

**指定管理の施設の館長が公務員形態の課題② – 包括民間委託制度の選択**

前回から取り上げている「指定管理でありながら公の施設の館長は公務員」の場合、実質的に偽装委託が問題となる。2010年12月28日付総務省行政局長通知「指定管理者制度の運用について」では、「指定管理者の選定にあたっては、指定管理者において労働法令の遵守や雇用・労働条件への適切な配慮がなされるよう、留意すること。」と助言している。問題となるのは、公務員たる館長の職務権限と指揮命令関係である。指定管理者制度は、地方自治体から指定管理者に対する施設の管理委託である。したがって、地方自治体が指定管理者の従業員に対して、直接指揮命令を行うことは許されない。労働法において、直接の指揮命令が法的に可能なのは、指定管理者の従業員が地方自治体に出向して指揮命令関係に入ること、労働者派遣法に基づいて指定管理者が地方自治体に従業員を派遣する以外にはない。したがって、指定管理者を地方自治体の機関と位置付けて利用者への使用許可、使用料徴収などの事務を行っている場合であっても、地方自治体職員が指定管理者の従業員に直接の指示を行った場合には、いわゆる偽装委託に該当する。したがって、地方自治体職員が指定管理者に指示を行う必要がある場合には、指定管理者の責任者に対してのみ指示を行う体制をつくる必要がある。具体的には、地方自治体職員が管理事務について指定管理者と協議をしたり、指示をする場合にそなえて双方の管理責任者を定め、報告連絡指示などはその責任者を通じてのみ行う。こうした法的整理が、とくに「指定管理でありながら館長は公務員」の場合、日常の実務的にどこまで可能か。また、その前提として公務員たる館長の職務権限と指定管理者の管理運営権の関係をどこまで明確に協定等で切り分けているか検証する必要がある。加えて、指定管理の場合、基本的に施設の占有に基づく管理運営権は指定管理者に移行し、施設の所有権に基づく管理権は地方自治体となる。この範囲に限定したすみ分け等も課題となる。

なお、刑法第7条が「『公務員』とは、国又は地方自治体の職員その他法令により公務に従事する議員、委員その他の職員をいう。」とされていることから、法令により公務に従事している職員である指定管理者の従業員も「みなし公務員」と解されているために、指定管理者の従業員は「みなし公務員」として直接指揮命令を行うことが可能と判断される場合がある。留意しなければならないのは、この刑法の規定はあくまで刑法適用場面において犯罪主体としての「公務員」に該当すると定義されるだけであり、労働法において公務員とみなされているわけではない。

行政機能のオープン化が進む中で行政改革と同時に、指定管理等の民間化ツールを活用することは重要な選択肢となっている。その中で、行政改革と結び付いた民間化等の政策は、地方自治体のノウハウや情報蓄積に対する抜本的質的転換を求めている。いろいろな手法や成功事例の提示と同時に、行政体質の強化に向けた取組みが地方自治体では必要となっている。人員削減や基礎自治体を中心とする業務の拡大は、地方自治体職員の資質を進化させる研修体制の確保を困難にしている。とくに、さまざまな制度や国の政策を知っていることだけでなく、新たな制度、政策を生み出す力の着実な形成が空洞化している。手法や事例を知ると同時に、自らの地域に応用するためには「生み出すこと」が不可欠である。この生み出すことの力は、「結び付ける機能」と「効果を見極める機能」による創造的批判力で形成される。創造的批判とは否定的批判ではなく、問題点を常に掘り起こしそれを否定するのではなく、新たなイメージの形成である。これ実現するため、コーディネート機能（結びつける機能）、モニタリング機能（効果を見極める機能）の強化が重要な役割を果たす。PPPの本質となる「公共サービスの提供は行政に独占されるべきではなく、住民や企業も公共サービスを提供する主体として認識すべきであること」の考え方は、公共サービス提供の主体と形態が多様化・オープン化することを意味している。