

## 法律相談報告書

### 1 相談日時

令和4年9月14日 9時30分～9時40分

### 2 出席者

企画政策課 河本課長、比嘉係長、北村係員

総務部総務課 藤田弁護士、武田係長、橋本係員

### 3 相談事項

光熱水費の増額に伴う指定管理者への対応について

### 4 相談結果

企画政策課の見解のとおりかと考える。リスク分担表が公序良俗に反するものとはいえず、本件物価高騰はリスク分担表上の光熱費の高騰にあたるため、指定管理者の負担となる。リスク分担上の「政治、行政的な理由による事業変更」にもあたらない。仮に指定管理者から訴訟を提起されたとしても、契約上市が負担するものではないので、負けることはまずないと考える。

上記前提の上で、赤字の額が大きく館の運営自体が困難であるということがあれば、事情変更による契約変更ということも可能かと考えられる。その場合、指定管理者間で不公平が生じないように、収支計画に基づき、どのラインから契約変更を認めるかあらかじめ基準を決めておいたほうが良い。

担当部課	企画経営部 企画政策課	担当者	河本、比嘉
相談事項	コロナ禍における原油価格・物価高騰に係る指定管理施設への補填について		
相談内容			
<p><b>1 前回相談(令和4年6月27日)</b></p> <p>国の「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」において、「コロナ禍において原油価格や電気・ガス料金を含む物価の高騰の影響を受けた生活者や事業者の負担の軽減を、地域の実情に応じ、きめ細やかに実施できるよう、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を拡充」等とされたことを踏まえ、新たに「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」が創設され、本市においても原油価格・物価高騰に直面する市民や市民生活に影響がある事業者、原油価格・物価高騰の影響を受けている事業者等への支援を行うこととしています。</p> <p>また、指定管理者制度を導入している公の施設についてもコロナ禍における原油価格・物価高騰の影響を受けており、一定の支援の必要性を感じているところですが、宝塚市指定管理者制度運用方針に定めるリスク分担標準例(別紙1参照)においては、「物価等の変動」の「人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増」は指定管理者の負担としています(リスク分担は市と指定管理者が締結する基本協定書の中で定める事項です)。</p> <p>この背景には、本市では利用料金制の積極的な活用により、指定管理者の経営努力によって収入を上げるというインセンティブを与える一方で、日々変動する物価等については指定管理者のリスクとするという考えがあります。(下記参考1、2参照)</p> <p>「物価等の変動」の「人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増」は契約上指定管理者の負担であり、市が負担する必要はないと認識していますが、今般の原油価格・物価高騰による料金の値上げがリスク分担で想定している「物価等の変動」の範囲内にあたるかどうかという視点を踏まえ、以下の項目について法的な見地からご助言くださいますようお願いいたします。</p> <p><b>【質問事項】</b></p> <p>&lt;全体的な考えについて&gt;</p> <p>① 今般の原油価格・物価高騰においても、基本協定書のリスク分担で「物価等の変動」の「人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増」を指定管理者の負担としている場合、値上がり幅や高騰期間にかかわらず、契約上、市は当該経費の増について一切負担する必要はないという理解で問題ないでしょうか。</p> <p>② ①で負担せず、指定管理者と係争になった場合、訴訟における市の優位性はどれほどでしょうか。</p> <p>③ 仮に、今般の原油価格・物価高騰の影響度合いが「想定範囲外」であり、市が一定負担する必要があるならば、リスク分担上、市の負担割合はどの程度が妥当でしょうか。</p> <p><b>【相談結果】</b></p> <p>リスク分担表が、指定管理者に対し、公序良俗に反するような過大な負担を押し付けるもの</p>			

でないのであれば、原則有効であり、指定管理者に光熱水費等の変動に伴う経費増加の負担を求めても不当であるとは言えない。経費増加分を市が負担するとすれば、経費増加が指定管理者の収支計画にどの程度影響を与えるものかを個別に検討して、必要であれば政策的な判断の下、補助を行うということになる。

利用料金制を導入しておらず、使用料から収益を得ていない指定管理者についても、市から支払われる指定管理料から光熱水費等の経費を負担していることから、同様に指定管理者が負担することとなる。

## 2 今回相談

本件に関して担当課から以下のとおりの主張がありました。当課の解釈と相反するものでしたので、基本協定書の解釈や基本協定書に基づき市が負担することの妥当性、適正性等について再度ご助言くださいますようお願いいたします。

### 【担当課の主張】

- ①リスク分担における「物価等の変動」の「人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増」は指定管理者の負担となっている一方で、基本協定書第34条（不可抗力によって発生した費用等の負担）第3項では「不可抗力の発生に起因して指定管理者に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については合理性の認められる範囲で市が負担するものとする」としている。また、リスク分担においても「政治、行政的な理由による事業変更」には「政治、行政的な理由から、施設の管理運営の継続に支障が生じた場合、または業務内容の変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の維持管理経費における当該事情による増加経費負担」は「市」としている。今般の光熱水費の高騰については、当然、指定管理者の不可抗力であり、かつ、ロシアのウクライナ侵攻が主な原因とするなら、まさに国際政治そのものが理由と言え、市が負担する方向での理論構築も不可能ではないと考える。
- ②さらに、新型コロナの影響により指定管理者の利用料金収入も十分に回復しておらず、本市の対応もこれまで休館や時短の際の補填に留まり、その額も損失の一部に過ぎない。
- ③本市のほとんどの公共施設が利用料金制を採用し、減収リスクを指定管理者に負わしているのが現状である。
- ④料金収受代行制（指定管理者が利用者から徴収した使用料を市に収納し、市は指定業務に係る経費を指定管理料として支払う）の場合は、市がその減収分を負担するため、施設の管理運営費は従来のまま担保されるが、利用料金制の場合、指定管理者の収支の中で管理運営費や指定事業費の削減に取り組まざるを得ず、公共施設サービスの質の低下を招くことを懸念している。

上記のことから、せめて今回の要求のように、指定管理者への補填・支援の可能性があるものについては、前向きに検討したい、検討して欲しいと強く考えているところである。

### 【担当課の主張に対する当課の見解】

- ①リスク分担上、物価等の変動による光熱水費の負担は指定管理者と明記している。また、「不可抗力」の定義についてはリスク分担の中で「※不可抗力とは、暴風、豪雨、洪水、地震、落盤、火災、騒乱、暴動などの市又は指定管理者の責めに帰すことができない自然的又

は人為的現象のこと。」としており、今回の物価高騰がこれにあたるとは考えにくい。仮に不可抗力にあてはめたとしても、物価等の変動による光熱水費の負担は指定管理者と明記していることと不整合が生じてしまう。さらに担当課が主張するリスク分担上の「政治、行政的な理由から、施設の管理運営の継続に支障が生じた場合、または業務内容の変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の維持管理経費における当該事情による増加経費負担」は「市」というのはあくまでも「政治、行政的な理由による事業変更」についての項目であり、ここで想定しているのは今般のような世界的な政治、行政の話ではなく、「市の政治、行政的な理由による事業変更に伴い生じた維持管理経費の増加分は市が負担する」というものであると解釈している。

②コロナの影響による利用者の減少については、リスク分担の「需要の変動」「利用者の減少」は指定管理者の負担としていることから、リスク分担上市が負担する義務はないと考えている。また、他の民間施設との公平性の観点から指定管理者のみ支援することは出来ない。（コロナ感染拡大防止の観点から市からの要請に伴う臨時休館については、リスク分担上の「不可抗力に伴う臨時休館等」に基づき、市が臨時休館に伴う利用料の減収分を補填した（R2～R3））

③本市では利用料金制の積極的な活用により、指定管理者の経営努力によって収入を上げるというインセンティブを与える一方で、日々変動する物価等については指定管理者のリスクとするという考えがあるため、減収リスのみを一方的に指定管理者に負わせている訳ではない。

④利用料金制を理解した上で指定管理者として申請した以上、リスクは免れられないものである。指定管理者の経営努力により剰余金が生じた場合は返還を求めないが、指定管理者にリスクが生じた場合は市が補填するというのは如何なものか。リスクが生じた際は指定管理者の努力により施設の維持管理及び市民サービスの維持を図るべきである。

以上のことから、物価等の変動による光熱水費の増については、リスク分担上市が負担する義務はないと考える。

表1 リスク分担 標準例

項 目		市	指定 管理者
物価等の変動	人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増		○
金利の変動	金利の変動に伴う経費の増		○
需要の変動	利用者の減少		○
資金の調達	運営上必要な初期投資、資金の確保に関するもの		○
	指定管理料の支払遅延（市→指定管理者）によるもの	○	
	経費の支払遅延（指定管理者→業者等）によるもの		○
法令の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更	○	
	指定管理者に影響を及ぼす変更		○
税制の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更（消費税等）	○	
	一般的な変更（法人税等）		○
政治、行政的な理由による事業変更	政治、行政的な理由から、施設の管理運営の継続に支障が生じた場合、または業務内容の変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の維持管理経費における当該事情による増加経費負担	○	
運営リスク	不可抗力に伴う臨時休館等 ※不可抗力とは、暴風、豪雨、洪水、地震、落盤、火災、騒乱、暴動などの市又は指定管理者の責めに帰すことができない自然的又は人為的現象のこと。以下、同様とする	○	
	施設等の管理上の瑕疵に係る臨時休館等		○
	改修、修繕、保守点検等による施設等の一部の利用停止		○
	地域との協調		○
	施設管理や業務内容に対する市民及び利用者からの要望及び苦情への対応		○
施設、設備の損傷	不可抗力に伴うもの	○	
	施設等の管理上の瑕疵によるもの		○
	第三者の行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
備品、消耗品の損傷	不可抗力に伴うもの	○	
	指定管理者としての注意義務を怠ったことによるもの		○
	第三者の行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
利用者等への損害賠償	施設等の管理上の瑕疵による損害、指定管理者としての注意義務を怠ったことによる損害		○
	個人情報の漏洩による損害		○
	上記以外の事由による損害		協議事項※
書類の誤り	管理業務仕様書等の市が責任を持つ書類の内容の誤りによるもの	○	
	事業計画書等の指定管理者が提案した書類の内容の誤りによるもの		○
保安	警備の不備、不足等による情報漏洩や犯罪の発生		○
指定管理終了時の費用	指定管理期間が終了したとき又は期間の途中において業務を廃止した場合における指定管理者の撤収費用（原状復帰経費を含む）		○

※協議事項については、事案ごとの原因により判断するが、第一次責任は指定管理者が有するものとする。

宝塚市立文化施設及び  
宝塚市立宝塚文化創造館（宝塚音楽学校旧校舎）  
指定管理者基本協定書

平成31年(2019年)2月1日

2 甲は、乙の責めに帰すべき事由により発生した損害について第三者に対して賠償した場合、乙に対して、賠償した金額及びその他賠償に伴い発生した費用を求償することができるものとする。

(保険)

第 32 条 業務の実施にあたり、甲又は乙が付保しなければならない保険は次のとおりとする。

甲が付保する保険 施設賠償責任保険、火災保険

乙が付保する保険 施設災害保障保険、興行中止保険、行事保険

(不可抗力発生時の対応)

第 33 条 不可抗力が発生した場合、乙は、不可抗力の影響を早期に除去すべく早急に対応措置をとり、不可抗力により発生する損害・損失及び増加費用を最小限にするよう努力しなければならない。これは、自然災害等の場合も準じるものとする。

(不可抗力によって発生した費用等の負担)

第 34 条 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、乙は、その内容や程度の詳細を記載した書面を持って甲に対して、直ちにその旨を通知しなければならない。

2 甲は、前項の通知を受けたときは、損害の状況等を確認し、乙との協議により、不可抗力の判定、損害及び損失の額、各自の費用の負担割合を定めるものとする。

3 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については合理性の認められる範囲で甲が負担するものとする。なお、乙が付保した保険によりてん補された金額相当分については、甲の負担に含まないものとする。

4 不可抗力の発生に起因して甲に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については甲が負担するものとする。

(不可抗力による義務の免除)

第 35 条 前条第 2 項に定める協議の結果、不可抗力の発生により業務の実施ができなくなったと認められた場合、乙は不可抗力により影響を受ける限度において本協定に定める義務を免れるものとする。

2 乙が不可抗力により業務を実施できなかった場合、甲は、乙との協議の上、乙が当該業務を実施できなかったことにより免れた費用分を指定管理料から減額することができるものとする。

## 第 9 章 指定期間の満了

(業務の引継ぎ等)

第 36 条 乙は、指定期間の満了又は指定の取消しにより業務が終了するまでに、甲が別に指定するものに対し、誠実かつ適正に業務に係る引継ぎを行わなければならない。

2 業務の引継ぎに伴う経費は、乙の負担とする。

「宝塚市立文化施設及び宝塚市立宝塚文化創造館（宝塚音楽学校旧校舎）指定管理者が行う業務の概要」の別添資料

別記2 主なリスクの負担区分

項目	内容	宝塚市	指定管理者
物価等の変動	人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増		○
金利の変動	金利の変動に伴う経費の増		○
需要の変動	利用者の減少		○
資金の調達	運営上必要な初期投資、資金の確保に関するもの		○
	指定管理料の支払遅延（市→指定管理者）によるもの	○	
	経費の支払遅延（指定管理者→業者等）によるもの		○
法令の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更	○	
	指定管理者に影響を及ぼす変更		○
税制の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更（消費税等）	○	
	一般的な変更（法人税等）		○
政治、行政的な理由による事業変更	政治、行政的な理由から、施設の管理運営の継続に支障が生じた場合、または業務内容の変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の維持管理経費における当該事情による増加経費負担	○	
運営リスク	不可抗力に伴う臨時休館等 ※不可抗力とは、暴風、豪雨、洪水、地震、落盤、火災、騒乱、暴動などの市又は指定管理者の責めに帰すことができない自然的又は人為的現象のこと。以下、同様とする。	○	
	施設等の管理上の瑕疵に係る臨時休館等		○
	改修、修繕、保守点検等（市が実施する概ね1ヵ月以上の長期工事は除く）による施設等の一部の利用停止		○
	市が実施する概ね1ヵ月以上の長期工事による施設等の一部の利用停止	○	
	地域との協調		○
	施設管理や業務内容に対する市民及び利用者からの要望及び苦情への対応		○
施設、設備等の損傷	不可抗力に伴うもの	○	
	施設等の管理上の瑕疵によるもの		○
	第三者の行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
備品、消耗品の損傷	不可抗力に伴うもの（軽微なものを除く）	○	
	指定管理者としての注意義務を怠ったことによるもの		○
	第三者行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
利用者等への損害賠償	施設等の管理上の瑕疵による損害、指定管理者としての注意義務を怠ったことによる損害		○
	個人情報の漏洩による損害		○
	上記以外の事由による損害		協議事項※
書類の誤り	管理業務仕様書等の市が責任を持つ書類の内容の誤りによるもの	○	
	事業計画書等の指定管理者が提案した書類の内容の誤りによるもの		○
保安	警備の不備、不足等による情報漏洩や犯罪の発生		○
指定管理終了時の費用	指定管理期間が終了したとき又は期間の途中において業務を停廃止した場合における指定管理者の撤収費用（現状復帰経費を含む）		○
ソリオ宝塚共益費	ソリオ1の管理運営に係る共益費の経費増加分の負担	○	

※協議事項については、事案ごとの原因により判断するが、第一次責任は指定管理者が有するものとする。



# 宝塚市立文化芸術センター及び宝塚文化芸術センター庭園の 管理に関する基本協定書

宝塚市（以下「甲」という。）と宝塚みらい創造ファクトリー（以下「乙」という。）は、宝塚市立文化芸術センター条例施行規則（平成30年宝塚市規則第28号。）第5条及び宝塚市都市公園条例施行規則（昭和44年規則第50号。）第13条の規定に基づき、次のとおり基本協定（以下「本協定」という。）を締結する。

## 第1章 総則

### （協定の趣旨）

第1条 本協定は、地方自治法（昭和22年法律第67号。）第244条の2第3項の規定により、甲が乙に指定管理者としての管理を行わせるにあたり、必要となる基本的事項を定めるものとする。

### （公共性の趣旨の尊重）

第2条 乙は、宝塚市立文化芸術センター（以下「センター」という。）及び宝塚文化芸術センター庭園（以下「庭園」という。）の管理運営業務（以下「業務」という。）を行うにあたり、宝塚市立文化芸術センター条例（平成30年条例第34号。以下「センター条例」という。）第19条第3項及び宝塚市都市公園条例（昭和44年条例第40号。以下「公園条例」という。）第25条第3項に規定している指定管理者の指定基準を十分理解するとともに、その業務の公共性を尊重しなければならない。

### （信義誠実の原則）

第3条 甲及び乙は、互いに協力し信義を重んじ、対等な関係に立って本協定を誠実に履行しなければならない。

### （用語の定義）

第4条 本協定で用いる用語の定義は、別紙1「用語の定義」のとおりとする。

### （管理物件）

第5条 業務の対象となる物件（以下「管理物件」という。）は、管理施設と管理物品からなる。管理施設及び管理物品の内容は、別紙2「管理物件」（以下「別紙2」という。）のとおりとする。

2 乙は、善良なる管理者の注意を持って管理物件を管理しなければならない。

### （指定期間）

第6条 甲が乙を指定管理者として指定する期間は、令和2年（2020年）4月1日から令和7年（2025年）3月31日までとする。

2 業務に係る会計年度は、毎年4月1日から翌年3月31日までとする。

## 第2章 業務の範囲と実施条件

### （業務の範囲）

賠償しなければならない。ただし、その損害が甲の責めに帰すべき事由又は甲乙双方の責めに帰すことがない事由による場合は、その限りではない。

- 2 甲は、乙の責めに帰すべき事由により発生した損害について第三者に対して賠償した場合、乙に対して、賠償した金額及びその他賠償に伴い発生した費用を求償することができるものとする。

#### (リスクの負担区分)

第33条 業務を行うにあたり、想定されるリスクの負担区分については別紙6「主なリスクの負担区分」のとおりとする。

- 2 前項に定める事項で疑義がある場合、又は前項に定める事項以外の不測のリスクが生じた場合は、甲乙協議の上、リスク分担を決定するものとする。

#### (保険の加入)

第34条 業務の実施にあたり、甲は火災保険に、乙は損害賠償責任保険、興行中止保険、行事保険その他付保することが必要な保険に加入することとする。

#### (不可抗力発生時の対応)

第35条 不可抗力が発生した場合、乙は、不可抗力の影響を早期に除去すべく早急に対応措置をとり、不可抗力により発生する損害・損失及び増加費用を最小限にするよう努力しなければならない。これは、自然災害等の場合も準じるものとする。

#### (不可抗力によって発生した費用等の負担)

第36条 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、乙は、その内容や程度の詳細を記載した書面を持って甲に対して、直ちにその旨を通知しなければならない。

- 2 甲は、前項の通知を受けたときは、損害の状況等を確認し、乙との協議により、不可抗力の判定、損害及び損失の額、各自の費用の負担割合を定めるものとする。
- 3 不可抗力の発生に起因して乙に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については合理性の認められる範囲で甲が負担するものとする。なお、乙が付保した保険によりてん補された金額相当分については、甲の負担に含まないものとする。
- 4 不可抗力の発生に起因して甲に損害・損失や増加費用が発生した場合、当該費用については甲が負担するものとする。

#### (不可抗力による義務の免除)

第37条 前条第2項に定める協議の結果、不可抗力の発生により業務の実施ができなくなったと認められた場合、乙は不可抗力により影響を受ける限度において本協定に定める義務を免れるものとする。

- 2 乙が不可抗力により業務を実施できなかった場合、甲は、乙との協議の上、乙が当該業務を実施できなかったことにより免れた費用分を指定管理料から減額することができるものとする。

## 第9章 指定期間の満了

#### (業務の引継ぎ等)

第38条 乙は、指定期間の満了又は指定の取消しにより業務が終了するまでに、甲が別に指定する者

別紙6 主なリスクの負担区分

項 目		甲	乙
物価等の変動	人件費、物品費、光熱水費等の変動に伴う経費の増		○
金利の変動	金利の変動に伴う経費の増		○
需要の変動	利用者の減少		○
資金の調達	運営上必要な初期投資、資金の確保に関するもの		○
	指定管理料の支払遅延（市→指定管理者）によるもの	○	
	経費の支払遅延（指定管理者→業者等）によるもの		○
法令の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更	○	
	指定管理者に影響を及ぼす変更		○
税制の変更	施設の管理運営に影響を及ぼす変更（消費税等）	○	
	一般的な変更（法人税等）		○
政治、行政的な理由による事業変更	政治、行政的な理由から、施設の管理運営の継続に支障が生じた場合、または業務内容の変更を余儀なくされた場合の経費及びその後の維持管理経費における当該事情による増加経費負担	○	
運営リスク	不可抗力に伴う臨時休館等 ※不可抗力とは、暴風、豪雨、洪水、地震、落盤、火災、騒乱、暴動などの市又は指定管理者の責めに帰すことができない自然的又は人為的現象のこと。以下、同様とする	○	
	施設等の管理上の瑕疵に係る臨時休館等		○
	改修、修繕、保守点検等による施設等の一部の利用停止		○
	地域との協調		○
	施設管理や業務内容に対する市民及び利用者からの要望及び苦情への対応		○
施設、設備の損傷	不可抗力に伴うもの	○	
	施設等の管理上の瑕疵によるもの		○
	第三者の行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
備品、消耗品の損傷	不可抗力に伴うもの	○	
	指定管理者としての注意義務を怠ったことによるもの		○
	第三者の行為によるもので相手方が特定できないもの		協議事項※
	上記以外の事由によるもの		協議事項※
利用者等への損害賠償	施設等の管理上の瑕疵による損害、指定管理者としての注意義務を怠ったことによる損害		○
	個人情報の漏洩による損害		○
	上記以外の事由による損害		協議事項※
書類の誤り	管理業務仕様書等の市が責任を持つ書類の内容の誤りによるもの	○	
	事業計画書等の指定管理者が提案した書類の内容の誤りによるもの		○
保安	警備の不備、不足等による情報漏洩や犯罪の発生		○
指定管理終了時の費用	指定管理期間が終了したとき又は期間の途中において業務を停廃止した場合における指定管理者の撤収費用（原状回復経費を含む）		○

※協議事項については、事案ごとの原因により判断するが、第一次責任は乙が有するものとする。