

公物管理の権原と指定管理者制度

公物管理の権原は所有権ないしその他の権原を基礎として地方公共団体等の行政主体が有し、具体的な管理権限は行政組織法上の権限配分規定に基づくことになる。国有財産に関しては、国有財産法第5条に基づき各府省等の長が行政財産を管理するとされ、具体的には所掌を定める組織規範に基づくことになる。また、地方公共団体が保有する公有財産である公物（公有公物）についても同様であり、地方自治法第238条の2から各執行機関が管理権を行使することになる。この公有公物に関して2003年の地方自治法改正前には、公の施設に関する管理委託の制度があり、委託の基本事項は条例で定められ、さらに契約によって細かい点は決められていた。管理委託は指定管理者制度の導入と共に廃止されたものの、公物法制の基本は国と同様であり、監督権限について民法の委託契約同様に委託者に留保されている。

指定管理者制度導入前の地方自治法では、普通地方公共団体は公の施設の設置又は管理に関する事項を条例で定める（地方自治法第244条の2第1項）措置を講じなければならないとし、それを踏まえ、管理委託（旧地方自治法第244条の2第3項）で、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる」と規定し、管理委託制度を有していた。ここで指摘する、「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」とは、「公の施設の管理を委託することにより、普通地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる」場合を意味している。一方で管理受託者としては、①普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの、②公共団体（当該普通地方公共団体以外の地方公共団体のほか、土地改良区など普通地方公共団体以外の公法人で一定区域の一定の資格要件を有する者によって構成されるもの）、③公共的団体（農業協同組合、生活協同組合、地縁による団体のように公共的な活動を営むものをいい、法人であると否とを問わない）が挙げられていた。

こうした公の施設に対する管理委託の受託者の限定性に対して、公益法人改革の流れと共に指定管理者制度が規制改革の一環として導入された経緯がある。公益法人改革は、2000年12月に設置された政府の行政改革推進本部で「特殊法人改革」・「公務員制度改革」・「公益法人制度改革」の3本柱のひとつとして位置づけられていた。小さな政府を目指し、民間に任せられる領域は民間に任せる行政改革の中で非営利部門の活性化を目的としたのが公益法人制度改革である。1896年の民法制定以来見直しが行われてこなかった分野であることから、（ア）許可制の下で公益法人の許可の公平性等の担保が十分ではないこと、（イ）許可の基準が不明確になりやすいこと、（ウ）公益性の基準も時代によって変化すること、（エ）営利法人類似事業にもかかわらず公益法人には税制優遇があり、民業圧迫の側面があることなどの指摘が展開されている。指定管理者制度は、以上の行政改革・規制改革からスタートした公益法人改革の流れで、公の施設の領域を使用許可の形態で民間領域に開放した性格を有している。一方で、公の施設自体の性格は根本的な見直しはなく、国には制度として存在せず自治事務として位置づけられている。それだけに、地方公共団体の民間領域に視野を広げたコンプライアンスの充実が図られない場合、公益法人改革で指摘された（ア）許可制の下で許可の公平性等の担保が十分ではないこと、（イ）許可の基準が不明確になりやすいこと、（ウ）公益性の基準も時代によって変化すること、などの課題を指定管理者制度も再び抱えることになる。指定管理者制度は、導入から20年弱が経過しようとしており、大きな転換期を迎えつつある。