

指定管理者の情報公開（調査報告）

調査の発端と問題意識

「公の施設」の管理運営の主体は、公共性の確保の観点から、「公共団体、公共的団体、公共団体が2分の1以上を出資して設立された公共団体の出資法人」に限定されていたが、2003年6月の地方自治法の一部改正（同年9月施行）により、個人を除く、営利企業やNPO法人、地域団体等を含む民間事業者を協定によって指定管理者に定め、管理運営を委ねることができるようになった。

指定管理者制度導入の目的は、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、民間の活力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること等とされているが、同時に、従来管理委託されていた外郭団体職員らの雇用・労働条件の問題、従来どおりの料金体系・サービス内容・利用料減免などが維持できるか、マイナー分野の切捨での懸念はないか、個人情報保護対策は万全か、指定管理者の経営が悪化した場合の対処等々の課題も指摘されている。

よこはま市民オンブズマンでは、本年6月、市民からの相談を受けて指定管理者の情報公開への対応について調べる機会があり、その結果、横浜市では市民から情報公開請求があった際の対応について、指定管理者とかかわる協定書に情報公開の努力義務が盛り込まれている以外は明文規定がなく、実際に情報公開請求があった場合、市として責任を持って対応できる体制にないことがわかった。比較のため、神奈川県および県内の各市の状況について調べたところ、県と全18市中7市が既に情報公開条例改正などの対応をとっていることが判明した。（別表4）

指定管理者については、地方自治法が制度設計の多くを自治体の条例に委ねた結果、自治体によってかなりのバラツキが生じるのではないかとされているが、神奈川県内の状況を見てもその通りであることが明らかになった。そこで、調査の範囲を全国の都道府県、政令市、都道府県庁所在市（以下 県庁所在市と略）に広げることとし、FAXによる一斉照会を行った。

指定管理者制度の導入後も、公の施設の管理運営について、従前と同レベルの情報公開が可能であるか、市民の知る権利は保障されているかを検証するのが調査の目的である。

（集計結果は別表1～3）

1 調査項目(1)公の施設の管理運営への指定管理者の導入状況

調査時点（05年7月末）での導入済み施設数と、導入の経過措置期間終了時（06年9月末）における導入予定施設数について問合わせた。

【結果】

現段階での導入予定施設数に対する導入済み施設数の比率は総じて低い。指定管理者による管理運営への移行が全て完了しているのは、全国で仙台市のみであった。都道府県で移行が進んでいるのは島根県と山口県である。また、導入予定施設数未定（どの施設を指定管理者の管理運営に委ねるかの決定がまだされていない）自治体も、4都県、5県庁所在市あった。

導入予定施設数の平均は、都道府県で67施設（未定を除く。以下同様）政令市で438施設、県庁所在市で214施設。この数字からも、都道府県が対象としている公の施設と基礎自治体のそれとは規模が異なることが明らかである。

但し、施設数のカウントは、自治体によって若干異なり、施設数が多いのは団地を含むケース

が多いが（愛知県では402施設中、302箇所が団地。山口県の導入済施設数の121も県営住宅）島根県のように県営住宅を1つとカウントしているところもある。

回答があった自治体中施設数をもっとも多いのは広島市（1,500施設。うち944施設が街区公園）ついで横浜市（740施設）。

2 調査項目(2-1)情報公開条例改正の有無

05年7月末日現在で、指定管理者制度の導入にともなう情報公開条例の改正を行っているかどうかを尋ねた。

【結果】

	都道府県	政令市	県庁所在市
条例改正済	23(49%)	5(36%)	12(26%)
条例改正準備中	9(19%)		9(20%)
協定書に規定	6(13%)	7(50%)	15(33%)
未定・検討中	9(19%)	2(14%)	9(20%)
データなし			1(2%)

<パーセンテージは小数点以下四捨五入（以下同様）>

都道府県では改正済と改正準備中を合わせると3分の2を超える。

都道府県で条例改正の対応が優勢であるのに対し、市では協定書で定める対応が条例改正を上回る。特に政令市で顕著。

また、条例改正も協定書による義務づけも現在のところ考えていないところが都道府県、県庁所在市ともに約2割にのぼった。

3 調査項目(2-2)条例改正の類型

情報公開条例の改正の仕方について集約するにあたり、最も基本となる分類は、

・ 指定管理者が公の施設の管理運営にあたり保有する情報に条例が直接適用され、非公開処分の場合、行政処分として条例に定められた救済手続を使うことができる規定の仕方（請求者は不服申立をして審査会の判断を求めたり、情報公開訴訟を提起したりできる）

・ 条例は間接的にしか適用されず（指定管理者や指定実施機関の対応如何に左右される）非開示処分に対する救済手続が保障されていない規定の仕方

に2分されると考えた。

神奈川県下を対象としたプレ調査では、型の条例改正が実に4市で見られた。

すなわち、

- ・ 藤沢市と厚木市が「**処分権限のある指定管理者を情報公開の実施機関とする**」条例改正
- ・ 相模原市と逗子市が「**公の施設の管理運営に関し指定実施機関に情報公開請求があり、指定実施機関がその情報を保有していなかった場合、指定管理者に当該文書を提出するよう求める**」規定を盛り込んだ条例改正

を行っていた。（資料1 藤沢市情報公開条例 資料2 逗子市情報公開条例）

このプレ調査の結果を踏まえ、全国調査を実施したのであるが、その結果はプレ調査とは大きく異なり、次の2つのうちのいずれかの条例改正パターンがほとんどを占めた。この2つはいずれも 型の規定である。

- ・ **指定管理者の努力規定**（文言としては「指定管理者は、情報の公開に努める / 公開に関し必要な措置（実施機関に準じた措置）を講ずるよう努める」など）
- ・ **指定実施機関による指導・措置規定**（「指定管理者を指定した実施機関は、指定管理者の情報公開が推進されるよう指導する / 必要な施策を講ずる / 市の施策に準じた措置を講ずるよう要請する」など）

以上の分類方法で各自治体の回答を別表1～3にまとめたが、改正類型の比率を表にすると次のようになる。

（指定管理者の努力規定 A 指定実施機関による指導措置規定 Bと略）

規定		都道府県 [該当数 2 5]	政令市 [該当数 5]	県庁所在市 [該当数 1 1]
実施機関とする	実施機関とする	0	0	0
	提出要求 + A	0	1 (2 0 %)	1 (9 %)
A + B	A + B	1 0 (4 0 %)	2 (4 0 %)	2 (1 8 %)
	A 単独	1 0 (4 0 %)	1 (2 0 %)	7 (6 4 %)
	B 単独	3 (1 2 %)	1 (2 0 %)	1 (9 %)
	その他 (+ B)	2 (8 %)	0	0

「その他」は次の2例（いずれも 型）

- ・ 宮城県が、Bに加えて、「指定管理者に公の施設の管理に係る情報公開規程を定めることを義務づける」と規定
- ・ 山梨県が、「協定書に情報公開のために指定管理者が講ずべき措置を定める」旨を規定

4 調査項目(2 - 3)「協定書中」の情報公開に関する条項

全国調査では、「協定書には指定管理者の情報公開に関し、どのように書かれているか、代表例をお書きください」という質問も設けた。導入済みの施設がまだないか、あっても少ない自治体、条例改正をするかどうかの検討も進んでいない自治体からは回答がなく、具体例が寄せられたのは3分の1にとどまった。名古屋市は既に65施設が移行しているが「現在のところ協定書には書かれていない」との回答だった。（この項目は、別表1～4に記載なし）

【結果】

条例改正ではなく協定書で情報公開について定めるとした自治体の中でも、横浜市のように情報公開への努力義務をたった1行（「乙は、本業務に関し、横浜市情報公開条例に準じ、情報公開に応じなければならない」）で片づけているところもあれば、宮城県のように条例改正を行った上でさらに協定書の中でも指定管理者に対し情報公開規程の制定を求めるなど踏み込んだ表現をしているところもある。

総じて横浜市型が多いが、協定書で情報公開規程の制定を求めているところが宮城県以外にも散見される（神奈川県、滋賀県、山口県、高知県、水戸市、高松市など）。また、協定書中に文書提出要求義務規定を盛り込んでいる自治体もあった（仙台市、福岡市など）。

5 調査項目(3) 請求の受付場所と宛先

この質問の狙いは、自治体が実際に情報公開請求を受けた際の対応をきちんと考えているかどうか、傾向をつかもうということであった。別表1～3のこの項目の記載は不統一であるが、あえてそのままにしてある。

5-1 請求受付場所

下記の表のように「未定」「検討中」が相当数にのぼった。

	都道府県	政令市	県庁所在市
公の施設	12 (26%)		8 (17%)
指定実施機関の 情報公開窓口	6 (13%)	4 (29%)	13 (28%)
両方で可	5 (11%)	2 (14%)	2 (4%)
文書による・ 特に決めず	3 (6%)	6 (43%)	9 (20%)
未定・検討中	19 (40%)		12 (26%)
その他・データなし	2 (4%)	2 (14%)	2 (4%)

「文書による」「特に決めず」というのは、「指定実施機関が持っている情報 指定実施機関の窓口 指定管理者が持っている情報 指定管理者が管理運営する公の施設」で請求を受け付けるという理解。指定管理者のみが持っていて指定実施機関が持っていない情報の公開請求があった際の対応についての検討がなされた上での回答であるとは思えない。「両方で可」との回答の中にも同様の意味に解しているケースがあるかもしれない。

5-2 請求の宛先

	都道府県	政令市	県庁所在市
指定管理者	22 (47%)	5 (36%)	16 (35%)
指定実施機関	5 (11%)	4 (29%)	15 (33%)
両方可	1 (2%)	1 (7%)	
文書による	1 (2%)	1 (7%)	3 (7%)
未定・検討中	17 (36%)		8 (17%)
その他データなし	1 (2%)	3 (21%)	4 (9%)

いずれにせよ提出要求規定が設けられていない場合、請求が「公文書ではない」「うちでは持っていない」等でしりぞけられてしまう懸念がつかまとう。

都道府県で未定・検討中が3割を超えるのも大変気になる。

まとめ

(1)全国調査の結果から導き出される傾向

都道府県の場合、公の施設の規模が大きく、想定している指定管理者も、自治体の出資法人やある程度の規模をもった組織となる可能性が高い。それゆえ、情報公開条例を改正し、指定管理者に努力義務を課し、自らも指導する立場にたつことをもって、従来の出資法人なみの情報公開のレベルが保たれるはずだ、と楽観的に考えているところが多いようだ。

一方、政令市や県庁所在市の場合、児童館や街区公園といった地域密着型の小規模施設の指定管理者に「実態は町内会」のような組織をあてるケースも想定しているわけで、そのような指定管理者が、「情報公開請求の矢面」に立つのは無理だから、できる範囲で情報公開すればよい、と考えているのではないかと勘ぐりたくなる。

(2)条例改正でなく協定書に規定することでよいのか

条例改正済みと準備中で3分の2を占める都道府県と違い、県庁所在市や政令市は、協定書に情報公開への努力義務を規定することをもってよしとする傾向が強い（特に政令市）。

しかし、協定書は、指定実施機関と指定管理者の2者間の取り決めであり、情報公開条例のように市民の権利を保障するものではない。非開示処分が行政処分として救済手続の対象となるためには、しかるべき条例の規定が必要である。条例改正を予定していない自治体は、早急に検討を始めるべきである。

(3)指定管理者に対する努力義務規定、指定実施機関に対する指導・措置規定で十分なのか

また、ただ条例改正をすればよい、というものではない。自治体が責任をもって市民の権利を保障している例として先に逗子市と相模原市の改正事例をあげたが、全国調査の対象となった都道府県、政令市、県庁所在市のなかで、条例中に両市と同様の文書提出要求規定を設けているのは札幌市のみであった（資料3 札幌市情報公開条例）。惜しむらくは、札幌市の条例には、逗子の条例の「何人も、指定管理者を指定した実施機関に対し、指定管理者が公の施設の管理を行うにあたって保有する情報について公開請求できる」という請求権の明示がなく、市民の権利の保障という視点からすると逗子市の条例より弱い（相模原市の条例も請求権の明示はない）。

前述のように仙台市や、福岡市は、協定書にこの文書提出要求規定を設けているが、やはり条例に規定すべきである。

(4)指定管理者を情報公開の実施機関にすることについて

プレ調査で指定管理者を情報公開の実施機関に定める条例改正例（藤沢市・厚木市）が見られたため、全国でも同様の事例があるものと考え調査を行ったところ、調査対象中では皆無であったことは既に述べた。一方、自治体によって指定管理者の管理運営に移行する施設の数に大きな隔たり（最少5～最多1,500）があることがわかり、想定している指定管理者も、自治体によって多様であることが推察される。

指定管理者を情報公開条例上の実施機関とすることが最も望ましい対応であることには異論の余地がない。しかし、各自治体の状況によって、それが比較的容易に実現できるところと、法的な整合性の確保や指定管理者の指導等に時間を要するところがあることは否めない。そうしたことから、この報告では、藤沢市・厚木市型を望ましい例と挙げつつ、導入施設数や指定管理者の規模・力量等に関わりなく取り入れられる対応として、指定実施機関による指定管理者に対する文書提出要求規定を積極的に評価したいと考えた。

(5)「非開示情報の除外規定」に指定管理者を含めることについて

今回の全国調査で、条例改正類型の選択肢に入れなかったため、事例としては把握できなかったが、少なくとも指定実施機関が保有する指定管理者についての情報を、「法人情報」として非開示にさせないために、「非公開情報の除外規定に指定管理者を含める」という条例改正も合わせてとられることが望ましい。条例の文言としては、例えば次のようになる。

実施機関は、前項の規定にかかわらず、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報(以下「非開示情報」という。)のいずれかが記録されている場合は、当該行政文書を開示しないことができる。 < 中略 >

(3) 法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人等、出資法人及び**指定管理者**を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。
< 以下略 >

* 同様に非開示の個人情報から指定管理者の職員の情報を除外する。

今後、自治体に条例改正を働きかける際にはこの点への目配りも必要となるう。

基本は、指定管理者制度が導入されても、公の施設の管理運営について従前どおりに自治体に情報公開条例の義務がおよび、市民の権利が保障されることであって、そのための条例改正が、それぞれの自治体の状況に応じて模索されるべきだ。辛うじて及第点が札幌市のみという現状のままではいけない。

以上

【調査担当】

よこはま市民オンブズマン

かながわ市民オンブズマン

報告者 保坂令子

資料 1 藤沢市情報公開条例（抜粋）

（定義）

第4条 この条例において「実施機関」とは、市長、教育委員会、＜中略＞公の施設の管理を行わせる指定管理者のうち当該公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有するもの（以下「処分権限を有する指定管理者」という）＜中略＞をいう。

資料 2 逗子市情報公開条例（抜粋）

（指定管理者に関する特例）

第23条 指定管理者（地方自治法第244条の2第3項に規定する指定管理者をいう。ただし、第3条第2項に規定する実施機関である場合を除く。以下同じ。）は、同法第244条第1項に規定するこの施設に関する情報（当該指定管理者が公の施設の管理を行うに当たって保有するものに限る。＜中略＞）の公開に努めなければならない。

- 2 何人も、指定管理者を指定した実施機関（以下「指定実施機関」という。）に対し、前項の情報について公開請求をすることができる。
- 3 指定実施機関は、前項の公開請求があったときは、指定管理者に対し、当該情報を提出するよう求めなければならない。

資料 3 札幌市情報公開条例（抜粋）

（指定管理者の情報公開）

第22条の2 指定管理者（地方自治法第244条の2第3項に規定する指定管理者をいう。以下同じ。）は、その保有する文書であって自己が管理を行う同法第244条第1項に規定する公の施設に関するものの公開に努めるものとする。

- 2 2 実施機関は、前項の公の施設に関する文書であって実施機関が保有していないものに関し閲覧、写しの交付等の申出があったときは、当該指定管理者に対し、当該文書を実施機関に提出するよう求めるものとする。
- 3 前2項の文書の範囲その他これらの規定による文書の公開又は提出に関し必要な事項については、実施機関が定める。

追記

・宮城県の条例は、指定管理者に情報公開に関する規定を定める義務を課している（先にも述べたが協定書にこの規定を加えている自治体はさらに多い）。これは、従前の出資法人の情報公開に準じた対応と考えられるが、非開示処分の場合に自治体の救済制度が使えないことが懸念され、文書提出要求規定型とは異なり、前述 型の域を出ない。

・条例改正をせず、協定書に規定するという自治体のなかでも特に問題ありと思われたのは、大阪府である。協定書の規定というのが、「指定管理者は当該管理業務に関し、実施機関が指定する書類を施設に備えておき、一般の閲覧に供するものとする / 実施機関は、前項の書類を一般の閲覧に供するとともに、実施機関のホームページに掲載するものとする」というのである。これでは情報公開請求に応えるというレベルに達していない。

都道府県庁所在市 (別表2)

	指定管理者が管理運営する施設数		情報公開条例改正の有無				条例改正の類型					請求受付場所 ・公の施設 施設 ・指定実施 機関の情報 公開窓 口情公	請求の宛先
	導入済	導入予定	改正済 (平成)	改正準備中	協定に規定	未定	実施機関とする	提出 要求	指定管理者に努力義務	指定実施機関による指導・措置	その他		
札幌市	7	369	15.10									情公	指定管理者
青森市	4	77										未定	未定
盛岡市	4	136										情公	指定実施機関
仙台市	307	307										情公	指定実施機関
秋田市	6	27	17.7									施設	指定管理者
山形市	0	36	17.1									検討中	検討中
福島市	0	未定										未定	未定
水戸市	0	320	17.4									施設	指定管理者
宇都宮市	0	87	16.1									検討中	文書による
前橋市	3	63	16.9									情公	指定実施機関
さいたま市	3	227	16.3									特に決めず	指定管理者
千葉市	ND	ND	17.5									ND	ND
横浜市	5	約740										特に決めず	指定実施機関
新潟市	118	237										情公	指定実施機関
富山市	0	検討中										施設	指定管理者
金沢市	169	215										未定	未定
福井市	0	未定										施設	指定管理者
甲府市	0	19										情公	指定実施機関
長野市	2	173										情公	指定実施機関
岐阜市	11	76										両方可	指定管理者
静岡市	85	176										未定	ND
名古屋市	65	330										文書による	文書による
津市	1	82										施設	指定管理者
大津市	0	65										情公	指定実施機関
京都市	42	約450										特に決めず	指定管理者
大阪市	39	300	17.5									両方で可	指定管理者
神戸市	約270	約540										特に決めず	-
奈良市	9	212										未定	未定
和歌山市	3	43										情公	指定実施機関
鳥取市	11	242	16.6									施設	指定管理者
松江市	ND			ND								ND	ND
岡山市	9	未定										未定	未定
広島市	2	1,500										特に決めず	指定管理者
山口市	2	49										(10月の合併後に条例改正も検討)	文書による
徳島市	2	174										未定	未定
高松市	5	55										施設	指定管理者
松山市	0	46	17.3									検討中	指定管理者
高知市	2	未定										特に決めず	指定実施機関
福岡市	37	345										情公	指定実施機関
佐賀市	3	20										文書による	文書による
長崎市	16	127										未定	未定
熊本市	8	345										情公	指定実施機関
大分市	2	5	16.6									施設	指定管理者
宮崎市	1	74										情公	指定実施機関
鹿児島市	1	49										検討中	指定管理者
那覇市	2	16										情公	指定実施機関

政令市 (別表3)

	指定管理者による管理運営の施設		情報公開条例改正の有無				条例改正の類型					請求受付場所 ・公の施設 施設 ・指定実施 機関の情報 公開窓口 情公	請求の 宛先
	導入済	導入予定	改正済 (平成)	改正準備中	協定に規定	未定	実施機関とする	提出 要求	指定管 理者に 努力義務	指定実 施機関 による指 導・措置	その他		
札幌市	7	369	15.10									情公	指定管理者
仙台市	307	307										情公	指定実施機関
千葉市	ND	ND	17.5									ND	ND
さいたま市	3	227	16.3									特に決めず	指定管理者
横浜市	5	約740										特に決めず	指定実施機関
川崎市	7	約170	17.4									両方可	両方可
静岡市	85	176										-	-
名古屋市	65	330										文書による	文書による
京都市	42	約450			*							特に決めず	指定管理者
大阪市	39	300	17.5									両方で可	指定管理者
神戸市	約270	約540										特に決めず	ND
広島市	2	1,500										特に決めず	指定管理者
北九州市	33	246										情公	指定実施機関
福岡市	37	345										情公	指定実施機関

*京都市 「京都市公の施設の指定管理者の手續等に関する条例の中で、指定管理者とかわす協定に指定施設の管理を行うにあたって保有する情報の公開に関する事項を定める旨を規定

< 神奈川県下プレ調査 > 神奈川県および条例改正済の7市の改正例 (別表4)

	情報公開の類型				
	指定管理者を情報公開の実施機関とする	指定管理者に対する提出 要求	請求権の明示 / 条例の適用の明示	指定管理者に 努力義務	指定実施機関 による指導・措 置
神奈川県					
川崎市					
横須賀市					
藤沢市					
逗子市			何人も指定管理者を指定した実施機関に対し、公の施設の管理を行うに当たって保有する情報について公開請求をすることができる		
相模原市			指定実施機関の求めに応じて指定管理者が提出した文書は公文書とみなしこの条例を適用する		
厚木市					
座間市					