

指定管理の施設の館長が公務員形態の課題① – 包括民間委託制度の選択

全国の公立図書館をはじめとした公の施設で、指定管理者導入後においても施設の館長は公務員の形態をとるケースがある。民間事業者の創意工夫により公の施設の管理運営を展開し、公共サービスの質的改善を意図した民間化制度が、行政組織の事業計画・業務フロー等の権限を保持したままの現状によって、多くの非効率を抱えた業務委託の実態に陥っているケースも少なくないことを意味している。

指定管理者制度を含め民間化の取組みにおいて、今、様々な矛盾が発生している。その要因は、①国が現場から一番離れた立ち位置から間接的情報あるいは一部の出来事に多くを依存して制度設計を進めやすい環境にあること、②法制度として整備しても縦割りの府省ごとに関係業界等の意向も踏まえ、解釈自体に幅を持たせ個々の利害関係者が自らに有益に理解できる「のりしろ」を持たせているため、制度としての必要な統一性が確保できないこと、③国自身は地方自治体に導入した「指定管理者制度」や先行する「公有地信託制度」は導入しておらず、それは、制度的問題点に関する府省間の調整が進まず、地方自治体に未解決の課題を抱えたまま社会的実験として導入している経緯があること、加えて、自ら制度導入していないため現場の課題についての認識が極めて弱く、地方自治体に導入した社会的実験としての制度の見直しが遅延あるいは放置されやすい構図にあること、などを指摘することができる。このため、①指定管理者制度の下にあっても法的レベルで様々な課題が放置されていること、②前述したように国は課題が多い指定管理者制度は自ら導入せず、「包括委託制度」を導入していること、などの実態にある。さらに、中央省庁の縦割りの中で具体的事業についての措置に違いも生じている。民間事業者、地方自治体を問わず指定管理者制度の見直しに現場サイドの視点から積み上げ取り組まなければ、制度や事業自体のリスクを拡大させる結果となる。

個々で指摘する国が導入する包括的民間委託制度は、個別の管理業務をパッケージ化して民間事業者にすべて委ねる仕組みである。地方自治法には明確な包括民間委託の規定はないものの、地方自治法 244 条の 2 の第 1 項は、「地方公共団体が公の施設の設置と管理に関する事項は条例で定めなければならない」としており、第 3 項で「公の施設の設置目的を効果的に達成する必要があると認める時は、条例により指定管理者に当該公の施設の管理を行わせることができる」と定めている。この規定からは、公の施設の設置と管理に関する事項は条例で定めればよく、指定管理者制度はその選択肢のひとつとして位置づけられている。この点からは、条例で定めて包括管理委託を選択肢にすることは可能であることを意味する。条例に定めて、施設設置の目的を効果的に達成するため必要があると認められる時は、包括管理委託の選択肢が可能となる。但し、留意点として法改正の趣旨を重視し指定管理者制度を活用すべきと解する場合は、条例で定めれば指定管理以外の方法をとることができるとの理解に制約的となる。従来の実務での一般的な解釈では「そぐわない」、「適切ではない」とする極めて不明確な理由で選択肢とするに対して消極的姿勢を示すことがある。しかし、①議会の条例による民主的コントロールが効いていること、②公の施設の設置の目的を効果的に達成するため、官民連携の取組みを常に進化させる必要があること、③住民に対して使用許可がされない施設であれば、包括管理委託を少なくとも可能でと考えられ、使用許可があっても定型的で権力性が弱い行為であり、かつ条例に基づいて授権されていれば、使用許可を含む場合も包括的民間委託は可能となり得る。

地方自治法などの改正の趣旨も踏まえながら、官民連携の形態が進化する中で選択肢の多様化が必要なこと、地方自治法の指定管理者制度の規定が「他の選択肢がない従うべき基準」として位置づけられているのか、それとも合理的理由があれば異なる内容を条例で定めてよい「標準基準」なのか、さらには行為規範に過ぎず参酌行為を行えば異なる内容を定められる「参酌基準」なのか、官民連携が進化する中で再度問いかける必要がある。