

生駒市監査委員告示第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、同条第4項の規定により監査を行い、その結果を請求人に対して通知したので、これを公表する。

平成24年1月13日

生駒市監査委員 藤本勝美
生駒市監査委員 井上圭吾
生駒市監査委員 中谷尚敬

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成23年11月18日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明及び提出された新たな証拠書面によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市が平成23年9月27日付けで(株)生駒市衛生社（以下「衛生社」という。）とプラスチック製容器包装収集運搬及び中間処理業務委託契約（以下「本件委託契約」という。）を締結し、平成23年10月分委託料として8,093,225円を平成23年11月15日に支出した行為

2 対象行為が違法又は不当であることの理由

生駒市は、衛生社と本件委託契約を随意契約により締結した。本件委託契約は公法上の契約にあたるので随意契約で行うことについては問題はないが、下記の理由により、随意契約をする際に、業者を競争入札参加資格を有する登録業者から選定していないこと、及び2者以上から見積書を徴していないことは、適正な手続きを経ず、生駒市随意契約規定に反する違法又は不当な行為である。

- (1) 生駒市は、生駒市環境審議会ごみ減量化専門部会中間報告書及び最終報告書により、現在可燃物収集及び運搬業務を委託している市内民間業者である衛生社にプラスチック製容器包装収集運搬及び中間処理業務を委託したもので、これらの報告書を業者決定の拠りどころとしているが、生駒市環境審議会ごみ減量化専門部会の委員は市長が恣意的に選定した者であるから、市長の意向を反映した報告書となっているにすぎない。

(2) 衛生社は本件委託契約締結前に数億円の中間処理施設を設置するという見込み投資をしており、これは既に当該業務を生駒市と締結することになっていたからに他ならない。

(3) 本件委託契約は、下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法（以下「合特法」という。）による補償としての代替業務であるが、本来補償を受けるのは、し尿収集及び運搬業務を請け負っている(有)生駒市清掃社であるべきである。別法人である衛生社が補償を受けるのは、市長の意向が働いているからである。また、衛生社は、事実証明書として添付の新聞記事のとおり数年前に暴力団と関係を持っていた。生駒市は公共団体として暴力団の排除という社会的使命を持っているにもかかわらず、暴力団と関係を持つ業者と契約を締結したことは、市条例に反する違法又は不当な行為である。

以上のように違法又は不当な契約に基づき、平成23年10月分として8,093,225円を支出した行為も違法又は不当である。

3 求める措置内容

生駒市長に対し、プラスチック製容器包装収集運搬及び中間処理業務委託料平成23年10月分として支払われた8,093,225円を生駒市に返還するように勧告することを求める。

第3 請求の受理

本件請求が自治法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成23年11月29日にこれを受理した。

第4 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成23年12月8日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市が、本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、業者を競争入札参加資格を有する登録業者から選定しなかったこと、2者以上からの見積書を徴しなかったこと、及び衛生社を受託者としたことが違法又は不当であるか、また、その契約に基づき行われた財務行為は違法又は不当であるかを監査の対象とした。

3 監査の対象部局等

生駒市生活環境部環境事業課を監査対象とし、必要な資料の提出を求めるとともに、生活環境部長、環境事業課長、同課課長補佐の出席を求め、平成23年12月15日に事情聴取を行った。

第5 監査の結果

主文

本件監査請求を棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 本件委託契約の概要について

本件委託契約の業務であるプラスチック製容器包装の分別収集及びリサイクルは、平成15年度からモデル地区を指定して、全市実施に向けての検討を行っていたものであり、これは、第5次総合計画に示された施策の大綱のひとつである「環境にやさしく、自然と都市機能が調和した、住みやすいまち」への取組のひとつとして、全市的にごみの再資源化率の向上とごみの排出量の削減を目指すものである。

本件委託契約及びそれに伴う財務行為の概要については、次のとおりである。

契約日：平成23年9月27日

契約期間：平成23年10月1日から平成25年3月31日まで

契約金額：総額145,678,050円（8,093,225円/月）

内訳 収集運搬業務 109,768,050円

中間処理業務 35,910,000円

主な業務内容

・収集運搬業務

収集は市内全域を対象とし、市内に約1,400ヶ所ある資源ごみステーションに排出されるプラスチック製容器包装を地区別収集表（毎週収集）に基づき収集し、受託者が所有するプラスチック製容器包装中間処理施設に搬送する。

・中間処理業務

受託者は、公益財団法人容器包装リサイクル協会（以下「容リ協会」という。）が定める「引き取り品質ガイドライン」に基づき収集したプラスチック製容器包装の選別、圧縮、梱包及び保管作業（以下「中間処理」という。）を行い、容リ協会と再商品化の委託契約を締結した事業者に対象物を引き渡す。また、受託者は容リ協会が実施するベール品質調査において「汚れ・破袋度、容器包装比率判定ランク」及び「禁忌品判定ランク」のAランク判定を目指し、業務精度を高めるよう努めることとする。

なお、平成23年10月分委託料として、平成23年11月15日に8,093,225円が、衛生社に対し支払われている。

- (2) 一般廃棄物の収集・運搬又は処分業務の民間業者への委託に関する諸規定等について
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。）は、市町村に対し、一般廃棄物の収集、運搬及び処分（再生することを含む。）を義務づけ、それら

の業務を市町村以外の者へ委託することを認めたいうえで、第6条の2第2項において「市町村が一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準は、政令で定める。」と規定している。これに基づいて制定された同法施行令（以下「廃棄物処理法施行令」という。）第4条第1号は、その基準として、「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。」を要する旨規定しており、さらに、委託する場合の委託料について、同条第5号は、「委託料が委託業務を遂行するに足りる額であること。」を要することを規定している。

上記諸規定により、一般廃棄物の収集、運搬又は処分業務を民間業者に委託することが認められており、委託する場合には、市は、民間業者との間で委託契約を締結することとなる。市と民間事業者が契約締結するにあたっては、自治法第234条は、一般競争入札によることを原則としているが、同条第2項において、政令に定める場合に該当するときに限り、随意契約によることができる旨を規定しており、これに基づいて制定された地方自治法施行令第167条の2第1項において、随意契約によることができる場合を列挙している。

生駒市契約規則においては、第17条第1項で、「法施行令第167条の2の規定により随意契約によろうとするときは」、一般競争入札の予定価格の決定等を規定した第9条に準じて、「予定価格を定めたうえ、なるべく2名以上の者から見積書を徴するものとする。」と規定している。なお、ただし書きにおいて、「契約の性質又は目的によりその必要がないと認められるものについては」、2者以上から見積書を徴することを省略することができる旨を規定している。

また、生駒市の随意契約ガイドラインにおいても、見積徴取者数を1者以下とすることができる場合として、①契約の性質又は目的により契約の相手方が特定される時、②他の業者が見積提出を拒否したとき、③災害時等特別の場合があるときとし、その場合には、原則として価格の妥当性を証する資料（積算資料、類似契約資料等）を添付するものとしている。

なお、随意契約による場合に、業者を競争入札参加資格を有する登録業者から選定しなければならないとする旨の規定はない。

(3) 本件委託契約における予定価格の積算について

生駒市は、本件委託契約を締結するにあたり、平成19年10月に生駒市随意契約適正化検討委員会から出された「ごみ収集・運搬業務等委託契約に関する提言」において示された積算方法（公共工事労務単価、公共工事積算に当たって利用されている算式等を準用している。）により、収集運搬費について、見積書等必要書類を徴したうえで、直接業務費（人件費、機械損料、運転経費）、年間管理費（自動車保険料、自動車税等）、諸経費（現場管理費等）を算出し、予定価格を決定した。また、中間処理業務費については、特に積算基準等がないため、衛生社から見積書を徴し、その8割を予定価格とした。

なお、プラスチック製容器包装の排出量については、モデル地区での収集状況から年間600tを想定している。

(4) 受託者候補の選定について

受託者候補の選定にあたっては、まず、平成22年9月に生駒市環境審議会から出された「プラスチック製容器包装分別収集の全市実施の可能性と、燃えるごみの効果的・効率的な収集運搬体制についての提言」で、住環境都市を宣言している生駒市では、午前中に収集を終え、まちの美しさを確保することに対して、市民の評価は高い状況にあることから、収集経費が多額にならない限り、できる限り午前中収集を採用すべきであるとの意見であったことから、午前中収集を確実に履行できることを条件とした。

次に、中間処理された対象物は、容リ協会と再商品化の委託契約を締結した事業者に引き渡されるが、容リ協会では保管施設毎にベール品質調査を行う。ベール品質調査で、品質が一定基準に達せず、かつ一定期間内に改善が見られなかった場合等には、その引取を拒否されるので、再び可燃ごみとして処理せざるを得なくなる。また、異物の混入等の比率が少ない等により評価が最も高いAランクになれば、容リ協会から市町村に配分される拠出金が増額される。このようなことから、より高品質を求める生駒市の意向を忠実に反映させるため、生駒市からのプラスチック製容器包装のみを中間処理することを条件とした。

このような条件を備える業者としては、近隣では衛生社のみであり、また、同社は、平成25年3月31日までの5年間の長期継続契約により生駒市全域の可燃物ごみ収集及び運搬業務を請け負っている業者であって、その以前にも同業務を請け負っており、約10年前に不祥事はあったものの、その後事態は改善されており現在は良好に業務遂行されていることから、選定を妨げる要因は特にないと判断した。そして、上記のような条件に該当する業者が1者であることから、地方自治法施行令第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さないとき」に該当するとし、同社を本件委託契約の受託者候補に選定し、見積書を徴した。

なお、衛生社は、平成23年度については、物品・委託業務業者登録申請書を提出していないことから、競争入札参加資格を有する登録業者となっていない。平成10～20年度及び平成22年度については、登録業者であった。

(5) 本件委託契約の受託者及び金額の決定について

衛生社から徴した見積金額は145,678,050円であり、予定価格の88.13%であった。ただし、中間処理業務費用については、元々衛生社からの見積書を根拠に予定価格を算定していたため、金額の適正性を検証する必要があると、生駒市近隣に中間処理施設を有する市外業者に委託した場合を、市外中間処理施設への運搬経費をあわせて試算し、4者について比較検討している。その結果は、いずれも中間処理業務費用だけを比較すると、市外他業者の方が低廉な価格が期待できるが、市外にある中間処理施設への運搬経費を総合すると、いずれも衛生社の中間処理業務費用を上回るというものであった。また、中間処理施設が遠方となることにより、午前中収集の確実な履行ができなくなる懸念が生じ、それを解消するため、市内にストックヤードを確保するという手段も考えられるが、それをすることにより設備の確保と維持、積み替え等の経費が嵩むこととなることから、衛生社から提出された見積額が経済的にも効率的にも市にとって最も有利である

と判断し、同社を本件委託契約の受託者に決定した。

また、全国的な下水道の普及率の上昇に伴い、し尿収集及び運搬業務が縮小したため、同業務に携わる者を救済する目的で、国は、昭和50年に、合特法を制定した。生駒市においても、下水道事業の推進に伴い、同業務が縮小していることを考慮し、本件委託契約締結と同日に、生駒市、生駒市のし尿収集及び運搬業務を請け負う(有)生駒市清掃社及び衛生社の3者において協定書を締結しており、本件委託契約を合特法の趣旨に沿った補償としての代替業務と位置づけている。

(6) 暴力団排除規定について

平成23年7月1日付けで「奈良県暴力団排除条例」が施行されたことを受けて、市は、本件委託契約を締結するにあたり、契約書第17条に暴力団排除の規定を設けた。これにより、市は、受託者が同条例に反する行為を行った場合、本件委託契約を解除でき、契約の解除により生じる損害については受託者に請求できることとなっている。

2 判断理由

(1) 本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、業者を競争入札参加資格を有する登録業者から選定しなかったことの違法性又は不当性について

随意契約による場合に、業者を競争入札参加資格を有する登録業者から選定しなければならないとする旨の規定は地方自治法及び同法施行令にはなく、生駒市契約規則にも定められていない。

しかしながら、本件委託契約は、廃棄物処理法に基づき、市が行うべき業務を委託しているものであり、廃棄物処理法施行令第4条第1号において「受託者が受託業務を遂行するに足る施設、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。」と規定されている。この規定は市に代わって生活環境の保全及び公衆衛生の向上を確保するという公共サービスを行う主体としてふさわしい者に委託することを要求しているのであり、受託者の選定にあたっては、当然にこの点を考慮しなければならない。

市は、本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、衛生社が、平成25年3月31日までの5年間の長期継続契約により生駒市全域の可燃物ごみ収集及び運搬業務を請け負っている業者であり、その以前にも同業務を請け負っていること、また、約10年前に不祥事はあったものの、その後事態は改善されており現在は良好に業務遂行されていること等のこれまでの実績及び衛生社が自社の中間処理施設を有していることなどから、同社が適正かつ確実に業務を遂行しうる能力を有するものと判断し、同社を受託者に選定したものであり、違法性、不当性は認められない。

(2) 本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、2者以上からの見積書を徴しなかったことの違法性、不当性について

生駒市契約規則第17条第1項では、随意契約で契約を締結する場合は、予定価格を定めたうえ、なるべく2名以上の者から見積書を徴するものとしているが、同項ただし書で「契約の性質又は目的によりその必要がないと認められるもの」に該当する場合は、

2者以上から見積書を徴することを省略することができる旨を規定している。ただし、その場合でも、随意契約ガイドラインにおいて、原則として価格の妥当性を証する資料（積算資料、類似契約資料等）を添付するものとするとしている。

また、廃棄物処理法施行令第4条第5号は、一般廃棄物の収集・運搬又は処理業務を民間業者に委託する場合の委託料について「受託業務を遂行するに足りる額であること。」と規定している。これは、環境保全の重要性及び一般廃棄物処理の公共性に鑑み、競争見積などによる低価格での契約締結という経済性の確保の要請よりも、適正価格による適正な業務遂行を重視しているものである。しかし、その場合においても自治法第234条の趣旨に鑑みれば、その価格の妥当性は常に検証されなければならない。

市は、本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、生駒市契約規則に基づいて、予定価格を積算しているが、市が要請する条件を満たす業者としては衛生社のみであり、同規則第17条第1項ただし書きの「契約の性質又は目的によりその必要がないと認められるもの」に該当すると判断し、同社のみから見積書を徴している。また、徴した見積書の金額は予定価格の88.13%であったことから、適正に当該業務を遂行しうる金額の範囲内であると判断したが、中間処理業務にかかる費用については、明確な積算基準がなかったことから、生駒市近隣に中間処理施設を有する市外業者に委託した場合を、市外中間処理施設への運搬経費をあわせて試算し、4者について比較検討し、金額の適正性をさらに検証しているものであり、2者以上から見積書を徴していないことについて、直ちに違法又は不当とは言えない。

(3) 本件委託契約を随意契約で締結するにあたり、衛生社を受託者と決定したことの違法性について

請求人は、約10年前に発覚した事件に関連づけて掲載された新聞記事の写しをもって、衛生社は暴力団と関係を持つ業者であり、生駒市と本件委託契約を締結したことが市条例に違反することから、本件委託契約も違法又は不当であると主張する。

暴力団等の反社会的勢力の介入を排除することは、現在、社会全体に求められている極めて重要な課題であり、市政を執行するにあたり、安全で平穏な市民生活や事業活動を確保するための市の重要な責務である。このことから、本件委託契約書においても、暴力団排除の規定を設け、奈良県暴力団排除条例に反する行為を行った業者を契約解除できることとしているものである。

しかしながら、監査において、新聞記事の内容を確認できるような書類等は見当たらなかった。また、現在衛生社が暴力団と関係をもっていることを、裏付ける書類等はない。よって、請求人が示した新聞記事のみをもって、請求人の主張を認めることはできない。

以上のように、本件委託契約について違法又は不当と認められないことから、本件委託契約に基づく支出行為についても同様である。よって、本件住民監査請求について、主文のとおり決定する。

以上