

3 調査事項

1. リサイクルセンターの運営については、福祉工場制度の導入により福祉団体に一括して委託する方針であったが、この方針を撤回して、センターの業務を手選別業務と管理運営業務とに分割して、手選別業務は当初案どおり福祉団体に、管理運営業務は公募により民間事業者、それぞれ委託する二分割方式に変更し、その後、二分割方式は暫定措置とし3年後には民間事業者による知的障害者の直接雇用に移行するとされたことについて。

- (1) リサイクルセンターは、6分別収集の実施により、全市で袋収集される缶・びん・ペットボトルを選別・圧縮する施設として、「神戸市一般廃棄物処理基本計画（平成13年2月策定）」に整備が位置づけられたものであり、リサイクルセンターの運営については、環境局で検討の結果、空缶リサイクルセンター（長田区）での知的障害者による手選別作業の実績、知的障害者の雇用の確保、障害者が安心して働ける就労環境の整備、国庫補助制度の活用などの観点から福祉工場制度を導入する方針を決定し、平成15年2月27日予算特別委員会において公表した。
- (2) リサイクルセンターの福祉工場制度による運営主体については、厚生労働省に対して、保健福祉局を通じて平成14年5月から平成15年1月にかけて協議した結果、同省から株式会社では補助の採択はできないが、社会福祉法人以外で社団法人など公的な団体なら認められるとの見解を得たことを踏まえ、同年5月から8月にかけて、環境局内に設置した「総合リサイクルセンター管理運営主体選定委員会」を4回開催し、市内に知的障害者援護施設を運営する19団体の中から、同年8月12日に育成会を選定した。
- (3) これを受けて、同日付で、リサイクルセンターを福祉工場方式により育成会に業務委託することについて、環境局長決裁を行い、同年8月下旬に市会福祉環境委員会委員等に対して説明を行った（説明資料 資料2-1）。この際、環境局から自民党団長である村岡功に対しても説明したが、民間委託するべきで特定の福祉団体に任せることに強く反対する旨の意見が出された。
その後、同年10月下旬から12月上旬にかけて、環境局から村岡功に対して福祉工場方式について理解を求めて数回説明を行ったが、理解を得ることはできなかった。
- (4) なお、同年8月下旬には福祉工場方式での委託について、育成会に通知し、育成会と協議・調整のうえ、同年10月1日から15日まで育成会による知的障害者を対象とした就労者の公募による募集受付（募集人数10数人）が行われ、実習試験と面接試験を経て、12月に採用者を内定した。
- (5) 自民党より、同年12月4日の市会決算特別委員会の環境局審査で、特定の福祉団体への特命での委託は問題であり、民間に障害者雇用を義務付ければよい旨、同年12月10日の総括質疑では、民間に障害者を平等に雇用する等の条件で競争入札により決定

すべき旨のそれぞれ福祉工場方式に反対する質疑があった。これに対して当局としては福祉工場方式に理解を求める答弁を行ったが、同年12月11日の自民党としての意見表明では、決算を認定するにあたって、リサイクルセンターの管理運営については特定の福祉団体に委託する方針を撤回し、民間に対して公平・公正に競争入札をすることが要望された。

- (6) 以上のとおり、環境局ではこのころまで福祉工場方式により運営する方針であったが、関係職員からの事情聴取により確認したところ、同年12月下旬の時点で、決算特別委員会の質疑・意見表明を通じて、市会最大会派である自民党から、特定の福祉団体に委託する方針を撤回し民間に対して公平公正に競争入札するよう極めて強く求められ、見直さなければ平成16年度予算案の成立が危惧されると考えたこと、また、時期を同じくして、平成15年12月11日に全庁的な行財政改善の取り組みの方向性として「行政経営方針」が発表され、このなかで積極的な民間活力の導入が求められていたことなどから、特に民間事業者のノウハウを活かしやすいプラント運転業務のあり方など、リサイクルセンターの運営について、再検討を行わざるを得ないという認識に至った。

その結果、環境局では、リサイクルセンターの業務を二分割し、手選別業務は当初案どおり知的障害者の就労を確保する観点から育成会に委託する一方で、管理運営業務（施設管理、プラント運転や有価物の処分など）については、民間のノウハウを活用した効率的な運営に向けて公募により委託先選定するという変更案を作成することとなり、平成16年1月上旬に市長に対する福祉工場方式の運営を巡る市会の審議状況の説明を経て、同年1月16日に二分割方式について市長の了承を得た（説明資料 資料2-2）。この際、市長からは知的障害者の就労機会と就労環境の確保に配慮するよう指示されている。これを受けて、二分割方式による平成16年度予算案を確定し、同年2月17日に予算案記者発表を行っている（予算案記者発表資料 資料2-3）。

- (7) 関係職員の事情聴取により確認したところ、その後、環境局に対して、村岡功ら自民党議員からなお、あくまでも民間による障害者の雇用が原則であり、育成会への特命随意契約は認められず、二分割方式は暫定措置とすることを強く求められており、同年3月10日の予算特別委員会でも自民党議員から育成会への手選別業務委託を質す質疑があった。このとき環境局では、市会最大会派である自民党団長の村岡功からの意見は、これを受け入れる方向で調整しなければ、平成16年度予算案の成立が危惧される強い働きかけと受け止めた。こうした経緯を経て、民間事業者による知的障害者の直接雇用への移行に向けて二分割方式の契約期間を当初から3年間とする方針について、環境局から市長に説明し了承を得て、平成16年度予算特別委員会総括質疑の市長答弁で表明された。

- (8) これらの経緯から、自民党からの公募による民間事業者への運営委託を求める要求は、特定の事業者への利益誘導を直接的に示唆するものは確認できず、あくまで市会での質疑等を通じた政策提言の一環として考えられる。

リサイクルセンターの二分割方式への変更は、全市で袋収集される缶・びん・ペットボトルの選別・圧縮という施設の設置目的を実現することを前提に、知的障害者の就労機会の拡大や知的障害者が安心して働ける就労環境の確保という要素と、民間の活力、ノウハウを活かした効率的な施設運営の実現という要素を行政として総合的に考慮して決定されたものと認められる。

また、その後に、民間事業者による知的障害者の直接雇用への移行に向けて二分割方式の期間を3年間としたことについても、本来は民間事業者により良好な就労環境のもとで多くの知的障害者が雇用されることが望ましいという考え方に立った提言を取り入れつつ、既に福祉工場方式を前提に進めてきた育成会との協議内容と整合を図ったものであり、当該状況において行政として総合的な政策判断を行ったものと認められる。

- (9) なお、リサイクルセンターの運営方式の見直しについては、平成16年1月28日に育成会に対して、環境局長から運営方針変更の説明を行うなど、2月以降、育成会からの要望を踏まえた協議・調整を経て、その理解を得ている。福祉工場方式による一括の随意契約から、二分割方式により管理運営業務が公募に変更されたことについては、福祉就労を排除したのではないかという指摘があるが、二分割方式に変更されても、手選別作業における知的障害者の就労者数は28人(新規採用18人、空缶リサイクルセンターからの継続10人)で当初の福祉工場方式の時点での計画と同数であり、運営方式の変更に伴って変更はされていないこと、障害者が安心して働けるよう指導員・医師・看護師の配置など福祉工場方式と同等もしくはそれ以上の就労環境が確保されていること、リサイクルセンターの運営に関し、環境局、育成会と公募により選定された民間事業者との三者による連絡調整会議を設置・開催し、関係者の連絡調整を図っていることから指摘はあたらないと認められる。

なお、環境局によると、来年度以降の契約については、当初からの方針である知的障害者の就労機会の拡大や知的障害者が安心して働ける就労環境の確保を踏まえながら今後検討することとしている。

2. リサイクルセンターの運営を手選別業務と管理運営業務に分割し、管理運営業務については公募により委託事業者を募集することとなったが、公募にあたっての参加資格の設定など募集条件の適正性について。

(1) リサイクルセンターの管理運営業務を行う事業者の公募にあたっては、環境局で「総合リサイクルセンター（仮称）管理運営業務委託にかかる募集要項」（資料2-4）及び「仕様書」（資料2-5）を作成し、平成16年3月16日に神戸市公報等により周知を行うとともに同日から配布及び応募の受付を行った。

(2) 「募集要項」の「1. 見積合わせに付する事項」において選別後の資源物の受託者への帰属を定めている。資源物については市の帰属とし不用物品の売却により処分する方法も考えられるが、処理量や資源物の量、単価など不確定要素が多い中、企業努力を促進し、資源物の品質を高め民間ノウハウを活かした売却が可能となること、年間管理運営費用の積算額から売却収益予定額を差し引いた額で見積合わせを行うことで競争による委託料の低廉化が期待できること、名古屋市や広島市の同様の施設で事業者が資源物を帰属させていた例があったこと、の理由により帰属方式を採用したとのことである。これにより、事業者にとってはインセンティブが働くと同時にリスクも負うこととなり、帰属方式を採用したことに一定の理由があると認められる。

(3) また、「募集要項」の「2. 見積合わせに参加する者に必要な資格」において、建物・設備等を適正に管理し、設備運転業務等を安定的かつ円滑に実施するため、本社等を市内に置く事業者、あるいは未納の税額がないことなど5つの条件が設定されている。一般的に資格として求められる経験や実績、技術の有無などが条件として設定されていないが、これについては、参入機会を広くするためにシンプルなものとしたこと、さらに、資源ごみの処理実績等の条件を付加すると参加が特定の業種に限定されることから、このような条件を設定したとのことである。この結果、10社（最終的に見積書提出は8社）からの応募があり一定の成果を得ており、所期の目的は達成したと認められる。

なお、「仕様書」においてプラント管理運営について必要なクレーン運転士免許等の有資格者の配置を義務づけている。

(4) さらに、「募集要項」の「6. 施設見学会及び質疑応答」において、同年4月6日に施設見学会を行うこと、見積合わせ参加資格があると認められた者は必ず出席すること、当日現地のみで質疑を受け付けることを定めている。これにより見積書提出予定企業が一堂に会することとなるが、リサイクルセンターは市内で初めてとなる大規模な資源ごみ処理施設であるとともに類似施設も少ないことから、公平・公正な競争を確保するためには、見積参加者が同じ条件で現地説明を受け質疑応答を行うことがより重要と判断したため開催したものであり、施設見学会の開催について問題はないと認められる。

(5) 帰属する資源物が、「募集要項」においては空きびん、スチール缶、アルミ缶及びペットボトルと記載されているが、契約書ではスチール缶及びアルミ缶となり帰属する資源物を変更している。

当初はすべての資源物を受託者に帰属させることとしていたが、スチール缶及びアルミ缶は有価物として処分が容易である一方、これら以外の資源物については、確実かつ適正な再資源化の方法について当時は十分な検討が必要であり、最終的には、空きびん及びペットボトルについては、容器包装リサイクル法で指定法人に指定されている財団法人日本容器包装リサイクル協会に引き渡す方が最も確実かつ適切な再資源化が可能と判断し、帰属する資源物はスチール缶及びアルミ缶に限定したとのことである。

また、帰属物の変更については、見積合わせ参加資格があると認定された 10 社に対し同年 4 月 9 日付けの「質疑回答書」に併せて送付した「新旧対照表」(資料 2 - 6) に記載しており、見積合わせ前に参加資格者に平等に示していた。

帰属物の変更については相当の理由があり、変更したことも参加資格者に平等に示されていることから不透明な点は見当たらないが、帰属する資源物の変更は募集要項の大きな変更にあたると思われることから、募集開始前に速やかに検討を行い、募集当初に条件を確定しておくべきであったと考えられる。

(6) なお、平成 16 年 2 月時点で市が作成した仕様書 (A 4 版 10 枚程度) を事業者が事前に入手していたのではとの指摘もあるが、仕様書は募集を開始した同年 3 月 16 日の直前に完成しており、2 月時点では仕様書は作成されておらず存在していないことを関係職員からの事情聴取により確認した。

3. 「募集要項」発表後、委託事業者の選定を行うために選定委員会を設置し、この委員会において参加資格審査及び事業者選定が行われたが、選定過程の適正性について。また、その後に締結した契約の適正性について。

(1) リサイクルセンターの委託事業者の選定を行うため、平成 16 年 3 月 29 日に環境局施設課を事務局とする「総合リサイクルセンター（仮称）管理運営業務委託業者選定委員会」が設置された（委員会設置要綱 資料 2 - 7）。委員については透明性や公平性の観点から環境局以外の局の職員に委嘱することとし、行財政局財政部経理課長を委員長、行財政局行政部行政経営課長、都市計画総局建築技術部設備課長及び建設局下水道河川部保全課長を委員とする計 4 人の委員会が組織された。

(2) 第 1 回選定委員会は同年 3 月 31 日に開催され、資格審査に応募のあった 10 社について、募集要項に記載された 5 つの条件を満たすかどうかの審査が行われた。その結果、10 社すべてが条件を満たすとして参加資格を認められ（参加資格審査表 資料 2 - 8）同年 4 月 1 日付けで 10 社に対し「見積合わせ参加資格審査通知書」が送付された。

(3) 応募のあった 10 社のうち共栄会については、募集開始後、共栄会が応募するものの組合員の参画のもとに応募する予定であり、募集要項で定めている参加する者に必要な売上額 2 億円以上の条件について、共栄会と参画する組合員の売上額を合算することは認められるかどうかとの問い合わせがあった。

これについて、環境局は行財政局経理課に相談し、経理課からは、中小企業等協同組合法に基づく組合について、中小企業の育成を図る観点から、その構成員と共同して取り組み、共同企業体と同様の形態として参加を認めていく方向であれば、構成員の売上額を合計して、これを組合の契約履行能力と判断することも考えられるのではないかと助言を受けた。

この助言を受け、環境局は共栄会に、参画する構成員の売上額を合算することは可能である旨を回答した。そして同年 3 月 26 日、共栄会は「委託参加資格審査申請書」を提出し、これと併せて組合員の中で株式会社河田商会が主体となり管理運営事業に参画する旨の書類（資料 2 - 9）が提出された。

その後、選定委員会で応募のあった 10 社の資格審査を行い、10 社すべてが条件を満たすとして参加資格を認めており、上記の趣旨に鑑み、中小企業の育成を図るとともに門戸を広げて見積合わせを行うための妥当な判断であったと考えられる。

(4) また、共同企業体と同様の扱いをするのであれば河田商会も構成員と同様の扱いとなり、河田商会と代表者を同じくする大本紙料株式会社が同一入札に参加することは不適切との指摘もある。

一定の資本関係・人的関係がある複数業者の同一入札への参加は、国土交通省においては、工事案件について平成 16 年 7 月 1 日以降発注分から制限を行う旨を同年 3

月 30 日付けで地方整備局宛に通達している。市でもこれに準じて、工事のみならず物品購入・その他請負に係る一般競争入札等について同年 7 月 1 日から制限を適用しているが、リサイクルセンターについては同年 3 月 16 日に募集要項を公表するとともに募集を開始していることからこの制限は適用されず、市の一般競争入札等に準じて作成した募集要項の資格要件として問題はなかったと考えられる。

(5) 第 2 回選定委員会は、同年 4 月 6 日の施設見学会、同年 4 月 16 日の市役所入札室における見積書開札（選定委員会委員長である行財政局経理課長が開札）を経て、同年 4 月 22 日に開催され、見積書提出のあった 8 社について、人員体制や積算内容を含め見積金額の妥当性を審査した。その結果、最も金額の低い（ 5,000 万円）見積書（資料 2 - 10）を提出した共栄会が選定され（委託事業者審査表 資料 2 - 11）、同年 4 月 26 日付けで 8 社に対し審査結果が送付された。

(6) 見積書提出のあった 8 社のうち、契約者と 2 番札の者の経費が 5,000 万円と 4,990 万円と近似していること、あるいはマイナス入札の妥当性についての指摘があるが、契約者と 2 番札の者の見積金額の近似については、選定委員会において通常の入札においても数字が近いことは十分あり得ること、また、マイナス入札そのものは市にとって経費削減となることなどを総合的に審査し問題はないと判断しており、この審査結果についても問題はなかったと考えられる。

(7) また、契約者の見積書の日付に誤記があり、「募集要項」の「10．見積書の無効」の第 2 号及び第 10 号に該当するため無効であるとの指摘がある。

一般の経理契約の入札の場合は、開札当日に入札書の提出を受け付け、当日に開札しており、間違いということが容易にわかり正しい日付がはっきりと認識できるため、誤記があった場合でも、従来から軽微な誤りとして無効とはせず有効な見積書と判断している。同年 4 月 16 日の開札時にもこれと同様の判断をしたことを関係職員の事情聴取で確認した。

さらに、契約者と 2 番札の者の見積書の筆跡が同じであり無効ではないかとの指摘については、見積書の確認においては、件名や金額などの必要事項についての記載がなされているか、また、参加者の代表者の押印もしくは代理者の委任状の有無を確認することとしており、その点について開札当日、複数の経理課職員で確認をした結果問題はなく、それぞれ有効な見積書と判断をしたことを確認した。

なお、開札の際には、筆跡については内訳明細書も含め全体として不自然な印象は持たず、この点においても有効な見積書と判断したことが関係職員の事情聴取で確認した。

以上、同年 4 月 16 日の開札時には一般の経理契約の入札における判断と同様の対応をしており、問題はなかったと考えられる。

(8) なお、以上のような選定委員会による一連の選定過程について問題はないと考えられるが、同年 3 月 16 日の募集開始後の同年 3 月 29 日に選定委員会が設置されており、

募集要項の作成について選定委員会としての審議はしていなかった。透明性や公平性をより確保するために環境局以外の局の職員で選定委員会を組織したのであれば、参加資格など募集要項についても選定委員会において検討するべきであり、これにより一層の透明性や公平性が確保できたものと考えられる。

- (9) リサイクルセンターの管理運営業務受託者となった共栄会と市は、同年5月14日付けで年度末までの「資源リサイクルセンター管理運営業務委託契約書」(資料2-12)を締結した(17年度については17年4月1日付け、18年度については18年4月1日付けで契約を締結)。また、「契約書」と併せて「覚書」(資料2-13)及び「確認書」(資料2-14)を締結した。

契約にあたっては経理契約の入札に準じて見積合わせを行い、その結果、5,000万円の札を入れた共栄会が契約者となっており、単価の変動や処分量の増減があった場合でも原則として納付額は変更しないこととしている。事業者にとってはインセンティブが働くと同時にリスクも負う内容となっており、この点については妥当と考えられる。

なお、「確認書」において基準金額に比べて市場動向等に著しい変動(30%以上)があった時は納付額の見直しを行うことを定めているが、実際には著しい変動がなく納付額は変更されていない。今後は販売総額(処分単価×処分量)の変動に基づいて納付額を変更するなどの改善が必要と考えられる。

- (10) 共栄会が業務のすべてを第三者へ再委託しているのではないかとの指摘については、プラントの運転及び施設の管理運営について、共栄会はビルメンテナンス会社との間で社員出向契約を締結し有資格者をリサイクルセンターに配置しており、共栄会の責任及び指導監督のもとに委託業務を遂行していることが確認できた。