義と書いたところです。テイラー主義という言葉についてはよくわかっておられるかもしれませんが、19世紀末ぐらいに、フォードとか大量生産の時代になった時に、分業をして生産性を高めるといった形のいろいろな革命的な仕組みが出来上がってきたわけですが、そこでテイラーさんが思想的なバックにいたわけです。

下の注18は少しわかりにくいかもしれませんが。科学的管理法とかです。テイラー本人は、使用者が労働者を成り行きのまま管理していたためにきちっと科学的な管理をしないので、利益が出ると労働者に分配しないで利益を全部資本家が取って、その資本家のまねをして他の競合が人件費を切り下げて競争すると人件費の切り下げの連鎖構造が続くので、それを何とかしようと思ってつくった考え方です。本来は労働者のためにつくったつもりの仕組みだったんです。それが専門化、課業分化するとか。標準作業時間を設定して、その作業時間でできた人に合格とか、超えた人にはいっぱい、今の成果主義的、賃金的なものをあげたということがあるのです。特にベテランの熟練工の人については、いわゆる企画とか段取りとかいう仕事は全部ほかの主任にやらせるとか専門化されたものですから、機械的な仕事しかできなくなってきた。そういう職場の分業を極端に進めたために、人間疎外とか、そういう問題が起きたと一般的に言われていまして、1933年頃のホーソン工場とか。これはいろいろ知っておられる方が多いと思いますが、人間関係学派とかが出てきて、一旦は経営学では純粋なテイラー主義というのはなくなってきたとか、あまりなくなってきたと思います。

それが最近になりますと、コンピューターで動作時間

測定などができるようになってきたものですから、またいろいろなことが数式化されてきていることなどあって、テイラー主義というものでまたやれるのではないかということでの思想的な、計画的とか目標による管理とか、そういうものと連動をして実際に使われようとしているというのが、NPMの思想基盤にあると思われます。

NPMの骨子となる新制度派経済学は、実は2つの理論をバックに持っていて、その1つがプリンシパル・エイジェント理論と呼ばれているもので、2つ目が取引コスト理論というものです。これは経済学の教科書などでは、非常に難しい微分積分のいろいろな数式で証明をされるんですが、単純に言うと、依頼人と代理人という形にして、その間の契約関係にすると。現場の情報というのは代理人だけにあるから、依頼人はわからないので、そのままと情報が非対象的なので何を悪いことするかわからんと。そういうこともあるので、エイジェントについては意思決定に広い裁量を与えるけれども、できたこととできなかったことに対し報酬と制裁をしかりすると。それから情報が非対象的になるからわからなくなったら困るので、エイジェントの情報公開をしかりするし、エイジェントをきちっとモニタリング(監視)をするということが必要なんで。つまり、プリンシパル・エイジェント理論ではエイジェントに意思決定の裁量を与えて、報酬と制裁情報を盛り込む。きちっと機能させるための前提として、エイジェント側の情報公開とプリンシパルの側にきちっとしたモニタリング能力がなければならないということになります。

取引コストの話はいろいろ述べられているのですが、モニタリングをするとすると、外部に出すのか組織内部でやるのか、どちらの方がコストが大きくなるか小さくなるかで、単純に言うと子会社化するか内製化するかと、会社で言えばですね。そういう方向について見るのが取引コスト理論である。

ネオ・テイラー主義については、業績を測定するという意味での科学的管理法で、コンピューターを使う、活用しているいろいろなやり方ということです。

諸外国の行財政運営の改革が、90年代、80年代の後半から財政が厳しくなってきたなどあって、世界的な行革が進んでいるんですが、そうした中でこのNPMというのが非常に喧伝されて使われてきたものです。

外国のいろいろな改革をしているNPMには3つの潮流があると言われておりまして、それが3頁(本冊子42頁)の①、②、③で、契約モデル、顧客選択モデル、市民主導モデルと呼ばれているものです。

プリンシパル・エイジェント理論その他、何がどちらもわかりにくいんですけども、市場メカニズムとか民営化とかを強調するのが顧客選択のモデルで、契約モデルというのは、行政組織内部は民間の仕組みを一生懸命取り入れるけれども、行政組織の効率化のほうを主に見ている。市民主導モデルは、参加とかそういう部分に力を入れているものとされていますが、日本で紹介される諸文献はこういう分類があるとされながらも、①と②については一生懸命紹介するのですが、③についてはほとんど紹介がない。特にデンマークについては紹介しているのは、結局はスウェーデンと同じものみたいな仕組みの話ばかりで、OECDの分類では市民主導モデルがデンマークなのだけれども、実は説明もなされていないという状況になっています。オランダの改革については、実は少しだけわかっているんですが、ティルブルク・モデルという、ティルブルクって小さな町があるそうなんですが、ここで行われたNPM的な改革のことです。

イギリスの改革等が民営化とか強制競争入札とかドラスティックな改革だったのに対して、そこまでのことは大陸型諸国ではやりにくいということで行われたのがオランダのティルブルク・モデルです。その後ドイツではこれを参考に改革が行われているようです。

主要国としての分類の中では、アメリカ、ドイツが入っていないので、アメリカとドイツについては加えました。ドイツについては、オランダのティルブルクの改革が成功したのを踏まえて、New Steering Model(NSM)と書いてありますが、これはドイツ語でNeue Steuerungsmodellという新制御主義という言い方をして、NPMとはなるべく言わないようです。ドイツでは、NSMにしているようです。

アメリカの改革もイギリスほどのことをやっていたわけではなくて、アメリカの場合、自治体レベルで破産とかが相次いだこともあって、鉄鋼で廃れたクリーブランドとかを再生させる行革施策をマネジメントでいろいろやってたんです。アメリカの行政組織については、福祉とかをやる部門が自治体の主たるものでなくて、産業振

興とかが。公営住宅は特定の行政組織がやるとか、ちょっと特殊な事案だからちょっと違うやり方でやっていたんですが。アメリカでもクリントン政権下の中でNPRとか言葉はいろいろ出てきているんですが、業績評価法の仕組みとか自治体レベルでの成功を受けた改革を含めようとしてやってきたものですが、英米ですので相互協力は、共鳴はし合ってるんですが、若干イギリスとアメリカとでやっていることは違っていたと言われていきます。

ただ、現行のブッシュ政権が掲げているいろいろな改革の中身は、新保守主義というか、市場原理主義的なものですので、中身的にはサッチャー政権の時に言っていたような入札制度。日本で言えばその入札制度をまねて、今、市場化テストという仕組みを入れている、入れようとしているんですが、そういうようなものでやろうとしています。

古典的なNPMというのは、住民とか市民というのはお客様、会社でいうお客様ということを見立てて、それで営利企業の経営主義的な経営を導入するということだけに主眼を置いていたのかなと思います。ただ最近では、住民の参加とか協働といった言葉が入ってきて、そういう文献にも非常に入ってきていて、よく唱えていまして。それが一番最初のところに書いている下線のところになるんですが、なぜNPM、先ほど言ったプリンシパル・エイジェント理論とか新制度派経済学とかネオ・テイラー主義の中から、参加とか協働が入っていくのかという思想的な基盤は、実は余りないのではないのかと。アカデミックな議論というよりは、周りで参加とか協働とかがないとうまく進んでいってないので取り入れているのではと、うがって見てもいいと思われます。

日本の政府における展開状況は、基本的には改革派と言われていた三重県の北川(前)知事県政下で進められていた諸改革がNPM的手法で、国レベルでは中央省庁の再編とか、独立行政法人の創設がこのNPM的手法として使われたものです。この言葉も、多少新しい行政運営という言葉の中でやろうとしている、いろいろな政府の文書の中でちらちら出てきているという状況なのかなと思います。

その後、4頁(本冊子43頁)、右側の四のPPPという言葉が出てきました。サッチャー政権では公共サービス

の民間化をいっぱいやったわけです。極端なやつは入札をやって、今、市場化テストと言って日本で入れようとしているようなことは、イギリスで10年以上前に実践をしたわけです。直営でやっている企業も現業部門も含めて、民間企業も含めて全部入札でやってしまったわけです。入札で落ちたところにサービスを与えていたというやり方をしていました。現行のブレア政権の考えでは、公共サービスの質的な改善は不十分だったということから、行政のスリム化、官から民へという考え方に加えて、行政、民間企業、それから国民・住民との役割と責任というのを再構築するという考え方で出しているのが、PPPと呼ばれている言葉になっているようです。

これは、公共サービスをどういうふうにするのかというところで、目的としては単純な民営化論ではなくて、サービスの重要性というのを再認識して質を高める時に、官民の協力を進めるというものです。実践的なアプローチとして、公的資金によるユニバーサルサービスという。いつでも、どこでも、だれでも平等にそういうサービスを提供しなきゃだめという考え方がユニバーサルサービスの考え方で、昔はよく電話のサービスがこれだと思われていました。そうした重要性を再認識すること、明確な基準を作ること等がなされることがPPPの意味のようです。

PPPの思想背景には「第三の道」と呼ばれている思想があると語られているところです。第三の道それ自体は、ギデンズという社会学者が言っている言葉だそうなので、これは私よりも皆さんのほうが詳しいかもしれませんが、余り深くはお話ししません。ブレア政権のブレーンと言われているギデンズが、第一の道という昔風な社会民主主義でもなく、サッチャリズムでもなく、その中道を行くということで提唱されている考え方のようですが、そういう話だけして終わりにします。

実際に第三の道の議論などについては、クリントン政権がこの言葉を使用して一緒に考えていたこともあって、日本の民主党が使おうかなとしているうちに、アメリカの政権が代わりましたし、日本でも十分に理解しないうちに物事が進んでいます。

PPPは、社会資本の整備という観点からの手法としては、先程出たPFIの手法と密接な関連性を有していますから、日本の産業界では、PFIの発展型がPPP

だと理解しているところが多いと思います。

NPM時代に使われていた価格だけの競争入札じゃなくて、ベスト・バリュー方式とかいろいろ言っているのですが、やっていることはそんなに変わらないと私は思います。ただ、必要な前提の基盤ということで、適切な財政資金の供給から明確な証拠に基づく決定までのPPPの前提として6つの要件があるとか、民間が仮に担った時にどういうことが必要なのかということで情報公開と説明責任、その他契約書の作成を行政側がやるとか、そうした民間実施をする時の5つの要件などがPPPを発展させる時の核だと考えられているようです。

日本ではなぜか、PPPという言葉を日本版PPPと言い換えて、「公共サービスの民間開放」という言葉を使っております。つまり一面的なのですね。イギリスでのPPPは、単純な民営化を反省して、もう一回役割を再確認しようということで使っていたのを、日本では民間に開放するためのツールとしてPPPを使おうという意図的な言葉の変質があるわけです。

実は、この指定管理者制度と呼ばれているものも、識者はPPPとしてやってるんだというようなこと、そういう意味でよく使ってるんですが、当然先程言ったPFI、社会資本整備に公金を使うけど民間企業がやるという、極端に言うと民間の金とリスクも使うけども、そういうようなことをやるPFIとPPP、指定管理者制度もその中にほうり込んで考えているのです。

今、日本の政府では、市場化テストというのも一生懸命考えておまして、今年度試行した後、来年以降、市場化テストを本格導入しようとしています。そこで言っている思想とか考え方が、PPPの一面だけを見て、「民でやれることは民で」というところだけに特定をして、全部民間で競争させて直営のものもやってしまおうという意味での競争入札をするのが市場化テストといえます。つまりイギリスでやったNPMそのものにすぎないという状況かなと思います。

ただ日本では、こういう日本版PPPがアジア全体にいいんだということで、経済産業省は「アジアPPP」と称した研究報告書を出しています。

そうした形でのPPPに対する評価についてはここに書いてありますが、世の中の制度はそういう形でどんどん作られているものですから、私自身は、少なくとも日

本版PPPというのは衣替えをしたNPM(New Public Management)、旧来の思想にすぎないと思っています。

ただ、制度としていっぱい出来ちゃってるということ。公の施設については単純な箱もの施設から福祉施設から、何から何までこの制度を導入できると考えられているものですから、そうした中でデメリットを出来るだけ回避した上で、よい点を取り入れてやらないといけません。そうでないと、市場化テストもどんどん進み、反対するだけで抵抗勢力だと白い目で見られる世の中で、反対だけでは望むような方向にはほとんど動かないと思われまますので、できるだけ、ある仕組みを次に変えていく時に、どこが問題になっていて、何をよくするのかということを言ってやらなきゃいけないと思っています。

日本の状況としては、NPM的な改革というのは、この指定管理者制度以外にも、行政評価の制度とか公会計の制度改革、その他ABC(活動基準別原価計算。Activity Based Costing)とかいろいろあるんですが、行革の舞台ではいろんな考えを取り入れつつあることは、指摘をしておきたいと思います。

プリンシパル・エイジェント理論的な論点を進めた上での最後の一つとして、国立博物館等でやられている独立行政法人という国の制度の地方版、地方独立行政法人という制度ができ上がっております。これは昨年4月1日からできていて、公立大学が殆どこれに向かっていきます。細かい制度の説明はしませんが、首都大学東京の問題などいろんなことが、現にいろいろ起きているという状況になっています。

指定管理者制度そのものは、皆さんもご存じという理解でご説明をしたいと思います。当時、自治体にいた時の感覚として、この制度自体は国の規制改革の会議等が言って、当初はそれぞれの公の施設を担う管理者に民間企業が入る、入らないのところだけの議論だったのが、一般通則化、法化されてどんと出てきたと。自治体に裁量の委ねられることが非常に多かったんですが、研究とか提案が殆どないというか、詰めて考えているところがないまま、この制度化だけが進んで、かつ3年以内、来年9月までが法の移行期限になっている。

実際に公共施設をつくっておられるとか、関係者の方はおわかりでしょうけども、計画してから実際に立ち上

げて動くまでは数年かかるわけですから、数年前からこういう管理をしたいというのはある程度決まって動いてる中で、法の施行期日後は指定管理者でやりなさいということになったので、無理やり既存の管理の枠というか、予定していた枠を指定管理者制度の中に位置づけようとするなど。その他トップ層の思惑、いろいろあるんですが、ばらばらの状態。理論的に詰めてしっかりと受け止めてやっていると、一生懸命各団体のホームページに書いていますが、抽象的な文言も多いし、泥縄的のただ一言言っておきたいと思います。

望まれる制度の運営に関する視点ということで、今回は、より総論的な視点ということでの話をしています。私自身の考え方では、制度自体をよほど政治的に変えない限りは、もう流れというのはどんどん民間の方へ寄ってしまう。何も言わずに民間が担っちゃって、既成事実だけがどんどん先行していつてしまっているのがこの世界です。そうした中で何かやるについても、NPM、PPPには与するとしても、先程言った機能するための条件があったわけですから、その条件を整備してあげない限りは、悪いところだけが制度で入っていくだろうという観点から、幾つかの個別の仕組みについて提案というか、問題点などをちょっと細かいレベルで書いているものです。

一番最初に今の指定管理者制度で問題になることは、直営の施設とかいろんな施設があると思うんですが、既存の施設について見れば、どういう公共目的を達成して、どういう経費でそれをやっていて、どういう計画があってという。公共施設の評価というもの、評価した結果に基づいてどういう管理のあり方がいいとかをやらなきゃならないと思うんですが。そうした公共施設の評価という一般的なのところも、まともな評価の基準なり指標、評価の仕方とか評価における民主的な手続の入りが、行政評価条例とか政策評価条例みたいなものをつくっている自治体もありますけども、全く出来てないのが現状ではないかと思っています。資料等を見せていただいている限りは、博物館とか社会教育施設や文化施設の評価についても、正直言って行政改革部門が持っておられる考え方と、現場で一生懸命提案されている考え方にも乖離がありますし、オーソライズも全くされてないという状況になっていると思います。

7頁(本冊子46頁)の、指定手続に係る法制度の現状評価という中で、指定管理者制度への一般的な関心事というのは、条例を定めて指定管理者の候補者の選定をする。議会の議決を経てある人を指定すると。指定した時にそれ自体は行政処分、一方的に決めるものとされているんですが、この行政処分とあわせて指定管理者と協定書を締結して管理を開始する、一般的にはそこまで考えられているんですね。その後どうやってコントロール、マネジメントするんだというのは、ほとんど関心が無い。立ち上げるのが精一杯というのが現状だと思います。

選定手続の中で、指定管理者の候補者を公募で選定させるのか、非公募にして既存の管理委託をしている団体にするのかしないのか。そういう非常に矮小化された議論だけで事務手続が進んでいるのが実態ではないかと思われます。

問題点ということで幾つか挙げたんですが、そもそも施設に指定管理者制度を実施するかどうかということについての民主的な決定手続がないと思います。公の施設の設置条例、公共施設の設置条例には指定管理者制度を導入できる旨の規定を置く、置かないということで、一応そこで担保されていることになっているようですが、置くことができる程度規定であって、いつ、だれがどう実施するかということについては書いてないんですね。突然ある日、庁内でこういう決定がある。庁内的にはいろいろなやりとりがありますが、公にはなりません。それから公募。少なくとも直営施設を指定管理者にするとすると、やる期日からは職員をどうするとか、その他いろいろなものがありますので、内部では準備しているけれども、少なくとも施設の根本的な評価をどうするとか、そういう軸がありませんから、勝手というか、後は力関係の中でやる、やらないというのが出てきているという状況になっています。それは納税者も現場の方も知らないところで、ある意味で勝手に決まっているというのが、今の仕組みになっているわけです。

プリンシパル・エイジェント理論からいけば、指定管理者をどうするかというのをきちっと監視するということが重要になってくるわけです。同じ組織の中にいると、理念的には人的な交流とか意思決定がスムーズだとか、情報も同じファイルでとれてアクセスしやすいとかで、モニタリングはやる気になったらやれるんですが、

組織から外に出ればモニタリングの度合いというのは実は落ちると。法律、地方自治法が求めているだけでは、既存の公共施設に比べれば絶対にモニタリングの線というのは落ちていると思われます。そうした意味での問題があります。

それから第三者評価制度と書いていますが、地方独立行政法人の制度は別としても、個々に指定管理者で指定した後、業績の評価をするということは法律には全く書いていないわけです。指定期間が終わった後、更に指定するのかしないのかという軸も全く決まっていない。それは議決すればいいというのが法律上の最低基準になっているだけで、それも全く整備されてない。現在見られている標準的な条例も、そういうことについては全く配慮をしていないというのが現状になっています。

4点目として、情報公開と説明責任という観点から言えば、施設の管理に係るいろいろな諸情報というのは、一般の利用者等に開示されて、いっぱい知って、その上でその指定管理者がいいか悪いかというのを評価できるという仕組みにしない限りは、自治体も離れているわけですから、現場の情報は何もないという状況の中で、お任せになってしまうという問題がある。だから、情報公開を整備しなきゃならないんですが、今の自治体では殆どどのところがまともなディスクロージャーとか情報公開の仕組みを用意していません。

もちろん直営施設においても行政評価、業績の評価とか情報公開という面で十分かといえば、まだ十分ではない可能性もあります。積極的な情報を評価した上で、直営の施設がどうあるべきなのかということは、市場化テストの視点とは違っても、直営の施設でやるほうがいいということをアピールするためにも、自分たちがどうやっているのか、指定管理者でやって応募してきている管理というのはどの程度なのかというのが見えてこない、見えないで、住民に納得して理解していただくのは難しいだろうと思われます。

それからもう一つ。これは91年に制度化されているんですが、利用料金制度に関する議論が、指定管理者制度では全くなされていないところに問題があると思われます。利用料金制度というのは、イメージしにくいんで公営のプールで理解してもらいたいと思うんですが、プールの利用者というのは多くの方が使用料を払うと思うん

ですが、払ったお金は自治体のお金になるのが普通の制度というか、指定管理者の利用料金制度じゃない制度なんです。利用料金の制度を立てますと、プールの利用料は指定管理者の懐に直接入ります。直接入って、そこで経理とか会計がやれるだけで、自治体にはお金は一切入らないわけです。

収支の均衡するような施設とか収益性の施設については、利用料金は条例で上限の料金を決めて、自治体が承認するのが基本的な仕組みになっているんですが、どういうふうに料金を計算して設定するとか、どういうふうに料金を承認するのといった基本的な議論や基本的な制度設計について、直営の施設でどういうふうにやらうらどういうお金がかかるのかという原価の測定等をきちっとやれるだけの財務諸表もないとか、会計技術もないとか、知見もないという状況もある。で、そのまま出しているわけです。利用料金でこれだけ取って、その分の差額を委託費で払う、指定管理者に払う、そういうような単純な制度設計がいろいろなされていると考えています。

福祉施設もこの指定管理者制度を導入することができると言われてるんです。例えば保育所などでは、直営の保育士さんでやっている公立の保育所も、突然指定管理者の名と責任でその施設を使って保育をする可能性が出てくるわけです。制度的にはです。論理的には父母の了解を得る仕組みが今は一切ないですから、突然あしたからと言ってはなんですけども、知らない人が、知らない先生が保育士でやってくるということも、今の制度ではそれもノープロブレムだと。法律上はノープロブレムだという仕組みになっているものですから、そこってそれでいいのかということなども実は問題になるわけです。

そういう意味で、情報公開もちゃんとやってない、監視とかモニタリングもきちっとしていないという状況では、NPMの思想でうまくいくための前提要件が確立していませんので、NPMがいいか悪いかについてはもう一度議論があってもいいんですが、仮にそれを進める、世の中の動きに抗し切れずにそれをきちっと取り入れてうまく進めるとしても、最低限次のことが必要になろうと思われるのが、この改革案としての一つの例として挙げたところです。全部を詰めて考えて網羅的に書いてないので、ちょっと難しいところもあるんですが、概ね言

われていることについて思いつくままにまとめているものです。

1つは、条例ないし制度の関係で①ということ。個々の施設に関する評価制度の確立とその条例による統制ということを挙げております。指定管理者制度の実施についての民主的な決定手続がありませんし、そもそも施設についてどういうのがすぐれた管理なのかとか、住民の福祉を向上するのかということについて、自治体の関係者にはその思いがあるかもしれないけど、一般的にはわかっていない、わからないうちに勝手に指定管理者の公募が出されて提案させられているという状況だと思いますので、ミッション・ステートメントという博物館のお話などもありましたが、現状がどうなっているのかという、新しい箱ものは難しいと思いますので、現状のものをどう変えるかについては議論をしなければならない時点になっていると思います。

国の博物館とかでなされている独立行政法人の評価制度が、実際に指定管理者制度を考える時に使える評価の軸になっているかについては、A、B、Cといった評価だし、評価委員その他の問題もあるけれど、Aとか、そういうことしか書いてない評価ですので、それ自体で民間とか主体がどうだとかを管理するための指標としては今の段階では使えないと思います。

指定の手続の関係ですが、条例の候補者の選定で言っていた部分ですが、指定管理者制度を採用するのかどうかについての手続というのがないので、どうかしなきゃならない。

手続を仮に設けなくても、公募をして指定管理者制度をとることができるという裁量規定を条例は書きますので、その後大体やることを決めていてそういう裁量規定を条例化するんです。そうした場合に、公募をしないについては、先程の評価を踏まえて、少なくとも説明義務は自治体の側におかしいわけです。公共サービスを提供するのは、誰が一番質の高いサービスをするのか、指定管理者のほうがいいのかという説明をしなきゃならない。指定管理者が何故だめなのか、直営で何故だめなのかという説明。直営が何故いいのかでもいいんですが、そういう説明は絶対に必要だと。

募集から選定までのプロセスについて言うと、公正とか透明とか選定結果の妥当性というのが必要なんです

が、既存の条例はそうはなっていないものですから、きちっと整理をしなきゃだめだろうと思っています。

選定の手続等について、応募の企画書などを見ても事業計画を業者から出させるんですけど、業者というのか候補者ですね、事業計画にいろいろ書くことだけしか条例とか応募は打ち出してないんですね。だから、その施設でどんな価値を実現するのかを書くか書かないかは相手次第です。どういうことを書いてほしいのかは一切言えない。言わないというのか、言えないと思うんですけども、そういう状況ですので、そうした部分の改定なども必要だと思います。

協定書の関係ですが、これは後ほど、三菱総研の出しているひな型の紹介とあわせてするんですけど、行政側からきちっと協定書の最初の草案を出さないと、指定管理者の側でも非常に困っているような協定書の案しか出てこないとか、実際にトラブルになるならないの条項がたくさんあるとか。逆に言えば指定管理者にいいようにやられるような、自治体側から見れば、納税者から見れば、指定管理者にばられている内容になる恐れがありますので、そうしたことが必要になると思います。

指定管理者の施設管理業務に係る情報公開の徹底。これは、この制度が機能するための最低限の要件というふうに思いますので、ここについてもう少し情報公開の徹底をしなければならないと思っています。現在の法律では、指定管理者が指定された後、年に1回報告書を出すと。何を報告するか何も書いてない。法律上の義務はそれしかないんですね。その後どういうふうにペナルティーがあるのかなとかというのは一切ないわけです。

そもそもこの種の事業報告というのは、通常は年間の事業計画がどれだけあって、予算がどれだけあって、それに対してどういうことが達成していて、どういうことがだれのせいで達成できなかったかというのをきちっと書くというのが事業報告。それによって説明責任を果たすという趣旨のものです。法律も条例も書いてないんだから自治体側が悪いんですが、どういうものを書くのかについては、最初にどういう事業計画なのかというところできちっと統制しない限りはコントロールできない。相手が勝手に出してきても、評価のしようがないものになっているということです。

事業計画、事業報告については、金目の話はきちっとしないといけません。金目のところがいい(経費が安い)ということで指定管理者制度が今いいと言われているわけですから、そのところをしっかりと公開させなければならない。金目の収支については、会計学的なお話で申しわけないのですが、アカウンタビリティをしっかりとするというのは、本人がこれだけだと会計報告をしたからといって、それでオーソライズされる団体なんてありませんよね。普通は会計監査人が別にいて、内部でもいいんですけど、監事とかそういう人がきちっとやるわけですから。指定管理者の今の条例とか制度では、こういう基本的なところの制度については何にもないんですね。書類で出せばいいだけになっている。情報公開と説明責任からいえば、NPMを実現するためにも必要な最低限のルールだと思います。

積極的に情報を公表するのは、今では当然のことになっている話ですが、これも現在の自治体の指定管理者制度では義務づけているところは殆どないと思われますし、きちっとやっていないところですよ。直営の施設自体も全然やっていないと思いますが、当然に必要なことだと僕は思います。

事業報告は年に1回ですね。6月に大体出してくるようなルールになっていると思うんですが、そうすると、仮に5年委託をすると、大体役所ですと予算を組むというのは秋口から準備するわけです。次年度の予算はもう積み込んであるわけですから、事業報告が出て、そのよしあしを次年度の予算で評価するといっても2年遅れちゃうんです。こういう点では適切ではないと思いますので、事実上やっているとか、やっていないとかであるのかもしれませんが、制度としてきちっと中間報告等をするような仕組みが必要だろうと思います。

指定管理者を情報公開条例の実施機関とするなどは、技術的なものですから、抜きます。

それからもう一つ。利用料金制度に係る部分というのが必要になる。プールの料金で言いますと、仮に公営で、公営でやってるのは100円とした時に、場合によっては1回200円といった条例改正を指定管理者制度をとったときに両方でやる可能性があるんですね。200円以下で指定管理者の好きなようにやらせる。一応それは条件で、公募でやるんですけども、収支についてはその利用率が

上がったならその分上がりになって、委託料が赤字の分を補てんするというのは昔からやられていたんです。ここに係る承認の基準というのは実は曖昧ですし、指定管理者のいろいろな本を読んでも、大幅な値上げは説明ができるようにしろよみたいな言い方であって、その値上げをどうして認めるのかということについての個別具体的な手続とか考えは、全く示されてないんです。指定管理者の制度以前に利用料金制度は10年以上の歴史があって、それなりのことをやらなきゃならないんですが、自治体側で実はサボっていたところが多くて、情報も公開していない。情報公開とあれほど言っている、実はやっていない部分。原価情報というのは、原価の計算方法がわかりませんので出来ないのが実態だと思いますが、そういう状況になっています。

情報公開と、もう一つが契約型の仕組みということで報酬・制裁とか責任体制の確立とその監視という面から言えば、8頁(本冊子47頁)右下の④のところに、今足りないと思われることについていっぱい書いています。特に黒字で太く書いている部分は、モニタリングをしっかりと意味で、モニタリングの中で法上の制度の中では全く足りないと思われることについて書いているところです。

自治体における指定管理者の外部評価制度については、議論はあるかと思いますが、自治体当事者と指定管理者だけのなれ合いの評価ですね。責任説明といったことでは説明の責任がしにくいというところがあるのかなと思います。

議会の議決という部分についても、こういう項目があることだけ言いたいと思います。

9頁(本冊子48頁)から協定の関係で。資料でお配りしているんですが、三菱総研の中で標準協定書案ということでひな型をインターネットで公表しています。今回縮小するために加工していますので、現物は文字の配列とかそういう点ではちょっと違います。

自治体側は、協定をどうやって書くかというのは、特に市町村レベルでは全くできていない、全く無能力というのが実態です。契約の仕方自体が、標準的な契約書とあいまいな文言だけで詰めていたというのが実態でしょうから、そういう状況が現場の状況のようです。聞くと、ところによると、ある市で出してきた標準協定書の案は、

「市は」と書くべきところが「区は」となっていて、どこかのデータをそのままもらって出してきてやっているというのが現状ではないかと思われるんです。私も受け売りだから、どこことというのはなかなか言えないんだけど、そういうのを見ている人によるとそういう状況だそうです。

その中で三菱総研が出してきているひな型がそれです。もしかしたらそれをどんどん広めようという動きもあるかもしれません。ここは、契約をどう見るかということだけの観点から、非常にたくさん書いてきている部分です。

指定管理者の標準協定書自体はどういうふうに書いていったのかということ、指定管理者の業者が仕事をスムーズに受けたいという立場から条文をつくって出していますから。当然協定書の案の最初の策定者は行政側といてるのから言えば逆ですので、そうした立場のものだということを前提にこの条文を見ていただきたいなと思います。

契約型の仕組みを導入しなければならないので、協定というのはどういう意味があるのかというふうに言うと、法律的にちょっと難しいんです。指定管理者にならないというのは、議会の議決を得た後、行政側が一方的に決めることなんです。最初に提案というか応募はするけれども、どういう内容でやるかは、指定管理者の指定という行政処分と呼ばれるもので決めるのです。その中では、辞退はあったとしても、内容、本質について交渉の余地は指定管理者側にはないはずになっています。ただ、行政処分は通知一辺倒だから、どういうことをやるのかとか、どういうことをやったら幾ら毎年委託費を払うのかとか、そういうことについての協定を締結をしていいということになっている。

ただ、その協定の法的な性質は、民間で言う契約ではないというのが今の通説というか、実務の考え方になっているようで、行政処分の付款と言われていて、平たく言うと条件のことです。つまり、協定を結ぶという条件で行政処分をしたという、その結ぶという条件の一つが協定だという扱いでして、その協定を両当事者がどういう立場に立ってやるとか、やらないとかは、実は全く議論はされていないことです。

ただ、NPMとかPPPと言った場合には、お互いに裁量を広げたり、ある程度活動の余地を広げてやること

も重要になります。提案ということについては非常に意味もあることですので、自治体側で考慮しなければならない項目というのも、この三菱総研の協定書にはありません。

この協定書は業者が民民の立場で何かやるときのルールを書いているだけのものですから、行政処分とか法律論となっている中では、およそあり得ないようなロジックで条文を書いているものもあります。例えば、指定管理者側で悪いことをしてペナルティーとしての取消しの手続、これが法律で定まっていることです。そういうことをやることができるようになっていて、これは行政法の世界で言えば聴聞の手続とか弁明の手続とか裁判類似の手続は一応とった上で、役所側が一方的にやるという法律の仕組みになっているのだけれども、協定書に協議しなければだめという条文を設けているわけです。これは法律上できない、そもそも違法です。こんな条文を書いて公表すること自体が恥ずかしいんですけど、業者側というか、チェックする人がそういう感覚がないんで、そういうことになっている。

それから、指定管理者が「設ける」は、これはお金を「儲ける」の間違いです。

情報公開について言えば、個人情報保護はこの文脈では言えないんですが、NPMを機能させるためには受託している施設側の情報の公開というのが前提だと言っているんですが、その前提にかかわる条項は、この指定管理者の協定書では事業報告がそのつもりなのかもしれませんが、全くないと思われます。

そうした形で不適切と思われる表現などを書いているというのが、この9～10頁(本冊子48～49頁)にある、実際にこの協定を見てチェックしたのは1日ぐらいなので、本質のところでおかしいところだけ書いているものですから、問題点としての指摘が抜けているところが多々あると思います。

協定書に盛り込むというのは、仮に条例に書いていなかったとしてもということで、そこにいろいろ設置した側での問題点は書きました。

最後に、ここで検討不十分の項目ということで幾つか掲げていました。本当は最初の事前の打ち合わせで、その他 Plan-Do-See というマネジメントの中で言った時に、その連鎖構造の話も本来はしなきゃならないんですが、

それは質疑の中で言うためにちょっと飛ばしていますけれども、この中で検討してないこととして、実はまだいろいろあります。

1つは、現在の時点において指定管理者の議論の中、あるいは指定管理者をやるような立場のところでは、CSR というのは企業の社会的責任と最近言われていて、CSR と呼ばれているものが非常にはやっている、重要になってきている中で、少なくとも指定管理者の、企業だけが指定管理者になるわけじゃないんですけども、いわゆる社会的な責任に関する議論とか、その責務とかを落とし込むような議論というのが一切なされていません。NPM とかも、公共の価値とかサービスというところでの議論はあったとしても、その会社というのはそのサービスの部分だけじゃなくて、企業として振る舞うべきいろいろな部分はあるはずなんですが、そういう考察というのをしておりません。

指定管理者として受けている会社が、不祥事をもう起こしているのは実際にあるそうです。そうした不祥事を起こしている会社の子会社が他の団体では、指定管理者になっているとか、情報も共有されていないとか。例えば請負契約にある首長とか議員とかが会社の経営者で、社長とかやっていて首長になるケース等もあるんですが、そういうことは契約しなきゃいけないというのは、法律上一般的にはあるんだけど、指定管理者の制度には適用がないと言われてるんです。議会の議決を得て選定されるから、議会でチェックすればわかるだろうというのが前提で制度をつくられてるんだけど、現実にはそういう指定というのがなされる例もあるという話を聞いております。

あるいは、保育所の利用者の関係ですね。実際に直営施設を民営化するとなると、もっともとどろどろしている。臨時職員の首切ったとか更新しなかったとか、いろいろな問題も、この制度の中では全然議論していませんので、そういう問題その他も徐々に出てきています。

今後の指定管理者制度について書いたんですが、かなりどたばたして、この法律に対しては自治体の管理部門、担当者もやっているのが実態と思われます。新設の施設について言えば、数年前から企画運営して、さあこれから実際に立ち上げて運営しようという時に法改正があって、それに従った枠にはめて説明できるように、無

理やり後づけでいろいろな制度設計をしているところもあるので、理念とか基本的な考え方に沿ってやっているわけでも何でもありません。

それから、指定管理者はなるべく民間でやらせたほうが安くついていだろうという。財政が非常に厳しいので、財政の負担を減らすことだけと言ったらなんですけれども、管理部門はそれが自分たちのミッションになっているので、そのためのいろいろな仕組みとしてこれを考えている。そういう中で使われてるものだから、非常にいびつな形で、本来よく使えるかもしれないんだけど、そうじゃない使われ方、単なる経費削減の一つのツールとしてしか使われてないとか、そういう可能性があります。

もちろん、法制度として変えていこうという考え方のいろいろな動きも必要になると思いますけれども、世の中全体で言えば、これ以外のところでもどんどんNPM的ないろいろなことがなされているわけです。公務員本体の世界で言えば、成績給制度がこれから入るし、地域格差によって、都市住民の方はいいのかもしれないけど、地方の方は大幅な固定給のカットが行われるわけです。そうしたことも含めて、いろいろな動きがあるわけです。

公務員自体について言うと、短時間勤務労働という制度もできましたし、一般の職員についても任期つきの制度ができています。大学の教職員の任期つきが問題だとか問題でないとかあるけれども、一般の公務員の世界ももう制度の枠ができたのですね。

どんどん世の中が進んでいる中では、この部分だけを押しとどめようとしても、実際には難しいと思います。そうしたことも含めて全体でよりよい方向、利用者というのか納税者の部分にも関わってくるのですが、市民とか利用する、それを受ける受益者、将来世代も含めて、そうした方々に配慮してより望ましい形でやらないと、指定管理者に1回ものを出してしまうと、行政側も管理する主権はなくなりますから、これでもう終わりですしね。今の仕組みの場合、取消しをして直営でやることができなくなっちゃいますから。その点も含めて、一度やると決めた場合には、よりよい方法というのをちゃんと

用意しとかなないと。一度失敗したら、後々直すことができない仕組みだということを理解して話を進めなきゃならないと思います。

もっと理念的なものについては、板書等で説明もしたいし、質問を受ければと思っていたところもあるので、私のほうからは、これで報告を終わりにしたいと思います。以上です。(拍手)

【瀧端】もうほとんど説明し尽くしてくださったように思うのですが、ここで10分間ほど休憩の時間をとらせていただきます。(休憩)

【瀧端】それでは、田中先生のご報告を受けて、最初に大嶋さんからご質問ご意見ということで話していただこうと思います。で、田中先生に答えていただいてから、ご参加くださっている皆様からのご意見ご質問を伺わせていただきたいと思います。

【大嶋】僕自身は、美術館の教育普及担当職員なので、美術館関係の集まりで話を聞いたり話したりすることが多いわけですが、美術館関係の学芸員の集まりの中で、例えば指定管理者制度の認識について、基本的な質問から始めるという方法があって、学芸部門と管理部門と仕事を大きく2つに分けた時に、指定管理者制度の領域は学芸部門を除いているところだと思っている人が3分の2ぐらいです。それは全然まちがいで、決め方ですよね。全部という決め方でやれば、学芸部門もひっくるめてだし、例えば管理部門だけというふうに制度設計することができそうです。

最初に、瀧端さんが、今日の方向性で言っていたように、例えば全国民にかかわるような事項は、法制度的に決められてくる。そうすると、部分的に反対だからというわけにもいなくて、よりいい方向、より望ましい方向にやろうとやらなければならない。田中先生のお話は、その点で示唆に富んでいる部分がいっぱいありました。

5年前ぐらいに³、その頃もう既にNPMという言葉があって、PPPまでは入ってきてなかったんですけど

3 2000年6月9日、第49回全国美術館会議総会特別フォーラムで、「美術館基準(案)」の中間報告が行われた。大嶋氏は、その「美術館基準(案)」の実質的起草者であり、本ラウンドテーブルでの「5年前」という発言は、大嶋氏の起草時の経験に基づいている。なお、「美術館基準(案)」の起草及び中間報告にまつわる当時の状況は、以下の文献に紹介されている。貝塚健「美術館のことを考え始めた日本の美術館」『月刊社会教育』553号、37-43頁、2001年。

も、PFIというのが入ってきていました。多分、評価とか新しい制度を組み立てる制度設計をしていく前に、美術館とか博物館に関してまだ原理的な基準が、博物館法の第2条の前半部分を除くとあんまり明解にない。だから、それをもうちょっと明解にしておいたほうがいいと。例えば、図書館だと「図書館の自由」というのがある。美術館とか博物館の基準と、美術館とか博物館が担っていくべき倫理規範が、ある程度のレベルで合意がとれるぐらい、美術館の世界であったほうがいい。そういうものができて初めて、それに照らし合わせて、もっとよい運営をつくっていくために、そのツールとして評価が出てくるかもしれない。そうしないと、末端のオペレーションのレベルでやれることだけをちょこちょこやるのは問題だと思いました。

例えば、そういう三分法が本当にきれいにいくかどうかかわからないけど、事業の実施、実行、オペレーション。それから、その上のレベルで、年間で予算取りをしてそれを執行していくようなマネジメントレベルの問題。それからもう少しでかいレベルの、10年とか100年とか見ていった時に、僕らはどういう文化を望みどういう状況にしたいのかを含めたガバナンス。どうもそのレベルになってくると、今までやってきたことがすべてよしとは僕はとても思えないのです。本来、オペレーションとマネジメントとガバナンス。すべてのレベルにかかわっていく。僕の意見とか専門家の意見だけが絶対正しいという意味ではないんですけれども、というかわり方のほうがいいと思うんですね。ただ、実際に行われていた行政改革絡みで出てきた制度設計だと、それすら比較的分断される形に聞こえる。ガバナンスとマネジメントのところ、それからマネジメントとオペレーションのところというのは分断されているように。そもそも行政とか公共と言ってもちょっと狭いほうの公共ですね。税金でやってきて、行政官僚が執行していくような形。事務を行っていくような形でやっていたものの中には、組織的にはピラミッド型に近い、ないしはそれの企画部門と、実際にやっていくオペレーションする部分と切り離していく考え方というのは多分あったんだと思う。

5年前に考えていたことは、例えば、ガバナンスというか何か方針を決定していくところは、一番簡単に言えば市民に委ねるでいいと思うんですけれども、実際にはす

ごく多様な意見の集合体であるんです。多様な意見で、多様なものの中でいろいろ振動しながら、よりよい方向に移り変わっていくようなことが必要なのではないかと。こう考えた時に、博物館とか美術館では、3種類の行為する人の類型が考えられます。つまり、市民、専門家と、あともう1つ、何かうまい言葉がなくていつも苦勞するんですけども、簡単に言ってしまうと、国公立の博物館だと行政の人になるわけだけど、設置者という言い方をしても、ちょっとはみ出す。

それぞれの類型は持っている情報も違うし、判断をしていく時の基準が違っている。僕の観点から言うと、NPMからPPPに流れていく、あるいは指定管理者制度という具体的な制度になっていっても、その判断の基準に関して、ある特定の種類の判断だけで決められるのは、ちょっと望ましい制度だと思わないですね。つまり、そもそも多様な判断があって、判断の規範があって、それらが何らかの土俵で戦え、照らし合わせられるような形があって、そのためには情報という概念自体が多分、全員が同じものを持たないから成り立っている概念だと思うんですけれども、そういう不平等な状態の中で、いろんな情報を流通させながら判断を行っているというのは、一体どういうふうになるのか。例えば指定管理者制度ありきで最初にやってしまうと、いろんな方向性みたいなものが決まっている状態で、始まっているような気がしてならなかったんですね。それも、今回報告をお聞きしていて少し整理がついた部分です。

ここからは、こういう補足があったらいいなと僕自身が思っていることで、少し田中先生に聞きたいんですけれども。

NPMというのが、本当は何が新しいのかよくわからないのか、それとも以前から伝わっている部分、やろうとしていた部分と、ここだけは新しくしなくちゃいけない、新しく変わったんだというのと、あるような気がするんですね。多分20年ぐらい前だって、別にNPMという言葉がなくても、行政は開かなくちゃいかん、というような言い方をされていたと思うんですけど、住民参加であったり、主体が市民のためにある、という言い方で、その時に、今のニュー・パブリック・マネジメントと同じぐらいに、行政や公共の仕事を統制していく原理は今まではなかったんだろうか。もしなかったなら、

ないなりに何かでやっていたんだろうし、あったのなら、その中のある部分というのがNPMにも伝わっていないと、多分相当おかしいことになるんだろうと。それが1つですね。

それから最後の部分のお話に、田中先生自身が言っていた、NPMの考え方でやっていいかどうかという議論が1つ成り立つというのと、もう1つは、その議論はあるところまではできるけど、そのNPMならNPMでやるとしたときに、実際に日本型PPPになった場合に、NPMとしてはちょっと矛盾している部分がないかどうか。そのあたり、補足的にもう少し説明していただければいいと思います。例えば管理という言葉にしても、一体何をもって、どういう範囲のことなのかを、現場に落としてみると、よくわからなくなることがいっぱいあるんですけども、最後のところで、今までの行政法的にとか実体法的にとか、今までの日本がつくっていた法律と矛盾がある。ないしは税金を使うこととしては、やってはいけないことというのが含まれちゃって、全然違っている。ということは、市場の論理ないしは民間の論理と、そもそも公共が持っている論理というのは、ちょっと違う部分があったんじゃないか。それをすり合わせるという話なのか、それとも違いは違いとしては明解にして、方法論だけ取ろうという話なのか。こういうことは、ちょっと大きいといえは大きいんですけども、もう少し限定的な部分でどういう違いなのか、考えたりします。

【瀧端】直接、田中先生に答えていただいたほうがいいのかもしれませんが、私なりにもう1回確認させてもらっていいですか、大嶋さんが聞きたいことを。

まず1つは、オペレーションのレベルと、マネジメントのレベルと、ガバナンスのレベルというのが、この田中先生のつくってくださったレジュメだと、3頁目(本冊子42頁目)の3の①のプリンシパル・エイジェント理論のところにかかわった議論かな、と思います。依頼人(プリンシパル)と、代理人(エイジェント)。注のところだと3頁(本冊子42頁)の注18番の、テイラー主義の説明のところで、plan-do-seeの話が出てくるんですけども、企画する部分と、実行する部分と、評価する部分、それをだれが担うのかというような、市民と専門家と行政の人

との役割関係、そのあたりをちょっと明確にしたいという。要するに、田中先生のプリンシパル・エイジェント理論をもうちょっと詳しく説明していただくというところと。

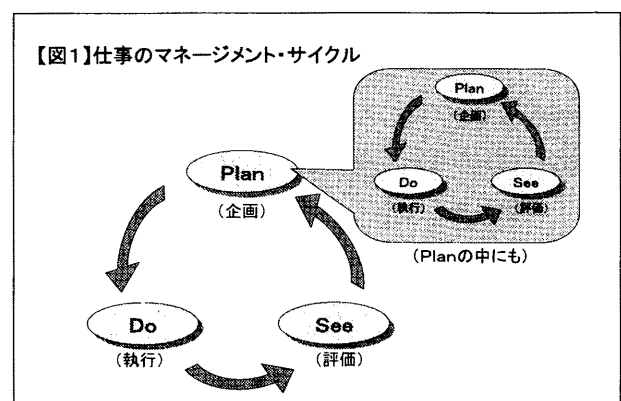
それから2つ目に、ニュー・パブリック・マネジメントのNewというのは、本当に何が新しくなったのかという話ですね。3つ目に、ニュー・パブリック・マネジメントのやり方でやっていっていいのかという話。4つ目に、ニュー・パブリック・マネジメントと、日本型PPPでやっていくと矛盾する点が出てこないのかという話と、1番最後のところで、市場の論理と公共の論理の違いとか、すり合わせをどう考えるのかという5点。

下手なまとめ方をしたかもしれませんが、よろしくお願いします。

【田中】どこまで把握しているか、自信がないのですけども、理解できている範囲で説明します。

NPMと言うか、よく言われているのは企画と執行の分離ということなもののだから、お役所の仕事というのは、大きな、どこでも、こういう図なり、Plan・Do・Check・Actionというのが今、好きなんですけど、こういうふうに戻ってどんどんいくと(【図1】参照)。通常、Seeの後の次のPlanというのは、ワンランクアップしているから、これが螺旋構造で上に行くとか、人によっていろいろ違うみたいだけど、こういうふうによく説明されるわけですね。

実際に今役所でやっているのは、あえて言えば、予算つくって執行するだけで、チェック何もしないから常にPlanとDoだけだとか、自治体で言えばPlanも政策つくっているわけじゃないから、Doしかないとか。そういうふうによく言われていた。そういう考え方みたいです。



【図2】Plan-Do-Seeの連鎖構造

	Plan	Do
市民⇔政府	市民	政府(議会)
議会⇔行政	議会	行政
政策立案企画部門 ⇔政策執行部門	政策立案部門	政策執行部門 (エージェンシー)

地方分権改革前は、企画(国=中央省庁)、執行(自治体)とよく考えられていた

※ 便宜上、Seeの部分の表記は省略。

※ 図1のPlanの中にもPlan-Do-Seeがあるというメッセージと完全な一致はしていない

NPMというのは、Planをする人と、Doをする人ときちっと分けちゃおうと。それがオペレーションという言葉を使われていたところもあるんだけど、マネジメントがPlanになるのかな、一応。マネジメントとあえていうと、これがうまく機能することがマネジメントで、全部を見てそれがいいか悪いかとか、これをどちらの方向に行くのかと考えるのが一応ガバナンスで、個々のやつをよりよくしようというのがオペレーションだとよく言われているんだけど、実際には、経営をやっている人とかで使われる議論というのは、こういうPlanの中にも、例えばDoと呼ばれている部分にある人だって、自分で小さい中では、こういうサイクルがあって、ここにまたこういう人も、PlanとDoとSeeもあるという意味で、連鎖しているとよく言われているようですね。

このPlan-Do-Seeというのは基本的には連鎖をしていると言われているので。例えば、市民と政府という関係から言えば、プリンシパルという意味での市民、最初の大きな方向づけをする人というのは市民で、実際にやる人というのが政府なわけです(【図2】参照)。

そういうふうに見ると、政府の中で、やる人と考える人と実際に実行する人と、評価する人とかは会計検査院とかでいいのだけれど、そういうタイプがある。

だけれども、実行する人にも地方分権の前だったら、これは国だ、これは自治体だ、自治体の中でも管理部門だといって、現場部門だという言い方をしていた。

それは、現場部門だということにも、多分、昔だったら民間企業の管理受託だとか、そういうような連鎖構造がよく言われているという意味で、Plan-Do-Seeとか、オペレーションとか、マネジメントとか、ガバナンスというのは、ちょっと次元が違うんですけど、かな

り対応している部分ではないのかなというふうに思っております。

ただ、厳密には、そういう意味では切り分けることはできないわけですし、実際に指示をされた人、あなたDoだけやりなさいよとか、Planだけの人は気持ちいいんですよ、企画だけやればいいわけですから。だけど、Doを実際にやる人について言えば、もうこれからは考えなくていいよと言われた人については、大体最初はそれでいいといっても、だんだんやる気をなくすというのか、情性に流れていって、それだったらお金もらって働かないし、ぎりぎりでもいいやとか、そういうふうな行動様式になりがちではないのかなと思うんです。

なぜアメリカで、こういうPlanとDoとSeeとか、こういう分断とかがはっきり提示されるのかというと、アメリカの社会とか組織の状況が、日本と違っていて職能というんですか。役所の制度だけじゃなくて民間についても、MBAを取った人には高い報酬で、仕事をしっかりやらせるけれども、郵便配達しかやらない人は郵便配達しかやらないとか。安い賃金でもそれでいいんだと。あとはどこか別の場所でレベルアップしなさいよとか。そういう社会構造があったりとか、これはイギリスじゃなくてアメリカ政府の特殊構造なんですけど、18世紀とか19世紀の末、都市にギャングが横行してボス政治が盛んで、科学的な管理には政治と行政を分断することがより良いのだと。専門家に任せて、政治家は変な利権とか入らないほうがよりいいんだという考えで、政治と行政の分断、その政治の部分がPlanと、Doが執行と。それがアメリカの行政管理論、融合論とか分断論とかいろいろあるんだけど、最初なんですよ。

だから、猟官運動の廃止とか、専門職の公務員制度とか提示されている。そういう思想的なバック、歴史の背景の中で出てきているものがPlanとDoを完全に分離をして、そっちのほうの方がうまくいくだろうと思ってやってきて、そっちの社会ではうまくいったと。そういう言葉、考え方だったものですから、その現代版なんです、NPMと呼ばれているものは。現代版と言ったらい方悪いけど、そういうところについているということは否定ができない。

もちろん、数式であらわすことはできないだろうというのが1つの問題で。問題視された人間性の疎外という

ことでいろいろ言われていたんだけど、今はそれぞれの金と現場の裁量、先程言った現場のところにもPlanとDoがあるわけだから、裁量をもっと広げてやって、最後の成果にたくさん金やれば、それで回るだろう。そういう考え方の中で制度の設計されているんで、現場の裁量を広げてやればいい。裁量を広げるっていっても、プロセスがこっちから見てわかるようにできていなければ、勝手に色々やっちゃって何やられるかわからない、というのが仕組みにはなっています。

よくニュー・パブリック・マネージメントとか言ってるんですが、アメリカふうに言うと、行政管理というのをアメリカでは、アドミニストレーティブ・マネージメントと昔から言っているそうでした、経営のほうはビジネス・マネージメントなんで。アドミニストレーションという言葉自体もビジネスでも使う世界のものだから、行政と経営管理というのは、言葉自体については、一体というのか、差がない。主体が公共でやるのか、ビジネスとか営利企業でやるのかで、マネージメントということでは、自治体については、アメリカの人方の中では、差はないだろうというふう考えられるんですね。

MBA資格、経営学修士の話ですが、アメリカでは、同じように政策の大学院出るとMPA (Master of Public Administration)というのを取るんですね。そのMPAを取った人が、アメリカでは自治体、市町村の助役、日本で言うところの助役になるわけです。シティー・マネージャーというんだけど、運用するんですね。ほとんど教えていることは、科目は行政管理とかファイナンスとかいろいろあるけども、ちょっと制度的な特殊な違いはあるけども、アメリカの経営学的なものです。そういう一つの会計思想の中で任されている。

それから、ニュー・パブリック・マネージメントと、Newの部分で、公共の仕事、統制する原理ということでお話しがあったんですが、日本では、戦後は少なくともプロシア、ないしドイツの制度を学んだために、行政法学では非常によく使う言葉ですけども、「法治主義」という言葉を使った、これが統制の原理の形になるのかなと。

ここで言う法というのは、実質的に正義にかなっていきちっとしている、というのが、本当は中身としても、信託を受けた信託者の意思をきちっと表明していた、そういう内容に即したものに從って、それを貫って

その範囲の中で動きなさいというのが本来の法治主義なんです、現場に行けば行くほどルール、繁文縟礼とかよく言うと思うんですが、それは法でも何でもありません。勝手に役所の中で決めたことを「これルールなんだから、ルールに從ってやらなきゃだめ」ということで、どんどん管理の仕組みが出てくる。

そういうふうやっていくものだから、きわめて規則的な対応をして、9時までと閉館時間に書いてるから5分でも遅れたらだめですよ、という運用を勝手にやってみたりとか、現場のその時その時にも対応できないとか、そういうのがサービスが落ちると言われた認識なんですね。

NPMとかPPPとかを主張する論者は、こういうのを法治主義とか、こういう考えによって仕事を進めるといううちの、この法っていうのを形式的なルールととらえるものだから、「ルールドライブ型からミッションドライブ型へ」という主張をするわけです。

そのミッションというのが、さっき言った依頼人かどうかわからないけども、依頼人との間で交わした契約とか、その契約に基づいてこういう成果を示しますよというチャーター、今ちょっとはやっているローカル・マニフェストとかです。あれも多分にこの考え方に、非常に近いんだけど、これだけ果たしたら公約達成しますよという意味で、今まではそういう公約も指標もないからいいんだけど、極端なこと言うと、これだけ達成したらいいということだから、ほかにいろんな政治環境の問題が出てきても、自分の政治的な答責からは責任はありませんよ、みたいなことを言っている、問題じゃないのという議論があるぐらいのものなんです、ミッションというものに、これを変えるということが1つです。

NPMと従来の管理の違いというのは、ルールドライブで、法治主義じゃないんですけれども、法治主義でいっている法というのは実質的に正義とか公平とかにかなっていると言われていて、そこは違うんだけど、「ルールドライブからミッションドライブ」という言葉で伝えられているわけです。私の教えている行政法学では、法治主義というのはそれなりに意味のあるものとして、現場の、公務員の志望者なんかには教えるんだけど、その時にそんな勝手につくったルールとか、そういうものに従いなさいなんていうことは教えないですよ。

だから市民の幸福とか、価値があるわけですから、そういう価値に即した法体系とか考え方とか解釈というのをどういうふうに果たして、それを裁判でどう実現するかというのを考えなさいよと教えるはずの法治主義が変形されて、あえて曲解して理解して、「ルールドライブからミッションドライブ」というのが、このNPMの話です。

いいか悪いか、矛盾と管理の範囲、法律上の矛盾の中で、「公共か市場か」というお話があったので、あわせてお話をしたいと思うんですが、市場というのは、一般的な相手とのやりとりの中で自由に決めるということを市場というふうに言うと、政治で決めるということは、市場の原理では決められないことを決めるというのが議会制で、その議会の中で、税金の配分とか予算の配分を一般的にしていることなものですから、本来は相入れないというか、相対立する議論をしているはずなわけです。

ただ、政治の場で決定して執行する、その執行という部分でより経済性があるとか、効率性があるというところで見る時に、指標になるから、金目とか数で見たりするとか、効果で出すとかになると、効果とか比率とかで見ることができるから、市場で使われるものと同じ土俵で見ることができるかもしれませんが、本来は税金で決めるものの特徴というのは、会社じゃないものだから。会社は営利企業とか株主なんで、会社ふうに決められるという意味では市場で生きていくという意味決定の仕組みかもしれないけども、会社と民主主義とか、「公」、政府との違いというのは、あえて言うのであれば政治で決める。

だから、サービスの水準とか質を市場じゃないところで決めることができ、初めて醍醐味がある。ただ、機能だけのものだから、ここがいいとかが入っているわけじゃないんですが、配分の関係でいえば、市場的決定じゃなくて権威的な決定とは言えます。だから、政治において民主主義が入っていないところであれば、独裁者が恣意的に決定して、それがどういうふうになってもということになるので。それは決定のルールの中のタイプが違うだけのものだから、中立的に、今のところは民主主義国家がやっていると。それが機能していれば、そういう正しい、弱者にも配慮された財務供給とか、そういうものになるけれども、という違いがあると思われるんですね。

私なりに思う行政が決めてやらなきゃならないことというのは、ミッションドライブとか言っても、結局は、法が実現する価値を追求しない限りは政府じゃないわけです。ただ、公共がやることと公共的なことというのは、民間が「公共だ」といって、特にNPOの法人が、自分たちが「何が公共としていいんだ」というのは、いろんなNPOが、いろんな考え方であって、いろんな多面的な考え方があると思うし、それをお互いに排除しない実現方法をつくらなきゃならないだろうと。

少なくとも、公共が何であるかを決めるのは、役所が独占するのは適切ではないだろうという世界にはなっているだろう。そういう中で、つくるという面で指定管理者とか、そういう制度を考えていかなきゃならない。

ただ、それは民間というよりも、会社というか営利企業に、それを売り上げの市場が何兆円だからとか、もともとは2兆円の市場を開放するとか、そういう意味でパブリック・ビジネスとか、そういうふうにしかなつてないんだけど、そこところは変えなきゃならない。多面的な公共の価値を役所が一方的に決めることはできなくなっている。それは、役所にそういう能力がなくなっていることと、市民社会が充実してきていることがあるから、その中での選択のためのルールは実は決まっていなくて、それを指定管理者というツールの中でできるだけうまく、よく決めていかなきゃならない。

それがたまたまでき上がった経緯は、民間の営利企業という観点。それから、財政が非常に厳しいということで、執行当局にしてみれば、金を減らすという観点からだけしか制度設計はされてない。そういうところをうまく使えば、非常にニュートラル、どういうふうにも使い勝手のいいものに何とかなるだろうと。

だから、原理的なところでは、多分、制度的には矛盾のある仕組みというのが指定管理者制度であることはまず間違いない。で、そこを何とかうまく使えるための切り口として、そういうものを、非常に抽象的な、実はそんなことを考えています。

【瀧端】ありがとうございます。Plan-Do-Seeと、オペレーション、ガバナンスのところは、ちょっと話がかみ合っていないのかなとは思いますが。皆さんからのご意見やご質問を伺って、時間が余れば、ちょっと気になる最初

のところを1回整理していただいて。どなたからでも結構ですので、ご質問なりご意見なり、どうぞ。

【質問】今日は、素晴らしい発表をどうもありがとうございました。田中先生のお話を聞いて、PPPというのは、イギリスでは質的改善ということを考えながらやっていたものではないかなというふうに思ったのですけれども、日本版PPPで、行政とか民間企業の役割と責任の再構築とか、質的なものとかが抜け落ちてしまった原因というか、背景になるものというのは、どういうものがあるのか教えていただけませんか。

【田中】日本の制度で一番最初に使ったのは旧通産省系です。当然、そういう発想というか、そういう任務の世界の中で、ここは持ってきた。

イギリスでPPPの発現形態、典型的な手法として結局PFI事業のいろいろな種類のことがいっぱい出てきて、PFIというのがその前にちょっと流行っていたんですね、日本では。公共施設をどう整理するかということで、行政自体では財政が厳しいのでできない。97年ぐらいには財政構造改革法とか色々言われていた頃だから、その時に民間で金を出させる方法としていろいろと考えていた時に、PFIを考えていたのが行政の立場です。PFIの発展版がPPPだという理解に、あえて曲解してると思うんですよね。

その結果、「公共サービスの民間開放」という言葉になって、その道具として指定管理者の制度も使うべきだという主張で、いろんな答申が出て制度化がなされちゃった。それをまた理論家が制度にしていくな。それがPPPの一種なんだという説明をしている。政府側に近い、この方面での有力の方が言ってるものだから、そういうものになっている。

公共経営とか、今ちょっとはやってるところもあるんで、早稲田大学さんにも専門学科があるので、余り文句言わずと怒られちゃうんで(笑)、そんな状況かなと思います。

【瀧端】ありがとうございました。

【質問】千葉県立中央博物館の林といいます。

今に関連してですが、制度が一枚岩であることは全

く前提としてできないと思うんですけど、省庁のツバ競り合いみたいなことはよくわかることなんですが、たしかPFI等から指定管理者等、所管というか省庁って、PFIが今おっしゃったように経済産業省だったと思うんですけど。指定管理者はどちらかというと総務省ベースだったかもしれないですけど、そのあたりの対立というか、何か方向性の違いというか、混乱というか、ご存じだったら教えていただきたいなと思います。

【田中】これは法改正の背景みたいな話ですから、密室で見えないところもあって何とも言えないんですけども、PFIの事業は経産省です。それから、内閣府が強化されるというんですか、90年代の後半ぐらいからは首相直属の内閣府を独立させて、規制改革委員会に投げて、そこで出したことをどんどん出す。それに経済財政諮問会議をつけていろんな改革、いわゆる小泉政権をベースにしていると、今はやりの構造改革になだれ込んでいるというのが、この間の事情です。

その中で、総務省側としては片山プランとか、規制改革の中でいろんな項目とか、こういうふうにやりなさいといった中に、何ができる、できないと言った時に、少なくとも公表されている議事録の中では、総務省でやりますよと言っている。私の見ている限りでは、最初、指定管理者の制度はこういうふうに設計されるというよりは、当時は管理受託者という枠組みの範囲の中にいわゆる第3セクターまでは入ることになっていたんですが、会社も入るようになるよという形での開放という趣旨で書いていたのかなと思っているのが、いつのまにか片山プランというのか、片山虎之助さんが総務大臣の時にいろいろ言っていた中ではもうちょっと門戸を開放するための制度が、どんどんどんどんつくられちゃった。

ついでに言うと、法律ができた時はまだ各省庁のほうに、これ個別法、一般法は地方自治法の公の施設の規定なんですけど、基本的に適用になるものって箱もの系が中心なもんだから、総務省自体としては個別法の解釈優先ですよ、個別法でできないということは余りできませんよと一旦言っていた節があります。そういう解釈しか自分の省庁ではできませんと言ってたんですが、それが上の一言というか、もっと出しなさいよというどこかのドライブがいろいろかかってたのか、例えば文部科学省で

博物館も図書館も何でもできるという形のものになったり、福祉、厚生労働省でも公設のやつも、基本的には何でもできるんだという解釈を出したり、下水道もこうやればここまでは出せるんだとか、道路についてもここまではできるんだとか、とにかく前向きで出しなさいよということがいろいろ言われるようになってしまった。

P P P 自体は前政権ですね、森政権とか小渕政権の時に出てきている。最後の制度化の時には構造改革路線に乗っかっちゃって、やることになっちゃって、単純に会社というか、民間に市場を開くという、それだけのツール、道具というふうな形になって制度化はされているということは否定できないと。

【瀧端】ほかにご質問ありましたら、あるいはご意見を。

【質問】2日前に田中先生のホームページを探し出しました。きょう報告聞けるだろうと思っていたんですが、帰ったら読もうと思って、勉強する機会がなかったんですが。

今、情報の話も言われましたけれども、なぜ強引に進むのかということ、確かじゃないかもしれませんが、一つは、W T O の中で公的サービスの市場開放、協定が結ばれていて。その中には教育サービスも開放というのが、協定の中で結ばれたわけです。日本は、そういう協定を締結していると思います。

締結した国は、どれだけということではありませんけれども競争の環境を整備するという努力義務が課され、いわば法律上を含めて齟齬があるにもかかわらず、何故強引に市場を開放するかということ、ある意味では市場開放という国際公約をとにかく先行するために、さまざまな制度が出てくる。個別法が優先するというのも、それを言っただけでは市場開放が進まないから、競争の関係を整備するという公約を果たせないという、そういう文脈なのかなと、1点目は。

もう少し確認する必要がありますけれども、グローバリゼーションの中で新しい政府の役割、あるいは民間の役割を構成をしていくという動きの中で多分生きているものじゃないなというふうに思います。

お聞きしたいのは2つありまして、1つは、指定管理

者制度の場合に、1年単位で更新をするわけですね。つまり、P F I の場合には、ある程度長い間、例えば10年だとか20年30年の間に、何を実現するかという議論ができるかと思いますが、指定管理者の場合には経済性や効率性というようなことしか契約しておけないような感じがするんですけれども。その点、例えば行政が担当するのか民間が担当するのか、民間の場合にはどこが担当するのかという基準を考えるとという意味で、その時間軸をどう考えるのか、あるいは時間の軸というのはなかなか入りにくんじゃないかなと思うんですが、その点いかがですかというのが1つです。

プランは誰が立てるのは別にして、行政と市民との関係で、行政がSeeですね。企業やN P O が委託をする場合、結局、市民がDoをして、行政がSee、評価をする、そういう関係になるのかなと思うわけです。

そういう意味で、田中先生ご指摘されていると思いますが、最終的にどういうガバナンス、つまり市民と行政との関係が、指定管理者ということを前提にしても考えられるのかということを確認していただければと思います。

情報の開示が必要だとかご指摘いただきましたけれども、Seeが行政でDoが市民になりますと、市民がむしろ行政に対しては情報開示するけれども、行政は市民に対して情報開示する関係にないという、それが指定管理者制度の枠組みじゃないかなと思うんですけれども、いかがでしょうか。

【田中】W T O のいろいろな文脈の中は、契約とか外国企業をどう入れるとか、そういう理解があったんですが、こっこのほうまで詳しく勉強してないんで、そこは申しわけないんですが、答えられません。

それから、期間の関係ですね。1年単位というのは、事業報告を出す範囲がそれぐらいのタイムスパンだというだけだから、法律上の期間は、指定期間の指定は議会の議決なんですよ。どうするのかは、団体に限って、一般論として団体を余り長くしないと言われているんです。

長くしない理由は、受託者のところに官業ビジネスと考えているところがあるから、利益が出てきたら、数年も同じ会社が入っていたら、市場競争も何もないし、と

いう観点からの制度設計がなされているので余り長くしないとか、3年から5年と。短か過ぎると、投資効率とか、人を囲い込んだりしたら処遇というか従業員の問題等もありますので、3年から5年というのを内部で持っている例が多いようです。

ただ、これは施設によって大分違いかけています。実際に、福祉施設の関係で指定しているのは、短いところもあるんです。例えば1回目の指定は、自分の外郭団体しか事実上指定できないから2年とか、わからんからとりあえず2年とかいうところもあるんだけど、しっかりと新たなところでやっていただくという形でつくってるところだと、福祉施設だと10年とか。保育所、保育園、例えば1歳から子供が来て就学までなら6歳までですから、先生とか変わられると困りますね。そういうタイミングもあるんで10年としているところもありますし、病院も、公立病院も指定管理者でできるんですね。横浜の港のほうの病院だと思うんですが、市立病院を、新しくつくるところに指定管理者の制度ができるんですが、ここは20年ですね。指定期間をどうあるべきかについては、自治体に裁量が委ねられていますので、自治体にこの能力というんですか、こういうのを預けられている。

問題は、3点目とも重なるんですが、自治体と言ったときに、行政当局だけで考えるとところが問題になるところですよ。

執行部門を市民が担ったとして、チェックするところを行政が担ってという、行政が勝手に評価をして、行政側による市民の評価をやってしまっ、行政側が評価のあれを公開しなかったら密室でと、そういう問題になるということと重なるんですが。そこがやはり問題というのは、昨日の公共政策学会に出た時に、NPOとかと親しい先生からもいろいろなご指摘を受けていて、執行の結果の評価というのは、主体は責任という意味では行政が持つとしても、評価の軸とか誰が評価するのは、行政だけがやるべきものではないんじゃないのかということが大いにあるわけですよ。

第三者による評価が重要になるんじゃないのかなと。ただ、今の制度は、そういうことは全然考えてない。第三者といった時、あくまでも市民の財産を信託を受けて、どういうふうに活用したかという成果を報告してや

ることですから、行政が説明しなきゃならないのは市民ですから、行政が評価をしてるわけじゃないんですね。行政ではおかしいと思うんですよ。それが今は倒錯している状態かなと私は思うんです。

評価の仕組みについては、最後の議会の議決でいいんじゃないかというのが行政当局にいる人のロジックになると思うんだけど、具体的な評価過程に、市民性というのかな、いわゆる外部性をどう担保させるのか、非常にこの部分では重要になってくる。

評価するということは、評価の前にどういう評価軸でそれを評価するのかという基準を最初につくらなきゃなりませんから、そこのところも行政が企画するんじゃないというのが、今日的には十分に必要になってくる。

ただの貸し館みたいな利用者だけのところだったら話は別なのかもしれないけれども、専門家の教育研究機関であるような性格のものであれば管理屋みみたいな、行政だけがやってやるというロジックじゃないものも考えられるし、行政が関わるというものになると、専門的な機関以外のいろいろな行政に対して配分していく総合的な中で、その部分に財の配分というか、税金の配分をどうするかという問題の中で、総合的な観点からのバランスとか、情報をどうチェックするかとか、全体にそれが公共にどう関わっているかを議論しないと、もし今の制度をそのまま運用するのであれば、いいようにやられてしまう。

密室の中である企業と、ある企業だけじゃないと思うんですけど、またはNPOの方等で受託されてる方が非常に苦勞されていると聞いているのは、実は管理経費の人減らしだけで、行政のほうは指定管理者として指定されると。金だけ減らされるけども、ボランティアでただでやってもらって、あごで使われているみたいな形で、非常につらいんだという話らしい、私直接会ったわけじゃないけど、いろんな文献等でそういうものが出ています。そういう現状になってしまうから、そこをちょっと変えていかないとならないだろうという仕組みだと思います。

【瀧端】はい、ありがとうございます。

【井上】桃山学院大学の井上です。私の場合、指定管理者

制度については、ずっと博物館との関わりでしか見てなかったものですから、広い視野を与えてくださったこの発表、すごく私としては勉強になりました。

日本の場合、まず博物館のうち66%が地方公共団体の設置によっていますから、日本の博物館の7割弱が指定管理者制度を何らかの形で影響を受けてしまうという部分があると思うんですね。

私自身のスタンスが、今回のいろんな諸制度の改革が、博物館の運営に都合のいいようにつくられたものではないとずっと思っているんですけども、先程、指定管理者制度は、このままこの制度を使うのであればこうやったらいいんじゃないか、ああやったらいいんじゃないかと、田中先生しっかりおっしゃっていると思うんですけども、もしこの指定管理者制度をなくして、田中先生が立法者であれば、どういうふうな制度から考えていけばというか、どういうふうにお考えになりますか。

私も法学部にいたものですから、立法政策学という学問、最終的には総合政策という言葉に最近なっているんですけども、その中で学んだことは、大体、社会正義と経済性というか、市場性の原理を入れてどうのこうの、そこから法制度を設計しなければいけないようなことを学んだのですが、田中先生の場合、どういう価値観を持って、この制度に代わるものをお考えになられるのかなというのをちょっとお聞きしたいんですが、話大き過ぎて申しわけないんですが、さっきからお話ししていらっしゃることを聞いていると、何か先生自体が持っていらっしゃるような気がすごくしたんで、一端でもいいですので、お聞きしたいなと思います。

【朝岡】済みません。関連していいですか。

【瀧端】はい。

【朝岡】東京農工大学の朝岡と申します。

この指定管理者制度の問題は、たまたまこのラウンドテーブルが博物館の関係者を中心につくられていますけれども、社会教育関係者の中で一番焦点になっているのは、公民館に指定管理者制度を適用できるかどうかで、文科省がこの半年ぐらいの間に態度を二転三転させて、最終的には、田中先生の言葉を借りれば、まさに曲解し

て、法律上は教育委員会が館長を任命することになっているわけですが、公務員でないので任命しないということで、要するに、民間人であれば教育委員会が任命する必要はないので指定管理者制度でもかまわない。簡単に言うと、そういうやり方で決着しているわけです。

それで、公民館も指定管理者に出せると文科省は指針を出した。これをどういうふう考えるか。文科省のレベルで議論しているのと、教育委員会レベルで議論しているのと、我々研究者が議論しているのと、どうもかみ合わないんですね。

田中先生のように、行政法の枠組みの中できちんと緻密な議論をすれば、曲解であることも含めてかみ合った議論ができるんだろうけれども、我々教育学者の場合には、教育の論理といいますか、教育法の枠組みと行政法の枠組みと少し違うんだと。教育委員会制度、地教行法が典型だと思いますけれども、そういう前提があって、そもそも行政法一般の枠組みで議論できないところがある。だから、最初からかみ合わせるような気があるのかないのかということを問われるような立て方をしちゃうわけですね。

行政法の立場から言って、指定管理者制度は具体的にいいと思うんですけども、教育の論理というのは成り立つのかどうか。我々は教育の自律性とか自由とかと言っていますが、その点について、何かお考えがあれば、ぜひお聞かせいただければと思います。

【田中】今回ののは、いびつに使われていたんで、行政が持っている財物という形で言ってるものだから、財政と財産と。行政法学といっても、財政法に近い財政ベースの発想と、財産管理ベースの発想で全部制度はできているんですね。それが各制度に順次行っちゃっているものですから。行政が担う主体として、今いろんなNPOがいろいろ出てきたとか、公共のあり方をどう考えるかいろいろ出てきているわけですから、いろいろな管理の仕組み、仕事の仕組みというものも、多元的な仕組みがあつていいだろうと僕は思うんです。そういう意味で、指定管理者の制度って1つあってもいいのかもしれないんだけど、それだけで選べるのが個々の施設にとっていいのかということは、どうなのかというのがあるん

です。

博物館で言えば公立の博物館、国で言えば独立行政法人の制度になってるんだけど、現在の地方独立行政法人はできないんですが、こういう仕組みがあるのかなのか。だけど、地方独立行政法人自体も、独立行政法人が今博物館でやっていることはいいのかどうか。適切かどうかというのがもう1回あってですね。施設そのものが目指すべき価値とか、そういうものの中でいろいろ考えなきゃならないだろうと。

直営でやっている施設のよくない点は、会計的にいえばドンブリになっているし、それ自体が管理の仕組みが明確になっていないとか、だから、直営の施設のいろいろなものをもっとよくする方法ってないのかとか、深く考えるべきではないのかと思うんですね。

博物館物については余り詳しくないから、どこまでということとは断言できません。博物館と呼ばれているもの、大きなところとすごい小さなところでは、もう実は千差万別で、持っているような需要とか、市民が期待している役割とかも大分違うと思うんで、それに対して博物館運営のシステムはこうだという確立した1個のシステム自体ができるかどうかについては、私もちょっと自信がないというか、全部を知って言っていないものだから、すごく心配になっているんで。そういう意味では、単に指定管理者か直営かだけでなく、いろいろな運営の形態ももっと考えられるような要素をつくる必要、その中で、公共の人というよりもみんなが一番いいと、当面の間違いと思われる仕組みを選択できる仕組みがいいだろうと。

それからこれ、一旦変えてしまうとなかなか変えられない。変えられないことが、施設によっては30年後に響いてくるとか。教育なんていうのは、小中学校でやってしまえば、その後2、30年後になって結果が、本人に、将来にも出てくるわけですから、いいのかということも含めた選択をしなきゃならないのじゃないのかなと思います。

社会教育施設と公民館の施設の関係ですが、昔から公民館の教育を一生懸命しっかりやっているところでは、それなりの蓄積もあっていいと思うんだけど、公民館が殆どないような大都市もあるんですね。そこでの社会教育のあり方は、結局、どうなっているんだと。

役所の本庁部局にいる人が教育委員会に対して、社会

教育の現場の人だけでなく、教育委員会の文科省の直系の系列だけで、議論だけで、人が縦割りでいろんなことをやっているだけなんじゃないのかとか、公教育の部分だけの議論なのかもしれないんだけど、そんなことを言う人も時々いるという中で出てきていること。

教育法と行政法。行政法総論の部分だと思うんですけども、教育で培っている自律性とか自由とか、社会教育にどうはめていくか。各地域地域によってギャップがすごくあって、何を一番よくするかについてこうだということをやっと言いきれないところがあるんだけど、解釈の中で、教育法が求めようとする原理自体を否定してまで優先して、はっきり言えば、金もうけのために市場に開放しようという理屈には、私自身は立ってないんですね。

それは、もうちょっと何か言えるようにしているし、それが通用するような社会もつくるように、みんなを説得しなきゃならないんじゃないのかなと思うんです。それが余りにも何でも、福祉施設でも何でもかんでも全部行っているものだから、個別利害で言えば、全部守旧派になってしまうような扱いをされる世の中ですので、きちっとうまく主張をしていくようにつくっていかなきゃならないのが、非常に大変なことではないのかと思う次第です。

ちょっと答えになっているかどうかかわからないんですが、そういうふうに思っています。

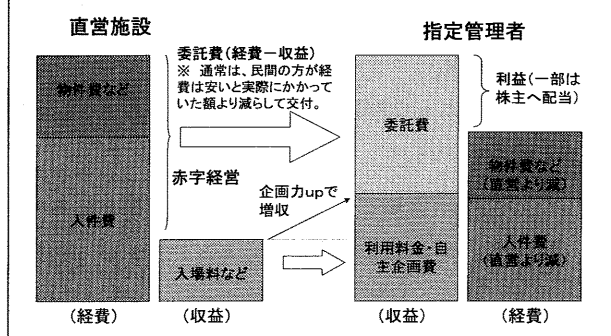
【瀧端】井上さん、発言よろしいですか。福島さん、お待たせしました。

【福島】指定管理者に対する報酬、制裁の制度というところで、特にサービスが悪かった時の制裁というイメージがわくんですけども、テラー主義でいうところのボーナスに当たる報酬、これがないと、サービス向上のためにインセンティブが働きませんので、民営化する本来の意味がないんじゃないかとも思うんですけど。

一方で、報酬というのがちょっとイメージしにくいです。どういうものがあり得るのか、また、海外の事例で何かあればちょっと教えていただきたいと思うんですが。

【田中】悪い例で、ある自治体。僕も仄聞しただけなんで

【図3】指定管理者のうまみ



適切かどうかわからないんですが、貸し館のプールの施設を考えます(【図3】参照)。箱ものがあって、指定管理者として、費用がありますよね。今考えている上がりというのは、プールの利用者から取る利用料と委託費。すごい単純に言うと、こういうもので、本当は利用料というのは、こんなに取ってなくて、全体の経費の今1割から2割の間だと思うんです、一般的には。

委託費がすごい多いんだけど、法の建て前というか昔から利用料金制度というのがあって、旧管理受託制度でも同じことを考えられていたんだけど、ここをどれだけ取るかというのは、これは受託者の企画力によります。ここで収入がいっぱい出てくれば、これは実入りが利益になる部分です。それから、この経費を役所ふうの経費じゃなく、どこまでコストダウンするかということこれで出てくる。ここの出てきた利益の原資が、配当とか従業員の給料のアップとか、株主とかという利益になる、という考えになる。

極論すると行政当局の思惑は、ここを一律で何%カットするということだけです(【図4】参照)。直営の施設では、この経費がどういふふうにかかるのかということ

を、きちっとカウントするような会計的なデータもないとかいうのがあると思うんですけども、一応こうあるんですね。

報酬の中で何を思ったかですね、極端な団体は、この利用水準の中、率か何かをしたようなんだけど、この率で目標を達成すると、達成度に応じて委託費をふやすといったような仕組みを入れようとしているところもあると聞いています。

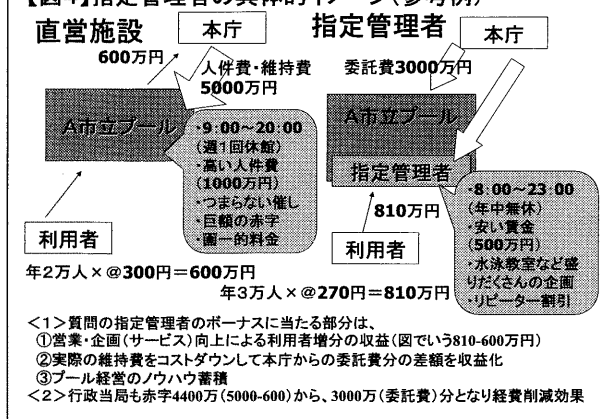
論理的にはあるのかもしれないんだけど、委託費と言っていいかどうか問題ですが、利益。税金ですから、もともとは。税金で株主の配当をふやしちゃう分になるんで、それから委託金の計算の仕方もつかみでやるのか、積み上げでやるのかとあるんですね。これ差引いた上で、人件費とか経費を役所の予算みたいに査定してから、積み上げていって出すのか出さないのかとか、能力のあるところとないところで全然違うんだけど、一応、インセンティブに当たるところというのは、この自由度、裁量を広げることで、これを大きくするというのが1つ自由になることでのメリット。それから、この委託費。これがよくないと思うんだけど、この委託費をある一定水準よりよくなったらということで出すメリット。それから、自分でいろいろやると、オペレーションだけじゃなくて、経費をどう削減するかは自分の営業ノウハウでやれるという意味で、ここを増やせるというメリットがあることが、1つの報酬的なものなんだろうと考えられるということです。

通常は、この上がりを役所に返すという契約にはならないことになっているんで、この上がり分というのがあなたの報酬になりますよと。努力すればなります。それが報酬だと。

制裁というのは、実は指定管理者の法制としては殆どないんです。悪いことをした時に必要な指示とかして、言うことを聞かなければ取消しをしないとしないとかいう、そういう規定しかないから、実際ペナルティーというのは、本当は今の法律の制度の中ではない。

実際に一旦取り消して、プール閉められるかといったら閉められない。市民の利用する施設を閉められるかといったら閉められないわけですから。じゃまた人を囲い込んで仕事ができるかといったら、職員にするしないということですごく身分違うから、急に公務員として雇用

【図4】指定管理者の具体的イメージ(参考例)



できるわけでも何でもないんで、指揮命令できるとは思えない。実は非常に空疎な建て前になっているんだけど、ペナルティーの部分は実はもうちょっと考えなきゃならない。

報酬というのは、こういうところの裁量で利用料金を増やせるとか、委託費をとるところによってはアップするという仕組みを持つ。あとは経費の削減した部分について取り戻すことはしないということですね。

【福島】図書館のように利用料を徴収できない施設は、基本的に将来継続的なサービス改善のインセンティブとしては、貸し出し冊数をこれ以上にしたら委託料をアップしますなんていうことを言わない限りは、ないということ。

【田中】受け手のメリットというのはいろいろあります。会社によって余剰人員抱えていて、整理しなきゃならない。でも、整理するのはなかなか難しいから、生かすためにやる。いろんな思いの中でつけられることがあるんです。今、指定管理者で、少しずつ図書館って増えていますよね、なぜか。それは、ビジネスモデルをここで蓄積していろいろやれるからでしょうね。

委託費をもらって少し赤字であっても、会社を回していけるというのは、会社にとってみれば大きなインセンティブと思われるんですね。受け手の立場、気持ちはいろいろあるから何とも言えないんですけれども、そうなのかなと。

【瀧端】時間的には残り10分ですが、せっかくですから、何か質問ご意見ありましたら。

【赤尾】関西大学の赤尾でございます。

私どもは、7月に関西集会というところで、指定管理者制度についてシンポジウムをやります。

今の時点で特に図書館や博物館に指定管理者が導入されているわけですが、今日は瀧端先生を初め、博物館の関係者の方たちが、ここで指定管理者を問題にされたわけですが、先ほど農工大の朝岡先生がおっしゃったように、公民館も指定管理者が入ってくことは時間の問題になってきているわけです。

1つお聞きしたいのは、実際に指定管理者を導入され

た博物館でどういったような問題が現在起こりつつあるのかということ、それをちょっとまずお話いただけるとありがたいと思います。そこから、もしかしたら、公民館に波及するような問題などが出てくるのかなという感じがするんですけど。

また、今日、会場にいらっしゃっている方たちの中で、既に公民館で指定管理者を導入されたという情報がある方は、ちょっとそこで情報提供をいただければありがたいなと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

【瀧端】博物館のほうは私と、大嶋さんから話させていただくとして。まず、公民館のことでご存じの方おられたら、是非この場でお願いします。

【田中】あんまりまだ公民館自体は、公民館活動のしっかりしているところでは、それほど議論はない。それから、受け手として、地域の人をもっと使いたいとかという人方が、公民館のやつを。あとちょっと田舎のほうで、地域住民の方で団体つくってもらって、そしてやってもらえないかと。施設の管理とかいろんなこともあるし、自分たちの企画とか、そういうことも含めて地域でやれないのかということ、頭の中で考えている方というのはあっても、制度も書いてあるというのは、ちょっと余りまだ見てないですね。申しわけないです。

【瀧端】博物館は、新潟市歴史博物館と、鳥根県立美術館、長崎歴史文化博物館。鳥根についてまず、大嶋さん。

【大嶋】詳しいというか、まだ実際に、指定管理者制度が始まって1年ですから、具体的にそれによって問題が本当に起きたのかどうか。まだ判断不能ですね。今のところ、指定管理者制度を取るのか、直営に戻すのか、直営のままなのかという、三択になっていて、そのところの判断基準があまりない。全体としては、自治体としては、行政としては、経費を減らしたいというか、表上の頭数と表上の使っているお金が減ったように見せたいと言ったほうが良いような気がするんだけど、そのために指定管理者制度を使って変えたいと思っているところと、公共性を守るためにという言い方がいいかどうかかわからないけど、直営のほうにやりたいと思っているとか

の引き合いですかね。そこら辺の引き合いの中で、いろんな問題が上がってきたと思います。

ただ島根でも、もうちょっと長く続けるのかなと思ったら、3年後は保障がないんだそうです。あそこは完全に学芸部門とそれ以外の管理運営部門とに分けて、管理部門だけで、学芸部門は今まで通りという話に最初理解していたんですけども、実際には3年後に全然保障がない。

長崎県立美術博物館だとか、リニューアルの時に、博物関係と美術関係に分かれていて、それと指定管理者制度を取ったわけで、まだ、実際どうなるのかわからないけれども。ちょうどこの間、長崎県美の学芸員募集の募集要項が回ってたんですけども、あれには余り書いてないんです。今までの採用と同じような条件しか書いてないんだけど、どうも指定管理者制度絡みの会合で渡されるペーパーを見ると、例えば常勤だと言われる人でも今までの雇用とちょっと違う条件がついている。それは募集の時には書いていなかったりとかというようなことがあったりして。

今まで安穩としていたところが緊張感を持つようになって、よくなっていくというべきか、それとも何か大事なところが揺らいでいくというべきなのか。ちょっと困ったなということですね。

【瀧端】私の不勉強というか準備不足で申しわけないんですが、今上げた3つの館が指定管理者制度を既に導入したり、これから開館に向けて準備していく話は知っていますが、きちんと皆さんにお話できる裏を取った話は、申しわけないんですが、準備する時間がなくてできないんですね。今回は、そういう個別の例とは違う水準の話を考えていたんですが、私知っている範囲で、もし間違っていたらごめんなさいという前提のもとに話させていただきます。

長崎の事例は、長崎歴史文化博物館。私は、美術部門については知らないんですが、博物館部門については、年月をはっきり覚えていないのですが、うちの大学にも学芸員の公募の書類が回ってきました。専任採用と非常勤採用と両方回ってきて、その文面は、指定管理者制度に移行することを前提としたものだったと記憶しているんですね。

長崎歴史文化博物館は、現在、指定管理者に指定され

た乃村工芸社が、展示設計の段階から関わっていて、どのような展示をするかには、乃村の提案がかなり入っているわけです。実際に、乃村工芸社に落ちたら、やっぱりそうだったのかと私は思ったんですけども、どういう人がその学芸員で働くかということ、具体的なことは避けられますけれども、博物館の業界の中ではかなり名前の知られた方が、もともと乃村に関係されていたこともあって、学芸員になれるということで決まられている。

ただ、正規の採用ではなくて有期限な雇用のわけですね。だから、問題としては、民間企業が指定管理者になった時に、そこで働く専門職が、その会社のもともとの正規の社員になる場合もあるだろうけれども、さっき田中先生が言われたような、企業の中で余っている人だったり、人事政策の中で配置されるケースもあるでしょうけれども、専門職自体を契約社員のまま使ってしまう、乃村が長崎でつくった例は、1つの先行事例になる可能性はあるので、雇用問題から見れば、正採用でない人が専門職でかなりの水準のことを求められながらも、雇用が不安定になっていくというのは、1つ危惧される点かと思うんですね。

ただ、博物館の例でいうと、私のうがった見方かもしれないけれども、実際に建設準備の段階から専門の学芸員が入ったり、あるいは専門職館長が決まってるというケースはむしろ少数派で、殆どの場合は、展示設計で大手展示業者がかなりのプランを書いて、あるいは学芸員として採用されている人と一緒に共同作業を組んでやっていたりとか、直営の博物館でも、美術館はちょっと別ですけども、歴史民俗その他の博物館においては、実際の展示更新も、大手展示業者が学芸の現場と相談しながらやってるわけなので、これも温度差ありますけれども、結局、学芸員の側の実力がないと、展示業者の実力のほうが、30年とかやってる人たちのほうがすぐれてる場合もあるわけですね。

だから、民間業者が指定管理者になることが必ずしも悪いとは、こと博物館に関してはもしかしたら言えないかもしれない。あるいはずっと直営で、政策立案能力もあるような学芸員さんを抱えているところであれば、恐らく直営のままいく、あるいは専門職部分は直営というか、公務員身分のままやるほうがいいケースもあるだろうし、もしかしたら全とつかえしちゃうほうがよくな

るケースもあるだろうし、絶対これがいいということは言えないんじゃないかと私自身は思っているんですね。時間になってしまったので。じゃ、大嶋さん。

【大嶋】最後にですけれども、例えば報酬というか、インセンティブを上げるために、うまく運営した場合に学芸員が増えるとか。指定管理者制度以前の話ですけれども、宮城県で逆のことが起こったことがあります。

あるまちの美術館みたいな施設があったんですけれども、NPOができて、3年間運営したんですね。うまく運営したが、委託料を減らすとなって、結局、立たなくなった例というのがあったりするんですけれども。

これから、いろんな問題が起こってくると思うんですが、制度設計をしている時の言葉が、つくっていく考え方というか、財政学、経営学の言葉だったり、行政の言葉だったり。一番最初に、田中先生が言われてたみたいに、多分つくっていく時に教育の言葉だったり文化の言葉だったりとか、違うところで。やれば絶対、考え方のずれがいっぱい起こるんで、そのずれを起こして利用していいのかどうかというのか、使っていいのかどうかというのが、しょうがない考え方としては、そうせざるを得ないだろうというようなことを思っていたんですね。

例えばPFIといった時は、プライベート・ファイナンス・イニシアチブになったから、ファイナンスというところにすごい重点がかかっていたと思います。

そのファイナンスというのが、例えばある種の長期的なものとして回収できるかどうか。箱ものをつくる時に、各自治体であっても地方債をおこす時なんか、当面50年とか考えていたはずなんですけども。そういう延長線上で考えていた時に、やれるということと、PPPという言い方になってしまったり、マネジメントという言い方になって、ある意味歯どめがなくなっているのかもしれないです。

そこは、歯どめのなさをよく考えておかないと、例えば指定管理者制度が始まる前に最初にやってきたのが、公務員の人減らしという話で、どんどん非常勤化していく、非常勤だったのを委託業務にどんどん出していく、それで質が上がったかどうかというのが、ものすごい問題があったりする。

今までの入札制度とか委託費を払うための仕組みと、

指定管理者制度の場合と違う面がいっぱいあるわけで、そこのところも見ていただかないと、実際にやっていくかどうかというのは、また、いろいろ問題が出てくるものだと思いますね。

田中先生の発表の中で、最後の部分もう少し詳しくやっていただけると、方向を教えることだけじゃなくて、公金支出の問題が出てきますね。10頁(本冊子49頁)のところに、憲法89条の問題と書かれているんですけど。憲法89条って一体何書かれているんだろう、ってさっき僕らの間で田中先生に聞いていたのですが。今までのお金の使い方、ないしは公金である、あるいは利用料とか、そういうものをとるとかというのに関しても、注意深く考え方を洗ってやっていかないと、本当はいい制度になるべきものが、何かとんでもないものになっちゃって終わっちゃうということにならないようにしたいと。

【田中】一言だけ憲法論規定のお話で。ここでは福祉の関係を書いているんですが、むしろ教育の方にとっては教育のほうが重要だと思うんですが。一般的に宗教には公金支出してはいけないということと、公の支配に属さない教育とか慈善とか博愛には、公金の支出とか財産の提供しなきゃいけないという憲法の規定、政府に対して、地方公共団体も含めて規定があります。

規定が、実際には私立学校に公金とか補助とか出さないとならないことなどもあって、実際にはどうなっているって、ほとんど3、40年前に議論が終わったと。実質上、既成事実が進んでいるだけで、あんまり議論しないうちに終わっていった。公の支配に属しないから、公の支配に何かあれば金出せるんだというふうに取って、じゃそれが何なのかは余り議論しないうちにどんどん行っているうちに、今回の指定管理者制度の法律とか、それから、福祉施設で言えば民間の保育所なんかは、株式も参入できるというのは、5年前に法律に書きちゃってるんですけれども、議論をしないうちにどんどん進んじゃっているというところがあるんです。

憲法改正の議論がいろいろされている中で、この条項をどう思われるのかとか、立法の趣旨がどうだというのは別としても、少なくともこういう規定があって、これについての公の支配に属するという部分、最低限公の支

配に属しないと金は出せない。指定管理者についても、そもそも関係ないんだという議論があり得るかもしれないけど、議論をする必要というのは、自治体にサイコロが投げられているところの課題ではないかと私は思っております。

これについては、多分、だれも議論していないし、そんなのできるんだみたいな言い方のほうが多いかと思いますが、注意をしていただければと思います。

全体としては、いろいろ教えてもらいました。私ももうちょっとクリアにいろいろ考えたいと思います。どうもいろいろありがとうございました。(拍手)

【瀧端】田中先生、ありがとうございます。それから、皆さんにもいろいろとご意見いただき、ありがとうございました。私の方の準備不足というのもあるのですが、最後にちょっとうまく説明できなかった部分は、また機会がありましたら⁴。今日は長い間ありがとうございました。

本稿は、日本社会教育学会六月集会ラウンドテーブル①(2005年6月5日開催)のテープ起こし原稿を、田中氏及び大嶋氏に校正いただいたものであり、当日の記録に若干の補足修正を行っている。また、当日参加して下さった方々のご発言は、録音の関係で一部聞き取れなかった部分があり、編集側で要約を行ったため、文責は瀧端にある。

なお、本ラウンドテーブルは、日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(C))(2005～2008年度)「研究課題：公立博物館の成立と存続に関する研究―市民との関係構築の視点から―」(課題番号17530597；研究代表者 瀧端真理子)の一部を用いてなされたものである。

(瀧端記)

4 指定管理者制度が導入された島根県立美術館、長崎歴史文化博物館、長崎県美術館の3事例については、その後エッセイ風の訪問記を書き、若干の考察を行った。下記を併せてお読みいただければ幸いである。瀧端真理子「指定管理者制度の導入―公立ミュージアムのゆくえ」赤尾勝己編『現代のエスプリ』466号(特集 生涯学習社会の諸相―その理論・制度・実践)、至文堂、2006年5月発行予定。

当日配付資料

2005年度 日本社会教育学会 6月集会ラウンドテーブル①

報告「NPM、PPPから考える指定管理者制度」

九州大学大学院 法学研究院 田中孝男

報告目次

- 一 報告の趣旨・目的
- 二 「失われた10年」から指定管理者導入まで、そして現在
- 三 NPMの思想、背景、制度の概要と日本の政府組織における展開状況
- 四 PPPの思想、背景、制度の概要と日本の政府組織における展開状況
- 五 NPM=PPP型行政運営における各種自治体改革手法の制度化と指定管理者制度
- 六 のぞまれる制度の運用に関する視点
- 七 検討不十分の項目、今後の指定管理者制度、自治体運営改革手法の展望

一 報告の趣旨・目的

1 報告の趣旨・目的

- ・ 自己紹介(研究分野、前歴、本学会固有の「知識財産」を有していないことから来る不明をおそれる)
- ・ 指定管理者制度(1)への対応に追われる第一線 ⇒ 望ましい運営手法に関する議論が深まらないまま事態が推移していないだろうか
- ・ 指定管理者制度の背景には、NPM(New Public Management)とか、PPP(Public Private Partnerships)といった考え方が見られる。
- ・ NPM、PPPの思想・政策そのものには批判もあるが、まずは、その基本的な内容や背景思想、これが機能する要件などをきちんと把握することが、指定管理者制度を市民的に適切なものとすめるためには、必要と考える。
- ・ 本報告は、こうした問題意識から、博物館といった各論的な個別のテーマをひとまず置いて、指定管理者制度の背景となるNPM、PPPを考えることから出発して、指定管理者制度のよりよい運用のあり方について検討するものである⁽²⁾⁽³⁾。

2 問題の設定と報告の展開方法・視点

①問題の設定

- ・ 指定管理者制度の背景思想をよりよく理解する必要がある(という問題認識)
- ・ 現に創設された仕組みをより良く運営するための要点を、背景思想から探り、できる限り明らかにする(という手法を採用)

②報告の展開方法・視点

- ・ 指定管理者制度周辺で見られた近年の日本の社会経済状況に

おける諸改革の動向を踏まえる。その改革には、NPM、PPPといった言葉の思想が底流に流れている。

- ・ そこでまず、NPMの思想、背景・歴史、制度の概要、とりわけキー・ファクター(鍵となる要素)と日本の政府組織、とくに自治体における展開状況について検討する。
- ・ 次に、PPPの思想、背景・歴史、制度の概要、とりわけキー・ファクターと日本の政府組織・自治体における展開状況について検討する。ここまです踏まえ、現在進められている自治体運営に関する諸改革を、NPM=PPP型行政運営と位置付ける。
- ・ NPM=PPP型行政運営が、近年の自治体にどのような具体的制度・手法として展開されるようになっているのかを検討する。そうした中で、自治体における指定管理者制度のNPM=PPP型行政運営における思想的・体系的的位置付けを明らかにする。
- ・ これらを踏まえ、先に述べた、NPM、PPPのキー・ファクターから、それが自治体運営の実務において的確に機能するための要件を洗い出す。この要件から、現在進められている指定管理者制度の実務を念頭に置きつつ、条例や協定のあり方について、その要点を示す。
- ・ このあり方の提言は、現実との乖離がある。現在さらに進められていくであろう自治体運営改革手法の動きを展望するとともに、管理受託制度から完全移行する平成2006年9月以降における指定管理者制度の改革課題をまとめ、報告の結びとする。

二 「失われた10年」から指定管理者導入まで、そして現在

1 日本の1990年代―「失われた10年」―後

- ・ 経済の停滞に対する産業界の規制緩和・規制撤廃要請とより、いっそうの行政改革への要求
- ・ 政権交代とその地方分権改革
- ・ 橋本六大改革(行政改革―中央省庁等再編と独立行政法人制度創設、金融システム改革、財政改革、社会保障改革、教育改革、その他の改革)⇒たとえば、PFI制度⁽⁴⁾
- ・ 市民分野での勝ち取ったもの～NPO法人制度、情報公開制度
- ・ 小泉構造改革(骨太2001、骨太2002―構造改革特区制度導入、骨太2003)
- ・ 多元的問題群の中に「はさまれながら」進められた第1次地方分権改革(1995年～2000年4月)⁽⁵⁾
- ・ 第2次地方分権改革(税財源充実)は、国の財政構造改革路線によって、事実上頓挫。地方分権は、地方分権改革推進会議(2001年7月～2004年7月)に引き継がれたが、方向は大きく変わった。(2002年10月「事務事業のあり方」⇒事務移管、2003年6月「三位一体改革」)⁽⁶⁾⇒補助金・交付税削減、

(1)自治体が設置した公共施設を、地方自治法第244条の2第3項以下に規定するところにより、指定管理者によって管理させる仕組みをいう。以下同じ。

(2)報告者は地方自治法学・行政法学を専攻としているが、NPM、PPPは、その思想的淵源から、むしろ、行政学や経済学(公共経済学)、経営学において議論されている。専門家から見ればそれほど詳しくはないが、報告者は、その前歴等から自治体におけるいわゆる管理部門の行動様式・文化に接している。それゆえに、こうした部門のロジックを披瀝することで、第一線部門の方との実りある対話ができることを、この報告の伏線目的としている。

(3)行政法学からNPMについて検討する文献も、とくに構造改革路線批判の立場から数多くある。報告において必要に応じて紹介・引用する。ここでは、NPMの肯定的側面を踏まえた文献として、山村恒年編『新公共管理システムと行政法』信山社、2004年と、少し長いタイムスパンの中での議論だがNPM型改革に批判的な議論の行政法学上の著作として、晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』法律文化社、2004年を挙げておく。

(4)Private Finance Initiative。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法(内閣府HP-<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>―より)。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(PFI法)は、1999年9月施行。

(5)第1次地方分権改革は、地方分権推進法に基づく諸施策の展開をもってこれを示すため、同法の施行期間(地方分権推進委員会の存続期間)の終期たる2001年7月までと考えることもあり得る。ここでは、いわゆる第1次地方分権改革の目玉である地方自治法等475件の法律を一括で改正したいいわゆる「地方分権一括法」の施行期日(2000年4月)をもって第1次地方分権改革の終期とする。

(6)地方行財政の改革として、税源の地方への移譲、地方交付税の削減、国庫補助金の削減の3つを同時に行うこと。

税源移譲検討→内部で反対、2004年6月「地方公共団体の行政改革の推進等行政体制の整備」⇒行革推進と合併促進)

- ・西尾試案(2002年11月)⇒地方自治法2004年改正へ結実

2 指定管理者制度の導入

- ・地方分権改革推進会議意見(2002年10月)
- ・総合規制改革会議第2次答申(2002年12月)
- ・地方自治法改正(2003年6月)⇒指定管理者制度導入(2003年9月施行。既存の管理受託制度から指定管理者への移行には3年の猶予)
※ 後述するが、この国会で、同時に、地方独立行政法人法(同法施行に伴う整備法)が制定されている(施行2004年4月)。

3 指定管理者制度創設後、現在

- ・2004年地方自治法改正(さらなる市町村合併推進、地域自治区制度創設)
- ・2004年12月閣議決定「今後の行政改革の方針」(いわゆる行政改革大綱に相当)

8 地方分権の推進

(2) 地方行革の推進

ア

(ウ) 指定管理者制度の積極的活用

現行の管理委託制度により出資法人等へ管理委託している公の施設について、平成18年9月の指定管理者制度への移行期限までに、施設の廃止を含め管理の在り方について総合的に点検するよう要請する。現在直営で管理している公の施設についても、同様に、施設の廃止を含め管理の在り方について総合的に点検するよう要請する。

- ・2005年3月総務省通知「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」⁽⁷⁾

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

(2) 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15年9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、公共団体又は公共の団体へ管理委託している公の施設については、平成18年9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も含め、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。

三 NPMの思想、背景、制度の概要と日本の政府組織における展開状況

1 NPMの意義

- ・NPMという言葉がいつから使用されているかは明確ではない(1980年代以後、1990年代初頭のいずれか)。少なくとも、行政学、公共政策学などの理論から導出されたものではなく、「素早く動くアイデアの一群で、その革新はアカデミズムからきたというよりも、実践からそして民間からきたもの」と考えられている⁽⁸⁾。じっさい、NPMの言葉の中に、何でも放り込むことができる。
- ・もっとも、NPMの意味については、大住莊四郎氏の「民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ること」⁽⁹⁾というのが、一番わかりやすい。
- ・そして、この理論(考えられないし思想の潮流程度のものかもしれない)は、具体的には次をその主な内容とする⁽¹⁰⁾。
 - ① 「業績／成果」による統制－経営資源の使用に関する裁量を広げる
 - ② 市場メカニズムの活用(民営化、エージェンシー化、契約型システム)
 - ③ 顧客主義
 - ④ ヒエラルキーの簡素化(分権化)
- ・NPMそのものに批判的な立場の定義としては「自治体を地域経営体とみなして、そこに民間企業の経営管理を持ち込もうとする手法にすぎない」⁽¹¹⁾というものがある。

2 NPMの政治・社会・経済的背景

- ・一般に、NPMは、イギリスのサッチャリズムにむすびつけて論じられている⁽¹²⁾。⇒ここから、これを「新自由主義」と位置付け、NPMの下での改革を、新自由主義型改革とする整理もある⁽¹³⁾。
- ・ただし、少なくともイギリスの改革は労働党政権時代から始まっていてサッチャリズムに基づくというものではないという指摘がある⁽¹⁴⁾。ドラスティックな改革は労働党政権下で始まったニュージーランドの方が有名である。

3 NPMの思想基盤

- ・NPMが実践から出たものであるならば理論的な思想基盤はそれほど意識されていないのではないかとも思われるが、学問的には経済学における新制度派経済学と経営学におけるネオ・テイラー主義の発展版と考えられている⁽¹⁵⁾。
- ・新制度派経済学とは何かについて考える前提として、制度派経済学について⁽¹⁶⁾。⇒ウェブレンを始祖とする制度派経済

(7) 3月29日付け総行整第11号。

(8) 稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年、259頁が引用するクリストファー・フッドの見解。フッド氏は、この用語を初めて用いたと指摘されることが行政学の世界では多い。

(9) 大住『ニュー・パブリックマネジメント－理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、1頁。なお、NPMが住民を単なる顧客に見立てることへの批判に対してNPMそのものが内容を変節させてきている。だが、大住氏は、この定義自体は、近著でもいささかも変えていない(同『NPMによる経営革新』学陽書房、2005年、91～92頁)。

(10) 大住『NPMによる経営革新』92頁の内容に、山村編『新公共管理システムと行政法』25頁の要素コメントをアレンジした。

(11) 二宮厚美『構造改革とNPMのなかの公務労働』同・晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働』自治体研究社、2005年、32頁。

(12) 「PHP 政策研究レポート」(Vol.4 No.55)2001年11月、3頁(匿名)

(13) 上記・二宮論文の立場。

(14) 稲継『人事・給与と地方自治』259頁によるフッド氏の見解。

(15) 稲継『人事・給与と地方自治』259頁によるフッド氏の見解を借用。また、大住『ニュー・パブリックマネジメント』40頁～45頁、同『パブリック・マネジメント』日本評論社、2002年、41～47頁にNPMを支える経済理論として新制度派経済学の考え方の説明が挙げられており、また、同『ニュー・パブリックマネジメント』59頁でネオ・テイラー主義について記す。

(16) 以下の制度派経済学の説明には、①赤澤昭三ほか『制度経済学の基礎』八千代出版、1998年、第1章(高橋真執筆)、②赤澤昭三ほか『制度の進化と選択』八千代出版、2002年、第1章(高橋真執筆)を参照している。

学(制度学派)は、19世紀末から20世紀初頭にかけて、当時のアメリカ社会における独占化傾向、循環的な不況の発生と大量失業という背景を踏まえ、自由放任の経済学とは異なる、経済システムの制度や慣習を研究する経済学である。一般に、旧制度派と呼ばれている。この学問系統には、ガルブレイスらがいる。

- ・ NPMでとりあげる新制度派経済学は、この系統で制度について論じるものではない。むしろ、**新古典派経済学のミクロ経済学**が、公共選択論や、第2次大戦後急速に発展したゲーム理論などを取り入れて、**制度について考察するもの**である。誰の何に、新制度派経済学のラベルをはるのか明白な基準はないが、日本の法律学でも重視されつつある(アメリカでは圧倒的主流派の)「法と経済」学の法学者(例、コース)は、経済学ではこの新制度派に位置付けられる。つまり、NPMの経済学的思想背景たる新制度派経済学とは新古典派経済学の一分野にはかならない。とくに次の理論が引用される⁽¹⁷⁾。

① プリンシパル・エイジェント理論

組織内外ともに、すべての経済的関係を契約関係とみなす。ある仕事を依頼するとき、一方をプリンシパル(依頼人)、もう一方をエイジェント(代理人)とする。両者の関係は情報の非対称性などによる問題を有することから、プリンシパルの利害とエイジェントの利害を一致させるように、エイジェントに**意思決定の裁量**を与えるとともに「**報酬と制裁**」条項を契約に盛り込む。また、エイジェントの情報公開を進めるとともに、プリンシパルがエイジェントのモニタリング(監視)をしっかり行うというのが、制度化における重要なポイントとなる。(理論は華麗な数式で証明を図るが、本報告の本旨にとって重要ではないので深く考察していない)。

② 取引コスト理論(田中がかなり大雑把にまとめている)

上記モニタリングにはさまざまなコストが発生する。また、取引の当事者を変更すると特別なコストが発生することがある(部品に特注品が必要な場合に部品納入の取引相手を変更するような場合)。このコストの多寡によって、市場取引(組織外取引)か組織内部取引にするかを選択する。

取引コスト論からも、市場取引のコスト(参入障壁)を下げるための情報公開などが求められるだろう。

- ・ 次に、ネオ・テイラー主義は必ずしも明確ではないが、業績を測定するという意味での科学的管理法(コンピュータを持ったテーラー主義)をさす⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾。
- ・ 1①～④で挙げた4つの要素の多くは、こうした経済思想・

経営思想が背景にあるような行政改革手法をくくったものである。

- ・ NPMが民営化・市場化を志向する過程における政府本体の規制集中傾向、触媒なき政府・被治感なき統治-「触媒政府」論⁽²⁰⁾を内包している。

4 諸外国の行財政運営改革とNPMの分類

- ・ こうした古典的(当初)のNPMには、トップマネジメントや住民の参加・協働の概念はない⁽²¹⁾。
- ・ だが、90年代以降各国で進められている改革は、世界的な経済的停滞の中で、それぞれ相互に影響しあいながらも独自に進められてきていた。そこで、世界各国のNPMの潮流について、現在は、3つのタイプ(契約モデル、顧客選択モデル、市民主導型モデル)があると考えられているが、90年代以降各国で進められている改革は、世界的な経済的停滞の中で、それぞれ相互に影響しあいながらも独自に進められてきていた。そこで、世界各国のNPMの潮流について、大住氏は、次の3つのモデルがあるとしている⁽²²⁾。

① 契約モデル(業績・成果による統治。北欧型)⁽²³⁾

法令・規則による伝統的な官僚システムから、組織運営の現代化の中核的な要素としての業績による統治へ。エージェンシーなど内部マネジメントの効率化を優先。スウェーデン、ノルウェー、フィンランドが例示される。たとえば、スウェーデンの場合、エージェンシー制度は100年以上前からあり、分権・分散型のシステムが整っていたため、むしろ集権的なシステム改革が志向されているとされる。

② 顧客選択モデル(市場による統治。英国・ニュージーランド型)

市場メカニズムの活用を優先。イギリスの強制競争入札制度、ニュージーランドにおける業績契約、公会計システムの民間化等の改革が典型例。

③ 市民主導型モデル(市民社会による統治)

政府の権限委譲を進め、市民参加や直接民主主義的な手法を幅広く活用。デンマークやオランダが例示される。(ただし、デンマークは、システム的にはスウェーデンに近く⁽²⁴⁾、このような分類整理が妥当かは再吟味が必要)

- ・ 大住氏は、管見の限りの著作において、市民主導型モデルについての詳しい検討はしていない。とくに市民主導型モデルとされるオランダについてのケーススタディが日本では非常に部分的にしかなされていないのではないかと⁽²⁵⁾(下記において補足)
- ・ オランダの改革 ⇒ ティルブルク・モデルと呼ばれている。91年。ドイツに波及 ⇒ 新制御モデル。ティルブル

(17)大住「ニュー・パブリックマネジメント」40頁～、同「パブリック・マネジメント」41頁～を参照した。

(18)もともとのテイラー主義は、科学的管理法のことをいう。本来は現場の成行管理(仕事のやり方を決めないで賃金を決めていた)のままで労働者が創意工夫して能率的な仕事をする、それを真似た他の使用者が賃金の単価を切り下げて、これに対応して使用者がその労働者の賃金を下げると問題意識から、高い賃金のまま生産費を低く抑えるために標準的作業時間を測定し1日当たりの課業を設定し、課業を達成したところには高いボーナスを与えようとした仕組みである。ただ、人間を機械と同じように扱う側面がみられ、熟練工がしていたplan-do-seeのうちplanとseeの機能を専門組織が行うことにし、熟練工がdoだけを担うこととしたため、人間疎外の状況を生み出したといわれている。経営学は、その後、ホーソン工場の実験を通じて人間関係管理の考え方をとり入れていく。企画と執行の分離というNPMの基本思想は、結局、テイラー主義における人間疎外の轍を踏むことになるのではないかとという危惧がある。

(19)稲継「人事・給与と地方自治」259頁によるフッド氏の見解。なお、『大原社会問題研究所雑誌』書評欄オンライン版・佐藤忍氏書評によるとNorbert Altmann, Christoph Kohler and Pamela Meil(ed.)『Technology and Work in German Industry』にも、ニュー(ネオ)・テイラー主義が出てくる。http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/shohyo/satou1.html参照。

(20)毎熊浩一「NPMのパラドックス? - 「規制国家」現象と「触媒政府」の本質」日本行政学会編『日本の行政学(年報行政研究36)』ぎょうせい、2001年、177頁以下。

(21)大住「NPMによる経営革新」94頁。

(22)大住「NPMによる経営革新」98頁～、同「NPMによる行政革命」日本評論社、2003年、15頁～を参照した。

(23)国土交通省、国土交通政策研究第8号、客員研究官論文、大住莊四郎「北欧型NPMモデル：分権型から集権的システム改革へ」(2002年)がある。http://www.mlit.go.jp/pri/seika/PDF/kkk8.pdf

(24)スウェーデンとデンマークの類似性については、大住「NPMによる経営革新」55頁～を参照。ここで大住は、デンマークを北欧型としていて、98～99頁の分類(Nascholdの論文を引用)と合っていない。

(25)財務省財務総合政策研究所「『民間の経営理念を導入した予算・財政のマネジメントの改革』報告書」(2001年6月)は、大住氏の分類を参照してオランダの検討もしているが、財政改革の視点からの調査のため、市民主導のタイプの意義について価値ある分析を欠く。

クの改革それ自体の検討はほとんど紹介されていない。

- ・ 大住分類にプロットされていない国々の改革について

【アメリカ】

- ・ 70年代からの予算管理手法の改革の流れ、自治体レベルでの改革(オレゴン・ベンチマーキング)の成功⁽²⁶⁾ ⇒ クリントン政権下の政府に波及(NPR)⁽²⁷⁾。大住分類でいえば、顧客選択モデルというよりは、契約モデルの方が近い。ただし、小ブッシュ政権の改革は、新保守主義に基づく新市場主義的改革が推進されているという(PMA - President's Management Agenda)。内容的には、よりサッチャー政権的な施策に近い(競争入札の導入など)ので、その限りで現在は、顧客選択モデルに分類されるかもしれない⁽²⁸⁾。

【ドイツ】

- ・ オランダ・ティルブルクの改革成功を参照して、N S M(新制御主義。"new steering model")という改革が進められる(適度にコントロールされた民営化と市場メカニズムの緩やかな導入を伴いつつ、成果主義などの行政内部の機構改革に重点を置く。)⁽²⁹⁾ドイツの改革を上記の3モデルの市民主導型モデルと位置付けることもできるという見解がある⁽³⁰⁾。

5 NPMの変質と展望

- ・ 古典的なNPM ⇒ 住民・市民を顧客と見立てて、いわゆる営利企業の経営主義的手法を導入することを主眼としていた。
- ・ しかし、日本でNPMを推進しようとする研究者は、むしろ、戦略性とかトップ・マネジメント性を重視し、そこへの住民の参加・協働をとなえる視点を強めている(大住)。ただし、その経済学・社会学における思想的な基盤は乏しい(イギリスのPPPの考え方を取り入れている?)
- ・ 少なくとも住民の参加・協働をとなえる日本のNPM論者(経済学者、政治・行政学者、一部の行政法学者)は、そもそもアメリカなどで進められていた市民参加の実践やアカデミックな基盤を踏まえた議論の展開はしていないのではないか。
- ・ ただし、世界の政治社会経済に現時点では圧倒的ポテンシャルを占めるアメリカが、かなり市場重視の改革を続けているので、世界各国の改革は、その点で、顧客選択モデル(市場重視型)のNPMが現実的に進められていかざるを得ないのではないか(後述のPPPは、その点において、NPMの垂流ないし補完にならざるをえないという立場)。

6 日本の政府組織におけるNPMの展開状況

- ・ 三重県・北川知事県政で進められた改革(事務事業評価制度の導入など)、NPMという位置付けが与えられていた。
- ・ 国も、少なくとも、2001年1月の中央省庁再編と、同年4月の独立行政法人制度創設は、NPM的な改革手法に位置付けられる。
- ・ 小泉構造改革2001年骨太方針は、次のように述べている。(下線-田中による)

第5章 経済財政の中期見通しと政策プロセスの改革

4. 政策プロセスの改革

(2)新しい行政手法

(i)ニューパブリックマネジメント

国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。

そのための新たな行政手法として、ニューパブリックマネジメントが世界的に大きな流れとなっている。これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績/成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。

(ii)改革方策

海外では、この考え方は、①民営化・行政法人化を推進する、②業績や成果に関する目標、それに対応する予算、責任の所在等を契約などの形で明確化する、③発生主義を活用した公会計を導入する、などの形で具体化されてきている。例えば、イギリスでは、行政の各分野において「市場化テスト」を行い、民間でできることはできるだけ民間に委ねるとともに、民間にできないものについても実施執行部門をできる限り行政法人化するなどの改革を進めている。

我が国の行財政改革を推進していく上でも、こうした新しい行政手法の考え方を十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要である。具体的には、

- ・ 公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。

- ・ 事業に関する費用対効果などの事前評価等によって、維持費用も含めてそれに要する費用を明確化し、事業の採否や選択などの政策決定に反映する。

- ・ 業績や成果に関して目標を設定し、責任を明確にしつつ、実際に行われた事業の結果を事後的にも評価し、これを通じて政策決定、予算、人事評価などに適切にフィードバックしていく。

- ・ こうしたことによって、目標達成に向けた柔軟で効率的な行政運営を可能とし、行政のマネジメント能力を高める。その際には、適正な行政運営を確保するための監査などが重要となる。

- ・ このような行政運営手法を実現し、国民に対する説明責任を高めるため、情報公開制度などの定着を図るとともに、公会計制度のあり方についても、発生主義など企業会計的な考え方の活用範囲や貸借対照表の対象範囲などについての検討を進め、行政コストや公的部門の財務状況を明らかにするよう引き続き努める。その際、諸外国における発生主義を活用した予算等の実態について検討を行う。

- ・ その後の改革も、NPMの言葉は使わないが、その趣旨に沿っている改革が進められている。⁽³¹⁾

四 PPPの思想、背景、制度の概要と日本の政府組織における展開状況

1 意義

- ・ PPP(Public Private Partnerships)は、イギリス・ブレア政権が、NPMでは公共サービスの質的改善は不十分であったという評価から、「行政のスリム化、官から民への考え方に加え、行政、民間企業そして国民・住民との役割と責任の再構築」を目指す考え方として提示されたもの⁽³²⁾が

(26) オズボーン&ゲブラー 野村隆監修・高地高司訳『行政革命(原著名 Reinventing Government)』日本能率協会マネジメントセンター、1995年。原著は1992年)が集大成的著作。

(27) National Performance Review - 政府業績評価法 - に基づく評価や公会計制度改革などが行われている。

(28) (みずほ総研論集2004年Ⅱ号) <http://www.mizuho-rico.jp/research/economics/pdf/argument/mron0402-1.pdf>

(29) 武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社、2003年。連邦政府としては郵便の民営化が上げられよう。なお、磯村篤範「ドイツにおける行政改革・NPMと行政法学」山村恒年編『新公共管理システムと行政法』167頁参照。

(30) 上記磯村篤範「ドイツにおける行政改革・NPMと行政法学」論文180頁の注(4)参照。

(31) 法制度の分析として、山村編『新公共管理システムと行政法』第3部で言及されている。

(32) 宮脇淳『公共経営論』PHP研究所、2003年、61頁。

原型である。

- ・ 目的 - 公共サービスの提供方法、公共サービスを担うプロジェクトの多様性を確保すること。単純な官から民への民営化論ではなく、公共サービスの重要性を再認識しその質を高めるために、官民の協力を進める。(33)
- ・ 実践アプローチとして(34)、①公的資金によるユニバーサルサービスの重要性を再度確認すること、②公的部門が官民協力の実践を率直に受け止めること、③公共サービスの購入者と提供者を明確に区分すること。サービスの委託に責任を負う公共機関とサービスを提供する機関を区別することが有用、④PPP理論の適用が正しい解決方法であるか否かを評価する明確な基準(35)を形成することとされる。

2 思想

- ・ PPPの背景には、「第三の道」思想が語られている。
- ・ 「第三の道」はブレア政権が、そのブレンである社会学者ギデンズ概念を用いて政治の場で使用したことから広まった。旧労働党の社会民主主義(第一の道)と、サッチャー政権下での新自由主義(第二の道)の間の折衷的な道として「第三の道」概念を提示する。市場と福祉(社会)の融合をとき、Positive Welfareという(36)。
- ・ アメリカ・クリントン政権がこの言葉を使用していたことがあるものの、現時点では、イギリス以外の欧米において、この概念を積極提示する国はほとんどない。

3 内容

- ・ PPPは、社会資本の整備という点で、イギリスにおいて、手法としてはPFI手法と密接な関連性を有する。(PFIの発展がPPPだという理解)
- ・ 競争入札方式から、ベスト・バリュー方式へ(4つのCによる選択。チャレンジ性、客観的な比較、協議、競争)(37)
- ・ パートナリシップの名において、公共サービスの提供形態の多元化が語られる(38)。
- ・ 必要な基盤 - ①適切な財政資金の供給、②首尾一貫した理論的根拠、③行政組織の意識とガバナンス(統制)が明確化、④公共サービスの提供者の高い説明責任、⑤事業展開に国民・住民と行政に共に参加するという意識、⑥明確な証拠に基づく決定(39)(以下「PPP前提6要件」という)
- ・ 民間が担うときの義務 - ①情報公開と説明責任、②責任体制の契約による明確化、③行政サービスも民間事業者等の情報に直接アクセス可能、④契約書(案)の最初の作成者は行政、⑤公共サービス提供にいかなる役割を果たしているかによって法的適用の判断を行う(「PPP民間実施5要件」という)(40)

4 日本の政府組織における展開状況

- ・ 日本版PPP - 「公共サービスの民間開放」(経済産業省・経済産業研究所「日本版PPP研究会」『日本版PPP(Public Private Partnership: 公共サービスの民間開放)の実現に向けて』2002年5月22日)
- ・ 日本版PPPに向けての5つの方向性 - ①競争環境の構築と透明性の確保、②顧客主義の確立、③最適な手法を選択できうる環境の整備、④新たな官民の役割の構築、⑤「新しい公益」の多面的な提供の考え方の構築
- ・ PPPとして公共サービスを提供する事業者以外は「顧客」としてしか登場しない
- ・ 規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議 ⇒ 答申による施策展開
- ・ 指定管理者制度導入(2003年)は、日本版PPPの一施策
- ・ 指定管理者制度を原型PPPにプロットする見解(宮脇)(41)
- ・ 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004(骨太の方針2004)

第1部「重点強化期間」の主な改革

1. 「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底

(1)郵政民営化の着実な実施

- ・ 平成16年4月に経済財政諮問会議で取りまとめた「郵政民営化に関する論点整理」を踏まえ、平成16年秋頃に民営化の基本方針を取りまとめ、平成17年には民営化法案を提出する。

(2)規制改革・民間開放の積極的推進

- ・ 官でなければできない業務の範囲を明確にするための「市場化テスト」や、民間開放に関する数値目標の設定など、民間開放推進のための制度を早期に導入するため、平成16年度中に制度設計を行うとともに、平成17年度の試行的導入に向けて検討を進める。

- ・ 国及び地方公共団体の事務事業の民間への移管(民営化・民間譲渡・民間委託)を推進するとともに、公共施設の民間による管理運営、利活用の促進を図る。

- ・ 市場化テスト ⇒ 公共サービスについて行政と民間が入札をして競わせる仕組み。突き詰めれば、サッチャー時代の強制競争入札と同じ(現: プッシュ政権で競争調達 - competitive sourcing - として展開を模索中。ただし、アメリカでは自治体レベルで進む一方で、連邦政府レベルでは公務員の反発で必ずしも全面的な実施はされていない模様)
- ・ 日本では、国レベルで17年度3事業8施設(ハローワーク、社会保険庁、行刑施設)で試行。市場化テスト法の制定に向けて動いている。(42)

- ・ 日本版PPPをアジアに広めようとしている - 経済産業省「アジアPPP」。(43)

5 報告者の評価

- ・ まず、民間化がありきという表現は、公共サービスの「民間

(33)匿名「ポストNPM: PPP理論の日本での可能性(1) - 英国PPP委員会最終報告 -」PHP 政策研究レポート第55号(以下「ポストNPM論文」という)、10頁。

(34)「ポストNPM論文」10~11頁。

(35)第一は、社会資本の充実を保証し公共サービスが全ての市民のニーズに応えるか、第二は、コスト削減の原則が満たされ、効率的で高品質の公共サービスが実現されるか(公共サービスの質が低下した場合は、官民協力は失敗と評価される)、第三は、説明責任と正責任が公共サービス全体に浸透しているか、である。「ポストNPM論文」11頁。

(36)近江幸治「New Public Managementから「第三の道」・「共生」理論への展開」成文堂、2002年、42~52頁を中心に参照した。その社会保障観に関しては、塩野谷祐一「経済と倫理」東京大学出版会、2002年、371頁以下が簡潔。

(37)白石克孝「パートナリシップと住民参加」室井力編・榎原秀訓編集委員「住民参加のシステム改革」日本評論社、2003年、99~100頁。

(38)宮脇淳「公共経営論」第7章(公共サービス編成)182頁~はそのモデル・形態の類型化を推し進めた概念モデルである。

(39)宮脇淳「公共経営論」69~70頁が示す、イギリスのPPP委員会最終報告(この報告はインターネットではヒットしない)の内容。

(40)宮脇淳「公共経営論」70~71頁が示す、イギリスのPPP委員会最終報告の内容。ただし、5番目の意味はよくわからないので、本報告では、以下の展開において十分には考察しない

(41)宮脇淳「公共経営論」68頁。

(42)<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/market/>を参照。著作として、本間正明監修「概説市場化テスト 官民競争時代の到来」N T T出版、2005年参照。

(43)経済産業省「アジアPPP研究会」最終報告書(2005年4月)。下記のホームページを参照。
<http://www.meti.go.jp/press/20050422007/050422asia.pdf>

開放」ではなく、「民間解放」ではないのか？⁽⁴⁴⁾「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則は、開放の範疇を超えている。

- ・ 評価 ⇒ PPPはNPMの延長線上にあるもの。とくに日本版PPPは、衣替えしたNPMそのもののように思われる。
- ・ よって、こうした観点から日本で進められている改革に基づく行政運営を、NPM=PPP型行政運営と表記する。
- ・ NPM=PPPは良い思想か？たとえば、企画と執行の分離は、アメリカのような職能がはっきりして報酬が明確化されているような組織には使い勝手がよいかもしれないが、企画部門が現場の情報から離れれば離れるほど、そもそも適切な企画が打てるのかという疑問、あるいは、オペレーションだけをやれといわれたもののモラルダウンへの無配慮などの問題がある。
- ・ しかし、これが問題だからといって新しい制度に抗ってみても、住民の支持をとりつけられなければ⁽⁴⁵⁾、短期間、当該関係者にとってはそれで済むかもしれないが、長期的には、当該関係事業そのものへの住民の信頼を失わせる。
- ・ NPM=PPP型行政運営におけるデメリットをできる限り回避して、良い点を伸ばすことを求めるべき。

五 NPM=PPP型行政運営における各種自治体改革手法の制度化と指定管理者制度

1 自治体におけるNPM=PPP型行政運営の制度化状況

①「業績／成果」による統制－経営資源の使用に関する裁量を広げる

行政評価・政策評価制度、公会計制度改革⁽⁴⁶⁾、ABC(活動基準原価計算)／ABM(活動基準管理)⁽⁴⁷⁾、エージェンシー－地方独立行政法人制度(2004.4.1～)後述、公務員の給与に成果主義を導入

②市場メカニズムの活用(民営化、エージェンシー化、契約型システム)・市場化テスト

民営化推進、PFI、地方独立行政法人(再掲)

③顧客主義

マニフェスト選挙

④ヒエラルキーの簡素化(分権化)

地方分権(自治体内分権)、独立行政法人、組織の統廃合、フラット型(階層を少なくした)組織

2 地方独立行政法人制度

- ・ 国の独立行政法人制度の地方版
- ・ 対象事業が限られている。①試験研究機関、②公立大学、③地方公営企業法適用事業(水道、交通、病院など)、④社会福祉事業、⑤政令で定める公共施設の運営、⑥①～⑤の付帯事業

- ・ ⑤について、介護老人保健施設と、「会議場施設、展示施設又は見本市施設であって総務省令で定める規模以上のもの」⇒省令が未制定

- ・ 省令に関して国の通知⁽⁴⁸⁾は、「国際見本市市場施設、国際会議場施設、国際展示場施設等独立の組織とするだけのまとまりがある大規模な施設等を定める予定」と記載。

- ・ 博物館関係 ⇒ 国立の博物館は独立行政法人化した⁽⁴⁹⁾が、少なくとも、自治体設立の博物館(機能的に博物館に相当するもの)は、単独では、地方独立行政法人化することはできない。

- ・ なお、既に管理委託している事業、施設等については、地方独立行政法人化は予定されていない⁽⁴⁹⁾。

- ・ 現在のところ、公立大学のみが地方独立行政法人化(公立大学法人)しているのみ

- ・ 大阪府立病院が地方独立行政法人化を予定していて、定款について、議会の議決を得ている(2005年3月)。今後、認可申請・認可の手続き。

3 指定管理者制度の各自治体の対応等

- ・ 指定管理者制度そのものの説明は省略(これまでの検討に負う)

- ・ 国の動向⇒既述

- ・ 自治体の動向(全体の鳥瞰は困難)

①改正地方自治法施行直後に、管理委託を予定して準備していた自治体 ⇒ 急遽指定管理者対応をしたため、条例等の整備が泥縄的

②行政改革ないし財政再建志向の強い自治体では、管理部門が、財政改革の手段として注目し、総括的な制度を管理 ⇒ この場合、外郭団体(出資団体等)のリストラ(委託料・補助金の削減)をあわせて志向する

③既設管理受託団体があるところ ⇒ 団体所管部局(団体固守)と財政・行革当局(財政負担軽減のための公募等の志向)で思惑が異なる(ただし、当該関係部局に配置されている「人」によって取り組みかたはまちまち)

④Top層 ⇒ 団体役員がOBの受け皿になっているところでは、選挙民への配慮とは異なった思惑を秘めているのではない

⑤いずれにせよ、スムーズな管理という点で、平成18年4月を、既存管理委託施設の指定管理者制度移行時期と定めた準備が進められている。

六 のぞまれる制度の運用に関する視点

1 報告者の基本的な考え方(博物館に限らない)

- ・ 公共サービスの民間「解放」的立場にはたたない。
- ・ しかし、利用者・納税者の視点に立ったとき、公共サービスの提供について最少の経費で最大の成果をあげることが重要

(44) 政府の公式文書では誤植的に表記されることがある。意味的に、「民間解放」を指摘したものとしては、木佐茂男「地方自治法制の変動とこれからの自治体のあり方」札幌市『都市問題調査報』第27号(2005年)5頁が最初ではないのか。

(45) 二宮・晴山編『公務員制度の変質と公務労働』所収論文では、NPM=PPP型行政運営を原理的な面も含め批判して公務労働のあるべき論を展開している。ポイントは、民間の雇用環境の厳しい中で、住民が「支払った血税に見合った仕事をしている」と評価してくれるかどうかではないか。

(46) 一般会計ないし普通会計について、いわゆる民間の企業会計と同様に、貸借対照表の作成を行うなど決算財務諸表の改革を行う。

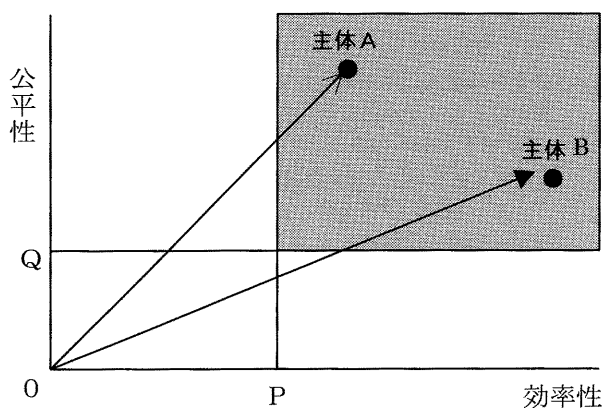
(47) 事務を「活動」に分け、その活動ごとに時間単位を測定するなどして活動単位の原価・経費を産出し、経費削減のマネジメントツールとする。

(48) 「地方独立行政法人法及び地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の施行について」2003年7月17日付け総務省自治行政局長・同省自治財政局長・文部科学省高等教育局長通知。以下「地方独立行政法人法施行通知」という。

(49) 地方独立行政法人法施行通知は、(廃止や民間譲渡の可能性について検討した上で、)「公の施設の指定管理者制度の活用等と比較検討し、地方公共団体自らが実施するよりも地方独立行政法人を設立して行わせる方が効率的・効果的に行政サービスを提供できると判断される場合」としている。つまり、直営施設についての基準で述べている。いずれにせよ、地方独立行政法人の設立は最終的には国の設立認可がないと法人を設立できない。なお、総務省の指定管理者制度所管の関係者による執筆文献は「指定管理者制度を用いるよりも地方独立行政法人を設立して行わせる方が効率的・効果的に行政サービスを提供できると判断される場合に地方独立行政法人制度によることが適当」(成田頼明監修『指定管理者制度のすべて』第一法規、2005年、140頁)と、ほぼ明白に管理委託からの地方独立行政法人化を否定している。

⇒ 施設の性格ごとに最大の成果(=公共性の実現)をあげられるのであれば、その者が行政(政府)の一部を構成する者でなくても、施設の管理の主体となることはあって良い。

- ・ 財政危機を招来している自治体では、優先順位を定めながら、後世に残すに適切な水準で社会資本(社会基盤施設、ここでは公の施設)を維持する線で成果を定め、その成果をあげる中で最少の経費・負担ですむ運営形態とするのも、やむをえない(その選択は住民に委ねるべき)⁽⁵⁰⁾
- ・ イメージ図



1. Pは効率性の、Qは公正性の必要水準である。
2. 法執行主体には、QとPいずれの水準も満たす領域(図の色の濃い部分)内にあり、原点からの長さが最大のものを選択することが、その自治体法に限れば、最善となる。
(出典: 田中孝男・木佐茂男『テキストブック自治体法務』ぎょうせい、2004年、107頁)

【補足説明】

- ・ 公正性-住民福祉の直接的な向上に係る諸指標の達成水準
- ・ 効率性-当該公共サービスを提供するコスト(経済性という言葉のほうがわかりやすいが、成果 費用という意味での効率性の語を用いる)
- ・ 指定管理者制度を導入するときは、(その思想的基盤への評価を措き、)「PPP前提6要件」・「PPP民間実施5要件」を満たし、かつ、NPM改革としてのプリンシパル・エイジェント理論に即した制度の設計と運用が必要と考えられる。
- ・ 施設の指定管理者化等を考えるときには、当該施設に関する政策評価が前提⁽⁵¹⁾。
- ・ 既設の施設の評価手法の確立が必要だが、巷間でなされてい

る事務事業評価は不適切では？

- ・ なぜならば、施設の設置目的の明確化とその目的達成度を評価するための期間単位の目標が必要である。だがそうした目標が設定されていなかったり、その目標が、たとえば単純な来所人数など適切さを欠いていた、といったケースがある⁽⁵²⁾。
- ・ 評価の基準となる目標について、民主的な正当性が付与されていない(現場のお手盛り目標設定だったり、管理部門の恣意的な設定だったりする)
- ・ 評価の基礎となる財務諸表データがない(複式簿記の欠如から適切な財務データがない。施設のサービス原価がまともに測定できない)
- ・ 個々の施設の運営に関して中長期的な戦略や計画を持たないこともある、仮にあって財政面で目標設定がアバウトか、全体政策との体系的整合性を欠くものがある。

2 指定手続に係る法制度・現状の評価

- ・ 条例にゆだねられている事項が多い。⇒各自治体の政策能力が問われている⁽⁵³⁾。

【指定管理者制度の一般的関心事】

- ・ 条例 ⇒ 指定管理者候補者の選定 ⇒ 議会の議決 ⇒ 指定処分+協定書 ⇒ 管理開始
- ・ 選定手続において ⇒ 公募・非公募

【問題点】⁽⁵⁴⁾

- ・ 施設の指定管理者制度の実施をするかどうかの民主的な決定手続がない(公の施設設置条例は、指定管理者制度を導入し得るかどうかを定めるにすぎず、その施設を指定管理者化することを規定するものではない)。現実には、内部的な方針で指定管理者制度の準備をし、その後条例整備をしている。
- ・ PA理論から行けば、指定管理者のモニタリングは、組織内部にいる以上に強化しなければならないが、法制度自体はモニタリングをかえて低めている(貧弱な地方自治法の規定)。この点に配慮した条例は、管見の限りではないし、必要性が制度提案者に理解されていない。
- ・ 第三者評価制度を導入する地方独立行政法人制度と比べても、指定期間中の業績評価制度がなく、現在見られる標準的な条例で整備されている事例もない。
- ・ 同様に、指定管理者の情報公開がより積極的になされなければならないが、せいぜい、第三セクター法人に準じた情報公開制度を整備するのみであり、ディスクロージャーの観点も乏しい⁽⁵⁵⁾。
- ・ ただし、上記の欠陥は、直営施設においても是正されなければ

(50)ただし、現実に当該決定に参画する住民は、現行世代のみである。莫大な公債を将来に残す意思決定を変えられない現行世代が「将来世代」のために良い意思決定を担保する仕組みが必要となる。たとえば、博物館等の文化施設についても便益が将来世代にも含む長大なものとなるから、現行世代が目の前の財政負担だけに目を向けて適切な意思決定(少なくとも図の望ましいQ点以上)をしてくれるかどうかは、重要な検討事項である。

(51)仮に新設施設でも、当該施設の運営に関して、主体を変える、施設で提供するサービス水準を変えるなどのアセスメント(事前評価)ができるし、必要である。

(52)東京都における事例(行政評価の問題点と写真美術館の例)に関し、澤村明「第4章 NPOの資金調達と評価、マネジメント。補論:評価の事例」後藤和子・福原義春編『市民活動論』有斐閣、2005年、119~124頁を参照。

(53)成田頼明監修「指定管理者制度のすべて」43~44頁は、「指定管理者制度は、地方分権時代における地方自治制度の弾力化の方向性に沿い、制度設計にあたって法令による規律密度をできるだけ低くしており、地方公共団体の創意工夫が働きやすいものとなっている」とする。

(54)ほかに個人情報保護などの問題があるが、ここでは、議論を単純化するために、NPM=PPP型行政運営がうまく機能するという視点からの制度のあり方についてのみみていく。なお、指定管理者の個人情報保護の制度的担保も現行のやり方では全く不十分である。この点に関しては、田中孝男「自治体における個人情報保護のあり方」『自治体力としての職員力(地方自治職員研修臨時増刊76号)』(公職研、2004年)15~22頁、同「自治体における個人情報保護とコンプライアンス」『自治体学研究』(神奈川県自治総合研究センター研究部発行)第90号、48~53頁を参照。また、指定管理者制度は、いわゆる指定法人制度を参照した制度設計だとされているが、指定法人制度に係る行政法学的論点からの諸問題とあるべき制度(具体的例として、指定時の告示処分の必要性)についての言及は、ここでは、行わない。

(55)ここでいうディスクロージャーは、利害関係者の意思決定に有益な情報を積極的に提供することを意味する(経済学・経営学等のディスクロージャー論では、「積極的」ではなく「適宜」と説明されるのが通例のようだが、公の財産において信託財産を用いて活動をする主体においては、積極的に情報を開示しなければ意思決定に有益な状態にはならないと考えるため、このように定義する)。自治体の情報公開制度は、請求があってから隠さずに出す(ないし正当な理由があって出さないと答える)ものにすぎず、ディスクロージャーにならない。

ばならないものがある(業績評価・情報公開など)。その限り、直営施設の指定管理者化に関する検討は、「市場化テスト」と結果が類似する⁽⁵⁶⁾ものになる。

- ・ 利用料金制度に関する議論の欠如(指定管理者制度のテキスト・解説本において利用料金制度の運用のあり方に適切な考察をするものはない)
- ・ 継続的な利用関係がある施設(保育所など)については、当該利用関係から指定管理者に移行するときの法的関係についての議論が不十分(公設公営の保育所に関して公設民営化するときに、父母から訴訟が提起されている事案があり、裁判実務一親から見て結果が不当なものかもしれないものでさえ一が確立していない)。

【改革案】

＜条例ないし制度関係＞

- ① 個々の施設に関する評価制度(評価の基準となる目標・計画設定を含む)の確立とその条例による統制
 - ⇒ 施設のミッションの明確化
 - ⇒ マネジメント・ツールとして、国立博物館、国立美術館等独立行政法人の中期目標、中期計画、年度計画は役に立つのか?
 - ⇒ 専門的ではないため内容を判断する能力がない。ただし、自治体で策定する評価の前提となる目標・計画の項目・要素について、上記独立行政法人施設をどのように参考にし、どこが適不適かを明確にした上で、設定前に目標・計画の案を、地域の住民・専門家に提示し、了解をえるべき。
 - ⇒ なお、市場化テストなど、民間が担った方がより有効かという観点から、独立行政法人制度の評価制度をみても、ABCといった比較不能な、かつ、Aが目立つ「万歳評価」のため、具体的に指定管理者制度を導入するかどうかを決める方々の満足を得るものではない。
 - ⇒ 手法的には、神奈川県立近代美術館のPFI事業に用いられた総合評価制度を発展させるべきかもしれない(同館の実態を完全には理解していないので、それが良いという趣旨で述べるものではない)。

(以下、指定管理者制度導入時)

- ② 指定手続
 - ・ 指定管理者制度をとるか否かについての手続の条例による規制(現実には、「委託」と同じ感覚で、職員団体等との協議を経て指定管理者制度導入の是非が検討されていると思われるが、交渉事一ごとのため、当局と組合の力関係によって物事が決めている面がないか、少なくとも多くの住民は疑っているのではないか)。上記①の施設評価とも関連する。
 - ・ 上記手続を設けないならば、1)公募案件にあっては、公募時に、なぜ、直営としないのか(直営から指定管理者制度に変更しようとするのか)の説明義務、2)非公募案件にあっては、なぜ直営としないのか、なぜ公募しないのかの説明義務を、課す(P P P 6前提条件②、④、⑥)。
 - ・ 募集から選定までのプロセス ⇒ 公募の有無にかかわらず、選定過程の公正透明性・選定結果の妥当性が必要(P P P 6前提条件②～⑥)
 - ・ 既存条例 ⇒ 公募するかどうかと、候補者選定の抽象的基準のみであり、これでは、上記が担保されない。
 - ・ 候補者選定を行政処分としない構成(多数) ⇒ 司法的救済封殺 ⇒ 私法契約においてさえ整備され始めている苦情

処理手続さえ持たないという意味での下作

- ・ 総合評価制度、提案制度等の契約手法に準じた候補者選定手続の整備と、選定・非選定の理由提示義務、申請者のPR権、第三者による選定手続の整備(条例化)選定手続への住民参加(公聴会、パブリック・コメントなど)(P P P 6前提条件②、④、⑤、⑥)
 - ・ 選定手続の行政処分としての争訟可能性。最低でも苦情処理手続の整備
 - ・ 申請者に、自らがその施設管理をとる自治体の公共性の実現に対してどのような役割を果たすのか、企業の経営理念はどうなっているのか、全社における公共的価値実現に向けた取り組みはどうなっているのかを申請時に様式に記載させ、その適否を判断する(P P P 民間実施5原則⑤)
 - ・ 協定書素案は、公募時(非公募時には選定予定先)に同時公表(契約型システム。P P P 民間実施5原則④)。
 - ・ 議案審議における充実化(P P P 6前提条件②～⑥)
 - ・ 指定告示(指定の旨のみではなく、名称、代表者、責任者、指定期間、委託料等)
- ③ 指定管理者の施設管理業務に関する情報公開の徹底 ⇒ 公開すべき情報の内容を、①により明確化する。
 - ・ 事業報告は、評価制度に基づく事業計画の達成状況に対する報告にさせる。(要条例事項)(P P P 民間実施5原則①)
 - ・ 収支計画と収支計算書を事業報告に含むことを条例で義務付ける。その前提として、施設に係る区分経理を義務付ける。(P P P 民間実施5原則①)(京都市の通則条例を参照)
 - ・ 指定管理者の管理による施設については、もし、直営施設が民間企業並の財務会計制度を構築して収支計算をした場合と比べると、財務の透明性が著しく下がる。指定管理者の収支+自治体の資金収支の合算が必要になる
 - ・ 事業報告・収支決算書について外部監査ないし自治体等(監査委員・外部監査人)の監査を受ける義務(条例。監査証明書添付)。義務違反に対する罰則(P P P 民間実施5原則①)⁽⁵⁷⁾
 - ・ 事業報告等のInetによる公表、公衆縦覧・閲覧(施設と主たる事務所備え付け、住民等からの閲覧請求へ応じる義務)制度の条例化(P P P 民間実施5原則①)
 - ・ 事業報告・中間報告の義務付け(P P P 民間実施5原則①)
 - ・ その上で、指定管理者を、情報公開条例の実施機関とする。(P P P 民間実施5原則①)
 - ・ 利用料金制度に係る原価情報 ⇒ 承認制度においては、通常、上限が条例で定められている。当該承認に係る基準の整備(自治体側、行政手続条例上の義務)
 - ・ 承認料金限度内の各種料金施策(割引)に関する届出制創設(条例)
 - ・ 指定管理者の当該施設管理に関する自治体個別外部監査の対象化(P P P 民間実施5原則①)
 - ④ 契約型制度における報酬・制裁、責任体制の確立
 - ・ 施設サービスの裁量拡大(供用時間拡大等延長区分に応じた料金設定)⇒条例が弾力条項を有していないときは整備
 - ・ 指定管理者による行政的権限行使(施設の使用許可)に関する審査基準、処分基準等の自治体による認証・認可制度の創設(P P P 前提6条件③)
 - ・ 指定管理者指定保証金預託義務(可能性検討)=施設に付する損害賠償保険金相当額。
 - ・ 指定管理者における当該施設の管理に係る責任者の選定義務(条例化)(P P P 民間実施5原則②)
 - ・ 当該責任者の義務・義務違反に対する罰則(P P P 民間実施

(56) 市場化テストは、民間のビジネスチャンス拡大(民でできるものは民で)を基調としているが、私見は、住民(将来世代を含む)の福利増進(税による負担増は福利を減ずるもの)を基調とする。

(57) 監査コストがかさむが、アカウントビリティの趣旨からいえば当然の措置。ちなみに、直営施設であっても同様の措置が必要と考える。

5 原則②)

- ・ 業務提供不十分時における責任者解任、その他の行政処分(手続の整備－処分基準、聴聞手続)
 - ・ 施設利用者の苦情処理体制(指定管理者・自治体。条例では一般的体制のみ規定か)
 - ・ 指定管理者の管理業務に対する質問検査・書類提出請求・立入検査権付与(地方自治法244条の2第10項の具体化)、その罰則による担保(P P P 民間実施5原則③)
 - ・ 自治体における指定管理者への外部評価制度(P P P 民間実施5原則③)
 - ・ 利用料金－承認料金。承認の告示(自治体)、施設内における利用料金明示(公告)義務(指定管理者)(P P P 前提6条件⑤)
- ⑤ 議会の議決と協定の締結
- ・ P A 理論的には契約型発想にたつとして、当該協定の法的性質についてなお議論がある。
 - ・ 先行する条例にあっては、指定議決後協定を締結する旨と主要な協定事項について記すが、不十分 ⇒ 選定候補者に関する協定書案の自治体側からの提示・交渉(P P P 民間実施5原則④) ⇒ 仮協定(停止条件付協定)⇒ 議決 ⇒ 指定処分・本協定締結⁽⁵⁸⁾
- ⑥ 指定期間満了時の再指定における外部評価(P P P 前提6条件⑥)
- ⑦ 指定期間満了時における好業績の指定管理者に対する希望による再指定(報酬－P A)
- ⑧ 指定取り消し時の実績報告提出義務(地方自治法条文不在部分の補完)

<協定関係>

① M R I 指定管理者標準協定書⁽⁵⁹⁾の評価すべき点と問題点(N P M・PPPの視点から)

- ・ 指定管理者の立場から作っているの、指定管理者があらかじめ懸念する事項がわかる。自治体と指定管理者の対等性を強調しているが、これはP A 理論から論外の暴論だが、「契約型システム」という観点からこの条項においては、自治体側で顧慮しなければならない項目もある。
- ・ ただし、行政法に対して知見がないのか基本的な法令を違反して規定する条項(取り消し手続に事前協議制導入?)、指定管理者が設けるために都合の悪い内容を意図的に盛り込まない(情報公開、個人情報保護)など、到底甘受できない内容がある。
- ・ 本案は、あくまで事業者側の案であって、P P P 民間実施5原則④にあるように、協定原案設定者は、自治体側である。
- ・ 第3条2項(民間事業の尊重)⇒税金の基盤に特定民間事業者の利益獲得活動を保証するための制度ではない(要削除)
- ・ 第11条(業務範囲の変更)⇒協定の本質であって、協定改定である。条例の内容は変更できない(その変更を求めるということにしかない)。業務範囲の変更の提案権は、あっても良いが、それは、ここに規定するべきものではない。(要削除)
- ・ 第14条(再委託の制限)⇒業務の一部の委託(全部は想定していない)ものと思われるが、これだと全部は委託できるかのよう読み取れかねないので、「全部又は一部」と記すべきもの。
- ・ 第15条(改修費等の分担)⇒現場でトラブルになっている事項と仄聞しているが、この案のままでは、修繕と改修の区分が不明確。趣旨は理解するも、小規模修繕に要した経費

も、その経費の発生原因が責に帰す理由が指定管理者側にある場合は格別、本来は、設置者たる自治体が負担すべきもの。結局、一定額を基準として、指定管理者側の責任で起こした修繕を金額を基準に定型的にしたものか。なお、指定管理者の不適切な管理行為によって発生した修繕経費は、高額であっても指定管理者が負うべきものであることは当然である。本案では、その特則を定めたようになっていて不適切(「第27条に規定する場合を除き、」といった句を付する)。

- ・ 第17条の情報管理規定は不十分(これはMRIも承知していて、解説において「できる限り具体的かつ詳細な記述をすることが望ましい」としている。たとえば、利用者情報の情報結合・利用の禁止(当該施設の効用向上のために必要なアウトリーチ活動等において利用を認めることがありうるが、それは、最低限、自治体の個人情報保護審議会で付議・是認の意見をえるべきである)など多数ある。
- ・ 第18条(備品Ⅰ)－自治体の物品管理規定の適用をどうするか。すべて貸与ならば、単に「良好に管理する」ではなくて、台帳の整備等を義務付けるべき。
- ・ 第19条(備品Ⅱ)－所有権の帰属が不明確(引渡し時に自治体に移転するというのであれば、明確にすべき)。備品についても、同じフレームで管理(台帳整備等)させる必要がある。
- ・ 第20条(業務計画)－私見でいう年度計画に相当する。条例において計画事項について規定していないならば、協定において、計画に盛り込むべき主要な事項を規定しなければならない(現行案の不十分性)。業務計画規定事項に対応した事項ごとに業務実績報告において規定するという当たり前のマネジメントサイクルが、このままでは達成できない。指定管理者たる民間は自治体を舐めているのか。なお、解説によれば、自治体の確認時の意見提出権を記すが、協定の文言からは読み取れない。
- ・ 第21条(業務報告)－外部の監査・審査を受けるべきことについて条例を受けて具体的に規定すべきもの。(要追加)
- ・ 第22条(確認・改善勧告)－解説は「費用の詳細や指定管理者の会社全体の経営状況についてまで求めるべきでない」としている。後段については、施設の管理に直接必要といえないかもしれないが、その会社が当該施設管理業務以外において経営が悪化し、倒産しかねない場合は、当該施設管理業務自体に支障をきたすし、前段については当然に自治体側において把握すべき事項であって、指定管理者が拒否できるものではない。(解説の不適当性)
- ・ 第25条・第26条関係(利用料金)－解説は、必要最小限の記述で一例を定めるにとどめたとするが、そもそも行政処分(認可料金的性格)で構成される利用料金制度について理解した記述ではない。認可申請－公聴会－認可の手続が基本構造。なお、料金の告示、揭示義務は、公定料金として当然。
- ・ 第28条(第三者賠償)－国家賠償法の基本構造を理解しているとはいえない協定書文言と解説。まず、本施設において利用者等に対してなした損害賠償は、指定管理者の施設管理従事者が施設とは全く関係のない業務であることが客観的に明白でない限り、国家賠償法の規定により、自治体に賠償責任が生ずる。同時に、指定管理者も、不法行為を行っているのであり、両者は、不真正連帯債務を負っている。よって、第28条は、基本的には、連帯賠償における損害分担に関する基本的な考え方を示すものとなる。

(58) 協定を指定処分の付款と位置付けるのではなく、指定処分と付随して締結される公法上の契約という理解。

(59) http://www.mri.co.jp/PRESS/2005/pr050324_rmc03.pdf。ここでの検討は、同(第1版)に対するものである。以下においては、「標準協定書」という。また、その解説については「解説」という。

- ・自治体に賠償義務が生じるから、原則として、他人に損害を及ぼした事故等が発生したときは、直ちに自治体に報告させることにすべき。
- ・同条1項ただし書きは、甲乙双方に責任がある場合なのか、甲に責任がある場合なのか(その場合「ただし書き」では受けられない)不明確。
- ・第29条(付保険)－現行において自治体が保険をかけていたときの扱いなどもある。
- ・第36条(指定取り消し)－この協定は違法である。指定の取り消しは不利益処分であって、当事者の協定により内容が決められるものではない。その手続は、行政手続法(行政手続条例ではないかという説あり)によって行われる。1項各号の内容は、不利益処分の処分基準であるからこれは協定事項ではない。仮にこのような処分基準を自治体が設置したとして、当該処分基準の提示を協定でうたうのみ。2項の事前協議は論外(完全な違法)規定であって、同処分は、法律に基づき告知・聴聞の手続によって進められる。
- ・第37条(申出による指定取り消し)・第38条(不可抗力による指定取り消し)－本来は、条例事項とすべき内容ではないのか。
- ・第42条(自主事業)－想定されている事業(おそらく、体育館の管理において自治体が最低限の業務としては掲げていない事業、たとえばエアロビック教室)は、行政財産の目的外使用許可により行うものを除き、指定管理者の自主的な施設の管理行為であって、自主事業ではない。当該自主事業にあっても、利用料金制度となるのではないかと(よって、自主事業の利用料金の承認については、条例上「指定管理者が自主的に企画し及び実施する事業に対する利用料金についてはあらかじめ首長が承認する範囲内において指定管理者が定める額」といった上限の設定が必要である)。
- ② 協定に盛り込むべき事項(上記で触れたもののほか、主なもの)
 - ・指定管理者が備え付けるべき帳簿類(雑則の部分に記すのが常識ではないのか)
 - ・情報公開に関する規定(標準協定に一切ないため)。帳簿備え付け・一定の書類に関する公衆縦覧義務・情報公開義務
 - ・決算審査
 - ・経理方法(利用料金収入手続を含み規定がずさん)
 - ・定期的な業務報告(普通の定例的な業務委託契約は、月1回は簡素でも業務報告書を提出させているはず。より公共性の高い指定管理者で報告しない仕組みを構想する神経が考えられない)
 - ・指定管理者の管理体制の報告義務、苦情処理手続、行政処分権に関する審査基準等設定における自治体の関与(指定管理者の業務とした場合)
 - ・指定管理者従業員が事実上公的業務に従事していることに対する自治体の責任(職員研修のうち、自治体の仕組みその他の公共的な事項は、自治体が自治体の負担において、自治体の研修施設等において、指定管理者の従業員教育をすべきではないのか－グループ企業の子会社の従業員に対する教育を親会社の研修組織が行っているではないか)
- ・指定管理者化可能施設について、地方独立行政法人化のほか、施設の廃止⇒民間譲渡という仕組みもある。こうした点で、指定管理者制度全体について、より相対化した検討視点も必要。
- ・同様に、いわゆる「行革」ツールとしての指定管理者制度という発想による諸施策が進められている中では、管理部門等の認識と報告の間には大きな乖離があるおそれがある。同様に、本報告は、指定管理者制度の背景思想・原理からそれをよく達成するに求められる手法という演繹的アプローチから望ましい仕組みの提言をしているため、現状(ないし自治体・指定管理者候補団体の能力)との間に乖離があるおそれ。
- ・純法律論的考察は不十分(例えば、公立社会福祉施設の管理を、純民間会社を指定管理者として指定することは、本来は、憲法89条違反問題を招来する。ほぼ誰も検討していない)

2 今後の指定管理者制度

- ・平成18年度までのある意味でのドタバタ措置は、改正法施行対応という点でやむをえない面があるが、次の指定期間における指定の実務をより実りあるものとするための、施設評価等の基準のあり方のレベルアップなどが望まれる。

3 自治体運営改革手法への展望

- ・外郭団体・出資団体の経営改革、自治体によるガバナンスのあり方と指定管理者制度との関係
- ・市場化テストなるものへの対応が間近。指定管理者制度は、一つの試金石に否応なくさせられている。

七 検討不十分の項目、今後の指定管理者制度、自治体運営改革手法の展望

1 検討不十分の項目

- ・指定管理者のCSRに関する考察と、その担保方策に関する検討
- ・ここでは、利用者と指定管理者との関係についての考察をしていない(継続的な利用関係のある入所施設の指定管理者化などについて)