

令和元年9月19日

請求人

様

川西市監査委員 小林 宏

川西市監査委員 岩本 吉志子

川西市監査委員 坂口 美佳

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、令和元年7月22日付で提出のありました住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。



# 住民監査請求に係る監査結果報告書

## 第1 請求人

住 所  
氏 名

## 第2 請求の内容

提出された請求の内容（事業者名及び一部の町名以外は原文どおり）は、以下のとおりである。

### 1. 請求の要旨

#### (1) 措置請求に至った経緯

##### ①発端

私の高齢の母は、〇〇町に一人で住んでいる。安否確認を兼ね毎日、顔を見に行きます。令和元年7月2日（第1火曜日・〇〇町のビン収集日）午前10時半頃、近くのゴミステーションにビン収集車が来た。以前のビン収集では、ビン収集車とコンテナ回収車の2台が連なって来ていたが、その日は1台で来ていた。

収集車がゴミステーションに着き、その車から降りてきたのは年配の運転士だけで、彼がビンの入ったコンテナを持ち上げ、びんを荷台に入れ、空のコンテナを折り畳み、そのコンテナを車に積む作業を一人で行っていた。

それを見た私は、今朝、助手が急病になり代わりが見つからなかったのか？程度に軽く考えていたが、実はこの運転士による一人作業は、「市と委託業者との間で交わした仕様書に反する重大な事案」であった。

知人数人にこの話をすると、「私のごみステーションでも、ここ1～2年は1台で来ていた。2台で来るのを見たことない。そして作業しているのは、いつも一人だった。」と答えた。それ以外の知人に聞いても、やはり「いつも一人作業」と言う答えだった。

チャンスがあれば「違法なビン収集の一人作業」の証拠写真を撮ることを依頼した。

##### ②仕様書に反した「ビン収集コンテナ回収業務の一人作業」の証拠動画を入手。

7月5日、依頼した一人から「2時間以上待って、やっとビン収集の一人作業の動画が撮れた。やっぱり、1台で来て、運転士が一人で作業をしていた（今回は若い運転士だった）」と連絡があった。

##### ③A社の「一人作業」は、仕様書（別紙事実証明書①）の規定に反するものだ。

#### 1) 市とA社の契約における\*「仕様書」の検証。

収集業務員（助手のこと）については、市とA社との契約書に添付された「空きビン収集運搬及び回収用コンテナ配布業務」の仕様書に記載されている。

その『仕様書の3頁の「10 収集業務員等の（1）」を下記に抜粋。

## 「10 収集業務員等

収集業務員については以下のとおりとする。

(1) 受託者は、本業務を適正に履行するために必要な数の収集業務員を配置しなければならない。なお、収集運搬作業は、収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員で行うこととする。コンテナ配布作業も同様とする』と規定されている。

2) 本来、委託収集業務は、受託者（本件ではA社）が委託者（市）の指定通りの日程スケジュール（収集曜日）と時間制限を守り、遅滞なく収集業務を完遂すれば、何ら問題はないものである。

本件仕様書のように収集業務員（助手）の人数を明記していない場合は、助手の人数は受託者に委ねられているから、二人でも一人でも許される。

では、この仕様書（別紙事実証明書①）においては、「助手無し」での作業は許容されるのか？

3) 行政の文章は難解なので、美化推進課長に確認（7月9日付）すると、仕様書に書かれている内容は「車には、運転士1人以外に収集業務員（助手）1人乗車が必須条件」であるとのことであった。

つまり、A社は、仕様書に反した方法で作業（助手無しの運転士の一人作業）を行っているのである。

4) 市が仕様書で「助手を必ず乗車させること」をわざわざ明記したのは、「運転士による1人作業を許すことは、労働者の過剰労働（二人でしていた作業を一人にさせる）を容認したことになり、危機管理（交通渋滞や人身事故の恐れ）面からも問題があるからである。働き方改革の観点からも、ブラック企業は許さない」と考える市の強い意志の表現と考える。

※「仕様書」とは、業務委託契約書に「仕様書」として添付し、委託する業務の内容、手順、納入する成果物の仕様、数量、機能、納期、納入場所、業務の実施条件、免責など業務に関する仕様を定めるもの。

④A社の「仕様書」に反する作業に対し、市が受託者（A社）にすべきこと。

本件における「仕様書に反した業務」は、契約不履行の内の「不完全履行」に当たる。本件の受託者（A社）は「一応債務の履行はする（収集業務は完遂している）」が、内容が不完全なケースに該当する。

これに対し市がすべきことは、

- 1) 市（委託者）は受託者に対して、収集業務員を乗せていない仕様書違反を即、是正するよう命令する（最低でも助手一人を乗車させること）。
- 2) 収集業務員を乗せていないのにその給料分を市から詐取した分を即、返金させる。

⑤私が「住民監査請求」をする理由。

本件契約書（市とA社）には、契約金額（1億4,359万5,322円）等々が明記され、作業のやり方（委託者の指示）等は、添付された仕様書（別紙事実証明書①）に明記されている。

1) 本来、委託業務契約とは、委託者（市）と受託者（業者）間で、ある業務を両者納得し

た内容と金額で契約を交わしたものである。

「行政側は契約額の見積書（人件費も含め福利厚生費や車両経費等）は形式的なものと考える傾向が強い。」

つまり、市は、「契約した委託業務がきちんと完遂された」ことだけをチェックし、「契約金がどのような使われ方をしたかは気にしていない」と言うスタンスである。

2) このドライな考え方には私も同感である。ただし、それは、仕様書通りに作業が行われ遅滞なく完遂した（契約した委託業務が、やり方も含めきちんと行われた）場合のことである。

3) 残念ながら、本件においてA社は、仕様書に反した運転士の一人作業を行っていた。仕様書に反する作業自体は、法律には違反しないのかもしれない。しかし、仕様書に反して一人作業を行い、作業に従事していない収集業務員（助手）の給料を受け取ることは、結果として悪質な詐取を行ったことになる。これは明らかな法令違反である。これに対し、市が収集業務員（助手8人分）の給料を受託業者に払っていたことは「違法・不当な公金の支出」に該当する。

4) 私が本件（A社が仕様書に反した「一人作業」を行ったこと）に対し、担当課に対しアドバイスしたり、「市長への提案」を行った場合、「仕様書」通りに是正され（助手を一人つけるようになる）だけである。それでは、これまで市が支払った助手8人分の給料（違法・不当な公金の支出）に関しては不問となる。これを許すなら、すべての随意契約の業者がA社と同じことをする可能性を残すことになる（現況、他の委託業者も、同様の不正を行っている可能性がある）。

当市の今後のため、本件に対し問題提起する必要があると考えた。

以上が「住民監査請求」した理由である。

⑥受託者（A社）が委託者（市）の長年の信頼を裏切り、仕様書の指示に背き（助手を乗車させず）、しかも助手の給料を市から詐取した総額（助手8人分の1年間の給料）を算出する。

1) 助手8人分の1年間の給料総額（業者に対する請求金額）

この目安となるのが「平成30年度 空きビン収集運搬及びコンテナ配布業務（別紙事実証明書②）」である。この表は、A社が市に提出した見積もり明細である。

この見積書の内、助手に関連する項目は1項「人件費」と2項「福利厚生費」である。他の項目は、本件では除外となる。

2) 「1項と2項」をまとめ下記表1.にした。

\*表1. 「1ヶ月分の収集業務員（助手）一人分と8人分の人件費＋福利厚生費」

	1人分（1ヶ月）	8人分（1ヶ月）
① 作業員給料	25万0500円	200万4,000円
② 扶養手当	1万5,000円	12万円
③ 通勤手当	1万円	8万円
④ 期末手当	(①＋②) × 5ヶ月 ÷ 12ヶ月 26万5,500円 × 5 ÷ 12 = 11万0625円	88万5,000円
⑤ 福利厚生費	146万6,285円 ÷ 16人 = 8万9,142円	71万3,136円

3) 上記表は、A社が仕様書に反した運転士一人で運転と作業をし、助手8人分を市から詐取していた総金額が判る明細表である。

4) 助手8人分1年間の総額は、

$$(①+②+③+④+⑤) \times 12 \text{ ヶ月} = 4,562 \text{ 万 } 5,632 \text{ 円}$$

それに別紙事実証明書②見積書の6項の原価×10%と6項に係る消費税をさらに加えると、

$$(4,562 \text{ 万 } 5,632 \text{ 円} + 45,625,632 \text{ 円} \times 10\% = 5,018 \text{ 万 } 8,195 \text{ 円}) + \text{消費税 } 8\% = 5,420 \text{ 万 } 3,250 \text{ 円}$$

この金額は、1年間分だが、A社はそれ以上の期間、運転士だけで一人作業をしていた可能性がある（期間に関しては、監査委員の厳正な調査に任せる）。

## 2. 結論

監査委員は市長に対し、次の通り勧告することを求める。

(1) A社は、市との契約「びんの収集業務委託契約」における業務で、仕様書の規定「助手は一人つけて収集作業すること」に反して、作業を行っていることは、提出したUSBメモリー（動画証拠）によって証明されている。よって業者に対し、即、仕様書通りの作業をさせること。

（\*7月9日午後3時半頃、本件仕様書違反の件を美化推進課に質問したので、美化推進課から業者に対し、助手をつけるように連絡され、監査委員にこの請求が着いた時点では、助手が乗っている筈。案の定、7月19日湯山台2丁目付近では、以前のように車二台で回り、前を走る1台（びん収集車）には、助手が1人乗っていた。しかしコンテナ回収の車には運転手だけしか乗らず、市からの通達後も、1台は助手を乗せていないのである。つまり美化推進課からの通達後も、仕様書違反を犯しているのである。（いずれにしろ証拠動画があるので、仕様書に反した作業を行っている事実は覆せない。）

(2) A社が犯した仕様書に反する行為の再発を防止するため、A社も含めたすべての随契の委託収集業者（燃やすごみ・プラ・ビン・缶）に対して、それら業者の就業状況を確認する為、業者保管のスケジュール、人員配置、運行計画等を監査委員に提出させ、今後同様のズルが行われない策を考えること。（計画的な収集作業を行うため、業者は当然これらの関係書類を作成し持っている。美化推進部に提出している可能性もある。）

(3) 委託業務でA社は、仕様書に反した違法・不当な作業を行った。内容は、助手を乗せない運転士の一人作業である。これだけなら、注意すれば良いだけだが、本件の本質は、A社は従事していない助手の給料を市から受け取っていることである。つまり、A社が助手8人分の給料を市から詐取したことである。

私は、契約の一種である随意契約において、最重要とされる要件は、行政と業者間の信頼関係と考える。その信頼を裏切ったA社に対し、市がA社に詐取された金額「5,420万3,250円/年×詐取していた全期間分」をA社に返金させることは、行政として当然の措置と考える。よって、市長はA社に対し、市が詐取された助手の給料分「5,420万3,250円/年×全期間分」を市に即刻返金させること。

(4) 本件において市がA社の詐取に対し支払った金額は、違法・不当な公金の支出に該当する。よって、市がA社からこの金額を取り戻せない場合、市長については、その支出額の一年分（5,420万3,250円）を市に返還させること。

[事実証明書] 令和元年7月22日提出（以下、請求人の記載のとおり）

1. 別紙事実証明書① 「H.31年度空きびんの収集運搬及びコンテナ配布業務」の「仕様書」。
2. 別紙事実証明書② 「H.30年度空きびんの収集運搬及びコンテナ配布業務に対する業者からの見積もり明細」。
3. 別紙以外の重要証拠  
A：動画証拠 7月5日、萩原台西で、運転士（助手無し）の一人作業を撮影した動画。  
(USBメモリー)

### 第3 請求の受理

本請求書は、令和元年7月22日付で提出があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年7月23日に受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件請求に係る請求書及び事実証明書の趣旨から、監査対象事項については、次の点とした。

株式会社A社（以下「A社」という。）は、市との契約「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」で、仕様書の規定「収集運搬作業は、収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員でおこなうこととする。」に反して、作業を行った。内容は、助手を乗せない運転士の一人作業である。

A社は従事していない助手の給料を市から受け取っており、助手8人分の給料を市か

ら詐取している。

本件において市がA社の詐取に対して支払った金額は違法・不当な公金の支出に該当する。市がA社に詐取された金額「5,420万3,250円／年×全期間分」をA社に返金させることは行政として当然の措置である。

よって、市長はA社に対し、市が詐取された助手の給料分「5,420万3,250円／年×全期間分」を市に即刻返金させること。

市がA社からこの金額を取り戻せない場合、市長については、その支出額の1年分(5,420万3,250円)を市に返還させること。

なお、要件審査の過程において、監査請求期間を検討した。

本請求では、前述のとおり、「市が詐取された助手の給料分「5,420万3,250円／年×全期間分」を市に即刻返金させること。」とある。なお、期間については、市長に返還を求める部分には1年分と記載があるが、A社に対しては「全期間分」と記載があり、明確になっていない。

住民監査請求の対象となる期間については、地方自治法第242条第2項で、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」と規定されており、また「正当な理由」の有無については、「特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうかによって判断されるべき（最高裁・昭和63年4月22日）」と判示され、当該行為が秘密裡に行われた場合など限定的に適用されるものである。

本請求についてみると、当該委託業務に係る財務会計行為における事務及び会計上の手続きは、関連諸規定に基づいて行われたものであると認められ、秘密裡のうちに行われたものであるなど特段の事情は認められない。

従って、本請求の内容において、平成30年度分の財務会計行為のうち、平成30年7月22日以前に行われたものについては、本件請求日から既に1年を経過しているため、この監査対象からは除外した。

## 2 監査対象部局

市民環境部美化推進課

## 3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、事実証明書の提出及び陳述の機会を令和元年8月5日に設けたが、請求人の都合により中止となった。次のとおり、同年7月26日に追加提出分として、事実証明書の提出があった。

[事実証明書] (以下、請求人から提出された証明書内訳を基に記載)

- 別紙事実証明書③ 上 H.22年度「びん収集運搬費」のA社の見積書。  
下 H.22年度「コンテナ配布業務」のA社の見積書。
- 別紙事実証明書④ H.31年度「ビン収集委託費」のA社の見積書。
- 別紙事実証明書⑤ 「不存在決定通知」→ 上記別紙事実証明書④の見積詳細内の摘要欄(1号～7号)を公文書公開請求したら「不存在決定通知」が来た。
- 別紙事実証明書⑥ 私→「市長への提案」→私への回答。
- 別紙事実証明書⑦ 市から、A社に連絡後も、コンテナ回収車は一人作業(仕様書違反)をしている写真。  
7月19日湯山台ビン収集日に、2台でビン収集とコンテナ回収業務をしている写真。  
・上の写真→コンテナ回収車は運転士一人(助手無し)。  
・下の写真→ビン回収車(2人)+上写真の一人=3人で作業。
- 別紙事実証明書⑧ H.31年度「缶収集業務」のB社の見積書の「事務管理費」の金額。
- 別紙事実証明書⑨ H.31年度「缶収集業務」のB社の見積書の管理費10.927%の件。

#### 4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、令和元年8月16日に市民環境部長、同副部長(美化推進担当)、美化推進課長、同課長補佐の出席を求め、当該請求内容に関する事情聴取を行った。

#### 5 監査の期間

令和元年7月23日から同年9月12日まで

## 第5 監査の結果

本件請求に係る監査の結果、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

本件請求に係る1年以内（平成30年7月23日から令和元年7月22日）の財務会計行為のうち、一部、請求人の主張に理由があると認められた。よって、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、次の措置を令和2年3月31日までに講ずるよう勧告する。

なお、財務会計行為が1年を経過したものについては、同法第242条第2項の規定により適法な請求であると認められないことから、これを却下する。

（勧告）

本件請求に係る業務仕様書に規定する「収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員」による業務実施状況（就業状況）の事実確認を行ったうえで、仕様書に違反した日数等に応じて公正・妥当な算出方法により、委託契約書第7条に基づく減額措置を行い、A社に対し、過払いとなっている委託料の返還を求めること。

なお、その余の請求は認めない。

監査対象事項の概要、及び関係職員の説明の要旨については次のとおりである。

### 1 監査対象事項の概要、及び関係職員からの事情聴取の内容について

#### (1) 本件請求に係る委託契約の概要

「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」の概要について

- ① 「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」における、契約状況は、下表のとおりである。

区 分	単位：円（消費税込）	
	平成28～30年度	平成31年度（令和元年度）
契約の相手方	A社	
履行期間	平成28年4月1日～31年3月31日	平成31年4月1日～令和2年3月31日
契約日	平成28年3月31日	平成31年4月1日
契約方法	公募型プロポーザル方式	単独随意契約
委託料（合計）	429,412,224	
平成28年度	142,465,008	
平成29年度	143,351,892	
平成30年度	143,595,324	
平成31年度（令和元年度）		143,595,322

② 本件請求日を基準とした、1年以内の業務委託料の支出等の状況は次表とおりである。

年度	起票年月日	業務名	支出負担行為額	月	支出済額	支出行為日（支払日）
平成30年度	平成30年8月2日	支出命令	0	7月分	11,966,277	平成30年8月16日
	平成30年9月4日	支出命令	0	8月分	11,966,277	平成30年9月20日
	平成30年10月1日	支出命令	0	9月分	11,966,277	平成30年10月18日
	平成30年11月5日	支出命令	0	10月分	11,966,277	平成30年11月15日
	平成30年12月3日	支出命令	0	11月分	11,966,277	平成30年12月20日
	平成31年1月4日	支出命令	0	12月分	11,966,277	平成31年1月24日
	平成31年2月4日	支出命令	0	1月分	11,966,277	平成31年2月21日
	平成31年3月1日	支出命令	0	2月分	11,966,277	平成31年3月14日
	平成31年4月2日	支出命令	0	3月分	11,966,277	平成31年4月18日
平成31年度	平成31年4月1日	支出負担行為	143,595,322		0	
令和元年度	令和元年5月10日	支出命令	0	4月分	11,966,277	令和元年5月23日
	令和元年6月4日	支出命令	0	5月分	11,966,277	令和元年6月20日
	令和元年7月2日	支出命令	0	6月分	11,966,277	令和元年7月18日

③ 関係職員から事情聴取した業務概要については、以下のとおりである。

ア 「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」の概要について

「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」は、市内を10区域に分け、1区域あたり月に2回収集している。収集区域の各ステーションに3種類（無色、茶色、その他の色用）の回収用コンテナを収集日の前日に配布し、収集日にビンとコンテナ回収のためビン回収用ダンプ車と、コンテナ回収車の2台1組で各ステーションを回っている。

収集開始当初（収集業務開始時）は、2台1組で順番にステーションを回るが、どちらかの車両の積み荷（ビン又はコンテナ）が一杯になった場合は、一方の車両を残し、国崎クリーンセンター又はA社のコンテナ置き場に搬送している。その後コースに復帰し、それぞれビン収集又はコンテナ回収を行っている。また、ビン・コンテナ業務の収集完了後に、翌日の収集区域へコンテナ配布を行っている。

市への業務報告については、毎月、一般廃棄物収集運搬委託業務報告書、ビン収集及び運搬業務完了届、コンテナ配布運搬業務完了届の提出を受け、A社からの請求に基づき委託料を支払っている。

回収用コンテナ配布業務を委託している理由として、不透明なポリ袋に空きビンとその他ガラスが混在し、リサイクルを前提にした排出とならないことから、平成10年3月に空きビンの排出は市指定の回収容器による裸回収方式に改めるべきとの川西市廃棄物減量等推進審議会の答申を受け、ポリ袋による排出であったものを、平成11年3月から特定地域において回収用コンテナを利用した裸回収方式を試行し、平成14年10月から市内全域で実施しているものである。

試行段階からも高齢化社会の中にあって設置や回収、コンテナの持ち運びと保管スペースの問題などから住民管理は難しいとの意見が出された。また、自治会のない地

域やゴミ当番を置かないステーションの問題についても検討を重ね、住民管理は市民の負担が大きいと判断し、委託業者による配布と回収を行っている。平成 19 年度に「ビン・ガラス類回収用コンテナの取扱いについてのアンケート」を行い、現行の方法を望む声が多かったことから、現在も継続して行っている。

イ 「空きビン収集運搬業務」と「回収用コンテナ配布業務」を1つの業務として発注した経緯について

平成 17 年 10 月に議会からの指摘とコンテナ配布業務委託はビン回収業務と一連の業務であるとの認識より、18 年度より契約を一本化している。従来より随意契約により同一業者であったこと、一体の業務である以上、別契約とする合理的な理由はなく、一本にまとめることで効率化を図り、委託料の低減を目的として見直しを行っている。

ウ 業者選定方法について

一般廃棄物収集運搬業務については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第 4 条に業務を遂行するに足りる施設、人員、財政的基礎、相当の経験等を有することなどの委託基準が設けられている。平成 28 年度からは同基準や見積金額のみならず、会社の経営方針、研修体制、市民への対応などを直接事業者ヒアリングし、市が希望する事業運営であるかを確認できる公募型プロポーザル方式により業者選定を行っている。

31 年度においては、令和 2 年度に清掃事務所が移転すること、それに伴い委託率（市直営と委託の比率割合）の拡大を図り、委託地域を見直すことから暫定的な措置として、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に基づき、安定的な履行が見込める現業者（A社）と 1 年間の随意契約を締結している。

エ 予定価格等について

平成 30 年度、31 年度（令和元年度）の予定価格等は、次のとおりである。

・各年度の予定価格の積算

平成 28 年～30 年度：予定価格 435,700,000 円（税込）3 カ年分

参考見積による価格設定を行っている。

平成 31 年度（令和元年度）：予定価格 148,756,498 円（税込）

平成 31 年度（令和元年度）における市の設計額は、次表のとおりである。

平成31年度（令和元年度）市の設計額 (単位：円)

区 分	金 額
人件費 (運転手、作業員各1人)	815,097
福利厚生費 (運転手、作業員各1人)	241,744
車両経費	27,708
流動費	67,374
諸経費	15,865
1車1カ月当たり合計 ①	1,167,788
8台分1カ月当たり ①×8台	9,342,304
事務所管理費	996,625
月額合計	10,338,929
管理費	1,033,892
月額業務委託料 ②	11,372,821
年額 (税抜) ②×12カ月	136,473,852
年額 (税込)	148,756,498

**(2) 本件請求に係る「空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務委託」の関係規定、法令等について**

① 本件請求における、委託契約書、仕様書、関係法令等の規定は次のとおりである。

○委託契約書 一部抜粋 (平成30年度、31年度とも同内容)

(作業実施基準)

第3条 受託者は、委託者が第12条に定める委託業務実施計画に従って、空きビンを集集しなければならない。(第2、3項省略)

(委託料の額)

第5条 委託料の内訳は、当該年度分を12月に均等割りし、端数は当該年度末に清算するものとする。

(委託料の支払)

第6条 前条の委託料は、第13条第2項に定める報告書提出後、受託者の請求のあった日から30日以内に前月分を受託者の指定する金融機関に支払うものとする。

(委託料の減額等)

第7条 委託者は、正当な理由がなく、受託者が第3条に定める作業実施基準によるごみ収集作業等を完全に行っていないと認めたときは、受託者に支払うべき委託料の一部を減額することができる。(第2、3項省略)

(業務実施計画)

第12条 委託者は、委託地区内における委託業務実施計画を定め、受託者に指示する。(第2項省略)

(業務の報告)

第13条 受託者は、契約の履行について委託者に報告しなければならない。

2 当該報告の方法及び報告書の様式については、仕様書等に定めるところによるものとする。

3 前項に定める報告書は、毎月5日までに報告しなければならない。

(使用器材および使用人等の報告)

第13条の2 受託者は、業務に使用する車両について、車両番号等を委託者の指示に従い報告しなければならない。また、使用人の氏名等についても同様とする。

○委託業務実施計画書 一部抜粋（平成30年度、31年度とも同内容）

(委託業務内容)

5 (1) 空きビンの収集運搬業務

① 各区域月2回収集（中略）を原則とし、国崎クリーンセンターへ搬送するものとする。

② 収集区分3種類（白色・茶色・その他の色）に分けて収集し国崎クリーンセンターでは色ごとに積み卸しをすること。

③ 収集については、3種類を同時回収することとする。

(2) ビン類回収用コンテナ配布業務

① 収集日の前日にビン類回収用コンテナ（以下「コンテナ」という。）を各ごみステーションに配布するものとする。各ごみステーションに3種類のコンテナを配布する。各ごみステーションのコンテナの配布数については、コンテナからビンがあふれることの無いように適宜増減させること。

② コンテナは折りたたみ式のコンテナを使用する。

(委託業務実施状況の報告)

6 (委託契約書第)13条の報告内容は以下のとおりとする。

① 委託業務実施状況報告書（日報）には、各収集車両毎、1回の収集運搬毎の重量、合計重量を記載

② 一般廃棄物収集運搬委託業務報告書（月報）には、日毎の搬入回数および総運搬量を記載

③ 回収用コンテナ配布業務は、月報により配布、収集それぞれの運搬回数、設置コンテナ数を記載

(委託料の内訳)

7 委託料の内訳は、1月当たりビン収集運搬業務、回収用コンテナ配布業務の合計額とする。

(支払い方法)

8 委託料の内訳は、当該年度分を12月に均等割りし、端数は当該年度末に清算するものとする。

○仕様書 一部抜粋（平成30年度、31年度とも同内容）

6 業務内容

業務の内容は、家庭から排出される「空ビン」の収集運搬業務および「回収用コン

テナ」配布業務とし、収集日の前日に集積場所（以下「ごみステーション」という）又は指定された場所に回収用コンテナを設置し収集日に排出されたものを確実に収集する。未収集等があってはならない。また、収集後は、回収用コンテナを回収する。

(1) ビン収集日及び収集区域

受託者は、本市が発行する「ごみの分け方・出し方保存版」に記載されている地域別の「ビン」収集日（原則月～金の毎日、祝日・祭日を含む）の収集を厳守すること。収集区域は市内全域とする。

ただし、土曜・日曜日および年末年始に収集をおこなう場合は指示に従うこと。これに伴う委託料の増減は認めないものとする。また、今後の市の施策により、地域別の収集日又は年末・年始のごみ収集日に変更が生じてもこれに伴う委託料の増減は認めないものとする。

(2) ごみステーション等

① ごみステーションは、本市が指定する。ごみステーションに変更が生じたり新たにごみステーションが設置されたときは、受託者は、その都度本市の指示に従うものとする。なお、これに伴う委託料の増減は認めないものとする。

② 収集ルート等は、受託者において、作業時間を短縮できる効率的なコースを勘案して、収集するものとする。

ごみステーション：約 4,100 箇所

(3) 収集するごみの種類

本市が発行する「ごみの分け方・出し方保存版」に記載されているとおりとする。なお、収集の際には、各ビンを色ごとに分けて収集すること。

(4) 収集時間帯等

① 原則として午前 8 時 30 分から開始し、速やかに収集を終了すること。

② 取り残しや緊急時の対応については、その都度本市の指示に従うものとする。

③ 作業は、効率的かつ迅速に行ない、粗漏のないようにするものとする。

(5) 回収用コンテナ配布

回収用コンテナ配布に使用するコンテナは、折りたたみ式とし市が貸与する。

回収用コンテナは、収集日の前日に各ごみステーション又は指定された場所に組み立てて配布する。ただし、強風の場合など設置に危険を伴うと判断した時は、本市指示にて配布を止めて袋回収する場合がある。

各ごみステーションに 3 種類（白色・茶色・その他の色）のコンテナを配布する。各ごみステーションのコンテナの配布数については、コンテナからビンがあふれることの無いように適宜増減させること。

コンテナの設置に際しては、天候（風等）、道路状況等に十分注意し周囲や第三者に危険が及ばないようにしなければならない。コンテナ設置から回収までに起こった事故については、受託者の責任で対応しなければならない。

(6) （省略）

7 搬入場所及び搬入時間

(1) 収集したごみの搬入場所は、国崎クリーンセンター（中略）とする。また、搬入時間は、原則午前 8 時 30 分から午後 4 時までとする。

(2) ごみを搬入する際は、クリーンセンター管理者の指示に従うこと。

(3) クリーンセンター内でのごみの計量及びプラットホームへのごみの投入等については、係員の指示に従い、周りの車両等に十分注意し投入すること。

#### 9 収集運搬車両

業務の遂行に必要な車両は受託者の負担とする。任意保険については、対人賠償保険、対物賠償保険、車両保険（対人賠償保険、対物賠償保険についてはともに補償額に制限がないもの）に加入するものとする。また収集に際しては、受託者の車両であることが容易に識別できるように車両全体にその旨掲示すること。

#### 10 収集業務員等

収集業務員等については以下のとおりとする。

(1) 受託者は、本業務を適正に履行するために必要な数の収集業務員を配置しなければならない。

なお、収集運搬作業は、収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員でおこなうこととする。コンテナ配布作業も同様とする。

(2) 受託者は、契約締結後、収集運搬作業及び車両管理の責任者（以下「業務責任者」という。）並びに収集業務員の名簿を書面で本市に届け出なければならない。

(3) 業務責任者は、正社員であって、収集業務員を統括し、業務に精通した者であること。

(4) 運転手及び収集作業員は、原則正社員であって、業務内容を十分に熟知し、適正に業務を遂行できる者であること。運転手については、収集運搬車両の構造を十分把握し、安全な操作ができる者であること。

(5) 各収集運搬車両に1名以上は、一般廃棄物収集運搬業務経験を有する社員を配置すること。

#### 11 作業実施基準等

受託者は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第3条に定める収集及び運搬の基準、その他関係法令の規定によるほか、以下の作業実施基準等を遵守しなければならない。

(中略)

(9) 受託者は、収集業務を実施した日ごとにその実績を収集業務日報により、速やかに本市に報告しなければならない。

#### ○廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（一部抜粋）

（一般廃棄物の収集、運搬、処分等の委託の基準）

第四条 法第六条の二第二項の規定による市町村が一般廃棄物の収集、運搬又は処分（再生を含む。）を市町村以外の者に委託する場合の基準は、次のとおりとする。

一 受託者が受託業務（非常災害時において当該受託者が他人に委託しようとする業務を除く。）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。

（二～四省略）

五 委託料が受託業務を遂行するに足りる額であること。

(以下省略)

## ○清掃事業における安全衛生管理要綱（一部抜粋）

### 第一 目的等

#### 一 目的

この要綱は、労働安全衛生関係法令と相まって、安全衛生管理体制の整備、安全衛生教育の実施、安全衛生作業基準の確立等の積極的な推進により清掃事業における労働者の安全と健康を確保することを目的とする。

#### 二 事業者等の責務

事業者は、単にこの要綱に定める基準を守るだけでなく、快適な職場環境の形成に努めるものとする。

事業者が、労働安全衛生法(以下「法」という。)第一五条に規定する「元方事業者」に該当するときは、労働安全衛生関係法令に違反しないよう指導等を行うとともに安全衛生に関する必要な情報の伝達に努めるものとする。

労働者は、労働災害を防止するため必要な事項を守るほか、事業者等が実施する労働災害の防止に関する措置に協力するように努めるものとする。

### 第三 安全衛生作業基準の確立等

労働災害を防止するため、特に次のような事項について、各事業場及び各種作業の実態に応じた安全衛生作業基準を定め、これを関係労働者に徹底させるよう指導すること。

#### 一 ごみ処理作業等

##### (一) ごみ収集作業

ごみ収集車、船舶等によるごみの収集及び運搬作業については、あらかじめ作業指揮者を定めて作業させること。

##### イ ごみ収集作業における一般的な安全衛生対策

(中略)

(機械式ごみ収集車以外の車両)

(中略)

(二) 積込み作業を行う際には、荷台上の者と地上の者に、互いに合図をさせ、呼吸を合わせて行わせること。

##### ロ ごみの積替え作業

(中略)

(ロ) ごみ収集車の荷台の上で誘導することを禁止すること。

(中略)

(二) コンテナ収集車による積替え作業でのコンテナの脱着は、合図の上行わせ

ること。

ハ ごみ収集作業に起因する交通労働災害の防止対策

(イ) 発車の際には、運転者は他の労働者に合図してから発車させること。

(ロ) ドアの開閉は、車内外の安全を確かめてから行わせること。

(中略)

(ヘ) 作業中、必要に応じ、作業指揮者に通過車両を監視させ、通過車両の誘導、労働者の退避等危害を防止するための措置を講ずること。また、表示灯を設ける等の措置を講ずることにより、ごみ収集車の周辺の通過車両に対して作業中であることを明示すること。

(ト) ごみ収集車の誘導に当たっては次によらせること。

a 誘導の合図は明確に行うこと。

b 運転者からよく見える安全な位置で誘導すること。

(原則として、前進の場合は運転者の反対側、後進の場合は運転者と同じ側とする。)

c 運転者に無断でごみ収集車の直後に立ち入らないこと。

(以下省略)

### (3) 本件請求に係る関係職員への事情聴取について

① 市（関係職員）は、事情聴取において、以下のように主張している。

ア 委託契約書中の「作業実施基準及び委託業務実施計画」、委託契約書に添付の「仕様書」の位置付けについて

作業実施基準は契約約款上、当該委託業務の根幹をなす完全なビン収集、コンテナ配布と収集時に通行の妨げにならない旨、必要最低限の内容を定めたものであり、委託業務実施計画は業務期間、開始時間、業務報告、支払い関係を定めている。

また、仕様書については、委託業務実施計画書と重複する部分があるものの、業務実施にかかる全般の取り決めや、業務内容について定めたものであることから契約書、実施計画書と一体となすものと捉えることができると考えている。

イ 仕様書に記載の「その他車両運行の安全を確保できる人員」について

仕様書に記載の運転中における安全確認の補助のほか、ステーション停車時における周りの安全確認やバック時の誘導などを想定している。

収集業務員（助手）1人の乗車が必要である。

ウ A社が仕様書に規定の人員で行っているのかの確認状況について

美化推進課がA社に対し、令和元年7月24日以降に事情聴取を行った内容は次のとおりである。

ビン回収業務はビン回収のダンプ車1台とコンテナ回収車1台とセットで作業を行っており、コンテナの回収時には、コンテナ回収車が運転手1人の乗車である。

また、ビン回収のダンプ車が、国崎クリーンセンターへの搬送時には（作業員）1人がコンテナ回収車に乗り換えて作業に当たっている。ただし、A社への聞き取りの中で、コンテナの配布業務については複数名の乗車であるということである。

市内10地区のうち、2地区では狭隘な道路に対応するため、軽ダンプ車1台を稼働させ、ビン回収のダンプ車1台とコンテナ回収車1台の計3台で対応している。

なお、市において定期的な作業現場確認は行っていない。また、A社からの各報告書には乗務員の氏名、人員が明記されておらず、仕様書に規定の人員による業務確認ができていなかった。

エ 仕様書に規定の「その他車両運行の安全を確保できる人員」で業務を行っていない場合の市の対応について

A社に対し事情聴取を行い、事実である場合は文書による注意を行う。さらに今後の再発防止と仕様書に基づき業務を行うよう指導を徹底する。

今後、作業に当たる人員について把握できるよう業務日報等の様式を見直していくほか、作業状況について、抜き打ちで市職員による現場確認を行う。

オ 請求人の主張に対する市の考え方について

前述のとおり、仕様書については、業務内容について定めたものであることから、契約書、実施計画書と一体となすものと捉えている。また、A社に対する見積依頼時に、市の仕様書を提示し、A社が見積金額を積算のうえ提示していることから、仕様書における規定は、委託契約の内容を構成しているものと考えている。

従って、委託契約書の第3条「作業実施基準」及び第12条「業務実施計画」の具体的な業務手順を定めた「仕様書」の記載事項（2人乗車）が遵守できていなかったことに関しては、契約書第7条の「委託料の減額等」の規定を適用せざるを得ないと考えている。ただし、不足する人数については、A社への事情聴取や、給与台帳等証拠書類の確認によるものでしかなく、今後詳細な調査のうえ、該当期間での1人欠員分に相当する委託料の返還請求を行う考えである。

契約の根幹をなすビン収集とビン回収用コンテナの配布・回収については、履行が確認できているものの、A社に対しては、仕様書の記載事項について遵守できていなかったことから、「川西市入札参加資格者指名停止基準」に基づき、しかるべき手続きについても検討する。

② 上記事情聴取のほか、令和元年8月29日に、関係職員がA社から聴取した記録が提出された。

主な聴取内容は次のとおりである。

- ・ビン収集後のコンテナ回収では、1人乗車であること。
- ・ビン収集のダンプ車が一杯になると国崎クリーンセンターへ搬送するが、その際に、ダンプ車(2人乗車)から助手1人がコンテナ回収車に乗り換えて、次のごみステーションで問題なく収集できるように作業を行う。一方、国崎クリーンセンターから戻ってきたダンプ車は、コンテナ回収車との合流地点まで1人でビン収集とコンテナ回収を行い、合流後はダンプ車、コンテナ回収車の2台体制で行っている。

## 2 判断

### (1) 請求理由

請求理由は、以下のとおりである。

委託業務でA社は、仕様書に反した違法・不当な作業を行った。内容は、助手を乗せない運転士の一人作業である。A社は従事していない助手の給料を市から受け取っており、助手8人分の給料を市から詐取している。本件において市がA社の詐取に対し支払った金額は、違法・不当な公金の支出に該当する。市がA社に詐取された金額「5,420万3,250円/年×全期間分」をA社に返金させることは行政として当然の措置である。

よって、市長はA社に対し、市が詐取された助手の給料分「5,420万3,250円/年×全期間分」を市に即刻返金させること。

市がA社からこの金額を取り戻せない場合、市長については、その支出額の1年分(5,420万3,250円)を市に返還させること。

### (2) 請求理由に対する判断

本件の委託業務が仕様書違反のため違法、不当な公金の支出に該当するののかについて検討を加える。

#### ① 本件委託契約における収集業務員の体制について

請求人はA社が仕様書に反した運転士の1人作業を行っていたと主張しており、本仕様書における収集業務員の体制について検討する。

本仕様書10(1)において「受託者は、本業務を適正に履行するために必要な数の収集業務員を配置しなければならない。なお、収集運搬作業は、収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員でおこなうこととする。コンテナ配布作業

も同様とする。」と記載されている。

当該規定の「収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員」について関係職員への事情聴取では、「運転手以外に収集業務員(助手)1人の乗車が必要である。」との回答であり、委託料の算定でも、平成31年度の当該委託業務契約時の市の設計書において、運転士、作業員各1人の人件費で積算されていることから、運転手1人の他に1人以上の乗務員を予定していることは明確である。

また、安全面については、環境省の(平成5年に当時の労働省が定めた)「清掃事業における安全衛生管理要綱」において、ごみ処理作業等を行う清掃事業者に対して、作業時の安全確保が求められているところである。

② A社が本仕様書に反して運転手1人で収集業務を行っていたのかについて

請求者より提出されたUSBメモリーの1人作業の動画証拠(令和元年7月5日)により事実確認し、また、関係職員からの事情聴取、及び関係職員がA社への事情聴取を行った記録をみると、A社が、回収時のコンテナ回収車には1人乗車の場合があることを認めていることから、仕様書に違反して1人乗車により業務が行われていた日または時間があったと認められる。

ただし、仕様書に違反していた日時や台数については、市も把握しておらず、契約時にA社に対して使用する車両番号と使用人の氏名等について報告を求めているほか、委託業務実施計画書6により委託業務実施状況報告書(日報)、一般廃棄物収集運搬委託業務報告書(月報)等の報告を求めているが、これらの報告書には日ごと及び車両ごとの業務員数や業務者名が記載されておらず、就業状況の報告も求めていないため、確認することができなかった。

③ 仕様書の位置づけについて

業務委託契約における仕様書は、委託者側が業務を委託するにあたり、業務の実施方法や実施条件など受託者側に要望する事項を記載するもので、本来は契約書に記載しても構わないが、煩雑さを避ける目的で独立した文書としており、その違反がどのような効力を生じるかは、仕様書に規定されている事項が紳士条項や訓示規定の性格を持つものなのか、業務の実施方法等を具体的に定めているのかについて個別に判断する必要がある。

本件の場合、仕様書10(1)において、文言上、運転手1人の他に1人以上の乗務員を予定していることが明確であるため、契約書の条文と同一に解釈するべきである。

④ 運転手1人で業務を行ったことが契約違反となるのかについて

本件の委託業務の目的は、市内の空きビン収集運搬および回収用コンテナ配布業務であり、本業務が実施されている事は、A社から提出された完了届等(委託業務実施状況報告書等)と、ビンの搬入場所である国崎クリーンセンターの計量記録日報の重量を照合したところ、業務結果は得られており、契約の目的は達成されていると認められる。

次に、その方法が契約違反になるのかについて検討する。

業務委託契約において、委託された業務を達成するための方法については、本来、受託者に任されているとみるべきであり、契約に特段の規定がない限り、方法の如何が契約違反となることはないと考えられる。

しかし、方法について特に合意した場合（契約に特段の規定がある場合）は、その方法に反して目的を達成しても契約違反となる場合がある。

本契約の場合、車両 1 台につき運転手を含め 2 人以上で業務を行うことが仕様書で規定されており、平成 31 年度の当該委託業務契約時の市の設計書においても 2 人分の人件費で積算されていることから、本契約の重要な合意内容である委託料に反映されている。

したがって、A社が運転手 1 人でビン回収等の業務を行ったことは契約違反であると認められる。

#### ⑤ 委託料の減額について

委託契約書第 7 条では、「委託者は、正当な理由がなく（中略）作業実施基準によるごみ収集作業等を完全に行っていないと認めるときは、受託者に支払うべき委託料の一部を減額することができる。」と規定しており、仕様書に反して業務を実施していることは、この委託料の減額に該当するが、減額措置をせずに市が契約書に記載された委託料を支払ったことは不当であると認められる。

よって、仕様書に違反した業務の遂行により請求された委託料について、市はまず減額措置を行い、それにより過払いとなった金額につき、A社に対し不当利得返還請求を行うべきである。

#### ⑥ 減額すべき委託料の金額について

請求人はA社が市に提出した見積り明細「平成 30 年度 空きビン収集運搬及びコンテナ配布業務（別紙事実証明書②）」により、1 年間、車両 8 台すべて 1 人作業であったと仮定して請求金額を算出しているが、本件請求書や事実証明書を見ても、そのことを証する証拠が記載されておらず、監査委員が市から提出を受けた書類にも 1 人作業を行っていた日時や台数について確認できる資料がないため、減額すべき委託料の金額を算定することができなかった。

したがって、市は、業務実施状況の事実確認をした上で、仕様書に違反した日数等に応じて公正・妥当な算出方法により、第 7 条に基づく減額措置を行い、過払いの委託料の返還を求めらるべきである。

なお、請求人は、「A社からこの金額を取り戻せない場合、市長については、その支出額の 1 年分（5,420 万 3,250 円）を市に返還させること。」と主張しているが、市長に対する請求についてはその根拠が明確でないため、これを棄却する。

### 3 結論

上記判断理由のとおり、請求人の主張の一部について理由があると認められることから地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき、市長に対して監査の結果に記載のとおり勧告する。

## 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、市長に対し、次のとおり意見を提出する。

市は、仕様書で「収集運搬作業は、収集運搬車両1台につき運転手1人、その他車両運行の安全を確保できる人員でおこなうこととする。」と定めながら、それを確認できる処置（報告書提出や作業現場確認等）を講じておらず、履行の確保及び事務執行が不十分な状況であるため、乗務員を確認できる書類の提出を求める等の改善措置を行うべきである。

請求人は、A社を含めた他すべての随意契約の委託収集業者（燃やすごみ・プラスチック・缶）に対しても、就業状況の確認を求めているが、本件を含めた他の委託業務についても、早急に仕様書に沿って行われているのかの確認を行う必要がある。

今後の委託業務における事務執行については、住民からの誤解や不信を抱かれることのないよう、適正な法令等の解釈・運用、適切な履行確保を含めた事務処理の徹底を、市に強く要望するものである。