

指定管理と条例の関係

地方自治法の規定に基づく公の施設の指定管理については、設置と管理に関する基本的事項を条例で定め議会議決し、さらに議会の指定議決を経て地方公共団体の長が指定管理者に当該施設の管理を代行させる制度である。指定管理者の指定手続き、指定管理者が行う管理の基準、業務の範囲等基本的事項については前述の通り条例で定めることとしている。条例制定により指定管理の基本を形成することは、地方自治の本旨に従った民主的コントロールを重視すると同時に、地方自治体と指定管理者の関係に関する基本的事項は条例が本質的な根拠となることを意味する。

2003年7月の総務省自治行政局長通知では、条例で①申請の方法や選定基準を定めること、指定の申請では複数の申請者に事業計画を提出させること、②管理の基準については、住民が利用するに当たっての基本的な条件のほか、当該公の施設の適正な管理の観点から必要不可欠となる業務運営の基本事項を定めること、③業務の範囲として具体的に範囲を規定し、施設の目的や態様等に応じて設定することなどを求めている。なお、地方公共団体の全ての施設が対象ではなく、地方公共団体の施設のうち公の施設であること、そして公の施設が全て指定管理者制度となるのではなく、公の施設の設置目的を効果的に達成することに適していると判断された時に指定管理者制度が選択されることになる。したがって、公の施設を委託する場合の形態として、指定管理者制度が義務づけられているものではない。

以上のように条例で制定すべき事項が示される一方で、どこまで細かく定めるかについては、民主的コントロールと行財政の機動性・秩序の関係から指定行為、協定と続く中でその内容と密接に関連する事項となる。指定管理者制度の具体化の根本規範は地方公共団体の条例であり、条例で基本的事項を明確に定めることが可能であれば、指定管理者制度に関するジレンマの多くは改善される。しかし、実務的には①条例制定や見直しには地方議会の手続きが必要であり政治的要因が強く影響するほか、②条例として内容を細部まで制定すると硬直的になりやすく環境変化に対応しづらいこと、③条例は指定管理者に関する公法上の関係を規律することを目的とするため、指定管理者たる民間企業等の権利やリスク分担等私法上の関係を定めることには限界があること、などにより条例によって指定管理者制度の全てを律することは非現実的となる。したがって、民間企業等の創意工夫と法人格の独立性・自由度の向上を踏まえ、条例では公法関係の基礎的事項を定め、具体的な管理運営事項、権利関係、リスク分担等については協定に委ねるのが基本となる。

但し、指定管理者に委ねる公の施設や機能等によって条例に定める規律密度は異なるレベルとなる。なぜならば、対象となる施設により公共サービスの持続性確保が求められる度合い等公共性のレベルと質には大きな違いがあり、その違いにより条例と協定で定めるべき内容も異なることになる。地方公共団体で条例や協定のガイドライン等ひな形を作成していることが多い。その意義はあるものの、全ての指定管理施設に対して画一的に基礎とすることは不適切となる。

条例に関しては、①権利を制限し義務を課する場合は条例で定める必要があること、②条例において指定管理者への規律密度を上げておくことは、法規範によって直接的に公の施設の管理運営の質を明確にして指定管理者との関係の内部統制を強固にする機能を果たす。一方で、指定管理者の管理運営の硬直性を高める可能性があり、むしろ民間企業等の創意工夫を活用する場合は規律密度を下げることなどに留意する必要がある。いずれにせよ、その度合いは対象とする公の施設に対して如何なる公共性の質とレベルを求めるかで異なる内容となる点には留意すべきである。議会の審議と議決、すなわち民主的コントロールが求める質により、条例の密度は異なり指定管理の質も異なるものとなる。