

「東日本大震災が指定管理者制度によって運用される施設に与えた影響に関する調査」の概要

今回のアンケート調査は、東日本大震災が発生した平成 23 年 3 月 11 日から半年を経過した段階（平成 23 年 10 月）で、全国の都道府県及び市区町村を対象に調査を実施しました。

この調査は、公の施設のうち指定管理者制度で運用されている施設について、大震災発生時の状況とその影響を把握し、そこで得られた教訓を今後の指定管理者制度のさらなる適正運用に活かしていくことを目的とするものです。

アンケートは、全国 1,792 の都道府県及び市区町村の指定管理者制度のご担当者に対して、調査票（設問数 22）を郵送し、選択式と記述式の両方で回答をいただく方式を採用しました。

この調査概要は、平成 24 年 2 月末までの回答分を集計し、その内容を取りまとめたものです。

なお、今回の調査は、震災に見舞われた団体の方々をはじめ、震災後の対応や復興業務などに多忙を極めておられる大勢の方々のご理解とご協力によって、報告書にまとめあげることができました。ありがとうございました。

当協会会員一同、心より御礼を申し上げますとともに、被災地の一日も早い復興を祈念いたします。

■はじめに

今回の調査では、まず、指定管理者制度を導入している施設の数について質問し、調査票の発送先 1,792 団体のうち、377 団体の方々から回答をいただくことができました（設問 1）。

回答傾向としては、西日本の団体と比較して、東日本の団体からの回答率が総じて高く、これは今回の大震災の影響の有無や、被災地からの距離を反映したものではないかと推測されます。

また、全体の回答率についても、自治体数と施設数の回答比率を比較した結果、複数の指定管理者案件を管轄されている自治体担当部局ほど、今回のアンケートにご興味を感じていただいていることが分かります（各自治体のご回答状況と各自治体指定管理者制度導入施設数の相関係数 $r=0.58^1$ ）。

■震災による施設への影響

アンケートの最初に今回の震災による施設への直接的な影響について伺ったところ（設問 2）、震災によって施設本来の業務の継続が一時的にでも実施できなくなった施設が「ある」と回答した自治体が 75 団体ありました。この数字は、この設問に回答のあった 377 団体の約 2 割に相当します。

また、回答のあった地方と影響のあった施設数については、やはり震災の影響の大きかった東北地域と関東地域が多く、また、施設数もこれらの地域で大きな被害が発生していたことが分かります（東北地方 2,462 施設中 144 施設、関東地方 3,989 施設中、779 施設）。東北地方では、

¹ 相関係数は一般的に $\pm 0.4 \sim \pm 0.7$ 程度あると、「相関がある」と解釈できます。したがって、相関係数の算出結果からも、複数の指定管理者案件を管轄されている自治体担当部局ほど、ご回答いただいている状況を読み取ることができます。

回答のあった施設のうち約 5.8%、関東地方では、約 19.5%の施設が、業務を一時的に継続することができない状況となったこととなります。

しかし、関東地方よりも東北地方において、この設問に対する割合が小さい結果となっていることについては、特に被害の大きかった地域にある団体からの回答が得られなかったため、その実態を現時点で正確に反映できていない結果だと思われます。

次に、(設問 3) 及び (設問 4) では、震災の被害が大きく被災後の運営が出来なくなった施設についてその詳細を伺ったところ、本来業務が出来なくなった施設があった自治体数は 13 団体でした。これは今回の調査に回答いただいた 381 団体の 3.4%を占めます。

また、施設数については回答団体の保有する施設数 20,503 に対して、52 施設 (全体の 0.2%) でした。

今回の調査では、施設の被害が大きく指定期間の満了までに事業を中断し、指定管理事業を継続できなくなり協定を解除するに至った案件として、7つの事例が挙がっており、いずれも東北地方に集中しています。

■震災を理由とする協定の解除

今回の震災を理由とする協定の解除(指定の取消し)を判断した時期について伺ったところ(設問 5)、平成 23 年 3 月 31 日までの震災発年度内に協定の解除(指定の取消し)を判断された事例が 1 件、翌年度に協定の解除(指定の取消し)となった事例が 1 件あったとの回答がありました(全ての団体から回答があったわけではないため、実際の事例はこれよりも多かったと考えられます)。

協定の解除に関して、続く(設問 6) から(設問 8) では「指定管理の期間途中で協定の解除(指定の取消し)に対して、金銭的補てんを行ったかどうか」を伺ったところ、回答があったのはわずか 2 件でしたが、いずれも「金銭的補てんは行わなかった」という回答でした。

また、その理由は「天変地異であり不可抗力であったから」、「指定管理者との協議において申し出がなかったから」となっています。

また、(設問 9) から(設問 14) では、指定管理者制度で運用される施設が震災直後、避難所や救援物資の集積所として利用された場合の有無やその詳細を伺っています。

調査結果によれば、まず、協定書と異なる運営を実施したとする施設は、震災によって施設運営が一時的に実施できなくなったと回答のあった 75 団体(前述設問 2)の内、36 団体が「協定内容と異なる運営をした施設がある」と回答しています。

具体的な中身としては、「運用が変わったことによって協定の内容まで変えた」という事例が 5 施設、それに伴って「指定管理料や経費負担の見直しまで行った」が 5 施設と、協定内容の変更と指定管理料や費用負担については連動して見直されたことがわかります。

続く(設問 12) ではその具体的な変更内容を伺ったところ、指定管理料を変更した事例が 3 事例、利用料の減収に伴う見直しが 1 事例、避難所など別用途で運用された際の施設利用料を自治体側が指定管理者に支払った事案が 1 事例となっており、協定の内容を変更した自治体では、それぞれの状況に見合った対応が取られたことがうかがえます。

なお、協定内容の変更までは行わないものの、従来の業務ではないものの指定管理料を支払い続けた事案も 36 施設の内、19 施設となっています。

この 19 施設の内訳は、災害時の避難所運営や、救援物資の集積所運営も指定管理者の災害時協力として、本来業務の一部として認識したという回答が 9 施設と約半数を占めています。

残りの施設は、震災後は非常事態でもあり、そのような判断をせざるを得なかったという回答

が4施設、その上で事後精算を見据えて判断したという回答が4施設、特に指定管理者からの申し出がなかったのでそのままの支払いを継続したという事例が1施設となっており、それぞれの施設が置かれている環境に応じて、現場では対応に苦慮された状況を垣間見ることができます。

このように、震災以降の対応については、それぞれの自治体により業務範囲の解釈やそれによる対応が異なっていることが把握できます。これは従来の協定内容が、今回のような大災害が発生したときの対応までは想定されずに、策定されていたことが理由であると考えられ、今後に加え、大規模災害発生時についての対応や、その際の業務範囲の考え方等についても予め整理しておき、協定内容に盛り込んでいくことが望ましいといえます。

■震災後の指定管理制度の見直し

(設問15)から(設問17)では、被災地から一定の距離がある地域においても、帰宅困難者対応や一時避難所の開設に加え、計画停電の影響による通常の施設運営に対して影響が出た事案があります。その際の実費削減など指定管理料の見直しなどを実施した事例について質問しています。

今回の調査では約20の施設で通常の施設運営に影響が出たとの回答があり、その内訳として、指定管理料の見直しがあったのが16施設、精算業務が発生した事案が2施設、その他は「東日本大震災に伴う取扱いに関わる協定書を特別に締結した」、「不可抗力に関するリスク分担について協定書に追加した」、「指定管理料や利用料金の変更に伴う協定変更の対応を行った」などの事例が報告されています。

こうした状況を踏まえ、指定管理者制度で運用される施設が公の施設として想定通りに機能したか否かについて伺ったところ、回答のあった77団体の内、機能したとの回答が61団体、機能したか機能していないかどちらともいえないとの回答が16団体となりました。

このことから、非常時や災害時においても指定管理者制度で運営される公の施設でも、一定の適切な運用が確保できた、と考えられます。

続く、(設問18)では、指定管理者制度を導入している施設と、そうではない施設(多くが直営や業務委託による運営)であった場合の差異について伺ったところ、「差異はなかった」という回答が59団体(75.6%)、「差異はあった」とする回答は3(3.8%)と、「差異がなかった」と回答する自治体が多数を占めています。

さらに、(設問19)では、先の2つの設問において「どちらともいえない」または、「機能したとは思わない」、「差異はあったと思う」と回答された詳細内容を確認しています。その内容は細分化していますが、そのひとつに「比較対象が無かった」という回答も多く、評価が出来なかったという消極的な判断による回答となりました。また、「公の施設として機能していなかった」という指定管理者に対する厳しいご意見があったほか、「民間事業者であることによる活動範囲の制限」などが問題点として挙げられているなど、今後の示唆に富む内容となっています。その他の詳細については、実データをご確認ください。

■指定管理者制度における災害時の対応

(設問20)以降は、今回の調査のまとめとして、指定管理者制度で運用される公の施設での災害時の対応について伺っています。

指定管理者制度で運用される公の施設について災害時における対応や運営に課題はありましたか、との質問に対して、全部で372団体から回答があり、内164団体(44.1%)は「課題はあ

ると思う」と回答しています。

このことは、今回の震災を通じて、指定管理者制度における災害時の対応について、多くの自治体ご担当者が課題認識を持っておられるという事が表れていると考えます。

続く（設問2 1）は、今回の大震災を受けてマニュアル類の見直しを行うか否かについて伺ったところ、回答団体の半数が「マニュアルの見直しを行った」としていますが、残り半数は「見直さなかった」としているところから、見直しの内容や地域差があるものとして評価しています。

また、（設問2 2）の回答では、マニュアルの見直し項目としては想定された項目以外にも多くの内容が挙げられていますので、実データをご確認ください。

最後に（設問2 3）では今回の大震災を受けて指定管理者制度全般へのご意見をお聞きしています。

（2 3－1）は指定管理者制度における協定書の内容の見直しが必要か否かという質問に対し、回答を加重平均した結果、変更の要・不要について、明確な意見のまとまりをみることができませんでした。

この傾向は、続く（2 3－2）から（2 3－4）の各設問にも続き、募集要項の変更や、指定管理者の選定基準の変更、修繕の取り扱いなどの考え方についても様々な見解に分かれる結果となりました。

そのような中、（2 3－5）の指定管理者制度で運用される施設が避難所になった場合の再整理が必要であるかとの設問のみ、意見が分かれる結果となりながらも、「(何らかの再整備が) 必要であると思う」という方向に傾向が出ていると思われます。やはり、災害時には平常時に想定したマニュアルなどではカバーしきれず、再考すべき課題が発生したものと思われます。

今回の調査結果をまとめますと、指定管理者制度が災害時にも公の施設の管理運用について一定の役割を果たしたとみることもできますが、やはり、個々の施設についてみると、全く問題がなかったわけではなく、今後、何らかの整備が必要であるという自治体担当者の認識が大まかな方向性として、把握できたと思われます。

今後、当協会でも、これらのデータをより分析して、更に細かな傾向や課題の中身を把握できれば、今後の指定管理者制度の更なる適正な運用にあたって、役立つデータとして十分活用できると考えます。

改めまして、今回の調査に関して、ご協力をいただきました各団体の皆様については、心より御礼を申し上げます。

以 上

平成2 4年3月

一般社団法人指定管理者協会 事務局