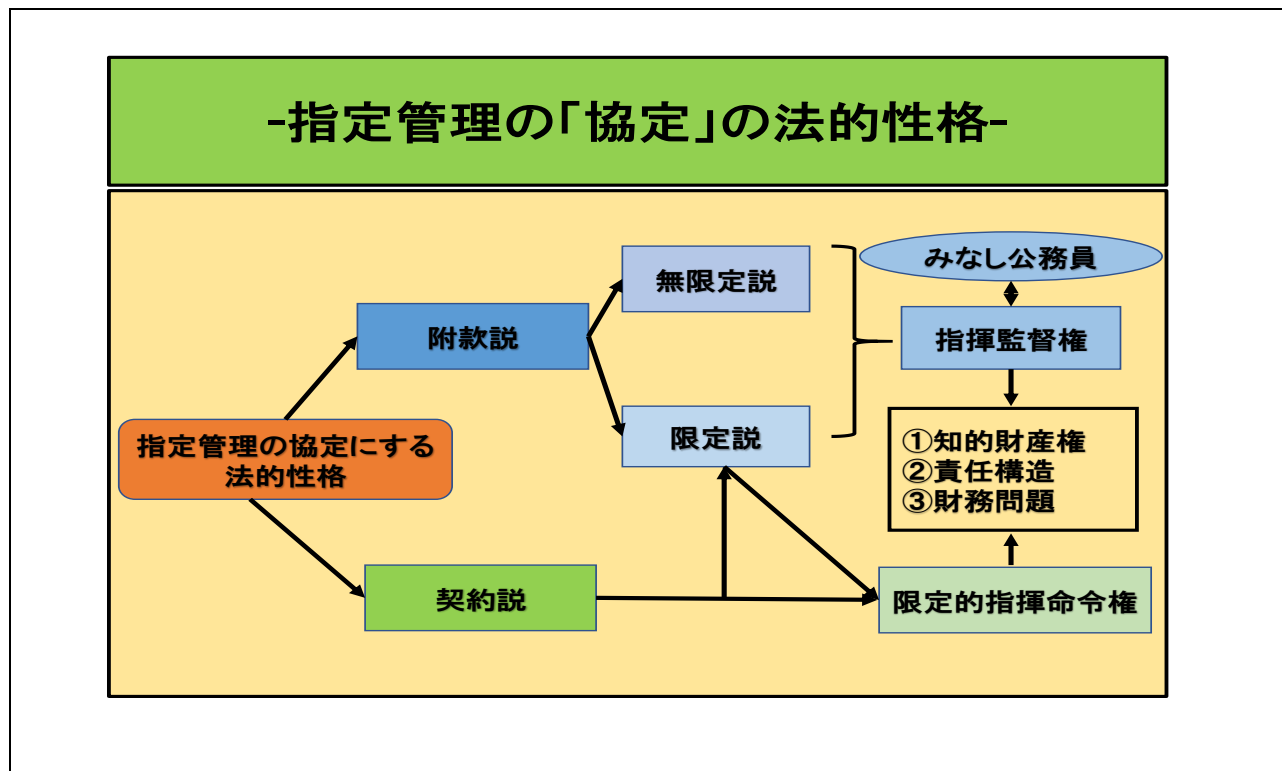


指定管理の法的基本問題



2003年の地方自治法改正で導入された指定管理制度が、実践面において転換期を迎えている。それは、指定管理制度を通じた官民間の信頼関係の進化、コンプライアンスの充実の必要性の問いかけでもある。官と民の信頼関係の形成がパートナーシップの持続的取組みの基礎となることは、言うまでもない。しかし、現実の指定管理の協定関係では、官民の中間領域に対するガバナンスが十分に形成されておらず、一方で実質的に行政処分の延長線上に位置するものから、民間との私的契約の性格を持つものまで多岐にわたっている。経済社会全体の様々な資源制約が強まる中で、地方自治体の抱える課題を単純に民間に転嫁するだけでは、民間のインセンティブも含めた指定管理の持続的展開と質的向上は限定的とならざるを得ない。とくに、官民を通じたリスク配分の最適化は、公的部門と民間部門とのリスク認識の相違等で著しく遅れている。指定管理の目的として、行政コスト削減、公共サービスの質的向上に加えて、事業全体のリスクを軽減し公共サービスの持続性を確保することがある。行政のリスク軽減は、単に民間に行政のリスクを転嫁するのではなく、民間のインセンティブを高めつつリスク配分の最適化を実現することである。持続的な指定管理の構図を形成するには、官民の信頼関係すなわちコンプライアンスの充実であり、それを支える関係の進化である。

指定管理制度の本質的問題点のひとつは、行政と指定管理者の間で結ばれる「協定」を如何に位置付けるかにある。特定の組織を特定施設の指定管理者として指名する行為は行政処分として行われるが、その指名に基づき指定管理者と結ばれる協定については、指名の行政処分の附款として位置づける考え方と、民間との自由な意思に基づき結ばれる契約との考え方がある。前者の附款説では、内容を行政側が条例の範囲内で自由に設定できる無限定説と、一定の範囲に止まるとする限定説とが存在する。この本質的問題は、単に協定のにとどまらず、行政の指定管理者に対する指揮監督権の有無と範囲、それに関連した労働関係法との関連や指定管理者の「みなし公務員」としての位置づけの有無、指定管理者の創意工夫に対する権利保護の制度設計のあり方等広範に関連する事項である。指定管理は多くの自治体で活用されている。一方で基本的な点での制度的な詰めが行われているとは言えない。こうした点を検討していくことが不可欠である。