

千葉市職員措置請求（22千監(住)第2号）に係る監査内容について

1 請求人 市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉 村越 啓雄

2 請求日 平成22年7月21日

3 請求内容

株式会社動物公園協力会（以下「協力会」という。）との動物公園清掃等管理委託契約並びに青草、ワラ及び生鮮野菜・果物に係る物品供給契約について、特命随意契約をやめ一般競争入札とするよう市長に勧告されたい。

4 監査対象事項

平成22年4月1日付けで締結した市と協力会との動物公園清掃等管理業務委託契約並びに青草、ワラ及び生鮮野菜・果物に係る物品供給契約が、違法又は不当な契約の締結に該当するか否か。

5 監査結果

住民監査請求に基づく監査及び勧告に係る決定については、自治法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されている。

本件監査請求は、審議の結果、合議に至らなかったため、監査の結果を出すことはできなかった。

なお、参考までに監査委員の判断内容を以下に付記する。

(1) 請求に理由がないとする見解（要旨）

ア 動物公園開設時における協力会の役割について

市は、市、動物公園協会及び協力会を含めた三者を基本とした動物公園の管理運営体系を定め、それぞれの担当については、市は施設の財産管理及び動物の飼育に関する事、動物公園協会は動物に関する教育普及、施設の広報案内、各種料金徴収及び売店・食堂運営に関する事、協力会は施設の清掃等管理、飼料等の物品供給及び売店運営に関する事とした。

イ 本件各随意契約の経緯について

動物公園の管理運営を市の基本方針に従って行うためには、園内の清掃等管理業務等を協力会に行わせ、離農者等が一定の継続的な収入を得られるような経営基盤が必要であり、協力会と随意契約したのであるが、このことは開園当時としては有効な手法であったと考えられる。

ウ 随意契約とその裁量性について

随意契約ができる場合は、自治法第234条第2項及び自治法施行令第167条の2第1項各号に具体的に列挙されているが、随意契約理由によっては一定の裁量性が認められるものとする。

昭和62年の最高裁判決では、「当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべき」とされている。

エ 本件各随意契約の理由について

本件各随意契約の理由について、決裁書に記載されているのは、甚だ不十分なものであり、理由の全てを表現しているものとは考えられず、その一端を表現しているに留まるものと解するほかなく、実質的な理由は、動物公園の円滑な管理運営を図るために、協力会を相手方とする必要があったのであり、離農対策を背景として定めた動物公園の管理運営に関する市の基本方針という政策判断に基づくものと考えられる。

オ 本件各随意契約の適法性について

本件各随意契約は、決裁書に記載された随意契約理由は十分とは言えず、個々の契約ごとに検討すれば、競争契約にしても特段の支障が生じるとは考えられない。

随意契約とした決裁者の判断は、市の基本方針に基づくものと認められるが、競争入札に切り替えるとするれば、動物公園の管理運営体系を変更しなければならず、そのためには、然るべき準備期間が必要と思慮されるところ、準備期間を設けずに競争入札を実施することは動物公園の管理運営に少なからざる混乱を招くであろうことは想像に難くないところであり、妥当なものであったと言えよう。

コスト削減のために競争原理を働かせる必要があること、包括外部監査の指摘や意見があることを考慮しても、本件各随意契約の締結が直ちに違法不当と断ずることはできない。

カ 本件各随意契約等の見直しについて

本年3月の動物公園協会を廃止する方針の公表に伴い、動物公園の管理運営体系を変更し、協力会の役割も抜本的に見直されることとなるが、その中でも本件各随意契約の契約方法の見直しは、最優先課題であり、明年度も随意契約の方法とすることは最早許されない状況にある。

動物公園の借上賃料については、単価が高額であり、また、地目毎の区分もされておらず、他公園と異なる取扱いとなっているところから、経済性、公平性を見地に立って固定資産評価額等に基づき見直しを行うべきである。

(2) 請求に理由があるとする見解(要旨)

ア 動物公園と協力会の関係について

区画整理事業や若潮国体開催のための駐車場用地の買収などにより、昭和49年ころには動物公園用地内の大方の地元住民は離農を余儀なくされていたところ、市は、動物公園の開園にあたり住民の意向を受けて、土地を借り上げ、希望者のみに相当なる価格をもって土地を買い上げた経緯がある。

イ 本件各随意契約の理由について

清掃等管理業務委託契約も、また物品供給契約も、前者は自治法施行令第167条の2第1項第6号の「不利になると認められるとき」に該当する事実の記載が全くないのであり、後者は同項第2号の「競争入札に適しない」場合であることを説得し得る根拠に乏しく、いずれも、決裁文書からは、随意契約を適法とする根拠を見出すことはできない。

ウ 随意契約の裁量とその限界について

昭和62年の最高裁判決は、複数業者から見積を徴収し、技術力、信用力などを精査したうえで、総合的に契約の利益を図った事案であり、本件のように選定というプロセスを経ておらず、また、契約外の政策目的やその前提となる「基本方針」を考慮の対象とし得るといった裁量を認めている事案ではない。

また、平成16年に岡山地方裁判所は、母子家庭の母及び寡婦の雇用を促進する等の目的で設立された県の外郭団体に対する清掃業務委託契約を一者随意契約としている事案に関し、地方自治体も、合理的な目的があつて、かつ、その目的に必要な限度内であるならば、一般競争入札の例外も許されるべきであると判示しているが、施行令の規定は制限列举であり本件のような事例にまで政策目的を理由とする随意契約を認めるものではない。

以上により、自治法施行令第167条の2第1項第2号の「目的」には契約外の政策的な契約の付随的目的を含むとする解釈は取り得ず、一定の政策、基本方針を実現するために、随意契約を認めることを前提とする合意は、強行規定に違反する合意であつて、仮にそのような合意があつたとしても、市を拘束するものではない。それ故、その前提として市の内部で随意契約をする決定や随意契約によって目的を達しようとする基本方針が作られたとしても、それが随意契約を根拠づけるものではない。

エ 離農対策との関係について

監査対象部局は、清掃管理業務委託について随意契約によらなければ不利となる理由を、地権者から土地の返還を求められる等の可能性があるとして説明しているが、市は、開園から26年を経過した今日、協力会に対して今後も独占的な地位を与えて、さらなる「補償」を継続しなければ、地元住民から信義則違反を問われるような事情はない。そうであれば、市が競争入札に切り替えたからと言って、当初から、動物公園として利用されることを承知し、賃貸に当たっても、半永久的に自ら土地を利用できないことを承知している土地の賃貸人が、現状も動物公園の敷地として利用されている土地の返還を求めることが法的に可能であるとは到底思われないのであり、この意味でも、競争入札が市に不利になるという理由は受け入れがたい。

オ 本件各随意契約の違法性について

本件契約は、決裁書の記載、監査委員に対する説明、離農対策を考慮しても、随意契約を適法とする根拠は見出しえず、違法と言うべきである。市は平成18年度の包括外部監査により、改善の指摘や意見を受けていることであり、今後かかる随意契約を漫然と協力会と継続することは許されない。

※詳細は、別添の千葉市監査委員告示第15号をご覧ください。