

国分寺市職員措置請求に係る

監査結果

国分寺市監査委員

川 畑 一 良

同

佐 野 久美子

目 次

第1 請求の受付

1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
4	請求の要件審査	2

第2 監査の実施

1	監査対象事項	2
2	監査対象部局	3
3	請求人の証拠の提出及び陳述等	3
4	監査対象部局の陳述及び事情聴取	3
5	監査対象部局の見解	3

第3 監査の結果

1	事実関係の確認	6
2	判断	8
3	意見	9

資料	請求人から提出された国分寺市職員措置請求書 (原文のまま 事実証明書類は省略)	10
----	--	----

第1 請求の受付

1 請求人

国分寺市 佐藤 昭治

2 請求書の提出

平成29年10月3日

3 請求の内容

請求人提出の国分寺市職員措置請求書による主張事実（要旨）及び措置請求の内容は次のとおりである。

(1) 主張事実（要旨）

国分寺市建設環境部の契約担当者(以下「契約担当者」という。)は、平成29年度の「資源物(紙類)の売却」に係る契約において、次のとおり社会福祉法人Aと不当に低い単価で契約するなどして国分寺市(以下「市」という。)に多額の損害を与えている。

ア 資源物(本・雑誌・その他の紙)の売却について

契約担当者は、平成29年4月1日付で、株式会社Bと物品受渡場所を株式会社Bとして、雑誌・その他の紙を1キログラムあたり単価23.76円で売却する「資源物(紙類・衣類・布類)売却(単価契約)」(国総契売第17900001号)を締結している。

一方、同じく平成29年4月1日付で、社会福祉法人Aと物品受渡場所を国分寺市清掃センター(以下「清掃センター」という。)として、雑誌・雑紙類を1キログラムあたり5円で売却する「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第17900005号)を締結しており、さらに、清掃センターから社会福祉法人Aまでを1キログラムあたり6円で運搬する「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」を社会福祉法人Aと締結している。そのため、売却単価5円から運搬単価6円を差し引いてマイナス1円となることから、株式会社Bとの売却価格の差額は24.76円と不当に大きく、市の財政に巨額の損害を生じさせている。加えて、株式会社Bへの売却では収集車がそのまま株式会社Bまで運搬するのに対し、社会福祉法人Aへの売却は清掃センターでの積替えが必要となることから、そのための経費(人・物・スペース)が必要となって損害の上積みとなっている。

イ 資源物(ダンボール)の売却について

契約担当者は、平成 29 年 4 月 1 日付で、社会福祉法人 A と物品受渡場所を清掃センターとして、ダンボール類を 1 キログラムあたり 8 円で売却する「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第 17900005 号)及び清掃センターから社会福祉法人 A までを 1 キログラムあたり 6 円で運搬する「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」を締結している。そのため、売却単価 8 円から運搬単価 6 円を差し引いて 1 キログラムあたり 2 円で売却していることとなる。さらに社会福祉法人 A への売却は清掃センターでの積替えが必要となることから、そのための経費(人・物・スペース)が必要となっている。

請求人調査によれば、古紙相場は 1 キログラムあたり 23 円前後であり、その差は 21 円程度と不当に大きく、市の財政に巨額の損害を生じさせている。

(2) 措置請求の内容

上記主張事実から、次年度から全ての有価資源物(紙類)は、収集車が直接古紙問屋へ搬入して清掃センターでの積替えを廃し、入札制で売却すること。

4 請求の要件審査

本請求については、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 242 条の所定の要件を備えているものと認められるので、平成 29 年 10 月 3 日付けで受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び請求の要件審査の結果等を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

請求人は、契約担当者が社会福祉法人 A と契約した平成 29 年度の「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第 17900005 号)及び「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」の契約単価が株式会社 B との契約単価及び古紙相場と比較して極端に低い単価であることにより市に多額の損害を与えたと主張しているが、住民監査請求の対象は、地方自治法第 242 条第 1 項に規定されているところ、同規定に則して請求人に請求内容を確認し、請求人が個別・具体的に指摘している「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第 17900005 号)及び「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」について不当な契約であるか否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

国分寺市建設環境部ごみ減量推進課を対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述等

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 29 年 11 月 1 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

4 監査対象部局の陳述及び事情聴取

平成 29 年 11 月 1 日に監査対象部局の陳述の聴取を行い、同日及び平成 29 年 11 月 9 日に事情聴取を行った。

5 監査対象部局の見解

(1) 社会福祉法人 A との契約の背景及び経緯について

平成 7 年当時、国内の紙資源物の資源化は飽和状態となっており、古紙問屋に売却することが困難な状況で、古紙問屋以外の売却先を探す必要があった。

平成 7 年 7 月から、市内全地域資源物収集を実施したことに伴い、資源物として排出された「雑紙類(雑誌・広告紙・包装紙等)」(以下「雑紙類」という。)からトイレットペーパーを製造し、ごみの減量化を図ることとした。そして、①市内で収集された雑紙類を 100%使用したトイレットペーパー「こくぶんじ育ち」(以下「こくぶんじ育ち」という。)を製造できる唯一の事業者であること(循環型社会形成の促進、市民のごみの資源化意識の醸成の側面)、②国内事情が不透明な状況にあり、紙問屋以外の安定的な売却先を確保すること(財政的側面)、③他市に所在する社会福祉法人であるが、障害者の雇用に寄与できること、などの理由により平成 7 年から社会福祉法人 A と雑紙類の売却について特命随意契約で契約締結した。

現在、公共施設で使用する分と一般に販売する分を合わせて、平成 28 年度実績で 19 万ロールを製造している。ダンボールについても同時に特命随意契約により社会福祉法人 A と売却契約を締結した。

(2) 社会福祉法人 A への紙資源物の流れについて

ア 清掃センターへの収集運搬について

市内で収集された雑紙類の一部(原料分)及びダンボールが清掃センターに搬入される。(収集運搬事業者)

イ 清掃センターから社会福祉法人 A への運搬について

ダンボールについては、月・火曜日に収集された全量を清掃センターから社

会福祉法人Aに運搬を行う。(1日あたり4~5回)

雑紙類については、月1回第一水曜日に収集され、清掃センターに搬入されたものを社会福祉法人Aへ運搬を行う。(1日あたり6~7回)

社会福祉法人Aが運搬のために用意したコンテナに職員が積込みを行う。

ウ 「こくぶんじ育ち」の製造について

再生紙製造工場に原料を運搬し、「こくぶんじ育ち」の原紙を製造し、裁断及び梱包のため社会福祉法人Aに運搬する。

原紙を幅約114mmに裁断し、公共施設用は100ロール単位に梱包、販売用は12ロールずつビニール袋に包装し6パック単位で梱包する。(障害者の雇用)

エ 「こくぶんじ育ち」の搬入について

製品化された「こくぶんじ育ち」は、社会福祉法人Aが公共施設使用分は清掃センターに、販売用は国分寺市ストックヤード(以下、「ストックヤード」という。)に搬入する。

オ 「こくぶんじ育ち」の販売について

各小売店(市内18店舗)からの発注及び納品等については、公益法人Cに委託して実施している。ストックヤードから各販売店への運搬は、市内の障害者団体Dが行う。(障害者の雇用)

カ その他

公共施設使用分は、各施設の管理者からの申請に基づき配布している。

また、「国分寺まつり」開催時の簡易トイレ及び各種イベント等にも使用している。

(3) 社会福祉法人Aの契約内容及び指摘された売却契約について

市は、資源物の戸別収集を実施しており、収集の品目を曜日別地域別に分けて収集している。雑紙類及びダンボールは隔週で収集しており、収集された資源物は最終処理のために事業者へ売却している。

収集車は、積載量が2トン及び3トンであり、満載した時点で売却先等に運搬し、排出後市内に戻り残りの地域で収集を行っている。現在、紙の売却先は市内には存在せず市外の事業者まで運搬している。

決められた収集日に収集漏れがないようにするためには効率的に対応しなければならない。そのためには、①収集場所から売却先までの移動時間が少ないこと、②収集車を大型化すること、③収集台数を増やすこと、等の対応が必要となる。

現在、市が締結した契約に基づく平成28・29年度の経費及び同じ条件で古紙問屋に売却した時の経費については次のとおりである。

ア 平成 28 年度試算について

歳入(売却収入)は、1 キログラムあたりダンボール単価 8 円、雑紙類 5 円で算出すると 9,144,500 円、歳出は、清掃センターまでの収集運搬料が 350,490,096 円、さらに社会福祉法人 A までの運搬委託料がダンボール・雑紙類ともに 1 キログラムあたり 6 円であり、360,795,420 円となり、差額は△351,650,920 円となる。

一方、同じ前提で株式会社 B に売却した場合には、売却収入がダンボール 1 キログラムあたり 21.0 円、雑紙類 21.6 円で 25,679,142 円となる。歳出は、売却先を仮に株式会社 B とすると収集運搬委託料が 382,352,832 円(収集運搬委託契約の実績に基づき算出)となり、差額は△356,673,690 円となる。

その結果、社会福祉法人 A 以外に売却した場合は、5,022,770 円の増額となる。

イ 平成 29 年度試算について

社会福祉法人 A に対する売払単価については、単年契約であり毎年見直している。売却量については、それぞれ見積りによる数量となっている。

歳入(売却収入)は、9,160,000 円であり、歳出は 360,824,016 円となり、差額は△351,664,016 円となる。

一方、株式会社 B に売却すると仮定した場合は、歳入(売却収入)は、1 キログラムあたりダンボール 23.0 円、雑紙類 23.76 円とすると 28,212,000 円となる。支出は、上述のとおり 382,352,832 円となり、差額は△354,140,832 円となる。

平成 29 年度の試算でも、社会福祉法人 A 以外に売却した場合は 2,476,816 円の増額となる。

平成 28 年度試算及び平成 29 年度試算の結果、社会福祉法人 A との契約の方が安価となっている。結果として、社会福祉法人 A と契約したことにより、市に巨額の損失を与えた事実はない。

ウ 履行場所及び運搬方法について

有価物は、収集品目ごとに売却等の契約が締結されているが、全ての契約で履行場所は「清掃センター」である。引渡場所は、資源物(紙類・衣類・布類)、陶磁器は売却契約業者が指定した場所であり、その場所までの運搬は市の経費が支出されている。陶磁器は、市の職員により拠点から収集されたものを売却事業者が指定した場所まで別の運搬事業者に行い搬出している。

今回指摘された契約については、通常の契約の一形態であり、特に問題があると認識していない。

第3 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

監査の結果、不当な契約を結んだことにより市に多額の損害を与えたとは認められない。したがって本件に関する請求人の主張は理由がないものと判断する。

以下その理由を述べる。

1 事実関係の確認

(1) 資源物(ダンボール等)の売却契約及び資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)契約について

市は、市内で収集した紙類の資源化による再利用のため、社会福祉法人Aと2件の契約を締結している。

1件は、市が収集したトイレットペーパーの原料となる雑誌・雑紙類の一部と再生するためのダンボール類を社会福祉法人Aに売却する「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第17900005号)であり、庁内の契約事務手続きにのっとり「執行伺兼契約締結依頼書」に「特命理由書」を添えて契約管財課に契約締結を依頼しており、平成29年4月1日付で特命随意契約により契約されている。

特命理由は、「「障害者就労施設等からの物品等の調達の推進を図るための方針」に基づき、資源物(ダンボール)を搬入することにより、選別・梱包等の作業が発生し同社会福祉法人作業(障害者等)の社会参加する機会の提供ができ、社会福祉事業の発展にも寄与することができることから、同法人に業務委託するため運搬処理を同法人が行うことが適しているため。なお、資源物(ダンボール)の処理を行なえる福祉団体は、同社会福祉法人以外ありません。」としている。

もう1件は、再商品化に向けて収集した雑紙類とダンボールを清掃センターから売却先事業者である社会福祉法人Aが指定する場所まで運搬する業務「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」で、市が収集した紙類等の積替方法(運搬物及び運搬方法)や「こくぶんじ育ち」製造に関する項目(資源物の売却等の処理方法、紙類の資源化システム、成果物の納入)などが盛り込まれた契約内容となっている。この契約も庁内の契約事務手続きにのっとり「執行伺」に「特命理由書」を添え、その後に「契約締結伺」の決裁を経て特命随意契約で主管課契約の方法(国分寺市契約事務規則第62条の2第12号)により平成29年4月1日に契約締結されている。

特命理由は、「この業務委託先は、独自の製造ルートを確保し、市で収集した雑誌・その他の紙を100%使用しトイレットペーパーに再商品化できる事業者で、運搬から再商品化までできるのは社会福祉法人Aのみであるため。また、同法人では、障害者が作業しており、障害者雇用促進の目的も兼ねていることから、競

争に適していないため。」としている。

いずれも「国分寺市契約事務規則」等にのっとり手続き等が進められており適切に契約締結されたものである。

(2) 「特命随意契約」と「主管課契約」について

地方公共団体の契約の方法は、「地方自治法第 234 条第 1 項」において、「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。」とされており、「随意契約」とは，任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法をいうもので，同条第 2 項において「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。」と規定しており，「一般競争入札」を原則としつつも限定的に「随意契約」を認めている。そして，「地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号」で「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。」に随意契約することができるとしている。

こうした規定を受けて，市は任意に特定の二者を相手方として契約する場合の指標として「特命随意契約のガイドライン」（平成 15 年作成）を定め，「継続的な業務で業者を特定しないと事業そのものの継続が危ぶまれるもの」，「市の施策（福祉施策・商工業振興施策等）の中で位置づけられるため特定のものと契約を必要とするもの」について「特命随意契約」することができるとしている。

「主管課契約」については，「国分寺市契約事務規則第 62 条の 2」において主管課等の行う契約について規定があり，主管課等の所掌事項に係る契約のうち当該主管課等の課長等が事務を行うことができる契約として，同条第 12 号に「委託契約で，その性質又は目的が競争に適しないもの」と規定されている。

(3) 紙資源再生事業と市の施策について

市では，「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）第 6 条第 1 項」に基づいて定めた「国分寺市一般廃棄物処理基本計画【平成 22 年度～平成 30 年度】」（以下「基本計画」という。）において一般廃棄物の処理計画を定め，この基本計画に基づいて，市民・事業者・行政の行動指針及び具体的な施策を定めた「国分寺市ごみ減量化・資源化行動実施計画」（以下「アクションプラン」という。）を定めている。この基本計画及びアクションプランの実現については，「国分寺市廃棄物の処理及び減量並びに再利用に関する条例第 21 条」に基づいて策定された「平成 29 年度一般廃棄物処理実施計画」に具体的な事業の実施項目が定められており，第 1 章，2 行政の方策，(2) 資源化施策の拡充において，「⑤国分寺市オリジナルトイレットペーパー（愛称名：こくぶんじ育ち）の普及・拡大（販売数 90,000 ロール）」を図っていくこととされている。

さらに市では，障害のある人が就労によって経済的な基盤を確立し，自立した

生活を送ることを促進するためには、障害者雇用を進展させるための仕組みを整えらるとともに、障害がある人が就労する施設等の仕事を確保し、その経営基盤を強化する必要があることから、毎年度「国分寺市障害者就労施設等からの物品等の調達の推進を図るための方針」を定めている。これは、平成 25 年 4 月 1 日に「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律(平成 24 年法律第 50 号)」が施行となり、その第 4 条第 1 項で「地方公共団体等の責務」が定められ、第 9 条第 1 項で「調達方針の策定」、同条第 4 項で「調達方針に即した調達の実施」が規定されたことによるものである。全庁的な取組みにより前年度を上回る実績を上げるよう目標を掲げて施策の推進を図っているところであり、平成 28 年度実績は、7 部 19 課において調達が行われ、実績額は 47,657,549 円に達している。

2 判断

随意契約に関する最高裁判例(昭 62.3.20)によると、「普通地方公共団体が契約を締結するに当たり、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、当該契約自治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地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 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、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地方自治法及び地方自治法施行令の趣旨を勘案し、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するのが相当である。」とされている。

また、「新版 逐条地方自治法 第 8 次改訂版」(学陽書房)によれば、随意契約について「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を売払う場合」に随意契約によることができるとするのは、普通地方公共団体が必要とする物品で、ある特殊な品物を納入させる契約を締結するような場合、その品物を業者が製造するについては、普通地方公共団体が持っている原材料をその業者に売払ったうえで、その原材料を使用して品物を製造させた方が業者にとっても普通地方公共団体にとっても有利であるという場合、あるいはそうせざるを得ないような場合に、普通地方公共団体が原材料を業者に売払う契約を締結するに際し、競争入札の方法によることはあまり意味がない。したがって、係る契約は競争入札に適せず随意契約によることができるとするものである。」としている。

「こくぶんじ育ち」製造に係る事業は、平成7年当時、古紙の引取価格が不安定な中であって紙資源等の循環型システムの確立と市民のごみの資源化意識を醸成すべく始まったという経緯ではあったが、現在では、市の廃棄物の再利用を進める施策の中の一事業であり、さらに障害者の就労支援策の中の一事業にも位置づけられている。

こうしたことを踏まえると、資源物(雑誌・雑紙類)の売却にあたっては、単に契約単価や古紙相場価格との差という一面的な見方ではなく、施策効果という点も踏まえて総合的に判断されるべきものとする。

また、市内で収集した雑紙類だけを原料とした「こくぶんじ育ち」を製造できる事業者で、ダンボールの再生処理を行える多摩地域の社会福祉法人は依然として社会福祉法人Aだけであって、事業の継続と障害者の雇用促進という施策の推進の観点から資源物の売却と資源物運搬処理業務を社会福祉法人Aに委託することとして必要な契約事務手続きを進めたのである。

したがって、請求人が主張する不当な契約を結んだことにより市に多額の損害を与えたとは認められず、本件に関する請求人の主張は理由がないものと判断した。

3 意見

現在の「基本計画」及び「アクションプラン」は、平成30年度までの計画となっており、平成31年度以降の行政が取り組むべき廃棄物の再利用・再資源化に向けた基本的な方向性については、平成30年から検討を開始される予定である。その中で、事業開始から22年が経過していることも踏まえ、「こくぶんじ育ち」事業を含めた資源化事業についても慎重に検討されたい。

また、長年にわたり継続されている特命随意契約については、その理由が市民に対して明確となるよう努められたい。

(原文のまま)

国分寺市職員措置請求書

建設・環境部 環境担当部長 Eに関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

○有価資源物「本・雑誌・その他の紙」の売却について。

平成 29 年 4 月 1 日付で建設・環境部の契約担当者 (E) が(株)Bと物品売却契約書 (国総契売第 17900001 号) を締結した分は、物品の受渡場所が、(株)Bの事業所で、キログラムあたり 23.76 円で売却しています。一方、平成 29 年 4 月 1 日付で同一契約担当者が、(社福)Aと物品売却契約書 (国総契売第 17900005 号) 及び委託契約書を締結した分は、物品受渡場所が(社福)Aの事業所で、キログラムあたりマイナス 1 円 (売却 5 円－委託 6 円) で売却しています。その差はキログラムあたり 24.76 円と不当に大きく、その結果、市の財政に巨額の損害を生じさせています。加えて、(株)Bへの売却では、収集車がそのまま運搬するのに反し、(社福)Aへの売却では、清掃センターでの物品の積替えを必要とし、そのための経費 (人・物・スペース) が必要となっているので、損害の上積みとなっています。

○有価資源物「ダンボール」の売却について

平成 29 年 4 月 1 日付で建設・環境部の契約担当者 (E) が(社福)Aと物品売却契約書 (国総契売第 17900005 号) 及び委託契約書を締結し、物品受渡場所が(社福)Aの事業所でキログラムあたり 2 円 (売却 8 円－委託 6 円) で売却しています。その上、この売却では清掃センターでの物品の積替えを必要とし、そのための経費 (人・物・スペース) が必要となっています。しかし、私の調査 (別添え資料参照…実勢値は約 5 割増し) によれば、古紙相場は、買受人の事業所での物品受渡しでキログラムあたり 23 円前後です。その差はキログラムあたり 21 円程度と不当に大きく、その結果、市の財政に巨額の損害を生じさせています。但し、古紙問屋へ売却するには収集費用に若干の影響が想定される。

上記の 2 つの方式は平成 24 年頃から続いています。

以上、過去から現在の方式はアブノーマルと考えます。次年度からは、すべての有価資源物 (紙類) は、収集車が直接古紙問屋へ搬入することで、清掃センターでの物品の積替えを廃し、そして入札制で売却するようにしてください。

請求者 住所 国分寺市〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇
職業 〇〇〇〇
氏名 佐藤 昭治

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成 29 年 10 月 3 日

国分寺市監査委員 川畑 一良 殿

佐野 久美子 殿

(事実を証明する書類の内容は省略)