

# 帯広市における公の施設の指定管理者制度の運用状況について

## —二〇一六年調査の結果に基づき

正 木 浩 司

はじめに

公益社団法人北海道地方自治研究所・非正規公務労働問題研究会（主査 川村雅則・北海学園大学教授、事務局 筆者）は、道内自治体の臨時・非常勤等職員に関する調査活動の一環として、二〇一六年八月、帯広市を訪れ、市役所および市の嘱託職員の労働組合の関係者を対象にヒアリング調査を実施した<sup>〔1〕</sup>。同研究会による同様の趣旨の調査は、札幌市（二〇一四年四月実施）、函館市（二〇一四年八月、二〇一五年八月実施）に続き、帯広市は三方所目になる。

このたびの帯広市調査においては、「公の施設の指定管理者制度」（以下、指定管理者制度）に関する同市の考え方や運用方針、この間の運用状況などについて、同制度の統括課である総務部行政推進室の関係者からヒアリングを行う機会を得ら

れた。

指定管理者制度については、同制度導入施設で働く労働者の間で非正規雇用が拡大している現状が見られることなどから、いわゆる官製ワーキングプア問題の要因の一つとされている。これと関係して、首都圏を中心に広がっている公契約条例の制定自治体では、指定管理者制度導入施設の労働者を条例の適用対象に含め、その処遇の改善を図る取り組みも進み始めている。自治体における官製ワーキングプア問題の実態把握や、その解決策としての公契約条例の制定に向けた課題などの研究は、当研究会の主要なテーマであり、そのような観点から指定管理者制度の動向をこの間注視してきたところである。

本稿は、帯広市での調査で得られた知見をもとに、同市における指定管理者制度の運用状況やその特徴について報告することを主な目的としている。

### 1. 指定管理者制度の概要と現況

#### (1) 制度の概要と導入意義

公の施設の指定管理者制度は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、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」（総務省発出「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（二〇〇三年七月七日総行第八七号）を主な目的とする。これにより、従前は自治体出資法人、公共団体、公共的団体に限定されていた公の施設の管理の委託先が、株式会社、NPO法人、地縁団体などにも広く開放されたほか、従来の管理委託制度に比べて権限付与の範囲が拡大され、指定管理者は行政処分に該当する施設の使用許可の権限も行使でき

るようになった。

同制度は二〇〇三年九月の「地方自治法」(昭和二二年四月一七日法律第六七号)の一部改正により導入され、三年間の経過措置期間を経て、大方の自治体では二〇〇六年度当初より本格的な導入・運用が始まった。したがって、同制度は二〇一六年春をもって本格運用開始から一〇年が経過したことになる。

この制度に関する規定は、同法第二四四条の二第三項から第一項に定められ、条例による指定とその内容、指定期間の設定、指定の議会議決の必要性、指定管理者の自治体への事業報告書提出義務、利用料金制、自治体の監督上の権限などの通則が挙げられている。その上で、指定管理者の選定方法、指定期間の長さ、施設の募集区分、評価・モニタリングの方法などは、各自治体の裁量によってそれぞれ設定することになっている。

## (2) 道内自治体での導入状況とその特徴

制度の運用状況に関する総務省の全国アンケート調査(基準日二〇一五年四月一日、結果公表日二〇一六年三月二十五日)の結果によると、全国の七万六千八百八施設で指定管理者制度が導入されていることが明らかになっている<sup>2)</sup>。

同制度の導入施設数は、全国的にはこの間一貫して増加傾向が続いているが、道内一八〇自治体(道庁と一七九市町村)における導入施設数の総

計は近年は減少傾向が続いており、右記の総務省調査の結果によれば、道内自治体の導入施設数は五六六〇施設で前回(二〇一二年調査)比八六減となった。

なお、道内自治体における運用状況については、同総務省調査からは主に以下のような特徴が指摘できる<sup>3)</sup>。

第一に、道内一八〇自治体の総体的な特徴は、全導入施設(五六六〇施設)の七二・四%四〇九八施設を占める道庁および市部(特に施設数上位九市＝旭川市、函館市、釧路市、札幌市、石狩市、恵庭市、北見市、岩見沢市、帯広市)の傾向が強く反映されており、特に、導入施設の種類の、指定管理者を担う団体(以下、指定管理団体)の種類において顕著である。すなわち、施設の種類の公園や公営住宅といった「基盤施設」が四四・六%を占めて最多、指定管理団体の種別では「公益法人等」が二八・七%を占めて最多、という特徴である。

しかし、町村に限ると、右記の総体的な特徴とは異なり、導入施設の種別では「レクリエーション・スポーツ施設」(二九・二%)や「文教施設」(二八・七%)の方が「基盤施設」(二三・六%)よりも高い割合を占め、また、指定管理団体の種別では「株式会社等」(二六・〇%)や「地縁団体」(二九・三%)の方が「公益法人等」(六七・七%)よりも高い割合を占める。

第二に、指定管理者の選定方法は、全体的には

「公募」と「非公募」がほぼ半々(五七・四三)になるが、市部に限れば「公募」がより積極的に行われている現状(六一・三九)がうかがえるのに対し、町村部に限れば市部と比率が正反対となり「非公募」が多くを占める(三九・六一)。

## 2. 帯広市の指定管理者制度の導入状況

(1) 公の施設全体に占める指定管理者制度の導入率

帯広市の公の施設の総数は、二〇一六年四月一日現在で四五七施設に上る。

これを運営方法で区分すると、市直営が二八二施設(六一・七%)、指定管理者制度導入施設が一七施設(二五・六%)、その他特別法適用(小中高校など)が五八施設(二二・七%)の内訳になる。指定管理者制度の導入率は、公の施設の総数四七七施設を分母とすれば約四分の一(二五・六%)、特別法適用施設を除いた三九九施設を分母とすれば約三割(二九・三%)となる。

## (2) 導入施設の現状

二〇一六年四月一日現在の帯広市の指定管理者制度導入施設(一一七施設)の現状は以下のとおりである。

施設の種別では、公園施設五一、社会福祉施設

一、診療所一、児童福祉施設二九（へき地保育所六、児童保育センター二三）、駐車場四、広場一、高齢者職業相談施設一、都市農村交流等施設（都市農村交流施設、田園空間交流施設）二、牧場一、畜産（物）研修施設二、社会教育施設（文化施設一、スポーツ施設二一、生涯学習施設二）二三、農業体験実習館一、という内訳である。

指定管理団体の数は、延べ二九団体、実質二三団体である。この二三団体の種別は、株式会社が一〇団体、社会福祉法人が七団体、このほか、有限会社、公益社団法人、公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人、共同事業体がそれぞれ一団体ずつ、という内訳である。

募集方法は、非公募が六施設にとどまり、残り一一施設は公募である。また、指定管理者の募集区分は、公園（五一施設）が三分、児童福祉施設（二九施設）が八区分、駐車場（四施設）が二区分、社会教育施設のうちスポーツ施設（二一施設）が四区分となるほかは、一施設ずつ募集がかけられている。

このほかの特徴として、利用料金制度は二七施設（駐車場、社会教育施設、農業体験実習館）で導入済みである。また、施設の使用許可にかかる権限は、駐車場、広場、社会教育施設、農業体験実習館の指定管理者（二九施設、七団体）に付与されている。

### (3) これまでの制度導入の経過

本稿の冒頭で、大方の自治体では指定管理者制度の導入は二〇〇六年度当初から始まったと述べた。帯広市もこれに当てはまり、現行の導入施設は、一部を除き、二〇〇六年度当初からの導入となっている。

二〇〇六年度から指定管理者制度が導入された施設は、第一期目および第二期目の指定期間をそれぞれ三年間とされたため、これまでに二〇〇九年度および二〇一二年に指定管理者の更新（再選定）を経ている。二〇一二年に始まる第三期目からは指定期間が五年間とされ、次の更新は二〇一七年度に行われる予定である。

なお、これらの施設では第一期目と第三期目で指定管理者の交代がほとんどなく、交代例は駐車場施設一施設でかつて一度だけあった。

右記に当てはまらない一部の施設は、①二〇〇五年度から先行実施された二八施設、②二〇〇六年度当初段階ではまだ設置されていなかった一施設、③二〇〇六年度当初段階で設置されていたが、市直営が維持され、後年度に指定管理者制度が導入された一施設、計三〇施設である。

このうち、二〇〇五年度先行実施の施設は児童福祉施設二八施設（へき地保育所七施設、児童保育センター二一施設）で、指定期間は一期目から五年間とされた。当初の指定管理者は、社会福祉法人延べ六団体（実質五団体）、有限会社二団体

であったが、このうちの有限会社一団体が、二〇〇六年度途中で指定管理者を辞退したため、同施設の運営は二〇〇六年度内は市直営で対応し、二〇〇七年度に新たな指定管理者を選定した。児童福祉施設二八施設の指定管理者の体制は、二〇〇七年度以降今日まで変わっていない。

後年度に導入された二施設とは、公園施設「帯広の森・はぐくむ」（二〇一〇年四月供用開始・指定管理者制度適用）と、生涯学習施設「とちかちプラザ」（一九九五年一月供用開始、二〇一二年四月指定管理者制度適用）である。いずれも第一期目は指定期間三年とされたが、第二期目から同五年とされている。これら二施設でも指定管理者の交代は今のところ行われていない。

### 3. 指定管理者制度に関する帯広市の考え方

指定管理者制度に関する帯広市の考え方や今後の方針をみるため、「帯広市行財政運営ビジョン（平成二五年度～平成三一年度）」（二〇一三年二月）（以下、『ビジョン』）における同制度の位置付けを以下に確認しておきたい。

『ビジョン』は、『第六期帯広市総合計画（平成二二年度～平成三一年度）』（二〇一〇年三月）の掲げる八つの目標の一つ「自立と協働のまち」の分野計画として策定されたものであり、その政策・施策の効果的な推進を図ることがその策定の目的である。『ビジョン』は「自主・自立の自治体経

「営の推進」の施策の一つに「民間活力の導入」を掲げ、あわせて、より具体の項目を列挙している。指定管理者制度の導入目的や制度運用上の課題などについてはこの項目の中に書き込まれている。以下、その内容である。

○ 満足度の高い公共サービスを安定的かつ効率的に提供するため、行政が直接行っている業務について見直しを行い、サービスの維持・向上や事務の効率化を図ることができるとは、民間委託等を推進します。

○ 民間委託等を検討するにあたっては、指定管理者制度や「公共サービス改革法」にもとづく市場化テストの手法、PFI等による建設・運営手法など、幅広い手法について検討を行います。

○ 公共サービス提供の担い手や手法を変更した場合には、成果や課題を整理し、必要に応じて行政が監視、指導などを行います。

○ 指定管理者制度では、導入施設の効果、課題などを継続して検証し、制度の充実を図るとともに、直営施設についても管理運営方法を検討し、制度導入により効果を見込むことができるものについては実施します。

また、利用料金制及び使用許可権限付与について効果と課題を検証し、必要に応じて見直しを行うとともに、未導入施設への拡大を検討します。

○ 利用者サービスの安定的な提供と品質確保のためモニタリングシステムを的確に実施し、必要に

応じて見直しを行います。

○ 指定管理者が行う施設の管理運営状況について、市民にわかりやすく情報提供を行います。  
(以下、略)

以上から、帯広市の考え方としては、▽行政サービスの民間委託の推進に一定の積極性をもち、その手法の一つとして指定管理者制度を位置づけていること、▽同制度の実施にあたっては、市として、制度導入の効果や課題の検証、サービスの水準の維持・確保のための指導・監督やモニタリング、指定管理施設に関する市民向け情報公開などを着実に行うことが重要であると考えていること、などが読み取れる。

なお、今次調査では、これまでの制度運用を振り返り返って、指定管理者制度にどのような効果があったと考えているか尋ねたところ、「民間のノウハウを生かした柔軟な対応の実現などによるサービスの向上」が挙げられた。また、「コストの節減」については、具体的に金額として算出していないとの理由から、その効果の有無については明言されなかった。

#### 4. 帯広市の指定管理者制度の運用上の特徴

帯広市における指定管理者制度の運用状況について、原則や取り組みの特徴を以下に紹介する。

##### (1) 制度運用の庁内体制

帯広市の指定管理者制度の統括課は、冒頭でも述べたとおり、行政改革などを所管する総務部行政推進室である。

庁内の体制としては、統括課と各施設所管課の関係者による「庁内関係課連絡会議」が設置されており、情報共有や課題整理などの場とされている。開催の頻度は、年に一回程度、選定委員会への意見聴取とその集約を終えた後に、課題の共有を図るために開催されるが、翌年度に指定管理者の更新を控える年度においては開催頻度が増すという。連絡会議のメンバーは、各課の係長級の職員など、指定管理者と普段関わっている職員が中心となっている。

##### (2) 募集方法の原則

帯広市は、指定管理者の募集方法を、「帯広市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」(平成一六年七月八日条例第三七号)(以下、条例)第二条において「公募する」としている。

その上で、条例第五条では、以下の五つの条件に当てはまる場合には、第二条にかかわらず、非公募による選定も可能であることを規定している。

① 当該施設の性格、規模及び機能により公募することが適さないと認められるとき。

- ② 公募に対し申請する団体等がないとき。
- ③ 申請した団体等の中に指定管理者として適当な団体等がないと認めるとき。
- ④ 指定管理者の候補者に選定された団体等を指定することが不可能となり、又は著しく不適当と認められる事情が生じたとき。
- ⑤ 指定管理者の指定を受けた団体等が、第八条に規定する協定を締結しないとき。

(3) 指定期間の原則

指定期間は、「帯広市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する事務処理要綱」(二〇〇四年七月八日施行)(以下、要綱)第3-19により、原則五年とされている。

とはいえ、本稿2-1(3)で見たとおり、帯広市における制度運用の経過を振り返ると、二〇〇六年度当初から指定管理者制度が導入された大方の施設では、第一期目・第二期目の指定期間は三年とされていた。これは当時の要綱において指定期間が原則三年とされていたからである。<sup>④</sup>この当時、指定期間の原則を現在の五年よりも短く設定していたことには、指定管理者制度の導入の効果を試験的に見極める狙いがあったためという。

一方、ここでも例外になるのが、二〇〇五年度から先行導入された児童福祉施設であり、導入当初から指定期間は五年とされていた。その理由と

しては、施設の性格上、子どもとの関わりという対人的な要素が強いこと、指定期間を長くして経営の安定化を図ったこと、などがあつたという。

(4) 選定委員会の特徴

帯広市の指定管理者の選定は「指定管理者選定委員会」(以下、選定委員会)によって行われる。選定委員会の設置は「帯広市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例施行規則」(平成一六年七月八日規則第四三号)(以下、施行規則)第五条を根拠にしながら、要綱第5-1で細かに規定されている。

同市の場合、選定委員会は部ごとに設置されている。基本的に、各所管部の部長を委員長として、庁内からは次長職、課長職、統括課(行政推進室)の職員一名、民間からは利用者の代表や学識経験者など数名が参画する。委員の数は合計で六〇一〇名で、市職員と民間委員の数は半々にしているという。

委員会の役割としては、要綱第5-1-1(2)のとおり、「候補者の選定」に加え、「募集要項の内容の協議」、「指定管理業務に関する市の評価への意見」が挙げられている。「次回の指定管理者候補者の選定に向けた課題整理」や「事業評価にかかわる意見聴取への対応」<sup>⑤</sup>も、委員会の重要な役割とされている。このため、民間委員の任期は複数年続き、選定後も毎年のフォローアップに関われる

よう設計されている。

選定委員会による評価結果は、統一様式の評価書として作成され、毎年六月に行われる会合での確認を経て、市のウェブサイトに掲載される。

(5) 選定基準の特徴

指定管理者の選定基準については、まず条例第四条に以下の五項目を掲げている。

- ① 利用者の平等な利用の確保及びサービスの向上が図られるものであること。
- ② 前条第二号の事業計画書の内容が、施設の効用を最大限に発揮するものであること。
- ③ 前条第二号の事業計画書に沿った施設の管理を安定して行う人員、資産その他の経営の規模及び能力を有しており、又は確実に確保できる見込みがあること。
- ④ 前条第三号の収支計画書の内容が、施設の管理に係る経費の縮減が図られるものであること。
- ⑤ その他市長等が別に定める事項

各選定委員会ではこの五項目に照らして指定管理者候補者の採点をする。採点表上、採点項目は右記の五項目を大きな柱としながらさらに細分化されており、また、その項目の内容は施設によって異なるという。各項目の内容や配点については、審査の公平性の観点から非公開とされたが、選定

基準の五項目の中では③「管理運営の安定性」に比較的重きを置いているとのことであった。

あわせて、選定基準について、今次調査では以下の三点について確認した。

第一に、指定管理者の更新にあたり、現行の指定管理者が同じ施設の指定管理者に再度応募してきた場合、審査において、過去の管理運営の実績はどのように扱われているか、という点である。これについては要綱（第5-2-1(3)イ）に定めがあり、過去の実績によって点数を増減できるようにしているとのことであった。

第二は、指定管理者の更新時における施設の労働者の雇用継続に対する配慮の有無である。これについては、指定管理者の交代が帯広市ではこれまでほとんど行われてきていない経過もあって、現状では、採点表での配点はなく、今後発生する可能性を踏まえた議論もまだ行っていない、とのことであった。なお、各施設の労働者の雇用・労働条件については、統括課としては、数年に一度実施する指定管理者へのアンケート調査によって把握しているという。

第三は、指定管理者の申請資格における地元要件の有無である。帯広市は「帯広市中小企業振興基本条例」（平成一九年三月二七日条例第六号）を制定し、地元の民間事業者の育成に積極的な自治体であることから、こうした取り組みと指定管理者の選定基準との関わりについて確認をした。これについては、条例で制限はしていないが、施

行規則第三条第二項で「施設の性格、規模及び機能に応じ必要とする申請資格については、市長が別に定める」とした上で、具体的な申請資格の一つとして、要綱第3-1(2)に「事務所の所在地に関する事項」を例示しており、募集要項にその旨記載できるようになっているとのことであった。実際、一部の施設では「十勝管内に主たる事務所を置いていること」を申請資格の条件の一つに据えているという。

#### (6) 「指定管理業務実施上の留意事項」

帯広市では、指定管理者に選定された事業者に対し、選定後、「指定管理業務実施上の留意事項」（二〇一二年一〇月一日行政推進室策定）（以下、「留意事項」という文書を渡している。

「留意事項」は、指定管理業務の実施にあつての市の理念や、募集時に市が算出する基準管理費用（指定管理者に対して市が支払うべき管理費用の基準となる額）の積算根拠を示すことによつて、市の想定する指定管理業務の実施水準を確保するよう、指定管理者に配慮を求めめるために策定されている。

以前は、契約管財課策定の「委託業務実施上の留意事項」を準用していたが、二〇一二年一〇月に指定管理業務に特化した文書を行政推進室で策定し直した。その内容は毎年四月に更新しているという。

市が「留意事項」に掲げる指定管理業務履行上の理念は、「行政サービスの品質の確保」と「地域の活性化」であり、その上で、指定管理者に対し以下の一〇項目について十分な配慮を求めている。

- ① 地元業者の活用、地元資材の優先的使用について
- ② 再委託等の取り扱いについて
- ③ 人件費の積算について
- ④ 消費税の取扱いについて
- ⑤ 個人情報取扱いについて
- ⑥ 労働者の雇用拡大について
- ⑦ 雇用通知書（労働条件通知書）の発行について
- ⑧ 法定労働時間の遵守及び年次有給休暇の付与について
- ⑨ 労働者の福祉向上について
- ⑩ 特別徴収の実施について

あわせて、別表として積算根拠一覧を掲載し、以下の労務単価や経費の具体的な金額を明示している。

- ① 労務単価
- ア 二省（国交、農水）設計労務単価、北海道労務単価
- イ 建築保全業務労務単価（国交省）
- ウ 設計業務技術者単価（国交省）

- エ 賃金日額単価（帯広市）
- オ 保育所職員の本俸基準額等（児童福祉法による保育所運営費国庫負担金交付要綱）
- カ 介護労働実態調査所定内賃金（財団法人介護労働安定センター）
- キ ソフトウェア開発、システム運用、システム管理業務技術者単価（積算資料）
- ク し尿及び汚水収集運搬業務単価（事業所雇用実態調査報告書資料）
- ケ 人件費（右記あくく参考に参考となる単価がない場合、帯広市の一般職員給与、嘱託職員の報酬、厚労省賃金構造基本統計調査（北海道分）を参考に積算）
- (ア) 労働時間が週三八時間を基本にした者の給与月額単価
- (イ) 労働時間が週三八時間四五分を基本にした者の給与月額単価
- (イ) 労働時間が週三八時間四五分を基本にした者の給与月額単価
- ② その他の経費
  - ア 修繕費
  - イ 光熱水費及び燃料費
  - ウ 一般管理費

「留意事項」は条例や協定のような拘束力を持たず、市としてもアンケート調査で実施状況を調べるにとどまっている。そのため、「留意事項」の求めが各指定管理者においてどの程度配慮されるかは未知数だが、このような基準を予め示しておくことには、市が施設の設置者責任を果たすと

いう観点からも一定の意義があると思われる。

#### (7) 評価・モニタリング方法の特徴

指定管理者のモニタリング、すなわち、サービスの安定供給に関する監視や管理業務の評価は、「帯広市指定管理者導入施設のモニタリングマニュアル」（二〇一二年二月改訂版）に基づき、事業報告書、実地調査、アンケート調査などにより行われている。

このうち事業報告書の提出は、同マニュアルによれば、以下の四つの段階を踏んで行われている。

第一は「年度開始前におけるモニタリング」で、指定管理者は、年度開始前までに、「事業計画書（収支予算書含む）」と「モニタリング調査その1」の作成・提出を求められる。「モニタリング調査その1」は、管理運営業務、労働環境、安全対策、情報公開、個人情報保護、収支予算などを確認することが目的である。

第二は「毎月におけるモニタリング」であり、「月報」と「モニタリング調査その2」の作成・提出が求められる。「月報」では、利用者や業務関係者からの苦情・要望の内容と対応の状況について日常的に把握することを求めている。「モニタリング調査その2」では、休館日や開館時間、保守点検や修繕、施設利用、使用料の収納などの状況、利用者からの苦情・要望、自主事業の内容などを把握するほか、安全対策や収支状況などにかかる

課題の整理を行うとしている。

第三は「事業中間時におけるモニタリング」で、「事業評価表」と「モニタリング調査その3」の作成・提出が求められる。「モニタリング調査その3」では、維持管理業務の水準評価の手法、施設利用者の傾向と利用増に向けた取組、職員の服装や挨拶などのチェック方法、利用者意見を反映させる体制、従業員の労働環境、個人情報管理方法、収支見直しなどを確認している。あわせて、事業中間時には、指定管理者と所管課による「連絡調整会議」が開催され、業務の改善方法などが協議される。

第四は「年度終了後におけるモニタリング」である。「地方自治法」上、事業年度の終了後、指定管理者は事業報告書の提出を義務づけられており、帯広市の指定管理者の場合、毎年五月末までに、前年度の管理業務の実施状況、施設の利用状況・利用拒否件数・利用拒否の理由、管理経費の収支状況、自主事業の実施状況、財務諸表などを提出しなければならない。あわせて、「事業評価表」および「モニタリング調査その4」の作成・提出を求められる。「モニタリング調査その4」により、管理業務の実施状況、施設の目標達成度の分析、利用者満足度分析、利用者サービスの向上の取組項目、収支状況の分析、経営状況の分析などが行われる。

事業報告書の提出が済むと、一年間の事業評価と課題整理のために、指定管理者と市による「連

絡調整会議」が開催される。連絡調整会議での協議の結果は先述のとおり選定委員会に報告され、選定委員会での評価の結果は市ウェブサイトに掲載される。

このほか、利用者のニーズ等を把握するため、アンケート調査などの実施が指定管理者には求められている。この取り組みは、最低でも年一回は行い、その結果についてはその都度市に報告することとされている。

## 5. まとめに代えて

以上、帯広市の指定管理者制度の運用状況について、当研究会が二〇一六年八月に実施した調査で、市の統括課である行政推進室の関係者から得られた知見や情報をもとに、その特徴をまとめてきた。

冒頭で述べたとおり、当研究会の主要な関心事は、官製ワーキングプア問題の一因ともいわれる指定管理者制度の運用において、帯広市がどのような方針や体制のもと、事業者の募集・選定、業務のモニタリング・評価などを行い、各指定管理者における適正な事業の実施をどのように監督しているかをみることにあった。

こうした観点から、今次調査では、帯広市の指定管理者制度の客観的な運用状況を確認しつつ、官製ワーキングプア問題との関わりにおいてポイントとなると思われる以下の諸点についてヒアリ

ングを行った。

第一は、指定管理者の募集方法において公募化をどの程度進めているか、という点である。公募は非公募に比べて、応募資格の公平性に優れる半面、競争原理を強め、複数の応募者が出た場合には、応募者間のコストカット競争を惹きさせやすいからである。これについては、公募が原則とされつつも、特定の条件を満たした場合には非公募もあり得るとされており、施設の性格などによる非公募選定が許容されている状況がうかがえた。また、地元事業者の育成の観点から、申請資格に地元要件が加わることも許容されており、帯広市が別に進めている地元事業者の育成の取り組みとの整合が図られていることがうかがえた。

第二は、指定管理者の選定基準や審査の採点表において、「経費の節減効果」がどの程度重視されているか、という点である。経費の節減ばかりが過剰に追求されると、施設で働く労働者の雇用の不安定化や労働条件の悪化などの影響を及ぼす可能性があるからである。これについては「管理運営の安定性」に比較的重きを置いているとされ、選定においては経費節減よりも経営の安定性を重視している姿勢がうかがえた。

第三は、指定管理者の更新において、施設で働く労働者の雇用継続の面で何らかの配慮があるかどうか、という点である。指定期間の存在も、現指定管理者をして、次期選定に漏れた場合に備えたりリスクヘッジの側面から、施設で働く労働者の

非正規雇用化を拡大させる背景になっているが、たとえ指定管理者が交代しても、施設で働く既存の労働者が働き続けられるならば、その労働者自身の雇用の安定化はもちろん、公共サービスの供給の安定化の面からもプラスの効果期待できる。これについては、帯広市では現在までのところ指定管理者の交代例がほぼ皆無であることから、選定時の基準や採点項目においてもこの点に関する扱いがなく、また、将来に備えた検討も現状で行われていないとされ、今後において検討課題となることを期待するとどまった。

その一方で、帯広市の特徴として、「指定管理業務実施上の留意事項」を各指定管理者に発出し、労働単価や諸経費を具体的に提示して、施設で働く労働者の雇用・労働条件が不当なものにならないよう一定の配慮を求めていることに大きな意義があると感じられた。これは考え方としては公契約条例のそれに近いものであり、現状では拘束力がほとんど無いもの、もし将来的に同市で公契約条例の制定を検討する時機が訪れるならば、現在の「留意事項」による取り組みの趣旨が条例制定に向けた地均しとなり、条例の土台となっていくことが期待される。

本稿は、帯広市の指定管理者制度の統括課から得られた情報に限られており、帯広市の指定管理者制度の一面を明らかにしたにすぎない。その全貌を明らかにするには、施設利用者である市民、市の各施設所管課の関係者、指定管理者の受託団



体の関係者、市の職員組合の関係者の声にも広く耳を傾ける必要がある。これら残された課題については機会を改め、引き続き現状の把握と課題の整理に努めたいと考えている。

### 【謝辞】

本稿の基になった調査の実施と本稿の執筆にあたっては、帯広市総務部行政推進室の関係者の皆様に、調査への対応、資料の提供などで大変お世話になった。厚くお礼申し上げます。

### 【注】

- (1) 二〇一六年八月二五日実施。帯広市総務部職員課、同行政推進室、帯広市嘱託職員労働組合の関係者を対象に、帯広市の臨時・嘱託職員の雇用・労働条件、公の施設の指定管理者制度の運用状況などについてヒアリング調査を行った。
- (2) 詳細については、総務省（二〇一六）を参照されたい。
- (3) 総務省（二〇一六）に基づく道内自治体の運用状況の分析については、正木（二〇一六）を参照されたい。
- (4) 指定期間が原則五年となったのは、要綱が二〇一一年に改正されて以降であり、それ以前は原則三年であった。

なお、指定期間五年とされている施設は、総務省（二〇一六）によると、全国的には六五・三％、全道的には四九・四％で、いずれも最も多い。

(5) 帯広市総務部行政推進室（二〇一六）四頁。

(6) 帯広市総務部行政推進室では、二〇一六年三月一〇日～二五日、指定管理者全二七団体を対象にアンケート調査を実施し、この中で「留意事項」で配慮を求めている項目（再委託、人件費、雇用通知書の発行、年次有給休暇の付与、法定保険の加入など）の実施状況を尋ねており、その結果の概要については市ウェブサイトに掲載している。これによると、「留意事項で配慮を求めている内容が概ね実施されていることが確認できた」と評価している。

### 【参考文献・資料】

- ・ 帯広市総務部行政推進室『帯広市指定管理者導入施設のモニタリングマニュアル』二〇一二年二月
- ・ 総務省自治行政局行政経営支援室『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』二〇一六年三月
- ・ 辻山幸宣監修・正木浩司編著『改革渦中の自治体公益法人』公人社、二〇一二年六月
- ・ 布施哲也『官製ワーキングプア―自治体の非正規雇用と民間委託』七つ森書館、二〇〇八年七月
- ・ 正木浩司『道内自治体における公の施設の指定管理者制度の運用状況について―総務省二〇一五年調査の結果に基づき―（『北海道自治研究』第五七二号二三～三三頁所収）公益社団法人北海道地方自治研究所、二〇一六年三月

### 【参照ウェブ】

- ・ 帯広市役所▽行財政改革  
<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/soumubu/>
  - ・ 帯広市役所▽第六期帯広市総合計画  
[http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/seisakusuisinbu/kikakuka/songonkeikaku/D060101songonkeikaku\\_2.html](http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/seisakusuisinbu/kikakuka/songonkeikaku/D060101songonkeikaku_2.html)
  - ・ 帯広市役所▽入札・契約  
<http://www.city.obihiro.hokkaido.jp/soumubu/keiyakuzanzaka/ryusatu.html>
  - ・ 総務省▽地方公共団体の行政改革等  
<http://www.soumu.go.jp/ken/main.html>
- ※ いずれも最終参照は二〇一六年一月一三日。
- ↑まぎさき こうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽