

平成25年4月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成20年(行ウ)第170号 公金支出差止等請求事件(第1事件)

平成20年(ワ)第12144号 損害賠償請求事件(第2事件)

口頭弁論終結日 平成25年1月16日

判 決

大阪府大東市泉町2丁目7番18号

原	告	光	城	敏	雄
同	訴訟代理人弁護士	井	上	善	雄
同		豊	島	達	哉
同		西	浦	克	明

大阪府大東市谷川1丁目1番1号

第1事件被告	大	東	市	長
	東	坂	浩	一

(以下「被告市長」という。)

同 所

第2事件被告	大	東	市
--------	---	---	---

(以下「被告市」という。)

同代表者市長	東	坂	浩	一
被告ら訴訟代理人弁護士	間		昭	夫
同	間		紀	夫

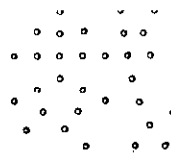
主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 第1事件



(1) 被告市長は、ごみ等収集運搬業務に関して随意契約による業務委託契約を締結し、履行し、又は公金を支出してはならない。

(2) 被告市長は、岡本日出士に対し、7億8200万円及び内3億9100万円に対する平成20年10月3日から、内3億9100万円に対する平成22年4月1日から、それぞれ支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

2 第2事件

被告市は、原告に対し、15万円を支払え。

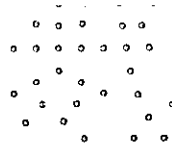
第2 事案の概要

第1事件は、被告市の住民である原告が、被告市が随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結していること等が違法であり、平成20年度及び平成21年度の各契約締結により被告市が損害を被ったなどと主張して、被告市の執行機関である被告市長に対し、地方自治法（以下「地自法」という。）242条の2第1項1号の規定により、将来の随意契約の方法によるごみ等収集運搬業務委託契約の締結、履行及び公金支出の差止めを求めるとともに、同項4号の規定により、上記各契約の締結当時に被告市の市長であった岡本日出士（以下「岡本」という。）に対して損害賠償金7億8200万円及び内3億9100万円に対する平成20年10月3日（訴状送達の日翌日）から、内3億9100万円に対する平成22年4月1日から、各支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求することを求めた住民訴訟の事案である。

第2事件は、原告が被告市の監査委員に対してした住民監査請求を違法に却下されたことにより精神的苦痛を受けたと主張して、被告市に対し、国家賠償法1条1項の規定により、慰謝料10万円及び弁護士費用5万円の支払を求めた国家賠償請求訴訟の事案である。

1 法令の定め

(1) 随意契約



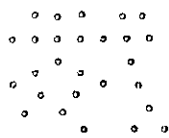
ア 地自法 234 条 1 項は、地方公共団体による売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又は競り売りの方法により締結するものとし、同条 2 項は、指名競争入札、随意契約又は競り売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとしている。

イ 地方自治法施行令（以下「地自令」という。）167 条の 2 第 1 項は、地自法 234 条 2 項の規定により随意契約の方法によることができる場合として、「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」（2 号）を掲げている。

（2）廃棄物の収集運搬等の業務の委託

ア 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）6 条の 2 第 1 項は、市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならないものとし、同条 2 項は、市町村が行うべき一般廃棄物の収集、運搬及び処分に関する基準並びに市町村が一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準は、原則として、政令で定めるものとしている。

イ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（以下「廃掃令」という。）4 条は、市町村が廃掃法 6 条の 2 第 2 項の規定により一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準として、「受託者が受託業務を遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有する者であること」（1 号）及び「委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」（5 号）を掲げている。



(3) 最少経費の原則

ア 地自法2条14項は、地方公共団体は、その事務を処理するに当たって住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとしている。

イ 地方財政法4条1項は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないとしている。

2 前提となる事実

以下の事実は、当事者間に争いがないか、後掲の証拠（書証番号は特に記載しない限り枝番号を含む。以下同じ。）及び弁論の全趣旨により容易に認めることができる。

(1) 当事者等

ア 原告は、被告市の住民であり、市議会議員である（甲1，25）。

イ 被告市は、普通地方公共団体であり、被告市長は、被告市の執行機関である（弁論の全趣旨）。

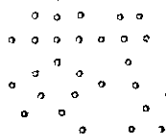
ウ 岡本は、平成12年5月5日から平成24年5月4日まで、被告市の市長であった者である（弁論の全趣旨）。

(2) 本件各契約の経緯等

ア 被告市は、昭和38年、市内全域のごみ等収集運搬業務について、専従職員を雇用する直営方式を廃止し、外部に当該業務を委託することとしたが、その際、積極的に受託する業者がなかったため、有限会社山本組、船本悟及び有限会社堤衛生（以下、併せて「本件受託業者ら」という。）に協力を求め、随意契約の方法により、本件受託業者らとの間でごみ等収集運搬業務委託契約を締結した（乙75）。

イ 被告市は、その後、平成19年度まで、毎年、随意契約の方法により、本件受託業者らとごみ等収集運搬業務委託契約を締結した（乙75）。

ウ 被告市は、平成20年4月1日頃、本件受託業者らとの間で、随意契約



の方法により、以下の内容のごみ等収集運搬業務委託契約（以下「平成20年度契約」という。）を締結した（甲1，乙4）。

（ア）一般ごみ等収集業務

委託期間 平成20年4月1日から平成21年3月31日まで

委託内容 ごみ等収集運搬業務

① 家庭系ごみ（可燃ごみ，粗大ごみ）

② 事業系ごみ

委託金額 合計8億2880万2082円（消費税及び地方消費税を含む。）

（イ）容器包装リサイクル分別収集業務

委託期間 平成20年4月1日から平成21年3月31日まで

委託内容 ごみ等収集運搬業務

資源ごみ（空き缶・空きビン，ペットボトル，プラスチック製容器包装）

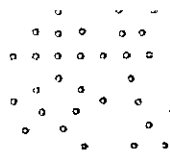
委託金額 合計2億6549万5640円（消費税及び地方消費税を含む。）

エ 被告市は、平成21年3月31日までに、本件受託業者らに対し、平成20年度契約に基づく委託料として、合計10億8321万3255円（前記ウ（ア）の業務につき8億1771万7615円，前記ウ（イ）の業務につき2億6549万5640円）を支払った（乙17）。

オ 被告市は、平成21年4月1日頃、本件受託業者らとの間で、随意契約の方法により、以下の内容のごみ等収集運搬業務委託契約（以下「平成21年度契約」といい、平成20年度契約と併せて「本件各契約」という。）を締結した（乙81，82）。

（ア）一般ごみ等収集業務

委託期間 平成21年4月1日から平成22年3月31日まで



委託内容 ごみ等収集運搬業務

① 家庭系ごみ（可燃ごみ，粗大ごみ）

② 事業系ごみ

委託金額 合計 8 億 2 0 0 0 万 9 4 9 4 円（消費税及び地方消費税を含む。）

（イ）容器包装リサイクル分別収集業務

委託期間 平成 2 1 年 4 月 1 日から平成 2 2 年 3 月 3 1 日まで

委託内容 ごみ等収集運搬業務

資源ごみ（空き缶・空きビン，ペットボトル，プラスチック製容器包装）

委託金額 合計 2 億 6 6 4 5 万 5 9 9 1 円（消費税及び地方消費税を含む。）

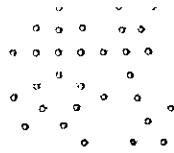
カ 被告市は，平成 2 2 年 3 月 3 1 日までに，本件受託業者らに対し，平成 2 1 年度契約に基づく委託料として，合計 1 0 億 8 2 4 6 万 2 6 6 9 円（前記オ（ア）の業務につき 8 億 1 6 0 0 万 7 0 8 0 円，前記オ（イ）の業務につき 2 億 6 6 4 5 万 5 5 8 9 円）を支払った（乙 6 9）。

キ 被告市においては，事務の委託の契約を締結することを，副市長の専決事項としており，本件各契約も，副市長の専決により締結された（甲 1，乙 4，7 0，8 1，8 2）。

（3）住民監査請求及び訴訟提起

ア 原告は，平成 2 0 年 7 月 3 0 日，被告市の監査委員に対し，平成 2 0 年度契約の決裁書類等が添付され，被告市が締結した業者とのごみ等の収集業務委託契約及び公金支出の差止めを請求する旨が記載された請求書により，住民監査請求（以下「平成 2 0 年度監査請求」という。）をした（甲 1）。

イ 被告市の監査委員は，同年 8 月 2 0 日頃，平成 2 0 年度監査請求を住民



監査請求の要件を欠く不適法なものとして却下し、これを原告に通知した
(甲2)。

ウ 原告は、同年9月17日、本件訴訟を提起した(顕著な事実)。

エ 原告は、平成22年3月30日、被告市の監査委員に対し、平成21年度及び平成22年度の被告市の一般会計予算書等が添付され、被告市のごみ等収集運搬業務委託について平成21年度の支出に関する損害賠償及び平成22年度以降の随意契約に基づく公金支出を行わないことを求める旨が記載された請求書により、住民監査請求(以下「平成21年度監査請求」といい、平成20年度監査請求と併せて「本件各監査請求」という。)をした(甲25)。

オ 被告市の監査委員は、同年4月23日頃、平成21年度監査請求を住民監査請求の要件を欠く不適法なものとして却下し、これを原告に通知した(甲26)。

3 争点

本件の争点は、以下のとおりである。

(1) 第1事件の本案前の争点

ア 差止請求及び損害賠償請求について

適法な住民監査請求の有無(争点1)

イ 差止請求について

(ア) 将来の契約締結等の差止めの請求に係る住民監査請求の有無(争点2)

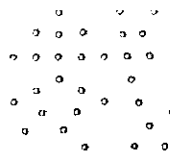
(イ) 差止請求の請求対象の特定の有無(争点3)

(ウ) 差止対象となる行為の蓋然性の有無(争点4)

(2) 第1事件の本案の争点

ア 差止請求及び損害賠償請求について

随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結することの違法性(争点5)



イ 差止請求について

ごみ等収集運搬業務委託契約に基づく義務履行行為の違法性（争点6）

ウ 損害賠償請求について

（ア）本件各契約の委託金額の適正性（争点7）

（イ）岡本の故意又は過失の有無（争点8）

（ウ）被告市に生じた損害の有無及び額（争点9）

（3）第2事件の争点

ア 平成20年度監査請求を却下した監査委員の行為の違法性（争点10）

イ 監査委員の故意又は過失の有無（争点11）

ウ 原告に生じた損害の有無及び額（争点12）

4 争点に対する当事者の主張

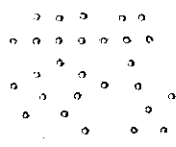
（1）争点1（適法な住民監査請求の有無）について

（被告市長の主張）

本件各監査請求は、契約担当者の裁量判断を違法・不当とする理由又は事実を具体的かつ明確に示していない不適法なものであるとして却下されているから、原告の被告市長に対する訴え（第1事件に係る訴え）は、いずれも適法な監査請求を経ておらず不適法である。原告は、平成20年度監査請求を行う時点で随意契約理由書を入手しており、同理由書には、被告市が地自令167条の2第1項2号の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」との例外事由に該当するとして随意契約の方法を採用したことが明示されていたのであって、このような理由を認識しながら、その裁量判断についての個別具体的な違法性・不当性を何ら摘示・主張していない本件各監査請求は、いずれも適法なものとはいえない。

（原告の主張）

原告は、本件各監査請求の監査請求書において、被告市が特定業者と締結したごみ等収集運搬業務委託契約が地自法234条2項に違反して随意契約



の方法により行われたことが違法・不当であると明瞭に述べている。地自法上、随意契約は原則として禁止されているのであるから、監査請求においては、ごみ等収集運搬業務委託契約が随意契約の方法により締結されていることを主張すれば十分である。

(2) 争点2 (将来の契約締結等の差止めの請求に係る住民監査請求の有無) について

(被告市長の主張)

原告は、将来のごみ等収集運搬業務委託契約の締結等についての住民監査請求を経由していないから、原告の被告市長に対する訴え(第1事件に係る訴え)のうち、将来におけるごみ等収集運搬業務の随意契約の締結、履行、公金支出の差止めを求める部分は不適法なものとして却下されるべきである。

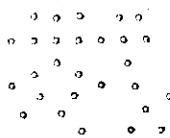
(原告の主張)

原告は、平成21年度監査請求において、平成22年度以降は随意契約に基づく公金支出を行わないように求める旨を請求書に記載し、明確に平成22年度以降の随意契約の方法によるごみ等収集運搬業務委託契約の締結、履行、公金支出の差止めを求めているから、将来の契約締結等の差止めを求める差止請求についても、口頭弁論終結時までに住民監査請求を経由しているといえる。

(3) 争点3 (差止請求の請求対象の特定の有無) について

(被告市長の主張)

ごみ等収集運搬業務委託契約は、年度ごとに予算の計上、契約の締結、履行、公金支出という過程を経るものであるから、その締結等の差止請求については、差止めを求める具体的行為を年度ごとに特定することが必要であるところ、原告は、ごみ等収集運搬業務委託契約の随意契約の方法による締結、履行、公金支出を将来に向かって一般的・抽象的に差し止めることを求めており、年度の特定を欠き、差止めを求める範囲が一切限定されていないから、



請求対象の特定に欠ける。よって、原告の被告市長に対する訴え（第1事件に係る訴え）のうち、将来におけるごみ等収集運搬業務の随意契約の締結、履行、公金支出の差止めを求める部分は不適法なものとして却下されるべきである。

（原告の主張）

原告は、ごみ等収集運搬業務の委託について、将来にわたって随意契約の方法による契約の締結、履行、公金支出をすることの差止めを求めていることが明らかであり、請求対象は特定されている。

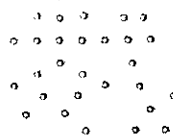
（4）争点4（差止対象となる行為の蓋然性の有無）について

（被告市長の主張）

地自法242条の2第1項1号の差止請求訴訟においては、差止対象とされる行為のされるおそれが相当の確実さをもって客観的に予測される程度に具体性を備えていることが要求される場所、将来におけるごみ等収集運搬業務契約の締結、履行、公金支出については、いまだ予算化すらされておらず、また、ごみ等収集運搬業務についてどのような形態で業務委託契約がされるかについても現段階では明らかではないから、ごみ等収集運搬業務委託契約が随意契約の方法で締結されることが変更の余地のないほど明確とはいえない。したがって、原告の被告市長に対する訴え（第1事件に係る訴え）のうち、将来におけるごみ等収集運搬業務の随意契約の締結、履行、公金支出の差止めを求める部分は、差止対象とされる行為のされるおそれが相当の確実さをもって客観的に予測される程度に具体的とはいえず、不適法であるから却下されるべきである。

（原告の主張）

被告市は、ごみ等収集運搬業務について、長年にわたって同一業者との間で同一の随意契約の方法により業務委託契約を締結してきたのであり、本件訴訟が係属中も継続して契約が締結されてきていることからすれば、今後も



同様の契約を締結する蓋然性は十分にある。予算化が要件であれば、およそ住民監査請求や住民訴訟における差止請求はほとんどすべて訴訟要件を欠くことになり、不当である。

(5) 争点5 (随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結することの違法性) について

(原告の主張)

被告市は、昭和38年から長年にわたって本件受託業者らと随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結してきており、本件各契約も本件受託業者らとの間で締結されているところ、ごみ等収集運搬業務委託契約は、地自令167条の2第1項所定の類型のいずれにも該当しない。

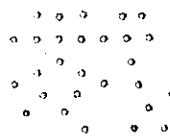
被告市長は、ごみ等収集運搬業務の受託者には、迅速かつ円滑な収集運搬のための設備の保有や道路網の熟知、収集日・収集時間の区別や集積所の清潔さへの配慮、清掃行政に対する理解、不法搬入行為等の問題行為を行わないこと等が求められることを理由として随意契約の方法によることが適切であると主張するが、これらは今日においてはいずれも特殊性というほどの技術・経験ではない。ごみ等収集運搬業務委託契約については、入札の方法による自治体も複数見られる上、被告市及びその周辺の自治体には本件受託業者らと類似の廃棄物処理業者も多数あるのであるから、ごみ等収集運搬業務委託契約が入札の方法に適しないなどとはいえない。

特定の業者との間で随意契約の方法により長期間、委託契約を締結し続けるなら、他業者との競争も行われず、特定の受託業者に利権が生じることとなる。実際、被告市が本件受託業者らに支払う委託料は、不当に高額である。

したがって、ごみ等収集運搬業務委託契約を随意契約の方法により締結することは違法である。

(被告市長の主張)

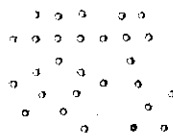
地自法234条1項の「契約」とは地方公共団体が私人と対等の立場にお



いて締結する私法上の契約をいうと解すべきところ、ごみ等収集運搬業務委託契約は、行政事務を私人に委託するという行政目的実現の手段としての性格が強いから公法上の契約であり、その確実な履行を最優先に位置付け、業務委託料の低廉化という要請を後退させている廃掃法及び廃掃令の趣旨に照らしても、随意契約が可能な場合を限定する同条2項は適用されないと解すべきである。

仮に同項の適用があるとしても、随意契約の方法によることができる「性質又は目的が競争入札に適しないもの」（地自令167条の2第1項2号）には、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の締結をするという方法を採用すること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含まれ、このような場合に該当するか否かは、地自法及び地自令の趣旨を勘案し、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である。この点、廃掃法及び廃掃令も、一般廃棄物の収集、運搬及び処理について、その公共性に鑑み、確実な履行を最優先に位置付けて委託料の低廉化という要請を後退させているところ、このような趣旨は競争入札によっては実現困難である。

そして、ごみ等収集運搬業務は、衛生、美観、臭気等の問題への配慮が必要であり、短時間で効率的に収集を行うことが重要であって、受託者には、迅速かつ円滑な収集運搬のための設備の保有や道路網の熟知、収集日・収集時間の区別や集積所の清潔さへの配慮、清掃行政に対する理解、不法搬入行



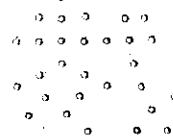
為等の問題行為を行わないこと等が要求される。さらに、被告市においては、点在する小規模住宅密集地域や周回收集等が困難な山手地域において戸別収集を行うため、収集車両の運転技術、回収の技術、地理状況及び効率的な収集ルートについての習熟等が必要であるところ、本件受託業者らは被告市との長年の情報共有及び協議によってこれらの技術と知識を蓄積しており、これまで収集業務に関して特段の問題を起こしたこともないから、継続的かつ安定的な収集サービスを供給するためには、本件受託業者らとの間で委託契約を締結することが妥当である。他方、直営収集部門を持たない被告市においては、受託業者に事故等が生じた場合の対応が困難であるから業務の継続的・安定的遂行を重視しなければならないところ、被告市において競争入札を導入しても適切な業者が応札する可能性は低い。しかも、被告市においては、ごみ等収集運搬業務の委託金額の検討を株式会社地域計画建築研究所(以下「地域計画建築研究所」という。)に依頼し、その結果等を踏まえて委託金額を決定しているのであって、周辺市と比較しても、価格が不当に高いということはない。

したがって、ごみ等収集運搬業務委託契約を随意契約の方法により締結することは、裁量権の逸脱・濫用に当たらず、適法である。

(6) 争点6 (ごみ等収集運搬業務委託契約に基づく義務履行行為の違法性) について

(被告市長の主張)

仮にごみ等収集運搬業務委託契約を随意契約の方法により締結すること等が違法と判断される場合であっても、既に締結された契約が私法上当然に無効となるとはいえず、普通地方公共団体は契約の相手方に対して当該契約に基づく債務を履行する義務を負うのであるから、原告の請求のうち、被告市長に対し締結済みのごみ等収集運搬業務委託契約に基づく債務の履行として行われる公金支出等の差止めを求める部分には理由がないことは明らかであ



る。

(原告の主張)

争う。

(7) 争点7 (本件各契約の委託金額の適正性) について

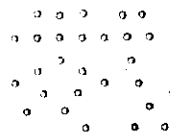
(原告の主張)

ごみ等収集運搬業務の委託金額については、必要経費積算方式によって算定すべきところ、被告市は、一部についてのみ上記方式を採用し、しかも、①人件費を民間基準ではなく被告市の職員の給与額を基準としている上、就業日数ではなく1年単位で計算している、②1日当たりの稼働台数を週の平均値ではなく週の最大値としている、③容器包装プラスチック類、粗大ごみの発生量予測が過大である、④資源ごみの収集日数が過大である、⑤家庭系ごみの収集量を過大に見積もり、事業系ごみについては重量と無関係に委託料を計算しているといった過大見積りがあり、それをもとに委託金額を決定した結果、本件各契約の委託金額は、必要経費積算方式によって算定される適正な価格を年間5億円上回る不当に高額なものになっている。また、他の自治体と1世帯当たりの収集費を比較しても、被告市の額が飛び抜けて高い。

よって、本件各契約は、地自法2条14項、地方財政法4条1項に違反する違法なものである。

(被告市長の主張)

地自法2条14項及び地方財政法4条1項は、地方公共団体が事務処理に当たって準拠すべき「最少経費による最大効果」の原則を一般的・抽象的に定めたものにとどまり、具体的な規制をするものではない。普通公共団体が行った契約の締結が違法なものとなるのは、明らかに当該契約を締結する必要がないにもかかわらずこれを締結した場合や、合理的な理由もなく適正価格を大きく超えた高額な対価で契約を締結した場合など、長がその付与された裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用して契約を締結した場合に限ら



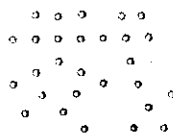
れる。この点、被告市におけるごみ等収集運搬業務の委託金額については、委託単価に世帯数又は申込み個数を乗じることにより算出していたところ、委託単価については、人事院勧告の改定率を乗じて見直しを行い、近隣他市の動向を確認し、本件受託業者らと協議するなどして、委託料の適正化に努めてきた。また、被告市の人口動向によると人口は横ばいであるにもかかわらず世帯数は増加傾向にあることから、世帯数のみにより委託単価を設定すると委託料の増加を抑制できないことから、委託単価の設定において、世帯数に加えて人口の要素を加味することにより、委託料の増加を抑制することに努めてきた。さらに、被告市では、平成19年度からごみ等収集運搬業務委託の対象を変更するに当たり、委託内容、予算積算根拠の明確化、適正化等を図るために、地域計画建築研究所に一般廃棄物収集業務の委託費用に関する業務報告書の作成を依頼し、同報告書に基づいて、従来の単価設定の見直しを行うなどした。

このように、本件各契約の委託金額は、第三者機関の検証結果を加味して決定されたものであり、適正・妥当であり、地自法2条14項及び地方財政法4条1項に違反するものではない。

(8) 争点8（岡本の故意又は過失の有無）について

（原告の主張）

市長には、市行政の長として、補助職員が財務会計上の違法行為をすることのないよう指揮監督すべき義務があるところ、普通地方公共団体が締結する契約は原則として競争入札の方法で行わなければならないが、随意契約の方法で行う場合には、法令が認める例外要件を満たす必要があるから、市長は、随意契約が許される要件を満たすか検討し、満たされない場合は、一般競争入札の方法により契約を行うよう指示する義務があるにもかかわらず、岡本はこれを怠った。また、市長は、ごみ等収集運搬業務を民間に委託する場合、地方公共団体の事務が最小の経費で最大の効果を上げることを求める地自法



及び地方財政法の下、委託料が少なくなるよう、一般競争入札の方法を用いたり、契約締結時点での委託料の状況等の調査をしたりする必要があるが、岡本は、十分な調査も行わないままに適正額を大きく上回る委託金額による委託契約を締結した。

したがって、岡本には、違法な本件各契約の締結について過失がある。

(被告市長の主張)

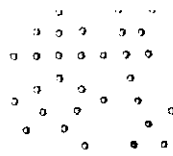
ごみ等収集運搬業務の委託は、副市長の専決事項に当たる。そして、補助職員が市長の権限に属する財務会計行為を専決により処理した場合、市長は補助職員が違法な財務会計行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により補助職員が違法な財務会計行為をすることを阻止しなかったときに限り、損害賠償責任を負う。ところで、判例や、ごみ等収集運搬業務委託契約をめぐる各自治体の契約方法の状況、「性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するとの判断の合理性を基礎付ける諸事情の存在、被告市における業務委託金額の合理性等の諸事情に照らすと、岡本において、本件各契約を随意契約の方法で締結することが地自法及び地自令に違反するものであることを容易に知り得たとはいえず、その適法性について疑義があるとして調査をしなかったことはやむを得ない。

したがって、岡本には、専決権者である副市長が本件各契約の締結等をすることを阻止しなかったことにつき故意又は過失があるとはいえない。

(9) 争点9 (被告市に生じた損害の有無及び額) について

(原告の主張)

被告市は、本件受託業者らに対し、平成20年度中に10億8321万3255円を、平成21年度中に10億8246万2669円をそれぞれ支払っているが、これらの額はいずれも必要経費積算方式によって算定される適正額を5億円上回っているから、被告市は各年度につき、5億円ずつの損害を被っている(原告が損害額として支払を請求するよう求めている各年度3



億9100万円は、その内金である。）。

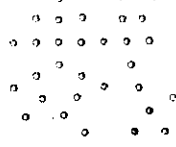
(被告市長の主張)

収集形態等の制度設計，地理的要因などの委託金額を算出する基礎となる要素が異なる上，業務委託の対象地域や対象となるごみの種類等も同一でない自治体間の業務委託料を比較することはそもそも困難であるところ，仮に周辺他市と比較しても，収集品目や収集方式等の差異を加味すれば，1世帯当たりの収集単価は被告市の方が低額又は同等であるし，生駒市と比較しても，被告市が市域全体においてプラ製ごみの収集運搬業務を委託していること，事務系ごみの収集運搬業務を予算化して委託していること，ペットボトルの収集運搬業務をより積極的に行っていること等を考慮すれば，被告市の方が委託料の総額も1世帯当たりの収集単価も低額となる。また，平成20年度及び平成21年度について，直接作業費を一定額と仮定し，地域計画建築研究所の業務報告書の積算をもとに試算した随意契約による場合の委託金額は，過去の被告市における委託業務の落札率から試算した競争入札による場合の落札価格及び調査基準価格(低入札価格)よりも低額である。よって，本件各契約の締結等によって被告市に損害は生じていない。

(10) 争点10 (平成20年度監査請求を却下した監査委員の行為の違法性) について

(原告の主張)

原告は，平成20年度監査請求において，被告市が特定業者と締結したごみ等収集運搬業務委託契約が地自法234条2項に違反して随意契約の方法により行われたことが違法不当であると明瞭に指摘したのであるから，監査委員は，これを端緒として，その内容を調査して審理を尽くす義務を負うにもかかわらず，そのような調査・審理を尽くさずに平成20年度監査請求を却下した。その行為は，監査委員としての任務を懈怠し，職権を濫用するものとさえいい得るのであるから，国家賠償法上違法である。



(被告市の主張)

平成20年度監査請求は、前記(1)(被告市長の主張)のとおり、不適法であるところ、地自法には、住民監査請求に関する補正手続を定めた規定は存在せず、補正を促す義務を課す規定も存在しない上、原告の住民監査請求の不備は、請求内容に関する本質的部分の不備であって、補正になじむものではなかった。したがって、監査委員が原告に補正を促さずに平成20年度監査請求を却下したことをもって監査委員の任務懈怠があるということとはできず、その行為が国家賠償法上違法であるということとはできない。

また、国家賠償法1条1項にいう違法があるというためには、国家賠償法の保護対象となるべき個人の権利又は法的利益が侵害されたことを要するところ、住民監査請求の請求人が監査委員に対して監査及び必要な措置等を求め得る地位は、公益的かつ公法的なものであるから、監査委員の行為により原告個人の権利又は法的利益が侵害されたということとはできない。よって、仮に平成20年度監査請求が適法であったとしても、それを却下した監査委員の行為に上記の違法があるということとはできない。

(11) 争点11(監査委員の故意又は過失の有無)について

(原告の主張)

監査委員には、その任務を懈怠して平成20年度監査請求を却下したことにつき、故意又は過失がある。

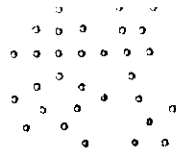
(被告市の主張)

争う。

(12) 争点12(原告に生じた損害の有無及び額)について

(原告の主張)

原告は、監査委員の任務懈怠により、平成20年度監査請求によって財務会計行為の違法が是正されるという住民監査請求の請求人としての期待権又はその利益を裏切られただけでなく、門前払いをされたことにより侮辱され



精神的苦痛を受けた。この精神的苦痛を慰謝するための慰謝料は10万円を下らない。また、本来監査委員がその職務を正当に行っていれば不要であった本件訴訟の弁護士費用相当額の損害は5万円を下らない。

(被告市の主張)

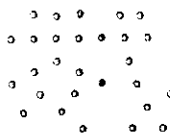
争う。

第3 争点に対する判断

1 争点1 (適法な住民監査請求の有無) 及び争点2 (将来の契約締結等の差止めの請求に係る住民監査請求の有無) について

(1) 監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民は、適法な住民監査請求を経たものとして直ちに住民訴訟を提起することができるものと解すべきである(最判平成10年12月18日・民集52巻9号2039頁参照)。

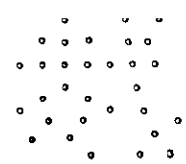
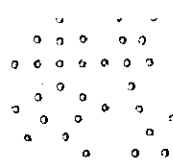
(2) これを本件についてみると、本件各監査請求は、前記前提となる事実(3)イ及びオのとおり、いずれも不適法なものとして却下されている。しかしながら、前記前提となる事実及び証拠(甲1, 25)によれば、平成20年度監査請求に係る監査請求書には、平成20年度のごみ等収集運搬業務委託契約の締結についての決裁書類等が添付され、被告市が随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結していることが違法・不当であるからその契約や公金支出の差止めを請求する旨が記載されており、また、平成21年度監査請求に係る監査請求書には、被告市が随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結していることが違法・不当であるから平成21年度の支出に関する損害賠償及び平成22年度以降の随意契約に基づく公金支出を行わないことを求める旨が記載されていることが認められるのであって、これらによれば、平成20年度監査請求が平成20年度の、平成21年度監査請求が平成21年度以降の、各ごみ等収集運搬業務委託契約の締結、履行及び同契約に係る公金支出をそれぞれ対象としていることは明らかとい



うべきである。そうすると、本件各監査請求は、対象の特定に欠けるところはなく、他に住民監査請求の適法要件を欠くというべき事情も認められないから、いずれも適法であると認められる。

この点、被告市長は、原告は被告市が地自令167条の2第1項2号の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」との例外事由に該当するとして随意契約の方法を採用した理由を随意契約理由書によって認識しながらその裁量判断についての個別具体的な違法性・不当性を何ら摘示・主張していないから、本件各監査請求はいずれも適法なものとはいえないと主張する。しかしながら、住民監査請求の請求人は、監査委員において請求の対象とされている財務会計上の行為等を特定して認識することができるよう対象を個別的・具体的に摘示すれば足り、監査委員は、所定の請求期間（地自法242条2項参照）内に所定の方式（同条1項、地自令172条、地方自治法施行規則13条参照）に従った請求書が提出された場合には、原則として、当該特定された行為について監査を行うことが求められるのであって、請求人において当該行為の個別具体的な違法性・不当性を摘示・主張することまでが住民監査請求の適法要件であると解すべき根拠は何ら認められない。よって、被告市長の上記主張は採用することができない。

- (3) そうすると、原告は、被告市長に対する訴え（第1事件に係る訴え）について、将来の契約締結等の差止めの請求に係る部分も含め、適法な住民監査請求を前置したものというべきである（なお、平成21年度以降の契約締結等を対象とする平成21年度監査請求は、前記前提となる事実（3）エのとおり、本件訴訟提起後にされており、本件訴えのうち当該対象に係る部分は、当初は監査請求を経ない不適法なものであったというほかないが、平成21年度監査請求は、前記前提となる事実（3）オのとおり、本件口頭弁論終結時までに却下されており、原告はその時点で適法な住民監査請求を経たものといえるのであるから、上記の瑕疵は治癒されたというべきである。）。

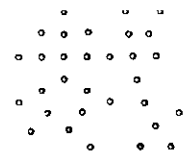


2 争点3（差止請求の請求対象の特定の有無）について

(1) 地自法242条の2第1項1号の規定による差止請求において、複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合の対象の特定については、その一つ一つの行為を他の行為と区別して特定し認識することができるように個別、具体的に摘示することまでが常に必要とされるものではなく、差止請求の対象となる行為とそうでない行為とが認識でき、当該行為の適否、当該行為が相当の確実さをもって予測されるか否か及び当該行為により当該普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点に対する判断が可能な程度に、その対象となる行為の範囲等が特定されていることが必要であり、かつ、これをもって足りるものというべきである（最判平成5年9月7日・民集47巻7号4755頁）。

(2) これを本件についてみると、原告は、ごみ等収集運搬業務委託契約を随意契約の方法によって締結することがおよそ違法であることを理由として、将来、当該契約を随意契約の方法により締結し、これを履行して公金を支出することの差止めを求めていることが明らかである。そして、このように差止請求の対象となる行為が契約の種類及び締結方法によって限定されている以上、差止請求の対象となる行為とそうでない行為とを認識することは可能であり、また、これが行われることが相当の確実さをもって予測されるか否か、回復困難な損害が生ずるか否かといった点を判断することも可能である上、主張されている違法事由に照らし、その全体について適否を判断することも可能であるといえるから、請求対象の特定に欠けるところはないというべきである。

この点、被告市長は、ごみ等収集運搬業務委託契約は、年度ごとに予算の計上、契約の締結、履行、公金支出という過程を経るものであるから、その締結等の差止請求については、差止めを求める具体的行為を年度ごとに特定することが必要であると主張するが、独自の見解というほかなく、採用する



ことができない。

(3) よって、原告の差止請求の請求対象は特定されていると認められる。

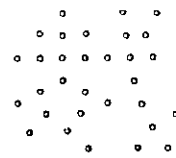
3 争点4 (差止対象となる行為の蓋然性の有無) について

(1) 地自法242条の2第1項1号の規定による訴えを提起するためには、差止めの対象となる行為がされることが相当の確実さをもって予測されることが必要であると解すべきである(最判平成23年10月27日・集民238号105頁参照)。

(2) これを本件についてみると、証拠(証人末松良三(以下「末松」という。)、証人馬場弘行(以下「馬場」という。))及び弁論の全趣旨によれば、被告市においては、昭和38年から約50年間にわたり、一貫して随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結しているところ、現在においても、随意契約以外の方法による契約締結を具体的に検討しておらず、契約方法を変更する予定もないことが認められる。そして、これらの事実を照らすと、被告市は、今後も随意契約の方法によってごみ等収集運搬業務委託契約を締結し、これを履行して公金を支出する蓋然性が高いというべきである。

この点、被告市長は、将来におけるごみ等収集運搬業務契約の締結、履行、公金の支出については、いまだ予算化すらされておらず、また、ごみ等収集運搬業務についてどのような形態で業務委託契約がされるかについても現段階では明らかではないなどとして、差止対象とされる行為のされるおそれが相当の確実さをもって客観的に予測される程度に具体的とはいえないと主張する。しかしながら、上記認定事実を照らすと、今後も年度ごとに予算化がされて随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約が締結される蓋然性は高いというべきであり、現時点で予算化がされていないこと等をもって差止めの対象となる行為がされる蓋然性が低いということとはできない。よって、被告市長の上記主張は採用することができない。

(3) 以上によれば、原告の差止請求については、差止めの対象となる行為がさ



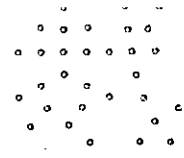
れることが相当の確実さをもって予測されるというべきである。

4 争点5（随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結することの違法性）について

（1）判断枠組

ア 前記法令の定めのとおり、地自法234条1項は、地方公共団体による売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又は競り売りの方法により締結するものとし、同条2項は、指名競争入札、随意契約又は競り売りは、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しているが、これは、普通地方公共団体の締結する契約については、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によることを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置付けたものと解される。そして、そのような例外的な方法の一つである随意契約の方法による契約の締結が許容されるのは、地自令167条の2第1項に掲げる場合に限定されると解するのが相当である。

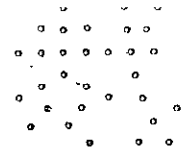
ところで、同項2号に掲げる「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、必ずしも当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合に限定されるものではなく、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果となるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとること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、同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前記地自法及び地自令の趣旨を勘案し、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（最判昭和62年3月20日・民集41巻2号189頁参照）。

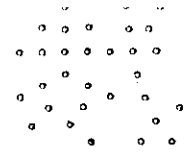
イ この点、被告市長は、地自法234条1項の「契約」とは地方公共団体が私人と対等の立場において締結する私法上の契約をいうと解すべきところ、ごみ等収集運搬業務委託契約は公法上の契約であり、廃掃法及び廃掃令の趣旨に照らしても、随意契約が可能な場合を限定する同条2項は適用されないと解すべきと主張する。しかしながら、一般廃棄物の収集、運搬及び処分は市町村の固有事務であり（廃掃法6条の2第1項）、これを私人に委託する契約は公共性が高いということ是可以するものの、その性質は民法上の準委任契約であり、市町村が私人と対等の立場において締結する私法上の契約にはかならない上、前記法令の定めのとおり、廃掃法及び廃掃令は、一般廃棄物の収集、運搬及び処分の委託に関する基準を定める一方で、委託契約の締結方法については何ら特別の規定を設けていないのであって、これらの委託契約について地自法234条の適用が排除されると解すべき法令上の根拠も見当たらない。そうすると、一般廃棄物収集運搬業務の委託契約であるごみ等収集運搬業務委託契約は同条1項の「契約」に当たり、その契約締結方法については、同条2項及び地自令167条の2第1項が適用されると解すべきである。よって、被告市長の上記主張は採用することができない。

(2) 検討



ア そこで、本件のごみ等収集運搬業務委託契約について、被告市の契約担当者が、地自令167条の2第1項2号に掲げる場合に該当するものと判断して随意契約の方法をとることが、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情に照らして、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものといえるか否かを検討する。

イ 前記法令の定めのとおり、廃掃令4条は、市町村が廃掃法6条の2第2項の規定により一般廃棄物の収集、運搬又は処分を市町村以外の者に委託する場合の基準として、「受託者が受託業務を遂行するに足りる施設、人員及び財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有する者であること」（1号）及び「委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること」（5号）を掲げている。これは、一般廃棄物の収集、運搬及び処理が、住民が衛生的な環境下において健康で文化的な生活を営む上で極めて重要であることに鑑み、その実施を市町村に固有事務として義務付け、市町村がこれを外部に委託する場合についてもその適正な実施を確保しようとする廃掃法の趣旨を受け、一方で、業務遂行の確実性、継続性及び安定性を確保するために、受託者が一定の施設、人員、財政的基盤及び相当の経験を有することを要求し、他方で、そのような受託者に対して質の高い業務を遂行するに足りる委託料が支払われることを求める趣旨であると解される（この点、廃掃法6条1項の規定によるごみ処理基本計画の策定について環境省が示した指針も、市町村の一般廃棄物処理の責任を強調し、委託処理をする場合には「環境保全の重要性及び一般廃棄物処理の公共性にかんがみ、経済性の確保等の要請よりも業務の確実な履行を重視している」とする（乙8）。）。そして、このような廃掃法及び廃掃令の趣旨に照らすと、一般廃棄物収集運搬業務の委託契約であるごみ等収集運搬業務委託契約については、一般的に、単純な価格の有利性よりも、業務遂行の確実性、継続性及び安定性が重視されることが明らか



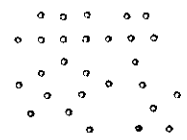
というべきである。

加えて、被告市においては、前記前提となる事実のとおり、昭和38年に専従職員を雇用する直営方式を廃止して以来、市内全域のごみ等収集運搬業務の全てを外部に委託していることが認められるところ、このように専従職員が存在しない市町村においては、受託業者に事故等が生じた場合の対応が困難であるから、専従職員を雇用しつつ一部の業務のみを外部に委託している市町村と比べ、より一層、受託者の業務遂行の確実性、継続性及び安定性が求められるといえることができる。

以上のような契約の種類、内容、性質、目的等の事情に照らすと、ごみ等収集運搬業務委託契約について、被告市の契約担当者が、当該業務を確実かつ継続的・安定的に遂行できるだけの施設、人員、財政的基盤及び相当の経験を備え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、ひいては被告市の利益の増進につながると判断し、随意契約の方法をとることには、相当の合理性があるものと認められる。

ウ この点、原告は、迅速かつ円滑な収集運搬のための設備の保有や道路網の熟知、収集日・収集時間の区別や集積所の清潔さへの配慮、清掃行政に対する理解、不法搬入行為等の問題行為を行わないことといった資質は何ら特殊・専門的なものではなく、現に競争入札の方法によってごみ等収集運搬業務の委託を行っている自治体もあるのであるから、随意契約の方法をとることには合理性がないと主張する。

しかしながら、競争入札が可能であるからといって随意契約の方法によることが直ちに違法となるものではないことは前記のとおりであるところ、証拠（乙56、58、59、証人末松）及び弁論の全趣旨によれば、競争入札の方法によりごみ等収集運搬業務の委託を行った市町村において、受託業者が不十分な業務体制等のために回収漏れ等のトラブルを多発させた

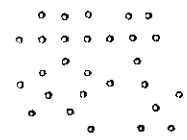


り、採算が合わないために契約期間途中で業務を辞退したりした事例が複数あることが認められるのであって、このような事例が現に存在することに照らすと、ごみ等収集運搬業務が廃棄物処理業者であれば誰でも遂行可能といえるような業務でないことは明らかであり、被告市が受託業者を選定するに当たって、当該業者が、上記のような資質に限らず、ごみ等収集運搬業務を確実に継続的・安定的に遂行できるだけの体制・経験を備えているか否かを重要な考慮要素とすることには、合理性があるといえることができる。

そうすると、仮に競争入札の方法によりごみ等収集運搬業務の委託を行う市町村が存在するとしても、被告市において随意契約の方法をとることが不合理であるということとはできない。よって、原告の上記主張は採用することができない。

エ また、原告は、随意契約の方法により特定業者と長期間にわたって契約を続けると、他の業者との競争も行われず、特定業者に利権が生ずることになるから、随意契約の方法をとることは許されないと主張する。

この点、確かに、特定の相手方と契約をすることにつき、いわゆる他事考慮が働いているなど公正を妨げる事情が認められる場合には、その契約担当者の判断は裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものというべきである。しかしながら、前記前提となる事実、証拠（乙75、証人末松、証人馬場）及び弁論の全趣旨を総合すれば、本件受託業者らは、いずれも、昭和38年以来一貫して被告市のごみ等収集運搬業務を受託し、これまで市外等からの不法搬入行為等の問題を起こすこともなく円滑に委託業務を遂行してきたものと認められるのであって、その実績等に照らすと、ごみ等収集運搬業務を確実に継続的・安定的に遂行できるだけの体制・経験を備え、当該業務の受託者としての高い適格性を有しているものといえることができる。他方、現時点において、本件受託業者ら以外に被告市のごみ

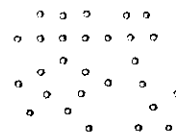


等収集運搬業務を確実に遂行できるだけの体制・経験を備えた業者が存在すると認めるに足る証拠はなく（この点、原告は、被告市の周辺にも一般廃棄物の収集運搬を行う業者が多数存在すると主張し、大阪府知事から産業廃棄物処理業の許可を取得している業者の名簿（甲16）を提出するが、上記名簿によっては、産業廃棄物ではなく一般廃棄物の収集運搬を行い、かつ、その業務を確実に遂行できる体制・経験を備えた業者が存在すると直ちに認めることはできない。）、証拠（証人馬場）によれば、現に被告市のごみ等収集運搬業務への参入を希望している業者もないものと認められる。そうすると、被告市の契約担当者において、本件受託業者らに適格性がなく、又は他に適格性のある業者が存在してごみ等収集運搬業務への参入を求めているにもかかわらず、本件受託業者らに業務を受託させる目的で、あえて競争入札ではなく随意契約の方法を採用しているといった事情があるとは認められない。

よって、被告市が本件受託業者らと契約することについて公正を妨げる事情があるとは認められず、契約担当者の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものということとはできない。

オ さらに、原告は、被告市が本件受託業者らに支払う委託料は不当に高額になっているから、随意契約の方法によってごみ等収集運搬業務委託契約を締結することは許されないと主張する。

しかしながら、随意契約の方法による場合であっても、受託者との交渉等を通じて委託金額の妥当性が損なわれないよう配慮をすることは十分に可能であるから、随意契約の方法をとったからといって直ちに委託金額が不当に高額になるということとはできない。そうすると、後記5において検討するとおり個別の契約について委託金額の適正性が問題となる余地があることは別論、委託金額が高額になり得ること自体を理由に、随意契約の方法によってごみ等収集運搬業務委託契約を締結することがおよそ許され



ないということとはできない。よって、原告の上記主張は採用することができない。

カ 以上によれば、ごみ等収集運搬業務委託契約について、被告市の契約担当者が随意契約の方法をとることが、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものということとはできない。

(3) 小括

以上のとおりであって、被告市が随意契約の方法によりごみ等収集運搬業務委託契約を締結することが違法であるとは認められないから、原告の被告市長に対する請求（第1事件に係る請求）のうち、将来の契約締結等の差止めを求める請求は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

5 争点7（本件各契約の委託金額の適正性）について

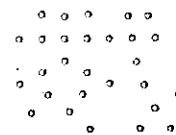
(1) 判断枠組

地自法2条14項及び地方財政法4条1項は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき基本原則を定めたものであり、当該行為がこれら基本原則に適合するか否かの判断は、社会的、政策的又は経済的な見地から総合的にされるべきであると解される。そうすると、普通地方公共団体が締結した業務委託契約の委託金額が地自法2条14項及び地方財政法4条1項に反し違法となるのは、その算定方法が不合理であるために当該金額が不当に高額である場合など、当該普通地方公共団体の契約担当者がその裁量権を逸脱し、又はこれを濫用した場合に限られるというべきである。

(2) 検討

ア そこで、本件各契約の委託金額が、算定方法が不合理であるために不当に高額であるなど、被告市の契約担当者がその裁量権を逸脱し、又はこれを濫用したといえるか否かを検討する。

イ 前記前提となる事実、後掲の証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。



(ア) ごみ等収集運搬業務の委託金額については、統一的・標準的な算定基準が定められておらず、従前は、1世帯当たりの委託単価に世帯数を乗じるなどして委託金額を算定し、委託単価については前年度の額を基に人事院勧告の改定率等を加味して定める市町村が多かった（甲40，乙2，証人末松）。

(イ) 総務省は、平成17年3月頃、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を示し、その中で、「民間委託等の推進」を掲げ、委託の実施に当たっては契約条項等の透明性を確保すること等を求めた（甲40，乙2）。

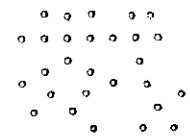
(ウ) 被告市においては、ごみ等収集運搬業務の委託金額を所定の委託単価に世帯数又は申込み個数を乗じることにより算出し、委託単価については、人事院勧告の改定率を乗じ、近隣他市の動向を確認し、本件受託業者らと協議するなどして随時見直しを行っていたが、平成18年頃、平成19年度からプラスチック製容器包装の分別収集導入に伴って収集区分を変更するに当たり、委託内容、予算積算根拠の明確化、適正化等を図るため、地域計画建築研究所に対し、ごみ等収集運搬業務の委託料の基本となるべき設計基準の作成を委託した（乙1，75，76，証人末松）。

(エ) 地域計画建築研究所は、前記（ウ）の委託に基づき、「一般廃棄物収集業務の委託費用に関する業務報告書」（以下「本件報告書」という。）を作成し、平成18年8月頃、これを被告市に提出した（乙2，75，76）。

(オ) 本件報告書の概要は以下のとおりである（乙2）。

a 設計基準の考え方

必要作業量を設定して人件費や事務費等を積算する方式を採用し、「最大必要車両台数」に「車両1台当たりの年間経費」を乗じたもの



に「年間の事務所運営費（間接費）」を加えて業務全体の年間経費を算出する。ただし、事業系ごみを除く。

b 最大必要車両台数

ごみ量（平成17年度の収集実績値等から推定）、収集頻度、収集車両の平均積載量（2トンプレス車を想定）、1日の回転数（ごみ量、重量、投入時間、移動時間等から推計）、稼働時間から各曜日の必要車両台数を算出し、これが最大となる場合の台数である36台を最大必要車両台数とする。

c 車両1台当たりの年間経費

①直接人件費（最低必要人員である必要車両台数×2名＋8パーセントの予備要員分の給料、賞与等）1351万2216円（消費税抜き）、②直接物件費（作業用衣服等の被服費、車両修繕費等）332万8396円（消費税抜き）及び③事務所運営費（管理費、諸経費）543万1096円（消費税抜き）の合計2338万5293円（消費税込み）を車両1台当たりの年間経費とする。

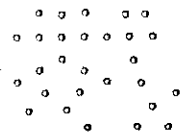
なお、直接人件費のうち給料の額については、中小企業庁「中小企業の経営指標」（平成15年度調査）における一般廃棄物処理業の従業員1人当たり月平均人件費を基に計算し、これと近似する被告市職員基本給表（平成18年3月改正）の3級65号給と同額と設定する。

d 年間経費

最大必要車両台数に1台当たりの年間経費を乗じた8億4187万1000円（消費税込み）を年間経費とする。

(カ) 被告市は、平成19年度から、次の方法で委託金額を決定しており、本件各契約についても、同様の方法により委託金額を決定した（乙75、証人末松、弁論の全趣旨）。

a 事業系ごみ以外のごみ



本件報告書に示された年間経費額を上限として調整する（ただし、新規の業務である容器包装リサイクル分別収集業務については、被告市の慣例により、上記額よりも1割程度低い額で調整する。）。

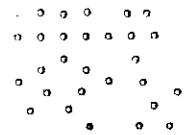
b 事業系ごみ

排出事業者から徴収する従量制の処理手数料額（周辺市町村の事業系ごみの処理手数料額と同程度とする。）を条例で定め、その金額から業者が東大阪都市清掃施設組合に搬入した場合に同組合に支払う手数料額を差し引いた金額を基準とする。

ウ 前記認定事実によれば、ごみ等収集運搬業務の委託金額については統一的・標準的な算定基準が定められていないところ、被告市においては、①事業系ごみ以外のごみについて、いわゆる必要経費積算方式の考え方を取り入れた本件報告書に基づいて委託金額を決定し、②事業系ごみについては、従量制の処理手数料額に基づいて委託金額を決定していることが認められる。そして、事業系ごみ以外のごみについての委託金額の算定については、必要経費の積算過程に不合理な点があるとは認められず、積算の基礎となった数値の設定・推定も合理的な根拠に基づくものということができ、また、事業系ごみについては、収集方法や収集地域、作業内容等にその他のごみとは異なる点があること（証人末松）等を考慮すれば、その他のごみと区別して委託金額を算定することにも合理的根拠があるといえる上、その算定方法にも特段不合理というべき点は認められない。

そうすると、本件各契約の委託金額は、いずれも合理的な算定方法により算出されたものであるといえることができる。

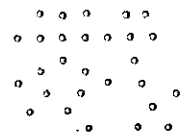
エ この点、原告は、ごみ等収集運搬業務の委託金額については必要経費積算方式によって算定すべきところ、被告市は、一部についてのみ上記方式を採用し、しかも、①人件費を民間基準ではなく被告市の職員の給与額を基準としている上、就業日数ではなく1年単位で計算している、②1日当



たりの稼働台数を週の平均値ではなく週の最大値としている、③容器包装プラスチック類、粗大ごみの発生量予測が過大である、④資源ごみの収集日数が過大である、⑤家庭系ごみの収集量を過大に見積もり、事業系ごみについては重量と無関係に委託料を計算しているといった過大見積りがあり、それをもとに委託金額を決定した結果、本件各契約の委託金額は、必要経費積算方式によって算定される適正な価格を年間5億円上回る不当に高額なものになっていると主張する。

しかしながら、証拠（甲40、乙2、証人森住明弘）及び弁論の全趣旨によれば、必要経費積算方式は、もともと、土木・建築業務等を民間業者に委託する際に用いられてきた手法であり、近年になって、ごみ等収集運搬業務の委託にその考え方を導入する市町村が現れてきたものであるところ、平成18年頃においても、この方式によらずに、前年度の額を基に人事院勧告の改定率等を加味するなどして委託金額を定める市町村が多数存在していたことが認められる。そうすると、本件各契約が締結された当時、必要経費積算方式がごみ等収集運搬業務の委託金額を算定する方法として確立されたものであったとは到底いうことができないのであって、委託金額の全部又は一部を必要経費積算方式によらずに算定したからといってそれが直ちに不合理であるということとはできない。

また、ごみ等収集運搬業務の遂行の確実性、継続性及び安定性を確保するために、受託者が一定の施設、人員、財政的基盤及び相当の経験を有することを要求しつつ、そのような受託者に対して質の高い業務を遂行するに足りる委託料が支払われることを求める前記廃掃法及び廃掃令の趣旨に照らすと、必要経費積算方式の考え方を採用する場合であっても、上記のような法令の規定のない土木・建築業務等の場合とは異なり、業務遂行の確実性、継続性及び安定性を確保する見地から一定の配慮をすることにも十分な合理性があるといえるのであって、積算の前提となる従業員の給料



の額や、排出ごみ量等について、ある程度余裕を持たせた数値を設定・推定することも、合理的な根拠に基づく限りは許されるというべきである。そして、前記認定事実によれば、原告が問題とする従業員の人件費（給料）の設定や、ごみ量の推定、必要車両台数の算出等についても、一応の合理的な根拠に基づくものということができるのであるから、本件報告書の積算の前提となる数値の設定・推定が過大であるということとはできない。

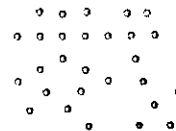
よって、原告の上記主張は採用することができない。

オ また、原告は、他の自治体と1世帯当たりの収集費を比較しても、被告市の額が飛び抜けて高いと主張する。

しかしながら、ごみ等収集運搬業務の委託金額については、前記のとおり、確立された標準的な算定方法が存在せず、不合理とはいえない算定方法が複数想定される上、各市町村がそれらの算定方法によって委託金額を決定するに当たっては、当該市町村の人口や世帯数のみならず、ごみの排出量、住民の居住形態（一戸建て住宅中心か、中高層の集合住宅中心か等）、面積や道路状況、処分場の所在等の地理的条件、収集品目、収集方法（集積場収集か、戸別収集か、併用か等）、業務体制（委託方式か、直営方式か、併用か等）などの諸事情を総合的に考慮する必要があるものと認められるから（証人馬場、弁論の全趣旨）、その額の当否や適法性について、1世帯当たりの収集費等を他の市町村と単純に比較して判断することは相当でないというべきである。そして、本件各契約の委託金額が、上記のような要素を考慮してもなお他の市町村と比較して著しく高額となっていると認めるに足りる証拠はない。

よって、原告の上記主張は採用することができない。

カ 以上によれば、本件各契約の委託金額について、算定方法が不合理であるとか、不当に高額であるということとはできず、被告市の契約担当者がその裁量権を逸脱し、又はこれを濫用したものとは認められない。



(3) 小括

したがって、原告の被告市長に対する請求(第1事件に係る請求)のうち、岡本に対する損害賠償請求を求める請求は、その余の点について判断するまでもなく、理由がない。

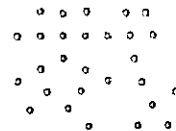
6 争点10 (平成20年度監査請求を却下した監査委員の行為の違法性)について

(1) 国家賠償法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものであり、同項の規定による損害賠償請求が認められるためには、個人の私的な権利又は法的利益が違法に侵害されたことを要すると解すべきである。

(2) これを本件についてみると、平成20年度監査請求は、前記1で判示したとおり適法なものであり、被告市の監査委員がこれを不適法なものとして却下したことは誤りであったというほかない。

しかしながら、住民監査請求制度は、請求人の私的な権利又は法的利益の保護を目的とするものではなく、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実を是正し、もって地方財務行政の適正な運営を確保して住民全体の利益を図るためのものであるから、請求人である住民が監査委員に対して監査及び必要な措置等を求め得る地位は、公益的かつ公法的なものというべきである。そうすると、住民は、監査委員の監査及び必要な措置等を請求する手続上の地位を個人の私的な権利として付与されているものではなく、監査結果の有無及び内容によって当該請求人の私的な権利又は法的利益が影響を受けるものでもないというべきであるから、監査委員が誤って住民監査請求を却下したとしても、これによって請求人の私的な権利又は法的利益が侵害されたということとはできない。

よって、原告は、平成20年度監査請求を却下した被告市の監査委員の行



為により、その私的な権利又は法的利益を違法に侵害されたということでは
きない。

(3) 以上によれば、原告の被告市に対する請求（第2事件に係る請求）は、そ
の余の点について判断するまでもなく、理由がない。

7 結論

以上のとおりであって、原告の請求はいずれも理由がないから棄却する
こととし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 山 田 明

裁判官 山 本 拓

裁判官 内 藤 和 道

これは正本である。

平成25年4月26日

大阪地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 山田 誠 司

