

隣保館の公共性と指定管理者制度

中川 幾郎

要 約

二〇〇二年四月以後、同和行政は明確な自治事務として位置づけられた。また、同和行政はコミュニティ政策として地域性、総合性、当事者に立脚して推進されなければならない。隣保館は、その重要な拠点施設として再浮上してくる。「公の施設」としての隣保館は地域特性に立脚し、人的・組織的機能と併せて存在するインスティテュートであり、その公益的な使命を軽視した「指定管理者」制度適用はありえない。

一 自治事務としての同和行政

改正地方自治法の施行により二〇〇〇年四月以後、地方自治体の事務のうち機関委任事務は原則的に法定受託事務に変わり、固有事務も自治事務に変わった。同和対策事業に関しては、地域改善対策特別措置法の時限が終了した二〇〇二年三月までは、国の特別交付金の対象であり、事実上は国からの機関委任事務であったかのような意識が一般的に存在したように思える。しかしながら、

特別措置法が終了したことをもって、「同和対策事業をもうする必要がない。もう部落問題は終わった」というのは誤りといわざるをえない。むしろ反対に、地方自治体の責任において対処する自治事務へ完全に移行したのであり、かえって地方自治体の責任が以前にも増して強く問われることになったといえる。このことは、憲法第一一条、第一三条、第一四条、地方自治法第一一条の二、人権教育及び人権啓発の推進に関する法律第一一条によっても明らかである。

また、同和行政は「人権行政」に移行し吸収された、

という受け止め方や解釈も誤りといわねばならない。例えば、「障がい者福祉行政は『一般福祉行政』に移行し吸収された」という言い方をするならば、それが極めて奇異に聞こえる物言いであり、実際的に成り立たないのと同じであろう。人権行政とは、被差別部落の問題をはじめ、障がい者、在日外国人、女性、子ども、高齢者などの多様な領域における人権保障行政を総称した用語であるが、やはり各領域ごとにそれぞれの専門性や独自性があり、それに対応した専門的な取り組みが実際的に必要なのである。

「一般対策へ移行」という言い方も、極めて不適当に理解され、無自覚に乱用されがちであろう。国の地域改善対策協議会の最終意見は、一般対策に移行し、そこで工夫と努力をしながら同和問題の解決を継続する、というものである。ここで期待されていたのは、同和行政を自治体の一般財源を投入する自治事務に位置づけ、なおその解決を図る努力を継続しようということであり、同和行政が終わるという意味では決してない。つまり、同和問題が存在する限り、同和行政は継続的に取り組まなければならないならず、「一般対策に移行したので同和対策はなくなった」という言い方も成り立たないのである。

あえていうならば、地方自治体の行政事務として同和

行政がまったく不必要であると判断するためには、当該自治体の圏域には同和問題が存在せず、地区出身者個人に対する差別も存在しない、ということの説明する責任が地方自治体にはあるといえる。しかし現実には、従来の同和地区住民だけではなく、新たに地区に入ってきた住民も被差別の当事者となりうることや、地区外に転出した住民も身元調査などで差別され続けていく危険性がある。インターネット上に、多くのタレントや著名人の実名をあげて、部落出身あるいは在日韓国・朝鮮籍であると攻撃する事例もいまだに見受けられるのが現実である。むしろ、誰もがこのような人権侵害に遭遇する危険性にさらされているといっても過言ではない。その意味では、当該地方自治体内部に同和地区が存在する、しないに関わらず、やはり、あらゆる自治体が取り組みを進めていかなければならない国民的課題であるといえる。

二 当事者性の重視と公益性

どのような人権行政の領域においても、他の政策と同じように、現状把握、課題抽出、政策立案（目標と基本方策設定）、施策（プログラム）設計、施策実行、評価修

正、政策再構築というサイクルがある。まずは現状把握をしなければ、どのような方針が必要でありまた急がれるべきか、さらには効果的であるかという予測や判断ができない。つまり、実態調査が必要なのである。この実態調査は、同和行政においては当事者である被差別部落の人びとの同意と協力がなくては正確なデータ把握ができない。さらに、政策立案や施策設計、実行、評価修正、いずれのプロセスにおいても、当事者の参画が必要かつ不可欠である。人権行政における当事者参画の必要性は、国際連合も強く指摘している。

「公益」は、一般的に「不特定多数の第三者利益」と定義される。それぞれを反対語に置き換えると、「特定」「少数の」「当事者利益」となる。このことから、特定、少数の当事者利益を図るように見える人権行政が批判されることがあり、特に同和行政はその批判にさらされやすいといえる。しかしながら、ソーシャル・マイノリティとしての被差別部落出身者、障がい者、在日外国人、女性、子ども、高齢者などを対象とする人権行政の実在とその施策の効果は、究極的には安心、信頼、安全、寛容、自立、社会活力、共同性などの多様な公益的価値として社会に還元されていく。つまり、反射的な第三者利益をすべての人々が享受することになるのである。

さらに注意しなくてはならないのは、国際人権規約を締約している国の約束として、多数決原理や世論調査などを根拠として、人権行政の施策水準を決定してはならない、とされていることであろう。ちなみに日本国は過去に、国際人権規約自由権規約の国内における実施状況について、第四回政府報告書を国連に提出した。この報告書の内容に関して、規約人権小委員会（後に人権理事事に発展）からの「最終見解」が、一一年も前の一九九八年に出されている。その中で、婚外子や在日韓国・朝鮮人、アイヌ民族、被差別部落の人びとに対する差別の存在、代用監獄の存在、被拘禁者の処遇などに関して、前回の一九九三年最終勧告でも指摘された内容が「大部分履行されていないことを遺憾とする」と述べられている。全体で二九項目にわたる厳しい指摘がされているが、特に留意すべきは「規約違反の世論調査による正当化は不可」と指摘されたことであろう。

つまり、政府としての国や地方自治体が依拠すべき規準は、日本国みずからが批准した国際人権規約であって、世論調査や多数決によつて決めるものではない、と厳しく指摘しているのである。ここでは、人権侵害の被害者となるリスクが高い人びとは社会的少数者（ソーシャル・マイノリティ）であることから、社会的・政治的にも、

経済的・文化的にも多数の力によってルール決定されてはならない、という原則が働いているということなのである。この背景には、過去のドイツにおけるナチス党が、選挙を通じてドイツ国民議会で多数派を占め、ユダヤ人排斥法を「公共の福祉」の名において制定したことなども、歴史的教訓として存在していることをわすれてはならない。

三 総合性、地域性の重視と隣保館の位置づけ

同和問題をはじめとして、障がい者、在日外国人、女性、子ども、高齢者などを対象とした人権行政は、それらの人びとの生活全般を視野に据え、有効かつ適切な政策・施策を構築していかなければならない。したがって、福祉、保健、医療、教育、労働、社会参画などの相互に関連しあう緊急性の高い分野はもとより、文化、都市計画、まちづくりなどにも及んでいく。その意味で同和行政は、地域に足を据えた隣保館を拠点として、人権行政の中では最も最初に総合性が追求されてきた領域であるといえるだろう。その他の人権行政領域においても、この総合性の視点が確保されなければならない。

さらに、地方自治体内部の各地域においても特性、個

性がある。農業地帯、市街地、住宅地、新住民が多数を占める地域、新旧住民混合地域など、それぞれに応じたコミユニティ政策が立てられるべきである。コミユニティづくりにあたっては、市民同士の距離もごく近くなり、性別、年齢、出身、職業などもさまざまな人びとのふれあう機会が多くなる。このとき、各領域ごとの人権行政や市民啓発の水準とその有効性が、改めて問い直されることに留意しなくてはならない。

各地自治体の同和地区に設置されてきた「隣保館」「人権センター」は、もともと厚生労働省所管の施設であり、同和地区を基盤とし、また地区住民を対象としたコミユニティセンターである。隣保館は、本来セトルメントであり、地域環境改善、地域住民の生活自立、生活改善のための施策の総合性を担保する施設である。その意味では、対象地域住民の福利向上が第一順位の公共目的である。「公の施設」が、広く市民一般の利用に供される一般原則は当然のこととしても、多種多様にわたる「公の施設」は、各施設ごとの設置使命を第一順位の公益的的使命とするべきなのである。

青少年施設、老人施設、女性施設、障害者施設などの対象者別施設があるように、同和地区のような特定地域改善のための地域別施設が存在するのは当然である。そ

の意味で、隣保館、人権センターが当該地域住民の利用、当該地域の生活改善を最優先の公益目的とすることになら問題はない。仮に青少年センターが、社会的不適応に陥った少数の青少年のための施策、相談・カウンセリング等をおろそかにして、一般市民の会議利用や教養事業のための貸し施設事業を重点とするならば、公益的な本来の施設設置使命（ミッション）をおろそかにしていると非難されても仕方がないということになる。同和地区における隣保館、人権センターも同じである。

四 「公の施設」の使命（ミッション）確認を

隣保館は「公の施設」である。これら「公の施設」を対象とした指定管理者制度を導入するにあたって、特に注意すべきと思うのは、「指定の手続き」に規定される管理者の選定基準のあり方と、当該「公の施設」で実施されることが期待される「業務の範囲（中身）」である。さらに、貸し会議室、駐車場、駐輪場などの単純な定型サービスを供給する施設（ファシリテイ）とは異なり、公民館、博物館、図書館、文化ホール、障害福祉センター、国際交流センター、隣保館などの人的・組織的機能と併せて公益的使命を発揮する施設（インスティテュー

ト）に関しては、「経済性」「効率性」だけではなく、さまざまな「公益性」をどのように担保するかが施設の使命としてビルトインされていなくてはならないはずである。

したがって、管理者選定基準と業務範囲の中に、公益性がいかに確保され、反映されているかが問われる。国が示唆している例示的な指標（二〇〇三年七月一七日総務省自治行政局長通知）では、「住民の平等利用の確保」「施設効用の最大化」「管理経費の縮減」及び「管理を安定的に行う物的、人的能力の保有」があげられている。要約すれば、①公平性、②有効性、③経済性、④安定性が示唆されているといえる。

公平性の確保は「公の施設」の基本的な使命、性格からして当然のことである。また安定性の確保も、長期にわたると想定される指定期間や、受託をする団体側の経営基盤の信頼性を期待しているものと考えらるならば当然のことである。さらに、管理経費の縮減、経済性、コストダウンの追求も、経営の健全性を考慮するならば当然のことであろう。むしろ問題は、「施設効用の最大化」の解釈なのである。

ここでいう施設「効用」とは要するに「効果性」「有効性」のことなのであり、その「有効性」発揮という課

題をどのように理解し、指標として分解するかが重要であろう。指定管理者制度と正面から向き合うことは、同時に公共施設におけるこの「有効性」を問い直すこともある。またここでいう「有効性」概念は、「公益性（または地方公共性）」概念と連動するものはずである。

およそ公共政策の「有効性」とは、ある政策が、一定の公益的価値軸に沿ってどれだけ有益な社会的変化をもたらしたか、ということに他ならない。だとするならば、「有効性」を論議するために、その基軸となる公益的価値概念を確定しなくてはならない。地方自治体におけるこの公益的な価値軸の選択と共有、その確定が団体意思としての総合計画等をはじめとするさまざまなレベルにおける構想・計画づくりである。隣保館や人権センターなどの施設の側から見れば、各施設を支える上位政策において理念と基本目標の明示があり、それを受けた個別「公の施設」の設置理念、目標設定・事業計画が策定されなくてはならないはずである。つまり、指定管理者制度を導入するならば、これに先んじて設置主体者である自治体側の政策、すなわちその価値軸（理念、使命）と目標、施策体系が公開され、明確に示される必要があることに留意すべきであろう。

五 経済性、効率性、有効性の区別を

経済性、効率性は経済的合理性に基づく指標であり、インプット（コスト）・アウトプット（産出財・サービス量）との関係において、それを客観的数値で表すことが可能である。それに対して、有効性はアウトカム（成果、効果）を問うものであり、公共政策においては平等、正義等の政治的合理性に基づく価値軸が細やかに特定されない指標化できない。例えば、隣保館の事業評価をするにあたって、インプットをハード・ソフト・人材等に係るコストと考え、これに対してアウトプットは、事業量やサービス利用者数である、と考えるのは一般的ならえ方であろう。しかし肝腎なことは、何をアウトカム（成果・有効性）と考えるかである。例えば、地域住民の失業率低下、児童・生徒の学力や学歴の向上、地域の安全係数の上昇、地域自治力の発揮など、さまざまなアウトカム指標が考えられる。

他分野の例であるが、公立文化ホールにおいて、年間集客量を当該自治体人口で除した数値をアウトカムととらえる考え方があり、と仄聞したことがある。ならば、集客力と人気のあるポップス歌手や演歌歌手のショーに

専念した大衆演芸場的なホール経営をすればよい。同じく公立図書館のアウトカムも、総貸出件数を単純に人口で除したものの、すなわち貸出密度だけでよい、ということになる。ならば、極論といわれるかもしれないが公立図書館は流行本、劇画、漫画、ビデオ、CD、週刊誌の類ばかりを揃えた貸本屋に徹すればよいということになりかねない。このような誤ったアウトカム（成果）思考は、単純な「市民満足度」信仰に堕したポピュリズム（大衆迎合主義）に繋がりがやすいのである。

したがって、経済性・効率性偏重に陥ると、大衆的な顕在的需要（デイマンド）だけを重視して行動する傾向となる。その結果、社会（地域社会、市民社会）の潜在的な需要（ニーズ）が切り捨てられていくのであれば、少数者の人権保障も危うくなる。インスティテュートとしての公共施設が担う多様な公益性を考えると、社会の潜在的課題の調査・発掘と、これに対応した積極的な施策が必要であることは明らかであろう。そこでは、当然に社会的少数者や弱者の権利が範疇に入ってくることを考慮しなくてはならない。これは、社会教育という「要求課題」だけではなく、「必要課題」への取り組みの大切さを明らかにすることである。

指定管理者制度に期待される「施設効用の最大化」の

内容は、当然にこれらの使命や価値観に立脚した指標として明示されることが要求される。したがって指定管理者の「選定基準」の内容と、施設の「事業計画書」、行政と管理者との間に交わされる「協定書」等に盛り込まれる「事業基準」「業務の基準」には、これらの外部性や公共性に立脚した価値観が反映されていなくてはならないのである。

基本に帰ろう。そもそも指定管理者制度を導入しようとする施設設置者、地方自治体側が、改めて施設の設置理念、目的、使命を、まずは外部に向かって明らかにしなくてはならない。さらに、なぜ指定管理者に移行させるのか、どのような基準（価値軸）で指定管理者を選定するのか、また「業務の範囲」を定めるにあたってどのような事業内容（実現される価値）を期待するのかなどの点で、施設の政策的な位置づけ、施設が立脚している価値観を明確にする責務がある。

しかしながら、そのような作業を経ないまま、自治行政局長通知に示された抽象的な例示指標を安易に使い、不明確で未熟な選定基準を提示しているような自治体がやはり多いのである。そこには、自治体側の政策理念不在、公共施設における経営ミッション（使命）の不明確化、惰性化の弱点がやはり顕れている。このような脆弱

な理念水準のまま「指定管理者」制度が導入された場合、結局はほとんどの施設で経済性、効率性の価値軸が重点的に適用されていく危険性があることを憂慮する。

六 隣保館への指定管理者制度適用の判断基準

「公の施設」に指定管理者制度を適用するにあたっては、四つの視点から判断を加えなくてはならない。まず、①当該施設が単純で定型的なサービスを供給する施設、ファシリテイであるか、当該施設を活用しての政策的使命遂行を目的とする、施設と組織との集合体、インステイテュートであるかを明確にしなくてはならないことを強調しておきたい。後者であれば、改めて施設の政策的使命を明確にしなくてはならない。これは、施設経営にあたって、経済性・効率性原理の追求だけでなく、いかどうかを判別する第一関門である。次に、②当該施設が有する機能と政策分野の専門性を吟味しなくてはならない。さらに、③施設の規模と立地性、④そしてそれに対応した当該施設の指定管理者たり得る民間団体の存否、分布状況も考慮しなくてはならない。これら諸条件を吟味した上で、指定管理者制度が導入されるべきかどうかの判断をなすべきであろう。

①の視点からは、政策目的に適合した団体設立使命（ミッション）を有する団体が指定管理者となることが望ましい。そのためには、団体適格性審査も必要である。例えば、人権行政の拠点施設である人権センターや隣保館などにおいて、管理者団体が地域特性を把握せず、内部倫理規定も整備せず、職員への人権研修もしていない、ということが許されるであろうか。これらは除外基準として考えるべきである。

②の視点からは、施設機能、事業の専門性を担保する職員、技術のストックと活用スキルを有しており、それが行政による直接経営よりも効率的（生産性が高い）かどうか判断基準となる。その結果として民間団体が勝るのならば、当該団体が指定管理者たり得る。場合によっては、人事異動が頻繁な直営よりも、地域に根ざして活動する職員や優れたスキルと技術ストックが確保できるといふ利点も想定できる。しかしながら厚生労働省は、行政直営を堅持して、専任館長職等を配置していることなどを隣保館事業への補助金交付条件としている。その趣旨は、この専門性とスキルを持った人材ストックを確保することを意図しているのである。したがって、その実質的コストと政策的有効性を比較勘案してなお慎重に判断すべきである、ともいえる。

③は、大規模中枢施設か地域コミュニティ立地型施設か、都市部に立地する施設か郡部に立地する施設かの違いである。大規模で都市部に立地するほど民間企業のインセンティブも働くが、小規模で郡部立地になるほどインセンティブは働きにくい。隣保館はほとんど小規模であり、地域ごとの特性も異なる。したがって直営方式がほとんどであるが、政策目的に合致する地域コミュニティ団体（地元自治会など）、市民NPO（人権団体など）等の登場するチャンスも大きくなる。そしてそれは、住民自治力、地域自治力の向上という公共的に有益な効果をもたらすことでもあろう。

④は、経営者としての指定管理者たりうる団体が当該自治体エリア、または近隣エリアにおいて現実に存在するのかどうか、ということである。単純な施設管理や定型サービス供給業務の場合は、地理的条件を乗り越えて、なお規模の利益を追求する（複数施設の一括受任など）ことが可能であり、都市部の事業者が参入することも考えられる（しかし隣保館、人権センターにあつては規模の利益が発生することは考えにくい）。

以上のような基準と条件に合致する団体があつてこそ、指定管理者制度は導入可能となるのである。「隣保館」をこれらの条件に当てはめて、指定管理者制度への移行

可能な団体条件を考えてみる。すると、①隣保館の使命＝ミッションに適合した社会的使命を果たしているか、これを遂行しうる団体であること、②人権行政の拠点施設としての隣保館事業（ソフト）の専門性に対応できる人的資源と能力を持った団体であること、③当該隣保館が立地する地域の特性を把握し、これに対応できる団体であること、④自立的に隣保館経営が可能な経営能力を有する団体であること、という条件が導き出される。

これらの条件が満たされなるときは、直営を継続する他はない。そして当然のことながら、指定管理者制度を導入すべきかどうかを考慮するにあたっては、地域性、総合性、当事者性の三つの視点に立ち、指定管理者選定のモノサシともなる、「隣保館」の使命＝ミッションを確認、確立し、政策目標を確定し、事業戦略を構築していくプロセスに、当事者市民が参画し、協働作業をしながらか進めていく必要がある、と筆者は考える。