

指定管理者制度の検証報告について

令和4年度から取り組んできた指定管理者制度の検証について、今般、検証結果を「指定管理者制度の検証報告書」にまとめましたので、報告します。

1 報告書

別紙のとおり

2 報告書の概要

(1) 検証の目的

指定管理者制度を導入してから概ね20年を迎え、平成16年度の制度導入以降、区民ニーズの多様化や人件費の増、物価高騰等、制度を取り巻く環境が大きく変化している。そこで、これまでにない規模で、様々な立場の人から広く意見を聴取し、制度導入時に想定していたコスト削減やサービス向上等の効果、社会の変化に応じた従事者の労働環境や、現在の区民ニーズとそれに対し提供されるサービスの満足度など、制度導入による成果が得られているのかなどを改めて確認し、杉並区の指定管理者制度の検証を行うこととした。

(2) 検証の方法・進め方

検証に当たり、指定管理業務担当課、指定管理者のほか、指定管理業務を担う従事者、無作為抽出の区民や施設利用者といった様々な立場の人を対象とした調査を行い、その結果に加え、モニタリング結果や監査委員意見等を基礎資料として検証を進めた。

(3) 検証のまとめ

- 今回の調査の結果、令和4年4月1日時点で指定管理者制度を導入していた全37施設においては、制度導入時に想定していた効果が確認され、現在においても満足度の高い施設運営がなされていることが認められた。
- 一方、今後も、指定管理者が専門性を発揮し、独自の運営ノウハウを活用して、満足度の高い施設運営や地域の活性化をさらに推進していくためには、地域の実情を最も理解している地域住民等と区・指定管理者がアイデアや知恵を出し合っていくことが重要である。
- また、指定管理施設では、従事者の多くが正社員以外であることが分かった。現場で働く従事者は、良質で持続可能なサービス提供の要となることから、従事者が求める働き方で、安心して、安定的に就業できる環境を整えていく視点を欠かすことができない。
- こうした取組を区が牽引するためには、区職員が業務への理解を深め、提供するサービスに関する知識等を蓄積していくことが不可欠であり、施設の特性に応じて一定程度の施設を直営で運営するなどの対応が必要である。
- 今後、施設の最終責任者である区と、公の施設の管理運営を担う指定管理者が、それぞれの役割を果たしながら、連携を密にすることで、透明性があり、さらに満足度の高い施設運営を目指す。
- 以上のことを踏まえ、地域住民等・指定管理者・区の連携を積極的に推進していくことを明確に示すため、杉並区における指定管理者制度については、「(仮)杉並区施設運営パートナーズ制度」との愛称を使用することとする。

2 指定管理者制度の導入・運用に関する方針等について

今般の検証結果を踏まえ、令和5年度中を目途に、今後の指定管理者制度の導入・運用に関する方針を策定する。また、併せて、指定管理者制度の活用に関する事務処理要領である「指定管理者制度の手引き」等に検証結果を反映し、良質で持続可能なサービスの提供に努めていくこととする。

指定管理者制度の検証 報告書

令和5(2023)年9月

杉並区

目次

1	検証の概要	1
(1)	指定管理者制度の導入の経緯と現状	1
(2)	検証の背景と目的	2
(3)	検証方法	2
(4)	検証の進め方	3
(5)	検証の対象施設	4
2	検証のまとめ	5
(1)	指定管理者制度の導入判断の目安	9
(2)	指定管理期間満了時の制度活用の継続に当たっての判断	10
(3)	指定管理者選定に当たっての留意点	10
(4)	指定管理者への適切な対応	11

1 検証の概要

(1) 指定管理者制度の導入の経緯と現状

指定管理者制度は、公の施設¹の管理運営に民間活力を導入することにより、多様化する区民ニーズに効果的、効率的に対応し、利用者に対するサービスの向上を図ることや管理経費を縮減することを目的とする制度で、平成15(2003)年の地方自治法改正により創設されました。これにより、公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人²等に限られていた公の施設の管理運営を、民間事業者も含めた幅広い団体に任せられることになりました。

杉並区では、第2次行財政改革実施プラン³(平成15(2003)年度～平成17(2005)年度)において、区立保育園の改築に伴う公設民営⁴化の推進と、保育定員数の増等を図ることを掲げ、平成16(2004)年度に杉並区として初めての指定管理者制度を区立保育園に導入しました。

その後、第3次行財政改革実施プラン(平成17(2005)年度～平成19(2007)年度)に、区立施設への指定管理者制度導入を計画化して以降、「杉並区指定管理者制度導入指針」⁵に基づき、業務の効率化と区民サービスの向上を両立していく観点から、サービスの提供主体や提供方法を見直し、民間事業者等のノウハウを生かせる事業については、指定管理者制度の導入を進めてきました。この間、杉並区では、民間事業者の持つ専門性やノウハウによる魅力的な独自事業の展開やスケールメリットを生かした効率的な運営を期待し、スポーツ施設・図書館・集会施設に指定管理者制度を多く導入しています。令和5(2023)年4月1日現在、指定管理者制度を導入している区立施設は 39 施設で、スポーツ施設・図書館・集会施設における制度導入割合は次のとおりです。

〔施設種別ごとの指定管理者制度導入割合(令和5(2023)年4月1日現在)〕

	スポーツ施設			図書館			集会施設		
	施設数	導入数	導入割合	施設数	導入数	導入割合	施設数	導入数	導入割合
杉並区	19	11	57.9%	13	9	69.2%	31	9	29.0%

【参考】近隣区の状況 (総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」結果より令和4(2022)年4月1日現在の状況を抜粋)

	体育館・競技場・プール			図書館			公民館・市民会館 [※]		
	施設数	導入数	導入割合	施設数	導入数	導入割合	施設数	導入数	導入割合
新宿区	12	12	100.0%	10	9	90.0%	15	15	100.0%
中野区	11	11	100.0%	10	10	100.0%	0	0	0.0%
豊島区	13	13	100.0%	7	4	57.1%	2	2	100.0%
板橋区	22	22	100.0%	12	10	83.3%	20	1	5.0%
練馬区	29	24	82.8%	13	11	84.6%	55	2	3.6%

※ 「公民館、市民会館」に集会所が該当するかは、自治体ごとの個別の判断による。

¹ 地方自治法第 244 条第1項で定める『住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するため』に地方公共団体が設置する施設(例えば地域区民センター、体育館、図書館、公園など)。

² 行政が直接実施するよりも効果的・効率的などの理由により、行政が出資・出捐(寄附等)を行っている法人の総称。出資法人の形態としては、公益財団(社団)法人及び一般財団(社団)法人、会社法法人、特別法法人、地方独立行政法人がある。

³ 区では平成 13(2001)年当時、長期に及ぶ経済不況等により直面していた財政上の危機を乗り越えるため、行財政改革大綱(10 か年戦略)を策定し、財政再建と健全財政の確立等を目指した。行財政改革大綱の戦略目標を達成するための具体的な計画が行財政改革実施プランであり、第4次行財政改革実施プラン(平成 20(2008)年度～平成 22(2010)年度)まで策定された。

⁴ 国や地方公共団体が施設を設置し、その運営を業務委託や指定管理者制度により、民間に任せること。

⁵ 制度導入を検討する際の視点などを示した指針。区ホームページで公開。

<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/kusei/monitor/1005301.html>

(2) 検証の背景と目的

区では、令和4(2022)年度を始期とする区政経営改革推進基本方針を定め、これまでのコスト削減や効率化を追求した「量の改革」に加え、区民サービスの質をいかに高めていくかという「質の改革」にも配慮した区政運営を目指していくものとし、従来の「行財政改革」から「区政経営改革」へと転換を図ったところです。

指定管理者制度については、制度導入から概ね20年を迎え、平成16(2004)年度の制度導入以降、区民ニーズの多様化や人件費の増、物価高騰等、制度を取り巻く環境が大きく変化しています。そこで、これまでにない規模で、様々な立場の人から広く意見を聴取し、制度導入時に想定していたコスト削減やサービス向上等の効果、社会の変化に応じた従事者の労働環境や、現在の区民ニーズとそれに対し提供されるサービスの満足度など、制度導入による成果が得られているのかなどを改めて確認し、杉並区の指定管理者制度の検証を行うこととしたものです。

(3) 検証方法

今般の検証に当たっては、指定管理者制度の導入による現状等を正確に把握することが重要となることから、指定管理業務担当課、指定管理者のほか、指定管理業務を担う従事者、無作為抽出の区民や施設利用者といった様々な立場の人を対象に、運営に係る現状や利用者のサービスに対する意見、従事者の労働環境など、これまでにない規模で、多岐にわたる調査を行いました。また、「聴くオフ・ミーティング」⁶において、区民の生の声を聴取しました。

〔検証の主な視点〕

- 制度導入により、どのようなサービスが付加され、利用者は当該施設が提供するサービスや指定管理者の独自の取組をどのように感じているのか。
- 制度導入により、施設の管理運営にかかる経費はどう変化したのか。
- 指定管理者・従事者は、それぞれ指定管理施設⁷の労働環境をどう捉えているのか。
- 区民は施設を利用しているのか。また、その利用状況や満足度などはどうか。

⁶ 日頃、区との接点の少ない若い世代の方々を含めた幅広い世代の声を受け止めていくために、区民と区長が、その時々行政課題をテーマとして直接、意見交換を行う区独自の取組。

⁷ 指定管理者制度を導入している施設のこと。

〔調査概要〕

調査名 (調査等対象)	対象の規模 (回答者数)	主な調査項目
区所管課調査 (指定管理業務担当課)	所管課7課 (所管課7課)	指定管理者制度の導入に伴うサービスの変化、 財政効果 など計42項目
指定管理者調査 (指定管理者)	14事業者※ (14事業者)	自主事業など新たに行ったサービス、運営状 況、従事者の労働環境 など計27項目
従事者調査 (指定管理業務を担う従事者)	987名 (299名)	勤務内容・経験、就業形態、労働環境、職場の 課題・改善点、働きがい など計51項目
区民調査 (無作為抽出の区民)	3,000名 (786名)	性別・年代、各施設を利用したことがあるか、利 用満足度、利用しない理由、各施設に求める改 善点 など計89項目
利用者調査 (施設利用者)	— (1,471名)	性別・年代・住まい、利用頻度、指定管理者の 独自の取組を利用したことがあるか、利用満足 度、各施設に求める改善点 など計7～13項目 (※施設ごとに調査項目が異なる)

※「株式会社等による共同事業体」は1事業者とする。

(4) 検証の進め方

(3)で示した5つの調査の結果に加え、モニタリング結果や監査委員意見等を基礎資料として、有識者からの助言も踏まえ、検証を進めました。

なお、調査は、杉並区政策経営部企画課が実施し、「指定管理業務を担う従事者」「施設利用者」への調査に当たっては、指定管理者に調査用紙の配布・回収などにご協力をいただきました。

【有識者氏名等】

氏名	職名等
岡田 知弘	京都橘大学 経済学部教授 京都大学名誉教授
林 正義	東京大学 大学院経済学研究科・経済学部教授

(5) 検証の対象施設

令和4(2022)年4月1日時点で、指定管理者制度を導入していた全37施設を対象に、検証を実施しました。

【指定管理者制度導入施設(令和4(2022)年4月時点)】

施設名	本検証における施設種別	指定管理者の団体種別	施設名	本検証における施設種別	指定管理者の団体種別
上井草体育館	スポーツ施設	株式会社等による共同事業体	永福図書館	図書館	株式会社
上井草運動場	スポーツ施設		コミュニティふらっと永福	集会施設	
上井草温水プール	スポーツ施設		高井戸地域区民センター	集会施設	
妙正寺体育館	スポーツ施設		高齢者活動支援センター	高齢者支援施設	
高円寺体育館	スポーツ施設	高井戸温水プール	スポーツ施設		
荻窪体育館	スポーツ施設	株式会社等による共同事業体	西荻地域区民センター	集会施設	株式会社
大宮前体育館	スポーツ施設		勤労福祉会館	集会施設	
永福体育館	スポーツ施設	株式会社等による共同事業体	西荻南区民集会所	集会施設	
松ノ木運動場	スポーツ施設		阿佐谷地域区民センター	集会施設	株式会社等による共同事業体
下高井戸運動場	スポーツ施設		阿佐谷けやき公園	公園	
下高井戸区民集会所	集会施設		梅里区民集会所	集会施設	
阿佐谷図書館	図書館	梅里中央公園	公園		
成田図書館	図書館	株式会社	大田黒公園	公園	株式会社
方南図書館	図書館		杉並芸術会館	文化施設	NPO法人
宮前図書館	図書館	株式会社等による共同事業体	高井戸保育園 [※]	保育園	社会福祉法人
高井戸図書館	図書館		堀ノ内東保育園 [※]	保育園	株式会社
南荻窪図書館	図書館	株式会社等による共同事業体	上高井戸保育園 [※]	保育園	社会福祉法人
下井草図書館	図書館				
今川図書館	図書館				
ゆうゆう今川館 [※]	その他				

※ゆうゆう今川館：60歳以上の区民の福祉増進と活動支援を目的とする施設ではあるが、運営（区民に対するサービス等の提供）は指定管理者とは別の委託事業者が担っている。指定管理者は、施設の維持管理（清掃等）のみを担っていることから、本検証においては、施設種別を「その他」としている。

※保育園：指定管理者制度を導入している保育園は、全園が民営化（民設民営）予定。なお、これ以降、当面、保育の質の維持向上等に向け、保育園の民営化や指定管理者制度導入は行わない。

2 検証のまとめ

- 今回の調査の結果、本検証の対象とした指定管理施設においては、制度導入時に想定していた効果が確認され、現在においても満足度の高い施設運営がなされていることが認められます。
- 一方、今後も、指定管理者が専門性を発揮し、独自の運営ノウハウを活用して、満足度の高い施設運営や地域の活性化をさらに推進していくためには、地域の実情を最も理解している地域住民等と区・指定管理者がアイデアや知恵を出し合っていくことが重要です。
- また、指定管理施設では、従事者の多くが正社員以外であることが分かりました。現場で働く従事者は、良質で持続可能なサービス提供の要となることから、従事者が求める働き方で、安心して、安定的に就業できる環境を整えていく視点を欠かすことができません。
- こうした取組を区が牽引するためには、区職員が業務への理解を深め、提供するサービスに関する知識等を蓄積していくことが不可欠であり、施設の特性に応じて一定程度の施設を直営で運営するなどの対応が必要です。
- そこで、施設の最終責任者である区と、公の施設の管理運営を担う指定管理者が、それぞれの役割を果たしながら、連携を密にすることで、透明性があり、さらに満足度の高い施設運営を目指します。
- 今後、地域住民等・指定管理者・区の連携を積極的に推進していくことを明確に示すため、杉並区における指定管理者制度については、「(仮)杉並区施設運営パートナーズ制度」との愛称を使用することとします。

以上の検証結果を踏まえ、今後の指定管理者制度の導入・運用に関する方針をまとめ、良質で持続可能なサービスの提供に努めます。

〔導入効果〕

今般の検証において、全ての指定管理者が従事者とのミーティングや個別面談などのコミュニケーションを重視しながら、業務改善や要望等を共有し、従事者の声を生かすことで、提供するサービスに工夫を凝らしていることが分かったほか、地域活動への参加や地域団体等との定期的な懇談会を開催するなど、地域とのつながりの視点を大切にしていることが分かりました。こうしたことから、指定管理者が、区とともに事業を担う良好なパートナーとして、公の施設を管理運営していることを確認することができました。

このほか、令和4(2022)年4月時点で指定管理者制度を導入している37施設において、大きく以下の導入効果が確認できました。

- 指定管理者の創意工夫や専門性を生かしたサービスが提供されており、利用者の満足度は非常に高いことが確認できた。なお、保育園については、満足度は高いものの、国・都の運営基準に則った運営を行うため、基準を超えた独自の取組等はなかった。
 - ・指定管理者の創意工夫や専門性を生かしたサービスの事例としては、スポーツ施設における利用者ニーズに応じたエクササイズ・ヨガ教室の開催やスポーツ用品のレンタル・販売などのほか、図書館での地域史を題材とした絵本やかるたの作成などが確認できた。
 - ・複合施設においては、総合案内を設けて利用者の利便性を高めている事例や、地域区民センターと公園を一体的に使ったイベント開催、図書館以外の施設での図書展示や閲覧による読書活動の推進など、複合施設全体を管理運営する指定管理者だからこそ、施設全体に視野を広げることができ、これまでになかったサービスの提供につなげていることが確認できた。
- 上記の状況にあっても、制度導入前と比して、区の財政負担は削減している、又は微増に留まっている。
 - ・令和3(2021)年度の指定管理料と制度導入前の区の財政負担額⁸を比較したところ、スポーツ施設で11.3%、図書館で29.6%の経費削減の効果が確認できた(改築の施設を除く)。集会施設の区財政負担額は6%の増であったが、これは、制度導入時の大規模改修や機能の追加など、制度導入前と条件が異なること等が影響している。
 - ・新型コロナウイルス感染症拡大防止対策のため、指定管理者は、区の要請に応じ、休館や施設利用者の人数制限などを行ってきた。これに伴う施設利用料の減収分等について、基本協定書の規定⁹に基づき、区と指定管理者とで協議し、各々の割合を定めて負担し、休館後の円滑なサービス開始や安定したサービス提供につなげた。
- 従事者にとって「休暇がとりやすい」「社内で相談がしやすい」など、働きやすい環境であることが確認できた。
 - ・従事者調査の回答では、「希望する日に休みを取得しやすい」とした人が82.5%、「職場での悩みを社内で相談しやすい」とした人が72.3%、「総合的に働きやすい」とした人が79.3%であった。
 - ・働き方の希望を踏まえたシフト作成や子育て応援に資する取組などのほか、42.9%の指定管理者が、正社員以外の従事者に無期労働契約¹⁰への転換を促していることが確認できた。

⁸ 歳出額(区として指定管理者制度を導入した平成16(2004)年度以降に直営で運営していた施設はその経費、それ以外の施設は制度導入直前の業務委託経費)から施設利用料を除いた金額。

⁹ 「不可抗力の発生に起因して指定管理者に損害・損失等が生じた場合、区との協議を行い、合理性が認められる範囲内で区が負担する」との規定。

¹⁰ 期間に定めを設けない労働契約のこと。原則として期間満了による契約終了や契約更新がなく、就業規則などに規定された定年まで働き続けることができる。

- いずれの施設も、利用者調査からは、利用頻度が高いことが確認できたほか、利用者調査及び区民調査において施設を利用したことがあると回答した区民からは、高い満足度を得ていることが確認できた。なお、区民調査では、施設を利用しない理由として「施設に用がない」が最も多く、その他「施設を知らない」等の意見が寄せられている。

[今後の課題]

一方で、調査結果を踏まえると、さらに良質で持続可能なサービスの提供に向け、次の課題が明らかになりました。

- 区では、モニタリング¹¹や労働環境モニタリング¹²のほか、指定管理者との協定を杉並区公契約条例¹³の対象にするなど、指定管理者との関わりを区の独自の仕組みとして行っており、指定管理者との連携が一定程度行われていることが確認できた。今後とも、区は、施設設置者としての責任を果たす立場から、指定管理者の選定、成果の検証や評価を的確に行うほか、指定管理者と連携し、満足度の高い施設運営につなげていかななくてはならない。そのためには、区職員が指定管理施設の業務への理解を深め、提供するサービスに関する知識等を蓄積していくことが不可欠であることから、施設の特성에応じて一定程度の施設を直営の運営とするなどの対応が必要である。
- 指定管理施設の従事者のうち75.5%¹⁴が正社員以外の従事者であり、施設別の割合¹⁵は、スポーツ施設では89.0%、図書館では75.9%、集会施設では76.6%であることが分かり、公の施設を正社員以外の従事者が支えていることが明らかになった。なお、従事者調査の回答では、正社員以外の女性が54%、正社員以外の50歳以上の女性が35.7%であった。こうしたことから、正社員以外の従事者は比較的高年齢の女性の割合が高いことが推測される。
- また、一定数の従事者が業務にやりがいを感じ、改善に向けた具体的な提案をしていることや、それらの提案を指定管理者が積極的に取り入れていくなどの取組を行っていることが確認できた。指定管理施設において、サービス提供の要ともなる従事者が、自らが求める働き方で、長期間、安心して働くことができる環境を整え、従事者の知識や経験を蓄積することが、さらに満足度の高いサービスの提供につながる。
- 施設利用者や区民がサービス向上に向けた様々なアイデアを持っていることが分かった。こうしたことから、地域の実情を最も理解している地域住民等と区・指定管理者が共にアイデアや知恵を出し合うことができる場を定期的に設定することなどにより、区民の求めるニーズに沿ったサービス提供につながる。

¹¹ 委託業務(指定管理施設を含む)に対し、業務の履行確認及びサービスの質の評価を行い、各業務を継続的に管理・監督することにより、より良い区民サービスの提供に向け、業務改善や運営体制の強化等につなげていく区独自の取組。

¹² 指定管理施設を含む委託業務が、適正など労働環境のもとで行われているかを、社会保険労務士が書類審査、立入検査、ヒアリングなどにより確認し、必要に応じて助言等を行うもの、より適正な労働環境のもとで業務が行われることにより、区民に良質な公共サービスを安定的に提供することを目指す区独自の取組。

¹³ 区が発注する公共工事・公共サービスの品質を確保し、実効性を高めていくために、公共工事等の入札、契約等の適正化や、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働環境の整備を進めていくことを目的に令和2(2020)年に杉並区公契約条例を制定した。

¹⁴ 再委託先等の社員を除いた割合。

¹⁵ 再委託先等の社員を除いた割合。

- 地域住民等が「自分事」として、上記の場への参画を含め、施設と関わることにより、地域をともに創っていく地域共生社会の実現につなげていくことが期待できる。
- これらの課題の解決に向けては、区は施設設置者として、指定管理者と共に施設の管理運営を行う自覚を持ち、指定管理者との積極的なコミュニケーションをとり、互いに理解を深めていくことが重要となる。
- 顧客等からの著しい迷惑行為(カスタマーハラスメント)を受けた経験を持つ従事者の割合が高いこと(従事者調査回答者の29.1%)が確認されている。これは、指定管理施設に限った状況ではなく、すべての区の施設等の課題と捉えている。

[今後の方向性]

これらの確認された事項から、今後、指定管理者制度を活用し、さらに満足度の高いサービスを提供していくため、以下の取組に力を入れていくこととします。

- 指定管理者制度導入の可否を検討する際の目安をより明確にすること
- 指定管理者との連携を密にするためコミュニケーションの充実に留意するほか、多様な角度から運営状況をチェックする仕組みをつくること
- 地域に根差した施設となるよう、各施設において更なる取組の充実を図ること
- 従事者の労働環境の更なる充実等を図るなど、労働者の権利擁護に配慮すること

また、今般の検証を踏まえ、良質で持続可能なサービスの提供や地域活性化をさらに推進していくために、地域住民等・指定管理者・区が連携を密にすることを、区民や施設利用者、指定管理者に明確にお伝えしていくため、今後、「杉並区における指定管理者制度」には、次の愛称をつけることとします。

- 杉並区における指定管理者制度は、愛称として「(仮)杉並区施設運営パートナーズ制度」を使用する。

以上のことから、「杉並区指定管理者制度導入指針」を全面的に見直し、導入時だけではなく、運用時において、今般の検証を踏まえて「充実させる留意点」あるいは、「新たに加える留意点」を盛り込んだ「指定管理者制度の導入・運用に関する方針」を新たに策定します。

策定に当たっては、次の考え方に基づいて内容を整理します。

(1) 指定管理者制度の導入判断の目安

○サービス向上の視点の重視

指定管理者制度の導入可否については、区民が求める多様で良質なサービスを提供していくため、指定管理者が持つ、専門性やノウハウの活用が期待できるかなど、それぞれの施設の目的に応じた「満足度の高いサービスの提供」を最も重視し、その上で、コストの削減見込みなどについて評価し、総合的に判断します。

なお、コストの積算に当たっては、従事者に対する杉並区公契約条例に基づく労働報酬下限額¹⁶以上の支払いを確実に担保するほか、従事者がスキルを伸ばし、やりがいを持ち、働きやすいと感じる職場とするための取組に伴うコストについて配慮します。

○区職員の業務に関する知識の蓄積

施設の管理運営を指定管理者に委ねたとしても、引き続き、区が、施設設置者としての責任を果たすためには、職員が指定管理施設の業務への理解を深め、提供するサービスに関する知識等を蓄積していくことが不可欠であることから、施設の特性に応じて、一定程度の施設を直営の運営とするなどの対応を検討します。

○収入確保によるインセンティブ

指定管理者のインセンティブが高まることで、サービスの質の向上が期待できることから、引き続き、指定管理者が行う自主事業の参加費や条例の範囲内で設定する施設の利用料金を指定管理者の収入に充てることとします。

○国等による設備・運営基準がある施設への導入

国等が施設の設備・運営の基準を定めているサービスについては、指定管理者による創意工夫や専門性等が発揮できる余地がどの程度あるのかを見極めます。

○複合施設への導入

複合施設では、1指定管理者に複合施設内の複数の施設の管理運営を委ねることで、幅広い世代の交流や、複合施設だからこそできる施設の垣根を超えたサービスの展開が期待できることが確認できました。こうしたことから、複合施設については、1指定管理者に管理運営を委ねることで、複合施設の利点をさらに引き出すことができるかという点に留意します。

○複数の施設のグループ化の検討

規模が小さく、1施設のみでは、指定管理者制度導入によるサービスの向上、効率的な運営などの導入効果が見込みにくい場合や、地域を面として捉え、複数の施設での一体的なサービス提供が有効であると判断できる場合には、複数の施設をグループ化し、1指定管理者に管理運営を任せること(グルーピング)を検討します。

¹⁶ 区が定める労働者等へ支払う賃金等の下限となる1日又は1時間あたりの額のこと。杉並区の指定管理協定に係る1時間あたりの労働報酬下限額は、令和4(2022)年度 1,093 円、令和5(2023)年度 1,138 円。

(2) 指定管理期間満了時の制度活用の継続に当たっての判断

○継続の判断の目安

これまでは制度を運用する中で、指定管理期間満了時に、制度導入の効果を見込むことが困難等と判断した施設について、施設の管理運営方法の見直しの検討を行うとしていました。社会の変化が極めて激しい時代であることを鑑み、今後は、全ての施設において、指定管理期間終了年度の前年度までに、「(1) 指定管理者制度の導入判断の目安」を踏まえ、改めて、指定管理者制度の活用の継続について検討するものとします。

(3) 指定管理者選定に当たっての留意点

質の良いサービス提供が期待できる事業者を、公平性・透明性を担保した上で選定するために、次の取組を行います。

○施設の特性等に応じた指定管理期間の設定

安定的な運営、創意工夫や専門性の発揮によるサービス向上を図る観点から、指定管理期間は、5年を原則としますが、施設の廃止や大規模改修が予定されている場合は期間の短縮を検討できることとします。また、公の施設でのサービスは多岐に渡ることから、施設ごとに、これまでの実績等を踏まえ、5年を超えて指定管理期間を設定することで、指定管理者の創意工夫や専門性をさらに発揮することが確認できる場合や、初期投資の回収期間を考慮する必要がある場合などは、原則の考え方に立ちつつ、施設の特性に応じた指定管理期間の延長を検討できることとします。

○公平性・競争性を確保できる事業者の公募

指定管理者の選定については、公平性・競争性を確保するとともに区としての説明責任を果たすため、指定管理期間満了に伴う次期指定管理者の選定も含め、今後とも、公募型プロポーザル方式¹⁷を原則とします。

○指定管理者と地域との連携の推進

指定管理者は地域のイベントなどの活動への参加や地域住民等との定期的な懇談会の開催など、地域とのつながりを大切にしていることが確認できました。地域に溶け込み、地域とともに歩んでいくことができる施設を目指すためにも、指定管理者と地域住民等、区との連携は重要です。そのため、指定管理者の選定の際には、地域との連携の視点を盛り込むなど、施設の特性を生かして、指定管理者が地域と連携した取組を行う姿勢を評価できる仕組みとします。

○施設運営の透明性の確保(情報公開)

いずれの指定管理者も、区の情報公開制度に基づき、原則公開との認識に立っていることは確認できました。指定管理者は、民間事業者等ではあるものの、指定管理者である以上、区と同様に「区政の情報は区民のもの」との考え方を持たなくてはなりません。そのため、さらなる管理運営の透明性の確保に向け、今後は、指定管理者選定の際に、情報公開に関する考え方を確認することを徹底していきます。

¹⁷ 事業者を広く募集し、複数の事業者から企画提案を提出させ、提案内容を審査し、企画内容や業務遂行能力が最も優れた者を契約の候補者として選定する方式。

○区の政策との方向性の確認

指定管理者は、公の施設を区と共に運営していくパートナーです。そうした観点から、地域との連携や情報公開のほか、環境問題への対処や男女共同参画社会の実現などの区の政策に対する考え方をはじめ、公共施設を管理運営することに対する考え方や人材育成の方針などについて確認します。

(4) 指定管理者への適切な対応

指定管理施設であっても、公共サービスを提供する公の施設であることには変わりはなく、区は、施設設置者としての責任を果たす立場にあります。そのため、指定管理者と連携し、満足度の高いサービスの提供を目指すとともに、指定管理者に対する管理・監督を徹底していきます。

こうした取組により、業務改善や従事者の労働環境の改善を継続的に実施し、提供するサービスの質の向上につなげていきます。

○区と指定管理者との連携の強化

指定管理者には、「区民の福祉向上のために設置している公の施設を管理運営していること」の認識を促し、また、区職員は、「施設の最終責任は区にあること」を改めて自覚し、その上で、区と指定管理者が、施設運営のパートナーとして、それぞれの役割を果たしながら、施設の性質に応じた連携を密にとることで、さらに高い満足度の獲得を目指していきます。

○モニタリングの充実

モニタリングを活用した業務の管理・監督を継続するとともに、業務の特性等を考慮して各所管課で設定している「評価項目」については、効果的なモニタリングとなるよう、定期的な見直しを図ります。なお、評価項目の見直しに当たっては、地域との連携や情報公開、環境負荷への対応など、公共施設の管理運営を担う視点からの取組を評価できる項目の設定を検討します。

○労働環境モニタリングの充実

従事者が適正な労働環境のもとで良質な公共サービスを安定して提供できるよう、社会保険労務士により実施している労働環境モニタリングについて、労働契約法第18条に定められた無期転換ルール¹⁸の視点等を強化するなど、取組の充実に努めます。

○杉並区公契約条例の周知徹底

杉並区の指定管理施設の従事者のうち75.5%¹⁹が正社員以外の従事者となっています。

昨今、全国的な課題として、正社員と非正規社員の処遇の違いが大きいことについて、取り上げられているところです。杉並区のみで、全てを解決することは困難ですが、区では、指定管理者との協定²⁰を公契約条例の対象とし、特定労働者等の労働条件等に関する事項の報告書の提出を義務付け、必要な措置を命じること等ができるようにしています。今後も、引き続き、労働報酬下限額以上の賃金が確実に支払われていること等を確認していくとともに、従事者に対し、労働報酬下限額を含む公契約条例の概要について、周知徹底に努めていくものとします。

¹⁸ 同一の利用者(企業)との間で、有期労働契約が更新されて通算5年を超えたときに、労働者の申込みによって無期労働契約に転換されるルールのこと。

¹⁹ 再委託先等の社員を除いた割合。

²⁰ 令和3(2021)年4月1日以後の日を期間の始期とする協定が対象(令和2(2020)年8月1日以前に公募が開始されたものを除く)。

○有事の際の対応

指定管理者には、災害対策基本法に基づく「区の実施する応急措置」に協力する義務がありますが、これに加え、区では、基本協定書で大規模災害発生時の対応等について規定し、指定管理者と「災害対応に関する協定」を締結することなどにより、災害対策へ協力すること等を定めています。各指定管理者は、災害マニュアルの作成や防災訓練、震災救援所との活動連携などに取り組んでおり、今後も、こうした取組を区と指定管理者が徹底して継続することとします。

○より多くの区民にサービスを提供するための取組

いずれの施設においても、施設の総合的な評価は高かったものの、「施設を知らない」「何ができる施設か分からない」との理由で、施設を利用していない区民が一定数いることが明らかになりました。こうしたことから、今後は、より多くの区民がサービスの提供を享受できる環境としていくため、区ホームページや広報はもちろんのこと、指定管理者の運営ノウハウを生かし、SNSなど様々な媒体や機会を活用し、「提供しているサービス内容」「利用するための方法」など、施設に関する具体的な内容を、施設を利用していない区民等にも分かりやすく伝わるよう、周知を徹底していきます。

○指定管理事業の収支報告等の把握の徹底

この間の監査委員からの審査意見等²¹にもあるとおり、区職員が指定管理者の選定や成果の検証・評価を行う際に、会計データ等の内容を充分理解できる知識を持つことは欠かすことができません。こうしたことから、今後、指定管理施設を所管する職員への簿記等の研修を実施することで知識の向上を図ります。加えて、公認会計士など専門知識のある外部人材を活用した確認を定期的に行うこととします。

○余剰金還元のルールを検討

指定管理者の経営努力等により生じた余剰金については、業務実績や収支状況等から見て客観的に余剰金が過大と認められる場合は、区と指定管理者で協議するとの運用ルールとしていますが、明確な還元の基準は設けていない状況です。一部の施設では、指定管理者選定時の事業者提案に基づき、余剰金の一定割合を区に還元する協定を締結していたことがありました。こうしたことから、他自治体の状況等を踏まえ、余剰金の還元に関する標準ルールの規定について検討します。

○利用者や地域住民等のアイデア等を形にする取組

今般の検証において、地域住民や利用者の声を、ニーズに沿ったサービス展開に生かしている指定管理者が複数確認され、また、区民や利用者は、サービス改善に向けたアイデアを持っていることが確認できました。こうしたことから、区民福祉の向上のために設置した公の施設であることを鑑み、地域住民と区・指定管理者が定期的にアイデアや知恵を出しあう場の設定など、指定管理者が利用者や地域住民等のアイデア等を施設運営に取り入れるための取組を行うよう促し、必要に応じて、その取組内容の説明を受け、助言等を行うものとします。

²¹ 「令和4年度杉並区各会計決算審査意見書」及び「すぎなみの監査(令和5年5月)」などの監査委員意見。

○カスタマーハラスメントへの対応

顧客等から著しい迷惑行為(カスタマーハラスメント)を受けた経験を持つ従事者の割合が高いこと(従事者調査回答者の29.1%)が確認されています。指定管理者の内部努力でその全てを防止することは困難ですが、この実態を区と指定管理者が共有し、厚生労働省が令和4(2022)年に作成した「カスタマーハラスメント対策企業マニュアル」を紹介するなど、連携して取り組んでいきます。

○安定した働きやすい雇用の場の確保と労働者の権利擁護

今般の検証において、指定管理施設の従事者のうち75.5%が正社員以外の従事者であることが確認できました。従事者調査の回答では、正社員以外の女性が54%であり、正社員以外の従事者は女性の割合が高いことが推測されます。また、正社員以外の就労形態を選択した理由を、「通勤時間が短い」とした人は41.3%、「自分の都合の良い時間に働ける」とした人は34.1%でした。一方で、指定管理者は、無期労働契約の就労形態への声かけや、各従事者のライフワークに沿ったシフトを組む等の対応をしていることが確認でき、自らが希望する働き方で、身近な施設で就労している従事者が多いことが分かりました。今後、満足度の高いサービスを安定的に提供していくためにも、希望する従事者が、正社員に移行することへの支援などを含め、従事者が安定して就労できる環境となるよう、指定管理者選定やモニタリングの際に、こうした視点に基づく指定管理者の取組を評価するなど、従事者の労働者としての権利の擁護にもつなげる取組を検討していきます。