

## 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17年12月13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21日付で受理した。

### 第3 請求の要旨

提出された請求書の要旨は、次のとおりである。

#### 1 主張事実（要旨）

川西市におけるごみ収集の民間委託は、昭和37年4月に1業者で始まり、人口急増に伴い昭和45年に2業者に増やしている。昭和60年4月に一般ごみの収集を全市域週2回から週3回に変更するとともに収集区域の見直しを行い、それ以降ごみ収集量においては、市直営と民間委託が半分ずつとなり今に至っている。民間委託に際しての契約方法は随意契約で、契約担当部署は美化推進部環境業務課である。

当該業務の所管部署である美化推進部に民間委託のメリットは何かと質問すると、「経費の節減効果が高い」と回答しているが、残念ながら当市においてはそのメリットが生かされておらず、市議会において見直しを求めている状況である。

財政難である当市にとって喫緊の民間委託問題について、当市と民間委託で経費節減に成功している仙台市の具体的な金額を使って当市が抱える問題点を提起する。

委託費の考察には、「収集原価（収集業務にかかる1トン当たり経費）」が必須であり、この収集原価の場合、人件費と物件費（車両関係費、被服費等）というインプットする科目はどの市町も同じであり比較可能なものである。

川西市と仙台市の1トン当たりの収集原価を比較すると、次のとおりである。

ア 川西市直営	23,448円
イ 川西市民間委託	20,595円
ウ 仙台市直営	12,778円
エ 仙台市民間委託	7,800円

以上のことから、当市の民間委託経費は二重構造的に高いということが判る。

直営での比較では、川西市は仙台市に比べ1万円も高くなっている。さらに委託の場合、川西市では公務員給与・手当をベースにした高い直営の収集原価を基準値として、その約90%（イ÷ア）という高率で契約している。これに対して仙台市の委託は、川西市に比べ1万円安い直営収集原価の約61%（エ÷ウ）で契約している。これはいかに当市の民間委託が高いかの証明であり、明らかに「不当な公金の支出」に該当する。

これらの事実から、当市の収集原価が二重構造的に高いという認識に立ち、まず、一段目として直営の効率化による経費削減、次は二段目としてさらに踏み込んだ民間委託における契約金の見直しを早急にすべきである。

当市の美化推進部は、廃棄物処理法施行令第4条第5号の「受託料が受託業務を遂行するに足りる額であること。」という規定を、公務員人件費並の委託料を出さないと受託業務が遂行できないと誤った解釈をしている。仙台市においても同法施行令の規定は守られており、その上で仙台市の民間委託は当市の民間委託の約37%（1トン当たり約7,800円）で契約されている。

ごみ収集運搬業務は、特に専門的技術・資格を要するものではなく、誰でもできる単純労務系の仕事である。仙台市の場合は、委託費（人件費・物件費・間接費）中、人件費については宮城県最低賃金をもとに算出した額とするなど、低価格入札として調査を要する基準額（適正な契約が可能な下限額とも言える）として調査基準価格を算出している。ところが当市の場合は、このような単純労務系業務の委託料算定基準に公務員（市職員）の高い人件費・年間853万4,457円を基準にして、その約90%という高率で契約している。

また、このような高額契約が改められない原因の一つとして、美化推進部と委託業者との癒着があると考えられる。その証拠として美化推進部の中途退職者・定年退職者が委託業者に再就職している事実がある。それにも関わらず、美化推進部環境事業課が契約を担当しているというのは明らかに市民の疑惑を招くものであり、このような疑惑を払拭するためにも、契約については、ごみ処理業務において第三者的な立場にある総務部契約検査課が担当するように是正すべきである。

以上の条件をすべて克服し、当市において仙台市並の完全委託化が実現すれば、平成16年度のごみ収集業務に係る経費約5億3,500万円は1億8,830万円（24,142トン×7,800円/トン）となり、単年度ごみ収集業務のみで約3億4,700万円の削減となる。これは机上の空論ではなく、大都市仙台市で行われている事実である。

## 2 措置請求

柴生市長に対して、以下の措置を取ることを求める。

- (1) 一段目として直営の効率化による経費削減を行い、次に二段目としてさらに踏み込んだ民間委託にかかる契約金の見直しを早急を実施すること。
- (2) 委託契約の担当部署は、ごみ処理業務において第三者的な立場にある総務部契約検査課が担当するように是正すること。

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求人から提出された請求書、事実証明書及び追加証拠並びに陳述の内容等から、監査対象事項を次のとおりとした。

当市の一般ごみの収集運搬業務における収集原価が仙台市に比べ著しく高額であり、このことから、当市の一般ごみ収集に係る委託料が高く、これが不当な公金の支出にあたるかどうか。

なお、直営の効率化による経費削減を行うこと及び現在美化推進部環境業務課が担当している委託に係る契約事務を中立的な立場である総務部契約検査課が担当すべきであるとの主張については、今回の請求要旨である「委託料が高く不当な公金の支出にあたる」との主張に関連したものであるものの、それぞれの主張は、直接的には住民監査請求の対象となる「財務会計上の行為」に該当しないと判断したので、最終的に監査対象からは除外した。

### 2 監査対象部局

美化推進部環境業務課、総務部行政室契約検査課

### 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18年1月12日に設けた。当日は請求人が出席して、追加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18年1月19日に美化推進部長、美化推進室長、環境業務課長、環境業務課職員、さらに総務部長、行政室長、総務部参事兼契約検査課長、契約検査課担当職員の出席を求め、請求人の主張に対する意見等について事情聴取を行った。

#### 5 監査の期間

平成17年12月14日から平成18年2月10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)川西市のごみ収集状況について

ごみの収集については、家庭から排出される生活系ごみと事業所等から排出される事業系ごみに分類される。川西市の場合、生活系ごみについては、一般ごみ、粗大ごみ(可燃・不燃)、プラスチック類、空きビン・ガラス類及び空き缶類の5種類6分別され、ステーション(集積所)方式により収集されている。

当市における生活系ごみの収集状況は、次のとおりである。

区分	種類	収集回数	収集体制	排出形態	備考
生活系	一般ごみ	週3回	直営 委託	ステーション	委託2社
	粗大ごみ(可燃・不燃)	月2回	直営		
	プラスチック類	月2回	直営		
	空きビン・ガラス類	月2回	委託		委託1社
	空き缶類	月2回	委託		委託1社
	臨時ごみ	随時(有料)	直営 許可業者	戸別	
	持込ごみ	随時(有料)	直接搬入	持込	

生活系ごみの「一般ごみ」については、直営及び委託業者2社により、週3回(原則)、ステーション方式で収集されている。

平成17年度の一般ごみ収集体制をみると、直営は、5班・職員33名体制で、収集車両9台(1日平均稼働台数)により、主に市内中北部地域を収集区域とし、収集後は北部処理センター(丸山台3丁目地内)に搬入している。一方、委託は、委託業者2社・収集車両9台により、主に市内中南部地域を収集区域とし、収集後は南部処理センター(加茂6丁目地内)に搬入している。

## (2)一般ごみ収集の委託経過について

本件請求事案に係る一般ごみの収集委託については、昭和37年4月に1社（現在の委託業者であるA社の前身）に小花地区周辺の収集を委託したのが始まりであり、さらに昭和45年4月に新たにB社に久代地区周辺の収集を委託し、合計2社への委託としている。その後、昭和60年4月に全市的にそれまでの週2回収集から、週3回収集に変更した際に、直営・委託の収集区域の見直しを行って、収集割合をほぼ同率にしている。これ以降も、基本的には収集割合がほぼ同率となるよう随時収集区域の見直しを行っている。

なお、現在の委託先は、A社（C社から社名変更）及びB社の2社であり、委託開始以降、業者変更は行っていない（社名変更は除く）。

## (3)平成17年度一般ごみ収集及び運搬業務委託契約について

### 委託契約の概要

区 分	業者名	A社	B社
委 託 内 容		一般ごみの収集及び運搬業務 ・ 収集区域は市が指定 ・ 週3回収集を原則とし、南部処理センターへ搬入	
契 約 車 両 台 数		4台	5台
委 託 期 間		平成17年4月1日 ~ 平成18年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	
予 定 価 格		2,058,000円（車両1台当たり月額・税込）	
契 約 額 ・ 年 間 ( 税 込 )		97,584,000円	121,980,000円
	月 額 ( 税 込 )	8,132,000円	10,165,000円
	車 両 1 台 月 額 ( 税 込 )	2,033,000 円	

### 契約方法

契約事務については、ごみ収集業務を所管している美化推進部環境業務課が担当している。業者の選定方法は、従来から、特定2社を指名しての単独随意契約が続けられており、平成17年度においても、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条ただし書きを適用して、2社と単独随意契約の方法により契約している。

環境業務課は、従来から単独随意契約を続けている点について、「ごみ処理は地方自治体固有の事務であり、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）では業務を委託する場合、適正な業務の遂行を第一義と考えており、競争入札制度には適さないものである。また、競争入札により委託業者を決めた場合、市外業者の参入や入札価格のダンピング問題が生じるため、適正処理の確保と市内業者の育成の観点から随意契約を行うことが適切である」と説明している。

### 予定価格

環境業務課では、委託予定業者から見積書の提出を受けるに先だって、当該業務の委託料について、直営による経費の状況や社会経済情勢、前年度契約額等の状況を踏まえ、車両（2t塵芥収集自動車）1台当たりの月額経費を各項目ごとに積み上げて算出した予定価格（積算調書）を作成している。

平成17年度の契約に際しての予定価格の具体的な算出方法は、次のとおりである。

### 予定価格（積算調書）の積算項目

項目	積算基礎
ア 人件費	3名分（運転士1名・作業員2名） ・3名は、市の行政職給料表を適用（モデル賃金でいくと、運転士の場合は40歳前後、作業員の場合は28歳前後の給料） ・手当は、調整手当、扶養手当・通勤手当・期末勤勉手当について、市の支給基準に準じて算出
イ 福利厚生費	労働保険料、社会保険料等 厚生費、被服費については、市の支給基準に準じて算出
ウ 車両経費	市の車両購入価格を参考に、耐用年数8年として経費を算出
エ 流動費	修繕費、燃料費、消耗品費等について市の経費に準じて算出
オ 諸経費	自動車税等、車両保険、事務費について、市の経費に準じて算出
カ 管理費	上記ア～オの総額（原価）に10%を乗じて算出

人件費は、3名（運転士1名、作業員2名）乗車とし、それぞれ市の行政職給料表を適用した単価としている。3名の平均人件費（各手当含む）は月額約44万円（年額約536万円）で、平成16年度の直営部門職員の一人当たり年間平均人件費約662万円（上記表・積算項目の「ア 人件費」に対応するもので、給料及び職員手当等の合計額をごみ収集従事者数で除して算出した額であり、共済費は含んでいない。）の約81%となっている。福利厚生費については、労働保険料、社会保険料（介護保険料、児童手当拠出金含む）及び退職手当積立金等を算出している。車両経費については、耐用年数を8年として、減価償却費相当額を計上している。流動費（修繕費、燃料費、消耗品費等）及び諸経費（自動車税等、保険料、事務費）は、市の経費実績に準じた額としている。さらに上記の表アからオの合計額（原価）に、管理費として10%を乗じて総額を算出している。

車両1台当たり月額経費の構成比率をみると、人件費68.4%、福利厚生費12.0%、車両経費2.4%、流動費4.9%、諸経費3.2%、管理費9.1% となり、人件費と福利厚生費を合わせると全体経費の80.5%になっている。

契約総額の予定価格は、上記の方法により積算された収集車両1台に係る月額経費に、各委託区域でのステーション数やごみ収集量実績等から決定した業者別の必要車両台数を乗じて算出している。

### 契約額

予定価格を決定後、従来からの委託業者2社より見積書の提出を受け、予定価格を契約額の上限として、2社同一の車両月額単価により契約額の確定を行っている。

契約額の推移は、次のとおりである。

(単位：円・台)

年度	委託業者名	車両1台月額単価・税込 (A)	対前年度増減額 (増減比)	契約台数 (B)	業者別年間委託料・税込 (A) × (B)	年間委託料総額・税込
12	C社	2,268,000	8,295 (0.4%)	4	108,864,000	244,944,000
	B社			5	136,080,000	
13	C社	2,255,400	12,600 (0.6%)	4	108,259,200	243,583,200
	B社			5	135,324,000	
14	C社	2,229,150	26,250 (1.2%)	4	106,999,200	240,748,200
	B社			5	133,749,000	
15	C社	2,117,850	111,300 (5.0%)	4	101,656,800	228,727,800
	B社			5	127,071,000	
16	C社	2,053,600	64,250 (3.0%)	4	98,572,800	221,788,800
	B社			5	123,216,000	
17	A社	2,033,000	20,600 (1.0%)	4	97,584,000	219,564,000
	B社			5	121,980,000	

A社は、C社から社名変更

車両1台当たりの月額単価(税込)は、平成17年度2,033,000円であり、前年度に比べ20,600円(1.0%)低く、平成12年度に比べると235,000円(10.4%)低くなっている。年間委託料総額は、平成17年度219,564,000円であり、前年度に比べ2,224,800円低く、平成12年度に比べると25,380,000円低くなっている。車両契約台数は、A社4台、B社5台の合計9台であり、この台数は昭和48年度に7台から9台に変更した以降、変更されていない。

なお、当市におけるごみ収集運搬に係る委託については、一般ごみのほか、空き缶及び空きビン・ガラス類をそれぞれ1社に完全委託化しており、その際の委託料の積算においても、基本的には一般ごみと同様に車両1台当たりの月額経費を算出し、この単価に必要車両台数を乗じて算出している。

#### (4) 直営・委託別の収集実績等について

直営・委託別の収集量及び収集世帯の推移は、次のとおりである。

年度		12	13	14	15	16	
収集量 (t)	直営	13,447 (0.5%)	13,588 (1.0%)	13,626 (0.3%)	13,771 (1.1%)	13,373 (2.9%)	
	委託	11,646 (0.9%)	11,562 (0.7%)	11,265 (2.6%)	11,067 (1.8%)	10,769 (2.7%)	
	合計	25,093 (0.1%)	25,150 (0.2%)	24,891 (1.0%)	24,838 (0.2%)	24,142 (2.8%)	
収集世帯 (世帯)	直営	30,445	31,235	32,151	32,787	33,339	
	委託	27,834	28,160	28,406	28,613	29,173	
	合計	58,279	59,395	60,557	61,400	62,512	
収集比率 (%)	収集量	直営	53.6	54.0	54.7	55.4	55.4
		委託	46.4	46.0	45.3	44.6	44.6
	収集世帯	直営	52.2	52.6	53.1	53.4	53.3
		委託	47.8	47.4	46.9	46.6	46.7

1 収集量の下段( )は、対前年度増減比  
収集世帯数は、各年度末現在

上記のとおり、直営・委託を合わせた年間総収集量は微減傾向が続いているが、逆に総収集世帯数は人口増とともに増加傾向にある。年間収集量の直営・委託割合をみると、平成16年度では直営55.4%対委託44.6%であり、平成12年度の53.6%対46.4%に比べ、委託による収集割合がやや減少傾向にある。

#### 年間収集量

年間総収集量は、平成16年度24,142トンで、前年度に比べ696トン(2.8%)減少し、平成12年度に比べると951トン(3.8%)減少している。委託による収集量は、平成16年度10,769トンで、前年度に比べ298トン(2.7%)減少し、平成12年度に比べると877トン(7.5%)減少している。

#### 収集世帯数

総収集世帯数は、平成16年度末62,512世帯で、前年度末に比べ1,112世帯(1.8%)増加しており、平成12年度末に比べると4,233世帯(7.3%)増加している。委託による収集世帯数は、平成16年度29,173世帯で、前年度に比べ560世帯(2.0%)増加し、平成12年度に比べると1,339世帯(4.8%)増加している。

なお、総収集ステーション数は、平成16年度末4,562箇所、前年度末に比べ83箇所(1.9%)増加している。(平成14年度以前のステーション数は確認できず。)平成16年度末の内訳は、直営2,091対委託2,471で、その比率は45.8%対54.2%となっている。

### (5)委託における収集原価について

一般ごみの収集委託における1トン当たり収集原価等の推移は、次のとおりである。

(単位：円・t・世帯)

年 度	年間委託料・税込 (A)	年間収集量 (B)	1トン当たり収集原価		収集世帯数 (D)	1世帯当たり収集原価 (E)=(A)/(D)
			(C)=(A)/(B)	対前年度比		
12	C 社	108,864,000	5,088	21,396	27,834	8,800
	B 社	136,080,000	6,558	20,750		
	合 計	244,944,000	11,646	21,032		
13	C 社	108,259,200	5,008	21,617	28,160	8,650
	B 社	135,324,000	6,554	20,648		
	合 計	243,583,200	11,562	21,068		
14	C 社	106,999,200	4,892	21,872	28,406	8,475
	B 社	133,749,000	6,373	20,987		
	合 計	240,748,200	11,265	21,371		
15	C 社	101,656,800	4,811	21,130	28,613	7,994
	B 社	127,071,000	6,256	20,312		
	合 計	228,727,800	11,067	20,668		
16	C 社	98,572,800	4,696	20,991	29,173	7,603
	B 社	123,216,000	6,074	20,286		
	合 計	221,788,800	10,769	20,595		

- 1 収集世帯数(各年度末現在)及び1世帯当たり収集原価は、委託2社の合計で記載
- 2 一部、端数処理の関係で、合計と内訳の計が一致しない

平成16年度の委託における1トン当たり収集原価は、20,595円で、これは前年度に比べ73円(0.4%)低下し、平成12年度に比べると437円(2.1%)低下している。

平成16年度と平成12年度を比べると、委託料で9.5%減、収集量で7.5%の減となっている。この両者の関係についてみると、委託料の減は、社会経済情勢や予算編成における市全体としての委託料見直し方針に沿ったものであり、予定価格の積算上では収集量

の減少を考慮したものとはなっていない。このことについて、環境業務課は「委託における収集量については減少傾向が続いているものの、逆に収集ステーション数は増加していることから、収集量の減が直接、作業効率に反映されにくいいため、委託料の減とは結びついていないためである」としている。

(6) 直営・委託における収集車両の稼働状況について

平成16年度一般ごみの直営・委託別の処理施設への搬入回数及び搬入量は、次のとおりである。

(単位：t・回・日・台)

区 分	年間収集量 (A)	年間延搬入回数 (B)	年間延収集日数 (C)	1日車両稼働 台数 (D)	1日1台当たり搬入回数 (E)=(B)/(C)/(D)	1台1回当たり搬入量 (F)=(A)/(B)	
委託	C 社	4,696	2,986	297	4	2.5	1.6
	B 社	6,074	3,496	297	5	2.4	1.7
	合 計	10,769	6,482	297	9	2.4	1.7
直営	13,373	7,060	297	9	2.6	1.9	

一部、端数処理の関係で、合計と内訳の計が一致しない

委託2社合計の年間延搬入回数は、6,482回（年間延収集日数297日・1日車両稼働台数9台）で、1日車両1台当たり搬入回数は2.4回、また、車両1台1回当たり搬入量は1.7トンである。一方、直営での年間延搬入回数は7,060回（年間延稼働日数297日・1日車両平均稼働台数9台）で、1日車両1台当たり搬入回数は2.6回、車両1台1回当たり搬入量は1.9トンである。

(7) 直営による収集原価について

直営における一般ごみの収集原価を、直接原価と部門原価に区分してみると、次のとおりである。

(単位：円・t)

年度	年間経費・税込 (A)	年間収集量 (B)	収集世帯数 (C)	1トン当たり収集原価 (D)=(A)/(B)	1世帯当たり収集原価 (E)=(A)/(C)	
12	直接原価	329,064,432	13,447	30,445	24,471	10,808
	部門原価	390,370,015				
13	直接原価	344,294,976	13,588	31,235	25,338	11,023
	部門原価	411,411,908				
14	直接原価	325,869,859	13,626	32,151	23,915	10,136
	部門原価	413,690,136				
15	直接原価	336,143,696	13,771	32,787	24,410	10,252
	部門原価	354,980,129				
16	直接原価	304,403,418	13,373	33,339	22,763	9,131
	部門原価	325,896,168				

直接原価における年間経費は、一般ごみの収集に直接従事する職員及び事務部門2名分の人件費合計（平成16年度では合計35名）、臨時職員賃金、車両燃料費、車両修繕費を加えて算出している。車両購入費については、減価償却費として年度配分せず、取得年度の費用として算入している。なお、上記の直接原価に含まれている車両購入費は、平成12年度1,540万円、平成13年度2,367万円及び平成15年度1,226万円である。

一方、部門原価は、上記により求めた直接原価に管理部門の人件費（平成16年度では



3名分)及び庁舎維持管理経費等を按分して賦課している。なお、部門原価において平成14年度30,360円から平成15年度25,777円と4,583円(15.1%)下がっているのは、平成15年度から管理職人件費のうち、それまで部門原価に含めていたリサイクル推進課職員の給与、猪名川上流広域ごみ処理施設組合派遣職員の給与等を控除して計算しているためである。

平成16年度の直接原価は22,763円で、前年度に比べ1,647円(6.7%)低下し、平成12年度と比べると1,708円(7.0%)低下している。一方、部門原価は24,370円で、前年度に比べ1,407円(5.5%)低下し、平成12年度と比べると4,660円(16.1%)低下している。

#### (8)近隣市のごみ収集及び委託の状況について

阪神間の各市(尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市及び三田市の6市)のごみ収集状況(平成16年度)を見てみると、ごみの分別数(川西市は5種類)では、6種類が2市で、その他は5、8、9、10種類が各1市ずつとなっている。可燃ごみの収集についてみると、収集回数は週2回が4市、週3回が2市であり、収集方法は各戸収集が1市で他の5市はステーション方式となっている。収集体制は、6市すべてが直営・委託の併用方式で収集している。委託業者数は1社が2市、その他は1組合、2社、4社、10社がそれぞれ1市ずつとなっている。契約方法はすべて随意契約により締結されている。

可燃ごみの収集運搬に係る委託料の予定価格の積算については、車両1台当たりの必要経費を1日1台当たりの収集世帯数で除して、1世帯当たり収集単価を算出し、この単価に収集世帯数を乗じて算出しているのが4市、その他は、前年度契約額をベースとして各種の変動要素を加味して算出している市及び川西市と同様に1台当たり単価に必要な車両数を乗じている市がそれぞれ1市ずつである。収集時の乗車人員は、3人が3市で、その他は、2人、地区により2人もしくは3人及び特に定めていない市がそれぞれ1市ずつである。積算における人件費の扱いについては、県設計単価表を採用しているのが2市で、その他は、市の行政職給料表を採用している市、日額で定めている市、1台当たりでの定額を定めている市及び人件費としての明細が算定できない市がそれぞれ1市ずつとなっている。

平成16年度の可燃ごみ収集運搬委託における1トン当たり収集原価については、1市が算出不能で、他の5市は10,684円～23,217円で平均15,764円(川西市は20,595円)となっている。なお、この収集原価は、各市が「可燃ごみ」として収集委託している収集量をもとに算出しているものであるが、市によって「可燃ごみ」のなかにプラスチック類、木屑等が含まれているなど、ごみの分別方法が当市と違うことから、各市の収集原価を比較検討する際には留意が必要である。

#### (9)仙台市の委託化の状況等について

請求人が、本件請求事案に関して取り上げている仙台市の委託化の状況を見てみると、家庭用ごみ(一般ごみ)の収集業務については、従来から一部地域において委託を実施していたが、直営と委託で収集コストに大きな違いがあり効率的な事業運営が課題となっていたなかで、平成9年度に民営化の検討を始め、平成11年度から委託割合を段階的に増加させて、平成17年度に完全民営化しているものである。直営・委託を合わせたごみ収集原価(資源物を除く)では、平成11年度の12,778円から、平成15年度では8,417円になり、さらに全面委託化となった平成17年度では、さらに単価が下がる見込みとなっている。この結果、単年度約12億円にのぼる削減効果を上げているものである。委託業者の選定に当たっては、制限付き一般競争入札を実施しており、平成17年度委託分の入札に関しては、年間予測収集運搬量約16,574トン(家庭ごみ及びプラスチック製容器

包装ごみ)で、入札参加資格要件については、廃棄物処理法施行令の委託基準等を考慮して、「・一般廃棄物又は産業廃棄物の収集又は運搬について許可を受けている者又は市町村から一般廃棄物の収集若しくは運搬を委託されている者であること。・市内に本店、支店、営業所その他の事業場を有し、当該事業場において、1年以上廃棄物の収集又は運搬に係る業務の経験を有する者であること。・車両15台以上を保有し、そのうち5台以上が廃棄物を圧縮して積載する構造のものであること。・廃棄物の収集又は運搬に従事する常勤の従業員を30人以上雇用していること。」などの制限を設けている。また、人件費の算出にあたっては、宮城県の最低賃金をもとに算出し「受託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」を考慮して、調査基準価格を設定している。

このように同市は、直営部分を委託化するに際して、業務の安定性を考慮しつつ、制限付き一般競争入札制度により業者選定を行ったものである。

## 2 判断

上記の調査結果に基づき請求人の主張について、次のとおり判断する。

当市の委託における一般ごみの収集原価は、仙台市に比べ著しく高額であることから、当市の一般ごみ収集運搬に係る委託料は高額で不当な公金の支出にあたるとの主張について

### (1)ごみ処理業務の性格について

市町村は、廃棄物処理法第4条第1項により、その責務として、「一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、職員の資質の向上、施設の整備及び作業方法の改善を図る等その能率的な運営に努めなければならない。」とされており、さらに同法第6条の2第1項で、「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。」ことを義務づけられている。このように一般廃棄物の処理については、地方自治体の固有の事務として、市町村の権限と責任において処理しなければならない公共性の強い業務である。

市町村は、自ら直接一般廃棄物の収集運搬及び処分を行うほか、これを市町村以外の第三者に委託する方法により行うことも認められているが、当該業務を受託した業者は、いわば、本来市の業務の一遂行部門としての役割を担うことになり、そのため、市町村は、委託業者が一般廃棄物の処理基準に従った処理を行うことを確保する必要があり、もしその不適切な処理によって生活環境の保全上に支障等が生じた場合は、当該事業者と連帯して責任を負うものと解されている。

このように、当該業務が強い公共性を持つことから、委託業者を選定する際の基準として、同法施行令第4条で、「第1号 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。第3号 受託者が自ら受託業務を実施する者であること。第5号 受託料が受託業務を遂行するに足りる額であること。」などの諸条件が定められており、特に業務遂行の安定性に配慮したものとなっている。

確かに、本件事案である一般ごみの収集運搬業務については、業務自体が専門的技術・資格を有するものではなく、労働集約型の単純労務系の業務ということもできるが、当該業務が日々の市民生活と直結し、衛生、臭気等の問題から一時も停滞させることができない業務であることから、廃棄物処理法は、当該業務について、経済性よりも、業務の継続性・安定的遂行を重視した規定を設けているといえる。

### (2)契約方法の妥当性について

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、政令で定める場合に限り、任意に特定の者を選定しての随意契約を締結することができるとしている。

これは、随意契約が、手続きが簡略で経費の負担が少なく、しかも契約の持つ内容に照らして相応する資力、信用、技術、経験等を有している相手方を選定できるという長所がある反面、契約の相手側が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど公正をさまたげる事態を生じる恐れがあるという短所も指摘されることから、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である。

当市の一般ごみ収集運搬委託に係る契約方法については、特定2社を相手方としての単独随意契約により行っている。この理由について環境業務課では、『当該業務は、廃棄物処理法の趣旨にもとづき、適正な業務の遂行を第一義に考えており、競争入札制度にはなじまないものである。従って、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しないとき」を適用し、単独随意契約としている。』と説明している。

この同法施行令第167条の2第1項第2号の適用について、最高裁判決（昭和62年3月20日）では、「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該当することは疑いないが、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正ではなく、当該契約自体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、内容に照らして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てその者との間で契約を締結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1号（政令改正前・現第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。」と判示している。

この考え方にに基づき、本件事案に係る業務委託が、「競争入札に適しない」として随意契約により締結されていることの可否について検討してみると、本来、当該業務の契約方法について、これまでの実績を考慮し業務遂行の安定性を主眼とした随意契約を続けるか、経費削減に主体をおいて競争入札を実施するかについての選択については、市長の合理的な裁量判断により決定されるべきものであると考えられ、そのなかで、本件の契約方法については、廃棄物処理法の趣旨から、委託経費を低減することに意を用いるよりも、安定的かつ確実な業務の遂行を重視して、委託先を選定しているものであり、本件事案にお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、市長の裁量権の濫用、逸脱があるとまでは判断できない。

なお、総務省の「市区町村における事務の外部委託の実施状況調査」（合計3,213団体・平成15年4月現在）によると、全国におけるごみ収集委託の契約方法で、競争入札を実施しているのは20%弱（このうち特定業者数社を指名しての指名競争入札がほとんどで、一般競争入札は数%程度）であり、残りの80%強が特定業者1社を指名しての随意契約により契約している。これは、ごみ収集業務のほとんどが市町村からの委託であり、地方公共団体のみならず広く民間業者から発注が期待できる建設工事などとは異なり、一定期間継続して市町村からの委託がない場合は、業務に使用する車両が特殊なもので設備投資のほとんどが無駄になるという業務の特殊性があること、さらに下水道整

備に伴うし尿処理業者等の取り扱いに係る特例法などの廃棄物行政の沿革に係る特殊事情によることなどと考えられている。近年ごみ収集業務の委託化が進んでいるものの、その契約方法については、競争入札によるものは少なく、収集業務における民間市場への開放性は依然として低い状況にあるといえる。

### (3) 委託料の妥当性について

廃棄物処理法施行令第4条第5号で、ごみ収集等の業務を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が規定されているが、これは当該業務の強い公共性に鑑み、事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解すべきである。

当市の場合、当該業務の契約方法において、競争入札によらず随意契約の方法としてしていることについては、前述のとおり市長の裁量権の範囲内であると認められたが、随意契約においては、価格面における競争性が発揮できないことから、その委託料の積算においては、透明性を確保し、より適正な価格となるよう十分な注意が必要となる。

そこで、当該契約における委託料の妥当性について検討してみると、まず、当市における契約額の基準となる予定価格は、収集車両1台当たり必要となる月額経費を積算し、この車両当たり月額単価に収集業務に必要な車両台数を乗じる方法により決定されている。具体的な車両当たり月額単価の積算は、人件費について直営人件費を参考として市の行政職給料表を適用して算出するとともに、福利厚生費については労働保険料、社会保険料及び退職積立金掛金等について算出し、その他、車両購入費である車両経費及び修繕・燃料費等の流動費についても直営での経費に準じて算定しているものである。このような積算方法に基づいて算出された各経費は、いずれも一定の妥当性を有しているものと認められた。また、契約車両台数についても、委託業務完了報告書等からの車両稼働実績を調査したところ、おおむね適正な契約台数であることが認められた。

なお、当市における委託料積算の基本的な考え方は、直営の経費を基準として廃棄物処理法施行令に定める「委託業務を遂行するに足りる額」を算定していることから、委託における収集原価と直営における収集原価とでは大きな差が生じていないのが現状である。平成16年度の収集原価と比較してみると、直営（部門原価）24,370円に対して委託20,595円であり、委託は直営の84.5%（直営の直接原価22,763円と比較すると90.5%）となっている。ごみ収集業務は、労働集約型の業務であることから、当市の委託料の積算内訳においても、委託料全体の80%強を人件費（福利厚生費を含む）が占めている。したがって人件費が収集原価に大きく影響を与えることになると思われるが、この人件費の積算方法については、近隣各市の状況をみても統一的なものは見あたらない状況である。当市の委託における人件費の積算は、基本的に直営の平均人件費を考慮して算定しており、平成16年度では直営人件費の約81%となっているのに比べ、請求人が事例としてあげている仙台市の場合の予定価格は、宮城県の最低賃金をもとに積算していることから、委託料における人件費分が大幅に下がることになり、この結果、当市との収集原価の差となって現れていると考えられる。このように収集原価差の原因は、主に人件費の積算をどのような考え方にに基づき行っているかに起因しているといえる。

請求人は、当市の委託における収集原価が、仙台市の委託に比べ大きく上回っている点を捉えて、当市の委託料が不当な公金の支出にあたりと主張するが、委託料そのものは、委託契約における個別の事情や業務仕様及び人件費の考え方などの条件設定により積算方法が異なることで増減するものであり、その結果として収集原価において他市と大きな差が生じているとしても、それぞれの積算方法により算出された契約額に一定の

妥当性が認められる限り、不当な公金の支出に当たるとまでいえない。したがって、仙台市や他市との間で収集原価に差が生じていることをもって、当市の委託料が著しく合理性を欠いた不当な公金の支出にあたることの根拠とすることはできない。

### 3 結論

以上のとおり、本件一般ごみ収集運搬契約における委託料は、主に委託料の積算についての考え方の違いから、仙台市の場合と比べ収集原価に大きな差が生じているものの、これは委託経費の削減という観点よりも業務遂行の安定性を第一義に考えたなかで、原価計算方式により経費を算出して契約額を決定した結果であり、その委託額が一定の妥当性を有し、市長の裁量権の範囲を逸脱したものではないと認められる以上、不当な公金の支出とまではいえないと判断したので、請求人が主張する措置の必要を認めない。

なお、当該事案について、別紙のとおり市長に対して要望したので申し添える。

一般廃棄物の処理業務を民間委託する場合は、その業務の強い公共性から、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」において業者選定及び委託料の決定を行う際に、単に経済的な側面だけでなく、業務の安定的な遂行に配慮するよう規定されている。本市の場合も、同法の趣旨に準じて、業者選定においては業務の安定性を重視して単独随意契約を続けるとともに、委託料の積算においても、同法施行令に定める「委託料が委託業務を遂行するに足りる額であること」を考慮し、特に人件費については直営の人件費を基準として積算している。このように、本件契約において法の趣旨に基づいた契約としていることは理解できるものであるが、競争性が全く働かない単独随意契約の方法が続いている現状においては、特に透明性、妥当性に配慮して委託料の積算を行うことが強く求められるのは当然のことであり、行政としては、業務の安定性を保ちつつも、最小の経費で最大の効果を求めることについても常に配慮すべきである。しかし、本件委託料は、ここ数年一定額の削減が行われてきているが、積極的な経費節減策が取られているとはいえず、現実として、比較前提条件に差異はあるものの、今回の近隣市をはじめとする委託における収集原価の調査のなかで、高い水準にあると認めざるを得ない。

一般的に民間委託の効果としては、人件費の削減効果や、さらに業務の効率化においても効果が期待できるとされている。地方自治経営学会の調査「公立と民間とのコストとサービス比較（平成12年4月発行）」によると、可燃ごみ収集についてのトン当たり経費（全国31市平均）の比較において、委託は直営の44.6%のコストという報告もあり、その原因分析においては、人件費コストや作業効率の違いなどにより大幅な経費削減につながっているとされており、全国的に見ても民営化によるコスト・作業効率での優位性が報告されている。

しかし、本市の委託の場合、委託料のうちの大きな割合を占める人件費を直営部分の経費を基準として算定していることから人件費の削減効果が十分とはいえず、また、作業面においても直営の作業内容に基づいた業務仕様としていることから、業務の効率化が図られているとはいえない。このように当市の場合、本来あるべき委託化の優位性が十分発揮されておらず、結果として直営との収集原価において大きな違いがない状況となっている。

財政難の状況のもと全市をあげて経費削減に取り組んでいるなかで、本件委託料についても経費節減に向けた積極的な取り組みが望まれているといわざるを得ない。特に、現在の委託方法においては、業務仕様のあり方そのものや人件費を直営経費を基準として算定していることの妥当性、さらに直営部門の作業効率を基準として契約台数が決定されていることなどについて、他市の同業務との仕様比較における詳細な価格比較、委託業者の財務状況調査、類似民間企業の賃金調査及び収集作業における収集時間・収集回数等の業務効率などの点から検討を加える必要があると思われる。

ごみ収集運搬業務は、日々の市民生活と直結し一時も停滞させることができない公共性の強い業務であることから、市民サービスの低下を招くことのないよう十分な配慮が必要である。しかし、一方では、本来の民間委託化による優位性を最大限に活かして、いかに効率的かつ低いコストで的確に業務を行うかという点を常に念頭におき、経費の削減、業務効率の向上につながるよう業務体制の改善を図っていく必要がある。

一般ごみ収集運搬業務のより一層の効率化による経費削減について、長期的な展望に立った積極的な対応を行うよう要望する。