

令和3年(行ウ)第23号損害賠償請求事件(住民訴訟)

原告 石井洋子外9名

被告 春日部市長岩谷一弘

2022(令和4)年5月16日

さいたま地方裁判所第4民事部合議2係 御中

第6準備書面

| | | | |
|-------------|-----|---|---|
| 原告ら訴訟代理人弁護士 | 佐々木 | 新 | 一 |
| 同 | 柳 | 重 | 雄 |
| 同 | 野本 | 夏 | 生 |
| 同 | 石川 | 智 | 士 |
| | | 外 | |

本書面は、被告準備書面(3)に対する認否反論を行う(第1)。そのうえで、本件基本協定等が契約であることを前提とした場合、原告の主張する常勤支援員確保義務が同契約に基づき発生した(株)トライの債務であり、その不履行が債務不履行となることを、①指定管理者制度及び基本協定書等の仕組みの観点(第2の1)、及び②合意形成過程の観点(同2)から論じるものである。

第1 被告準備書面(3)に対する認否反論

1 第1(〔怠る事実〕の主体に係る主張の帰結)について

原告は、訴状において被告の表示を「被告 春日部市長石川良三」と明記

し、各主張書面・証拠説明書の事件表示において「原告 石井洋子 外 被告 春日部市長石川良三」若しくは「被告 春日部市長岩谷一弘」と明示し、被告もまた事件表示において同様の明示を踏襲している。被告の釈明に対しても、既に本件請求は「財産管理を怠る事実」の請求であり、怠る主体は「地方公共団体の執行機関」と明確にしている(第3準備書面2頁)。

住民の春日部市に対する請求であり、その被告としては執行機関に対して行っていることは明らかである。

2 第2 (市の(株)トライに対する不当利得返還請求権の存否について) について

(株)トライの不当利得ないし債務不履行責任にかかわる主張は訴状第4記載のとおりである。

原告は、基本協定書・年度協定書の内容も行政処分としての法的性質を有することを前提として、不当利得返還請求を行っている。

一方、被告は、基本協定書・年度協定書が契約であることを前提とした反論を行っており、かかる主張は失当である。

3 第3 (市の(株)トライに対する債務不履行に基づく損害賠償請求の存否について) について

(1) 1 について

争う。

原告は、常勤支援員確保義務について、直接には本件基本協定(甲1の1ないし3)から発生するものとして主張している。

これに対し、被告が常勤支援員確保義務が発生しない根拠として挙げているのは、抽象的な「本件指定管理制度」の法的性質と、それを前提とした手段債務/結果債務二分論である。

被告の主張は、本件基本協定の存在を度外視し、単にクラブ条例の規定に基づいた抽象的なものにとどまっている。原告が設定した基本協定に基

づく義務が存在しないとする被告主張の根拠を正面から論じておらず、反論の体をなしていない。

本件における常勤支援員確保義務の存在を、漠然とした手段債務／結果債務の二分論で検討することも、意味を有しない。当事者の意思表示及び法律行為を明文化した基本協定書等が存在する以上、そこに明記された個々の条具体的な条項を解釈し、そこから読み取るべき当事者の合理的意思を具体的に解釈する作業がなされなければならない。下記第2で詳述する。

(2) 2について

ア (1)について

クラブ条例、基準条例での支援員配置の記載、同資格についての記載は被告書面の指摘のとおりである。しかしながら、「常勤支援員」については、放課後児童クラブの質と支援員の質の確保が目指されてきたこと、条例、運営指針などがそれぞれの段階の到達点であること(すぎないこと)は、第4準備書面で説明してきた。

イ (2)について

埼玉県放課後児童クラブガイドラインの常勤支援員の配置に関する記載は被告指摘のとおりである。

ただし、被告は厚労省の実施状況調査(甲10)を引用する(引用内容は争わない)が、埼玉県での調査結果では67.2%となっていて全国平均を大きく上回っている事実はすでに指摘のとおりである。埼玉県では春日部市の方が突出して先進的であり、常勤支援員の複数配置が実施の困難な課題というものではない(第4準備書面21頁)。

また、被告が埼玉県ガイドラインの定義をもって「その勤務時間は、指定管理者の就業規則ないし雇用契約に委ねられるというべきである。」(被告準備(3)6頁)というのはこじ付けにすぎない。同記述は「原則として施設の定めた勤務時間(所定労働時間)のすべてを勤務する者を

言う。また、一日6時間以上かつ月20日以上勤務する者は、上記にかかわらず『常勤職員』とする。」とあり、各施設での名称にかかわらず施設の就業規則上の勤務時間をフルに稼働する職員を「常勤職員」と定義し、さらに「1日6時間以上かつ20日以上勤務する者」については、フル稼働でなくても「常勤職員」と定義しているのものであって、行政処分における義務内容若しくは契約における約定された義務内容を離れて、職員の勤務時間を指定管理者が定められるとする被告解釈はおよそ困難である。

よって、基準条例に勤務時間の定めがないこと、および埼玉県ガイドラインの「常勤職員」の定義の記述を理由として、被告主張の小括部分を導くのは論理的にも解釈論としても無理である。被告の反論は到底法律論とは言えない。

ウ (3)について

被告主張を争う。学童クラブの「開室時間」と、開室時間外の職員の確保の問題は別次元の問題であることは被告主張のとおりであるが、春日部市と㈱トライの間では、開室時間を含めて週38時間45分フル稼働勤務する「常勤職員」を複数配置することが義務内容となっている。

被告はまたかかる職員について就業時間を就業規則で定めることが困難と言うが困難ではない。社協時代も就業規則は作成されたし、㈱トライも学校の時間割に応じたパターンの就業規則を作成して対応しており、第5準備書面で紹介のとおり草加市でも十分に対応している。また、作成が困難であるとしても、いっそうの努力を要するというに止まり、義務が免れるというものではない。

また被告は、Q&A(甲3)のNO.78に「想定」との表現があることをもって、何がしかの意味を与えようとしているが、当該部分は「開室時間の条件はあるか」また開室時間にかかわって「就業時間についての

規定はあるか」との質問に対して、被告引用のとおり「運営管理責任者と放課後児童支援員の両方とも、1週間あたりの所定労働時間が38時間45分以上となることを想定しております。」と言うのであって(甲3・13頁)、開室時間との関係で、児童がいない時間帯の職員の配置についてどう考えたら良いのかという質問に、管理的事務職員以外の直接児童と接する職員(支援員)についても「開室時間外にも、すなわち週38時間45分を就業しているものと考えてください」と言っているに過ぎない。

現に、No.12では「常勤とは週38時間45分以上の勤務をする人という認識で間違いないでしょうか」という質問に対して、「相違ありません」と回答している。この文言の違いに意味を求めるのは無理である。事業実施者が「予定し」「計画し」「想定し」ているとした内容が明示され、それを受け入れて指定管理されているのであるから、その内容が受託した業務内容である。Q&Aの「想定」という表現から、被告が当該箇所で述べた結論を導びく被告の議論は理解できない。

エ (4)について

不知。

とくに、同項の末尾3行の主張争う。

被告は「常勤支援員について、あくまでも指定管理者が定めることを前提に」というが、その事実を端的に示す文書箇所を明示されないのであれば虚構の主張に過ぎない。

被告における常勤支援員の確保の取組については原告第4準備書面17頁以降に記述した。常勤支援員の複数確保が被告における課題であったから、Q&Aにおける前記した回答となったものであり、指定処分の義務内容となり契約の合意内容となったものである。本件は「にもかかわらず、(株)トライはそれを実施せず、被告は漫然とそれを見過ごし、

さらには『追認』したというケース」に過ぎない。

オ (5)について

指定管理をした後、受託業者と「種々の問題について協議し変更見直しが予定される」ものであるとする記述は一般論として争わないが、それゆえ、指定処分における義務内容があいまいになったり、契約の合意内容が制約なく変更可能となるものではない。

週38時間45分勤務する常勤支援員の複数確保が義務内容若しくは債務内容となっており、結局被告の準備(3)での反論は、(株)トライの義務を否定することはできなかった。

(3) 3について

不知。

同項における被告主張は、「常勤」＝「週38時間45分以上の勤務する人」であることを前提として、(株)トライがその不足を解消しようとしてきたことを述べるものである。すなわち、被告も、(株)トライが「常勤」＝「週38時間45分以上の勤務する人」を必要数確保しなければならない義務を負っていたことを自認するものといえる。

被告におかれては、3の主張を裏付ける証拠を提出されたい。また、2021（令和3）年9月22日付原告求釈明書に対する回答をされたい。原告は、これらへの対応をまって、反論を行う予定である。

(4) 4について

不知。争う。

(5) 5について

否認し、争う。

第2 原告の主張（常勤支援員確保義務違反＝債務不履行）

以下、原告の主張する常勤支援員確保義務が春日部市と(株)トライとの間の

契約に基づき発生した(株)トライの債務であり、その不履行が債務不履行となることを論じる。

1 指定管理者制度及び基本協定書等の仕組みの観点

(1) はじめに

被告が漠然とした手段債務論により、(株)トライが常勤支援員確保義務を負わないかのごとき誤った主張をするのは、被告が地方公共団体の首長であるにもかかわらず、指定管理者制度及び基本協定書等の法的性質や仕組みを正解していないことに起因する。

(2) 基本協定及び募集要項の位置づけ

ア 条例

普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる（地方自治法244条の2第3項）。上記条例には、指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする（同条4項）。

イ 基本協定

条例において管理業務の範囲及びその基準と指定管理者の責務を定めた場合においても、管理業務についてはさらに詳細な事項について規定する必要がある。基本的な管理業務の種類とその実施基準、そして、管理運営方針、管理運営体制とその基準、等について規定する必要がある。とくに管理業務が指定管理者に求められる基準どおり履行されているかどうかの確認と事業評価のためには、管理運営方針、管理運営体制の基準、管理業務の実施基準が適切に定められていることが前提である。したがって、これらの基準は、定数的及び定性的な基準をできる限り明確に規定することが重要である（以上、甲15・156頁）。

このことから、総務省自治行政局長による平成15年7月17日付「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（総行行第87号）では、「指定管理者に支出する委託費の額等、細目的事項については、地方公共団体と指定管理者の間の協議により定めることとし、別途両者の間で協定等を締結することが適当である」とされる（甲16）。そして、総務事務次官による平成20年6月6日付「平成20年度地方財政の運営について」（総財財第33号）では、「指定管理者との協定等には、施設の種別に応じた必要な体制に関する事項…等の具体的事項をあらかじめ盛り込むことが望ましいこと。また、委託料については、適切な積算に基づくものであること。」とされる（甲17・13頁）。

本件基本協定書及びその仕様書（甲1の1ないし3）に記載された細目的事項は、上記趣旨に基づき、春日部市と㈱トライとの間の合意に基づいて規定されたものである。管理運営体制や管理業務実施の基準に関する細目的事項の規定が、当事者である㈱トライが履行しなければならない債務となることは明らかである。

ウ 募集要項

（ア）管理運営体制の基準や管理業務の実施基準に関する細目的事項については、募集要項との関係も問題となる。すなわち、募集要項やその際の仕様書等に記載した基準の法的効力や、様々な基準相互の優先順位が不明であることが多いという点である。

この問題点を解消するために、協定書には、当該協定が募集要項等、要求水準書、仕様書並びに提案書類と一体のものであり同等の法的効力を有するものであって、いずれも協定の一部を構成すること、また、各書類間に齟齬又は矛盾がある場合には、協定書、募集要項等、要求水準書、提案書類などの順で優先的な効力を有する旨などを記載する

などの工夫が求められることが、一般的に指摘されている（甲15・156頁）。

(イ) 本件基本協定書では、次のように規定する。

まず、㈱トライは、基本協定、当該事業年度における事項について別に定めた協定（以下「年度協定」という。）、市の例規並びに関係法令等のほか、春日部市放課後児童クラブ指定管理者募集要綱（以下「募集要項」という。）及び春日部市放課後児童クラブの管理運営に係る事業計画書（以下「事業計画書」という。）に従い、事業を実施しなければならない（2条1項）。

そして、基本協定書、年度協定書、募集要項及び事業計画書の規定の間に矛盾若しくは齟齬がある場合、基本協定、年度協定、募集要項、事業計画書の順に、その解釈が優先するものとする（3条1項）。

(ウ) したがって、募集要項が春日部市と㈱トライとの間において法的効力を有することは明らかであり、㈱トライが募集要項記載の細目的事項に従って事業を実施しなければならない債務を負うことも明らかである。㈱トライは、募集要項における管理運営体制や管理業務実施の基準に関する細目的事項の規定を履行しなければならない義務を負うのである。

エ Q&A

本件では、2018（平成30）年6月15日に募集要項配布が開始された（甲6の1・13頁等）。

春日部市は、募集要項の内容等に関する質問を、同日から同月29日午後5時まで受け付ける。そして、同年7月6日に質問事項及び回答（以下「Q&A」という。）を春日部市ホームページのページ内において公表する。現地説明会において出された質問事項及び回答についても併せて公表される（甲6の1・10頁等）。

訴状でも主張したとおり、Q&Aは、募集要項に基づき、質問受付期間中にあった質問に対する回答を公表するものであり、同年7月6日の公表以後の質問に対しては、公平性の観点から質問をうけることができないものである（甲3・1頁）。

このように、Q&Aは、募集要項及びその仕様書につき、春日部市の見解を提示するものである。すなわち、上記(3)の募集要項の法的性質を前提とすれば、春日部市がQ&Aにおいて示した見解は、募集要項及びその仕様書と、さらには基本協定及びその仕様書と矛盾齟齬のない範囲と、一体となって、指定管理者に対し法的効力を及ぼす事項について、春日部市が申込みの意思表示をしたものといえる。

これに対し、㈱トライは上記を前提とする基本協定書を締結したのだから、締結時点で承諾の意思表示をしたものといえる。

(3) 常勤支援員確保義務

ア ㈱トライが、支援の単位ごとに、常勤支援員を2名配置し、支援の単位が51名を超えたり、特別支援児童が通所する場合は、別に加配すべき義務を負い、ここでいう「常勤」が「週38時45分以上の勤務する人」を意味することは、訴状・請求の原因第3で論じたとおりである。これが、原告の主張する常勤支援員確保義務である。

訴状においては、もっぱら当事者の合理的意思解釈を前提とした主張としたが、上記(2)の整理を前提に改めて常勤支援員確保義務の発生根拠をまとめれば、以下のとおりとなる。

イ ㈱トライは、春日部市放課後児童クラブ条例（以下「クラブ条例」という。）16条及び基本協定書5条1項に基づき、放課後児童クラブの指定管理者としての業務を行う義務を負う。基本協定書5条1項に定める各業務の細目は、仕様書に定められるとおりである（同条2項）。したがって、仕様書に規定された管理運営体制や管理業務実施の基準に関

する細目的事項は、(株)トライが履行しなければならない債務となる。

このことから、(株)トライは、仕様書8(3)に記載された事項に基づき、支援員及びその他必要な職員を配置しなければならない義務を負う。その主たるものが、支援の単位ごとに常勤支援員を必ず2人以上配置しなければならない義務である(仕様書8(3)①)。

基本協定書及びその仕様書においては、ここでいう「常勤」の定義が明記されていない。一方、募集要項は、Q&Aと一体となり、「常勤」の定義を「週38時間45分以上の人」と定義する。かかる定義は、基本協定書及びその仕様書と矛盾齟齬がないのであるから、基本協定書及びその仕様書における上記「常勤」も、「週38時間45分以上の人」として解釈されることとなる(基本協定3条1項2項)。

これは、(株)トライが指定管理者として実施すべき管理業務の基準を定数的に明確に規定したものとして、(株)トライが履行しなければならない法的義務となる。

よって、(株)トライは、支援の単位ごとに常勤(=週38時間45分以上の人)支援員を必ず2人以上配置しなければならない法的義務を、春日部市に対して負うのである。

(4) 被告主張について

被告は主として、①条例や基本協定書等において「常勤」の定義や支援員の勤務時間を定めていないこと、②春日部市が取扱い(先例)として、常勤とは、「事業所の定めた勤務時間のすべてを勤務する者」として取り扱ってきたこと、を理由として、「常勤」の定義を事業所を運営する(株)トライの一存でいかようにも決定することができるかのごとき主張を行う。

しかし、上記で検討してきたとおり、①については、募集要項及びQ&Aにおける細目的事項が法的拘束力を有すること、②については、仮に「常勤」の定義を「事業所の定めた勤務時間のすべてを勤務する者」とす

るのであれば、その旨をQ&Aに明記しなければならないところ、その形跡が存在しないこと、から、いずれも理由がない。

被告主張は、指定管理者制度及び基本協定書の仕組みについての無理解に基づくものか、あるいは悪意をもって曲解したものかのいずれかであり、これを容れることは許されない。

2 合意形成過程の観点

(1) はじめに

原告の主張する常勤支援員確保義務が㈱トライの負うべき法的義務であることは、基本協定書締結に至る合意形成過程からみても明らかである。

(2) 募集から協定書締結までの流れ

募集要項配布開始から、基本協定書締結（及び運営開始）までの流れは、以下のとおりと予定された（甲6の1ないし3）。

| | |
|------------|---------------------|
| H30. 6. 15 | 募集要項配布開始 |
| 6. 15 | 質問受付開始 |
| 6. 26 | 現地説明会 |
| 6. 29 | 質問事項受付締切 |
| 7. 6 | 質問事項に対する回答 |
| 7. 13～20 | 申請書の受付 |
| 9月下旬 | プレゼンテーション |
| 10月中旬～下旬 | 審査結果通知（指定管理者候補者の選定） |
| 12月中旬 | 指定管理者の議決（市議会12月定例会） |
| 12月中旬 | 指定管理者の指定（告示） |
| H31. 1月下旬 | 協定の締結 |
| 1月下旬～3. 31 | 指定管理業務の引継ぎ・運営開始準備 |
| 4. 1 | 指定管理者による運営の開始 |

(3) 申請の方法

指定管理者の申請にあたっては、事業計画書（提出書類様式2）において、以下の人員に関する項目その他の事項を、放課後児童クラブの設置目的を効果的に達成し、かつ効率的に運営できることがわかる内容として記載し、提出する必要がある（甲6の1・7頁等）。

ア 管理執行体制（②）

「管理運営に当たっての人員配置や業務体制について提案してください。」と指示されている。

イ 職員の労働条件等（③）

計画している職員の労働条件等について記入する必要がある。

ウ 指定期間5年間の計画（⑬）

指定期間5年間の計画として、(1)利用人員予測、(2)収支計画1) 指定期間5年間の収支計画・2) 平成31年度の収支予算案・3) 収支計画の妥当性、について計画を記入する必要がある。

(4) 指定管理者の指定等（甲6の1・11頁等）

ア 指定管理者候補の指定方法

指定管理者候補者の選定にあたっては提出された申請書及びプレゼンテーションの内容を基に、「選定にあたっての審査基準」（下記(2)）に最も適合する申請者を指定管理者候補者とする。

応募書類に虚偽の記載があった場合は、失格となる。

選定委員会における選定の結果、施設の管理を行うに相当と認める団体がないと判断された場合又は申請者が1団体の場合は、原則再募集となる。

イ 選定にあたっての審査基準（配点割合）

(ア) 事業計画書による放課後児童クラブの管理運営が、市民の平等な施設利用を確保することができること。（8%）

(イ) 事業計画書の内容が、放課後児童クラブの効用を最大限に発揮する

とともに管理経費の縮減が図られるものであること。(55%)

(ウ) 事業計画書に沿った管理を安定して行う経営基盤を有していること。

(33%)

(エ) 指定管理者の業務を通じて取得した個人に関する情報の適正な取り扱いを確保することができること。(4%)

(5) 募集要項及びQ&Aとの関係

上記2のとおり、申請書の受付及びプレゼンテーションは、募集要項及びQ&Aが公表された後に行われる。したがって、申請者は、指定管理者が「常勤＝週38時間45分以上の人」である常勤支援員確保義務を負うことを前提とした事業計画書を作成し、審査されることになる。

万が一、いずれの申請者の事業計画書においても、この意味での常勤支援員確保義務が履行される可能性がないのであれば、「施設の管理を行うに相当と認める団体がない」とされ、再募集の手続へと移行するはずである。本件では、㈱トライが指定管理者候補者に選定されたうえで指定管理者に指定され、再募集はされていない。

よって、㈱トライが、遅くとも2018(平成30)年7月20日の時点において、常勤支援員確保義務を履行可能とする事業計画書を提出したことは、疑いない。万が一、㈱トライが応募書類に虚偽の記載をしていた場合には、失格となる。

このことからしても、2019(平成31)年2月15日の本件基本協定書締結の時点において、春日部市と㈱トライとがともに、原告の主張する常勤支援員確保義務が㈱トライの負うべき法的義務であることを前提として合意したことは明らかである。

(6) 被告主張との関係

このことは、被告の主張からしても明らかである。

ア 被告は、2019年(平成31年)2月15日に本件基本協定書(甲

1の1ないし3)を締結した時点で、「常勤」を「週38時間45分以上の勤務する人」と想定していたことを認めていた(被告準備書面(1)第2の2等)。

「誰が」想定していたのか(主語)は定かでなかったが、被告準備書面(3)により、これが春日部市と(株)トライの両者であることが明らかとなった。

イ 上記のとおり、2018(平成30)年7月6日に公表されたQ&Aにおいて、春日部市は「常勤」を「週38時間45分以上の勤務する人」を指すと回答している。そのうえで、「(株)トライは、春日部市の週38時間45分との回答を踏まえて、常勤支援員の所定労働時間については、原則的には、平日(月曜日から金曜日)の12時から19時までと、土曜日の隔週勤務とし、平成31年(2019年)4月時点においては、このような常勤支援員を、支援の単位の定員に対して必要とされる人数の配置の実現を目指していた」と主張する(被告準備書面(3)第3の3(4))。

すなわち、被告は、(株)トライが、少なくとも2018(平成30)年7月6日から2019(平成31)年4月までの間、「常勤」を「週38時間45分以上の勤務する人」と想定していたと主張するのである。

ウ 以上からしても、2019(平成31)年2月15日に本件基本協定書を締結した時点において、春日部市と(株)トライとがともに、「常勤」の意味内容を「週38時間45分以上の勤務する人」とし、かかる常勤支援員確保義務を(株)トライが負うことを理解していたことは、明らかである。

エ なお、2018(平成30)年12月に(株)トライが指定管理者として指定された後、業務内容に関する細目的事項、指定管理料に関する事項、管理の基準に関する細目的事項等について、指定管理者と市との間で協

議の上、基本協定を締結することとなる（甲6の1・12頁等）。したがって、論理的には、募集要項における細目的事項が基本協定書において変更される可能性はありうる。

しかし、本件においては、上記第1で触れたとおり、「常勤」の定義につき募集要項及びQ&Aの定義と矛盾齟齬する形で基本協定が締結された形跡は存在しない。

よって、春日部市及び(株)トライが上記ウの認識であったことは疑いない。

3 結論

以上論じてきたように、指定管理者制度及び基本協定書等の仕組みの観点、及び合意形成過程の観点から、(株)トライが原告の主張する常勤支援員確保義務を負うことは疑いなく、その不履行が債務不履行を構成することは明らかである。

以上