

指定管理者制度導入による地域総合センター運営の成果と課題

1 はじめに

本市においては、同和問題の早期解決のために、各地域において、総合センター、青少年会館、老人福祉センター分館などの地区施設等を整備し、地域住民の福祉の向上及び住民相互の交流の促進を図るための事業を実施してきた。

このような中で、平成13年12月の「尼崎市同和対策審議会答申」において、地区施設等の今後の方向性として総合センターへの機能統合が示され、地区施設等の統合が進められるとともに、行政改革の取組によって効率的な事業展開が図られてきたところである。

更に、「公共施設の最適化に向けた取組」の考え方においても、総合センターについては、機能の集約化を図るとともに、管理運営体制の見直しを進めるとされ、6総合センター体制を維持する中で、次の時代に歴史を伝えつつ、本市における同和問題をはじめとするあらゆる人権啓発のための拠点としての機能を持つ、地域に身近なコミュニティ施設としていくために、平成25年7月に「総合センターの今後のあり方について」として整理し、この考え方をもとに地域の理解も得る中で地区施設の1館体制への集約化を進めてきた。

平成27年度からは、地域住民をはじめ市民相互の交流促進及び人権啓発意識の普及高揚を図るための開かれたコミュニティ施設となるよう施設の名称を「地域総合センター」に統一、同時に、施設の管理運営に民間活力を導入することで、より効果的、効率的な事業の実施及び管理運営を目指し、指定管理者制度による管理運営体制を実施した。

令和6年度をもって2期目の指定期間が満了するにあたって、これまでを振り返り、指定管理者の努力や市のかかわり方なども整理する中で、今後の地域総合センターのより効果的な運営に向けて成果と課題を整理し、今後の方向性を示していくこととする。

2 設置目的及び実施事業に関する視点

総合センターをはじめとする地区施設等の見直しとして、「総合センターの今後のあり方」を整理する以前の平成18年度以降、各地域に配置されていた青少年会館、老人福祉センター分館、総合センターなどの機能を各地域総合センターに集約する取組を進めている。

総合センターについては、「総合センターの今後のあり方について」に基づき、歴史的な経緯経過を踏まえる中で、隣保館的機能を有する施設として6総合センターを維持し、これまで以上に地域に寄り添いながら、全市的、総合的な市民の人権啓

発意識の普及高揚を図るための開かれたコミュニティ施設としての役割を果たすべく平成27年度から施設の名称を改め「地域総合センター」としたものである。

(1) コミュニティ施設として

・現状

平成26年度までは隣保館として主に地域住民を中心とした利用に留まっていたが、平成27年度からは、開かれたコミュニティ施設として、また、指定管理者による地域の実情に応じた事業展開に基づき、より多くの市民等の利用につながった。人権意識の普及・高揚が図れるよう交流事業や居場所事業などにも注力し、さらには各センターに設置されたセンター運営委員会の意見も取り入れた結果、利用人数については新型コロナによる一時的な減少要因(令和2年度～3年度)があったものの、概ね増加傾向にある。

各地域総合センターの利用状況（平成26年度～令和4年度）

センター名	項目名	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R元年度	R2年度	R3年度	R4年度
上ノ島	利用件数(件)	4,941	3,681	4,520	4,890	4,950	4,438	922	1,045	2,738
	利用者数(人)	79,956	70,723	77,364	88,314	81,082	67,836	9,969	12,081	59,462
	利用率(%)	38.30	29.64	37.45	41.53	42.17	38.48	29.75	33.72	35.05
神崎	利用件数(件)	1,032	1,793	2,710	2,722	2,603	2,549	1,844	2,136	2,334
	利用者数(人)	10,830	27,845	34,130	35,857	32,535	30,467	16,070	23,928	26,073
	利用率(%)	9.61	25.76	41.79	43.21	41.70	41.45	29.96	34.47	29.87
水堂	利用件数(件)	1,069	1,249	1,183	1,385	1,265	1,648	2,230	2,229	2,182
	利用者数(人)	12,685	13,313	11,350	16,744	17,710	22,114	19,784	22,066	25,137
	利用率(%)	6.44	12.66	12.30	14.79	13.51	17.88	24.15	23.99	21.51
今北	利用件数(件)	1,924	1,892	2,310	2,337	2,257	2,451	1,691	1,838	2,231
	利用者数(人)	29,467	30,755	36,051	43,672	39,167	31,384	13,628	16,681	20,881
	利用率(%)	16.19	23.36	28.79	29.93	29.14	31.91	21.98	23.73	28.27
南武庫之荘	利用件数(件)	2,177	4,488	3,746	3,299	3,255	2,939	2,430	2,228	2,866
	利用者数(人)	23,101	26,955	36,774	31,300	31,281	31,580	17,995	18,611	25,260
	利用率(%)	17.98	36.27	31.12	28.18	27.80	25.50	21.06	19.18	24.57
塚口	利用件数(件)	1,468	1,327	1,700	1,802	1,869	1,921	1,457	1,463	1,862
	利用者数(人)	23,506	17,867	21,285	24,617	25,645	27,037	18,728	19,756	23,782
	利用率(%)	12.39	20.63	26.52	28.87	29.95	31.26	23.68	23.62	14.97
合計	利用件数(件)	12,611	14,430	16,169	16,435	16,199	15,946	10,574	10,939	14,213
	利用者数(人)	179,545	187,458	216,954	240,540	227,420	210,418	96,174	113,123	180,595
	利用率(%)	16.58	25.70	29.59	30.90	30.70	30.52	25.92	24.66	24.63

※ 平成 26 年度は、市の職員による管理運営。

・課題

直営時代の平成 26 年度と比較すると全体として利用状況は上向いているが、令和 4 年度現在、新型コロナウイルス感染症の影響が出る前の令和元年度の状況に戻っていない。

また、利用率については、部屋によって大きな偏りがあり、時間帯によっては 100% 近い利用率の部屋がある一方、殆ど使われず利用率が数%の部屋も認められる。

・今後の方向性

より市民に利用してもらえるよう、利用者アンケートやセンター運営委員会の意見などを参考に、より魅力ある施設となるよう取り組んでいく。また、具体的な事業名の明示と実施回数や参加人員などの数値の設定を行うなど、指定管理者が自ら振り返ることができる事業計画書の内容改定や、市が客観的にモニタリングできる仕様書の改定などが必要である。令和元年度の利用状況に回復、さらに増加させるために、目標の設定等を考える必要がある。

次に、利用率については、地域総合センターにある社会基盤が有効に活用されていないとの認識に立ち、特に殆ど使われていない部屋については、指定事業で指定管理者が活用するか利用者を対象とした貸館施設として活用するか、何らかの形で使用するよう改める。

(2) 事業運営について

① 市民相互の交流の促進

・現状

各種講座やイベントなどの事業を通じて、地区内外の住民の参加を得るなど活発な地域住民の交流が図られている。事業実施回数や参加者数も一部を除き年々増加している傾向にあり、指定管理者の自由な発想により各センターで地域性や特色を生かした事業を展開している。新型コロナウイルスの影響もあるが、指定管理者が工夫しながら、事業運営に努めている。

効果的な事業運営につなげるため、各地域総合センターとも、職員に隣保事業士の資格を取得させるほか、兵庫県隣保館連絡協議会や全国隣保館職員研修会の講習会や研修に職員を派遣している。

・課題

特色ある伝統的な事業を継続実施する一方、新たな事業展開にはつながりにくい状況にある。多くの総合センターでは、子ども食堂事業などの取組が盛んであるが、その他の一部事業については参加者が集まらず、当初計画していても実施に至らなかったという事例も見受けられた。

・今後の方向性

地域総合センターが過去から培ってきた資産を活かしつつ、職員の隣保事業士の資格取得や各種講習会等への参加に加え、利用者ニーズの分析に努め、生涯学習プラザや学校、地域の社協や企業など関係機関との協働の取組やパートナーシップの発揮に努めるなど、事業参加者の増に繋がるあらゆる手段を講じ、事業の活性化を図る。

② 人権啓発意識の普及高揚

・現状

人権啓発事業については、高い専門性が求められているため、指定管理者制度導入当初は、これまで人権啓発に関わってきた職員を確保しながら事業を展開してきた。制度開始から8年を迎え、各センターとも研鑽を重ね、様々な人権課題に対応した内容で事業が行えるようになっている。

各地域総合センターの事業実施状況（平成26年度～令和4年度）

センター名	項目名	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R元年度	R2年度	R3年度	R4年度
上ノ島	事業開催回数(回)	1,816	3,053	3,485	3,628	3,221	2,770	1,138	1,341	1,579
	事業参加人数(人)	37,166	68,118	76,760	75,960	71,098	60,151	12,888	16,263	29,854
神崎	事業開催回数(回)	698	721	895	966	900	893	502	1,914	2,184
	事業参加人数(人)	6,188	7,848	12,970	16,531	16,860	14,299	5,344	20,870	23,558
水堂	事業開催回数(回)	322	281	385	886	745	1,213	1,875	1,765	1,875
	事業参加人数(人)	3,887	3,893	3,722	7,922	8,363	14,085	13,769	15,672	19,900
今北	事業開催回数(回)	608	1,103	1,455	1,508	1,427	1,565	1,126	1,210	1,543
	事業参加人数(人)	10,389	19,223	22,763	22,830	20,577	22,521	8,706	11,510	15,303
南武庫之荘	事業開催回数(回)	1,062	606	782	876	1,007	860	1,137	1,121	1,821
	事業参加人数(人)	18,566	10,629	13,897	11,366	17,946	16,050	10,356	12,051	16,339
塚口	事業開催回数(回)	316	287	303	367	390	432	517	481	728
	事業参加人数(人)	6,721	7,637	8,093	9,385	10,167	11,978	8,771	6,274	10,270
合計	事業開催回数(回)	4,822	6,051	7,305	8,231	7,690	7,733	6,295	7,832	9,730
	事業参加人数(人)	82,917	117,348	138,205	143,994	145,011	139,078	59,834	82,640	115,224

※ 平成26年度は、市の職員による管理運営。

・課題

昨今の人権をめぐる状況はめまぐるしく変化しており、常に研修や情報収集に努めなければ新たな人権課題に対応できない。また、センター職員の入れ替

わりもあり、専門性を有した職員の確保も難しくなっている。

・ **今後の方向性**

これまでも職員に隣保事業士の資格取得を推奨し、兵庫県隣保館連絡協議会や全国隣保館職員研修会の講習会や研修に参加させるなどしてきたが、必ずしも受講率は高くなかった。今後は職員の資質向上策について具体的に仕様書に明記し、人権啓発事業に関する専門性をより高める。さらに、多くの関係機関と協力関係を構築し、外部からの情報を広く取り入れる等、より効果的な啓発手法の開発に取り組む。

③ **地域住民の人権に関する相談及び自立支援**

・ **現状**

地域総合センターは、開かれたコミュニティ施設としての機能と隣保館機能も有した施設である。隣保館の業務の根幹でもある相談業務があり、地域住民に対し、生活上の相談や人権に関わる相談など、適切な助言指導を行うことが求められている。

市が直営で業務を行っていたころの平成21年度は3,000件を超えていた相談件数は、その後減少傾向となり平成26年度は782件となっていた。

平成27年度以降の相談件数は指定管理者制度導入初年度から1,000件を超え、増加したものの、近年減少傾向となっている。相談内容は生活相談、福祉相談が多く、次いで保健相談、住宅・環境相談となっている。

相談件数としては、直営の最終年度を上回る数字を示しているものの、年度間やセンター毎のバラつきが大きい状況となっている。

各地域総合センターの相談件数実績（平成26年度～令和4年度）

	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R元年度	R2年度	R3年度	R4年度
上ノ島	589	387	579	627	685	328	488	233	253
神崎	58	306	343	412	653	522	319	445	281
水堂	9	39	21	25	82	77	149	132	47
今北	7	155	89	56	280	133	203	129	136
南武庫之荘	56	119	134	160	69	78	64	66	57
塚口	63	49	39	25	105	12	53	58	90
合計	782	1,055	1,205	1,305	1,874	1,150	1,276	1,063	864

平成26年度は、市の職員による管理運営。

・ **課題**

相談事業においては、相談を受ける側に一定の知識や経験が必須となるが、

そのような職員の養成は簡単ではなく、職員の交代があった場合には相談事業に直接影響が出ることとなる。

また、相談内容への対応としては個別に解決する方向の対応で終わっている場合が多く、相談内容を地域の課題として受け止め、センター事業に反映するといったところまで充分取り組めていない。

・今後の方向性

相談及び自立支援事業については、隣保館ならではの事業でもあり、生涯学習プラザにはない事業であるとの認識が必要である。

相談事業については、重層的な支援も視野に入れつつ、関係行政機関の協力をえながら、最新の状況について、定期的にセンター職員対象に会議や研修を実施する。指定管理者が相談事業のさらなる充実に努めることができるよう仕様書の文言整理を行う

自立支援事業については、社会経済情勢や利用者ニーズに応じて様々な展開が考えられる。これまで実施してきた事業内容に拘ることなく、現時点の自立支援に何が一番効果的かといった観点で事業を展開していく。

3 施設管理に関する視点

地域総合センターの施設については、令和4年度より上ノ島が、新たな集約施設として、稼働している。神崎、南武庫之荘は、集約化が完了しているものの、本館施設の延命化が必要となっている。水堂・今北は、集約化の対象施設であるが、保育との複合施設であるため、調整に時間を要している。また、塚口は、集約化が完了しているが、周辺施設との複合化対象であるため、こちらも時間を要している。

特に時間を要する水堂・今北・塚口については、施設、設備の老朽化が著しく、指定管理者は日々のメンテナンスに苦慮しながらの施設運営となっている。

また、災害時の指定避難所にもなっているため、平時より故障個所の修繕、復旧に注力している。

いずれにしても、地域総合センターは、施設の適正な維持保全とともに、安全配慮義務が必要な施設であり、施設利用者が安全・安心に使用できるよう配慮が必要である。

・現状

既存計画に基づく集約化、長寿命化等の整備が進んでいない地域総合センターは、施設・設備の老朽化が厳しい状況にある。指定管理の仕様書の中でも、小規模修繕については、指定管理者が実施することとなっているが、近年それを上回り、かつ、緊急性の高い修繕も多く発生している。新型コロナウイルス感染症の影響による事業費の未執行分を原資としながら、緊急性が高い修繕等を指定管理料で対応している。

光熱水費についても、指定管理者による独自の節減努力をつなげてきたが、ロシアのウクライナ侵攻による影響などで、単価の上昇が進み、増加傾向が続いている。

・課題

従来から施設の老朽化対策が大きな課題となっているが、神崎、上ノ島で実施しているような、機能の集約化や長寿命化等を中心として老朽化に対応していくこととなる。それまでの間は、緊急度合いを勘案しながら、優先順位をつけ施設改修を行っていかざるを得ない。

・今後の方向性

災害時の指定避難所に指定されている施設でもあり、老朽化が著しい状態で放置しておくことはできないため、集約化による施設整備又は長寿命化の措置を講じ、利用者が快適に利用できる施設となるよう、これまで以上に注力していく。

集約化による施設整備又は長寿命化の措置が講じられるまでは、不具合の修繕対応のほか、施設の利用方法の見直しなども含め、現状で最善の対応方法について市と指定管理者間で協議してゆく。

4 第3者による評価の視点

指定管理者の管理運営状況については、市がモニタリング評価として実施するものであるが、地域総合センターについては、第3者による評価として尼崎市立地域総合センター運営審議会でも評価をされている。その背景にはセンターは貸館事業だけではなく、人権啓発の拠点施設という最も重要な位置付けをしているということがある。評価は、まず、審議会委員と有識者からなる小委員会で協議され、審議会の総会における決議を経て最終評価としている。評価視点については、指定管理事業の制度所管部署により、評価視点が毎年ブラッシュアップされているが、現在の評価の内容は、「有効性」、「効率性」で◎～×までの4段階、「適正性」で適正・要改善の2段階、「パートナーシップ」では、文言による評価となっている。

・現状

各センターの評価は、指定管理者制度移行当初の平成27年度においては、評価項目ごとではC評価（取組状況の水準が普通である）が目立ったものの、平成30年度の評価においては、全てのセンターで、項目ごとのC評価はなくなり、B評価（やや良好である又はやや成果があった）やA評価（非常に良好である又は非常に成果があった）となった。その後、パートナーシップの具現化に向けて、市と指定管理者双方で評価する形となった。

令和2年度の塚口と令和4年度の水堂で、要改善の評価となったが、それ

以外については、概ね良好な状態で運営されていると考えている。

・課題

監査から指摘も受けたが、モニタリングの実効性を高めるため、市はさらなる努力が必要である。また、指定管理者職員の入れ替わりが多く、職員の育成も不十分なために、安定した業務遂行に懸念がある事例が一部、認められた。地域の人材が育っていないなど、不安な要因も存在する。

自主事業については、当初に期待したとおりの進捗が認められない状況にある。これは、自主事業であってもその内容が「施設の設置目的の範囲内」でなければならないという条件が付されているうえに、必要な経費を指定管理者が負担しなければならない、指定事業の範囲が幅広く設定されていることと相まって、指定管理者にとって取り組むメリットを感じられないことが原因と考えられる。

・今後の方向性

市は随時モニタリングを実施して、各指定管理者の業務状況の把握に務めると同時に、市と指定管理者の間で少なくとも4半期に一度は指定管理業務の遂行状況の詳細について面談する等、市と指定管理者のパートナーシップを強化することで業務遂行の安定を期する。なお、モニタリングの実効性を高めるためにも、市は報告内容のルール化や書式等の見直しに加え、指定管理者の健全性を確認する書類の提出など、仕様の見直しを図る。

自主事業については本来、指定管理者の自由な発想で事業展開ができる点に大きなメリットがあり、「施設の設置目的の範囲内」の解釈や、経費の負担等が自主事業実施の障壁とならないよう、改めて自主事業の実施手法について市と指定管理者間で協議を進める。

5 指定管理者の育成に関する視点

前述した通り、第3者による評価で指摘のあった要改善項目の要因は、指定管理者が法人・組織として、取り組めていなかったことによるものであった。2期目に向けた指定管理者選定委員会においても、選定委員から指定管理者に対して組織や運営の未成熟さなどが指摘されたところであり、指定管理者の育成が大切な視点となっている。

・現状

管理責任者会を定期的に行うことにより、指定管理者への指示事項の徹底や意見交換を行う機会として、指定管理者としての自覚や育成に役立てている。また、各種講習会、研修会や事務担当者会議などの情報提供や、情報交換の場として活用されている。さらに、各地域総合センターが協力して実施する事業「あませぶん」の開催など、センター間の繋がりも醸成されつつある。

・課題

地域総合センターが隣保館的機能を持った施設としてその機能を発揮するためには、一定のスキルを有する指定管理者職員が必須である。そのことから、指定管理者職員の定着及び育成等に関して、指定管理者には労務管理や人材育成のノウハウが必要であり、市は指定管理料の見直しや研修制度の見直しが課題である。

指定管理者が市に提出する事業報告や収支の報告等についても、十分でないところがある。市が何度も指導を行うことによって、正しい報告になるが、これは、指定管理者職員の入れ替わりが多いことや、実務に習熟した職員が少ないなどの事情も関係しているものと考えられている。

・今後の方向性

2期目の指定管理料についても、一定の見直しが図られたものの、まだまだ十分ではなく、引き続き見直しについて検討していく。合わせて、仕様書などで、総括責任者の配置以外に、実務を習熟した職員の複数配置や後継者の育成、業務マニュアルの作成など、指定管理者の成長につながる文言整理を検討する。

市としても指定管理者に任せきりにするのではなく、モニタリングの強化に努め、各指定管理者の状況の把握に努め、パートナーシップの視点から適切な助言や指導を行う。

6 おわりに

2期目を迎えた令和2年度の地域総合センターの指定管理者は、新型コロナウイルス感染症の影響により、事業を縮小しつつも継続して実施する難しい運営を行ってきた。令和4年度には休止していた事業も再開できるようになり、センター利用者も回復基調となったことは、指定管理者の努力の成果と考えられる。

一方、審議会や監査事務局から指定管理業務の不備についての厳しい意見が述べられている。これは、市のモニタリング不足といった要因もあるが、指定管理者において、地域における後継者や、地域総合センターを運営する経営者層や事業を実施する職員層など、必要な人材の配置が難しくなっていることも一因といえる。これらの課題に対して、市としてもモニタリングの強化に努め、各指定管理者から提出される各種報告書の分析や聞き取りにより状況の把握に務め、パートナーシップに基づく適切な助言や指導を行う。

地域総合センターは、地域住民をはじめ市民相互の交流促進及び人権啓発意識の普及高揚を図るための開かれたコミュニティ施設であり、そういった施設を運営するためには、地域の現状を分析し、指定管理者自らが問題解決に向けた事業化に繋げることが大切である。今後、そのような取組みについて指定管理者に報告を求め

るとともに、指定管理者の実績として評価していく。

以上のように、地域総合センターの指定管理者制度を総括しながら、これまで明らかとなった課題について、市と指定管理者がパートナーシップを発揮するなかで取り組み、より効果的で効率的な地域総合センターの運営となることを目指していく。

以 上