

JANPORA

Japan NPO Research Association Discussion Papers

どの市がどの経営形態をとるのか
—市民団体支援センターの直営と指定管理者制度—

岩田 憲治

Discussion Paper 2011-001-J

Japan NPO Research Association

どの市がどの経営形態をとるのか
—市民団体支援センターの直営と指定管理者制度—

岩田 憲治

Discussion Paper 2011-001-J

April 2011

Japan NPO Research Association

どの市がどの経営形態をとるのか

—市民団体支援センターの直営と指定管理者制度—

岩田憲治ⁱ
大阪大学 NPO 研究情報センター

市民団体の設立と運営を支援するために、自治体は支援センターを設置している。この支援センターの経営形態は、直営や指定管理者制度による運営など多様である。では、これらの経営形態は、どのような要因により決まるのだろうか。本稿の狙いは、支援センターの設置をめぐる、財政と自治体の改革状況、市民意識及び近隣効果などの影響を運営形態別に確認するとともに、これらが経営形態により異なることを実証することである。モデルはロジット分析である。

結果は次のとおりである。支援センター全体をみると、その設置・運営には、行政改革度などの自治体の改革状況が影響している。このことから、市民活動の有用性が行政にも認められてきたといえる。

直営と指定管理者制度適用の支援センターの間には、影響する要因が異なることが確認された。指定管理者制度適用の場合は、財政状況の影響はみられない。しかし、自治体の改革状況と市民意識が影響している。一方の直営には、自治体の改革状況は影響せず、市民も現状維持的で、財政状態は余裕がある。設置をめぐる近隣効果は、いずれの経営形態にも影響が見られない。

キーワード：市民団体、支援センター、経営形態、直営、指定管理者。

Which do cities chose to operate public support sections, self operation or outsourcing?

Kenji Iwata
Center for Nonprofit Research and Information, Osaka University

Many government bodies in Japan have set-up sections to assist in the establishment and management of citizen organizations. However, there are various forms of administering these organizations. For example, some are directly under the management of the government body, and some are managed by a designated body. The purpose of this study is to investigate the factors used to decide which form of the administration is used by public support sections in Japanese cities.

To sum up the major characteristics of the study, it cannot generally be confirmed that a city's financial situation influences the setting-up of public support sections for citizen's organizations. Some cities outsource the administration of public support sections to private organizations under the system of the designated administrator organization. However, it was found through this study that the administrative reforms of a city do influence the setting-up of public support sections under the system of the designated administrator organization.

Key words: Citizen's organizations. Public support sections. Self-operating by municipalities. The system of the designated administrator organization.

ⁱ本稿は、大阪大学で2010年11月7日に開催されたNPO研究フォーラムにおいて発表した報告を元にして、加筆・修正したものである。報告の際多くの方々から有益なコメントを頂いた。ここに記してお礼を申し上げる。ただし本稿に残された誤りは筆者に帰する。

1. はじめに

生活格差の拡大や市民要望の多様化などの社会の変化に政治が適切に対応できない局面が生まれている。これに対して、市民が非営利活動組織である市民団体¹を自主的自発的に組織し対応している場合が多い。市民団体の中には、1998年に成立した特定非営利活動促進法によるNPO法人がある。あるいは、法人化していない任意団体も多い。これらの市民団体の活動は日本ではまだ十分でないといわれている。それゆえ日本でも、これらを助成する中間支援組織のあり方についての研究がされ、新しい公共の支援事業が策定されつつある。しかしこのためには、中間支援組織の実態把握が欠かせない。その一助とするため本稿は、公設支援センターの実態を経営形態別に把握することを目的とする。

ところで、これらの市民団体の活動を促進するために、民間と自治体が支援している。民間機関が市民団体を支援する場合は、市民団体のニーズに容易に適合しうるものの、支援活動に要する経営資源（人、モノ、資金）が乏しい。これに引き換え自治体の組織は、民間に比べると経営資源に余裕があるため支援センターを設けて、資源の乏しい市民団体が利用できるように便宜を図っている。これは市民活動の発展に有益である。

自治体が市民活動に関わる方法は多岐にわたる。補助金を支給して特定の課題の遂行を市民団体に委託する方法がある。あるいは、指定管理者制度などにより支援センターを運営する場合もある。さらには基金を設けて助成金を支給し支援する自治体もある。ところが過度の支援は、市民団体が行政に依存しすぎて下請け化し、自主性を失って本来のミッションを失いかねない危険がある、との指摘がある。それに引き換え、自治体による支援センターの設置・運営は、市民活動の自主性を損なわずに市民活動を助成するのであるから、市民活動の発展に有益である。

ところで、支援センターの経営形態は、直営、指定管理者制度による運営など多様である。経営形態の違いにより、自治体と支援を受ける市民団体にメリットとデメリットがある。直営の支援センターは、予算と職員数には余裕があるが、職員は人事異動があるので、経験が蓄積されにくい。指定管理者制度では、委任先団体は財政的に安定するが、指定期間を過ぎると人件費を補えないので、職員の雇用が不安定になる。

これらの支援センターを自治体が直営するのは、財政

に余裕があるからかもしれない。また、センターに指定管理者制度を適用する自治体は、経費削減を目的にしているかもしれない。公の施設への指定管理者制度の導入目的は、サービスの向上と経費削減（後述：2.1）であるとされているからである。これらの経営形態の採否は、どのような要因により決まるのだろうか。言い換えると、直営と指定管理者制度適用のセンターの間に、決定要因は異なるのだろうか。

本稿の狙いは、これらの要因を計量分析により明らかにすることである。そのために、支援センターの設置をめぐる、財政状態と自治体の改革、市民の意識及び近隣効果の影響を運営形態別に確認する。

本稿の構成は次の通りである。次章で先行研究と本稿の課題を明らかにし、3章で支援センターの概況に触れ、4章では支援センターのデータを述べた後でモデルと変数を説明する。5章で支援センターの設置要因を経営形態別に分析した後、最後にまとめをする。

2. 先行研究と本稿の課題

支援センターの経営形態の決定要因をめぐる先行研究は、意外に少ない。富永（2006）は、財政力指数と指定管理者制度の導入率に弱い相関が見えるが、他に特徴はないとしている。富永は、2006年現在で109自治体を分析して、指定管理者制度を導入する自治体が、財政状況などにどのような特徴があるかを検討したものである。ところで富永は、指定管理者制度が適用される全分野を対象に検討した。そのため、財政力指数と指定管理者制度の導入率の相関が見えにくい原因は、対象分野が広いことにあるのかもしれない。そこで本稿は、要因の影響を検証するため、分野を狭くし、市民団体への支援センターに焦点を絞って検討する。

2.1. 経営形態

支援センター運営の形態をめぐる研究は、自治体とのかわりからみてNPO支援センターの運営形態を調べた金川（2008）のほか、吉田（2006）がある。これらに基づいて、本稿は支援センターの運営形態を、直営と指定管理者制度等による運営に分けて議論する。

財政状況のいかんにかかわらず、経費削減はどの自治体も必要なことである。しかしながら、財政状況が豊かである自治体よりも、ひっ迫している自治体の方が、経費削減施策の必要性はより切実である。

指定管理者制度による運営は、次に述べるとおり経費削減効果があるといわれているから、財政がひっ迫する自治体が指定管理者制度を導入すると考えることができ

¹ 市民団体は市民が自発的自主的に活動する団体をいう。本稿は、自治会などの地縁性に基づく住民団体も含むことにする。

る。では実際に、支援センターに指定管理者制度を採用する自治体の財政状況は、ひっ迫しているのだろうか。一方、直営は自治体が自らの一機関として支援センターを運営するのだから、財政に余裕のある自治体が設置すると考えられる。

そこで本稿は、自治体の財政状態と支援センター設置とのこのような関連を、運営形態別に確認したい。

支援センターの設置と自治体財政との関連を検討するにあたって、指定管理者制度による経費削減効果を先行研究の中で確認しておく。指定管理者制度には経費削減効果があることを認めるのが、研究の主流である。指定管理者制度は2003年に導入されたが、この実施にあたり総務省は、指定管理者制度は「住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とする」と都道府県知事に通知している²。指定管理者制度の運用とその経費削減効果について柏木（2007）や南（2010）などが触れている。サービス向上とともに費用削減効果を推計した研究には、富永（2006）、前中・野口（2005）と内閣府（2008）がある。前中・野口（2005）は2005年現在指定管理者制度により管理運営をしている事業者へのアンケート回答435に基づいて、サービスの質向上とコスト抑制に効果があったと述べている。内閣府（2008）は、424自治体から回答を得た、2008年度時点でのアンケート調査に基づいている。それは、指定管理者制度を導入済みの施設について、支出削減効果と増収効果を確認している。ただしこれは直接費用のみであり、指定管理者を選定するための職員の人件費などの間接費用には触れていない。

一方では、旧管理委託制度による団体を指定管理者に横滑りさせている公の施設があり、指定管理者制度の導入による実質的な変化が疑わしいとの意見もある³。

2.2. 要因

本稿は、支援センターの運営形態決定の要因を、財政状態、自治体の改革状況、市民意識と近隣効果および地域特性と仮定する。さらに、直営と指定管理者制度適用のセンターの間で、影響するこれらの要因は相違すると仮定する。指定管理者制度は、経費節減目的で導入されており、その削減効果を確認している研究が多いからである（既述：2.1）。次に各要因を述べる。

(1) 財政状態

既述の通り、自治体の支援センター設置にはその財政状況が影響すると考えられる。支援センターの費用を負担する能力のある自治体が設けるからである。すなわち財政の豊かな自治体は支援センターを比較的容易に設置できるが、ひっ迫している市は設置し難い。これは通念といってもよいが、本稿はこの通念を確かめる。

(2) 自治体の改革状況

昨今、行政では市民の要望に適切に応えるのが難しい分野が生まれている。財政状態が豊かな市は、市民の要望への対応を市民団体の活動に期待して、これを促進することが考えられる。このため市民団体を育成し支える支援センターを設けることになる。これは行政改革の一端と考えることができる。一方財政がひっ迫すると費用削減のために、行政改革を進めている市は、行政の一部を市民活動に委託することが考えられる。このため、市民活動を助成をしようと支援センターを設けるかもしれない。これらの目的による市民団体の育成・助成を自治体改革の一端と考えた。そのため支援センター設置へ影響する要因として、自治体の改革状況を仮定する。

自治体の改革状況として、首長の政治的姿勢と議会、自治体の行政改革への意識などを仮定する。首長の態度が政策に影響することに触れた研究として、飽戸・佐藤（1986）がある。

次に、自治体の行政改革への意識が、外部委託を促進すると考える。特に職員の意識改革を促す類の制度化が重要と考える。赤井（2006）は、行政運営の説明責任の尺度を透明性とし、それが効率的な行政の手段であることを実証的に明らかにしている。

(3) 市民意識

市民の意識が支援センターの設置・運営に影響すると仮定する。自治体の施策には市民の欲求水準の高低が影響すると考えられるからである。市民の欲求水準が高い都市ほど、高いサービスが要求され、自治体がそのような要求に応えようとするからである（飽戸・佐藤、1986）。

住民の欲求水準には、自治体改革を求める意識がある。これとともに、合理的判断能力、知的水準、情報摂取力などが影響すると考えられる。本稿はこれらの欲求水準を市民意識と名付けて、要因とする。飽戸・佐藤（1986）は、自治体の財政支出に影響する要因に、政党の勢力や首長の政治姿勢などを指摘している。

²2003年7月17日付け総行第87号総務省自治行政局長通知「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」

³ 桧森（2007）、p243.

(4) 近隣効果

酒井・無漏田・佐藤・黒田 (2008) は、2003年9月現在に比べて2007年9月現在で、小規模都市に支援センターが広がっていることを明らかにしている (p.3)。吉田 (2009) は、支援が行政の役割と認知されたこと、遊休施設の活用とともに、他市の支援センターを模倣し施策や施設を始めるといった自治体間の横並び意識などによる同型化圧力が強まったことを指摘している (pp.70,71)。本稿は支援センターのこの横並び効果を検討する。近隣効果の先行研究としては鈴木 (2007) がある。鈴木は、最も進んだ自治体から受ける効果をホームレスの居住分布について分析している。

ところで支援センターの自治体間の横並び現象はその内容を分類すると、支援センターの設置、経営形態と支援内容・方法に分けることができる。本稿はこれらの中で設置に注目し、自治体間の横並びにより支援センターが設けられているかを検討する。すなわち、支援センターの経営形態と支援内容・方法への横並びの影響を論じるものではない。

(5) 地域特性

大都市と小規模都市では行政の施策が異なると考えられるので、人口などの地域特性を要因とした。吉田 (2009) は公設民営の施設は、大都市から小規模地域へ普及したと、述べている (p.71)。

3. 概況

3.1. 支援センターの数

酒井・無漏田・佐藤・黒田 (2008) によると、支援センターの概況は次のとおりである。2007年9月末日現在で施設数は345である。これは都道府県と町村が設置した施設を含む。また自治体の数でない点が本稿の対象と異なる。アンケート調査により把握した244施設の経営形態は、直営が77、委託が132、その他が35である (P.1)。

これに対して本稿が対象とした市区の数、表1のとおり2007年と2008年の各年とも220前後である。これは、全国の市区数 (2009年3月31日現在) の28%である。なお、2007年と2008年の数が一致しない理由は、2008年に支援センターを新設した市があるとともに、2007年から2008年にかけて経営主体を変えた市があるからだ。

表1では、支援センターの経営形態は直営が最も多く、続いて指定管理者と業務委託による管理がほぼ同じ程度であり、その他は少ない。中間支援NPO法人が活動している市区数は、直営と同じ程度である。

表1 公設支援センターの経営主体別の市区数

	公設支援センターを設置している市区数					中間支援NPOがある市区数
	直営	指定管理者	業務委託	その他	公設合計	
2007年度	83	56	60	13	212	86
2008年度	87	63	62	14	226	83
合計	170	119	122	27	438	169

備考：東京特別区の数、上記のうち2007年度と2008年度とも、公設合計欄が7、中間支援NPOがある市区数欄は9である。

3.2. 指定管理者制度

ここで、指定管理者制度を簡単に説明しておく。本稿が指定管理者制度に注目する理由が明らかになるからである。指定管理者制度は、行政サービスの民営化の一環として行われものと一般に理解されている。自治体が外部の団体を指名して、公の施設を管理運営させる制度であり、2003年に発足した。制度の対象となる公の施設とは、保育園、図書館、スポーツセンター、公園、病院などである。従来は、1963年に制度化された管理委託制度により運営されていたが、移行期間を設けて2006年に廃止された。指定管理者制度の特徴を明らかにするために、双方を対比して主な違いを説明する (表2)。

第1に、管理委託制度は公共 (的) 団体に管理運営を委ねていたが、指定管理者制度はこの制限を緩和し株式会社やNPO法人などの民間団体の参入を認めたものである。第2に、指定管理者が施設の管理権限を有し、使用許可などの行政判断や、企画を含めた施設の管理運営全体を民間団体に認めたものである。

表2 指定管理者制度と管理委託制度の主な違い

	管理委託	指定管理者
管理主体	公共団体・公共的団体、出資法人	限定なし (個人以外)
法的性質	公法上の契約	行政処分による管理代行
管理権限	設置者が有する	指定管理者が有する (利用料金の設定は指定管理者、ただし自治体の承認必要)

出所：金川 (2008)

次に、スポーツセンターなどを含めた公の施設全分野における指定管理者制度の現状を、総務省 (2009) に基づいて述べる。表3のとおり、指定管理者制度を導入している公の施設は2008年5月10日現在で70,022施設である。このうち、公共団体及び地縁による団体を含む公共的団体を指定管理者に指定しているのは30,258施設 (43.2%) であり、特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・

財団法人は19,275施設(27.5%)である。NPO法人を指定管理者に指定しているのは少なく2,311施設(3.3%)である。これを、支援センターの指定管理者と比べると、2008年度での支援センターの指定管理者(表1)63団体中でのNPO法人は80.9%(50団体)、その他の団体が19.1%(13団体)であり、NPO法人が圧倒的に多い。指定管理者制度は行政サービスの民営化と一般にいわれるが、総務省(2009)に比べて、指定管理者制度の中では支援センターは民営化の先進セクターである。

表3 指定管理者制度の導入状況

	施設数	比率 (%)
株式会社	10,375	14.8
一般社団・財団法人 公益社団・財団法人	19,275	27.5
公共団体・公共的団体	30,258	43.2
NPO法人	2,311	3.3
その他	7,803	11.1
合計	70,022	100

出所：総務省(2009) 2008年5月10日現在

指定管理者と指定期間は議会の承認が必要と法定されている。指定期間の実態は最低1年、最高10年以上であり、5年が最も多い(47.3%)。次いで3年(32.6%)である。なお、表4のとおり、従前の管理受託者・指定管理者が引き継ぐ場合が多い。また、指定管理者選定の公募率は政令指定都市が高く(56%)、市区町村は低い(36%)。

表4 従前の受託管理者・指定管理者が引き続き指定管理者になった施設数

	施設数	%
従前の管理受託者・指定管理者が引き続き指定管理者の施設	50,690	72.4
うち、従前の管理受託者・指定管理者を公募によらず選定	33,075	47.2
合計	70,022	100

出所：総務省(2009) 2008年5月10日現在

4. モデルとデータ

4.1. 支援センターのデータ

本稿は、支援センターを次のとおり定義して、調査した。1) 市民団体の活動を支援し、2) スタッフが常駐している自治体の機関である。2) は、情報の掲示のみの無人のスペースを除く趣旨である。ロビーまたは廊下の掲示板に市民団体のポスターを掲示している場合も広義の

支援活動といえなくもないが、より意識的・積極的な支援活動を検討するのが本稿の目的に適するから、スタッフの常駐の有無を基準にした。スタッフの身分と資格、有給・無給を問わない。ただし市民団体の設置、運営に関する質問に答えるスタッフは常駐する必要はなく、特定日に待機すればよいことにした。

市民団体の活動を支援する業務を、次の範囲とした。1)NPO法人等の市民団体を新設する手続きまたは運営の相談に応じ指導すること、2)NPO法人や市民団体間の連携を図ること、3)NPO法人・市民団体にまつわる情報をNPO法人等に提供したり、市民活動に関し市民を啓発すること、4)人材育成あるいは資金提供をすること、あるいは資金助成の紹介・申請の手続きを援助すること、5)NPO法人・市民団体にまつわる調査研究をし、提言すること、6)貸し会議室あるいは事務的作業場の提供、メールボックスの貸与、貸し事務所等である⁴。

検討対象期間は、支援センターの業務が上記の基準に該当する2007年度と2008年度である。すなわち、年度の途中で経営形態を変更した年度は対象から省く。また年度内全期間が条件に該当する組織のみを対象とし、支援活動の期間が1年未満の年度は除外した。

本稿が対象とした支援センターは市区が設置した機関のみであり、都道府県および町村による公設の組織は除いた。行政改革度の影響を確認したいので、その調査対象(後述：4.3.(2))である市区のみにした。支援センターの調査方法は、次のとおりである。47都道府県が掌握している場合はその名簿を手掛かりに調査し、各組織の支援業務をwebsiteで調べた。その上で、中間支援業務の有無が不明な場合は、市区または組織へ個別の質問表あるいは電話で支援業務の遂行を確認した。

ところで支援センターは、市民活動支援のみを業務内容とする単独組織が多い。しかし、例えば男女共同参画や不特定多数を対象とする市民センターなど、他の機能の組織と併存する複合機関も少なくない。本稿は、複合機関の一部に設置されている支援センターも含めた。

4.2. モデル

本稿は、ロジット分析をする。モデルは次のとおりである。

$$\text{Logit}[P(\chi)] = a + \beta_1 \chi_1 + \beta_2 \chi_2 + \dots + \beta_p \chi_p$$

⁴ 永泉・無漏田・酒井(2004)と酒井・無漏田・佐藤・黒田(2008)が、相談機能などの支援機能別に施設数の調査結果を示している。

被説明変数は、公設の市民団体支援センターを設けている市区である。センターを設けている市を1とし、設置していない市を0とした。

χ は p 個の説明変数であり、その内容を次に述べる。

4.3. 説明変数

(1) 財政状態

財政状況の指標として財政力指数を採用した。支援センターの設置の要因としては、長い期間の財政状況を示す指標が望ましい。単年度の財政状況を示す経常収支比率または実質収支比率よりも、財政力指数⁵は3年間の平均値であるから本稿の目的に適するので、変数に採用した。

(2) 自治体の改革状況

首長の政治的姿勢と議会の中から、首長の属性と自治体職員の行政改革への意識を要因と仮定する。

自治体職員の行政改革への意識を代理する指標として、日経産業消費研究所(2006, 2008)による行政改革度を採用した⁶。これは2年ごとに調査されており、本稿が採用し

⁵財政力指数は、(基準財政収入額÷基準財政需要額)の3年間の平均値。この値が高いほど、財源に余裕があることを示す(決算状況調の「資料の見方」などより引用)。1以下は地方交付税が交付される。

⁶日経産業消費研究所(2006)を例にして、行政改革度の内容を説明する。同調査は2006年9月1日現在を対象とし、調査用紙を郵送して、有効回答数740市(2004年は657市)と東京23区の有効回答を得ている。同調査は、行政改革度を探るため行政運営を4要素に分けて評価している。i)情報公開をはじめとする「透明度」、ii)「効率化・活性化度」、iii)市民が行政とともに地域づくりに参画できる「市民参加度」とiv)窓口・公共サービスの「利便度」である。

4要素中の主な質問は次のとおりである。なお、質問数は2006年度調査のそれを示す。i)透明度要素は情報公開制度の有無、住民以外の文書公開請求権の明記、外郭団体の情報公開の有無、議事録のホームページ等での公開、審議会のなど付属機関の会議公開などの19項目、ii)効率化・活性化度要素は、行政評価システムの導入の有無、同システムの数値指標の有無、バランスシートの作成、行政コスト計算書の作成および同計算書の行政評価への反映の有無などの30項目、iii)市民参加度要素は、審議会・委員会への市民公募の有無、地域施設運営管理の住民委託、地域施設の構想・設計段階からの住民参加などの14項目、iv)利便度要素は、窓口の時間外開設、本庁窓口以外の各種証明の公布取次ぎの実施場所、ホームページからの中核図書館の図

たのは2006年度と2008年度の値である。2008年度の値は本稿のデータ年度と対応するが、2007年度の値がない。そこで2007年度のデータには、前年度の2006年度調査値を採用した。行政改革度は、4要素(注6参照)の総合点として、偏差値で求められている。

首長の属性として、年齢と就任回数を採用する。また前歴としての経験を見るために民間出身ダミーを用いた。年齢が低いほど、就任回数が低いほど改革意識が旺盛であると予想できる。また、民間出身者はその経験に従い経済合理性を追求すると考えられるからである。

(3) 市民意識

本稿は、自治体の改革を求める市民意識のひとつの指標に、参議院議員選挙の比例区得票率を使用する。これとは別に、市民の合理的判断能力、知的水準や情報摂取力を代理する指標としては、高等教育卒業比率、ホワイトカラー比率、図書館の資料費、図書貸出比率、消費者団体会員数などが考えられる。しかし、これらの多くは他の説明変数との多重共線性が疑われるので、その疑いが薄い図書貸出数を、市民意識を代理する指標として用いる。

(4) 近隣効果

支援センターが自治体間の横並びにより設置されているかを検討するため、他市の影響を近隣効果と名付けて用いた。近隣効果は、各年度の同一都道府県内における他市の支援センター設置比率とした。

(5) 地域特性

地域特性として、人口、昼間人口比率、面積、中間支援NPOダミーを用いた⁷。人口と面積は住民基本台帳に基づく各年度の値である。人口が多いほど市民団体支援の必要性が高いと考えられるからである。また昼間人口比率が低い市は居住市内の就業者が多いから、市民活動をする時間的な余裕のある市民が多くなる。そのため中間支援の必要性が高いと考えて、採用した。昼間人口比率は、2005年度の国勢調査の値である。その値を2007年と2008年に使用したので、両年の値は同じである。

公設支援センターのサービスは、中間支援NPO法人のそれと重なる内容が多い。そのため中間支援NPO法人が活動している市は、支援センターを公設する必要性が軽

書検索またはスポーツ施設利用のホームページからの利用予約の有無、地域施設の通常期開館時刻などの15項目である。

⁷第3次産業構成比率は、本稿が検証したい他の変数との間に多重共線性が疑われるので、省いた。

減されるだろう。これをコントロールするために中間支援NPOダミーを設け、存在する市は1を、ない市は0とした。なお、中間支援NPO法人を注記のとおり定義⁸し、websiteで調査した上、事業報告書と電話ヒアリングおよび個別の質問表で中間支援の事業内容を確認した。

次にデータの出所を示す。

表5 データの出所

変数名	年度	出所
財政力比率	2007,2008	『市町村別決算状況調』
行政改革度	2006,2008	『全国市区の行政比較データ集』
市長の年齢	2007,2008	『都市データバック』
市長の就任回数	2007,2008	『都市データバック』
市長の民間出身ダミー	2007,2008	『都市データバック』
自民党得票率	2007	『第21回参議院議員通常選挙結果調』
ホワイトカラー比率	2005	『国勢調査』
図書貸出数	2007,2008	『日本の図書館』
人口・面積	2007,2008	『市町村別決算状況調』
昼間人口比率	2005	『国勢調査』

本稿の基本統計量は次のとおりである。

表6 基本統計量

	標本数	平均値	標準偏差
財政力指数	585	0.837	0.254
行政改革度	596	57.051	9.205
市長の年齢	584	60.212	7.908
市長の就任回数	584	1.931	0.977
市長の民間出身ダミー	582	0.168	0.374
自民党得票率	617	29.354	5.028
ホワイトカラー比率	554	49.927	7.414
図書貸出数	617	525.822	137.362
近隣効果	617	0.312	0.167
人口	617	262127.6	360465.8
昼間人口比率	617	1.065	1.183
面積	617	272.024	308.94

⁸ 中間支援NPO法人を次の通り定義した。1) 市民団体の活動を支援すること。したがって、自治体職員対象または学校は対象外とする。2) スタッフが常駐していること。情報の掲示のみの無人のスペースを除く理由は、本文での支援センターの記載と同様である。

また支援する業務内容は、本文の支援センターのそれと同様である。

5. 推定結果

自治体の財政と改革状況、市民の意識及び近隣効果などの影響を運営形態別に推定し、結果を文末の第7表に示した。

なお、多重共線性の疑いが少ないことを、分散拡大係数(VIF)により確かめている⁹。また、不均一分散をWhite(1980)により修正し、頑強標準誤差を推計した。財政力指数と行政改革度などとの交差項を設けたが、全てのモデルで影響がないため採用しない。

なお、業務委託による運営形態も同様の方法で推定したが、検定の有意確率が悪いので、表示しない。また、行政改革度の内容である4要素毎に推定したが、行政改革度の推定結果を修正する結果は得られなかったので、示さない。

5.1. 全支援センター

支援センター全体¹⁰の推定結果を、表7の全支援センター欄に示した。財政状態が支援センターの設置に影響しているとはいえない。

自治体の改革状況では、行政改革度が影響している。すなわち、行政改革を進めている市が支援センターを設けていることを示している。なお、市長の年齢が高いほど、支援センターを設けている。

一方では、市民の意識は影響していない。

次に、支援センターの設置に対する他の市の影響をみた。結果は、いずれのモデルも近隣効果の影響が見られない。ただし本稿は、2007年と2008年間の新設とともに既存の全てのセンターを対象にしたのであって、新設の支援センターのみをみたのでない。とはいえ、設置については近隣効果を支持しにくい結果であることは変わりない。

⁹表7の3モデルの分散拡大係数(VIF)値は、それぞれの最高値と平均値が同じ値であるから、全支援センターの値を示す。

注表1 表7の全公設の分散拡大係数(VIF)

説明変数	VIF	説明変数	VIF
財政力指数	2.19	図書貸出数	1.39
ホワイトカラー比率	1.83	中間支援NPOダミー	1.28
昼間人口比率	1.68	自民党得票率	1.25
行政改革度	1.67	市長・年齢	1.21
面積	1.66	市長・就任回数	1.16
人口	1.59	市長・民間出身ダミー	1.03
近隣効果	1.59	平均	1.50

¹⁰ 全支援センターは、指定管理者制度適用施設と直営以外に、業務委託などのすべての運営形態を含む。

以上は、経営形態を区別しない支援センター全体についての結果である。これを経営形態別に区別して、指定管理者制度による運営と直営間では、財政状況または自治体の改革状況などの影響が変わることを確認したい。そこで以下に、経営形態別にセンターの設置要因をみる。

5.2. 指定管理者制度による支援センター

本節では、支援センターの指定管理者制度を導入めぐる財政状況などの要因の影響を調べた。

表7・指定管理者制度欄のとおり、財政状況は影響しない。一方、行政改革が進んでいる市が指定管理者制度を採用していることを示す。すなわち、行政改革度が影響するとともに、市長の就任回数が低い都市が、指定管理者制度を採用している。市長が就任の早い時期に指定管理者制度を導入していることになる。就任回数の少ない市長は、過去の経過にとらわれることなく、比較的容易に改革を進めることができると解釈できる。

ところで、指定管理者制度の導入に際し、公募制の採用が影響するかもしれない。そこで、指定管理者制度を導入した施設について、日経(2006, 2009)が「公募により指定した施設の比率」を調査した。その調査の回答を説明変数に採用したが、影響はみられなかった。

市民意識では、ホワイトカラー比率が高く、図書貸出数が多い都市が、指定管理者制度を採用している。

なお、近隣効果の影響は確認できない。

5.3. 直営の支援センター

直営の支援センターの設置が小規模自治体に最近広がっているといわれる(既述:2.2.(4))。そこで支援センターを直営する自治体は、財政的に余裕があるのではないかと予想した。表7・直営欄をみると、財政状態は支援センターの設置に影響していることがわかる。だが、支援センターを直営している都市は、財政的に余裕があることを示す。

しかし、自治体の改革状況は影響しない。ところが、市民意識は影響している。自民党得票率が高く、図書貸出数が低い都市での直営が多い。

なお、近隣効果の影響を確認できなかった。

5.4. 経営形態の違いによる要因の差異

以上みてきた、指定管理者制度と直営別の設置に影響する要因の違いをまとめておく。

支援センターに指定管理者制度を採用している都市は、財政状態が影響しない。しかし、自治体の改革状況と市民意識が影響する。この結果から、ひっ迫する財政状態を解決するよりも、むしろ行政改革の一環として指定管

理者制度を採用していると、推測できよう。一方では、市民の自民党支持は明確でない。しかも、昼間人口比率とホワイトカラー比率が高い。これは、経済合理的な思考をする市民が多く、行政の改革を市民が支持していると考えられる。

これに比べて、支援センターを直営する都市は、財政的に余裕がある。しかも、自治体の改革状況が影響しない。また市民は自民党支持層が多く、図書貸出数も少ない。さらに昼間人口比率の低い都市が多い。これらの都市では、自治体も市民も指定管理者制度を支持していないと推測できる。言い換えると、現状維持的思考の市民が多いと考えることができる。

ところで、公の施設への指定管理者制度採用は、費用削減効果があると、先行研究が確認している(既述:2.1)。しかし本稿では、支援センターへの指定管理者制度採用には財政状態の影響が確認できない。なぜだろうか。本稿は、支援センターの費用を直接把握して検討したのではない。ここに結論の差の原因があるのかもしれない。これは研究課題として残される。とはいえ当制度が、行政改革度の一環として採用されるのは意味のあることである。

6. おわりに

公設支援センターの設置・運営について、本研究によりわかったことと残された課題を次に述べる。

仮定した要因が、支援センターの設置・運営に影響していることが確認された。しかも、直営と指定管理者制度適用の支援センターの間に、影響する要因が相違するとの仮説も支持された。

1)経営形態別に区分しない支援センター全体の推定結果では、その設置に自治体の財政状況が影響しているとはいえない。しかし自治体の改革状況が影響している。

支援センターの設置には、何よりもまず、自治体の財政状況が影響すると、筆者は予想した。しかし実際は、財政状況が厳しいにもかかわらず、センターを設置している。このことは、市民活動が有益な公共サービスを提供する機能を、自治体が認めていることを意味すると考えられる。

しかし経営形態別に検討すると、自治体の改革状況と財政状況の影響が次のとおり異なる。

2) 指定管理者制度適用の支援センターは、財政状況の影響がみられず、自治体の改革状況が影響している。すなわち、財政状態のいかんにかかわらず、行政改革が進んだ市が支援センターを設け、遅れている市は少ない。しかも、市民がこれを支持している。

3) 直営は、財政に余裕のある都市に多い。ここでは、自治体の改革状況が影響しない。また、昼間人口比率が低い都市であり、この市民は現状維持を望むと推測される。

4) 設置をめぐる近隣効果は、いずれの場合も影響がみられなかった。

残された課題は次の通りである。

1) 指定管理者制度については、契約期間や公募の有無と財務資料などにより経費削減効果を確認するとともに、サービスの向上を確認する必要がある。

2) スポーツセンターなど他の分野での設置要因の確認と比較研究が必要である。

表7 推定結果

被説明変数：支援センターに指定管理者制度適用の有無（設置=1，なし=0） ロジット分析

	支援センター全体	指定管理者制度適用	直営
財政力比率	0.919 (0.692)	-0.327 (0.624)	1.219** '(0.623)
行政改革度	0.053*** (0.017)	0.055*** (0.016)	-0.012 (0.014)
市長・年齢	0.026* (0.015)	0.013 (0.015)	0.011 (0.013)
市長・就任回数	-0.156 (0.127)	'-0.367*** (0.136)	-0.033 (0.103)
市長・民間出身ダミー	0.005 (0.309)	0.217 (0.300)	0.075 (0.277)
自民党得票率	0.024 (0.022)	0.019 (0.023)	0.041* '(0.023)
ホワイトカラー比率	0.024 (0.022)	0.032* (0.019)	-0.003 (0.017)
図書貸出数	-0.001 (0.001)	0.001* (0.000)	-0.001** '(0.000)
近隣効果	0.972 (0.909)	1.182 (0.793)	0.076 (0.709)
人口	0.034 (0.041)	-0.025 (0.030)	0.023 (0.037)
昼間人口比率	1.131 (1.473)	5.407*** '(1.534)	'-3.891*** '(1.373)
面積	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
中間支援NPOダミー	'-1.518*** (0.264)	0.085 (0.287)	'-0.953*** '(0.283)
定数項	'-4.94** (2.202)	-13.336*** '(2.196)	2.019 (1.971)
標本数	522	534	534
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0021
Pseudo R2	0.128	0.104	0.065

備考：1.下段()内は頑強標準誤差である。2. *印は10%水準，**は5%水準，***は1%水準である。

参考文献

- Anheier, Helmut K. and List, Regina A. (2005) *A dictionary of civil society, Philanthropy and the Non-Profit Sector*, Routledge.
- 永泉智次・無漏田芳信・酒井要 (2004) 「市民活動支援センターの施設機能の現状—都市における地域活動拠点と施設運営に関する研究—その 20—」『日本建築学会大会学術講演梗概集』 pp.167-168.
- 桧森隆一 (2007) 「指定管理者制度の光と影—「民が担う公共」の可能性」中川幾郎・松本茂章編『指定管理者は今どうしているのか』水曜社.
- 岩田憲治 (2010) 「中間支援組織」山内直人・田中敬文・奥山尚子編『NPO 白書 2010』大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター.
- 金川幸司 (2008) 「指定管理者制度と NPO—NPO 支援センターの活動を事例として—」非営利法人研究会誌編集委員会編『非営利法人研究会誌』vol.10, pp. 157-168
- 柏木宏 (2007) 『指定管理者制度と NPO—事例研究と指定獲得へのマネジメント』明石書店.
- 小島卓弥・桧森隆一 (2008) 「行政アウトソーシング新事例—最前線における現状と課題—」『地方財務』 vol.653, pp.122-131.
- 前中康志・野口康子 (2005) 「指定管理者制度における受託団体のサービスの質と経営効率性—マイクロデータによる事業主体別分析—」, 『経済財政分析ディスカッション・ペーパー』, DP/05-2.
- 南学 (2010) 「公共施設という「財政破綻の時限爆弾」—導火線を消す方策としての指定管理者制度の在り方—」『地方財務』 vol.674, pp.159-176.
- 内閣府国民生活局(2002)『平成 13 年度「中間支援組織の現状と課題に関する報告書」(NPO 支援組織レポート 2002)』
(<http://www.npo-homepage.go.jp/data/report11-2.html>)
2009/7/13.
- 内閣府政策統括官(2008)『政策課題分析シリーズ 3 指定管理者制度の導入効果—施設の支出と収入にどの程度の効果があるか—』
- 内閣府 (2010) 「内閣府 NPO ホームページ」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/data/bunnya.html>)
2010/9/4.
- 日経産業消費研究所 (2006) 『全国市区の行政比較調査データ集・2006 年度 (第 5 回)』日経産業消費研究所
- 日経産業消費研究所 (2009) 『全国市区の行政比較調査データ集・2008 年度 (第 6 回)』日経産業消費研究所
- 大阪市 (2010) 「平成 20 年度指定管理者の管理運営状況に対する評価結果」(2010 年 1 月 6 日)
(<http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000015534.html>)
2010/9/24.
- 酒井要・無漏田芳信・佐藤健二・黒田達也 (2008) 「市民活動支援センターのその後の設置動向—都市における地域活動拠点と施設運営に関する研究—その 22—」『日本建築学会中国支部研究報告集』 vol.31, pp.1-4.
- 総務省『第 21 回参議院議員通常選挙結果調』
(http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/sangiin21/index.html) 2010/10/3.
- 総務省 (2009) 『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』
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000041705.pdf)
2010/10/3.
- 富永玲子 (2006) 『指定管理者制度にみる官業の民間開放の現状と課題』, みずほレポート, 2006 年 11 月, pp.1-24
- White, Halbert (1980) A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, *Econometrica*, vol.48, no.4, pp.817-838.
- 山内直人・鈴木亘・松永佳甫・堀田聡子・岩田憲治・石田裕・奥山尚子『パブリック・プライベート・パートナーシップの経済分析』経済産業研究所 ポリシー・ディスカッション・ペーパー, 09-P-003.
(<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/09p003.pdf>)
2009/10/10.
- 吉田忠彦 (2006) 「NPO 支援センターの類型と課題」『非営利法人研究会誌』非営利法人学会, vol.8, pp. 85-96.
- 吉田忠彦 (2009) 「NPO 支援組織の役割の変化」『非営利法人研究会誌』非営利法人学会, vol.11, pp.65-74