

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 30 日現在

機関番号：16201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530031

研究課題名(和文) 公の施設の民営化における公共性確保ルールと利用権 指定管理者制度と保育制度

研究課題名(英文) A securing of publicity rule and usufruct in the privatization of public facilities

研究代表者

三野 靖 (YASUSHI, MINO)

香川大学・法学部・教授

研究者番号：90512575

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 800,000円、(間接経費) 240,000円

研究成果の概要(和文)：指定管理者による公の施設の管理において、情報公開、個人情報保護、行政手続の各条例上の指定管理者の位置付けを調査した結果、条例上、実施機関や行政庁に位置付けている自治体は、極めて少ないことが明らかになった。一方で、条例上、位置付けたとしても、実際に指定管理者が一連の手続等を行えるのかという課題も浮かび上がった。

そこで、条例上、指定管理者を実施機関や行政庁に位置付け、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、不利益処分時の聴聞等は、自治体の責任で実施することが、住民の利用権や管理の透明性を確保する観点からは望ましい。

研究成果の概要(英文)：As a result of having investigated the positioning of the designated manager in regulation of information disclosure, personal information protection, administrative procedure in the management of the public facilities by the designated manager, it became clear that there were extremely few local governments placed in an enforcement organization and the administrative agency. On the other hand, the problem whether a designated manager could perform a series of procedures really rose.

Therefore, in the regulations, we place a designated manager in an enforcement organization and the administrative agency, and, as for the document management, the handling of the personal information, the procedure at the time of the licensing authority use, what I carry out by the responsibility of the local government is desirable for a procedure and protest such as disclosure, hearing at the time of the permission cancel from a point of view finding transparency of usufruct and the management of inhabitants.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学 公法学

キーワード：指定管理者制度 行政手続

1. 研究開始当初の背景

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。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。

公の施設は、住民が広く利用する施設あることから、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理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。

このように、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。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。

2. 研究の目的

本研究では、指定管理者制度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。

特に、住民の利用権をどのように保障するか、行政手続の観点から、自治体における取組みを調査し、法的制度設計を検討する。

3. 研究の方法

指定管理者制度導入施設における行政手続等の条例を整理したうえで、その運用について調査した。具体的には、自治体へのアンケート調査及びヒアリングを実施した。また、指定管理者制度に関する裁判例についても整理した。

- (1) 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。)に関する条例等及びその運用等を整理した。

自治体における指定管理者制度に関する指針、条例の整理

都道府県・指定都市・中核市・特例市・特別区を対象に整理

上記運用に關してのアンケート調査

指定管理者制度導入施設における運用状況、使用許可処分等の状況、不服申立て、訴訟の状況、情報公開請求・個人情報開等の状況等

- (2) 使用許可権限の範囲、権限の振分け等、自治体の関与と運用等について、整理した。
 (3) 指定管理者制度に關する裁判例を整理したうえで、指定管理者制度導入施設における利用権に係る行政手続の課題を検討した。

(4) 自治体へのアンケート調査は、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(85.0%)及び15特別区(同65.2%)の142自治体(同83.5%)からあった。

(5) 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關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

4. 研究成果

本研究で明らかになったことは、以下のとおりである。

(1) 指定管理者による公の施設の利用拒否の裁判例

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例として、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、岡山地決平 18.10.24 裁判所 HP、東京高決 19.3.1 裁判所 HP(原審：東京地決 19.2.28 裁判所 HP)及び仙台高決平 19.8.7 判タ 1256 号 107 頁、東京高決 19.3.1 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、岡山地決平 19.10.15 判時 1994 号 26 頁がある。

は在日朝鮮人の歌劇団の公演について、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 卷 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。ここ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。

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。

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。

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、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、指定管理者は、財団法人岡山シンフォニーホールである。

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。

以外は、自治体の関与及び使用許可に関する一連の行政手続が適正でない。過去の裁判例でこのような取扱いが違法であるとの判断が確立しているにもかかわらず、指定管理者制度のもとこのような事件が続いていること背景に、公の施設の管理運営を民間事業者等にゆだねることによる住民の利用権との関係や公の施設の適正な管理運理の確保等の課題が残っているといえる。

公の施設である以上、公平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く、そ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に対してどのような制度設計や運用をする必要があるのだろうか。

(2) 行政手続等における指定管理者の位置付け

情報公開条例で指定管理者を実施機関等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。

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

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。

行政手続条例で指定管理者を行政庁又は処分を行う市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。

(3) 行政手続等の運用

行政手続等の制度上、指定管理者を実施機関や行政庁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。

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制度上、実施機関や行政庁に明確に位置付けるべきと考えてきた。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。

一方で、様々なタイプの事業者や住民団体等が指定管理者になることから、果たして条例上、実施機関や行政庁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、自治体の関与等）がある。

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、行政手続であれば不利益処分時の聴聞、など果たしてすべての指定管理者が適正に処理できるのだろうか。また、自治体は条例で実施機関等に位置付けるだけのスタンスでよいのであろう。

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」）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実施機関や行政庁に位置付け、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。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 1 件)

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11号(2013年11月)71-79頁、査読無。

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 1 件)

武藤博己編著『公共サービス改革の本質 比較の観点から』(敬文堂、2014年) 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」124-171頁、「公共サービス供給手法の比較 法的責任」302-312頁。

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：

取得年月日：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6．研究組織

(1)研究代表者

三野靖 (M I N O Yasushi)

研究者番号：90512575

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：