

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

2023（令和5）年1月31日

第11準備書面

（公共サービス民営化の弊害とその防止について）

さいたま地方裁判所第4民事部合議2係 御中

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
同	小内	克浩
		外

1 はじめに

近年、指定管理者制度、民間委託（業務委託）、PFI、独立行政法人などの手法を活用した公共サービスの民営化が進行している。それに伴い、法令違反、専門性・継続性の喪失、安全性の後退、サービスの質の低下、受注業者の途中撤退、労働法令違反などの弊害が各地で多発している。

この準備書面では、各地で多発している公共サービス民営化の弊害を紹介

し、そのような弊害が公共サービス民営化の構造的な要因によるものであること、及び適正な事業遂行を確保するためには個別協定等による指示・監督が不可欠であることを明らかにする。

そして、本件で、春日部市が募集要項や仕様書で支援の単位ごとに常勤支援員を2名配置し、一定の場合には常勤支援員の加配を定め、Q&A で常勤の定義を「週38時間45分以上の人」と募集要項及び仕様書を補足する形で春日部市の見解を示したのは、専門性を有する正規職員が安価な非正規職員に置き換えられることを防止し、もって学童保育の質を確保するためと考えられるから、かかる常勤支援員確保義務は当該契約における重要な要素であり、これを怠った場合は債務の本旨に従った履行にはならないことを明らかにする。

2 公共サービス民営化の状況と弊害

(1) 公共サービス民営化の主な手法

① 指定管理者制度

2003年改正地方自治法244条の2で導入されたもので、「公の施設」の管理権限を民間企業等に与える制度である。指定管理者となった企業は、公の施設において、同法及び条例等の定める範囲内において営業活動ができる。現在では全国で7万6000を超える施設が指定管理者に移行している。

また、学童保育についてみると、2022年の全国学童保育連絡協会の調査によれば、全国で3万5337ある「支援の単位」のうち、運営主体が公営であるのは1万0158単位（28.7%）にとどまり、残りの2万5179単位（71.3%）は運営主体が社会福祉協議会、地域運営委員会、NPO法人、民間企業などの団体となっている。その大半で指定管理者制度が活用されているとみられる。

② 民間委託（業務委託）

国や自治体が業務の一部を民間企業等に委託するものである。警備、清掃などの業務で古くから用いられ、その後、保育所や学校給食などで増えてきたが、近年ではバックヤード業務などホワイトカラー業務にも広がっている。また、近年は個別業務ごとの委託ではなく、保育、学童保育、給食、図書館、自動車運転、清掃業務などを1社がまとめて受注する「包括民間委託」が広がっている。

民間委託の法的性質は民法上の準委任ないし請負であるが、個別法があればその規制に服する。

③ その他

民間資金を活用して庁舎や公共施設の計画、資金調達、建設・維持管理、事業運営まで進めるPFI、行政の一部を独立した法人として切り出す独立行政法人などの手法がある。

（2）各地で多発する公共サービス民営化の弊害

ア 法令違反のおそれ

地方自治体の公務は、住民の基本的な人権の保障を究極の目的とし、各種法令に則って、住民のプライバシーに関する個人情報を取り扱いつつ、多種多様な業務を適正かつ迅速に遂行しなければならない点にその特色がある。従来は、専門的な知識・経験を持った正規職員が自治体業務を担ってきたが、安易な民間委託の拡大は各種の法令に違反する事態を招きかねないリスクを有している。

例えば、東京都足立区では、戸籍法及び住民基本台帳法において市区町村の事務とされている事務を民間事業者に委ねていたことなどが問題となり、東京法務局から足立区に対し、窓口で書類の不備等を理由に受理しない行為を民間事業者が行うことが実質的な不受理決定に等しく、委託の範囲を超え、戸籍法及び住民基本台帳法に違反すると指摘され、

改善指導がなされている（甲32）。

また、宇治市の管理に係る住民基本台帳のデータを使用した乳幼児検診システムの開発業務を民間業者に委託したところ、再々委託先のアルバイト従業員が同データを不正にコピーして名簿販売業者に販売した事件が起こり、これについて提起された裁判では、プライバシー侵害が認定され、宇治市に対し、住民一人あたりに1万円の損害賠償を支払うことを命じる判決がなされている（甲32、大阪高裁平成13年12月25日判決・宇治市個人情報流出事件）。

イ 専門性・継続性の喪失のおそれ

地方自治体の公務は、専門的な知識を必要とするものであり、職員が継続的に従事することで、専門性を高め、経験やノウハウを蓄積している。ところが、民間委託が実施されれば、業務を担当する者が自治体職員から受託会社の社員に移行するため、当該業務について自治体職員に蓄積され、継承されてきた専門性、ノウハウや経験が失われることになる。さらには、受託業者においても、契約期間の終了に伴う受託業者の入れ替えや企業内の社員の入れ替えなどによって、公務に必要な専門性や経験が蓄積されず、住民サービスの低下を招くおそれがある。

上記のリスクが顕在化した例として、東京都三鷹市や大阪府大東市の公立保育所の民間委託の例が挙げられる。2001年4月、東京都三鷹市は公立保育所を民間企業のベネッセコーポレーションに委託したが、保育スタッフは1年契約の契約社員と短時間パートであった。大阪府大東市では公立保育所の民間委託により半年で全保育士が入れ替わる事態となえい、保護者から訴訟が起こされた。そして、訴訟では、保護者らの懸念や不安を少しでも軽減するために「引き継ぎ期間をすくなくとも1年程度設定」するなどの配慮をすべき義務を負っていたとして、保護者に対し損害賠償を命じた判決が確定している。（甲33）

ウ 安全性の後退のおそれ

公務の民営化・外部化では、その運用の実態によっては、前記の専門性の喪失や後で述べるサービスの質の低下に加え住民の安全や人権を損ねる事態も想定される。

埼玉県ではふじみ野市において、市営プールの運営を民間企業に委託していた事案で、2006年7月に小学2年生がプールの吸水口に吸いこまれて命を失うという重大な事故が発生している。この事案では、ふじみ野市から管理委託を受けていた業者が下請け会社に業務を丸投げした上、プールの監視員に関して十分な研修や指導を行わず、泳げない監視員も多数いたこと、蓋が外れているとの通報が事故前にあったにもかかわらず、客をプールから出さずに係員が工具を取りに向かっている間に事故が発生したこと等のずさんな運営実態が、捜査やふじみ野市の事故調査で明らかになった。

その後も業務委託、指定管理での事故報道は後を絶たない。2007年には、島根県出雲市で指定管理者が雇用したアルバイト員がマニュアルにもとづく監視を行えない体制のもとで従事し、小学2年生が水上滑り台プールで沈んだ状態のまま発見されず、命を失う事故があった。

施設の民営化のもとで発生する事故はふじみ野市に限らずその前から存在した。2006年6月には、港区立公営住宅のエレベーターで男子高校生が降りようとした際に扉が開いたままで突然上昇して床と天井に体を挟まれて死亡した。原因は区営住宅の指定管理者と設置者のシンドラ社が不具合の発生にもかかわらずマニュアル通りの適正な点検を怠っていたことによるものであった。こうした事故を過去のものせず施設の民営化のもとでも設置者の安全管理は欠かせない視点である。

エ 受託業者の過度な営利追求による公共サービスの質の低下のおそれ

受託企業は営利企業である以上、利益を確保して株主に利益配当をし

なければならない。受託企業が過度な営利追求に走れば、公共サービスの質の低下を招くおそれがある。

例えば、2013年に佐賀県武雄市は、公立図書館に指定管理者制度を導入し、書籍等のレンタル・販売チェーンの「TSUTAYA」を運営するカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）を指定管理者に指定したが、CCCは佐賀県の郷土文化資料等を大量に除籍・廃棄処分したり、実用性の乏しい古書約1958万円分をCCC傘下のネット書店から購入したりするなど、多くの問題が指摘された。（甲33）

なお、公立図書館の民間委託・指定管理者制度は問題が多いことが広く知られ、判明しているだけで13県の14図書館が直営に戻している。愛知県小牧市では、42億円かけて駅前に新図書館を建設しCCCなどに運営を委託する計画が、住民投票によって否決され、中止に追い込まれている（甲33）。

また、類似の出来事は当該の春日部市の学校給食業務委託においても発生している。春日部市では、2017年4月以降の春日部市学校給食Bブロック（全6ブロック中の1ブロック）の入札にて、従来の受託者よりも約8%低価格で落札した事業者が、従来の事業者のもとで勤務していた給食調理員の雇用を見込んでいたものの、それが実現できず調理員不足に陥ってしまった（甲44）。

その結果、4月当初の準備期間から適正な調理業務が実施できないことが明らかになり、市教委の改善指示、是正勧告が行われたものの、学校給食時間に調理が間に合わない、焦げの大量に入った調理品、メニューとは異なる調理品、必要な栄養価を下回る調理品、しかも調理員の不足を管理事務所社員でまかなうなどの混乱が続いた結果、2か月後の5月末に業務委託契約を解除する事態に至った（甲44）。

ただし、「合意解約」としたため、債務不履行も全く問題にされずに本件では契約書にもとづく違約金の請求も行われないうままとなった。そして、6月以降は他のブロックを受託していた事業者が引き受けることとなり、2500万円を上回る（3年契約）春日部市の負担増にて対応する事態となっていることも見逃せない。

オ 受託業者の途中撤退のおそれ

受託企業が委託契約の途中で撤退し、住民サービスが損なわれる危険がある。受託企業は、民間事業者として営利を追求するものであり、採算がとれなかったり、必要な人員等を確保できないということになれば、契約の途中で撤退することも十分あり得るのであって、これにより住民サービスの著しい低下を招くおそれがある。

実際に受託企業の途中撤退は各地で発生している。静岡県浜松市では2015年4月、給食調理を民間企業に委託したところ、新学期の直前になって市が求める基準での調理員が確保できなくなったとして撤退が表明され、一学期間にわたって給食が実施できない事態となった。また、大阪市では区役所の窓口業務を民間委託したが、2018年、受託企業が事業の採算がとれなくなったとして撤退を表明し、代替りの業者が決まらずに、区役所内のほかの職員を動員して窓口業務を行わざるを得なくなる事態となった（甲7）。

カ 大量解雇・雇止め、偽装請負などの労働法令違反のおそれ

現行法下では、指定管理者に移行したり、業務委託先企業が変更となる倍、それまで公共サービスに従事してきた自治体や外郭団体等の職員の雇用が引き継がれる保障がない。そのため、公共サービス民営化に伴う整理解雇（分限免職）事件が各地で多発している（日本年金機構事件、茨城県小美玉市事件、愛媛県西条市事件など）。

また、指定管理者や民間委託の受注期間は3年～5年とされることが

多いが、次期の受注が確実に保障されているわけではない。そのため、受注企業はこれを有期労働者でまかなうことになりやすく、次期の受注に失敗すれば、労働者の雇止めに直結する。

さらに、公共サービスの民営化後に公務員が受注企業をコントロールしようとした結果、偽装請負が生じることがある。例えば、自治体の窓口業務は戸籍などの高度のプライバシー情報を扱う部署であるから、戸籍謄本の申請交付などのたびにそれが正当であるか否かの判断が必要である。これは公権力により判断作用であり、民間委託先に行わせることはできないところ、窓口業務を行う民間企業の労働者は公務員の個々の指示を仰がざるを得ず、その結果偽装請負となってしまうおそれがある。東京都足立区は2014年から富士ゼロックスに窓口業務を委託したが、これに対して住民訴訟が提起され、東京地裁は請求は棄却したものの、窓口業務の民間委託は偽装請負にあたりと判断した（東京地判平成31年3月1日判例集未搭載）。（甲35）

(3) 各地で多発する公共サービス民営化の弊害は構造的な要因によるものであること

上記(3)のとおり、各地で公共サービス民営化の弊害が多発しているところ、これは公務の民営化に内在する構造的な問題である。

ごく常識的な話として、「目の前で行われている仕事」に比べて「遠くで行われている仕事」について統制することは難しい。文字どおり「目が届かない」ため、服務規律の弛緩や業務の停滞、さらには不正行為等の好ましからざる減少が起りやすい。（甲36）

「現場が遠くなることによって、業務に潜むリスクに気づきにくくなる」という現象は、経済学でいうところの「情報の非対称性」に相当する。情報の非対称性のもとでは、情報劣位者が、情報優位者から搾取される可能性が高くなる。そのため情報の非対称性は、「エージェンシー問題」（委

託を受けたエージェント（代理人）が、依頼者の利益のために委任されているにもかかわらず、依頼者に利益に反して代理人自身の利益を優先した行動をとってしまうこと）を発生させる温床となりやすい。（甲 3 6）

公の施設の指定管理においては、多くの場合、管理の現場は監督者である行政職員の勤務場所から離れたところにあり、情報の非対称性が発生していることが多い。そのため行政職員が現場で直接管理していたときと比べて、好ましからざる現象が起こるリスクが高くなる。（甲 3 6）

3 適正な事業遂行を確保するため、個別協定等による指示・監督が不可欠であること

（1）公務の民営化に内在する構造的な要因により、民営化に伴う各種の弊害が多発していることを踏まえれば、上記 1 のような弊害を防止し、受託企業による適正な事業遂行を確保するためには、地方自治体による受託企業に対する指示・監督が不可欠である。

（2）指示・監督の根拠となる法令

指定管理者制度の場合、民間事業者が適切に公の施設の維持・管理を行っているか否かを担保する法制度として、設置自治体に対する定期的な報告義務（地方自治法 2 4 4 条の 2 第 7 項）がある。設置自治体の長や委員会は、管理の適正を期するため、指定管理者に対して業務・経理の状況に関し報告を求め、実地調査や必要な指示をすることができる（同条 1 0 項）。指定管理者が指示に従わないときなどは、指定の取り消しを含めた制裁措置が予定される（同条 1 1 項）。

また、設置自治体は、民間委託の実施後もいかにして民間事業者による的確な事務・事業の遂行を確保するかという、指示・監督のシステムの構築に留意しなければならない。地方自治法の規定は全体的に簡潔であり、公の施設の設置条例もそれほど条文は多くないため、設置自治体と民間事業者が締結する個別の協定（委託契約）が重要な意味を持つことになる。

(甲 3 7)

具体的には、個別協定において、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 1 5 ・ 1 5 6 頁）。

この点については、総務省自治行政局長による平成 1 5 年 7 月 1 7 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 8 7 号）でも、「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」とされている（甲 1 6）。そして、総務事務次官による平成 2 0 年 6 月 6 日付「平成 2 0 年度地方財政の運営について」（総財財第 3 3 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。」とされている（甲 1 7 ・ 1 3 頁）

4 本件における個別協定等における指示・監督

(1) 本件では、2 0 1 8（平成 3 0）年 6 月 1 5 日に募集要項配布が開始された（甲 6 の 1 ・ 1 3 頁等）。

そして、春日部市は、募集要項及び仕様書の内容等に関する質問を、同日から同月 2 9 日午後 5 時まで受け付け、同年 7 月 6 日に Q&A を春日部市ホームページのページ内において公表した（第 6 準備書面・9 頁、甲 6 の 1 ・ 1 0 頁等）。

Q&A で事業者から寄せられた質問は多岐にわたるものであるが、施設

の概況や過去の運営状況などの事実関係にわたる質問のみならず、職員の採用・配置や費用の徴収方法など放課後児童クラブの管理運営条件に関する質問も含むものである（甲3）。そして、春日部市は、これらの質問に対して、詳細かつ具体的に回答をしている（甲3）。そうすると、Q&Aは、募集要項及び仕様書で規定された放課後児童クラブの管理運営条件に関して、春日部市の見解を補足的に提示するものといえ、募集要項及び仕様書と一体となって、放課後児童クラブの管理運営条件を提示するものといえる。

（2）㈱トライは、上記の募集要項、仕様書、及び Q&A で示された放課後児童クラブの管理運営条件を前提として、春日部市の放課後児童クラブの指定管理者に応募した。㈱トライ以外にも複数の事業者が上記指定管理者に応募したところ、春日部市は、募集要項、仕様書、及び Q&A 等に照らして審査を行い、㈱トライを上記指定管理者に指定することを決定した。

そして、春日部市と㈱トライとの間で本件協定書及びその仕様書が作成され、両者の間で㈱トライを上記指定管理者に指定することが合意された。

このような経緯からすれば、春日部市と㈱トライとの間の合意は、募集要項、仕様書、及び Q&A を前提とした合意であることからすれば、募集要項、仕様書、及び Q&A は本件協定書を解釈する上で重要な指針となるものである。

実際、準備書面（4）18頁以下で述べたとおり、社協時代は支援員の複数配置を要求する春日部市の条例や常勤支援員の勤務時間、勤務体制、職務区分等を明確に規定した仕様書、さらには定期報告を踏まえた監査等により春日部市による監督が行われていた。社協時代の最後の2～3年は大幅な欠員が出るのが常態化していたものであるが、春日部市は社協に対して欠員の存在を理由として指定管理料の一部返還を行わせていた。これに対して、募集要項や仕様書で定められた運営条件を遵守しない㈱トラ

イに対しては、春日部市は是正指導や指定管理料の一部返還を行わず、トライの無策を容認する姿勢に転じてしまった。

- (3) 以上、述べてきたとおり、公共サービス民営化には、専門性を有する正規職員が安価な非正規職員に置き換えられ、専門性・継続性が失われる結果、公共サービスの質が低下したり、法令違反などの問題が生じるおそれがある。本件において、春日部市が募集要項や仕様書で支援の単位ごとに常勤支援員を2名配置し、一定の場合には常勤支援員の加配を定め、Q&Aで常勤の定義を「週38時間45分以上の人」と募集要項及び仕様書を補足する形で春日部市の見解を示したのは、上記のような専門性を有する正規職員が安価な非正規職員に置き換えられる弊害を防止するためのものと考えられる。

そうすると、常勤支援員を確保する義務は、公共サービス民営化に伴う弊害を防止し、指定管理者による適正な事業遂行を確保するための重要な債務内容といえる。常勤支援員を確保する義務は手段債務であって違反しても債務不履行責任を負わないがごときの被告の主張は、放課後児童クラブの支援員を際限なく非正規職員に置き換えて専門性・継続性が失われても構わないと言うに等しく、まったく妥当性を欠く。常勤支援員を確保する義務を怠った場合は、債務の本旨に従った履行がなされていないものとして、債務不履行を構成することは明らかである。

5 被告準備書面（7）の主張に対する反論

また、被告は、被告準備書面（7）において、㈱トライの債務不履行に対して基本協定上市長が取り得る手段は、①継続監視及び改善指導、②指定の取消し等、③指定取消し等による債務免脱利益相当の指定管理料の返還、④損害賠償請求、⑤指定取消し等による損失補填の5つがあるとした上で、そのうちのいずれの1又は2以上を選択するかは、市長に選択権があると主張する。そして、本件では、2020年以降、新型コロナウイルス感染拡大と

いう重大な環境の変化が生じたところ、㈱トライはそのような環境変化の中で市との協議を重ねながら改善指導に対応し、解決策を模索している最中であり、従って、まだ一時的な債務不履行状態の段階にすぎないのであるから、改善解消の余地がある状況であり、今後の放課後学童クラブの継続的な運営の観点からは、引き続き改善指導により解決策を模索することが最善の方法と考えられたことから、④の損害賠償請求は選択しなかったと主張する。

しかし、①の継続監視及び改善指導と、④の損害賠償請求は両立しうる手段である上、①は将来に向けての改善を主たる目的とするのに対し、④は過去に発生した損害の是正を主たる目的とするもので、それぞれ主たる目的を異にするものである。本件で㈱トライは、2019年度に確保すべき義務がある常勤支援員を大幅に下回る支援員しか確保せず、これにより市に損害が発生しているところ、常勤支援員確保状況の将来に向けての改善のために継続監視及び改善指導を行うのは当然としても、将来に向けて継続監視及び改善指導を行っているから、すでに発生している2019年度の損害を不問にしてよいという理屈は成り立たない。将来に向けての改善指導に加えて、2019年の不足分について㈱トライの債務不履行責任を問わなければ、2019年に発生した㈱トライの債務不履行を是正することはできないのである。

この点については、最高裁判例も、「地方公共団体が有する債権の管理について定める法240条、地方自治法施行令171条から171条の7までの規定によれば、客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない」と判示している（最高裁平成12年（行ヒ）第246号、同16年4月23日第二小法廷判決・民集58巻4号892頁参照）。上記最高裁判決では、地方公共団体の長は、債権で履行期限後相当の期間を経過してもなお完全に履行されていないものについて、「債権金額が少額で、

取立てに要する費用に満たないと認められるとき」に該当し、これを履行させることが著しく困難又は不適當であると認めるときは、以後その保全及び取立てをしないことができるという地方自治法施行令171条の5第3号の規定を挙げ、本件事情の下では、「債権金額が少額で、取立てに要する費用に満たない」と認めたことを違法であるということとはできないと結論づけたが、本件は債権金額が取立てに要する費用に満たないほど少額な事案ではないことは明らかであり、上記最高裁判決が判示した原則どおり、損害賠償請求権が客観的に損害しているのであれば、当該債権を放置したり免除したりすることは許されないものである。

したがって、将来に向けた継続監視及び改善指導を継続していれば、すでに客観的に発生している損害賠償請求権を行使しない裁量が市長にあるかのような被告の主張は、最高裁判例にも反し、認められる主張ではないことは明らかである。