

琉球大学学術リポジトリ

子ども・青少年行政におけるNPO・財団との「協働」と指定管理者制度：
川崎市子ども夢パークを事例に

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学生涯学習教育研究センター 公開日: 2015-03-30 キーワード (Ja): 財団, 協働, 青少年教育施設, 指定管理者制度 キーワード (En): NPO 作成者: 竹森, 香以, Takemori, Kai メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/30618

子ども・青少年行政におけるNPO・財団との「協働」と指定管理者制度

—川崎市子ども夢パークを事例に—

“Collaboration” within the Designated Administrator System between NPOs and Foundations Dealing with children and Youth Administration : A Case study of Kawasaki city Kodomo Yume Park

竹森 香以¹

キーワード：NPO 財団 協働 青少年教育施設 指定管理者制度

要旨

NPOと自治体出資の財団が共同で指定管理者となっている青少年教育施設である「川崎市子ども夢パーク」を事例に、子ども・青少年分野における行政・NPO・財団の関係、さらに「協働」概念と指定管理者制度の関係についての検討を行った。その結果、固有の専門性と経験を持つNPOと財団の共同指定管理にはメリットが見られたが、指定管理者の選定と評価に内在する権力構造が、行政と民間主体の関係性を非対等なものとしており、川崎市の掲げる「協働」の理念との緊張関係が見られた。こうした構造に起因して、経営体としての民間主体が限られた資源と不安定な見通しのもとでの自己努力を求められることが、利用者との継続的で安定的な「関わり合いの質」の確保という、子ども・青少年の居場所づくりに関わる事業に求められる特性の保障を困難にしていると考えられる。民間主体の長期的な存続と成長を視野に入れた、指定管理者制度とその運用の問い直しが求められる。

I はじめに

自治体の厳しい財政状況や行政改革を背景に、生涯学習の推進の目的や方法は大きく変化してきているとされる。生涯学習施策の目的は個人の学びの支援から社会の要請への対応へと移行し、学習機会の供給主体は、自治体やその出資法人に留まらず、民間企業、NPO、住民自身を包含するものへと多様化してきている。こうした中で、各自治体の取り組みにおいては、地域の多様な課題と結びついて生涯学習の振興が図られていることが指摘されている¹⁾。

自治体における生涯学習の推進に係る新たな方法として、行政と共に住民自身が公共サービスの担い手となる「協働」や、2003年の地方自治法改正により導入された指定管理者制度による公の施設の管理運営主体の多様化が挙げられる。いずれも、財政状況の逼迫する行政と活力を増すNPOや企業などの民間主体との、連携やパワーバランスの在り方を問い直すものであると言えるだろう。

また指定管理者制度については、従来「第三セクター」として生涯学習に関わる公の施設の管理運

¹ 東京大学大学院 院生

営の多くを担ってきた自治体出資の財団法人が、生涯学習分野に参入しようとする多様な供給主体との関係性において自らの意義を示す必要性に迫られていることも指摘されている²⁾。

本稿は、川崎市の青少年教育施設である「川崎市子ども夢パーク」(以下、本文中は「夢パーク」)を事例に、子ども・青少年分野における行政と民間、また第三セクター(財団)とNPOの主体間の関係を検討し、さらに「協働」の概念と指定管理者制度の原理的關係を明らかにするものである。

この事例を取り上げる理由を以下に挙げる。第一に、生涯学習における子ども・青少年分野の固有性に対する着目である。大桃・背戸(2010)は、主として成人に対する学習供給施策やそのための基盤整備に関わる動向に限定して自治体生涯学習施策の多様化を論じている³⁾。こうした動向が、子ども・青少年行政においてはどのように現れているのかを検討することには一定の意義があるだろう。

また、指定管理者制度の導入やそれに伴う課題については、生涯学習の中核を占める社会教育の領域においてもしばしば論じられてきた⁴⁾。例えば長澤(2011)は、指定管理者制度それ自体が内包する深刻な矛盾として、①「経費の削減」が絶対的な目的となっていること、②応募者は「価格競争」に勝ち抜くために自ら指定管理料を低く見積もる指向をもつこと、③地域住民の生活からの遊離、教育機関職員と教育委員会事務局職員に蓄積・継承されるべき専門的力量的低下という社会教育行政への深刻な影響を与えうること、④指定管理者側の自律性と創造性がつねに阻害される可能性があること、を挙げている⁵⁾。しかし、社会教育関係施設のうち量的に上位を占めるのは社会体育施設、民間体育施設、公民館、図書館、博物館などであり、青少年教育施設の数に相対的に少なく⁶⁾、研究の蓄積も十分でない⁷⁾。その一方で、青少年教育施設は、公立の社会教育関係施設のうちで指定管理者制度を導入している割合が文化会館に次いで高く、こうした観点からも指定管理者制度の導入に係る青少年教育施設に固有の態様を明らかにすることには意義があると考えられる。

第二に、夢パークの管理運営の在り方の変遷をめぐって、行政・財団・NPOの三者の関係性の態様、また「協働」と指定管理者制度との緊張関係を観察できることである。夢パークは川崎市子どもの権利に関する条例(以下、本文中は「川崎市子どもの権利条例」)に基づいて設置された施設である。同条例の制定や、夢パークの構想や設置にあたっては、子ども・市民の参加が重視されており、「協働」のプロセスにより設置された施設であると言える。夢パークの管理運営は、2003年の設置当初には川崎市が100%出捐する財団が受託していたが、1年間の教育委員会の直営期間を経て、2006年度からは財団とNPOが共同で指定管理者となっている。しかし、川崎市の「協働型事業のルール」においては、指定管理者制度は協働型事業の中には入らないとされている(IV章で詳述)⁸⁾。

子どもの権利条例の制定は日本の自治体で初めての取り組みであったことから、川崎市子どもの権利条例自体の理念や制定過程、施策の検証や市の行動計画の策定等に関わる先行研究は多数存在する⁹⁾。しかし、条例の理念の具現化にあたって、公の施設の管理運営に関わっていかなる発展あるいは矛盾が見られたかということについては、未だ十分に考察されていない¹⁰⁾。

以上から、本事例は子ども・青少年行政におけるNPO・財団との「協働」と指定管理者制度についての検討に適していると考えられる。

本稿では、まず川崎市子どもの権利条例と夢パークの概要を整理し(II章)、次に指定管理者制度の導入を含めた夢パークの管理運営の沿革を概観する(III章)。さらに夢パークの指定管理者の選定と評価について検討を行ったうえで(IV章)、NPO・財団による青少年教育施設の指定管理と「協働」について考察する(V・VI章)¹¹⁾。

II 川崎市子どもの権利条例と夢パーク

1 川崎市子どもの権利条例の制定

川崎市は、2001年4月1日から川崎市子どもの権利条例を施行している¹²⁾。これは日本の自治体で初めての子どもの権利に関する条例であり、2000年12月21日の市議会にて全会一致で議決されている¹³⁾。

条例制定にあたっては、多数の市民や子どもの参加がなされた¹⁴⁾。川崎市子どもの権利条例について検討してきた「子どもの権利条例検討連絡会議」と「子ども権利条例調査研究委員会」は、約2年間にわたり200回を超える会議や市民・子どもたちとの意見交換を実施し、条例の骨子案を市長に答申した。市議会に提出された条例案は、この答申の趣旨を尊重してまとめられたものである¹⁵⁾。

川崎市子どもの権利条例に基づく制度や仕組みには、子どもの参加による「学校教育推進会議」や「子ども会議」の設置、子どもの相談や救済にあたる「人権オンブズパーソン制度」の創設、市の子どもの権利に関する施策や事業等を検証する「子どもの権利委員会」の設置などのほか、本稿の対象事例である夢パークの開設がある¹⁶⁾。

2 川崎市子どもの権利条例と夢パークの設置

夢パークは、川崎市子どもの権利条例を実現する無料施設として、2003年7月に川崎市高津区に開設された。条例上の根拠規定は、第27条「子どもの居場所」、第31条「参加活動の拠点づくり」、第34条「市の施設の設置及び運営に関する子どもの意見」である¹⁷⁾。その目的は、「子どもが遊び、及び夢を育む場並びに子どもの活動の拠点及び居場所を提供するとともに、子どもの自主的及び自発的活動を支援することにより、それぞれの子どもに応じた成長及び子どもの地域等における活動への参加の促進に寄与する」¹⁸⁾ ことにある。

子どもの権利を全面的に保障するため、子どもたちが自分の責任で自由に遊び、ありのままの自分でいられる場であることが重視されている。屋外には、たき火や水遊びなどのできるプレイパーク(冒険遊び場)や広場、サイクリングロードなど、屋内には、全天候型スポーツ広場、スタジオ、交流スペースなどがある。また、子ども参加の拠点として、「川崎市子ども会議事務室」がある¹⁹⁾。

さらに、川崎市は夢パーク内に不登校児童・生徒の居場所である「フリースペースえん」(以下、本文中は「えん」)を開設しており、「えん」の運営は「特定非営利活動法人フリースペースたまりば」(以下、本文中は「たまりば」)が行っている²⁰⁾。「たまりば」は、1991年に自分の「居場所」を見出せない子どもや若者たちが集まるフリースペースとして川崎市高津区に開設され、2003年に日本初の公設民営フリースペースとして夢パーク内の「えん」の運営を川崎市から受託した。「えん」では様々な講座や行事を通じて子どもたちの学び・育ちの支援が図られ、「えん」開設以来、川崎市内・外を問わず「えん」に通った日が学校の出席として認められている²¹⁾。

2006年4月1日から夢パークには指定管理者制度が導入され、現在「川崎市子ども夢パーク共同運営事業体」(以下、本文中は「夢パーク共同運営事業体」)が指定管理者(5年間・2期目)となっている²²⁾。夢パーク共同運営事業体は、公益財団法人川崎市生涯学習財団(以下、本文中は「川崎市生涯学習財団」)と「たまりば」から構成される。なお、夢パークの管理運営主体の変遷はⅢ章で扱う。

子ども自身による自主的な運営が目指されているほか、青少年関係団体及び市民利用・ボランティア団体の代表者、地域団体の代表者、市内学校関係者、学識経験者、公募市民により構成される「子ども夢パーク運営協議会」や、「子ども夢パーク運営準備会」の公募市民を中心に構成された「子ども夢パーク支援委員会」が設置されている²³⁾。

Ⅲ 夢パークの管理運営と指定管理者制度

1 夢パークの管理運営の沿革

川崎市子どもの権利条例が制定されると、同条例を実現するための施設として、2001年1月に「仮称 子ども夢パーク」の設置が発表された。それを受けて、「仮称 川崎子ども夢パーク推進委員会」が設置され、夢パーク整備に関わる基本構想及び基本計画の策定に着手した。一方、公募で募ったおとなと子どもで構成する「運営準備会」では、行政との協働事業としてワークショップやアンケート等を行い、特に子どもたちの意見を尊重した検討が進められた²⁴⁾。

2003年4月、夢パークの管理運営を財団法人川崎市生涯学習振興事業団²⁵⁾が川崎市教育委員会から受託し、夢パークは同年7月に市内5番目の青少年教育施設として開設された。その後、2005年4月1日から1年間川崎市教育委員会の直営となっている。さらに、2006年4月1日から5年間、指定管理者制度が導入されたことにより川崎市生涯学習財団と「たまりば」が夢パーク共同運営事業体として管理運営を行った(1期目)。2011年4月1日からは、引き続き同共同運営事業体が5年間の指定管理者としての指定を受けている(2期目)²⁶⁾。

川崎市子ども夢パークの財産所管を行うのは川崎市教育委員会であるが、2008年度より、川崎市市民・こども局こども本部長に運営に関わる事務委任がなされている²⁷⁾。

2 指定管理者制度の概要

指定管理者制度とは、従来公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人に委託先が限定されてきた公の施設の管理を、地方公共団体が指定する法人その他の団体(指定管理者)が代行することを可能とした制度である²⁸⁾。公の施設の管理に対して民間事業者の参入の道を開いた同制度は、以下のような経緯で導入された。

2003年9月2日、公の施設の指定管理者制度を創設する改正地方自治法(平成15年法律第81号)が施行された。公の施設は、「公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理を確保することが必要²⁹⁾」との考えから、従来は、受託主体の公共性に着目して管理受託者を限定してきた。しかし、十分なサービス提供能力が認められる民間主体の増加や、多様化する住民ニーズへの効果的・効率的対応のために民間事業者のノウハウを活用することの有効性が論じられてきた。例えば、民間事業者の手法の活用による公の施設の管理に要する経費の削減や、それによる当該公の施設の利用料金の低料金化、利用者満足度の向上と利用者の確保を志向する民間経営者の発想を取り入れることによる利用者へのサービスの向上などが期待された³⁰⁾。

こうして、「公の施設の適正な管理の確保のため、受託主体の公共性に着目してきた従来の考え方を転換し、管理の受託主体を法律上制限することとせず、必要な仕組みを整えた上で、その適正な管理を確保しつつ、住民サービスの質の向上にも寄与するよう、制度の改正を行うこととした³¹⁾」のが、改正自治法施行による指定管理者制度の創設の意図である。

なお、指定管理者制度の運用に関する事項は広く地方公共団体の自主性に委ねられている。例えば、指定の手続き、管理の基準及び業務の範囲等については各地方公共団体の条例で具体的に定めることとされており³²⁾、指定管理者制度の全国的な状況の網羅的な把握は非常に困難であると考えられている³³⁾。本稿では、IV章において、夢パークに関わる川崎市の指定管理者制度の運用について説明を行う。

3 川崎市生涯学習財団の概要

川崎市生涯学習財団³⁴⁾は、シニア活動支援事業、NPOとの協働運営による「かわさき市民アカデミー」事業及び青少年地域間交流事業等の事業に取り組むほか、受託事業の運営や生涯学習情報の提供を行い、川崎市の生涯学習振興の役割を担っている。所管部局は川崎市教育委員会生涯学習部生涯学習推進課である。基本財産は200,000千円であり、川崎市が100.0%出捐している³⁵⁾。2012年度決算額は565,579千円、2013年度予算額は577,276千円であり、役員として理事7名(内常勤2名)・監事2名・評議員7名を抱え、職員数は61名である³⁶⁾。

4 夢パーク共同運営事業体の概要

夢パーク共同運営事業体は、川崎市生涯学習財団が代表者、「たまりば」が構成員となっている共同運営事業体である。現在、2011年4月1日から2016年4月1日まで、夢パークの指定管理を受託し

ている。2012年度の収入は62,333.33千円（指定管理料）、2012年度の支出は62,116.784千円である³⁷⁾。

IV 夢パークの指定管理者の選定・評価

1 夢パーク指定管理者の選定

夢パークの指定管理者の選定に際し、同パークを所管する市民・こども局こども本部長は、公告により申請してきた法人その他の審査を民間活用推進委員会に依頼しなければならない。民間活用推進委員会は、1の施設ごとに委員8人以内³⁸⁾をもって組織される。委員は、(1)学識経験者、(2)施設の運営管理に関して専門的知識を有する者、(3)財務の専門家、(4)その他市長が必要と認める者のうち、川崎市職員以外の者から委嘱される。審査に係る提出書類は、公の施設の管理予定者審査依頼書のほか、(1)法人その他の団体からの申請書、(2)施設の管理に関する事業計画書、(3)施設の性質又は目的に応じて定める選定基準、(4)その他参考資料である。民間活用推進委員会は、施設の条例、規則及び選定基準等に従い、管理者としての適否を審査し、その結果を市民・こども局こども本部長に通知する。市民・こども局こども本部長は、当該審査結果を教育委員会に通知する。指定管理者は、議会の議決を経て指定される³⁹⁾。

2 川崎市子ども夢パーク指定管理者の評価

夢パークを所管する市民・こども局こども本部長は、同パークの指定管理者の行った管理運営業務の内容等について、毎年度民間活用推進委員会に評価を依頼しなければならない。また、指定期間が定められている場合、原則として、その最終年度において総括評価を行わなければならない。評価に係る提出書類は、公の施設の管理者が行う管理運営業務の評価依頼書のほか、(1)所管課からの報告書(2)法人その他の団体からの報告書(3)その他参考資料である。民間活用推進委員会は、提出された書類に基づき、管理運営業務の内容等について評価を行い、その結果を市民・こども局こども本部長に通知する⁴⁰⁾。

3 所管課による夢パーク共同運営事業体に対する評価の検討

上述のように、夢パークを所管する市民・こども局こども本部長は、民間活用推進委員会に同パークの管理運営業務の内容等についての評価を依頼する際に、所管課からの報告書を提出する必要がある。民間活用推進委員会による評価は、所管課からの報告書を含む提出書類に基づいて行われるため、夢パークの指定管理者に対する所管課の評価は、民間活用推進委員会による評価や次期の指定管理者の選定において重要な意味を持つと考えられる。よって本節では、夢パークの所管課である市民・こども局こども本部子育て施策部青少年育成課による夢パーク共同運営事業体に対するこれまでの評価を検討する。

2008年度から2012年度における評価⁴¹⁾は、5つの分類（①利用者満足度、②収支計画・実績、③サービス向上及び業務改善、④組織管理体制、⑤適正な管理実施）に基づいて行われている。これらの各分類の下部に、評価項目とその着眼点が設けられており、各項目（群）には配点（5点もしくは10点）が与えられる。評価段階は5段階であり、5は配点の100%、4は配点の80%、3は配点の60%、2は配点の40%、1は配点の20%を評価点とする。各項目（群）における評価点を合計することで、総合評価点が得られ、この総合評価点を基に評価ランク（A～Eの5段階）が決定する。表1は、評価の分類・項目・配点の構成、表2は、2008年度から2012年度における評価の分類ごとの評価点（各分類下部の項目（群）の評価点の合計）・総合評価点・評価ランクを示したものである。

表2を見れば明らかのように、夢パーク共同運営事業体に対する所管課からの評価ランクは、2008年度から2012年度まで一貫して「C」である。これは、夢パーク共同運営事業体の管理運営業務が「適正」であること、すなわち仕様書の求める水準どおりに業務が遂行されていることを示す。これ以上

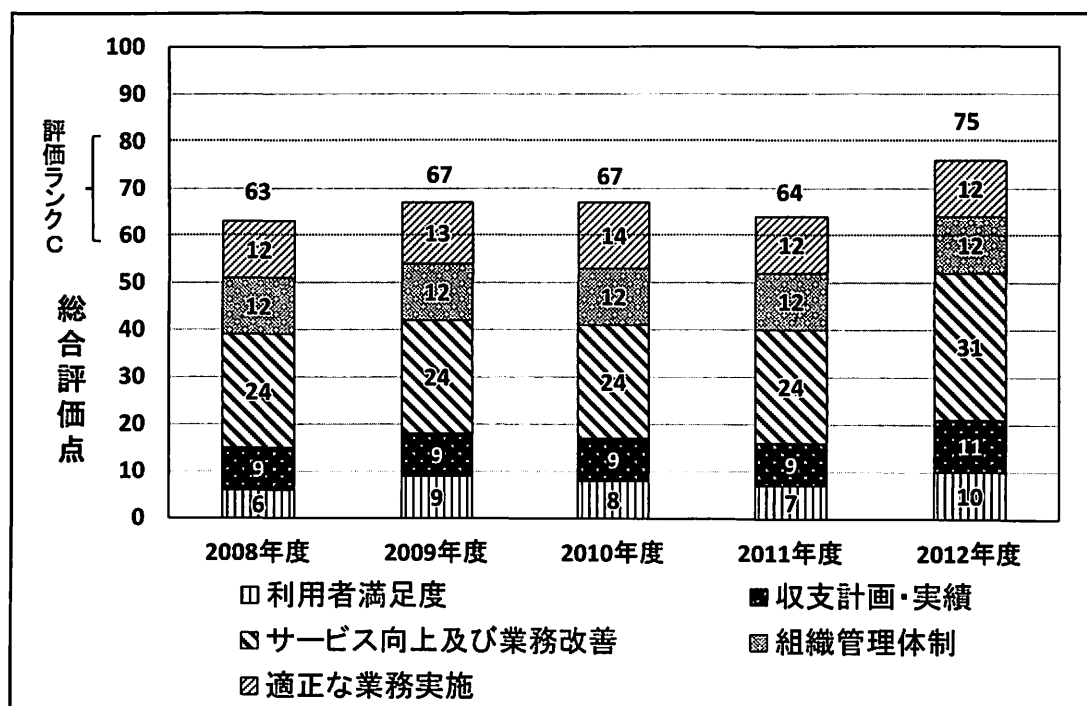
の評価を得るためには、仕様書が求める以上の業務を立案し実行していく必要があるのである。

また、指定管理業務の毎年度の評価結果は、次期指定管理者の選定時に考慮される（実績評価）が、各年度において評価ランク「C」を獲得することによる、次期選定時の評価得点に対する実績反映の割合は「0%」である⁴²⁾。つまり、指定期間を通じて「適正」な管理運営業務を行っているのみでは、

表1 夢パーク指定管理者に対する評価の分類と項目⁴³⁾

分類	項目	配点
利用者満足度	事業推進	5
	事業成果	5
収支計画・実績	適切な金銭管理・会計手続	5
	効果的・効率的な支出	10
サービス向上及び業務改善	施設・事業の広報	5
	利用者への対応	10
	学校及び行政機関との連携	10
	利用者ニーズ	10
組織管理体制	適正な人員配置	10
	職員の研修体制	5
	個人情報等の取扱	5
適正な業務実施	施設・設備の保守管理	5
	利用者の安全確保	5
	防犯対策	5
	災害への対応	5

表2 夢パーク共同運営事業体に対する所管課からの評価⁴⁴⁾



※評価点：100点満点。評価ランク：5段階評価。

- A (90点以上)：特に優れている。
- B (80点以上90点未満)：優れている。
- C (60点以上80点未満)：適正である。
- D (40点以上60点未満)：改善が必要である。
- E (40点未満)：問題があり適切な措置を講じる必要がある。

次期の選定にあたって有利になることはない。

公募による競争原理の働く指定管理者の選定において高い評価を受けるためには、仕様書の水準を超えた業務改善のための自主努力が際限なく求められることが明らかである。

こうした選定と評価は、夢パークの指定管理をめぐるアクター間の関係、とりわけ行政とNPO・財団の関係にいかなる構造をもたらす装置として機能しているのだろうか。また、そうした関係の構造が、子ども・青少年の居場所づくりを目的とする青少年教育施設の在り方に、どのような課題をもたらしているのだろうか。これらの問いについては、次章で検討する。

V NPO・財団による青少年教育施設の指定管理と「協働」

1 NPO・財団による青少年教育施設の共同指定管理の意義

夢パークの利用者数は大きく増加しており、また社会的な注目度も高い。2012年度の総利用者数は85,597名（前年度比3,882名増）、「えん」登録者数は111名（昨年度比10名増）であり⁴⁵⁾、147の団体と37名の個人による視察・見学・取材を受け入れている⁴⁶⁾。これらは、多くのイベントや活動の実施を通じて、利用者のニーズに応じたサービスが提供されていることの証左であると言え、夢パーク共同運営事業体による指定管理の意義は大きいと考えられる。

それでは、夢パークの事例において、従前の委託管理者であった自治体出資の財団と、NPOが共同で指定管理者となることによって、どのようなメリットがもたらされたのだろうか。以下、メリットを有する主体ごとに考察を行う。

まず、行政にとってのメリットとして、大規模な財団が持つ安定性や施設の管理運営の経験やノウハウと、NPOの持つ子ども・青少年の居場所づくりの経験や専門性の両方が提供されることにより、限られた指定管理料の中でも安定的で質の高いサービスの提供が可能になっていることが挙げられる。良質なサービスの供給は、当然ながら利用者にとってのメリットでもある。

次に、財団にとってのメリットである。川崎市生涯学習財団は夢パークの管理運営以外にも多数の生涯学習関連の事業を抱えており、夢パークの管理運営業務がなくなることが直ちに財団の存続自体に影響するとは考えにくい。指定管理者制度導入後も夢パークの指定管理者となることで、職員の専門性の向上や安定的な雇用計画に資するものであったと推測される。

さらに、「たまりば」にとっては、公的な財源を活用しながら自らのミッションを実現し、社会的認知度や信用を高める機会になったと考えられる。

また、市民自治の市政運営を目指す川崎市の方向性⁴⁷⁾ から見ても、市民の参加により実現した条例に基づく施設の管理運営に、市民自ら関わることの価値を見出すことができる。

2 指定管理者制度と「協働」

一方で、川崎市の解釈によれば、指定管理者制度と「協働」の概念とは合致しない側面があるという。「川崎市自治基本条例」（2005年4月1日施行）においては、「協働」を「市民及び市が、共通の目的を実現するために、それぞれの役割と責任の下で、相互の立場を尊重し、対等な関係に立って協力すること」と定義している⁴⁸⁾。

さらに2008年に川崎市は、市民活動団体と行政が協働で事業を行うときの基本的な考え方と、企画・実施していくための標準的な手順を示す「川崎市協働型事業のルール」を定めた。これは、協働の効果を発揮し、より高い事業成果を得られる協働型事業の推進を目的とするものである。ルールという名称ではあるが、「いわゆる規則として当事者それぞれの行動を拘束するものではなく、お互いが守る内容として尊重するもの」と考えられている。このルールにおいては、川崎市自治基本条例に定められる「協働」の概念を踏まえて、協働の原則を、①目的の共有、②対等の関係、③相互理解、④役割分担と責任範囲、⑤公開性・透明性、⑥成果の振り返りとしている⁴⁹⁾。

しかし、協働型事業のルールにおいては、指定管理者制度は協働型事業に入らないとされる。その理由は、以下の引用に述べられているように、行政と指定管理者との対等性が保持できないことにある。

指定管理者制度は、広く民間事業者等に公の施設の管理を代行させ、市民サービスの向上、経費の削減を図りながら、多様化する市民ニーズにより効率的・効果的に対応していくための制度です。この制度では、指定管理者が指示に従わない時等に、行政は管理の指定を取り消したり、管理の業務の全部または一部の停止を命ずることができます。したがって、協働の原則である対等性が保持できる制度ではないと判断し、協働型事業には入れていません⁵⁰⁾。

指定管理者制度において行政と指定管理者の対等性を損う要素は、上述のような、指定管理者が指示に従わない時等に、行政が管理の指定を取り消したり、管理の業務の全部または一部の停止を命ずることができることに留まらないと考えられる。毎年度所管課が指定管理者の評価を行い、こうした評価が次期の指定管理者選定にあたって考慮されることは、行政と指定管理者の間に「評価する側／される側」という権力関係や緊張関係を生じさせるものである。こうした関係性が、行政と子ども・市民との協働によって生み出されてきた川崎市子どもの権利条例を実現する施設としての夢パークの管理運営の在り方にどのような影響を与えているのか、以下で考察する。

3 選定・評価と指定管理者の経営安定性

指定管理者制度において、現在の指定管理者が指定期間の満了後も次期の指定管理者として選定される保証はない。夢パークの事例のように、現在の指定期間における実績の評価が次期選定時に考慮され、さらにそこでプラスの評価を受けるためには仕様書を超えた水準の実績が求められる場合には、指定管理者としての指定の継続を希望する事業者は、自主的な業務改善努力を際限なく行わなければならない。利用料金制を採用していない夢パークの場合は、限られた収入（指定管理料）の範囲内で、コストを削減しつつサービスを向上させる必要がある。

評価の実施について、改正地方自治法上に具体的な定めはないものの、指定管理者の管理運営業務実施状況を把握し、公の施設が適正に運営されることを保障する上で、評価は重要なものであると言える。しかし、こうした評価が行政と指定管理者との関係性を非対称なものにすることは注意が必要である。安価な費用でサービス向上を追求させる装置として評価が機能することで、指定管理者が行政の下請け化する危険性をはらむものであるからである。

これは、経営体としての指定管理者を圧迫したり、次期の指定管理者の募集への応募を躊躇させる可能性を持つものである。本来は優れたサービスを提供することのできる指定管理者の経営が不安定化あるいは破綻したり、指定管理者としての指定の回避を選択するようになれば、公の施設の安定的なサービス供給は困難になる。

夢パークは、パーク内に自動販売機等の設置もない無料施設であり、営利目的での参入が難しい。したがって指定管理者選定にあたっての競争が激化することは想定しづらい。また、大規模な外郭団体とNPOが共同で指定管理者となることにより、安定した管理運営業務の実施がなされている。これらのことから、選定と評価により指定管理者の経営安定性が損なわれる可能性は比較的小さい事例といえる。

しかし、こうした長期的に指定管理業務に携わる可能性のある事業者に対して、それまでの業務改善の努力の積極的な評価を含めた適切なインセンティブの付与の在り方を行政側が考えていく必要があると考えられる。

4 職員の専門性と継続雇用

指定管理者制度に関わってしばしば指摘される問題点として、指定の継続性が確保されないことから指定管理者の専門性・ノウハウの蓄積が困難であることが挙げられる。夢パークの事例については、指定管理者制度の導入以前から同パークの管理を受託していた財団と、不登校児童・生徒の居場所づくりの経験を蓄積していたNPOが、長期にわたって指定管理者としての指定を受けており、また今後も指定され続ける可能性が高いため、事業体自体の持つ専門性の蓄積は大きいと考えられる。

しかし、夢パークが子どもの居場所や参加の機会の確保を目的とした施設であり、とりわけ「えん」は不登校児童・生徒にとって多くの時間を過ごしかけがえのない人間関係を築く場所であると考えられることから、事業体そのものが持つ管理運営業務の専門性だけでなく、個々の職員が持つ経験や専門性、さらには職員と子どもの中に築かれる関係の継続性を重視する必要があると考えられる。これは、川崎市子どもの権利条例を遵守し、利用者である子どものニーズを尊重する視点からはとりわけ重要な要素であろう。

しかし、指定管理者制度のもとでは、継続した職員の雇用や、長期的なビジョンを見据えた職員の育成は容易でない⁵¹⁾。夢パーク所長（「たまりば」理事長）は、「スタッフには、常に自分自身の問題にも目を向けて、子どもとの関わりを通じて自分自身が成長しようとする姿勢が求められる⁵²⁾」とした上で、人材育成における困難を以下のように述べている。

「川崎市子ども夢パーク」での仕事は担当する職務が広く、人手不足もありローテーションを組んでも十分に回らない。また、現在「えん」の職員は、市の委託時代から昇給・賞与がない川崎市の非常勤嘱託職員の給与体系のため、生活が大変厳しい。スタッフがモチベーションを下げずに子どもの居場所づくりにエネルギーを集中できるような環境づくりが、一つの課題である⁵³⁾。

子どもの居場所づくりを使命とする職員が、雇用の不安定性や労働条件の厳しさなどからモチベーションを減衰させたり、転職を余儀なくされることは、質の高い人材の確保・育成、子どもたちとの安定的な関係性の構築においてネガティブに作用するだろう。

また、2014年2月17日時点で、川崎市生涯学習財団により川崎市非常勤嘱託職員として雇用されている職員が9名、「たまりば」に雇用されている職員が9名いるが、互いに給与体系が異なる。勤務日数による調整などが行われているが、共同で指定管理者となる上で、財団職員と「たまりば」職員の給与のすり合わせが課題となっているという⁵⁴⁾。

5 財源の確保

NPOにとって、指定管理費を受けることの経済的なメリットは大きいと考えられる。「たまりば」においても、夢パークの指定管理者となることで、水道光熱費や家賃を含めた維持管理費を指定管理費の中で賄うことができるようになり、経費のための資金を自己調達する労力が削減されたという⁵⁵⁾。一方で、行政から指定管理者に指定されることにより、民間の資金提供者からの支援や他の公的な助成金を受けづらくなる側面もあるという。

例えば、「たまりば」理事長によれば、従来は「たまりば」の応援会費が活動を支える大きな収入源となっていたが、「行政の資金を活用しているため、会費は必要ないのでは」との意識が広まり、会費収入が半減した。また、川崎市からの委託費用より支出が上回る場合が多く、差額の赤字分を補填する必要があるため、生徒と保護者、ボランティアが作成した手芸品を販売する「工房たまりば」を設立し、そこから収入を得るなどの工夫を行っている⁵⁶⁾。

また、公的な助成金を申請したくても、新たな事業に従事できるスタッフ数が限られているなかで、

指定管理費を受けている「えん」の事業と明確に切り離すことが難しく、断念せざるを得ない場合も多いという。さらに、指定管理者の立場で公的施設に対する企業からの支援を受けることも難しくなっている。したがって、法人の応援会費や寄付の裾野を広げたり、地域の商店街や企業に寄付を依頼するなど、新たな収入源の確保が常に課題となっている⁵⁷⁾。

指定管理者として指定を受けた事業体は、必ずしも当該公の施設の管理運営のみを事業内容としているわけではない。公の施設の指定管理者としての指定を受けることが、他の事業を圧迫したり事業体全体としての財政状況を悪化させることも考えられるのである。

VI おわりに

本稿では、財団とNPOが共同で指定管理を行う川崎市子ども夢パークを事例に、子ども・青少年行政におけるNPO・財団との「協働」と指定管理者制度をめぐる、主体間の関係を中心に検討を行った。事例からは、NPOと財団による青少年教育施設の共同指定管理により、子ども・青少年の居場所づくりや教育の直接的な実践者としてのNPOと、施設の運営管理や事業の実施の主体としての財団のそれまでの経験や専門性の両方が提供されることで、質の高いサービス提供が可能になり、行政や利用者である子ども・青少年にも利するものとなっている様相が看取できた。財団とNPOにとっても、組織の安定性向上や発展、専門性の蓄積等というメリットがあると考えられ、指定管理者制度の有効な利用のケースであると言えるだろう。

しかし、川崎市子どもの権利条例の制定や夢パークの構想・設置においても重要視されてきた市民参加や「協働」の概念と、指定管理者の選定や評価、指定取り消しの可能性といった仕組みがもたらす、行政と民間主体の非対称な権力構造とが、合致しない要素を持つことには注意が必要である。指定管理者になることで、限られた資源の中での自己努力と不安定な経営計画を余儀なくされ、経営体としてのNPOや財団、そこで雇用される職員の生活が圧迫される可能性は十分に存在する⁵⁸⁾。

「子ども・青少年」という分野、とりわけ彼らの居場所づくりを目指す事業においては、彼らと信頼関係を築き、学校教育に代わる、あるいはそれ以上の多様な体験を共にする職員が、子どもたちと継続的で安定的な関係を持つことは重要である。個人の専門性だけでなく、「関わり合いの質」を担保する必要性がこの分野の特性であると言える。これは、とりわけ子どもの権利を十全に保障する上では重要な観点であるだろう。

先述のように、指定管理者制度の運用の在り方は自治体によって異なり、本稿における直接的な検討の対象は、夢パークの事例における制度運用の在り方に限定されている。しかし、こうした検討は、指定管理者制度自体が内包する、あるいは各地方公共団体におけるその運用に広く共通する問題の抽出と改善に示唆を与えるものと考えられる。

民間主体との連携をしなければ、住民ニーズに応えつつ効果的・効率的な公共サービスの提供が難しくなっている現在、公共サービスの担い手たるに十分な能力と体力を持った民間主体の成長が不可欠である。行政に求められるものは、民間主体を安価な下請け化することではなく、その安定と専門性向上を可能にすることであろう。こうした長期的な観点から、各自治体における指定管理者制度の運用の在り方の検討と、制度そのものの捉え直し、ひいては行政と民間主体の関係性の問い直しが必要となるだろう。

付記：本稿は科学研究費補助金基盤研究（B）「子ども・青少年育成活動における自治体行政とNPOの協働に関する日英比較研究（課題番号24330231）」（研究代表者：宮腰英一）の成果の一部である。

【注】

- 1) 大桃敏行・背戸博史編著『生涯学習—多様化する自治体施策—』東洋館出版社、2010年、i - ii 頁
- 2) 柴田聡史「財団による生涯学習の推進とその課題」大桃・背戸編著、前掲、89-102頁
- 3) 大桃・背戸編著、前掲
- 4) 例えば、「月刊社会教育」編集委員会編『月刊社会教育』（国土社）は、「社会教育からみた指定管理者制度」（第49巻第2号、4-49頁）、「社会教育施設の指定管理者制度」（第50巻第8号、4-48頁）、「指定管理者制度を問う」（第55巻第3号、4-50頁）、全日本社会教育連合会編『社会教育』（全日本社会教育連合会）は、「指定管理者制度の是非を問う—社会教育施設はどう変わるのか」（第65巻第10号、6-81頁）と題した特集を組んでいる。
- 5) 長澤成次「社会教育施設における指定管理者制度の導入と問題点」『月刊社会教育』編集委員会編『月刊社会教育』第55巻第3号、国土社、2011年、19-20頁
- 6) 2011年10月1日時点での社会教育施設の総数は91,221施設であり、施設の内訳のうち最も多いのは社会体育施設（47,571施設）、次いで民間体育施設（15,532施設）、公民館（類似施設含む／15,339施設）、博物館（類似施設含む／5,747施設）、図書館（類似施設含む／3,274施設）である。これに対し青少年教育施設は1,048施設である。
（文部科学省「社会教育調査—平成23年度結果の概要 2. 調査結果の概要」、1頁http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa02/shakai/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2013/05/09/1334547_02.pdf 最終アクセス日：2014年3月3日）
- 7) 注6に挙げた特集においても、図書館、博物館、公民館、体育施設、文化施設等における指定管理者制度に関わる論考が中心である。青少年教育施設については、指定管理者制度による社会教育施設の活性化可能性を議論する座談会の内容をまとめた記事の中で、参加者である栃木県教育委員会社会教育主事がわずかに言及している（「座談会 指定管理者制度によって社会教育施設は活性化できるのか—社会教育施設を人々の生涯学習の拠点にするために—」全日本社会教育連合会、前掲、第65巻第10号、37-54頁）ものの、青少年教育施設を中心的に扱った報告は見られない。なお、指定管理者制度に対する言及はないが、水野篤夫は財政難の中で事業成果の説明を求められる青少年活動施設とその評価の在り方についての議論を行っている（水野篤夫「青少年活動施設と評価」日本社会教育学会編『日本の社会教育』第56集、東洋館出版社、96-107頁）
- 8) 川崎市協働のルール検討委員会「川崎市協働型事業のルール策定に関する報告書～めざせ！市民活動団体の力が生きる協働～」、2007年、22頁
<http://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000017/17467/houkokusyo.pdf>（最終アクセス日：2014年2月20日）
- 9) 伊藤長和「川崎市における子どもの権利に関する条例制定の経過とその意味」日本社会教育学会編『日本の社会教育』第47集、東洋館出版社、2003年、162-173頁；小宮山健治「川崎市子どもの権利条例と市民自治の再構築」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』第15号、日本評論社、2009年、46-51頁；喜多明人「子どもの権利条約と日本」教育と医学の会編『教育と医学』第60巻第1号、慶應義塾出版会、2002年、4-11頁；荒巻重人「自治体子ども施策と子どもの権利研究の課題」子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』創刊号、日本評論社、22-30頁；小宮山健治「子どもの権利と自治体施策 川崎市子どもの権利条例と市の行動計画」『教育と医学』第60巻第1号、慶應義塾出版会、2012年、68-75頁 等
- 10) 香山哲哉「総合的な子どもの居場所づくり—『川崎市子ども夢パーク』—」（子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究』第6号、日本評論社、2005年、13-16頁）は、夢パークの具体的な内実についての報告を行っているが、夢パークに指定管理者制度が導入される以前の論考

であることもあり、本稿が検討の対象とするような管理運営主体の変遷やその在り方についての言及はない。

- 11) なお、事例に関しては、公的文書や刊行物の調査の他、2014年2月17日に夢パークへの追加の訪問調査を行っている。
- 12) 川崎市・川崎市教育委員会「川崎市 子どもの権利に関する条例」リーフレット、2010年、1頁
- 13) 伊藤、前掲、162頁
- 14) 伊藤、同上、162-173頁；小宮山（2009）、前掲
- 15) 川崎市・川崎市教育委員会、前掲、1頁
- 16) 小宮山（2012）、前掲、69頁
- 17) 川崎市子ども夢パーク『2013年度（平成25年度）川崎市子ども夢パーク 施設・運営の概要』、2013年、1-2頁
- 18) 同上、5頁
- 19) 同上、2-3頁
- 20) 同上、3頁
- 21) 特定非営利活動法人フリースペースたまりばの概要紹介リーフレット
- 22) 同上、2頁
- 23) 同上、2頁
- 24) 川崎市子ども夢パークホームページ「沿革」
http://www.yumepark.net/140_history/（最終アクセス日：2014年2月19日）
- 25) 同事業団は、2005年に財団法人川崎市博物館財団との統合によって財団法人川崎市生涯学習財団となり、2012年には公益財団法人の認定を受け公益財団法人川崎市生涯学習財団へと移行している。（公益財団法人川崎市生涯学習財団の概要紹介リーフレット（2013年）より）
- 26) 川崎市子ども夢パークホームページ、前掲
- 27) 川崎市市民・こども局こども本部子育て施策部青少年育成課長の説明による。
- 28) 成田頼明監修『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引き（改訂版）』第一法規、2009年、63・174頁
- 29) 同上、17頁
- 30) 同上、17頁
- 31) 同上、17-18頁
- 32) 川崎市の場合、個々の施設の設置管理条例の中で当該施設の管理を行う指定管理者に係る事項が規定されている。夢パークの設置管理条例は、「川崎市子ども夢パーク条例」（2003年7月23日施行）である。
- 33) 成田監修、前掲、47-48頁
- 34) 2012年4月1日設立。前身の財団法人川崎市生涯学習事業団は1990年5月22日設立。（注25参照）
- 35) 「公益財団法人 川崎市生涯学習財団」（川崎市ホームページ上の資料）
<http://www.city.kawasaki.jp/160/cmsfiles/contents/0000016/16357/25shougaigakushu.pdf>
（最終アクセス日：2014年2月20日）
- 36) 公益財団法人川崎市生涯学習財団の概要紹介リーフレット、2013年
- 37) 「指定管理制度活用事業 評価シート（川崎市子ども夢パーク・平成24年度）」（川崎市ホームページ上の資料、2013年）<http://www.city.kawasaki.jp/259/cmsfiles/contents/0000046/46694/24yume.pdf>（最終アクセス日：2014年2月20日）
- 38) ただし、特に必要があると認められる場合は、2以上の施設をもって委員会を組織することができる。

- 39) 川崎市「民間活用推進委員会設置要綱」(2014年1月1日改正)、1-3頁
<http://www.city.kawasaki.jp/templates/outline/cmsfiles/contents/0000006/6897/minkatuyoukou.pdf> (最終アクセス日:2014年2月20日)
- 40) 同上、3頁
- 41) 2006、2007年度における所管課からの評価は、数値化されていないため、省略した。
- 42) 川崎市「川崎市子ども夢パーク指定管理者募集要項」2010年、8頁
- 43) 川崎市ホームページ掲載の2008～2012年度の「指定管理者(筆者注:子ども夢パーク)に対する評価」を参照し筆者作成。
<http://www.city.kawasaki.jp/259/page/0000046694.html> (最終アクセス日:2014年2月20日)
- 44) 同上
- 45) 川崎市子ども夢パーク共同運営事業体「平成24年度事業報告書(施設名:川崎市子ども夢パーク)」、2013年、1頁
- 46) 同上、最終頁
- 47) 川崎市「川崎市自治基本条例」
<http://www.city.kawasaki.jp/200/cmsfiles/contents/0000003/3199/jyourei.pdf>
(最終アクセス日:2014年3月5日)
- 48) 同上、2頁
- 49) 川崎市「川崎市協働型事業のルール<基本的な考え方と手順>～市民活動団体と行政とのより良い関係構築のために～」、2008年、3-4頁
http://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000017/17467/kyo_rule.pdf
(最終アクセス日:2014年3月6日)
- 50) 川崎市協働のルール検討委員会、前掲、22頁
- 51) なお、2013年4月1日施行の改正労働契約法により、有期労働契約が繰り返し更新されて通算5年を超えたときは、労働者の申込みにより無期労働契約に転換できることとなった。(厚生労働省ホームページ「労働契約法の改正について～有期労働契約の新しいルールができました～」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/keiyaku/kaisei/ 最終アクセス日:2014年3月7日)
将来の見通しの不安定な指定管理者が、無期労働契約者を抱えることを恐れることにより、5年未満の有期雇用職員が増加することが考えられる。
- 52) 文部科学省ホームページ「教育関係NPOの活動事例集 Vol 2-4 子ども・大人の居場所づくり 特定非営利活動法人フリースペースたまりば」
http://www.mext.go.jp/a_menu/ikusei/npo/npo-vol2/1316536.htm
(最終アクセス日:2014年2月28日)
- 53) 同上
- 54) 夢パーク所長(「たまりば」理事長)へのインタビューによる。
- 55) 文部科学省ホームページ、前掲
- 56) 同上
- 57) 同上
- 58) Vの4で述べたように、川崎市生涯学習財団に雇用されている夢パークの職員は川崎市の非常勤嘱託職員であり、週4日勤務で給与は月額17万円である(日本冒険遊び場づくり協会「News最新情報」
<http://www.ipa-japan.org/asobiba/modules/news/articles.php?storyid=396> 最終アクセス日:2014年2月28日)。財団自体の経営安定性だけでなく、職員の雇用の安定性にも着目する必要があるだろう。