

新型コロナウイルス感染拡大と指定管理事業のリスク分担①

2020年4月以降、新型コロナウイルス感染拡大(以下、「ウイルス感染拡大」)に伴う緊急事態宣言を受け、地方自治体の公の施設が閉鎖となるケースが多く、業務委託や指定管理事業にも休業や業務削減など大きな影響を生じさせている。地震、台風などの自然災害における指定管理制度をはじめとした官民連携でのリスクマネジメントについては、これまでも検討してきたところであるが、さらにウイルス感染拡大という新たな事態に対して生じる経営、法的問題への体系的検討が必要となっている。

例えば、市区町村の基礎自治体で広範に活用されている指定管理者制度を中心に整理する。今回のウイルス感染拡大に伴う休業等、地方自治体と指定管理者間の指定管理料負担を含めたリスク分担をいかに議論していくかは、官民関係の今後のリスク分担全体だけでなく指定管理制度、さらには民間化の信頼性を考えていく上で極めて重要な課題となる。

ウイルス感染拡大による公の施設の閉鎖に伴う指定管理業務の停止に関連し、①指定管理料の減額措置要求、②指定管理に伴う利用料金制で得ることが想定されていた利用料金収入減少に対する措置、③消毒等ウイルス感染拡大によって新たに生じるコストへの負担など、様々な協議事項が想定される。現在、地方自治体と指定管理者間で締結されている協定等では、今回のようなウイルス感染拡大に伴う事態を想定した内容はなく、また、ウイルス感染拡大を災害と認定して対応したとしても、災害に伴うリスク分担自体が協定等で不明確となっているため、直接的な問題解決の根拠とはなり得ない。本来は、協定等に「不可抗力免責条項」を設定するのが理想となるが、現状においては、リスク分担の方向性と質を決める協議をどのような姿勢で行うかが重要となる。

そうした協議の根底にある法的原則は、まず民法1条2項「信義誠実の原則」による信義則に基づく誠実な協議となる。信義誠実の具体的な内容は、時代やケースにより変化し社会の一般通念で決まるものの、コアの概念は「権利の社会性の尊重」にある。現在締結されている協定等、そして民法規定においてもウイルス感染拡大に対して直接規定する内容はなく、民法の信義誠実の原則、それに基づく当事者間の協議によって整理していくことが原則となる。その際に「権利の社会性」として留意すべきひとつの点は、「不可抗力」とは何かである。ウイルス感染拡大は、地方自治体・指定管理者の両者にとって「当事者の責任に帰すべからざる理由」によって生じたものであることをまず共有することが重要となる。今回の公の施設の閉鎖が地方自治体の判断指示である点を踏まえ、その根底の原因が不可抗力にあったことの実事関係をまず共有することを意味する。通説では、不可抗力とは「人の力による支配・統制を観念することができる事象(自然現象・社会現象)」か否か、「外部から生じた原因であり、かつ防止のために相当の注意をしても防止できない」か否か等によって判断するとされる(奥田昌道編「新版 注釈民法(10) II 債権(1) 債権の目的・効力(2)」(有斐閣、2011)171頁等参照)。具体的には、契約上の義務履行を断念することがやむを得ないといえるかどうかの実質的な判断点となる。この点については、契約の内容や、契約上の義務の内容・性質、履行ができない理由等について、個別の案件ごとに考えることになる。特に、今回はウイルス感染拡大によって国や都道府県等により幅広く経済社会活動が自粛・制約されており、その一環として公の施設等が閉鎖となっているので個別判断でも不可抗力と判断できる根拠は強くなる。第三セクターの中には、民間化に伴う指定管理制度や業務委託等によって地域の体育館、ホール、図書館や観光施設等、公の施設の管理運営を担っている組織も少なくない。新型コロナウイルス感染拡大による公の施設休業等に伴う指定管理料の取り扱いをどのように措置するかは、第三セクターを含めた指定管理事業者の経営にも深刻なダメージを与えることになる。