

条例の適用対象となる実施機関等の定義について  
(指定管理者の取扱い)

# 論点

公文書管理条例の実施機関に、指定管理者を含めるべきか

# 尼崎市情報公開条例

## 第2条（定義）

- (1) 実施機関 議会、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者及び消防長並びに地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定に基づき本市の公の施設の管理を行わせる指定管理者（以下「**指定管理者**」という。）及び尼崎市土地開発公社（以下「土地開発公社」という。）をいう。
- (2) 公文書 実施機関の職員（**指定管理者**にあつては当該指定に係る業務に従事する者を、土地開発公社にあつてはその役員及び職員をいう。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの（指定管理者にあつては、当該指定に係る業務に従事する者が当該指定に係る業務を遂行するために作成し、又は取得したものに限り。）をいう。ただし、次に掲げるものを除く。
- ア 市報、書籍その他不特定多数の者に頒布することを目的として発行されるもの
- イ 図書館その他の規則で定める機関において、規則で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

# 指定管理者を含めた理由

## ※「尼崎市情報公開制度の手引き」から抜粋

平成15年の地方自治法の改正により、地方公共団体は公の施設の管理をその指定する者に行わせることができるという、指定管理者制度が導入されることとなった。

この指定管理者は、従来の管理委託と異なり、条例の定めるところにより、「公の施設を利用する権利に関する処分の権限を行使することができる」ものとされた。指定管理者が当該権限を与えられて行う公の施設の管理は、市の公の施設の管理の行政活動を代行するものであり、権限の委任がなされているものといえるため、**実質的に市の行政活動と同一視できる活動であると考えられる。**

## こういった点から、当該指定管理者を実施機関に加えることとした。

平成17年7月に示された、「本市指定管理者制度の導入に係る基本的な方針」に則り、平成18年度以降、多くの公の施設に指定管理者制度を導入することとなり、その中で「公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有しない指定管理者」にも管理を委ねることとなった。

これらの指定管理者についても、議会の議決を経た「指定」によって地方自治法上の指定管理者の地位を付与される点では、公の施設を利用する権利に関する処分の権限を行使する指定管理者と同等であり、その取り扱う情報等や管理業務の実態にも差異がないことから、平成18年度から新たに実施機関に加え、

より一層の情報公開の推進を図ることとした。

# 尼崎市及び他の自治体の現状確認

- 尼崎市では、情報公開条例において、「指定管理者」を実施機関に含めており、指定管理者が保有する文書は、開示請求の対象となる。
- 公文書管理条例を制定している自治体では、情報公開条例において、指定管理者を実施機関に含めている自治体は、鳥取県と藤沢市のみである。一方、公文書管理条例において、指定管理者を実施機関に含めている自治体は皆無である。
- 尼崎市が、指定管理者を情報公開条例の実施機関に含めていること自体が全国的に異例である。
- 尼崎市の指定管理者は、利用許可などの処分権限も与えられているものもあるが、処分権限のない指定管理者も多く存在している。
- すべての指定管理者を実施機関に含めている理由は、地方自治法上の指定管理者の地位を付与される点では、公の施設を利用する権利に関する処分の権限を行使する指定管理者と同等であり、その取り扱う情報等や管理業務の実態にも差異がないからとしており、これをもって、一層の情報公開の推進を図ろうとすることに目的がある。

# 令和3年度第1回会議での委員意見

- 指定管理者制度は、一種の民営化といえる制度と考えられるが、民間事業者等に厳格に義務を課すことは負担が大きいと思われる。
- 他方で、センシティブな情報を取り扱っている、例えば市営住宅であれば、所得情報や課税情報などについて、適正に管理されることは重要であることから、一律に義務を課すというよりも、他の自治体の公文書管理条例にあるように、努力義務規定を置くことではどうか。
- 指定管理者には多様性があり、処分権限を有しない指定管理者もある中で、一律に公文書管理条例の対象にするというよりも、現在、協定と実地調査などの厳格な仕組みがあるのであれば、これをもって現用文書の管理について一応は担保できているのではと思われる。
- 指定管理者は、市民生活に広く関わっていることから、実施機関に含めてもよいように思われる。

# 令和3年度第2回会議での委員意見

- 指定管理者制度導入後、公文書の管理主体が自治体から民間事業者が変わっている。同じ内容を記した文書でも、制度導入後の文書が、公文書として扱われなくなるのであれば、歴史的な文書としてもその存在が見えなくなるのは望ましくない。そういう意味では、文書の種類の一貫性、保存文書の一貫性には留意しておく必要がある。
- 指定管理者の文書管理について、公文書管理条例に努力義務規定を設ける、あるいは、情報公開条例に文書管理に関する規定を設けるようなパターンもあるため、その整理を行う必要がある。併せて、現在、指定管理者と交わされている協定等との関係性を今後どうするのかなども考えていく必要がある。
- 指定管理者が管理する文書のうち重要な文書（センシティブな情報を含む文書など）については、市がコントロールするとの視点のもとに、市の管理下に置くべきと思われる。その情報の管理を最終的に市が行うべきなのか、あるいは指定管理者に管理を継続させ、その保存義務を課すのかといった整理が必要と思われる。

# 尼崎市指定管理者制度の指針（抜粋）

## 【指定管理者制度の概要等】

指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理権限を委任し、施設の管理を行わせる制度で、民間事業者もその対象団体となっている。

### 1 本市における指定管理者制度の位置づけ

指定管理者制度は公の施設の管理について、民間の能力を活用し、市民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を図ることを目的として創設された制度である。さらに本市においては、市と指定管理者とのパートナーシップのもと、施設の設置目的の達成に向けて積極的に互いの強みを生かしていくことを重視し、取組を進めていくものとする。

### 2 指定の手続、管理の基準及び業務の範囲

指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲は、それぞれ条例で定めることとされている。

### 3 指定期間

指定管理者の指定は、期間を定めて行うこととされている。（指定管理者の指定はあらかじめ議会の議決が必要）

### 4 協定の締結

指定管理者に施設の管理を行わせるにあたっては、委託費の額やその支出方法等細目的事項について、あらかじめ地方公共団体と指定管理者との間で協議し、協定を締結することとなる。

# 尼崎市指定管理者制度の指針（抜粋）

## 9 協定の締結

公の施設を指定管理者に管理させるに際しては、管理の基準や業務の範囲など条例で定める事項のほか、具体的な業務内容や履行方法など施設管理にあたっての細目事項について定めておく必要があることから、指定管理者との間で基本協定（指定管理者の指定は議決案件であることから、指定管理者の選定後、議会の議決を得たときに本協定として認められる条件を付した仮協定）を締結する。

基本協定書及び年度協定書に定める主な事項は、次のとおりとする。

### (1) 基本協定書に定める主な事項

ア 施設の概要及び指定期間

イ 文書管理 (以下略)

## 10 適正な管理の確保

### (3) 業務の調査及び評価、指示

所管部署において、業務の履行状況、管理業務及び自主事業の収支状況、経理状況等が良好かどうか、利用者のニーズを踏まえた取組が行われているかなどについて、年度事業報告書や月例事業報告書の内容の確認をする他、実地による調査、又は利用者アンケートなどを基に確認し、その結果を踏まえて毎年度評価（モニタリング評価）を実施することとする。（以下略）

※モニタリング評価票の項目「適正性：備品や施設の管理運営を行う上で生じた文書等を適切に管理しているか。」

### (7) 文書の管理

市は、指定管理者に対して、管理業務に関する文書を適正に保存、管理するよう義務付けるとともに、適切な処理を行わせるよう必要な指示等を行うものとする。

## 12 法令等の遵守

指定管理者が関係法令等を遵守し、適正に公の施設の管理を行うよう、以下の関係法令の遵守を絶えず指導すること。

ア 地方自治法

イ 当該施設の設置及び管理に関する条例及び同条例施行規則

ウ 尼崎市情報公開条例

エ 尼崎市個人情報保護条例 (以下略)

# 尼崎市の指定管理者の現状（概要）

## ① 指定管理者の主体について

民間団体（共同事業体含む）：33、市出資法人：15、共同事業体に出資法人を含むもの：3

## ② 処分権限の有無について

権限あり：44、権限なし：7（例：福祉の支援業務）

## ③ 文書の整理保存の方法について

市に準拠：34 団体独自：37

※①に記載の市出資法人15団体のうち13団体が、市に準拠した整理保存を行っている。

## ④ 文書現物の市への譲渡について

譲渡あり：6、譲渡なし：45

※指定管理者の変更がない場合が多く譲渡事例が少ない。指定管理者の変更の際は、団体間で現物の引渡しが行われている。

## ⑤ 市との協定書における「文書の保存等」の規定について

規定あり：32、規定なし：19

※基本協定書は例示であるため、必須の規定ではない。

## ⑥ 市との協定書における「市への文書の譲渡」の規定について

規定あり：3、規定なし：48

※基本協定書は例示であるため、必須の規定ではない。

詳細は、別紙3に記載

# 指定管理者の公文書の特性について①

① 指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理権限を委任し、施設の管理を行わせる制度であり、市の公の施設の行政活動を代行するものであるため、指定期間中に、その業務の範囲内において作成・取得、整理・保存される文書は、情報公開条例においても公文書として位置付けられ、市行政機関が作成する公文書と変わることはないと考えられる。

しかしながら、指定管理者には、処分権限を有するもの、有しないものなど多様であり、それに応じて文書も多様である。

② 公文書管理法の文書作成義務については、意思決定に至る過程、行政の事務事業を跡付け検証することができるよう、実施機関の職員に対し、重要な文書の作成を義務付けているが、指定管理者の職員が作成する文書については、公の施設の管理権限の範囲内で作成される文書であるため、文書作成義務の対象となる重要な文書は含まれないと考えられる。

国ガイドラインにおいては、例示として、行政不服審査法に基づく不服申立てに関する事項が含まれているが、指定管理者が作成する処分に係る文書は、利用申請に対する許可または不許可の文書であり、跡付け検証を主眼に置く文書作成義務の対象とすることは馴染みにくいと考えられる。

# 指定管理者の公文書の特性について②

- ③ ①に記載のとおり、指定管理者が作成する公文書は、作成・取得後、指定期間中は、整理・保存等が行われる。指定管理者制度が、民間の能力を活用し、市民サービスの向上を図るとともに、経費の縮減等を行うことを目的として創設された趣旨からして、民間団体がその独自性、特に経済性に着目した整理・保存等の方法を採用することは容認されるものであり、行政機関に課す整理・保存の義務を民間団体等に一律に課すことは指定管理者制度の趣旨に合致しないと考えられる。しかしながら、公文書である以上、指定期間中は、適切な管理がなされていることは必要条件となる。

尼崎市の現在の管理制度として、「尼崎市指定管理者制度の指針」において、「適正な管理の確保」の項が設けられ、その中で「市は、指定管理者に対して、管理業務に関する文書を適正に保存、管理するよう義務付けるとともに、適切な処理を行わせるよう必要な指示等を行うものとする」と謳われており、その運用の一つとして、実地調査やモニタリング評価制度が設けられている。こうした制度を更に実効性あるものとすることにより、適正な管理の確保は可能と考えられる。

- ④ ②に記載のとおり、指定管理者が作成する文書には、文書作成義務の対象となる重要な文書は含まれないと考えられることから、一般的には歴史的公文書は含まれないと考えられる。しかしながら、国ガイドラインの歴史公文書の基本類型にある、「国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書、国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書」に相当するような文書が仮に作成・取得されているとすれば、歴史的公文書となり得ると考えられる。