

(仮称) 當麻複合施設管理・運営計画
(前編)

令和6(2024)年3月

葛 城 市

1 指定管理者制度導入の検証にあたって

(1) (仮称) 當麻複合施設管理・運営基本方針(以下「基本方針」という。)を踏まえた検討

基本方針では、管理・運営の考え方について、検討の経緯及び以下の仮説を示しています。

令和5(2023)年10月着手の(仮称)當麻複合施設設計業務(以下「設計業務」という。)においては、内包する管理・運営検討業務の一環として、基本方針を踏まえた検証作業を進めています。

基本方針における仮説(振り返り)

(仮称) 當麻複合施設(以下「複合施設」という。)に求められる多様なニーズ・課題への対応に向けては、民間事業者の創意工夫や柔軟な発想、またノウハウ及びマンパワー等、直営方式に不足する要素をうまく活用し、さらには、これまでの本市が培ってきた知識・経験の継続や、公共性に十分に配慮したうえで、複合施設の新たな管理運営手法として、「指定管理者制度」を導入することについて、導入コスト等を含めた検証作業を行うことが有効

(2) 複合施設の一体的な管理・運営

上記仮説の検証にあたっては、葛城市當麻複合施設整備基本計画及び基本方針においても述べてきた通り、複合施設に備わる複数の要素が混ざり合い、結びつくような、地域の人と活動を支える場所を実現するためには、生涯学習及び図書館をはじめとした複数要素の一体的な管理・運営を念頭に作業を進めることが、必要不可欠となります。

中でも、生涯学習活動については、図書館というたくさんの結節点を持った「知と情報の宝庫」と結びつくことによって、その活動の幅や継続性が何倍にも広がる可能性があります。

「葛城市らしい」複合施設の運営にあたっては、生涯学習の要素が単に図書館に付随したものということだけでなく、いかにして相乗効果を生み、多様なニーズへの対応やサービスの充実に応えていくかが、地域と施設を結ぶ鍵になると考えています。

(3) 指定管理者制度の検証にあたっての視点

基本方針に定める仮説について、指定管理者制度の導入を判定する基準として3つの視点に着目し、検証及び分析を行いました。

【判定基準とする3つの視点】

- ① コストの視点
- ② サービス(スキル)の視点
- ③ 組織の視点

(4) 3つの視点に基づいた分析

① コストの視点

複合施設の運営管理費用について、直営・指定管理の人件費に着目し、事業者への参考見積の徴取等、ヒアリング調査による比較を行いました。

費用比較結果については、過去の當麻文化会館・當麻図書館の人件費（直営）と比較し、指定管理による運営の人件費の方が高いという結果を受けています。ただし、ただちにコストが高いとは言えず、指定管理の見積は、現状と比べ開館日数や開館時間の延長をある程度考慮したものであることや、今までにはない追加業務を含めたものであること等を考慮すると、直営と同等、若しくは指定管理の方に費用低減効果があると分析しています。

つまり、現状の直営による人事体制を鑑みると、勤務体制・雇用形態の柔軟さにおいては、直営よりも指定管理者に優位性があるため、次のような想定の下では、指定管理者の方がコストを低く抑えたまま、より高い水準のサービスが提供できる可能性があると言えます。

今後は、ICTを導入した場合や、さらなる市民サービスを創出する場合、他施設との連携を想定した場合等、幅広い観点で費用比較を行いながら、目指すべき要求水準・サービス計画の検討を進める必要があります。

条 件	指定管理者に優位性がある理由
開館日時の拡大への対応	業務シフトの柔軟性、雇用形態の柔軟性が高い
複合施設への対応	複合施設の一体的な運営経験があり、効率化が見込まれる
維持管理業務を含めた運営	複数の組織が混在する施設でも、維持管理を含めた包括的・効率的な運営が可能
事業等の収支バランス改善	経営的視点・企画力・コンテンツ保有数・広域的フィードバック等を活かした事業収支バランスの改善が見込まれる

② サービス(スキル)の視点

近年、生涯学習及び図書館に求められるサービスやスキルは、急激な変化を続けています。それらの変化について情報を取得し、適応したうえで、良い事業(サービス提供)を遂行する能力(スタッフ)を確保することに対しては、直営よりも幅広い市場と経験を有する指定管理者の方に優位性があると言えます。

加えて、葛城市にとって新たなアプローチとなる複合施設の管理・運営においては、個々の機能継続に必要となる専門性だけでなく、コーディネート・マーケティング・デザイン・DX等の幅広い能力を活用していくことが求められます。

条 件	指定管理者に優位性がある理由
専門的な人材の確保及び維持	仕様による司書率等の確保や広域連携による登用が可能
図書館以外の施設運営能力	司書等専門性の枠を超えた事業を連携・展開する能力が高い

生涯学習の自主事業開催能力	提案型のイベント、講座等の運営企画等、サービス内容の充実が期待できる
事業・運営マネジメント能力	公民・地域・組織間のコーディネート・マーケティング能力が高い
最新技術の情報収集及び活用	ICTやDX等について最新情報収集し、活用する能力が高い

③ 組織の視点

複数の機能が融合した複合施設において、一貫性のある質の高い事業を遂行していくためには、組織体制も一体的なものである必要があります。

縦割りの組織文化が根強い行政組織では、業務の権限を越えた対応が難しい傾向があり、次のような条件下では、組織の柔軟性や運営体制構築の実績がある指定管理者に優位性があると考えられます。

条 件	指定管理者に優位性がある理由
複数の異なる組織の融合	縦割りの行政組織内では、横断的な組織を形成しても、ノウハウがないため手探りでの運営となる
事業組織の既成概念の変化	今後、まちと結びついた組織等、状況の変化に柔軟に対応した、行政組織内にはない機能が必要となる可能性が高い
マンパワーの不足への対応	市の施設と比べ、組織規模が格段に大きく、時流への対応が早いことから優位性が高い

ま と め

管理者制度に係る仮説について、判定基準とした3つの視点に基づいた分析を行いました。葛城市の事案については、3つの視点がすべて当てはまるため、直営よりも指定管理者制度による運営が適していると判断します。

ただし、先行事例調査では、1つもしくは2つの視点が該当することを確認しながらも、複合施設を直営（主要なサービスを業務委託している場合を含む）と判断した自治体も存在し、実情として運営にはかなりの負担があるとヒアリングしています。

即ち、指定管理者の選定にあたっては、上記分析を踏まえた「葛城市らしい」複合施設の運営という「難易度の高い業務」について、十分な業務遂行能力のある事業者を選定し、業務内容を適切にマネジメントすることが重要だと考えています。

今後は、市と指定管理者との役割分担及びモニタリング体制の構築等について、有識者への意見聴取を踏まえ、検討を深めてまいります。

2 指定管理者制度の導入にあたって (生涯学習)

(1) 指定管理者制度の導入にあたって意識すべき視点 (生涯学習)

指定管理者制度の導入にあたっては、以下の視点について意識し、公共性の確保に努めてまいります。

- ① 社会教育法に基づく社会教育振興の継続
- ② 施設運営の継続性の確保
- ③ 市と指定管理者との意思疎通
- ④ 市職員及び指定管理者の人材育成

(2) 指定管理者制度の導入範囲 (生涯学習)

指定管理者制度の導入形態について、地域との連携や専門性の観点からパターン比較し、マネジメントを考慮しながらも民間ノウハウを活用するための体制について検討を行った結果、導入範囲を次のとおりとします。

「複合施設のみ指定管理者制度導入し、その施設は直営として効果を検証する。」

複合施設のみを指定管理とする場合、直営館が残り、指定管理者制度の効果を検証しながら直営館とともに事業が進められます。

一方、市の生涯学習支援部門が、まちづくり部門や地域福祉部門と連携し、市全域に統一性を持った生涯学習支援施策の推進を図るにあたっては、市に経験がないことや、縦割りの組織文化による難しさが残ります。

ただし、複合施設の管理・運営には、今までにない特徴があることから、導入時点で発生する課題について、直営館がサポートできる体制を維持できること、また、導入効果やスケールメリットを見極めた上で、その他館への水平展開を計画できることについては、メリットがあると言えます。

(3) 市と指定管理者の役割分担 (生涯学習)

生涯学習機能の運営では、これまでの施設運営で培ってきた経験を活かし、効率的・効果的な運営を引続き実施するとともに、多様な主体や関係部署との連携を一層深め、様々なニーズへの対応や、市域全体で生涯学習施策を推進する必要があります。

そこで、複合施設に指定管理者制度を導入し、効率的・効果的な施設運営とともに事業サービスの向上を図るため、市がマネジメントを行うことを前提としつつ、市と指定管理者の役割分担を行い、事業を推進します。

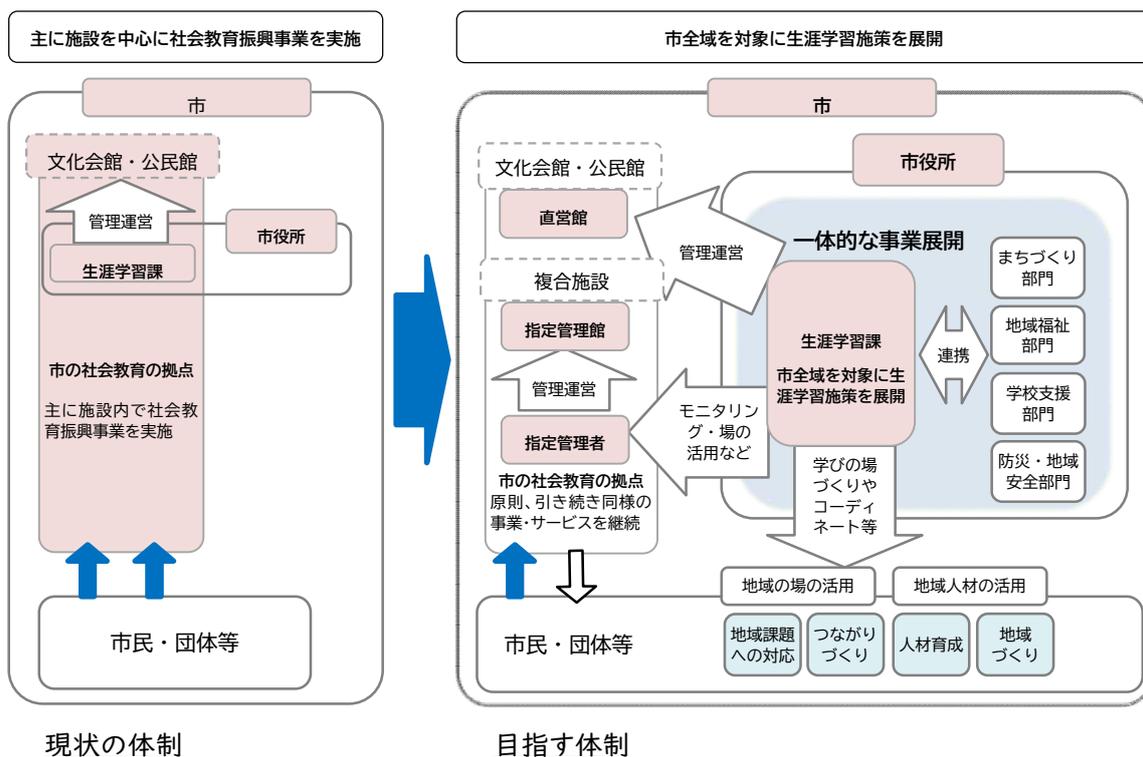
- ① 現在、直営で実施している施設管理業務(貸館、ホール運営、施設維持管理等)は、指定管理者が中心に担うものとします。
- ② 生涯学習施策の推進については、市と指定管理者でそれぞれの役割を担い、連携して事業を行います。方針や事業の方向性等については市が定め、事業の運営等について

は指定管理者のノウハウやマンパワーを活用し、取組を進めるものとしします。

- 講座運営方針の決定に関しては市が行います。その企画や内容検討においては、指定管理者の知見を活用し、講座の運営に関しては指定管理者が中心となって行います。
- 地域で活動する団体やボランティアの育成、協働・連携、その活躍の場の提供に関するについては、市と指定管理者が連携して行います。
- 生涯学習施策の推進における社会教育関係団体の支援については、指定管理者と連携しながら、市が中心となって行います。
- 運営に関わる審議会等については市が行います。

ま と め

生涯学習支援部門の役割や位置づけを整理し、マネジメント・モニタリングができる体制を維持したうえで、複合施設のみならず「指定管理者制度」を導入し、導入効果の検証を踏まえた水平展開についての検討に繋がります。



3 指定管理者制度の導入にあたって (図書館)

(1) 指定管理者制度の導入にあたっての視点

指定管理者制度の導入にあたっては、以下の視点について意識し、公共性の確保に努めてまいります。

- ① 社会教育法及び図書館法に基づく社会教育振興の継続
- ② 選書・蔵書の中立性の確保
- ③ 効率的・効果的なレファレンスサービスの実施
- ④ 図書館運営の継続性の確保
- ⑤ 市と指定管理者との意思疎通
- ⑥ 市職員及び指定管理者の人材育成
- ⑦ 地域の資源を活用した多様な主体との連携

(2) 指定管理者制度の導入範囲 (図書館)

指定管理者制度の導入形態について、地域との連携や専門性の観点からパターン比較し、マネジメントを考慮しながらも民間ノウハウを活用するための体制について検討を行った結果、導入範囲を次のとおりとします。

「複合施設のみ指定管理者制度導入し、新庄図書館は直営として関係性を構築する。」

複合施設・新庄図書館の両館を指定管理とする場合、導入効果の想定が難しく、現状では中立性が求められる選書方法・図書館事業の把握や、市職員の経験等の継承が課題となる可能性があること等、市の図書館施策における企画立案能力低下が懸念されます。

一方で、複合施設のみ指定管理を導入し、新庄図書館に市職員を集約させた場合は、直営館として指定管理者の業務内容を確認し、指導・評価することが可能であると同時に、市と指定管理者との連携により、市職員にも新しい知識・広い視野の習得機会が得られる等、直営館と指定管理館が相互に高め合い、図書館運営の公共性・継続性を担保しながら、民間ノウハウの活用による図書館機能の強化を図ることが可能になると考えられます。

また、図書館を通じた地域づくりを推進するためには、市職員と指定管理者が一体となった、地域ボランティアとの密接な連携や、地域との顔の見える関係性づくりやが必要です。

日々の地域とのつながりを、両館の運営に活かすため、地域との連携においては、市と指定管理者が情報を共有できる体制を構築し、互いに経験値を高めつつ関係性を構築していくことが望ましいと考えています。

なお、将来の社会状況や環境変化を踏まえ、適宜、導入形態について見直しを行うことも必要です。

(3) 市と指定管理者の役割分担 (図書館)

図書館では、図書館の専門性に加え、これまでの運営で培ってきた知識や経験を活かし、地域事情を踏まえながら市域全体の生涯学習施策をサポートする機能や、図書館の持つ「場」

の要素を有効に活用した、利用者サービスを向上させる機能が必要となっています。

そこで、複合施設に指定管理者制度を導入し、効率的・効果的な施設運営とともに事業サービスの向上を図るため、市がマネジメントを行うことを前提としつつ、市と指定管理者の役割分担を行い、事業を推進します。

- ① 現在、直営にて実施している業務（貸出・返却カウンター、配架、書庫出納、図書装備、ブックポスト巡回、施設管理等）は、指定管理者が中心に担うものとします。
- ② その他の業務については、市と指定管理者でそれぞれの役割を担い、連携して実施します。方針や事業の方向性等については市が定め、事業の運営等については指定管理者のノウハウやマンパワー等を活用し、取組を進めるものとします。
- 資料選定・購入・除籍業務等、図書資料の収集・保存に関することの決定については、市が行います。
- 生涯学習施策の推進における地域団体や学校等との連携については、指定管理者と連携しながら、市が中心となって行います。
- 運営に関わる審議会等については市が行います。

まとめ

図書館業務のノウハウを市がしっかりと保持し、指定管理者のマネジメント及びモニタリングを行うことができる体制として、複合施設のみに指定管理者制度導入し、新庄図書館は直営とすることで、相互に高め合う関係性を構築します。

4 指定管理者制度の導入にあたって（庁舎）

（1）指定管理者制度の導入にあたっての視点

指定管理者制度の検証にあたっては、以下の視点について意識し、公共性の確保に努めてまいります。

- ① 関係法令及び条例等の規定の順守
- ② 個人情報、情報の保護に関する適切な管理
- ③ 環境や災害時の対応に配慮した管理・運営

（2）指定管理者制度の導入範囲及び市と指定管理者の役割分担（庁舎）

庁舎機能の施設運営については、直営によるものとします。また、施設管理者が担う施設管理については、指定管理によるものとし、複合施設全体を統括します。複数の機能が混在した施設管理について、全国的には指定管理者による効率的な運用が行われている事例が複数あることから、直営と比較し、実績のある指定管理者に優位性があると考えられます。