

新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の拡大に伴う
指定管理施設の運営に関するアンケート報告(第4報)

回答総数 61
対象自治体 55 (都道府県7 市33 23区9 町3 匿名等3)

設問1

指定管理者制度導入施設(利用料金導入施設)に対し、利用料金の減収、自主事業の減収や準備費等、またコロナ対策に係る経費等について補填が行われましたか。

結果

表-1

総数	全額補填	一部補填	補填されない	未記入
62	13	32	8	9
	21.0%	51.6%	12.9%	14.5%

*全額・一部への重複回答1、未記入は、交渉中1を含む。

解説

補填の実施状況は、72.6%の自治体で何らかの補填が実施されていました。重複と交渉中があるため回答総数61と補填されないと明確に回答した8だけと比較して見ると87.1%の自治体で何らかの補填が行われたと推察されます。

設問2

指定管理者制度導入施設(指定管理料のみ)に対し、自主事業(未実施となった)の準備にかかった費用等、またコロナ対策に係る経費等について補填が行われましたか。

結果

表-2

総数	全額補填	一部補填	補填されない	未記入
61	2	9	25	25
	3.2%	14.8%	41.0%	41.0%

*未記入は、自主事業事前中止1と対象なし1を含む。

解説

未実施の自主事業とコロナ対策経費の補填状況の問いには、18.0%の自治体しか対応されていない状況でした。設問3(表-3)での回答から補填はコロナ感染症対策関連のみの6施設

が 11 施設のなかに含まれていると考えると未実施となった自主事業への補填は最大でも 5 施設の 8.2%で大変少ないと考えられます。

設問 3

全額または一部を補填される(された)場合、どのような根拠に基づき計算されましたか。

結果

表-3

総数	計算補填あり	キャンセル料のみ	感染症関連のみ	未記入
61	41	2	6	12
	67.2%	3.3%	9.8%	19.7%

*「計算補填あり」には、調整中、協議中、合意まだを含む。

解説

補填の根拠としては、利用者の減による施設利用料金の補填、自主事業の未実施の赤字、休館に伴うキャンセル料、感染症対策の物品購入費(現物)でありました。また、指定管理者協会(以下「協会」という。)が、令和 2 年度の提言で示した「機会損失による収入減額-未執行費用=補填額」による清算は 9 施設で行われていました。さらに、「相殺」と回答した中にも収入減額と未執行費とが同額となり補填がゼロのケースも見られました。

補填の取り決めがガイドラインなどがないなか、自治体では様々な工夫により「補填」がなされました。第 1 回目の緊急事態宣言期間中(令和 2 年 4 月 7 日～5 月 25 日)、毎月の利用料金の減少分を前年度と対比して毎月補填した自治体がありました。また、指定管理料ゼロの施設では、補正予算で運営費の補填を実施した自治体もありました。さらに、年間をとおして施設利用者の減、自主事業による収入の減などトータルの経営状況を踏まえたうえでの「補填」を実施した自治体もありました。

主な記述

- ・過去 3 年間の同時期の入館料の実績平均と今期との差額 (①) と自粛等によって不要となった管理経費と感染対策のために必要となった額の差し引き (②)、①と②の合計。

※自主事業は対象外。

- ・収支の 4 月～8 月までは実績金額、9 月～12 月までは過去 3 ヶ年の平均見込み数字で計上し、12 月末までの収支差額として赤字となる金額を補填予定金額とした。12 月に補填予定金額の約 78%の入金があり、残金については、1 月から 3 月の実績金額が確定してから清算となる予定。1 年間を通して見込み通りの赤字になる場合は支給されるが、黒字になった場合は支給されない。(予定した利益部分は補填対象外となる。)

上記の収支報告書を提出するときに、指定管理期間は 3 月までであることを添え、3 月までの見込み数字の必要性を強く要望したが合意に至らなかった。

- ・【A：利用料金減収額】－【B：免れた経費】＝【補填額】
 A：過去3ヵ年の利用料金収入の平均額から当該年の利用料金収入を差し引いた額
 B：過去3ヵ年と当該年の光熱水費を差し引いた額「人件費+中止イベント経費」
- ・本来この質問の設定は、指定管理料と利用料金等の比率によるところが大ですので、
 A施設の例・・・指定管理料が全体の8割+利用料金等(補填1割=50%)で合計9割のため・・・
 ほぼ満足
 B施設の例・・・指定管理料が全体の4割+利用料金等(補填3割=50%)で合計7割のため・・・
 赤字大×
 結果的に、一部(50%)補填は、A満足とB不満足が発生致します。なお、指定管理料は、
 全額支払いと、実施しなかった部分の減額(光熱水費等)があります。
- ・積算総額から未使用金額(水光熱費等)を差し引き、その額にコロナ対策に講じた費用を
 加算し、その金額に満たない分を清算。
- ・当該施設は、売上(施設利用料、駐車場料金、レストラン売上、自販機売上、舞台追加人
 件費等)に連動する形で「指定管理者利益」の算出が認められており、それを経費に含ん
 だうえでの指定管理収支黒字は全額上納とする仕組み。これまで常に上納してきたこと
 を根拠に、今回のコロナ禍による「利用停止や減分、自主事業に関する赤字」につき、「休
 業補償」や「未執行経費」との相殺を含んだ「純粋赤字」分につき、全額補填を受けるこ
 ととなった。
- ・当該施設は図書館であり、売上(貸出施設利用料、駐車場料金、カフェ家賃等)と指定管
 理料で施設の維持管理と図書館付帯設備の運営を担う施設。「施設貸出の停止」や「休館
 による駐車場収入減」の影響が大きく、大幅な赤字となった。当初は「休館期間のみ」が
 対象となったが、交渉の結果「休業補償」や「未執行の指定管理料」を相殺した「純粋赤
 字」に関しての補填となった。また昨年が公募年であり2021年4月より次期指定管理期
 間に入ることもあって、旧基準での「提案額」に対し、年度末時点で昨年の「利用減」を
 勘案、反映した指定管理料の見直しが実施され、結果として、次期に関しては「指定管理
 料」が増額された。ただし、今後の収支黒字に関しては50%の上納となる。
- ・コロナ禍による臨時休館に伴う施設利用料返還分および附帯設備利用料見込み分と、定員
 制限下における施設利用料減額分について補填を受けることとなった。臨時休館に伴う
 施設利用料返還分と定員制限下における施設利用料減額分は実費請求。附帯設備利用料
 見込み分は事前打ち合わせ時の見積もりおよび過去の類似利用における附帯設備利用料
 実績を根拠として算出した。一方で免れた経費として、臨時休館期間の水光熱費を過去使
 用量実績と比較し、減少した分の相当金額を返還した。
- ・当該施設は、主として貸館による利用料金収入と指定管理料により運営する「指定管理」
 部分と別途「指定管理外業務としての委託部分」のある施設。この「指定管理」部分に関
 しては「収支」の黒字分の50%を上納する仕組み。これを前提にこれまで常に上納して

きたことを根拠に、今回のコロナ禍による「利用停止や利用減分、若干の自主事業に関する減収分」等につき、「休業補償」や「未執行経費」を相殺したうえでの「純粋赤字」分の全額補填を受けることとなった。

- 当該施設は、売上（施設利用料、駐車場料金、自主事業売上、自販機売上、物販売上等）のみで運営する指定管理料なしの施設。加えて基本納付金＋変動納付金（総収入の一定割合を超えた部分）を上納する仕組み。補填の趣旨は、自治体が「設置者として、施設の安定的な運営の確保の観点から実施するもの」と覚書に記載されており、その補填金算定方法は、これまでの閉館・利用制限・室料減免措置等の収入に係る機会損失を考慮して、『上記の基本納付金及び変動納付金を含めて、令和2年度の指定管理収支を均衡（±0）させる金額を補填する』というもの。
- 納付金免除額の計算方法
収支差額＜固定納付額 の場合
固定納付額－(収入－支出)＝納付金免除額
収支差額＞固定納付額 の場合
収支差額から固定納付金を引いた金額を変動納付金として自治体へ納付する。
- 感染拡大防止に係る部分に関しては基本的に自治体が購入し、現物にて支給されます。

分析

補填の計算式を方式として分類したものが下記の表であります。設問1での回答を中心に
見ると表-4 となりました。

表-4

設問1	件数	補填方式	件数
全額補填	13	機会損失による収入減額-未執行費用 (提言どおり)	7
		機会損失による収入減額-未執行費用+感染症対策費	1
		機会損失による収入減額	2
		納付金の減額(収入減を次年度減額・固定納付金を減額)	2
		未記入	1
一部補填	32	機会損失による収入減額-未執行費用 (提言どおり)	5
		機会損失による収入減額	6
		機会損失による収入減額+感染症対策費	3
		機会損失による収入減額の一部+感染症対策費	1
		機会損失による収入減額の一部	1
		機会損失による収入減額-未執行費用×0.5	1
		赤字分(納付金を上限)	2
		赤字分の一部	1
		感染症対策費	5
		感染症対策(現物)	1
		利用料金収入の一部	1
		利用料金収入×0.5	2
		納付金から赤字分を減免	1
		納付金から赤字分×0.5を減免	1
調整中	1		
補填されない	8	経費削減と補填の相殺	2
		未記入	6
未記入	9	未記入	9

また、設問2を中心に見ると表-5 となりました。

表-5

設問2	件数	補填方式	件数
全額補填	2	機会損失による収入減額+感染症対策費	1
		未執行費用(返金)	1
一部補填	9	機会損失による収入減額-未執行費用 (提言どおり)	1
		機会損失による収入減額	2
		機会損失による収入減額+感染症対策費	1
		機会損失による収入減額の一部+感染症対策費	1
		機会損失による収入減額+感染症対策費-未執行費用	1
		感染症対策費	1
		感染症対策(現物)	1
納付金	1		
補填されない	25	未記入	25
未記入	25	未記入	25

解説

協会が提案した清算方法よりも指定管理者側に有利な方式も散見されるなか、全額補填にも返金、一部補填にも補填の経費がキャンセル料・感染症対策関連費のみが8施設ありました。納付金の減額(金額のやり取りがない状況)、返還もあったので実際の「補填」の実施状況は少なく、補填されないが多数を占めていました。

さらに、設問1と設問2の回答を見ると4つの回答のパターンに分類でき、分布は以下のとおりでありました。

表-6

1 全額補填

全額補填+全額補填	1
全額補填+一部補填	1
全額補填+補填されない	1
全額補填+未記入	10

2 一部補填

一部補填+全額補填	0
一部補填+一部補填	6
一部補填+補填されない	14
一部補填+未記入	12

3 補填されない

補填されない+全額補填	0
補填されない+一部補填	0
補填されない+補填されない	5
補填されない+未記入	3

4 未記入

未記入+全額補填	1
未記入+一部補填	3
未記入+補填されない	5
未記入+未記入	0

解説

設問 1 と設問 2 に対する自治体の全部補填+全部補填は 1 施設のみでありました。最も多かったのは、「一部補填と補填されない」と「一部補填と未記入」で 46.0%を占めていました。

設問 4

補填が全くないとの回答の場合は、どのような根拠で支払われないとなりましたか。

結果

表-7

総数	補填なし	交渉中	該当しない	未記入
61	14	1	4	42
	23.0%	1.6%	6.6%	68.9%

解説

補填をしないと回答した施設でも根拠を明確に「不可抗力ではない」と回答した自治体が 1 ありました。また、「不可抗力は事業者側のリスク」とした自治体も 1 ありました。その他、主な理由は、相殺や実質マイナスがなく補填がなかったのが 5 件、自主事業が理由も 3 件とありました。予算制度上の問題を補填なし(できない)理由とした自治体もありました。

分析

表—8

設問 4	件数	根拠	件数
補填なし	14	不可抗力に該当しない。	1
		不可抗力は事業者側のリスク	1
		自主事業のため	3
		相殺	3
		実質マイナスがなかった。	2
		休館・休業	2
		利用料金制でない	1
		使用料金制のため	1
交渉中	1	交渉内容不明	1

主な記述

- ・補填はないが休館時（未稼働分）の返還、削減もなし。
- ・利用料金制ではなく、大きなかい離がないため。
- ・補正予算が確保できない、不可抗力は事業者側のリスクとする。
- ・補填と閉館時(未稼働分)の返還・削減との相殺。
- ・利用料金制の施設以外は、自主事業収入予定分の清算はゼロ回答であったが、感染症対策に要した費用は補填対象となった。
- ・改修工事により休館していたため。
- ・指定管理料については減額なしとして、自主事業の補填を行わないという判断。

設問 5

補填が全くないとの回答の場合は、指定管理料(未使用分)の返還はありましたか。

結果

表—9

総数	返還あり	交渉中	返還なし	未記入
61	1	1	18	41
	1.6%	1.6%	29.5%	67.2%

*返還なしは、該当なしを含む。

解説

補填がなく指定管理料(未執行分)の返還を求めた自治体が1自治体ありました。内容は、休館時(未稼働分)の人件費(パート・アルバイト分)の返還であります。清算ではありませんが、光熱水費の減額による返還も1件ありました。また、ここでの記述ではありませんが、利用料金制でない場合の増加分より未執行分の方が多く返金をしているとの回答もありました。

主な記述

- ・ 休館時(未稼働分)の人件費(パート・アルバイト分)の返還。
- ・ 補填が全くなしの場合は、指定管理料の返金はなし(光熱水費は減額清算あり)。

設問 6

次年度の協定書や指定管理料への影響があればお知らせください。

結果

表-10

総数	影響あり	協議中(未定)	影響なし	未記入
61	12	6	24	19
	19.7%	9.8%	39.3%	31.1%

* 協議中は、合意なし・未定・不明を含む。

解説

コロナ禍による指定管理者制度への影響は、現在進行中のため未解決の課題もありますが、協定書や指定管理料に限定した設問に対しては、2割近い施設で影響が懸念されました。協議中を含めると3割近い指定管理者が「影響がある」と感じています。また、指定管理料の増額を見込めると回答した施設も4件、増額を要望中も2件ありました。

主な記述

- ・ 今後も、新型コロナウイルス感染症の影響が続くであろうことから、引き続き利用料の減収による赤字が発生するため運営に支障をきたす。去年11月に市へ補填金の交渉をした時、次年度の指定管理料増額を要望したが合意に至らなかった。
- ・ 指定管理料の増額を要望合意していない。
- ・ 予算措置がなければ事業継続は出来かねる旨、自治体に伝える。再度、不可抗力は事業者側のリスクとなれば辞退する。理解いただいた自治体は、全額・半額・一部補填となる。
- ・ 減額は特になし、仕様書で事業数が定められている施設について見直し協議を行っている。アルコール等の感染症拡大防止に係る費用は上乗せされる見込み。
- ・ 本年度の赤字額を繰越損失として次年度の予算に反映させる。
- ・ 公募条件の見直し。

設問 7

その他、特記すべきと思われる状況があればお知らせください。

結果

表-11

総数	記入あり	不明	特になし	未記入
61	15	1	12	33
	24.6%	1.6%	19.7%	54.1%

*不明は、2施設の適用制度の違いについての説明。

解説

新型コロナウイルス感染症の課題や問題点について整理された記述や除菌水の生成装置を設置し無償で持ち帰ることができる住民サービスを実施している自治体についての好事例の紹介が記載されていました。

主な記述

- ・所管課によって積算根拠や支払期間など、対応が異なるケースが見られた。
支払期間が年度収支確定後。
- ・コロナ感染症対策に必要なサーモカメラ・空気清浄器・体温計・アルコール消毒液等を積極的に購入いただき設置している。

ま と め

コロナ禍に対して自治体が様々な工夫や知恵を絞り対策を講じられております。その一環として公の施設の運営にも休館、開館時間の短縮、イベント等の中止、館内消毒や感染症対策など様々な工夫が試みられております。現在第2回の「緊急事態宣言」(令和3年1月7日～3月21日)に引き続き、第3回目(令和3年4月21日～現在に至る)が発出されておりますが、いまだ出口が見えない状況でもあります。

協会の令和2年度の提言では、地震や風水害による危機と同様に新型コロナウイルス感染症も不可抗力であるとの認識を示させていただきました。また、休館や自粛による施設利用者の大幅な減は利用料金を運営の主な柱にしている施設では致命的であり、コロナ禍の年間を通しての利用者の減は、指定管理者制度において制度そのものの「存続の危機」であるとの認識を示させていただきました。特に利用者減に伴う「補填」の必要性についての提言もさせていただきました。協会では、コロナ禍で課題となった項目は、休館の意思決定、コロナ禍や今後起こりうる感染症の位置付け(不可抗力に該当するか)、利用者の減少とそれに伴う施設利用料金の減少、利用料金制を中心としている施設の運営の問題、休館中の補填の問題等であると認識しました。

アンケートの結果は、自治体にも指定管理者にも、補填については一部満足できない内容が含まれていました。今回のコロナ禍は、突然であり前例のない事態でした。何らかの補填がなされたのは、自治体が工夫や知恵を絞り対応をしていただきました。ガイドラインにも協定書にも記載がなく、まして対応は、追加予算を伴うものでした。飲食店への休業要請に伴う「休業補償」との混同誤解や予算財源のないまま予算獲得の理由や予算化の根拠を議会等へ説明するなど自治体に混乱を引き起こしたと思います。さらに、経済の落ち込みは、次年度以降の税収の落ち込みや感染症対策費用や営業補償など自治体の財政を圧迫すると考えられます。

休館の意思決定

公の施設の設置は、自治体の住民サービスの一方策であり、主体は自治体だと思います。指定管理者は、民間の知恵や経験を運営に活かしその施設の効率的な運営により住民サービスの拡大や強化を目指すもので、施設の管理運営の責任主体はあくまで自治体にあると思っています。指定管理者は、協定書等契約の範囲を限度として責任を担いますが、コロナ禍での施設の休館意思決定は住民の命を守る決断ですので自治体が責任を持つことになると思います。

不可抗力の定義への「感染症」追加

令和2年度10月の提言では、「不可抗力」のなかに「感染症」を明記してはとの提言をしましたが、20の指定都市では、下記のとおり横浜市、川崎市、大阪市、岡山市が改正していましたが(堺市は令和2年4月の時点で明記されていました)。

行政においては、感染症を災害等の危機管理として対策を実施する考え方と衛生行政の一

環として「感染症対策」を捉える考え方がありますが、住民の命を守るという「行政課題」であります。指定管理者との協定書やガイドライン等に不可抗力をいれ、その定義の中に災害と同列に感染症も明記し、その責任分担も明記する必要があると思います。

表—8

1 = リスク分担表 2 = 不可抗力条項 3 = 感染症 4 = 休業補償

	指定都市名	資料改定月	1	2	3	4	備 考
1	札幌市	令和2年6月	有	有			事務処理要綱に記載
2	仙台市	令和2年6月	有	有			募集要項に記載
3	さいたま市	令和2年3月	有	有			事務処理マニュアルに記載
4	千葉市	令和2年6月	有	有			指定管理料に支払い項目あり
5	横浜市	令和2年10月	有	有	有		ガイドライン分担表不可抗力の注に記載
6	川崎市	令和2年9月	有	有	有		募集要項リスク分担不可抗力に記載
7	相模原市	平成31年4月	有	有			募集要項に記載
8	新潟市	令和2年8月	有	有			募集要項に記載
9	静岡市	令和2年4月	有	有			制度の手引きに記載
10	浜松市	令和2年4月	有	有			協定書案に記載
11	名古屋市	令和3年4月	有	有			運用指針に記載
12	京都市	令和3年4月	有	有			仕様書に記載
13	大阪市	令和3年4月	有	有	有		ガイドライン分担表不可抗力の注に記載
14	堺市	令和3年4月	有	有	有	有	募集要項不可抗力に感染症、注に休業補償
15	神戸市	令和2年1月	有	有			運用マニュアルに記載
16	岡山市	令和2年12月	有	有	有		募集要項リスク分担表その他に記載
17	広島市	令和1年7月	有	有			業務仕様書に記載
18	北九州市	令和2年6月	有	有			ガイドラインに記載
19	福岡市	令和2年8月	有	有			募集要項に記載
20	熊本市	平成30年4月	有	有			運用マニュアルに記載

改定日=札幌市令和2年6月12日 さいたま市令和2年3月31日

補填の内容

コロナ禍の指定管理施設への影響やダメージは、その施設のある地域の感染状況や緊急事態宣言の対象等により大きく異なります。それに加えてその施設の規模、目的、役割でも大きく異なります。最も影響を受ける典型が大型のスポーツ施設でかつ利用料金で100%運営している施設です。

コロナ禍によるダメージに対する補填の内容は2点あると思います。1点は、緊急事態宣言中の休館、利用者の減による利用料金の落ち込み、キャンセル料、感染対策費用に対する

補填であります。2点目は、長期にわたる「自粛」や感染リスクの減少策による施設利用者の減、スポーツ事業や文化芸術イベントの中止による指定管理者制度上の運営の安定性の欠如に対する補填です。

指定管理制度では、補填の「満足度」は指定管理料と利用料金との比率に影響されます。独立採算制で指定管理料がゼロの施設では、利用料金が休館等で収入がなければ立ち行来ません。また、自主事業を施設運営費の一部として見込んでいる施設では、来館者等がなければ成立しません。

補填がなされた施設でも、キャンセル料のみの2施設、感染症対策費用のみの6施設が含まれています。また、返還、返金が行われた2施設、相殺となった5施設を含むと十分な補填が実施された施設は、設問1と設問2で全部補填と回答した施設が1施設や純粋の赤字補填が実施された施設で、かなり限定されると思います。

残された課題・新たに生まれた課題

- 1 感染症に関する覚書・協定書・ガイドライン等での定義づけと明文化
- 2 納付金制度を導入している自治体や「黒字」の清算方法を導入している自治体がありますが、さらに独立採算制度を取り入れている自治体での利用料金の減少への対応と「補填」の清算方法の明記
- 3 補填等に伴う業務以外の業務発生(補填申請の資料作成・キャンセル料の取り扱い等)
- 4 自主事業の中止または延期に伴う発生経費についての事前取り決め
- 5 ワクチン接種会場等になったときのガイドライン等への役割分担の取り決め