指定管理者制度導入のコミュニティ施設複合事例にみる管理・運営の工夫

日大生産工 (院) ○岡田 瞬
日大生産工 広田 直行

1. はじめに

1.1 研究の背景

2003年に地方自治法の一部改正により、市民サービス向上を目的として指定管理者制度^{注1)}(以下制度)が施行されている。制度導入施設は、指定管理者となる団体の母体事業やノウハウを活かしながら、効率の良い運営、費用対効果、利便性向上などが期待されている。制度導入により、施設の管理・運営の変更により、住民利用の利便性向上が求められる。

一方、制度を導入している施設では、運営の効率化という理由から施設スタッフ削減の傾向があり、市民サービスの提供や施設のセキュリティへの問題が懸念される。

また、土地の有効利用、多様化するニーズに伴い、施設の複合化が進められている。施設の複合化により、施設機能が増えるが、空間の構成が複雑になりやすく、管理・運営の方法に課題が生じやすい。複雑で、多様な空間、施設スタッフ、連絡組織と調整しながら、施設全体を管理・運営していくところに複合施設の課題があると考えられる。

1.2 研究の目的

本研究では、地域ニーズに柔軟に対応し、利用者の利便性向上が特に必要な施設と考えるコミュニティ施設の複合事例に着目し、制度がはたす施設への変化や効果を明らかにする。そして、制度導入施設の管理・運営方法の現状を把握・分析することで、企業ノウハウや指定管理者団体による積極的な施設オープン化の方法等の知見を探ることを目的とする。

1.3 研究の方法

本研究の調査対象は、制度を導入し、他の施設と複合しているコミュニティ施設とする。千葉県内の都市について、制度を導入している都市を抽出する。その結果、千葉市9事例、松戸市17事例、市原市4事例、習志野市1事例、野田市3事例、の全34事例が抽出されている。本稿では、調査協力の得られなかった1事例を除く、33事例について報告する。調査対象事例の概要を表1に示す。

分析は、市から提供を受けた図面を基に、指定管理者団体に対するヒアリング調査と、管理・運営を行っている施設の実態確認調査より行う。ヒアリング調査より、管理・運営の方法、状況の変化を把握し、実態確認調査より、施設空間の設えと利用実態を把握する。

表1 調査対象事例の施設概要

事例番号	施設名	建設年	延床面積(m ²)	複合施設
1	中央コミュニティセンター	1974	9903.6	市役所
2	蘇我コミュニティセンター	1979	2542.8	駅前連絡所
3	高洲コミュニティセンター	1980	3459.1	図書館、子どもリラックス館
4	都賀コミュニティセンター	1983	3567.5	いきいきセンター
5	千城台コミュニティセンター	1991	3192.0	文化ホール、市民センター、青少年輔導センター分室、図書館
6	穴川コミュニティセンター	1992	2649.5	区役所、消防署
7	土気あずみが丘プラザ	1993	4586.1	図書館分室
8	鎌取コミュニティセンター	2000	2745.3	緑図書館、青少年輔導センター分室
9	花島コミュニティセンター	2005	3965.5	公園施設
10	常盤平市民センター	1972	1596.0	支所、公団住宅、図書館分館
11	東郡市民センター	1974	1034.2	保育所
12	馬橋市民センター	1976	1050.1	図書館分館
13	古ヶ崎市民センター	1976	1000.0	図書館分館
14	小金原市民センター	1976	1832.1	支所、老人福祉センター、図書館分館
15	五香市民センター	1977	1019.8	図書館分館
16	小金市民センター	1978	1317.5	図書館分館
17	明市民センター	1978	997.7	図書館分館
18	六美市民センター	1979	2959.5	支所、保健福祉センター、図書館分館
19	新松戸市民センター	1981	2318.0	支所、郷土資料館、図書館分館
20	馬橋東市民センター	1983	1198.1	図書館分館
21	小室北市民センター	1984	774.3	図書館分館
22	松飛台市民センター	1984	770.3	図書館分館
23	二十世紀が丘市民センター	1986	779.9	図書館分館
24	八柱市民センター	1988	791.2	図書館分館
25	八ヶ崎市民センター	1991	944.0	図書館分館
26	三和コミュニティセンター	1981	2137.1	図書館分館
27	菊間コミュニティセンター	1992	4597.8	保健福祉センター、図書館分館
28	サンプラザ市原	1995	11991.9	スポーツ施設、文化施設
29	ちはら台コミュニティセンター	2002	2973.2	支所、図書館分館
30	東習志野コミュニティセンター	1982	1056.8	図書館
31	南コミュニティセンター	1989	1390.6	図書館
32	北コミュニティセンター	1990	1375.6	図書館
33	関宿コミュニティ会館	2004	5687.0	支所、図書館

2. 制度導入後の施設管理の方法

本研究の対象事例は、制度導入後、指定管理者団体により清掃、メンテナンス、維持管理、警備などを行いながら施設を管理し、利用者に対するサービス向上のための働きかけをしている。そのなかで、施設の利便性向上に関わる事項を以下に示す。

2.1 施設内の修繕・改修

ヒアリング調査、実態確認調査より、制度導入後、指定管理者団体から行政への提案により施設内の一部を修繕や改修している事例が確認されている。また、利用者増を目指すため、改修した室の利用制限をなくし、稼働率を上げるための動きもみられる。施設内の修繕や改修には、i)市の政策である場合、ii)指定管理者団体の提案、実施の場合がある。i)、ii)の規模を比較すると、i)の場合の方が多い。これは、市の予算で行うためであり、施設は市の所有物であるという考え

The device of the management and management seen to the community institution compound
example of specification administrator system introduction
Shun OKADA, Naoyuki HIROTA

に基づいているためである。ii) の場合、畳や障子の張り替え、手すりの増設など、i) に比べると規模は小さいが、指定管理者団体が利用者の要望や自らの判断のもと行っている。ここでは、ヒアリング調査と実態確認調査より ii) の場合について、施設内の修繕や改修が確認されている内容を表2に示す。

表2より、規模の大きさに違いはあるが、主に利用者満足度向上やサービス向上へのアプローチを考慮した内容が多い。指定管理者団体側が、利用者にとって利用しやすい状況にするため、可能な範囲での働きかけを行っていることがわかる。

表2 施設内の修繕・改修内容

事例番号	修繕・改修内容	理由
5	・受付台を低くし、スタッフが常に受付にいれるように改修した。	・制度前よりも利用者への対応を良くするため
8	・機械や空調の設備を自社の物の一部変えた	・経費削減のため
13	・和室の壁紙を全面張り替え	・古くなっており、利用者からの要望もあったため
16	・階段に手すりをつけた	・利用者は高齢者が多かったため
17	・ながいき室をフローリングに改修 ・アプロー子の階段に手すりをつけた	・ながいき室を多目的に利用できる室にするため ・利用者に高齢者が多いため
20	・和室の畳の張り替え	・古くて、痛んでいたため
24	・ながいき室の畳の張り替え	・古くなっており、利用者からの要望もあったため
25	・空調設備の修繕	・設備が古く、光熱費がかかるため ・複合相手と分割するため
32	・使用されていない室の内装を変え、備品を新調し、インターネットブースやフリースペースとして利用できるようにした	・開館からまもなく使用されなくなり、もったいないと感じたため

2.2 複合相手との協議・連絡の調整

複合施設を管理するとき施設スタッフ同士の協力があることで、複雑になりやすい空間構成の施設の管理がしやすくなり、その作業負担も軽減される。経費削減のため施設スタッフの数を減少した施設では、特に必要であると考えられる。複合相手との協議は、イベント、防災、機械や設備のメンテナンス、セキュリティに関する内容など様々ある。ヒアリング調査結果より、協議の機会を設けている事例と設けていない事例があり、指定管理者団体の積極的な働きかけに違いがみられる。協議の内容と方法を分類し、表3に示す。

表3より、複合相手との定期的な協議機会はあまり活発に行われてはいないことがわかる。大規模清掃や機械設備のメンテナンスを行う場合、事前に連絡する程度という事例が多い。また、定期的に行っている事例では、複合相手が支所で、日常業務の報告という内容である。その他には、日常の業務の中で施設スタッフが、複合相手の職員とコミュニケーションをとっていることなどが上げられる。これは、お互いが困ったときなどに、協力しあえる関係を積極的に築いているといえる。松戸市の事例では、複合相手との協議ではないが、月に1度、指定管理者団体の代表者と市の職員が集まる機会があり、情報交換を行っている。この集まりでは、お互いの管理・運営の状況や相談、企画提案、他の市の施設で行っているイベントな

どの話し合いをしている。情報を各施設に持ち帰り、管理・運営に反映していけるかが課題である。

表3 協議の方法・内容

	分類	事例番号	内容
独立		4, 9, 12, 13, 26, 27, 28, 30, 31, 32	・施設間の相互利用・交流はなく、連絡や協議の機会をもつ必要がない。 ・管理・運営について関与がなく、機会をもつ必要がない。
日常のコミュニケーション		12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25	・同じ建物の中にあり、顔を会わせるために、日常的なコミュニケーションをとる程度である。
清掃・メンテナンス時のみ		2, 3, 7, 8, 14, 25, 29, 33	・施設全体で清掃やメンテナンスを行う際に、事前に連絡をしている。それ以外の連絡はとっていない。
随時連絡		5, 6	・イベントで施設全体を使用する際に話し合うが、定期的に協議はしていない。
定期的な協議機会の設置		1, 11, 19, 21, 23	・市との連絡会で業務報告、新規事業の提案を行っている。 ・複合相手が支所で、定期的に業務報告をすることになっている。 ※松戸市では、定期的に指定管理者団体の代表者が集まり、情報交換を行い、集まる機会を設けている。

3. 施設運営方法の実態

3.1 制度導入後の運営方法の変化

ヒアリング調査、実態確認調査より制度導入後、利用手続きを簡易な方法への変更、複合相手の空き室の相互利用や、改修による変更など利便性向上に向け、指定管理者団体の行っている運営方法に変更点があることが確認されている。利用方法の変更を(1)諸室の利用方法、利用制限の変更、(2)改修に伴う利用方法の変更に分けて以下に示す。

(1) 諸室の利用方法、利用制限の変更

制度導入後に、諸室の利用方法や制限を変え、利便性向上の動きがみられる事例は、事例4, 5, 27, 31, 32, 33である。各事例での動きを表4に示す。

表4より、各事例の規模や設えなどに違いがあるため、内容は様々であるが、利用者の利便性やコミュニティ形成のため、管理者としての働きかけがみられる。事例5, 27, 31, 32, 33は、運営体制が一本化にされたことで可能となっており、特に事例27の動きは、利便性向上へのアプローチであり、室の稼働率向上につながると考えられる。

表4 利用方法・制限の変更

事例番号	室名称・場所	内容	理由
4	幼児室	・予約無しで利用可能にした ・サークルの持ち物(ラジカセなど)を事務室で保管	・子ども連れの利用者のコミュニティ形成に役立つと考えたため ・サークルの方たちからの要望があり、スペースが余っていたため
5	受付	・コミュニティセンターと文化ホールの受付を1ヶ所にした。	・制度導入に伴い一括運営できるようになったから ・文化ホールの受付が分かりにくいと思ったから
27	保健福祉センターの講堂	・保健福祉センターの1F作業室と、2F会議室、3F会議室を共用室としてコミュニティセンターと相互利用可能にした	・空き室があり、利用者からの要望もあったため
31, 32, 33	受付	・コミュニティセンターと図書館の受付を1ヶ所にし、時間帯で位置を変更している。	・受付場所を分かりやすくするため

(2) 改修に伴う利用方法の変更

制度導入後、指定管理者団体の働きかけや、市と協力して施設内の改修を行い、利便性向上のため、多目的利用を可能にする動きや、利用者交流の場を提供する動きが2事例で確認されている。その内容を表5に示す。

表5 改修に伴う利用方法の変更

事例番号	室名称・場所	内容	理由
17	ながいき室	・畳をフローリングに変更し、車いす利用者も利用できるようにし、多目的利用を可能にした。	・市から要望があり、より広い利用者に対応できるように変更させるため ・市と協力し、アイデアを考えた
32	喫茶コーナー	・開館当初、喫茶コーナーであった場所を、飲食可能なフリースペースに改修した ・ネット環境も整備した	・開館からまもなくしてしようしておらず、利用者や管理者の交流の場所が必要と思った

表5より、事例17は、市内の他の施設より特に利用頻度が高く、利用者からの要望で床仕上げを畳からフローリングに変更している。これにより、多目的利用を可能にし、足の不自由な利用者や車いす利用者にも対応できるようになり、利便性向上に大きくつながっている。事例32では、使用されていない空間を内装工事し、飲食可能なフリースペースとして使用できるように改修している。また、インターネット環境も整備し、自由利用を可能にしている。使用されていない空間をリニューアルさせ、利用者へ開放する管理者側の働きかけは、利便性向上に向けたものであり、満足度は大きく向上していると考えられる。2事例とも、施設を利用しやすい状況に向けた働きかけがみられる例であるといえる。

3.2 自主事業にみる施設利便性向上に向けた活動

指定管理者団体を選定する際、行政側から利用者のために団体のノウハウを活かしたイベントなどの自主事業を実施するように条件が定められている。自主事業は利用者からの評価や利用者増にもつながり、施設運営の中で重要であると考えられる。施設機能や指定管理者団体のノウハウを活かした自主事業と指定管理者団体の積極的な働きかけによる自主事業に分け、その内容を表6に示す。

表6より、各施設で行われている自主事業の内容は、団体の母体事業や施設機能を活かした様々な事業が実施されている。例えば、事例1を管理・運営している株式会社千葉マリスタジアムは、スポーツ施設を利用したイベントの企画を得意としている。そのため、施設内のスポーツ機能を利用したイベントやマリスタジアム観戦ツアーな

表6 自主事業の内容

事例番号	内容
団体のノウハウを活かした自主事業	1 ・マリスタジアム、フクアリ観戦ツアー ・プールでのフィットネスイベント
	5 ・コンサートなどの文化イベント
	9 ・ヨガ教室、フィットネス教室、テニススクールなど（全て講師を呼んで開催）
	31,32,33 ・子どもを対象にした本の読み聞かせ会
団体の働きかけで開催されている自主事業	2 ・囲碁大会
	3 ・夏休みにコミセンの講習室を図書館の自習室・読書室として開放
	4 ・ロビーで展示会 ・体育館で卓球大会
	6 ・コミュニティ祭り時に、楽器演奏団体を呼んでいる
	7 ・サークル代表者と指定管理者団体で新たにサークル連絡会をつくった ・他の利用者や施設の参加も出来るイベントを企画
	8 ・予約のない空き室を学習室として開放
	12,13,16, 20,21,25 ・季節毎のイベント（ひな祭り、七夕、クリスマスなど） ・利用者と団体で意見の交換会
	27 ・ロビーコンサート ・農家と地域の交流の場づくりとして、朝市を開催
	28 ・展示会や映画鑑賞会
29 ・有名人を呼んで講演会 ・クリスマスコンサート	

どを企画し、利用者増、満足度向上に対してアプローチしている。また、事例5は財団法人千葉市文化振興財団が管理・運営の委任をうけており、ホール空間を使ったイベント、コンサート、講演会を企画することを主な事業としている。自主事業も、楽器奏者や大道芸団体を呼び、文化ホールを利用したイベントを頻繁に企画・運営し、利用者数増に努めている。事例9では、施設機能を活かしたフィットネスイベントなどを企画している。その他に、母体事業とは関係ないが、事例7では、指定管理者団体と利用者が協力し合い、新たにサークル連絡会を発足させている。この連絡会では、各サークル同士の交流や地域住民、近隣施設利用者などが参加できるイベントを企画・運営している。事例12, 13, 16, 20, 21, 25を管理している団体は、月に1度、利用者や地域住民と意見交換を行っている。またこの団体は、管理している各施設で季節毎の小さなイベント行いながら、利用者満足度向上に積極的に働きかけている。自主事業の内容は、指定管理者団体の母体事業に大きく関係し、指定管理者団体側の施設や利用者に対する考えに大きく影響される。

4. 施設管理・運営についての評価

4.1 複合施設の管理・運営の課題・問題点

異なった施設機能が存在し、複雑になりやすい複合施設では、管理・運営をする上で様々な課題があると予想される。ヒアリング調査から、管理・運営に関する課題・問題点から、施設の管理・運

当事者の代表的な意見を表7に示す。

表7 管理・運営に関する課題・問題点

課題や問題点
<ul style="list-style-type: none"> ・機械、空調を共有しているため、修繕やメンテナンスが困難 ・建物が古いが予算が少なく、大規模修繕などが出来ない ・経費削減でスタッフを減らしたが、一人の作業負担が多く感じる ・色々な利用者がいるために、対応が難しい ・駐車場(管理は公園事務所)が、コミセン利用者は無料、その他の施設利用者は有料となっていて、混在している ・後に管理を受けていない部分も任せられるようになった ・施設の中で管理している部署が混在していて、責任の所在があいまいな部分がある ・自動販売機の収益は市が受け取っているが、維持費は指定管理者団体であることに疑問を持っている。責任がどちらにあるのか分からない ・特に問題を感じない

表7より、様々な意見があることがわかる。施設や備品を管理している部署や団体が別である場合、責任の所在が不透明であるという問題点がある。各施設が、家具や備品などを共有し、利用し合える状況にある反面、問題が起きたときの対処法が必要である。指定管理者団体は、市や施設に対する疑問や問題点を持っているが、条例があり、団体主導の活動や考えが施設に反映されにくい状況が伺える。

4.2 施設利便性に向けた活動

指定管理者団体が働きかける施設利便性向上に向けた動きのなかで、実施したこと、検討中のこと、何らかの理由で出来なかったことなどがある。利便性向上に向けた活動の内容を理由も含め、管理・運営をしている当事者の代表的な意見を表8に示す。

表8 利便性向上に向けた活動内容と理由

	内容	理由
実施した事	<ul style="list-style-type: none"> ・コピーのサービス ・ロビーに自社で余っていたパソコンを設置 ・清掃やメンテナンスの回数を増やした ・施設スタッフの育成 ・施設の広報活動 ・スタッフ数の削減と勤務ローテーションの見直し ・特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者からの要望 ・利用者とのコミュニケーションをとりながら、防犯にもつながるから
検討中の事	<ul style="list-style-type: none"> ・スポーツ用品の貸し出し ・イベントの増設 ・子ども向けのイベント ・利用予約のネット化 ・特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者からの要望が多数ある ・幅広い年齢層の方に利用してもらいたいから
実施できなかった事	<ul style="list-style-type: none"> ・物販行為 ・指定管理者独自の運営方法を取り入れたい ・建物や空調の大規模修繕 ・EVの設置 ・特になし 	<ul style="list-style-type: none"> ・物販行為を提案したが、市から許可が下りなかった ・提案したが条例が厳しく、できなかった ・予算がない

表8より、実施したことについて、管理者団体側からの働きかけや、利用者の要望を可能な範囲で行っている動きがある。実施したことに関して、施設スタッフの育成につながる。これは、利用者に対するサービスの質、対応方法など、管理団体

としての前向きな姿勢といえる。出来なかったことの中に、販売行為がある。管理者側、利用者側にとってメリットがあると考えての提案であるが、市の許可が下りず、実現しない。また、全事例で共通しているのは、建物や設備の大規模修繕である。本研究の対象事例は、建設年が1970年代からの事例があり、予算がなく、できないという理由から実現していないが、利用者には不具合や危険な場面が起こる前に行く必要がある。利用者の利便性や満足度向上へ向けた指定管理者団体からの活動が行われてはいるが、金銭的な問題や条例があり、行政主導で施設運営が行われている面が残る。

5. まとめ

以上の分析・考察より、コミュニティ施設の複合事例の企業ノウハウや指定管理者団体による積極的な施設オープン化の方法等の知見を以下にまとめる。

- 1) 指定管理者団体は、施設内の修繕や改修を可能な範囲で進めながら、施設の利便性向上を図っている。
- 2) 複合相手との協議の機会は、あまり行われていない。管理が異なる複合施設では、密に協議や連絡を取り合い、協力体制を築くことが望ましい。
- 3) 施設運営では、管理団体の柔軟な対応により、利用方法を変え、利用しやすい状況をつくらせている。
- 4) 指定管理者団体のノウハウを活かした自主事業は、利用者増につながり、施設運営にとって有効である。
- 5) 同じ敷地、施設内に複数の管理団体が存在する場合、共有している物やスペースの管理責任の所在を明確にする必要がある。
- 6) 制度導入施設で、管理・運営は行政主導の面があり、指定管理者団体の考えが反映されにくい場合がある。

【注】

1) 千葉県庁ホームページ
http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_soumu/gyokaku/shiteikanri/shiteikanri-j.html より抜粋
 「地方自治法の一部を改正する法律が平成15年6月13日に公布、同年9月2日に施行され、指定管理者制度が創設されました。従前の管理委託制度では、公の施設の管理は公共団体や地方公共団体の出資法人等に限定されていましたが、指定管理者制度では、管理者の範囲を出資法人等に限定せず、民間の団体でも管理を行うことができるようになりました。指定管理者制度は、公の施設の管理運営に民間の能力を活用して、県民サービスの向上と行政コストの縮減等を図ることを目的としています。」

【参考文献】

- 1) 広田直行：生理学習施設のオープンスペースに関する研究
- 2) 山口高詞、広田直行：コミュニティ施設の複合事例にみる共用スペースの構成—横浜地区センターを対象として—
- 3) 岡田瞬、広田直行：コミュニティ施設の複合事例にみる指定管理者制度の効果—施設オープン化の方法—、日本大学生産工学部学術審議会、pp219-222、2008.12