

大阪市大『創造都市研究』第2巻第1号（通巻2号） 2006年9月

■ 論文 ■

17頁～25頁

指定管理者制度とNPO

—NPOによる公の施設の運営の現状と課題—

柏木宏（大阪市立大学大学院・創造都市研究科）

The Designated Management Entity System and Nonprofit Organizations:
The Realities and Problems of Public Facility Management by Nonprofits
Hiroshi KASHIWAGI (Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

はじめに

- I. 指定管理者制度の概要
- II. 指定管理者制度の導入状況とNPO
- III. NPOマネジメントの観点からみた課題
 1. NPOの財政基盤の脆弱さ
 2. 少ない委託料がNPOの運営を阻害
 3. 本体のNPOと指定管理者の矛盾

まとめ

【要約】

2003年に地方自治法が改定され、指定管理者制度が導入された。これにより、公の施設の管理運営に民間の参入が拡大され、経費の縮減とサービスの向上が可能になることが期待された。また、制度の導入はNPOにとってビジネスチャンスという見方もあった。しかし、複数の調査から、公の施設の管理運営に指定管理者制度が導入された実態を調べると、幅広い活動分野のNPOが指定を受けているものの、NPOが指定された割合をみると全体の5%程度にすぎない。また、筆者が行った聞き取り調査から、指定管理者になったとしても、課題が少なくないことが明らかになった。具体的には、委託料が少ないため職員の給与などがかなり低い水準に抑えざるをえないことや、利用料金制度による収入の限界、本体のNPOの事業と指定管理者の事業の住み分けの難しさ、本体のNPOのミッションと指定管理者となった施設で雇われた職員の意識のギャップの存在などである。こうした課題に対して、NPOマネジメントの観点から、どのように対応していくべきかについて、いくつかの示唆を提示するとともに、NPOによる課題の提示と現場から学ぶ研究の必要性を論じた。

【キーワード】

指定管理者制度、NPO、公の施設、地方公共団体、マネジメント

【Abstract】

The Designated Management Entity System was introduced by the revision of the Local Autonomy Law in 2003. It

was expected that the law would expand an opportunity for the private sector to enter into the management of public facilities and reduce the cost and improve the services to the public. It was also expected that the system could be a business chance for nonprofit organizations. However, some researches on this system indicated that only 5% of the total designated entities was nonprofits, in spite of the fact that a variety of nonprofits were designated. The interviews conducted by the author to the nonprofit managers whose organizations were designated as a designated management entity indicated following problems on this system: 1) staff compensations are low due to a limited amount of the fund for the facility management from a local public entity, 2) an income from fee for services is not sufficient to cover a shortage of the fund, 3) it is difficult to segregate projects done by a nonprofit itself from those done by a designated management entity, and 4) there is a gap between a mission of a nonprofit and awareness of staff who are employed exclusively for the public facility. This paper discusses how nonprofits deal with the problems from a view point of nonprofit management, presents some ideas for them, and concludes the necessity for nonprofits to disclose the problems and for scholars to do a research based on the realities of the system.

[Keywords]

Designated Management Entity System, Nonprofit Organizations, Public Facilities, Local Public Entities, Management

はじめに

特定非営利活動促進法(NPO法)に基づき、NPO法人の認証申請が開始されてから8年目に入った2006年6月30日現在、申請が受理された団体の数は累計で2万9213と、ほぼ3万に達している。NPO法の制定以降、各地で地方公共団体によりNPOを育成するためのセンターが開設されたり、補助金や事業の委託も広がってきた。とはいえ、介護保険を利用した高齢者ケアを行う団体や、支援費を活用して障害者の地域生活を支援する団体など、特定の業種を除けば、財政的な基盤の弱さは否めない。

例えば、筆者が2004年3月に大阪府と兵庫県のNPO法人1699団体を対象に行った調査では、年間予算が3000万円を超える団体が14%にのぼる。反面、300万円未満の団体は44%、300万円以上で1000万円未満の団体は26%と、財政規模が小さなNPOが大半を占めていることが明らかになった。

介護保険や支援費と異なり、指定管理者制度は、さまざまな業種のNPOで活用することが考えられる。2003年9月に制度が導入された時、日本のNPOセクターにとって大きな飛躍の第一歩であり、NPOにとってビジネスチャンスになるのでは、という期待を感じたNPO関係者は少なくなっただろう。しかし、NPOが指定されたケースは少なく、指定を受けたNPOからは制度の問題点を指摘する声も聞かれる。

とはいえ、NPOも指定管理者に指定され、公の施設の管理運営を開始している以上、単に制度上の問題を指摘しているだけでは何も進まない。NPOによる公の施設のマネジメントの観点から、指定管理者に選定されたNPOの事例研究を踏まえ、公の施設のマネジメントのあり方を考えていく一歩として、この小論を執筆することにした。

第一章では、指定管理者制度の概要について述べる。第二章では、指定管理者制度の導入状況についてNPOを中心に記述する。このふたつの章は、文献調査に基づいている。第三章は、文献調査に加えて聞き取り調査の内容を踏まえ、NPOによる公の施設の現状と課題を検討した。

I. 指定管理者制度の概要

1947年の地方自治法制定時には、指定管理者制度の対象となる「公の施設」という概念はなかった。1963年の改定で、第10章が新設され、第244条で、地方公共団体は「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」を設けることができるとし、これを公の施設と定義した。ここから、公の施設の目

的が住民の福祉の増進であることが法律上、確認された。さらに、第244条は、いわゆる住民の平等利用の原則も規定した。

地方自治法の1963年の改定には、もうひとつ重要な点がある。新たに管理委託制度を導入したことだ。一般的には委託に適していないとされたが、設置目的を一層効果的にできる場合、管理の委託を行うことが可能とされた。ただし、委託先は、公共団体または公共的団体に限定されていた。

1991年になると、地方自治法はさらに改定され、委託先に地方公共団体が出資している法人も含められることになった。いわゆる出資法人である。なお、NPO法人は、管理委託制度が導入された時点では存在しなかった。しかし、NPO法に基づき設立された法人は、公共的団体のなかに含まれると解釈できる。事実、この制度に基づき、公の施設の管理委託を受けたNPO法人も少ないながら存在した。

1991年の改定により、利用料金制度も導入された。これにより、地方公共団体は、公の施設の委託にあたり、地方公共団体自身が使用料を徴収するか、利用料金制度を採用するか、選択が可能になった。利用料金制度の場合、管理受託者が利用料金を受け取り、自らの収入にすることができる。

指定管理者制度を導入した地方自治法の改定が行われたのは、2003年6月。制度の導入にあたり、総務省は、2003年7月、都道府県知事に対して、通知を行った。この通知のなかで、総務省は、制度導入の目的について、住民サービスの向上と行政コストの縮減というふたつを掲げた。前者は、公の施設を民間が管理運営することで、利用者のニーズにより適した運用が期待できるということだ。後者は、指定管理者に委託することで、管理運営費の縮減をめざすということである。

指定管理者制度を公の施設の管理運営を民間団体が行うことと理解しているだけでは、従来の管理委託制度とどう異なるのかわかりにくい。また、「業務委託」という制度もあり、いっそう複雑だ。このため、まず業務委託についての概念を整理したうえで、管理委託制度と指定管理者制度の両方の制度の基本をなす法的性格、受託者、管理者の権限、利用料金制などについて、表1でまとめてみた。

「業務委託」は、私法上の契約に基づく個別の事務や業務の執行の委託である。公の施設の管理権限は、当然のことながら、設置者である地方公共団体が有している。受託者は、限定はない。ただし、地方自治法の92条により、地方公共団体の議員や首長については禁止規定が設けられている。公の施設の管理の権限も、地方公共団体にある。また、「業務委託」では、利用料金制は、採用することができない。

表1 管理委託制度と指定管理者制度の基本的な性格

	管理委託制度	指定管理者制度
法的性格	公法上の契約関係	管理代行
受託者	公共団体、公共的団体、出資法人	法人または団体
管理者の権限	設置者が有する	指定管理者が有する
利用料金制	採用可能	採用可能

*複数の地方公共団体の資料から筆者が作成

なお、指定管理者制度の導入により、従来の管理委託制度は3年間の猶予期間をへて廃止されることになった。このため、地方公共団体は、既存の施設に関しては、直営か指定管理者制度へ切り替えなければならない。新規の施設については、直営か指定管理者制度の採用かを定めることになる。2003年に改定された地方自治法は、同年9月2日に施行されたため、2006年9月1日に、管理委託制度は廃止されたことになる。

これまで公の施設ということばを頻繁に使用してきたが、ここで指定管理者制度との関連で整理しておく。公の施設とは、なによりもまず地方公共団体が設置した施設である。ただし、地方公共団体が設置した施設であっても、住民の福祉の増進を目的にしていない施設や、住民が利用しない施設は、指定管理者制度の対象外になる。施設の設置を根拠づける法律により、管理運営が規制されているものがある。例えば、学校や道路、河川下水道などだ。では、指定管理者制度の対象となるのは、どのような公の施設なのか。公の施設の性格から分類すると、以下のようになる。

- ① 民生施設（保育所、児童館など）
- ② 衛生施設（ゴミ処理施設、健康センターなど）
- ③ 体育施設（体育館、プール、キャンプ場など）
- ④ 社会教育施設（公民館、図書館、博物館など）
- ⑤ 宿泊施設（国民宿舎など）
- ⑥ 公園（公園、児童公園など）
- ⑦ 会館（市民会館、婦人会館、コミュニティセンターなど）
- ⑧ 診療施設（病院、診療所など）

最後に指定管理者の指定プロセスについてみておこう。地方公共団体が指定管理者を決めるには、大別して3つのステップがとられる。第一は、指定管理者制度を採用するかどうか決定することである。制度の採用が決まった上で、第二段階に進む。指定管理者を決めるための条例の制定または改正が、これだ。最後に、指定管理者の候補団体を選考し、選ばれた団体に対する指定を議会で議決することになる。参考のため、図1で、指定管理者の指定のプロセスに関するフローチャートを示した。

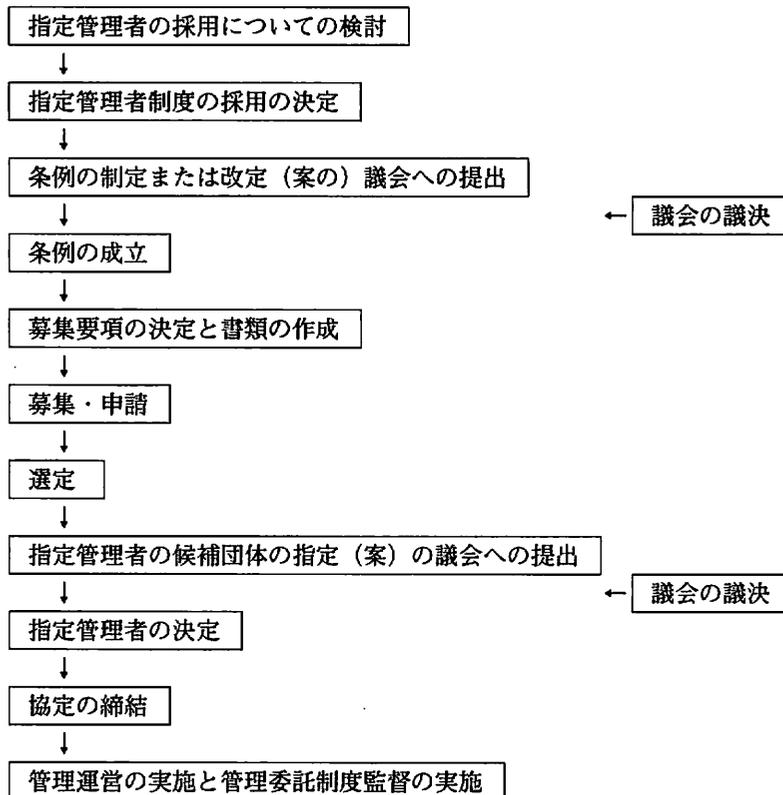


図1 指定管理者の指定のプロセスに関するフローチャート

II. 指定管理者制度の導入状況とNPO

指定管理者制度がどの程度導入されているかなどについては、すでに国や地方公共団体、民間の調査機関などにより、いくつかの調査が行われている。ここでは、総務省自治行政局行政課と日経産業調査研究所がそれぞれ実施した調査を中心に、NPOが指定をうけた状況を中心に検討していく。

総務省自治行政局行政課は、2004年12月、「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」を

発表した。都道府県、指定都市、市町村における地方自治法に規定された公の施設のうち、指定管理者制度を指定し、2004年6月1日現在で指定管理者制度により管理運営が行われているところについて調べたものである。指定管理者制度が導入されてからわずか9ヶ月という早い段階での調査のため、導入された件数は少ない。

まず、調査の全体像をみると、都道府県で導入済みの公の施設は13、指定都市では380、市区町村では1157で、合計1550だった。このうち、指定都市では、宮城県で301施設、神奈川県が12施設、愛知県が39施設で、指定都市全体の93%を占めた。一方、市区町村では、北海道（137施設）、長野県（121施設）、広島県（102施設）だけが100以上の施設で導入している。このように、地方公共団体による差が大きい。

指定管理者の性質でみると、公共的団体が481でトップ。次いで、財団法人の121が続いている。営利企業では、株式会社が90、有限会社が23である。NPOは44と、全体（841団体）の5%程度を占めている。また、導入された施設の内容別にみると、最も多いのが医療・社会福祉施設の549（35%）で、続いて文教施設の380（24.5%）、レクリエーション・スポーツ施設の352（22%）となっている。

日経産業消費研究所の調査は、全国47都道府県・683の市区を対象に、2005年7月1日現在で指定管理者制度の導入状況を調べたものだ。調査結果の詳細は、『日経グローバル』35号（2005年9月5日発行）の特集「ここまで進む 指定管理者制度導入」で紹介されている。指定管理者制度導入からほぼ2年後の調査であり、前述の総務省自治行政局行政課調査に比べ、導入した地方公共団体が増えている実態や、近い将来さらに急増する見込みなどが報告されている。

調査によると、2005年7月1日の時点で、指定管理者を指定済みの施設は4639と、総務省自治行政局行政課の調査の数字より3倍も多い。調査対象が総務省自治行政局行政課より狭いことを考えると、約1年間で導入が大幅に進んだことが明らかだ。また、施設指定管理者制度の導入を検討中の施設も約4万以上にのぼる。

指定済みの施設のうち、民間企業が参入できたのは391施設と、指定済み施設の8.4%にとどまった。NPOを含めても1割強にすぎず、総務省自治行政局行政課の調査より若干低い割合だ。また、すべての施設で公募したという地方公共団体の回答は4割弱と少ない。この影響もあってか、指定済み施設の6割は外郭団体など従来の管理委託先だったという結果がでている。

以上から、地方公共団体における指定管理者制度の導入は、2004年の様子見的な状況から2005年には本格的な導入に変わってきたとみることができよう。同時に、初期の段階では公募中心だった選定方法が、公募をしない方式が増えているようにも見うけられる。指定を受けた団体も、従来の管理者というケースが多くなっているようだ。

では、NPOに限定すると、どのようなNPOが、どのような公の施設の指定管理者になっているのか。表2は、その具体例を示したものだ。各活動分野にひとつの施設、ひとつの団体しかあげていないが、保健・医療又は福祉の増進、社会教育の推進、まちづくりの推進、学術、文化、芸術又はスポーツの振興、子どもの健全育成では、かなりの事例がある。災害救援、地域安全、人権の擁護又は平和の推進などを定款に掲げる団体で指定管理者になっている事例は、ほとんどみられない。科学技術の振興、経済活動の活性化、消費者の保護を定款に掲げて指定管理者になったNPOは、筆者の調査ではみいだせなかった。

なお、表2におけるNPOの活動分野は、NPO法に基づく17分類である。定款に示されている通常複数の活動分野のなかで該当している分野がある場合、表に加えた。このため、表で示した活動分野が必ずしも指定管理者になっているNPOにおけるメインの活動とは限らない。例えば、八王子市立長池公園の指定管理者のフュージョン長池は、保健・医療又は福祉の増進から子どもの健全育成までの11分野に加えて、団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動も、定款では活動分野として示している。

表2 NPOの活動分野別にみた指定管理者の実績

NPOの活動分野	施設名	指定管理者の団体名
保健・医療又は福祉の増進	愛媛県在宅介護研修センター	愛と心えひめ
社会教育の推進	白河市文化センター	カルチャーネットワーク
まちづくりの推進	大垣市まちづくり市民活動支援センター	大垣まちづくり市民活動支援会議
学術、文化、芸術又はスポーツの振興	堺市立泉ヶ丘勤労者体育センター	泉北アスレチッククラブ
環境の保全	エコギャラリー新宿	新宿環境情報ネットワーク
災害救援	八王子市立長池公園	フュージョン長池
地域安全	東灘地域助け合いネットワーク	神戸市自転車駐車場(阪神御影駅前)
人権の擁護又は平和の推進	札幌市立地域生活支援センターさっぽろ	札幌市精神障害者家族連合会
国際協力	島根県立花振興センター	国際交流フラワー21
男女共同参画社会の形成の促進	相模原市男女共同参画推進センター	男女共同参画さがみはら
子どもの健全育成	草加市立西町児童館	草加・元気っ子クラブ
情報化社会の発展	千曲市立ふれあい情報館	エリアネット更埴
科学技術の振興		
経済活動の活性化		
職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援	尼崎市立女性・勤労婦人センター	男女共同参画ネット尼崎
消費者の保護		
団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助	なごやボランティア・NPOセンター	ぼらんぼセンターコンソーシアム

*各種の資料より筆者が作成

Ⅲ. NPOマネジメントの観点からみた問題点

指定管理者制度は、原則として公募によって、指定管理者を選定する。公募においては、いくつかの評価項目が地方公共団体によって示されるのが普通だ。大半の評価項目のなかには、対象となる公の施設の管理運営を安定的に行う財政的な基盤をもつ団体であること、という内容が含まれている。数年間にわたり、管理運営を委託する以上、当然といえば、当然の要請といえる。しかし、NPOが指定管理者に選定された事例を検討すると、必ずしも、財政的な基盤が十分あるとは限らない。また、聞き取り調査を通じて、指定管理者制度の性格から、委託費の少なさや、指定管理者として行う事業とNPOの本体の事業との関係の難しさなど、NPOマネジメントの観点からみて、いくつかの問題点が浮かび上がってきた。以下、これについて検討していく。

1. NPOの財政基盤の脆弱さ

表3は、2006年7月に筆者が実施した聞き取り調査を行った7つのNPOが指定管理者に応募した時点における状況を一覧表にしたものである。男女共同参画ネット尼崎とぼらんぼセンターコンソーシアムは、指定管理者に応募するために、前者はひとつ、後者は3つの団体によって設立された団体だ。福岡パフォーミングアーツプロジェクトは、業務受託のために設立され、その後、指定管理者に選定されたNPOである。これら3つの団体は、事実上、指定管理者としての役割だけのために存在している。福岡パフォーミングアーツプロジェクトは他の事業は皆無、男女共同参画ネット尼崎は母体である任意団体が事業を行っているが、財

政的にはゼロに近い。ぼらんぼセンターコンソーシアムを構成する3つのNPOは、それぞれ本体が1000万円から3000万円規模の予算をもっている。

新宿環境活動ネットは、NPO法人化直後に指定管理者に応募した。法人化以前から一定の活動実績はあるが、財政的にみると極めて小さい。草加・元気っ子クラブも、指定管理者への応募のために設立されたNPOである。ただし、長年、草加市の補助金を受けながら学童保育を実施してきた団体をベースにしている。北摂こども文化協会とフュージョン長池は、管理委託制度のもとで運営をしてきた実績があるだけでなく、指定管理者以外の事業でも一定の財源を確保している。なお、長池公園の指定管理者のフュージョン長池公園は、フュージョン長池が中心となり企業とのジョイントベンチャーとして指定管理者に応募した団体の名称で、財政的には、他の指定管理者より安定しているとみられる。

表3 聞き取り調査を行ったNPOの応募時の状況

設置者	公の施設の名称	指定管理者の名称	応募時の状況
新宿区	環境学習情報センター	新宿環境活動ネット	法人化直後に応募
福岡市	ぼんプラザホール、ゆめアール	福岡パフォーミングアーツプロジェクト	業務委託後に応募
草加市	草加市立西町児童館	草加・元気っ子クラブ	補助金運営後に応募
池田市	水月児童文化センター	北摂こども文化協会	管理委託後に応募
尼崎市	女性・勤労婦人センター	男女共同参画ネット尼崎	応募のため設立
八王子市	長池公園	フュージョン長池	管理委託後に応募
名古屋市	ボランティア・NPOセンター	ぼらんぼセンターコンソーシアム	応募のため設立

対象となる公の施設の管理運営を安定的に行う財政的な基盤をもつ団体について、地方公共団体は、具体的に定義しているわけではない。しかし、指定管理者または指定管理者の母体となっているNPOの財源のすべてまたは大半が指定管理者としての委託料であるとすれば、財政的な基盤がしっかりしているとはいえないだろう。もちろん、財政的な基盤が脆弱であっても、指定管理者として選定されていることは事実である。また、選定の基準が、財政的な基盤の強弱だけにあるわけではない。したがって、財政的な基盤が弱いこと自体が指定管理者として適性を欠くということとは妥当ではないだろう。

だが、NPOマネジメントの観点からいえば、財政的な基盤の脆弱さから派生する問題がNPOに深刻な影響を与える可能性が強い。具体的には、委託金への依存度の高さからくるNPOの活動の自由度の低下が懸念されることがある。資金を特定のソースに依存すると、NPOとしてミッションに基づき事業を展開するうえで、資金提供者の意向に影響を受ける危険性が高い。このため、NPOマネジメントでは、NPOの財源の多様化を重視する。一般的に、ひとつの資金がNPOの予算全体の3分の1ないし4分の1を超えると、団体の運営に大きな影響を及ぼすと考えるべきだ。

指定管理者制度では、指定を受けた団体の管理運営への裁量が大きいとされる。しかし、現実には、公の施設の委託元である地方公共団体の運営方針は、応募要項の規定や指定が決まった後に地方公共団体と指定管理者の間で締結される協定書の内容だけでなく、委託を受けたNPOとの協議や事業報告の評価などを通じて、日常的に反映されている。指定管理者としての業務以外の「NPOの独自の事業」に地方公共団体が干渉することは考えにくい、「指定管理者としてNPOが行う自主事業」は、地方公共団体の承認をえなければ進められない。

承認をえられず、フラストレーションをもつNPOも少なくないだろう。この場合、根気よく、地方公共団体を説得することも必要だ。とはいえ、「指定管理者としてNPOが行う自主事業」を含め、公の施設でできることと、「NPOの独自の事業」としてできることは自ずと異なることを理解しなければならない。換言すれば、公の施設でできないことは、「NPOの独自の事業」として実施していく。そのための財政面を含めた基盤をNPOは作っていかなければならないのである。

2. 少ない委託料がNPOの運営を阻害

指定管理者制度の枠組みでは、ミッションに基づきやろうとすることが希望通りにできないことがあるとしても、委託料が十分に提供され、剰余ができれば、それを財源として本体のNPOの独自の事業としてミッションの達成に向けた活動を進めていくことが可能だ。しかし、現実には、委託料は、極めて限られた金額しか提供されない。

例えば、水月児童文化センターは、北摂子ども文化協会に管理委託される以前の直営の時代、池田市の資料によると、物件費と人件費をあわせると、3,500万円ほどかかっていた。管理委託になった最初の年、市が北摂子ども文化協会に支払った金額は2,039万6,000円と、ほぼ半分に減っている。指定管理者になった後も、委託費は変わらない。一方、北摂子ども文化協会は、新規事業を相次いで開始、利用者も増加した。このため、メディアなどには、「費用は半分、サービスは二倍」という活字が躍ったという。

委託費の決定にあたり、北摂子ども文化協会は、池田市と何度も話し合いを行った。しかし、基本的に市が金額を提示、「このなかで何とか考えてほしい」という姿勢だったという。池田市の資料によれば、直営時代の総額3,500万円の運営費の内訳は、人件費3,100万円、物件費が400万円だった。管理委託になると、委託費2,000万円余りの一部には、消費税がかかる。それでも、残りの資金のなかで、施設において市からの委託で行われている各種事業への予算が130万円計上された。また、管理費などが300万円あり、人件費としては1,570万円が委託費として支払われたにすぎない。

ひとことでいえば、人件費を大幅に縮減し、事業費を増加、市の財政削減に寄与しているということになる。これでは、安かろう、悪かろうで、サービスの低下になっても不思議はない。しかし、池田市が2002年8月に作成した「水月児童文化センターの管理運営に関する資料」によると、新規事業が20も予定されるなど、積極的な事業展開が行われたこともあり、入館者は管理委託開始前の年度と比べると17.5%もの伸びを示した。その後も、来館者は増加しているが、最近は、やや頭打ちになっている。

指定管理者になると、利用料収入は指定を受けた団体の会計に組み込むことができる。北摂子ども文化協会も、水月児童文化センターでの指定管理者として有料の事業を実施している。とはいえ、新たな事業を行えば、それだけ職員の時間が割かれる。また、講師などを呼べば謝金も必要になる。このため、有料事業は、収益を生むところまでいかず、必要経費をカバーする程度に止まっているのが現状だ。委託費の不十分さや利用料金収入の限界は、聞き取りを行った他の6つの団体でも程度の差はあるものの、同様に問題として理解していた。

この問題に、NPOは、どのように対応していけばいいのか。ひとつは、地方公共団体に人件費を含めた、委託費の増額を求めることである。ただし、経費の縮減が目的のひとつである指定管理者制度において、これは容易ではない。となると、なんらかの形で収入増をはかる必要がある。指定管理者として実施しにくいことで、母体のNPOならば実施でき、収益も見込める事業を開発することや、指定管理者に指定されていることによる信用を活用して母体のNPOの事業を拡大していくことなどが考えられる。いずれにせよ、指定管理者と本体のNPOとを包括した戦略的なプランを策定しなければならない。

3. 本体のNPOと指定管理者の矛盾

指定管理者制度で行われる事業は、指定を受けた団体が主催するものではなく、公の施設の設置者である地方公共団体の事業となる。このため、指定管理者が公の施設でいくら自主事業を行っても、指定管理者の実績にならない。のみならず、自主事業でえた参加者の情報なども、地方公共団体のものになる。指定管理者としては、参加費という収入を除けば、メリットがほとんどない。そして、通常、参加費の収入は、事業実施の支出で消えてしまう。

例えば、指定管理者が自主事業でセミナーを実施したとしよう。3000円の参加費で50人が参加すれば、15万円の収入になる。だが、人件費を含めた広報費や講師への謝金などを15万円でまかなうのは至難の業だ。のみならず、この事業は、公の施設としての事業である。対外的には指定管理者の本体のNPOとしての実績

にならない。参加者の連絡先をデータベース化し、指定管理者になっているNPOの事業の案内に使うなどすると、個人情報保護の観点から問題になる。換言すれば、公の施設の事業は、本体のNPOとしては直接的なメリットがないということだ。

こういう制度である以上、当然のことながら、指定管理者の本体であるNPOの中心事業を、指定管理者として管理運営を行う公の施設に持ち込むことは困難だ。例えば、本体のNPOは、ボランティア活動やNPOのイベント案内の情報誌を毎月発行、1万部配布しているとしよう。第三者的にみれば、この情報誌を指定管理者になっている市民活動を支援する目的の公の施設で発行すれば、指定管理者の本体のNPOの業務の一部が軽減され、一挙両得と思うかもしれない。しかし、それでは、本体のNPOの中心事業が流出し、団体の内実が失われてしまう。

本体のNPOと指定管理者の矛盾は、スタッフの間でも現れてくる可能性が強い。指定管理者が管理運営を行う公の施設のためだけに雇われた職員は、いわばプロパーである。このため、必ずしも本体のNPOへの帰属意識をもたない。職員は、公の施設の業務を行っており、彼らの給与は委託費から支払われる。こういう制度である以上、職員が本体のNPOへの帰属意識をもちにくいのは自然といえる。この状態を放置すると、NPOにとっては、ミッションの達成に向けたオブジェクティブとしての公の施設の管理運営という考え方が、現場の職員によって貫徹されないことになってしまう。

この問題に対応するとしても、給与の財源をすべて本体のNPOから直接だすことは無理だろう。とすれば、職員の採用から採用後のトレーニングを含めた人事管理において、本体のNPOのミッションの達成のための業務であることをしっかり理解してもらい仕組みを作っておかなければならない。

まとめ

以上のように、NPOが指定管理者制度を活用していくうえで、さまざまな課題が存在する。こうした課題にどのように対応していけばよいのか。NPOマネジメントの立場からいえば、なによりも現場からの具体的な課題と対応策についての経験を集め、普遍化していくことが重要である。指定管理者制度が導入されて間もないこともあり、まだこうした作業はほとんど手がつけられていない。今後、指定管理者となったNPOは現場の課題を積極的に明らかにするとともに、現場の実態から学ぶ研究が広がり、NPOによる指定管理者制度の活用が社会的に意義のあるようになることを期待したい。

【参考文献等】

- 市川嘉一・西岡順平 [2005] 「ここまで進む指定管理者制度」『日経グローバル』第35号、pp8-44、日経産業消費研究所。
- 柏木宏 [2004] 「NPOによる所轄庁への報告義務」『共生社会研究』創刊準備号、pp.51-54、大阪市立大学共生社会研究会。
- 総務省自治行政局行政課 [2004] 『公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果』。
- 立石美佐子 [2006] 『指定管理者になっちゃった!』北摂こども文化協会。
- 地域協働型マネジメント研究会編著 [2004] 『指定管理者制度ハンドブック』ぎょうせい。
- 内閣府ウェブサイト：<http://www.npo-homepage.go.jp/>。