

熊監発第 21 号
平成26年4月21日

請求人

A 様

熊本市監査委員 竹原孝昭

熊本市監査委員 石原純生

熊本市監査委員 坂本邦彦

熊本市長に対する措置請求について（通知）

平成26年2月24日に提出された標記の住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき監査した結果を下記のとおり通知します。

記

第1 請求の受理

本件監査請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成26年3月6日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査委員について

監査執行の途上において、監査委員のうち、平塚孝一は平成26年3月31日付けで退任し、後任として翌4月1日付けで石原純生が就任して本件監査を執行した。

また、監査委員のうち、田尻清輝は、自己若しくは父母・祖父母・配偶者・子・孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接利害関係のある事件に当たると認め、地方自治法第199条の2の規定により本件監査結果の判断に当たり除斥した。

2 請求の趣旨

措置請求書に記載されている事項及び陳述の内容から、請求の趣旨を次のように解した。

平成25年度熊本市公共施設等樹木害虫駆除業務委託（以下「本件業務委託」という。）は指名競争入札を経て請負契約が締結されたが、本件業務委託の入札は参加業者49社による談合によって行われたものである。熊本市長は入札参加業者の談合に対する監督責任を怠っているので、熊本市長に対し、今後行われる本件業務委託と同様の委託に対し、同様の談合が行われないように十分監督を行い、適正に公金が支出されるよう請求する。

3 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項及び事実を証する書面並びに請求人の陳述内容から、本件監査の対象事項を次のとおりとした。

- (1) 本件業務委託について
- (2) 談合について

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成26年3月13日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

その際、新たに関係資料の提出があった。

5 監査の方法等

(1) 関係職員の事情聴取

地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、平成 26 年 3 月 20 日に下記の職員から事情聴取した。

緑保全課長、教育政策課課長補佐、その他職員

なお、平成 26 年 4 月 1 日付けの組織改編により緑保全課は環境共生課と名称変更した。

(2) 関係書類の精査等

監査の対象とした事項について、関係書類を精査し、関係法令等を参照した。

第 3 監査の結果

1 主文

本件監査請求については棄却する。

2 事実関係

請求人から提出された証拠及び関係職員の事情聴取等から、次のとおりの事実が認められた。

(1) 本件業務委託について

ア 業務の目的及び概要等

(ア) 業務の目的

本件業務の目的は、害虫の発生による児童、生徒及び保護者等への被害を防止するために、迅速に農薬散布を行い、害虫を駆除するものである。

(イ) 業務の概要

本件業務は、害虫の発生に伴い学校からの依頼に基づき、緑保全課（現 環境共生課）が受託業者に指示を出し、受託業者が当該学校の担当者と現地打ち合わせ及び対象樹木の選定を行ったうえで、受託業者が農薬の散布を行い害虫の駆除を実施するものである。

(ウ) 業務の必要性

学校等の施設に害虫が発生すると、害虫によってはチャドクガ、イラガ等の児童及び生徒等への被害が深刻になるものがあり、樹木の剪定又は害虫の捕殺等の物理的な除去による駆除が困難な場合に、必要となるものである。

イ 入札、契約及び支出の状況

(ア) 単価契約及び指名競争入札の考えと方法

本件業務委託は単価契約により契約締結している。

本件業務については、害虫の発生時期及び状況が現場で異なり、農薬の散布量もおのずと違うことから、その現場の害虫の状況に対応した散布をすることになる。よって、事前に散布する量を把握できないため、学校現場と業者の打ち合わせの上、害虫が発生している樹木を確認し農薬を散布するという事で、「1リットル当たりの単価契約」としているものである。

また、単価契約の相手方となる業者については、年度ごとに契約検査総室においていくつかの業者が指名され、害虫発生と同時に早期に対応する必要があるため、区ごとに緑保全課（現 環境共生課）で指名競争入札が実施され、委託業者が選定されているものである。

(イ) 契約手続き及び支出の状況

本件業務委託の契約手続きは、毎年度4月上旬に中央・東・西・南・北の5区に分けて1リットル当たりの単価契約の入札を行い、区ごとに契約を締結するものである。

支出については、業務実施確認後、受託業者からの請求書及び報告書に基づき支払いがなされている。

(ウ) 業務完了の確認状況

実施報告書については、駆除場所、駆除月日、駆除日の天候、使用農薬及びその濃度、使用散布量、さらに樹木害虫駆除の内訳として樹木名、規格、本数及び害虫名の記載があり、駆除業者の現場責任者と確認した学校職員の氏名記載と押印がなされていた。

また、施設ごとの作業日報については、作業概要として、施設名、作業の実施日、施設との打合せ、作業人員、作業時間等が、また、近隣住民への対応等として、実施日、周知件数、周知方法、苦情の有無等の状況が記載され、駆除業者名と現場責任者氏名の記載と押印がなされていた。

ウ 業務の実施状況等

(ア) 害虫駆除業務における農薬の散布の流れ

緑保全課（現 環境共生課）に本件業務の実施状況を確認したところ、害虫駆除の業務を実施する流れは次のとおりであった。

- ①学校現場での害虫による被害発生
- ②学校長から緑保全課（現 環境共生課）への文書による依頼
- ③緑保全課（現 環境共生課）から業務委託を受けた駆除業者へのFAXによる指示
- ④業者が学校現場と打ち合わせをし、散布場所、樹木、日時の確認

- ⑤駆除前日までに近隣への告知ビラの配布、告知板の設置
- ⑥害虫駆除実施
- ⑦学校担当者の現場確認
- ⑧確認書に学校担当者が押印し、業者へ提出
- ⑨業者が毎月の作業報告書を緑保全課（現 環境共生課）へ提出
- ⑩緑保全課（現 環境共生課）で学校からの依頼内容との確認
- ⑪中間報告、業務完了の報告に基づく提出書類の審査、作業報告書内容との照合、支払い実施

基本的には、万が一にも子どもが農薬を浴びることのないよう、最大限配慮し早朝等の人通りが少ない時間帯に散布がなされているところであるが、周りに住宅が密集して早朝又は夕方等の散布が困難であるため、散布が夜間にならざるを得なかった施設もあったところである。

(イ) 学校の樹木等の管理について

教育政策課に学校の樹木等の管理について調査したところ、次のとおり確認した。各学校では、害虫の早期発見に努め、害虫により被害を受けた部分があれば、樹木の剪定や害虫の捕殺等を行い、できるだけ農薬を使用しない駆除に努めているものであるが、①被害を受けた樹木の剪定や捕殺等では、対応が困難であり児童及び生徒に被害が及ぶ危険性があると判断される場合、②実際に児童及び生徒への被害が発生し、健康への影響が懸念される場合においては、害虫を農薬散布にて駆除することの実施決定が行われている。

また、小学校及び中学校では、毎年、春や秋に運動会を実施しており、この時期が害虫の発生時期と重なることから、捕殺等により駆除できなかった害虫が拡散することにより、児童、生徒及び保護者等の観覧者に被害が及ぶと判断された場合は、やむを得ず農薬による駆除を行っている。

関係部署から徴した資料によれば、平成 24 年度においては、多く害虫が発生する時期である 5 月には 65 箇所（96,400 リットル）、9 月には 29 箇所（36,800 リットル）が散布されている。また、平成 25 年度においては、5 月に 41 箇所（68,600 リットル）、9 月に 41 箇所（52,600 リットル）が散布されている。農薬の使用量と使用箇所数を年度別で見ると、平成 24 年度は 144 箇所（200,450 リットル）が、平成 25 年度は 140 箇所（202,100 リットル）であった。箇所数が減少しているにもかかわらず使用量が増加しているが、同一箇所に年 2 回散布される場合又は散布区域等が異なるので、箇所数と散布量の増減をもって、農薬の過剰散布とすることはできない。

学校職員と受託業者は、農薬の散布前に散布樹木の選定及び散布時間等を打ち合わせ、決定しており、学校職員はそのことに対する業務完了の確認を行っている。学校職員は、散布量を計算及び決定することはできないことから、散布が適正な量であるかどうかの確認はされていなかったが、散布量

については、散布業務の後、受託業者からの報告書によって緑保全課（現 環境共生課）が確認をしている。

なお、農薬の散布は、学校が害虫の発生を確認した以後行うものであり、害虫がいない場合において毎年時期を決めて定期的に散布するといったものではなかった。

エ 国からの通知に関する対応等

(ア) 国からの通知

請求人から提出された新たな関係資料に、次の国からの通知があったため、それに対する対応等について調査した。

平成 25 年 4 月 26 日付け 25 消安第 175 号・環水大土発第 130426 号で「住宅地等における農薬使用について」が各都道府県知事宛に通知されており、熊本県を通じて、平成 25 年度の中途において、緑保全課（現 環境共生課）及び教育政策課もその通知を了知している状態にあった。その後、平成 25 年 7 月 9 日付けで各学校（園長）あてに通知された「住宅地等における農薬の使用について（通知）」・「平成 25 年度熊本県農薬危害防止運動の実施について（通知）」で学校現場には周知がなされ、その後も環境省からの指導を受けて、平成 25 年 10 月に「学校並びに幼稚園における農薬の使用について」で、農薬を使用しない病虫害の駆除に努め、やむを得ず農薬を使用する場合は、周辺区域への飛散防止や土、日曜日の早朝に散布する等の配慮に努めるよう、各学校長及び各幼稚園長あてに依頼がなされていた。

(イ) 通知等の遵守状況並びに改善及び改善予定の事項

「住宅地等における農薬使用について」は、国の通知において遵守事項が具体的に記載されており、それに基づいた業務の実施が求められているところである。

当該通知の中で、夜間散布については明記されていないものの 散布の時間帯に最大限配慮するものと記載されており、その通知の Q & A で、夜間散布については一般的なものではなくやむを得ない場合に限られることが記載されたこともあり、平成 26 年度の害虫駆除業務委託特記仕様書においては、夜間散布に関する事項が記載されることとなり、国の通知等に合わせた対応がなされていることが確認できた。

当該通知にもあるように、本市においても安易に農薬に頼らない樹木管理手法が検討され、そちらに重点を置くことに移行しつつあり、平成 25 年度には毒性が少ない農薬への変更等の改善がなされ、また、平成 26 年度には受託業者及び学校の関係職員等に対する害虫駆除等の研修の実施についても検討されているところである。

(2) 談合について

請求人は、請求書の中で当該業務委託の入札について、平成 25 年度に落札した業者の落札価格及び当該業者の平成 24 年度における応札価格等を示し、業者の応札価格及び落札価格等について前年度の落札価格に比して当該年度の各区の落札価格は不自然に近似している等の理由により談合を主張し、事実証明書として、文書等開示請求で入手した公共施設等樹木害虫駆除業務委託（中央・東・西・南・北の 5 区分）の平成 24 年度及び平成 25 年度の入札状況調書、並びに本件業務委託の平成 25 年度の支出命令書を提出している。

しかし、提出された請求書及び証拠書類、さらに、緑保全課（現 環境共生課）から徴した平成 20 年度から平成 25 年度までの公共施設等害虫駆除委託の入札の状況における落札価格の推移を見てみると、2 つの区の平成 24 年度の落札額 39 円が平成 25 年度には 53 円及び 55 円と 10 円以上上昇していることは確認できたが、入札において予定価格内で落札されたものであることから、単に 10 円以上上昇したことをもって、談合の事実があったと推認することはできない。

また、平成 22 年度及び平成 24 年度の入札においては、第 1 回入札では予定価格に達しなかったため不調に終わり、第 2 回目の入札が行われていることから、談合の事実があったと推認することはできない。

また、請求人の主張に対し、関係職員の事情聴取において、緑保全課（現 環境共生課）及び教育政策課の職員に、本件業務委託の入札における談合の情報を入手したことがあるかどうか聴取したところ、いずれも談合の情報を得たことがないとの回答だった。また、教育政策課においては、各学校からも談合情報に関する報告はないとのことであった。

なお、監査委員から緑保全課（現 環境共生課）へ入札参加業者 49 社に対して談合の事実確認をするよう依頼をしたところ全業者から回答があり、平成 26 年 3 月 31 日付けで緑保全課（現 環境共生課）から調査結果の提出がなされ、その回答結果は次のとおりであった。

<質問 1> 貴社は上記件名の入札において、複数の業者で入札価格を調整するなど競争制限的な合意形成（談合）に加わりましたか

【回答】 「はい」・・・0 社、「いいえ」・・・49 社

<質問 2> 貴社は上記件名の入札において、入札価格を調整するなど競争制限的な合意形成（談合）が行われていたことを見聞きしたことがありますか。

【回答】 「はい」・・・0 社、「いいえ」・・・49 社

<質問 3> 今後、同様の業務委託に関する入札において、入札価格を調整するなど競争制限的な合意形成（談合）が行われると考えますか。

【回答】 「はい」・・・0 社、「いいえ」・・・48 社、「わからない」・・・1 社

この結果からは、当該業務委託の入札において、談合が行われたと推認できるものはなかった。

3 判断

以上のような状況から、請求人が請求書で付記したように、実際の農薬散布において適正な量が散布されているかをチェックする仕組みが不足しているという主張について、全く否定することはできないものであった。特に、夜間散布においては、近隣の住民からすれば、学校職員が立ち会わないということから不安が生じるのも致し方ないところである。

しかしながら、夜間以外の農薬散布時は、学校職員が立会い、農薬を散布する樹木の指示を行っていること、また緑保全課（現 環境共生課）に対して後日業者から報告書の提出があり、写真等で確認を行っていることから、監督が全くなされていないわけではない。

また、害虫の駆除及び農薬の散布方法については、まだ改善の余地はあると思われるものの、散布自体が、害虫による被害発生により学校やPTAからの要請に基づくものであること、事前の樹木剪定や害虫の捕殺等による駆除は物理的に困難な場合もあることを考慮すると、農薬散布による駆除業務は、やむを得ない必要な業務ではあることが認められた。

独占禁止法が禁止する「不当な取引制限」に該当するというためには、事業者間の競争制限的な合意形成を立証する必要があるが、本件業務委託における入札や契約については、事実関係で述べたとおり、契約検査総室での業者指名、緑保全課（現 環境共生課）での入札及び区ごとの契約が適正に行われ、さらに契約に基づいた支出がなされている。

談合については、前述したとおり、請求人が主張する入札及び落札価格の平成25年度の状況及び最近の価格の推移からは、談合と認めるだけの事実は推認できなかった。

また、本件業務委託の関係課及び学校現場に談合の情報について確認したところ、談合情報は全くないとの回答であった。さらに、協力依頼として本件業務委託の入札参加業者49社に対して行った緑保全課の調査結果、また今回の監査における担当部署への聞き取り結果においても、事実関係で述べたとおり、談合の事実は推認できなかった。

このように、談合と認めることができないことからすれば、市長が入札参加業者の談合に対する監督責任を怠っているとは言えず、請求人が主張するような、支出に関しての具体的損害を認めることができなかった。

以上のことから、本件請求における請求人の主張については理由が認められないため、主文のとおりとする。

4 附記

今回の監査請求は、談合に関する監督責任という請求趣旨のほかに、農薬等による児童及び生徒等への健康被害を懸念する市民の思いから提出されたものと推認される。市長及び関係各課にあっては、市民からの懸念を払拭するように、国の通知等に基づいた業務の執行を徹底されるよう望むものである。