

平成 14 年度

包括外部監査の結果報告書

(岡山市下水道局、環境局及び財政局)

平成15年3月

岡山市包括外部監査人

弁護士 菊池捷男

目 次

外部監査の概要

1	外部監査の種類	1 頁
2	選定した特定の事件	1 頁
3	事件を選定した理由	1 頁
4	外部監査の方法	2 頁
5	外部監査の実施期間	2 頁
6	外部監査人の補助者	2 頁
7	利害関係	2 頁

外部監査報告

第 1 章	岡山市の下水道事業の概況	3 頁
1	岡山市の下水道事業の歴史	3 頁
2	岡山市の下水道整備計画	3 頁
3	下水道事業の進捗（普及率）	3 頁
4	下水道の整備	5 頁
第 2 章	下水道事業財政の現状 歳入と歳出	10 頁
1	歳入	10 頁
2	歳出	12 頁
第 3 章	歳入問題	15 頁
1	下水道使用料問題	16 頁
第 4 章	歳出問題	21 頁

1	監査の視点	21 頁
2	入札制度の検討（民間企業に支払う工事費は適正か）	21 頁
3	業務委託費問題	32 頁
第 5 章	合理化措置法問題	33 頁
1	代替業務の金額	33 頁
2	代替業務委託の根拠となる合理化措置法とは何か	34 頁
3	代替業務の法的意味	36 頁
4	代替業務委託の要件	37 頁
5	K 協会への代替業務の提供	45 頁
6	K 協会分のし尿処理業者への分与	52 頁
7	岡山市のし尿処理業者と下水道の整備に よる影響と岡山市の態度	54 頁
第 6 章	監査の結果と意見	56 頁
1	岡山市の下水道事業における整備計画は十分か	56 頁
2	財政上の問題点は何か	56 頁
3	下水道事業普及率 70% の目標は達成すべきか	58 頁
4	下水道使用料値上げの必要性はあるか	58 頁
5	一般競争入札を制限することは合法か	60 頁
6	談合は存在するか	61 頁
7	最低制限価格の設定は必要か	63 頁
8	岡山市の工事契約における随意契約に問題はないか	64 頁
9	予定価格は実勢価格に比べ高すぎるのではないか	65 頁
10	低入札価格調査に問題はないか	69 頁
11	一部のし尿処理業者への業務委託契約の問題点	70 頁

外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法 252 条の 37 に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

平成 13 年度下水道事業に係る財務及び事業管理（岡山市下水道局、環境局及び財政局）について

(2) 外部監査対象期間

- ・下水道局関係では平成 13 年 4 月 1 日から平成 14 年 3 月 31 日まで
- ・財政局（入札関係）ではさらに平成 14 年 4 月 1 日から平成 14 年 12 月 31 日まで
- ・環境局関係では昭和 51 年 4 月 1 日から平成 14 年 12 月 31 日まで

3 事件を選定した理由

下水道は都市生活を送る市民に必須の社会的なインフラである。しかしながら、下水道を整備し維持するためには、膨大な資金を必要とする。岡山市の平成 13 年度における下水道費特別会計は、歳入面で、100 億円を超える一般会計からの繰入金や、200 億円を超える起債等で維持されている。一方、歳出の面では、建設費が 250 億円を超え、借金の返済である公債費が 150 億円近く、歳出超過は大きい。

使用料等下水道事業における歳入に問題はないか。歳出の半分以上を占める建設費の支出にはいわゆる談合情報もあり、入札制度は正しく運営されているのか。また、業務委託費が、随意契約に基づき支出されている割合が非常に高い。競争入札によらない随意契約での業務委託に、違法、不当な問題はないかなど、下水道事業に関する事務が関係諸法令に従って合規的に遂行されているか、効率的になされているかについて検討するため、

当該事件を選定した。

4 外部監査の方法

(1) 監査の要点

事件を選定した理由をもとに、以下の項目について監査を実施した。

ア 計画性の有無と達成状況

イ 合规性

ウ 効率性、経済性

(2) 主な監査手続

現場視察、関係資料の精査・分析、関係者への質問、証拠書類との照合、関係法令の調査研究、その他

5 外部監査の実施期間

平成14年4月30日から平成15年3月17日まで

6 外部監査人の補助者

弁護士田村尚史、弁護士川崎政宏

公認会計士井上信二

7 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

なお、以下の外部監査報告の文中の金額は、原則として百万円単位で表示した。

外部監査報告

第1章 岡山市の下水道事業の概況

1 岡山市の下水道事業の歴史

岡山市の下水道は、昭和27年10月に旭西処理区の整備事業に着手した時に始まる。昭和38年1月に旭西浄化センターが供用開始となり、汚水処理が始まった。その後、現在までに、高島、芳賀佐山、流通団地、岡東、中原、吉井川の各下水道の浄化センターが稼働し、現在の浄化センターの数は7つである。

岡山市には、このほか、岡山県の児島湖流域下水道があり、児島湖流域の汚水を処理している。児島湖流域下水道については、県が市町と一体になり、昭和57年度から事業着工し、平成元年から下水処理を始めた。

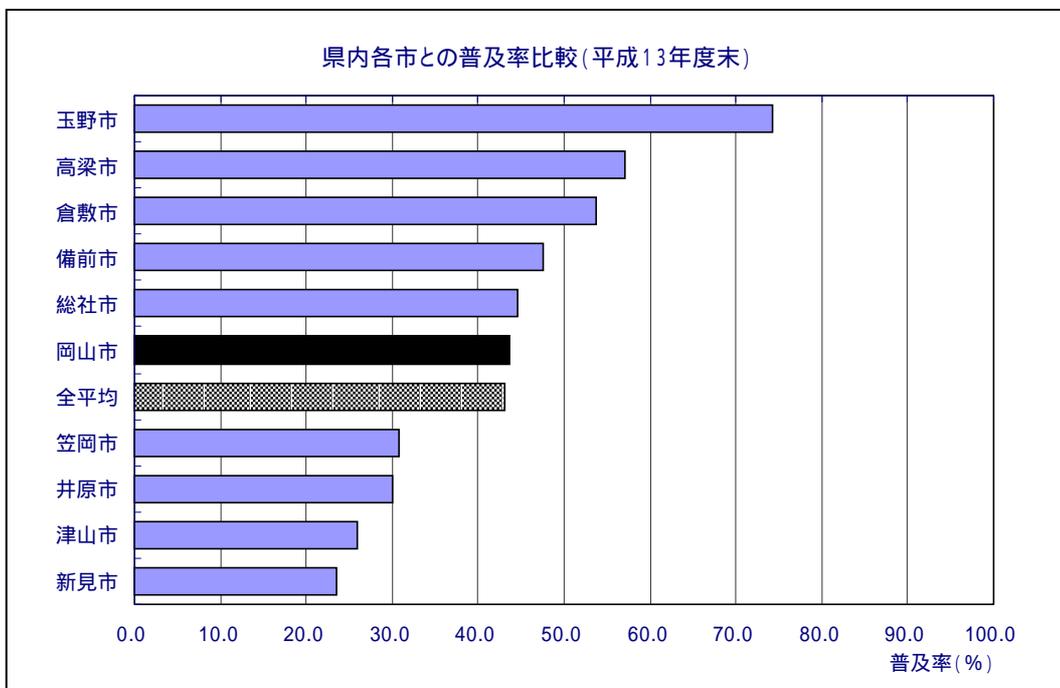
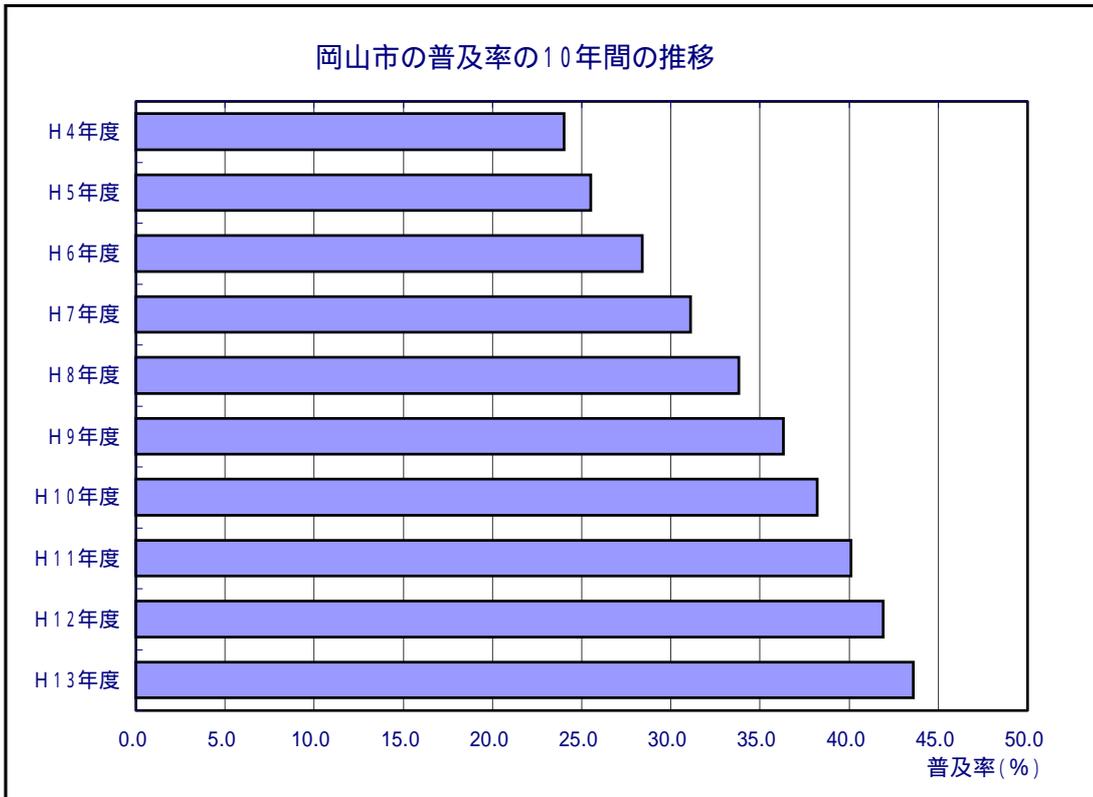
2 岡山市の下水道整備計画

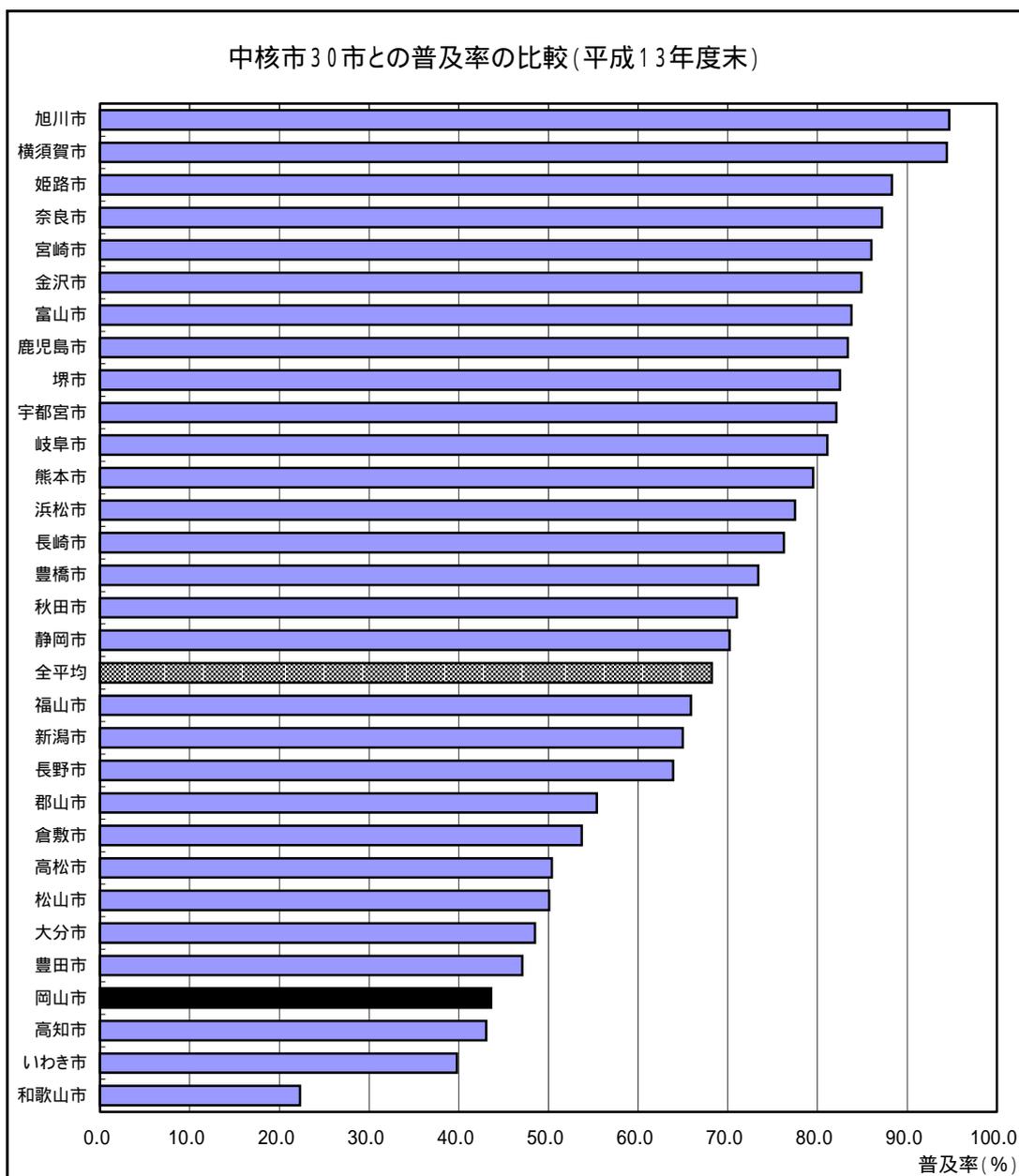
岡山市の整備計画は、12年スパンの総合計画と5年ごとの五カ年計画からなっている。

総合計画の中で、整備目標として下水道処理人口普及率（以下「普及率」という。）が定められ、平成10年度に、それまでの平成17年度末の普及率70%の達成計画から平成22年度末の普及率70%の達成計画へと修正されている。現在、岡山市は、国の第8次下水道整備7カ年計画（平成8年～平成14年）に基づき、第四次総合計画（基本計画平成10年～平成22年）をたて、下水道の整備を進めている。

3 下水道事業の進捗（普及率）

岡山市における下水道の平成13年度末の普及率は43.6%である。過去10年間の普及率及び県内各市、中核市30市の普及率は次のグラフのとおりで、岡山市の普及率は低位にある。





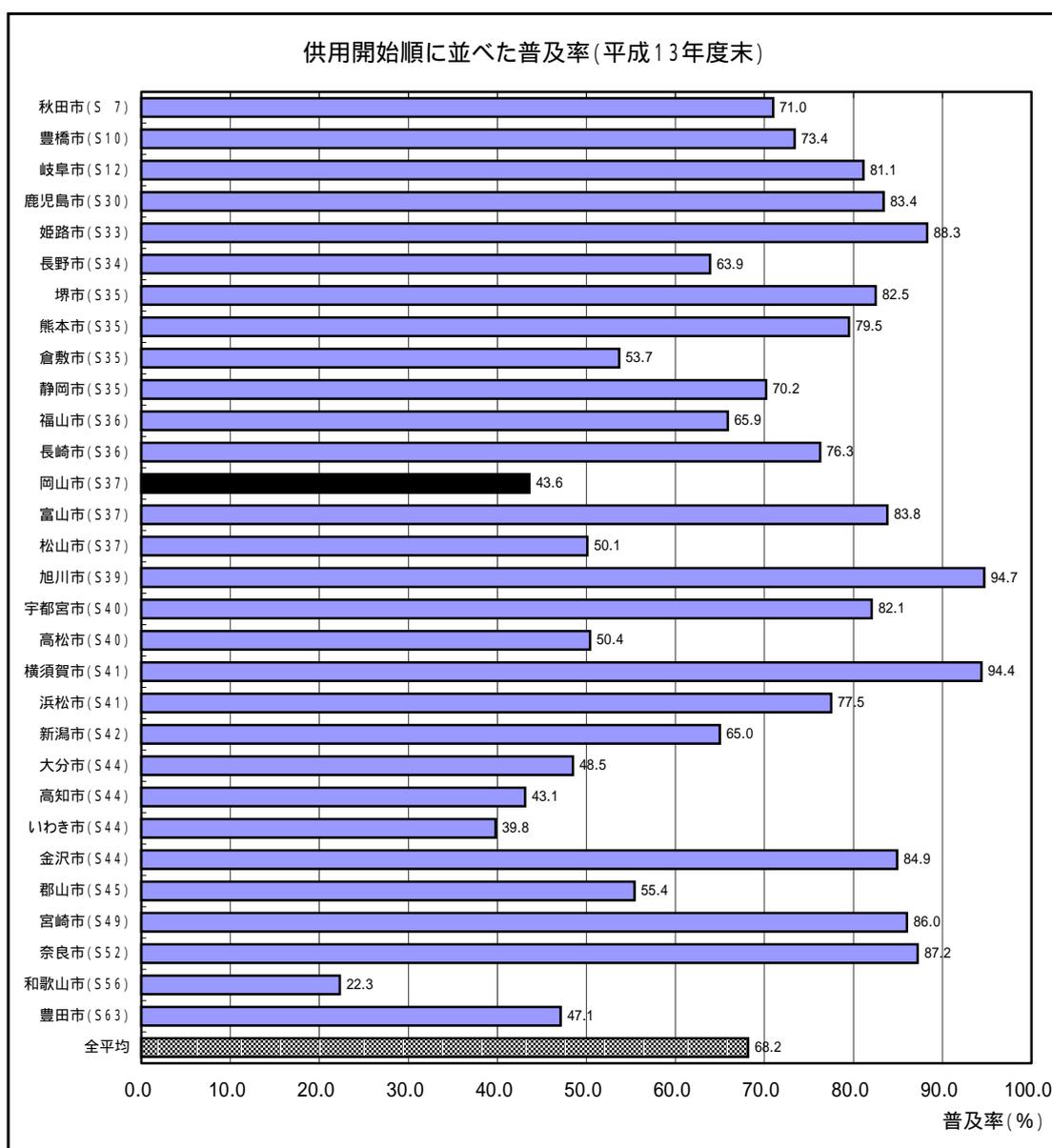
4 下水道の整備

(1) 普及率の定義

普及率とは、供用開始区域内の人口の岡山市人口に占める割合をいう。ここでいう人口は住民基本台帳によるいわゆる定住人口をいうが、普及率は、供用開始区域内の人口の岡山市全体の人口に対する割合をいうため、供用開始前の地域にあっては、下水道の幹線整備工事が完了していても、普及率には含まれない。

(2) 普及率の比較

平成13年度末現在の中核市30市の普及率を見ると、岡山市は27位と低位である。中核市30市中、現在普及率が70%（岡山市の目標値）を超えている市がすでに17市にのぼっており、仮に普及率70%を実現したとしても、普及率そのものは他市と比べ低位に位置づけられる。また、中核市を供用開始順に並べて普及率を比較したグラフは次のとおりであるが、岡山市は供用開始が早かったわりに普及率が低位といえる。



(3) 普及率低迷の背景、原因

岡山市の普及率低迷の背景、原因には、次のことが指摘できる。

ア 市町村合併による市域拡大に伴う人口増加

下水道整備計画策定後、岡山市は市域を大きく拡大しており、昭和50年までは整備の進捗が普及率の数字に反映していない。

イ 中心市街地からの人口流出

ウ 地形平坦でありポンプアップの必要があり、面的整備の効率が悪い。すなわち、岡山市は地形が平坦で勾配が小さいため、管整備の際途中でポンプアップのため中継点でポンプ場を配置する必要があり、このことが普及率に影響を与えているということである。

エ 児島湖の浄化センターを根幹施設として計画を立て直したため市街地から児島湖までの管渠の延長距離が長くなり、その分の整備費用が割高となっていることも普及率を低める原因であるということである。

オ このほか、昭和48年に岡山県が児島湖流域下水道整備総合計画を策定したため、昭和58年に児島湖流域下水道の工事着手まで岡山市の岡南処理区の整備は中止され、再開まで10年かかったことが、普及率が低くなっている理由の一つになっているという。

(4) 普及率70%の意味

岡山市は、長年「普及率70%」は動かしがたいものとして、岡山市の下水道事業の整備目標としてきた。この目標値70%という数字は、岡山市の平成7年度第三次下水道総合計画の実施計画策定時に、人口集中地区（必ずしも市街化区域とは合致しない）の人口割合が約68%であったことから、それを少し超える数値として目標化されたもののようであるが、しかし、近年、70%という目標

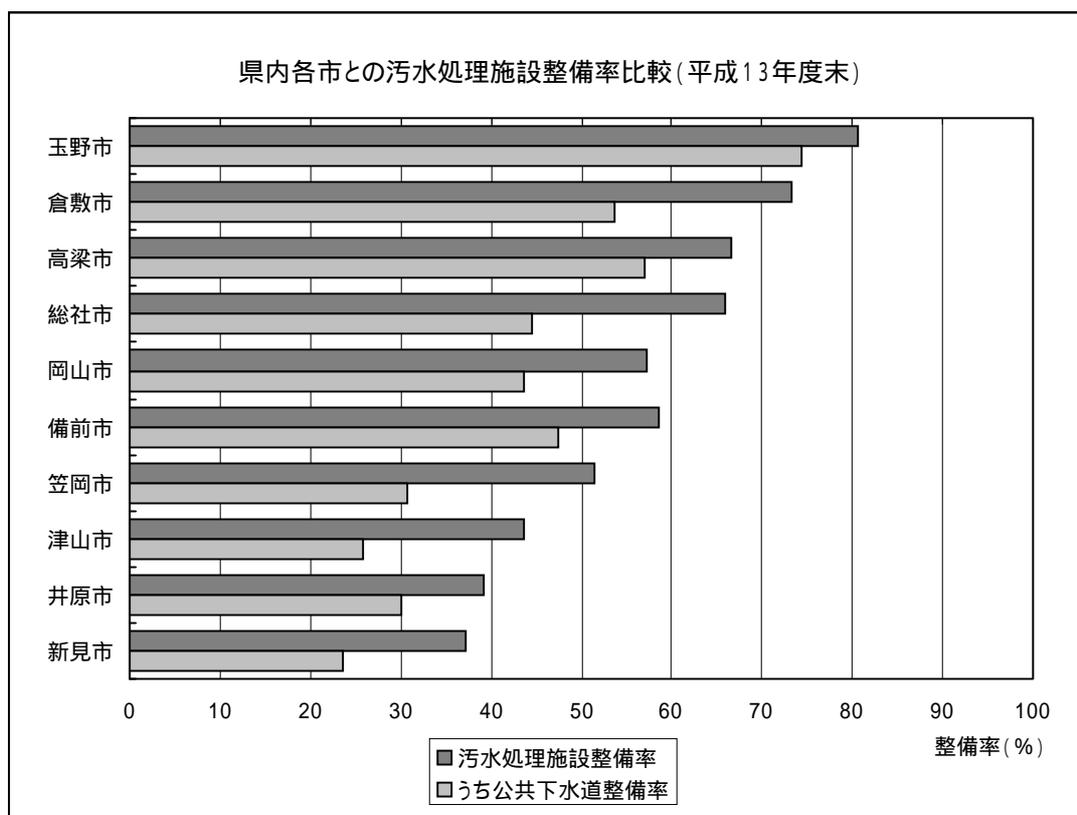
数値そのものに疑問が呈されてきている。岡山市が、現行どおりのペースで事業を継続した場合、平成18年度以降、財政負担が急増することが予想されるが、このような財政状況下で下水道の普及率70%にこだわる必要性はなく、下水道が整備されていなくとも合併処理浄化槽の利用により家庭や事業所等での水洗化はできる、という考えによるものである。傾聴に値する見解であると思われる。

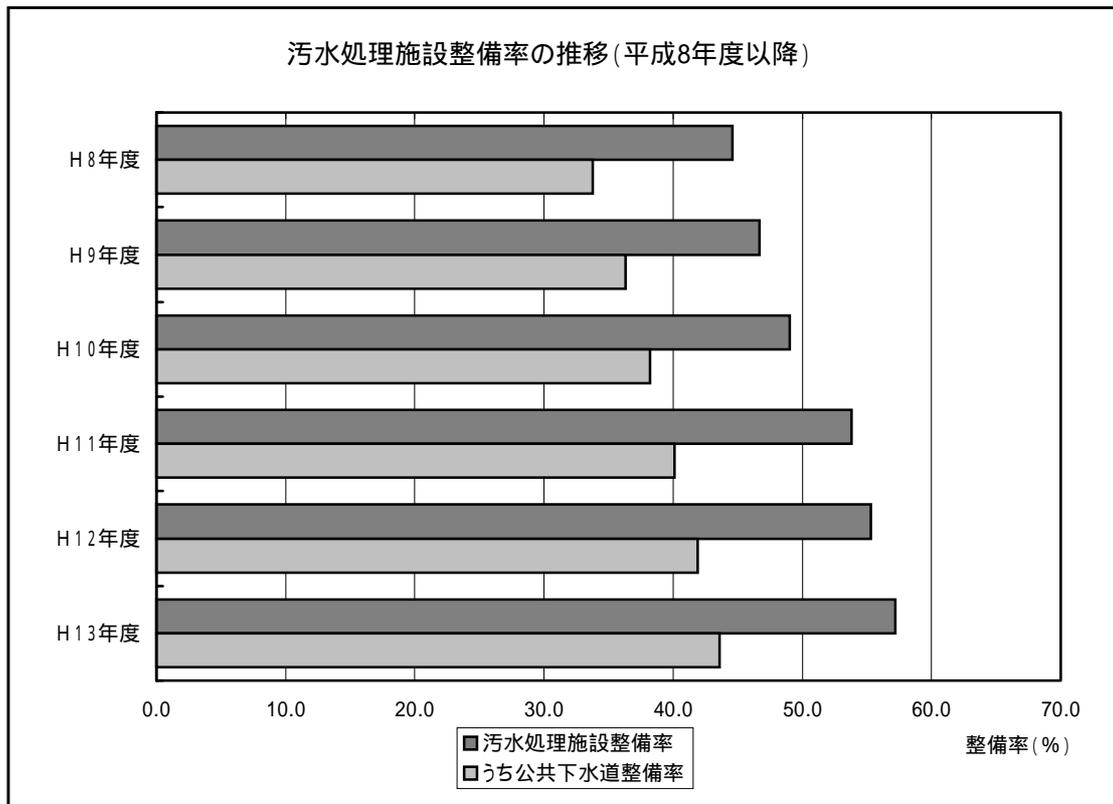
現在、岡山市が指標としつつある「汚水処理施設整備率」の考えも以上の見解を意識したものと思われる。岡山市が検討している市全域における「汚水処理施設整備率」とは、下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽の3方法での整備率をいい、今後の汚水処理サービスの整備状況をはかる指標として今後使用されることが予想される。なお、農業集落排水とは、農業集落排水事業により農業用の水路や排水路などの農村を取り巻く環境をよくなり、農業生産が十分に行え、農村の生活が快適に送れるようにするため、便所、風呂、台所などの汚水を集めて浄化する事業を意味し、合併処理浄化槽とは、合併処理浄化槽設置整備事業により、下水道整備が見込まれない区域及び下水道整備に相当期間を要する区域において、合併処理浄化槽（便所と連結してし尿及びこれと併せて雑排水を処理し、終末処理下水道外に放流するための設備）を設置する事業をいう。この中には、市が補助金を出しているもの、民間設置分として補助対象地区外へ設置されたもの、民間企業が建設し分譲したマンションや団地の浄化槽などがある。

「汚水処理施設整備率」を指標とする考えは、水洗化は下水道のみに頼らず、下水道の早期の整備が見込めない周辺部では合併処理浄化槽の設置を促進し、農業集落排水を含めて、水洗化率を進める考えである。

岡山市の平成13年度の下水道の普及率は43.6%であるが、汚水処理施設整備率でいうと57.2%になっている。ちなみに、

県内の同じ中核市である倉敷市は下水道の普及率53.7%であるが、汚水処理施設整備率は73.2%である。都市の水洗化の指標に下水道普及率を用いるか、汚水処理施設整備率を用いるかの問題はあるが、いずれの指標を用いても、現在のところは、次のグラフのとおり、岡山市の指標は低位にある。ただ、平成8年度以降の推移もグラフにするが、低位ながら進捗はしている。





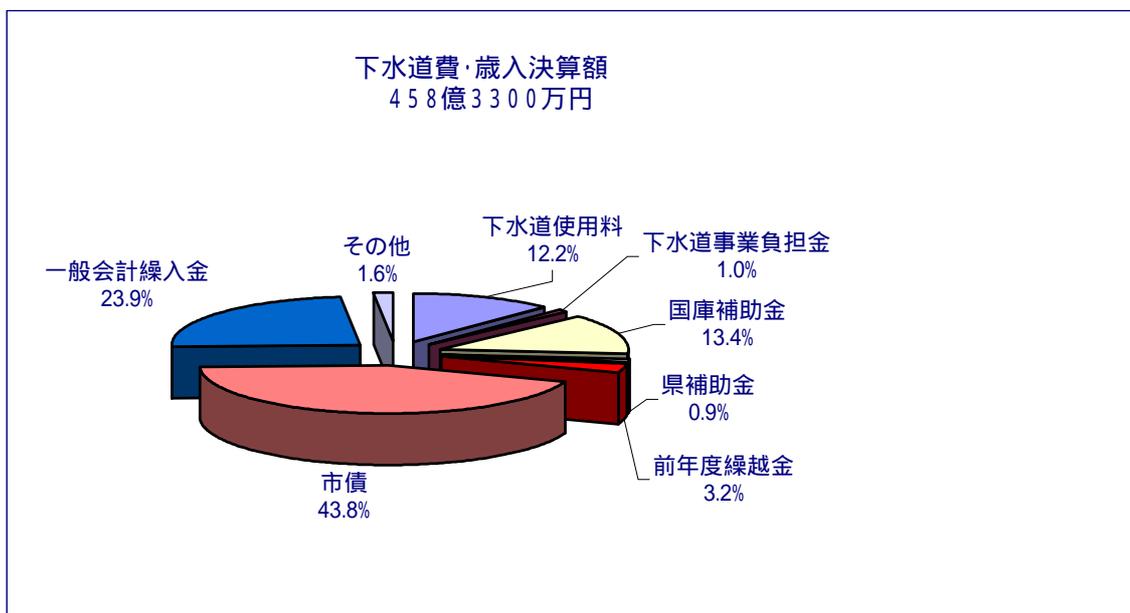
第2章 下水道事業財政の現状 - 歳入と歳出

1 歳入

岡山市の下水道事業における平成13年度の歳入決算額(収入済額)は458億3300万円で、この内訳は、下水道使用料55億8100万円、下水道事業負担金4億3700万円、国庫補助金61億2400万円、県補助金4億1600万円、前年度繰越金14億6400万円、市債200億7500万円、一般会計繰入金109億8300万円、その他7億5300万円となっている。

これを見ると、下水道使用料が12.2%、下水道事業負担金が1.0%で、これら下水道の受益者である市民の直接の負担割合は13.2%にすぎず、それ以外の86.8%が国、県、市の税金と岡山市の借金である。税金は、国庫補助金の13.4%、県補助金0.9%、岡山市の負担になる一般会計繰入金23.9%、合計38.2%、借金である起債が43.

8%、となっている。次のグラフがその内訳である。



内訳の説明は、次のとおりである。

下水道使用料とは、下水道という公の施設を利用する対価として、市民から徴収する使用料である。

下水道事業負担金とは、下水道事業の供用開始の告示が行われた地域につき、その告示日の翌年度において、対象地域の土地所有者より、1㎡当たり377円（平成3年度から据えおかれている。）を賦課し、3年以内で徴収しているものであり、いわゆる受益者負担金である。これは、市民にとっては、1度きりの徴収である。

国庫補助金とは、下水道等についての国からの補助金のことである。

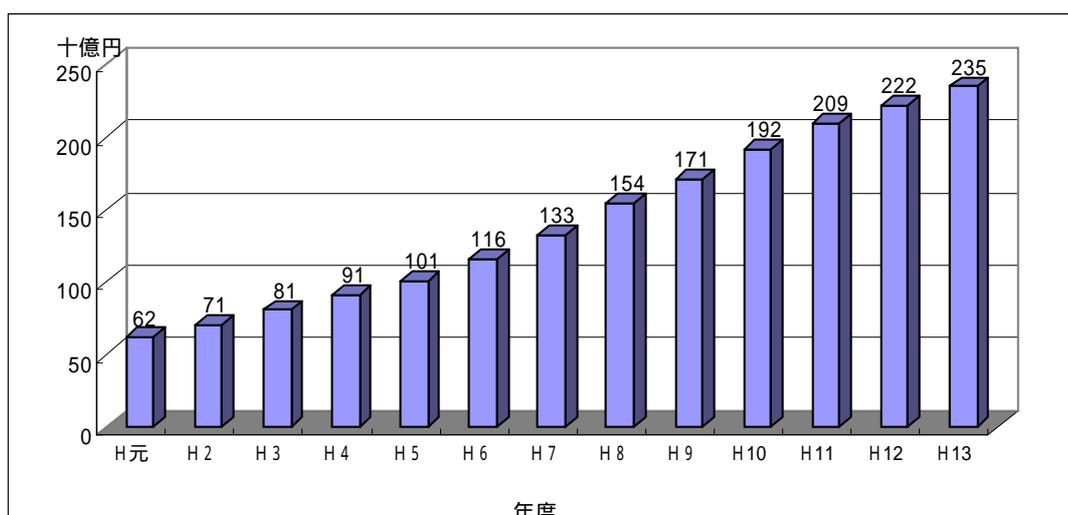
県補助金とは、農業集落排水事業についての岡山県からの補助金のことである。

前年度繰越金とは、事業が翌年度に繰り越されたため、財源の一部を翌年度に移して使用するものをいう。

市債とは、市が資金調達のために負担する債務で、その返済が一會

計年度を越えて行われるものをいう。この市債残高は増加傾向にあり、今後も事業に連動して一定期間は増加することが見込まれている。その状況は次のグラフのとおりであり、平成13年度末には、2358億円にも達している。

市債残高推移

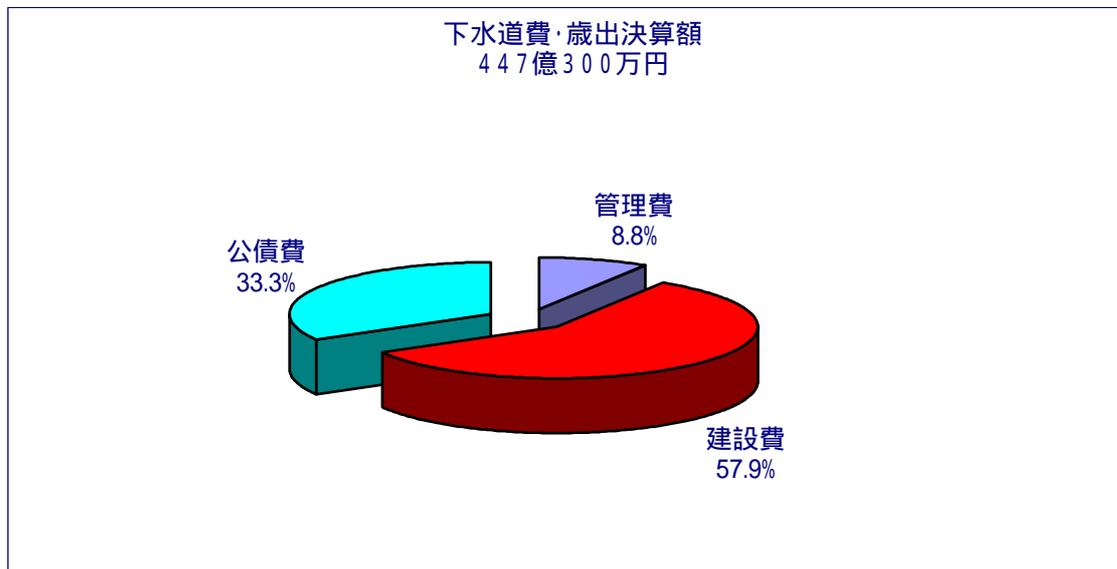


一般会計繰入金とは、岡山市の一般会計より、特別会計である下水道費へ繰入れしているもので、要は、岡山市の財政による下水道事業への負担額を示している。

その他とは、ないし の収入以外の雑収入をさす諸収入等のことであり、その主なものは、消費税還付金3億1300万円と、財団法人岡山市下水道公社等に派遣している職員計29人分の人件費の負担金収入2億2600万円である。

2 歳出

岡山市の下水道事業における平成13年度の歳出決算額(支出済額)は、447億300万円で、この歳出は、大きくは、管理費39億1600万円、建設費258億8700万円、公債費149億円に分けることができる。次のグラフのとおりである。



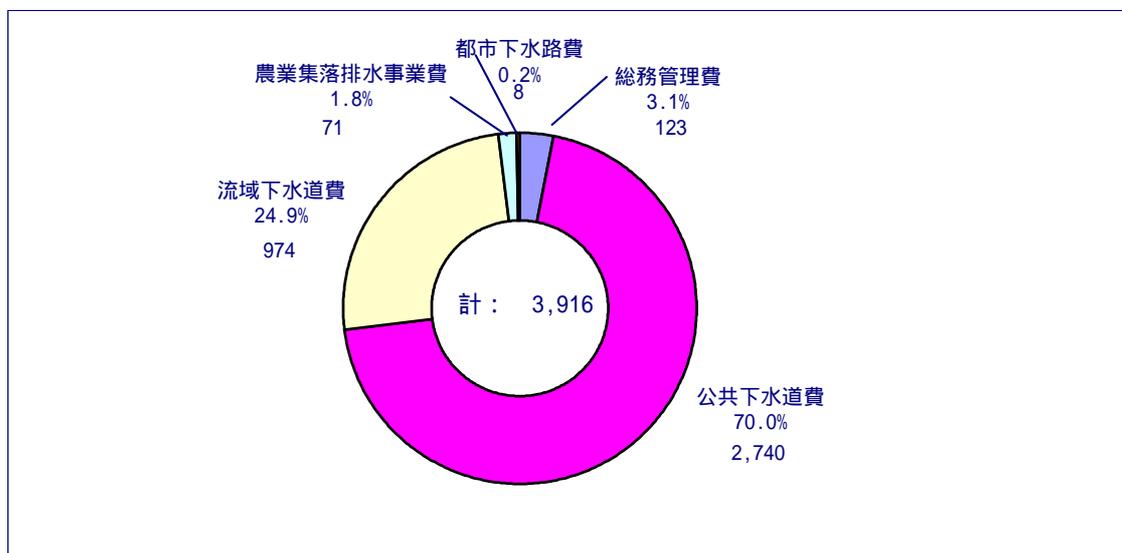
内訳の説明は次のとおりである。

管理費は、総務管理費1億2300万円、公共下水道費27億4000万円、流域下水道費9億7400万円、農業集落排水事業費7100万円、都市下水路費800万円に細分することができる。この中で、岡山市単独での下水道の維持管理のための支出である公共下水道費と、児島湖流域の汚水処理する児島湖流域下水道（岡山市のほか、倉敷市、玉野市等の3市2町の一部計84万人を対象）の岡山市の費用負担分である流域下水道費とで、管理費全体の95%を占めている。

この管理費39億1600万円は、歳出の8.8%になるが、これは下水道事業を維持管理していくために必要なランニングコストと考えることができる。管理費の内訳と割合は、次のグラフのとおりである。

平成 13 年度 管理費内訳

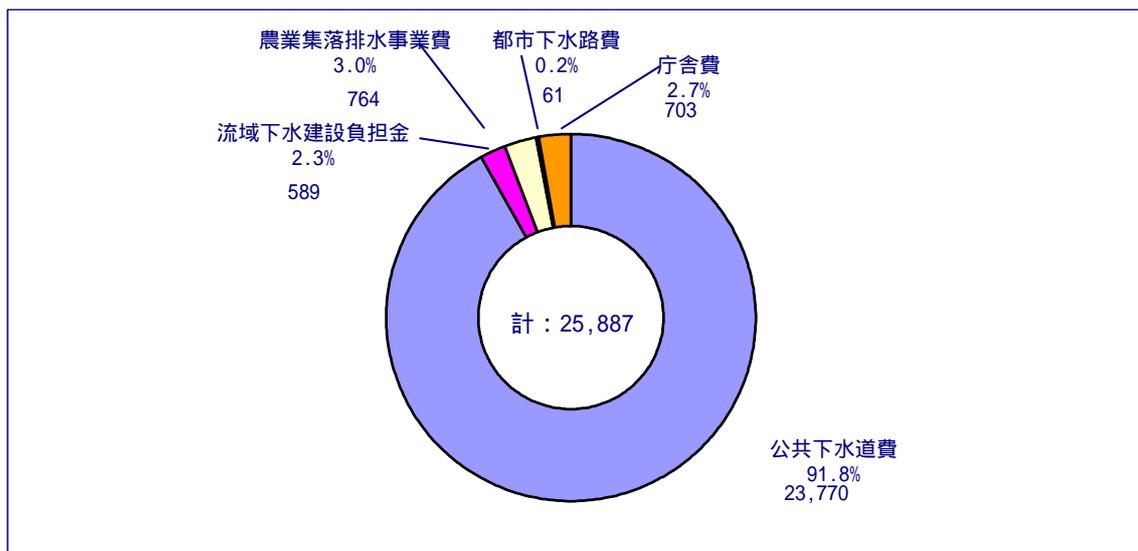
(単位：百万円)



建設費は、下水道整備のための建設に要する支出であるが、この中には建設関係職員の人件費を含んでいる。建設費 258 億 8700 万円は、歳出の 57.9% になり、最大の支出となっている。平成 13 年度の建設費の内訳は、次のグラフのとおりである。

平成 13 年度 建設費内訳

(単位：百万円)

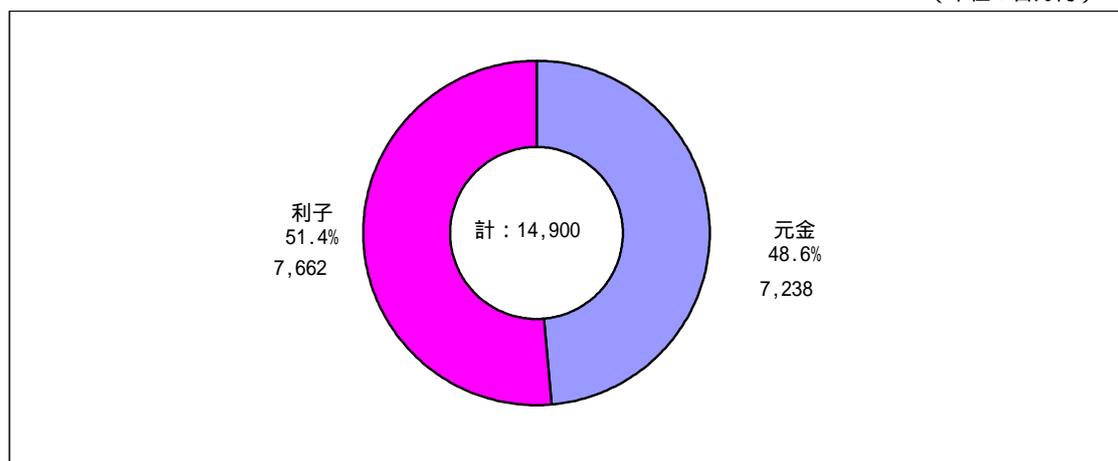


公債費とは、過去の下水道事業債の起債による借入の返済のための支出である。公債費 1 4 9 億円は、下水道事業全体の歳出決算額の 3 3 . 3 % になるが、公債費、つまり借金の返済分のうち、元金の返済が 7 2 億 3 8 0 0 万円で、利子が 7 6 億 6 2 0 0 万円となっており、公債費の 5 1 . 4 % が利子の支払いに費やされている。元金と利子の割合は、次のグラフのとおりである。

なお、前述のとおり、借金である下水道事業債の平成 1 3 年度末残高は、2 3 5 8 億円（元金ベース）になる。

平成 13 年度 公債費内訳

（単位：百万円）



第 3 章 歳入問題

前述のとおり、平成 1 3 年度の岡山市の下水道事業における歳入決算額（収入済額）は 4 5 8 億 3 3 0 0 万円であるが、このうち岡山市の努力によって増額を図ることができるのは、下水道使用料及び下水道事業負担金くらいである。下水道使用料の増収の方法は、すでに納期が到来していながら未払状態にある下水道使用料債権の確実な回収と、下水道につき供用開始がなされた地域にあるが未だ下水道に接続していないため下水道使用料収入が見込めない家庭や事業所などに下水道への接続をしてもらい、下水道使用料を徴収できるようにすることであるほか、値

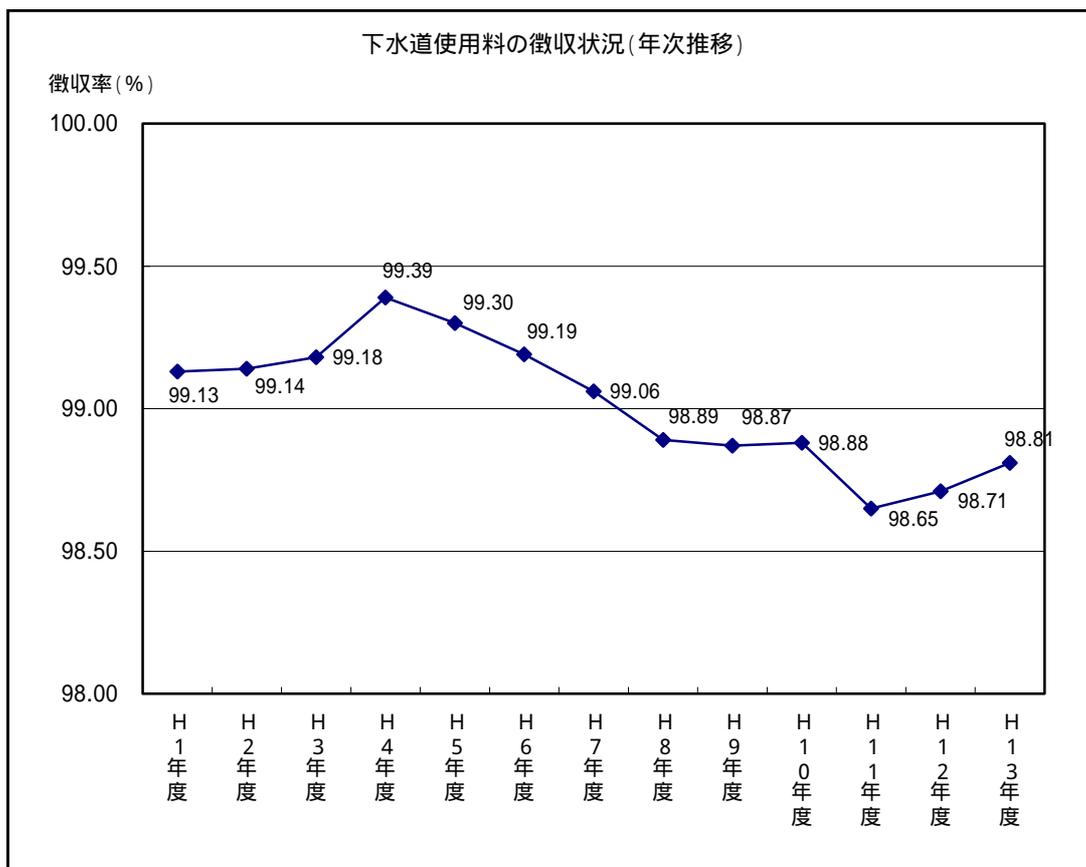
上げも視野に入れる必要がある。以下この3点について報告する。

1 下水道使用料問題

(1) 下水道使用料の徴収状況

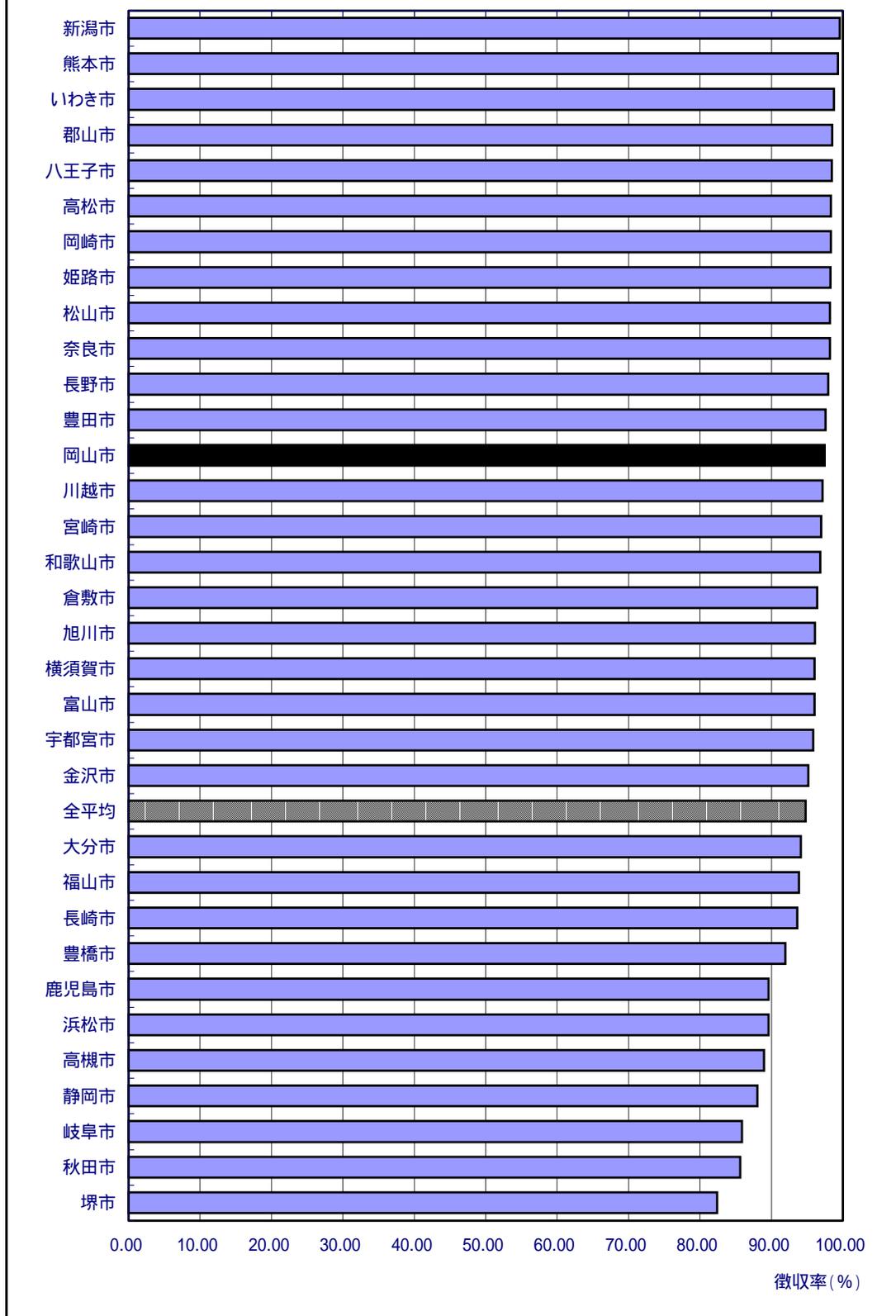
岡山市の場合、下水道使用料は水道料金と一緒に徴収しているが、市民が水道料金の支払いを怠ると、水道の給水が休止されるため、水道料金の徴収率は高くなっている。この結果、下水道使用料の徴収率も高くなり、平成13年度の徴収率そのものは98.8%となっている。これは中核市の中では平均よりやや高い徴収率になっている。しかし、残りの1.2%である6600万円が未収金になっている。岡山市当局では、水道局と連携をとり未収金の回収に向けより一層の努力をする必要がある。

なお、岡山市の徴収率の推移は次のグラフのとおりである。



ほかの中核市の徴収率と比較すると、次のグラフのとおりになる。

他の中核市との徴収率対比(平成13年度末)



(2) 未水洗化戸数

前述のとおり、下水道の基盤整備ができて供用開始がなされても、利用者が個別に接続しなければ、下水道利用者とはならないため、使用料徴収もできず、整備の効果も十分とは言えない。下水道法11条の3は、処理区域内においてくみ取便所が設けられている建物の所有者については、下水の処理を開始すべき日から3年以内に、その便所を水洗便所に改造しなければならない義務、つまり下水道への接続義務を規定しているが、これがすべて守られているわけではない。

接続義務が履行されない理由として、

ア 接続に要する費用負担額が大きいこと(工事の種類によって異なるが、およそ35万円から70万円程度かかる)。

イ 私道の権利関係が複雑であるため、下水道への接続について私道の所有者からの承諾が得られないこと。

ウ 居住者がいないとか、近い将来建物を取り壊す予定であるなどのため、水洗化の必要性が乏しいこと。

等がある。

このため、岡山市は、水洗化率(水洗化人口を処理区域内人口で除したもの)の向上を図るため、

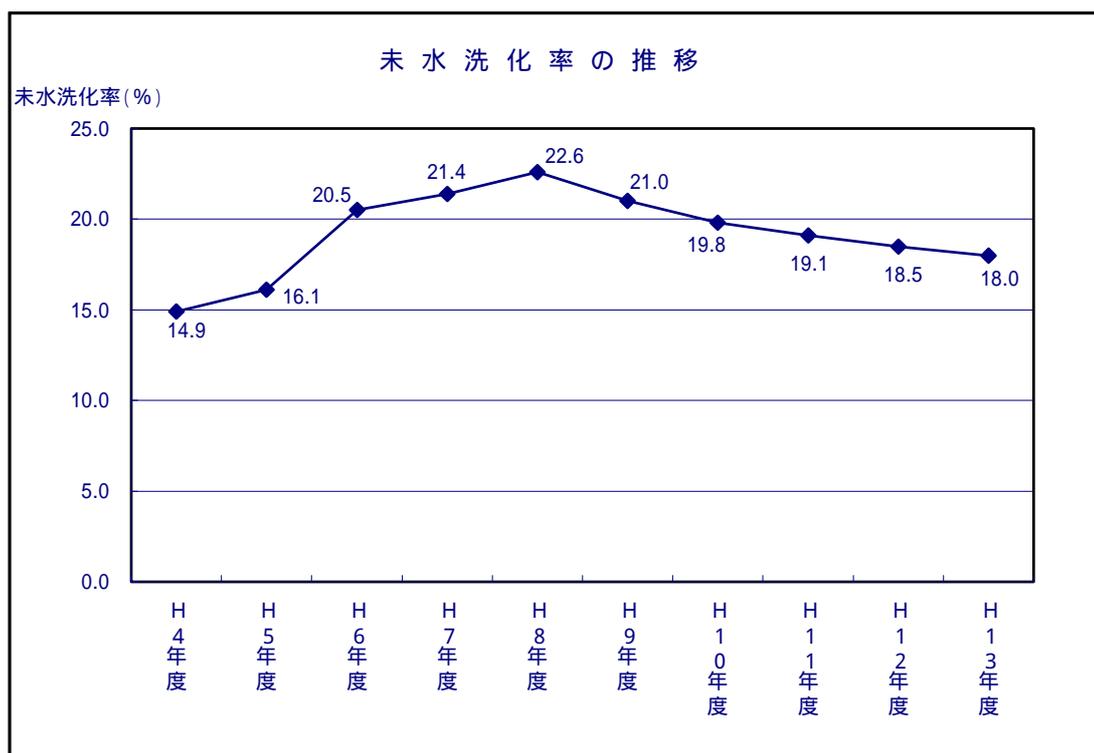
アについては、年利3%で35カ月の元利均等月賦償還とする水洗便所改造資金貸付金制度を設けているが、市中金融機関の金利低下から利用実績が減少しており、制度の見直しが必要になっている。

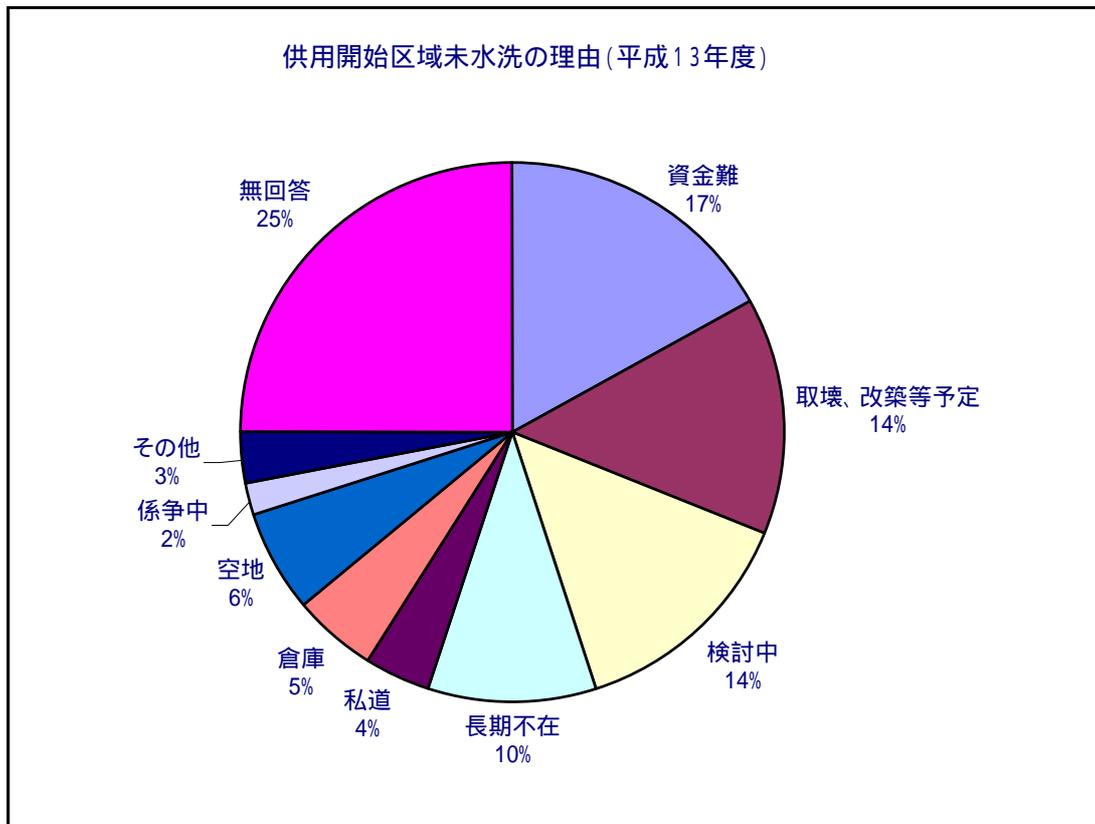
イについては、従前は、私道につき地上権設定登記完了後でなければ、下水道への接続を認めていなかった扱いを改め、平成14年6月1日から、私道の所有者との間で使用貸借契約を結んでおれば、接続ができることにした。

このほか、岡山市は、工事説明会等での事前説明の反復による啓蒙、供用開始後の各戸訪問による個別働きかけ、下水道事業負担金の説明会での水洗化依頼さらにアンケートによる説明(3年ごとに実態調査)な

どを行っている。

なお、岡山市の未水洗化率（未水洗化人口を処理区域内人口で除した
もの）と未水洗化の理由の内訳は、次のグラフのとおりであり、岡山市
は水洗化率向上のためにそれなりの努力をし一定の効果を上げている
ことは認められるが、さらに一層の努力が必要である。





(3) 使用料の改定

岡山市の下水道使用料は、現在は、平成8年に改定されたままになっている。これまで下水道使用料は、4年ごとに岡山市下水道使用料等懇談会の提言を受けて改定してきた。同懇談会は学識経験者や市民代表者（平成7年度13名）からなり、市長からの諮問に対して答申する形式をとってはいるものの、地方自治法上でいう審議会ではない。しかし、岡山市は、これまで懇談会の提言をそのまま受けて料金改定を行っているため、懇談会の答申は重要な意味を持つ。

岡山市は、平成7年度の使用料の改定作業後4年を経た平成11年度にも下水道使用料の改定をする予定であったが、同年度に、下水道に係る地方交付税及び加算金約4.1億円を返還するという問題が生じたため、見送った。これは、地方交付税の算定基礎に下水道の現在排水人口（住民登録をしている人数のこと）が使われるが、岡山市は現在排水人

口の項目に計画人口（昼間人口のこと）等を加え報告し、過大に地方交付税の交付を受けていたことが判明し、国から交付されていた地方交付税と加算金合計41億730万4000円を国に返還した問題である。この問題は岡山市の失政としてマスコミに大きく報道されたので、この年度、下水道使用料を改定して値上げをすると、岡山市が失政により国に地方交付税を返還することとなったので、その原資にするために値上げをしたのではないかとの市民からの批判が出ることを恐れたためのようである。

この結果、平成13年度以降も、平成8年度に改定になった単価のまま据え置かれている。

第4章 歳出問題

1 監査の視点

岡山市は下水道の維持、管理に、平成13年度は、総額447億300万円を支出している。このうち、民間企業へは、管渠埋設工事代等の工事請負費として148億6000万円、業務委託費として、9億8000万円が支出されている。

岡山市が民間企業に支払う工事代や業務委託費は適正な価格であるのか。岡山市は割高な工事費や業務委託費を支払っているのではないか。

ここに監査の視点を置き、工事と業務委託の発注について監査した。

2 入札制度の検討（民間企業に支払う工事費は適正か。）

(1) 問題点

岡山市は、平成13年度に、下水道工事請負費として、民間企業へ、148億6000万円を支払っている。

工事請負費は、民間企業との間の工事請負契約で決められるが、契約方法は地方自治法234条に規定されており、下水道工事請負契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約のいずれかで行われてい

る。

そこで、問題点として、次の4点が考えられる。

ア これらの契約方法の特徴と問題点は何か。

イ 地方自治法は、一般競争入札を原則、指名競争入札を例外、随意契約をさらに例外としているが、岡山市は地方自治法のこの原則を守っているか。

ウ 一般競争入札や指名競争入札に談合を疑わせるものはないか。

エ 地方自治法は、契約を締結する場合は、基準となる予定価格を決め、これを上限として契約金額を決めるべきことを定めているが、予定価格は実勢価格に比べ高すぎるのではないか。

(2) 落札価格率

ア 平成13年度の下水道工事請負契約方法別の落札価格の予定価格に対する割合（以下「落札価格率」という。）は、次の表のとおりであるが、このうち、一般競争入札の落札価格率97.80%というのは、わずか2件の入札事案の平均値で、しかもいずれも談合情報のあった事案のものであるから、この落札価格率が一般競争入札における平均的な落札価格率であるとは思えない。この表には載っていない下水道関連以外の一般競争入札における落札価格率が69.88%であり、これとの違いを考えても、一般競争入札における落札価格率は次の表に記載したものよりかなり低くなるものと思われる。

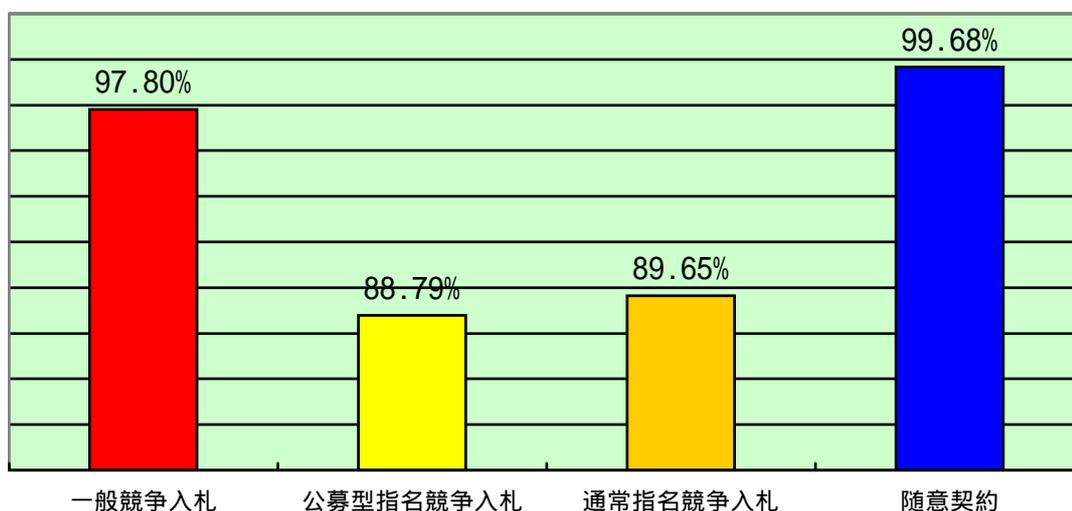
平成13年度の契約方法別落札価格率等は、次のグラフのとおりである。

下水道工事請負契約方法別の落札価格率

契約方法	一般競争入札	公募型指名競争入札	通常指名競争入札	随意契約	計
件数	2	35	146	10	193
落札価格率	97.80%	88.79%	89.65%	99.68%	
落札金額	2,278,800,000	4,576,663,260	3,293,241,957	146,080,000	10,294,785,217
契約金額の占める割合	22.14%	44.46%	31.99%	1.41%	

注：落札金額合計は、小規模修繕を除いた平成13年度の契約額であり、平成13年度に支払われた148億6000万円とは必ずしも一致するものではない。

落札価格率



注：一般競争入札の落札価格率が高いのは不自然であることは、前述のとおりである。

イ このうち、公募型指名競争入札における落札価格率等は次のとおりである。

公募種別	型	型	型	計
件数	3	1	31	35
落札価格率	98.91%	99.75%	83.18%	88.79%
落札金額	1,321,500,000	476,000,000	2,779,163,260	4,576,663,260
契約金額の 占める割合	12.84%	4.62%	27.00%	44.46%

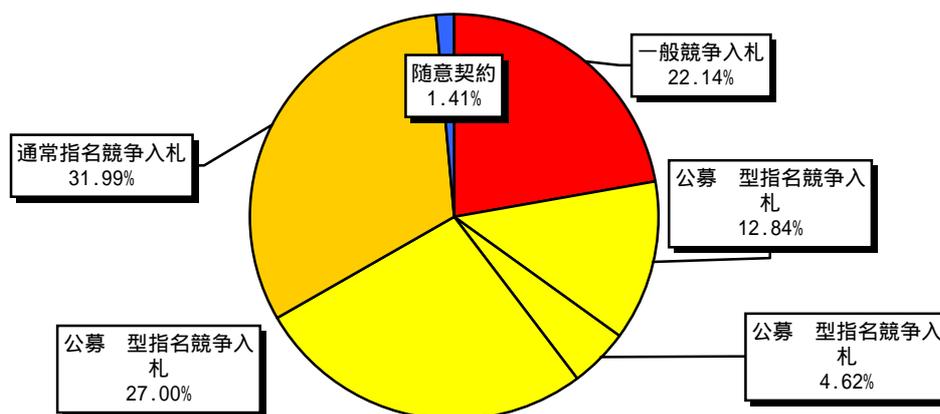
注．平成13年7月1日から平成14年6月30日までの土木工事における

公募型 型は、設計金額8億円以上10億円未満の工事

公募型 型は、設計金額5億円以上8億円未満の工事

公募型 型は、設計金額6千万円以上5億円未満の工事をいい、設計金額6千万円未満の工事は通常型という。なお、上記基準となる設計金額は平成14年7月1日以降の土木工事については、基準が設計金額から予定価格に代っている。

なお、次のグラフは、平成13年度の契約方法ごとの契約金額合計の割合を表すものである。



(3) 契約方法の特徴と問題点

ア 一般競争入札

(ア) 定義

一般競争入札とは、不特定多数の者が入札に参加でき、その競争によって、岡山市にとって最も有利な価格（工事の発注による請負契約や業務委託契約については最低入札価格）で申込をした者との間で契約を締結する方法である。

(イ) 特徴（長所と短所）

この方法は、公正であること、広範囲の業者に均等な機会を与えている点は長所であるが、不信用、不誠実な者が入札に参加し、能力・信用等の欠ける落札者が出ると、契約が履行されないこととなる危険があるほか、手続が煩瑣であり、経費がかかる等の短所があるとされている。

(ウ) 地方自治法上の運用基準

地方公共団体にとって、一般競争入札、指名競争入札、随意契約のうち、一般競争入札が理論上は最も有利な契約方法であることから、地方自治法は、前述のとおり、一般競争入札を原則としている。

(I) 岡山市の運営基準

岡山市の場合は、岡山市建設工事一般競争入札実施要綱を定め、建設や土木工事に関しては、したがって下水道関連工事に関しても、平成13年度は設計金額（平成14年度に入り同年7月1日以降は予定価格。）が10億円以上の工事についてでない、一般競争入札を認めておらず、このため、平成13年度の一般競争入札による請負契約は3件（うち下水道工事2件）しかない。

(オ) 岡山市が一般競争入札を制限する理由

岡山市が設計金額10億円以上の工事でない、一般競争入札を認めていないのは、設計金額が10億円未満の工事にこれを認めると、競争力の強い大手ゼネコンなどが落札し、相対的に競争力の弱い地元の業者の保護にならないからであるとしている。地方公共団体が、地元業者を保護するために、一般競争入札に一定の制限を加えているのは、岡山市に限られないということである。

(カ) 一般競争入札を制限する法的根拠

地方公共団体が契約を結ぶ場合、地方自治法上では、一般競争入札によるのが原則であり、指名競争入札をする場合は、地方自治法施行令167条で、「その性質又は目的が一般競争入札に適しないとき」（1号）、「その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数であ

る契約をするとき」(2号)、又は、「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」(3号)に限られている。岡山市は、予定価格10億円未満の工事について一般競争入札をしない根拠として、地方自治法施行令167条3号の「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」をあげている。

イ 指名競争入札

(ア) 定義

指名競争入札とは、資力、信用等に問題のない特定多数の競争参加者のみが入札に参加し、契約を締結する方法であり、この方法は、一般競争入札と随意契約との双方の長所を取り入れた方式であるとされている。

(イ) 長所と短所

業者の特定により不信用・不誠実な者を排除できること、手続も一般競争入札の場合に比して簡単であること等がメリットであるとされているが、この方法の場合には、業者を特定する段階で、一部に偏る可能性があることや、特定業者間の入札であることから談合が容易になされやすい等の短所もある。

(ウ) 岡山市における指名競争入札

岡山市が指名競争入札に参加できる企業を指名する場合、金額によって広狭の差はあるが、一定範囲のエリア内の企業に限られているから、参加企業がより限定され、価格の決定が不明朗になる可能性が大きい。

(エ) 指名競争入札の種類

岡山市の場合、指名競争入札には、通常型と公募型があり、公募

型も金額によって3つに分けられている。公募型というのは、岡山市が指名競争入札に参加する企業を募って、これに応じた企業だけで入札をするのに対し、通常型というのは、岡山市が適格業者全社を指名して、入札を実施するものであり、どの指名競争入札の方法を選択するかは、平成13年度は設計金額、平成14年7月1日以降は予定価格によって決められている。

すなわち、岡山市は、岡山市建設工事公募型指名競争入札の試行に関する要綱2条で、下水道工事に関しては、平成13年度は、設計金額8億円以上10億円未満の工事については、公募型、設計金額5億円以上8億円未満の工事を公募型、設計金額6千万円以上5億円未満の工事を公募型、設計金額6千万円未満の工事を通常型として、金額が少なくなるにしたがい、指名対象の企業を限定するという方法を採用している。

(オ) 郵便入札

ところで、岡山市は、平成14年7月1日から公募型指名競争入札の入札方法として郵便入札制度を採用するに至った。

郵便入札とは、入札の方法として、岡山市の入札室において入札期日を決めて入札する一般的な入札の方法ではなく、一定期間内に郵便で入札書を送って入札する方法である。裁判所で行われる不動産競売手続がかつては一定の期日に入札参加者が全員集まって入札をする期日入札であったのが、現在は、上記郵便入札と同じ方法による期間入札に改めている。いずれも、談合防止と業者の利便性向上のためである。

(カ) 低入札調査

入札価格率は低いほど岡山市には有利であるが、一方で、入札価格率が低すぎると手抜き工事がなされるなどの危険があり、それを避けるため、岡山市では、低入札業者の入札価格の内訳を調査し、赤字になるような低入札価格の業者を排除している。

(キ) 郵便入札における落札価格率

岡山市が平成14年7月1日から12月31日までに実施した郵便入札案件（ただし、下水道局関係）における落札価格と落札価格率とは次の表のとおりであるが、落札価格の予定価格に対する割合である落札価格率の平均値は、下水道関係は59.11%、岡山市全体では62.89%である。今回、郵便入札が行われたのは、公募型に分類される領域の工事であるが、平成13年度に行われた公募型における平均落札価格率が下水道関係では83.18%であるので、同じ公募型の指名競争入札でありながら、郵便入札によらなかった平成13年度と郵便入札を実施した平成14年度では、83.18%と59.11%という結果において顕著な差が生じている。

入札年月日	工種	工事名	業者数	落札価格	落札率	低入札調査
				予定価格		
14.8.21	土木	笹ヶ瀬右岸幹線(9工区) 汚水管理設工事	21	138,800,000	54.86	
				253,000,000		
14.8.21	土木	藤田地内汚水管理設工事 (その11)	31	57,900,000	56.21	
				103,000,000		
14.9.26	土木	米倉地内汚水管理設工事 (その5)	28	35,861,000	47.00	

				76,300,000		
14.9.26	土木	東花尻地内污水管理設 工事(その1)	28	53,580,000	47.00	
				114,000,000		
14.9.26	土木	(都)高架側道東3号線他 2線道路築造工事 下中野地内污水管理設工 事(その42)	17	132,441,925	80.05	×
				165,449,000		
14.10.17	土木	(特)7-1号線他1路線道 路及び水路築造工事 北長瀬表町一丁目地内汚 水管理設工事(その4)	29	88,300,000	50.45	
				175,016,000		
14.11.7	土木	藤田地内污水管理設工事 (その7)	30	50,590,000	43.99	
				115,000,000		
14.11.7	土木	古新田地内ほか污水管理 設工事(その2)	29	49,000,000	44.55	
				110,000,000		
14.11.7	土木	(区)6-17号線他3路線道 路及び水路築造工事 西長瀬地内污水管理設工 事(その6)	23	43,980,000	51.96	
				84,644,000		
14.11.7	土木	檜津地内污水管理設工事 (その1)	22	65,050,000	48.91	
				133,000,000		
14.11.13	土木	広谷地内ほか污水管理設 工事(その5)	21	61,200,000	45.00	
				136,000,000		
14.11.13	土木	(都)下中野平井線(岡山 港線工区)電線共同溝整 備工事(その2),同共同溝 に伴う下水管理設工事 (その2)	24	55,935,000	48.01	
				116,500,000		
14.11.13	土木	中井地内污水管理設工事 (その4)	29	73,900,000	94.74	×

				78,000,000		
14.12.11	土木	市道本町表町線電線共同 溝整備工事	20	90,000,000	94.64	×
		同工事に伴う取付管布設 替工事(その2)		95,100,000		
14.12.11	土木	津島京町二丁目地内ほか 汚水管理設工事 (その2)	17	41,700,000	43.89	
				95,000,000		
14.12.11	土木	海吉地内汚水管理設工事 (その16)	31	86,900,000	94.46	×
				92,000,000		

注．低入札調査欄の は、後述の低入札調査をしたもの、×は、それをしていないものを意味する。

(ク) 落札価格率低減の理由

同じ公募型の指名競争入札でありながら、郵便入札によらなかった平成13年度と郵便入札を実施した平成14年度では、83.18%と59.11%という結果において顕著な差が生じている理由は、岡山市の説明では、一般入札(期日入札)と郵便入札(期間入札)の違いではなく、最低制限価格の撤廃によるということである。

ウ 随意契約

(ア) 定義

随意契約とは、競争の方法によらないで、任意に特定の者を選定して、その者と契約を締結する方法である。

(イ) 長所と短所

随意契約は、手続が簡略であり、経費も少なく、契約の相手方の能力を十分に確認した上で選択ができるというメリットがある反

面、競争による適正な価格形成という点では競争入札に劣り、公正さの確保の点でも問題がないとは言えない。

(ウ) 随意契約の要件

随意契約は、特に限定した場合でしか認められない。すなわち、下水道の整備工事に関して言えば、地方自治法施行令167条の2及び岡山市契約規則22条で、「予定価格が、130万円を超えないとき」、「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」、「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」、「競争入札に付することが不利と認められるとき。」等に限定されている。

(I) 随意契約による契約金額の予定価格に対する割合

岡山市の場合、随意契約による契約は予定価格に対して平均99.68%で結んでいる。郵便入札における契約金額と比べると非常に高いものになっている。

(オ) 随意契約金額の契約金額全体に対する割合

随意契約による契約金額そのものは、全契約金額の1.41%でしかない。

3 業務委託費問題 - 民間企業への業務委託

岡山市は、平成13年度、下水道費特別会計から、民間企業に、9億8000万円の業務委託費を支出している。この中には、後述する代替業務分2億9000万円が含まれているが、代替業務は環境局関係でも支出され、岡山市全体としては、し尿処理業者4社に合計6億2100万円が支払われている。

本監査は、岡山市が高い業務委託費を支払っているのではないかとの観点から監査したが、

ア 下水道局関係の代替業務は契約数で51件あり、そのうち指名競争入札によるものが2件、その委託費（合計金額）の予定価格（合計金額）に対する割合は95.21%、随意契約によるものが、契約数で49件、その委託費の予定価格に対する割合は98.54%である。

イ 下水道局関係での代替業務を除いた業務委託費については、指名競争入札によるものは、335件で、その契約金額の予定価格に対する割合は95.41%、随意契約によるものは、166件で、その契約金額の予定価格に対する割合は95.64%である。

代替業務については、問題が多いので、次章で報告する。

第5章 合理化措置法問題

1 代替業務の金額

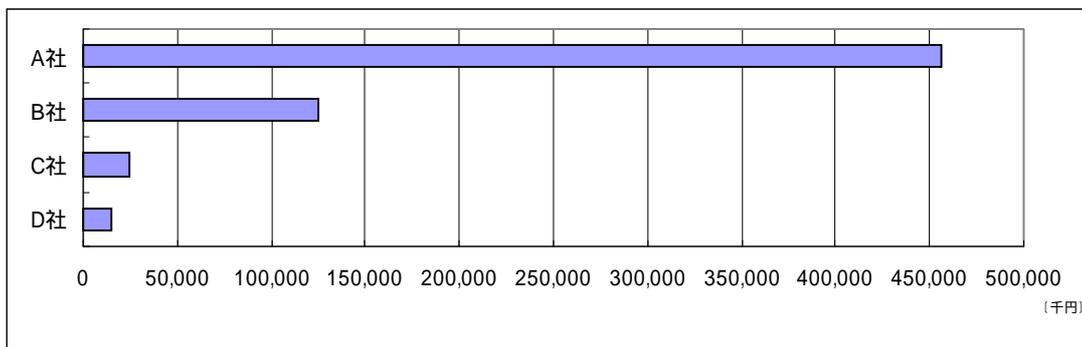
岡山市は、平成13年度、下記業者との間に、下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法（以下「合理化措置法」という。）による代替業務として合計6億2149万円の業務委託契約を締結した。

個々の金額等は次の表及びグラフに記載したとおりで、A社が突出して多く、次いでB社が多いが、その理由は後述のとおりである。

平成13年度代替業務委託金額

(単位：千円)

業者名	委託業務名	契約金額 (A)
A社	第1事業所 浄化槽汚泥固液分離業務委託ほか	456,542
B社	一宮浄化センター 運転管理業務委託ほか	125,354
C社	旭西浄化センター 脱水ケーキ搬出業務委託ほか	24,484
D社	環境施設課 松ヶ鼻最終処分場污水处理施設運転管理業務委託ほか	15,109
計		621,489



上記のとおり、代替業務委託金額は、予定価格に対する割合が97.39%にもなる金額である。一般に、岡山市から予定価格かこれに近い金額で業務の委託を受ける企業は、大きな利益を受けるものといえるが、後述のように、代替業務の委託を受けたK協会が現実に驚異的な利益をあげていることを考えると、岡山市のする代替業務の委託は、受託企業にかなりの利益を与えている、と言い得る。

2 代替業務委託の根拠となる合理化措置法とは何か。また、どういう場

合に代替業務の委託が許されるのか。その手続は定められているのか。

(1) 合理化措置法の趣旨

下水道の整備が進むと、市町村長の許可を受け又は市町村からの委託を受けたし尿処理業者と、市町村長の許可を受けた浄化槽清掃業者（以下これらの企業を「し尿処理業者」という。）は、必然的に業務の縮小や廃止という影響を受けることになるが、市町村は、し尿に関し行政責任を負うものの責務として、し尿処理業者が受ける「著しい影響を緩和し」、「そ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」ため（合理化措置法1条）、し尿処理業者に「資金上の措置」を講ずることが求められることになった（同法3条2項）。このために制定されたのが合理化措置法であり、この法律は昭和50年5月23日公布と同時に施行された。

(2) 代替業務の位置づけ

岡山市は、前記A社、B社、C社及びD社の4社に、代替業務を委託しているが、これは、合理化措置法によるし尿処理業者への「資金上の措置」としてなされているものである。

(3) 代替業務委託の基準である「著しい影響」の意味

岡山市が合理化措置法による資金上の措置として代替業務を委託する基準になるのは、し尿処理業者が下水道の整備により「著しい影響」を受けているかどうかである。また、著しい影響とは、代替業務を委託しなければ、そのし尿処理業者の「業務の安定」が保持できず、「廃棄物の適正な処理」に障害が生ずる恐れがある場合ということになる。つまり、岡山市がし尿処理業者に代替業務を委託するのは、し尿処理業者が下水道の整備により、そのままでは、業務の安定が保持できず、廃棄物の適正な処理に障害が生ずる恐れがある場合である。

(4) 手続

合理化措置法によると、市町村が、し尿処理業者に対し、資金上の措置を講ずる場合は、その内訳を十分検討し、適正な算定を行い、必要に

応じ、し尿処理業者、従業員等と協議する等して、合理化事業計画を策定し、都道府県知事の承認を受け、これを実施することが求められている（同法3条1項及び昭和61年1月13日衛環第2号各都道府県知事宛厚生省生活環境局水道環境部長通知）。市町村が、「なんらの計画なしに損失補償を行うことは同法の予定するところではない。」（静岡地方裁判所平成9年9月26日判決）のである。

3 代替業務の法的意味

岡山市は、長年にわたって、合理化措置法は、し尿処理業者が下水道の整備によりし尿処理量の減少などの影響を受けた又はこれを受ける恐れがある場合に、市町村がし尿処理業者にその補償をすることを定めたものであるとの考えに基づき、し尿処理業者の減収補償を目的に代替業務の提供をしてきた。しかしはたして、合理化措置法による代替業務は、し尿処理業者の減収を補償するためのものであるのか。

この点について争われた事件で、静岡地方裁判所は、平成9年9月26日判決（平成2年ワ第112号事件）で、合理化措置法は、「し尿処理業者が需要家の急激な減少に伴う営業の縮小に直面した場合の救済と一般廃棄物の適正な処理の必要を勘案して、社会政策的見地から制定されたものであって、直接に一般廃棄物処理業者の財産権の保障、とりわけ、これまでの下水道事業の発展により業務の縮小をせざるを得なかったために既に発生したし尿処理業者の財産上の保障を目指して制定されたものではない」と判示し、岡山市の代替業務に関する見解とは異なる判決をした。この判決は、東京高等裁判所平成11年6月30日判決（平成9年ネ第4933号）及び最高裁判所平成12年7月11日判決（平成11年才第1470号）で支持され、確定した。これにより、代替業務がし尿処理業者の減収を補償するものではなく、し尿処理業者の「救済のための業務」あるいは「転業支援のための業務」であることが明らかになった。

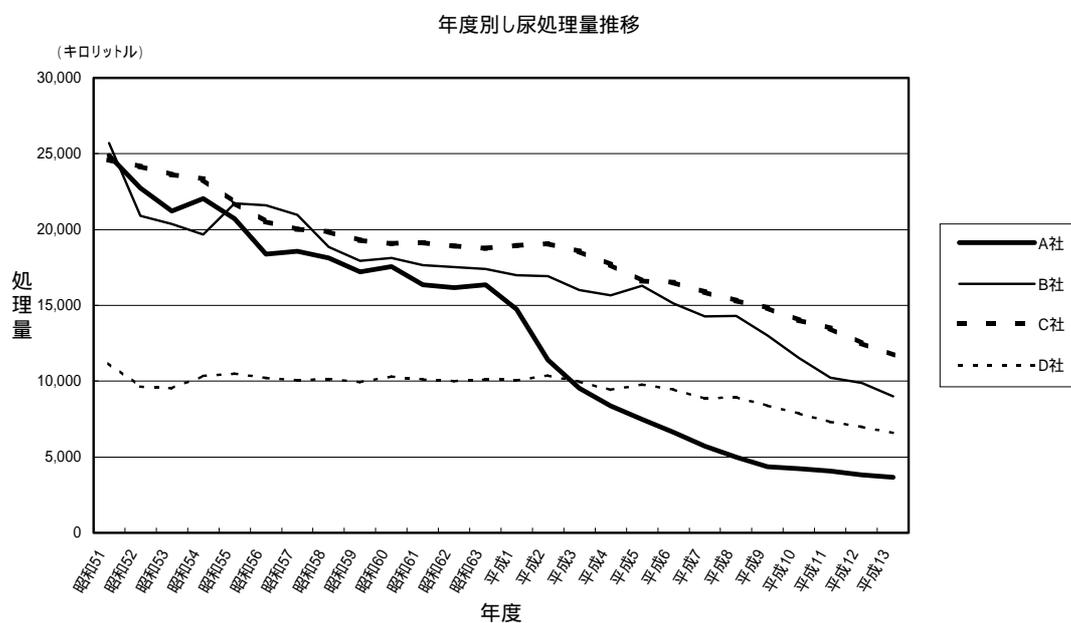
4 代替業務委託の要件

(1) 実体的な要件 - 下水道の整備がし尿処理業者へ与える影響

し尿処理業者に代替業務を提供するには、まず、下水道の整備がし尿処理業者にどのような影響を与えているか、を知る必要がある。し尿処理業者の業務の安定が保持できず、そのため廃棄物の適正な処理に障害が生ずる恐れが生じているのか、あるいはそのことが予見できるのか、を判断するためである。そこで、以下に、岡山市が代替業務を委託しているA社、B社、C社及びD社について、下水道の整備がどのような影響を与えてきているかを検証する。

ア し尿処理量の減少

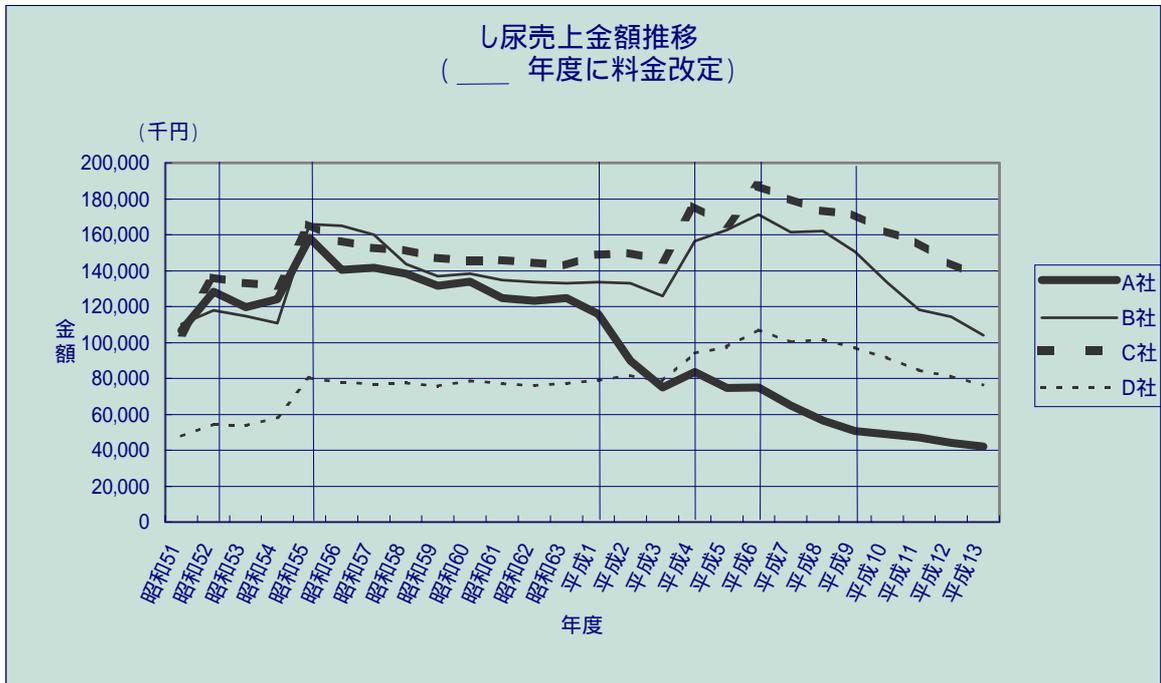
下水道の整備は、必然的に、し尿処理量の減少を招くことになる。4社の毎年度のし尿処理量の変化は、次のグラフのとおりであり、当然のことであるが、全社とも、し尿処理量は減っている。



イ し尿処理にかかる売上金額の減少

し尿処理に関する4社の売上金額の推移は、次のグラフのとおり

である。



なお、し尿処理にかかる売上金額は、次に記載する、し尿汲取り料金の値上げと岡山市から支払われた補助金をもとに、毎年度の単価を試算して下記し尿処理手数料改定推移表記載のし尿処理手数料を算出し、これに前ページのし尿処理量を乗じて計算した数字である。

し尿処理手数料改定推移

(単位:円)

	昭和51	昭和52	昭和55	平成1	平成4	平成6	平成9
標準4人世帯 年額	8,760	11,520	15,600	16,080	20,400	23,160	23,640

(ア) し尿汲取り料金の値上げ

し尿汲取り料金は、昭和50年以降では、昭和52年、昭和55年、平成元年、平成4年、平成6年、平成9年の計6回、改定された。し尿汲取り料金は、昭和52年の改定まで、し尿収集量に応じて金額が

決まる従量制のみにより決められていたので、これだと、単価にし尿処理量を乗じれば、簡単にし尿汲取り料金が算出されるが、昭和55年の改定時より、これに加えて対象世帯の家族数等に応じて決定される定額制が併用されるようになったため、単純な計算が不可能になった。そこで、ここでは、岡山市が試算した標準4人世帯でのし尿汲取り料金の年額をもとに推計した。

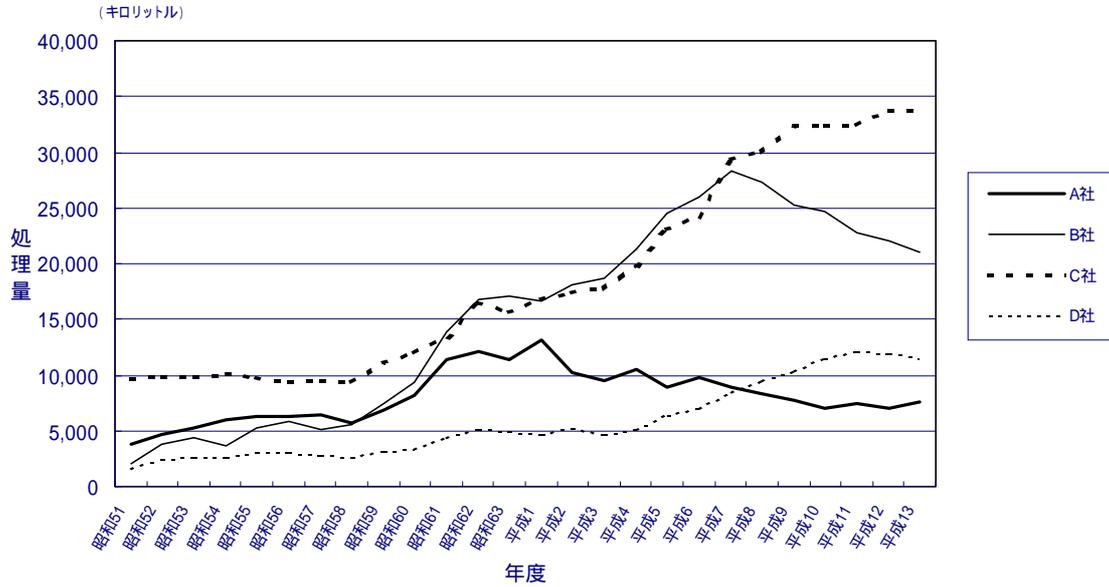
(1) 補助金

昭和55年度においては、料金改定が10月になった。このためか、岡山市では、各し尿処理業者に、4月から9月までの半年間分の差額分に相当する経営安定補助金を支払っている（ちなみに、代替業務受託業者4社が受け取った補助金は合計3712万円である。）。そのため、昭和55年度もほかの年度同様4月に値上げがあったものとして計算した。

ウ 浄化槽の汚泥処理量の変化

下水道の整備がなされると、それに接続した利用者の浄化槽の使用がなくなるため、その地域での浄化槽の汚泥処理量は減少するが、一方で、下水道が整備されていない地域における浄化槽の普及が進むと、その地域での浄化槽の汚泥処理量が増大する。浄化槽の汚泥処理量の推移は次のグラフのとおりである。A社とB社は減少しているが、そのほかの2社は増加している。

年度別汚泥処理量推移



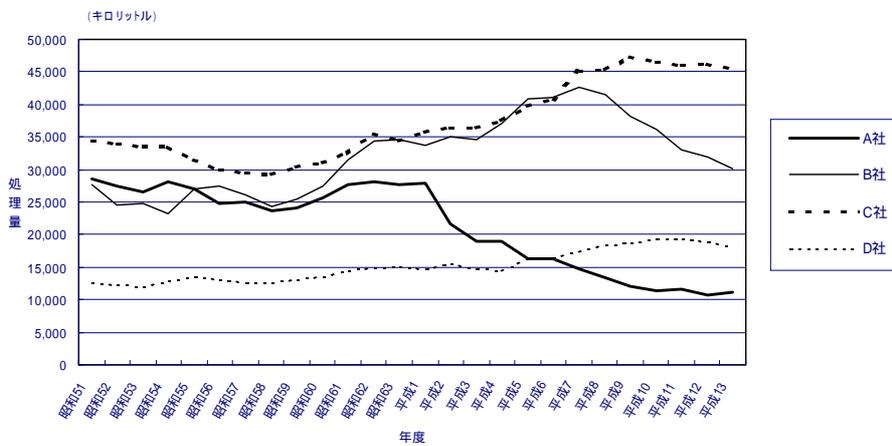
エ 浄化槽の汚泥処理にかかる売上金額の変化

これを明らかにし得る資料は岡山市にはない。

オ し尿処理量と浄化槽の汚泥処理量の合計量の変化

し尿処理量と浄化槽の汚泥処理量の合計量については、次のグラフのとおり、A社とB社は減少しているが、そのほかの2社は増加している。

年度別し尿・汚泥合計処理量推移



カ し尿処理業者のそのほかの業務（ただし、代替業務は除く。）

不明である。

キ 代替業務を除いた売上金額

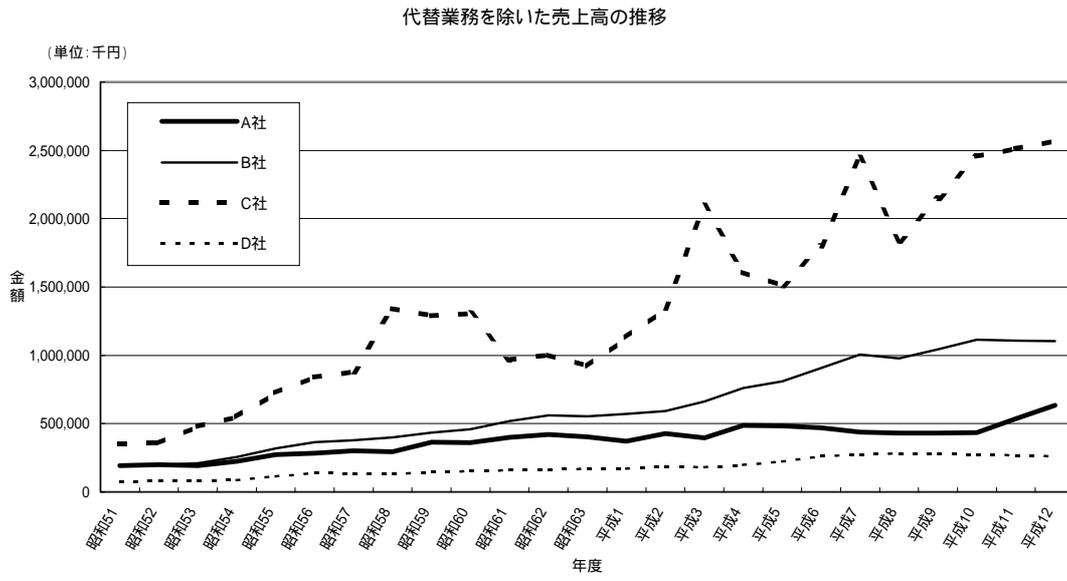
この金額は、各企業の毎事業年度末の決算書上の売上高から、各企業が岡山市から受託した代替業務金額を控除することで明らかになるが、各企業が岡山市から毎事業年度いくらの代替業務を受託したかは、決算書上必ずしも明らかではない。これは、岡山市の1事業年度と各企業の1事業年度が必ずしも一致しないためである。しかしながら、26年間にわたるし尿処理業者の1年ごとの金額の変化を見る場合、決算期の多少の違い（本件では最大4ヶ月のずれ）は無視してもよいと考えられるので、岡山市の各年度における各し尿処理業者へ代替業務委託金額を、各し尿処理業者の各事業年度の代替業務の売上金額として計算する。

なお、企業が、事業年度をいう場合、事業年度の末日の属する月の決算期という言い方をする（例えば、平成13年4月1日から平成14年3月31日までの1事業年度は、平成14年3月期という。）ことが多いが、本報告書では、岡山市と同様、事業年度の開始の日の属する年に度をつける年度という言い方で統一する（前記の例では平成13年度という。）。

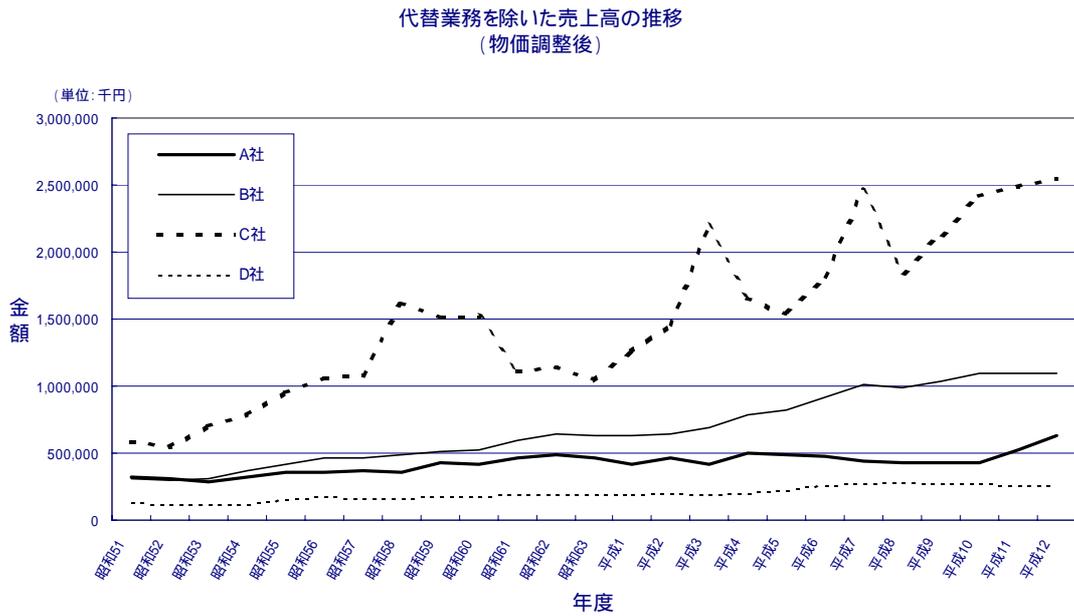
以上を前提として見た、岡山市から代替業務の委託を受けているし尿処理業者の、代替業務を除いた売上金額は、次のグラフ(1)のとおりであるが、このグラフに記載した売上金額は、26年間にわたるものであるため、その変化や推移を見る場合、この間の物価変動の影響を排除する必要がある。そこで、次の消費者物価指数を用い

て、平成13年度の物価を基準に、修正、いわゆる物価調整をしてみた。これがグラフ(2)である。

グラフ(1)



グラフ(2)



消費者物価指数

昭和50年	昭和51年	昭和52年	昭和53年	昭和54年	昭和55年	昭和56年	昭和57年	昭和58年
54.9	60.1	65.0	67.8	70.3	75.8	79.4	81.6	83.1
昭和59年	昭和60年	昭和61年	昭和62年	昭和63年	平成1年	平成2年	平成3年	平成4年
85.1	86.7	87.3	87.4	88.0	90.0	92.7	95.8	97.4
平成5年	平成6年	平成7年	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年
98.7	99.3	99.2	99.3	101.1	101.7	101.4	100.7	100.0

これにより、岡山市から代替業務の委託を受けているし尿処理業者4社はいずれも、単純な金額のみならず物価調整後の金額においても、代替業務がなくとも、売上金額は減少していないことが分かる。

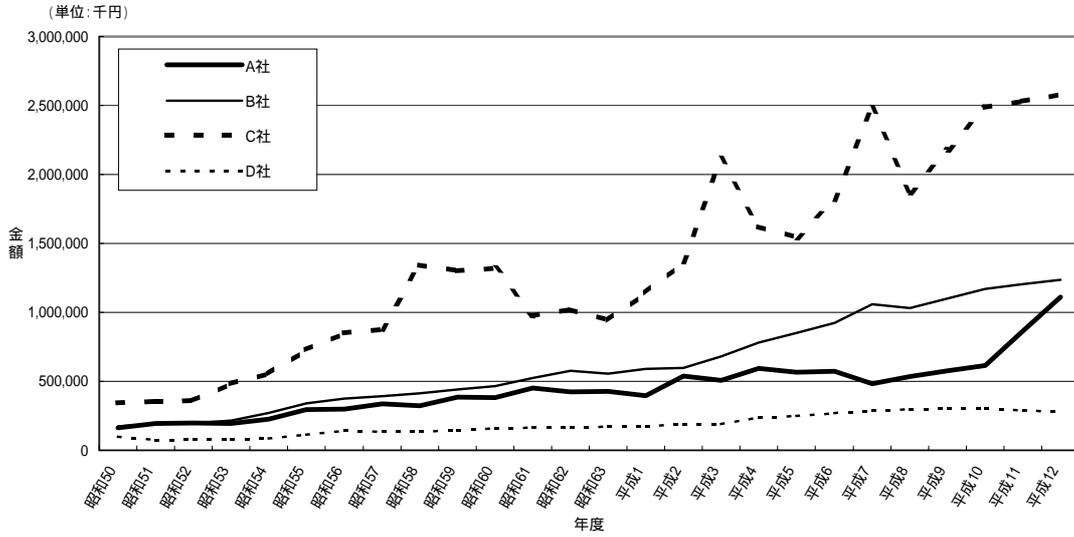
その原因としては、し尿処理量は減少したが、補助金や値上げである程度カバーできたことや、し尿処理や浄化槽汚泥処理以外の業務が増大したこと等があげられるであろう。

ク 代替業務委託後の総売上高と税引前利益と純資産額の推移

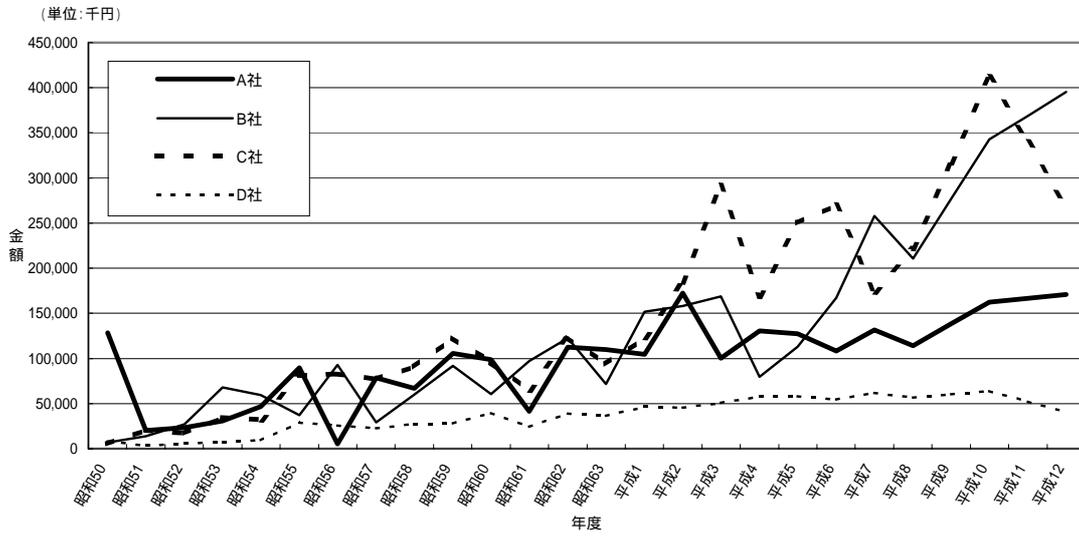
本来、岡山市が、し尿処理業者に代替業務を委託することを決めるのは、それまでのし尿処理業者の業績ではまだ資金上の措置が必要であると判断した上でのことではなければならないから、し尿処理業者の毎年度の業績を把握することは岡山市にとっては重要な責務になる。

し尿処理業者の決算書（ただし、平成9年度、平成11年度と平成13年度分は岡山市にはない。）に見られる、各し尿処理業者の昭和51年度から平成10年度まで（平成11年度以降の分は後述）の総売上高、税引前利益及び貸借対照表上の総資産から総負債を控除した残額である純資産額（株主資本ともいう。）の推移は、次のグラフのとおりである。

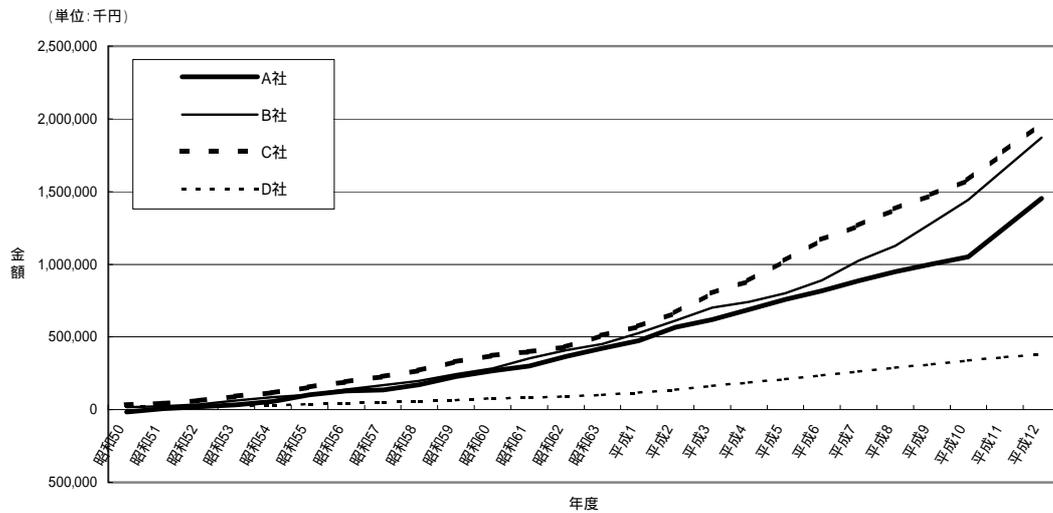
業者別 総売上高の推移



業者別 税引前当期利益の推移



業者別 純資産額の推移



以上の資料を前提に、岡山市は、A社、B社、C社及びD社には代替業務委託の実体的要件を具備しているかを判断しなければならない。

(2) 手続的要件を満たしているか。

岡山市は、代替業務を委託するにつき、合理化措置法が要求する合理化事業計画を策定し、岡山県知事の承認を求めているかであるが、これは全くできていない。岡山市が合理化事業計画を策定していない理由として、環境局の話では、下水道整備計画が十分でないことを理由に挙げている。しかしながら、下水道局では、下水道整備の実施計画は必ずしも不十分ではないとしている。

5 K協会への代替業務の提供

ここで、昭和54年度から平成10年度までの20年間にわたって、岡山市が多額の代替業務を委託してきたK協会について、取り上げることにする。

(1) K協会への代替業務の特徴

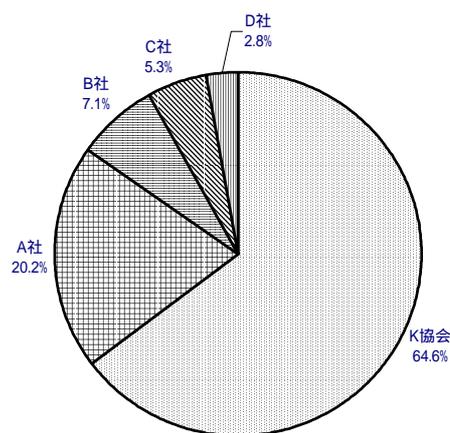
まず、岡山市がK協会へ委託した代替業務の程度や、その結果としてのK協会の業績などを、概観してみる。

ア 他社に比べ過大な代替業務金額

K協会が岡山市から代替業務を委託されてきた20年間の金額と、この間のほかの企業の受託金額は次のとおりであり、K協会の受託金額は総額で40億円弱、全体の64.6%にもなる。

昭和54年から平成10年度までの代替業務の受託割合

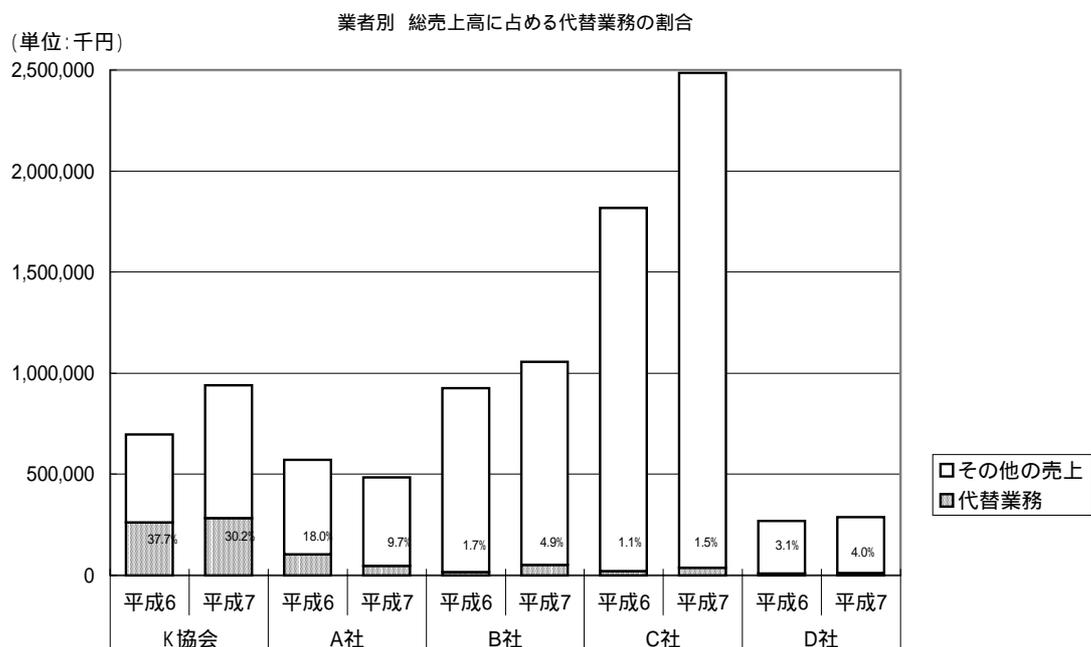
業者名	昭和54～平成10年度合計(千円)	割合
K協会	3,933,981	64.6%
A社	1,226,911	20.2%
B社	431,116	7.1%
C社	323,857	5.3%
D社	172,192	2.8%
計	6,088,057	100.0%



イ 代替業務金額の総売上高に占める過大な割合

K協会の決算書から、総売上金額と其中で占める代替業務金

額を比較すると、次のグラフのとおりになる。決算書は、岡山市には平成6年度（平成7年3月期）のものと平成7年度（平成8年3月期）のものしかないので、2年度分しか分からないが、代替業務の割合が異常に高い。し尿処理業者と比較するため、グラフにはし尿処理業者のものも書いておく。



ウ 過大な利益率

K協会は、平成6年度で、売上高6億9794万円に対し税引前利益が2億3745万円、平成7年度で、売上高9億3960万円に対し税引前利益が3億2785万円になり、税引前利益率は、平成6年度で34.0%、平成7年度で34.9%、平均34.5%になる。TKC全国会発行のBAST(TKC経営指標)の平成8年指標版(平成7年1月期~12月期決算)及び平成9年指標版(平成8年1月期~12月期決算)によれば、業種別財務諸表一

覧（黒字企業平均）での廃棄物処理業（中分類）の税引前当期利益は平成7年、8年とも6.1%となっているが、このこととの比較で考えると、K協会の平成6年度、7年度の税引前利益は極めて大きいといえる。

エ 過大な資産の形成

K協会のストックとなっている純資産及び1年間に蓄積される利益金額は極めて大きい。

K協会の平成6年度末の純資産は、18億1007万円で、平成7年度末のそれは20億1946万円であるが、資本金が3228万円であることを考えると、純資産の額は平成7年度末（平成8年3月末）で資本金の62.6倍になる。また、K協会が1年間で蓄えた税引後の利益は、平成6年度で1億6983万円、平成7年度で2億3038万円になっている。

平成8年度以後も、同程度の資産の積立をしているとすると、代替業務を打ち切られた平成10年度末で、25～26億円程度の純資産はできているものと推計することができる。

(2) 代替業務の提供の経緯とK協会への代替業務の提供を打ち切った経緯

次に、岡山市がしてきた代替業務の提供の経緯についての岡山市の説明を紹介する。

岡山市の説明を要約すると、

ア 下水道の整備により影響を受けるし尿処理業者からの、合理化措置法による資金上の処置の要求は、K協会を窓口としてなされてきた。

イ K協会の最初の要求は、金銭による減車補償であったが、すぐに代替業務の委託の要求に代った。減車補償も代替業務の委託も、し尿処理業者に「著しい影響」がある場合でないといけないことであったが、A社、B社、C社の3社には、これが認められたので、昭和51年度からA社、B社、C社の3社に代替業務の委託を始めた。

ウ その後、岡山市は、K協会から、K協会は市内9社のし尿処理業者も加入する協同組合であるので、将来これらし尿処理業者に著しい影響が出たときに分配することを目的に、K協会に利益をプールできるように、K協会に代替業務を委託して貰いたいと要求され、昭和54年度からK協会への代替業務の委託を始めた。

エ K協会から、昭和58年度からはD社にも代替業務の委託をするように求められたので、昭和58年度からD社への代替業務の委託を始めた。

オ K協会へ委託していた分は、平成10年度末で打ち切り、平成11年度以降は、A社、B社、C社及びD社にだけ代替業務の提供をしている。

というものである。

ここで次の二点が問題となる。

第一に、岡山市がK協会へ代替業務を委託してきたことは合法かという点である。K協会は、主としてし尿処理業者が組合員になっているが、それ自体独立した企業であり、し尿処理業者ではない。そのような企業が、合理化措置法に基づき代替業務の委託を受けることができるのかが問題となる。

この疑問に対し、岡山市は、K協会は中小企業協同組合法に基づき

設立された事業協同組合であり、協同組合は、「組合員の相互扶助を目的とする」法人であるので、K協会が組合員であるし尿処理業者のために事業の共同受注として代替業務の提供を受けることは許されていることであるという。

確かに、岡山市が、下水道の整備により「著しい影響」を受けるし尿処理業者の救済として、直接、当該し尿処理業者に代替業務を委託するのではなく、し尿処理業者全員が組織する協同組合に代替業務を委託し、協同組合が、当該し尿処理業者に代替業務の再委託をするという方法で、当該し尿処理業者を救済する方法はあるものと思われる。

しかしながら、岡山市は、A社、B社、C社及びD社へは直接代替業務を提供し、またほかのし尿処理業者には、合理化措置法でいう著しい影響はないとして、代替業務の提供を拒否しているのであり、岡山市がK協会に代替業務を委託し、K協会がし尿処理業者に代替業務の再委託をしているという構造にはなっていないのである。また、K協会が20年間にわたり40億円近い代替業務の提供を受け、過大な資産を蓄積していることはすでに述べたところであるが、岡山市の説明では、この利益は、将来し尿処理業者を救済するためにプールした利益であるといいながら、岡山市は、K協会に対し、一度も、この膨大な利益を、構成員であるし尿処理業者に還元させることはしていない。し尿処理業者を救済するためにプールさせたといいながら20年間一度もし尿処理業者に還元されていないのは矛盾でないと思われる。

第二に、「著しい影響」がない段階で代替業務の提供ができるのかも問題になる。この疑問に対し、岡山市は、合理化措置法による代替業

務の提供は、現に影響を受けている業者に対してのみならず、将来著しい影響を受けることが見通される業者に対しても、予防的に行い得るものである。むしろ、事業者が「著しい影響」を受けて、し尿処理業から撤退せざるを得ないという状況に追い込まれた段階で始めて支援するよりも、将来、事業者が「著しい影響」を受けたとしても持ちこたえることができるよう、将来を見通しながら予防的に支援を進めておく方が合理的であると考えられるので、K協会に代替業務を委託したことに違法性はない、という。

確かに、代替業務の提供が、現に影響を受けている業者に対してだけでなく、近い将来著しい影響を受けることが予見できるし尿処理業者に対しても、予防的に行う必要がある場合も否定はできない。しかしながら、その場合は、岡山市も認める如く、「下水道の整備によりし尿処理業者が受ける影響の見通し」をたてる必要があるが、さらに「予防的な支援」の基準も明確にする必要がある。それがなければ、代替業務の提供が恣意的になされることになってしまう。岡山市の場合はどうか。岡山市には、明確な合理化事業計画はない。し尿処理業者が受ける影響に対する見通しもないし、また「予防的な支援」の基準もない。岡山市が20年間にわたり代替業務の提供をしてきたK協会に対する代替業務の提供に関し、ただの1度も、し尿処理業者への影響調査や、代替業務の提供の効果の検証をした事実もない。20年間利益をプールさせ続けながら、それをし尿処理業者にどう還元させるのかを質問したこともない。

以上の二点を考えると、岡山市が20年間にわたってしてきたK協会への代替業務の提供は、必要性がなかったのではないかという点で、

合法性が疑われる。

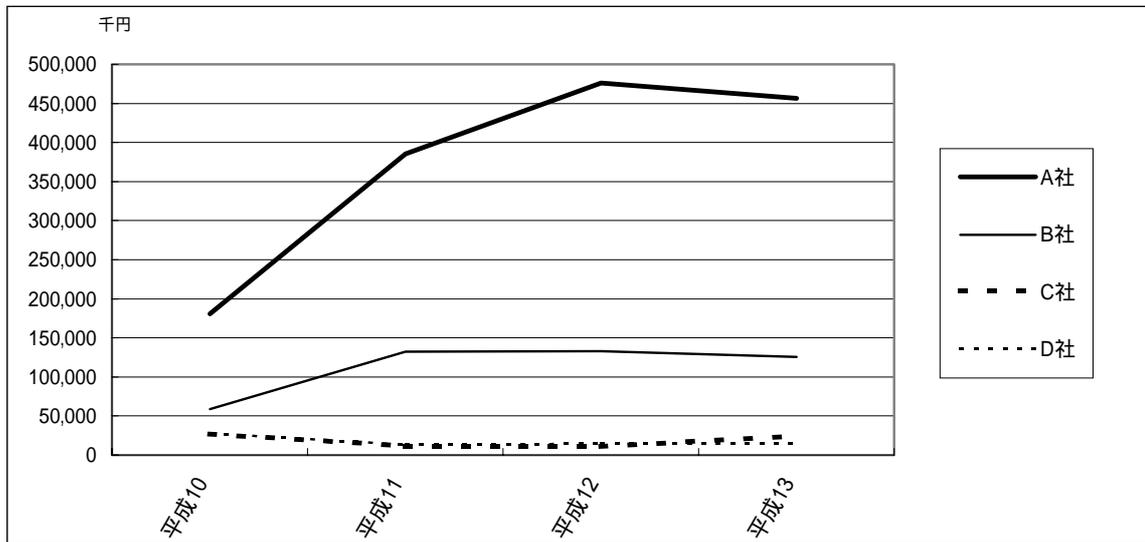
- (3) 岡山市は、20年間にわたりK協会へ与えてきた代替業務を、平成11年度から打ち切った。しかし、その分が代替業務からはずされ、し尿処理業者以外の業者も参加しうる競争入札に付されたわけではなく、A社を中心にした一部のし尿処理業者へ分与されている。これに合法性が認められるかは大いに疑問である。これについては、次項で検討する。

6 K協会分のし尿処理業者への分与

(1) 分与前と分与後の代替業務金額の推移

平成11年度以降、岡山市は、K協会への代替業務の提供を打ち切り、その分をし尿処理業者に分与した結果、し尿処理業者4社への代替業務金額の合計額は、著しく増大した。ただし、内容的には、次のグラフと表のとおり、A社が一度に2億円以上も代替業務委託金額が増え、次いでB社が7000万円増え、いずれも平成10年度比で2倍以上の金額になったが、一方で、C社とD社は半分以下に減少し、顕著な偏りが見られる結果になっている。

分与前後の代替業務金額の推移



(単位：千円)

業者 年度	A社	B社	C社	D社	
平成10	181,011	58,915	26,906	28,462	(分与前)
平成11	385,348	132,197	11,749	13,238	(分与後)
平成12	475,855	132,829	11,294	14,525	(分与後)
平成13	456,542	125,355	24,485	15,110	(分与後)

(2) 分与前と分与後の財務内容の変化

平成11年度以降それまでの代替業務金額を大きく増大させたA社、及びB社の業績や純資産額は次のとおりである。

業者	年度	総売上高	税引前当期利益	純資産
A社	平成10年度	6億1,503万	1億6,259万	10億5,258万
	平成12年度	11億1,127万	1億7,060万	14億5,219万
B社	平成10年度	11億7,166万	3億4,293万	14億4,178万
	平成12年度	12億3,734万	3億9,520万	18億7,006万

注 し尿処理業者の平成11年度と13年度の決算書は岡山市に提出されていない。

7 岡山市のし尿処理業者と下水道の整備による影響と岡山市の態度

岡山市には、し尿処理業者は、次の9社あるが、それぞれの営業区域内の下水道普及率と下水道接続可能世帯数は、次の表のとおりである。

岡山市し尿処理業者営業区域内下水道普及率
(平成13年度当初)

	下水道普及率	し尿業者が影響を受けている世帯数
A社	84 %	31,013 世帯
B社	75 %	25,236 世帯
C社	31 %	15,734 世帯
D社	39 %	7,197 世帯
E社	30 %	7,400 世帯
F社	11 %	1,881 世帯
G社	11 %	1,461 世帯
H社	0 %	0 世帯
I社	0 %	0 世帯

注：下水道普及率は、住民基本台帳ベースの普及率である。(ただし、特別使用含む)

岡山市は、上記し尿処理業者のうち、A社、B社、C社及びD社には代替業務の委託をしてきたことは、すでに述べてきたところであるが、E社、F社及びG社に対しては、代替業務の委託はしていない。

本監査人は、岡山市に、このし尿処理業者による代替業務提供の扱いの違いと、岡山市の有する代替業務についての見解を質問してみたところ、岡山市は、文書で、次のように回答した。

岡山市は、最高裁判所の判決が出るまでは、代替業務を「減収補償のための業務」と考えており、最高裁判所の判決後は「(転業あるいは事業継続の)支援のための業務」と理解しました。

このように、代替業務の性格についての理解は変化したものの、代替業務の

提供の目的については、終始一貫、【し尿処理業者の業務量の減少による影響を緩和し、最後の一戸が下水道に接続されるまでし尿処理業者の業務を継続させ、廃棄物の適正な処理を実現するための業務提供である】という認識を持っております。

また、代替業務の提供基準については、【業務量の減少が著しい場合】を想定しています。【業務量の減少が著しい場合】かどうかの判断の一応の目安として、【収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうか】を考えています。

このような観点から、A社、B社、C社及びD社に対しては、収集車の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているので、【業務量の減少が著しい場合】に該当すると考えて個別に代替業務を提供しました。

他方、E社、F社及びG社については、たしかにし尿収集量の減少はあるものの、収集車両の減車の必要性が生じる程度にまで減少しているとは認められないことから、【業務量の減少が著しい場合】には該当しないと考えて個別の業務提供は行っていません。

このように、業者により取扱いを分けているのは、合理的根拠があることであります。

ただ、以上の岡山市の見解は、合理化計画等文書に明示されたものではなく、また、収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうかを厳密なデータに基づき判定してきたわけでもなく、さらに【業務量の減少が著しい場合】に、どの程度の金額の代替業務の提供が適切かについての明確な基準もない、という不備があり不適切であったことは、ご指摘のとおりだと認識しています。

以上が岡山市の見解である。岡山市は、代替業務は「減収補償

のため」にあるのではないが、「収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうか」を基準に代替業務の提供の要否と金額を決めている、しかしながら、収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうかを厳密なデータに基づき判定してきたわけでもなく、さらに「業務量の減少が著しい場合」にどの程度の金額の代替業務の提供が適切かについての明確な基準もない、というのである。

第6章 監査の結果と意見

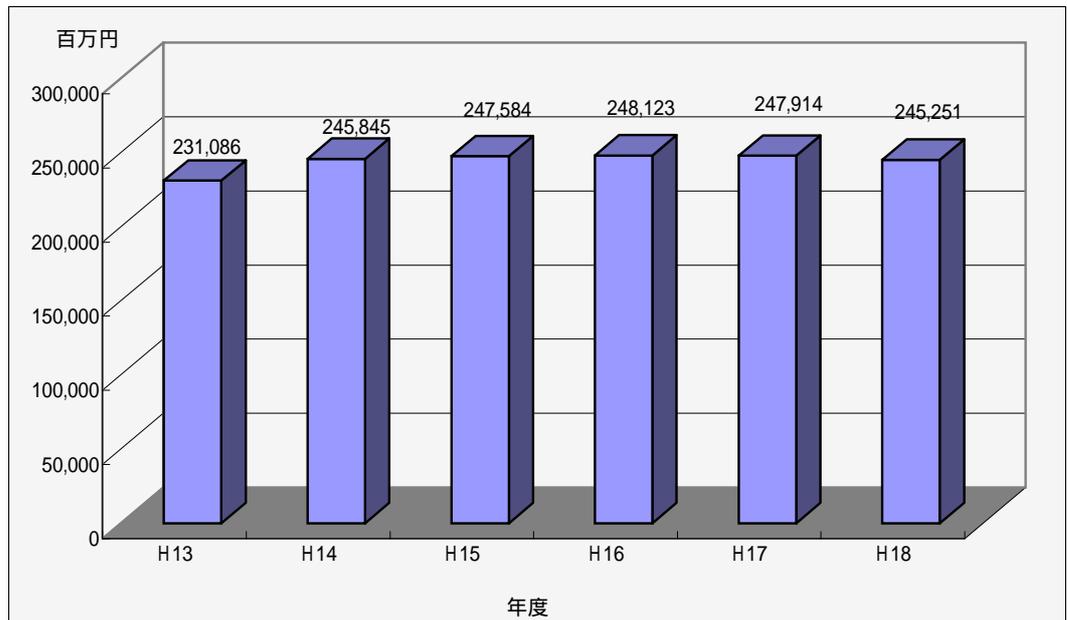
1 岡山市の下水道事業における計画は十分か。

岡山市の下水道整備は、5カ年計画及び単年度の実施計画に基づいて事業実施しているが、水洗化人口は推定しかなく、そのため、代替業務について、合理化措置法による合理化事業計画を立てることが困難であり、後述のような問題の多い代替業務の提供をしてきている原因にもなっている。

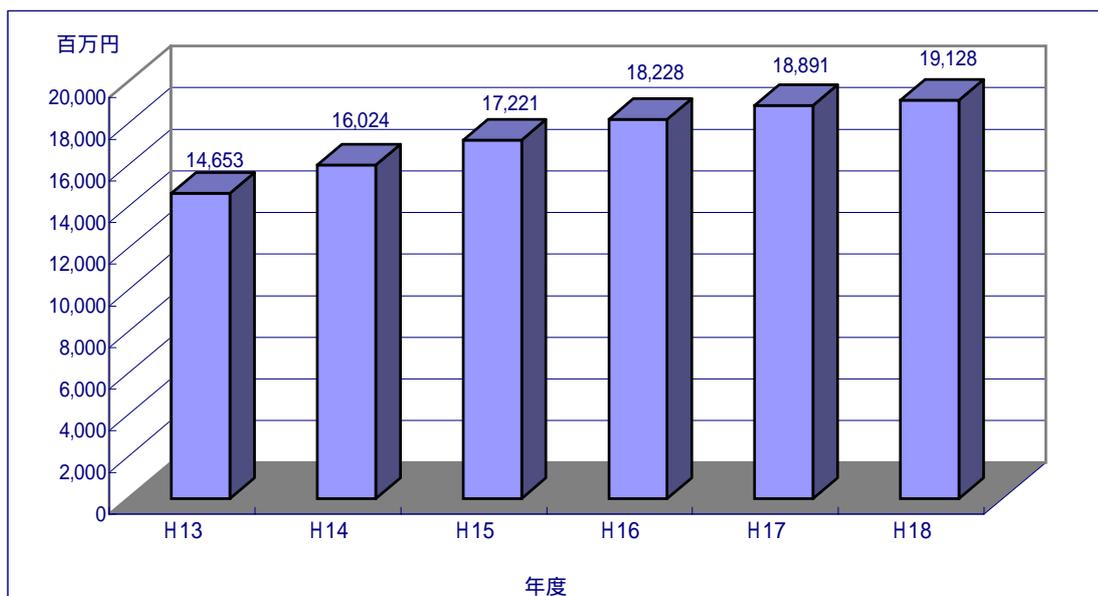
2 財政上の問題点は何か。

(1) 増大し続ける市債残高と公債費

岡山市の下水道費特別会計の市債残高は、平成14年8月に公表された汚水処理施設整備に関する基本答申によれば、平成15年度以降150億円ずつ建設投資を継続した場合、平成18年度末には2452億円の市債残高になると見込まれている（ただし、農業集落排水事業及び都市下水路整備事業を除く。）。市債残高予測は、次のグラフのとおりとなる。



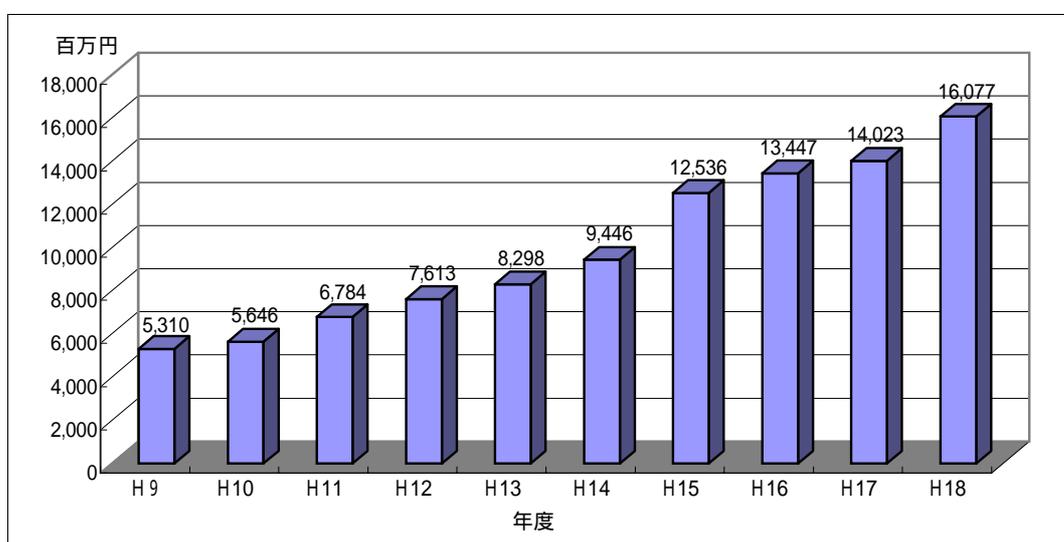
また、当然のことながら、市債返済にあてる公債費（利息含む）は毎年増大し、次のグラフのとおり、平成13年度の146億円から、平成18年度には191億円になると見込まれている。



(2) 増大し続ける一般会計繰入金

一般会計繰入金は、平成9年度から平成11年度までは70億円から90億円の範囲にあったが、平成12年度に100億円を超えて、その後も増加しており、平成18年度まで増加し続けるものと予測されている。

以下に、参考として、雨水処理費用控除後の一般会計繰入金の近年の推移と将来の予測を次のグラフで表示する。



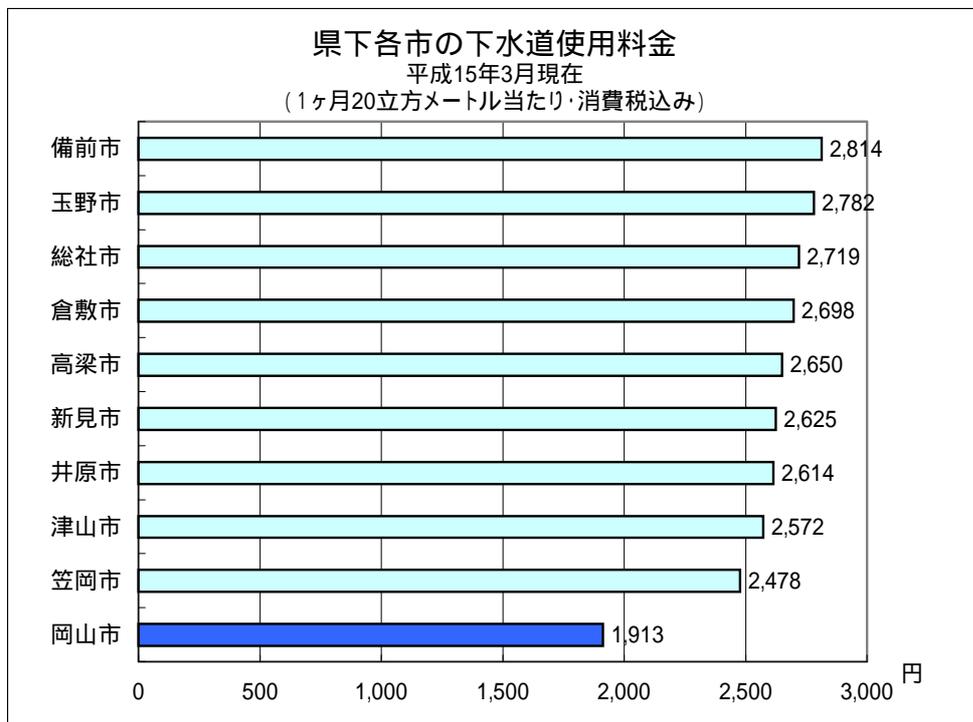
以上のように、このまま改善もしないまま下水道整備事業を継続することは、市財政の破綻を招きかねない状況にある。

3 下水道事業の普及率70%の目標は達成すべきか。

岡山市内部において、前項で述べたような財政的理由から、平成22年度に下水道の普及率を70%にするとの目標の達成に特にこだわる必要性はないのではないかと意見がでていますが、財政を無視して普及率の向上を図るべきでないことはいうまでもないことと考える。

4 下水道使用料値上げの必要性はあるか。

岡山市は平成8年度の使用料を値上げした以後、使用料は据え置いたままである。平成7年度に開催された下水道使用料等懇談会は、「使用料は、本来は利用者が全額負担する受益者負担が原則であるが、岡山市は事業拡張期にあり、使用料で資本費のすべてまで賄うと使用料が膨大となり、利用者の高負担となる。そこで暫定的に公費負担が必要である。公費の負担は、世代間公平を考え、結論として、下水道使用料で、維持管理費の全部と資本費の3分の1をあてるべきである」旨提言している。この提言をそのまま受け入れると、平成13年度では使用料は現行の使用料の約1.4倍になる。岡山市の下水道使用料は、次のグラフのとおりであり、一度に40%の値上げをしても倉敷市の下水道使用料とほぼ等しくなるだけで、県内他市に比べて特に過大な負担となるものではない。



岡山市は、年々増加の一途をたどる一般会計繰入金、等しく全市民の負担においてなされている現実を考慮し、市民間の負担の不公正、不均衡

の是正の努力をするべきである。すなわち、岡山市における平成13年度の下水道の普及率は43.6%であるが、下水道普及率が43.6%ということは、残り56.4%の岡山市民が下水道の恩恵を受けていないということである。岡山市が目標にしていた普及率70%が達成できた場合でも、残り30%の市民は下水道の恩恵を受けることができないのであるが、そのような市民も岡山市の下水道事業における一般会計繰入金を負担しているのである。下水道の恩恵を受ける者と受けない者との均衡を考えると、岡山市は、下水道使用料の値上げを躊躇すべきではない。たしかに現在の財政はデフレの様相を顕著にしており、市民の経済的負担の増大は極力避けるべきであることは言うまでもないが、下水道の恩恵に与ることのできない市民に、下水道の経費を負担させ、しかも、年々その負担を大きくしていく方が問題である、と思われる。使用料値上げの程度については、本監査人の言及すべきところではないが、使用料は早急に値上げすべきものとする。

5 一般競争入札を制限することは合法か。

岡山市は、平成14年7月1日以降予定価格10億円未満の土木工事（平成13年度は設計金額10億円未満の土木工事）について一般競争入札をしないことにしている。そのため、岡山市における下水道に関する平成13年度の一般競争入札は、わずか2件しかない。下水道関連工事以外でも1件しかなく、一般競争入札の数は全体として3件しかないのでたいへん少ない。岡山市は、一般競争入札を制限する根拠として、地方自治法施行令167条3号の「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」をあげている。しかしながら、予定価格が10億円未満の工事を一般

競争入札にすると岡山市に不利になると言うことは通常考えられないことであり、法的には疑問がある。ただ、一般競争入札の制限は、国やほかの地方公共団体においてもなされており、岡山市の重要な政策課題である地元業者の保護を強調するなら、現行の10億円以上という基準を設け、一般競争入札を制限するのもやむを得ないものかもしれない。

6 談合は存在するか。

岡山市が平成13年度に実施した3件の一般競争入札における落札価格率はそれぞれ97.10%、98.61%、69.88%である。下水道関連の97.10%と98.61%の案件については、入札前にあっていわゆる談合情報があった。そこで、平成13年度に一般競争入札が実施されたこれら3件について、全入札業者の入札価格を調べてみたところ、次の事実が認められた。

a 工事名 鉄幹線(1工区)築造工事

予定価格 1,250,000,000

落札価格 1,213,800,000

落札価格率 97.10%

次順位入札価格 1,218,000,000

入札価格率 97.44%

入札業者数9社の入札価格の予定価格に対する割合(以下「入札価格率」という。)の平均値 98.29%

この工事については9社の業者が入札しているが、入札価格率は、最も高いもので99.60%、最も低いもので97.10%である。これら入札価格率は、平成14年度になされた郵便入札における入札価格率

が、下水道局関係は平均が59.11%、全体では62.89%であることと比較して考えると、非常に高いとすることができる。また、この工事での落札業者の入札価格は12億1380万円であるが、次順位の入札価格は、12億1800万円で、その差は420万円で、率にして0.34%でしかない。

b 工事名 津高幹線(2工区)築造工事

予定価格 1,080,000,000

落札価格 1,065,000,000

落札価格率 98.61%

次順位入札価格 1,068,000,000

入札価格率 98.89%

入札業者数6社の入札価格率の平均値 99.00%

この工事については、6業者が入札しているが、それらの入札価格率は98.61%ないし99.26%の間にあるが、これも入札価格率が高いうえ、6業社中半数の3業者は、ほかの3業者がいずれも100万円単位の金額で入札しているのに、いずれも10億7000万円(入札価格率は99.07%)という1000万円単位でしかも同一金額で入札している。落札業者の入札価格は10億6500万円、次順位入札価格は10億6800万円、その差は、金額にして300万円、率にして0.28%でしかない。

以上の2件に関しては、不自然さは否めず、価格面から考察すると、談合の疑いを払拭することは困難であると思われる。

c 工事名 岡南環境センター改造工事

予定価格 3,331,400,000

落札価格 2,328,000,000

落札価格率 69.88%

次順位入札価格 2,980,000,000

入札価格率 89.45%

入札業者数 5 社の入札価格率の平均値 91.36%

この工事については、入札価格率が落札業者の 69.88% のほかに 89.45% の業者もあり、a の鉄幹線（1 工区）築造工事や b の津高幹線（2 工区）築造工事に比べて入札価格率の低い業者が複数いること、しかも落札業者と次順位の各入札価格の差が 6 億 5 2 0 0 万円、率にして 19.57% もあること等の価格面を考えると、この工事に関しては談合の疑いは全く持ち得ないものとする。

以上 3 件の一般競争入札工事の内、談合情報のあった 2 件と談合情報のなかった 1 件とでは、以上の差が認められる。

談合情報のあった 2 件については談合の疑いが残り、これらの工事における落札価格率を一般競争入札における落札価格率の資料に使うことは相当ではない。

7 最低制限価格の設定は必要か。

岡山市では、平成 13 年度は設計金額（平成 14 年 7 月 1 日以降は予定価格）が 3 億円以下の土木工事については、最低制限価格を設定し、それを下回った入札者は失格とする扱いをしていた。そのため、平成 13 年度のある工事の指名競争入札において、入札価格率が 73.3% の業者の入札価格が最低制限価格未満であるとの理由で失格になり、入札価格率が 76.5% の業者の入札価格が最低価格となって落札することとなった。こ

のように、岡山市は、最低制限価格制度があったため、結果的に、入札価格の高い業者と請負契約を締結することになっていたが、最低制限価格を設定していた工事件数は、平成13年度は、下水道関係の全工事の実に89.15%もあった。平成14年度の途中から、岡山市は、予定価格が8000万円以上の工事については、最低制限価格を撤廃したが、この結果、従来なら最低制限価格未満の金額になる入札価格であっても容易に落札しうることになった。岡山市の最低制限価格の撤廃は英断と言うべきものと思われる。なお、現在は、最低制限価格は8000万円未満の工事のみ設定されているが、最低制限価格設定工事の割合を明らかにしうるデータはまだできていないが、最低制限価格が3億円未満の工事のすべてに設定されていた平成13年度と、8000万円未満の工事にしか設定していない現在では、かなりの差があるものと思われる。

以上見てきたところからは、最低制限価格の設定は、岡山市にとって高い契約金額を決めるだけの意味しかないように思える。予定価格が8000万円未満の工事についても最低制限価格を設定することの意味があるとは思えない。

8 岡山市の工事契約における随意契約に問題はないか。

岡山市の場合、下水道工事に関する随意契約のほとんどは、すでに一般競争入札または指名競争入札で決まった業者のしている工事に関連する工事で、その業者に請け負わせた方が、設備や機械、資材、人員を効率よく使うことができ、改めて一般競争入札または指名競争入札をするより安くなる場合になされていることから、すべて「競争入札に付することが不利と認められるとき」に該当するものである。岡山市のする下水道工事に

関する契約が随意契約による件数は、全契約件数 193 件のうち、わずか 10 件、比率にすれば約 5.2%、契約金額で見れば 1.41% でしかない、そのほとんどが、関連業者の関連工事であることを考えると、後述のように予定価格が実勢価格に比べ高くなっているため、契約金額が高くなっていると推測される以外は、問題にすべきことは認められない。しかしながら、随意契約による契約は予定価格かそれに近い金額になるため、実勢価格に比べ高い契約金額になるので、今後も随意契約については地方自治法の厳格な適用により、増やさないことが肝要である。

9 予定価格は実勢価格に比べ高すぎるのではないか。

(1) 予定価格の法的意味

前述のように、予定価格は契約金額の指標となる金額であるが、地方自治法 234 条 3 項は、下水道の整備工事や業務委託に関し、一般競争入札又は指名競争入札に付する場合においては、予定価格の制限の範囲内で最低の価格で申込みをした者を契約の相手方とすること、また、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 1 号は、随意契約も、予定価格の範囲内において締結すべきことを求めているので、予定価格は、下水道の整備工事や業務委託契約に関しては、岡山市が許容できる最高金額ということになる。

(2) 予定価格の呼称「許容価格」

岡山市は、平成 14 年 7 月 1 日以降の契約については、従前の「予定価格」という言葉に代えて「許容価格」という言葉を使っている。予定価格が、自治体の許容できる契約の最高金額であるという性格を考えると、予定価格というより許容価格という方が実態に合っているが、法律

用語としては予定価格が使用されているので、本報告書では予定価格という言葉を使用する。

(3) 予定価格の計算方法

予定価格がいかなる金額かについては地方自治法は何も決めていないが、予算決算及び会計令79条においては、その競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定する旨の規定があり、予定価格とは、「仕様書、設計書等によって」計算される金額、と考えられている。岡山市契約規則11条3項にも、予定価格（許容価格）は、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めるものとする定められ、また、岡山市の場合、予定価格の決定にあたっては、常に厳正、公正になされなければならない（岡山市契約事務の手引）とされていることから、予定価格は、次に述べる設計金額を基準にすべきことが求められていると云う。ただ、岡山市の場合は、設計金額を若干下げて予定価格としている実状にある。

(4) 設計金額

設計金額というのは、建設工事において使用される労務費、材料費など様々な構成要素の単価を示した「単価表」（単価表にかかれていないものについては、業者からの見積をもとに金額を算出する。）や、特定の工事（工程）を完成させるために必要な資材の種類・数量・機械の稼働時間、従事する者の従事する時間等を示した「積算表」を利用して、機械的に計算される金額である。この計算の過程で、岡山市には金額を算定する上での裁量の余地はほとんどない。

岡山市下水道局が利用している「単価表」や「積算表」としては、例

えば

- a 平成14年度土木工事設計標準単価表業務関係積算標準単価表(岡山県土木部)
- b 平成13年度土木工事設計標準歩掛表上巻(総則・共通工・河川)(岡山県土木部)
- c 平成13年度版推進工事用機械器具等損料参考資料(社団法人日本下水道管渠推進技術協会)
- d 平成13年度中国地方整備局版建設機械等損料算定表(社団法人日本建設機械化協会中国支部損料検討委員会)
- e 下水道用設計標準歩掛表平成13年度版(岡山県土木部)
- f 平成13年度版「建設物価」推進工事用機械器具等基礎価格表(財団法人建設物価調査会)
- g 泥濃式推進工法(超流セミシールド協会)

等がある。これらの資料の入手は可能であるが、岡山市は予定価格は公表しているものの、設計金額は公表していない。

これら工事の「単価表」や「積算表」は、いわゆる実勢価格とかけ離れて高いものになっているのではないかと、この疑いが持たれており、国会(平成14年7月10日参議院予算委員会集中審議)や地方公共団体など(平成14年4月25日三重県県土整備企業常任委員会など)においても問題とされているところであり、例えば、建設資材は平成7年から平成14年までの間に10.8%下落しているにも関わらず反映されていないとか、コンクリートの価格が8000円から6000円に下がっても、県の単価表に表れないとかという内容の質問がなされている。

(5) 設計金額と予定価格との関係

岡山市の場合、担当者の裁量で、これら工事の「単価表」や「積算表」による設計金額から2ないし3%減額した金額をもって、予定価格としているが、設計金額を減額する明確な基準はない。なお、予定価格を設計金額から2ないし3%減額した金額にしている関係から、設計金額が高いと当然予定価格が高くなる。

(6) 設計金額は実勢価格を反映した金額か。

予定価格が設計金額より2ないし3%低くした金額であること、郵便入札による落札価格が予定価格に対して平均60%程度であること、設計金額を算出する資料が実勢価格に追いつかない等の時間的制約を考えると、設計金額はいわゆる実勢価格よりかなり高いものと推測される。

(7) 設計金額は不当に高い金額か。低くすることは可能か。

それでは設計金額は高すぎるかと言えば、必ずしもそうは言い切れない。

設計金額は、個別の企業の事情を考慮しないで、例えば、機械の損料を見積もる場合、標準となる機械を使用したとして減価償却費を算出するが、企業によっては、償却済みの機械を使う場合もあり、その場合は、機械の損料をゼロとする場合もある。この場合は、設計金額より割安な見積になり入札価格になるが、だからと言って設計金額が高いとは言えない。設計金額は理論上得られる金額であり、上限を画する意味はあるが、個別の企業のコスト低減の努力が反映する実勢金額と比べれば高くなるのはやむを得ないものと思われる。ただ、設計金額計算のもとになる資料が作成された時期と工事契約を結ぶまでの間に資材の下落があったときなどに設計金額が高くなる弊害はできる限り排除しなければならないと考える。

(8) 予定価格は実勢価格に比べ高すぎるか。

予定価格の決定方法から考えて、基本的には設計金額と同じことが言え、そのもの自体高いとは言えないが、実勢価格と乖離するのもやむを得ないものと思われる。

それでは、契約金額を実勢価格に合致させる方法いかんということが問題になるが、これは公正な競争を実現するほかにはないことになる。岡山市が最低制限価格を8000万円以上の工事については撤廃したことや郵便入札を導入したのも、少しでも、公正な競争状態での契約の実現を図ろうとしたものであり、高く評価しうるものである。

10 低入札価格調査に問題はないか。

郵便入札による落札価格率が低くなっており、その限りでは岡山市にとって有利ではあるが、一方で、落札価格が低すぎるときは、落札業者に誠実な工事が期待できない恐れがあるとして、岡山市は、低入札価格調査という実態調査をしている。その調査の結果、問題がない場合に契約を締結している。

低入札価格調査の基準は、岡山市建設工事低入札価格調査実施要領で定められており、「工事請負契約に係る低入札価格調査基準」に基づき一定の比率を下回った場合に、低入札価格調査が行われることになっている（同要領3条）。

それでは、このような低入札価格調査の結果、問題がないとされた工事は、本当に問題がないのであろうか。

そこで、低入札価格調査結果、問題はないとされた入札事案4件について調査したところ、一般的に、機械損料、現場管理費、一般管理費が設計

金額よりかなり低くなっていることが分かる。中には、一般管理費がゼロという入札案件もあるが、これでは利益が出ないことになり、このような利益のでない工事が一般化すると、かえって公正な価格とはいえなくなるという問題がある。

これらの工事は、落札業者が赤字にならず手抜き工事もそれほど懸念されることもないとして、低入札価格調査で問題なしとされたものと思われる。ただ、落札業者が、利益を上げようとする、手抜きがなされる危険性もないとは言えず、手抜き防止のため、現場監督の強化を図らなければならない等の問題も考えられる。しかしながら、現在の低入札価格調査について問題があると聞かないこと、低入札価格調査でクリヤした業者の落札価格率が平均60%前後であること等から、郵便入札は、現在のところ、岡山市に利益に作用しており、岡山市が郵便入札を導入したことは高く評価できるものと思われる。

11 一部のし尿処理業者への業務委託契約の問題点

(1) 岡山市が20年間にわたり代替業務を委託してきたK協会はし尿処理業者ではない。しかし、岡山市は、K協会が構成員であるし尿処理業者に、合理化措置法でいう「著しい影響」が出たとき、利益を分配させ得るよう、代替業務を委託してきたと言う。それならば、岡山市は、今後の代替業務行政を考えると、このK協会がプールした利益をどのようにし尿処理業者に還元させるのかを見定める必要があるのではないか。

(2) K協会は20年間利益を得ながら、これをし尿処理業者に還元したことは確認されていない。K協会が利益をし尿処理業者に還元してい

ないとすれば、20年間のK協会への代替業務委託分(総額39億3300万円)は、し尿処理業者にとって現実の必要性がなかったものという。

岡山市は、平成11年度になってK協会への委託を中止し、その分をし尿処理業者に与えたが、その結果、A社、B社はそれまでの2倍以上の代替業務を受託することになり、C社、D社への代替業務金額は半減させた。岡山市の代替業務行政に何が起こったのか。K協会分をし尿処理業者に分与するだけの必要性があったのか。岡山市は、A社、B社への代替業務金額増大の理由については、明確な説明ができていない。

(3) 岡山市の言い分によれば、代替業務に関する行政は、し尿処理業者の「減収補償のため」ではなく、「し尿処理業者の業務量の減少による影響を緩和し、最後の戸が下水道に接続されるまでし尿処理業者の業務を継続させ、廃棄物の適正な処理を実現するため」にしているという。岡山市は、し尿処理業者がし尿取扱業務以外の業務でどんなに利益をあげていても、その営業区域の「最後の戸が下水道に接続されるまで」はし尿処理業務を継続していく必要があるので、全体の規模を縮小させながらも、代替業務の提供を続けていくとの姿勢を明確にしている。しかしながら、岡山市の下水道普及率の目標は70%でしかないので、目標を達成したとしても、30%の家庭や事業所は下水道に接続しないことになり、ほとんどのし尿処理業者について、その営業区域で「最後の戸が下水道に接続される」状態にはならないのではないかと思われる。そうすると、岡山市はし尿処理業者に永久に代替業務の提供を続けて行かざるを得ないことになるが、はたしてこれが合理化措置法の趣旨にかなうのであろうか。また、下

水道の普及と共にし尿取扱業務が減少していくのは確実で、その営業区域の「最後の戸が下水道に接続されるまで」代替業務の提供を続けることは、結局のところ、代替業務は、岡山市が否定している、し尿取扱業務への減収補償になるのではないか。利益を十分にあげているし尿処理業者にどこまで代替業務の提供を続けるべきか、さらにまた、岡山市は、し尿取扱業務の減少に伴い、一部のし尿処理業者に廃車補償金を支払ってし尿取扱業務から撤退して貰い、残りのし尿処理業者にし尿取扱業務を集約して業務を続けて貰うという発想はないのであろうか、等々の疑問もある。問題点として指摘しておきたい。

- (4) 岡山市は、代替業務を、し尿処理業者の「業務量の減少が著しい場合」に限って提供するもので、し尿処理業者の「減収補償のため」にしているのではない、「業務量の減少が著しい場合」かどうかの判断の一応の目安として、「収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうか」を考えている、という。しかしながら、岡山市は収集車両の減車の必要性が生じる程度に業務量が減少しているかどうかを厳密なデータに基づき判定してきたわけでもなく、さらに「業務量の減少が著しい場合」にどの程度の金額の代替業務の提供が適切かについての明確な基準もないことは、岡山市自身が認めるところである。

下水道整備が始まる前の年度のし尿取扱量と現在のし尿取扱量との差に現在の単価を掛けると、減収額が計算できる。それと代替業務の金額を比較すると、いずれが大きいかが分かる。また、代替業務金額の減収額に対する割合のA社、B社、C社、D社間の比較も容易である。しかし、岡山市にはし尿取扱量の分かる最も古い資料としては昭

和51年度のものしかない。昭和51年度は下水道が普及しつつある時期であるので、下水道の影響のない過去の時期とは言えない。しかし、昭和51年度の代替業務金額が下水道の影響によるし尿処理業者の減収を補償するものと考えれば、昭和51年度の各し尿処理業者のし尿取扱金額に代替業務金額を加えた金額が、下水道の影響がないとした場合の本来のし尿処理業者のし尿取扱金額であると考えられる。この金額をもとにし尿取扱量を計算し、これに平成10年度の単価をかけると、平成10年度において下水道が全く整備されていないとした場合のし尿処理業者のし尿取扱にかかる売上額が一応計算できる。何のためにこのような複雑な計算をするのかと言えば、岡山市は、平成11年度以降、一部のし尿処理業者には、減収額を大きく超える代替業務を委託しているのではないかという疑問があるからである。ここでは、資料の分析はしないが、岡山市は平成11年度以降、代替業務に関しては、し尿処理業者によって、減収額を超えて代替業務を提供している疑いのあるものから、上記計算で得られる減収額の3割程度の代替業務を提供するものまでと、E社、F社、G社のように下水道整備の影響を受け、一応減収は計算できるが代替業務を全く提供しないものまでである。

もともと岡山市はデータや基準もなく代替業務を委託しているのであるが、岡山市の代替業務に関する行政には不明朗な部分が多く、多大な疑問がある。

- (5) 岡山市は、今後、合理化措置法が求める代替業務行政を行うには、まず明確で具体的な下水道整備計画(水洗化の予測)をたてて、その上で合理化事業計画をたてるべきである。岡山市下水道局は、現在の下水

道整備計画は下水道整備をする上で格別問題はないと考えているが、環境局は、現在下水道局が作成している下水道整備計画では、水洗化の把握が難しく、十分な合理化事業計画をたてることができないと考えている。岡山市としては、タテ割り行政の弊をなくし、下水道局と環境局との連携を密にさせ、合理化事業計画の策定ができるほどの下水道整備計画（水洗化の予測）をたてる必要があると思われる。

- (6) 岡山市には代替業務関連の膨大な資料がある。ここには、岡山市が苦勞してきた代替業務行政の一端が見え隠れしている。これを見、これまで指摘してきた問題点が何の反省もなく四半世紀もの間続けられてきた現実を考えると、岡山市が、今後、以上の問題点を克服し、代替業務行政につき、合理化措置法の趣旨を正しく生かした行政をなしうるとは到底思えない。そこで、岡山市は、代替業務に関しては、地方自治法138条の4に基づく審議会を設置し、審議会の意見を求めて行政をすすめるべきである。