

2005・2・14

I B M向け マネジメント 2 1 講演 概要

タイトル 「指定管理者制度の現状と課題・問題点について」
(ビルメンテナンス業としてどう対応し、取り組むか)

- 1、 平成16年12月末までの指定管理者応募の傾向と今後の動向
 - 1) 初年度の自治体の戸惑いと結果的な安全策
 - 2) 2年目の施設対象拡大化と民間企業起用へのきざし

- 2、 これまでの応募案件の問題点・課題点
 - 1) 指定管理者制度導入施設選定基準
 - 2) 指定管理者応募資格
 - 3) 指定管理者選定方法・審査結果
 - 4) 指定管理者業務範囲
 - 5) モニタリング制度
 - 6) リスク分担
 - 7) 短い応募期間と提出書類量の増大化

- 3、 各自治体での応募と選定結果の注目事例について
名古屋市・仙台市・千葉市・旭川市・三島市・横浜市等

- 4、 ビルメンテナンス業としての課題点対策
 - 1) 人手が掛かる(応募ラッシュ・短い受付期間・専門性)
 - 2) B M単独応募可能な案件より、提携型・コンソーシアム型へ
 - 3) リスクヘッジ盛り込みと採算の取り方

- 5、 平成17年・平成18年度の取組方針と準備体制について
 - 1) 指定管理者案件選択戦略の決断
 - 2) 提携・連携先の準備
 - 3) 応募に必要な資格・認定・要員準備
 - 4) 対象施設職員の転籍・引取り

(参考資料) 1、パブリック研究会資料
2、文化芸術分野の自主事業提案事例

1、平成16年12月末までの指定管理者応募の傾向と今後の動向

1) 初年度の自治体の戸惑いと結果的な安全策

全国ビル協会の報告書にもあるとおり応募施設は、福祉施設、公園、健康・スポーツ施設、市民活動施設、生涯学習施設、駐輪場等という指定管理者の業務範囲が複雑ではなく、それまでの管理委託者である外郭団体、社団法人、財団法人等の継続契約が容易と思われるタイプの施設で、かつ行政サービスや住民の満足度面で大きな問題になっていない施設の案件が、応募に出された傾向は明らかです。

2) 2年目の施設対象拡大と民間企業起用へのきざし

平成16年8月頃から応募案件が多くなり、地方中小都市も応募開始した結果、応募ラッシュ気味となり、11/12月は指定管理者速報ネットも一日で10案件以上が掲載されて、応募者も短時間での案件選択決断と応募書類準備に追われ、混乱を来した状態が、顕著となった時期を迎えました。

又、選定された団体も、株式会社、有限会社、NPO法人が増えており、指定管理者制度の本来の目的とされる「民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図り、経費の節減等を図る」という状態に多少近づきつつあるが、自治体側の事情と、民間側の経験不足からくる不安感・戸惑い等の事情から、今後より一層、公設民営の骨太方針の一環としての応募施設拡大が待たれる状況です。

3) 平成17年4月からは、平成18年9月までの18ヶ月間の追い込みの時期に入り、一層の応募案件のラッシュが続くので、事前準備（情報早期入手と案件選択、採算性とリスクの検証）と取組み体制整備が重要となってまいります。

2、これまでの応募案件の問題点・課題点

1) 指定管理者制度導入施設選定基準

- ① 自治体自身の使用施設である行政建物（市役所・県庁等）は、指定管理者業務範囲に入れられないので導入不可であり、警察、消防、裁判等の業務も民間委託不可能であるとされており、それらの対象施設は、導入対象外であり、民間側もそう解釈しているが、最近の駐車違反者への召還・罰金徴収業務も民間委託化が開始されており、業務範囲限定的ではあるが指定管理者制度導入が今後この分野でも進むのは間違いないでしょう。
- ② 法令により導入不可と解釈されている施設として、学校（教育基本法）、医療法（病院・診療所）等があり、民間参入不可能と考える法令として、社会福祉関係法、下水道法、河川法、航空法、道路交通法、港湾法

等々あるものの、法令は改正すれば導入可能となるわけで、現在規制改革会議でも検討されており、実例としては競馬法改正等があります。

- ③ 今後は自治体の指定管理者導入ガイドラインに明確に規定すべきであり、施設的具体名称でも良いし、神戸市のようなチェック項目を明確に公表する事でも良いし、はっきりした方針が、たとえ閉鎖的でも、開放的でも求められています。

2) 指定管理者応募資格

- ① 制限付き応募資格はまだまだ多い様ですが、自治体の規模とは関係なく地方都市でも開放的で良識的な自治体もあれば、政令指定都市でも「その自治体内に本社を設置する法人」とか、「応募する団体・法人の従業員が1/2以上その自治体の住民である事」等の制限的資格が横行するケースもあります。
- ② 常識的には、自治体内に事業所を有する団体／法人、類似実績を有する団体、グループ方式・組合方式・SPC方式・J/V方式の団体／法人も資格に入れるのが通例でしょう。
- ③ 但し、大規模面積を有する施設、施設での行政サービスの複雑で多岐にわたる複合施設、文化芸術面で満足度の高さを住民が要請する施設等については、指定管理業務の継続性・管理者の信頼性（資金・経営安全性）の観点から、応募資格としての資金力、団体の信頼性と社会性の定量的な規定を資格とするのも考慮されるべきであろうし、少なくともこの手の施設の場合は、グループ応募、コンソーシアム応募を規定し、単独応募を制限する考え方も有り得ると思われれます。

3) 指定管理期間

一般的には、3～5年の指定期間であるが、筆者のPFI経験例から言えば5年間の指定管理期間がビルメンテナンス業にとってベストであると考えています。その理由として：

- ①短期的な採算を取る場合（例えば1年間での収支採算を取る場合）、現場での実質的業務の予測段階での積算は、競合相手を想定して厳しく取りがちであり、かつリスクと採算も短期ベースで厳しく取ると、全体的な採算が非常に難しくなってしまう。
- ②初年度の現場作業実態から分析して、より合理的でコスト削減的な手法や創意工夫を続けていく事により、3年目以降の採算は当初の2年間の採算よりも好転するものであり、それらを踏まえての5年間での収支予測で最終

応募価格を決定するのが望ましく、3年間よりも5年間の方が指定管理者の収益性には適していると思われます。

③PFIのように、10年以上の期間だと（最長は30年間の維持運営期間あるが）設備機器の修繕コスト、小規模修繕費用増大化、消耗品の予測等々リスクがより高くなり、正確な収支計画を作り上げられないが、5年間だとビルメンテナンス業にとっても、十分に予測・計測可能な期間であります。

④後述にある通り、既存施設でのそれまでの管理受託者職員処遇の観点から転籍もしくは引き受け条件での契約の場合、当初2年間は、人件費削減化は厳しく、5年レベルの期間内での人件費削減戦略を駆使すれば、採算好転が可能となってくる。

（これに対する手法・ノウハウは、アウトソーシングビジネスでの人員転籍事例を経験していれば、対象要員との交渉で優位に運ぶ事が可能となるでしょう）

4) 指定管理者選定方法・審査結果

① 後述の各自治体の具体的事例で見られるが、透明性・公平性は様々であり応募者として最も注文の多い点であるが、模範的な標準・基準は存在せず、自治体各自の基本方針次第となっているのが現状です。

② 但し、小さな地方都市であっても三島市のように（添付資料A）、大変優れた情報公開で選定結果の定量的な点数配分別順位や定性面での評価を的確に説明しており、納得性の高いのも有れば、HP上でも公開せずに、最終選定者に対する文書通知のみと言う旧態依然の自治体もあります。

③ これに対しては、応募要綱、仕様書、協定書、条例や施行規則等の指定管理者応募関係書類を十分分析して、不明点は質問表にて説明を要求して当該自治体の方針・手法を出来る限り解釈し、裏読みも含めての情報収集と合わせて、応募戦略を練る必要があります。

④ 審査過程において、最近はPFIスタイルで、ヒアリングを実施する案件が多くなっており、応募者にとって公平性・透明性・納得性を判断する材料としては、「ヒアリングの有無」、「応募要綱での審査採点配分等の審査基準の内容説明」、「審査委員会のメンバー構成」、「選定結果の公表手段」、「応募書類の配布から提案書受付期限までの時間数」等の要素をトータルに勘案して、応募の是非・契約獲得確率を判断すべきと思われます。

5) 指定管理者業務範囲

① ビルメン側にとって好ましいのは、維持管理業務主体の案件ですが、その場合には当然価格競争は激しく、採算面でも5年間だとより厳しく、うま

みは少なくなってしまうでしょう。

- ② 従来のビルメン業務外でも経験してきた、受付、案内、ケイタリング等の業務が含まれていても、ビルメン単独でも十分こなせるし、人員計画面で採算好転も工夫できるのでビルメンには最適の案件と思われます。
- ③ 但し、今後出てくる応募案件は、文化・芸術分野の企画・制作も含んだ市民会館、市民ホール、市民プラザのような案件は、ビルメン単独では応募出来ず、パートナーを選定してグループ型やコンソーシアム型での応募となりますが、良いパートナーと組む事が出来れば契約獲得率も上がり、今後積極的に検討すべきタイプの案件と考えられます。
- ④ 最も問題なのは後述の千葉市事例に有るように、PFI的な工事部分も入った業務範囲の場合であり、たとえ良いパートナーが組む事が出来てもリスク高く、予想外のコストとリスクの発生も有り得るのでビルメンとしては、応募是非を慎重に検討するのが重要です。

6) モニタリング制度

- ① これもPFI的要素が入ってきているのが最近の特徴で、自治体が指定管理者応募方針や具体的な応募書類等の作成を、コンサルタントフィーを払ってまで外部に依頼し、出来た物をそのまま応募に使用するケースが増えつつあり、それらのコンサルタントが、PFI方式を導入してモニタリングシステムを取り入れだしています。
- ② モニタリングの問題点は、自治体側が（コンサルタントが入っても）モニタリング手法（頻度、やり方、チェック項目、評価方法等）を、応募要綱や仕様書には概略しか記載せずに、「最終選定後、契約書もしくは協定書にて指定管理者と協議の上、詳細を盛り込む」という表現が多くなっており、モニタリング実施時のリスク（回復・改善の期間、コスト負担方法、改善未達のペナルティー等）が応募時点では予測・計測出来ないので、5年間のトータル採算に大きく影響するケースが生じる事があります。

7) リスク分担

- ① **千葉市の例（添付資料 B）**にあるようなリスク分担表が応募要綱に付記されているケースは応募側にとってもリスク計算上有益であり、リスク分担表が公開されていない場合は、重要項目を必ず質問票で提出して出来る限りクリアにしておく必要があります。
- ② PFIと比べて指定管理者応募のリスクは予測・計算可能ですが、たとえ5年間であっても、見えにくいリスクは業務範囲が広いほど存在し、業務開始後に顕在化してくる場合も多く、PFI的な徹底したリスク分析手法

を取り入れて十分リスクヘッジ方法を講じておくのが大切です。

(例：不可抗力の証明が困難で、補填できないリスク等)

8) 短い応募期間と提出書類の多量化

- ① 応募期間の短さは一般的になっているが、より酷いケースはHP掲載時にほとんど時間が残っていないケースや、「指定管理者速報」掲載時には書類配布期限が過ぎているケースも見られました。
- ② この対策は、全国ビルメン協会の冊子にもあるとおり「常に情報先取り収集」に尽きるので、ビルメンは既契約のある自治体のHPを常にチェックし、受託先である外郭団体だけではなく、自治体担当課からの情報入手することが、営業の最大課題であります。
- ③ 応募期間の短さと対照的に提出書類が多くなり、創意工夫の必要な提案箇所が多くなっており、ビルメンにとって生半可な指定管理者案件取組みでは、成功確率が低くなりやすく、いわゆる、ヒト（応募担当者要員・チーム編成）、カネ（提案作成費用：人件費、調査費、外部委託費等）、モノ（ノウハウ、創意工夫、選定パートナーの企画）が従来のビルメン営業経費よりもかかるという認識が必要です。
- ④ 提案内容の配点も公表されるケース多くなり、常識的な提案書の内容では差別化できないので、自主事業部分、個人情報保持部分、維持管理業務部分で独自の提案を出していかないと価格部分の差別化しか出来ない事態になると共に、PFI同様に自治体側の最大期待部分である「従来コストの低減化としての提案金額の低さ」が審査・評価の主たる要因である事は変わらないと見るべきであります。

3、 各自治体での応募と選定結果の注目事例について

1) 名古屋プール指定管理者案件（添付資料C）

- ① 応募資格に、プール管理担当者資格として、日本赤十字社「水上安全法救助員」、日本体育施設協会「水泳指導管理士」、日本水泳連盟「水泳指導員」のいずれかの資格必要である条件（以外に社内に資格保有者が見つからないビルメンが多い）
- ② 審査結果、12プール施設で、市の外郭団体である教育スポーツ振興事業団が選定されたのは、5施設のみで、残りが民間企業であり、ビルメンテナンズ企業として「サンアメニティ」が、3施設獲得し、スポーツ施設運営企業が4施設となった
- ③ サンアメニティは、全国的な実績と集客イベントの創意工夫が評価されており、価格の安さについての評価コメントはなく（審査点数表は公開なし）プールには強いことが証明された。 本件サンアメニティは振興事業団からの業務委託受けていたにもかかわらず、情報収集と独自の営業判断で、単独応募として振興事業団の

競合相手に廻ったが、結果的に事業団と組んでいたら物件失う所であったとのサンアメニティ営業課長のコメントを聞いた。又サンアメニティは現場担当のみならず本社営業部の指定管理者担当者5名がすべて上記①の資格を保有している。プール以外の応募案件についても積極的に対応したいと考えており、これまでのやり方を継続するのか、指定管理者応募は別路線の方針で進めるのかは、面談時には方針変更したとのコメントあったが、まだ不透明であり、今後も動静のウオッチが必要であると考えています。

- ④ 問題は、ビルメン企業同士のコンソーシアムは、一つもとれず、上場BMで地元の上場企業「大成」グループは取れておらず、提案面での弱さが出たと思われる。

2) 仙台市スポーツ施設指定管理者応募（10月公表）（添付資料 D）

- ① 根白石温水プールの事例：市の外郭団体である「仙台市スポーツ振興団」から清掃業務受託していたビルメン企業は、施設長から振興団が選定されるからと見積り依頼有って、単独応募はあきらめた事例を聞きましたが、最終選定者は仙台市のキリンビール子会社と近隣の地域開発運営企業のグループであり、振興団は面子丸つぶれとなり、施設に勤務していた振興団職員は他施設に異動となり、施設でのプロパー契約社員は、新しい指定管理者には採用されず、解雇となった。
- ② 同時期応募された今泉運動場・若林日辺グラウンド（かなり大きな規模の施設）も振興団は選ばれず、「セントラルスポーツと陽光ビルサービスの連合体」が選定された。（これはBMがスポーツ施設運営企業を説得して契約獲得した注目すべき事例と考えます）
- ③ 上記2施設の審査・ヒアリングには選定委員6名中3名が民間委員であり、彼らの意見も相当影響与えたようである（ヒアリングでも活発な質問する傾向あり）

3) 千葉市指定管理者応募事例（添付資料 E）

10月に新設の大規模3施設が指定管理者応募公表され（蘇我球技場、スケートリンク、千葉市斎場）多くの応募候補が押し寄せた事例。

①千葉市斎場案件：

- ・斎場は建設と設備入札は終了して工事中であるが、火葬炉メーカーが最重要機能を担うわけであり、千葉市の場合は、日本で4社しかない火葬炉メーカーの中で、F工業が受注していたので指定管理者でも運営で有利であるのは予想されていた。
- ・万が一、他の火葬炉メーカーが指定管理者として斎場運営と火葬炉運転保守を行うと、メーカーそれぞれ設備の設計も異なるので運転保守上トラブルが発生した場合には、火葬炉が停止して火葬ができなくなるケースが有り得るのを自治体は最も危惧するのはPFI案件と同じである。

- ・結果的には、F工業が選ばれており、市としては安全性を考慮した結果となったが、この手の設備メーカー運転保守が重要な施設は同様ケース発生する。

②蘇我球技場

- ・Jリーグのジェフユナイテッド千葉がホームスタジアムにする大規模な球技場であり これからの千葉市のシンボリックなスポーツ施設となる。
- ・応募説明会では、32社が参加し、本命とされる千葉市スポーツ財団も参加
- ・ビルメンだけではスポーツ事業企画や運営面で不利であり、連合体を組んで参加すべきところ、ビルメン単独で4社ほど参加した様子
- ・結果的には、6グループが応募したが、スポーツイベント大手「シミズオクト」と芝生メンテナンス大手の「東洋グリーン」が選定された。
- ・推測するに、一流サッカー場としての芝生の国際的基準管理ができる企業と、長野オリンピック開会式やゴルフトーナメント企画等で知名度高く、社会的に信頼性のある企業が選ばれたと思われる。

③スケートリンク

- ・指定管理者募集要項でこれまでにない特徴は、市としてはスケート場の管理運営に関する経費を一切支出せず、指定管理者が施設利用料金収入、自主事業による収入によって運営管理コストをカバーする条件となっている。
- ・加えて、指定管理者制度には初めてのケースであり、PFI入札に近いと思われるような「スケートリンクの冷凍設備工事—スケート場のアイスを作るためのリンク面下のパイピングと冷凍設備の設置工事」および「多目的ホールの内装・設備工事」が指定管理者業務に含まれており、スケート場竣工前から指定管理者は建設工事業者と調整して工事を進め、かつその費用は、施設開業セレモニー費用も含めて、千葉市は負担せず、指定管理者が利用収入と自主事業収入によってカバーする条件となっている。
- ・その他応募要項・仕様書等の内容はPFIと同じ様に、モニタリング、不可抗力条項等に関して細かく規定されている
- ・この業務範囲は大変リスクが高く、採算がとりにくい案件であり、応募できるのは大手のスケート場保有経営している企業（例：西武グループ、富士急行グループ等）と推測し、ビルメンはその種の企業との連携でしか参加できないと思われた。
- ・結果的には、斎場の火葬炉メーカーと同様、スケートリンクの冷凍設備メーカーであり、かつスケート場運営経験のある「レジャーインダストリー」が選定された。 大手企業のネームバリューよりも機械設備メーカーが建設開始時点から優位に進めていたのが実情と推測される。

上記2つの新施設に関して、千葉市スポーツ振興財団は、参加したものの最初から外されていたと思われる。

又、いずれの応募案件も応募要項・仕様書・規則・提案様式集等々の準備書類は膨大なものであり、PFI入札案件並みの提案内容レベル・要求水準の高さであり今後、指定管理者応募案件はこの種のを模倣されてはビルメン企業としては、大変な応募コストと運営維持管理のリスクを背負うことにもなりかねないので案件の応募要項・仕様書・リスク分担等を十分読みきる事が重要である。

4) 埼玉県労働会館指定管理者案件 (添付資料 F)

埼玉県ビルメンテナンス協会が、指定管理者に選定された事例であり、当初埼玉県から全国ビルメン協会に応募参加打診あった時点で、埼玉ビルメン協会は全国ビルメン協会に相談した所、社団法人である性格上指定管理者として得られる利益については公益団体の性格上用途は公益性を保つことを守れば、問題ないとの解釈が出てから、応募して選定されたので、今後のケーススタディとして、都道府県の施設の場合や、大規模でシンボリックな施設の場合は、ビルメン協会が指定管理者として選定されるのは多くなると思われる。(契約後の業務開始時のメンバー調整、再委託契約等で苦労は多いと推測されるが、自治体としては信頼できるし、住民にも納得性のある団体である事は間違いない)

4、ビルメンテナンス業としての課題点と対策

これについては上記2, 3にて触れているが、人手のかかる点、グループ応募、コンソーシアム応募が多くなる傾向への準備については、対策は十分可能と思われますが、今後の最大課題は、5年間最長条件の中で、指定管理者としてのリスク計算とリスクヘッジの手法・ノウハウを十分研究して、採算性を正確に見通せるようにする事が、ビルメンにとっては、既存施設の契約継続確保と新規契約獲得の両面で指定管理者応募をとらえた場合、最も重要な経営判断となります。

その意味で、リスク計算とヘッジを講じた長期的採算が取れると共に、5年間での採算好転させられる手法とノウハウを持つビルメンが、提案能力と良い提携関係先を備えれば、指定管理者案件では飛躍的に業績を伸ばせる企業となれると確信します。

5、平成17年・18年度の取組方針と準備体制について

17年4月からの指定管理者選定された企業の分析とデータにより、詳細な戦略が今

後見えてくると思われませんが、当面の方針としては：

- ① BM単独応募が難しい施設案件への準備として、提携先やグループ化の対策を講じる（スポーツ、文化、芸術分野のオペレーターやNPO法人）
- ② 応募に必要な資格、認定、要員の準備を開始する（特に、個人情報保護法令に対する、プライバシーマーク認定取得は必要となりますし、IT関連業務でのSE要員も準備必要です）
- ③ 自治体と最大の悩みの種である、既存施設の職員の雇用問題に対して転籍や引受けの条件・交渉手段の研究を十分進めておく必要があります。

等に尽きると思われませんが、その詳細は今回触れる時間も無く、4月からの選定獲得案件データを分析して、具体的な戦略を後日別の機会で説明できればと考えています。

最後に、筆者の個人的観測として、ビルメン企業として応募参加に適する施設分類としては：

- ① 直接、利用者・サービス受ける住民・訪問者等からのクレーム対応や彼らの満足度達成に困難な業務を含む施設は、慎重な判断が必要となります。（医療施設、障害者施設、教育施設等）
- ② 良い提携パートナーとの共同取組みが可能ならば、ビルメンとしての社会的スタンスのPRと資金的信頼性も前面に出して、パートナーのスキルも合わせれば十分 契約可能性も高く、積極的に参加すべきであり、それにより、新規分野への進出が可能となりBM業として業務分野の拡大が期待できる。（文化会館、市民ホール、図書館等）
- ③ それ以外の施設は、従来どおりBM業務としての経験ある施設も多いので前向きな取組みが可能ですが、提案書内容のレベルアップは価格と同様重要になってきています。

以上

「参考資料」

- 1、パブリック研究会資料
- 2、文化芸術分野の自主事業提案事例
- 3、旭川市指定管理者応募資格