

第39回

指定管理者制度の危機管理 ——自治体の事前準備

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中邨 章



指定管理者——制度創設からの10年

2013年は、指定管理者制度が始まって10年、節目の年に当たる。2013年4月号で指摘したように、指定管理者制度には利点も多いが課題も残る。この制度では、事故が発生した場合に誰が責任をとるか、責任主体の明確化という点に問題がある。これには2つの理由が考えられる。一つは、自治体の多くが指定管理者制度を経済性や利便性という側面から評価してきたことである。事件や事故が発生する可能性など危機管理という切り口から、この制度を考えることはほとんどなかった。

2つ目に、この制度には発注者の自治体と、受注者である事業者との呼吸が合わないという欠陥がある。自治体は民間企業などに事業の管理運営を委託し、協働態勢をとることで住民サービスの向上を期待している。一方、委託された側は、自治体サイドとは異なる動機から、この制度に参入す

る場合が多い。施設の管理と運営を任された事業者にとって、指定管理者制度は格好のビジネスチャンスである。手がけたことのない事業にも、利益追求を目的に指定管理者として手を挙げることが往々にして起こる。指定管理者制度自体に危機が潜むと見込まれる理由である。

制度が抱える矛盾が、指定取り消しなどの事例を引き起こしてきた。総務省が2012(平成24年)年に公表した調査結果を市町村に限って紹介すると、2009(平成21年)年から2012(平成24年)年の3年間に、指定管理者の指定取り消しなどの措置がとられた件数は、合計1724件に上る。そのうち、1045件(60・6%)は「指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めた事例」に当たる。施設の休止や廃止、それに統合、あるいは民間への譲渡などが、満期終了の理由である。これに対して指定期間内に指定管理者の指定が取り消された事例は、635件(36・8%)

になる。その中身は、事業者が経営困難で撤退した例が127件(20・0%)、それに指定管理者の不正による取り消しが23件(3・6%)などである。他には、業務不履行による取り消しがあるが、その数は9件(1・4%)である(総務省自治行政局行政経営支援室、平成24年11月、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」)。

指定管理者制度 ——選定段階での危機管理

不測事態の発生に、自治体はどう対処するか。対応策には、大きく2つの方法がある。

一つは「ハード・アプローチ」(Hard Approach)、もう一つは「ソフト・アプローチ」(Soft Approach)である。ハード・アプローチは、規則や規制など制度を充実し、リスク回避に当たろうとする施策である。これは、さらに2つの項目に枝分かれする。制度の入口の部分に当たる、指定管理者の選定作業を精緻化しリスク低減を目指す方

法と、出口になる事業者が選定され施設の管理運営が本格化してからの評価を充実し、危機に備える手法である。

一方、ソフト・アプローチは制度をそれほど重要とは考えない。危機管理の基本は、制度ではなく、施設担当者それぞれの意識の問題であり、認識や知識に関わる課題と考える。制度に代えてより基本的な職場環境の改善等に力点を置き、不測事態を生み出さない職場の雰囲気や文化を作り出そうとするのが、ソフト・アプローチである。

その内、今回は入口である指定管理者の選定過程を危機管理対策という文脈からを説明する。事業者の選定には、「公募」と「それ以外」の2つの方法がある。市町村の場合、施設を指定管理者に委託する件数は、総計5万8712件になる。その内、公募で候補者が決まるのは、2万2837件(38・9%)である。これ以上に多いのは、旧制度の管理受託者をそのまま指名する事例と、すでに委託している指定管理者を引き続き選定するケースである。それらは、合わせて3万1397件(53・5%)になる。

公募が最善というつもりはない。公募にしても応募者が少なく、制度が時間と経費の浪費に終わる場合も多い。ただ、都道府県(63・8%)、政令指定都市(63・3%)に比較すると、市町村の公募率が低いことが目を引く。経験則から言うと、公募以外の方法をとれば、自治体のリスクは上がる。

そのことを示す事例が、アメリカで発生している。

ボストンのローガン空港の警備は、伝統的に市長の裁量によって決められてきた。過去、空港の警備管理は市長選挙に貢献した企業に委託されるのが通例であった。その結果、ローガン空港の警備員は質が悪く、ハイジャック対策は緩慢という悪評を得てきた。事実、2001年9月11日には10名以上のテロリストが、全員、ローガン空港の警戒をすり抜け民間航空に乗りこんでいる。彼等がハイジャックに成功し、9・11のテロ事件に連なったことは周知の通りである。この失敗をきっかけに、アメリカ政府は急遽、空港警備を民間から連邦政府の管轄下に置くことに変えた。

指定管理者の公募と課題

公募については、自治体の多くが既に選定基準を作成している。運用選定手続きを含め、選定に関する資料を公表しているところも多い。横浜市がその一例であるが、自治体の多くは施設の平等な利用が確保されることや、サービスの向上が期待されること、それに管理経費の節減や受託団体の業務遂行能力などを選定の基準要件としてきた。

それらを間違いないのではない。しかし、既存の選定基準にもう一つ、危機管理責任を明確に示した要件を付け加えるべきでないか。緊急時の命令系統が確立されて

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。

現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。