

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成27年2月18日に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第421号）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

高槻市長（以下「市長」という。）は、平成26年度ごみ及びし尿収集運搬業務（第一区）を■■■■株式会社（以下「A社」という。）と随意契約（以下「本件随意契約」という。）を締結している。随意契約の法的根拠として地方自治法施行令（以下「自治法施行令」という。）第167条の2第1項の規定を準用しているが、契約金額の15%しか占めないし尿処理を取り上げ随意契約の要件とすること自体、他事考慮であり違法、不当な契約であることは明白である。競争入札を排除することで契約価格と予定価格が一致し、契約価格が高値固定し、競争入札導入により見込まれる価格低下を阻害し、約5億円もの貴重な税金に無駄遣いを生じさせ高槻市（以下「市」という。）の財政に損害を与えていることから、速やかに競争入札方式による委託契約を締結することを求める。

(2) 請求の理由

平成15年度包括外部監査において、競争入札による契約方式の導入（意見）が出されてから10年を経過しても依然として随意契約方式に固執し、外部監査人の意見を真摯に行政に反映させる姿勢が見受けられない。随意契約理由書にある受託業者の施設、人員、機械、ノウハウは、外部監査において競争入札移行に伴う業者変更の問題は、市職員が適切に指導・管理すれば問題なく、毎年の煩雑な業者交代は、5年程度の複数年契約方式の導入を提言している。また、本委託業務は廃棄物の運搬業務に過ぎず随意契約に馴染まず、競争入札方

式の導入を図る必要性を言っている。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

本件随意契約を締結したことが自治法及び自治法施行令で定める随意契約の理由に当たらず、違法又は不当であるかを監査の対象とした。

(2) 監査対象部課

産業環境部清掃業務課

(3) 請求人の意見陳述

平成27年3月12日に、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人から概要、次の主旨の陳述があった。その際、同条第7項の規定に基づき、関係職員の立会いを認めた。

市では分別収集を行っているにもかかわらず、A社は分別収集で決められたごみ以外のごみを危ないから等の理由で収集している。これは業務委託契約書で定められた業務を適正に履行していないことに当たり、市は契約書第22条に基づき、同社に対して就業の停止、違約金の徴収等の必要な措置を本来はとるべきである。にもかかわらず、市が当該措置をとらないのは随意契約であるからである。本件随意契約の契約金額の8割5分まではごみ収集、1割5分はし尿収集であり、し尿収集を行っているからとの理由で随意契約を行っている。小のもののために大をやることはおかしい。外部監査人がいうように複数年契約すればよく、その道を一切閉ざしまるでA社を擁護している感じである。緊張感のないところではこんな結果を生むだけであり税金の無駄遣いである。1日でも早く自治法第234条にのっとった一般競争入札になるように思っている。

(4) 関係職員の陳述

平成27年3月12日に、産業環境部の部長代理、清掃業務課の課長、課長代理及び主査が陳述を行った。その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述は、概要、次のとおりである。

昭和30年代後半からの人口急増に伴い、ごみ及びし尿の収集運搬業務を

直営のみで行うのは困難となり、市内を3区域に分割し、直営と委託業者2者とで行うこととなった。平成15年度包括外部監査において、ごみ収集運搬業務委託について競争入札の導入との意見が示され、5年後の契約手法について研究することとなった。同時に現場作業に従事する技能職員の退職に伴う職員補充が見込めず、直営による業務の円滑な遂行が困難となり、平成18年度からし尿収集運搬業務を2者による全面委託とした。また、直営のごみ収集運搬業務の一部を指名競争入札によることとし、当該業務区域を4区域に分割し、直営と委託業者3者により行うこととした。

平成23年度からは、ごみ収集運搬業務は直営区域と業務委託4区域（第一区から第四区まで）とし、市内を5区域に分割した。第三区及び第四区は指名競争入札による5年間の長期継続契約とし、第一区及び第二区はし尿収集運搬業務とセットでの随意契約とした。

市町村は、一般廃棄物の処理責任があり、平成20年6月19日付け環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課長名の通知（「廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条第1項の規定に基づくごみ処理基本計画の策定に当たっての指針について」（環廃対発第080619001号）。以下「廃棄物対策課長通知」という。）で、市町村の一般廃棄物処理責任の性格として、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）上、市町村は一般廃棄物の処理について統括的な責任を有するものと解されている。当該市町村が自ら処理を行う場合はもとより委託して行わせる場合でも、その行為の責任は引き続き市町村が有するものである。また、市町村の処理責任に照らすと、一般廃棄物の処理を委託する場合、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（以下「廃棄物処理法施行令」という。）第4条の基準を遵守することはもちろんのこと、受託者が同令第3条の基準に従った処理を行うよう、一般廃棄物の最終処分が終了するまでの適正な処理を確保しなければならないものである。委託処理する場合には、委託基準において受託者の能力要件等に加え、委託料が受託業務を遂行するに足りる額であることとされているなど、環境保全の重要性及び一般廃棄物処理の公共性にかんがみ、経済性の確保等の要請よりも業務の確実な履行を重視しているものであるとされている。さらに、廃棄物処理法施行令に基づく委託の基準とし

て、受託者が受託業務を遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有する者であることとなっている。

第一区では、A社は市のごみ及びし尿の収集運搬業務を50年以上受託し、廃棄物処理法施行令第4条各号の基準を満たしており、担当地域の状況を熟知し、市が自ら行う場合と同様の対応が可能で、かつ市民サービスの向上に資することができると考えていることから、これらを総合的に判断した結果、自治法第234条第2項、自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づく随意契約としている。

また、し尿収集運搬業務は、公共下水道の普及から将来的に減少傾向をたどる事業であり受託業者の確保が相当に困難であること、し尿収集運搬業務委託を単独で契約した場合には委託料が割高になることから、セットによる業務委託契約とした。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論の概要は、次のとおりである。

業務の確実な履行及び地域の熟知がされているというが、業務の確実な履行といったときに、随意契約書第22条に違反しているのではないか。度重なる違反行為に対して業務改善命令、業務停止命令や違約金の徴収といったことをされたのか。業者は確実な履行もせず、地域の把握もしていない。市は、分別収集するとしているのだからそれをすることが履行ではないのか。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア ごみ収集運搬業務の委託の状況について

市は、昭和30年代後半からの人口急増に伴い、直営で行ってきたごみ収集運搬業務の一部を委託することとなり、A社は昭和41年から、株式会社■■■■高槻支店（以下「B社」という。）は昭和42年からそれぞれ当該業務を受託している。平成15年度包括外部監査において、ごみ収集運搬業務について競争入札による契約方式の導入を図っていく必要がある旨の意見（以下「外部監査人意見」という。）があったことから、平成18年度から直営によるごみ収集運搬区域の一部を指名競争入札による委託化を行

った。これにより委託業者は3者（随意契約によるもの2者、指名競争入札によるもの1者）となり、直営を含め市内を4区域に分割した収集形態となった。

平成23年度からは直営区域と業務委託区域4区域（第一区から第四区まで）とし、市内を5区域に分割し業務を行うこととなった。第三区及び第四区については、指名競争入札による長期継続契約（平成23年度から同27年度までの5年間）により業務委託を行った。また、第一区及び第二区についてはし尿収集運搬業務と統合し、第一区はA社、第二区はB社による随意契約により業務を行うこととなった。

イ し尿収集運搬業務の委託の状況について

市は、直営で行ってきたし尿収集運搬業務の一部を委託することとなり、A社は昭和38年から、B社は昭和44年からそれぞれ委託業者として随意契約により当該業務を行ってきた。平成18年度からは直営部分を廃止し、し尿収集区域を第一区と第二区に分割し、第一区はA社、第二区はB社による全面委託となった。

なお、この間、新規参入の意向を示す事業者はなかったとのことである。

平成23年度からは上記4(1)アのとおりごみ及びし尿収集運搬委託業務としてA社及びB社との単年度随意契約により当該業務を行っている。

ウ 本件随意契約に係る事務手続について

平成24年度からごみ及びし尿収集運搬業務を締結するに当たって、清掃業務課は、産業環境部入札参加者選考委員会（同部の部長代理級3名及び部長が指名する課長級2名の職員で組織）に指名業者選考願を提出し、同委員会の選定指定を受けた後、選定業者に対し見積徴取を行い、市の予定価格以下の見積額により契約を締結している。

平成26年度には、清掃業務課は案として第一区にA社を指名し、同審査会は同課の案どおりA社を指定した。A社からの第1回の見積徴取では市の予定価格（消費税等抜き）月額38,050,000円を上回り、再度の見積徴取において見積額が37,900,000円となり予定価格以下となったことでA社と契約を締結した。

エ 本件随意契約の理由について

市は、本件随意契約の理由として、廃棄物処理法施行令第4条第1号に定める基準として「受託者が受託業務を遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有する者であること」とされていることから、市を拠点とする業者で本契約区域（第一区）においてし尿収集運搬業務を支障なく遂行できる業者はA社しかなく、当該業者はごみ収集運搬業者でもあり、A社は市の一般廃棄物（ごみ及びし尿）の収集運搬業務を50年以上受託し、施設、人員、機械等も十分備え、かつ、収集、運搬のノウハウを相当積んでおり、担当地域の状況を熟知し、市が自ら行う場合と同様の対応が可能で、かつ、市民サービスの向上に資することができることとし、自治法第234条第2項、自治法施行令第167条の2第1項第2号に基づきA社と随意契約するとしている。

また、ごみ及びし尿収集運搬業務とした理由について、公共下水道の普及により将来的にし尿収集運搬業務が減少傾向をたどる事業であることから、し尿収集運搬業務を単独で契約した場合には、委託料が割高になるとしている。

オ し尿収集運搬業務における収集量等の推移について

平成13年度から同25年度までのし尿収集量、調定件数及び調定金額は、以下の表のとおりとなっている。平成13年度と同25年度を比較すると、総収集量では約65%、調定件数及び調定金額ではそれぞれ約72%の減少となっている。

年度	総収集量（kl）	調定件数（件）	調定金額（円）
13	23,859	51,342	86,296,727
14	21,144	45,302	76,351,412
15	19,487	39,307	66,917,815
16	17,863	35,142	60,292,880
17	15,974	32,616	55,293,994
18	15,287	30,437	50,636,337

19	14,400	26,367	44,323,817
20	13,437	24,012	40,179,994
21	12,146	21,700	35,512,907
22	10,863	19,010	31,451,168
23	10,128	17,292	29,062,220
24	9,384	15,838	26,430,262
25	8,466	14,240	24,194,885

し尿の将来予測について、「高槻市生活排水処理計画書（平成23年11月発行）」の生活排水処理整備計画における処理形態別計画人口の推移では、水洗化率は平成27年度は98.5%、平成30年度には100%を予測している。また、「高槻市一般廃棄物処理基本計画（改定）」（平成20年3月）54頁の「し尿・浄化槽汚泥発生量の予測」においても、公共下水道の整備が進むにつれて、し尿・浄化槽汚泥の発生量は年々減少し、平成24年度には日平均33k1、平成27年度には唐崎クリーンセンター（現高槻クリーンセンター分室）の処理能力84k1/日の6分の1程度の日平均15k1になると予想されることとしていることから、今後更なるし尿収集量の減少が見込まれている。

カ し尿収集運搬業務の単独の場合及びごみ収集運搬業務とし尿収集運搬業務を統合した場合における委託契約の積算金額の比較について

清掃業務課によると、し尿収集運搬業務を単独で委託した場合及びごみ収集運搬業務とし尿収集運搬業務を統合した場合における委託契約の積算金額（消費税等抜き）は、次のとおりとなっている。統合した場合には、現場管理費（現場の安全訓練費、現場従業員の法定福利、福利厚生費などの現場管理、労務管理、安全管理などを実施するための必要経費）及び一般管理費（管理業務に携わる者の給与、交通・通信費、交際費、租税など全般的な管理業務に必要な経費）が抑えられるとしている。

(第一区)

(単位：円)

	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
単独	97,059,144	89,779,128	88,275,600	80,572,428	79,420,368
統合	92,315,652	83,754,132	82,351,500	76,472,508	75,379,068
差額	4,743,492	6,024,996	5,924,100	4,099,920	4,041,300

(第二区)

(単位：円)

	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度
単独	46,397,316	40,631,184	37,923,516	36,068,508	38,092,752
統合	44,129,772	37,904,460	35,378,508	34,233,168	36,154,404
差額	2,267,544	2,726,724	2,545,008	1,835,340	1,938,348

(2) 判断

請求の要旨及び理由、請求人の陳述及び関係職員の陳述並びに関係書類から判断した結果は、次のとおりである。

自治法第 234 条第 1 項は、普通地方公共団体が締結する契約方法として、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの 4 つの方法を定め、一般競争入札を契約方法の原則とし、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令に定める場合に該当するときに限りこれを行うことができるとしている（同条第 2 項）。これは、自治法が普通地方公共団体の締結する契約については、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置付けているものと解することができる。そして、その例外的な方法の 1 つである随意契約によるときは、手続が簡略で経費の負担が少なく済み、しかも契約の目的、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できるという長所がある反面、契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど公正を妨げる事態が生じるおそれがあるという短所も指摘され得ることから、自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項は、前記自治法の趣旨を受けて同項に掲げ

る一定の場合に限定して、随意契約の方法による契約の締結を許容することとしたものと解することができる。

そして、同項第2号に掲げる「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」とは、「不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いが無いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、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2号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合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地方自治法及び同法施行令の趣旨を勘案し、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」(最高裁昭和62年3月20日判決)とされている。

そこで、上記観点から本件随意契約を締結したことが適法であるか否かについて検討する。

市のごみ収集運搬業務委託契約は、その契約の性質又は目的に照らし、競争入札による契約の締結が不可能又は著しく困難であるとはいえず、また、不特定多数の者の競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが適当でないともいえない。このことは、外部監査人意見及びこれを契機として、平

成18年度から直営による区域等の一部について委託化し、指名競争入札を実施したことから容易に判断できる。しかしながら、第一区及び第二区については競争入札の契約手法によらず、ごみ収集運搬委託業務とし尿収集運搬委託業務とを統合し、ごみ及びし尿収集運搬委託業務として本件随意契約を締結したことが、当該契約の種類、内容、性質、目的等の事情を考慮して自治法施行令第167条の2第1項第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しない」場合に当たるとしたことが市の契約担当者の合理的な裁量判断といえるかどうかである。

ごみ収集運搬委託業務については、A社は昭和41年以降、B社は昭和42年以降それぞれ今日まで当該業務を受託してきている。一方、し尿収集運搬委託業務については、A社は昭和38年以降、B社は昭和44年以降それぞれ今日まで当該2者が当該業務を受託してきている。そして、実質的には、当該2者とも、ごみ収集運搬委託業務とし尿収集運搬委託業務を一体のものとして、市との随意契約によりこれら業務を受託してきた経過がある。そして、平成23年度以降、ごみ収集運搬業務とし尿収集運搬業務を統合することでこれら業務における人員や施設等の一部を共有化できることから、結果的には当該委託業務における契約金額を低廉に抑えることができたものと考えられる。

しかしながら、従前どおりごみ収集運搬委託業務とし尿収集運搬委託業務をそれぞれ単独契約とし、ごみ収集運搬委託業務の第一区及び第二区において競争入札による契約手法をとった場合に、A社又はB社が落札できないことを想定した場合には、単独契約におけるし尿収集運搬委託業務の契約金額が以前にも増して割高になることが懸念され、一方では市の歳出予算の削減への要請があること、あるいは廃棄物対策課長通知において、一般廃棄物の適正な処理について市の統括的な責任があるとされ、委託処理する場合には、廃棄物処理法施行令第4条に規定する委託基準において、受託者の能力要件等に加え、「委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」とされている等、環境保全の重要性及び一般廃棄物処理の公共性にかんがみ、経済性の確保等の要請より業務の確実な履行を重視しているものであることとされていること、さらにはし尿収集運搬業務を受託できるのは当該2者に

限られていることから、仮にし尿収集運搬委託業務に係る契約が成立しない場合には、当該業務が執行できなくなるなど市民生活に多大な影響を及ぼすことなどを総合的に勘案した結果、ごみ及びし尿収集運搬業務委託契約として本件随意契約を締結したものであると認められる。そして、上記判例によれば、自治法施行令第167条の2第1項第2号の「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」に該当するかどうかの決定は、市の契約担当者の合理的な裁量に委ねられており、かつ、当該契約担当者の判断が明らかに不合理であると認められる場合以外は直ちにこれを違法とするのは相当でなく（山口地裁平成4年3月5日判決参照）、当該契約担当者がごみ及びし尿収集運搬業務委託契約を締結する際に、当該契約の種類、内容、性質、目的等の事情を考慮して競争入札に適さないものと判断したことについて、明らかな不合理があるということとはできず、その裁量権を逸脱し又は濫用した違法があるということとはできない。

また、請求人は、競争入札を排除することにより契約価格と予定価格が一致し、契約価格が高値に固定し、競争入札導入により見込まれる価格低下を阻害し、市の財政に損害を与えている旨の主張をしているが、市ではごみ収集運搬業務とし尿収集運搬業務の委託契約については、その客観性を保つために「大阪府建設工事積算基準」と市独自の基準に基づき予定価格を算出している。このことについては、「ごみ収集業務の民間委託が進みつつあるなかで、自治体は当該業務に係る費用の客観的把握ができないため、妥当な価格であることを必ずしも十分に市民に説明できないのが一般的である実状を打破すべく、土木・建築事業等を民間に委託する際に古くから確立された必要経費積算主義に基づく費用計算手法をごみ収集業務へ適切に適用する自治体が出現しつつある（一部抜粋）」として、その自治体の1つとして本市が挙げられている（大阪ごみを考える通信2012年度 4、NPO法人大阪ごみを考える会発行参照）。

そして、本件随意契約に係る契約価格が予定価格と近似の金額となっていたとしても、それは客観的な基準に基づき適切に予定価格を積算した結果であると思料され、必ずしも請求人がいう随意契約による契約価格が高値固定し、競争入札により見込まれる価格低下を阻害し、市の財政に損害を与えて

いるということとはできない。

(3) 結論

よって、請求人が求める措置の必要は認められない。