

答 申 書

平成 24 年 6 月 8 日付け広行第 307 号で諮問のありました事項につき、当検討委員会での検討結果を下記のとおり答申します。

平成 24 年 11 月 5 日

湖北広域行政事務センター

ごみ収集運搬業務検討委員会

委員長 生駒英司

行政事務センター

管理者 若林正道 様

記

一 諮問事項

以下に記載する諮問事項は書面による諮問事項の記載及びこれに関する口頭による説明をまとめて要約したものです。

- 1 長浜市合理化事業計画及び米原市合理化事業計画に基づく代替業務（資源ごみ収集運搬業務）提供による支援が、業者との間で交わした「し尿等収集運搬業者等の転廃業助成に関する協定書」で定められた「10 年」の代替業務提供期間を経過しても、定められた支援総額に達していない現状において、湖北広域行政事務センター（以下「行政事務センター」という。）が引き続き業者に従前どおりの代替業務の提供を継続することの妥当性。
- 2 可燃ごみ及び不燃ごみ並びにプラスチック製容器包装の収集運搬業務に関し、行政事務センターが業者との間で長期随意契約を継続することの妥当性。

二 検討委員会の開催

第 1 回	平成 24 年	6 月	8 日	午前 10 時 00 分～
第 2 回	平成 24 年	7 月	6 日	午前 10 時 00 分～
第 3 回	平成 24 年	7 月	30 日	午前 10 時 00 分～
第 4 回	平成 24 年	8 月	28 日	午後 1 時 30 分～
第 5 回	平成 24 年	9 月	26 日	午前 10 時 00 分～
第 6 回	平成 24 年	10 月	26 日	午後 2 時 00 分～

三 諮問事項に関する検討委員会の答申

1 諮問事項一 1 について

（ 1 ） 合理化事業計画の成立経緯

下水道整備が全国的規模で進展する中で、し尿取扱量の減

少により、し尿処理業者は、転業、廃業を余儀なくされる事態が生じた。しかし、運搬車等の設備及び機材は他に転用することは極めて困難であり、転業、廃業も容易ではなかった。

また、し尿処理の適正な実施を確保するためには、し尿処理業は、下水道の終末処理場等によるし尿処理への転換が完了する直前まで、その規模を縮小しつつも継続して行われる必要があった。

こうした中、し尿処理業者の転廃業を円滑かつ計画的に進めて、し尿処理業者の業務の安定を図るとともに、し尿等の適正な処理を確保することを目的に、昭和 50 年 5 月、議員立法として「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」（以下「合特法」という。）が制定された。

合特法の成立を受けて、旧厚生省からは「合理化事業計画策定要領」（以下「旧厚生省通知・策定要領」という。）が、滋賀県からは「滋賀県合理化事業計画の策定指針」（以下、「滋賀県策定指針」という。）が示された。行政事務センター構成市町は、各市町の合理化事業の実施について足並みを揃えて対応することで合意し、平成 12 年 5 月に行政事務センターにおいて、「湖北広域行政事務センター関係市町し尿等の合理化計画策定推進委員会」を設置し、これらの旧厚生省通知・策定要領、滋賀県策定指針にしたがって、平成 14 年度に長浜市及び旧坂田郡各町が、平成 16 年度には旧東浅井郡各町の各合理化事業計画が、滋賀県知事の認可承認を受けて成立した。（その後、市町村合併等の事情により合理化事業計画は変更がなされている。）

（２）合理化事業計画の内容

長浜市（旧伊香郡各町を除く）及び米原市（以下「２市」という。）の合理化事業計画では、支援の実施方式としては大津市をはじめ県内の多くの市町が採用した業務転換のための一括支援方式が採用された。

一括支援方式とは、基準年度以降の業務減少量に応じて段階的に支援をするのではなく、各し尿業者の基準時における３年間の平均取扱量を基礎に算出した業務量と収益額単価から年間収益額を算出し、この年間収益額を基礎として、将来に渡っての「支援総額」を算定して、これを一括して支援するというものである。

この点、2市では、業務量の基準時を公共下水道供用開始年度とし、各し尿業者のし尿と浄化槽汚泥の公共下水道供用開始前後3年間の平均取扱量と収益額単価から「支援総額」を算定した。

かかる計算により算定された各し尿業者の「支援総額」を実際にどのように実現していくのかという点については、まずは「業務の提供による支援」によるものとされ、業務提供による支援で不足する場合に、不足分について「資金上の措置」ができるとされていた。

また、県内市町の合理化事業計画を認可承認する立場にある滋賀県の滋賀県策定指針では「業務提供による支援期間は5年から10年程度を目安とする。」とされていた。

この点、行政事務センターの説明によれば、2市には合理化事業計画を策定するにあたって、以下のような問題があったとのことである。

つまり、2市では、滋賀県策定指針によるところの5年から10年の期間で、「支援総額」を達成できるだけの業務は見あたらない状況にあった。そのため、滋賀県策定指針に忠実に従うなら、「資金上の措置」による不足分の補完を考えざるを得なかった。しかし、「支援総額」から5年から10年で達成可能な「業務の提供による支援」額を控除した不足分として算出される「資金上の措置」額は膨大な金額となり財政逼迫状況にある2市ではとても実現できない金額であった、ということである。

そのため、2市では、業者との交渉によって、「業者に対する支援の実現」と「行財政の健全性維持」の調整を図って、業者と行政双方が納得できる合意点を探すほかなかったということである。

(3) 業者との協定の成立

上記の経過を経て、2市及び行政事務センターは業者と再三の交渉を経て、「支援総額」とそれを実現する「業務の提供による支援」額を定めて、あるいは「支援総額」と「業務の提供による支援」額を定め、なお不足する部分については「資金上の措置」額を定めて、何とか合意を形成するに至った。そして、同時に滋賀県の認可承認を受ける必要性から「業務の提供による支援」は10年間とする旨も合意された。

しかし、そこで想定された「業務の提供による支援」は、

10年間の「業務の提供による支援」額では達成できない可能性があることは業者、行政双方が理解していたことから、仮に10年間で「業務の提供による支援」額が達成できなかった場合のために、「大きな事情変更や阻害要因がない限り業務の提供による支援は継続できる」ということも同時に合意され、さらに「大きな事情変更とは根拠法がなくなった場合や提供できる代替業務がなくなった場合をいう」といった内容の合意もされた。

このような業者との合意形成を背景として、2市は合理化事業計画の認可承認を受け、これに基づいて、2市及び行政事務センターは、各し尿業者との間で「し尿等収集運搬業者等の転廃業助成に関する協定書」（以下「協定書」という。）および覚書を締結していった。

「協定書」においては、「支援策（援助総額）」「業務援助額」および「業務援助額」で「支援策（援助総額）」に不足するときは「資金援助額」が記載され、「業務の提供による支援」期間は10年と規定された。しかし、前述のようにここにいう「業務援助額」は10年間の代替業務の提供によっては達成不可能となる可能性があったことから、そのような場合に備えて「委託業務の履行が良好で、かつ委託業務に影響を及ぼすような社会情勢の変動等がない場合は、代替業務の提供期間満了後も、引き続き当該業務を委託することができる」旨の条項が入れられ、さらに「社会情勢の変動等とは代替業務を提供する根拠法がなくなった場合や提供できる代替業務がなくなった場合をいう」といった内容の覚書も締結された。

（４）協定書の有効期間満了

上記のような経緯で締結された協定書は、その有効期限あるいは協定書で定められた代替業務の提供期限を迎え、あるいはすでに経過しているが、現時点でも「業務の提供による支援」額のうち達成されたのは50%に満たない状況である。

しかるに、上記期限ないし期間経過後においても代替業務の提供が継続されているという現実があり、あるいは今後の代替業務の提供継続の可否の検討を迫られる状況となっている。

かような状況にあって、当検討委員会に対して上記一1の諮問がなされた。

(5) 当検討委員会の判断

- ① 諮問事項一1については、協定書に定められた代替業務の提供期間経過後において、未達成の「業務援助額」を達成すべく、引き続き代替業務の提供を継続することの可否が問題となる。

この点、前述三1(2)(3)のと通りの業者と行政の間での合意形成の過程からすれば、協定書(及び覚書)を締結した当事者の意思解釈としては、概略以下のように解釈するのが合理的である。

- ・2市は業者に対し、「支援策(援助総額)」に定められた支援を実現する。
- ・「支援策(援助総額)」については、まず「業務援助額」に定められた金額に達するまでの代替業務を行政事務センターが提供することにより実現する。
- ・定められた「業務援助額」が「支援策(援助総額)」に満たないときは、その不足分については「資金援助額」を定めて2市がこれにより支援を実現する。
- ・代替業務の提供期間は10年間とする。
- ・但し、10年間の代替業務の提供によって「業務援助額」が達成できなかったときは、社会情勢の急変やその他の阻害要因がない限り、行政事務センターが代替業務の提供を継続することで支援の実現を図る。

この点、協定書(及び覚書)の文言上は、10年間で「業務援助額」が達成できなかった場合について、「委託業務の履行が良好で、かつ委託業務に影響を及ぼすような社会情勢の変動等がない場合は、代替業務の提供期間満了後も引き続き当該業務を委託することができる」と任意規定的な定め方がされている。しかし、前述のような業者と2市及び行政事務センターとの合意形成の過程に鑑みれば、この条項は、「委託業務の履行が良好で、かつ委託業務に影響を及ぼすような社会情勢の変動等がない場合は、代替業務の提供期間満了後も、引き続き代替業務を提供することにより「支援策(援助総額)」の実現を図る、という趣旨の規定と解釈するのが合理的である。

したがって、業務提供期間である10年が経過しても、その間における業務援助達成額が、協定時に合意された「業務援助額」に満たない場合に、なお代替業務の提供を継続する必

要があるか否かについては、協定書にある「委託業務の履行が良好で、かつ委託業務に影響を及ぼすような社会的情勢の変動等がない場合には、代替業務の提供期間満了後も、引き続き当該業務を委託することができる」という定めに従って、代替業務の提供の継続の可否を判断するほかないと考えられる。

この点、行政事務センターから提出された資料及び説明報告からすれば、業者による代替業務の履行は良好であり、市民からの苦情等の特段の問題も発生しておらず、代替業務の提供継続を阻害する社会的情勢の急変もないと認められる。

かような現状においては、行政事務センターは業者に対して、「業務援助額」に達するまで、引き続き代替業務の提供を継続するほかなく、またそのような手法をとることにつき、行政裁量の逸脱や不合理性もないと判断される。

したがって、上記のような協定書（及び覚書）の解釈からすれば、行政事務センターは業者に対し引き続き「業務援助額」に達するまで代替業務の提供を継続しなければならず、その意味において、なお、協定書（及び覚書）は2市及び行政事務センターと業者を拘束しているものと考えられる。

なお、「支援策（支援総額）」「業務援助額」の定め拘束力は認めつつも、代替業務の提供期間が経過した後は、達成されていない「業務援助額」については、金銭支給による解決を図るべきではないかとの考え方もありうる。

しかし、前述のような協定書（及び覚書）の意思解釈を前提とする限り、2市の協定書上の債務は「資金援助額」の支払いによってすでに履行済みであって、2市が更なる金銭支出をする根拠はもはやどこにも見い出せないし、「業務援助額」の不足分は代替業務の提供の継続により実現を図られるべきものであることから、金銭支給により解決するという方法はとりえないと判断する。また、実質的にみても、現時の自治体財政の逼迫状況からすれば、金銭支給による解決は極めて困難なことといえる。さらには、現時点で業者に代替業務の履行の負担を負わせることなく金銭支給をした場合、以後の資源ごみ収集業務については（仮に競争入札で他の業者に委託することになる場合も含めて）更なる支出を行政事務センター（2市）はしなければならなくなるが、これは、市民の税金の使い方として妥当なこととは思われず、市民の理

解も得られないことと考えられる。

したがって、代替業務提供期間経過時における「業務援助額」の未達成額は金銭的支給で解決されるべきであるという主張は排斥されるべきである。

- ② 以上のとおり、代替業務の提供期間経過時における「業務援助額」の未達成額については、引き続き代替業務の提供を継続することで達成されるのが必要かつ妥当と当検討委員会は判断する。

ただし、「業務援助額」が代替業務の提供により達成された金額や、いつまでが代替業務の提供として行われる業務委託であるのかは明確にしておく必要がある。この点、代替業務の提供期間経過後における取扱いについて業者との間で、協定書の更新等の手続を執る必要があり、また、毎年の代替業務の達成額を明確にしておく必要があると考える。

また、代替業務についての委託金額の適正性については、後述の諮問事項一２に関する当委員会の意見を参考にされたい。

- ③ なお、対業者との関係においては、代替業務の提供を継続するほかなく、またそれが妥当という結論は以上のとおりであり、本検討委員会の意見としてこれ以上のことを述べる必要はないが、対内的には従前の協定書の締結にあたっての行政の裁量の当否という問題もあるので、この点につき傍論として若干の意見を申し述べておく。

この点、協定書の基礎となっている２市の合理化事業計画は合特法に基づき策定されたものであり、同法の成立を契機に出された旧厚生省通知・策定要領、滋賀県策定指針にしたがって策定されたものであって、「支援策（援助総額）」「業務援助額」「資金援助額」の決定過程には特段の問題はないものと思料される。

なお、合理化事業計画では、「業務援助額」を積算算定するにあたっての収益額単価の計算方法について、「収益額単価＝収集運搬業務の委託料単価×営業利益率÷（１＋営業利益率）」と記載されているが、この計算式は一般的に理解されているところに照らすと誤解を招きかねないと認められる点があるので、その点を注記しておく。

この点、一般に理解されている用語の意味としては「営業利益率」というのは「営業利益金額の総売上高（＝原価＋営

業利益)に占める割合」を意味し、その理解に従えば、収益額単価は「収集運搬業務の委託料単価×営業利益率」の計算によって求められるもののはずである。したがって、合理化事業計画に記載されている割戻し計算(「 $\div (1 + \text{営業利益率})$ 」の部分)はすべきでないものである。

つまり、合理化事業計画の収益額単価の計算式を合理的に解釈するのであれば、合理化事業計画に記載された「 $\text{営業利益率} \div (1 + \text{営業利益率})$ 」の部分全体が一般に理解されているところの「営業利益率」に相当するものと解釈されるべきものと思料する。かように理解することで、業務援助額積算過程においての $\text{営業利益率} = \text{業務援助額} / \text{消化額}$ 計算にあたっての $\text{利益率} = 9.1\%$ となると解することによって、統一性、整合性がとれるものであると考える。

さて、問題となりうるのは、滋賀県策定指針では「『支援総額』はまずもって『業務の提供による支援』によって図ることとされ、『業務の提供による支援』によっても『支援総額』に満たない場合の不足額につき『資金上の措置』で対応することとされ、さらに『業務の提供による支援』期間は5年から10年程度を目安とする」とされているにもかかわらず、合理化事業計画では5年から10年では達成が不可能な確率が高かった「業務の提供による支援」額が定められた点である。

この点に関する当時の2市を取り巻く事情及び行政判断についての2市及び行政事務センターからの説明は、前述三1(2)(3)に記載したとおりである。

かかる当時の状況からすれば、2市及び行政事務センターは、業者の支援策を早急に実現する必要性に迫られる一方、滋賀県策定指針に従った計算方法で合理化事業計画を策定するならば、財政上履行が非常に困難な「資金上の措置」をしなければならなくなる、という二律背反の状況にあったと推察される。このような状況の中で、2市及び行政事務センターが「業者に対する支援の実現」と「健全な市財政の維持」という行政に課せられたいずれも重要な要請の調和を図るべく、再三にわたり業者と協議交渉を行い、その中で両者が納得できる合意点を見い出そうとしたことは頷けるところであり、またそのような手法を採らざるを得なかった状況であったとも思料されるところである。

結果、前述のような合理化事業計画が策定され、これに従って業者との間で協定書が締結された訳であるが、前述のような２市及び行政事務センターを取り巻く状況からすれば、これは止むなき方法選択といえ、また、「業者に対する支援の実現」と「健全な市財政の維持」の二つの要請を調和するうえでも、妥当な方法として是認されるものと思料する。

また、無理な財政支出が回避されたこと、し尿業者の円滑な業務転換も達成されてきていること、ごみ収集運搬業務に関する安定的、継続的サービス提供も実現できていることなど、その後の合理化事業計画の実行過程の状況をみれば、２市及び行政事務センターが上記のような方法を選択したことは、メリットをもたらしている面もあり、市民の利益を害する結果を招いているとは言い難い。

したがって、結論的にはこのような合理化事業計画を策定し、それに従って業者との間で協定書を締結したことは妥当であり、これについて、行政裁量の逸脱、不合理性はなかったと判断する。

２ 諮問事項一２について

（１）判例について

合特法関係以外の可燃ごみ及び不燃ごみ並びにプラスチック製容器包装の収集運搬業務につき、長期随意契約により運用することの可否を判断するについて、参考とすべきものとして以下のような判例要旨がある。

「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。）は、一般廃棄物の収集等業務の公共性に鑑み、経済性の確保等の要請よりも、業務の遂行の適正を重視しているものと解される。すなわち、廃棄物処理法は、最低価格の入札と契約を締結する一般競争入札の制度とは異なる建前を採っているのである」

「廃棄物処理法は、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、委託契約に定めるべき条項等について詳細に規定し、基準に則り、委託業務が適切に遂行されることを予定しているものであって、基準においては契約締結の方法については何ら触れてはいないが、それは地方自治法第 234 条の適用を前提としているからではなく、契約締結の方法を一般競争入札、指名競争入札または随意契約のいずれにするかは市町村

の裁量に委ねている趣旨と解するのが相当である」

(2) 検討すべき事項

上記判例の趣旨をふまえば、行政事務センターにおける長期随意契約の可否については以下のような要件を吟味する必要があると思料される。

- ・ 2市における可燃ごみ及び不燃ごみ並びにプラスチック製容器包装の収集運搬業務に
 - a 公共性はあるか
 - b 経済性よりも業務遂行の適正を重視すべき要請はあるか
 - c 一般競争入札、指名競争入札では、業務遂行の適正を確保できないか
 - d 既存業者による収集、運搬業務の遂行は適正になされているか、問題はないか
 - e 委託料は適正か（過大になっていないか、業務遂行の適正を確保できる水準にあるか）

(3) 当検討委員会の判断

- ① この点、上記 a については、市民の付託を受けて、これらのごみ収集運搬を、2市から事務移管された行政事務センターがその管理下で行わざるを得ないことから、問題は特にないと思料される。
- ② また、上記 b についても、ごみ収集運搬業務については安定的、継続的かつ良質なサービス提供の要請があり、そのために必ずしも経済性だけが要請されるものではないことからすれば、問題はないと思料される。
- ③ 次に上記 c の点を検討する。

この点、行政事務センターでは現在、各家庭から集積所に出された可燃・不燃ごみ、プラスチック製容器包装の収集運搬は委託制度で、事業所の可燃ごみの収集運搬については許可制度で行っており、かつ、委託業務と許可業務を同一業者が行うと、許可業者として契約した事業所の可燃ごみを家庭から集積所に排出されたゴミに混入させて、行政事務センターの焼却施設に搬入するという脱法行為が発生する危険性があることから（現在、東近江市においてはこのような違法行為が発覚して問題となっている）、これを防止するべく委託業者と許可業者は峻別され、委託業者は許可業者としないという方針が採られている。かような制度の下において、現在委託制度で行われている業務につき、競争入札制度を導入し

た場合、すでに事業所と契約して許可業者となっている業者が事業所との契約をうち切って許可業者の地位を返上したうえで、入札に参加することは稀であると推測される。

他方、これらのごみ収集、運搬については、業者も塵芥収集車両（パッカー車）等の大きな設備投資をしていること、また、行政事務センターにおける既存の委託業者は、小規模な事業者がほとんどということからすれば、これら既存の委託業者は競争入札の下で落札できなかった場合には廃業等もやむを得ない状況に追い込まれることが予想される。このような状況で競争入札制度を導入することは、ごみ収集運搬業務の継続的、安定的な遂行を阻害することになりかねず、市民の付託に応えられなくなるおそれが多分にあると考えられる。

さらに、ごみ収集運搬業務の遂行には円滑、迅速かつ良質なサービス提供という要請が働き、それらを適正に行うことについては、業者サイドの長年のノウハウの蓄積や、行政事務センターと業者との信頼関係、緊密な連携も不可欠の要素となる。このような点からすると、業者を決定することについては、行政事務センターにおいて業者の実績、能力等を見極める過程も必要であると考えられる。

以上からすれば、経済性を優先させる競争入札制度を現状において導入することは妥当ではないと思料する。

- ④ 上記 d の点については、行政事務センターの説明によれば、既存業者の委託業務遂行は、市民からの苦情を含めて特段の問題状況はでておらず、実施機関との信頼関係および緊密な連携のもと円滑になされているとのことであり、業者も長年のノウハウの蓄積により良質なサービスの提供を行っているとのことである。

とすれば、既存業者による業務遂行の適正性にも問題はないと思料される。

- ⑤ 上記 e の点については、行政事務センターの説明及び資料からすれば、委託金額を決定する基礎となる原価計算においては、県内及び近隣他市（大津市、草津市、守山市、彦根市、大垣市）と同様な手法を用いており、原価計算にあたっての積算項目や台数計算については、各市でばらつきはあるものの、総体としての原価額についてはほとんど他市と同程度の金額となっている。

したがって、現状の委託金額の決定については妥当性を見出すことができ、行政裁量の逸脱や不合理性は認められない。

- ⑥ 以上、現状において、従来の特定期業者との長期随意契約により業務の遂行をすることは、ごみ収集運搬業務遂行の適正な確保という観点から妥当なものと思料する。

ただし、新規参入の機会を将来に渡って全く閉ざしてしまうことは必ずしも得策とはいえず、他市で実施されている公募型プロポーザル方式なども参考にして、業務遂行の適正性を確保できる範囲内において、可能であれば、新規参入の門戸を開いていく方法も検討されることが望ましいと思料する。

また、委託金額の算定方法についても、項目によっては、実態をできる限り反映させて原価計算をした方が説得力が増し、市民の納得も得られやすいと認められる事項も散見される。（給与計算における基準年齢の設定方法、車両台数の認定方法等）この点については、様々なファクターを考慮しなければならないので、一概には言えず、当検討委員会として結論を提示するものではないが、行政事務センターにおいて従前の原価計算方法の検証をされ、より適正な原価計算方法が可能であるならば、随時計算方法の改訂をされることが望ましいと思料する。