

茨監告示第5号

地方自治法第199条第6項の規定に基づき市長から要求のあった監査の結果について、同条第9項の規定により、別紙のとおり公表する。

平成27年8月27日

茨木市監査委員	美田憲明
同	伊藤真紀
同	小林美智子
同	滝ノ上万記

## 第1 要求の要旨

普通及び粗大ごみ収集業務委託に係る契約事務について、新聞紙上等において市民が疑念を抱く内容の報道がなされたことから、その適正性を第三者の視点から検証する必要があるため、平成26年度に実施した普通及び粗大ごみ収集業務委託に係る契約事務手続について、監査を求める。

## 第2 監査の期間

平成27年4月15日から8月3日まで

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成26年度の普通ごみ収集業務委託及び粗大ごみ収集業務委託に係る契約事務手続について、法令等に照らし、違法性、不当性があるかどうかを監査対象事項とした。

### 2 監査対象部課

産業環境部 環境事業課

### 3 監査方法

関係書類の提出を求め、調査し、必要に応じて、関係職員から事情聴取した。

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係の確認

要求について監査した結果、次の事実が確認できた。

#### (1) 廃棄物の適正処理に係る法

ア 明治33年、「汚物掃除法」が制定され、市町村がごみの処理を責任をもって行うことが明らかにされた。

イ 昭和29年、「清掃法」が制定され、清掃事業の実施主体を市町村におき、特別清掃区域の制度を設けて処理区域を明確にされた。

ウ 昭和45年のいわゆる“公害国会”では、「清掃法」が「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に改正され、一般廃棄物・産業廃棄物の区分が定義され、一般廃棄物の処理は従前どおり市町村の義務、産業廃棄物の処理は、汚染者負担原則に基づく事業者責任と定められた。

#### (2) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）におけるごみ収集に関する規定

ア 廃棄物処理法第2条第1項では、「この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ（～略～）その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（～略～）をいう。」と、同条第2項では、「この法律において「一般廃棄物」とは、産業廃棄物以外の廃棄物をいう。」と規定されている。

イ 廃棄物処理法第6条の2第1項では、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分（～略～）しなければならない」と、同条第2項では、「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。」と規定されている。

ウ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(昭和46年政令第300号。以下「廃棄物処理法施行令」という。)第4条第1号では、「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、同条第5号では、「委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」を委託基準として規定されている。

(3) 地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)における普通地方公共団体の契約に関する規定

ア 自治法第234条第1項では、「売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする」と、同条第2項では、「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」と規定されている。

イ 地方自治法施行令(昭和22年政令第16号。以下「自治法施行令」という。)第167条第1号では、指名競争入札によることができる場合を、「工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき」と、同施行令第167条の2第1項第2号では、随意契約によることができる場合を、「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。

(4) 茨木市における業務委託に係る契約事務の運用

ア 業務委託に係る一般競争入札としては、自治法施行令第167条の10の2第3項に規定する総合評価一般競争入札を行っている(市庁舎等管理業務委託等)。

イ 予算額が50万円を超える場合は、指名競争入札としている。

ウ 予算額が50万円以内の場合は、随意契約ができるとしている(自治法施行令第167条の2第1項第1号、別表第5)。

エ 年度初め(4月1日)から行う委託業務について、年度開始前の事前準備行為として契約事務を行う場合は、随意契約としている。

その理由は、「予算執行は、自治法第208条第1項の規定により、会計年度開始前(4月1日前)にはできないものとされている。入札

行為は契約行為の一連の手続の一つであること、落札者が決定された場合には、地方公共団体は原則として落札者と契約を結ぶ義務を負うことなどを考え合わせると、入札は広い意味での支出負担行為の一部であると解するのが妥当であり、予算の執行に含まれると解すべきである。一方、随意契約における見積書は、相手方からの「契約の申込み」として提出されるものと解され、準備行為として、年度開始前に見積書を徴することは、差し支えない（地方財務実務提要 要約）。と解されているからである。

オ 茨木市業務委託業者選考要綱（平成 18 年 4 月 1 日実施。以下「選考要綱」という。）第 3 では、業者の選考について、「経営規模及び経歴」、「施行能力の現状及び実績」、「業務に必要な資格者の有無」及び「不誠実な行為の有無」を留意事項とするものとしている。

また、茨木市業務委託業者選考要綱に係る運用方針（平成 2 年 11 月 22 日実施。以下「運用方針」という。）では、選考基準として、「資本金」、「従業員数」、「技術者数又は有資格者数」、「営業経験年数」及び「当該業務に必要な官公庁許・認可取得の有無」を、選考参考基準として、「特殊な業務委託の場合における当該同等業務の官公庁取引実績の有無」、「当該業務の性質上、当該業務に必要な地理的条件（当該業務を扱う営業所の近接をいう）」、「障害者雇用の有無」及び「その他当該業務の性質上、必要とすべき事項」を原則として設定するものとしている。

カ 業務委託に係る選考業者数の基準は、以下のとおりである。

(ア) 契約担当者は、自治法施行令第 167 条の 2 の規定により随意契約を行おうとするときは、特別の事情があるときを除き、2 人以上の者から見積書を徴しなければならない（茨木市財務規則（平成 3 年茨木市規則第 15 号。以下「財務規則」という。）第 124 条第 1 項）。

(イ) 契約担当者は、指名競争入札に付そうとするときは、入札に参加する者を 5 人以上指名しなければならない。ただし、特別の事情があるときは、この限りでない（財務規則第 121 条第 1 項）。

(ウ) 予算額（予算要求額）2,000 万円以上は、8 者以上を目安とする（業務委託業者選考会議について（平成 25 年 11 月 19 日付け茨契第 1334 号契約検査課長通知））。

(5) 茨木市におけるごみ収集委託

ア 昭和 39 年中大阪府茨木市事務報告書には、「本年 3 月より民間業者の借上による代行作業を実施 3 月～4 月各 2 台 5～12 月各 3 台をもって市内の塵芥収集作業に従事する。」との記載がある。

イ 昭和 39 年 3 月 15 日付けの朝日新聞には、「茨木市は新年度の 4 月 1 日からゴミ、し尿の清掃作業の一部を民間会社に委託することに決めた。同市は一日に出るゴミ 40 トンとし尿 80 トンを 96 人の清掃作業

員で回収し、処理しているが、この人数では月2回各家庭をまわるのが精いっぱい、欠勤者があればたちまち予定どおりのゴミ集め、くみ取りができず、市民から遅いと苦情が出る実情。ところがいくら清掃作業員を募集してもさっぱり応募者がなく、人手不足をおぎなうため4月からゴミ、し尿くみとり各2台分を民間会社に委託することにした。市ではこれによってサービス低下を防ぐとともに、市の作業員と業者とが競争のかたちになり、作業能率もぐんと向上するものと期待している。」との記載がある。

ウ 茨木市史復刻版（昭和53年11月3日発行）には、「清掃法によって市が責任をもって塵芥を処理しなければならないとされている特別清掃区域の収集人口は、39年には8万4,000人、一日に出る塵芥の量は55トンに達した。」との記載がある。

エ 平成26年度は、茨木市域の一部を除いて、普通ごみを7受託区域、粗大ごみを4受託区域に区分し、ごみ収集業務を委託している。

オ 平成27年1月31日現在、委託の人口に対する割合は、普通ごみが95.0%、粗大ごみが99.2%となっている。

#### (6) 平成26年度における普通ごみ収集業務委託及び粗大ごみ収集業務委託に係る契約事務

ア 選考要綱及び運用方針に基づき、平成26年度の普通ごみ収集業務委託及び粗大ごみ収集業務委託に係る選考基準及び選考参考基準（以下「選考基準等」という。）が設定された。

選考基準として、「資本金が1,000万円以上、従業員数が30人以上、営業経験年数が30年以上、緊急時の対応（茨木市内に事務所、営業所などを有すること）」が定められた。

なお、従業員数については、平成25年度、「35人以上」から「30人以上」に変更されている。

また、選考参考基準として、「市内全ごみ集積施設及び経路を熟知し、4月1日から支障なく業務が完璧に遂行できること」が定められた。

平成26年1月31日の業務委託業者選考会議を経て、茨木市の入札参加者資格名簿に登載されている者で、「第1希望業種」を「廃棄物処理」としている者のうちから、選考基準等及び廃棄物処理法施行令第4条第1号から第3号までに適合したA社、B社及びC社が選考された。

イ 平成26年2月21日、仕様書説明会が開催された。

ウ 平成26年2月25日、予定価格・最低制限価格調書兼算出計算書が作成された（最低制限価格の適用はない。）。

エ 平成26年2月28日、見積合わせが行われた。

なお、普通ごみの受託区域「その1」及び「その3」と粗大ごみの受託区域「その2」及び「その4」については、予定価格以下の最低価格となる同価の見積金額が2社から提示されたため、また、普通ごみの受託区域「その7」については、3社とも見積金額が予定価格を上回ったため、再度、見積合わせが行われた。

見積合わせの結果は、以下のとおりである。

種別	受託区域	決定業者	採用価格／予定価格
普通ごみ	その1	B社	98.9%
	その2	B社	98.8%
	その3	A社	98.8%
	その4	A社	98.6%
	その5	A社	98.9%
	その6	A社	99.0%
	その7	C社	98.9%
粗大ごみ	その1	B社	97.9%
	その2	B社	96.2%
	その3	B社	97.1%
	その4	A社	97.2%

オ 平成26年4月1日、契約が締結された。

カ ごみ・資源物の分別区分の変更及びスマイル収集（日常の家庭生活に伴って家庭から排出されるごみ等をごみ集積場所まで持ち出すことが困難な高齢者、障害者等の世帯に対し、市が戸別に訪問し、家庭ごみ等を収集すること）の実施により、直営業務に支障があることから、普通ごみの収集区域の一部を委託化するため、また、人口の増減を加味するため、平成26年6月1日、普通ごみ収集業務委託約款第18条第2項に基づき、変更契約が締結された（普通ごみの受託区域「その2」及び「その3」については、受託区域の追加はない。）。

キ 人口の増減を加味するため、平成26年10月1日、普通ごみ収集業務委託約款第18条第2項又は粗大ごみ収集業務委託約款第18条第2項に基づき、変更契約が締結された（粗大ごみの受託区域「その4」を除く。）。

#### (7) 市長の兼業禁止

ア 自治法第142条では、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。」と規定されている。

## 2 監査委員の判断

### (1) 委託基準

ア 選考基準等は、廃棄物処理法施行令に定められている委託基準並びに選考要綱及び運用方針に沿って設定されているといえるが、選考基準等の改正がなされてきたとはいえ、いささか厳しく、結果として、選考業者数が少ない感はある。

しかしながら、関係職員によれば、A社、B社及びC社は、長期間、ごみ収集業務を受託し、これまで特に大きな問題もなく円滑にごみ収集業務を遂行してきたとのことであり、その実績に照らすと、ごみ収集業務を確実かつ継続的、安定的に遂行できるだけの体制、経験を備え、受託者としての適格性を有しており、選考基準等により、ごみ収集業務の履行が確保されているといえる。

### (2) 委託料

ア 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（平成20年6月19日付け環廃対発第080619001号 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通知。以下「国通知①」という。）において、「委託処理する場合においては、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。

イ 一般廃棄物処理計画を踏まえた廃棄物の処理及び清掃に関する法律の適正な運用の徹底について（平成26年10月8日付け環廃対発第1410081号 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長通知。以下「国通知②」という。）において、「委託基準には、業務の遂行に足る施設、人員及び財政的基礎を有し、業務に関する相当の経験を有する適切な者に対して委託すること等の受託者としての要件に加え、「受託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」が定められており、経済性の確保等の要請ではなく、業務の確実な履行を求める基準であることに留意が必要である。また、結果的に、受託者による適正な処理の確保がなされなければ、その責任は市町村が負うものであり、市町村が委託基準を遵守したか否かにかかわらず、市町村は、受託者と連帯して生活環境の保全上の支障の除去や発生の防止のために必要な措置を講ずる必要がある。さらに、それらの措置が十分でない場合には、市町村は自らそれらの措置を講ずる必要がある。以上のとおり、市町村の処理責任は極めて重いものであることを改めて認識されたい。」とされている。

ウ 平成18年、東京都国分寺市において、ごみ収集委託業者が何の通告

もなく突然に業務の辞退を申し出て、業務を辞退したという事例が実際にあった。

新聞報道によると、低価格でゴミ収集業務を落札した業者が経営難から契約途中で業務を投げ出し、また、経費削減のため労働者に安全靴や作業着を支給していなかったということである。

エ ゴミ収集業務の委託料については、統一的、標準的な算定基準が定められておらず、各市町村がそれぞれ独自に決定している。

オ 予定価格に対する採用価格の割合が高い（1（6）エ中の表のとおり。）ものの、関係職員によれば、A社、B社及びC社は、長期間、ゴミ収集業務を受託し、これまで特に大きな問題もなく円滑に受託業務を遂行してきたとのことであり、その実績に照らすと、「委託料が受託業務を遂行するに足る額である」ということができる。

### （3）契約方法

ア 平成26年度の普通ゴミ収集業務委託及び粗大ゴミ収集業務委託は、年度初め（4月1日）から行うものであり、年度開始前に事前準備行為として契約事務を行うことから、随意契約の方法をとっている（1（4）エのとおり。）。

なお、平成26年度の普通ゴミ収集業務委託及び粗大ゴミ収集業務委託の契約手続は、業務委託業者選考会議の開催、入札室での見積書の提出等、指名競争入札に準じて行っていた。

イ 昭和62年3月20日の最高裁判決によれば、「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づけているものと解することができる。そして、そのような例外的な方法の一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すみ、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を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。ところで、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自治法及び自治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」とされている。

ウ 廃棄物処理法及び廃棄物処理法施行令には、一般廃棄物処理業務の委託契約の締結方法についての定めはなく、一般競争入札、指名競争入札又は随意契約のいずれかにするかは、市町村の裁量に委ねられていると解されるので、平成26年度の普通ごみ収集業務委託契約及び粗大ごみ収集業務委託契約を随意契約とすることについては、違法性はない。

#### (4) 市長の兼業禁止

ア A社、B社及びC社の商業登記の履歴事項全部証明書を求めたが、茨木市長木本保平（以下「市長」という。）について、自治法第142条に規定されている事項は見当たらなかった。

イ 市長の兼業禁止については、自治法第142条の規定のみならず、「普通地方公共団体の議会の議員（市長）の配偶者や子弟が請負をするということも、本条（自治法第142条）に該当しないと思われるが、しかしながら、実際において、議員（市長）がそれら配偶者や子弟の請負について実質的な支配力を及ぼし、全く配偶者や子弟の請負は名目のみで、実質はその議員（市長）が請負っているのとなんら異ならないような場合もありうるのであって、このような事態も、同じく本条（自治法第142条）の規定の趣旨から極力避けられねばならないところである。実際の運用において注目されねばならない点と考える（新版逐条地方自治法（第7次改訂版）松本英昭著）。」とされている。

ウ 平成27年3月28日付けの読売新聞には、茨木市からごみ収集業務の委託を受けた会社を市長の妹が経営し、また、市長の自宅はその会社が所有するビル内にある、との記載がある。

エ A社については、商業登記簿上、市長と同姓の者が取締役になっていた。

また、A社の所在地と市長の住所は同一であり、その土地上の建物の不動産登記の全部事項証明書を求めたところ、その建物はA社が所有していることを確認した。

しかしながら、これらのことのみをもって、市長が茨木市からごみ収集業務の委託を受けた会社に対して実質的な支配力があり、自治法第142条に違反しているとはいえない。

以上、平成26年度の普通ごみ収集業務委託及び粗大ごみ収集業務委託に係る契約事務手続については、違法又は不当なものはない。

## 第5 市長への意見

廃棄物処理法により、市町村は、その区域内における一般廃棄物を、生活環境の保全上支障が生じないうちに廃棄物処理法施行令に定める基準に従って処理を行い、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という極めて重い責任を有している。

ごみ収集業務を委託する場合であっても、市町村は同様の責任を負うものであり、国通知①及び②が指摘するとおり、ごみ収集業務の履行確保が重要である。

市長におかれては、ごみ収集業務における市の責任を十分に認識され、今後とも、安定的で、迅速かつ円滑なごみ収集業務に加え、衛生、美観、臭気等へ配慮したごみ収集業務に努められるよう望むものである。

なお、茨木市における契約事務については、平成26年12月、茨木市公契約に関する指針が策定され、「公平で公正な入札・契約制度の確立」、「業務品質及び適正な履行の確保並びに雇用の安定等」及び「地域経済の活性化」が基本目標として掲げられている。

ごみ収集業務委託に係る契約事務においては、ごみ収集業務の履行確保を最優先としつつも、この指針に掲げられている基本目標に照らして、より適正な契約事務となるよう検討されたい。