



市 章

大津市公報

令 和 4 年 9 月 26 日
号 外 (第 47 号)

発行所 大 津 市 役 所
発行人 大 津 市
毎月1日、15日(休日の場合は翌日)発行

目 次

○ 監 査 委 員 告 示

10 大津市職員措置請求に係る監査結果について..... 1

監 査 委 員 告 示

大津市監査委員告示第10号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により令和4年7月29日に提出された大津市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第5項の規定により、次のとおり公表する。

令和4年9月26日

大津市監査委員	土	屋	薫
同	津	田	穂積
同	山	本	久子
同	浅	井	貴博

大津市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求書の提出

令和4年7月29日

2 請求人

A

B

3 請求の要旨（請求書要旨）

大津市環境部廃棄物減量推進課は、年1回の琵琶湖市民清掃の事業（実施団体は、任意団体の琵琶湖を美しくする運動実践本部（以下「実践本部」という。））のごみ収集運搬費用として、令和3年度（2021年度）に家庭系ごみを委託している4事業者と随意契約をし、計14,528,030円を支出している。

市民部では、35学区の一般廃棄物のごみ収集運搬を、2事業者が1,480,380円で収集運搬の契約をしている。環境部の琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務の随意契約は、ほぼ同じ業務内容である市民部に比べ異常に高い契約金額であるといわざるを得ない。環境部の契約は明らかに地方自治法第2条第14項違反であり、市民部の2事業者との契約金額の差額13,047,650円の損害が生じている。（参照6ページ 地方自治法[抜粋]）

よって、監査委員は、大津市長、環境部長及び廃棄物減量推進課長に対し、市民部が一般廃棄物の収集運搬を入札により契約した2事業者との契約金額との差額13,047,650円を大津市長に返還させるよう勧告することを求める。

(1) 琵琶湖市民清掃の概要

琵琶湖市民清掃は、昭和47年（1972年）に始まった美化活動事業である。実施団体の実践本部（本部長は、大津市自治連合会長）に参加している36学区の自治連合会の呼びかけで、地域住民がボランティアで、自宅道路周辺や歩道、公園などでごみ拾いをしている。

清掃終了後は、大津市が随意契約した4事業者がごみ収集運搬を請け負い、環境美化センター、大田廃棄物最終処分場、北部クリーンセンターなど各処分場へ搬入している。

(2) 随意契約が違法である理由

請求人は、以下の理由から当該随意契約金額は、実態に合わない異常に高い金額であると主張する。

ア 環境部は、市民部の約14倍の金額で4事業者と契約している。

(ア) 環境部が随意契約した4事業者との委託契約金額は、14,528,030円である。1学区平均34か所の集積場所×36学区=1,224か所のごみを収集運搬している。

(イ) 市民部が一般競争入札により契約した2事業者との委託契約金額は、1,480,380円である。35か所×年間約50回=約1,750か所のごみを収集運搬している。

(ウ) ごみ集積場所1か所当たりの費用は、それぞれ11,870円（環境部の随意契約）、846円（市民部の入札）であり、随意契約の場合は、入札の場合の約14倍の費用がかかっていることになる。

- (エ) (ア)と(イ)との差額約1,300万円が返還させるべき額となる。
- イ 廃棄物減量推進課は、4事業者の随意契約の見積書を精査していない。
- (ア) Cの見積書の内訳を見ると、事前にごみ収集運搬をする必要がないのに、当日までの事前準備費用として多額の人件費(150,000円)を計上している。さらに、打合せ代(3回開催)360,000円を計上している。
- (イ) Dの見積書には、事前準備費用は計上されていない。一方の事業者は多額の事前準備費用を計上し、別の事業者は計上していない。
- (ウ) 廃棄物減量推進課は、業者が提示した見積書を基に契約しており、チェック機能が働いていないといえる。
- ウ 廃棄物減量推進課は、各自治会のごみ量の実績に基づいて随意契約金を算出していない。
- (ア) 令和3年度(2021年度)に、大津市と実践本部が、各自治会へ土砂を収集運搬できないと指示したにもかかわらず、令和3年度(2021年度)も土砂の収集運搬費用を随意契約金に含めており、令和元年度(2019年度)の随意契約金14,676,120円と約150,000円しか変わらない。
- (イ) 令和3年度(2021年度)の全学区の土砂収集量は、令和元年度(2019年度)の土砂収集量104,663キログラムの約半分の52,540キログラムとなっているが、令和3年度(2021年度)の4事業者の土砂の収集量の見積量は、令和元年度(2019年度)の実績量より多い121,980キログラムであった。
- (ウ) 廃棄物減量推進課は、土砂収集ができないと各自治会へ周知していることを知りながら、土砂量を増量した見積書を基に4事業者と随意契約をしている。
- (エ) 土砂収集は明らかにごみ収集対象になっておらず、契約違反であるにもかかわらず収集されており、しかも、契約金の減額はなされていない違法な支出である。
- エ 随意契約した事業所のパッカー車の稼働台数が適正ではない。
- (ア) 4事業者と随意契約するに当たり、各学区内で何台稼働させ、どれくらいの量を収集運搬できるのかという集積ルートに関する資料を大津市は持っていない。
- (イ) 積載するごみ量が少なくても搬入できる仕組みになっており、必要以上のパッカー車を稼働させ、数台連なって収集している実態がみられた。
- (ウ) 廃棄物減量推進課は、処分場への搬入の実績を検証することなく、各事業者と毎年、同金額の随意契約を締結している。
- オ 琵琶湖市民清掃だけ当日収集しなければならない明確な理由がない。
- (ア) 琵琶湖市民清掃だけ、日曜日の当日に限定して収集運搬する理由が見当たらない。
- (イ) 滋賀県内の各地で行われる「ごみゼロ大作戦」や「県下一斉清掃運動」で、E学区でも琵琶湖市民清掃と同様の美化活動を行っているが、翌日以降に市パッカー車が草木ごみなどを収集運搬し、車両の運行記録もある。
- (ウ) 琵琶湖市民清掃のみ、処分場での受入れやチェックする市職員が少ない日曜日にわざわざ草木ごみ等を収集運搬させ、各学区が排出したごみ量の搬入記録もない杜撰な管理実態のまま、多額の随意契約金を漫然と支出している。
- カ 毎年家庭ごみの委託業者とのみ随意契約を締結する理由がない。
- (ア) 平成26年度(2014年度)の大津市包括外部監査の指摘を受け、予防策として職員による収集の追跡調査、収集車の展開調査などが実施されていると、大津市環境部は監査委員に回答している。
- (イ) 琵琶湖市民清掃のごみ収集に関して、追跡調査などが実施されたとする資料が見当たらない。各学区の実績と搬入記録を検証することなく、不備だらけの資料に基づき、1者見積りによる家庭系ごみ4事業者と随意契約を実施している。
- キ 経費節減の意思がない。(経費の異常な肥大化)
- (ア) 平成27年度(2015年度)までは、滋賀県建設業協会大津支部に所属している多数の建設会社が、大津市から実践本部へ支出している補助金5,600,000円の中から、謝礼金を受け取り、ごみの収集運搬をしていた。
- (イ) ごみの分別や区域内の集積所、道路網を熟知しており、効率的かつ安全、円滑に業務を遂行することができるのは、家庭系4事業者のみではない。以前のように滋賀県建設業協会大津支部の建設会社が補助金又はボランティアで収集運搬に協力したら、費用が格安で抑えられる。
- (ウ) 他課のように、入札にしたり、琵琶湖市民清掃の参加団体に収集運搬の協力依頼をしたり、運営を工夫して費用を抑制することが可能であるのに、大津市長と所管課には、大津市の税金を使う事業である意識と費用削減のための努力がみられない。

第2 監査の実施

1 措置請求書の訂正及び請求人の陳述

(1) 措置請求書の訂正

本件措置請求に関して、令和4年8月5日及び同月19日に、当初提出のあった請求書面の訂正があった。また、請求人から追加資料が送付され、令和4年8月18日付けで受け付けた。

(2) 請求人の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和4年8月19日に監査室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

陳述には請求人2人と補佐人1人が出席し、請求書及び追加資料に従って陳述が行われた。請求書類に記載のない事項についての請求人の陳述の概要は、次のとおりである。

ア 収集運搬の費用に一般管理費を計上するのは適正といえるのか。

イ なぜ少量の枝木ごみの長尺物の収集運搬を、わざわざ外部の業者に委託するのか。

ウ 大津市は滋賀県が後援している「美しい湖国をつくる会」に参加していない。

エ 清掃業者もボランティア活動の一環として協力していただく意味から経費の大幅削減を求めるのは当然である。

オ 土砂及び長尺物の回収は必要ない。

カ 随意契約で実施している家庭ごみの収集と比べても、琵琶湖市民清掃の委託料は高すぎる。

キ 6月及び7月の暑い時期に、わざわざ清掃活動を行う必要があるのか考えなくてはいけない。

2 市長からの意見書の提出及び関係職員の陳述の聴取

令和4年8月15日に本件措置請求に対して市長から意見書の提出があり、同月18日、監査室において、関係職員（環境部長、同部次長、同部廃棄物減量推進課長及び同課主事）から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述はその意見書に沿ったものであり、これに記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。

(1) 過去にも琵琶湖市民清掃に関して別人から同様の措置請求があり、最終的に訴訟へ移行したが、審理の結果、本市の主張が受け入れられ、訴えが棄却された。

(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）において、適正な対価を支払うこととされており、著しく安いことだけがよいということではない。（参照6ページ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律〔抜粋〕及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令〔抜粋〕）

(3) 平成30年度（2018年度）に16事業者を指名し、指名競争入札を行ったが、1者しか応札者がなく不調となった。その後一般競争入札を行ったが、応札者がなかった。平成31年度（2019年度）も一般競争入札を行ったが、応札者がなかった。

3 本案審査に係る判断

(1) 本件措置請求の趣旨

本件措置請求書及び意見陳述の趣旨から請求人が求める措置は次のとおりである。

環境部廃棄物減量推進課は、令和3年度（2021年度）の琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務について、随意契約により4事業者に委託し、14,528,030円を支出しているが、これは市民部自治協働課が入札により2事業者に委託している市民センター一般廃棄物収集運搬処理業務の委託料に比べて、異常に高い金額である。

よって、市長及びその決裁権者に対して、契約金額の差額13,047,650円の返還を求めるよう監査委員が勧告することを求めている。

(2) 監査委員の判断

ア 琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務と市民センター一般廃棄物収集運搬処理業務との比較について

請求人は、環境部が実施する琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務と市民部が実施する市民センター一般廃棄物収集運搬処理業務とが、ほぼ同じ業務内容であると認識し、ごみ集積所1か所当たりの経費を比較するなどし、環境部の委託金額が高いと主張している。

市民センター一般廃棄物収集運搬処理業務は、35か所の市民センターから出される90リットル入りのビニール袋に詰められた一般廃棄物（紙ごみ、生ごみ、草木、繊維ごみ等）を週1回、定められた日に収集運搬及び処分を行う業務内容であり、仕様書に示されたごみの年間予定量は、16.6トンである。

一方、琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務は、各学区の集積場所（約1,250か所）に出された一般廃棄物、具体的には袋入りの燃やせるごみ、燃やせないごみ及び土砂、袋なしの木又は竹（長尺物）を混同することなく種類に応じて収集し、所定の時間内にごみ処理施設へ搬入する業務内容であり、令和3年度の搬入実績量は、219.63トンであった。

委託業務の内容を確認した結果、相違点は上記のとおりであり、琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務と市民センター一般廃棄物収集運搬処理業務とがほぼ同じ業務内容であるという請求人の主張は、合理性を欠いているといえる。

イ 事業者から提出された見積書について

請求人は、随意契約を締結するに当たり、廃棄物減量推進課は4事業者の随意契約の見積書を精査していないと主張している。

契約に関する書類を確認したところ、4事業者ともに廃棄物減量推進課が設定した予定価格以下の金額で契約されていた。なお、見積照合は、事業者ごとにそれぞれ2回（2事業者）、4回、6回行われていた。

事業者が提出した見積書の内訳明細については、受託者が業務の履行に当たりその用途を示しているものであり、委託業務の適正な履行が保証されるならば、その用途は受託者の裁量の範囲であり、必ずしも同一内容を求めているものではない。

また、関係職員に聴取したところ、事業者から提出された見積書及び内訳明細の内容について、その必要性や金額の妥当性を確認しているとのことであった。

ウ 設計金額の積算について

請求人は、廃棄物減量推進課は、各自治会のごみ量の実績に基づいて随意契約金を算出していないと主張している。

廃棄物減量推進課が、予定価格を決定するために行っている経費積算の内容を確認した結果は、次のとおりである。

燃やせるごみ、燃やせないごみ、土砂、それぞれごみの種類ごとに、基本、前年度に各学区から出されたごみ量の実績に基づき、収集運搬に必要なパッカー車の台数を算定している。算定に当たっては、4トンパッカー車1台を満載にする作業時間、各地域から各処理施設までの往復に必要な時間等のデータからパッカー車の稼働回数を計算し、必要な台数が算定されていた。また、長尺物については別途算定され、それが合算されていた。以上のとおり、経費の積算は適切に実施されており、特段の問題はない。

なお、本業務については、清掃活動への参加人数、作業量、集積される廃棄物の量又は性状などにより、収集運搬への影響が考えられるため、収集運搬量に従って委託料が変動する従量制でなく、収集運搬量を見据えながら、事情の変化に柔軟に対応できるよう所定の時間内には常時必要な収集運搬体制を整えておく、時間拘束制による積算が行われていた。

エ 土砂の収集運搬について

請求人は、土砂の収集運搬は対象となっておらず、不要であると主張している。また、土砂収集は対象になっておらず、契約違反であるにもかかわらず、違法な支出であると主張している。

土砂の収集運搬の状況について確認した結果は、次のとおりである。

大津市では、琵琶湖市民清掃に伴い回収される土砂について、自然由来のものは、公共の場所などを中心に差し支えない範囲での自己処理等を要請している。一方、地域においては、気候変動による豪雨災害の頻発化や激甚化を心配され、作業が根強く行われている。加えて、自己処理や有効利用が困難な地域からは、土砂収集についての強い要望を受けている。こうした風水害等から自ら地域を守ろうとする住民感情等に鑑みても、琵琶湖市民清掃において土砂の収集を一律に取りやめることは困難であると考えている。

令和3年度（2021年度）においては、新型コロナウイルス感染症の感染防止の観点から活動時間の短縮を促す目的と併せて、実践本部により土砂を回収しない方針が示されたが、関係者の理解が得られず、問合せや意見が多く寄せられたことから、やむを得ず排出された土砂に限り回収することについて追加で周知を行い、土砂の収集運搬が実施されたものである。

なお、土砂の収集運搬については、令和3年度（2021年度）の4事業者との委託契約書の仕様書において、収集すべき一般廃棄物等の範囲に明記されており、何ら契約に違反するものではなく、支出に違法性は認められない。

オ 活動当日に収集運搬を終えなければならないことについて

請求人は、琵琶湖市民清掃だけ当日収集しなければならない明確な理由がないと主張している。

本業務においては、燃やせるごみ、燃やせないごみ及び土砂については、当日中に収集運搬し、木及び竹（長尺物）については、基本、翌日の収集運搬としている。

大津市が活動当日にごみの収集運搬を実施している理由を確認した結果は、次のとおりである。

琵琶湖市民清掃は、市内の多くの地域において同時に清掃が行われ、多量多質のごみが排出されることから、ほかの美化活動等とは異なる取扱いが必要である。家庭ごみ定期収集のごみ集積所を市民清掃のごみ集積所に充てている地域では、市民清掃による多量のごみが翌日以降の定期収集業務に支障を来すことがないように当日中に収集を終えなければならない。

また、定期収集のごみ集積所と異なる場所であっても、飛沫流出など多量のごみ保管がもたらす支障

を未然に防ぐ必要がある。さらに、集積されたごみの中には、内容物が残存した飲料容器や悪臭を放つ土砂など、速やかに収集しなければ周囲の住環境への影響が懸念されるものがある。

こうしたことから、当日中の収集運搬が必要であるという理由には、合理性があると認められる。

カ 各処理施設へ搬入運搬されたごみ量の計量及び報告について

請求人は、廃棄物減量推進課は、処分場への搬入の実績を検証することなく、各事業者と毎年、同金額の随意契約金を締結していると主張している。

各処理施設へ搬入運搬されたごみ量の計量及び報告がどのように行われているかを確認した結果は、次のとおりである。

各処理施設においては、ごみの種類に応じて各事業者が運搬搬入するパッカー車を1台ずつ計量し、搬入量が記録されており、搬入終了後、各処理施設が搬入量を集約し、廃棄物減量推進課へ報告されていた。廃棄物減量推進課では、各処理施設から報告された搬入量に基づき、4事業者から提出された委託業務完了報告書について検査を行い、業務が完了したことが確認されていた。

キ 随意契約について

請求人は、毎年家庭ごみの委託業者とのみ随意契約を締結する理由がないと主張している。

廃棄物減量推進課は、本業務の契約については、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の2第1項第2号を根拠として随意契約を行っている。その理由については、次のとおりである。

本委託業務では、琵琶湖市民清掃に伴い市内各地域で排出される多量多質のごみを種類ごとに適正に収集し、限られた時間内に各処理施設へ運搬する必要がある。当該選定業者は、ごみの収集運搬に必要な車両等の設備を保有し、また、家庭系一般廃棄物の収集運搬業務に長年従事し、ごみの分別や区域内の集積所、道路網を熟知しており、効率的かつ安全に、また、円滑に業務を遂行することができるため、随意契約を締結している。

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定する「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。」(最高裁昭和62年3月20日判決)とされている。

上記の観点から見ると、本業務については、琵琶湖市民清掃において集積される多量多質のごみを種類ごとに適正に収集し、限られた時間内に各処理施設へ運搬する必要があることから、契約の相手方の資力、信用、技術、経験等その能力に大きな関心を持ち、収集運搬に必要な車両等の設備を有し、当該業務を請け負うに当たり十分な経験を有すること等を熟知した上で、これらの業者を選定し、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号を根拠として随意契約を締結することが妥当であると考えられることは十分な理由があり、違法な支出であるとはいえない。(参照6ページ 地方自治法[抜粋]及び地方自治法施行令[抜粋])

第3 結論

以上のことから、本件措置請求については、理由がないものと判断し、棄却する。

【参考（法令〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第2条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

第234条 売買、賃借、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。

2 前項の指名競争入札、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。

2 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

(1) 略

(2) 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。

3 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）

第6条の2 略

2 市町村が行うべき一般廃棄物（特別管理一般廃棄物を除く。以下この項において同じ。）の収集、運搬及び処分に関する基準（当該基準において海洋を投入処分の場合とすることができる一般廃棄物を定めた場合における当該一般廃棄物にあつては、その投入場所及び方法が海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和45年法律第136号）に基づき定められた場合におけるその投入の場所及び方法に関する基準を除く。以下「一般廃棄物処理基準」という。）並びに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。

4 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）

第4条 法律第6条の2第2項の規定による市町村が一般廃棄物の収集、運搬又は処分（再生を含む。）を市町村以外の者に委託する場合の基準は、次のとおりとする。

(1)～(4) 略

(5) 委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること。