

板橋区職員措置請求監査結果

(板橋区立こぶし保育園の土地・建物無償貸与契約について)

令和6年5月

板 橋 区 監 査 委 員

住民監査請求の監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

X

2 請求書の提出

令和6年3月29日（金）

3 請求の内容

請求人が提出した「板橋区職員措置請求書」及び「事実証明書」の内容は以下のとおりである。（原文のまま掲載）

板橋区職員措置請求書 請求の要旨

- ・ 板橋区長に関する措置請求の要旨
- ・ 板橋区長が、令和6年年度に予定している板橋区立こぶし保育園の民間移管に伴う、「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」との同保育園の土地・建物の無償で貸与する契約は、令和6年1月19日に決定された公募型プロポーザルによる選定にもとづくものとなる。
- ・ 当該プロポーザルの結果は、その公募要項において、本来指名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず、数重なる不正請求等によって令和5年9月26日から12月25日まで指名停止処分を受けていた「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」が選定されるものになった。
- ・ 応募受付期間が令和5年8月21日から9月11日までであり、指名停止期間とずれているので問題がない、という常識では考えられない選定の結果である。指名停止期間中に第1次審査、第2次審査を行って、この選定結果にするのは、自らきめた公募上のルールを否定する不適正な選定であり、それにもとづく契約は不当なものである。

- ・ このような不当な契約は、第 1 に適正な法人選択という区の責務を放棄することによって、保育事業の質の確保に重大な損害を生じさせるものであり、第 2 に、なんらかの不正な行為があった法人に対してとられている「指名停止」等のペナルティの意義を自ら否定することによって、将来の区の契約案件のすべてに影響する恐れがある行為である。
- ・ 今般民間移管は令和 7 年 4 月 1 日の予定であり、1 年間の猶予があるためプロポーザルをやり直し、別法人を選定することは十分可能である。区長は今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。

事実証明書

(本件プロポーザルの不当性)

- ・ 「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」は、板橋区をはじめ全国で公的受託事業における不正請求が相次ぎ、板橋区は令和 5 年 9 月 26 日付で同法人を 9 月 26 日から 12 月 25 日の間「指名停止」措置としました。
- ・ 「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（障害者総合支援法）」第 50 条には、指定の取消を受けた法人の役員がいる法人は一定期間指定できない旨明記されていますし、「介護保険法」でも同様に第 70 条において、指定取消しに関与した役員がいる法人は指定を受けることができない旨明記されています。これらの法では要件を満たせば法人が指定を受けることができる仕組みのため、同一人物が法人格だけ変えて申請をすることを除外する仕組みが明確になっています。
- ・ 公募型プロポーザルによる契約では行政側が選択権を持っているため、ここまでの明記が不用のためこうした規定がないにすぎず、このプロポーザルで、期間がずれているという形式的な理由で不問に付すことは、社会的常識では考えられない事態です。現に新宿区等他区では、板橋区のような事例はみられません。

(同法人の問題点)

- ・ 「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」は、昨年、３８件に及ぶ不正請求事案を起こし、自ら第三者委員会をつくり、その「調査報告書」を１２月２８日に公表しています。
- ・ 第三者委員会 調査報告書.pdf(workers-coop.com)
- ・ それによると、不正請求は人員不足やコンプライアンス意識の欠如などと総括されていますが、その原因の分析は十分ではありません。
- ・ 同調査報告書によると原価率７３％が求められており、それを下回ると翌年度の一時金が減額される仕組みであること（P54「原価率維持のプレッシャー」）、大量の退職者が発生したにも関わらず、紹介派遣を利用すると原価率が下がるためしなかった、事業本部経費で採用費用を負担してほしい旨依頼したが、事業本部が拒否（P21）したこと、など本部が高い上納金を求めているにもかかわらず現場を支援しなかったことが原因であることが伺われます。
- ・ 人員不足は確かに社会的現象とは言え、このような原価率を賃金に反映させる低賃金構造こそ、人員不足を加速させるものであることは明らかであり、かつ、原価率の現場への押し付けは、受託した事業の正当な実施より、本部収入の確保を優先する法人の方針に根本的な問題があります。しかも本部が現場への会計・経理事務などの支援を十分行っていないことも指摘されています。（P60）
- ・ 同調査報告書でも、「自治体委託事業等はこのような原価率の考え方はなじまないのではないか」（P59「原価率の再検討」）と指摘しているが、同法人はこれに対して「今後検討」と実質的に解決を先送りしています。
- ・ 同調査報告書ではさらに、「今回明らかになった不適切行為以外にも、多くの現場で、人員不足による配備不備が長期にわたって継続していること」、しかし「法人本部が、法人組織をあげて対応するという意識やそのような対策をとった形跡はみられない」と指摘しています。
- ・ さらに労働者協同組合への出資金として、最低５万円の出資を義務付けた上に、賃金の２か月分の追加出資を求めていることも（同報告 P5）、労働者側から見れば厳しく感ずるのではないのでしょうか。

- ・ このように「人員不足」を不正の中心的原因としていますが、原価率や出資金など自ら作り出した「低賃金構造」が、人員不足の要因になっていると思われる。現に委託を受けて同法人が運営している現こぶし保育園においても、賃金が安いこと、職員の定着率が低いことは広く知られています。
- ・ また、同法人の賃金構造は専門資格や経験年数の評価が低く、全般的な低賃金構造に加えて、現場における専門性の確保や経験の蓄積を困難としています。

(本件契約の重要性)

- ・ 本件の保育園の民間移管にかかわる契約は、東京都供給公社から板橋区が無償で貸与された土地・建物を公社の条件に従って、区が無償で又貸しするもので、通常の民間移管とは違い、移管を受けた法人は無償貸与という条件を長期にわたって保障されるきわめて優遇されたものになります。それゆえに区も応募条件を同法人以外は社会福祉法人に限定しています。当該法人のみが社会福祉法人でなくても応募できたのです。それゆえ、法人選択はより慎重に行われる必要があります。

(よりよきプロポーザルのために)

- ・ そもそもプロポーザル方式とは、「その性質又は目的が競争入札に適しないと求められる場合に、価格だけでなく、実績、専門性、技術力、企画力、創造性等を勘案し、・・・総合的な見地から判断して最適な事業者を選定する方式」(板橋区プロポーザル方式実施要項)ものである以上、法人の実質がその判断基準になることはあきらかです。
- ・ 板橋区保育運営課長は「不正がおきている児童館とは勤務態様がちがう」「保護者とやり取りした後で、もう一回選び直すという大きな問題になる」(2月19日区議会文教委員会)などと不正を発生させた要因などのヒヤリングもしておらず、まともな検討をしたとは思えません。
- ・ 今回「指名停止」の事態を引き起こした法人の所作がまったく評価基準に反映せず、契約事業者として選定されるのはありえません。その「指名停止」の事態を引き起こした原因が解決されているかどうか、一定期間の実績で証明されるまでは、選定の対象にすべきでないのは、障害者総合支援法や介護

保険法の趣旨を考えると当然でしょう。

- ・ 本件契約が、1月のプロポーザル選定結果にもとづいて行われなら、第1に適正な法人選択という区の責務を放棄することによって、当該保育事業の質の確保に重大な損害を生じさせるものであり、第2に、なんらかの不正な行為があった法人に対してとられている「指名停止」等のペナルティの意義を自ら否定することによって、将来の区の契約案件のすべてに影響する恐れがある行為となるでしょう。
- ・ したがって同プロポーザル選定結果にもとづく契約を中止し、あらためてプロポーザルをやりなおす必要があります。

4 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に定める要件を備えていると認め、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

請求の要旨から、法第242条第1項に定める請求要件を備えているものと認め、監査対象とした。

2 監査対象部課

子ども家庭部保育運営課、総務部契約管財課を監査対象部課とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、令和6年5月1日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において本件請求の趣旨の補足を行った。また、新たな証拠提出として、労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団（以下「ワーカーズコープ」という。）第三者委員会の令和5年12月27日付け調査報告書の提

出があった。

請求人の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、監査対象部課職員を立ち会わせた。

4 監査対象部課からの陳述の聴取等

令和6年4月24日に、監査対象部課から関係書類の提出を受けた。

監査対象部課は、弁明書に基づき、令和6年5月1日に陳述を行った。監査対象部課の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。請求人に対して、住民監査請求に伴う証拠の提出及び陳述の取扱基準に基づく、関係職員等の陳述に対する意見の提出は求めなかった。

第3 監査の結果

1 監査結果

本件請求については、令和6年5月10日、監査委員4名の合議により次のように決定した。

請求人の主張は理由がないものと認め、これを棄却する。

2 判断理由

(1) 事実関係の確認

本件請求に関し、監査対象部課の事情聴取及び関係書類の調査の結果、次の事実を確認した。

区立こぶし保育園は、平成17年6月1日から令和7年3月31日まで、指定管理者による管理運営を行うことになっている。板橋区(以下「区」という。)が定めた「公立保育所の再整備方針」に基づき、民営化対象園の検討を行った結果、第1期(令和元年度～5年度)の民営化準備に着手する保育園として当該園が選定された。

区では、区職員、当該保育園園児保護者で組織される板橋区立こぶし保育園

移管先事業者選定委員会を設置し、同選定委員会のなかで、令和5年8月15日に、板橋区立こぶし保育園移管に伴う保育所設置・運営事業者募集要領（以下「募集要領」という。）を定め、プロポーザル方式により事業者選定を行うこととした。

このプロポーザルは、板橋区立こぶし保育園の移管先となる事業者を選定するためのものであるが、選定された事業者とは、東京都住宅供給公社、区、事業者の三者間で同保育園の土地・建物無償貸与契約を締結することとした。

この募集要領のなかで定められた応募資格は以下のとおりである。

3 応募資格

次のすべての条件を満たす事業者であること。

（１） 下記の資格要件A又はBのいずれかに該当すること。

資格要件A	令和5年4月1日現在において認可保育所を5年以上運営しており、かつ、決算期が5期以上経過している、下記のいずれかの社会福祉法人であること。 ① 法人の主たる事務所が、東京都又は埼玉県内である。 ② 運営している認可保育所が、東京都内にある。
資格要件B	令和5年4月1日時点でこぶし保育園を運営する法人であること。

（２） 区立保育園からの意見であることを十分理解し、「4 土地・建物に関する条件」「5 運営に関する条件」「6 引継ぎに関する条件」の内容をすべて満たすこと。

（３） 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の4第1項の規定に該当していないこと。

（４） 東京都板橋区競争入札参加有資格者指名停止要綱による指名停止を受けていないこと。

（５） 参加事業者及びその役員等が以下の項目に該当していないこと。

- ① 暴力団員である、又は暴力団員等が経営に事実上参加している。
- ② 暴力団員を雇用している。

③ 暴力団又は暴力団員等と社会的に非難される関係を有している。

(6) その他の条件

① 開設日（令和7年4月1日）の2か月以上前までに、「保育所の設置認可について」等の通知により認可される見込みであること。

② 保育所の年間事業費の1/2以上に相当する資金を、普通預金、当座預金等により有していること。

③ 直近の会計年度において、保育所を経営する事業以外の事業を含む当該主体の全体の財務内容について、3年以上連続して損失を計上していないこと。

④ 令和2年度から令和4年度までの3年間における、常勤保育士の平均離職率が20%以下であること。

⑤ 提出された書類に虚偽等がないこと。

⑥ 敷地・園舎見学に参加すること。

《中略》

1.1 その他

(1.3) 基本協定締結時点で、応募資格を満たさなくなった場合は失格とする。提案採用者となっていた場合は提案採用を取り消す

《以上》

令和5年8月21日から令和5年9月11日までの申込受付期間において、ワーカーズコープを含む2者からの応募があった。

区では、いずれも、公募締切日（令和5年9月11日）時点で、東京都板橋区競争入札参加有資格者指名停止要綱（以下「指名停止要綱」という。）による指名停止を受けていないことを確認した。

令和5年9月26日から令和5年12月25日までの間、区は、ワーカーズコープに対して、指名停止の措置を行った。

令和5年9月30日にこぶし保育園で、保護者選定委員による第一次審査を実施した。

令和5年10月13日、事務局において応募資格の確認を行い、ワーカーズコープほか1者を第一次審査通過者として決定した。

令和5年12月1日、第一次審査を通過していたワーカーズコープ以外の事業者から事業者の都合により第二次審査を辞退する旨連絡を受けた。

令和5年12月16日、プレゼンテーション、園長候補者へのヒアリング等により第二次審査を行った。審査の結果、基準を満たしたため、区は、令和6年1月19日に、ワーカーズコープを選定事業者として決定した。

(2) 監査対象部課の弁明

「弁明書」によると、請求人の請求に対する主な弁明内容は次のとおりである。

(弁明書全文については、別添とする。ただし、別紙は除く。)

本件措置請求に対する認否及び弁明

ア 弁明の趣旨

「「今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。」との本件措置請求を却下又は棄却する。」との決定を求める。

イ 本件措置請求に対する認否及び弁明

(ア) 募集要領に規定する応募資格について

- ・ 請求人は、「その公募要項において、本来指名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず」と主張するが、公募締切日は令和5年9月11日であり、指名停止の期間の最初の日は令和5年9月26日である。

(イ) 募集要領の正当性について

- ・ 選定委員会は、区の全庁的プロポーザルの実施ルールである「板橋区プロポーザル方式実施要綱（以下「実施要綱」という。）」及び「プロポーザル方式の手引」に則るとともに、本プロポーザルが一般的な業務委託契約等と異なる「保育園民間移管」契約であるという特殊性を

鑑み、他の自治体における「保育園民間移管」契約に係る公募型プロポーザル要綱等の規程類なども参考としたうえで、募集要領を定めた。

- ・ 請求人は「応募受付期間が令和5年8月21日から9月11日までであり、指名停止期間とずれているので問題がない、という常識では考えられない選定の結果である。」と主張するが、「3 応募資格」を含むこの規定を定めるに当たっては、練馬区など他の自治体における「保育園民間移管」契約に係る公募型プロポーザル要綱等規程類なども参考としている。区を含む、確認した自治体の指名停止の取扱いは、ほぼ同様となっており、請求人が主張するような、「常識では考えられない」選定ではない。
- ・ 令和3年度に同様のプロポーザルを実施した板橋保育園及び令和4年度に実施した弥生保育園では、設置・運営に関する基本協定の締結までの間に公募要領に定める応募資格要件を満たさなくなった場合は、その時点で応募資格を失う旨の規定があった。弥生保育園の移管先事業者の選定において、第一次審査後に応募事業者が指名停止を受ける事案が発生した。この事業者は、第一次審査を通過することはなかったが、当時の要領を適用し仮に指名停止事業者が第一次審査を通過していた場合、第一次審査時点で評価の高い事業者が失格となる可能性があり、残った事業者で第二次審査を実施するため、事業者を選定するうえで区民に不利益が発生することを職員が認識したため、「基本協定締結の時点で指名停止を受けていないこと」と募集要領を変更した。
- ・ 指名停止は区における契約事務の適正な執行を確保するため、指名停止要綱に基づき措置されるものである。具体的には、事業者に対する一定期間のペナルティであり、指名停止期間中は新たな契約の対象とはしないという措置である。すなわち、公募締切日以後の指名停止をもって、即座に応募事業者の一覧から、区が除外しなければいけないものではない。公募においては「基本協定締結の時点で指名停止を受けていない」という規定を設けることにより、指名停止要綱の趣旨にも反していない。

(ウ) あいキッズ事業における指名停止を受けて

- ・ 区は、指名停止措置後の令和5年9月27日から令和5年9月30日までの間において、板橋区立こぶし保育園の運営に係るワーカーズコープの現場責任者と協議のうえ、立ち入り調査、現場の人員配置状況を、こぶし保育園にて実施したが、適正な人員が配置されており、法令及び指定管理運営に係る協定の内容に反する違反は確認されていない。

(エ) 選定委員の指名停止の認識について

- ・ 保育園のプロポーザル選定においては、法人名を明らかにして審査を行っており、令和5年9月30日にこぶし保育園にて、保護者選定委員による第一次審査を実施した。同月26日付けでワーカーズコープが指名停止されていたため、区担当者から、審査前に保護者選定委員には指名停止の事実や指名停止の理由を伝えた。
- ・ 令和5年10月13日、区は応募資格(1)から(6)までの項目を全て確認のうえ、ワーカーズコープ及びB者を第一次審査通過者として決定した。
- ・ 第二次審査において、保護者選定委員からワーカーズコープに対し、指名停止の原因となった不正についての質問があった。ワーカーズコープの出席者は、不正が事実であること、保育園に係る不正はないこと、今後適正な業務を行っていくことなどを回答し謝罪した。

(オ) 障害者総合支援法及び介護保険法の規定について

- ・ 板橋区立こぶし保育園民間移管に伴う同保育園の土地・建物無償貸与契約は、障害者総合支援法及び介護保険法に基づく「事業者の指定」を行うものではない。また、同法に規定する「事業者の指定」が、土地・建物無償貸与契約に影響すると考える具体的な根拠はない。

(3) 判断

以上の事実関係の確認等に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

請求人は、「当該プロポーザルの結果は、その公募要項において、本来指

名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず、数重なる不正請求等によって令和5年9月26日から12月25日まで指名停止処分を受けていた「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」が選定されるものになった。応募受付期間が令和5年8月21日から9月11日までであり、指名停止期間とずれているので問題がない、という常識では考えられない選定の結果である。指名停止期間中に第1次審査、第2次審査を行って、この選定結果にするのは、自らきめた公募上のルールを否定する不適正な選定であり、それにもとづく契約は不当なものである」としている。

請求人は、指名停止期間中のワーカーズコープの応募資格を認めるべきでないと主張しているものと解される。

この点、財務会計に係る規範に照らし、違法又は不当であったか検討する。

まず、募集要領の規定を確認すると、「3 応募資格」として、「次のすべての条件を満たす事業者であること」とされ、(4)として、「指名停止要綱により指名停止を受けていないこと」と記されている。「11 その他」の(13)では、「基本協定締結時点で、応募資格を満たさなくなった場合は失格とする」とされていることから、応募有資格の決定から基本協定締結までの期間で、応募資格を満たさなくなった場合でも失格とならないものと解される。弁明書によると、指名停止に係る応募資格の判定時点は、公募締切日時点であるとしている。

このような応募資格要件を前提として、令和5年8月21日から令和5年9月11日の申込受付期間に、ワーカーズコープを含む2者から応募があり、保育運営課（以下「主管課」という。）は、9月11日の公募締切日現在、指名停止の措置を受けていないことを区の財務会計システムを用いて確認したほか、いずれも応募資格要件をすべて満たしていることを確認している。その後、ワーカーズコープは、令和5年9月26日から令和5年12月25日まで指名停止の措置を受けているが、基本協定締結時点にもあたっていないことから、失格とする規定はない。

したがって、この応募資格要件の認定は、募集要領に違背するところはない。

次に、この募集要領の策定に問題がないか確認する。

区は、内規として実施要綱を定めて、適正な事業者選定の確保を図っている。実施要綱第8条第1項において、「指名停止要綱による指名停止を受けていないこと」を資格要件の一つとするとともに、第3項で、「プロポーザル方式の参加者が契約締結時点までの間に前2項の参加資格を満たさなくなった場合は、その時点で参加資格を失う」としていることから、募集要領と齟齬が生じている。

しかし、実施要綱第2条第1項は、「対象とする契約案件は、東京都板橋区契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）第59条の規定により総務部長に契約締結請求を行う案件とし」ており、第2項は、「契約事務規則第65条の規定により、課又は所（以下「課・所」という。）において、プロポーザル方式により契約手続きを行う場合は、この基準に準じるもの」としている。本件契約は、契約事務規則第65条第4号「児童、障がい者、高齢者等に係る福祉事業の業務の委託」及び同条第5号「不動産の貸付け又は売払いに係る契約」に該当するものとして、課・所において、プロポーザル方式により契約手続きを行う場合にあたることから、「この基準に準じるもの」に該当する。

「準じる」とは、ある事項に関する法律・契約等の規定を、別の類似した事項に対し、必要な変更を加えたうえで適用することとされる。課・所において、プロポーザル方式により契約手続きを行う場合に、各規定に対してどのような変更が必要かは、それぞれ個別の事情があると考えられるため、課・所の裁量に委ねられている。そこで、実施要綱の参加資格要件について見ると、一般的に契約の相手方として不適当であると認められるもの、適正な選定の妨げとなるものが設定されているものと認められる。したがって、課・所の裁量に委ねられてはいるものの、募集要領に定める応募資格要件については、実施要綱に規定される参加資格要件を欠いたり、不合理な変更を加えることは認められないと解すべきである。

本件募集要領では、実施要綱で設定された参加資格要件の項目はすべて設定されていて欠けるものはない。また、判定に係る期間については、公募期間と協定締結時点に限定しているものの、練馬区など他自治体の保育園民間移管契約

にかかる公募型プロポーザルにおいて、指名停止により欠格となるのは応募書類提出時等に限っている例があることを確認している。保育園民間移管契約の特殊性に鑑み、事業者数の減少が選定事業者の質の低下に繋がりがねない以上、不合理な変更とは言えず、本件募集要領は、実施要綱に準じており、本件募集要領の策定に問題があるとは認められない。

したがって、これらの点から、本件財務会計行為が違法又は不当であるということとはできない。

よって、本件請求において監査対象とした事項について、「区長は今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。」との請求人の主張には理由がなく、請求を棄却するのが相当である。

第4 監査委員の意見

1 応募資格要件の判定時期及び協定締結時期の明示について

本件募集要領において、応募資格要件の判定時期について明記がなかった。主管課は、その判定の時期を公募締切日時点であると認識しており、公募締切日時点で指名停止を受けていないことを区が管理する財務システムを用いて確認したとしている。

また、基本協定の締結予定時期についても、時期が明らかになっていなかった。

これらについては、明示されていないことで、恣意的な運用を疑われかねない。

今後、プロポーザルによる事業者選定を行う際には、応募資格要件の判定時期及び基本協定の締結予定時期を明示することを求めたい。

2 実施要綱に準じる場合の取扱いについて

実施要綱第2条第2項で、契約事務規則第65条の規定により、課・所において、プロポーザル方式により契約手続きを行う場合は、この基準に準じるものとされている。

「この基準に準じる」の内容については、課・所の裁量に委ねられており、契約管財課において、確認等は行っていない。

しかし、実施要綱の規定を緩和する場合に、課・所の裁量にすべてを委ねることには慎重でなければならない。契約相手を確保し、あるいは、より優位な契約を締結するために競争性を高めようとする事と、参加資格要件を厳しくすることとは、相反する場合がある。このような場合には、両者のバランスに配慮した適切な選定方法を注意深く定める必要がある。

今後は、ルールの緩和については、例えば、「プロポーザル方式の手引」のなかで、実施要綱の各規定について、変更の可否、許容され得る範囲等について明らかにし、課・所との協議を行うなど、契約管財課に一定の関与を求めたい。

板橋区立こぶし保育園民間移管に伴う同保育園の土地・建物無償貸与契約に係る板橋区職員措置請求に対する弁明書

住民監査請求人が令和6年3月29日付けで行った、令和6年3月29日受付け板橋区長に対する措置請求（板橋区立こぶし保育園民間移管に伴う同保育園の土地・建物無償貸与契約、令和6年4月1日付け6板監第12号住民監査請求の要旨の通知に係る部分、以下「本件措置請求」という。）につき、東京都板橋区長（以下「区長」という。）は、以下のとおり弁明する。

1 弁明の趣旨

「今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。」との本件措置請求を却下又は棄却する。」との決定を求める。

2 本件措置請求に対する認否及び弁明

(1) 「板橋区職員措置請求書」の「1 請求の要旨」について

ア 「板橋区長が、令和6年年度に予定している板橋区立こぶし保育園の民間移管に伴う、「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」との同保育園の土地・建物の無償で貸与する契約は、令和6年1月19日に決定された公募型プロポーザルによる選定にもとづくものとなる。」については認める。

イ 「当該プロポーザルの結果は、その公募要項において、本来指名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず、数重なる不正請求等によって令和5年9月26日から12月25日まで指名停止処分を受けていた「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」が選定されるものになった。応募受付期間が令和5年8月21日から9月11日までであり、指名停止期間とずれているので問題がない、という常識では考えられない選定の結果である。指名停止期間中に第一次審査、第二次審査を行って、この選定結果にするのは、自らきめた公募上のルールを否定する不適正な選定であり、それにもとづく契約は不当なものである。」については争う。

まず、以下【ワーカーズコープの指名停止】及び【公募の流れ】を記載のうえ、弁明する。

【ワーカーズコープの指名停止】について

区は、東京都板橋区競争入札参加有資格者指名停止要綱（別紙１。以下「指名停止要綱」という。）に基づき「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」（以下「ワーカーズコープ」という。）に対する指名停止の措置を令和５年９月２６日に決定した。指名停止の期間は令和５年９月２６日から同年１２月２５日までである（別紙２）。

指名停止措置の理由は、ワーカーズコープが運営する、板橋区のあいキッズ事業において、契約上の配置基準を守っておらず、配置人員に関する虚偽報告があったためであり、法律違反ではないものの、個別契約の仕様内容に反する実態があったものである。

【公募及び選定の流れ】について

別紙３「板橋区立こぶし保育園民営化事業（プロポーザル実施）に係るスケジュール」参照のこと

まず、本プロポーザルは、板橋区立こぶし保育園の移管先となる事業者を選定するためのものである。選定された事業者とは、同保育園の土地・建物無償貸与契約を締結することになる。

区は、板橋区立こぶし保育園民間移管契約に係る公募型プロポーザルの実施のため、「板橋区立こぶし保育園移管に伴う保育所設置・運営事業者募集要領」（別紙４。以下「募集要領」という。）の「３ 応募資格」にて次のとおり応募資格を定めた。

募集要領は、「板橋区立こぶし保育園民営化移管先事業者選定要領」（別紙５。以下「選定要領」という。）に規定された板橋区立こぶし保育園民営化移管先事業者選定委員会（事務局は保育運営課。以下「選定委員会」という。）が令和５年８月１５日に作成したものである。

選定委員会は、区の全庁的なプロポーザルの実施ルールである「板橋区プロポーザル方式実施要綱」（別紙６）及び「プロポーザルの手引」（別紙７）に則るとともに、本プロポーザルが一般的な業務委託契約等と異なる「保育園民間移管」契約であるという特殊性を鑑み、他の自治体における「保育園民間移管」契約に係る公募型プロポーザル要綱等の規程類なども参考としたうえで、募集要領を定めた。

3 応募資格 （本件措置請求に係る規定を抜粋）

次のすべての条件を満たす事業者であること。

（１）下記の資格要件 A 又は B のいずれかに該当すること。

資格要件 A 令和５年４月１日現在において認可保育所を５年以上運営しており、かつ、決算期が５期以上経過している、下記のいずれかの社会福祉法人であること。

① 法人の主たる事務所が、東京都又は埼玉県内である。

② 運営している認可保育所が、東京都内にある。

資格要件 B 令和５年４月１日時点でこぶし保育園を運営する法人であること。

（２）及び（３） 省略

（４）東京都板橋区競争入札参加有資格者指名停止要綱による指名停止を受けていないこと。

（５）及び（６） 省略

令和５年８月２１日から同年９月１１日までに板橋区立こぶし保育園民間移管契約に係る公募型プロポーザルに応募してきた事業者は、ワーカーズコープとB者（第一次審査通過後辞退した事業者のため、事業者名を非公開とする。以下同じ。）の２者である。（別紙８「板橋区立こぶし保育園移管に伴う保育所設置・運営事業者公募の１次審査結果通知および２次審査案内について」起案文書の写し）。

また、区は、公募に応募したワーカーズコープ及びB者の２者が、公募締切日（令和５年９月１１日）時点で指名停止を受けていないこと（東京都内の区市町村等が共同で利用する東京電子自治体共同運営電子調達サービスによる物品買入れ等競争入札参加資格取得者情報の一部）を、区が管理する財務システムを用いて確認した（２者とも「３ 応募資格」(4)の項目を満たしていた。）。

令和５年９月３０日にこぶし保育園にて、保護者選定委員による第一次審査を実施した。同月２６日付けでワーカーズコープが指名停止されていたため、区担当者から、審査前に保護者選定委員には指名停止の事実や指名停止の理由を伝えた。

令和５年１０月１３日、区は応募資格(1)から(6)までの項目を全て確認のうえ、区は、ワーカーズコープ及びB者を第一次審査通過者として決定した（別紙８、再掲）。

令和５年１２月１日、区は、B者から第二次審査を辞退する旨の連絡を受けた。辞退の理由は、B者の都合によるものだった。区は選定委員（保護者から選定された委員を含む。）に対し、B者が辞退したこと及び第二次審査におけるワーカーズコープの得点が６割に満たない場合には、再度公募

を行うことを同月 8 日に通知した。(別紙 9、選定委員宛て通知)

令和 5 年 12 月 16 日に開催した第二次審査開始前には、得点が 6 割に満たない場合は再度プロポーザルを行う旨を区職員から選定委員に伝えた。第二次審査においては、プレゼンテーション、園長候補者へのヒアリングなど(別紙 4「2 次審査表」)、最適な業務実行の観点などから提案を求め、総合的な見地から、本業務の最適な事業者の選定を行った。

なお、第二次審査において、保護者選定委員からワーカーズコープに対し、指名停止の原因となった不正についての質問があった。ワーカーズコープの出席者は、不正が事実であること、保育園に係る不正はないこと、今後適正な業務を行っていくことなどを回答し謝罪した。

審査の結果、ワーカーズコープの評価点は公募要領 10(4)③ただし書きに記載された失格の要件に該当しなかったため、提案採用者とした。

このように、公募及び選定は、全庁的なルールである板橋区プロポーザル方式実施要綱等に則り、適正に実施したものであるとともに、選定委員に対してはワーカーズコープに指名停止等の事実も含めて審査に付し、結果として、提案採用者とされたものである。

以上を踏まえ、弁明する。

第一に、住民監査請求人は、「その公募要項において、本来指名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず」と主張するが、前記【ワーカーズコープの指名停止】及び【公募の流れ】のとおり、公募締切日は令和 5 年 9 月 11 日であり、指名停止の期間の最初の日は令和 5 年 9 月 26 日であるため、事実認定に誤りがある。

第二に、住民監査請求人は「数重なる不正請求等によって令和 5 年 9 月 26 日から 12 月 25 日まで指名停止処分を受けていた「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」と主張するが、区の指名停止の措置は、ワーカーズコープが運営する板橋区のあいキッズ事業において、法律違反ではないものの、契約上の配置基準を遵守しておらず、配置人員に関する虚偽報告があったためである(別紙 10 板橋区報道資料「令和 5 年 9 月 4 日 あいキッズ事業の運営事業者による配置人員に関する虚偽報告について」参照)。個別契約の仕様内容に反する実態があったことを踏まえ措置されたものであって、「数重なる不正請求等」が理由ではない。

第三に、住民監査請求人は「応募受付期間が令和 5 年 8 月 21 日から 9 月 11 日までであり、指名停止期間とずれているので問題がない、という常識では考えられない選定の結果である。」と主張するが、前記のとおり、「3 応募資格」を含むこの規定を定めるに当たっては、練馬区など

他の自治体における「保育園民間移管」契約に係る公募型プロポーザル要綱等規程類なども参考としている。

なお念のため、区は、本件措置請求を受け、他の自治体における「保育園民間移管」契約に係る公募型プロポーザル要綱等規程類（別紙 11、保育所運営事業者募集における指名停止の取り扱い、12 自治体分）を確認した。

その結果、板橋区を含む、確認した自治体の指名停止の取扱いは、ほぼ同様となっており、住民監査請求人が主張するような、「常識では考えられない」選定ではない。

また、区が募集要領を変更した理由を説明する。

区が公立保育園の民営化を行う際に作成する選定要領及び募集要領は過去の選定要領や募集要領をベースとしている。

令和 3 年度に同様のプロポーザルを実施した板橋保育園及び令和 4 年度に実施した弥生保育園では、設置・運営に関する基本協定の締結までの間に公募要領に定める参加資格要件を満たさなくなった場合は、その時点で参加資格を失う旨の規定があった。この規定によれば、第一次審査や第二次審査の合間に指名停止を受けると、参加資格を失うこととなる。

第一次審査は、各委員による採点の結果、得点の高い上位 3 者を通過者とし、第二次審査までの間に、これら事業者の財務診断を公認会計士等に依頼する。財務診断中に指名停止を受けると、その時点で参加資格を失い失格となり、残った 2 者で第二次審査を実施するため、第一次審査時点で評価の高い事業者が失格となってしまう区民に不利益生じることとなる。

弥生保育園の移管先事業者の選定において、第一次審査後に応募事業者が指名停止を受ける事案が発生した。この事業者は、第一次審査を通過することはなかったが、当時の要領を適用し仮に指名停止事業者が第一次審査を通過していた場合、事業者を選定するうえ区民に不利益が発生することを職員が認識したため、「基本協定締結の時点で指名停止を受けていないこと」と改めたのである。

第四に、住民監査請求人は「指名停止期間中に第 1 次審査、第 2 次審査を行って、この選定結果にするのは、自らきめた公募上のルールを否定する不適正な選定であり、それにもとづく契約は不当なものである。」と主張するが、指名停止は板橋区における契約事務の適正な執行を確保するため、指名停止要綱（別紙 1、再掲）に基づき措置されるものである。具体的には、事業者に対する一定期間のペナルティであり、指名停

止期間中は新たな契約の対象とはしないという措置である。

すなわち、公募締切日以後の指名停止をもって、即座に応募事業者の一覧から、区が除外しなければいけないものではない。え、公募要領においては「基本協定締結の時点で指名停止を受けていない」という規定を設けることにより、指名停止要綱の趣旨にも反していない。

以上のとおり、適正に事業者を選定したのであるから、これにもとづく契約も不当なものではない。

ウ 「このような不当な契約は、第1に適正な法人選択という区の責務を放棄することによって、保育事業の質の確保に重大な損害を生じさせるものであり、第2に、なんらかの不正な行為があった法人に対してとられている「指名停止」等のペナルティの意義を自ら否定することによって、将来の区の契約案件のすべてに影響する恐れがある行為である。」については争う。

前記2(1)イで弁明したとおり、事業者選定は適正に行われており、これに基づく契約も住民監査請求人の主張する「不当な契約」にはあたらないことから、「当保育事業の質の確保に重大な損害を生じさせる」ものではない。

また、指名停止期間中は新たな契約の対象にはしないというペナルティの意義を否定するものではなく、「板橋区立こぶし保育園民間移管」契約の締結は、保育園の民営化という特殊事情によるものであり、「将来の区の契約案件のすべてに影響する恐れがある」ものではない。

エ 「今般民間移管は令和7年4月1日の予定であり、1年間の猶予があるためプロポーザルをやり直し、別法人を選定することは十分可能である。区長は今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。」については争う。

板橋区では民営化にあたっては園児や保護者への影響を考慮し、移管先事業者への引継ぎ期間を十分に確保することとしている。

すなわち、民営化1年前（建物を建設する場合には民営化2年前）には区、保護者、事業者からなる三者協議会の開催や移管先事業者との合同保育など、円滑な移管に向けた取り組みを行っている。請求人の主張する1年間の猶予は、事業者を決定する期間としては余裕があるように見えるものの、事業者決定後に行われる引継ぎなど園児や保護者に与える重大な影響について一切考慮しておらず、現実的ではない。

前記 2(1)イで弁明したとおり、区は適正な事業者選定を行ったものであり、これに続く「板橋区立こぶし保育園民間移管」契約の締結は正当なものである。そのため、住民監査請求人の主張する「今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行う」必要はない。

オ その余は不知。

(2) 「事実証明書」の「(本件プロポーザルの不当性)」について

ア 「「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」は、板橋区をはじめ全国で公的受託事業における不正請求が相次ぎ、板橋区は令和 5 年 9 月 26 日付で同法入を 9 月 26 日から 12 月 25 日の間「指名停止」措置としました。」のうち、「板橋区は令和 5 年 9 月 26 日付で同法人を 9 月 26 日から 12 月 25 日の間「指名停止」措置としました。」については認める。その余は不知。

イ 「「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律(障害者総合支援法)」第 50 条には、指定の取消を受けた法人の役員がいる法人は指定できない旨明記されていますし、「介護保険法」でも同様に第 70 条において、指定取消しに関与した役員がいる法人は指定を受けることができない旨明記されています。これらの法では要件を満たせば法人が指定を受けることができる仕組みのため、同一人物が法人格だけ変えて申請をすることを除外する仕組みが明確になっています。

公募型プロポーザルによる契約では行政側が選択権を持っているため、ここまでの明記が不用のためこうした規定がないにすぎず、このプロポーザルで、同一人物が「器」の名前だけ変えて申請することが排除されないことは、社会的常識では考えられない事態です。」

については不知。

ウ 「現に新宿区等他区では、板橋区のような事例はみられません。」については争う。

「現に新宿区等他区では、板橋区のような事例」が指し示す内容が不明確であり、また、「事例はみられません。」という主張に係る挙証資料がないため、住民監査請求人の個人的な主張に過ぎない。

(3) 「事実証明書」の「(同法人の問題点)」について

ア 「「労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団」は、昨年、38件に及ぶ不正請求事案をおこし、自ら第三者委員会をつくり、その「調査報告書」を12月28日に公表しています。

(中略)

このように「人員不足」を不正の中心的原因としていますが、原価率や出資金など自ら作り出した「低賃金構造」が、人員不足の要因になっていると思われます。」

については争う。

住民監査請求人はワーカーズコープの発出した調査報告書から一部を転記するとともに、それに対する住民監査請求人の個人的な評価、考えを記載している。

しかし、ワーカーズコープの発出した調査報告書は、「板橋区立こぶし保育園民間移管に伴う同保育園の土地・建物無償貸与」契約に係る公募型プロポーザル方式」の公募の実施に直接影響のある内容ではない。

また、住民監査請求人が「板橋区職員措置請求書」の「1 請求の要旨」において主張しているのは、「公募要項において、本来指名停止を受けている法人は応募資格がないにもかかわらず、(中略) それにもとづく契約は不当なものである。」であり、その事実証明に係る内容ではない。

イ 「現に委託を受けて同法人が運営している現こぶし保育園においても、賃金が安いこと、職員の定着率が低いことは広く知られています。

また、同法人の賃金構造は専門資格や経験年数の評価が低く、全般的な低賃金構造に加えて、現場における専門性の確保や経験の蓄積を困難としています。」

については争う。

住民監査請求人は、「賃金が安いこと、職員の定着率が低いことは広く知られています。」「賃金構造は専門資格や経験年数の評価が低く、全般的な低賃金構造に加えて、現場における専門性の確保や経験の蓄積を困難としています。」と主張するが、その挙証資料もなく、一方的に「広く知られている」「困難としている」などと断定している。これは、単に、住民監査請求人の個人的な評価、考えを述べたに過ぎず、事実の証明となるものではない。

(4) 「事実証明書」の「(本件契約の重要性)」について

「本件の保育園の民間移管にかかわる契約は(中略)それゆえ、法人選択

はより慎重に行われる必要があります。」

については争う。

住民監査請求人は「移管を受けた法人は無償貸与という条件を長期にわたって保障されるきわめて優遇」されることを理由として、区は応募できる法人をワーカーズコープ以外、社会福祉法人に限定したと主張する。

応募資格(1)資格要件Aについて、「令和5年4月1日現在において認可保育所を5年以上運営しており、かつ、決算期が5期以上経過している、下記のいずれかの社会福祉法人であること。」としたのは、これまでの民営化においては、株式会社が移管先事業者となった弥生保育園を除き社会福祉法人が移管先となっていたことや、保護者ニーズ調査の結果※に加え、保育に係る実績があり、安定的な運営を可能とすることをなどを踏まえたものである。

資格要件Bについて、「令和5年4月1日時点でこぶし保育園を運営する法人であること」としたのは、ワーカーズコープは、板橋区立こぶし保育園の運営に係る指定管理者として、平成17年6月から現在まで、約20年間にわたり、区立保育園の運営を行ってきており、十二分な実績が確認できる状況であったことや、前記保護者ニーズ調査の結果※を踏まえてのものである。

住民監査請求人が言及するまでもなく法人選択はより慎重に行っているのである。

さらに、本項目は住民監査請求人が「板橋区職員措置請求書」の「1 請求の要旨」において主張している事実を証明するものではない。

※令和5年1月5日から同年2月14日までの間、保護者を対象に行った調査。「こぶし保育園の移管先事業者がどのような法人が望ましいか」という質問について、「令和5年4月1日時点でこぶし保育園を運営する法人又は社会福祉法人に限定する」という回答が76.9%と多数を占めていた。

(5) 「事実証明書」の「(よりよきプロポーザルのために)」について

ア 「プロポーザル方式とは、「その性質又は目的が競争入札に適しないと求められる場合に、価格だけでなく、実績、専門性、技術力、企画力、創造性等を勘案し、……総合的な見地から判断して最適な事業者を選定する方式」(板橋区プロポーザル方式実施要項)」については認める。

「法人の実質がその判断基準になることはあきらかです。」

については争う。

住民監査請求人は「法人の実質がその判断基準になることはあきらかです。」と主張するが、「法人の実質」が指し示す内容が不明確であるう

え、「判断基準になることがあきらかです。」という主張に係る挙証資料が無いため、住民監査請求人の個人的な考えに過ぎない。

前記 2(1)イで弁明したとおり、公募及び選定は、全庁的なルールである板橋区プロポーザル方式実施要綱等に則り、適正に実施したものであるとともに、選定委員に対してはワーカーズコープが指名停止等となった事実も含めて審査に付し、結果として、提案採用者とされたものである。

イ 「板橋区保育運営課長は「不正がおきている児童館とは勤務態様がちがう」「保護者とやり取りした後で、もう一回選び直すという大きな問題になる」(2月19日区議会文教委員会)などと不正を発生させた要因などのヒヤリングもしておらず、まともな検討をしたとは思えません。」については争う。

前記 2(1)イで弁明したとおり、指名停止措置の理由は、ワーカーズコープが運営する、板橋区のあいキッズ事業において、契約上の配置基準を守っておらず、配置人員に関する虚偽報告があったためであり、法律違反ではないものの、個別契約の仕様内容に反する実態があったものであり、板橋区立こぶし保育園の運営に関しての指名停止ではない。

また、区は、指名停止措置後の令和5年9月27日から令和5年9月30日までの間において、板橋区立こぶし保育園の運営に係るワーカーズコープの現場責任者と協議のうえ、立ち入り調査、現場の人員配置状況を、こぶし保育園にて実施したが、適正な人員が配置されており、法令及び指定管理運営に係る協定の内容に反する違反は確認されていない。

そのため、住民監査請求人の「不正を発生させた要因などのヒヤリングもしておらず、まともな検討をしたとは思えません。」は、住民監査請求人の個人的な評価、考えにすぎない。

ウ 「今回「指名停止」の事態を引き起こした法人の所作がまったく評価基準に反映せず、(中略)選定の対象にすべきでないのは、障害者総合支援法や介護保険法の趣旨を考えると当然でしょう。」については争う。

前記 2(1)イで述べたとおり、公募締切日は令和5年9月11日であり、締切日以降に発生した内容を遡って評価基準に盛り込むのは、区が恣意的に事業者を排除したり、選定したりすることにつながるものであり、区の公平公正な契約事務の執行体制に影響を及ぼし、事業者の参加機会を恣意的に奪うものである。

また、前記2(5)イで述べたとおり、指名停止措置の理由は、ワーカーズコープが運営する板橋区のあいキッズ事業において、契約上の配置基準を守っておらず、配置人員に関する虚偽報告があったためであり、法律違反ではないものの、個別契約の仕様内容に反する実態があったものであり、板橋区立こぶし保育園の運営に関しての指名停止ではない。

さらに、こぶし保育園にて調査を実施したが、適正な人員が配置されており、法令及び指定管理運営に係る協定の内容に反する違反は確認されていない。

さらに、指名停止後の第一次審査や第二次審査においては、選定委員に対してワーカーズコープが指名停止になった旨を伝えたり、選定委員がワーカーズコープに対して質問をしたりしている。

以上から、「法人の所作がまったく評価基準に反映せず、契約事業者として選定されるのはありえません。」については、住民監査請求人の個人的な考え、意見に過ぎない。

第二に、「「指名停止」の事態を引き起こした原因が解決されているかどうか、一定期間の実績で証明されるまでは、選定の対象にすべきでないのは、障害者総合支援法や介護保険法の趣旨を考えると当然でしょう。」については、前記2(2)イで弁明したとおり、

板橋区立こぶし保育園民間移管に伴う同保育園の土地・建物無償貸与契約は、障害者総合支援法及び介護保険法に基づく「事業者の指定」を行うものではない。また、同法に規定する「事業者の指定」が、土地・建物無償貸与契約に影響すると考える具体的な根拠はなく、住民監査請求人の個人的な考え・意見に過ぎない。

エ 「本件契約が、1月のプロポーザル選定結果にもとづいて行われなら、（中略）あらためてプロポーザルをやりなおす必要があります。」については争う。

前記2(1)イで弁明したとおり、区は適正な選定を行ったものであり、それに続く契約の締結は正当なものであることから、住民監査請求人の主張する「プロポーザル選定結果にもとづく契約を中止し、あらためてプロポーザルをやりなおす」必要はない。

3 本件措置請求に関する意見

前記「2 本件措置請求に対する認否及び弁明」のとおり、本件契約の締結に不当な点はないことから、「今般プロポーザルにもとづく契約を行わず、ただちにプロポーザルのやり直しを行うことを求める。」との本件措置請求

は、速やかに却下又は棄却されるべきである。

以上