

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②

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等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。6月には、少しずつ公共施設の利用緩和傾向が進みつつあるが、ウイルス感染拡大に伴う官民間の負担問題は依然として残されている。第2回は、不可抗力に伴う負担分担を具体的に検討する。

例えば、指定管理の指定管理料減額に関しては、①指定管理は業務委託ではなく契約に基づく管理運営権の設定であること、②そもそも今回の管理運営の停止は地方自治体の公の施設の閉鎖とさらに遡ればウイルス感染拡大という不可抗力によるものであるため、指定管理者側は業務の免責と危険負担(リスク負担)による報酬受取や条件変更などが可能となる。指定管理、業務委託に関係なく、約束した行為が実施できなかった要因は「ウイルス感染拡大」とそれに伴う政策的自粛行為にある。すなわち、契約の種類に関係なく原因が「不可抗力」であることを確認することが重要となる。そして、まず相互に「信義則」に基づく協議が必要であり、そこでは相互の「権利の社会性の尊重」が原則となる。

しかし、指定管理と異なる点が業務委託にはある。指定管理は、公の施設の管理運営権の設定であるが、業務委託の場合は作業委託と指定管理の中間領域にあり、民間の創意工夫を認めながら一定の行為を行うことを求めるもので、指定管理に比べると権利義務の関係が個別的直接的となる。そのため、抽象的には業務受託者側の「権利の社会性の尊重」の領域が狭くなる可能性はある。いずれにせよ、休業等結果だけを議論するのではなく、原因を共有しなければ権利義務関係を交渉することはできない。

指定管理者は、事業継続を前提に人的配置や備品調達等を行っており、不可抗力による業務停止によって生じる人件費負担等は地方自治体と応分で負担することが原則となる。この点は、指定管理者が担っている業務が地方自治体の公共サービスとして位置づけられていることから、継続性確保への配慮措置が大前提となる。もちろん、経費ごとに精査し業務停止によって指定管理事業から外部流出を伴わなかった場合は指定管理料から除外する措置が可能である。一方で、ウイルス感染拡大への対処として新たに必要となったコストが発生している場合には、地方自治体への負担を求めることになる。

公の施設に関する指定管理事業として利用料金制を採用し、指定管理者に利用料収入が発生する仕組みの場合で、その利用料収入が今回のウイルス感染拡大により業務停止となり減額となったケースでは、本来得べきであった利用料金の補填を求めることは可能となる。また、利用料金収入が減額になったことで損失が発生する可能性もあるが、この損失についてもまずは補償を求め協議をはじめることが必要となる。地方自治体によっては、以上の利用料の補填と補償の仕組みをすでに検討しているケースもある。具体的には、前者の補填については基本的に当該年度の委託料増額、損害額の確定に時間がかかるなどの場合には、次年度の損失補償で対応する仕組みなどである。但し、指定管理業務ではない自主事業に対する損害については、指定管理業務ではないため委託料対応は不可能であり、指定管理者自体の負担を基本としつつ、ケースによって次年度の損失補償で対応することなどが考えられる。

なお、こうした措置も地方自治体側にも一定の財政規模や余裕が必要であり、ウイルス感染拡大対策や今後の経済社会活動の再開に向けた対策等で多額の予算措置が必要となる中で財政運営も不安定な状況にある。それを踏まえながら、まず交渉合意においては基本姿勢としてリスク分担、補填・補償などの視点から誠意ある交渉を行うことが、今後の地方自治体と指定管理者間の関係を進化させる要因となる。