

公の施設における指定管理者制度と公共性確保ルール

三 野 靖

はじめに — 研究の目的 —

2003年の地方自治法改正により導入された指定管理者制度（自治244条～244条の2、244条の4）による公の施設の管理運営は、従来、自治体が直営又は出資法人等による管理委託制度による管理運営から広く民間事業者や住民団体等にもその管理運営を委ねる制度へと転換した⁽¹⁾。また、受託者に行わせる行為は、業務委託の場合は事実行為、管理委託の場合は非権力的な公物管理権に限られていたが、指定管理者制度においては使用許可権限も付与することができることとなった。

このように、指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に「委任」して行わせるものであり、公の施設の管理を自治体以外の者に行わせる以上、指定管理者は行政処分に該当する使用許可の権限も行使できることとする方が効果的・能率的な管理や住民サービスの向上に資すると考えられたからである⁽²⁾。

旧管理委託制度で管理受託者に使用許可まで行わせなかった理由は、公の施設が公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、法律上でも住民の平等利用の確保や差別的取扱いの禁止が規定されていること（自治244条2・3項）を踏まえ、行政処分たる使用許可については、行政機関以外の者に行わせることは適当でないと考えられたためである。しかし、行政処分を私人に行わせることがすべて否定されるものではなく、行政機関による必要な関与についての手続を整備したうえで、行政処分を行わせることは法律論的に不可能ではないと解され、既存の指

(1) 業務委託、管理委託制度と指定管理者制度の法制度上の比較については、三野靖「公の施設の管理運営における委託制度と指定管理者制度の比較検討」武藤博己『公共サービス改革の本質』（敬文堂、2014年）参照。

(2) 篠原俊博「地方自治法の一部を改正する法律の概要について」地方自治669号23頁。

定検査機関等の指定法人制度を参考にして制度化されたものである⁽³⁾。つまり、従来の設置者と受託者との間の契約による管理の委託・受託という関係をやめて、行政処分の性質をもつ指定を受けた管理者に公の施設の管理を包括的に委ねる（または代行させる）制度としたもので、「代行する主体」である指定管理者は行政処分の性質をもつ使用許可を行うことが可能になり、その限りで「行政庁」の性格をもつことになった（自治244条の4第3項参照）⁽⁴⁾。

公の施設は、住民が広く利用する施設であることから、当然に住民の利用権との関係や公の施設の適正な管理運営の確保等の観点から、適正かつ透明性のある管理運営が求められることはいうまでもない。その公の施設の管理運営を広く民間事業者等に委ね、しかも使用許可権限も行使することができる指定管理者制度であるが、一方で住民の権利保障、ひいては公の施設サービスの公共性をどう確保していくかという課題が生ずることとなる。そこで、本研究では、指定管理者が管理する公の施設における住民の利用権の観点から行政手続のあり方、管理運営に対する住民によるチェックの観点から情報公開及び個人情報保護のあり方について、自治体の条例上の位置付け及び実際の運用について調査したうえで、裁判例も参考にしながらそれらの課題を整理し、制度設計のあり方を検討することとする⁽⁵⁾。

1. 指定管理者制度における行政手続等の位置付け

ここでは、指定管理者制度の制度設計上、指定管理者制度による公の施設の管理運営に関して情報公開、個人情報保護及び行政手続（以下、「行政手続等」という。）の制度がどのように位置付けられているか整理する。

地方自治法改正時の総務省通知⁽⁶⁾では、「適正な管理の確保等に関する事項」として、個人情報の保護について、次のように記載されている。

「指定管理者が管理を通じて取得した個人情報については、その取扱いについて十分留

(3) 同27・28頁。

(4) 成田頼明監修『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引【改訂版】』（第一法規、2009年）10～12頁。

(5) 独立行政法人日本学術振興会平成23年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）「公の施設の民営化における公共性確保ルールと利用権」による研究成果である。

(6) 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（総行行87号、2003.7.17）。

意し、『管理の基準』として必要な事項を定めるほか、個人情報保護条例において個人情報の保護に関して必要な事項を指定管理者との間で締結する協定に盛り込むことを規定する等、必要な措置を講ずべきものであること。また、指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮されたいこと。その際、『地方公共団体における個人情報保護対策について』（平成15年6月16日付け総行第91号総務省政策統括官通知）の内容を十分に踏まえて対応されたいこと。」

このように個人情報の保護に関して自治体の対応に任せた理由として、次のように説明されている⁽⁷⁾。

「法令上で、一律に指定管理者に守秘義務を課すこととはせず、当該指定管理者が管理する公の施設の種類や管理業務の内容、範囲に照らして個々具体的に判断し、必要に応じて、管理を通じて取得した個人に関する情報の取扱いについて、指定管理者が行う管理の基準の一つとして、条例に規定すべきものとして整理したところである。

- ・当該指定管理者が管理する公の施設の種類によりその管理業務の内容が多種多様であること。
- ・各地方公共団体が指定管理者に委ねる管理業務の具体的範囲については条例で定めることとしていること。
- ・現行の地方自治法における公の施設の管理受託者に対しては、法令上、その職員等に守秘義務を課しておらず、必要に応じて、条例や委託契約により担保されることになっているものであること。
- ・他の法令に規定される指定法人についても、必ずしも当該指定法人の職員に法令上守秘義務を課しているものではないこと。」

以上、指定管理者制度創設時には、個人情報保護に関しては総務省の通知で言及されていたが、情報公開と行政手続については、同通知では言及されていなかった。

指定管理者制度創設から2年が経過して総務省職員による手引書⁽⁸⁾が出版されたが、そこでは行政手続に関して次のように記載されている⁽⁹⁾。

「指定管理者は利用の許可などの行政処分を行うことができる場合には、行政手続法における『行政庁』に相当します。行政手続法第3条においては、『地方公共団体の機関がする処分（その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）』について、

(7) 篠原前掲論文30頁。

(8) 成田前掲書の初版（2005年）。

(9) 同116頁。

行政手続法第2章から第5章までの規定が適用除外され、地方公共団体の条例又は規則が適用されることとなっています。指定管理者の行う行政処分の根拠は条例に置かれているものであることから、指定管理者が行う処分についても『地方公共団体の機関がする処分（その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）』に含まれる、と解すことができます。したがって、指定管理者が行った行政処分についても、地方公共団体が制定する行政手続条例又は行政手続に係る規則が適用されることとなります。」

しかし、指定管理者は自治体に属さない行政庁であることからすると、この規定（「地方公共団体の機関がする処分」）をもって行政手続条例が適用されると解することは不適當であろう。行政手続条例は、行政手続法に基づく委任条例ではなく、独自条例であるため（行手46条参照）、当該行政手続条例の規定及び解釈によることになる。

なお、情報公開については、総務省関係の文書において言及したものは無い。

2. 指定管理者制度の条例上の位置付け

本研究では、最初に都道府県、指定都市、中核市、特例市及び特別区を対象に指定管理者制度が行政手続等の制度上どのように位置付けられているか、行政手続等の条例及び指定管理者の選定手続等に関して一般的に定めている条例（以下、「指定管理者条例」という。）における規定を整理した（巻末資料参照）⁽¹⁰⁾。以下、その概要である。

（1）情報公開条例

① 都道府県

情報公開条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは鳥取県⁽¹¹⁾、指定管理者に情報公開や必要な措置を講ずる努力義務を規定しているのは32都道府県、指定管理者に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは徳島県、規定がないのは13府県である。

一方、同条例で知事等の実施機関から指定管理者に対する文書提出要求を規定しているのは北海道、同実施機関に情報収集の努力義務を規定しているのは高知県、

(10) 条例の整理時点は、2011年5月から6月である。

(11) 2012年4月1日に改正施行されたが、改正前は公開の努力義務を規定していた。

同実施機関に必要な措置又は施策を講ずる義務を規定しているのは12県、同実施機関が必要な措置を指導する等と規定しているのは21都県、協定で指定管理者が講じる措置を明らかにすると規定しているのは3県、規定がないのは9府県である。

指定管理者条例を定めているのは20道府県であるが、指定管理者が講じた措置内容を知事等に報告すると規定している福井県以外は、規定がない。

② 指定都市⁽¹²⁾

情報公開条例で指定管理者に情報公開や必要な措置を講ずる努力義務を規定しているのは9市、指定管理者に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは千葉市、規定がないのは9市である。

一方、同条例で市長等の実施機関から指定管理者に対する文書提出要求を規定しているのは3市、同実施機関に必要な施策を講ずる義務を規定しているのは相模原市、同実施機関が必要な措置を指導すると規定しているのはさいたま市⁽¹³⁾及び川崎市⁽¹⁴⁾、同実施機関が必要な措置を講ずるよう指導に努めると規定しているのは4市、規定がないのは10市である。

指定管理者条例を定めているのは8市あるが、協定事項として規定し、また指定管理者が必要な措置を講ずる義務を規定しているのは京都市、所管課に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは岡山市、規定がないのは6市である。

③ 中核市

情報公開条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは尼崎市、指定管理者に情報公開や必要な措置を講ずる努力義務を規定しているのは24市、規定がないのは16市である。

一方、公文書に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、手続は市長等の実施機関が行うとしているのは福山市、同条例で市長等の実施機関から指定管理者に対する文書提出要求を規定しているのは7市⁽¹⁵⁾、同実施機関に必要な施策又は措置を講ずる義務を規定しているのは5市⁽¹⁶⁾、同実施機関が必要な措置を指導、要請又は指示をすると規定しているのは5市、同実施機関が必要な措置を講ずるよ

(12) 熊本市は、2012年4月1日に指定都市になったが、本条例の整理時点では中核市であったので、中核市として整理している。

(13) 文書提出要求規定もある。

(14) 実施機関への開示請求の開示対象外公文書から除外している。

(15) 旭川市は施策義務規定、奈良市は指導努力義務規定もある。

(16) 高槻市は、指導規定もある。

う指導に努めると規定しているのは10市⁽¹⁷⁾、その他は3市、規定がないのは15市である。

指定管理者条例を定めているのは23市あるが、協定事項として規定しているのは3市、指定管理者が必要な措置を講ずる義務を規定しているのは西宮市、規定がないのは19市である。

④ 特例市

情報公開条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは春日部市⁽¹⁸⁾及び厚木市⁽¹⁹⁾、必要な措置を講ずる義務を規定しているのは3市、指定管理者に情報公開や必要な措置を講ずる努力義務を規定しているのは18市⁽²⁰⁾、その他は2市⁽²¹⁾、規定がないのは16市である。

一方、同条例で指定をした実施機関（以下、「指定実施機関」という。）に公開請求をする形で条例を適用しているのは伊勢崎市、公文書に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、手続は市長等の実施機関が行うとしているのは草加市、市長に対する審査請求を規定しているのは水戸市、市長等の実施機関から指定管理者に対する文書提出の要求又は指示を規定しているのは6市⁽²²⁾、同実施機関に必要な施策又は措置を講ずる義務を規定しているのは3市⁽²³⁾、同実施機関が必要な措置を指導すると規定しているのは4市、同実施機関が必要な措置を講ずるよう指導に努めると規定しているのは8市、その他は1市⁽²⁴⁾、規定がないのは20市である。

指定管理者条例を定めているのは23市あるが、協定事項として規定しているのは7市⁽²⁵⁾、指定管理者が必要な措置を講ずる義務を規定しているのは4市、規定がないのは14市である。

⑤ 特別区

(17) 高知市は、その他の規定（情報収集）もある。

(18) 「実施機関等 実施機関及び指定管理者をいう。」としている。

(19) 処分権限を有する指定管理者のみ含んでいる。

(20) 宝塚市は、異議の申出があった場合、情報公開審査会の意見を聴くことができる規定がある。

(21) 茨木市は、規則で文書提出義務を規定している。

(22) 沼津市は施策義務規定、宝塚市は指導努力義務規定もある。

(23) 平塚市及び茅ヶ崎市は、指導義務規定もある。

(24) 茨木市は、規則で文書提出要求を規定している。

(25) 枚方市、八尾市及び明石市は、協定事項規定もある。

情報公開条例で必要な措置を講ずる義務を規定しているのは2区⁽²⁶⁾、指定管理者に情報公開や必要な措置を講ずる努力義務を規定しているのは5区⁽²⁷⁾、文書の提出義務又は情報の提供義務を規定しているのは4区、規定がないのは12区である。

一方、同条例を準用又は適用し、手続は区長等の指定実施機関等が行うとしているのは千代田区及び江東区、区長等の実施機関から指定管理者に対する文書の提出又は情報の提供の要求を規定しているのは4区、同実施機関が必要な措置を指導すると規定しているのは杉並区、同実施機関が必要な措置を講ずるよう指導に努めると規定しているのは2区、規定がないのは14区である。

指定管理者条例を定めているのは7区あるが、情報公開条例に従う義務を規定しているのは2区、規定がないのは5区である。

⑥ まとめ

情報公開条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは鳥取県、尼崎市、春日部市及び厚木市の4自治体、公文書に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、手続は市長等の実施機関が行うとしているのは福山市及び草加市の2自治体、指定実施機関が手続を行う形で条例を適用しているのは伊勢崎市、千代田区及び江東区の3自治体である。

(2) 個人情報保護条例

① 都道府県

個人情報保護条例で指定管理者に個人情報保護の必要な措置を講ずる義務を規定しているのは40都府県、収集や利用等の制限義務規定を準用しているのは北海道、適正管理義務を規定しているのは2県、規定がないのは3県である。秘密保持義務及び同義務違反の罰則は、兵庫県以外の都道府県が規定している。

一方、同条例を準用し、手続は知事等の指定実施機関が行うとしているのは大阪府、知事等の実施機関に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは24都県、同実施機関から指定管理者に対する個人情報提供・処理要求を規定しているのは北海道、協定等で指定管理者が講じる措置を明らかにすると規定しているのは18府県、規定がないのは2県である。

(26) 文京区は、文書提出義務規定もある。

(27) 練馬区は、文書提出義務規定もある。

指定管理者条例を定めているのは20道府県であるが、秘密保持義務を規定しているのは10道県、協定項目として規定しているのは10道府県、規定がないのは9県である。

② 指定都市

個人情報保護条例で指定管理者に個人情報保護の必要な措置を講ずる義務を規定しているのは14市、適正管理義務を規定しているのは川崎市、規定がないのは岡山市である。秘密保持義務及び同義務違反の罰則は、岡山市以外の市が規定している。

一方、同条例を準用し、手続は市長等の指定実施機関等が行うとしているのは札幌市、新潟市及び大阪市、市長等の実施機関に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは12市、同実施機関が必要な措置を講ずるよう求めると規定しているのはさいたま市、契約等で指定管理者が講じる措置を明らかにすると規定しているのは2市、規定がないのは岡山市である。

指定管理者条例を定めているのは8市あるが、秘密保持義務を規定しているのは2市、適正取扱義務を規定しているのはさいたま市、所管課に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは岡山市、協定項目として規定しているのは4市、規定がないのは2市である。

③ 中核市

個人情報保護条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは尼崎市、個人情報の保管等に関する規定を準用しているのは横須賀市、指定管理者に個人情報保護の必要な措置を講ずる義務等を規定しているのは33市、同じく努力義務を規定しているのは岡崎市、適正取扱義務を規定しているのは長崎市、規定がないのは宮崎市である。秘密保持義務及び同義務違反の罰則は、宮崎市以外の市が規定している。

一方、保有個人情報に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、手続は市長等の実施機関が行うとしているのは福山市、条例を準用し、手続は市長等の指定実施機関が行うとしているのは旭川市及び前橋市、市長等の実施機関に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは20市⁽²⁸⁾、協定等で指定管理者が講じる措置を明らかにすると規定しているのは6市、同実施機関が必要な措置を講ずるよう指導に努める等と規定しているのは5市、規定がないのは10市である。

指定管理者条例を定めているのは23市あるが、秘密保持義務を規定しているのは

(28) 柏市は情報収集努力義務、富山市は措置指導義務、高槻市は指導義務も規定している。

16市、協定項目として規定しているのは9市、指定管理者が必要な措置を講ずる義務を規定しているのは2市、適切管理義務を規定しているのは奈良市、規定がないのは4市である。

④ 特例市

個人情報保護条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは春日部市及び厚木市⁽²⁹⁾、個人情報の保護に関する規定を準用しているのは大和市、指定管理者に個人情報保護の必要な措置を講ずる義務等を規定しているのは27市⁽³⁰⁾、実施機関と同様の責務を負うと規定しているのは6市、同じく努力義務を規定しているのは加古川市、適正管理義務等を規定しているのは2市⁽³¹⁾、規定がないのは2市である。秘密保持義務及び同義務違反の罰則を規定しているのは36市、秘密保持義務は規定しているが罰則を規定していないのは2市、いずれも規定していないのは3市である。

一方、同条例を準用し、手続は市長等の指定実施機関が行うとしているのは伊勢崎市、市長等の実施機関に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは22市⁽³²⁾、協定等で指定管理者が講じる措置を明らかにすると規定しているのは8市⁽³³⁾、立入検査を規定しているのは3市、指定議決の際に個人情報保護制度審議会の諮問・答申に係らしめているのは上越市、指定管理者が保有する個人情報の電子計算機処理状況を個人情報保護審議会に報告すると規定しているのは八尾市、同実施機関が必要な措置を講ずるよう指導に努めると規定しているのは加古川市、規定がないのは7市である。

指定管理者条例を定めているのは23市あるが、秘密保持義務を規定しているのは15市、協定項目として規定しているのは12市、指定管理者が必要な措置を講ずる義務を規定しているのは6市、規定がないのは3市である。

⑤ 特別区

個人情報保護条例で指定管理者に個人情報保護の必要な措置を講ずる義務を規定

(29) 処分権限を有する指定管理者のみ。処分権限を有しない指定管理者は受託者等を含む。

(30) 平塚市は、適正管理義務規定もある。

(31) 福井市は、適正管理努力義務を規定している。

(32) 越谷市及び上越市は、立入検査規定もある。

(33) 草加市は、立入検査規定もある。八尾市は、電子処理の審議会報告規定もある。

しているのは15区⁽³⁴⁾、同じく努力義務を規定しているのは中央区⁽³⁵⁾、指定管理者が個人情報を取り扱う業務を委託する場合の実施機関の承認を規定しているのは3区、文書の提出義務を規定しているのは練馬区、規定がないのは2区である。秘密保持義務及び同義務違反の罰則を規定しているのは20区、秘密保持義務は規定していないが罰則を規定しているのは中央区、いずれも規定していないのは2区である。

一方、同条例を準用し、手続は区長等の指定実施機関等が行うとしているのは千代田区⁽³⁶⁾、文京区、墨田区、江東区及び北区、区長等の実施機関に必要な措置を講ずる義務を規定しているのは13区⁽³⁷⁾、指定管理者に公の施設の管理を行わせる場合等に個人情報保護審議会等の意見を聴く等の規定があるのは8区⁽³⁸⁾、長等の実施機関が指定条件や協定等において必要な措置を講ずる等の規定があるのは3区、文書提出の要求規定があるのは練馬区、規定がないのは2区である。

指定管理者条例を定めているのは7区あるが、個人情報保護条例に従う義務を規定しているのは2区、秘密保持義務を規定しているのは5区、協定項目として規定しているのは3区、規定がないのは中野区である。

⑥ まとめ

個人情報保護条例で指定管理者を実施機関に位置付けているのは尼崎市、春日部市及び厚木市の3自治体、保有個人情報に指定管理者が保有するものも含み条例を適用し、手続は市長等の実施機関が行うとしているのは福山市、条例を準用し、手続は長等の指定実施機関が行うとしているのは大阪府、札幌市、新潟市、大阪市、旭川市、前橋市、伊勢崎市、千代田区、文京区、墨田区、江東区及び北区の12自治体である。

(3) 行政手続条例

① 都道府県

(34) 新宿区、葛飾区及び江戸川区は、再委託の承認規定もある。練馬区は、文書提出義務規定もある。

(35) 指定管理者が行った開示等の判断に対する異議申出があった場合、指定管理者が個人情報保護審査会の意見を求めることができることも規定している。

(36) 千代田区は、指定条件で必要な措置を求める規定もある。

(37) 台東区、目黒区、世田谷区、中野区、杉並区、荒川区及び葛飾区は、審議会等意見聴取規定もある。練馬区は文書提出要求規定もある。

(38) 港区は、協定において必要な措置を講ずる規定もある。

行政手続条例で指定管理者を行政庁に位置付ける明文規定があるところはなく、行政指導を行う県の機関等に位置付ける規定があるのは山口県、同条例上は規定がないが同条例施行規則で聴聞主催者規定上規定⁽³⁹⁾があるのは北海道及び東京都、同条例上は規定がないが行政手続オンライン化条例⁽⁴⁰⁾上で県の機関等に位置付ける規定があるのは富山県及び岐阜県である。鳥取県は、「知事等」の定義で「知事、……法令の規定によりこれらの権限に属する事務の委任を受けた者」と規定しており、その外の都道府県は、「行政庁」の定義がない形の条例である。

指定管理者条例を定めているのは23道県あるが、同条例上は規定がないが同条例施行規則で協定事項として行政手続条例の規定により指定管理者が行う意見陳述のための手続に関する事項を規定しているのは北海道であり、その外の県は規定がない⁽⁴¹⁾。

② 指定都市

行政手続条例で指定管理者を処分を行う市長等に位置付ける明文規定があるのは福岡市⁽⁴²⁾、行政庁に市の機関から指定を受けたものを含む規定⁽⁴³⁾があるのは大阪市、同条例上は規定がないが行政手続オンライン化条例上で市の機関に位置付ける規定があるのは千葉市である。千葉市、横浜市及び新潟市は、「市長等」の定義で「市長その他の執行機関その他法令又は条例等に基づき処分権限を有する機関及びこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規定しており、相模原市は、「市長等」の定義で「市長その他の市の執行機関その他法令に基づき処分権限を有する市の機関及びこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」と規定しており、その外の市は、「行政庁」の定義がない形の条例である。指定管理者条例を定めているのは8市あるが、行政手続に関する規定がある市はない。

③ 中核市

(39) 指定管理者が行うこととされている処分に係る聴聞は、知事が別に定める者と規定されている。

(40) 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する条例。

(41) 宮城県は、同条例で事業報告書の事項として使用拒否の件数及びその理由を規定している。

(42) 聴聞手続規則においても市長等を含む規定がある。

(43) 「法律の規定に基づく本市の行政上の事務について当該法律に基づきその全部又は一部を行わせるものとして本市の機関から指定を受けたもの」と規定しており、指定管理者は個別の公の施設の設置管理条例に基づく事務について、当該条例に基づき指定を受けたものであるため、厳密に言えばこの条文では該当しないことになる。

行政手続条例で指定管理者を処分を行う行政庁に位置付ける明文規定があるのは和歌山市、同じく処分を行う市長等及び行政指導を行う市の機関等に位置付ける明文規定があるのは横須賀市、同条例上は規定がないが行政手続オンライン化条例上で市の機関に位置付ける規定があるのは大津市である。秋田市、前橋市、高崎市、尼崎市、倉敷市、下関市及び宮崎市は、「市長等」の定義で「市長その他の執行機関その他法令に基づき処分権限を有する機関およびこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規定しており、金沢市は、「市長等」の定義で「本市の市の執行機関その他法令に基づき処分権限を有する本市の機関及びこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」と規定しており、長野市は、「市長等」の定義で「条例等の定めるところにより処分権限を有する者」と規定しており、大津市は、「行政庁」の定義で「市長その他の本市の執行機関、……その他の法令に基づき処分の権限を有する本市の行政機関並びにこれらの行政機関から処分の権限の委任を受けた行政機関」と規定しており、その他の市は、「行政庁」の定義がない形の条例である。

横須賀市の条例は、指定管理者による不利益処分に関する意見陳述の手続は市の機関が行い、指定管理者は市の機関に行政指導の事実等の公表を依頼し、指定管理者がした行政指導への不服は市の機関に申し出ることができると規定している。指定管理者条例を定めているのは23市あるが、行政手続に関する規定がある市はない。

④ 特例市

行政手続条例で指定管理者を処分を行う市長等に位置付ける明文規定があるのは平塚市、厚木市及び大和市、同じく処分を行う行政庁又は市長等及び行政指導を行う市の機関等に位置付ける明文規定があるのは伊勢崎市⁽⁴⁴⁾、富士市⁽⁴⁵⁾及び明石市⁽⁴⁶⁾である。八戸市は、「行政庁」の定義で「市長その他の本市の執行機関その他処分権限を有する機関」と規定しており、水戸市及び春日部市は「市長等」の定義で、つくば市は「行政庁」の定義で「市長その他の執行機関、議長その他法令に基づき処分権限を有する機関及びこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規

(44) 市長等を含んでいる。

(45) 行政庁を含んでいる。

(46) 行政庁の定義規定はないが、不利益処分の意見陳述手続において、「不利益処分をしようとする行政庁」が「指定管理者である場合は、市の機関がその手続を執るものとする。」と規定している。

定しており、越谷市は、「市長等」の定義で「市長その他の執行機関その他法令に基づき処分権限を有する機関」と規定しており、その外の市は、「行政庁」の定義がない形の条例である。ただし、長岡市は、「処分」の定義で「市の行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」、「不利益処分」の定義で「市の行政庁が……」と規定しており、寝屋川市は、「処分」の定義で「行政庁（寝屋川市の機関に該当するものに限る。以下同じ。）の処分その他公権力の行使に当たる行為」と規定しているため、行政手続条例の対象外である。

平塚市、富士市及び明石市の条例は、指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は市の機関が行うと規定している。指定管理者条例を定めているのは23市あるが、行政手続に関する規定がある市はない。

⑤ 特別区

行政手続条例で指定管理者を処分を行う行政庁及び行政指導を行う区の機関に位置付ける明文規定があるのは千代田区、同じく処分を行う行政庁及び行政指導の定義に指定管理者を含めているのは江東区、行政指導の定義に指定管理者を含めているのは葛飾区である。ただし、葛飾区は、「区の機関」の定義で「執行機関、執行機関に置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法律、法律に基づく命令、条例等若しくは法律に基づく委任により権限を行使することを認められたもの」と、「行政庁」の定義で「処分権限を有する区の機関」と規定しているため、行政庁には該当しないが、行政指導の実施主体には含めている。世田谷区は、「行政庁」の定義で「区長その他の機関その他法令又は条例等に基づき処分権限を有する機関及びこれらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規定しており、荒川区を除くその外の区は、「行政庁」の定義がない形の条例である。ただし、荒川区は、「区長等」の定義で「処分権限を有する区の機関」と規定しているため、行政手続条例の対象外である。指定管理者条例を定めているのは7区あるが、行政手続に関する規定がある区はない。

⑥ まとめ

行政手続条例で指定管理者を行政庁又は処分を行う長等に位置付ける等の明文規定があるのは、福岡市、大阪市、和歌山市、横須賀市、平塚市、厚木市、大和市、伊勢崎市、富士市、明石市、千代田区及び江東区の12自治体である。行政指導を行う市区等の機関に位置付ける明文規定があるのは、横須賀市、伊勢崎市、富士市、明石市、千代田区、江東区及び葛飾区の7自治体である。市長等に位置付けるもの

指定管理者の条例上の位置付け

条 例	実施機関・行政庁・長等に位置付け	公文書・保有個人情報に含み条例適用、長等が手続	条例準用、指定実施機関（長等）が手続
情報公開条例	4 鳥取県、尼崎市、春日部市、厚木市	2 福山市、草加市	3 伊勢崎市、千代田区、江東区
個人情報保護条例	3 尼崎市、春日部市、厚木市	1 福山市	12 大阪府、札幌市、新潟市、大阪市、旭川市、前橋市、伊勢崎市、千代田区、文京区、墨田区、江東区、北区
行政手続条例	行政庁・長等に位置付け	行政指導実施機関に位置付け	長等に位置付け、不利益処分手続は自治体の機関が実施
	12 福岡市、大阪市、和歌山市、横須賀市、平塚市、厚木市、大和市、伊勢崎市、富士市、明石市、千代田区、江東区	7 横須賀市、伊勢崎市、富士市、明石市、千代田区、江東区、葛飾区	4 横須賀市、平塚市、富士市、明石市

行政手続条例における指定管理者の位置付け

条 例	指定管理者の位置付け	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	計
行政手続条例	明文規定あり	0	2	2	6	2	12
	明文規定なし	47	17	39	32	19	154
	定義上、対象外となる	0	0	0	2	2	4

情報公開条例・個人情報保護条例における指定管理者・自治体実施機関に対する規定のない自治体

条 例	指定管理者・自治体実施機関に対する規定	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	計
情報公開条例	指定管理者に対する規定なし	13	9	16	16	12	66
	実施機関の指定管理者に対する規定なし	9	10	15	20	14	68
個人情報保護条例	指定管理者に対する規定なし	3	1	1	2	2	9
	実施機関の指定管理者に対する規定なし	2	1	10	7	2	22

の、指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は市の機関が行うと規定しているのは横須賀市、平塚市、富士市及び明石市の4自治体である。

条例の定義上、指定管理者が行政庁又は処分を行う長等の対象外となっているのは、長岡市、寝屋川市、荒川区及び葛飾区の4自治体である。その外の154自治体は、指定管理者制度の位置付けに関する明文規定がない条例、つまり行政庁の定義のない条例、行政庁又は長等の定義で「条例等に基づき処分権限を有する機関」、「これらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規定している条例である。

3. 指定管理者制度の運用上の取扱い — 自治体アンケート調査結果から —

自治体へのアンケート調査（調査票は巻末資料参照）は、2011年12月に47都道府県、19指定都市、41中核市、40特例市及び23特別区の170自治体に対して実施した。回答は、42都道府県（回収率89.4%）、17指定都市（同89.5%）、32中核市（同78.0%）、36特例市（同90.0%）及び15特別区（同65.2%）の142自治体（同83.5%）からあった。行政手続等の条例上の位置付けについては2.で整理しているので、ここでは運用上の取扱いについてアンケート結果を整理する。

（1）情報公開

① 都道府県

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは7道県、協定で必要な措置等を定めているのは24都道県、モデル規程を定めているのは20県、特になしは4県である（調査票（以下同じ）I 4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは28都県、自治体のみは5道県、指定管理者・自治体ともは4県である（I 5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは18道県、報告がないのは20府県である（I 6）。

② 指定都市

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは8市、協定で必要な措置等を定めているのは11市、モデル規程を

定めているのは6市、特になしは1市である（I 4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは6市、自治体のみは5市、指定管理者・自治体ともは5市である（I 5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは7市、報告がないのは6市である（I 6）。

③ 中核市

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは4市、協定で必要な措置等を定めているのは22市、モデル規程を定めているのは6市、特になしは6市である（I 4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは12市、自治体のみは7市、指定管理者・自治体ともは9市である（I 5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは7市、報告がないのは18市である（I 6）。

④ 特例市

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは3市、協定で必要な措置等を定めているのは18市、モデル規程を定めているのは3市、特になしは4市である（I 4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは15市、自治体のみは11市、指定管理者・自治体ともは7市である（I 5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは3市、報告がないのは18市である（I 6）。

⑤ 特別区

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めている区はなく、協定で必要な措置等を定めているのは8区、モデル規程を定めているのは2区、特になしは2区である（I 4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは7区、自治体のみは6区、指定管理者・自治体ともは1区である（I 5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは6区、報告がないのは5区である（I 6）。

⑥ まとめ

指定管理者に対する情報公開請求の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは22自治体（15.5%）⁽⁴⁷⁾、協定で必要な措置等を定めているのは83自治体（58.5%）、モデル規程を定めているのは37自治体（26.1%）、特になしは

(47) 回答142自治体に占める割合（以下同じ）。

17自治体（12.0%）である（Ⅰ4）。指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、指定管理者のみは68自治体（47.9%）、自治体のみは34自治体（23.9%）、指定管理者・自治体ともは26自治体（18.3%）である（Ⅰ5）。指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、指定管理者から報告があるのは41自治体（28.9%）、報告がないのは67自治体（47.2%）である（Ⅰ6）。

（2）個人情報保護

① 都道府県

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは5道県、協定で必要な措置等を定めているのは20都道県、モデル規程を定めているのは7県、特になしは14府県である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは23都県、自治体のみは6道府県、指定管理者・自治体ともは4県である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは11道県、報告がないのは24県である（Ⅱ8）。

② 指定都市

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは5市、協定で必要な措置等を定めているのは4市、モデル規程を定めているのは3市、特になしは7市である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは6市、自治体のみは6市、指定管理者・自治体ともは3市である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは5市、報告がないのは8市である（Ⅱ8）。

③ 中核市

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは5市、協定で必要な措置等を定めているのは20市、モデル規程を定めているのは6市、特になしは8市である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは13市、自治体のみは7市、指定管理者・自治体ともは8市である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは5市、報告がないのは7市である（Ⅱ8）。

④ 特例市

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは3市、協定で必要な措置等を定めているのは12市、モデル規程を定めているのは4市、特になしは8市である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは12市、自治体のみは11市、指定管理者・自治体ともは6市である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは3市、報告がないのは18市である（Ⅱ8）。

⑤ 特別区

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは1区、協定で必要な措置等を定めているのは9区、モデル規程を定めているのは1区、特になしは1区である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは7区、自治体のみは5区、指定管理者・自治体ともは1区である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは5区、報告がないのは5区である（Ⅱ8）。

⑥ まとめ

指定管理者に対する個人情報開示請求等の運用上の取扱いについて、運用基準・要綱等を定めているのは19自治体（13.4%）、協定で必要な措置等を定めているのは65自治体（45.8%）、モデル規程を定めているのは21自治体（14.8%）、特になしは38自治体（26.8%）である（Ⅱ6）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、指定管理者のみは61自治体（43.0%）、自治体のみは35自治体（24.6%）、指定管理者・自治体ともは22自治体（15.5%）である（Ⅱ7）。指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、指定管理者から報告があるのは29自治体（20.4%）、報告がないのは62自治体（43.7%）である（Ⅱ8）。

(3) 行政手続

① 都道府県

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めているのは4県、協定で必要な手続を定めているのは16都道府県、モデル規程を定めているのは1県、特になしは16府県である（Ⅲ2）。指定管理者の使用許可権限等の

行使の実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは23道府県、処理件数等の一般的な報告のみあるのは18都県、一般的な報告もないのは1県である（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとする都道府県はなく、長等への事前手続を条例で規定している都道府県もなく、長等への事前手続を運用で対応しているのは15道県、長等の関与は運用上もしていないのは18都府県である（Ⅲ 5）。

② 指定都市

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めている市はなく、協定で必要な手続を定めているのは10市、モデル規程を定めているのは1市、特になしは6市である（Ⅲ 2）。指定管理者の使用許可権限等の行使の実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは11市、処理件数等の一般的な報告のみあるのは7市、一般的な報告もない市はない（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとするのは1市、長等への事前手続を条例で規定している市はなく、長等への事前手続を運用で対応しているのは10市、長等の関与は運用上もしていないのは1市である（Ⅲ 5）。

③ 中核市

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めているのは3市、協定で必要な手続を定めているのは9市、モデル規程を定めている市はなく、特になしは13市である（Ⅲ 2）。指定管理者の使用許可権限等の行使の実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは15市、処理件数等の一般的な報告のみあるのは14市、一般的な報告もない市はない（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとする市はなく、長等への事前手続を条例で規定している市もなく、長等への事前手続を運用で対応しているのは14市、長等の関与は運用上もしていないのは10市である（Ⅲ 5）。

④ 特例市

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めているのは2市、協定で必要な手続を定めているのは11市、モデル規程を定めているのは2市、特になしは13市である（Ⅲ 2）。指定管理者の使用許可権限等の行使の

実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは12市、処理件数等の一般的な報告のみあるのは12市、一般的な報告もないのは2市である（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとするのは2市、長等への事前手続を条例で規定しているのは2市、長等への事前手続を運用で対応しているのは16市、長等の関与は運用上もしていないのは6市である（Ⅲ 5）。

⑤ 特別区

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めている区はなく、協定で必要な手続を定めているのは8区、モデル規程を定めている区はなく、特になしは3区である（Ⅲ 2）。指定管理者の使用許可権限等の行使の実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは8区、処理件数等の一般的な報告のみあるのは5区、一般的な報告もないのは1区である（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとするのは1区、長等への事前手続を条例で規定しているのは1区、長等への事前手続を運用で対応しているのは12区、長等の関与は運用上もしていないのは2区である（Ⅲ 5）。

⑥ まとめ

指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、要綱等を定めているのは9自治体（6.3%）、協定で必要な手続を定めているのは54自治体（38.0%）、モデル規程を定めているのは4自治体（2.8%）、特になしは51自治体（35.9%）である（Ⅲ 2）。指定管理者の使用許可権限等の行使の実施状況について、使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があるのは69自治体（48.6%）、処理件数等の一般的な報告のみあるのは56自治体（39.4%）、一般的な報告もないのは4自治体（2.8%）である（Ⅲ 4）。指定管理者の使用許可権限等の行使のうち利用を制限する権限について、指定管理者に付与せず長等が行使するとするのは4自治体（2.8%）、長等への事前手続を条例で規定しているのは3自治体（2.1%）、長等への事前手続を運用で対応しているのは67自治体（47.2%）、長等の関与は運用上もしていないのは37自治体（26.1%）である（Ⅲ 5）。

指定管理者制度の運用上の取扱い

単位：自治体（％）

条 例	運用上の取扱い				窓 口			実施状況	
	運用基準 ・要綱	協定で必 要な措置	モ デ ル 規 程	な し	指定管理 者のみ	自治体 のみ	両 方	報告あり	報告なし
情報公開 例	22(15.5)	83(58.5)	37(26.1)	17(12.0)	68(47.9)	34(23.9)	26(18.3)	41(28.9)	67(47.2)
個人情報 保護条例	19(13.4)	65(45.8)	21(14.8)	38(26.8)	61(43.0)	35(24.6)	22(15.5)	29(20.4)	62(43.7)

行政手続 条 例	運用上の取扱い				不許可・許可取消報告			利用制限の長等への 事 前 手 続		
	運用基準 ・要綱	協定で必 要な措置	モ デ ル 規 程	な し	あり	処理件 数のみ	な し	条例で 規 定	運 用	な し
					69 (48.6)	56 (39.4)	4 (2.8)	3 (2.1)	67 (47.2)	37 (26.1)

4. 自治体ヒアリング調査結果

自治体へのヒアリング調査は、アンケート調査により指定管理者制度による公の施設の管理運営に関する行政手続等において特徴のある自治体をピックアップし、次のとおり実施した。

年 月 日	自 治 体	担 当 課
2013年2月27日（水）	群馬県伊勢崎市	総務部総務課、企画部事務管理課
2013年2月28日（木）	神奈川県厚木市	総務部文書法制課
2013年2月28日（木）	神奈川県平塚市	総務部行政総務課、企画部行財政改革推進課 市民部市民情報・相談課
2014年2月17日（月）	東京都江東区	政策経営部企画課、政策経営部広報公聴課、総務部総務課
2014年2月18日（火）	神奈川県横須賀市	総務部行政管理課
2014年2月19日（水）	静岡県富士市	総務部行政経営課、総務部総務課
2014年3月11日（火）	兵庫県明石市	財務部財政健全化室
2014年3月18日（火）	神奈川県藤沢市	市民自治部市民相談情報課

（1）群馬県伊勢崎市

① 条例上の特徴

伊勢崎市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において、指定管理者における情報公開は、努力義務を課す一方、指定実施機関に公開請求でき、また指定実施機関は指定管理者に対して文書の提出要求をすることができ、その場合は行政情報とみなし、条例を適用することとしている（28条）。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、2章1節（個人情報の適切な取扱いの確保）の規定を条例上準用し、2章2節から4節、4章、5章を適用し（45条）、指定実施機関を通して条例の事務をすることとしている。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「市長等」に位置付け（2条1号）、条例を適用している。また、指定管理者を「市の機関等」に位置付け、行政指導の主体としている（2条7号・8号）。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開制度については、2010年に情報公開条例を改正し、市としての姿勢を積極的に示すため上記の制度設計にした。指定実施機関を通して条例の事務をすることとした理由は、利用者の利便性、本来市が実施すべきことを指定管理者が代行していること、市とは別の団体であること、などである。

個人情報保護制度についても同様である。

伊勢崎市は、2005年1月1日に伊勢崎市、佐波郡赤堀町、東村及び境町の1市2町1村により合併し、合併前の伊勢崎市においては、指定管理者に使用許可権限を付与していなかったが、2005年4月からは同権限を付与した。そこで、公の施設であるため、行政手続制度については、行政手続条例において、行政庁である市長と同等の権限を持つ者として明確化するため、市長等及び市の機関等に位置付けて条例を適用している。聴聞及び弁明の機会の付与に関する規則においても指定管理者は、「市長又は市長の権限に属する事務を委任された者（以下「行政庁」という。）」として適用されている。

行政指導の主体としている理由は、指定管理者が誤った対応（指導）をする可能性もあり、そのようなことを想定した場合、行政指導に関する行政手続を踏まえた対応を求める必要性があることから、指定管理者が一定の行政目的のために特定の者に作為又は不作為を働きかける行為は、行政指導に当たると解し、条例を適用している。

指定管理者が条例上の手続を自ら行わなければならないことの課題（実施可能性、適正処理の確保、市の関与等）について、実施可能性については、同市の指定管理者は比較的大規模な組織⁽⁴⁸⁾であり、条例を理解し対応することは可能であること、適正処理の確保については、年度協定締結時の確認、実績報告や現地調査での報告、指導を行っている。

指定管理者の本質は、団体の能力を活かすことで利用者サービスの向上を図るため、必要な権限等を付与するもので、それにより責務も発生する。自治体が積極的に関与する方法では、業務委託と変わらず、同市では指定管理者にできる限り責任を植え付け、管理にあたらせる方法とした。

（２） 神奈川県厚木市

① 条例上の特徴

厚木市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである⁽⁴⁹⁾。

情報公開制度については、情報公開条例において、処分権限を有する指定管理者を「実施機関」に位置付け（２条１号）、条例上は全規定が適用される条文構成になっているため、情報公開の手続を自ら行うこととなっている。また、情報公開制度の運用状況について、処分権限を有する指定管理者の処理状況も公表されている。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、処分権限を有する指定管理者を「実施機関」に位置付け（２条２号）、条例上は全規定が適用される条文構成になっているため、個人情報保護の手続を自ら行うこととなっている。処分権限を有しない指定管理者については、受託者等に位置付けている（14条、15条）。また、個人情報保護制度の運用状況について、処分権限を有する指定管理者の処理状況も公表されている。

行政手続制度については、行政手続条例において、処分権限を有する指定管理者を「市長等」に位置付け（２条４号）、条例を適用しているが、行政指導の主体である「市の機関」には位置付けていない（２条３号・８号）。

(48) プール施設は共同企業体、福祉施設の多くは伊勢崎市社会福祉協議会、会館施設は伊勢崎市公共施設管理公社が指定管理者になっている。

(49) 同市は、指定管理者との協定も公契約条例の対象としている。対象は、予定価格1,000万円以上の業務の委託に関する契約及び管理協定で規則で定める契約（清掃、警備、駐車場管理、受付、案内又電話交換に関する契約）である。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開制度と個人情報保護制度については、処分権限を有する指定管理者については、事実行為のみを委託する業務委託とは性質が大きく異なるものであり、市民の財産である施設に関する情報や個人情報について、実施機関と同等の責務を負わせる必要があるため、2004年に情報公開条例と個人情報保護条例を改正した。処分権限を有しない指定管理者は、管理委託と変わらないため、実施機関に位置付けていないが、個人情報保護条例については、実施機関と位置付けることも検討したが、無理があると判断したため、受託者等に位置付けた。

指定管理者が条例上の手続を自ら行わなければならないことの課題について、指定管理者が扱う情報については、情報公開条例上の行政文書の管理、個人情報保護条例上の個人情報取扱事務の登録、個人情報の適正な維持管理などの手続は、指定管理者としては処分権限の有無にかかわらず、指定管理者と締結する協定書のなかにも位置付けられており、適正に行わなければならないこと、上記のように実施機関と同等の責務を負わせる必要があることから、これらの手続を直接自らの責任として行うことを条例に位置付けた。市の関与としては、委託者としての立場から情報の取扱いに関し、市民に対し最終的な責任を負うものであり、当然に指導監督を行う責務がある⁽⁵⁰⁾。

公開決定等及び開示決定等についての不服申立ての手続は実施機関が行うが、指定管理者に関して特段の規定がなく、指定管理者が行うこととなっている（情報公開条例20条、個人情報保護条例40条）ことについては、使用許可処分に対する不服

(50) 指定管理者候補者となった応募団体の応募書類等の公開請求に対する一部公開決定について、同候補者が不服申立てをした事案における「行政文書一部公開決定処分に対する第三者からの不服申立てについて（答申）」（厚木市情報公開審査会、平成25年7月26日）において、次のように述べられている。市の実施機関は「指定管理者制度が、長又は委員会が有する公の施設に関する管理権限を指定管理者に委任して行う性質のものであり、他の委託業者等と異なり、広く市全体として行政文書の公開制度の実施に取り組む必要があることから、処分権限を有する指定管理者を実施機関とし、条例上の位置付けを明確にしているものである。」と説明している。同審査会の判断では、「条例第2条第1号では、処分権限を有する指定管理者を実施機関として位置付け、条例に基づく事務等を自らの責任と判断で誠実に管理し、執行する義務を負うものと定めている。本件情報は、実施機関となる前の第2期目の指定管理者公募に応じて提出された本件行政文書の一部であるが、前述のとおり、不服申立人が本件施設の指定管理者に指定されていること、さらに、本件行政文書の提出時には、第1期目の指定管理者であったことを考慮すると、条例の趣旨に十分配慮する必要があると考えられる。」としている。

申立て（自治244条の4第3項）と同様、委託者である市長に審査請求を行うものと考えている。

行政手続条例は、2005年に改正し、処分権限を有する指定管理者を市長等に位置付けた。施設の利用承認などの処分を行うこと、設置者としての市の関与はあるものの、指定管理者は独立した団体であり、その立場は市と対等であることなどから、責任を明確にするため、市長等に位置付けた。

指定管理者が同条例上の手続を自ら行わなければならないことの課題について、指定管理者が行う施設の使用承認などの手続は、指定管理者と締結する協定書のなかにも位置付けられており、適正に行わなければならないこと、市の関与については、委託者としての立場から、市民に対し最終的な責任を負うものであり、当然に指導監督を行う責務がある。

行政指導の主体である市の機関には位置付けていないことについては、市から独立した団体であることから、市の機関に位置付けることには無理があると判断した。

指定管理者の使用許可権限の行使に関する実施状況の把握及び長等の関与の運用については、モニタリング指針等に基づき、指定管理者から定期的に報告させるなどして、実施状況を把握し、指導についても必要に応じて実施している。

（3）神奈川県平塚市

① 条例上の特徴

平塚市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において、出資法人等の情報公開の規定を準用して（32条の2）、情報公開の努力義務を規定している。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、市の実施機関の指定管理者に対する措置義務、指定管理者の措置義務、秘密保持義務、罰則が規定されている（51条、62条）が、条例上特徴ある制度設計ではない。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「市長等」に位置付け（2条4号）、条例を適用しているが、行政指導の主体である「市の機関」には位置付けていない（2条3号・8号）。指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は、市の機関が行うこととしている（12条3項）。

② ヒアリング内容

以下、行政手続制度についてヒアリング内容の概要である。

指定管理者を市長等に位置付けている理由については、指定管理者が施設の管理運営に当たって処分権限を有することとなり、行政運営の公正の確保と透明性の向上を図るため、明確にしておく必要があるからであり、指定管理者に責任をもって実施してもらうためである。

不利益処分に関する手続について、市の機関が行うこととしている点については、状況に応じて指定管理者から各施設主管課に連絡や報告を受け、確認を行っている。指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続を市の機関が行うこととしているのは、このような手続は長がすべきと考えている。

行政指導の主体である市の機関には位置付けていないことについては、行政指導は、使用許可や許可取消のように定められた基準に沿って行う行為ではないこと、根拠となる規定を有しないで行われること、様々な場面で様々な形で実施されるものであること、政策判断もあることから、行政の専門知識を有する行政機関がその責任で行うのが望ましいと考え、行政指導の主体となる市の機関に指定管理者を含めていない。

(4) 東京都江東区

① 条例上の特徴

江東区における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において指定管理者が保有している公の施設に関する文書は公文書とみなし、2章の公文書の開示に関する規定を適用し、指定実施機関を通して公文書開示の事務をすることとしている(29条の2)が、不服申立ての規定について適用規定又は読替規定はない。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、個人情報の収集、管理及び利用に関する規定を条例上準用し、指定実施機関を通して条例の事務をすることとしている(39条の2)が、不服申立ての規定について準用又は読替規定はない。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「行政庁」に位置付け(2条2号)、条例を適用している。また、指定管理者を行政指導の主体としている(2条6号)。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開制度と個人情報保護制度については、指定管理者は区に代わって公の施設の管理を行う別の団体であり、その限りにおいて実施機関と位置付けるのではなく、区の指定実施機関の責任において事務を行うこととし、そうすると不服申立ての手續も区で実施することになる。

行政手続条例において、指定管理者を行政庁及び行政指導の主体に位置付けていることについては、区民の権利利益の保護の観点から考えれば、公の施設の管理に関する権限を委任（受任者の責任で行うこと）している指定管理者が行う利用申請の承認等の行政処分は、行政庁の処分と変わらないためである。指定管理者が同条例上の手續を自ら行わなければならないことの課題については、行政手続の所管課（総務課）が適正な指導等を行えば、特に問題なく手續はできると考えているが、実務面では手續の環境が整っていないのが現状である。

（5）神奈川県横須賀市

① 条例上の特徴

横須賀市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである⁽⁵¹⁾。

情報公開制度については、情報公開条例において、指定管理者に情報公開に関し必要な措置を講ずる努力義務を課している（28条）。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、個人情報の保管等に関する規定（2章、一部除く）を準用している（26条3項）が、開示請求等（3章）及び救済手続（4章）の規定は準用していない。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「市長等」に位置付け（2条1号）、条例を適用している。また、指定管理者を「市の機関等」に位置付け（2条8号）、行政指導の主体としている。行政指導に相手方の協力が得られない場合、指定管理者は、行政指導の事実等の公表を市の機関に公表を依頼すること、指定管理者の行政指導に不服がある場合、市の機関に対して不服申出ができることを規定している。前述のとおり、横須賀市暴力団排除条例9条2項で、「市長、教育委員会及び指定管理者は、公の施設の利用が暴力団の利益になると認められるときは、当該公の施設の利用に係る処分について定める条例の規定にかか

(51) 同市は、横須賀市暴力団排除条例で、市が指定管理者の公の施設の管理業務における暴力団員等による不当要求への対応指針の策定等の措置をすること、公の施設の管理及び利用からの暴力団の排除を規定している。

ならず、当該公の施設の利用を認めず、又は利用を認める処分を取り消すことができる。」と規定している⁽⁵²⁾。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開制度については、協定書において情報公開規程を定めることを義務付けており、指定管理者による自主的な公の施設の運営管理と市の関与の程度を比較衡量して、指定管理者自らが適切な制度運用を行うべき主体であると考えている。規程の標準例では、異議申出については、指定管理者は、市長に意見を聴いたうえで回答をすることとしている。また、運用状況について毎年度報告することとしている。

個人情報保護制度についても同様である。

行政手続制度において、指定管理者を市長等に位置付けていることについては、市の機関の指導を受けながら公の施設の利用許可を行う指定管理者は、処分権限を有する市の機関の内部組織であると考えており、指定管理者が公の施設の利用許可をするという行政処分が行政手続条例の対象となることを明確にするためであるとす。指定管理者を行政指導を行う市の機関等に位置付けていることについては、指定管理者が行うことができる利用許可という行政処分は、公の施設を効率的に管理するために限定的に認められた行為であり、これに伴う行政指導についても付随して指定管理者が行うことができると考えている。また、公の施設が利用されるにあたっては、秩序維持等を確保するために臨機の行政指導がなされる必要があるためとする。不利益処分に関する手続について、市の機関が行うこととしている点については、聴聞や弁明の機会の付与の手続は、高度な専門性を前提として慎重な審

(52) 「公の施設の利用が暴力団の利益になると認められるとき」の判断基準が問題となろう。具体例として、斎場における暴力団員等の組葬、暴力団組長等の襲名披露パーティー、暴力団員等の出所祝い、暴力団主催による歌謡ショー等のイベント、暴力団員等による慰安旅行の宿泊・宴会、暴力団員等によるスポーツ大会等の行事、暴力団主催による暴対法対策、資金源獲得その他公序良俗に反する会議（以上、大阪市）、会議室を利用した脱法行為の研究会を開催、コンサート等興行の開催（収益金が暴力団の活動資金になるもの）、襲名披露式を開催、対立抗争からの避難場所として宿泊設備を利用、麻薬の海上取引等船舶による違法行為目的の係留施設の利用、格闘技大会等の興行の開催（収益が暴力団の活動資金となるもの）、祭事において露天を出店（収益金が暴力団の活動資金となるもの）（以上、福岡市）などとしている。なお、千葉市は、暴力団員であっても、個人的な使用は制限の対象とならないとしている（各自治体HP参照）。

理がなされなければならないことから、指定管理者に行わせるのは適当ではないためとする。行政指導の事実等の公表については、権力的作用の色彩が強いことから、市の機関に依頼して適正に行うことが適当であり、不服の申出については、行政手続審議会の意見を聴くなどの慎重な検討がなされるが、高度な行政上の判断が必要とされることから、公正な救済措置を図るため、市の機関に対して不服を申し出ることとしている。

(6) 静岡県富士市

① 条例上の特徴

富士市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において、指定管理者に情報公開に関し必要な措置を講ずる努力義務を課している（30条の2）。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、市の実施機関の指定管理者に対する措置義務、指定管理者の措置義務、秘密保持義務、罰則が規定されている（11条、59条）が、条例上特徴ある制度設計ではない。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「行政庁」に位置付け（2条2号）、条例を適用している。また、指定管理者を「市の機関等」に位置付け、行政指導の主体としている（2条6号）。指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は市の機関が行うこととしている（13条3項）。指定管理者は、行政指導の事実等の公表を市の機関に公表を依頼することを規定している（30条3項）。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開制度については、指定管理者の情報公開の範囲は、施設の管理に関する情報の公開に限ったものであり、その他の事業に関する情報まで公開を求めるものではないため、実施機関に位置付けるまでには至らないと考えている。

個人情報保護制度については、受託事業者と同様の位置付けにしている。

行政手続条例において、指定管理者を行政庁及び市の機関等に位置付けていることについては、処分権限を委任され使用許可等を行うこと、公の施設の管理に関し

て行政指導を行い得ることを理由とする。また、実際に行政指導を行うことがある⁽⁵³⁾。不利益処分に関する手続について、市の機関が行うこととしている点については、民間の法人である指定管理者には、当該手続の執行に関するノウハウがないと思われ、施設利用の適正な権利保護の確保に支障をきたすおそれもあり適当でないとする。行政指導の事実等の公表については、相手方が公表により受ける影響の大きさを考慮し、指定管理者の権限として付与すべきではなく、市の機関に依頼するものとした。

(7) 兵庫県明石市

① 条例上の特徴

明石市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において、指定管理者に情報公開に関し必要な措置を講ずる努力義務を課し、市長等に指定管理者に対する指導努力義務を課している（26条の2）。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、市長等の指定管理者に対する安全確保措置の明示義務、指定管理者の安全確保措置義務、秘密保持義務、罰則が規定されている（12条、44条）が、条例上特徴ある制度設計ではない。

行政手続制度については、行政手続条例において、指定管理者を「行政庁」に含んで解釈し（13条1項但書）、条例を適用している。また、指定管理者を「市の機関等」に位置付け、行政指導の主体としている（2条7号）。指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は市の機関が行うこととしている（13条1項但書）。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

行政手続条例において、指定管理者を行政庁に含んで解釈し、行政指導の主体である市の機関等に位置付けていることについては、指定管理者は、施設の使用許可等を自ら行うものであるため、自治体から指定を受けることによって、自治体の事務を行う権限を委任されると解されるため、その業務の範囲内においては、市長等

(53) ヒアリングでは、スポーツ施設において真剣を使用した居合の申請の際に、安全のために全面使用を指導したことがあったとのことである。

に代わって権限を行使する行政庁の立場に立つものと考えている。そして、行政庁の立場に立ち、使用許可等の権限を行使するにあたり、一定の条件のもとに使用するよう指導するなどの行政指導の有効性は、自治体が直営で管理する場合と異なるところはなく、指定管理者に限って施設の使用許可等の権限は有するものの、行政指導を行うことはできないとする合理性がないため、行政指導を行うことのできる市の機関等に位置付けている。

協定書（例）では、次のように規定している。

第20条 乙（指定管理者）は、センターの使用許可等の処分を行うに当たっては、明石市行政手続条例（平成9年条例第1号）の規定に基づき、次のとおり行政庁としての責務を果たさなければならない。

- (1) 乙は、センターの使用申請を受け付けた場合には、遅滞なく審査及び応答を行うとともに、申請を拒否する場合には理由を提示すること。
- (2) 乙は、自ら行ったセンターの使用の許可を取り消す場合には、不利益処分として、その理由を提示すること。

不利益処分に関する手続について、市の機関が行うこととしていることについては、一般的な行政事務の経験が乏しい指定管理者には、聴聞等の事務は負担が大きいためと考え、平成23年3月に改正した。

(8) 神奈川県藤沢市⁽⁵⁴⁾

① 条例上の特徴

藤沢市における行政手続等の条例上の特徴は、次のとおりである。

情報公開制度については、情報公開条例において、処分権限を有する指定管理者を「実施機関」に位置付け（4条2項）、条例上は全規定が適用される条文構成になっているため、情報公開の手続を自ら行うこととなっている。また、情報公開制度の運用状況について、処分権限を有する指定管理者の処理状況も公表されている。

個人情報保護制度については、個人情報保護条例において、処分権限を有する指定管理者を「実施機関」に位置付け（4条3号）、条例上は全規定が適用される条

(54) 藤沢市は、政令指定市でないため、アンケート調査の対象外であるが、指定管理者制度創設時から行政手続条例等において先進的な条例を制定しているため、個別にヒアリング調査を実施した。三野靖『指定管理者制度 — 自治体施設を条例で変える —』（公人社、2005年）106～108頁参照。

文構成になっているため、個人情報保護の手続を自ら行うこととなっている。事実行為を行う指定管理者については、受託者と同様の位置付けをしている（14条、15条）。また、個人情報保護制度の運用状況について、処分権限を有する指定管理者の処理状況も公表されている。

行政手続制度については、行政手続条例において、処分権限を有する指定管理者を「市長等」に位置付け（2条4号）、条例を適用しているが、行政指導の主体である「市の機関」には位置付けていない（2条3号・8号）。

② ヒアリング内容

以下、ヒアリング内容の概要である。

情報公開条例と個人情報保護条例については、次のとおりである。

条例で定める実施機関は、地方自治法に規定する執行機関のみならず、広く市全体として制度の実施に取り組む必要があることから、処分権限を有する指定管理者を実施機関に位置付けている。また、処分権限を有する指定管理者が行う使用許可処分は行政処分であるため、行政からの処分権限の委任に基づいて取得等した文書等の情報は対象としている。よって、事実行為のみを行っている指定管理者に関しては、情報公開条例は対象外であるが、個人情報保護条例に関しては、公の施設の管理を行う性質上、受託者と同様に守秘義務及び不当な目的での使用禁止を定めている。

処分権限を有する指定管理者は、条例上の手続を自ら行うことの課題については、指定管理者が有する事務要領に従って行うが、手続にあたり不明な点があれば市が関与することになる。また、不服申立ての手続についても、指定管理者が行うことになるが、受付の際には情報公開・個人情報保護制度主管課が窓口になるので、特に問題はないとのことである。

行政手続条例については、次のとおりである。

使用許可等の業務を指定管理者に行わせており、公権力の行使である処分にあたるため、処分権限を有する指定管理者を「市長等」に位置付けている。処分権限を有する指定管理者は、条例上の手続を自ら行うことの課題については、本来処分権限を有する市の機関も「市長等」に含まれると考えており、問題があれば市が関与することになる。行政指導の主体としていないこと、使用許可権限を有することとの関係については、行政手続法では、行政指導は行政機関が行う行為であると定義され、行政機関とは地方公共団体の機関とされていることから、指定管理者は地方

自治法上の地方公共団体の執行機関ではないため、行政手続条例においても行政指導の主体である「市の機関」に含めていない。また、使用許可申請書に係る不備を指摘し、修正を求める行為は、行政指導には該当しないと考えており、その他に行政指導を行うことはないため、「市の機関」に位置付けていないことに問題はないと考えている。

(9) 自治体ヒアリング調査総括

① 情報公開、個人情報保護

「指定実施機関」を通して情報公開条例及び個人情報保護条例の事務をする理由として、利用者の利便性、本来自治体が実施すべきことを指定管理者が代行していること、自治体とは別の団体であることなどから、自治体の実施機関の責任において事務を行うという考え方が示されている（伊勢崎市、江東区）。

指定管理者を「実施機関」に位置付けている理由として、事実行為のみを委託する業務委託とは性質が異なること、市民の財産である施設に関する情報であること、自治体からの使用許可権限の委任に基づいて取得した情報であることから、実施機関と同等の責務を負わせる必要があるという考え方が示されている（厚木市、藤沢市）。また、指定管理者が条例上の手続を自ら行わなければならないことの課題について、情報の取扱いについて協定書のなかにも位置付けられていること、実施機関と同等の責務を負わせる必要があることから、直接自らの責任で行うべきであるとする。ただ、情報の取扱いや手続に関しては、自治体も関与し、委託者である自治体が住民に対し最終的な責任を負い、指導監督を行う責務があるとする（厚木市）。

② 行政手続

指定管理者を長等の行政庁に位置付けている理由として、使用許可権限を有し、自治体の長と同等の権限を有することを明確にするため（伊勢崎市）、独立した団体として自治体と対等な立場であることから責任を明確にするため（厚木市）、公正の確保と透明性の向上を図り、責任をもって実施してもらうため（平塚市）、住民の権利利益の保護の観点から（江東区）などの考え方が示されている。

指定管理者を行政指導の主体としている理由として、指定管理者の誤った対応の可能性を想定し、行政指導に関する行政手続を踏まえた対応を求める必要があること（伊勢崎市）、公の施設を効率的に管理するために限定的に認められた使用許

可権限に伴う行政指導も付随して指定管理者が行うことができること、秩序維持等の確保のために臨機の行政指導がなされる必要があるため（横須賀市）、使用許可権限は有するものの、行政指導はできないとする合理性がないため（明石市）などの考え方が示されている。

一方、指定管理者を行政指導の主体としていない理由として、行政指導は、使用許可等のように定められた基準に沿って行う行為ではないこと、根拠規定を有しないで行われること、様々な場面で様々な形で実施されるものであること、政策判断もあることから、行政の専門知識を有する行政機関の責任で行うのが望ましい（平塚市）、指定管理者は地方自治法上の地方公共団体の執行機関ではないため、使用許可申請書の修正を求める行為等は、行政指導には該当せず、その他に行政指導を行うことはないため（藤沢市）などの考え方が示されている。

不利益処分に関する意見陳述の手続を自治体の機関が行うこととしている理由として、聴聞等の手続は、高度な専門性を有し慎重な審理が必要なことから、指定管理者に行わせるのは適当ではないため（横須賀市）、民間法人である指定管理者にはノウハウがなく、施設利用の適正な権利保護の確保に支障をきたすおそれもあるため（富士市）、行政事務の経験が乏しい指定管理者には聴聞等の事務は負担が大きいため（明石市）などの考え方が示されている。

一方、同手続きも指定管理者が行うこととしている場合における課題については、比較的大規模な法人が指定管理者になっていること（伊勢崎市）、指導等の自治体が関与することにより対応する（伊勢崎市、厚木市、江東区、藤沢市）などの考え方が示されている。

5. 指定管理者による公の施設の利用拒否の裁判例

（1）裁判例

指定管理者制度が導入された公の施設の利用に関して裁判で争われた事件として、使用許可の取消しに関する裁判例と使用不許可に関する裁判例がある。前者の使用許可の取消しに対する効力停止の裁判例として、①岡山地決平18.10.24裁判所HP、②東京高決19.3.1裁判所HP（原審：東京地決19.2.28裁判所HP）及び③仙台高決平19.8.7判タ1256号107頁、④東京高決19.3.1（②）の国家賠償訴訟として東京地判平

21. 3. 24裁判所HP、がある。後者の使用不許可に対する仮の義務付けの裁判例として、⑤岡山地決平19. 10. 15判時1994号26頁がある。

①③⑤は在日朝鮮人の歌劇団の公演について、②④は在日朝鮮人の集会について、右翼団体の抗議活動を受けて、その使用許可を取消し又は使用不許可をしたことに対する裁判である。いずれも上尾市福祉会館使用不許可事件（最判平8. 3. 15民集50巻3号549頁）の判決の考え方を踏まえて、原告側の主張が認められている。本稿で問題とするところは、指定管理者による使用許可の取消し又は使用不許可における行政手続、自治体の関与についてである。この点に関する各事案の概要は次のとおりである。

①は、倉敷市民会館について、2006年8月31日に指定管理者に対して使用許可申請をし、同日、指定管理者から使用許可がなされ、使用料を納付し、同年9月15日に指定管理者から使用許可を受けていない部屋を他の団体が公演を妨害する目的で使用すると混乱するので、全館の使用を勧められたため、同日全館の使用許可申請をし、許可され、使用料も納付した。しかし、同年10月13日、指定管理者は、妨害活動が激しくなることが予測され、管理上支障が生じるとの理由で使用許可を取り消した。効力停止の相手方は、指定管理者であり、決定文の事実からは、自治体の関与は特に言及がない。なお、指定管理者は、財団法人倉敷市文化振興財団である⁽⁵⁵⁾。

③は、仙台市民会館について、2007年3月9日に指定管理者に対して使用許可申請をし、同月15日に指定管理者から使用許可がなされたが、仙台市長は2007年5月9日付で使用許可取消のための聴聞手続の通知を発し、同月28日に聴聞を実施し、同年6月5日に妨害行為等により混乱が生じることにより、管理等に支障を及ぼすおそれがあるとの理由で使用許可を取り消した。効力停止の相手方は、仙台市である。なお、指定管理者は、民間の企業体である。

⑤は、岡山シンフォニーホールについて、2007年1月19日に指定管理者に対して使用許可申請をしたが、同年7月20日に街宣活動や交通状態の混乱等の状況を踏まえ利用者の安心・安全の確保を考え、管理に支障を及ぼすとの理由で使用不許可とした。申請者は、指定管理者に対して同月25日に不許可処分に対する救済方法の教示を求めたところ、同月31日付で岡山市長に対する審査請求又は処分取消しの訴えによる救済方法があることを教示した。仮の義務付けの相手方は、指定管理者である。なお、指

(55) 同施設の平成18年度「指定管理業務評価結果書」（倉敷市）。

定管理者は、財団法人岡山シンフォニーホールである⁽⁵⁶⁾。

②④は、日比谷公園大音楽堂について、2007年1月25日に指定管理者に対して使用許可申請をし、同日、使用を承認したが、同年2月23日に東京都が指定管理者に対して、大きな混乱が危惧され、警察の警備等によってもなお混乱が予見され、管理に支障が生じるとの理由で、使用承認を取り消すよう指示をしたため、指定管理者は同月26日に取消処分をした。効力停止の相手方は指定管理者、国家賠償請求の相手方は東京都である。なお、指定管理者は、民間の共同事業体である。

事 案 の 概 要

裁 判 例	年月日	事 実
①倉敷市民会館 効力停止の相手方…指定管理者（市財団）	06. 8. 31	使用許可申請、使用許可、使用料納付
	06. 9. 15	全館の使用許可申請、使用許可、使用料納付
	06. 10. 13	使用許可の取消
②④日比谷公園大音楽堂 効力停止の相手方…指定管理者（民間） 国家賠償請求の相手方…東京都	07. 1. 25	使用許可申請、使用許可
	07. 2. 23	東京都：指定管理者に使用許可取消の指示
	07. 2. 26	使用許可取消
③仙台市民会館 効力停止の相手方…市 指定管理者…民間	07. 3. 9	使用許可申請
	07. 3. 15	使用許可（指定管理者）
	07. 5. 9	使用許可取消の聴聞手続通知（市長）
	07. 5. 28	聴聞実施（市長）
⑤岡山シンフォニーホール 仮の義務付けの相手方…指定管理者（市財団）	07. 1. 19	使用許可申請
	07. 7. 20	使用不許可
	07. 7. 25	不許可処分に対する救済方法の教示要求
	07. 7. 31	岡山市長に対する審査請求・処分取消訴訟の教示

（２） 条例等の規定

これらの事件が起きた各自治体における行政手続条例及び施行規則並びに聴聞規則

(56) 「岡山市指定管理者導入施設一覧」（岡山市）。

において、指定管理者を行政庁として明文化している自治体はない⁽⁵⁷⁾が、東京都は、行政手続条例施行規則において、「指定管理者に公の施設の管理を行わせる場合において、当該公の施設の管理に関する条例に基づいて当該指定管理者が行うこととされている処分に係る聴聞にあつては、知事が別に定める者」（2条2号）と規定し、聴聞規則において、適用範囲である「知事及び知事の権限に属する事務を委任された者」から「指定管理者を除く」とされている（2条）。また、「指定管理者制度に関する東京都指針」では、「指定管理者は、行政手続条例に規定する『行政庁』に含まれる。」とし、「使用許可の取消など不利益処分を行う際には、行政手続条例に従う必要がある。」としている。そして、「公の施設の設置管理条例と東京都行政手続条例の適用関係について」では、「指定管理者が不利益処分を行う場合には、都と協議を行うなど、慎重かつ適切な判断を行うことが必要である。そのために、不利益処分に至るまでの業務フローを指定管理者と都で協議するなど、事前の準備を行う必要がある。」、「指定管理者が不利益処分を行う場合には、東京都行政手続条例に基づき、聴聞手続をとることになる。聴聞の運用は各行政庁に課せられた事務であるから、原則として、行政庁である指定管理者の責任において聴聞に際する具体的な手続等を設けておかなければならない。」、「不利益処分については、それぞれの施設の性質に応じて、必要があれば都の承認、協議、同意などの関与を行う規定を条例で設けること。」などとしている。

6. 考 察

(1) 論説の状況

指定管理者制度における行政手続等のあり方に関して、次のような論説がある。

(57) ③において、使用許可は指定管理者が、使用許可の取消しは市長が、聴聞手続は市長が実施しているが、仙台市民会館条例では使用許可の取消しも指定管理者の権限になっており、行政手続条例には指定管理者に関する規定はなく、行政庁（定義なし）が意見陳述のための手続を執らなければならないと規定しており、条例の規定と同事件における実際の手続の整合性が無い。⑤において、岡山市長に対する処分取消しの訴えによる救済方法を教示しているが、取消訴訟の被告は指定管理者でなければならない（行訴11条2項）。各制度における指定管理者の位置付けと実務の不整合、無理解の一端が表れている。

磯部哲氏は、草加市の条例⁽⁵⁸⁾を引き合いに、指定管理者に委ねた結果、従前は情報公開条例に基づく開示請求を通じてアクセス可能であった情報が得られなくなるのは問題であり、「実施機関」のなかに指定管理者を加えるという方策も理論的には考えられるであろうが、指定管理者は私的主体であるので議論もあるところであり、同市の例は一つの工夫であるとする。また、実施機関が指定管理者から関連文書を取得しておく必要があるので、指定の際の附款として関連文書の市長への提出義務等を負わせておくべきとする⁽⁵⁹⁾。

宇賀克也氏も、指定管理者を実施機関とすることが可能かについては議論があり得るが、指定管理者は行政事務を代行する機関であり、指定管理者としての業務に関しては、実施機関として位置付けることは可能であるとし、草加市の条例を紹介したうえで、公の施設の管理が指定管理者に委任された場合、従前は個人情報保護条例に基づき認められていた個人情報保護の水準が低下するおそれがあり、指定管理者を実施機関としない地方公共団体は、公文書概念の拡大を行うことが望ましいとする。また、受託業者等に契約で守秘義務を課すのみでは、違反に対し罰則を科すことができないため、条例で守秘義務を課し、違反に対し実効性を伴った罰則を定めておくべきとし、個人情報保護法との関係では、指定管理者に対する規制は、行政代行的性格に照らし公的部門の個人情報保護措置として行われるものであり、規制の目的が異なり適法であるとする⁽⁶⁰⁾。

人見剛氏は、指定管理者制度のように私人が処理する公共的任務が行政処分の性質を有する場合、行政手続条例等の統制ルールは、「行政庁」、「処分」などの作用法的概念は、その主体の如何を問わず統制対象となるのに対して、「行政機関」、「実施機関」などの組織法的概念に依拠して統制ルールが設けられている活動類型や領域・分野については、行政主体が直接実施する場合とでは法的扱いが異なるとする。そのため、行政機関でない私人たる指定管理者が行う指導・勧告などは、行政手続条例上の行政指導にはあらず、行政指導の統制ルールは適用されないとし、情報公開条例及び個人情報保護条例における行政機関にも該当しないとする。そのうえで、各自治体の条例による対応を紹介している。そのうえで、公共的活動の主体が、官であ

(58) 「公文書」に、指定管理者が保有している文書を含めている。

(59) 磯部哲「行政保有情報の開示・公表と情動的行政手法」磯部力・小早川光郎・芝池義一『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）349頁。

(60) 宇賀克也「個人情報保護条例の現状と課題」ジュリストNo.1367（2008.11.15）49・56～57頁。

るか民であるかを問わず、共通の法理が妥当するとの理論展開をしている⁽⁶¹⁾。

大橋洋一氏は、指定法人の場合、行政権限を民間法人に行政庁が委任するわけであるから、権限行使の相手方である市民からすれば、委任に伴って不利益が生じないような制度的担保措置が関心事になるとしたうえで、主務大臣が権限行使をしていたならば行政機関情報公開法により市民が開示請求権を大臣に対して有していたところを、委任がなされると、法人に対して請求権を失うことになってしまうので、民間法人も開示請求に応ずることを権限委任の条件としなければ、情報公開逃れが進むとする⁽⁶²⁾。

米丸恒治氏は、私人による権力も公権力の行使にあたる作用である以上は、その作用法及び手続上の適正さを担保するための手続が必要であるとしたうえで、行政処分を行う指定機関等の行政庁については、行政手続法の適用を徹底するべきとする。また、私人による権力行使過程の透明性が確保されるべきであり、公的部分について情報公開を確保してゆくことが検討されるべきとする⁽⁶³⁾。

行政の民営化等に関する一般論として、次のような論説がある。

山本隆司氏は、私的主体が公的組織に委ねられた事務を遂行する行為について、第三者私人の権利保護のルートとして行政手続法が適用されるのは、①私的主体の行為がそれ自体として行政処分ないし権力的事実行為と解釈される場合、②私的主体の行為の形式や行為の性質から考えて、協働する私的主体が自らの行為について第三者私人に対して負う責任が、行政機関が第三者私人に対して負う責任から、法的に明確に分けられていない場合とし、公的組織と私的主体の間の行為自体の同質性及び行為ないし手続の連関性が基準となるとする。情報公開については、公私協働において国は、国民・第三者私人に対する責任を、自ら措置を実施するのではなく、協働する私人が適切な措置をとるよう制度を整備することによって果たすのが基本と考えられるとしたうえで、文書開示（決定）は、指定法人等が行うものと制度化できるとする一方、国民が監督行政機関に対し、指定法人等に文書開示を命令するよう、あるいは指定法人等に文書の提出を命令して行政機関の手で請求者に文書を開示するよう求める申請手続を制度化することも可能ではあり、指定法人等の事務処理能力に限界がある場合

(61) 人見剛「公権力・公益の担い手の拡散に関する一考察」公法研究70号（2008年）177～180頁。

(62) 大橋洋一「政策実施論と行政組織」『政策実施』（ミネルヴァ書房、2010年）43頁。

(63) 米丸恒治「「民」による権力行使」小林武・見上崇洋・安本典夫『「民」による行政』（法律文化社、2005年）70頁。

は現実的かもしれないとする⁽⁶⁴⁾。

斎藤誠氏は、私企業であれ、NPOであれ、従来行政が法律や条例に基づき行ってきた諸活動を、私組織が引き受ける場合には、そこに共通して適用されるルールが想定され、行政機関による任務・事業実施については、法律による行政の原理、階層的な組織構造、公務員の中立性要求など、確立されたルールがあり、協働事業の実施主体についても、従来、行政が単独で担っていた任務・事業を行う場面では、原則としてこのルール群と同様なものを設定すべきであるとする。

個人情報保護・情報公開について、協働の相手方のもとには、サービス利用者としての住民など、第三者の情報が集積され、個人情報保護制度の設計・適用が課題となるとしたうえで、その組織・運営に関しては、行政の任務を受託し、あるいは、新たな協働活動を行うことについて、情報公開の規律も要請されるとする。受託事業の性質、地方公共団体の出資・組織における関与のあり方によっては、第三セクターを含め、協働の相手方を実施機関とすることも可能であると考えられるとし、個人情報保護条例の保護対象とする場面を類型化すべきとする。

そして、協働の担い手の組織・運営については、学説において、いわゆる政府関係法人・組織に対して「行政主体なりや否や」という一点に焦点を当てたアプローチではなく、情報公開・手続も含め、当該団体のガバナンスという視角が重要である、との共通理解が形成されつつあるとする⁽⁶⁵⁾。

(2) 調査結果を踏まえた考察 — 制度設計 —

情報公開条例及び個人情報保護条例については、条例上、指定管理者を実施機関に位置付けている自治体は、情報公開条例で4自治体、個人情報保護条例で3自治体、条例を適用・準用したうえで手続は長等が行うとする自治体は、情報公開条例で5自治体、個人情報保護条例で13自治体ある。一方、情報公開条例において指定管理者及び自治体実施機関に対する規定が全くない自治体が4割もある。行政手続条例については、ほとんどの自治体の特段の明文規定はなく、条例上、行政庁・長等に位置付けている自治体は12自治体あるが、そのうち指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は自治体の機関が行うと規定するのは4自治体である。

(64) 山本隆司「日本における公私協働」稲葉馨・亘理格『藤田宙靖博士東北大学退職記念 行政法の思考様式』（青林書院、2008年）203・204、213頁。

(65) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）493・499～500頁

運用上の取扱いについては、情報公開条例及び個人情報保護条例においては、協定で必要な措置等をするのが半数前後で多く、手続の窓口は指定管理者のみとするのが半数弱で自治体と両方の窓口とするのは2割弱と少なく、実施状況の報告がないとするのが5割弱と多い。行政手続条例においては、協定で必要な措置等をするのが4割弱ある一方、運用上の取扱いなしとするのも4割弱あり、利用制限の長等への事前手続を条例で定めるのはほとんどなく、運用で対応するのが5割弱と多く、運用上の対応もしていないのが3割弱ある。

以上のことから見えてくることは、次の点である。①そもそも、指定管理者制度における行政手続等の条例上の対応が消極的であること。②情報公開条例及び個人情報保護条例においては、自治体の機関が手続を実施することにより、実効性を確保しようとしている自治体が一定数あること。③行政手続条例については、ほとんどの自治体で明文規定はなく、行政庁等に位置付けている自治体は一定数あるものの、不利益処分の手続を自治体の機関が実施する自治体は少ないこと。④情報公開条例及び個人情報保護条例における運用上の取扱いは、協定で必要な措置等を定めている自治体が多いが、実際の対応・関与は指定管理者まかせである自治体が多いこと。⑤行政手続条例における運用上の取扱いは、協定で必要な措置等を定めている自治体がある一方、なんらの対応をしていない自治体も多くあること。

ヒアリング調査も踏まえて指定管理者制度における行政手続等の制度設計のあり方については、次のような対応が望ましいのではないか。

情報公開条例については、指定管理者を実施機関に位置付けて、情報公開に関する事務も指定管理者に委ねるよりは、指定管理者が保有する公の施設に関する文書を情報公開条例の公文書に含み又はみなしたうえで、情報公開に関する事務は自治体の機関が実施する形が望ましいであろう。また、自治体の機関から指定管理者に対する文書提出要求規定も必要であろう。

個人情報保護条例については、収集の制限、個人情報取扱事務・個人情報ファイルの利用等の届出、利用及び提供の制限、適正管理、委託に伴う措置等、個人情報の適切な取扱いの確保のための規定は指定管理者にも準用し、自己情報の開示、訂正及び利用停止の請求、不服申立て等の事務は、自治体の機関を通じて実施する形が望ましいであろう。また、秘密保持義務違反に対する罰則も適用するべきであろう。そのほか、指定の際に個人情報保護審議会の審議を経ること、電子計算機処理状況の同審議会への報告、指定管理者が委託をする場合の実施機関の承認、指定期間終了時及び指

定取消時の個人情報の自治体への返却⁽⁶⁶⁾等の規定も必要であろう。

行政手続条例については、指定管理者を行政庁又は処分を行う長等に明確に位置付けたうえで⁽⁶⁷⁾、指定管理者がする不利益処分に関する意見陳述の手続は、自治体の機関が実施する形が望ましいであろう。そのうえで、行政手続条例施行規則における聴聞主催者規定、行政手続オンライン化条例における規定と整合性をとる必要もある。

指定管理者を行政指導の実施主体とするべきかについては、実際には窓口や現場での申請や利用に際して指導・助言等はしているであろうし、またせざるを得ない場合もあろうこと、誤った行政指導をしないためにも行政指導のルールを徹底させることの有益性等を考えると、規定上、明文化しておいた方がよいとも思われるが、民間事業者である指定管理者に行政指導の裁量を持たせるべきでなく、使用許可の判断に迷う場合は、自治体と協議したうえで判断するべきではないか等、実施主体とするべきでないとの考えもあろう。実際上の必要性等を考えれば、行政手続条例で指定管理者も行政指導の実施主体として明文化して、行政指導のルールを徹底させたうえで、使用不許可や使用許可取消等の利用制限に関する権限については、個別の公の施設の設置条例で事前に自治体の機関と協議又は承認を経ること等の規定を設け、また自治体の機関にも権限を留保する形で規定する⁽⁶⁸⁾ことが望ましいのではないかと。

一方、公の施設といっても地域の集会所から大規模施設等、また管理者も地域団体やNPO、民間企業や外郭団体等、施設及び管理者にも様々な規模・性格のものがあり、一律にそのような規制をかけることが実務上困難なことも考えられる⁽⁶⁹⁾。地方自治法は、公の施設を「条例で定める重要な公の施設」（自治96条1項11号）⁽⁷⁰⁾及び「条例で定める重要な公の施設のうち条例で定める特に重要なもの」（自治244条の

(66) 指定管理者が交代する場合の当該施設の利用者の個人情報の引継ぎには、困難な問題が生ずることがある。ある自治体のスポーツ施設の選定に携わった際、現指定管理者が独自のシステムで管理している利用者の健康状態等の情報は、当該企業のノウハウ・システムによる情報であり、仮に指定管理者が交代した場合は、他社には引き継がないという問題に直面した。

(67) 「行政庁」の定義のない場合、行政庁又は長等の定義で「条例等に基づき処分権限を有する機関」、「これらの機関から処分権限の委任を受けた機関」等と規定している場合は、必ずしも明文化せずとも解釈で指定管理者を行政庁又は長等を含むことは可能である。

(68) 三野前掲書60頁以下。

(69) 小規模施設や地域密着施設、また使用許可制をとっていない施設等は、業務委託にすることによって、行政手続等についても、従来通り各条例において自治体の機関に直接適用されることで事足りるのではないかと。

(70) 長期かつ独占的な利用に議会の議決が必要。

2第2項)⁽⁷¹⁾というカテゴリーを設けている⁽⁷²⁾。そこで、最低限このような重要な施設においては、行政手続等の条例上の指定管理者の位置付け、公の施設の設置条例で指定管理者に付与する権限の範囲及び自治体の機関の関与を明確化しておくことによって、住民の利用権や管理運営の透明性等を制度的に担保していくことが必要であろう。

おわりに

— 公の施設における指定管理者制度と公共性の確保 —

(1) 指定管理者制度と住民の権利保障

指定管理者制度は、使用許可権限も含めて包括的に公の施設の管理運営を民間事業者等の指定管理者に行わせることができる制度である。筆者は、制度創設時からこのことによる住民の利用権や管理運営の透明性等を制度的にどう確保していくかという観点から、指定管理者制度における行政手続等について関心を持ってきた⁽⁷³⁾。

行政手続等の条例上、指定管理者を実施機関や行政庁・長等に明文上位置付けている自治体は少なく、多くの自治体が努力義務等を課すにとどまっている。筆者は、使用許可権限の行使が可能なこと、利用料金を収受できることなど、指定管理者制度は公の施設に関する自治体の権限を包括的に行使させるものであることから、制度創設時から行政手続等の条例上、実施機関や行政庁・長等に明確に位置付けるべきと主張してきた。いうまでもなく、指定管理者による公の施設の管理運営の透明性・公平性を確保することが、住民の利用権を保障するうえで欠かせないからである。また、実際に指定管理者制度を導入した施設において、違法な利用拒否の事件も起きている。

一方で、本調査研究を通じて、公の施設及び指定管理者の多様性に鑑みると、果たして条例上、実施機関や行政庁・長等に位置付けるだけでよいのかという疑問が湧いてきた。それは、条例に位置付けたとしても、実際に行政手続等の一連の事務処理や

(71) 廃止し、又は条例で定める長期かつ独占的な利用をさせるときには、議会の特別多数議決(2/3)が必要。

(72) 具体的に各自治体の条例では、ホール、病院、公園、図書館、運動施設、文化センター、美術館、福祉施設、上下水道、火葬場、墓園等が位置付けられている。公益財団法人地方自治総合研究所所内研究会(2015.5.1)での菅原敏夫研究員から示唆を得たものである。

(73) 三野前掲書101頁以下。

手続を指定管理者が行えるのかという課題（実施可能性、適正処理の確保、自治体の関与の必要性等）である。無論、文書管理、個人情報の取扱い、使用許可権限行使時の手続等は、適正に実施させることは当然であるが、情報公開・個人情報保護であれば公開・開示等手続や不服申立て⁽⁷⁴⁾、行政手続であれば不利益処分時の聴聞等、果たしてすべての指定管理者が適正に処理できるのであろうか。また、自治体は条例で実施機関等に位置付け、「しっかりやれ」とだけのスタンスでよいのであろうか。

当たり前のことであるが、指定管理者制度を導入しても公の施設であることには制度上は何ら変わりなく、そうであるならば自治体が考えるべきは、利用者である住民の視点に立ってどのように制度設計をし、運用するかである。指定管理者制度だからこのような手続もすべて指定管理者にお任せというスタンス「指定管理者おまかせ主義」⁽⁷⁵⁾ではなく、公の施設の管理運営が適切になされているか住民が監視できる、また住民の利用権が保障される制度設計と運用が求められる。そのためには、指定管理者を実施機関や行政庁・長等に位置付けるにとどまらず、実際の事務処理や手続が実効あるものとなるよう、自治体が関与する必要がある。そうすると、指定管理者にも行政手続等の条例を適用し、又は行政庁・長等に位置付け、文書管理、個人情報の取扱い、使用許可権限行使時の手続等は、直接、指定管理者に適用したうえで、公開・開示等の手続や不服申立て、不利益処分時の聴聞等は、自治体の責任で実施するという手法は、検討に値するであろう。

（２） 指定管理者制度と公の施設の公共的価値

指定管理者制度を導入すればすべて⁽⁷⁶⁾が解決するという「指定管理者制度万能論」⁽⁷⁷⁾は、どうであったか。例えば、第三セクターの整理、公の施設の管理運営業務からの撤退は、一定進んでおり⁽⁷⁸⁾、財政削減にも一定寄与しているであろう。施設管理の

(74) 使用許可権限に関する審査請求は、長に対して行う（自治244条の4第3項）ため、指定管理者は審査請求に対する決定の権限はない（篠原前掲論文28頁）。

(75) 三野靖「指定管理者制度と自治体行政」グリーン・エージ38巻3号8頁以下。

(76) 自治体の財政削減（逆に収益上納制による財政収入）、施設管理や契約手続の手間、第三セクターの整理、サービスの向上等。

(77) 三野前掲論文。

(78) 公の施設の管理運営を行っていた第三セクターは、2004年3月31日時点で9,947法人中4,304法人、2012年3月31日時点で7,181法人中2,733法人（「第三セクター等の状況に関する調査結果」（総務省自治財政局、2005年3月、2012年12月））である。

手間も、「指定管理者おまかせ主義」の自治体においては、削減されたであろう。契約手続の手間は、指定管理者への一括委託により、個別に業務委託する手間から解消された面はあろうが、果たして手放して喜んでよいのであろうか。例えば、指定管理者からの業務委託（実質的には再委託）また委託先からの再々委託の契約手続は、指定管理者の随意で進められるがそれでよいのであろうか⁽⁷⁹⁾。指定管理者による管理運営業務のなかにブラックボックスを作り、不明朗な再（再）委託による個人情報の漏洩や安全管理の不備等のおそれはないか。指定管理者制度は、指定管理者におまかせすることによって自治体の財政削減のために寄与しても、管理運営業務における透明性や責任体制が不明確になっては、自治体行政のなかに住民のコントロールが及ばない領域を作ってしまう。

指定管理者制度は、民間の発想とノウハウを活かし、公の施設の管理運営を効果的かつ効率的に行おうとするものであるが、当該自治体の公の施設であることには変わりない。公募においてユニークな事業内容が提案されることも珍しくないし、またそれを競っているともいえる。また、実際にこれまで自治体や第三セクターが実施してきた事業にはなかったようなものも実施されている。ただ、なかには公の施設における事業として首を傾げざるをえないものも見受けられる⁽⁸⁰⁾。

もとより公の施設は「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設」（自治244条1項）であり、個々の施設には設置目的がある。細かな評価やチェックのシステムは、各自治体で工夫をして実施しているであろうが、肝心の当該公の施設を住民の利用に供することによって実現しようとしている（いた）政策目的、ひいては実現すべき公共的価値は何である（あった）か、を見つめ直すことに立ち戻るべき

(79) 三野靖「公共サービス民営化における公共性の価値とルール——指定管理者制度の外部監査結果報告書より——」公営企業40巻2号12頁以下で、具体例をもとに論述している。

(80) ある県の音楽ホールにおいては、毎年、指定管理者の自主事業として市主催の花火大会の日にホールのフロアーを利用して、金魚すくいや飲食をしながら花火を見るイベントを行っている（大人1万円、子ども5千円）が、そもそも県の担当課はそのような事業自体を把握しておらず、筆者がイベントに疑問を呈しても何も答えられない。もし、このようなイベントが公の施設サービスとして認められるのであれば、県が直営で管理運営した場合も実施できるということになる。ちなみに同ホールの条例上の目的は、「文化の振興」である。

でないか⁽⁸¹⁾。指定管理者制度は、包括的に管理運営を委ねることができる制度であるが、自治体の「指定管理者おまかせ主義」により指定管理者の自由度が独り歩きし、もはや「公」の施設ではなくなっている施設はないか、政策目的、公共的価値を失ってははいないか、検証する必要がある。そのうえで、どのようにして公の施設の公共的価値を確保し、また住民の権利を保障するか、そのための実効性のある制度設計（ルール作り）と運用が求められる。指定管理者制度は、創設から10年以上が過ぎ、マンネリ化するなかで制度が持つデメリットへの認識がかなり低下しているのではないかと危惧される。自治体はもとより、利用者である住民による検証こそ必要なときが来ている⁽⁸²⁾。

(みの やすし 香川大学法学部教授)

キーワード：指定管理者制度／公の施設／情報公開／個人情報保護／行政手続

(81) 晴山一穂『行政の変容と行政の公共性』（法律文化社、2004年）187～188頁は、行政の目的を示す概念としての「公益」や「公共の福祉」の内容は、公共的価値（基本的人権の保障を中核とする国民の福利の実現）と理解すべきとしたうえで、抽象的概念である「公益」や「公共の福祉」は、各種行政領域において当該領域の行政目的を示すより具体的な法概念として現れてくることになり（例えば、社会保障行政における「健康で文化的な生活の保障」等）、これらの諸概念もそれぞれの行政領域に密接にかかわるより具体的な人権の保障という観点からその規範的意味内容が捉えられるべきとする（例えば、生存権等）。また同208頁は、「公共性」という概念について、①ある事物、役務そのものに着目して、それが社会の成員の協働の利益を実現するために必要ないし有用であるという意味で用いられる場合（教育の公共性、環境の公共性、鉄道の公共性等）、②国家が一定の役務を自らの業務として行う場合に、国家が行うという点に着目して用いられる場合とする。①は、役務の担い手が国家であるかどうかとは直接かかわりなく、役務そのものの内容に着目し、②は、対象となる役務そのものが公共的であるという意味に加えて、国家自身が行うことからくる特色（民主的統制、公務員による業務遂行等）も含めて理解されるとする。

その外、三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006年）、西尾勝・小林正弥・金泰昌編『自治から考える公共性』（東京大学出版、2004年）参照。

(82) 指定取消と施設の統廃合が進んでいる（「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（総務省、2012.11））ことに関して、三野靖「導入10年、指定管理者制度の実態と課題」都市問題104巻71頁以下参照。

<資料>

指定管理者制度における情報公開、個人情報保護及び行政手続に関する調査票

自治体： 担当課：
 担当者： TEL： メール：

I. 情報公開制度について

1. 情報公開条例において指定管理者を「実施機関」に位置づけていますか。

(ア)位置づけている (イ)位置づけていない (ウ)位置づけていないが、規定を条例上準用している

理由

2. 情報公開条例において指定管理者にどのような義務を課していますか。

(ア)必要な措置を講ずる義務 (イ)公開や必要な措置を講ずる努力義務 (ウ)規定なし

(エ)その他 ()

理由

3. 情報公開条例において長等の実施機関は、指定管理者にどのような対応をすることとしていますか。(複数回答可)

(ア)必要な措置を講ずる (イ)協定で必要な措置を明らかにする

(ウ)必要な措置を講ずるよう指導する (エ)その他 ()

4. 指定管理者に対する情報公開請求について、どのような運用上の取扱いをしていますか。(複数回答可)

(ア)運用基準・要綱等を定めている (イ)協定で必要な措置等を定めている

(ウ)モデル規程を定めている (エ)特になし (オ)その他 ()

具体的内容

5. 指定管理者に対する情報公開請求の窓口について、どのような取扱いをしていますか。

また、(イ)(ウ)の場合、条例・規則上、長等の実施機関から指定管理者に対する文書提出要求に関する規定又は指定管理者から長等の実施機関への文書提出義務に関する規定はありますか。

(ア)指定管理者のみを窓口 (イ)自治体のみを窓口 (ウ)指定管理者・自治体とも窓口

(エ)その他 ()

理由

(イ)(ウ)の場合

①長等の実施機関から指定管理者に対する文書提出要求に関する規定

・ 条例にあり ・ 規則にあり
 ・ 条例規則にないが、a 要綱にある b 協定にある c その他 ()

②指定管理者から長等の実施機関への文書提出義務に関する規定

・ 条例にあり ・ 規則にあり
 ・ 条例規則にないが、a 要綱にある b 協定にある c その他 ()

6. 指定管理者に対する情報公開請求の実施状況について、どのように対応していますか。

(ア)指定管理者から報告あり (把握している)

①根拠 条例 規則 要綱 協定 その他 ()

②実績：22年度 件、21年度 件、20年度 件、19年度 件、18年度 件

③実施状況の公表 有 無

(イ)指定管理者から報告なし (把握していない)

(ウ)その他 ()

7. 指定管理者制度における情報公開について、貴団体の特徴的な対応があればお書きください。

--

II. 個人情報保護制度について

1. 個人情報保護条例において指定管理者を「実施機関」に位置づけていますか。

(f)位置づけている (g)位置づけていない (h)位置づけていないが、規定を条例上準用している

理由

2. 個人情報保護条例において指定管理者にどのような義務を課していますか。(複数回答可)

(f)必要な措置を講ずる義務 (g)必要な措置を講ずる努力義務 (h)個人情報を適正に管理する義務

(i)規定なし (j)その他 ()

理由

3. 個人情報保護条例において指定管理者の秘密保持義務を規定していますか。

(f)規定している (g)規定していない (h)その他 ()

4. 個人情報保護条例において指定管理者に対する罰則を規定していますか。

(f)規定している (g)規定していない (h)その他 ()

5. 個人情報保護条例において長等の実施機関は、指定管理者にどのような対応をすることとしていますか。(複数回答可)

(f)必要な措置を講ずる (g)協定で必要な措置を明らかにする

(h)必要な措置を講ずるよう指導する (i)その他 ()

6. 指定管理者に対する個人情報開示請求等について、どのような運用上の取扱いをしていますか。(複数回答可)

(f)運用基準・要綱等を定めている (g)協定で必要な措置等を定めている

(h)モデル規程を定めている (i)特になし (j)その他 ()

具体的内容

7. 指定管理者に対する個人情報開示請求等の窓口について、どのような取扱いをしていますか。

また、(f)(g)の場合、条例・規則上、長等の実施機関から指定管理者に対する個人情報提供要求に関する規定又は指定管理者から長等の実施機関への個人情報提供義務に関する規定はありますか。

(f)指定管理者のみを窓口 (g)自治体のみを窓口 (h)指定管理者・自治体とも窓口

(i)その他 ()

理由

(f)(g)の場合

①長等の実施機関から指定管理者に対する個人情報提供要求に関する規定

・ 条例にあり ・ 規則にあり

・ 条例規則にないが、a 要綱にある b 協定にある c その他 ()

②指定管理者から長等の実施機関への個人情報提供義務に関する規定

・ 条例にあり ・ 規則にあり

・ 条例規則にないが、a 要綱にある b 協定にある c その他 ()

8. 指定管理者に対する個人情報開示請求等の実施状況について、どのように対応していますか。

(7) 指定管理者から報告あり (把握している)

① 根拠 条例 規則 要綱 協定 その他 ()

② 実績: 22年度 件, 21年度 件, 20年度 件, 19年度 件, 18年度 件

③ 実施状況の公表 有 無

(f) 指定管理者から報告なし (把握していない)

(g) その他 ()

9. 指定管理者制度における個人情報保護について、貴自治体の特徴的な対応があればお書きください。

III. 行政手続制度について

1. 行政手続条例において指定管理者を「行政庁」に位置づけていますか。

(7) 規定があり位置づけている (f) 規定はないが位置づけている (g) 位置づけていない

(e) 位置づけていないが、規定を条例上準用している (h) その他 ()

理由

2. 指定管理者の使用許可権限等の行使における行政手続について、どのような運用上の取扱いをしていますか。(複数回答可)

(7) 要綱等を定めている (f) 協定で必要な手続を定めている (g) モデル規程を定めている

(e) 特になし (h) その他 ()

具体的内容

3. 指定管理者の使用許可権限等の行使における「申請に対する処分」、「不利益処分」及び「行政指導」について、どのような運用上の取扱いをしていますか。

(7) 「申請に対する処分」(指定管理者による使用許可・不許可) について

① 審査基準 あり なし ② 標準処理期間 あり なし

(f) 「不利益処分」(指定管理者による使用許可の取消等) について

① 処分基準 あり なし ② 聴開手続規程 あり なし

(g) 「行政指導」(指定管理者による使用許可申請者に対する指導) について

① 行政指導できる 行政指導指針 あり なし

② 行政指導はできない ③ 特に考えていない

4. 指定管理者の使用許可権限等の行使の実施状況について、どのように対応していますか。

(7) 使用不許可・使用許可取消等についても指定管理者から報告があり、把握している

① 根拠 条例 規則 要綱 協定 その他 ()

② 形式 月例業務報告 四半期業務報告 年度業務報告 その他 ()

(f) 処理件数等の一般的な報告はあるが、使用不許可・使用許可取消等まで報告はなく、把握していない

(g) 処理件数等の一般的な報告もなく、実施状況を把握していない

(e) その他 ()

5. 指定管理者の使用許可権限等の行使のうち、利用を制限する権限(使用不許可、使用許可取消、利用中止命令及び退去命令等)について、どのように対応していますか。

(7) 利用を制限する権限は指定管理者に付与せず、長等が行使することとしている

- (イ) 利用を制限する権限は指定管理者に付与しているが、長等への協議や長等の指示等の事前手続を条例で規定している
- (ロ) 利用を制限する権限は指定管理者に付与しているが、長等への協議や長等の指示等の事前手続を運用で対応している
- (ハ) 利用を制限する権限は指定管理者に付与しているが、長等の関与は運用上も対応していない
- (ニ) その他 ()

6. 指定管理者の使用許可権限等の行使に関する争訟について、どのように対応していますか。

(ア) 不服申立て

- ①実績あり 22年度 件、21年度 件、20年度 件、19年度 件、18年度 件
- ②実績なし

(イ) 行政訴訟

- ①実績あり 22年度 件、21年度 件、20年度 件、19年度 件、18年度 件
- ②実績なし

7. 指定管理者制度における行政手続（特に使用許可権限等の行使）について、貴団体の特徴的な対応があればお書きください。

※ 指定管理者制度について、課題や困っている事象、あり方等のご見解等をお書きください。

ご回答ありがとうございます。

都道府県	情報公開条例				指定管理者条例	要綱等	協定等	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者	実施機関等	その他	答申	情報公開規定				
北海道	努力義務	提出要求	管理文書のみ(通達)	—	無	有(非公表)	有	公表(有)	
青森県	努力義務	措置義務	管理文書のみ	有	無	モデル要綱	—	非公表	
岩手県	無	措置(協定)	管理文書のみ(要領)	—	無	要領・細則	有	公表(有)	
宮城県	努力義務	必要な施策	—	有	無	モデル規程	有	非公表	
秋田県	努力義務	措置指導	管理文書のみ(規程)	—	無	公開規程	有	非公表	
山形県	努力義務	措置指導	—	—	無	指導要綱	有	非公表	
福島県	無	措置義務	—	—	無	—	(仕様書)	非公表	
茨城県	無	無	—	—	—	—	—	非公表	
栃木県	努力義務	措置義務	管理に関する経営状況含む(運用基準)	—	無	—	有	非公表	
群馬県	努力義務	措置指導	管理文書のみ(解釈基準)	—	無	—	有	非公表	
埼玉県	努力義務	措置指導	指定管理者からの助言要求:審査会の意見聴取	—	—	—	有	非公表	
千葉県	無	無	—	—	無	運用基準	有	公表	
東京都	努力義務	措置指導	—	—	—	—	有	非公表	
神奈川県	努力義務	必要な施策	管理文書のみ(運用基準)	有	—	有	有	公表(有)	
新潟県	努力義務	措置義務	—	—	—	—	—	非公表	
富山県	努力義務	措置指導	—	—	—	—	有	非公表	
石川県	無	無	—	—	—	—	—	非公表	
福井県	努力義務	措置指導	—	—	措置内容の報告	—	有	非公表	
山梨県	無	措置(協定)	管理文書のみ(要綱、運用基準)	—	—	要綱	有	非公表	
長野県	無	無	—	—	—	—	有	非公表	
岐阜県	努力義務	措置義務	—	—	無	モデル規程	有	非公表	
静岡県	—	—	—	—	—	—	有	非公表	
愛知県	無	措置義務	—	—	無	—	有	非公表	
三重県	努力義務	措置指導	情報公開審査会への諮問(事例あり)	—	—	要領案	有	公表(事業報告)	県も窓口
滋賀県	努力義務	措置義務	—	—	—	—	有	非公表	
京都府	無	無	—	—	無	—	—	非公表	
大阪府	無	無	—	—	—	要領	有	公表(閲覧)	

都道府県情報公開

都道府県	情報公開条例				指定管理者条例		要綱等	協定等	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者	実施機関等	その他	答申	情報公開規定					
兵庫 県	努力義務	措置指導	—	—	無	モデル規程	有	非公表	非公開の事前協議（通知）	
奈良 県	無	措置義務	県提出文書の条例適用（募集要項・協定）	—	—	—	有	非公表		
和歌山 県	努力義務	措置指導	—	—	—	—	—	非公表		
鳥取 県	実施機関	無	—	—	—	—	—	非公表		
島根 県	努力義務	必要な指導	—	—	—	—	—	非公表		
岡山 県	努力義務	措置指導	—	—	—	—	有	非公表	指定管理者への文書提出要求（協定）	
広島 県	努力義務	措置指導	—	—	無	—	—	非公表	県への開示請求実績あり	
山口 県	努力義務	指導助言	—	—	—	—	有	非公表	開示申出の県經由可能	
徳島 県	措置義務	措置（協定）	—	有	—	—	有	非公表	県への開示請求実績あり	
香川 県	努力義務	措置指導	—	—	—	モデル規程	有	非公表		
愛媛 県	努力義務	措置義務	—	—	—	モデル要綱	—	非公表		
高知 県	努力義務	収集努力義務	—	—	—	—	有	非公表		
福岡 県	努力義務	必要な指導	—	有	—	—	有	公表	開示実績あり	
佐賀 県	努力義務	必要な指導	—	—	—	—	有	非公表		
長崎 県	努力義務	必要な指導	—	—	—	—	—	非公表		
熊本 県	努力義務	必要な指導	—	—	無	有	有	非公表		
大分 県	努力義務	措置義務	—	—	無	モデル規程	有	非公表	規程制定の協議（協定）	
宮崎 県	努力義務	必要な指導	—	—	無	—	有	非公表		
鹿児島 県	努力義務	必要な指導	—	—	無	要綱	—	非公表	情報公開状況の公表	
沖縄 県	無	無	—	—	—	—	—	非公表	募集要項で言及、外部監査の指摘あり	

都道府県	個人情報保護条例				指定管理者条例		要綱等	協定等	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者		実施機関	罰則	その他	個人情報規定				
北海道	制限義務等：準用	開示等：努力義務	提供・処理要求	有	改正答申	秘密保持義務	有	有(非公表)	有	非公表
青森県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	無	無	取扱基準	有	非公表
岩手県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	秘密保持義務	—	—	有	非公表
宮城県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	選定基準	有	保護基準	有	非公表
秋田県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	無	無	—	有	非公表
山形県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	無	—	—	有	非公表
福島県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	選定基準	有	—	有	非公表
茨城県	措置義務	秘密保持義務	無	有	—	—	—	—	有	非公表
栃木県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	選定基準・秘密保持義務	有	—	有	非公表
群馬県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	秘密保持義務	—	—	有	非公表
埼玉県	無	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	—	—	—	有	非公表
千葉県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	改正答申	秘密保持義務	—	有	有	非公表
東京都	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	保有個人情報に含む	—	—	—	有	非公表
神奈川県	無	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	有	公表
新潟県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	委託基準	—	非公表
富山県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	違反公表(施行規則)	秘密保持義務	—	—	有	非公表
石川県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	—	非公表
福井県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	秘密保持義務、措置内容の報告	有	—	有	非公表
山梨県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	—	—	有	有	非公表
長野県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	改正意見書	—	—	委託基準	有	非公表
岐阜県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	秘密保持義務	無	—	有	非公表
静岡県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	—	非公表
愛知県	措置義務	秘密保持義務	措置基準	有	—	管理基準	無	—	有	非公表
三重県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	—	—	—	有	公表(事業報告)
滋賀県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	有	非公表
京都府	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	個人情報保護条例読替規定	有	—	有	非公表
大阪府	準用		指定実施機関	有	開示等：指定実施機関	—	—	取扱要領	有	公表

都道府県個人情報

都道府県	個人情報保護条例					指定管理者条例		要綱等	協定等	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者		実施機関	罰則	その他	個人情報規定	協定項目				
兵庫県	無	無	無	無	—	無	—	—	有	非公表	がイ・ライン言及
奈良県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	改正答申	—	—	—	有	非公表	
和歌山県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	取扱基準	有	非公表	
鳥取県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	秘密保持義務	有	—	有	非公表	
島根県	適正管理義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	—	非公表	
岡山県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	—	有	非公表	
広島県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	無	—	—	—	非公表	県への開示請求あり
山口県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	—	—	—	有	非公表	協定で詳細規定
徳島県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	改正答申	無	—	—	有	非公表	
香川県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	—	—	—	有	非公表	
愛媛県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	改正答申	—	—	特記事項	有	非公表	
高知県	適正管理義務	秘密保持義務	措置義務	有	改正答申	—	—	取扱基準	有	非公表	
福岡県	措置義務	秘密保持義務	監督義務	有	—	—	—	—	有	非公表	
佐賀県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	—	—	—	有	非公表	
長崎県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	—	—	—	有	非公表	
熊本県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	無	有	特記事項	有	非公表	
大分県	措置義務	秘密保持義務	措置明示	有	—	秘密保持義務	有	モデル規程	有	非公表	規程制定の協議(協定)
宮崎県	措置義務	秘密保持義務	措置(協定)	有	—	無	—	特記事項	有	非公表	
鹿児島県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	無	有	—	有	非公表	
沖縄県	措置義務	秘密保持義務	措置義務	有	—	—	—	委託等基準	有	非公表	外部監査の指摘あり

都道府県	行政手続条例	指定管理者条例	要綱等	協定等	審査基準 処分基準	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者						
北海道	規則：聴聞主催者規定	規則：協定（意見陳述手続）	—	有	—	非公表	
青森県	無	無	—	有	—	非公表	
岩手県	無	無	—	無	—	非公表	ガイドライン・業務点検で適用言及
宮城県	無	事業報告書（使用拒否件数・理由）	—	有	有	非公表	
秋田県	無	無	—	無	—	非公表	
山形県	無	無	—	無	—	非公表	ガイドライン・仕様書で適用言及
福島県	無	無	—	—	—	非公表	
茨城県	無	—	—	無	—	非公表	
栃木県	無	無	—	その他	有	運営状況	仕様書・協定書で適用言及
群馬県	無	無	—	その他	—	非公表	選定要項で適用言及
埼玉県	無	—	—	有	有	非公表	仕様書・協定書で適用言及、外部監査指摘あり
千葉県	無	無	—	有	—	非公表	協定書で適用言及
東京都	規則：聴聞主催者規定	—	—	有	—	非公表	指針・管理運営基準等で適用言及
神奈川県	無	—	—	有	—	非公表	募集要項で適用言及
新潟県	無	—	—	—	—	非公表	
富山県	無（ワラひ化条例有）	無	—	無	—	非公表	募集要項で適用言及、ワラひ化条例の適用
石川県	無	—	—	—	—	管理状況	募集要項・仕様書で適用言及
福井県	無	無	—	無	—	非公表	
山梨県	無	—	—	—	—	非公表	
長野県	無	—	—	無	有	非公表	
岐阜県	無（ワラひ化条例有）	無	—	無	—	非公表	
静岡県	無	—	—	—	—	非公表	
愛知県	無	無	—	—	—	非公表	
三重県	無	—	—	有	有	事業報告	募集要項・協定で適用言及
滋賀県	無	—	—	有	有	非公表	募集要項で適用言及、ワラひ化条例（指定法人）
京都府	無	—	—	—	—	非公表	ワラひ化条例（指定法人）
大阪府	無	—	—	有	—	非公表	一部、協定・募集要項で適用言及

都道府県行政手続

都道府県	行政手続条例	指定管理者条例	要綱等	協定等	審査基準 処分基準	実施状況 (実績)	その他
	指定管理者						
兵庫 県	無	無	—	—	有	非公表	ガイドライン・通知で適用言及、審査基準等の設定、聴聞手続規程の制定
奈良 県	無	—	—	—	—	非公表	募集要項で適用言及
和歌山 県	無	—	—	—	—	非公表	
鳥取 県	無	無	—	—	有	非公表	
島根 県	無	—	—	—	—	非公表	指定管理者に対する監督処分についての不適用規定あり
岡山 県	無	—	—	—	—	非公表	
広島 県	無	無	—	—	—	非公表	
山口 県	県の機関等（行政指導）	—	—	有	—	非公表	協定で審査基準等を定めることを規定
徳島 県	無	無	—	—	—	非公表	
香川 県	無	—	—	—	—	非公表	募集要項で適用言及、ワライン化条例（指定法人）
愛媛 県	無	—	—	—	—	非公表	仕様書で適用言及
高知 県	無	—	—	—	—	非公表	ワライン化条例（指定法人）
福岡 県	無	—	—	—	—	非公表	
佐賀 県	無	—	—	—	—	一部公表	業務報告書で不許可件数・理由を公表しているものもあり
長崎 県	無	—	—	—	—	非公表	
熊本 県	無	—	—	—	—	非公表	募集要項で申請処分規定の適用言及
大分 県	無	無	—	有	—	非公表	ガイドライン・募集要項で適用言及、協定に具体的条項
宮崎 県	無	無	—	—	—	非公表	
鹿児島 県	無	無	—	—	—	非公表	
沖縄 県	無	—	—	—	—	非公表	募集要項・業務基準・仕様書で言及、外部監査の指摘あり

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例	指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者	
札幌市	努力義務	提出要求	準用	指定実施機関	有	無	協定（個人情報保護）
仙台市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	無
さいたま市	努力義務	措置指導	措置義務・秘密保持義務	措置要求	有	無	適正取扱義務
千葉市	措置義務	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無（ワラン条例：市の機関、指針：適用）	無
横浜市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無（カイトライン：適用）	—
川崎市	努力義務	指導・開示義務	適正管理義務・秘密保持義務	措置義務・開示義務	有	無	—
相模原市	努力義務	施策義務・提出要求	措置義務・秘密保持義務	措置明示	有	無	規則/協定（個人情報・情報公開）
新潟市	努力義務	提出要求	準用	指定実施機関	有	無	—
静岡市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	—
浜松市	努力義務	指導努力	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報）、秘密保持義務
名古屋市	努力義務	指導努力	措置義務・秘密保持義務	措置義務・調査・是正	有	無	—
京都市	無	無	措置義務	措置義務	有	無	協定（個人・公開）、秘密保持義務、情報公開
大阪市	努力義務	指導努力	特例規定	特定実施機関	有	行政庁に含む（カイトライン：適用）	—
堺市	努力義務	指導努力	措置義務・秘密保持義務	措置義務・措置指導	有	無	—
神戸市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	—
岡山市	無	無	（受託者規定）	（受託者規定）	（有）	無	所管課措置義務（情報公開・個人情報保護）
広島市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	—
北九州市	無	無	措置義務・秘密保持義務	措置義務	有	無	—
福岡市	無	無	措置義務・秘密保持義務	契約明記・監督義務	有	「市長等」に含み適用	—

中核市

香川大学法学部 三野靖

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例		指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者		
函館市	努力義務	提出要求	同様の義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）	
旭川市	努力義務	施策義務、提出要求	準用	指定実施機関	有	無	秘密保持義務	
青森市	努力義務	無	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	秘密保持義務	
盛岡市	無	無	措置義務、秘密保持義務	協定（措置明示）	有	無	—	
秋田市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務	
郡山市	努力義務	措置義務	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—	
いわき市	努力義務	提出要求	措置義務、秘密保持義務	措置義務、提出要求	有	無	—	
宇都宮市	努力義務	措置要請	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無（ガイドライン：適用）	無	
前橋市	努力義務	提出要求	準用、秘密保持義務	指定実施機関	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）、秘密保持義務	
高崎市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務	
川越市	無	要請	措置義務	無	有	無	—	
船橋市	無	協定（措置明示）	措置義務、秘密保持義務	協定（措置明示）	有	無	—	
柏市	無	情報取得努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務、情報収集努力義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務	
横須賀市	努力義務、助言要求	措置義務	準用（保管等）、助言要求	無	有	「市長等」「市の機関等」に含む	—	
富山市	努力義務	措置指導	措置義務、秘密保持義務	措置義務・措置指導	有	無	秘密保持義務	
金沢市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—	
長野市	無	無	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	無	
岐阜市	努力義務	提出要求	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	—	
豊橋市	無	無	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	秘密保持義務	
岡崎市	努力義務	指導努力	努力義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	無	
豊田市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	秘密保持義務	

中核市

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例	指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者	
大津市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無（ワザン条例：市の機関等）	—
高槻市	努力義務、助言要求	措置義務、指導	同様の義務、秘密保持義務	措置義務、指導義務	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）
東大阪市	努力義務	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
姫路市	努力義務	指導・助言努力	措置義務、秘密保持義務	指導・助言努力義務	有	無	—
尼崎市	実施機関	無	実施機関	無	有	無	—
西宮市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報、秘密保持義務、措置義務（個人情報・情報公開）
奈良市	努力義務	指導努力、提出要求	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	秘密保持義務、個人情報適切管理義務
和歌山市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	「行政庁」に含む	—
倉敷市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	秘密保持義務
福山市	条例適用	指示	条例適用	指示	有	「市の機関」に含む	無
下関市	無	無	措置義務	無	有	「市長等」（ワ）に適用	秘密保持義務
高松市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	協定（措置明示）	有	無	—
松山市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	指導努力	有	無	協定（個人情報保護）
高知市	努力義務	指導努力、情報収集	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護・情報公開、措置義務、秘密保持義務）
久留米市	努力義務	指導努力	同様の義務、秘密保持義務	措置明示	有	無	秘密保持義務
長崎市	無	無	適正取扱い義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
大分市	努力義務	指導	措置義務、秘密保持義務	協定（措置義務）	有	無	—
熊本市	努力義務	提出要求	措置義務、秘密保持義務	協定（措置義務）	有	無	—
富崎市	無	無	無	無	無	無	秘密保持義務
鹿児島市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—

香川大学法学部 三野靖

特例市

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例	指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者	
八戸市	努力義務	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務
山形市	措置義務	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	無
水戸市	規程整備・実施	審査請求	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）
つくば市	無	無	無	無	無	無	秘密保持義務
伊勢崎市	努力義務	指定実施機関	準用	指定実施機関	有	市長等、市の機関等を含む	協定（個人情報保護）、秘密保持義務
太田市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	秘密保持義務
熊谷市	無	無	無	無	無	無	—
川口市	措置義務	措置指導	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務
所沢市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	措置義務、秘密保持義務
越谷市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務・監督、立入検査	有	無	無
草加市	無	公文書を含む	措置義務、秘密保持義務	協定（措置）、登録、立入検査	有	無	—
春日部市	実施機関等・情報を含む	提出等指示	実施機関等で適用	訂正等指示、請求先、提出等指示	有	無	—
平塚市	努力義務	措置義務、指導	措置義務、適正管理義務、秘密保持義務	措置義務	有	市長等を含む	—
小田原市	無	無	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）
茅ヶ崎市	努力義務	措置義務、指導	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
厚木市	実施機関（処分権限有）	無	実施機関（処分権限有）、受託者等（処分権限無）	措置義務（処分権限無）	有	市長等を含む	—
大和市	無	無	取扱規定等準用、秘密保持義務、再受託者	協定（措置明示）、再受託承認	有	市長等を含む ワラフ条例：市の機関等	—
長岡市	無	無	実施機関と同様義務、秘密保持義務	措置義務、立入検査等	有	無	秘密保持義務、情報公開措置義務

特例市

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例	指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者	
上越市	努力義務	提出要求	措置義務、返却義務、秘密保持義務	指定議決の審議会諮問	有	無	—
福井市	無	無	適正管理努力義務、秘密保持義務	無	有	無	—
甲府市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	個人情報条例の例による、 秘密保持義務
松本市	無	無	実施機関と同様の責務、秘密保持義務	協定（措置）	無	無	秘密保持義務
沼津市	努力義務	施策義務、提出要求	実施機関に準じた措置、秘密保持義務	施策義務	有	無	—
富士市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	行政庁、市の機 関等に含む	—
一宮市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）
春日井市	無	無	措置義務、秘密保持義務	無	有	無	秘密保持義務
四日市市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	秘密保持義務、措置義務
岸和田市	無	無	措置義務、秘密保持義務	協定（措置明示）	有	無	無
豊中市	無	無	実施機関と同様の義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
吹田市	協力義務	無	実施機関と同様の責務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
枚方市	努力義務	提出要求	実施機関と同様の責務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護・情報公開）、 秘密保持義務、措置義務（個人情報 保護・情報公開）
茨木市	提出義務（規則）	提出要求（規則）	出資法人と同様の責務、措置義務、秘密保持義務	無	無	無	—
八尾市	市の施策に準じた措置	無	秘密保持義務、措置責務	電子処理の審議会報告、協定（措置）	有	無	協定・措置義務（個人情報保護・ 秘密保持義務、情報公開）
寝屋川市	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—

特例市

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例	指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者	
明石市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置明示	有	行政庁、市の機関等を含む	協定・措置義務（個人情報保護・情報公開）、秘密保持義務
加古川市	努力義務	指導	努力義務	指導	無	無	協定（個人情報保護）
宝塚市	努力義務、審査会意見聴取（異議申出）	指導努力、提出要求	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
鳥取市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	協定（措置）	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）
松江市	努力義務	提出要求	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—
呉市	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（情報公開・個人情報保護）、措置義務、秘密保持義務
佐世保市	無	無	実施機関と同様の義務、秘密保持義務	契約書（適正管理明記）	有	無	—

自治体名	情報公開条例		個人情報保護条例			行政手続条例		指定管理者条例
	指定管理者	実施機関	指定管理者	実施機関	罰則	指定管理者		
千代田区	準用	委任実施機関	準用	委任実施機関、指定条件（措置）	有	行政庁、区の機関を含む	秘密保持義務 情報公開・個人情報保護条例に従う義務	
中央区	努力義務、異議：審査会意見聴取	指導努力	努力義務、異議：審査会意見聴取	無	有	無	—	
港区	無	無	措置義務、秘密保持義務	審議会意見聴取（管理）、協定（措置）	有	無	—	
新宿区	措置義務	無	措置義務、再委託（承認）、秘密保持義務	措置義務	有	無	（職員行動基準準条例の対象）	
文京区	措置義務、情報提出義務	情報提供要求	準用	指定実施機関	有	無	個人情報保護・情報公開条例の遵守	
台東区	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務、審議会報告（指定）	有	無	—	
墨田区	無	無	準用	指定実施機関	有	無	—	
江東区	適用	指定実施機関	準用	指定実施機関	有	行政庁を含む、行政指導	協定（措置）、秘密保持義務	
品川区	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—	
目黒区	無	無	措置義務、秘密保持義務	審議会意見聴取、措置義務、監督	有	無	—	
大田区	努力義務	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—	
世田谷区	無	無	措置義務、秘密保持義務	審議会意見聴取（管理）、措置義務	有	無	—	
渋谷区	努力義務	指導努力	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	協定（個人情報保護）、秘密保持義務	
中野区	無	無	措置義務、秘密保持義務	審議会意見聴取（管理）、措置義務	有	無	無	
杉並区	努力義務	措置指導	措置義務、秘密保持義務	審議会意見聴取（管理）、措置義務	有	無	—	
豊島区	無	無	無	無	無	無	協定（個人情報保護）、区長：措置義務 指定管理者：責務規定・罰則	
北区	情報提出義務	情報提出要求	準用	指定実施機関	有	無	—	
荒川区	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務、電子処理の審議会関与	有	無	—	
板橋区	無	無	措置義務、秘密保持義務	措置義務	有	無	—	
練馬区	努力義務、文書提出義務	要請、文書提出要求	措置義務、秘密保持義務、文書提出義務	措置義務、文書提出要求	有	無	—	
足立区	無	無	無	無	無	無	—	
葛飾区	情報提供義務	情報提供要求	措置義務、秘密保持義務、再委託（承認）	措置義務、個人情報ファイルの委員会意見聴取	有	行政指導	秘密保持義務	
江戸川区	無	無	措置義務、秘密保持義務、再委託禁止	契約（措置）	有	無	—	