

千葉県監査委員告示第15号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、千葉県職員措置請求（22千監（住）第2号）に係る監査を実施しましたが、同条第8項に定める監査委員の合議に至らなかったため、請求人への通知内容を別紙のとおり公表します。

平成22年9月21日

千葉県監査委員	古川光一
同	大島有紀子
同	近藤千鶴子
同	中島賢治

第1 請求の受付

1 請求の要旨

1、(株) 千葉市動物公園協力会 (以下「協力会」) は昭和56年7月千葉市動物公園 (昭和60年4月開園) 建設に伴う用地買収等に協力し農地を失った農家の離農対策として設立された。

当該「協力会」からは昭和59年6月11日千葉市長に対し上申書 (証-1) が提出され、千葉市長はこれら離農者の職場を確保すべく昭和59年8月25日「依頼文」 (証-2) により

ア 動物公園内の植物維持管理 イ 清掃・除草業務、ウ ボロ運搬業務
エ 飼料 (ワラ、青草、生鮮野菜) の納入業務 オ 売店 (1ヶ所) の
管理運營業務、の担当を依頼した。

そして、開園5年目の平成元年5月には「協力会」から経営上の問題から、清掃等管理業務 (上記ア、イ、ウ) 委託契約 (以下「委託契約」) の積算方式の根本的見直し、遊園地 (平成3年開園) の売店施設の使用許可について要望 (証-3) がなされ、その後遊園地売店施設の使用が許可されている。

[動物公園用地買収の状況]

取得先	人数	筆数	面積 (㎡)	取得額 (円)	取得単価 (円/㎡)
大蔵省		4	910.48	24,900,000	27,348
千葉県		84	79,800.71	1,186,107,525	14,863
(財) 千葉県都市公社		29	26,615.61	536,094,173	20,142
(財) 千葉市開発財団		6	5,915	133,163,500	22,513
個人	46人	72	75,891.53	2,654,955,000	34,984
計		195	189,133.33	4,535,220,198	23,979

* 46人の個人は他に比較して非常に有利な条件で買収に応じている。

[動物公園用地賃借の状況]

	人数	筆数	面積 (㎡)	賃借料 (円)	賃借単価 (円/㎡)
個人	24人	51筆	73,115	40,213,250	550

* 18年度包括外部監査において「固定資産評価額等をもとに土地の状況に応じて適正な賃借料を算出し、それに基づき賃貸借契約を結ぶべき。」と指摘されているにも拘らず相変わらず従来からの550円/㎡で契約されている。

2、「協力会」との随意契約について

1) 千葉市は「依頼文」に基づき、昭和60年の開園以来今日まで随意契約 (施行令167条の2第1項6号) により特命で「委託契約」を「協力会」と

の間で締結している。〈証－４〉

随意契約の理由として ①地権者の生活安定 ②地域の振興 ③従業員が近辺から通勤 ④作業が迅速 ⑤迅速な対応などとしているが、「競争入札に付することが不利になる」合理的理由にはなっていない。

この点、18年度包括外部監査では「文書（依頼文）の見直しも含め検討すべき。」としている。

2) 物品供給契約（青草、ワラ、生鮮野菜・果物）についても特命随意契約（施行令167条の2第1項2号）としており、その理由は次のとおりである。

ア、 青草——動物公園近郊で緊急時に迅速な対応が出来る。〈証－５〉

イ、 ワラ——各獣舎まで飼料を運搬することになっているが、当該業者はこれが可能である。〈証－６〉

ウ、 生鮮野菜・果物——当園の見積条件（多品種・少量、冷蔵庫への搬入積替作業）にすべて対応できるため。〈証－７〉

これらについても、他の業者でも当たり前に出ることであり「競争に適しない」として随意契約とする合理的根拠にはならない。

この点、18年度包括外部監査においても「特殊なものではなく他の業者でも十分対応可能と思われる」としている。

3、施設管理許可について

前述の「依頼文」及び「要望書」により千葉市は、次のとおり「協力会」への施設管理許可〈証－８〉をしている。

- | | |
|--------------------|------|
| 1) メインモール売店 | 73㎡ |
| 2) 作業員詰所 | 312㎡ |
| 3) 遊園地売店 | 144㎡ |
| 4) メインモール売店裏倉庫・休憩所 | 23㎡ |

これにより「協力会」は千葉市に3,378,240円の使用料を支払い、2箇所の売店で1億3千万円（21年度）を超える売り上げを確保している。

4、上記のように地権者及び「協力会」は、動物公園開設以来農地買収、地代支払、清掃管理業務契約、物品供給契約及び売店使用許可において優越的、独占的地位扱いを千葉市から受けて来ており、最近における「協力会」の経営は次のとおり1割配当を続ける超優良経営になっている。〔証－９〕

《決算書主要項目抜粋》

	19年度	20年度	21年度
総売上高	258,437,882円	222,160,660円	230,096,153円
当期純利益	8,773,125円	11,254,332円	15,353,385円
株主配当金	1,700,000円	1,700,000円	1,700,000円
繰越利益剰余金	122,490,885円	129,822,805円	146,894,322円

開園以来26年を経過した今、平成21年度決算において「作業外注費」615,000円を計上していることにも見られるように、離農者への「生活の安定」のための対策必要度は減少している筈であり、「協力会」の人員構成も入れ替わりがなされていると考えられるところである。

また開園早々の5年目に提出された「要望書」においても、すでに「委託業務」について「社員も高齢者が増えた。」「仕事の内容が従業員に嫌がられる。」「骨が折れる。」等と述べられており離農者の清掃業務への態度が垣間見える。

離農という犠牲を払った旧地権者には感謝し、安心できる職場を提供することはもちろん必要であるが、子々孫々にいたるまで安定した職場を提供する責任は千葉市にはないものとする。

また、今までのように「協力会」に優越的地位を与え（特命随意契約）、支援する（売店使用許可）ことにより千葉市が直接・間接に財政的負担をするのであれば、納税者・市民に対し納得のいく説明をする責任がある。

「依頼書」および「使用許可」は当時の政策判断として一定の合理性があったと考えるにしても、千葉市は近年の財政状況からあらゆる面で効率化を図るべきであり、26年を経過した今日、すべて従来どおり「協力会」に理由の無い、あるいは無くなった筈の随意契約をも認めるのは違法・不当である。

また、売店の使用許可についても、市民が納得できるよう説明責任を果たすべきである。

5、包括外部監査結果の尊重

平成18年度包括外部監査の結果に基づき講じた措置については、千葉市監査委員告示第9号（平成20年6月2日）により公表された。

監査のテーマ「千葉市動物公園及び財団法人千葉市動物公園協会について」に関する措置内容について千葉市監査事務局に確認したところ、包括外部監査人に指摘され講じた措置のすべてについて公表したとのことである。

しかしながら、すでに述べたとおり監査の「指摘・意見」の内容が生かされず、改善の検討がなされず、また実施されていないことは遺憾である。

包括外部監査の結果が尊重されるよう期待する。

については、監査委員は旧地権者に対する現時点での離農対策の必要性を精査すると共に、千葉市長に「協力会」との「清掃等管理委託契約」及び「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勧告されたい。

以上のとおり地方自治法第242条1項の規定により事実証明書を添え必要な措置を請求します。

(参考)

22年度清掃等管理業務委託契約額		73,500,000円	
21年度物品購入実績額	(青草)	9,493,230円	
	同	(ワラ)	4,989,600円

同 (生鮮野菜・果物類)	8,311,427円
22年度施設使用料 (552 m ² ×510円×12ヶ月)	3,378,240円

(以上、原文のまま掲載)
(別紙「事実証明書」略)

2 請求人

千葉市中央区中央3-15-6 やまちょうビル6階 渚法律事務所内
市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉
同 村越 啓雄

3 請求書の提出日

平成22年7月21日

4 請求書の補足

平成22年7月23日に請求人から次のとおり請求書の記載内容に係る補足説明の文書が提出された。

(株)千葉市動物公園協力会(以下「協力会」)に対しては売店使用許可等により千葉市の政策的配慮は充分になされていることから、「協力会」との特命随意契約の継続は26年を経過した現在では合理性に欠け、且つ裁量の範囲を逸脱し違法・不当な状態にあると言える。

また、この特命随意契約により千葉市は今後とも損害を蒙るおそれがあることは確実であり、その蒙るであろう損害額は一般競争入札をしたならば随意契約による契約額を間違いなく下回るであろう契約額との差額である。

従って、今後は「清掃等管理委託契約」及び「物品供給契約」を「協力会」への特命随意契約とするのをやめ、一般競争入札による契約とするよう千葉市に勧告されたい。

(以上、原文のまま掲載)

5 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

平成22年4月1日付けで締結した千葉市（以下「市」という。）と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。

2 監査対象部局

都市局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成22年8月9日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠の提出はなかったが、請求内容についての補足説明がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、都市局の職員が立会った。

4 関係職員等の陳述

平成22年8月9日に都市局の職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

5 関係人に対する事情聴取

自治法第199条第8項の規定に基づき、平成22年8月24日に関係人である協力会から事情聴取を行った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 千葉市動物公園の運営体制

千葉市動物公園（以下「動物公園」という。）は、若葉区源町に昭和60年4月に開園した総面積約33.5ヘクタールの動植物公園である。

園内は、モンキーゾーン、小動物ゾーン、家畜の原種ゾーン、草原ゾーン、鳥類・水系ゾーン、子ども動物園、動物科学館及び遊園地から構成されており、平成22年7月末現在、145種769点の動物が飼育されている。

入場者数は、昭和60年の開園以来平成21年度末までで約1,882万人であり、平成21年度においては735,066人が来園している。

動物公園の管理運営については、市と市の外郭団体である財団法人千葉市動

物公園協会（以下「動物公園協会」という。）と協力会の三者が行っており、園内には市の動物公園管理課及び飼育課が管理事務所1階にあるほか、動物公園協会がその2階に、協力会が作業員詰所に事務所を置いている。

市は、園の管理運営、動物の飼育、診療・防疫及び動物についての教育普及事業等を実施している。

動物公園協会は、市から入園料や駐車場料金の徴収業務等を受託しているほか、市の管理許可に基づき正門、西口ゲート、北口ゲート及び展望デッキの4か所の売店並びにレストラン等を運営するとともに、動物知識の普及や動物愛護事業等の教育普及事業を自主事業として実施している。

協力会は、園内の清掃等管理業務を受託するほか、ワラなどの園に必要な物品を供給するとともに、管理許可に基づきメインモール及び遊園地の2か所の売店を運営している。

（2）協力会について

協力会は、動物公園の管理運営業務の受託事業等を行うため、動物公園用地の買収や借上げに協力した地権者により昭和56年7月30日に設立された株式会社である。

資本金は1,700万円であり、役員は9名のうち常勤役員は4名、従業員（パートを含む。）は45名及び顧問は3名である。

協力会は、前記のとおり本社を動物公園内に置いており、定款第2条では、次の事業を営むことを目的としている。

ア 市より受託する北部総合公園（動物公園）内の除草、清掃、花壇、動物の飼育の管理業務及び観光サービス業の運営業務。

イ 造園土木一式工事の設計施工、監理、並びに公園の維持管理。

ウ 花木、苗木の育成販売及び、動物飼料の納入。

エ 上記アからウに附帯する一切の業務。

（3）市から協力会への発注内容

ア 清掃等管理業務委託

市は、開園前の昭和56年3月に協力会の前身である動物公園用地促進委員会に動物公園予定地内の草刈り等を委託しており、開園後の昭和60年度からは協力会と清掃、除草及びボロ（動物の糞をいう。）運搬業務等の園内の維持管理に係る年間を通じた清掃等管理業務委託を毎年度随意契約により締結している。

また、台風や降雪等に起因する臨時の清掃業務が発生した場合には、協力会と臨時清掃業務委託を年間の清掃委託とは別に随意契約により締結している。

平成22年度については、契約の手続は市長決裁を経て施行決定し、協力会からの見積書を徴収した後、契約の締結について副市長までの決裁を経て、4月1日付けで契約を締結している。

随意契約の根拠法令については、平成21年度までは地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）第167条の2第1項第2号とされていたが、22年度は同項第6号に変更されている。

契約の概要は次のとおりである。

項目	内容
委託名	動物公園清掃等管理業務委託
委託場所	千葉県若葉区源町280番地（動物公園内）
契約期間	平成22年4月1日から23年3月31日まで
契約金額	73,500,000円
支払方法	7月・11月末日の完了分及び完成払い

イ 物品供給契約

市においては、物品の調達は千葉県物品会計規則（昭和52年規則第49号）及び千葉県契約規則（昭和40年規則第3号）の定めによるところにより行っているが、物品会計規則第14条第1項の規定に基づく「物品調達事務の取扱いについて」（昭和52年10月1日 市長指定）において、動物用飼料については、所管課長において調達できると定められている。

市は、協力会と動物用飼料としての青草、ワラ及び生鮮野菜・果物の3件の供給契約を昭和60年度から毎年度随意契約により締結している。

随意契約の根拠法令については、いずれも施行令第167条の2第1項第2号とされている。

(ア) 青草

平成22年度については、契約の手続は、園長までの決裁を経て施行決定し、協力会からの見積書を徴収した後、契約の締結について園長までの決裁を経て、4月1日付けで契約を締結している。

契約の概要及び仕様書の内容は次のとおりである。

項目	内容
品名	青草（動物用飼料）
納品場所	動物公園内の11か所の指定場所
契約期間	平成22年4月1日から9月30日まで
契約単価	1キログラム当たり67.2円
支払方法	月払い

仕 様 書	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新鮮なものに限る。缶など不要なものが混入していないもの。 2. 農薬は、法律により認められている種類、期限を遵守しているものに限る。 3. 納品の際、1束9kgで、コンテナに入れるか、もしくは紐で縛った形態で納品すること。 4. 動物公園内の11か所の指定する場所に、開園前までに納品すること。なお、納品指定場所は移動及び増減する場合がある。
-------	---

(イ) ワラ

平成22年度については、契約の手続は、青草と同様である。
 契約の概要及び仕様書の内容は次のとおりである。

項 目	内 容
品 名	ワラ（動物用飼料）
納品場所	動物公園飼料センター乾草庫及び動物公園内の5か所の指定する各動物舎の乾草庫
契約期間	平成22年4月1日から9月30日まで
契約単価	1キログラム当たり92.4円
支払方法	1回6,000kgの納品ごと
仕 様 書	<ol style="list-style-type: none"> 1. 国産品に限る。 2. 二度干しされた良質なものを。 3. しっかり梱包されたものを。 4. 飼料センター納入後、動物公園内の5か所の指定する場所に、指定された個数をその都度、搬入すること。なお、搬入場所は増減する場合がある。

(ウ) 生鮮野菜・果物

平成22年度については、契約の手続は、動物公園飼育課長までの決裁を経て施行決定し、協力会からの見積書を徴収した後、飼育課長までの決裁を経て、4月1日付けで契約を締結している。

契約の概要及び仕様書の内容は次のとおりである。

項 目	内 容
品 名	生鮮野菜・果物（動物用飼料）
納品場所	動物公園飼料センター
契約期間	1か月毎
支払方法	完了払い

仕 様 書	1. 前日、もしくは当日に市場より仕入れてきたものに限る。 2. 農薬は、法律により認められている種類、期限を遵守しているものに限る。 3. 新鮮なものに限る。 4. 納品の際、在庫分と納品分の入れ替え作業を行うこと。
-------	--

平成18年度以降の清掃等管理業務委託の契約額並びに青草、ワラ及び生鮮野菜・果物の納入実績額は次のとおりである。

(単位：円)

	H18年度	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度
清掃等管理業務 計	81,417,000	77,099,400	74,694,900	75,487,650	—
年間	75,600,000	67,200,000	71,925,000	72,240,000	73,500,000
臨時	5,817,000	9,899,400	2,769,900	3,247,650	—
飼料納入 計	24,907,305	23,177,430	23,237,710	22,794,257	22,000,000
青草	10,748,123	9,587,403	10,105,636	9,493,230	—
ワラ	4,082,400	4,592,700	4,359,600	4,989,600	—
生鮮野菜・果物	10,076,782	8,997,327	8,772,474	8,311,427	—
総 計	106,324,305	100,276,830	97,932,610	98,281,907	—

* 平成22年度の飼料納入の計：予定金額

(4) 施設管理許可等について

市は協力会に対して、メインモール及び遊園地の2か所の売店、作業員詰所並びにメインモール売店裏倉庫・休憩所の管理を許可しているほか、メインモール売店に6台、遊園地デッキ内に8台の自動販売機、ゴールデンウィークに併せた1か月間はメインモール売店にワゴン・テーブルの設置を許可しており、平成21年度の管理許可に係る使用料は337万8,240円、設置許可に係る使用料は2万200円である。

なお、開園以来協力会に当該施設の管理を毎年度許可しており、平成3年6月の遊園地開園時に遊園地売店が追加されている。

(5) 動物公園事業特別会計について

動物公園の管理運営については、市は特別会計を設け実施している。

平成21年度決算において、歳入は12億1,462万円であり、その主なものは、入園料1億7,822万円及び遊戯施設使用料1億5,893万円のほか、一般会計からの繰入金7億5,566万円である。

歳出は、12億1,462万円であり、その主なものは、人件費3億9,647万円及び遊戯施設保守管理等の委託料3億5,765万円のほか、市債償還元金及び利子の公債管理特別会計への繰出金1億2,311万円である。

(6) 包括外部監査の指摘及び意見について

平成18年度に「千葉市動物公園及び財団法人千葉市動物公園協会について」をテーマとした包括外部監査が実施されており、その監査結果の中で、協力会との契約について何点かの指摘及び意見が述べられている。

生鮮野菜・果物の供給契約については、四半期毎に単価契約を結んでいたものの、実際には卸売価格に連動した変動価格による仕入れとなっており、実態が購入業務委託のようになっていたため、契約の見直しを検討されたいとの指摘を受けている。

この指摘に対する対応については、平成19年4月より市中央卸売市場の卸売価格を参考に予定価格を設定し、1か月毎の必要量を一括購入する方法に改めている。

また、清掃等管理業務委託については、現状において、当初の状態の見直しを検討すべき時期に既に入っていると看做し得ず、取引内容の更なる見直しを昭和59年8月の文書の見直しも含めて検討すべきとの意見が述べられている。

さらに、物品供給契約については、取扱う青草、野菜、果物については、特殊なものではなく、他の業者でも十分対応が可能と思われ、仕入コストの適正化や引き下げを図るためにも、随意契約による契約を見直し、他の業者からも見積りを取り、競争入札等の実施も検討すべきであるとの意見が述べられている。

2 監査対象部局の説明

(1) 動物公園の開園及び市と協力会との経緯

昭和45年9月の市議会の一般質問において動物園設置要望があり、昭和46年度からの「中期3か年計画」の中に動物公園の基本構想としての基礎的調査を盛り込み、昭和52年策定の第2次5か年計画の重点事業としての動物公園整備事業を位置付け、昭和54年9月に事業認可を受け、同年12月より用地買収を開始した。

協力会は地権者により昭和56年7月に設立されているが、それに先立ち、昭和54年7月千葉市長（以下「市長」という。）宛てに、動物公園用地促進委員会委員長から、「動物公園に関する要望事項について」が提出され、それに対し、市は、同年9月に、具体的には今後事業の進捗と合わせて協議し、法人組織設立準備については、要望に沿いたいとの回答をした。

市は、昭和59年4月頃に、助役及び関係部長で構成する動物公園開園準備委員会（以下「開園準備委員会」という。）において、市と動物公園協会と協力会それぞれの役割を定めた動物公園の管理運営体系を決定し、その後同年6月に、市長宛てに協力会代表取締役から、協力会の業務内容について納得できない旨の上申書が提出されたが、説明のうえ了解を得られたので、同年8月に

当該業務内容を依頼する旨の「仮称千葉市動物公園の管理業務について」を通知するとともに、図1の動物公園の管理運営体系を示している。

昭和60年4月に動物公園は一次開園しており、開園当初から協力会と清掃等管理業務委託並びに青草、ワラ及び生鮮野菜・果物の物品供給を随意契約により契約を締結するとともに、メインモール売店等の施設管理を許可している。

その後昭和63年4月に2次開園、平成3年6月に遊園地が開園し全面開園となり、その時から遊園地売店の施設管理についても許可している。

平成8年4月には、協力会代表取締役から園長に対し、動物公園の円滑な運営を行うため、両者での合意書の締結を依頼されており、それに対し、平成9年4月に市公園緑地部長名により、協力会代表取締役宛てに、「千葉市動物公園管理業務の合意事項について」を回答している。

市と協力会との詳しい経緯は表1のとおりである。

図1 動物公園の管理運営体系

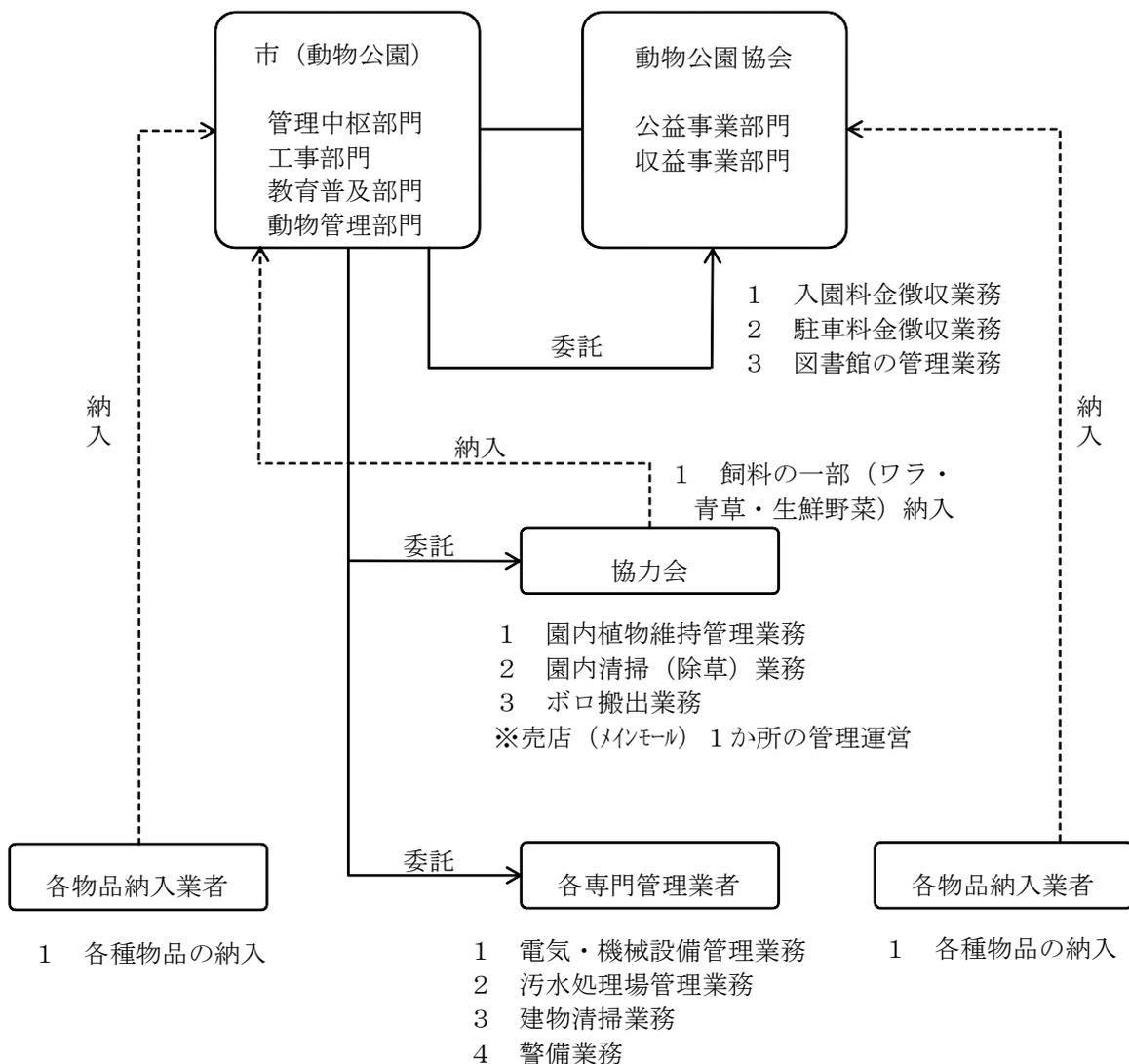


表1 市と協力会との経緯

日付	内容
S54. 7. 11	<p>市長宛てに、動物公園用地促進委員会委員長より、「動物公園に関する要望事項について」が提出される。</p> <p>(要望の内容)</p> <p>動物公園の供用開始にあたっては、離農対策の一環として関係地権者による法人組織を設立する予定であるので、その際は運営管理の一部を担当させていただきたい。</p> <p>なお、法人組織の設立準備にあたっては、今後ご指導願いたい。</p>
S54. 8. 17	「千葉市北部総合公園」として都市計画決定
S54. 9. 8	<p>市長名により、動物公園用地促進委員会委員長宛てに、「動物公園に関する要望事項について」回答する。</p> <p>(回答内容)</p> <p>将来の運営、管理については、近年のうちに大綱を定める予定であるので、具体的には今後事業の進捗と合わせて協議したいと考えている。</p> <p>なお、法人組織設立準備については、要望に沿いたいと思う。</p>
S54. 9. 14	都市計画事業認可がなされ着工される。
S54. 12	民地の用地買収が始まる。
S56. 7. 30	協力会設立
S59. 4～	<p>開園準備委員会において、動物公園の管理運営体系を決定する。</p> <p>(協力会の業務内容)</p> <p>園内植物維持管理業務、園内清掃（除草）業務、ボロ搬出業務、飼料の一部（ワラ・青草・生鮮野菜）納入、売店（メインモール）1か所の管理運営業務</p>
S59. 6. 11	<p>市長宛てに、協力会代表取締役より「動物公園用地協力者救済対策について」の上申書が提出される。</p> <p>(上申書の内容)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 協力会設立指導当時は、一切の業務を委託するとした約束内容との相違があり理解できない。駐車場管理、売店（自販機を含む）、食堂経営等も委託すると当時は指導を受けた。これをどう受けとめているのか。 2 協力会設立指導のみならず、会社が軌道に乗るまで指導を頂きたい。 3 協力会が業務する建造物を市が建設し、低廉で貸与頂きたい。 4 全面開園後も委託業務が継続できるよう協定書を締結したい。
S59. 8. 25	<p>市長名により、協力会代表取締役宛てに、「仮称千葉市動物公園の管理業務について」を通知し、開園後の協力会の業務内容を決定する。</p> <p>(協力会の担当業務)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 動物公園（動物科学館及び動物飼育施設を除く。）内の植物維持管理業務

	<p>2 動物公園（動物科学館、動物飼育施設、管理施設、レストラン その他これらに類する施設を除く。）内の清掃、除草業務</p> <p>3 動物飼育施設のボロ搬出業務</p> <p>4 飼育動物の飼料のうちワラ、青草及び生鮮野菜の納入業務</p> <p>5 メインモール内の売店1か所の管理運営業務</p> <p>付 記</p> <p>1 上記1から5までの業務の詳細については、別途協議する。</p> <p>2 上記1から5までの業務を円滑に進めるための作業員詰所については、市が設置することとし、協力会に使用させるものとする。 なお、その使用等については別途協議とする。</p>
S60. 1. 18	動物公園協会設立
S60. 4. 28	<p>動物公園1次開園</p> <p>市と協力会との間で、動物公園清掃等管理業務委託契約及び動物用飼料に係る物品供給契約を締結する（現在まで毎年度随意契約）。 協力会に対し、メインモール売店、作業員詰所、倉庫、休憩所の施設管理を許可する（現在まで毎年度許可）。</p>
S62. 6. 9	<p>2次開園に向け売店等の施設管理方針を決定する。 （方針内容）</p> <p>1 北口ゲート売店は、動物公園協会に管理許可する。</p> <p>2 展望デッキ売店は、2次開園では売店化せず全園開園時点で遊園地売店と併せて検討する。（案内業務は、動物科学館で対応。）</p>
S63. 4. 20	動物公園2次開園
H元. 5. 16	<p>市長宛てに、協力会代表取締役より「当社の将来展望計画について」として要望書が提出される。 （要望書の内容）</p> <p>1 受託事業（管理委託料）の積算方式を根本的に改善してもらいたい。</p> <p>2 遊園地の売店施設について、管理運営の許可をもらいたい。</p>
H元. 9. 2	<p>市長宛てに、協力会代表取締役より「作業員詰所の規模拡大のお願い」の要望書が提出される。 （要望書の内容）</p> <p>2次開園により管理委託箇所が広範囲になり、それに伴い作業員が増員し27名になった。作業車両も増えたので、作業員詰所の規模拡大をお願いしたい。 （対応）</p> <p>遊園地の開園による増員が予想されるため、平成2年度予算要望する。</p>
H 3. 6. 12	<p>遊園地オープン（全面開園）</p> <p>協力会に対し、遊園地売店の施設管理を許可する。（現在まで毎年度許可）</p>
H 8. 4. 11	<p>協力会代表取締役から園長に対し、動物公園の円滑な運営を行うため、両者で合意書締結の依頼がある。 （合意書の内容）</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1 園は、協力会の設立趣旨を充分理解する。 2 協力会は、動物公園の運営に充分理解する。 3 園、協力会は動物公園が市の重要な施設であることをお互い理解し、信頼関係と事前協議をもって問題解決に努力する。
H 9. 3. 12	<p>園長宛てに、協力会代理人弁護士より、「合意書の早期履行請求書」が内容証明郵便で送付される。</p> <p>(請求書の内容)</p> <p>平成8年4月の時点で両者合意書の交換について成立しているが、合意書を取り交わしていないので、速やかに履行されたい。</p>
H 9. 4. 28	<p>市公園緑地部長名により、協力会代表取締役宛てに、「千葉県動物公園管理業務の合意事項について」回答する。</p> <p>(回答内容)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 動物公園の適正な管理運営を永続的に図っていくためには市と協力会との相互の協力体制の確立が必要不可欠であると認識している。 2 今後とも、合意内容を基本的に遵守するとともに、協力会の設立趣旨を十分尊重する。 3 社会経済状況の変化に伴い、業務内容の見直しを図る。

(2) 協力会との一者随意契約の理由について

自治法第234条第2項において、「指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」とされている。

その「政令」は施行令第167条の2第1項各号であるが、現在、「清掃等管理業務委託」については第6号を、「物品供給契約」については第2号を適用しているところである。

ア 清掃等管理業務委託

清掃等管理業務委託の随意契約の根拠法令である施行令第167条の2第1項第6号は、「競争入札に付することが不利と認められるとき。」と規定されている。

この「不利と認められるとき」については、逐条解説書の「逐条地方自治法」において、「一般競争入札又は指名競争入札に付するときは、ともに不信用又は不誠実の者が競争に参加し、かえって普通地方公共団体が損害を蒙る恐れがあると認められるとき等においては、競争入札によらず随意契約によって契約を締結することが適当であると云えよう。(略)ただ、このような不利と認められるときの判断は、長が個々具体的な事実に基づいてこれを行う必要があり、恣意的になってはならないことはいうまでもないことである」とされている。

本件委託業務における随意契約理由は、「協力会は、動物公園の用地買収

交渉の際、地権者の離農後の雇用対策として、公園の維持管理に協力することを目的に設立された会社である。市は地権者の生活安定、地域の振興等につながるとの判断から、当協力会に動物公園内の維持管理について、昭和60年より当該業務を委託している。協力会の従業員は、当公園近辺からの通勤であり、作業工程に添った各種作業を敏速に行い、かつ緊急時などには現場もよく熟知しているため迅速な対応が図れる。開園以来豊富な経験と実績を有し、業務履行の成績も良好である」と決裁書に記載されているが、市は、随意契約の根拠法令については、平成21年度までは、競争入札に適しないものであるとして、施行令第167条の2第1項第2号としていたが、市は昭和59年8月の文書を履行しなければ齟齬が生じ、他の業者に変更した場合、協力会から損害賠償請求等の法的手段を取ることや、土地を借りている地権者から返還を求められる可能性があり、市にとって不利になると考えられたため、平成22年度から同項第6号に変更している。

イ 物品供給契約

物品供給契約の随意契約の根拠法令である施行令第167条の2第1項第2号は、「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」と規定されている。

青草、ワラ及び生鮮野菜・果物それぞれの随意契約理由としては、青草は、「草食動物が多い当園にとって重要な飼料であり、毎日、新鮮なものを、開園前に、園内の所定の場所に配達してもらう必要がある。当該業者は、動物公園に最も近郊で、緊急時にも迅速な対応が可能のため」、ワラは、「飼料センター乾草庫に納入後、毎週、各動物舎（ゾウ舎、アジア舎、総合獣舎、ブリーディング舎、こども牧場）に搬入する必要があるため」、生鮮野菜・果物は、「当園の見積条件（週3回、午前中納品。品数が多く、かつ全品目少量注文。飼料センター内の冷蔵庫への搬入及び各品目の積替作業）に全て対応できるため」である。

当該各契約は、競争入札に適しない契約であると判断し、昭和60年度から特命にて協力会と契約を締結している。

以上4件の契約について、その随意契約理由は、いずれも適正なものであると考えている。

(3) 青草、ワラ及び生鮮野菜・果物の納入方法について

ア 青草

青草は、青草生産者が開園前に園内11か所の所定の場所に必要数を納入しており、各飼育担当者が検品を行っている。

不足、不良品等が発生した場合は、飼育担当者が動物公園飼育課調整係(以

下「調整係」という。)に連絡し、調整係経由で協力会に返品、補充等を申し入れている。

イ ワラ

ワラは、ワラ取扱業者が11tトラックで搬入し飼料庫に納入している。飼料庫内積み込みはワラ取扱業者が実施し、納品数の検品は調整係が実施している。

納入されたワラは、物品供給契約書に添付されている仕様書に基づき、協力会が毎週木曜日に必要数量を飼料庫から積み出し、園内獣舎の5か所の所定の場所に再度搬送しており、飼育担当者が再度検品を行っている。

不足不良等が発生した場合は飼育担当者が調整係に連絡し、調整係経由で協力会に返品、補充等を申し入れている。

ウ 生鮮野菜・果物

生鮮野菜・果物取扱業者が週3回(火、木、土)協力会に納入しており、協力会はそれを検品した後、業者とともに必要数量の野菜を飼料庫に搬送している。

飼料庫内の冷蔵庫への納品の際に調整係が立ち会い検品を実施しているが、鮮度、品質、数量が最重要なことから、協力会の社員も立会っている。

野菜の品質、数量等に不良品が発見された場合は、調整係より協力会に返品、再納入の指示を出している。

(4) 協力会について

協力会は、総務部及び業務部で組織されており、役員9名うち常勤役員4名、従業員14名、売店業務を担当しているパート31名、顧問3名の計57名が従事している。

そのうち動物公園の用地買収や借上げに応じた地権者及び家族は、役員8名、従業員5名、顧問3名で合計16名であり、賃借料については、1人当たり約56万円から約1,200万円である。

協力会の収支状況については、平成22年3月の協力会の決算報告書によれば、売上高は2億3,009万6,153円で、主なものは売店売上高1億3,181万4,246円、市からの清掃等作業収入7,548万7,650円、飼料売上高2,279万4,257円である。

売上原価は8,778万507円で、主なものは売店仕入高6,853万7,313円、飼料仕入高1,823万7,697円である。

販売費及び一般管理費は1億2,702万6,423円で、このうち役員報酬は3,421万1,000円、給与手当及び賞与は6,119万1,810円である。

また、当期純利益金額は1,535万3,385円、繰越利益剰余金は1億4,689万4,322円である。

(5) 包括外部監査の意見に対する対応について

平成18年度包括外部監査では何点かの指摘及び意見があったが、協力会との随意契約の見直しについては、動物公園協会を平成23年度末に廃止するための事務整理に入っていることから、協力会への契約方法の整理なども合わせて実施することとしたいと考えているので、これまで特別に対応していない。

(6) 今後の協力会との契約方法について

動物公園の建設には土地所有者の協力は絶対条件であったとともに、現在も動物公園用地の2割を賃借していることなど、動物公園の円滑な管理運営においても引続き土地所有者の協力が必要である。

なお、昭和の森、花島公園についても、地元の協力会のご協力をいただいている。

また、協力会の離農対策については、昭和59年度の文書で明示されており、協力会設立当初の営農従事者に対する離農対策は概ね終了しているものの、現在、離農後継者が協力会で就労している現状をみると、離農対策は一定程度継続していかなくてはならないと考えている。

しかし、平成18年度の包括外部監査の意見等からもわかるように、離農対策期間が未来永劫まで続くものではないので、協力会との協議を進め離農者の理解のもと、協力会との清掃等管理業務委託契約と、飼料の物品供給契約のあり方について検討していく必要はあるものと考えている。

3 関係人調査

関係人調査において明らかにされた主な事項は、次のとおりである。

(1) 協力会設立の経緯について

昭和50年頃、市が土地を買収又は借上げをするにあたり、地権者に協力を得なければならぬとして、離農後の雇用、生活基盤の安定を確保するために、会社（協力会）を設立した方がいいのではないかと市から提案があった。

また、昭和52年頃、用地交渉の中で、動物公園が開園した場合、売店（自販機を含む。）、レストランの運営、駐車場、造園等の管理運営、青草、ワラ、飼料の納入の全てを協力会に行わせる旨の発言が市側からあったと聞いている。

これらの業務内容を市から受託することを前提として、市の指導のもと協力会の定款が作成された。

(2) 市と協力会との約束について

昭和59年8月の市長から協力会代表取締役に対する文書が市と協力会との約束であると聞いており、開園以来、当該文書に基づき動物公園に関わる業務を行っている。

平成8年に協力会から市に対し合意書の締結を求めているが、それは、花壇管理、植栽の刈り込みに関わる作業が他業者に発注され、約束の不履行が生じ

たことから、設立目的の再確認を行うために行ったものである。

我々も2代目であるが、協力会を子孫に引き継いでいくという考え方を根本的に持っており、持続的に続けていきたいと考えている。

(3) 報酬等の状況について

平成21年度の役員の報酬については、常勤役員4名、非常勤役員5名の計9名で3,421万1,000円である。

従業員14名の給料については、2名が月給制、他の12名が850円から1,300円の時間給、最高1年当たり3か月分の賞与であり、パート31名については、800円から1,250円の時間給である。

従業員及びパートの給与は合わせて6,191万1,810円である。

(4) 動物公園用地の賃貸状況について

動物公園用地について、協力会に従事している者のうち、市に対し現在土地を貸している者は、役員4名、顧問3名で合計7名である。

(5) 株主について

協力会の株主は、全て土地の買収又は借上げに協力した地権者又はその相続人である。

協力会の株式を譲渡するには、定款第8条により取締役会の承認を受けなければならないとされているので、これまで地権者又はその相続人以外の者に譲渡されたことはない。

4 判断

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。

本件監査請求については、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

ア 動物公園開設時における協力会の役割について

動物公園は、広範な層の市民要望に応える形でその設置が決定されたものであるが、現在地への立地に関しては、当時の日本住宅公団及び源町土地区画整理組合の区画整理事業により旧来の農地・山林から宅地への開発が進行する周辺の状況等から、敷地の買収部分の旧所有者及び借地部分の所有者（以下「地権者」という。）を含む地元地域の協力を得ることが、その整備と運営における必要不可欠な要素であった。

これに先立ち、本市における大規模公園として昭和50年にオープンした昭和の森においては、動物公園同様、用地買収等に協力した結果、現地において営んでいた農業から離職することになった地権者等により、(株)昭和

の森協力会が設立され、園内の除草清掃等管理、駐車場・売店等の管理運営等をその業務とする形で、公園の管理運営体系の中に位置付けられていた。

動物公園は、昭和の森同様広大で、33.5ヘクタールの敷地を有する動植物公園であり、樹木や雑草が生い茂っており、適切な管理を行うためには大変な作業労力を要する施設である。さらに、多種多様な動物の飼育が行われるほか、来園者に対する動物に関する教育普及等様々な事業を実施する必要がある。

そうしたことを踏まえて、市は、開園準備委員会の審議を経て、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たところであり、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こと、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・食堂運営に関すること、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こととした。

イ 本件各随意契約の経緯について

前記のとおり動物公園の管理運営については、市、動物公園協会及び協力会の三者の役割分担により行うこととなったのであるが、協力会については、離農者や離農後継者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った。

そのために市では、地元の農家出身の人達に適した園内の草刈りや樹木の剪定などの清掃等管理業務を委託し、青草やワラなどの飼料の調達業務に関わらせたほか、収入の確保の面から売店の施設管理を許可することとした。

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、これらの業務を協力会に行わせる必要があるとあり、協力会を相手方とする一者随意契約としたのであるが、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。

なお、この点について協力会は、関係人調査において、市との「約束」があったと説明しているが、そのことを示す文書は確認できず、「約束」の内容は必ずしも明らかでない。しかしながら、市から協力会への文書などによると、前記の基本方針は明確に協力会に示されている。

ウ 随意契約とその裁量性について

ここで、随意契約の裁量性について検討する。

『随意契約』とは、競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法（「逐条地方自治法」）とされ、その契約方法を取ることができる場合は、自治法第234条第2項及び施行令第167条の2第1項各号に具体的に列挙されているが、そもそもこれらの規定に裁量の余地があるか否かが問題となる。

この点については、例えば、施行令第167条の2第1項第2号には、随意契約によることができる場合として「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため

必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とされ、また、第6号には「競争入札に付することが不利と認められるとき」とされている。

これらの「適しないもの」とか「不利と認められるとき」という規定ぶりからすると、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考えられる。

裁判例についてみると、まず、昭和62年3月20日の最高裁判決では、施行令第167条の2第1項第2号に該当する場合について「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、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も同項第二号に掲げる場合に該当するものと解すべきである」としたうえで、これに該当するか否かは、「契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、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ものと解するのが相当である」とされている。

次に、平成16年2月25日の岡山地裁判決では、「国の契約に関する会計法ないし予算決算及び会計令の規定の趣旨は、法の定めによる例外以外に随意契約の方法による契約を認めないというのではなく、政令に例外を定めることを委任し、随意契約の適正な運用を図ることにあると解されるのであって、このような趣旨等を考慮すると、合理的な政策があり、かつ、その目的に必要な限度内であるならば、一般競争入札の原則の例外を認めることも許されるものと解される。地方公共団体の契約に関しても同様に妥当するものと認められる」とされている。

また、会計法の施行令である予算決算及び会計令（昭和22年4月30日勅令第165号）第99条では、随意契約によることができる場合として、第22号に「土地、建物又は林野若しくはその産物を特別の縁故がある者に売り払い又は貸し付けるとき」、第23号に「事業経営上の特別の必要に基づき、物品を買い入れ若しくは製造させ、造林をさせ又は土地若しくは建物を借り入れるとき」などが挙げられている。

エ 本件各随意契約の理由について

そこで、上記観点に基づき、本件各随意契約の業務内容の実情及び随意契

約の理由について検討する。

まず、清掃等管理業務委託契約については、業務内容は、毎開園日の園内清掃、便所清掃、定期的な草刈り、ボロの運搬等であり、監査対象部局の説明によれば、協力会の従業員が実際にこれらの作業を行っている。

随意契約理由は、「協力会は、動物公園の用地買収交渉の際、地権者の離農後の雇用対策として、公園の維持管理に協力することを目的に設立された会社である。市は地権者の生活安定、地域の振興等につながるとの判断から、当協力会に動物公園内の維持管理について、昭和60年より当該業務を委託している。協力会の従業員は、当公園近辺からの通勤であり、作業工程に添った各種作業を敏速に行い、かつ緊急時などには現場もよく熟知しているため迅速な対応が図れる。開園以来豊富な経験と実績を有し、業務履行の成績も良好である」ためと記載されている。

随意契約の根拠法令については、平成22年度分の決裁から前年度までの施行令第167条の2第1項第2号を第6号に変更しているが、この理由について監査対象部局は、協力会が当該業務を受注できない場合、協力会に当該業務を担当させるとした昭和59年8月の文書の内容と齟齬が生じ、協力会からは損害賠償請求等の法的手段、また、地権者から借地の返還を求められる可能性があり、市にとって不利になると考えられたためであるとしている。

しかしながら、同号の「不利になるとき」とは、専ら当該契約を競争とする結果として直接経済的に不利になる場合を言うのであり、競争にした結果何らかの不利益が懸念される場合などには、該当しないものと思われる。

そもそも本件業務委託契約の随意契約理由には不利の内容が記載されていない。

そうすると、本件清掃等管理業務委託契約に係る随意契約の理由の根拠法令は、むしろ前年度までと同様、施行令第167条の2第1項第2号に該当するものと解するのが相当である。

次に、3件の物品供給契約についてであるが、まず、青草についての業務内容は開園前に園内11か所の所定の場所に必要量を納めることとなっているが、実際には、協力会は市外の業者と契約をし、動物公園内11か所の所定の場所に納入させている。

随意契約理由は、「草食動物が多い当園にとって重要な飼料であり、毎日、新鮮なものを、開園前に、園内の所定の場所に配達してもらう必要がある。当該業者は、動物公園に最も近郊で、緊急時にも迅速な対応が可能のため」と記載されている。

ワラについては、協力会は県外の業者と契約をし、飼料センター乾草庫へ納入させており、協力会は、物品供給契約書付属の仕様書の定めるところにより、乾草庫に納入されたワラを毎週木曜日に、園内獣舎の5か所の所定の

場所へ搬送する作業を担当している。

随意契約理由は、「飼料センター乾草庫に納入後、毎週、各動物舎（ゾウ舎、アジア舎、総合獣舎、ブリーディング舎、こども牧場）に搬入する必要があり、この作業まで実施可能であるのは、当該業者のみであるため」と記載されている。

生鮮野菜・果物については、協力会から生鮮野菜・果物の納入業務をしている生鮮野菜・果物取扱業者が週3回協力会に納入し、協力会がそれらを検品した後、業者とともに必要数量を飼料庫に搬送している。

随意契約理由は、「当園の見積条件（週3回、午前中納品。品数が多く、かつ全品目少量注文。飼料センター内の冷蔵庫への搬入及び各品目の積替作業）に全て対応できるため」と記載されている。

これら3件の随意契約理由について、監査対象部局は、根拠法令は施行令第167条の2第1項第2号であり、適正であると説明しているが、いずれの物品についても協力会を相手としなければ適切な購入ができないものではない。

品質の安定や不良品の速やかな交換などの必要性から協力会一者を相手方とすることの利便性は認められるとしても、現にいずれの物品の供給契約においても、協力会は他の業者から（特に青草は市外、ワラは県外から）購入し、動物公園に納入しているのである。

この間に協力会が介在しなければならない理由は乏しい。

平成18年度包括外部監査においては、こうした本件各随意契約の実情を捉え、清掃等管理業務委託については、取引内容の更なる見直しを昭和59年8月の文書の見直しも含めて検討すべきという意見、物品供給契約については、随意契約による契約を見直し、他の業者からも見積りを取り、競争入札等の実施も検討すべきという意見が述べられたと思われる。

以上、述べてきた本件各随意契約の実情や（2）本件各随意契約の経緯から考察すると、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、清掃等管理業務委託では協力会を相手方とすべき経緯について多少は書かれているが、物品供給契約ではそうしたことに触れておらず、本件各随意契約の理由の全てを表現しているものとは考えられない。

こうしたことから、決裁書に記載された理由は、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、その実質的な理由は、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ことによるのであり、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 協力会の経営状況等及び借上賃料について

前記のとおり、協力会は、昭和56年に設立され、60年の動物公園開設

以来、現在に至るまで市からの受託事業や売店の運営等を行ってきたが、その収支状況は、直近の平成21年度期においては、純利益は約1,535万円を確保し、株主配当金は1割となっており、繰越利益剰余金も1億4,000万円を超えている。

営業年度によって、多少の違いがあったとは思われるが、ほぼこうした安定した経営状況となっているようである。

役員報酬についてみると、総額約3,400万円であり、役員のうち離農者及び離農後継者は8名で、平均報酬年額は、常勤約774万円、非常勤約64万円である。

従業員（パートを含む。）の給与手当及び賞与は、総額約6,100万円であり、従業員14名のうち2名は月給制、12名は時給制で、このうち離農者及び離農後継者は5名で平均年収は約300万円となっている。

さらに、動物公園の約3分の1は借地で、このうち敷地の21%に相当する部分を離農者及び離農後継者（相続人を含む。）24名から借り上げているのであるが、その1㎡当たりの単価は地目にかかわらず一律550円と高額（1反歩では55万円となる。）となっており、昭和の森や泉自然公園では地目毎に区分されているのと異なっている。

この点については、平成18年度包括外部監査でも、固定資産評価額等をもとに、土地の現況に応じて適正な賃借料を算定し、それに基づき賃貸借契約を結ぶべきであると、見直しの意見が出ているところである。

以上のことから、離農者及び離農後継者は安定した収入を得てきていると言える。

カ 本件各随意契約の適法性について

本件各随意契約は、前記に述べたとおり決裁書に記載された随意契約理由ないし選定理由に記載されたところでは随意契約の理由として決して十分とは言えないものであり、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。

しかしながら、本件各随意契約の理由については前記に述べたとおりその一端が示されたものに過ぎず、実質的な随意契約理由は、昭和59年の市長名での文書及び市と動物公園協会と協力会のそれぞれの役割を示した動物公園の管理運営体系の図で示したように動物公園の管理運営における協力会の役割を定めた市の基本方針に基づくものと言えよう。

それは、地権者の離農対策を背景としつつ、多くの入園者に親しみ喜ばれるように動物公園を円滑に運営するために、市は事業運営上の必要性から協力会の設立を指導し、これを前提として動物公園の管理運営の基本方針を定めたものであり、この方針は平成18年度包括外部監査の際、更には今日においても基本的には変わっていない。

施行令第167条の2第1項第2号を根拠とする随意契約の裁量性につ

いて、前記の昭和62年3月20日の最高裁判決では、個々の契約案件ごとに、その種類、内容、性質、目的等諸般の事情の考慮を前提に裁量性を認めている。

これを踏まえ、本件各随意契約について、動物公園の事業運営上での有利性と、公契約上の公平性の観点から、合理的な裁量判断がなされたか否かについてみると、協力会との4件の契約を随意契約としたことについての決裁者の判断は、動物公園の管理運営の基本方針に基づくものと認められるところであるが、公平性やコスト縮減の観点から競争入札に切り替えるとすれば、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、決裁者の判断は妥当なものであったと言えよう。

なお、それぞれの決裁書に随意契約の実質的な理由である動物公園の管理運営の基本方針について記載されていないのは、監査対象部局としては、動物公園の管理運営として、至極当然のことであるという共通認識があったことによるものと推察される。また、前記に述べたとおり基本方針が変更されたというようなことも認められない。

今日の厳しい財政状況の中でコスト縮減のために競争原理を働かせる必要性があること、さらには包括外部監査の指摘や意見があることを考慮しても、それらをもって本件各随意契約の締結が直ちに違法あるいは不当なものと断ずることはできない。

なお、包括外部監査の意見があったことについては、真摯に受け止め、適切な対応を構ずるべきであるが、監査対象部局は、動物公園の管理運営について、動物公園協会を廃止する方針で見直しを進めており、協力会のあり方についても見直しに取り組んでいるところである。

キ 本件各随意契約等の見直しについて

動物公園は、開園以来26年を経過し、今や多くの市民、県民に親しまれる市の重要な施設となっているが、この間、動物公園の事業運営に関し協力会の果たしてきた役割は、大きなものがあると言えよう。

しかしながら、開園から4分の1世紀を経た今日、離農対策の必要性は失われつつあるものと言わざるを得ず、現状のような協力会の役割を維持する理由は乏しくなっている。

市の財政状況は極めて厳しく、聖域のないコスト縮減への取組みが求められているが、こうした中で随意契約を見直し、競争性を取り入れていくことが必要である。

折しも市においては、行政改革に積極的に取り組んでいるが、本年3月には動物公園協会を廃止する方針を公表したところである。

これに伴い、動物公園の管理運営体系を変更することとなり、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、明年度も本年度同様に随意契約の方法を採用することは最早許されない状況にあると言ふべきである。

次に、動物公園の借上賃料についてであるが、判断でも述べたとおり、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。

市当局においては、以上2点についての的確な対応を図られたい。

(2) 請求に理由があるとする見解

ア 動物公園と協力会の関係について

動物公園は、広範な層の市民要望に応える形でその設置を決定したものであるが、現在地に設置が実現されたことについては、昭和44年から昭和49年までの日本住宅公団及び源町土地区画整理組合の区画整理事業や昭和48年の若潮国体開催による駐車場用地買収などにより、源町近辺において残った農地は現在の動物公園予定地のみになり、大方の地元住民は、離農を選択することを余儀なくされていたという経緯がある。地元住民は、大切な土地を手放し、あるいは他に用いるとすれば、公共的利益のため、特に市民が期待する動物公園の用地に用いられることが離農者としての誇りになるとの思いから、地元住民、地権者らの任意団体である「動物公園用地推進委員会」を組織して、市に対して周辺整備、離農対策等に関する要望と共に、動物公園の誘致活動を行ってきたものである。

市は、動物公園の円滑な開園のため、地元への説明、交渉を重ねてきたが、動物公園の用地については、農地などの土地を手放すことに抵抗のあった住民の意向を受けて、土地を借り上げて開園することとした。そして、市への売払いを希望する者のみを対象として、当時の価格として相当なる価格をもって農地（田、畑）山林（平坦地、傾斜地を含む）を買い上げた。

また、地元地権者らが関心のあった農業従事者の新たな就労の機会については、昭和50年にオープンした昭和の森公園において用地買収等に協力して離農した地権者等により（株）昭和の森協力会が組織され、同公園内の除草清掃等管理、駐車場・売店等の管理運営等をその業務とする形で、公園の管理運営体系の中に位置付けられていたモデルを市が示して、動物公園においても、同様に、園内の清掃管理を地権者らに委託し、駐車場、売店等の営業を行わせる方針について説明してきた。そこで地権者らは、市にそのための法人の設立の指導を求めるなどして、動物公園に関する業務を目的とした株式会社である協力会を設立し、市も、協力会の要請に応じて、昭和59年に初めて市長名で協力会に委託する業務を通知し、その後は、開園当時から、今日まで継続して、一定の業務を委ねてきた。

イ 本件各随意契約の理由について

ところで、本件各随意契約について、その適法性を判断するについては、まずもって、決裁の過程に現れ、決裁の根拠となった「随意契約の理由」を対象にしなければならない。事実の認定、根拠法令への当てはめという判断の過程はそれが書かれていることによって、主権者である住民に対する説明責任が果たされ、後に市民がその裁量権の行使の適否を判断し得るからである。そうすると、本件において問題になっている清掃等管理業務委託契約についても、また物品供給契約についても、請求に理由がないとする意見にもあるとおり、前者については、根拠条文を施行令第167条の2第1項6号（以下「6号」という。）としつつ、「競争入札に付することが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、後者においては、施行令第167条の2第1項第2号（以下「2号」という。）にいう「契約の目的、性質に照らして、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

ところで、請求に理由がないとする意見は、随意契約が認められる場合の判断についての決裁権者の裁量を認め、本件各随意契約の根拠規定はいずれも2号であるとした上で、その当てはめについては個々具体的に決裁者の合理的な裁量が認められるとし、ここでいう「契約の目的」には、当該契約自体の目的ばかりでなく、離農対策を含む「動物公園の管理運営の基本方針」に沿うことも含まれるとの見解と見受けられるので、以下、この点についての見解を述べる。

(ア) 2号についての決裁者の裁量についての最高裁判例

随意契約についての裁量の範囲について判示し、現在も維持されている昭和62年3月20日の最高裁判決は、技術的に専門性が求められ、またその後保守点検面でも継続的な信用力、技術力が求められるごみ処理場の建設に関する事案であり、2号について、個々具体的な契約における目的、性質、あるいは有利性についての契約決裁権者の裁量を認めたものであるが、当該の事案を検討すれば明らかなおろ、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、そもそも、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。

(イ) 政策目的も2号の「契約の目的」にあたるとする岡山地裁判決

平成16年2月15日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である財団法人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、これを適法と

し、根拠として、国の契約に関する会計法がその第29条の3第1項において一般競争入札の原則を定め、同条第4項で、2号（施行令第167条の2第1項）と同旨の規定を置きつつ、第5項で「・・・その他政令で定める場合」として随意契約が適法とされる場合を政令に委任し、これを受けた、予算決算及び会計令第99条が列挙する中には公益法人等に対する一者随意契約が認められていることから、地方自治体においても、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から、結局、当該事案は、2号の「目的が競争入札に適しない」に該当する旨判示した。

しかしながら、会計法が委任した随意契約の例外である「その他の場合」も、一定の政策にのみ例外を認める制限列举であり、目的が合理的でそれに必要な範囲であれば予算決算及び会計令以外にも認められるというわけではない。しからば、施行令第167条の2第1項にも2号と並んで、数々の福祉政策その他の政策的目的による例外が制限列举されているのであつて、これ以外の政策目的で、随意契約を認めるものではないと考える。

以上により、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、したがって、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ことは言うまでもない。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と言ふべきである。

エ 離農対策との関係について

監査対象部局は、監査委員に対して、清掃等管理業務委託契約の随意契約の理由を6号にしたことについて、決裁文書に書かれてはいないが、協力会が当該業務を受注できない場合、協力会に当該業務を担当させるとした昭和59年8月の文書の内容と齟齬が生じ、協力会からは損害賠償請求等の法的手段、また、地権者から借地の返還を求められる可能性があり、市にとって不利になると考えられたためであるとして、離農対策との関連を述べている。

そもそも、離農対策は、理念的にも動物公園開園時の事情に基づく契約の相手方の利益の確保であり、契約上の市の利益、機会の公平を図るために一般競争入札を原則とする施行令とは全く理念を異にする別の次元の配慮であつて、最高裁判例の認める裁量とは全く別の問題であるはずであるし、6号の「不利になるとき」とは、通常、当該契約を競争とする結果として直接、経済的に不利になる場合を言うのであり、競争にした結果何らかの不利益が懸念される場合などは、該当しないものと思われる。

しかしながら、離農対策については、請求人も、本件各随意契約の真の理

由であるとし、それが合理的な範囲を越えた場合には、随意契約は違法であると述べ、合理的な範囲では、離農対策として協力会との一者随意契約も許されるとして市のこれまでの契約方法に理解を示しており、市の説明である土地の返還要求の危惧（不利）とも関連しているので、この点について触れておく。

(ア) 市と協力会との開園当時の「合意」について

市と協力会とは、事実の確認において述べているとおり、動物公園の開園に至るまで、また、その後も、動物公園と協力会との関係、特に、動物公園内の業務等についての協力会の役割、委託管理内容を巡って協議を重ねてきたものであり、協力会の要望、上申に対して、市は、回答書をもって、委託業務の内容を示し、それに沿って契約が締結されてきた経緯がある。また、協力会の法人の目的は、専ら動物公園を相手方として、公園内の除草等の管理業務や売店などの経営を含む観光サービス業の運営など広く記載されており、設立当時から、市との協議の上可能な限り手広く動物公園の関係業務を受注、経営することを期待していたことも伺われる。協力会も、関係人調査において「最大のポイントは公園に関わる業務全般を協力会に随意契約するという約束でした」とこの点を強調している。そしてその期間も、農業の継続を考えれば百年単位である旨述べている。

しかしながら、市は、これまで、協力会からの合意文書作成の要請には応じておらず、この間、別に動物公園協会を設立して業務委託するなど、その都度市が要請、説明し、協力会がこれに応じてきた経緯がある上、そもそも随意契約は法律の認める範囲で認められるのであって、強行規定である法の定めを排除するような合意（随意契約を継続するとの、協力会の主張）が仮にあったとすれば、その合意自体が違法であることは既に述べたとおりである。

(イ) 土地返還要求の危惧について

動物公園は、開園から今日に至るまで、入園料等のほか、一般会計からの繰入金によって運営されている。協力会に支払われる契約金も市の財政から賄われていると言えるのであるが、各地権者に支払われている地代は、当初の昭和52年から54年当時1反（1,000㎡）当たり畑で年間15万2,000円、田で10万1,000円であり、徐々に値上げされ、平成4年からは旧地目の区別無く金額を一律とし、平成10年からは1反当たり55万円である。もとより、営農努力によりそれ以上の収益を上げるものの可能性は否定できないが、今日まで26年間、天候に左右されず、また、営農者の健康や年齢にかかわらず安定した収入を得られてきたこと、今後についても支払いが継続されることを考えると、地代が何ら経費のかからない純益であることからして、農業収益に見劣りしないと言えるのである。

なお、買収は任意であり、相当対価が支払われ希望者のみであったことから、選択の自由は実質的にも認められていたものである。

確かに、設立された協力会が、動物公園のみを相手方とする株式会社であることはそのとおりであり、仮に定款の変更をしたとしても、直ちに他に契約の相手方を見出すことは困難であるかと思われる。しかしながら、これまでのノウハウもあり、従業員が動物公園の近くに居住するなど、コスト面で有利な事情もあり、一層の経営の合理化等により市との契約を他の業者との競争によって受注することは残されているのであり、その他売店経営も残されているものである。

以上の諸事情により、少なくとも、開園から26年を経過した今日、市には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と言うべきである。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

以上のとおり、いずれの契約も、決裁書の記載によっても、また監査委員に対する説明によってその理由を補い、離農対策を考慮しても、市と協力会との随意契約を適法とする根拠は見出しえず、本件各随意契約は違法と言うべきである。協力会との諸契約、また、管理委託については、平成18年度の包括外部監査により、改善についての指摘や意見を受けているのであって、随意契約の見直しをしていないのは怠慢と言うほかなく、今後とも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。