

令和元年度提言

2019年10月



一般社団法人 指定管理者協会

指定管理者制度の収支構造と適正利益についての考察

目 次

1	はじめに	1
	(1) 一般社団法人指定管理者協会について	1
	(2) 本提言の目的	3
2	ガイドラインの現状	4
	(1) ガイドラインの「利益」を比較してみる	4
	ア 利益を記載している自治体	4
	イ 収益・マージン・利潤・余剰金を記載している自治体	5
	(2) ガイドラインの比較を通して認識した課題	6
3	指定管理者の利益に対する考え方	8
4	指定管理者制度の収支構造	9
	(1) 企業努力による「利益」の源泉	9
	(2) 自治体における利益の源泉例	9
5	指定管理者側からも理解しやすいガイドラインの事例	11
	(1) 板橋区の事例	11
	(2) 荒川区の事例	12
	(3) 中野区の事例	13
	(4) 熊本市の事例	14
6	指定管理者が望む適正利益	15
	(1) 利益の必要性	15
	(2) 利益とリスク	15
	(3) 適正利益率	17
7	提言のまとめ	18
	参 考	19
	本文中で参照した各自治体のガイドライン	24
	一般社団法人指定管理者協会会員一覧	26

1 はじめに

(1) 一般社団法人 指定管理者協会について

私ども一般社団法人指定管理者協会(以下、「当協会」という。)は、指定管理者として実際の施設運営に携わっている団体が集まり、指定管理者制度および公の施設の管理運営に関し、知識、技術、ノウハウを高めるために情報共有を深め、公共サービスの発展に寄与することを目的として活動している団体です。任意団体であった前身の「指定管理者協議会」の発足から今年で11年目となり、当協会の活動に対し、興味をお持ちいただける会員以外の指定管理者や自治体の方々も徐々に増えてきており、指定管理者制度に携わる関係者の中において、当協会の存在意義が評価されてきているものと認識しております。

さて、当協会では毎年秋、主として民間事業者が指定管理者として施設運営を担うという立場から、より良い制度運営のあり方を模索するための「提言」を発信しております。

過去10回のこれまでの「提言」も、協会活動の中で日々論議された内容をまとめ上げてきたものですが、今年度は原点に立ち返り、指定管理者制度において特に民間の力の活用と、その継続という観点からは欠くことのできない「指定管理者の適正な利益」に対する考え方を整理・考察し、指定管理者制度のあるべき姿についての「提言」としました。

当協会の会員のなかには株式会社以外の法人も参加していますが、今回は民間事業者の立場からの提言になっています。

平成15年に指定管理者制度が設けられてから16年が経過しました。この間、公の施設の所有者である自治体と、管理運営を行う指定管理者は、より良い市民サービスを提供するための努力や創意工夫を重ねてまいりました。

しかしながら、指定管理者制度に関わる「官」と「民」の立場は当然異なります。その異なる立場同士の「官」と「民」が、指定管理者制度を通じて良い成果を得るには、互いの立場や考え方を理解し、活用し、良い結果を生み出す努力を続けなければなりません。

公の施設の持続的な管理、施設におけるサービスの維持・向上および施設利用者の満足度向上を実現していくためには、指定管理者の持つノウハウの活用と新たな創意工夫など、日々の努力が不可欠です。そのための指定管理者のモチベーションを堅持するための根本要素が「指定管理者にとっての適正な利益」であることを、自治体側も指定管理者側も再認識すべきだと考えます。

このことをしっかりと理解し、その上でこれからもより良い市民サービスを継続的に提供していくため、官民がともに、どのように考え、運用していくべきかを提言としてまとめました。是非、本提言を一読いただき、さらにより良い制度運用に活かしていただきたいと思っております。

最後になりますが、当協会は指定管理者として施設を管理運営している民間企業が大半を占めておりますが、当協会の趣旨に賛同いただけるのであれば、民間企業に限らず、広く指定管理者に関わる団体にも参画いただきたいと考えております。このため、当協会では会員以外の方々にも参加いただける「セミナー、講習会」「公共施設マネジャー（PFM）能力認定制度」や、「共通CSモニタリングツール」など、指定管理者制度において参考になるサービスを提供しております。

この機会に、当協会へのさらなるご理解とご協力をお願いするとともに、ぜひ積極的な参画をご検討いただけますようお願い申し上げます。

(2) 本提言の目的

指定管理者制度における公の施設の管理運営に係る収支の考え方として、「利益」に対する個々の自治体の理解に相当な開きがあります。収支報告ではなぜか「利益」の記載を好ましくないとする自治体も存在します。

指定管理者制度の今後を考えると、自治体と指定管理者との良好な関係を構築し続けていくためには、「利益」の問題は避けて通れない課題であると考えます。未だに「利益」の言葉すら出てこない自治体や、一般管理費についても収支報告書に記載項目がない自治体もあります。公会計と民間会計の違いだけでなく、指定管理者に求められている「民間活力」の活用の基礎ができていないといわざるえない状況もみられます。

そこで、自治体がガイドライン等で記載している「利益」と、指定管理者が考える「利益」を対比してみるとともに、自治体がどのように「利益」をとらえ、またどう理解しているかの分類を試みました。さらに、自治体が指定管理における「収支構造」をどう考えているかを「図」にして分析しました。その結果、多くの自治体では利益を人件費や一般管理費に含めて見えないように管理しているのではないかと、との疑問もわいてきました。

本来は、会計等の説明責任の観点から、その施設や事業がどのような経費で管理運営され、その収支の構成はどのようになっているか、事業として適切な経営がされているのか（黒字なのか赤字なのか）、また市民の負担はいくらなのかを明確にし、次年度以降の健全な管理運営はどのような予算が適正であるかを明らかにする必要があります。その基本情報である施設や事業の収支状況を「利益」の項目だけではなく、「一般管理費」の項目もない様式で指定管理者に収支報告を求めている自治体が多数見られます。そのため、指定管理者側は利益や間接経費を人件費等に算入するなどして「見える化」に逆行する状況になっております。

その状況のなか、指定管理者側からすれば画期的なガイドラインといえる考えをまとめた「指定管理者制度運用指針」を掲げた自治体が出現しています。当協会が「平成21年度提言（2009年）」に提言した考え方に近く、今回提言する内容と合致する内容です。指定管理者が考える「好事例」として紹介させていただきます。

現在利益については、公民連携（PPP）事業のうち、PFI事業^{注1}や公共施設等運営権事業で内部利益率（IRR）^{注2}の確保が認められています。同じPPP事業の一翼を担う指定管理事業においても、その収支構造と適正利益について、自治体でのさらなる理解が深まることを期待したいところです。

指定管理者制度をさらに活性化させるには、「利益」の概念を自治体に理解いただき、自治体と指定管理者の間にある最も大きな「壁」を取り払う必要があると考え、指定管理者が必要と考える「利益」の方向性について提言します。

注1 PFI事業 民間資金等活用事業 プライベート・ファイナンス・イニシアティブ

注2 内部利益率（IRR）複利計算に基づいた投資に対する収益率（利回り）

2 ガイドラインの現状

(1) ガイドラインの「利益」を比較してみる

自治体の利益への考え方や認識は、利益という言葉に記載しているガイドラインから見て取れます。また利益だけでなく収益・マージン・利潤・余剰金が記載されている自治体についても対象としました。

ア 利益を記載している自治体

神奈川県※1・秋田県※2・栃木県※3・静岡県※4・兵庫県※5・山口県※6・長崎県※7・沖縄県※8・千葉市※9・静岡市※10・京都市※11・堺市※12・北九州市※13・福岡市※14・熊本市※15・長野市※16・下関市※17・荒川区※18・板橋区※19にありました。板橋区※19と下関市※17を事例として掲載し、主な自治体のガイドライン事例については参考（19～21 ページ）にまとめました。

板橋区※13「板橋区指定管理者制度の運用に関する指針」（平成31年4月改訂版）

VIII 施設の設置者としての責務と適切な管理運営の確保

4 サービス水準の設定及び利益等の適正化

指定管理制度の目的である住民サービスの向上と経費節減の両立を踏まえつつ、各所管課において施設を所管する当事者として、PDCA サイクルによるマネジメントの徹底を図るため、資料編「指定管理業務における『サービス水準の設定』と『利益等の適正化』に関する細目」に基づき、取り組むこととする。

令和元年9月時点 板橋区ホームページより

下関市※17「下関市指定管理者制度ガイドライン」（平成30年2月改訂版）

(5) 指定管理料（委託料）と精算（返還）の義務

指定管理料（委託料）の収受における指定管理者の立場は、利用者との関係とは異なる業務委託契約と同様の権利義務の主体となります。したがって、指定管理者に対する指定管理料（委託料）の支出は、行政内部の予算の配分ではなく、業務の対価の支払であり、指定管理者にある程度の利益が生じて、経営努力による利益は原則として指定管理者に帰することが指定管理者の経営努力へのインセンティブになり、かつ、指定管理者制度の趣旨にも合致しますので、基本的には精算（返還）の義務はありません。逆に、利用料金収入などが減少した場合でも、指定管理料の補填は行わないこととなります。

令和元年9月時点 下関市ホームページより

イ 収益・マージン・利潤・余剰金を記載している自治体

北海道※20・群馬県※21・千葉県※22・愛知県※23・大分県※24・中野区※25 にありました。千葉県※22 と中野区※25 を事例として紹介します。その他の道・県・市のガイドライン事例については参考（22～23 ページ）に掲載しています。

千葉県※22 「指定管理者制度導入・運用に係るガイドライン（改訂版）」（平成 31 年 3 月）

(1) 指定管理者（候補者）の選定

イ 募集要項の検討

募集事項の検討に当たっては、住民サービスの向上と経費節減等という制度の目標を踏まえ、民間能力の活用を図る観点から、できるだけ事業者の創意工夫を活かした提案が可能となるよう配意する。なお、県が負担する管理運営経費の参考金額を定めるに当たっては、過年度実績等を踏まえつつ必要なサービス水準が確保できる適切な額になるよう財政課と十分に協議すること。ただし過年度実績を考慮する際には、指定管理者の経営努力によって生じた**収益**は経営努力へのインセンティブとして指定管理者の収入になるという制度の趣旨に留意し、過度な経費縮減によってサービス水準の低下に陥ることがないように、慎重な検討が必要である。

令和元年 9 月時点 千葉県ホームページより

中野区※25 「中野区指定管理者制度ガイドライン」（平成 31 年 4 月）

(3) 指定管理料の精算

指定管理者が、民間ノウハウを最大限に活かし、主体的にサービス水準を維持・向上させていくためには、指定管理者が経営努力により生み出した経費節減額を、指定管理者の**利潤**として認めていくことが肝要である。

令和元年 9 月時点 中野区ホームページより

(2)「ガイドライン」の比較を通して認識した課題

ガイドラインに記載してある自治体の記述について分類したのが、下の表です。

表－1 利益を記載の自治体

自治体名	記述の言葉	記述分類
神奈川県※1	利益	利益・損失は精算しない
秋田県※2	利益	経営努力の利益
栃木県※3	利益	委託料 精算
静岡県※4	利益	事業所税
兵庫県※5	利益	利用料金制での利益
山口県※6	利益	インセンティブ、過大な利益返還
長崎県※7	利益	自己努力の利益、過大な利益は新たな投資へ
沖縄県※8	利益	間接経費比率(管理者の利益等)
千葉市※9	利益	経営努力の利益、基準以上の利益返還
静岡市※10	利益	事業所税、利益還元損失補填がない
京都市※11	利益	事業所税、利益の返還
堺市※12	利益	コスト削減の利益、自己努力の利益
北九州市※13	利益	自己努力の利益
福岡市※14	利益	レストラン自主事業での過大な利益一部返還
熊本市※15	利益	指定管理料
長野市※16	利益	利用料金制での利益、決算後利益の一部納付
下関市※17	利益	経営努力の利益、インセンティブ
荒川区※18	利益	指定管理料
板橋区※19	利益	企業会計の営業利益

表－2 収益等を記載の自治体

自治体名	記述の言葉	記述分類
北海道※20	余剰金	収支差額の余剰(黒字)金、利用料金制度
群馬県※21	収益	収益の還元の納付
千葉県※22	収益	経営努力の収益、インセンティブ
愛知県※23	収益	事業所税の課税上収益事業
大分県※24	収益	事業所税の課税上収益事業
京都市※11(再掲)	収益	使用料等との明確な区分
北九州市※13(再掲)	余剰金	コスト削減の余剰金
熊本市※15(再掲)	収益	利用料金制での収益が見こめる施設
中野区※25	マージン・利潤	収支計画を上回る収入、経費節減額を利潤

昨年度、一昨年度の提言に引き続き、本年も47都道府県、20指定都市、中核市、特別区（東京23区）等を対象に、各自治体のホームページからガイドラインを検索・調査しました。その結果、「利益」、「収益」などの記載があったのは47都道府県では1道・12県でした。また指定都市では7自治体、中核市で2自治体、特別区では3区で、全体で25の自治体でした（注：細則、応募要領、一般的な企業の利益等での記載については省略します）。

このように、指定管理者制度の中で利益を取り上げている自治体はまだ少数といわざるを得ません。指定管理者制度の主旨から経営努力へのインセンティブとしての利益を記載している自治体がほとんどでした。また、余剰金に象徴されるように儲けすぎに対する懸念から精算や還元の項目での利益等の記載が半数を占めていました。さらに、事業所税の課税上は指定管理事業が「収益事業」と扱われる可能性があるため、その点の注意書きとして記載する自治体（上記以外横浜市※26等）も多数ありました。したがって多くの自治体では、利益という言葉は使用されていませんでした。

3 指定管理者の利益に対する考え方（当協会内でのアンケート結果）

- ア 収入－支出=利益で企業会計に計上される売上総利益にあたるかと考えています。
- イ 収入には、指定管理料と施設の利用料金と自主事業収入と雑収入があるかと考えています。
- ウ 支出は、直接経費と間接経費とに分けられています。
- エ 直接経費は、人件費、修繕費、事業運営費、光熱水費で構成されています。
- オ 間接経費には、販売費と一般管理費があるかと考えています。
- カ 一般管理費は、間接部門の人件費や事務所家賃、旅費交通費、租税公課、会社全体の福利厚生費、その他の経費となっています。

収入	支出および利益	
指定管理料	人件費	} 直接経費
	修繕費	
	事業運営費	
	光熱水費	
利用料金収入	販売費	} 間接経費
自主事業収入	一般管理費	
雑収入	利益	

言葉の定義

- ・粗 利 益＝売上総利益＝売上高(収入)－売上原価(支出) 注3
- ・販 売 費＝販売手数料＋販売促進費 注4
- ・一般管理費＝間接部門の人件費、事務所家賃、旅費交通費、租税公課、会社全体の福利厚生費、その他の経費 注5

注3 利 益 損益計算書での5つの利益は「売上総利益、営業利益、経常利益、税引前当期、純利益、当期純利益」です。ここでの収入－支出=利益は、売上総利益に当たると考えています。

注4 販売費 商品や製品を販売するために直接かかる費用

注5 一般管理費 会社全般の業務の活動に係る費用

4 指定管理者制度の収支構造

(1) 企業努力による「利益」の源泉

- ア 利用料金制度で企業努力によって利用者が増となった利用料金増加分
- イ 事業で支出を上回った収入を確保した場合の売り上げ
- ウ 当初査定された予算額を企業努力で経費削減(節減)できた差額分
- エ 指定管理者が持つノウハウの発揮による住民サービスの向上に見合うインセンティブ
- オ 施設利用者への便利供与としての自動販売機や関連グッズの販売手数料

(2) 自治体における利益の源泉例 (中野区※25)



「中野区指定管理者制度ガイドライン」(平成31年4月)より

中野区※25では、経費の性質から精算が必要な経費と必要でない経費に当初から明確にし、精算の必要がない項目での企業努力を認めています。図では、マージンの源泉として2カ所を想定しています。一つは精算対象外の経費で企業努力により節減された分。他の1つは、収支計画を上回る利用料金収入、事業収入、その他の収入です。

利用料金は指定管理者制度の主要な部分ですので、指定管理者の努力により使用者を当初計画より多く上回った分です。指定管理者が考える（１）のアに当たります。また、事業収入はイベント、教室、講座等開催での参加者増分です。（１）のイに当たります。経費節減ですが、保守点検や物品購入など予算よりも安く購入した時の差額です。（１）のウに当たります。その他の収入では、自動販売機の電気代を差し引いた差額分やレストランでの利益を考えられます。（１）のオに当たります。

指定管理者と自治体とで評価が難しく説明しづらいのが、指定管理者が持つノウハウの発揮による住民サービスの向上によるインセンティブとしての利益です。（１）のエですが住民サービスがどれだけ向上したか目標や基準がなければ評価はできません。

指定管理事業は自治体によっても考え方が複数あります。そのうえ文化施設、体育施設、福祉施設など施設の目的や形態によっても利益の源泉は異なります。特に指定管理事業の中でも建物保守管理がほとんどの業務を占める場合で、利用料金制度ではなく、事業を実施しても参加費が無料でしか行えない場合の施設では、指定管理料の中に利益が含まれていないと企業としては業務を受けにくいものとなります。まして、公募時の提案書で実施を約束したイベントで「ほとんど赤字」覚悟の事業が加わりますと、指定管理の継続が難しくなります。

5 指定管理者側からも理解しやすいガイドラインの事例

(1) 板橋区※19 の事例

板橋区※19 は、「指定管理者制度の運用に関する指針」の資料編でサービス水準の設定と利益等の適正化を図る目的で細目を改訂していました。当協会の従来の主張である「利益」と「本社経費」について明記されています。

板橋区※19 「指定管理者制度の運用に関する指針」（平成 31 年 4 月改訂）

資料編「**利益等の適正化**」に関する細目

3 **利益等***の適正化と指定管理料等の内訳の点検 (1) 目的

指定管理者の**利益**と本社経費について、従来は、「指定管理業務の遂行において必要な当該事業者の本社等からの支援に係る経費について加算することができる」というような考え方の指示にとどまっていたことから、その定義が不明確であった。そこで、**利益**と本社経費については、税務の専門家の団体である税理士会の協力のもと適正な率を定め、指定管理料の内訳をより精緻なものとしていくことで、限りある経営資源をこれまで以上に効率的な配分としていく。

***利益等**…企業会計における「**営業利益**(以下、「**利益**」と定義する。)」及び「**販売費及び一般管理費**(以下、「**本社経費**」と定義する。)」の合計とする。

令和元年 9 月時点 板橋区ホームページより

指針での収支構造は、図にすると以下になります。

収入（総収入見込）	費用（管理運営総経費見込）	
指定管理料	人件費	直接経費
	施設維持管理費	
	事業運営費	
	物品費	
利用料金収入	事務費	間接経費
事業収入など	本社経費 (販売費及び一般管理費)	
	利益	

* 指定管理者の自主事業に係る経費や収入は、指定管理料の算定に含めない。

(2) 荒川区※18 の事例

荒川区※18 「荒川区指定管理者制度運用方針」(平成 30 年 4 月)

4 経理に関する事項

(3) 収入の考え方 ① 指定管理料

当該施設の管理運営に必要と見込まれる経費の総額に利益を加えた額から利用料金収入及びその他の収入を差し引いたものとする。

(4) 支出の考え方 ④ 管理費 イ 本部経費の考え方

施設運営においては、本社の総務、人事、経理部門等の人件費等の直接経費以外の必要な経費である「間接経費」が生じるものと想定されるため、「間接経費」については、内容を明確にした上で、経費として計上を認めることとする。ただし、当該間接経費は、「管理費(本部経費)」として計上させることとする。

令和元年 9 月時点 荒川区ホームページより

「必要と見込まれた経費」として同方針では、管理運営費、人件費、修繕費の三区別をしています。さらに、管理運営費を運営費と管理費に区分しています。また、本部経費について<具体的な項目の事例>と<算出方法、検証方法の例>を記載しています。

荒川区※18 の事例を収支構造として図形化すると以下となりました。

収入	支出および利益	
指定管理料	人件費	} 直接経費
	修繕費	
	運営費	
	管理費	
利用料金収入	管理費(本部経費)	} 間接経費
その他収入	利益	

荒川区※18 は、予算段階で利益を認めています。また間接経費についても積算の項目と算出方法について具体的に事例を示しており、わかりやすいものとなっています。

(3) 中野区※25 の事例

中野区※25 「中野区指定管理者制度ガイドライン」 (平成 31 年 4 月)

(3)指定管理料の精算

指定管理者が、民間ノウハウを最大限に活かし、主体的にサービス水準を維持・向上させていくためには、指定管理者が経営努力により生み出した経費節減額を、指定管理者の**利潤**として認めていくことが肝要である。

他方、指定事業の中には、業務の不履行や指定管理料の積算当時に想定できなかった制度変更といった、指定管理者の経営努力によらない事由により執行残が生じる性質の経費もある。

こうしたことから、経営努力によらずに執行残が生じる性質の経費等、精算をしないことが不合理である経費(以下「精算対象経費」という。) については概算で支払うこととし、原則精算することとする。

令和元年 9 月時点 中野区ホームページより

指針での収支構造は、図にすると以下になります。

収入 (指定管理)	支出 (管理運営経費)	
指定管理料	人件費	} 直接経費
	施設維持管理費	
	事業運営費	
	一般管理費	
利用料金収入	事務関連費	
事業収入	その他	
その他収入		

中野区※25 では、積算細目として人件費は、給与・諸手当・法定福利費・福利厚生費・共済掛金・賃金。一般管理費としては、光熱水費・業務委託費・施設賠償責任保険等・租税公課。その他は雑費・旅費・負担金としています。

したがって、ここでいう一般管理費は直接経費の位置づけです。

(4) 熊本市※15 の事例

一般管理費を明確に規定する自治体として熊本市※9 があげられます。

熊本市※15 「指定管理者制度運用マニュアル」 (平成 30 年 4 月)
2 積算総額の算定 (3) 一般管理費※
人件費に一般管理費率 (1 千万円まで 5%, 1 億円まで 4.5%, 2 億円まで 4%, 2 億円超 3.5%) を乗じ、積み上げた額とする。
※ 一般管理費：施設の管理運営に係る直接業務費以外で、本社(本部)機能の維持に係る経費(役員報酬、従業員の福利厚生費、雑費など)

令和元年 9 月時点 熊本市ホームページより

熊本市※15 の「指定管理者制度運用マニュアル」等に基づき収支構造を作成すると下図になります。

収入総額	積算総額	
基準価格 その範囲内で 指定管理料	人件費	直接経費
	物品費	
	修繕費	
利用料金総額	企画事業経費	間接経費
その他収入	一般管理費 (本部経費)	
	消費税相当額	

* 基準価格=積算総額-利用料金総額 (公募時公表)

* 人件費についても「人件費単価表」に基づく額で算定。

* その他の収入については「指定管理者制度運用マニュアル」では確認できませんでしたが、企画事業の項目で市指定事業と自主事業の収入 (参加費等) について記載がありました。

6 指定管理者が望む適正利益

(1) 利益の必要性

総務省が公表した「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」(平成30年度)によると、制度が設けられて以来初めて指定管理者制度が導入されている施設数が若干ではあるものの減少しました。一部の見解では減少の理由は市町村合併や施設の統廃合ではないかといわれています。

指定管理者制度に関わっている当協会の会員からの声として、応募者がなく直営に戻した自治体が散見されるとのことでした。また、応募する団体が少ない、応募団体が一社しか集まらなかった等、公募についてお困りの自治体から当協会にご相談いただく件数が増えています。

指定管理制度の支出は人件費が占める割合が高いため、人件費高騰が利益率の縮小を招いています。その上に人材不足から施設に従事する社員、アルバイト・パートの確保がリスクとなっており、新たな施設への応募には今まで以上に慎重な企業が増えています。

そのような中でも約7万6千施設にも及ぶ公の施設の管理・運営における市民サービスは継続的・持続的に提供されなければなりません。その中心を担う民間事業者にとっては企業の継続のためにも指定管理事業の収支が構造的に赤字に陥るような状態は絶対に回避しなければなりません。

指定管理者にとって適正な利益を確保していくことは、事業を安定して、継続的に、かつ市民サービスを向上させながら運営していくために必要不可欠です。その施設に直接関わる経費とその事業に直接関わる本社職員の経費のみを認め、役員報酬や本社・支店・営業所など管理拠点社員の人件費等間接経費としての一般管理費を認めない自治体では、適正な利益を確保することが難しくなり、早晚その事業の継続は不可能となります。

何よりも事業の継続と公の施設の持続的かつ発展的な管理運営、事業の充実による市民サービスの向上は、安定的な財務基盤に基づくものだからです。

(2) 利益とリスク

自治体職員は、財政の厳しいなかでより少ない経費で施設・事業を運営したいと常日頃から考えておられると思います。また、施設を直営管理していた時の事業予算の積み上げは施設管理費と事業費で歳入との連動はほとんどなく、例えば自分も含めた人件費、パソコンやシステム、インターネット等の関連経費は総務部門で計上され、職員の研修や福利厚生費も政策部門等で予算化され、結果として施設の歳出は純粋な事業予算のみとなっています。そのため、指定管理者の人件費を中心とした利益や税を含めた経費積み上げは自治体にとって馴染みのないものです。まして本社経費や役員報酬などがその指定管理事業とどう関連づけられるのか、ご担当されて初めて間接経費や民間企業の利益についてご理解いただくことになるかと思えます。

できれば議会報告等で、指定管理者に過大に儲けさせていないということを力説するより、指定管理費は収支均衡をもっていき、純粋な自主事業収入で黒字を出して継続し続けてもらいたい、そんな思いが伝わってきます。

しかし、自主事業はほぼ赤字の事業が並んでいるのが実態です。実際は当初の予算で「自治体企画事業」と自治体が指定した「指定事業」と「(純粋)自主事業」のトータルで収支ゼロを見込むケースが多くみられます。また、理論的には複数の自治体から指定管理を受けている企業では、A自治体で出してしまった赤字をB自治体での黒字分(元は税金かもしれません?)で補填することも起こりうるようになってしまいます。さらに、図書館等のように指定管理料しか収入がなく、利用料金や事業実施での収入がない施設では利益を生み出せず、施設運営経費の削減だけが利益の源泉になってしまいます。削減努力には限界がありますので、指定管理者にインセンティブが与えられなかった場合、持続的な管理運営が難しくなってしまいます。このような事を避けるため、イベントの開催での利用者の増による「報奨金」制度や施設でのカフェ等の運営などの様々な工夫が必要になってきます。

さらに、また別のリスクとして事業所税があげられます。企業として納税は義務ですが、施設の収支構造上、事業所税を負担できるほどの利益は上げられていない事例が大半です。そのような場合であっても、指定管理料への事業所税相当額の積算項目がない所もあります。行政と民間事業者の税による好循環は必要不可欠です。そのためにも適正な利益は担保されなければなりません。

以前から施設特性や気候によるリスクが大きいと、光熱水費を「精算」とする場合があります。見られましたし、精算制に変更した自治体もあります。昨今は雇用確保の観点から人件費の上昇が著しくなっており、指定管理料に積算されている人件費が5年間をとおして最低賃金を下回る事態も起こりかねない状況が現実のものとなっています。さらに消費税法の一部改正(8%から10%へ引き上げ)による2%上昇分の対応も必要になっています。

自治体によっては、横浜市※26が「賃金水準スライドの手引」で今後の人事院勧告分の年度末精算の方針を打ち出しましたが、その波及はまだ熊本市※15など一部の自治体にとどまっています。また、消費税についても総務省の見解や多くの自治体では、補正予算や年度末精算などの方針を示していますが、残念ながら指定管理者へ転嫁する事態も報告されています。

(3) 適正利益率

板橋区※19の適正利益率は、利益と本社経費のその事業（指定管理事業）にかかる割合を示す指針です。利益と本社経費について税務の専門家の協力を得て財務状況点検により適正な利益率を自治体と指定管理者が協議して決めるものとなっています。

また、沖縄県※8では直接経費の中の運営費に適切な間接経費比率(管理者の利益等)を乗ずることとし、間接経費(利益を含む)を認めるとともに適正利益率を見積の段階から示しています。

さらに、熊本市※15は、人件費総額に3.5%から5%をかけたものを本社経費としています。指定管理料の積上げ項目を明らかにした上で、間接経費としての本社経費を明確に定義しています。

なお当協会のアンケートでは、「適正な利益」について、A社は総収入の12%から15%程度と考えていましたし、B社では全経費の10%から15%程度と考えるなど幅が見られました。

板橋区※19「指定管理者制度の運用に関する指針」（平成31年4月改訂）

資料編「**利益等**の適正化」に関する細目

3 **利益等***の適正化と指定管理料等の内容の点検

(2) 適正な利益とは

適正な利益とは、税理士会の協力を得て、指定管理者の選定時または中間年の評価に伴い実施する財務状況点検と併せて算定した妥当な利益等の率を上限に、過去の実績を勘案しながら区と指定管理者が協議の上、決定した利益等の率をいう。

令和元年9月時点 板橋区ホームページより

沖縄県※8「公の施設の指定管理者制度に関する運用方針」（平成29年3月）

3 適正な管理運営経費の負担 (1) 上限額（予定価格）の算定

① 施設使用料のみでは管理運営経費がまかなえないと考えられる施設は、原則として次のとおり上限価格を算定することとする。

ア 使用料（利用料金）収入は、過去数年（5年程度）の平均額に施設稼働率の上昇を勘案して見積もることとする。

イ 人件費及び大規模修繕費等の特殊要因を除く運営経費は、過去数年の平均額を見積もることとする。

ウ 人件費は、所要人員に類似の事業における平均賃金を乗じて見積もるとともに、法定福利費の所要額を見積もることとする。

エ イの運営経費に適切な間接経費比率（管理者の**利益等**）を乗ずることとする。

オ 上限額は、イ、ウ及びエの合算額からアを差し引いた額とする。

令和元年9月時点 沖縄県ホームページより

7 提言のまとめ

指定管理者制度において、指定管理者自身が企業活動での「利益」について単に主張するのではなく、利益に対する考え方を整理し、どこからの利益なら住民等の理解が得られるのか十分に検討しました。

企業努力による、利用者の増加による利用料金の収入増、事業やイベントによる市民サービスの向上に見合う利益、施設運営での企業努力による施設の魅力アップや施設の長寿命化等に対するインセンティブ、維持管理費や光熱水費の節減等での利益の確保がそれに当たるとの結果でした。それらの利益を確保するためには企業としての研鑽や情報収集、職員の運営（経営）力量アップ、職員の自己実現を通じた業務に対する意欲（やる気）のアップや市民サービスの向上など、やるべきことが山ほど見出されました。また、施設運営責任者として、例え一部であったとしても自治体の課題を共に担い、文化行政や生涯学習の一翼を担って社会に貢献している自覚も必要なことがわかりました。

指定管理事業を企業活動として捉え、もろもろの管理経費に加え一般管理費や利益を含んだ収支構造を自治体に理解してもらうことは必要不可欠です。そのためには同じ目標、同じ課題を自治体と指定管理者が相互に確認し合い、共に歩むことを再確認する必要があります。また、指定管理者としては、企業努力を目に見える形のお金の流れとして収支構造に反映させ、監査委員会や議会をはじめとして、住民に理解してもらう努力が必要なことがわかりました。

1 公の施設の持続的な管理、市民サービスの維持・向上、利用者の満足度向上の実現には、指定管理者の持つノウハウの活用と新たな創意工夫など日々の努力が不可欠です。そのための指定管理者のモチベーション堅持の根本要素が「指定管理者にとっての適正な利益」であることを再認識すべきです。

2 指定管理料の積算項目を積上げ方式で明確にし、また、その施設の設置目的に見合うサービス水準を相互に確認する必要があります。そのうえでそれを上回る成果をインセンティブとして指定管理者の「利益」として、施設ごとに確認のうえ、住民に説明し理解を求める努力が自治体と指定管理者の両者に必要です。

3 指定管理業務のなかの収支構造に、利益と一般管理費を明確に位置づけ間接経費として認めてもらう必要があります。そのために、指定管理者は間接経費についての明確な説明資料を作成し、それを基に自治体と適正な利益率等を協議するなどの相互理解を深める必要があります。

参 考

1 利益を記載している自治体

神奈川県※1・秋田県※2・栃木県※3・静岡県※4・兵庫県※5・山口県※6・長崎県※7・沖縄県※8・千葉市※9・静岡市※10・京都市※11・堺市※12・北九州市※13・福岡市※14・熊本市※15・長野市※16・下関市※17・荒川区※18・板橋区※19にありました(一部省略)。

神奈川県※1 「指定管理者制度の運用に関する指針」(平成31年1月)

イ 指定管理料等の精算

原則として、指定管理業務の実施にあたり指定管理者に**利益**、損失等が発生しても、指定管理料又は納付金の増減による精算は行わない。

令和元年9月時点 神奈川県ホームページより

長崎県※7 「指定管理者制度の運用に関するガイドライン」(平成30年2月改訂)

(2) 管理運営経費

管理運営経費の精算は、精算をすべき経費について行うこととし、それは個々の施設の特性等に応じて個別に判断し、基本協定書等に定めるものとする。

なお、指定管理者の自立的な経営努力によるコストの削減を行った結果、ある程度の**利益**が生じたとしても、このような自己努力による**利益**は、原則として返還等は求めない。

ただし、その**利益**が指定管理者による管理業務の経理の状況からみて、客観的に過大と認められるような場合には、指定管理者との協議により、住民サービス改善のための新たな投資を行うことや管理運営費の負担割合を見直すなど、適切に対応するものとする。

令和元年9月時点 長崎県ホームページより

千葉市※9 「千葉市指定管理者制度運用ガイドライン」(平成27年3月)

1 公募の場合

(2) 募集関係書類等の作成

(ケ) 経理に関する事項

※利益に還元

指定管理者に対して効果的・効率的な管理運営のインセンティブを付与するためには、自らの経営努力により指定管理者が得た**利益**は、すべて指定管理者が享受すべきものと考えられるが、当該**利益**は、公共財産である公の施設の管理運営業務から生まれたものであることを考えると、計画を大きく超える利益があった場合には、その一部を市民に還元させることも必要となる。

このことから、本市では、指定管理業務(自主事業を含む。)において、あらかじめ定めた基準以上の**利益**が生じた場合には、その一部について、市への還元を求めている。

令和元年9月時点 千葉市ホームページより

静岡市※10「静岡市指定管理制度の手引」(平成31年4月)

(3) 事業所税の取扱い

利用料金制を導入した際の要件の一つとして

- ・市への**利益**還元や市からの損失補填がないこと。

令和元年9月時点 静岡市ホームページより

京都市※11「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」(平成30年7月改定)

(2) 指定管理者の自主的経営努力の促進

<参考> ①表中

適性 従前から大きな**収益**を上げている施設 利用料金制 不適※3

- ※3 指定管理者の経営努力の有無に関係なく**利益**が出るため指定管理者へのインセンティブ効果が低い。

事業所税の項目で

- ・本市と指定管理者との間で、公の施設における管理事業の結果生じた全ての**利益**を地方公共団体に返還し、かつ、生じた損失の全てを補てんする取決め(精算方式)があるような場合

令和元年9月時点 京都市ホームページより

堺市※12「指定管理者制度活用のためのガイドライン」(平成31年2月)

(4) 管理にかかる費用

① 利用料金制度

ウ 利用料金から生じる利益について

利用料金制を採った場合は、指定管理者が自主的な経営努力を行ってコストの削減を行った結果、ある程度の利益が生じたとしても、このような自己努力による**利益**は原則として吸い上げないような取扱いにすることが必要です。

令和元年9月時点 堺市ホームページより

北九州市※13「北九州市指定管理者制度ガイドライン」(平成28年4月)

6 指定管理料の設定

○指定管理者の自主的な経営努力により、市の要求水準を満たしつつコストが削減された(剰余金が発生した)場合、精算により本市に還元することとすれば、指定管理者が努力するほど指定管理料は減額となるため、経営努力を継続的に発揮させるインセンティブがなくなり、結果的に効率化やサービス向上が阻害されるおそれがある。
このような自己努力による**利益**は原則として指定管理者へ帰属させることが適当であるため、指定管理料の概算払いは例外とする。

令和元年9月時点 北九州市ホームページより

福岡市※14「指定管理者の指定の手続に関するガイドライン Ver2」（平成 27 年 1 月）
自主事業 2 管理開始後 (1) 管理運営業務と自主事業 ⑤ **利益**の取扱い
管理運営業務のうち指定管理者への収入を認めた事業で、レストランなど多額の**利益**が見込まれる場合及び自主事業で過大に**利益**が生じている場合は、**利益**の一部を還元(指定管理料の引き下げ、備品等の寄付、**利益**の一定割合を市へ納付等)する仕組みについて検討すること。還元する仕組みを導入する場合は、事前に条件等を提示した上で指定管理者と協議する必要がある。

令和元年 9 月時点 福岡市ホームページより

熊本市※15「指定管理者制度運用マニュアル」（平成 30 年 4 月改正）
(5) 指定管理者の**利益**（損失）の取扱い
利用料金制度は、指定管理者の自主的な運営を行いやすくすることによって、施設のより効果的な活用を図ろうとするものであり、指定管理者の管理運営に係る支出と利用料金による収入との差額を指定管理料として支払うような単なる不足払い方式ではない。よって、指定管理者の自己努力による**利益**は指定管理者が享受するものであり、逆に損失が生じた場合にあっても補填は行わないこととする。ただし、その利益があまりに過大であると認められる場合には、次の取扱いをすることとし、その取扱い内容については、あらかじめ募集要項に明記し、協定書に規定することとする。
ア 貸し室等を主な業務とし、管理運営経費の一部を利用料金で賄う施設
利用料金収入と管理運営経費の差額の**利益**が指定管理者が提案した利用料金総額の概ね 2 倍を超える場合には、利用料金の額の見直しや指定管理者による市民サービス改善のための新たな投資等について協議するものとする。
イ **収益性**が高く利用料金で収支採算がとれる施設
利用料金で収支採算がとれ、過大な黒字が見込まれる施設については、利用料金の額の見直しや市民サービス改善への投資等の取扱いのほか、利用料金収入と管理運営経費の差額の**利益**の一部を納付金として市に納入させるなどの対応策を検討することとする。

令和元年 9 月時点 熊本市ホームページより

長野市※16「長野市指定管理者制度ガイドライン」（平成31年3月改訂版）

(2) 利用料金制の導入

利用料金制を採用して指定管理者に**利益**が見込める施設については、決算後**利益**の一部を市に納付させることができますが、その算出方法や納付方法等については予め募集要項や協定書で明確にし、当初の見込みより**利益**が上がったからといって協定に規定されていない納付をさせるなど、指定管理者のインセンティブを損なうことがないように留意する必要があります。

令和元年9月時点 長野市ホームページより

板橋区※19「板橋区指定管理者制度の運用に関する指針」（平成31年4月改訂版）

(3) 指定管理料

① 指定管理料の基本的考え方

指定管理料は、指定事業に係る人件費、施設維持管理費、事業運営費、物品費、事務費、本社経費、**利益**等の指定管理者が行う施設の管理運営に直接的・間接的に必要であると見込まれ総経費から、利用料金収入、事業収入等、指定事業の実施に伴い見込まれる収入の総額を減じた額とする。

令和元年9月時点 板橋区ホームページより

2 収益・マージン・利潤・余剰金を記載している自治体

北海道※20・群馬県※21・千葉県※22・愛知県※23・大分県※24・京都市※11・中野区※25 等ガイドラインに記載されていました。

北海道※20「北海道における指定管理者制度」(平成30年3月改定)

③の※利用料金制度と承認料金制度のなお書き

この制度は、指定管理者の経営努力を促すものであるため、利用料金収入見込額と実績に乖離が生じた場合でも、道が指定管理者に支払う負担金の額を変更しないことを原則とするほか、収支差額の**余剰(黒字)金**が生じても、その用途を制限しないものとする。

令和元年9月時点 北海道ホームページより

群馬県※21「指定管理者の指定手続き等に関するガイドライン」(平成30年4月)

(3) 指定管理者の募集

(シ) 管理費用等に関する事項のなお書き

利用料金制を採用する施設については、その旨を記載するとともに、利用料金の一部を減価償却相当額や**収益**の還元として県に納付させる場合はその旨も記載する。

令和元年9月時点 群馬県ホームページより

愛知県※23 「愛知県指定管理者制度ガイドライン」(平成31年4月改定)

3 事業所税

利用料金制を適用している公の施設の管理運営事業は、事業所税の課税上は**収益**事業として扱われ、一定の条件下で事業所税の課税対象となる可能性がある。(一部省略)

令和元年9月時点 愛知県ホームページより

大分県※24 「大分県指定管理者制度運用ガイドライン」(平成29年1月改定版)

(8) 各種税の取扱い ウ 事業所税

利用料金制を適用している公の施設の管理運営事業は、事業所税の課税上は**収益**事業として扱われ、事業所税の課税対象となる可能性がある。

令和元年9月時点 大分県ホームページより

京都市※11「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」(平成30年7月改定)

(2) 業務の範囲

※指定管理業務の範囲については、条例及び協定書などにより、明確に区分しておかなければならない。また、指定管理者が収受する使用料や本市からの受託業務における**収益**などの公金については、指定管理者の**収益**とは明確に区別し、指定管理者の収入にさせてはならない。

令和元年9月時点 京都市ホームページより

本文中で参照した各自治体のガイドライン

	自治体名	ガイドライン等の名称	掲載ページ
※1	神奈川県	「指定管理者制度の運用に関する指針」	4. 6. 19
※2	秋 田 県	「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」	4. 6. 19
※3	栃 木 県	「公の施設の指定管理者制度に関するガイドライン」	4. 6. 19
※4	静 岡 県	「指定管理者制度の手引」	4. 6. 19
※5	兵 庫 県	「指定管理者の公募に関するガイドライン」	4. 6. 19
※6	山 口 県	「指定管理者制度ガイドライン」	4. 6. 19
※7	長 崎 県	「指定管理者制度の運用に関するガイドライン」	4. 6. 19
※8	沖 縄 県	「公の施設の指定管理者制度に関する運用方針」	4. 6. 17. 19
※9	千 葉 市	「千葉市指定管理者制度運用ガイドライン」	4. 6. 19
※10	静 岡 市	「指定管理者制度の手引」	4. 6. 19. 20
※11	京 都 市	「京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針」	4. 6. 19. 20. 23
※12	堺 市	「指定管理者制度活用のためのガイドライン」	4. 6. 19. 20
※13	北九州市	「北九州市指定管理者制度ガイドライン」	4. 6. 19. 20
※14	福 岡 市	「指定管理者の指定の手続きに関するガイドライン」	4. 6. 19. 21
※15	熊 本 市	「指定管理者制度運用マニュアル」	4. 6. 14. 16. 17. 19. 21
※16	長 野 市	「公の施設の指定管理者制度に関する運用方針」	4. 6. 19. 22
※17	下 関 市	「下関市指定管理者制度ガイドライン」	4. 6. 19
※18	荒 川 区	「荒川区指定管理者制度運用方針」	4. 6. 12. 19
※19	板 橋 区	「板橋区指定管理者制度の運用に関する指針」	4. 6. 11. 17. 19. 22
※20	北 海 道	「北海道における指定管理者制度」	5. 6. 23
※21	群 馬 県	「指定管理者の指定手続きに関するガイドライン」	5. 6. 23
※22	千 葉 県	「指定管理者制度導入・運用に係るガイドライン」	5. 6. 23
※23	愛 知 県	「愛知県指定管理者制度ガイドライン」	5. 6. 23
※24	大 分 県	「指定管理者制度運用ガイドライン」	5. 6. 23
※25	中 野 区	「中野区指定管理者制度ガイドライン」	5. 6. 9. 13. 23
※26	横 浜 市	「横浜市指定管理者制度運用ガイドライン」【第 13 版】	7. 16

今回の提言作成のために開催した分科会

第1回	分科会	平成31年6月12日	参加	6団体（12名）
第2回	分科会	平成31年6月24日	参加	6団体（9名）
第3回	分科会	平成31年7月10日	参加	5団体（9名）
第4回	分科会	平成31年8月7日	参加	6団体（10名）

<令和元年度提言 作成協力団体>

- ◆ 合同会社 楽苦行社 代表 江口由紀夫（元足立区職員）

一般社団法人指定管理者協会会員一覧

【 正会員 】 26 団体

アクティオ株式会社	静岡ビル保善株式会社
穴吹エンタープライズ株式会社	シンコースポーツ株式会社
イージス・グループ有限責任事業組合	株式会社第一ビルサービス
株式会社NHKアート	中部互光株式会社
大阪ガスビジネスクリエイト株式会社	株式会社トラステック
奥アンツーカ株式会社	日本管財株式会社
株式会社オリエンタルコンサルタンツ	野里電気工業株式会社
鹿島建物総合管理株式会社	長谷川体育施設株式会社
かたばみ興業株式会社	株式会社パブリックビジネスジャパン
株式会社協栄	株式会社ピーアンドピー
コニックス株式会社	株式会社日比谷花壇
株式会社サンアメニティ	株式会社ベッセルテクノサービス
サントリーパブリシティサービス株式会社	ヤオキン商事株式会社

【 準会員 】 3 団体

三洋装備株式会社	和光産業株式会社
パシフィックエンジニアリング株式会社	

【 賛助会員 】 18 団体

株式会社アート&コミュニティ	大和情報サービス株式会社
株式会社アステム	テルウェル東日本株式会社
株式会社LMRファシリティーズ	東急ファシリティサービス株式会社
大林新星和不動産株式会社	株式会社東京舞台照明
株式会社小田急ビルサービス	株式会社東進ビルシステム
株式会社共立	トーシンファシリティーズ株式会社
シンコーファシリティーズ株式会社	株式会社特別警備保障
株式会社ソリマチ技研	株式会社トヨタエンタプライズ
大成有楽不動産株式会社	一般財団法人日本玩具文化財団

〔問い合わせ先〕

■事務局 「一般社団法人指定管理者協会」

〒153-0043

東京都目黒区東山一丁目5番4号 KDX中目黒ビル6階

電話：(03) 6890-0444

ファックス：(03) 6890-0445

ホームページ：<http://www.shiteikanri.org/>