

平成20年2月1日

請求人 様

川西市監査委員 井上 忠 弘

川西市監査委員 中西 倭 夫

川西市監査委員 吉 富 幸 夫

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成19年12月3日付で提出のありました住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。

## 住民監査請求に係る監査結果報告書

### 第1 請求人

住所  
氏名

### 第2 請求の受理

本請求書は平成19年12月3日付で提出があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年12月12日に受理した。

### 第3 請求の要旨

提出された請求の要旨（請求書原文等を要約）は、次のとおりである。

#### 1 主張事実

当市美化推進部は、平成12年度より事業者から排出された発泡スチロール（トロ箱）を資源化すべく、随意契約で A社 に委託しており、平成18年度の委託料は約2,017万円で、資源化された発泡スチロール量は45 tになっている。

(1) 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。）に違反している。

事業者から排出された（事業系）発泡スチロールは、廃棄物処理法第2条第4項の規定により産業廃棄物である。産業廃棄物は同法第3条に、「事業者自らの責任において適正に処理しなければならない」とあり、当然のことながら他市町は、これを産業廃棄物として扱い処理施設に搬入させず、他市町の事業者は、自らの責任において産業廃棄物処理業者に処理を委託し、市町村の処理施設には搬入していない。ところが当市は、産業廃棄物である発泡スチロールを市の許可業者に委託して、積極的に収集し、資源化している。

また、廃棄物処理法第11条第2項による市町村が処理する必要があると認める産業廃棄物の処理をその事務として行う場合にあっては、条例や要綱に規定しないと処理することはできない。

(2) 不当に高い委託をしている。

いくつもある資源化の中で、異常に高い処理法を採用し、是正することなく今もそれを継続している。当市は、平成14年11月から平成17年度末まで、ペットボトル以外のプラスチックをRPF（古紙及び廃プラスチックから作った固形燃料）で資源化していた。この時、発泡スチロールも一緒にRPFで資源化すれば安く資源化できたのにしなかった。平成18年度には、2,017万円の委託費で発泡スチロール45 tを資源化しているから1 t当たりの処理費が、約44万8千円になる。プラスチック資源化コストの平成18年度の相場は、（財）日本容器包装リサイクル協会が提示している再商品化委託単価（89.1円/kg＝1 t当たり8万9,100円）が参考となる。このことから当市が如何に高額な資源化手法を選択しているかがわかる。当市の容器包装プラスチック

の再商品化を運賃込みで、(財)日本容器包装リサイクル協会が B社 と契約した額は、1 t 当たり10万1,850円であるから、当市の現行資源化コスト(44万8千円)は、一般的資源化コストの約4.4倍にもなる。一方で、当市は成果物を132万3千円(平成18年度決算)で売却し、歳入があると称しているが、それを差し引いても相場の資源化コストと同額程度にならず、市の損害額は、1 t 当たり約30万円にもなる。発泡スチロールは、成分的にも他の複雑なプラスチック類と違い単純で焼却しても安全なものであり、しかも量的に少なく焼却可能なものをわざわざ、資源化する必要もなく、ましてや異常に高額な熔融・成型というマテリアル・リサイクルを財政難の当市が採用する必要が無い。産廃業者によるプラスチックの資源化コストで1 t 当たり3万円というものもある。それと比較すれば当市のそれは約15倍の不当に高い資源化手法を採用していることになる。

(3) 違法な随意契約を結んでいる。

随意契約とは、その委託業者しか特技を持っていない場合に許される契約方式であり、本件のように他の多くの事業者もノウハウを持っている事業の契約は競争入札にすることが法律で決められている。にもかかわらず、当市は平成12年度から違法な随意契約を更新し続けている。

## 2 措置請求内容

平成18年度「廃プラスチックの内、特定発泡スチロールの再利用に関する委託料」2,017万2,072円及び平成19年度同契約に関する委託料・4 t 車1台当たり8万1,339円分の随意契約が違法、不当な契約であることを確認し、大塩市長にその金額の返還と早急に是正する勧告をすることを求める。

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項について

請求人から提出された請求書、事実証明書、陳述内容及び追加提出された証拠書類から、監査対象事項については、次の3点とした。

事業系発泡スチロールの処理及び資源化に伴う委託業務に関して、

- (1) 事業系発泡スチロールの処理を市が行うことが違法であるか。
- (2) 焼却可能であるにもかかわらず、高いコストをかけて資源化していることにより、不当に高額な業務委託料を支出しているのか。
  - ア 焼却可能であるにもかかわらず資源化していることが不当であるか。
  - イ 不当に高額な業務委託をしているか。
- (3) 当該委託業務について、随意契約を締結したことが違法であるか。

### 2 監査対象部局

美化推進部美化推進室環境業務課

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成19年12月20日に設けた。当日は請求人が出席して、新たな証拠を提出すると

ともに陳述を行った。

#### 4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成19年12月26日に美化推進部長、美化推進室長、環境業務課長及びその他関係職員の出席を求め、当該業務及び委託契約の内容並びに請求人の主張等に関する事情聴取を行った。

#### 5 監査の期間

平成19年12月3日から平成20年1月31日まで

### 第5 監査の結果

本件請求の監査の結果は、地方自治法第242条第8項の規定に基づき、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

本請求に係る措置の必要を認めない。

監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

#### 1 監査対象事項の概要

(1) 本市の廃プラスチック類（発泡スチロールを含む）の処理について

##### ア 廃プラスチック類の処理経緯

昭和55年 一般家庭から排出された（家庭系）プラスチック類の分別収集を開始（粗大ごみと合わせて収集）。プラスチックごみは直営で収集し、C社 尼崎工場へ搬入し助燃剤として再利用されていた（運搬は委託、処理費用は本市負担）。

平成4年 A'社（現在の社名はA社）に廃プラスチック類の処理業務を委託（溶融化し助燃剤として再利用）。

平成8年 家庭系プラスチック類の単独収集を開始。  
発泡スチロールの再資源化を開始（A社に委託し、溶融、成型処理後の成果物はA社と引取先であるD社とで別途契約し引き渡されている。）。  
※平成8年度以前の事業系発泡スチロールは事業系一般ごみの中に混載されて排出され、焼却されていたと推察される。

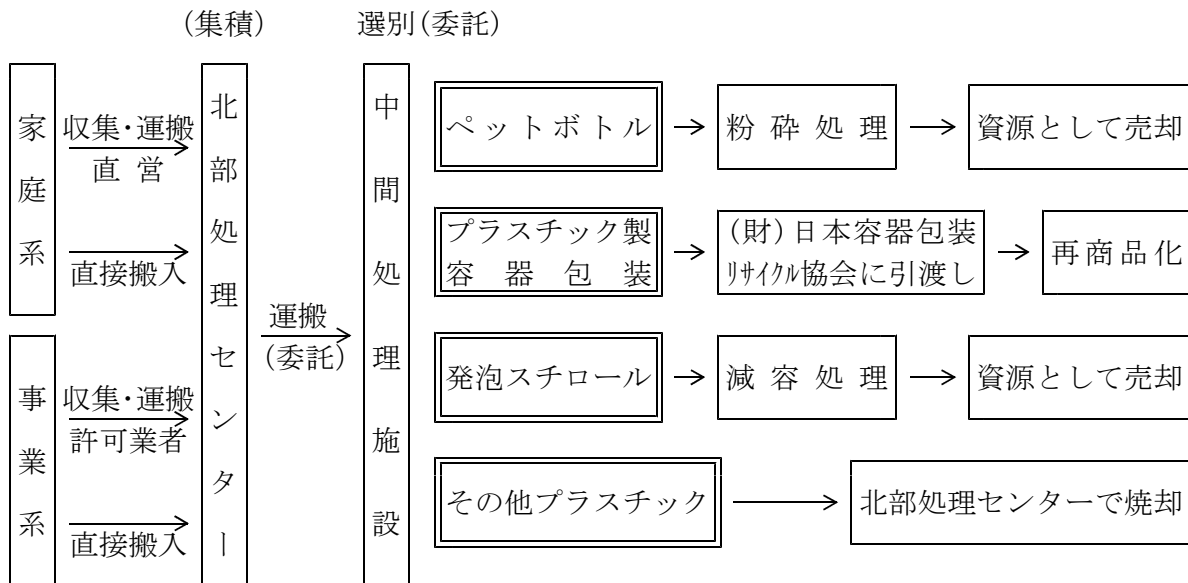
平成12年 発泡スチロールを溶融、成形した後の有価物の売却収入を市収入とする（市とD社とで売買契約）。

平成14年 北部処理センターのダイオキシン対策改造工事が完成。  
廃プラスチックの固形燃料化処理を実施。

平成18年 廃プラスチック類について、容器包装リサイクル法に基づく再商品化を委託（ペットボトル、発泡スチロール、プラスチック製容器包装〔容器包装リサイクル法により再商品化の対象となるプラスチック〕以外は焼却）。

イ 廃プラスチック類の処理状況

本市の廃プラスチック類の処理状況（平成18・19年度）は次のとおりである。



廃プラスチック類のうち、家庭系については、プラスチック類全般を一括して袋排出されたものを直営にて収集、運搬し、北部処理センターの集積場所に搬入している。

事業系についても、事業者から委託を受けた許可業者が収集、運搬したものが北部処理センターに搬入されている。

集積場所に搬入された廃プラスチック類については、再利用、再資源化を図るため、再資源化処理を委託する業者の中間処理施設へ運搬され、手選別作業により、ペットボトル、プラスチック製容器包装、発泡スチロール、その他プラスチックに選別されている。

ペットボトルは、粉碎処理を行い、資源物として売却している。

プラスチック製容器包装は、(財)日本容器包装リサイクル協会が委託した再商品化事業者に引き渡されている。

発泡スチロールは、中間処理施設での選別後、同場所において溶融・成型処理を行い、他のプラスチック製品の原料などの再資源化物として売却している。なお、事業系発泡スチロールについては、北部処理センターに搬入された時点で概ね分別されているが、中間処理施設において、発泡スチロールに付着した紙類、混入している他のごみ類を除去するなど、さらに選別した上で、家庭系の発泡スチロールと合わせて溶融処理されている。家庭系の白色トレイについては、プラスチック製容器包装として、(財)日本容器包装リサイクル協会に引き渡されている。

また、選別したペットボトル、発泡スチロール、プラスチック製容器包装以外のプラスチックについては、再度、北部処理センターに搬送し、焼却処分を行っている。

ウ 発泡スチロールの処理実績等について

発泡スチロールの年間処理量、処理後の溶融物売払い量等の年度別推移は次のとおりである。

年 度	16年度	17年度	18年度	19年度(※2)
年間処理量(※1)	94.5トン	88.8トン	78.8トン	48.5トン
溶融物売払い量	54.3トン	47.5トン	45.0トン	25.7トン
売払い単価	5.25円/kg	10.5円/kg	29.4円/kg	31.5円/kg
溶融物売却収入	285,282円	499,170円	1,323,000円	808,605円

※1 北部処理センターからの搬出量を記載している。

※2 平成19年度は各項目とも11月末現在の数値である。

上記のとおり、処理量に比べ溶融物売払い量が少なくなっているが、これは、発泡スチロールを選別、溶融処理する過程において、他のごみや水分等が除去されることなどによるものである。

溶融された発泡スチロールは、ブロック状に成型され、再商品化事業者 D社 に売却されている。売却に関しては、本市と D社 とで売買契約を締結しており、年間売却収入は、平成18年度が1,323,000円、平成19年度が808,605円（11月末現在）で、それぞれ本市に歳入されている。

## (2) 発泡スチロールの再利用に関する委託契約について

本件監査対象事項である平成18年度及び19年度の「発泡スチロールの再利用に関する業務」に係る委託契約の概要は、次のとおりである。

区 分	平成18年度	平成19年度
委 託 名 称	廃プラスチック類の内、特定発泡スチロールの再利用に関する委託業務	
委 託 業 者	A社	
委 託 内 容	①北部処理センターに回収された発泡スチロールの委託業者 処理工場への運搬 ②発泡スチロールを選別・溶融・成型処理後、再商品化事業者へ引渡し	
委 託 期 間	4月1日～3月31日	4月1日～3月31日
契 約 方 法	随意契約 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号 川西市契約規則第34条ただし書き(単独随意契約)	
委 託 料 単 価 (消費税を含む)	4トン車1台につき 81,339円	4トン車1台につき 81,339円
年間運搬車両台数	248台	154台(※)
年間委託金額(税込)	20,172,072円	12,526,206円(※)

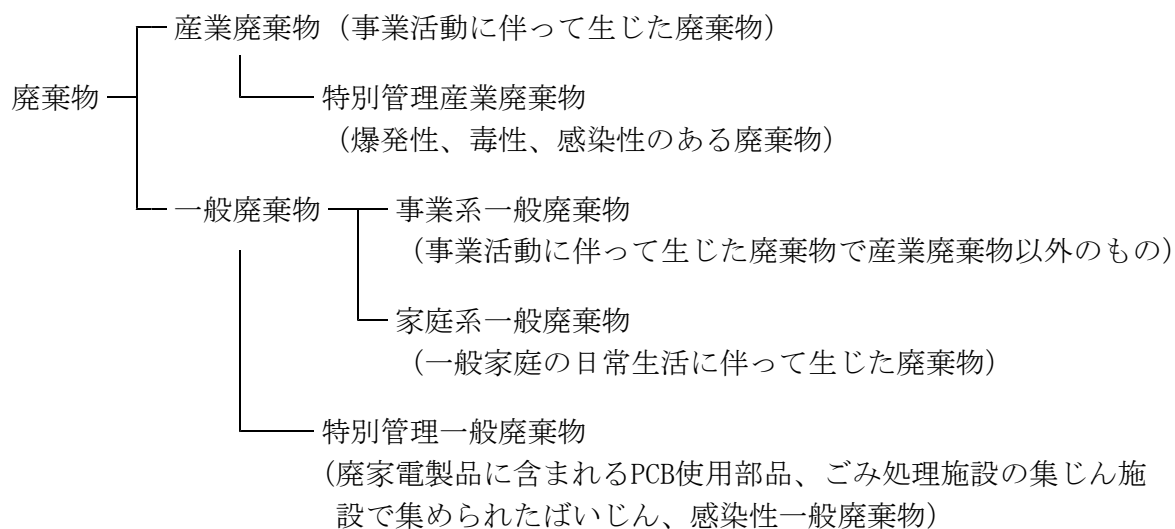
※平成19年度は11月末現在

平成18年度及び19年度における委託業者の選定方法は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（契約の性質又は目的が競争入札に適しないもの）及び川西市契約規則第34条ただし書き（2人以上からの見積書徴収の例外規定）を適用して、特定1者を指名しての単独随意契約により行っている。

### (3) 産業廃棄物の処理について

#### ア 廃棄物の区分

廃棄物処理法に基づく廃棄物の区分（概略）は、次のとおりである。



廃棄物処理法では、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類、その他政令で定める廃棄物を産業廃棄物とし（同法第2条第4項、同法施行令第2条）、それ以外はすべて一般廃棄物（同法同条第2項）と定義している。つまり、家庭から排出される廃棄物はすべて一般廃棄物（家庭系一般廃棄物）に、事業者から排出される廃棄物は産業廃棄物と一般廃棄物（事業系一般廃棄物）にそれぞれ分類されている。また、爆発性、毒性、感染性その他の人の健康又は生活環境に係る被害を生ずるおそれがある性状を有するものとして、特別管理産業廃棄物、特別管理一般廃棄物が定められている。

#### イ 産業廃棄物の区分

廃棄物処理法で規定された産業廃棄物を区分すると概ね次のとおりとなる。

	種類	具体例
あらゆる事業活動に伴うもの	(1) 燃え殻	石炭がら、焼却炉の残灰、炉清掃残さ、その他焼却かす
	(2) 汚泥	排水処理および各種製造業生産工程で排出された泥状のもの、活性汚泥法による余剰汚泥、ビルピット汚泥、カーバイトかす、ベンナイト汚泥、洗車場汚泥等
	(3) 廃油	鉱物性油、動植物性油、潤滑油、絶縁油、洗浄油、切削油、溶剤、タールピッチ等
	(4) 廃酸	写真定着廃液、廃硫酸、廃塩酸、各種の有機廃酸類等、すべての酸性廃液
	(5) 廃アルカリ	写真現像廃液、廃ソーダ液、金属せっけん液等、すべてのアルカリ性廃液
	(6) 廃プラスチック	合成樹脂くず（発泡スチロールを含む）、合成繊維くず、合成ゴムくず等、固形状、液状のすべての合成高分子系化合物
	(7) ゴムくず	生ゴム、天然ゴムくず

あらゆる事業活動に伴うもの	(8) 金属くず	鋼鉄、非鉄金属の研磨くず切削くず等
	(9) ガラスくず、コンクリートくず及び陶磁器くず	ガラス類（板ガラス等）、製品の製造過程等で生じるコンクリートくず、インターロッキングくず、レンガくず、石膏ボード等
	(10) 鉱さい	鋳物廃砂、電炉等熔解炉かす、ボタ、不良石炭、粉炭かす等
	(11) がれき類	工作物の新築、改装または除去により生じたコンクリート破片、その他これらに類する不要物
	(12) ばいじん	大気汚染防止法に定めるばい煙発生施設、ダイオキシン類対策特別措置法に定める特定施設または産業廃棄物焼却施設において発生するばいじんであって集じん施設によって集められたもの
特定の事業活動に伴うもの	(13) 紙くず	建設業に係るもの（工作物の新築、改装または除去により生じたもの）、パルプ製造業、製紙業、紙加工品製造業、新聞業、出版業、製本業、印刷物加工業から生ずる紙くず
	(14) 木くず	建設業に係るもの（範囲は紙くずと同じ）、木材または木製品製造業（家具製品製造業）、パルプ製造業、輸入木材卸売業から生ずる木材片、おがくず、バーク類等
	(15) 繊維くず	建設業に係るもの（範囲は紙くずと同じ）、衣服その他繊維製品製造業以外の繊維工業から生ずる木綿くず、羊毛くず等の天然繊維くず
	(16) 動植物性残さ	食料品、医薬品、香料製造業から生ずるあめかす、のりかす、醸造かす、発酵かす、魚および獣のあら等
	(17) 動植物系固形不要物	と畜場において処分した獣畜、食鳥処理場において処理した食鳥
	(18) 動物のふん尿	畜産農業から排出される牛、馬、にわとり等のふん尿
	(19) 動物の死体	畜産農業から排出される牛、馬、にわとり等の死体
(20) 以上の産業廃棄物を処分するために処理したもので、上記の産業廃棄物に該当しないもの（例えばコンクリート固形化物）		

上記の表のとおり産業廃棄物に該当するのかどうかについては、廃棄物の種類によって、あらゆる事業活動に伴うものと特定の事業活動に伴うものとに区分されている。特定の事業活動に伴う廃棄物は、限定した業種から排出された廃棄物のみ産業廃棄物とし、それに該当しない業種から排出された廃棄物は産業廃棄物ではなく一般廃棄物となる。例えば、出版・製本業等から排出される「紙くず」は産業廃棄物であるが、一般のオフィスから排出される「紙くず」は一般廃棄物である。これに対し、廃プラスチックのようにあらゆる事業活動に伴うものに区分されている廃棄物については、事業所から排出される廃棄物はすべて産業廃棄物に区分される。

したがって、発泡スチロールは上記表(6)廃プラスチックに分類されるため、すべての事業所から排出された発泡スチロールは産業廃棄物といえることができる。

#### ウ 廃棄物の処理責任について

##### (ア) 一般廃棄物の処理責任

一般廃棄物の処理については、廃棄物処理法第6条の2第1項で「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、及び処分しなければならない。」と定め、その処理責任は市町村にあるとともに、同法第3条第1項で「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」と定められており、事業者にも責務があるとされている。

(イ) 産業廃棄物の処理責任

産業廃棄物の処理については、廃棄物処理法第3条第1項で「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」と、また、同法第11条第1項で「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。」と定められており、産業廃棄物の処理責任は排出した事業者にあるとしている。

エ 市町村による産業廃棄物の処理について

廃棄物処理法第11条第2項において、市町村は、「一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」とされている。

このことについて国は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の施行について（依命通達）」（昭和46年10月16日環第784号厚生事務次官通知）において、地方公共団体の産業廃棄物の処理として「市町村及び都道府県は、その管轄区域内における企業活動の実態、産業廃棄物の排出実態等を考慮し、広域的に処理することが適当であると認められる産業廃棄物その他地方公共団体による処理が生活環境の保全の見地から必要であると認められる産業廃棄物について、その処理事業を実施することができるものであること。」とし、市町村が産業廃棄物を処理することについて一定の方向性を示しているが、具体的な基準や指針等は示されていない。

オ 他市の状況について

近隣市（尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市及び三田市の6市）における発泡スチロールの処理状況及び産業廃棄物の処理に関して、条例等における産業廃棄物処理に関する規定の状況は次のとおりである。

市名	発泡スチロールの処理方法	事業系発泡スチロールの搬入状況	条例等における産業廃棄物処理に関する規定
尼崎市	焼却	なし	規定していない
西宮市	焼却	あり	規定している
芦屋市	焼却	なし	規定している
伊丹市	プラスチック製容器包装として処理	なし	規定していない
宝塚市	大量の場合は色ペットボトルとともに売却、少量の場合は焼却	なし	規定している
三田市	焼却	なし	規定していない
川西市	熔融処理後に再資源化	あり	規定していない

※ 美化推進部調査資料及び監査委員事務局調査（平成19年12月）

発泡スチロールの処理について、本市と同様に発泡スチロールを単体で資源化している自治体はなく、伊丹市がプラスチック製容器包装として再商品化をしているほか、宝塚市は大量に出た場合に色ペットボトルとともに売却しており、他の市は燃えるごみとして焼却している。また、事業系発泡スチロールを受け入れているのは西宮市のみで、燃えるごみとして焼却している。そして、西宮市、芦屋市、宝塚市が産業廃棄物の処理を行うことができる旨を条例又は規則で規定している。具体的にどのような産業廃棄物を処理することができるかについては、各市とも紙くず、木くずなどが規定されているほか、市長が特に必要と認めたものを処理することができるとしている。各市とも廃プラスチック類については、特に規定されていない。

#### カ 産業廃棄物の処理手数料

本市では産業廃棄物の処理に伴う手数料について、条例に規定しておらず、事業系発泡スチロールの処理手数料は、川西市廃棄物の処理及び清掃に関する条例第15条に定める一般廃棄物処理手数料を適用しており、10kg当たり50円としている。これに平成18年度の発泡スチロールの処理量78.8 t を乗じると394,000円となる。同様に平成19年度の処理量48.5 t（11月末現在）を乗じると242,500円となる。

なお、近隣市では、芦屋市及び宝塚市が産業廃棄物の処理に伴う手数料を条例で規定している。産業廃棄物の処理手数料は、両市とも一般廃棄物と同額となっている。

#### (4) 発泡スチロールの処理方法について

##### ア 発泡スチロールの性質

発泡スチロールは断熱性や緩衝性に優れており、軽くて水を通さない性質であるため、農水産物容器や食品容器のほか家電製品等の緩衝材や断熱材など、様々な用途に使用されている。原料はポリスチレンという炭化水素から作られており、製品の98%（体積比）が空気できている。また、発泡スチロールは成分が炭素と水素からできている。単独で燃やせばダイオキシンは発生しないとされている。

発泡スチロールは、焼却すると重油並みの高い発熱量（約10,000kcal/kg）を有するため、処理能力の低い焼却施設にあっては、攪拌作業や温度制御をこまめに行い焼却炉や機器等の損傷を防止する必要がある。北部処理センター焼却炉のプラントメーカーによると、発泡スチロールを焼却処理する上での留意点について、「発熱量が高いので、焼却量低下の要因となり、仮にごみ処理能力を超えるような運転をした場合、焼却炉がオーバーワーク（過負担）状態になり、機器の異常損耗や機能低下を招く要因となる。」としている。

##### イ 発泡スチロールのリサイクルについて

発泡スチロールは、ほとんどが単一素材であるため分別が容易で、熱や溶剤・圧縮により体積を減らす減容が可能であり、リサイクル特性に優れているといえる。

リサイクルは、大きく分けてマテリアル・リサイクルとサーマル・リサイクルという2通りの方法がある。

①マテリアル・リサイクルは、使用済みのプラスチックを溶かすなどして、もう一度プラスチック製品に再生し、利用することをいう。本市の発泡スチロールの処理はこの方法でリサイクルされている。また、マテリアル・リサイクルの一種としてケミカル・リサイクルがあり、これは、プラスチックが炭素と水素からできている

ことを利用し、熱や圧力を加えて、元の石油や基礎化学原料に戻してから、燃料等に再生利用することをいう。

②サーマル・リサイクルは、燃やした時の高温の熱をエネルギーとして利用し発電などに利用することをいう。RPF等への固形燃料化はこの方法である。

発泡スチロール再資源化協会の調査によると、平成18年の発泡スチロールの回収対象量168万5千tの内、マテリアル・リサイクルが45.0%、サーマル・リサイクルが28.9%で合わせて73.9%がリサイクルされており、26.1%が埋立又は焼却処分されている。

#### (5) 本市のダイオキシン対策について

平成14年12月から排ガス中のダイオキシン類排出濃度基準が強化されたことに伴い、本市の北部・南部処理センターについてもダイオキシン対策として焼却設備の改造工事が実施されており、北部処理センターについては平成14年3月に、南部処理センターについては平成15年3月にそれぞれ完成している。

## 2 判断

### (1) 事業系発泡スチロールの処理を市が行うことが違法であるか

廃棄物処理法では、廃棄物の処理責任は、一般廃棄物については市町村が、産業廃棄物については排出した事業者がその処理責任を負うこととされており、事業者は産業廃棄物の処理を自らの責任において行うことが原則とされている。

ただし、同法第11条第2項において、市町村は、「一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」と規定しており、市町村が産業廃棄物を処理することが認められている。

しかし、市町村が産業廃棄物を処理することについての基準は明確に規定されておらず、国において具体的な指針等も示されていないことから、産業廃棄物を処理するのかどうか、どのようなものをどのような範囲で処理するのかについては各自自治体の裁量により決定される事項であるといえる。

本市の事業系発泡スチロールについては、以前は排出量も少なく、事業系の一般ごみ等に混入されて搬入され、焼却されていたと考えられるが、発泡スチロールの増加に加え、焼却による環境汚染問題やダイオキシンの排出が社会問題となる中で、平成8年度より発泡スチロールの再資源化を開始している。このことについて美化推進部は、「比較的小規模の事業者が占める本市では、プラスチック類（発泡スチロール）の処理を個別処理に委ねることが他のごみとの混在排出につながることであり、ひいては焼却による環境汚染問題につながることを考慮した。現在も小規模の事業者が多く存する本市の事情は変わっていない。」と説明している。

また、再資源化を進めるに当たり、発泡スチロールの選別処理の効率化を図るため、事業者が発泡スチロールの分別を求めることとなったものである。

そのことにより、北部処理センターへ産業廃棄物である事業系の発泡スチロールが区分されて搬入されることとなり、産業廃棄物は事業者がその処理責任を負うという原則からすると、決して適切な状況でないことは承知するものである。しかし、発泡スチロールの処理について、環境汚染対策を目的として再資源化するとした市の方針に基づき行われているものであり、このことは、「生活環境の保全の見地から必要であると認められる産業廃棄物の処理を実施することができる」とする国の方向性にも

適合するものであることから、廃棄物処理法第11条第2項の規定を逸脱しているとはいえ、違法なものであるとは認められない。

次に、請求人は市町村が産業廃棄物の処理をその事務として行うには、条例や要綱に規定しなければならないと主張している。

確かに産業廃棄物の処理責任は事業者にあり、市町村が処理する場合には一定のルールを設け、そのルールを広く一般に知らしめることにより市民や事業者の理解を得るとともにルールに則って適切な運用をする必要があるといえる。

しかし、廃棄物処理法第11条第2項では、「一般廃棄物とあわせて処理することができる産業廃棄物その他市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」と規定しているものの、事務の内容を条例等で規定するかどうかについては定められておらず、各自治体の判断に委ねられているといえることができる。したがって、条例等に規定していないことをもって違法ということとはできない。

以上のとおり、当市が産業廃棄物である発泡スチロールを処理していること及び処理するに当たり条例等で規定していないことが、市長に付与された裁量権を逸脱し、又は濫用したものと認められず、その事務の執行は違法ということとはできない。

- (2) 焼却可能であるにもかかわらず高いコストをかけて資源化していることにより、不当に高額な業務委託料を支出しているのか。

請求人は、発泡スチロールは焼却可能であるにもかかわらず、それをわざわざ資源化し、ましてやいくつもある資源化の中で、異常に高額な溶融・成型処理であるマテリアル・リサイクルという再資源化手法を採用したと主張している。

ア 焼却可能であるにもかかわらず資源化していることが不当であるか

本市の発泡スチロールごみの処理については、平成8年度以前は排出量も少なく、他の一般ごみ等に混入され、焼却されていたと考えられる。平成8年度から家庭系廃プラスチックの分別収集を徹底したことに伴い、事業系の廃プラスチックの内、発泡スチロールの分別を求め、その処理を開始している。処理方法は、中間処理施設での選別後、溶融処理を行い、他のプラスチック製品の原材料などへの再資源化物として売却しており、現在まで同様の方法で処理を続けている。

当時、発泡スチロールを焼却せずに再資源化処理をしたことについて美化推進部は、周辺住民から廃プラスチックについては燃やさないで欲しいという要望があった。排ガス基準値が厳しくなる中でダイオキシンの排出が懸念された。発泡スチロールは高温で燃焼するため炉を傷める可能性があった。等の理由により再資源化処理を行ったと説明している。

また、他の廃プラスチックの処理方法である固形燃料化処理とは別の再商品化処理（マテリアル・リサイクル）を行った理由については、循環型社会システムを構築していくため、発泡スチロールは単一素材でできており再商品化が容易であるためとしている。

1市3町による新ごみ処理施設が当初は平成14年に完成（稼動）する予定であったため、ごみ処理のうち、本市が収集・運搬以降の処理過程を行うのは、平成14年に新施設が完成するまでの予定とされてきた。しかし、新施設の完成予定が平成18年、20年、21年と延期が繰り返されたため、発泡スチロールの処理についてもそのまま継続されてきたものである。

そして、本市においては、発泡スチロールを含めた廃プラスチック類の分別収集を開始した時点から、廃プラスチック類は焼却しないという方針の下で再資源化を図ってきた経緯があり、平成14年に北部処理センターにおけるダイオキシン類の排出抑制のための改修工事が完成した後も同様の処理を続けている。さらに、平成18年度よりペットボトル等を除くプラスチック製容器包装について、容器包装リサイクル法に基づく再商品化処理をしており、それに適合しない廃プラスチック類を焼却しているが、発泡スチロールは引続き従来の処理を続けている。

北部処理センターにダイオキシン対策改修工事が完成した時点、並びに容器包装リサイクル法に適合しない廃プラスチック類を焼却した時点で、発泡スチロールについても、焼却することも含めた処理方法を再度検討すべきであることは当然のことである。しかし、発泡スチロールは単独で燃やせば、ダイオキシンは発生しないとされているものの、塩素を含む物質と混合して焼却すると発生の要因となることが考えられることから、改修工事後もダイオキシン類の発生を極力抑制するため焼却しなかったこと、新ごみ処理施設が完成するまでに北部処理センターの焼却炉の機能低下を避ける必要があったこと、発泡スチロールは単一素材でできておりリサイクル特性に優れていること等を総合的に考慮して、焼却しないという方針の下で再資源化を図ってきた発泡スチロールを従来からの処理方法が適当であると判断していることについて、市長の裁量権の範囲を逸脱した著しい不当性があるとまでは認められない。

#### イ 不当に高額な業務委託をしているか

ごみ収集等の業務については、安定的、継続的な業務遂行が必要とされる業務の特性上から、廃棄物処理法施行令第4条第5号では、委託する際の基準のひとつとして、「委託料が委託業者にとってその業務を遂行するに足りる金額とすること」と規定している。これは当該業務の強い公共性に鑑み、業務遂行が安定的かつ確実なものであることを要するため、単純に経費面だけを考慮して業者選定することが適当ではないとの趣旨によるものである。そして、「受託業務を遂行するに足りる額」とは、業務の性質上、安定的、継続的に業務が遂行できるように、業務遂行に必要な費用を補償し、なお適正な利潤を加算したものと考えられている。この規定は、一般廃棄物の業務委託に関する規定であるが、地方公共団体が産業廃棄物の処理を委託する場合にも当然適用されるものである。

美化推進部では、委託業務を行うに当たり、業者から見積書を徴してその妥当性を検討している。

見積書の積算内容としては、当該業務を実施するに当たり、まず4 t車1台で1回当たりの発泡スチロールを運搬、処理するために必要な作業量、作業時間、所用人数等を算定し、業務を実施するために必要な経費（人件費、運搬車両等償却費、溶融機償却費、光熱水費等）を算出している。

美化推進部では、提出を受けた見積書について、人件費、車両等償却費、光熱水費等の積算額について検討を行い、当該金額が妥当と判断し契約したものである。この見積価格の積算については、廃棄物処理法の趣旨に沿って、安定的かつ確実な業務の遂行を重視するうえで一定の妥当性を有していると認められるため、当該業務に係る委託料が異常に高額であり、不当な公金の支出に当たるとまでは認められない。

また、本市の再資源化コストは、(財)日本容器包装リサイクル協会と再商品化事業者とのプラスチック製容器包装に係る委託単価(平成18年度・1 t当たり101,850

円)と比較して高コストであると請求人が主張していることについて、実際、本市の平成18年度発泡スチロール再商品化委託料は、年間委託料20,172,072円を処理量78.8tで割ると1t当たり約255,990円になり、上記の約2.5倍となっている。しかし、プラスチック製容器包装に係る委託単価は、本市で選別後のプラスチック製容器包装物を商品化・売却するための費用であり、再商品化事業者は複数の市町村から容器包装物を引き取る場合が多く、車両も10t車を使用するなどスケールメリットを生かした単価設定になっており、本市が発泡スチロールを北部処理センターから運搬後、手選別し、本市単独で減容化処理する費用とを単純に比較することはできない。

以上のとおり、焼却可能であるにもかかわらず、高いコストをかけて資源化していることにより、不当に高額な業務委託料を支出しているとは認められない。

(3) 当該委託業務について、随意契約を締結したことが違法であるか。

地方公共団体の契約は、一般競争入札により不特定多数の参加を求め、競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが原則であるが、特例として、地方自治法施行令第167条の2第1項の各号に掲げる一定の場合に限り、任意に特定の者を選定して随意契約による契約の締結が可能となっている。

発泡スチロールの再利用に関する業務委託に係る契約方法についてみると、同条同項第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」を適用して、運搬・処理委託業者を相手方としての単独随意契約を続けている。これについて美化推進部は、当該業務は、市内の発泡スチロールの処理事業立ち上げ業者であり、かつ、本市の廃プラスチック類再利用委託業務等プラスチック類のごみ処理業務に熟知し、実績のある業者に委託することが円滑に処理できるものとしてその理由を挙げている。

廃棄物処理法は、施行令第4条各号において、一般廃棄物の処理業務を委託する場合の基準として、受託者の資格要件、能力、委託料の額、委託の限界、委託契約に定める条項などについて詳細に規定し、その基準に則り委託業務が適切に遂行されることを期待しており、その業務の公共性に鑑み、経済性の確保等の要請よりも、適正な業務遂行を重視しているものと見ることができ、その委託契約の締結方法については、何ら触れられていないものの、専ら経済性の確保を目指す競争入札による方法にはこだわらず、いかなる契約方法をとるかは各市町村の裁量に委ねているものと解される。

以上のことを踏まえて、当該業務委託を「競争入札に適しない」として随意契約していることの可否について検討すると、本市では、廃プラスチック類をすべて、一旦、処理業者の中間処理施設に運搬し、そこで選別作業等を経て、廃プラスチック類がそれぞれ処理されていくという流れになっており、発泡スチロールについてもその流れに組み込む方がより効率的な処理ができるものであると同時に、発泡スチロールの溶融処理施設を有しているのは、市内では当該委託業者のみで、安定的かつ確実な業務の遂行を重視する考えに基づいて委託先を選定しているものであり、本業務について随意契約の方法により業者選定していることについては、市長の合理的な裁量の範囲内であり、違法又は著しく不当であるとは認められない。

### 3 結論

以上のとおり、(1)事業系発泡スチロールの処理を市が行うこと(2)焼却せずに不当に高いコストをかけて資源化していること(3)当該委託業務を随意契約により締結したことについては、いずれも違法又は著しく不当であるとは認められず、請求人が主張する

措置の必要を認めない。

なお、当該監査結果に関し、市長に対して以下のとおり要望したので申し添える。

### **(市長への要望書)**

本件請求事項である本市が事業系発泡スチロールの処理を行っていることについては、発泡スチロールを個別処理に委ねることが他のごみとの混在排出につながり、環境汚染問題を考慮した上で、本市が処理することが適当であると市長が判断したことが、廃棄物処理法第11条第2項の「市町村が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる」との規定により違法性はないとしたところである。

しかし、産業廃棄物の処理責任はあくまでも排出事業者にあるものであり、本来は事業者が自ら処理しなければならないことが原則である。

事業系発泡スチロールの処理を開始した当初は、排出量も多くなく、ダイオキシンの排出が社会問題となる中で処理を開始したものであるが、その後、排出量が増加していき、平成18年度での発泡スチロールの処理量は78.8tにのぼり、処理経費として多額の税金が使われていることも事実である。

市は、「中小事業者の個別処理に委ねることが他のごみとの混在排出につながり、ひいては焼却による環境汚染問題につながる」としているが、これは、事業者の知識・認識不足によって発生しているケースも多いと考えられるため、市が情報提供と適切な指導・助言を行うことによって防止する努力が必要である。また、産業廃棄物の処理は、その排出や処理の実態を調査・把握した上で、市が処理をしなければ生活環境の保全上支障が生ずると認められる部分についてのみ行うべきである。しかし、そうした努力や調査が十分に行われないうまま、すべての事業者を対象として事業系発泡スチロールの搬入を受け入れ、処理していることについては、産業廃棄物は事業者がその処理責任を負うという原則からすると、決して適切な状況ということとはできない。

さらに、本市が産業廃棄物の処理をするにあたり、条例等に規定していないことについて、違法ではないとしたところであるが、事業者には処理責任がある産業廃棄物の処理を市町村が行うに当たって、市が処理していること、発泡スチロールを含めて廃プラスチックのみ処理していることについては、当然、市民への説明責任を果たすことが求められているものであり、一定のルールを設け、そのルールを広く一般に知らしめることにより市民や事業者の理解を得るとともに、ルールに則って適切な運用をする必要があるといえる。

したがって、事業系発泡スチロールの処理を市が行う必要があるのかどうか、今後、十分な調査・検討を行い、その結果、どうしても市が処理する必要があると認められる部分については、条例、規則等で明確な処理基準を設け、産業廃棄物を処理することについてのルールを策定するよう早急に検討されたい。

次に、発泡スチロールの処理方法について、処理開始当初は環境問題等を考慮して再資源化処理をしたものであるが、国は、平成17年5月に『廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針』の中で、「廃プラスチック類の取扱いについては、まず発生抑制を、次に容器包装リサイクル法等により広がりつつある再生利用を推進し、それでもなお残った廃プラスチック類については、最近の熱回収技術や排ガス処理技術の進展、最終処分場のひっ迫状況等を踏まえ、直接埋立は行わず、一定以上の熱回収率を確保しつつ熱回収を行うことが適当である。」

とし、廃プラスチックの処理方法はマテリアル・リサイクルによる再生利用を基本としつつ、焼却による熱エネルギーの回収も視野に入れて処理することとしており、プラスチック類を焼却することについての考え方が変わってきているのも事実である。

また、近隣市の多くが焼却処分しており、本市においても、平成18年度からペットボトル、発泡スチロール、プラスチック製容器包装以外の廃プラスチック類を焼却しているが、焼却後もダイオキシン類の排出濃度が規制値を大きく下回っていると報告されている。

今後、発泡スチロールの処理方法については、環境への影響、焼却炉に与える影響等について専門家の意見も聞いた上で、また、処理経費の面からも詳細に調査し、本市全体のごみ処理計画の中で最も適切な処理方法を検討する必要がある。

また、当該業務を委託するに当たって、現行のような業務の安定性、継続性を確保しつつ、透明性、公平性はもとより、経済性をも考慮していく必要がある。そのためには、委託料の積算において、委託業者から提出された見積内容を精査するとともに、市独自の積算や他の業者からの見積書と比較検討する中で、委託金額の妥当性についてさらに検証していく必要がある。

平成21年4月から、1市3町による新ごみ処理施設が稼動することとなり、本市が現在行っているごみ処理の内、収集・運搬以降の処理過程は猪名川上流広域ごみ処理施設組合に移行されることとなる。しかし、本市の財政が非常に厳しい状況にあっては、全市を挙げて経費削減に取り組んでいく必要があり、例えあと1年でも漫然と従来の処理を続けていくことは許されず、上記の要望事項について、今後、早急に検討されるよう要望する。