連帯型社会の形成を促進する制度を求めて

自治体の指定管理者制度を見直すための私見

大谷　強

発言を控えていたために、誤った方向を食い止めることができなかったという反省が私にはある。２１世紀になり「改革」の名の下で強行に進められてきた政策によって、多くの人々はゆとりをなくし、窮屈になり、人と人との関係を疎遠にしてきたと思う。どうも人々も労働組合も政党も「改革」の熱に煽られた感じがする。導入時にも「守旧派」といわれるのを避けるために、明確な反対や対案を対置してこなかった。現在でも、振り返って見直す必要があるにもかかわらず、一度決まったことは元にもどらないとある種の諦めが蔓延しているように思う。自治体業務の指定管理者制度も見直すべき制度の１つである。以下、私が個人的に感じている問題をいくつか指摘してみる。なお、三野　靖「指定管理者制度と自治体行政の責任――指定管理者条例に自治体の感性を」（地方自治総合研究所『自治総研』第312号、2004年10月）は、直接には引用していないが、有益な指摘がたくさんあった。

1．指定管理者制度によって自治体の不効率を打破する狙い

まず、指定管理者制度を導入するときに、なぜこの制度を新たに採用するのかという目的議論が、十分に行われてかなかったと思う。私が知らないだけであるかもしれないが、この問題を報じてきたマスコミの論調も、自治体行政の受けとめ方も、どうもはっきりしない。

自治体行政が持っている硬直性やムダをなくすという理由が、最初に思い浮かぶ。コスト削減が最大の目的と受けとめる立場もある。自治体行政の外部に管理運営を任せることによって、もっと安く運営できるはずである、という見方は、根強い。

でも、それだけであれば、直営から外部への委託をもっと進める方向でよいことになる。また、実際にこれまで、多くの自治体行政はかなり外部委託を実施してきた。それだけでは経費の節減に不十分だと言う判断もあろう。しかし、これまでの外部委託では不十分と言う議論は、あまり展開されていたようには思えない。

自治体行政の一部の業務を、いっそう外部の他の団体の管理運営に任すべきだという指定管理者制度の導入を根拠付ける議論があったのだろうか。自治体行政をスリム化すべきという意見もあるが、国際的にも、日本の行政が関わっている分野や公務員の数は、他の先進国に比べて少ないという定説がある。これ以上、スリム化できるのだろうか？　人々の所得格差の拡大や耐震偽装事件など、企業の不正事件はむしろ増えているだけに、人々の生活安定のために行政が関与すべき分野は拡大している。

指定管理者制度は、たんなる行政の減量化を目的としたアウトソーシング（この言葉自体を私は好きではないが）のための手法として使うことには、反対であるという、もっともな意見もある。しかし、マスコミや政府・自治体の一部トップの受け止め方は、指定管理者制度を、運営に必要な費用をもっと安くできるはずだという面でしか、見ていない。また、住民も、不効率な自治体の運営から切り離すと、経費も低く抑えることができると期待して受けとめているようだ。まるで、それによって税金が安くな

るかのように誤解している人も多い。しかし、個々人の税金には、ほとんど影響はないと思われる。もし、あるとしても企業減税程度だろう。

２．民間企業の市場としての甘い期待感の盛り上げ

行政が独占していた分野に、民間企業も参入できると、新規市場への期待を語る報道も多い。しかし、これまで、民間営利企業が運営しても利益を見込めないから、行政が行なわざるをえなかった事情もある。民間企業が乗り出さない仕事を、自治体が担っていた。

たしかに、管理運営のノウハウが民間営利企業に比べて自治体ではほとんどない場合もある。そのために行政、とくに自治体が運営すると、運営経費がより多くかかっていたという面はあるともいえる。逆に、自治体しかその仕事を行ってこなかった場合には、民間企業に優良な人材やノウハウの蓄積がないこともありうる。

しかし、自治体が運営していた場合、公的施設と言う理由で公費を投入するなどして、利用料を低く抑えてきた。その低水準の利用料を前提にして、民間営利企業が経営を成り立たせようとすれば、人事管理面でかなり低コストを強いることになる。つまり、中心は人件費の切り詰めである。あるいは、コストをまかなうためには料金をかなり高く設定する必要が生まれる。また、高齢者市民や障害者市民などの無料・低額制度を見直す必要も生じるであろう。

公募制度などによって競争を促進することも、多くの自治体で取り組まれている。それによって、運営を担う意図を持っている組織は、応札価格を引き下げる。１つの施設だけを管理していたのでは正常な運営が維持できないので、同じ自治体でも多くの施設を引き受ける。あるいは、全国各地の施設を引き受けて、全体として収益を維持できるように企業も対応する。こうして全国的に行政関係市場を形成し、コストが低い大手の営利企業が新しい市場を支配することが可能になるという、楽観的な見方もありうる。ノウハウも人材も各地で横断的に駆使し、低い価格でも収益を上げることができる、行政分野市場で大企業を育成する狙いもあるともいえる。

すでに、この流れは、1990年代に全国自治体で実施された高齢者保健福祉計画の策定や障害者計画の策定、介護保険事業計画の策定などで、全国的なシンクタンクに実例がある。私が知っているある町は、人口１万人であるが、全国大手のシンクタンクに委託して策定していた。そのシンクタンクは、東京都下の都市や阪神間の大都市といった人口50万人のところでつくった同じ計画を、そのまま人口１万人の町に売りつけていた。計画の内容は、地域の特性とは無関係で、そこに暮らしている人々の生活実態とは大きくかけ離れていた。早晩、破綻することは明確であったが、そのシンクタンクは収益を上げていた。食いものにされた自治体が当惑顔で残っただけである。

３．指定管理者制度になって明らかになったこと

(1) 利用しやすくなったという住民の声と指定管理者制度の功罪

自治体行政が直営で管理運営を行っていたある施設では、指定管理者になって住民の人たちが利用しやすくなったという評判がたった。したがって、その施設を利用する住民にとっては、指定管理者制度は大成功といえる。しかし、その便利になったという理由が、指定管理者になってから、土日も利用できるとか、夜間遅くまで使えるというのであれば、わざわざ新しい制度を導入するまでもない。

直営の時代でも、柔軟に運営すれば実現できたはずである。たしかに、制度が変わることによって、問題が明確に示されたというメリットはあると思う。だが、指定管理者制度という仕組みにより、住民の満足度が高まったと直結し

て評価することはできない。

利用者である住民は、行政の管理とはこうした硬直的なものだという固定観念があったために、不満が表面化しなかったともいえる。あるいは、利用者は不満の声を寄せていたが、現場の行政職員がそれは無理だとして押さえつけていたのであろうか。

また、別な見方もできる。住民の不満の声を現場の職員は聞いており、なんとか柔軟に対応したいと現場で苦労していた。しかし、上司あるいは自治体のトップが、そうした創意工夫による柔軟な対応は運営規定にあわないとか、行政ではそこまでやる必要はないとして、改善要望を押さえつけていたということも考えられる。あるいは、行政は普遍性・公平性が大切だとして、行政の管理者が一部の住民に対応する特例を認めなかったとも考えられる。

自治体行政の対応次第で、住民がより満足して公的施設を利用できると考えると、自治体職員や関係団体の職員で構成される労働組合の役割は大きい。自治体行政が建設し、管理運営している公的施設は、住民がより多く利用し、より多くの満足を得ることを目的としているはずである。となると、当該の団体で働いている職員を構成要素とする労働組合は、住民の利用を進める方向で、現場からの改善要求や運動を担う必要が生まれる。

労働組合も自治体改革の大きな役割を担っている。とくに、さまざまな社会的差別によって、利用できない住民が自由に権利として利用できるように改革する役割は、きわめて大きい。人権確立の面に貢献することが、労働組合にとってとくに重要である。

(2) 指定管理者についての民間営利企業の立場

多くのマスコミは、当初見込んだほど民間営利企業が指定管理者になった割合が低いと報道している。しかし、もともと営利市場としては成立しにくい分野だからこそ、非営利の行政が担っていた分野である。営利を目的とする企業が進出に慎重な姿勢を示すのも当然である。

とくに、行政がコスト削減の手段として指定管理者制度を考えている以上、直営で行うよりも低コストで運営するように求める。民間営利企業にとっては、正常な利益率さえ確保できない市場には、参入しない。

行政が行っていたのと同種の事業をすでに実施している場合は、なんとか運営できるだろう。しかし、これまで民間営利企業が手がけていなかった事業では、ノウハウの蓄積も有能な人材の持ち合わせもないだろう。初期投資が必要になり、価格はむしろ高くなるのが普通だ。

また、指定管理者の契約期間はおおむね３年から５年程度である。その後も継続する保障はない。とすると、長期にわたるノウハウの蓄積や人材の確保は、無理である。パート・アルバイト・派遣社員が中心となり、長期にわたる安定的雇用を前提とした人材確保は、できない。

(3) 地域の労働にかかわるルールを創り守る労働組合の役割

指定管理者制度によって、自治体行政が地域における労働条件の不安定化（労働ダンピングと表現している人もいる。中野麻美著『労働ダンピング』岩波新書、2006年）を助長する結果になる。ここにも、自治体や関連組織の労働組合の役割がある。日本における「構造改革」の特徴は、社会における自主的な規制力が欠如しているままで、規制緩和が進められた点にあると思う。

たしかに、行政（中央・地方）の制度による規制は、今後も必要であるかどうか、議論の余地はある。行政権限が強すぎる面もあった。また、行政に頼りすぎて自立していない組織の問題もある。また、行政に強く自己の利益を主張できる団体や組織による不公平もあった。行政と民間営利企業とのいわゆる癒着や談合という不正も発生しやすかった。

その意味では、行政による規制を解除することは、民間企業や人々の自由な活動にとって、望ましい面もあった。しかし、社会的規制は法律や行政制度による以外にも、市民の組織による自主的な規制もある。その一つが労働組合による規制である。今ひとつは、市民の自主的なルール作りとルールの尊重である。民間営利企業の社会的責任も、そうした市民社会における自主的な社会的規制と考えることができる。

4．市民の社会づくりに指定管理者制度を使いこなす可能性

どうも否定的なことばかり書いてきた。指定管理者制度自体は覆すことができないのだから、それをどう活用すべきかを考えたほうが、生産的だという指摘もある。むしろ、もっとこの方向は進むと考えたほうが、現実的だという意見もある。市場化テストなど、行政の民間化（営利企業化と明確にすべきだと思う）は、進むであろう。住民の人々もその方向を支持していると見たほうが、賢明だという。

となると、人々が自治の担い手となる方向で考えることはできないだろうか。多くの行政は、ＮＰＯとの協働をうたっている。しかし、私の意見だが、多くのＮＰＯの現実は、安上がりの下請事業者になっている。民間営利企業よりも安価に運営できることを武器に、行政に擦り寄っているだけだと思う。民間営利企業は、明確な収益性の基準を持っており、その面で行動選択ははっきりしているともいえる。

連帯型社会を作るうえで、住民が公的施設を管理する意義があるとは思う。ここでも私には躊躇がある。つまり、ここ数年間の市場原理主義によって、人々の行動や意識は大きく変わった。個人的な消費者としての行動や意識を持つようになった。もちろん、市場経済のもとでは、はるか以前から消費者であったが、とくに公的サービスを個々に消費する者という面が顕著になった。

行政が「お上」として人々に提供していた時代においては、私も自治体行政に対して、住民は消費者であり、こうした自覚を持って改革を進めるべきだと、話していた。とともに、人々は社会を担う共同の営みを行うとも見ていた。

しかし、ここ数年の推移をみると、人と人が社会を構成しているという認識は、社会を見渡しても消えてしまった。個々人がばらばらな公的サービスの消費者として、行政に立ち向かっている現象が顕著に目に付く。社会を共に担うという連帯の気持ちが解体して、自分だけの利益を確保することに躍起になっている。

もちろん、自分の権利は大切だ。しかし、各自が自分の権利を実現するためには、他人の権利も尊重しなくてはならない。なぜならば、他人も自分の権利は大切だと思って、実現を図ろうとしているはずだからである。互いに個々人が「お互い様」とばかりに、社会的共同の営みを試みる。

もし、指定管理者制度が人々の自治社会を作るうえで役に立つとすれば、自治体が、人々の共同の試みの機会を開放するところに求めることができる。公的施設を人々が管理する。つまり、企画をたて、実際に運営する。メンテナンスも自分たちで行う。収支計算も行う。

そのとき、人々が企画を立てる立場にたつであろう。地域に存在する障害者市民や高齢者市民、母子・父子家庭の人たち、子どもたち、外国籍市民、被差別市民など、もちろん、勤務している市民、家庭にいる市民も含んで、本当にその施設を利用したいと希望しているすべての人たちが、安心して、胸をはってどうどうと利用できる施設にする。その準備をするために、どんな条件や環境整備が必要かを考える。その工夫が社会のつながりになるであろう。専従スタッフの苦労や工夫、ノウハウの大切さに気が付くであろう。

メンテナンスにしても、自分たちでゴミを出さないように工夫する。あるいは、次に利用す

る人たちが気持ちよく利用できるように、自分たちで施設の管理や掃除もする。そういう経験をつめば、自治体の業務で、あるいは委託された民間企業の仕事として、清掃やメンテナンスを行っている労働者の工夫や知恵やシンドサ、労働の実態なども分かるであろう。仕事を通じて、専従の労働者と住民との相互理解がすすむと期待できる。

個別サービスの受け手をお客様として数多く生み出すだけであった事業のあり方を、見直すきっかけになるだろう。それは行政のサービス化や営利民間企業、ＮＰＯの一部などが作り出してきた消費者主義の問題性に気づくことにつながる。住民も社会を構成する一員として、社会をより快適にする一部を担う。そうした連帯型社会を作り出すことに、指定管理者制度は活用できるだろう。

５．指定管理者制度の問題点と 行政の責任

施設管理が、地域の人々の自治に貢献するとして、住民組織や町内会・自治会あるいはＮＰＯなどの市民組織が担う場合にも、問題が生じることが考えられる。その最大のものは、そうした組織がたんなる人件費の切り下げになる場合である。多くの住民組織はボランティア的な労働で運営している。あるいは、社会的基準となる労働条件よりも低くいままで運営をしている。行政との「協働」と言う名目のもとに、他の事業者よりも運営費用を安くすることができると、行政や多くの納税者も見てしまうおそれがある。もちろん、そこに慢性的なムダが発生しているのでは、人々の納得性は得られないことはいうまでもない。

そうだとしても、たんなるコスト削減の手段に使われるのでは、「自治」は育たない。また、必要な費用を切り下げていては、自主的な住民組織は存続できないし、標準的な活動も維持できない。社会的・公共的な施設を運営するためには、標準的な費用は必要であると、住民に知ってもらうことが大切である。

さらに、住民組織の場合、その中心を担う人々の仲間だけが利用でき、他の人々が排除される傾向もある。ボランティアから発した住民の運動原理は、自分たちの好みや問題意識にしたがって行動するところに意義がある。あまねく公平を基本とする行政の原理とは違う。たとえば、きわめて特殊な美術品を好む集団が美術館を運営するとする。あるいは、自分たちをはじめ、ごく少数の人たちしか行わない芸術やスポーツを好む人たちが、中心になる集団でもよい。その人たちが自分たちの気持ちに素直にしたがって、美術館・博物館やスポーツ施設を運営するとすると、ある意味では、偏った運営になってしまう。地域の普通の好みをもった人たちが、偏った展示・運営をするからという理由で、公共の施設を利用しない危険性もある。

さらに、障害者や病者、高齢者、子どもたち、母子家庭の家族、被差別部落の住民、外国籍の人たち、ホームレスなども、当たり前に公的施設を利用できるはずだ。公共施設という以上、声の大きな人たちや地域で積極的に自己主張できる人たちだけの利用にとどまるのではなく、多様な条件をもったすべての人たちが利用できるように、配慮する必要がある。

指定管理者制度を採用するときには、人権をもっとも尊重するように、条件を設定することが大切だ。一度、指定管理者を決定したとしても、その後も行政は、すべての人について、人としての権利が実現できるように、責任をもって見届ける必要がある。ある団体が、その団体に馴染まない人々を排除しないように、是正のアドバイスを行う。もし、問題が発生し、しかも改善されなかったら、行政の直営に戻すことも、考えておくべきであろう。ただ、その場合、行政が担うとしても、すべての人々の権利を尊重する運営が求められる。

（おおたに　つとむ・関西学院大学教授）