

奈良市議会議長 森 岡 弘 之 様

奈良市監査委員 東 口 喜代一
同 寺 川 拓
同 道 端 孝 治
同 中 西 吉日出

議会からの監査請求に係る監査の結果について（報告）

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第98条第2項の規定に基づき令和6年6月5日付け奈議調第73号で請求のあった事項について、法第199条第2項の規定に基づく監査（以下「本件監査」という。）を実施したので、同条第9項の規定により次のとおり報告します。

第1 監査請求の概要

1 請求書の提出

令和6年6月5日

2 監査を請求する事務

奈良市新クリーンセンター建設事業に関する事務

3 請求の要旨

次に掲げる請求の要旨については、請求書面を原文のまま記載している。

奈良市新クリーンセンター建設事業に関する事務の監査請求について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第98条第2項の規定により、監査委員に対し、下記の事項について監査を求め、その結果の報告を請求する。

記

1 奈良市新クリーンセンター建設候補地の決定に当たり、法的効力を有する契約行為である公害調停を遵守せず、附属機関への諮問答申を怠り、独善的に七条地区を建設候補地とした市の行政事務の正当性について

2 1の瑕疵ある行政事務により建設候補地とされた七条地区を前提とした新クリーンセンター

施設整備基本計画（案）を業務委託により策定し、その対価を契約の相手方に支払ったことの正当性について

3 1の瑕疵ある行政事務により建設候補地とされた七条地区を前提として策定した新クリーンセンター施設整備基本計画（案）をパブリックコメントに付したことにより、結果として、市民に七条地区が建設候補地として決定されたかのような誤った情報を流布した市の不誠実な行政事務について

4 1から3までの一連の行為が執行権及び職権の濫用と推察されることから、市のコンプライアンスの低下及びガバナンスの欠如による内部統制の不備について

（提案理由）

法的効力を有する契約行為である公害調停を遵守せず、附属機関への諮問答申を怠り、独善的に七条地区を建設候補地としたこと及び七条地区を前提として進められた市の一連の行政事務には瑕疵があると思料されるため

4 監査請求書に添えて提出された資料

- (1) 議会による監査請求の骨子
- (2) 意見聴取の内容（令和6年5月27日開催の市民環境委員会における奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会委員長からの意見聴取の記録）
- (3) 新クリーンセンター建設に係る新たなPPP導入プロセス検討アドバイザー業務等委託契約書
- (4) 同仕様書
- (5) 同変更契約書
- (6) 同支出命令書
- (7) 新クリーンセンター事業概要書及び新クリーンセンター施設整備基本計画（案）概要版の作成について（起案）
- (8) 奈良市新クリーンセンター施設整備基本計画（案）のパブリックコメントの実施について（起案）
- (9) 同意見募集期間の変更について（起案）
- (10) 調停調書（奈良県公害審査会 平成15年（調）第1号事件、平成17年（調）第1号（参加）事件）
- (11) 第64回 奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会 会議録
- (12) 奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会規則（平成27年奈良市規則第39号）
- (13) 第1回 奈良市ごみ焼却施設移転建設計画策定委員会 開催資料
- (14) 同議事録概要

第2 監査の実施

1 監査の前提条件

監査請求書において言及されている七条地区が未だ検討段階の候補地であることから、未完了の事業に関する監査手続をどのように進めるべきかについて協議し、その上でこれまでに行われてきた建設候補地の選定手続、新クリーンセンター施設整備基本計画(案)(以下「基本計画(案)」という。)作成業務委託手続及びパブリックコメント募集手続の3点を監査対象事務とし、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号。以下「法施行令」という。)第140条の6の規定に基づき、これらの事務が法令等の定めるところに従って適正に行われていたかを監査し、その上で、明らかに適法性を欠く点があった場合は、その是正を求めていくこととした。したがって、監査請求書にある「正当性」のうち適法性に係るもの以外の事項については、原則として監査対象としていない。

なお、当然のことではあるが、監査があくまで事務執行の適法性について事実確認し、検討するものである以上、例えば建設候補地の選定に関する市の政策方針や奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会(以下「策定委員会」という。)における協議結果について、監査委員として何らかの判断又は評価を行うことはない。

【地方自治法(抜粋)】

第98条 (略)

2 議会は、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務(自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により本項の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)に関する監査を求め、監査の結果に関する報告を請求することができる。この場合における監査の実施については、第199条第2項後段の規定を準用する。

第199条 (略)

2 監査委員は、前項に定めるもののほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務(自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)の執行について監査をすることができる。この場合において、当該監査の実施に関し必要な事項は、政令で定める。

3 監査委員は、第1項又は前項の規定による監査をするに当たっては、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理又は同項に規定する事務の執行が第2条第14項及び第15項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうかについて、特に、意を用いなければならない。

4~15 (略)

第2条 (略)

2~13 (略)

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。

15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

16・17 (略)

【地方自治法施行令（抜粋）】

第 140 条の 6 地方自治法第 199 条第 2 項の規定による監査の実施に当たっては、同条第 3 項の規定によるほか、同条第 2 項に規定する事務の執行が法令の定めるところに従って適正に行われているかどうかについて、適時に監査を行わなければならない。

2 監査対象事項

奈良市新クリーンセンター建設事業に関する事務（以下「本件事案」という。）において、適法性を欠く点があったかどうかを監査対象事項とした。

3 監査対象部局

環境部クリーンセンター建設推進課

4 監査実施期間

令和 6 年 6 月 5 日から同年 12 月 13 日まで

5 監査の方法

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、監査対象部局に対して監査に必要な関係資料の提出を求めるとともに関係職員から意見聴取等を行い、手続の経緯等に関する事実確認や実施事務の適法性について監査を行った。

また、監査請求者である議会から意見聴取等を行い、請求の要旨等の確認を行った。

6 監査の論点

議会からの請求の要旨に基づき、また、「1 監査の前提条件」を踏まえて次の事項を本件監査の論点とした。

- (1) 策定委員会の果たすべき役割はどのようなものと理解すべきか
- (2) 新クリーンセンターの建設候補地の選定事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか
- (3) 基本計画（案）作成業務委託の契約締結事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか
- (4) パブリックコメントの募集事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか
- (5) 本件事案において、内部統制上の不備があったか

第 3 監査の結果

論点(1) 策定委員会の果たすべき役割はどのようなものと理解すべきか
（事実関係）

1 公害紛争処理に係る調停手続の法的な効力について

- (1) 公害紛争処理に係る調停手続が、公害紛争処理法（昭和 45 年法律第 108 号）をはじめとする関係法令等の定めに基づく公害問題解決のための手続の一つであること、ま

た、調停手続の結果、当事者間に合意が成立すれば事件は終結し、当該合意には、民法上の和解契約と同一の効力があることを、総務省のホームページで確認した。

【総務省ホームページ（抜粋）】

・調停手続の結果、当事者間に合意が成立すれば、事件は終結します。当事者間に成立した合意には、民法上の和解契約と同一の効力があります（ただし、裁判上の和解のように強制執行の債務名義とすることはできません。）。

【民法（明治29年法律第89号）（抜粋）】

（和解）

第695条 和解は、当事者が互いに譲歩をしてその間に存する争いをやめることを約することによって、その効力を生ずる。

（和解の効力）

第696条 当事者の一方が和解によって争いの目的である権利を有するものと認められ、又は相手方がこれを有しないものと認められた場合において、その当事者の一方が従来その権利を有していなかった旨の確証又は相手方がこれを有していた旨の確証が得られたときは、その権利は、和解によってその当事者の一方に移転し、又は消滅したものとする。

2 策定委員会の法令上の位置付け、役割について

(1) 策定委員会は、公害調停申請人と奈良市との間で締結された調停調書（奈良県公害審査会平成15年（調）第1号事件、平成17年（調）第1号（参加）事件。以下「公害調停」という。）第1条第1項第1号に基づいて平成18年に設置された組織であり、設置当初は「奈良市ごみ焼却施設移転建設計画策定委員会」と称していたが、平成22年に「奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会」と改称している。

【公害調停（平成17年12月26日締結）（抜粋）】

第1条 被申請人（※1）は、循環型総合リサイクル施設としての新しいごみ焼却施設（以下「新施設」という。）の建設計画をできるだけ早期に策定し、次の手順で本件ごみ焼却施設の移転を実施する。

一 平成18年3月末日までに、新施設を建設するためのごみ焼却施設移転建設計画策定委員会（以下「移転建設計画策定委員会」という。）を設置する。

二～五 （略）

2 （略）

第8条 被申請人は、移転建設計画策定委員会及び市民会議の決定を十分尊重しなければならない。

※1「被申請人」は、「奈良市」を指す。

- (2) 策定委員会は、もともと要綱設置の組織であったが、平成27年の奈良市附属機関設置条例の全部改正に伴い、法第138条の4第3項に基づく附属機関となっていることを確認した。

【地方自治法（抜粋）】

第138条の4 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

2 (略)

3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

【奈良市附属機関設置条例（平成27年奈良市条例第1号）（抜粋）】

(設置)

第2条 執行機関等の附属機関として、別表に掲げる附属機関を置く。

別表（第2条関係）

附属機関の属する執行機関等	附属機関	担任する事務
市長	奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会	奈良市クリーンセンター建設計画の策定等に関する事務

- (3) 策定委員会が果たすべき役割について、公害調停第1条第1項第2号に「用地の選定方法については、公募も視野に入れ、移転建設計画策定委員会において決定する。」と記載されていることを確認した。

【公害調停（抜粋）】

第1条 被申請人は、循環型総合リサイクル施設としての新しいごみ焼却施設（以下「新施設」という。）の建設計画をできるだけ早期に策定し、次の手順で本件ごみ焼却施設の移転を実施する。

一 (略)

二 平成20年3月末日を目標として、新施設の用地の候補地を選定するものとし、用地の選定方法については、公募も視野に入れ、移転建設計画策定委員会において決定する。

三～五 (略)

2 (略)

- (4) 策定委員会が果たすべき役割について、奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会規則（平成27年奈良市規則第39号。以下「策定委員会規則」という。）第2条に「奈良市クリーンセンター建設計画に係る用地の選定及び事業手法の検討に関すること。」などの所掌事務が規定されていることを確認した。

【奈良市クリーンセンター建設計画策定委員会規則（抜粋）】

（所掌事務）

第2条 委員会は、次に掲げる事項を審議する。

- (1) 奈良市クリーンセンター建設計画の策定に関すること。
- (2) 奈良市クリーンセンター建設計画に係る用地の選定及び事業手法の検討に関すること。
- (3) ごみ焼却施設の移転までの間における当該施設の設備及び焼却方法の変更等に関すること。
- (4) その他奈良市クリーンセンターの建設に必要な事項

- (5) 策定委員会が果たすべき役割について、同委員会の協議の場において、建設候補地の選定手続については「市が用地の候補地を選定し、策定委員会は用地の選定方法を決定する」などの発言があったことを確認した。

【第59回策定委員会会議録（令和4年9月）（抜粋）】

・事業主体は市役所であり、使うのは市民であるので、市役所が方針を出すのが本来だと考える。

【第65回策定委員会会議録（令和6年5月）（抜粋）】

・公害調停条項第1条第1項第1号～5号について、誰が行うかの主語が省略されているが、調停条項の作成に関わったものとしての見解では、市が主語だと考えている。そのため、市が用地の候補地を選定し、策定委員会は用地の選定方法を決定するものだと考えている。選定方法とは、平成19年11月に策定委員会が市に提出した中間報告に示した候補地選定における基本条件のことである。

・策定委員会は市を監視するための組織であり、候補地を決めるための組織ではないと認識している。市民等が集った策定委員会において、最終的な候補地を選定する責任を持つことは困難である。

3 附属機関に対する諮問のあり方について

- (1) 一般的に附属機関に対して諮問を行う場合の方法や手順等について、確認した限りにおいて法令等に特段の規定は見当たらず、また、奈良市独自の定めについても策定委員会規則以外には見当たらなかった。

(監査委員の判断)

1 策定委員会の法令上の位置付けについて

策定委員会は、公害調停第1条第1項第1号の規定に基づいて設置された組織であり、もともと要綱を設置根拠としていたが、平成27年に奈良市附属機関設置条例が全部改正された際に法第138条の4第3項を根拠とする附属機関として位置付けられた。

附属機関は、執行機関からの諮問に応じてその行政のために必要な審査、審議又は調査等を実施し、当該諮問に対する答申や作成した資料の提供等を行うものであり、当然のことながら直接住民を対象とした執行権は有しておらず、行政の執行権はあくまで執行機関に属する権限となっている。

ただし、附属機関は、第三者機関とも呼ばれるように、客観的な立場から行政に対して建議し、あるいは意見を述べるなどの役割も担っており、その意見は策定委員会に限らず尊重されるべきものと言える。

2 策定委員会の役割について

本件監査においては、策定委員会の果たすべき役割を明確化しておくことが大きな要件になると考えられるところ、策定委員会規則第2条第2号には「用地の選定及び事業手法の検討に関すること」が所掌事務であると規定されており、一方、公害調停第1条第1項第2号には「用地の選定方法については、公募も視野に入れ、移転建設計画策定委員会において決定する。」と記載されている。これらの規定をどのように解釈するかについては様々な意見があり、おおむね策定委員会は建設候補地を「選定」する機関であるとの意見と、単に「選定方法」を決定する機関であるとの意見に大別されている。

このことについて過去の策定委員会における協議の経緯を見てみると、策定委員会が設置された当初は現に同委員会が建設候補地の絞り込み作業を実施していたことが、後述する「論点(2)」の(事実関係)1-(1)で確認できており、このような事実を見ると、同委員会は建設候補地を「選定」する機関であると捉えることもできる。しかしながら、

(監査委員の判断)1でも述べたように、附属機関はあくまで執行機関からの諮問に対して答申を行うことが本来の役割であり、最終的な決定権限は市にある。このことを考えれば、策定委員会が過去に行ってきた選定手続は、あくまで市が建設用地を決定するための前段階としての協議と捉えるべきであり、そもそも同委員会設置のきっかけとなった公害調停第1条には、選定方法は策定委員会が決定する旨の記載がある((事実関係)2-(3))。以上のことから、策定委員会は、本来的には建設候補地の選定方法を定める組織として設置されたものと解することが適当と考えられる。

このことについては、複数の策定委員会委員が、過去の協議の場で「事業主体は市役所であり、使うのは市民であるので、市役所が方針を出すのが本来だ」、あるいは公害調停第1条規定の主語は市であるとした上で「市が用地の候補地を選定し、策定委員会は用地の選定方法を決定するもの」などと発言しており((事実関係)2-(5))、当該委員においても、建設候補地の選定主体は市であり、策定委員会はあくまで選定方法を答申する機関と捉えていることがうかがえるところである。

策定委員会の役割については以上のとおりであるが、このことについては、「3 策定委員会に対する諮問のあり方について」において、別の観点から改めて検討することとする。

なお、公害調停第8条には、「被申請人（注：奈良市）は、移転建設計画策定委員会（中略）の決定を十分尊重しなければならない。」とあり、その趣旨については、建設用地の決定権限はあくまで市にあるものの、同委員会が第三者機関として客観的な立場で候補地の選定手続に関わることにより、市が独断で事業を進めることがないようけん制する役目を担っていると解釈することができる。

3 策定委員会に対する諮問のあり方について

本件監査においては、策定委員会に対する諮問のあり方がどうあるべきかについても明らかにしておく必要があると考えられるため、市がどのような諮問方法を採用すべきであったのかについても検討し、次のとおり判断した。

（監査委員の判断）1でも述べたように、附属機関は執行機関からの諮問に応じて答申等を行うことが本来の役割であり、直接住民を対象とした執行権は有していない。したがって、一般的に市が附属機関に対して行う諮問は、市が何らかの決定行為を行うに際して第三者に客観的な意見を求めるための行為と解されるわけであるが、その諮問の方法について法令等の定めがないか確認したところ、（事実関係）3-1のとおり、特段の規定は見当たらなかった。このため、市が附属機関に諮問を行うに当たって、どのような事項をどのように諮問するかは結局のところ市の裁量に委ねられるべきものと解される。

以上のことから、前述の（監査委員の判断）2において、「策定委員会は、本来的には建設候補地の選定方法を定める組織として設置されたものと解することが適当」とは述べたものの、本件事案に関する諮問を行うに際しては、時宜に応じた情勢判断等を踏まえ、市が諮問する時期や方法も含めて個別具体的に決定すればよいと考えられる。

論点(2) 新クリーンセンターの建設候補地の選定事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか

（事実関係）

1 候補地選定手続の経緯について

(1) 東里地区を建設候補地とした際の選定手続の経緯

過去における候補地選定手続の経緯は次のとおりであり、平成25年3月、建設候補地が東里地区内に所在する2か所の土地に絞り込まれていたことを確認した。

【過去の候補地選定手続の経緯】	
平成17年12月	計20回の調停期日及び市議会の議決を経てごみ焼却施設の移転を趣旨とした調停成立
平成18年2月	第1回奈良市ごみ焼却施設移転建設計画策定委員会（現奈良市クリーンセ

	ンター建設計画策定委員会) 開催
平成 19 年 11 月	策定委員会から 15 か所の移転候補地の選定を主な内容とした報告 (ごみ焼却施設移転建設計画の策定 (中間報告)) が、提出される。
平成 20 年 4 月	建設候補地を 15 か所から 9 か所に絞り込み
平成 21 年 11 月	建設候補地を 9 か所から 4 か所に絞り込み
平成 23 年 3 月	建設候補地を 4 か所から 2 か所に絞り込み 策定委員会から「奈良市クリーンセンター建設候補地の選定について (報告)」 (最終検討結果) が、提出される。
平成 25 年 3 月	市として建設候補地を東里地区内の中ノ川町又は東鳴川町地内とする旨を決定
平成 29 年 7 月	東里地区での建設計画断念を表明

(2) 七条地区を建設候補地とした際の選定手続の経緯

七条地区を建設候補地とすることについて、次のような経緯があったことを確認した。

もともと七条地区については、奈良県北部所在の複数の市町によるごみ処理の広域化を前提に候補地とされたものであったが、広域化の取組が頓挫した後も引き続き候補地とされたものであった。

また、奈良市単独で施設整備することとなって以降も、策定委員会において、七条地区については計 7 回、追分地区については計 4 回、それぞれの地区を建設候補地とすることの是非について協議され、第 64 回策定委員会で「七条地区を市が選んだのであれば是認するとの姿勢であったかと思う。」との総括がなされていた。

【七条地区選定の経緯】	
平成 28 年 8 月	第 56 回策定委員会開催 移転建設事業が膠着化する中、ごみの区域外処理や広域処理に関する調査を進めることについて提言あり
平成 29 年 7 月	東里地区での建設計画断念を表明
平成 29 年 10 月	奈良市自治連合会による建設候補地の公募実施 2 か月間実施し、応募なし
平成 30 年 2 月	大和郡山市、生駒市及び平群町が開催するごみ処理広域化の検討を行う合同勉強会に参加 (第 4 回目以降)
平成 30 年 12 月	奈良県北部地域におけるごみ処理広域化に関する 5 市町合同勉強会中間報告書発行
令和元年 10 月	七条地区自治連合会と協議 以降、30 回にわたり地元協議を実施
令和元年 12 月	ごみ処理広域化を視野に入れ、新クリーンセンター建設候補地を七条地区

	に絞り込んだ旨、市長が議会答弁
令和3年4月	奈良県北部地域におけるごみ処理広域化に関する合同勉強会報告書（奈良市・大和郡山市・斑鳩町）発行
令和4年8月	斑鳩町がごみ処理広域化合同勉強会から離脱 これにより新クリーンセンターは奈良市単独で整備することとなる。
令和4年9月	第59回策定委員会開催 斑鳩町がごみ処理広域化合同勉強会から離脱したことを報告 奈良市単独の候補地について意見交換 以降、第59回から第65回までの計7回の策定委員会において、七条地区を候補地とすることについて協議
令和5年1月	追分自治会からクリーンセンター建設の誘致要望書の提出あり 以降、第60回から第63回までの計4回の策定委員会において、追分地区を候補地とすることについて協議
令和5年8月	第64回策定委員会開催 「七条地区を市長が不退転の決意で進めるのであれば、見守る。」「七条地区については当策定委員会として介入は慎むべき。」などの発言があり、最終的に「七条地区を市が選んだのであれば是認するという姿勢であったかと思う。」と総括される。
令和6年5月	第65回策定委員会開催 市が、七条地区で、事業を進めることが是認される。

2 公害調停における300メートル以内規定について

(1) 公害調停第2条に次のような規定があることを確認した。

<p>【公害調停（抜粋）】</p> <p>第2条 被申請人は、本件ごみ焼却施設の移転場所については、奈良市全域の中から300メートル以内に学校、幼稚園、保育園及び病院がなく、住居専用地域（都市計画法）に近接しない場所の中から、環境への影響、周辺住民との共存及びごみ収集の効率面等も考慮しながら適地を選定する。</p> <p>新施設は、循環型社会形成に資する施設と位置づける。</p>
--

(2) 公害調停における300メートル以内規定について、策定委員会において次のような発言があったことを確認した。

<p>【第58回策定委員会会議録（令和3年10月）（抜粋）】</p> <p>・（七条地区を建設用地とすることについて）学校及び病院の関係者が建設を承諾されるのであれば、調停条項に言及する必要はないと思う</p>
--

【第 61 回策定委員会会議録（令和 5 年 3 月）（抜粋）】

・300mの問題は、現清掃工場の建設当時、ダイオキシンがどの程度排出されるか詳しいデータがない中で問題として挙げたものである。この300m問題については、策定委員会ではなく、現清掃工場周辺の住民と話し合うことが先決である。

・300mの問題については、公害調停の内容を尊重するという前提で、ダイオキシンの問題が今は変化している旨の説明、言い方をすることはできるかと思う。

【第 63 回策定委員会会議録（令和 5 年 5 月）（抜粋）】

・（七条地区が）公害調停条項に抵触するかであるが、候補地として諮ることは問題ないと解釈している。

【第 64 回策定委員会会議録（令和 5 年 8 月）（抜粋）】

・公害調停第 2 条について、七条地区と約束したわけではないので当該地区との契約責任はない。他方で、契約責任はなくとも人権侵害をしてはならず、公害の有無、300m以上離す必要性、養護学校の生徒の精神面での問題など人権侵害がないことを総合的に議論していかなければならない

・七条地区で進めるのなら、地元の意見、思いを受け止めて、自分たちならこういうものが実現できるという対話の時間を持つべき。

・全条項は遵守すべき、市民との約束との認識

(3) 七条地区における建設候補地の 300 メートル以内に奈良県立奈良養護学校が所在していることを確認した。

(4) 奈良県立奈良養護学校については、移転することが公表されていることを確認した。なお、公表は令和 5 年 12 月に行われており、市が七条地区を建設候補地とした後であったが、市からは、県立学校再編について、公表以前から奈良県の所管課と情報交換を行っていた旨の説明があった。

(監査委員の判断)

1 建設候補地の選定手続について

(1) これまでの選定手続の経緯

監査請求書には、市が新クリーンセンターの建設候補地の選定に当たり、法的効力を有する契約行為である公害調停を遵守せず、附属機関への諮問答申を怠り、独善的に建設候補地を選定したとの意見が述べられている。このため、これまでに市が行った建設候補地の選定に関する取組を確認したところ、次のような経緯が見て取れた。

ア 東里地区の選定手続

(事実関係) 1-(1)でも確認したとおり、当初、建設候補地の選定手続は策定委

員会が中心となって進められており、平成 19 年 11 月には 15 か所の移転候補地の選定を主な内容とする中間報告がなされ、その後、平成 23 年 3 月には東里地区内の 2 か所にまで絞り込みがなされて市に報告されている。市はこのような答申を受け、執行機関として、当該地区が建設候補地として適地と判断したものと見られ、その後、建設用地の確定に向けて本格的な地元調整に着手したが、結果的に当該調整は不調に終わり、最終的に平成 29 年 7 月には策定委員会が答申した東里地区内での建設を断念するに至っている。

イ 七条地区の選定手続

その後、(事実関係) 1-(2)で確認したように、市はごみ処理の広域化に関する課題に取り組むため、大和郡山市、生駒市及び平群町が実施していた合同勉強会に参加することとなり、同勉強会で協議する中で新たに七条地区を建設候補地とする案が浮上し、令和元年 12 月議会では同地区を候補地とする旨の答弁を行うに至っている。

ところが、この勉強会に参加していた市町の離脱が相次ぎ、令和 4 年 8 月にはごみ処理の広域化の取組自体が頓挫することになるわけであるが、七条地区については引き続き奈良市単独の候補地として検討され、同委員会における計 7 回の協議を経て最終的に是認するとの回答を得ることとなる。

(2) 建設候補地の選定手続における適法性について

前述のように、監査請求書には、「附属機関への諮問答申を怠り」との記載があり、また、七条地区における選定手続は市が独善的に行ったとして、その手続の正当性に疑義を呈する意見が述べられている。これは、前述の東里地区と七条地区の選定手続の相違に着目し、建設候補地の選定手続はあくまで東里地区選定時のように策定委員会主導で行われるべきであり、七条地区選定の際のように市の提案に対して「是認」を求める諮問方法は不適切であるとの趣旨と解される。このため、監査委員は同意見について検討し、次のとおり判断した。

「論点(1)」でも述べたように、監査委員としては、一般的に附属機関に対する諮問のあり方について特段の定めがないことを確認しており、本件事案に関する諮問を行うに際しては、市が諮問する時期や方法を含めて個別具体的に決定すればよいとの考えに至っている。以上のことから、本件事案のように特定の地区を協議の対象とし、建設候補地として「是認」を得た諮問のあり方が適法性を欠く手続と呼べるほどの根拠はないと考える。

また、(事実関係) 1-(2)でも確認したように、七条地区を建設候補地とすることについては、策定委員会において計 7 回にわたって協議されており、この点から見ても、市が附属機関への諮問を怠ったとは言い難いと考ええる。

2 公害調停における 300 メートル以内規定について

監査請求書に「公害調停を遵守せず」との記載があることについて、文章上は市が附属機関への諮問答申を怠ったとの意見に関連するものと考えられるが、「議会による監査請求の骨子」を見ると、公害調停第 2 条に抵触する七条地区を建設候補地とした市の判断に対する疑義が記されている。このため、監査委員は、300 メートル以内規定の遵守に関する問題についても請求内容に含まれるものと理解し、公害調停第 2 条の記載事項を確認した上で、その解釈について検討することとした。

ア 公害調停の法的拘束力について

(事実関係) 2-③で確認したように、建設候補地となっている七条地区内には奈良県立奈良養護学校が所在している。また、「論点(1)」の(事実関係) 1-①でも確認したように、公害調停の記載事項は民法上の和解契約と同一の効力を有することが確認できている。

監査請求書等に記載の意見は、このような事実と調停条項が持つ法的効力に着目し、本件事案に係る市の建設候補地選定手続の正当性に疑義を呈しているものと推察されるところであるが、監査委員としては、公害調停が公害調停申請人と市との間で合意のあった事項を取りまとめたものである以上、その合意によって生じる法的拘束力は、あくまでも当事者間における権利義務にのみ及ぶものとする。したがって、当該拘束力が七条地区において当然に発生するものとは言えず、結果的に公害調停第 2 条の規定をそのまま七条地区に当てはめて判断することはできないと考えられる。

以上のことから、市が公害調停第 2 条の記載事項を遵守していないと断定することはできない。

なお、(事実関係) 2-②でも確認したように、第 64 回策定委員会において、同委員会委員が「公害調停第 2 条について、七条地区と約束したわけではないので当該地区との契約責任はない。」と発言していることから、当該委員においても監査委員と同様の見解を有しているものと推察される。

イ 手続途中の未確定な事務の監査について

ここまで公害調停の法的拘束力に関して検討してきたところであるが、仮にこの公害調停第 2 条の効力が七条地区にまで及ぶと考えた場合にどのような結論が得られるのかについても検討し、次のとおり判断した。

「第 2-1 監査の前提条件」でも述べたように、そもそも建設用地は未だ選定作業途中にあって確定したものではない。また、建設候補地の 300 メートル以内に所在する奈良県立奈良養護学校は移転することが公表されているものの((事実関係) 2-④)、具体的な移転の時期等については不明な状況にある。さらに本件監査手続が開始されてからも、建設候補地の選定手続をめぐる状況は変化してきており、今後どのような経緯を経てどのような結論が導き出されるのか予測できない状況にある。

以上のような状況に鑑みると、将来的な結末が不透明な未完結の事務について、その適法性を現段階で判断することはできないとの結論に至った。

以上のように検討した結果、市が行った建設候補地の選定事務に適法性を欠く手続があったと言ふことはできない。

3 300メートル以内規定に関する意見

「2 公害調停における300メートル以内規定について」において、前述のように判断したところではあるが、市が、一般市民である公害調停申請人を相手方とし、施設整備に関する重要な条件について約束を交わした事実については重く受け止める必要があると考える。したがって、道義的には同約束を尊重した上で建設候補地の選定手続を行うとともに、候補地周辺住民等との協議を進めることが求められるものと言える。

なお、(事実関係) 2-(2)でも確認したように、第64回策定委員会において、同委員会委員が、周辺住民との対話の重要性について発言していることから、当該委員においても監査委員と同様の見解を有しているものと推察される。

論点(3) 基本計画(案)作成業務委託の契約締結事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか

(事実関係)

1 契約の目的について

(1) 基本計画(案)策定業務委託を含む「新クリーンセンター建設に係る新たなPPP導入プロセス検討アドバイザー業務等委託」(以下「本件委託契約」という。)については、行政が基本条件を提案しそれを実現するために民間が参画する従来型のPFI方式ではなく、事業開始当初から民間のアイデアを積極的に採用しようとする新たなPPP方式の導入を目的とするものであった。また、地元住民等から施設のコンセプトや機能等について具体的な案の提示を求める声が多かったため、具体的な事業計画を明示できる資料を早急で作成することも目的としていた。

なお、これらの業務は市が実施する他の環境施策(「奈良市地球温暖化対策庁内実行計画(第5次)」及び「奈良市ゼロカーボン戦略アクションプラン」)の策定業務委託と足並みをそろえる必要があったため、同時期に4件の業務を同一事業者へ委託しており、その契約方法としては、法施行令第167条の2第1項第6号に基づく随意契約(以下「6号随契」という。)により行われていた。

【新クリーンセンター建設に係る新たな PPP 導入プロセス検討アドバイザー業務等委託契約(新クリーンセンター施設整備基本計画(案)策定業務を含む。)]

施行起案日：令和5年9月25日(同日決裁)

契約相手方：EYストラテジー・アンド・コンサルティング株式会社

契約日：令和5年9月29日

<p>履行期間：令和5年9月29日から令和6年3月22日まで</p> <p>契約金額：27,362,500円（税込み。当初） 32,587,500円（税込み。変更後）</p> <p>契約方法：6号随契</p> <p>契約目的：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・移転建設候補地の検討が始まってから約17年間の歳月が過ぎたにもかかわらず、未だ建設候補地が確定していない状況にある。 ・最も古い炉は稼働開始後41年経過している。そのため、現工場の維持管理に係る費用は毎年上昇を続け、本市財政を圧迫していることに加え、故障による施設稼働停止により正常なごみ処理の運営を行うことが困難となっている。 ・移転先の住民に対して具体的な事業コンセプトを示すことができず、住民理解の醸成は困難を極めている。 ・こうした状況において事業を進展させるためには、（中略）新たなPPP/PFI導入プロセスの検討が必要である。

2 本件委託契約の締結経緯等について

(1) 本件委託契約が締結された経緯が、次のとおりであったことを確認した。

また、本件委託契約が、令和5年8月に開催された第64回策定委員会において、「七条地区を市が選んだのであれば是認するという姿勢であったかと思う。」と総括された後、同年9月に締結されていることを確認した。

【本件委託契約手続をめぐる経緯】	
令和4年3月	市議会において、クリーンセンター建設事業の経費として9,542万円の予算を可決
令和4年8月	斑鳩町がごみ処理広域化合同勉強会から離脱
令和4年9月	第59回策定委員会開催 斑鳩町がごみ処理広域化合同勉強会から離脱したことを報告 奈良市単独の候補地について意見交換
令和5年1月	追分自治会からクリーンセンター建設の誘致要望書の提出あり
令和5年3月	奈良市単独で施設整備することとなったことに伴い、基本計画(案)の策定業務、PFI等導入可能性調査等の経費として4,300万円を繰越
令和5年5月	第63回策定委員会において、基本構想(案)について審議
令和5年6月	市長が、市議会において七条地区の奈良養護学校の移転について言及
令和5年8月	第64回策定委員会開催 「七条地区を市長が不退転の決意で進めるのであれば、見守る」、「七条地区については当策定委員会として介入は慎むべき。」などの発言があり、最終的に「七条地区を市が選んだのであれば是認するという姿勢であったかと思う。」と総括される。

令和5年9月	新クリーンセンター建設に係る新たな PPP 導入プロセス検討アドバイザー業務等委託契約（基本計画（案）策定業務を含む。）を締結
令和5年12月	知事が奈良県立奈良養護学校を移転建替える旨を公表
令和6年3月	基本計画（案）完成
令和6年3月	基本計画（案）に関するパブリックコメント募集手続を開始

3 6号随契の方法により本件委託契約を締結したことについて

(1) 随意契約の根拠法令が、次のとおりであることを確認した。

【地方自治法（抜粋）】

（契約の締結）

第 234 条 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、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、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。

3～6 （略）

【地方自治法施行令（抜粋）】

（随意契約）

第 167 条の 2 地方自治法第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一 （略）

二 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。

三～五 （略）

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

七～九 （略）

2～4 （略）

(2) 奈良市随意契約ガイドラインにおける6号随契に関する記載内容が、次のとおりであることを確認した。

【奈良市随意契約ガイドライン（抜粋）】

6-6 競争入札に付することが不利と認められるとき（第6号）

1 概要

手続、時間又は人件費その他のコストを考慮し、競争入札に付することが総合的に不利となる

ことが認められれば、随意契約によることができる要件となる。具体的には、第2号（※1）のように見積書を徴取できる者が1人しかない場合で、その唯一性を明確に説明することが困難なときに、上記の要件が認められるのであれば6号を適用することができる。

※1 法施行令167条の2第1項第2号を指す。

- (3) 本件委託契約を随意契約の方法で締結したことについて、起案文書で確認したところ、おおむね次のような理由で6号随契を選択していたことを確認した。

【随意契約の理由書（要約）】

- ・事業を進展させるためには、一定程度計画内容が決定した際に民間事業者から意見を聴取する、従来の「マーケットサウンディング型」の PPP/PFI 導入プロセスだけでなく、民間事業者に提案インセンティブを付与できる「選抜・交渉型」の手法を組み合わせるなどの検討が必要
- ・PFI 等導入可能性調査業務と新クリーンセンター施設整備基本計画（案）策定業務を同一事業者が実施することで、早期に事業スキームを整理できる。
- ・新クリーンセンターは、奈良市地球温暖化対策庁内実行計画や奈良市ゼロカーボン戦略（環境政策課所管）の「施策（アクション）の立案」において中核となる施設であり、同一事業者へ一括して委託することで新クリーンセンター建設事業とゼロカーボン戦略の施策の内容の整合性を図ることができる。
- ・それぞれの業務（PPP/PFI 導入可能性調査業務及び新クリーンセンター施設整備基本計画（案）策定業務並びに地球温暖化対策庁内実行計画策定業務及びゼロカーボン戦略アクションプラン策定業務）において重複する作業、業務打合せを省くことで経費節減についても見込める。

- (4) (3)に加えて、6号随契の方法を採った理由について、市に対して文書質問等を行ったところ、次のような回答及び説明があった。

【市への質問に対する回答】

(質問)

「新クリーンセンター施設整備基本計画（案）策定業務」を含む「新たなPPP導入プロセス検討アドバイザー等業務」並びに環境政策課所管の「奈良市地球温暖化対策庁内実行計画（第5次）策定業務」及び「奈良市ゼロカーボン戦略アクションプラン策定業務」について、まとめて同一時期、同一事業者に委託されている。

これらの契約については、全て6号随契により締結されているが、これら4件の業務をまとめて入札に付すことはできなかつたのか教えてほしい。

(回答)

現施設の老朽化により一刻も早く新クリーンセンターの整備を進める必要があるほか、新たなPPP導入プロセス検討アドバイザー等業務が国の交付金対象事業となっているため、年度内に業

務を完了する必要があるなど厳しい時間的制約があった。

(中略)

契約の相手方はPPP分野において抜きんできた実績やノウハウがあり、他社に先駆けて新たなPPPスキームを開拓するなど、長年困難を極めた住民理解の醸成や現工場が一刻の猶予もない状況において、関連するこれらの業務において、従来手法に捉われず本市の実情にあった内容を早急にまとめあげることができる点、県域水道一体化の参加可否の議論において早急に結論をまとめた実績がある点、早期に建設予定地を確定するために住民説明会を令和5年中に実施する必要があるなど厳しい時間的制約がある中で、年内の中間報告、今年度中の計画策定が可能な事業者であることから、入札に付すことが総合的に不利となると考え、随意契約を締結した。

【関係職員からの聴き取り】

・斑鳩町の離脱が明らかとなったのは令和4年8月であるが、その後も七条地区を奈良市単独の候補地とすることは是非や迫分自治会からの誘致要望に関する協議が行われていたため、直ちに本件委託業務の発注はできなかった。

・策定委員会から是認の回答が得られたのが令和5年8月であったため、それを踏まえて同年9月に委託契約を締結するしかなかった。

・本件業務は、令和4年度予算に基づく事業であり、また、同年度の国の循環型社会形成推進交付金対象事業でもあったため、2年連続の繰越処理ができないことから、どうしても令和5年度中に執行する必要があるなどの時間的制約があった。

・以上のことから、本件業務については、契約が可能となった令和5年9月から翌年3月までの半年間で業務を完了する必要がある、契約までの時間短縮のためにも入札手続を採ることは困難であった。

(5) 市から回答のあった国庫交付金の内容が、次のとおりであったことを確認した。

また、毎年行われる要望額調査に係る調査要領を見ると、不用額が発生した場合は、次年度以降の配分において考慮されることが明記されていた。

【循環型社会形成推進交付金の概要】

対象事業：新クリーンセンター建設に係る新たなPPP導入プロセス検討アドバイザー業務等
委託（基本計画（案）策定業務を含む。）

対象金額：27,362,500円（対象事業委託料）

交付金額：9,120,000円（交付率1/3）

収 納 日：令和6年4月26日

【(循環型社会形成推進交付金等の要望額調査における)調査要領(令和4年4月20日環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課発出)】

・要望額と執行額との間に著しい乖離があり、多くの不用を出した場合には、当該市町村の次年

度以降の配分において考慮するものとする。

・予算の最大限有効な執行及び今後の予算縮減の回避の観点から、年度末時点において不用を出すことのないよう、最大限の努力をお願いしたい。

(6) 予算及び国庫交付金の繰越処理に係る法規定が次のようなものであることを確認した。

【地方自治法（抜粋）】

(繰越明許費)

第 213 条 歳出予算の経費のうちその性質上又は予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについては、予算の定めるところにより、翌年度に繰り越して使用することができる。

2 前項の規定により翌年度に繰り越して使用することができる経費は、これを繰越明許費という。

(予算の執行及び事故繰越し)

第 220 条 普通地方公共団体の長は、政令で定める基準に従つて予算の執行に関する手続を定め、これに従つて予算を執行しなければならない。

2 (略)

3 繰越明許費の金額を除くほか、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。ただし、歳出予算の経費の金額のうち、年度内に支出負担行為をし、避けがたい事故のため年度内に支出を終わらなかつたもの（当該支出負担行為に係る工事その他の事業の遂行上の必要に基づきこれに関連して支出を要する経費の金額を含む。）は、これを翌年度に繰り越して使用することができる。

【行政実例（昭和 33 年 6 月 16 日 自丁行発第 108 号 行政課長回答）】

質問者：島根県出納長

(問)

一 繰越した予算は、一般予算と区別して整理する必要があるがその執行及び会計事務の手続は、翌年度一般予算と同様に処理して差支えないものと解するがどうか。又繰越した予算の執行は翌年度限りであると解するがどうか。

二 (略)

(答)

お見込のとおり。

※以上の内容は地方自治体に関するものであるが、国においても同様の取扱いとなる。

【関係職員からの聴き取り】

歳出予算繰越事務手続説明会での近畿財務局の説明は、以下のとおりであった。

繰越処理自体が、気象の関係や社会的条件の変化等の外的要因においてのみ認められるものであり、ことに事故繰越については、繰越承認日以降に発生した事由であり、かつ、東日本大震災等の大規模災害、新型コロナウイルスの感染症拡大による影響に伴う社会的事由を要因とする場合に限り認められているものである。

4 契約相手方の選定方法について

- (1) 本件委託契約の相手方については、次のような理由で選定されていることを確認した。

【随意契約の理由書（要約）】

- ・ 今回の委託先は、我が国において、空港・下水道・ガス事業の多種多様な業種において新たな PPP/PFI 事業の第 1 号案件の受注経験を有しているコンサルタント事業者である。
- ・ (今回の委託先は、) 本市の圏域水道一体化に係る検討支援業務において精緻なシミュレーションを実施し、圏域水道一体化に参加するよりも本市単独経営の方が有利であることを示すなど本市財政状況に精通している。

【関係職員からの聴き取り】

- ・ 契約前、複数のコンサルタント事業者から業務内容に関する聴き取りを行ったところ、本件委託相手方から他社に比べて斬新、かつ、丁寧な提案がもられたこと。(なお、市は事業者からの聴き取りを行う中で、本件委託契約を締結するに当たり、本市において課題となっている住民理解の醸成を図るために新たな PPP 方式の導入を検討することとした。)
- ・ 本件委託相手方が、空港・下水道・ガス事業といった多種多様な分野において日本初の新たな PPP/PFI 事業の導入に携わったコンサルタント事業者であるなど、PPP 分野において抜きん出た実績やノウハウを持つ事業者であったこと。
- ・ 本件業務を委託するに当たり、半年という短いスケジュールで成果品を提出できる能力を有すること。(本件委託相手方については、圏域水道一体化に係るシミュレーション業務を限られた作業期間でまとめあげた実績あり)

- (2) 本件委託契約の締結に当たり、市は複数の事業者から参考見積りを提出させており、その内容は次のとおりであった。

【新たな PPP 導入プロセス検討アドバイザー業務等 参考見積りの状況】

見積りの内容は、あくまで一般的条件(時間的制約に関する条件を設けておらず、また、新たな事業スキームの検討を行うなどの成果を求めているもの)で算出されており、加えて、基本計画(案)策定業務に係る費用は含まれていない。

1	EYストラテジー・アンド・コンサルティング(株)	8,085,000円(税込み)
2	A社	8,580,000円(税込み)
3	B社	15,176,700円(税込み)

別途、基本計画(案)策定業務に関する参考見積りを徴取しているが、あくまでサブ事業であるため参考にした程度の取扱い。ただし、契約前に本件委託相手方から提出のあった見積書によれば、こちらも同相手方が他社と比較して安価な価格を提示していた。

1	EYストラテジー・アンド・コンサルティング(株)	19,277,500円(税込み)
2	C社	23,540,000円(税込み)
3	D社	24,200,000円(税込み)
4	E社	14,676,090円(税込み)

※ E社については、員数のみの計上で一般管理費、原価等を含まない額である。なお、C社及びD社の一般管理費、原価等の平均値は約1,240万円

(監査委員の判断)

1 本件委託契約が適法性を欠く手続を前提としているかについて

監査請求書には、瑕疵のある行政事務により建設候補地とされた地区を前提とする基本計画(案)の策定業務委託について、その対価を支払ったことの正当性について監査を求める旨の意見が述べられている。このため、このことについて次のとおり判断した。

「論点(2)」でも述べたように、市が行った建設候補地選定に係る諮問等の手続において適法性を欠く手続があったとは認められなかったことから、本件委託契約が適法性を欠く手続を前提とする契約と言うことはできない。

2 6号随契の方法により本件委託契約を締結したことについて

議会からの意見聴取の場において、本件委託契約を6号随契の方法で締結しているのは不適正であるとの意見があった。このため、市が随意契約を選択した理由について確認し、その上で次のように判断した。

(1) 市からの説明の概要

ア 契約の目的について

そもそも本件委託契約の本来の目的は、(事実関係)1-(1)及び3-(4)でも確認したように新クリーンセンター建設事業の一刻も早い進展を図るため、行政が基本条件を提案しそれを実現するために民間が参画する従来型のPFI方式ではなく、事業開始当初から民間のアイデアを積極的に採用しようとする新たなPPP方式を導入しようとするものであった。市がこのような新方式を導入しようとしたのは、(事実関係)4-(1)でも確認したように、市が複数の事業者から聴き取りを行い、その上で

新クリーンセンター建設事業に関する住民理解が進まないという課題を克服するため、民間の意見を積極的に取り入れる新方式を採用しようとしたことによるものであった。また、これに加えて、新施設のコンセプトや機能等について具体的な案の提示を求める声が多かったため、より具体的な事業計画を明示できる資料を早急に作成することも目的の一つとしていた。

イ 本件委託契約に係る予算及び国庫交付金について

以上のような本件委託契約に関する予算については、もともと令和4年度予算として計上されたものであるとともに、(事実関係) 3-(4)でも確認したように、同年度の国の循環型社会形成推進交付金対象経費でもあった。

本件委託契約については、本来なら令和4年度中に執行されるはずの業務であったが、当時のごみ処理の広域化による施設整備を前提とした手続を行っていたところ、斑鳩町の動向が不透明な状態が続いていたことから同年度前半での契約手続を行うことはできなかった。また、斑鳩町の離脱が明らかとなったのは令和4年8月であったが、その後も奈良市単独の建設候補地の選定作業に時間を要したため契約手続を行えない状態が続き、結果的に令和4年度予算及び交付金は令和5年度に繰り越されることとなった。

本件委託契約については、以上のような経緯を経た上で、最終的に令和5年8月開催の第64回策定委員会において「七条地区を市が選んだのであれば是認するという姿勢であったかと思う。」((事実関係) 2-(1))と総括されたことを受け、ようやく本件委託契約の締結に向けて手続を開始することになったわけであるが、(事実関係) 3-(6)でも確認したように、前述の予算及び交付金は、2年連続の繰越処理が認められるものとは考えられなかったため、市はどうしても令和5年度中に予算執行する必要があるという時間的制約を抱えることとなった。

以上のような事情により、市は令和5年9月から令和6年3月までの半年間で業務を完了する必要があったため、契約までの時間短縮のためにも入札の方法を採ることはできなかったと主張している。

(2) 6号随契の方法を採ったことの適法性について

このような経緯を経て行われた本件委託契約が、随意契約に関する法令等の規定((事実関係) 3-(1)及び(2))に該当するかどうかであるが、本来、市が行う契約は、競争入札により相手方を決定することが大前提であるところ、前述のように実務上においては入札に付する時間的余裕がない場合が現に存在する。今回の事例においても原則にのっとり入札手続を行っていたとすると、令和5年度内に予算の執行ができず、結果的に国からの交付金9,120,000円を受け取れなかった可能性は極めて高かったと考えられる((事実関係) 3-(5)及び(6))。

また、この交付金については、一旦交付決定がなされた経費に不用額が生じた場合は、提出済みの事業計画の見直しが求められるだけでなく、(事実関係) 3-(5)で確認したように、次年度以降の配分において考慮され、結果的に減額決定される可能性も

あったことから、単に令和5年度のみにとどまらず、今後行われる事業全体の交付金収入に影響を及ぼすおそれがあったと考えられる。

以上のような状況下において、市は、一刻も早く事業を推進し、かつ、交付金を確実に受け取れるようにするために随意契約の方法を採ったものと考えられるところである。このような事情に鑑みれば、市において作成されている奈良市随意契約ガイドラインの記載事項（(事実関係) 3-(2)）に照らし、市が本件委託契約について競争入札に付することが総合的に不利と判断したことについて、これを直ちに適法性を欠く手続と断定することはできないと考えられる。

3 事業者選定のあり方について

このように、市が入札ではなく随意契約の方法を採ったことについては一定の理解ができるものの、前述のガイドラインの「1 概要」には、「第2号（注：法施行令第167条の2第1項第2号を指す。）のように見積書を徴取できる者が1人しかない場合で、その唯一性を明確に説明することが困難なときに、上記の要件が認められるのであれば6号を適用することができる。」との記載があり（(事実関係) 3-(2)）、本件業務を委託できる事業者が他にいなかったのかとの疑念が残る。

このため、本件委託契約を随意契約の方法で締結するに当たり、どのような方法で本件委託相手方を選定したかについても確認したところ、(事実関係) 4-(1)のとおり、次のような理由が認められた。

ア 複数のコンサルタント事業者から業務内容に関する聴き取りを行ったところ、他社に比べて斬新、かつ、丁寧な提案がもられたこと。

イ 空港・下水道・ガス事業の分野において、日本初の新たなPPP/PFI事業の導入に携わったコンサルタント事業者であるなど複数の実績を有する事業者であったこと。

ウ 半年という短いスケジュールで成果品を提出できる能力を有すること。

これらの理由を見る限り、市は、複数の事業者から業務内容等に関する聴き取りを行い、新たなPPP方式の導入を実現できる事業者について検討し、その上でPPP分野において複数の実績を有するとともに、時間的な制約を解決できる見込みのある事業者を選定したものと考えられる。

結果として本件委託相手方が本件業務を任せられる唯一の事業者と断定し得るのかどうか証明は難しいところであるが、少なくとも市が明確な目的意識を持って、より適正な事業者選定を行えるよう努めていたことについては確認できた。

なお、市は(事実関係) 4-(2)のとおり、本件委託契約の締結に当たって複数の事業者から参考見積りを提出させている。このため、同見積書を確認したところ、最終的に市が契約した相手方が他社と比較して安価な価格を提示していたことを確認した。

ここで取り上げた参考見積りは、あくまで一般的条件（時間的制約に関する条件を設けておらず、また、新たな事業スキームの検討を行うなどの成果を求めていないもの）で算出されているため、より実際に近い条件で見積書を提出させた場合、どのような額が提示されていたか不明な点はある。しかしながら、前述のように他社と比較して安価

な価格提示がなされている以上、本件委託業務の契約額が不当なものであったとは考えられず、市は入札こそ行わなかったものの可能な限り契約額を抑制できる選択をしていたものと認められる。

以上のことから、本件委託契約に関する事務について、これを直ちに適法性を欠く手続とするほどの判断はできないと考えられる。

論点(4) パブリックコメントの募集事務において、何らかの適法性を欠く手続があったか(事実関係)

1 パブリックコメント募集手続の概要について

(1) 基本計画(案)のパブリックコメント募集手続が、次のような手順で実施されていることを確認した。

【新クリーンセンター施設整備基本計画(案)のパブリックコメント募集手続の概要】

- ・令和6年3月22日 基本計画(案)作成業務委託の成果物納品
- ・令和6年3月27日 パブリックコメント募集起案
- ・令和6年3月29日 同決裁
- ・実施時期 令和6年3月29日から同年5月31日まで
- ・実施内容 基本計画(案)に対する意見募集
- ・意見提出通数1,859通、意見総数4,823件

2 建設用地が七条地区に確定したかのような誤解を招く表現があったかについて

(1) 市がパブリックコメント募集手続を実施した基本計画(案)に次のような記述があることを確認した。

【新クリーンセンター施設整備基本計画(案)(抜粋)】

第1章 計画の目的

環境清美工場周辺の住民を中心とした公害調停申請人と奈良市との間で締結した移転建設を趣旨とした調停条項により、新たな候補地を選定して新クリーンセンターを早期に建設することが求められております。

第5章 建設候補地

1. 建設候補地

新クリーンセンター建設候補地としては、以下の観点から、七条地区が適地であると考えています。

① 支障となる立地規制がない

(略)

② 広大な平坦地であり、周辺住宅からの離隔が十分にとれている

(略)

③ 幹線道路からの接道状況が良好

(略)

④ 収集運搬効率の面で優れている

(略)

(2) 市ホームページの「新クリーンセンター建設候補地住民に対する説明会・意見交換会の実施状況について」において、次のような記述があることを確認した。

【市ホームページ「新クリーンセンター建設候補地住民に対する説明会・意見交換会の実施状況について」(抜粋)】

Q なぜ、七条地区が最終候補地になったのですか？

A 現時点においてあくまでも候補地であり、建設地として決定したものではありません

3 施設整備費の概算額の公表について

(1) 基本計画(案)を査閲したところ、次のような記述があることを確認した。

【新クリーンセンター施設整備基本計画(案)(抜粋)】

第16章 概算事業費及び事業財源

1. 概算事業費

1) 整備費

新クリーンセンター建設に係る費用は、事業者からのアンケート結果から約450億円(税込み)を見込んでいます。

(略)

この費用は現時点での概算であり、今後詳細な検討を重ねることで変更となる場合が見込まれます。

(2) 奈良市契約規則(昭和40年奈良市規則第43号)に次のような規定があることを確認した。

【奈良市契約規則(抜粋)】

(予定価格)

第10条 一般競争入札に付する場合には、市長又はその委任を受けた者は、当該契約に関する仕様書、設計書等によつて当該契約金額を予定し、その予定価格を記載した書面を封書にし、開札の際これを開札場所に置かなければならない。ただし、次に掲げる競争入札を行う前に予定価格を公表するものについては、その予定価格を記載した書面を封書にすることを要しない。

(1) 建設工事の請負契約その他市長が定める契約の入札

(2) (略)

2・3 (略)

(監査委員の判断)

1 パブリックコメント募集手続が適法性を欠く手続を前提としているかについて

監査請求書には、瑕疵のある行政事務により建設候補地とされた地区を前提として基本計画(案)が策定され、これをパブリックコメント募集手続に付したことが不誠実である旨の意見が述べられているため、このことについて次のとおり判断した。

「論点(2)」でも述べたように、建設候補地の選定手続が適法性を欠くものであったと断定することができないため、それをもって基本計画(案)の策定業務委託についても適法性を欠く手続を前提にしているとは言えず、ひいてはパブリックコメント募集手続についても同様に適法性を欠く手続を前提にしていると言うことはできない。

2 建設用地が七条地区に確定したかのような誤解を招く表現があったかについて

監査請求書には、基本計画(案)をパブリックコメントに付したことにより、あたかも建設用地が七条地区に確定したかのような誤った情報を流布し、市民に誤解を与えることになったとの意見が述べられている。このため、監査委員は、市が行ったパブリックコメント募集手続の経緯や公表された文書について確認し、次のとおり判断した。

まず、監査請求書に記載されている事項をどのような基準に照らして監査すべきかについて検討したところ、一般的に誤解を与えたかどうかの判断は主観的な感覚を伴うものであるとともに、法的、客観的な基準が存在しない。このため、本件事案を監査対象事項として検討することにはなじまないとも考えられたが、ここでは、これまでに公表されている基本計画(案)をはじめとする市の公表文書において、意図的に建設用地が確定したかのように表現している箇所がなかったかについて確認することとした。

最初にパブリックコメント募集手続の対象となっている基本計画(案)の記載事項を確認したところ、同計画(案)の第5章には「新クリーンセンター建設候補地としては、(中略)七条地区が適地であると考えています。」と記載されており、そのように断った上で、同ページ中に七条地区を適地と考える四つの理由が示されていることを確認した((事実関係)2-(1))。

このように同計画(案)には七条地区の名が記されてはいるものの、その取扱いはあくまで候補地としてのものであり、市は、同地区を候補地とした複数の理由を明示した上でその選定のあり方も含めて意見募集していたものと考えられる。このことから、今回の意見募集の方法が一般的なパブリックコメント募集手続の範囲を逸脱するものとは言えず、特に問題があるものとは見受けられなかった。

続いて、このパブリックコメント募集手続とは別に、市ホームページの「新クリーンセンター建設候補地住民に対する説明会・意見交換会の実施状況について」((事実関係)2-(2))を閲覧したところ、七条地区について「現時点においてあくまでも候補地であ

り、建設地として決定したものではありません」と明記されており、市が七条地区を建設用地として確定していないことを公にしていることが確認できた。

このように、少なくとも公表されている文書を見る限りにおいては、市が意図的に誤解を与えるような表現をしている箇所は見受けられなかった。

3 施設整備費の概算額の公表について

議会からの意見聴取の場において、基本計画（案）に記載されている施設整備費の概算額が公になったことにより、今後の建設工事の契約において競争原理が働かなくなるおそれが生じ、このことは、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項で定める「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」との規定に抵触する可能性があるとの意見があったため、検討の上次のとおり判断した。

公表されている基本計画（案）を改めて確認したところ、概算額はあくまで現時点での見込額であり、今後変更される可能性のあることが明記されていた。また、奈良市においては、本件事案に限らず建設工事の入札に当たって事前に予定価格を公表している（（事実関係）3-（2））。このため、仮に基本計画（案）に記載されている概算額が公になっていなかったとしても、いずれは明らかにされる情報であったと認められる。

以上のことから、概算額を公表したことにより今後の工事の契約額に何らかの影響を及ぼすとは考えられない。

論点(5) 本件事案において、内部統制上の不備があったか

本件事案について論点ごとに監査を実施した結果、適法性を欠くと考えられる点は見受けられなかったため、「論点(5)」に関しては特段の検討を行っていない。

第4 結論

以上のように本件監査を実施した結果、本件事案において適法性を欠くと考えられる点は見受けられなかった。