

岡山県公報

行 発
岡 山 県
岡山県岡山市内山下
二丁目4番6号
定価 1箇月2,330円

監 査 公 表

●岡山県監査公表第一号
地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百四十二条第一項の規定による監査請求について、同条第四項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成十六年七月九日

| | |
|----------|-----------|
| 岡山県監査委員会 | 住 吉 良 久 |
| 岡山県監査委員会 | 岡 田 道 孝 |
| 岡山県監査委員会 | 岡 田 水 謙 一 |
| 岡山県監査委員会 | 岡 田 三 十 七 |

一 監査の請求

平成16年5月10日、次のとおり岡山県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が提出された。

1 請求人

岡山市円山150番地 木下 聖士

2 請求の要旨

請求人の要旨は、次のとおりである。

「(1) 岡山県知事（岡山地方振興局児島湖流域浄水事務所 所長 村上俊介）は、2003年4月頃、株式会社八浜環境整備組合との間において、児島湖流域下水道浄化センターの下水処理に伴い排出される汚泥の運搬について、工期2003年4月1日～04年3月31日（代金不明）で委託しないし請負契約を随意契約にて締結し、上記代金を、岡山県知事、支出手続担当者らをして公金から支出させた。

(2) 岡山県知事（岡山地方振興局児島湖流域浄水事務所 所長 村上俊介）は、2004年4月、株式会社八浜環境整備組合との間において、同様の汚泥の運搬について、工期04年4月1日～05年3月31日・代金（ほぼ同額と考えられる）で委託しないし請負契約を随意契約にて締結した。

(3) 汚泥の収集運搬は代替性のある単純作業であり、競争入札によるべきである。本件業務について、契約当事者に特別な能力や技術、経験等を必要とするなど、何らかの事情が存在する場合は別にして、一般的には、汚泥の運搬には、競争性

があるとかめるのが合理的であり、契約の締結は、競争入札の方法に拠るべきである。従って、随意契約が許容される事項のいずれにも該当しないことは客観的にみて明らかであり、相手の保護の要請も高くないことから、随意契約の制限違反として契約の効力も無効となるものである。よって、上記代金を公金から支出することは明らかに違法・不当である。

(4) 上記公金を支出した県知事、支出手続担当者、および株式会社八浜環境整備組合は、上記違法・不当の公金支出により岡山県が被った損害を賠償する責任がある。また、本年締結の委託ないし請負契約は、上記のとおり無効なものであるから、県知事は株式会社八浜環境整備組合に対し、契約無効の主張をして契約の白紙を求めなければならない。

よって、監査委員は、県知事に対し、次の通り催告することを求める。

① 県知事は、株式会社八浜環境整備組合、県知事、支出手続き担当者らから、株式会社八浜環境整備組合については、委託ないし請負代金額、支出手続き担当者についてはその手続きを担当した支出額、県知事についてはその支出額全額を、岡山県に対し返還させること。

二 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成16年5月10日付けをもって受理した。

三 証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定により、平成16年6月3日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人及び代理人が出席し、請求書の記載事項を補足する意見書及び事実証明書（補充分）が提出され、これに基づき陳述がなされた。その要旨は、以下のとおりである。

「汚泥の運搬業務については、何ら特別な経験や技術を必要としないものであり、運搬車両を持ち、廃棄物処理法の許可を受ければ誰でもできるものである。したがって、本件汚泥運搬業務委託においては、随意契約ではなく競争入札により契約を締結するべきである。」

四 監査の実施

1 監査対象事項

請求人の請求事項は、一②のとおりであり、本件請求に係る財務会計上の行為

は、本件業務の委託に関して平成15年度及び平成16年度に行ったとされる岡山県（以下「県」という。）と委託先法人との間における契約の締結並びにこれらの契約に基づく支出として、これらを監査対象とした。

2 監査の実施方法

(1) 監査は、土木部都市局下水道課及び岡山地方振興局児島湖流域浄水事務所から関係資料の提出を求めるとともに、平成16年6月7日に土木部都市局長、下水道課長、児島湖流域浄水事務所長等関係職員等から事情を聴取して実施した。なお、関係部局からの弁明の際、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認められた。

(2) 関係人調査として、法第199条第8項の規定により、平成16年6月7日に委託先法人前代表取締役及び財団法人岡山県下水道公社（以下「県下水道公社」という。）理事長等関係者から関係書類の提出を求めるとともに、事情を聴取した。

五 監査の結果

本件請求については、合議により、次のとおり決定した。

1 平成15年度の本件業務の委託契約締結に係る請求について

平成15年度の本件業務の委託契約の締結に係る請求については、県と委託先法人との間で契約を締結していないので、法第242条所定の要件を欠く不適法なものであり却下する。

2 平成16年度の本件業務の委託契約締結に係る請求について

平成16年度の本件業務の委託契約の締結に係る請求について、当該委託契約は、不当な随意契約と認められるので、平成17年度からの本件業務の委託に当たっては、法及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）の規定の趣旨等にしがって、公平性、競争性及び危機管理の観点から適切な契約を締結するよう是正措置を講ずること。以上のとおり勧告するので、その措置状況について、平成16年9月30日を期限として回答するよう通知する。

六 理由

以下、監査結果に係る事実関係の確認及び判断を述べる。

1 事実関係

監査対象事項について、関係する法令、規則等との照合、関係書類等の調査並びに監査対象機関及び関係人に対する調査を実施した結果、次に掲げる事項を確認した。

(1) 本件業務の委託契約及び支出の事務処理の経緯

ア 平成15年度の浄化センターから発生する汚泥の運搬業務委託に係る契約及び支出の事務処理の経緯

浄化センターの施設の運転操作、保守点検などの維持管理業務については、県下水道公社以外に当該業務を執行する能力を持つものがないとの理由で、県は、県下水道公社へ随意契約によりその業務全般を委託した。このうち、浄化センターから発生する汚泥の運搬業務などの一部の業務については、県下水道公社は、委託先法人等へ再委託した。

(ウ) 県と県下水道公社の契約に係る事務処理の状況は、次のとおりであった。

| | |
|-------|----------------|
| 事業の決定 | 平成15年3月25日 |
| 契約年月日 | 平成15年4月1日 |
| 契約金額 | 2,356,811,000円 |

(イ) 県下水道公社と委託先法人の契約に係る事務処理の状況は、次のとおりであった。

| | |
|-------|----------------------------|
| 事業の決定 | 平成15年3月27日 |
| 契約年月日 | 平成15年4月1日 |
| 契約金額 | 1トン当たり3,980円（消費税等の額は含まない。） |
| 支出額 | 136,739,988円 |

なお、昭和63年度の浄化センターの供用開始から平成14年度までは、上記と同様の方法により、契約を締結している。

イ 平成16年度の浄化センターから発生する汚泥の運搬業務委託に係る契約及び支出の事務処理の経緯

監査対象部局に対する調査では、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。）等の適用に関する国土交通省の通知等により、「下水汚泥の収集、運搬、最終処分について許可業者へ委託を行う場合は、下水道管理者（県）が直接これを行うこととする」ことが適当と判断したことにより、平成16年度は、本件業務について、県が直接委託先法人へ随意契約により委託していることを確認した。

| | |
|-----------------------|-----------------------------|
| 事業の決定 | 平成16年3月25日 |
| 契約年月日 | 平成16年4月1日 |
| 契約金額 | 1トン当たり3,700円（消費税等の額は含まない。） |
| 支出額及び支出日（平成16年6月7日現在） | 12,459,195円（4月分）、平成16年5月25日 |

(2) 事務委任

契約の締結及び支出に係る事務については、岡山県事務処理規則（昭和44年岡山県規則第55号）及び岡山県岡山地方振興局事務処理細則の規定により、契約に係る事務については岡山地方振興局長、支出に係る事務については岡山地方振興局児島湖流域浄水事務所長に委任されている。

(3) 本件随意契約

ア 汚泥運搬業務委託契約の背景

監査対象部局及び関係人に対する調査により確認したところでは、児島湖流域下水道事業は、県が事業主体となり、児島湖の水質汚濁防止と流域内の3市2町（岡山市、倉敷市、玉野市の一部、瀬崎町及び早島町）の生活環境の改善を図ることを目的として、昭和48年に計画を策定し、昭和53年から事業着手したものである。ところが、計画発表以来、浄化センターを設置する予定地となった玉野市東七区及び同市八浜町八浜地区を中心に強い反対運動があり、県と地元団体の八浜地区環境を守る会（以下「守る会」という。）との地域振興、

公害防止などを内容とした覚書の締結等により、ようやく当該事業の進展が図られた。

昭和56年2月25日に締結された県と守る会との覚書では、「建設工事中の労働者及び完成後の管理要員等に地元民の優先雇用を図ること」など守る会からの7項目の要望事項について、県が誠意をもって配慮することとされており、さらに、昭和57年5月15日に締結された県と守る会との覚書においても、守る会は「児島湖流域下水道事業の推進に同意し、地区住民相互の理解を深めるよう誠意をもって尽力する」とされ、一方、県は「汚泥の地区外処理を自途として広域処理の検討を行う」とともに「建設工事中の労働者及び完成後の管理要員等に地元地区住民の優先雇用を図ること」など4項目の要望事項について約束している。

イ 委託先法人の設立目的及び雇用状況

監査対象部局及び関係人に対する調査により確認したところでは、委託先法人は、上記覚書に基づいて、地元住民の雇用の受け皿として、地元住民の有志が設立した株式会社であることが認められる。設立発起人は14名であり、このうち10名が守る会の会員であった。なお、現在の株主は、20名の地元住民となっている。委託先法人は、現在、汚泥の収集及び運搬業、造園工事業等を行っており、雇用状況は従業員が9名であり、そのうち地元住民が3名となっているほか、アルバイトとして繁忙期に地元住民を3名雇用している。また、守る会の会長が取締役に就任している。

ウ 随意契約の理由

監査対象部局及び関係人に対する調査では、委託先法人は、上記覚書に基づき、地元住民の雇用の受け皿として設立された株式会社であり、設立当初から平成15年度までは、県から浄化センターの業務全般を受託していた県下水道公社が上記覚書に基づく地元の雇用の確保の観点から、本件業務を委託先法人に随意契約により委託してきたものと認められる。

また、汚泥の運搬方法については、平成16年度の本件業務の委託に当たり、県、守る会及び委託先法人の三者により締結している確認書の中で8項目の遵守事項が定められている。このため、県は、八浜地区の環境に配慮した円滑な汚泥運搬を行うことができるのは、委託先法人であるとして、随意契約の理由としている。

(参考)《当該確認書に添付されている車両運行計画書の中の遵守事項》

- ① 指定ルート以外の運行はしない。
- ② 連車走行はしない。
- ③ 児童、学童及び高齢者には特に注意し、見込み運転は絶対に行ない。
- ④ 運行中の道路での駐停車はできるだけしない。
- 特に上下線で対等して連絡、雑談、打ち合わせ等は厳禁する。
- ⑤ ゆとりのある運転と、譲り合いの精神で交通ルールを守る。

⑥ 八浜地区を走行する場合は、午前8時30分～午後5時までとする。

⑦ 不必要なクラクションは鳴らさない。

⑧ 運行毎に上記事項を再確認し、注意事項の徹底をはかる。

2 判断

1における事実関係の確認に基づき、本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 平成15年度の随意契約が違法であり、本件支出も違法であるとの主張について請求人は、県と委託先法人との本件業務の委託に係る随意契約が、違法であると主張しているが、監査対象部局及び関係人に対する調査では、平成15年度の本件業務を含む浄化センターの維持管理業務の委託契約は、県と県下水道公社との間で締結されており、請求人の主張する契約が存在しないので、本件業務に係る契約のうち平成15年度に係る請求は、法第242条第1項の要件を欠き、不合法なものとして却下する。

(2) 平成16年度の随意契約が違法であり、本件支出も違法であるとの主張については、請求人は、平成16年度の県と委託先法人との本件業務の委託に係る随意契約について、随意契約の制限違反として契約の無効を主張している。そこで、まず随意契約に係る根拠法令等について述べる。

法第234条第1項は「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。」とし、同条第2項は「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。」と規定している。そして、施行令第167条の2第1項においては、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が許容されており、同項第2号では「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、判例では「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、判例では「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なく、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機性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か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して解すべきである。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」とされている。(昭和62年3月20日最高裁判決)

イ そこで、本件業務が、施行令に規定する「性質が競争入札に適しない」場合に該当するか否かについて検討する。

本件業務の性質については、請求人は、請求書及び平成16年6月3日に実施した陳述において、本件業務は代替性のある単独業務と主張しているが、県の監査対象部局は、弁明書及び同月7日に実施した陳述において、本件業務は汚泥の飛散、流出、悪臭の防止等の対策が装備された車両による運搬が必要であることなどから単独業務ではないと主張しているところである。

本件業務については、廃棄物処理法第14条による県知事の許可を受けた業者に委託する必要があるが、県知事が当該許可をするに当たっては、その許可条件として「産業廃棄物が飛散し、及び流出し、並びに悪臭が漏れるおそれのない運搬車を有すること」としている。そして、許可申請書には、具体的に産業廃棄物の飛散及び流出並びに悪臭の漏洩の防止措置を明記しなければならないこととされている。また、本件業務の発注者である県は、守る会と締結している確認書及び運行計画書の中で、8項目の遵守事項を守らなければならないとしているが、契約の相手方として、特殊な能力や技術、経験等を必要とするか否かを検討すると、本件業務については、廃棄物処理法上の収集運搬の許可を受けた業者であれば、特に、特殊な能力や技術、経験等を必要とせず、また、県と守る会が締結している覚書や確認書の内容についても、本件業務を行うに当たって、特に特殊な能力や技術、経験等を必要とするものではないと認められる。したがって、本件業務は、「その性質が競争入札に適しない」場合に該当しないと判断するものである。

ウ 次に、本件業務委託の随意契約の目的が、施行令に規定する「目的が競争入札に適しない」に該当するか否かについて検討する。

児島湖流域下水道事業の目的及び経緯については、1で述べたとおりであるが、県は、児島湖流域下水道事業を推進するという目標の中で、昭和56年2月25日に守る会と、地元地区住民の優先雇用を図ることなどを内容とした覚書を締結している。したがって、児島湖流域下水道事業の推進に至るこれまでの経緯、事業目的の重要性を考えると、随意契約により、地元雇用に優先するという政策的に合致した相手方に本件業務を委託しようとする県の判断は合理的であり、施行令第167条の2第1項第2号に規定する「目的が競争入札に適しない」場合に該当するものと認められる。

エ 次に、委託先法人が、当該目的を達成するために適当な相手方であるか否かを検討する。

監査対象部局及び関係人に対する調査では、委託先法人は、雇用の受け皿と

して地元住民の有志が設立した株式会社であると主張している。ところで、委託先法人の従業員等についてみると、平成15年6月現在、従業員9名のうち、地元の人浜地区等の在住者が3名となり、このほか、繁忙期にアルバイトを雇用しており、平成15年度では3名の地元住民を雇用している。しかしながら、平成16年度の契約金額及び地元従業員の比率を考慮すると、必ずしも地元雇用を十分に果たしているとは言いがたく、さらに、浄化センターからの汚泥発生量が平成15年度では、平成元年度の約40倍に増加しているところ、委託先法人は、本件業務の相当部分を廃棄物運搬業者に実質的に再委託している事実が認められるなど、本件随意契約の相手方としては適格性に問題がある。したがって、本件業務の委託の相手方として、県が委託先法人を選定したことは、これまでの経緯等を考慮すると、当該契約担当者の裁量の範囲を逸脱し違法であるとは言えないが、不当なものと判断される。

したがって、平成17年度からは、行政運営における公正の確保と透明性の向上などの見地に立ち、地元との覚書の内容に配慮しながらも、法及び施行令の規定の趣旨等にしたがって、公平性、競争性及び危機管理の観点から適切に契約を締結し、最小の経費で最大の効果を挙げるよう適切に実施することを望むものである。

(参考) 児島湖流域下水道浄化センターにおける汚泥発生量の推移

| 年度 | H元 | H2 | H3 | H4 | H5 | H6 | H7 | H8 |
|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 汚泥発生量 | 826 | 1,790 | 2,701 | 4,787 | 6,999 | 8,754 | 11,919 | 14,592 |

(単位：トン)

| | | | | | | |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| H9 | H10 | H11 | H12 | H13 | H14 | H15 |
| 16,473 | 18,298 | 20,169 | 22,022 | 22,276 | 25,375 | 32,742 |