

自治研活動として 指定管理者制度の検証に取り組む

——北上市職労



北上市企画部広聴広報課 主任
石田真幸

職場自治研の取り組みとして、指定管理者制度の勉強会を重ねた北上市職労。どのようにして制度への理解を深め、互いの問題意識を共有していったのか。制度運用の検証を通じて、自らの仕事の振り返りを試みた組合の活動を報告する。

北上市職労自治研推進部では、二〇一三年度に指定管理者制度について、一年かけて勉強会やワークショップを開催し、出された意見を提言としてとりまとめた。専門部長を務める私自身、スタート時点では制度について理解も薄く、手探りからはじまったこの活動について振り返ることで、読者の皆さんの自治研活動の手助けになれば幸いである。

一 活動の要旨

北上市における指定管理者制度は、二〇〇四年に三施設へ導入され、それから九年を経過した二〇一三年四月時点で合計六七の施設で行われていた。そこで私たちは、制度や他市の事例について学習するとともに、制度の運用に係る課題について職

員で話し合うことで改めて制度について見つめ直す機会とした。具体的には、二度の勉強会と二度の職員ワークショップ開催に加え、ワークショップで出された意見、市の制度運用の現状を先進事例と比較し、提言書として取りまとめて市長に提出するとともに一連の活動を集会で発表した。

二 活動テーマ検討における過程および取り組みの背景

(1)北上市職労における自治研活動
まずは、当市職労における自治研活動の流れについて簡単に触れておく。

当市職労における自治研活動は私を含め専門部一五人および職場の各分会の代表者から成る自治研推進委員四四人の合計五

九人、これに事務局として組織内議員である北上市議会議員佐藤ケイ子氏を加えて構成されている。流れとしては、企画立案

について実働部隊である専門部で話し合ったものを推進委員会で推進委員と共有し、各職場へ広げていく。また、毎年開催している自治研集会で一年間の取り組み成果について報告している。当市職労の自治研集会は今年度で六一回を数えるが、その時々々に市が抱える課題や組合員からの要望について独自に研究を重ね、活発に討論することで、職員のみならず市民に対しても問題提起してきたと自負している。

(2)指定管理者制度について

次に、御承知のこととは思いますが、改めて制度についてまとめてみたい（以下、第一回自治研推進委員会資料から抜粋）。二〇〇三年の地方自治法改正にともない、公の施設の管理について以下の三点が大きく変更された。

- ①管理者を、地方公共団体出資の団体等に限らず、NPOを含む民間事業者や法人人格を有しない団体に拡張
- ②設置者が、管理者に「公の施設」の管理を委ねる行為が、契

いしだ・まさき
一九七九年生まれ。金沢大学文学部卒業後、二〇一〇年に北上市役所入庁。二〇一一年、二〇一四年の間、自治研担当執行委員兼自治研専門部長として「指定管理者制度」「メタルヘルス」「地域づくり」等のテーマについて自治研活動に取り組む。北上市役所本高会会長。

約によるのではなく、議会の議決を経て指定すること

③「公の施設」の使用許可を、設置者ではなく管理者が行うこと
これに伴い、当市では二〇〇四年度から三施設（サンレック北上、ハートパルきたかみ、北上高等職業訓練校）について制度を先行導入。次いで二〇〇六年度には八〇施設へ拡大し、二〇一三年四月一日時点で公募二九施設、非公募二八施設を合わせた計六七施設に制度を導入していた。

三 検討のための手法

制度の検討にあたっては以下の四つの手順に基づいて進めることにした。

第1段階 現状の把握

検討にあたり、私たちが注意したのは、参加者である推進委員のみならず、私たち専門部員も職場がバラバラであり、施設担当職員もいれば、制度自体はじめて耳にする職員もいることであった。そこで、深い議論を可能とするため、はじめに参加者に制度の基礎知識をインプットしようと、まずは専門部員一五人が佐藤ケイ子氏から当市の制度運用の現状についての概要説明と、現場で働く職員の待遇についての問題提起を受けた。次に、推進委員会（出席者は推進委員二〇人と専門部員一五人）において、制度の担当部署である財政課の係長を講師に迎え、学習会を開催した。

第2段階 問題点の洗い出し

① ワークショップの実施

次に、専門部の企画のもと推進委員会でワークショップを実施した。ワークショップは計二回行い、一回目は学習会終了後に実施することで、内容を確認するとともにポイントの整理を到達点とした。二回目は制度のポイント（現状でうまくいっていると思われる点、改善が必要と思われる点）について議論した。

② ワークショップの結果

予想していたことではあるが、参加者の理解と関心の差が大きく、一回目のワークショップで出された意見はおおよそ似通ったものとなった。

＜一回目のワークショップ結果＞

良いところ コスト削減、民間ノウハウの導入、施設稼働率の

上昇

悪いところ 継続性が失われる、不安定雇用、責任があいまいになる

改善点 市担当職員の引継ぎ、定期的な意見交換

二回目になると、参加者も慣れてきたのか、施設を利用した際の体験をもとにした意見や施設担当職員からの経験を踏まえたものなど、さまざまな意見が出された。

＜二回目のワークショップ結果＞

改善案（委託者） 目的、性質に分けて施設ごとに異なる項目、期

行った。

第4段階 第2、第3段階から導き出された内容を提言する

専門部会でこれらを比較し、より問題点を明確化したものに、再度推進委員からの意見や提案を追加して最終的な提言書として作成し、市長に直接手渡し活動の趣旨についても説明した。章立てはおおむねワークショップで出された意見に基づいて次のとおり作成した。

- (1) 受託者の工夫が活かされる柔軟な施設運営を実現するために
- (2) 施設に応じた評価制度を確立するために
- (3) 委託者（市）、受託者の責任を明確にするために
- (4) 適正な委託料により職員の待遇を改善するために
- (5) 受託者の運営ノウハウを蓄積、活用できる仕組みを作るために

第5段階 成果の共有

これまでの一連の活動をまとめ、二〇一四年二月八日（土）に自治研集会において報告を行った。集会では指定管理者である地区交流センター長や北上ふるさと財団の職員からも、日頃の業務を通じた課題や委託者である市への改善要望について発表があったほか、地方自治総合研究所の菅原敏夫氏を講師に迎え、「指定管理者制度の現状と課題」について講演していただいた。

また、このほかにも活動状況を年四回自治研ニュースとして



職員ワークショップの様子



自治研集会後の懇親会にて

改善案（受託者）

間を設けて評価する（一律評価は難しい）
受託者の作成した業務マニュアルの買取りを行うことで、受託者が変わってもノウハウを継承できるようにする

第3段階 先進事例の調査

先の検討テーマについて、他の自治体の事例について調査を進めた。なお、調査にあたってはできるだけ指定管理施設のジャンル（体育施設、文化・教育施設など）を異なるものとし、偏らないようにした。この作業は専門部がおおよそ一カ月かけて

各分会に配布することで集会や推進委員会に参加できなかった職員に向けて積極的にPRした。

四 成果

学習会やワークショップ等の開催は、日ごろ施設の管理に接することのない職員にとって、制度について知るとともに現場の問題意識を共有する機会とすることができた。

集会終了後のアンケート結果を見ると、「指定管理者制度についてどのような点に興味を持ちましたか？」という設問（複数回答可）に対し、最も多かったのは「責任分担の在り方」

二六・八％（二二一人）、次に「評価制度」二一・九％（一八人）となっている。このことから、今回の提言にも盛り込まれた「施設の評価制度の確立」や「市担当者の施設に関する知識の低下等」は今後も制度運用にあたっての重要な課題として共有されたといえる。しかし、一方で、私たちとしては参加者の関心分野



提言書は市長に提出された

だと認識していた「職員の待遇」については一八・二％（一五人）とやや低い結果となった。これは集会参加者のうち、北上市職員一六人に対し、指定管理者で働く職員が一人と少ない比率だったことが原因の一つと考えられる。

とはいえ、集会上に職員のみならず、指定管理者側からも多数の参加者があったことは大きな成果であった。

五 今後の取り組みに向けた課題

提言の材料となったワークショップは市の職員内で行ったため、どうしても委託者側および市民からの視点による意見がめだつた。これに指定管理者への調査（アンケート、ヒアリング等）を加えることで、より客観的な裏付けが可能となったと思われる。また、制度運用において指標とされることが多い運営費用については直営との比較が困難だったため、一般論的な内容に終始したことが悔やまれる。

これは指定管理者制度というテーマに限ったことではないが、自治研として取り組む際には単なる職員向けの研修としての位置づけにとどまらず、地域住民や外部からの参画を積極的に検討することが必要である。そのためにも企画する専門部のスキルアップとノウハウの継承は必須になるという、奇しくも提言書の抜粋のような結論となったことは面白い。

六 考察

一定期間での人事異動が前提の市職員と、施設運営を専門的に扱う指定管理者では運営手法はおのずと異なり、そこにこそ制度本来の趣旨がある。にもかかわらず、制度に関する論争は、ともすると単なるコストカット効果のみに終始しかねない。しかし、そもそも「自分たちが行うと高くつくので安く仕上げてくれ」と、民間の事業者に丸投げすることは公共性という観点から見ても正しい行為なのだろうか。住民のニーズの実現と市役所では思いつかない（または、思いついても実行の難しい）アイデアを実現してくれるところに制度本来の趣旨がある。その本来の趣旨をスムーズに実現するためには、まず、私たち職員の側が正しい認識を持つことが前提になる。

集会およびワークショップ参加者からは、「テーマが難しく理解できない」「日常の仕事に直接関わらないので興味が持てない」という意見も多く見られた。これは私たち企画側の力不足も大きな原因ではあるが、市民生活の延長上にある行政の仕事にあたる私たちの視野は、自分の担当のみに限られるべきではない。職員としても積極的に受託者とコミュニケーションをとるとともに、継続的に制度の学習および検証をすることが求められている。これは私自身の反省も込めてだが、日常の仕事の一步先へ飛び出すことが大切だと思う。