

# 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	1

### 第 2 監査の実施

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

### 第 3 監査の結果

1	事実関係の確認	4
2	判断	6
3	意見	7

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)	8
----	--	---

# 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30年6月7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）

有価資源物ダンボールの売却価格について。

建設環境部ごみ減量推進課が平成30年4月1日付で、物品売却契約書及び委託契約書を市長名で締結し、その売却価格は、物品の受渡し場所が、実質買受人の施設で、キログラム当たり2円となっている。一方公益財団法人古紙再生促進センターの関東地区主要古紙価格推移表などから推定する価格は、買受人の施設での物品の受渡しで、キログラム当たり、約22円である。その乖離幅は大きく、大幅な値引き状態となっており、これは、買受人への利益供与といえるものであり、疑惑を生じさせるおそれがある。また国分寺市に多額（約2,000万円）の損害を被らせている。

### （2）措置請求の内容

可及的速やかに市場相場価格に準じた売却価格に改定を求める。

## 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30年6月7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「売却先である社会福祉法人」（以下「同法人」という。）と契約した平成30年度の「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第18900006号)の契約単価のうち、ダンボール類の売却単価は8円/kg、「資源物運搬処理業務委託(ダンボール等)(単価契約)」の単価は6円/kgであり、その差は2円/kgとなっている。このダンボール類の売却単価は、公益財団法人古紙再生促進センターの関東地区主要古紙価格推移表などから推定する価格約22円/kgと比較して、大幅な値引き状態となっており、買受人への利益供与としての疑惑を生じさせるおそれがあり、さらに市に多額の損害を被らせているので、市場相場価格に準じた売却価格への改定を主張している。

このことから、監査の対象は「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第18900006号)のダンボール類の売却契約について不当な契約であるか否かを対象とした。

### 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

地方自治法第242条第6項の規定に基づく陳述については、平成30年6月18日に、請求人から陳述を行わないとする旨の申し出を受理した。また、新たな証拠についても提出はなかった。

### 4 監査対象部局の陳述及び事情聴取

平成30年6月29日に監査対象部局の陳述の聴取を行い、同日に事情聴取を行った。

### 5 監査対象部局の見解

#### (1) 同法人との契約の背景及び経緯

平成7年当時、国内での紙資源物の資源化は飽和状態で、古紙問屋に売却することが困難な状況となっており、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

レットペーパーを作成し、ごみの減量・資源化を啓発している。

そして、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」を製造できる唯一の事業者であること、紙問屋以外の安定した売却先であること、市外では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、雑紙類の売却を同法人と特命随意契約で契約している。また、同時にダンボールについても障害者の雇用に寄与できること、社会福祉施設では資源物（ダンボール）の処理が唯一可能であることなどの理由により、ダンボールの売却を同法人と特命随意契約で契約している。

## (2) 弁明

請求書によると、「市が平成30年4月1日付で締結している物品売却契約及び委託契約で、ダンボールの売却価格はキログラム当たり2円となっているが、市場価格はキログラム当たり約22円となっているため、大幅な値引き状態で買受人への利益供与であり、市に多額（約2,000万円）の損害を被らせている。」とあるが、次の理由により、買受人への利益供与はなく、市に多額の損害を与えている事実もない。

## (3) 理由

市は、平成30年4月1日付で資源物（ダンボール）の売却（単価契約）及び資源物運搬処理業務委託（ダンボール等）（単価契約）を、それぞれ単価8円/kg、6円/kgで同法人と特命随意契約を締結している。

特命理由書にも記載されているとおり、資源物（ダンボール）の売却（単価契約）においては、市が策定している「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、ダンボールを搬入することにより、同法人の作業員（障害者等）が社会参加する機会を提供するため、社会福祉事業の発展に寄与するため、資源物（ダンボール）の処理が唯一可能である同法人と、また、資源物運搬処理業務委託（ダンボール等）（単価契約）においては、同法人は、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ため同法人と、それぞれ特命随意契約を締結している。

つまり、これらの契約は市の障害者就労支援策の一環であり、単に契約単価と市場価格との差という一面的な見方ではなく、市の施策を総合的に踏まえて売却価格が妥当であるか判断し、地方自治法、国分寺市契約事務規則等にのっとりて手続を行い、最終的には、資源物（ダンボール）の売却（単価契約）については副市長決裁、資源物運搬処理業務委託（ダンボール等）（単価契約）については部長決裁を得て、特命随意契約を締結することを決定している。

よって、これらの契約を締結していることによる買受人への利益供与はなく、市に多額の損害を与えている事実もない。

### 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買受人である同法人への利益供与及び市へ多額な損害を与えているとは認められない。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。

以下その判断に至る理由を述べる。

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 資源物(ダンボール等)の売却契約について

市は、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同法人に売却する「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第18900006号)を締結している。本契約は、庁内の契約事務手続にのっとり「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30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)の処理を行える福祉団体は、同法人以外ありません。」としている。

「国分寺市契約事務規則」等によっって手続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」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。」とされている。「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、市は任意に特定の一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の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。

### (3) 資源物の資源化施策の拡充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ており、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【平成 28 年度～平成 30 年度】」(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 30 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 排出抑制・資源化計画」、「2 市の方策」において、「(2)資源化施策の拡充」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 項で物品等の調達の推進を図るための方針の作成、同条第 4 項で作成した方針に基づく物品等の調達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。

### (4) 監査対象部局における売却価格妥当性判断に係る経過及び請求者が提出した証拠書類記載価格の確認について

本契約におけるダンボール類の売却価格の妥当性については、監査対象部局に確認を行ったところ、平成 30 年度予算編成作業を進める中において、当該社会福祉法人から参考見積を徴取したうえで、予算見積書を作成し、庁内手続を行っていた。また予算編成作業においては、他の資源物の売却価格単価に係る見積書徴取の中で、ダンボールの売却価格についても参考提示を受け、売却価格の確認を行っていた。

次に、請求者は主張事実（要旨）において、ダンボールキログラム当たりの買受価格を約 22 円/kgが妥当な推定価格として示していることから、この推定価格について確認を行ったが、提出された事実を証明する書面からは、請求者が主張する推定価格の確認はできなかった。

請求人から提出された書類から確認ができたダンボールの買受価格は、「関東地区主要古紙価格推移表（公益財団法人古紙再生促進センター調査）」に掲載されていたダンボールの価格 18,000 円/t（1キログラム換算：18 円/kg）であった。この価格について公益財団法人古紙再生促進センターに問い合わせたところ、「関東地区主要古紙価格推移表」の価格は同表の欄外に記載されているとおり、古紙問屋から製紙メーカーに売却される際の価格の推移を表したものであることを確認した。

ダンボールの資源化には、回収したダンボールを直で製紙メーカーに売却し資源化されるのではなく、古紙問屋に売却し不純物等の除去、大型梱包機での圧縮等が図られたのちに製紙メーカーに売却され資源化される流れがあることから、古紙問屋における買受価格の相場について調査を行った。古紙回収者からの古紙問屋買値（ダンボール）の相場については、毎週木曜日、日本経済新聞に週間の買値が掲載されており、本契約を行った4月時点でのダンボールの買値は9円/kgから11円/kgであることを参考として確認した。

## 2 判断

資源物（ダンボール等）の売却契約は、随意契約で締結が行われている。

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。

過去の経緯を確認すると、資源物（ダンボール等）の売却契約については、平成7年当時、古紙の売却が困難な状況下において、市内で収集した雑紙100%使用し

たトイレトペーパー「こくぶんじ育ち」を製造できる同法人と、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契約を行っており、ダンボール処理についても、同時に開始されたということであった。現在においても、トイレトペーパー「こくぶんじ育ち」の製造等が行われており、紙資源の循環型システムの一つとしての役割を担っている。

また、委託先の同法人は障害福祉サービス事業を行う施設であり、資源物(ダンボール)の売却によって資源物の選別・梱包等の作業が発生し、障害者の社会参加の機会提供に寄与している。

これらのことから、契約担当者は紙類の資源化と障害者の就労という施策の推進の観点を踏まえて、随意契約として必要な契約事務手続を進めたものである。

ダンボールの売却価格の妥当性については、平成 30 年度予算編成事務を進める際に、複数者から徴取した見積額を参考として確認しており、市の政策を加味して総合的に判断が行われている。また、ダンボールの売却価格についても、古紙問屋買値(ダンボール)の相場との比較では著しい価格の乖離は認められない。

「資源物(ダンボール等)の売却(単価契約)」(国総契売第 18900006 号)のダンボール類の売却契約は、紙類の資源化並びに障害者基本法第 6 条(国及び地方公共団体の責務)にある障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に実施する市の責務を果たしており、本契約締結にあたっては古紙買受相場価格との差だけではなく、市としての政策的観点等を踏まえ総合的に判断されるべきものとする。

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買受人である同法人への利益供与及び市へ多額な損害を与えているとは認められず、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

本監査を行う中において、直接の監査対象ではないが、資源物運搬処理業務委託契約仕様書に不備があると思われるところが見受けられた。ついては、契約担当課において仕様書の点検を行い、必要により適切な対応を図られたい。

(原文のまま)

国分寺市職員措置請求書

市長及びごみ減量推進課長に関する措置請求の要旨

1. 請求の要旨 有価資源物ダンボールの売却価格について

建設環境部ごみ減量推進課が平成30年4月1日付で、物品売却契約書及び委託契約書を市長名で締結し、その売却価格は、物品の受渡し場所が、実質買受人の施設で、キログラムあたり2円となっている。一方公益財団法人古紙再生促進センターの関東地区主要古紙価格推移表などから推定する価格は、買受人の施設での物品の受渡して、キログラムあたり、約22円です。その乖離は大きく、大巾な値引き状態となっており、これは、買受人への利益供与といえるものであり、疑惑を生じさせるおそれがある。また国分寺市に多額(約2000万円)の損害を蒙らせている。よって、可及的速やかに市場相場価格に準じた売却価格に改定を求めます。

2. 請求者

住所 国分寺市〇〇〇〇〇〇〇〇〇

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30年6月7日

国分寺市監査委員 川畑 一良・佐野 久美子

(事実を証明する書類の内容は省略)