

## 大津市監査委員告示第9号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により平成29年4月28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4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年6月23日

大津市監査委員	土	屋	薫
同	重	森	昭彦
同	杉	浦	智子
同	武	田	平吾

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

平成29年4月28日

#### 2 請求人

A

B

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

#### 3 請求人ら代理人

O

#### 4 請求の要旨（請求書要旨）

(1) 大津市は、「琵琶湖を美しくする運動実践本部」（以下「実践本部」という。）に対して、同本部事業補助金として平成27年度に505万7,673円、平成28年度に551万7,000円（ただし未精算）を支出している。

#### (2) 琵琶湖市民清掃事業と実践本部

大津市は、毎年1回、琵琶湖市民清掃活動を行い、その活動のために任意団体「琵琶湖を美しくする運動実践本部」に対して事業補助金（以下「本件補助金」という。）を支出している。

大津市が平成26年度に規定した「大津市琵琶湖を美しくする運動実践本部事業補助金交付基準」によると、交付目的は「琵琶湖を中心とする河川、公園、道路などの公共場所の琵琶湖市民清掃を行う『琵琶湖を美しくする運動実践本部』の清掃活動に対して支援し、市民の環境保全意識を醸成し、維持向上に資する」ためとある。

この事業は、昭和47年6月に始まり、補助金の交付事業の終了時期は平成29年度までになっているが、平成28年度から実施方法が変更され、それまで全36学区で一斉に実施されていたものが、地域を三つに分けて、3期日に分けて実施することとし、また、清掃行為で出されたごみの収集はそれまでは各学区自治連合会において任意に依頼した民間業者によってなされていたが、市が収集することになった。

#### (3) 本件補助金の違法支出

ア 実践本部の平成27年度の実績報告書によると同年度の補助金は以下のように使われている。

(ア) 36学区自治連合会へ活動助成金として371万4,529円

(イ) 臨時職員賃金及び交通費に27万6,283円

(ウ) 琵琶湖市民清掃廃棄物回収及び処理業務としてPへ26万2,999円

(エ) 琵琶湖市民清掃ごみ処理補助としてQへ17万640円、Rへ8万6,400円

(オ) その他事務費など 54万6,822円

イ 上記支出のうち、以下の支出が違法である。

(ア) 実践本部が本件補助金から支払った36学区に対する活動助成金の中から、各学区は、最終処分場に搬入するについて、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物収集運搬業者の許可を得ていない業者に対して、謝礼あるいは車両借上費として総額で227万円が支出されている。

この支出は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する違法な行為に対する支払であり認められないから、各学区に対する活動助成金のうち227万円も違法な支出である。

(イ) 実践本部が本件補助金からS自治連合会に支払った活動助成金のうち、弁当代として2万8,512円が支出されている。活動助成金のうち支出が認められているのは飲み物であって弁当までは認められていない。よって、この支出は認められないから、同学区に対する活動助成金のうち2万8,512円は違法な支出である。

(ウ) 実践本部が本件補助金からT自治連合会に支払った活動助成金のうち、「ごみ袋等」と記載されただけの領収書で8万5,625円の支出がなされている。このように用途が不明な支出は認められない。よって、同学区に対する活動助成金のうち8万5,625円も違法な支出である。

(エ) 実践本部は、補助金から、臨時職員賃金として27万6,283円を支払っている。しかしながら、実践本部には、事務局長も会計担当者もいることから、補助金で事務員の賃金を支払う必要性は全くない。

(オ) 実践本部は、補助金から、琵琶湖市民清掃ごみ処理補助としてQへ17万640円、Rへ8万6,400円を支払っている。しかしながら、両社ともに廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物収集運搬業者の許可を得ていない業者であり、契約をする資格を有しない業者である。よって、この支出は違法な支出である。

ウ 実践本部の平成28年度の補助金についての全体の実績報告書については申立人は未だ入手できていないが、補助金から支出された各学区自治連合会の活動助成金の実績報告書のうち、UとVは入手できている。

これによると、Vでは車両の賃借料として10万円が支出され、Uではごみ運搬謝礼として1万5,000円が支出されている。

これらの支出は平成27年度と同じく廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく一般廃棄物収集運搬業者の許可を得ていない業者に対する支払であるだけでなく、平成28年度は市が収集運搬するように計画を変更したのであるから、本来必要としないものであり、両方の意味で違法な支出である。

#### (4) 琵琶湖市民清掃に関連する本件補助金以外の支出について

ア 平成27年度において、大津市は、本件補助金とは別に、平成27年度の事業に関連して、琵琶湖市民清掃で発生するごみを北部廃棄物最終処分場、大田廃棄物最終処分場に受け入れ、ごみの種類に応じた処理をするための分別並びに収集運搬を行う業務を委託することについて、Wと随意契約を締結し、186万9,655円を支払っている。

この契約は一般競争入札を義務付けた地方自治法第234条第1項に違反するだけでなく、この業務は、大田廃棄物最終処分場の集積所からすぐそばにある処分場での運搬業務を含むものであり、処分場への直接搬入を認めれば不必要な支出である。

よって、以上2つの理由で186万9,655円は違法な支出である。

イ 平成28年度は、大津市は以下の業者と契約して合計2,035万7,460円を支払っている。

- (ア) W ごみ処理業務 41万3,100円
- (イ) X 1 ごみ収集運搬 179万5,824円
- (ウ) X 2 ごみ収集運搬 832万9,176円
- (エ) X 3 ごみ収集運搬 464万8,104円
- (オ) X 4 ごみ収集運搬 517万1,256円

この契約は一般競争入札を義務付けた地方自治法第234条第1項に違反する支出である。

#### (5) まとめ

よって、監査委員は、大津市長及び決裁権者に対し、以下の措置を講じることを勧告することを求める。

ア 違法な補助金支出をした実践本部に対して、前記(3)イ(ア)から(オ)まで及びウの合計金303万2,460円の返還を求めること。

イ 平成27年度において地方自治法に違反して随意契約で契約して支出した前記(4)アについては、不必要な支出でもあるので、支出した額186万9,655円について、決裁権者に対し、損害賠償請求をすること。

ウ 平成28年度において地方自治法に違反して随意契約で契約して支出した前記(4)イについては、決裁権者に対し、支出した総額2,035万7,460円のうち相当額の損害賠償請求をすること。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成29年5月30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。

請求人のA及び請求人ら代理人のOが出席した。請求人の陳述に際して、請求人ら代理人から、当初の請求人のうちG、H、Iの請求について大津市職員措置請求取下げ書が提出されたことにより、請求人は11人となった。

また、本件措置請求書に係る補充書面及び追加資料の提出があった。陳述は請求書、補充書面及び追加資料に従って行われ、補充書面の概要及び追加資料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) 請求書の訂正について

ア 平成28年度の本件補助金は527万4,604円と訂正する。

イ 平成27年度の活動助成金のうち謝礼あるいは車両借上費として支出された額は170万868円と訂正する。したがって、実践本部に返還を求める額は、246万3,328円に訂正する。

#### (2) 平成27年度の支出についての監査請求期間の徒過について

平成27年度の本件補助金は平成28年3月31日に確定しているため、本監査請求がその日から1年を経過していることは明らかである。

しかしながら、本件補助金の使途については、その後の4月から9月に至る情報公開請求により資料を収集し、その分析に時間が経緯したため、監査請求をするに足りる程度にその支出が違法不当であることを知り得たのが本年の2月下旬であり、その後相当期間内に本監査請求をしたもので正当理由がある。

(3) 第1の4(5)アでは、大津市長及び決裁権者が実践本部に対して返還を求める勧告をすることを求めている。

(4) 第1の4(5)イでは、大津市長が決裁権者に対し損害賠償請求をすることを勧告することを求めている。

(5) 第1の4(5)ウでは、大津市長が決裁権者に対し相当額の損害賠償請求をすることを勧告することを求めている。

(6) 第1の4(5)ウでいう相当額については、第1の4(4)イ(7)に対する判断を監査委員に委ねるためである。

### 2 市長からの意見書の提出及び関係職員の陳述の聴取

平成29年5月25日に本件監査請求に対して市長から別記のとおり意見書の提出があり、同月31日、監査室において関係職員（環境部長、環境部環境政策課長、同部廃棄物減量推進課長、同部環境政策課副参事及び同部廃棄物減量推進課主幹）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、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) 第1の4(4)ア及びイに係る随意契約に際しては、業者からの見積書と市の設計額との比較を行っている。

(2) 市が保有するごみ収集運搬車は3台である。

(3) 大津市における一般廃棄物収集運搬業許可業者は、平成29年4月1日現在では62業者である。

### 3 本案審査に係る判断

#### (1) 請求人

本件職員措置請求は、当初14人の連名で提出されたが、第2の1で述べたとおり3人の請求人に係る取下げ書が提出されたことにより、請求人は11人となった。

#### (2) 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。

ア 市長及び決裁権者は、次のとおり違法な支出をした実践本部に対して合計246万3,328円の返還を求めること。

(7) 平成27年度分 234万8,328円

a 実践本部が平成27年度分の本件補助金から36学区自治連合会に対して支払った活動助成金から各学区自治連合会が謝礼又は車両借上費として支出した総額170万868円は、一般廃棄物収集運搬業の許可を得ていない業者に対する違法な支出である。

b 実践本部が平成27年度分の本件補助金からS自治連合会に支払った活動助成金から弁当代2万8,512円が支出されているが、琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金交付規程に定めのない違法な支出である。

c 実践本部が平成27年度分の本件補助金からT自治連合会に支払った活動助成金から「ごみ袋

等」と記載されただけの領収書で支出された8万5,625円は、使途が不明であり支出の認められない違法な支出である。

d 実践本部が平成27年度分の本件補助金から臨時職員に対して賃金及び交通費として支払った27万6,283円は、実践本部には事務局長、会計担当者がいることから支払う必要はない。

e 実践本部が平成27年度分の本件補助金から琵琶湖市民清掃ごみ処理補助としてQに対して支払った17万640円及びRに対して支払った8万6,400円は、一般廃棄物収集運搬業の許可を得ていない業者への違法な支出である。

(f) 平成28年度分 11万5,000円

実践本部が平成28年度分の本件補助金から各学区自治連合会に支払った活動助成金から、V自治連合会が車両の賃借料として10万円、U自治連合会がごみ運搬謝礼として1万5,000円の支出をしているが、一般廃棄物収集運搬業の許可を得ていない業者に対する支出である。加えて、平成28年度は大津市が最終処分場への収集運搬をするように計画変更しており、本来必要としないものであり違法な支出である。

イ 平成27年度に大津市が、琵琶湖市民清掃に係る適正処理・分別・収集運搬業務委託契約をWと随意契約により締結したことについて、地方自治法第234条第1項に違反するものであることに加え、処分場への直接搬入を認めれば不必要な業務であり、支出した186万9,655円について、市長は決裁権者に対して損害賠償請求をすること。

ウ 平成28年度に大津市が、次の業者と契約し支出した総額2,035万7,460円は、地方自治法第234条第1項に違反する支出であり、市長は決裁権者に対して相当額の損害賠償請求をすること。

(7) 琵琶湖市民清掃ごみ処理業務

W 41万3,100円

(f) 琵琶湖市民清掃ごみ収集運搬業務

a X 1 179万5,824円

b X 2 832万9,176円

c X 3 464万8,104円

d X 4 517万1,256円

(3) 監査の対象

第2の3(2)ア(7) a から e までに係る監査請求については、実践本部における最終の支出行為があった日であり、実践本部から大津市に対して実績報告書が提出された日でもある平成28年3月31日から、また、第2の3(2)イに係る請求についても支出行為が終わった日である平成27年7月31日から1年を経過した後になされたものである。このことから、地方自治法第242条第2項ただし書にいう正当な理由の有無について判断する。

第2の3(2)ア(7) a から e までに係る請求は、市の実践本部に対する平成27年度の本件補助金として平成27年度歳出予算として執行し精算されたものであり、第2の3(2)イに係る請求は、平成27年度歳出予算として執行されたものである。

請求人は、第2の1(2)のとおり本件補助金の使途については、「平成28年4月から9月に至る情報公開請求により資料を収集し、その分析に時間が経緯したため、監査請求をするに足りる程度にその支出が違法不当であることが知り得たのが平成29年2月下旬であり、その後相当期間内に本監査請求をしたもので正当理由がある。」と主張している。

正当な理由については、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（最高裁平成14年9月12日判決）。

すなわち、正当な理由を判断するためには、相当の注意力による調査を必要とし、住民なら誰でも閲覧等できる情報については、それが閲覧等できる状態に置かれれば住民が積極的に調査できるものであることを当然の前提としていると解される。

また、平成17年12月15日の最高裁判決においては、「情報公開請求により交付を受けた文書が膨大な量である場合であっても、現に文書の公開を受けた本件団体の構成員において、その約3か月後には前記のとおり分析が終えることができたのかかわらず、それから更に約25日を経過した後には本件監査請求をしたというのであるから、支出の件数が多数であることなどによって、前記の相当な期間についての判断が左右されるものではない。」とされ、今回の監査請求において請求人は、知ることができた

と解される時から相当な期間内に監査請求をしたとは認められない。

よって、第2の3(2)ア(ア) a から e まで及び第2の3(2)イに係る監査請求は、請求期間を徒過したことについて、正当な理由がなく、不適法なものと判断する。

以上のことから、平成28年度の支出に関する財務会計行為である第2の3(2)ア(イ)及び第2の3(2)ウを監査対象とし、以下において判断を行うこととする。

#### (4) 判断

##### ア 第2の3(2)ア(イ)について

請求人は、実践本部が平成28年度分の本件補助金から36学区自治連合会に支払った活動助成金のうち、V自治連合会が車両の賃借料として10万円を、U自治連合会がごみ運搬謝礼として1万5,000円を支出していることについて、一般廃棄物収集運搬業の許可を得ていない業者に対する支出であるとともに、平成28年度は大津市が最終処分場へ収集運搬することから、本来必要としないものであると主張している。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条は、請求人の主張のとおり「一般廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、(中略)市町村長の許可を得なければならない。」と規定しているが、同項ただし書において、「事業者(自らがその一般廃棄物を運搬する場合に限る。)(中略)については、この限りではない。」とも規定している。

V自治連合会及びU自治連合会における車両の使用は、琵琶湖市民清掃に際して、実践本部の清掃活動に賛同する学区民らが自らの清掃活動の結果生じたごみを、その発生場所から単位自治会ごとに定められた集積場所までの間において、自ら収集、運搬しているものであると認められる。

また、最終処分場までの収集運搬方法が変更となった平成28年度でも琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金交付規程において、「運転手謝礼」や「トラック借上げ代」は、対象経費として認められている。これは、発生場所から集積場所までの間を清掃活動に参加した市民らが自ら収集、運搬することを想定しているものであり、このことから「目安」として示されている運転手謝礼を含む車両提供に対する報償費の金額が前年度までと比べて下げられている。

以上のことから、V自治連合会における車両賃借料及びU自治連合会におけるごみ運搬謝礼に関する支出は、関係職員の意見(別記意見書4)のとおり必要経費であるとともに、違法な支出ではないと認められる。

##### イ 第2の3(2)ウについて

第2の3(2)ウ(ア)及び(イ) a から d までに関する契約については、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しており、請求人は、これらの契約は地方自治法第234条第1項に違反すると主張している。

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さ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、市において委託価格に関心を払い一般競争入札とすることも考えられるが、そればかりではなく、琵琶湖市民清掃において集積される多質多量のごみを、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、処理及び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ることには十分な理由があり、違法な支出であるとはいえない。

なお、第2の3(2)ウ(ア)に係る契約については、その金額が41万3,100円と地方自治法施行令別表第5に示される金額内であることから、同令第167条の2第1項第1号の規定に基づく随意契約を締結することができるものであり、第2の3(2)ウ(イ) a から d までについては、「大津市職員の入札・契約マニュアル」に則り、大津市環境部委託契約等審査委員会に諮られた上で審議、承認されたものであった。

### 第3 結論

以上のことから、本件措置請求については、次のとおり判断する。

- 1 第2の3(2)ア(ア) a から e まで及び第2の3(2)イに係る監査請求については、第2の3(3)で述べたとおり、要件を満たさない不適法なものと判断し、却下する。
- 2 監査の対象とした第2の3(2)ア(イ)並びに第2の3(2)ウ(ア)及び(イ)については、第2の3(4)ア及びイで述べた判断のとおり、請求には理由がないものと判断し、棄却する。

別記  
意見書

1 平成27年度琵琶湖を美しくする運動実践本部事業補助金について

琵琶湖を美しくする運動実践本部（以下「実践本部」という。）は、“大津市民が愛着を持っている琵琶湖の美しさを、自分たちの手で取りもどし、後世に末ながく保持するため”、昭和47年6月に、大津市全学区自治連合会（現大津市自治連合会）、大津市地域婦人団体連合会（現大津市地域女性会連合会）、大津市漁業協同組合連絡協議会（現大津市水産振興対策協議会）及び大津青年会議所（現一般社団法人大津青年会議所）の4者の提唱により、58団体の協賛を得て設立され、平成29年5月8日現在の参加登録団体数は116団体で、大津市も参加登録団体の1つである。

実践本部設立当時は、琵琶湖一斉清掃（現琵琶湖市民清掃）を実施するほか、粉石けんの使用推進啓発等に取り組みられてきたが、近年は琵琶湖市民清掃のみが実施されている。

琵琶湖市民清掃は、実践本部が制定した琵琶湖市民清掃実施要綱に基づき、地域住民等の自主的な参加により、市内の河川敷や琵琶湖岸、道路、公園等の公共的な場所の草刈りやごみ拾い等の美化清掃作業を行っている。

平成27年度までは、原則7月の第1日曜日に市内で一斉に実施してきたが、地域住民等が直接草木やごみを市の一般廃棄物処分場まで自己運搬することとしており、その運搬車両の確保が困難になってきたことや交通事故を防止する等の理由から、平成28年度からは、実施日を3回に分けて、市が委託した業者が草木やごみを収集運搬することとした。具体的には、市内36学区をそれぞれの実施日に割り振り、7月1日の前後3週間のうちにある日曜日に実施している。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律では、第7条第1項で、一般廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する市町村長の許可を受けなければならない、と規定されているが、同項ただし書で、事業者が自らその一般廃棄物を運搬する場合は、一般廃棄物収集運搬業の許可は不要とされている。

琵琶湖市民清掃の実施主体は実践本部であるが、実践本部自体はその趣旨に賛同した各学区自治連合会等の各種団体の寄り合い組織であり、実際の清掃活動は、当該賛同した各種団体とその構成員が行っている。

各学区自治連合会が琵琶湖市民清掃において行う清掃活動では、その傘下の単位自治会に加入する地域住民や各種団体等が作業に当たっているところである。この場合、当該清掃活動において発生した草木やごみの排出者は、その作業に当たっている者らの総合体であるとするべきであり、その総合体を構成する地域の各種団体等がその所有する車両を用いて排出された草木やごみを市の一般廃棄物処分場まで搬送したとしても、その行為は、自ら排出した一般廃棄物を運搬する行為とみることができ、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条第1項ただし書の規定により、市町村長の許可は不要である。

請求人は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する行為に対する補助金の支出は違法であるとするが、前述のとおり、琵琶湖市民清掃に参加した地域の事業者等による琵琶湖市民清掃において排出された一般廃棄物の運搬は、そもそも同法違反に当たらないから、請求人の主張はその前提を欠くものである。

2 平成27年度琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金について

琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金交付規程は、琵琶湖市民清掃の円滑な実施を図ることを目的として、琵琶湖市民清掃に参加することに要する経費を、助成金として予算の範囲内で交付することを規定しており、助成対象者は、実践本部に参加登録している各学区自治連合会である。助成対象経費は、ポリ袋、軍手、鎌などの清掃活動に必要な消耗品費、ジュース、お茶等の飲み物代としての食糧費、活動を記録するための写真代としての印刷製本費等であり、特に食糧費は、弁当代を助成対象外としている。

S自治連合会から平成27年7月22日に実践本部に提出された平成27年度琵琶湖市民清掃に係る収支決算書の支出の部には、食糧費として34,534円のうち清掃参加関係者への弁当代として28,512円が計上されている。

また、収入の部としては、実践本部からの助成金163,000円のほか、S自治連合会の自己資金として48,552円が計上されており、助成対象外である清掃参加関係者への弁当代には自己資金が充当されている。

なお、S自治連合会が平成27年度琵琶湖市民清掃に係る経費として支出したもののうち、清掃参加関係者への弁当代以外の経費については、運搬車両提供協力謝礼として報償費110,000円、ポリ袋・軍手代等として消耗品費50,908円、飲み物代として食糧費6,022円、実施詳細資料印刷代として印刷製本費16,110円、計183,040円については、全て実践本部活動助成金交付規程で助成対象経費として認められていることから、何ら違法な支出ではない。

また、T自治連合会から平成27年7月10日に実践本部に提出された平成27年度琵琶湖市民清掃に係る収支決算書に添付されている平成27年6月22日付け、額面85,625円の領収書には、「ごみ袋等」との記載で当該領収書からはその明細が不詳であるが、当該領収書には明細書が存している。当該明細書には、「大津市指定ごみ袋大 45L 5枚」、数量108を始め、商品名、数量、単価等が記載されており、購入品目の詳細は明

らかにされている。

したがって、平成27年6月22日付け、領収書記載の額面85,625円の使途は明確であり、かつ、琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金交付規程で助成対象経費として認められているものであることから、何ら違法な支出ではない。

実践本部では、会計事務及び一般事務を行う臨時職員を雇用されているが、これは、事務局を引き受けている大津市が、平成24年度に監査委員から「各種団体の経理事務は、自主管理への移行に向け、理解を得られるよう努められたい」と指摘を受けたためである。この臨時職員の主な業務の量は、会計事務に係る伝票処理が年間約70件、琵琶湖市民清掃を適正かつ円滑に実施するために参加登録団体に対し資料配布等を行うとともに一般市民等に対する広報啓発等に係る文書発送が年間約500通、起案書（稟議書）等のファイリングが年間約100件である。

実践本部には、「会計」、「事務局長」等の役職があるが、これらの者が自らの職業や家庭生活の傍らボランティアとして行うには膨大な事務量があり、別途これを処理する専任の実務担当者が必要であることから週1日勤務を基本とした臨時職員を雇用されており、この雇用及び雇用に係る経費の支出は必要かつ妥当なものである。

### 3 平成27年度琵琶湖市民清掃に係る委託業務について

琵琶湖市民清掃は、平成27年度までは、地域の清掃活動で発生した一般廃棄物等を北部地域は大津市北部廃棄物最終処分場まで、また、南部地域は大津市大田廃棄物最終処分場まで運搬し、各処分場で処理していた。

大田廃棄物最終処分場では、場内のスペース上の関係で、各地域から運搬されてきた一般廃棄物等を仮置き、選別することが困難であったことから、大田廃棄物最終処分場に近接する土地を一時仮置き場所とし、その場所において、草木類、かん、びん、ペットボトル、土砂の分別作業を行っていた。

平成27年度琵琶湖市民清掃においては、前述の作業のうち土砂の破袋作業について「琵琶湖市民清掃ごみ及び泥類処理補助業務」として、平成27年6月26日付けでRに委託しており、その業務内容は、土砂が入った土のう袋の破袋作業と破袋後の土砂と土のう袋の分別である。

ここで、琵琶湖市民清掃で発生する土砂であるが、これは、地域の水路等に堆積した土、砂が集められたものであり、水分を含んでいるものもあることから泥類と記載しているが、いわゆる自然物である土砂であり、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する廃棄物ではない。

したがって、土砂が入った土のう袋の破袋と破袋後の土砂と土のう袋を分別する行為は、一般廃棄物収集運搬業の許可は不要であり、何ら違法性はない。

また、「琵琶湖市民清掃ごみ処理補助（泥類の運搬及び廃棄）業務」として、平成27年6月26日付けでQに委託しており、その業務内容は、前述のRが土砂が入った土のう袋の破袋し土砂と土のう袋に分別した後の土砂を、バックホウ等の重機を用いてダンプトラックに積み込んで大田廃棄物最終処分場まで運搬し、廃棄するものである。

前述のとおり、土砂は廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する廃棄物ではない。

したがって、分別後の土砂を運搬する行為は、一般廃棄物収集運搬業の許可は不要であり、何ら違法性はない。

### 4 平成28年度琵琶湖を美しくする運動実践本部事業補助金について

1で意見を述べているとおり、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第7条第1項ただし書では、一般廃棄物の排出者自らが収集運搬する場合は、一般廃棄物収集運搬業の許可は不要と規定されている。

琵琶湖市民清掃における一般廃棄物の収集運搬方法は、平成28年度に見直しを行っているが、平成27年度までは琵琶湖市民清掃で発生した一般廃棄物は排出者自らが処分場まで直接運搬する方法をとっていたところ、平成28年度は、各自治会に集積所を設定し、琵琶湖市民清掃で発生した一般廃棄物を排出者自ら集積所まで運搬し、集積所から市の廃棄物処分場までの運搬は市から委託を受けた業者が行う方法に変更したものである。

各自治会に集積所を設定したことにより、一般廃棄物の運搬距離は格段に短くなったが、清掃場所が集積所から離れている場合や人力だけでは運搬が困難な廃棄物などの運搬のために車両を使用することは想定しており、平成28年度においても琵琶湖を美しくする運動実践本部活動助成金交付規程でトラックの借上げ料は助成対象経費として認められている。

したがって、車両の借上げ料として支出されている経費については、違法な支払ではなく、また、不要な支出にも当たらない。

### 5 琵琶湖市民清掃に関する市の委託業務について

地方自治法第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、と規定されており、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。

これは、地方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判断することができる。そして、その例外的な方法の1つである随意契約による場合は、手続が簡略で経費の負担が少なく済み、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あることから、地方自治法施行令第167条の2第1項は、前述の地方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ものと考えられる。

また、最高裁判決においては、競争入札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なく、その契約では多少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その契約の目的、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その契約の性質に照らし又はその目的を達成する上でより妥当であり、ひいては普通地方公共団体の利益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り、こ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述の地方自治法及び同法施行令の趣旨を踏まえ、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普通地方公共団体の契約担当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。

(1) 平成27年度の琵琶湖市民清掃における委託契約について

本件委託業務の内容の概要は、平成27年7月5日（日）（荒天時は同月12日（日）又はその両日）に実施される琵琶湖市民清掃で、市内北部地域から北部廃棄物最終処分場へ、並びに南部地域から大田廃棄物最終処分場近くの仮置場及び大津クリーンセンター最終処分場へそれぞれ搬入されたごみを受け入れ、及びそのごみのうち、燃やせるごみについては各最終処分場から各焼却施設へ、それ以外のごみについてはそれぞれ指定の処理施設へ搬入した業務である。

具体的には、適正処理困難物等並びに土石類及び草木等に係る受入れ及び各処理施設への搬入である。

ア 適正処理困難物等に係る受入れ及び各処理施設への搬入

(7) 琵琶湖市民清掃の当日（午前8時から正午まで）において、市民が各処理施設へ搬入するごみを次の区分により受け入れ、車両に積み込むこと。

- ・大型ごみ（適正処理困難物を含む。）
- ・燃やせないごみ
- ・燃やせるごみ

(4) 琵琶湖市民清掃後、本市が指定する期日までに、ごみの区分により受入れ場所から次の処理施設へ搬入すること。

- a 北部クリーンセンター（大津市伊香立北在地町272番地）へ搬入するもの
  - ・大型ごみ
  - ・燃やせるごみ
- b 環境美化センター（大津市膳所上別保町785番地の1）へ搬入するもの
  - ・燃やせるごみ
- c 大津クリーンセンター（大津市大石中六丁目5番1号）へ搬入するもの
  - ・大型ごみ（適正処理困難物を含む。）
  - ・燃やせないごみ

イ 土石類及び草木等に係る受入れ及び処理施設への搬入

琵琶湖市民清掃の当日（午前8時から正午まで）は土石類及び草木等を受け入れ、土石類においては、土のう袋と土石類を分離させる。翌日は大田廃棄物最終処分場に搬入された草木類は市外の処理施設へ搬出するためコンテナに積み込みを行うことであった。

次に大津市は、平成27年度にWに対して次の業務を委託している。

ア 一般廃棄物（適正処理困難物）解体業務

委託期間は平成27年4月1日から平成28年3月31日までで、その業務内容は市内の一般家庭から排出される適正処理困難物の分解解体業務等である。

イ 一般廃棄物（大型ごみ等）の収集運搬業務

委託期間は平成27年4月1日から平成28年3月31日までで、その業務内容は市内の一般家庭から排出

される大型ごみ等の収集運搬業務である。

ウ 一般廃棄物（破碎可燃物）市外搬出業務委託

委託期間は平成27年4月1日から平成28年3月31日までで、その業務内容は大津クリーンセンターに搬入される大型ごみ等を破碎した後の破碎可燃物のYへの運搬業務である。

次に随意契約の具体的な理由は、次のとおりである。

ア Yへの燃やせるごみの運搬をWに委託しており、本市民清掃の燃やせるごみもコンテナを使用し同様の収集運搬をするため、一連の処理が効率的にできる。

イ 琵琶湖市民清掃では短期間に大量のごみを受け入れるが、Wは、本市の大型ごみ等の収集運搬業務を受託していることから、作業員はごみの分別に精通しており、的確な判断で、迅速かつ丁寧に対応し円滑な受入作業ができる。

ウ Wは、市民清掃に必要な重機（フォーク付きバックホウ・ショベルローダー）を保有しており、また、その操作に当たってごみを破碎処理する高い技術を有している。

Wはこのように適正かつ確実に業務を実施できる唯一の業者であることから、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定により随意契約をしたものである。

したがって、本件委託業務は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定するところによる随意契約に該当するため、何ら違法性はない。

なお、大田廃棄物最終処分場の仮置場については、同処分場の中に当日作業を行うだけのスペースがないために設置したものである。

(2) 平成28年度の琵琶湖市民清掃における委託契約について

請求は、W他4社に対する合計の支出金で請求されているが、契約自体は、Wと他の4社（X1他3社）と別々の契約を締結している。

Wに委託した業務の概要は、平成28年6月19日（日）から同年7月3日（日）に実施される琵琶湖市民清掃で、南部地域から大田廃棄物最終処分場の近くにある仮置場へ搬入された土砂について、土のう袋を破袋し、土砂は大田廃棄物最終処分場へ、土のう袋は環境美化センターへ搬入する業務である。

なお、土のう袋の中に土砂以外のごみが入っていた場合は、ごみを分別した上で、環境美化センター及び大津クリーンセンターへ搬入する。

具体的にはごみの区分ごとに車両へ積み込み、仮置場から次の処理施設へ搬入することである。

ア 燃やせるごみ（土のう袋を含む。）

環境美化センター（大津市膳所上別保町785番地の1）

イ 土砂

大田廃棄物最終処分場（大津市大石曾束町1092番地）

ウ 燃やせないごみ

大津クリーンセンター（大津市大石中六丁目5番1号）

次に大津市は、Wと平成27年度と同様の委託契約をしている。

この委託業務に係る契約金額は413,100円であり、この額は地方自治法施行令第167条の2第1項第1号の規定によるいわゆる少額随意契約をすることが可能な金額（本市においては、大津市契約規則第18条第6号の規定により、50万円以下）である。

また、平成27年度の随意契約理由のイ、ウと同じ理由により、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定による随意契約が認められる場合にも該当するものである。

したがって、Wとの随意契約には、何ら違法性はない。

次に、X1他3社との契約であるが、当該業務は、琵琶湖市民清掃において排出された一般廃棄物を市が収集し、処分施設まで収集運搬するための業務である。琵琶湖市民清掃の活動は、市が年間を通じ市内4地域に分けて4業者に委託している定期収集業務地域内を各3分割し、分割地域ごとに実施日が設定された。各実施日においては平均約2万2千人が参加し、集積所は平均約400箇所となり、集積所には、草、木の枝、散在性の燃やせるごみ、散在性の燃やせないごみ等の多質多量のごみが搬出される。

これに対応する収集委託業務は、実施日において委託者（大津市）と緊密に連絡を取り合い、各学区の清掃活動状況を把握し、その排出状況に応じ、迅速かつ効率的に適切に分別収集し、速やかに処理施設へ運搬することが求められる。そのためには、第一に事務連絡が的確に行える組織であること、第二に廃棄物を分別する能力を有する作業人員がいること、第三に収集・搬入ルートを知っていること、第四に効率良く収集するための機材、車両等を所有していること、第五に収集・運搬時の安全確保、交通安全への配慮が行われていること等の条件を満たしていることが必要となる。

特に先に述べた速やかな収集運搬については強く求められるが、収集地域には狭隘箇所等もあり、また集積箇所の決定から実施日までが短期間であることから、その地域の収集経路を熟知していなければその

達成は困難である。その収集経路は家庭系ごみの収集運搬業務を行っている者が最も熟知している。また、家庭系ごみの収集運搬業務を行っている者は、他の条件も全て有しており、これらの業務を最も適正かつ確実にできる唯一の業者であると判断できることから、当該業者と随意契約をしたところである。

したがって、X 1 他 3 社との委託業務は、Wとの契約同様、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定による随意契約が認められる場合に該当するものであり、何ら違法性はない。