

6 西 監 第 55-10 号
令和 6 年 12 月 2 日

請求人 [REDACTED] 様

西尾市監査委員 糟谷 修
西尾市監査委員 大河内 博之

西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

令和 6 年 10 月 2 日付けをもって提出のあった地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく西尾市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、監査結果は下記のとおりであるので、同条第 5 項の規定により通知する。

記

第 1 請求の要旨

請求の要旨は、以下のとおりである。（原文のとおり）

住民監査請求書

令和 6 年 10 月 2 日

西尾市監査委員 御中

請求人

住所 西尾市 [REDACTED]

職業 [REDACTED]

氏名 [REDACTED]

年齢 [REDACTED]

請求人代理人

岡崎市羽根町東荒子 38-1 f.a.s ビル 2 階

弁護士法人 OFFICE シンカイ

電話番号（略） FAX（略）

弁護士 新海 聡

第1 請求の要旨

1 ごみ収集等の業務委託契約

西尾市は●●●●、○○○○との間で、以下の廃棄物等の収集運搬業務委託契約（以下「本件各契約」という。）を随意契約によって締結した。

(1) 契約1

契約日 令和6年4月1日

委託先 ●●●●

業務内容 西尾市吉良地区不燃ごみ収集運搬業務

委託期間 令和6年4月1日～令和7年3月31日

委託金額 9,460,000円（消費税および地方消費税込み）

(2) 契約2

契約日 令和6年4月1日

委託先 ●●●●

業務内容 西尾市吉良地区ペットボトル・白色トレイ等収集及び運搬業務

委託期間 令和6年4月1日～令和7年3月31日

委託金額 11,000,000円（消費税および地方消費税込み）

(3) 契約3

契約日 令和6年4月1日

委託先 ●●●●

業務内容 西尾市吉良地区（荻原小校区除く）一般廃棄物（可燃ごみ及びプラスチック製容器包装）の収集及び運搬業務

委託期間 令和6年4月1日～令和7年3月31日

委託金額 43,201,008円（消費税および地方消費税込み）

(4) 契約4

契約日 令和6年4月1日

委託先 ○○○○

業務内容 西尾市吉良地区（荻原小校区）一般廃棄物（可燃ごみ及びプラスチック製容器包装）の収集運搬業務

委託期間 令和6年4月1日～令和7年3月31日

委託金額 9,386,520円（消費税および地方消費税込み）

2 しかしながら、本件各契約は、地方自治法234条2項、同法施行令167条の2第1項第2号（以下「施行令2号」という）で定められた随意契約の締結要件を満たさないにもか

かわらなされたものであって、地方自治法 234 条 2 項に反する契約であり、本件各契約は違法である。

3 違法事由

(1) 施行令 2 号の定め

同号は、随意契約を容認する例外の一つを「普通地方公共団体が必要とする」「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」としている。

(2) 令和 6 年度の各契約に対する住民監査請求

(ア) ところが本件の契約 1 ないし契約 4 の締結にあたっては、令和 5 年度に至るまで、西尾市は入札を実施することなく、●●●●および○○○○に対する随意契約の方法で業務委託を締結してきた。これは上記施行令 2 号に違反するものであり、請求人は令和 5 年 10 月 31 日付けで令和 5 年度の上記契約の締結を違法とし、市長個人に対する損害賠償の請求と令和 6 年度の契約を入札の方法で行うよう、もとめる住民監査請求をおこなった。

(イ) これに対して監査委員は、本件各契約が、もともと下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業の合理化に関する特別措置法（以下、「合特法」とする。）に基づいて随意契約の方法で締結された、という特別な事情を認めたとえ、契約 1 ないし契約 3 の●●●●に対する補償期間は令和 3 年 3 月 31 日を終期とし、契約 4 の○○○○に対する補償期間は令和 5 年 3 月 31 日をもって終了したと認定した。

その一方で、本件各契約は、廃棄物の処理および清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）が適用される業務委託契約であるから、自由競争に委ねられる性格の事業ではなく、経済性の確保等の要請よりも、業務の確実な履行を重視すべきである、として随意契約の方法によったことに違法はない、と判断した。

(ウ) 同監査決定が重視したのは、最高裁判所平成 23 年（行ヒ）第 332 号判決が、一般廃棄物処理業について、専ら自由競争に委ねられる事業（傍点は請求人）にはあたらない、という判断をしていること、一般廃棄物処理の委託について、競争入札によった場合には、一般廃棄物の誠実な履行を実現することが困難である、として随意契約を認めた下級審判決も存在する（東京地判平成 19 年 11 月 30 日判決など）ことであった。そして、これらの判例をもとに、本件について入札をしなかったことが、施行令 2 号に違反するものではない、との判断を導いた。

(3) この監査決定後、西尾市は令和 6 年 4 月 1 日付で本件各契約を●●●●および○○○○と随意契約によって締結した。

(4) 本件各契約の違法性

(ア) 競争入札をしないことが許容される要件として平成 23 年の上記判例に先立つ昭和 62 年の判決において最高裁第二小法廷は「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」の要件について「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当する資力、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うえでより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進に繋がると合理的に判断される場合」を含む、と判示し（昭和 62・3・20 民集 41 卷 2 号 189 頁）「個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的など諸般の事情を考慮し、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」として、随意契約が許容される判断基準として、当該契約自体で価格の有利性を犠牲にすることが、当該普通地方公共団体の利益の増進につながる場合という要件を示している。

したがって、ここでの判断基準である「個々具体的な契約毎に」「諸般の事情を考慮する」ことに鑑みれば、廃掃法が適用される本件各契約を随意契約によったことの違法性判断を、廃棄物処理法にもとづく廃棄物処理業務の委託業務と直ちに同視することはできない。

(イ) さらに、本件各契約についてみれば、令和 6 年 4 月 1 日に締結された本件各契約は、①いずれも見積もり合わせもすることなく、②契約 1 ないし契約 3 については従前の業者である●●●●に、契約 4 については○●●●への委託を継続した、という、委託価格を決定する際に市場性を無視し、もっぱら西尾市によるいわゆる「指し値」によって締結されたものである。

しかも、●●●●および○●●●は、いずれも契約 1 ないし契約 4 事業すべてを 1 社で実施する能力のある、吉良地区を本拠とする会社であることに鑑みれば、契約 1 ないし契約 3 を●●●●に、契約 4 を○●●●に振り分けることで、それぞれの契約対象地区における独占的地位を認める結果となることについての合理的な理由もない。

(ウ) また、廃棄物処理法が適用される事業の委託に関する前述の平成 23 年の最高裁判決の趣旨が、廃掃法に関する業務委託である本件各契約に対してもあてはまるとしても、同判決は「専ら自由競争に委ねられる事業」には該当しない、と述べているのであって、自由競争を排除することを求めているものではない。況んや、同判決の趣旨が、見積りあわせもせず、各企業に独占的地位を与えることを正当化するものでは到底ない。

(エ) ところが西尾市は、令和 6 年度の契約 1 ないし契約 4 に際して指名競争入札によらないばかりか、見積もりを徴収することもなく、従前に委託をした二社に随意契約の方法で契約締結をしているのであって、かかる行為は廃棄物の処理の誠実な履行の確保を考慮しても、すくなくとも指名競争入札を排除する合理性はなく、施行令 2 号の例外に該当する、ということとはできない。

(5) 結論

以上のとおりであるから、令和6年度の契約1ないし契約4の各契約は施行令2号の要件に該当するものではなく、地方自治法234条2項に反する契約であり、違法である。

第2 求める措置

以上の通りであるから、監査委員は西尾市長ほか関係機関の職員に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める。

記

西尾市長および西尾市の契約の専決権者は、令和7年4月1日以降の下記業務委託については、指名競争入札の方法によって締結すること。

- (1) 業務内容 西尾市吉良地区不燃ごみ収集運搬業務
- (2) 業務内容 西尾市吉良地区ペットボトル・白色トレイ等収集及び運搬業務
- (3) 業務内容 西尾市吉良地区(荻原小校区除く)一般廃棄物(可燃ごみ及びプラスチック製容器包装)の収集及び運搬業務
- (4) 業務内容 西尾市吉良地区(荻原小校区)一般廃棄物(可燃ごみ及びプラスチック製容器包装)の収集運搬業務

以上

※巻末に添付されていた事実証明書は省略している。

第2 請求の受理

本件請求は、令和6年10月2日付けで提出された。

要件審査実施の結果、本件請求は法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認められたので、同年10月11日付けで受理した。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和6年10月29日に西尾市役所4階監査委員事務局事務室において、請求人に対し、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人代理人のみが出席し、陳述した。なお、新たな証拠の提出はなかった。

請求人代理人が陳述要旨に従い主張した主な内容は、以下のとおりである。

- ・ 昨年の住民監査請求（以下「前回請求」という。）の結果（令和 5 年 12 月 27 日付け 5 西監第 54-10 号）で引用された最高裁判例（平成 23 年（行ヒ） 332 号（平成 26 年 1 月 28 日最高裁判決）。以下「平成 26 年最高裁判例」という。）における「専ら自由競争に委ねられる事業」には該当しないというのは、自由競争を排除まではしてなく、自由競争した場合に問題が起こるとい程度で考えると、本件のような極端な形で自由競争を排除することは、判例からダイレクトに導かれるものではない。
- ・ 自由競争の制限には様々なやり方があるが、地域限定の指名競争入札も自由競争を制限することである。自由競争をある程度制限しながらも、自由競争的要素を残すことまで平成 26 年最高裁判例は排除していない。
- ・ 昭和 62 年の最高裁で判示されている「個々具体的な契約ごとに」「諸般の事情を考慮する」と、平成 26 年最高裁判例におけるケースと本件のケースでは、規模も範囲も異なり、本件は 1 市 3 町合併前の契約を引き継いでいるという点で背景も異なるものであり、同視することはできない。
- ・ 吉良地区の地理的な要因を考えても、特段の広大な地域でもなく標高差があるわけでもなく道路の整備もされている。●●●●（以下「A」という。）と○○○○（以下「B」という。）の実績と能力を考えても、両者とも吉良地区全域を受託する能力がある。以上から、自由競争とすることが業務の確実な履行を害すリスクはないため、価格競争の要素も取り入れず自由競争を完全排除し、独占的な随意契約をする合理性はない。
- ・ 本件契約について、下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法（昭和 50 年法律第 31 号。以下「合特法」という。）に基づく補償期間は既に終了しており、合特法を随意契約の理由にはできない。
- ・ 前回請求では差額を賠償すること及び一般競争入札することを市長に求めたが、本件請求は次年度以降の改善要望的な意味を込めたものである。今回の求める措置は、西尾市全体ではなく吉良地区だけでも指名競争入札をやるということを許容したものである。

2 監査対象事項

令和 6 年 4 月 1 日に西尾市が A と締結した、不燃ごみ収集運搬業務委託契約、ペットボトル・白色トレイ等収集運搬業務委託契約及び（荻原地区を除く）一般廃棄物収集運搬業務委託契約と、同日に西尾市が B と締結した（荻原地区）一般廃棄物収集運搬業務委託契約の計 4 契約（以下「本件委託契約」という。）を監査対象事項とし、請求人の主張から次のとおり着眼点を定めた。

合特法に基づき、市が A 及び B の補償合意を行ったことについて、その期間を経過した後における、本件委託契約に係る地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号）第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に基づく随意契約（以下「2 号随意契約」という。）の成立の可否

3 監査対象部課

一般廃棄物等収集運搬業務に係る事務を所管する、環境部ごみ減量課を監査対象部課とした。

4 関係執行機関等の陳述

令和6年11月1日に西尾市役所4階監査委員事務局事務室において、環境部長、ごみ減量課長及びごみ減量課課長補佐から、監査対象事項について陳述を聴取した。

5 関係書類の調査

監査対象部課に対し、文書管理システムに係る決裁のほか、関係書類の提出を求め調査を実施した。

第4 監査委員の判断

請求人が主張する違法又は不当とする理由及びこれに対する監査委員の判断は次のとおりである。

1 請求人の主張

平成26年最高裁判例と本件委託契約の該当性

請求人は、前回請求の結果で引用された平成26年最高裁判例と本件委託契約とは諸般の事情が異なることから、当該判例を本件委託契約には適用できず、仮に適用できるとしても当該判例は自由競争を排除するものではなく、2号随意契約とする合理性はないため、法第234条第2項に違反する契約であり、違法であると主張している。

2 監査の結果

2号随意契約による本件委託契約の締結は適法なものであり、その理由は以下のとおりである。

(1) 関係職員聴取

関係職員聴取において、以下の内容を確認した。

ア 西尾市における合特法の解釈

合特法の立法の趣旨について、下水道の整備が進む中、地方公共団体の委託・許可を受けてし尿の収集・運搬のほか、浄化槽の清掃等を行う業者の業務量が減少したことに伴い、し尿処理等の業務の安定を保持するとともに、廃棄物の適正な処理に資することが目的であ

る、と理解している。

そのため、安定したし尿の収集・運搬のための取組として、計画・指針等はないが、先の法の趣旨を鑑み、し尿くみ取り業者が実施可能な代替え業務として、一般廃棄物等収集運搬業務を優先的に委託している状況である。

また、し尿くみ取り事業は事業者にとって採算性が低く、それを下支えするのが一般廃棄物等の収集運搬事業である。入札をもって、その委託料を下げる等の行政改革によるコスト削減を実施することは、当該事業者の更なる負担につながると考える。

将来に渡りし尿くみ取り及び浄化槽の清掃を実施し、最後の 1 件になるまで対応するには、合特法に係る補償合意が終了した後であっても、一般廃棄物等収集運搬業務について優先的に当該業者に委託する等の支援が必要であるほか、一般廃棄物等収集運搬業務は、市民生活において重要な業務であり、資力、信用、技術、経験等を有する事業者を選定する必要があり、自由競争により頻繁に事業者が変更される事態は、好ましくないと考える。

イ 違法事由「本件各契約の違法性」について

本件委託契約については、見積を徴取し、かつ人件費及び物価等の社会情勢を鑑みて委託価格を決定しているため、市場性を無視した「指し値」によるものではない。

次に、西尾市における合特法の解釈で述べたとおり、合特法の趣旨の観点から、将来的にし尿くみ取り及び浄化槽の清掃を安定的に実施し、廃棄物の適正な処理に資する必要がある、そのためには覚書による補償が終了した後も一般廃棄物収集などの業務を優先的にし尿業者に委託するなどの支援が必要と考えている。そのため、1 社で実施が可能であったとしても、指名競争入札等により業務の確保が不透明な中では車両、人員の確保などが困難となり、業務を安定的に実施することも困難になると考えるため、随意契約とする合理性は確保されていると考える。

関係職員聴取において、西尾市における合特法の解釈、請求人の主張に対する考えを確認した。また、前回請求時と合特法の解釈に変わりがないことを確認した。

(2) 本件請求の位置付け

前回請求及び本件請求の内容は、契約年度及び契約金額こそ異なるものの、同一地区の同一業務に係る委託契約について、いずれも 2 号随意契約により契約を締結したことが法第 234 条第 2 項に違反する契約であるという主張であり、実質的には同一の請求内容であり着眼点を異にするものではないと認められる。前回請求の結果においては、「第 4 監査委員の判断」として合特法や廃掃法等に係る判断を示した上で、本件委託契約に違法性及び不当性は認められないとの結論に至ったが、そこには新たな前提事実ないし事情が生じない限り、令和 6 年度以降も本件委託契約を 2 号随意契約によることにも違法性又は不当性はないとの判断が含まれている。

本件委託契約を 2 号随意契約によることの違法性又は不当性については、前回請求の結果において判断を示しているところ、請求人の主張からはこの判断を見直すべき新たな事実ないし事情が前回請求の結果以降に発生したことを確認できず、関係職員聴取においても新たな事実ないし事情は確認できなかったため、監査委員としても、前提となる事実及び事情は前回請求の結果当時と変わっていないものと認識した。本件請求は、対象となる財務会計行為が前回請求とは異なるため、別個の住民監査請求ではあるが、新たな前提事実ないし事情が生じていない限り、前回請求と同一の判断とする。

以上、事実証明に加え、請求人に係る陳述会、関係職員聴取のほか、証ひょう類の全趣旨によれば、本件委託契約について、前回請求と異なる判断をするに足る新たな前提事実ないし事情は確認できず、2 号随意契約により契約を締結したことは、適法であると言える。

第 5 結論

監査した結果、違法性及び不当性は認められず、請求人の主張に理由がないものと認め請求を棄却する。

(監査委員意見)

本件は、合特法に関連する事業者への事業発注に関して、入札を経ずに随意契約が認められるか、という点において住民監査請求が提起されたものである。該当の事業に関する部内の決裁文書においては「合特法の趣旨に則り随意契約を行った」旨記載されている。

昨年も同主旨の住民監査請求が提起された。昨年の監査請求に対しては、合特法や廃掃法等に係る判断を示した上で、本件委託契約に違法性及び不当性は認められないとの結論を導いている。

今回の監査請求に対しては、昨年の監査請求に対する結論をベースに、「新たな前提事実ないし事情が生じない限り、令和 6 年度以降も本件委託契約を 2 号随意契約により契約を締結することにも違法性又は不当性はない」との結論を導いていることは上に示した通りである。ただし監査委員としては、昨年の結論が是々（これこれ）あるから本年も同様である、と単純に判断したわけではない。随意契約が原則入札に対する例外である以上、常にそこに特別な事情が存在することを示し続ける必要がある。

今回、昨年と同主旨の請求が提起され、もう一度ゼロベースで検討をした。その結果として、やはり昨年の判断は妥当であったということを確認した上で、今回の判断を行っている。従って、昨年の判断を無批判に無びゅう性を持ったものであることを前提に今回の結論を

出した、というわけではない。

監査委員が、昨年判断の拠り所にした最たるものは上述した最高裁判決である。最高裁判決は言うまでもなく、法令そのものと同様の法的効果を持つものであり、後の訴訟においてはその判断の拠り所とされるものである。

請求人からは「前回請求の結果で引用された平成 26 年最高裁判例と本件委託契約とでは諸般の事情が異なることから、当該判決を本件委託契約には適用できない」旨の主張もいただいた。

訴訟とは「実例」に対する裁判所の判断であり、その「事例」は千差万別、全く同じというものは世に二つと存在しないかもしれない。また最高裁判決に係る事例の中には、一審や控訴審とは別の判断がなされることもしばしばあるように見受けられる。ということは、同じ事例を法の専門家が判断しても違う結論を下す余地があるということである。ただし現行法制では最高裁判決が「正しい」ものとして後の法的判断を拘束するものである。

今回監査委員は、請求人の主張も十分に考慮しながらも上記の最高裁判決の趣旨を基に、随意契約を行った本市の対応は適切であったと判断のもと、次年度以降必ず入札にせよ、との請求人の主張には否定的な結論を導いている。

ただしその過程で、請求人が指摘された諸点において監査委員として担当課の事務について意見すべきであると考える点を記載する。

昨年の監査請求の結果を受けて担当課も十分に価格を検討したことと思われるが、やはりこの点において、証拠資料の説得力が未だにいささか弱いのではないだろうかと感じている。

合特法の目的については昨年の監査委員意見でも述べたとおりであり、市場原理が働きにくい中で市役所職員が「適正価格」をはじき出すのは容易なことではないであろうが、できる限りの検討を行って市民に説明がつくような金額とし、その根拠を記載して後日の検証に耐えうるような決裁文書を残すべきである。

市の行政活動の原資は市民はじめ市に関係する方々からの租税その他の拠出であり、市の行政活動の結果は原則として市民に適切に開示されることになる。

請求人代理人からの意見聴取の際に、昨年、本年ともに同人がお話されたことをそしゃくすると、昨年同様ではあるが、本監査請求により提起された最大の問題は、「随意契約にするための十分な調査検討が行われていないのではないか。」ということ、と監査委員としては捉えている。本監査請求の結果は棄却としたが、本請求を奇貨として本市行政がさらに透明性を持ったものとなることを期待する。