

福知山市は新年度以降の市バスの運行管理に入札制度を導入するとして「見積もり入札、随意契約」を実施しました。ところ契約そのものが違法であること、見積書や手続きに重大な不備があることを指摘してきました。この経過を踏まえ、3月23日、松山市長、福知山市議会野田議長宛の申し入れ書を提出しました。

申入書

2009年3月23日

京都府福知山市宇内記13番地の1
福知山市長 松山正治 様
同上
福知山市議会議長 野田勝康 様

京都府福知山市三和町寺尾権現4番地
特定非営利活動法人丹波・みわ
上記代表者理事長 竹添 透
京都府京都市中京区魅屋町通丸太町下ル舟屋町407 長栄ビル4階・2階 鴨川法律事務所
上記代理人弁護士 尾藤慶喜
京都府京都市中京区烏丸通二条下ル西側ヒロセビル2階 市民共同法律事務所
同 塩見卓也

第1 申入の趣旨

- 1 福知山市は、平成21年度以降の旧三和町内における市バス業務委託について、有限会社テクコとの間で締結した随意契約を解約せよ。
- 2 福知山市は、平成21年度以降の旧三和町内における市バス業務につき、特定非営利活動法人丹波・みわに業務委託せよ。

第2 申入の理由

1 事実の経緯

(1)従前、旧三和町内における市バス業務(以下「本件業務」という。)については、特定非営利活動法人丹波・みわ(以下「NPOみわ」という。)が福知山市(以下「貴市」という。)から業務委託を受けていた(以下「旧契約」という。)。ところが、本年2月2日、貴市市民人権部広田部長(以下「広田部長」という。)及び同部大槻次長(以下「大槻次長」という。)からNPOみわに対し、平成21年度以降は、本件業務に関し入札制度を導入することが示唆され、その2日後である同月4日には、本件業務に関する見積依頼書がNPOみわに郵送された。

NPOみわは、この突然の申し出に困惑したが、見積書提出期限が切迫していたことから、やむなく上記見積依頼書に示された提出締切である同月20日に、本件業務の見積書を提出した。しかし、その3日後である同月23日、貴市からNPOみわに対し、本件業務の契約対象から落選した旨の通知が電話にてなされた。

(2)落選の通知を受け、NPOみわは貴市に対し、本件業務の入札に関する事実経緯につき説明を求めた。当初貴市は事実経緯につき明確な説明を行わなかったが、本年3月3日に至り、市長の命により、広田部長及び大槻次長は、NPOみわに対し、事実経緯につき説明を行った。この際の説明により、以下の事実が明らかとなった。

- ①本件業務については、6つの事業者に見積依頼を出し、そのうち4つの事業者から見積書が返ってきた。
- ②上記見積依頼は、課長決裁にて行われ、市長はその事実を把握していなかった。
- ③本件業務につき、見積書を基に有限会社テクコ(以下「テクコ」という。)を落札業者と決定し、貴市とテクコは随意契約を締結した(以下「本件契約」という。))。

(3)同月5日、小西副市長及び広田部長から再びNPOみわに対し説明があった。その際の説明における小西副市長の見解は以下のとおりであった。

- ①市バスの運行等については業務の特殊性もあることから、入札についてはプロポーザル方式が適当だったと考えられ、本件入札は配慮に欠けていた。単に見積金額のみで委託業者を決定するのは市バスの性格から問題であり、選定委員会を作るなどの配慮が必要だった。
- ②従前と契約方式を変更したにもかかわらず、事前説明会もなされず郵送で見積依頼の通知をしたのみでは、市の説明責任が果たされたとはいえない。
- ③入札の開票日時・場所が明示されていないことや、第三者の立ち会いもないことも、契約の透明性の観点から問題である。

(4)なお、後に、本年3月3日付でテクコがハローワークにバス運転手の求人募集を行っていることが明らかになった。この求人は現在に至るまで続いている。

テクコはさらに、NPOみわで従業するバス運転手の休憩所で求人ピラを配ったり、運転手の自宅に直接電話をかけ、自社の採用説明会に参加するよう勧誘するなどの引き抜き行為を行った。実際に、テクコは同月9日、採用説明会を開催した。しかし、テクコの説明する運転手の労働条件は、従前NPOみわがバス運転手に保障していた労働条件を大きく下回るものであった。

2 本件随意契約の違法性

(1)上記の本件契約に至る経緯や、小西副市長、広田部長及び大槻次長の説明内容からして、本件契約の締結は地方自治法(以下「法」という。)234条にいう「一般競争入札」や「指名競争入札」に求められる厳格な手続がなら踏まれていないことは明らかである。したがって、本件契約は、同条にいう「随意契約」として締結されたものであることは明らかである。

そして、同条2項は、競争入札によらず随意契約により契約できる場合を地方自治法施行令(以下「令」という。)で定められる要件を満たした場合のみ例外的に認めている。

しかるに、従前本件業務につき締結されていた旧契約は、上記例外として許容されるものであり、適法であった。それに対し、本件契約は、令に定められる要件を満たしておらず、例外として許容されないものであり、違法な随意契約であることが明らかである。

以下、旧契約は全く適法だったのに対し、本件契約は明白に違法である理由につき詳述する。

(2)令167条の2第1項は、法234条2項を受け、地方公共団体が一般競争入札により契約を締結すべき原則の例外として随意契約をすることができる場合を限定列挙している。

本件業務の委託契約については、その予定価格は到底50万円以下に収まるものではない(令167条の2第1項1号、令別表第5、福知山市財務規則137条の2第6号参照)。また、本件業務の委託契約締結に関し、「緊急の必要により競争入札に付することができない」(令167条の2第1項5号)や「競争入札に付することが不利と認められる」(同6号)など、令167条の2第1項3号乃至9号に該当する事実も認められない。

したがって、本件業務の委託契約を随意契約で行うことは、その契約が「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」(同2号)であることが認められなければ、適法とはいえない。

そして、2号で許容される「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」とは、「不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合」のことをいう(最高裁判所昭和62年3月20日判決、以下「最高裁判例」という。)

貴市は、このような観点から、例規通達である「福知山市財務規則の施行について」(以下「通達」という。)を定め、その第5第5項において、「その性質又は目的が競争入札に適しない」場合の基準を自ら定めている。

(3)この点、旧契約については、本件業務の受託業者が特定非営利活動法人であることから、「法律の規定

に基づき設立された営利を目的としない法人」(通達第5第5項8号)との間の契約であることが明らかである。したがって、旧契約は通達により許容される随意契約である。

また、最高裁判例の観点から見ても、従前の実績からして、NPOみわが、市バス運行業務の目的、内容に照らし、それに相応する資力、信用、技術、経験等を有する者であることは明らかであり、旧契約は令167条の2第1項2号により許容される随意契約であったと認めることができる。

したがって、旧契約については、法的に許容される適法な随意契約であることが明らかである。

(4) それに対し、本件契約は、以下の点で違法であることが明らかといえる。

ア まず前記通達の観点から見れば、NPOみわは非営利団体であるのに対し、テクコは有限会社なのであり、テクコが営利企業であることが明らかである。したがって、本件契約は、旧契約のように通達第5第5項8号で正当化することはできない。

また、本件契約は通達第5第5項に定められる他の要件も全く満たすものではない。強いて挙げるとすれば13号の要件を満たすか否かが問題となりうるが、前記事実の経緯でも述べたとおり、貴市の説明では、本件業務の委託についての見積依頼は課長決裁で行われており、市長はその事実を把握していなかったのであるから、本件契約を随意契約で行うことについて事前に「市長が特に必要と認め」た事実は存在しない。

したがって、本件契約が通達に定められた要件を何ら満たしておらず、違法な随意契約であることは明らかである。

イ また、最高裁判例の観点から見ても、業務開始日である本年4月1日が間近に迫っているにもかかわらず、テクコが未だバス運転手の求人を行っており、市バス運行業務の遂行に必要な人員の確保すらできていないことが明らかなこと、仮に今後人員の確保ができたとしても、業務開始までの時間が残された時間でテクコの人員が旧三和町におけるバス運行のノウハウを十分に把握することは著しく困難であること等から、テクコが「契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方」であるということは到底できない。実際の裁判例においても、委託契約の遂行能力に欠ける業者との随意契約を遂行能力の調査も行わずにしたことを違法としたものが存在する。

さらに、テクコがNPOみわで従業するバス運転手の引き抜きをはかりながら、その労働条件を切り下げようとしている点も、テクコが市バス運行を委託する業者としての適格性を欠くことを示す事実であるというべきである。

したがって、本件契約は、判例の観点からしても許容されない違法な随意契約であることは明らかである。

(5) 以上のとおり、旧契約は適法だったのに対し、本件契約は違法な随意契約であることは明らかである。

3 違法状態の是正を求める

(1) 上記述べたとおりの違法状態は、申人の趣旨のとおり、本件契約を解約した上で、平成21年度以降の本件業務をNPOみわに委託することにより是正されるべきである。理由は以下のとおりである。

(2) まず、本件契約どおり平成21年度以降の本件業務をテクコに委託することは、上記述べたとおり違法の評価は免れない。この違法状態を是正するためには、①法234条の趣旨に立ち返り、本件業務の委託契約につき、原則通り一般競争入札の手続を新たに採ること、②法に従い、一般競争入札の原則の例外として新たに指名競争入札の手続を採ること、③法234条2項、令167条の2に従い、例外としての要件を満たす随意契約を新たに締結することの3通りの方法しか有り得ない。

しかるに、平成21年度の本件業務は4月1日から開始されるところ、同日から運行委託を開始するにあたり、これから新たに一般競争入札や指名競争入札の手続を採っている時間がないことは明白である。したがって、現実的には、違法状態の是正は上記③の方法によるはかない。

そして、現実には適法な随意契約に従って円滑に4月1日からの本件業務を遂行できる事業者は、NPOみわ以外には有り得ない。NPOみわは、従前から適法な随意契約に基づき本件業務を誠実に遂行

してきたのであり、4月1日以降も本件業務を問題なく遂行する能力があることは明らかである。さらに、地元住民の信頼にも高いものがある。それに対し、本件契約に至る経緯についての小西副市長の説明からも明らかのように、本件契約の見積依頼においては、市バス運行業務の性格に配慮した観点による適格性ある事業者の選定手続は何ら採られていなかったものであり、貴市にとってNPOみわに代わりうる事業者が存在するのか否かは未だ明らかでない。そして、4月1日に業務を円滑に開始するためには、今の段階から新たに適格性ある業者の選定手続を行う時間もない。

したがって、違法状態を是正した上で4月1日からの本件業務を円滑に遂行させるためには、本件契約を解約した上で、本件業務をNPOみわに委託する方法によるはかないのである。

(3) また、このような方法で是正することは、福知山市民の生活上の利便という本件業務の本来の目的を実現するため、さらに、本件業務に携わる労働者の権利を守る観点からも重要である。

すなわち、本件契約どおりテクコを委託事業者として4月1日以降の業務開始するにしても、テクコには、必要なバス運転手が確保されておらず、さらに、バス停留所等の確認など運行に最低限必要な業務遂行上のノウハウの蓄積が全くなく、さらには、事故などの不測の事態に備える予備のバスの確保などもできていないところである。このような状態で、本件業務を開始することは、到底十分な業務を遂行することは不可能であり、地元住民の生活に不可欠なバス事業の円滑な推進は期待できない。

さらに、本件契約どおりテクコを委託事業者として4月1日以降の業務が開始された場合、NPOみわで従業するバス運転手は失職を余儀なくされる。

それに対し、テクコは、本件業務を開始しようとするにあたり、既述のとおり、NPOみわで従業するバス運転手に対し、切り下げられた労働条件にて自社で就業するよう引き抜き行為を働いている。つまり、バス運転手にとって本件契約は、失職ないし労働条件の切り下げという、労働者の生活破壊につながるものでしか有り得ないのである。このような契約をそのまま履行させることは、労働者の権利を守る観点からして、非常に問題である。

実際、近時においては、地方公共団体が委託業者を変更することが単に労働条件の切り下げのみの結果をもたらすに過ぎないものである事案において、大規模な労働争議に発展した事例がある（貝塚市・協和メンテナンス事件）。格差社会、雇用破壊が各種報道で叫ばれる中、貴市がこのような労働者の生活破壊につながる契約の一翼を担うことは、著しく不当であるというべきである。小西副市長の上記の説明からしても、本件契約が説明責任、情報開示責任の果たされない不適切な手続により締結されたことは明らかなのである。

(4) このような契約をそのまま履行させれば、貴市は、「市民の生活に欠くべからざる公共輸送機関の信頼性を市自ら毀損した」「市が労働者の生活破壊につながる契約の一翼を担った」との誹りは免れない。

他方、本件業務を従前どおりNPOみわに委託すれば、福知山市民の生活上の利便の増進という本件業務の本来目的を実現することが可能なのであり、さらに、本件業務に携わる労働者バス運転手は従前どおりの労働条件での就労を継続することも可能なのである。したがって、福知山市民の利便の増進という公共交通の本来の役割を全うし、労働者の権利を守るという観点からも、貴市は、NPOみわに本件業務を委託するべきなのである。

(5) 以上のとおり、法的観点からも現実的にも中人の趣旨のとおりのはずは違法状態の是正は有り得ないのであり、しかもその方法によることが福知山市民の公共の福祉の増進に資するものであり、かつ、労働者の保護にもつながることも明らかなので、今回の申入に及んだ次第である。

以上