

秦野市職員措置請求に関する監査の結果

平成26年5月12日付けで提出された秦野市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、同項に規定によりその結果を次のとおり公表します。

平成26年7月4日

秦野市監査委員 一色 義信

秦野市監査委員 井上 文男

秦野市監査委員 横山 むらさき

第1 監査の請求

1 請求人

住所（略） 氏名（略）

2 請求の内容

本件請求に係る住民監査請求書（以下「本件請求書」という。）及び請求人から提出のあった陳述書（以下「本件陳述書」という。）の一部を抜粋し、以下枠内のとおり、原則として、原文のまま転記しましたが、適宜、字句等の修正、句読点及び省略語を追加するとともに、必要に応じて改行を施しました。

（本件請求書の一部抜粋）

I 請求の趣旨 — 住民監査請求を行う根拠

- 1 平成22年3月19日付の「秦野市職員措置請求（FNo.0・8・1（A））に関する監査の結果について」（以下「前回監査結果」という。）の「第5 勧告」においては、「粗大ごみの収集運搬業務にかかる収集車両の台数を収集個数等の実態に合わせたものに変更すること」との勧告（以下「前回勧告」という。）が出されている。

また、同年5月28日付の「秦野市職員措置請求に基づく勧告に対する措置について（通知）」においては、この勧告のとおり、市長が措置をしたことが通知されている。（このことに関する一連の文書を事実証明書1とする。）

2 しかるに、粗大ごみの収集個数は、ここ数年、収集車両1台当たりおよそ6千個になり、最も収集個数の多かった平成12年の収集車両1台当たりおよそ1万個に比べて約4割減となり、収集にあっている車両には、相当の余力があると想定される。（このことを示す一連の文書を事実証明書3とする。）

3 このような状況において、平成25年度末まで直営収集であった業務の一部を、職員の退職により不足した収集能力を補うために、新たに民間企業に収集を委託すべく入札に付すことになった。その事業の名称は、「可燃ごみ等及び有機性廃棄物等回収委託」と称する。新たに収集車両3台分を民間に委託し、入札の落札者とは、三年間の委託契約を交わすものである。（このことを示す一連の文書を事実証明書2とする。）

4 事実証明書1の住民監査請求の勧告の趣旨を尊重するならば、職員の退職による燃えるごみの収集能力の不足は、まず粗大ごみの収集能力の余力によって補うことが実施されるべきであるが、このことは、検討もされていない。

粗大ごみの収集能力の燃えるごみの収集への転用が実施されれば、新たに発生する可燃ごみの収集委託費は、その約3分の1（約1100万円）が節約されると予想されるので、監査委員の勧告の趣旨に沿ったこれらの措置をとらないことは、財務会計上の不当にあたる。

なお、粗大ごみの収集運搬業務の委託は、事実証明書1の記載にあるとおり、し尿の収集運搬業者に対する転業補償として実施されているもの（以下「転業補償委託」という。）であるが、転業補償としての収集の対象物は変遷しており、過去においては、可燃ごみが対象であったこともある。（このことを示す一連の文書を事実証明書4とする。）

5 もし、諸般の事情により粗大ごみの収集能力の余力を用いて、可燃ごみの収集への転用ができないのならば、まず第一に、粗大ごみの収集委託車両台数の削減（2台から1台へ）が実施されるべきである。

II 請求内容

「可燃ごみ等及び有機性廃棄物等の回収委託契約」の入札を差し止めるとともに、上記の「秦野市職員措置請求」に対する勧告の趣旨に従った委託の内容に変更して、入札を実施することを秦野市長に勧告することを求める。

(本件陳述書の一部抜粋)

I 陳述の趣旨 — 「粗大ごみの収集運搬業務にかかる収集車両の台数を収集個数等の実態に合わせたものに変更すること」の厳密さを求める。

1 監査請求書で述べたように、粗大ごみの収集個数は、ここ数年、収集車両1台当たりおよそ6千個になり、最も収集個数の多かった平成12年の収集車両1台当たりおよそ1万個に比べて約4割減となり、収集にあたっている車両には相当の余力があると想定される。

2 この約4割減という状態は、平成22年3月19日付の前回監査結果の「第5 勧告」における、前回勧告に照らして、財務会計上不当でないといえるかということを請求者は問いたいのである。

3 そもそも、し尿汲み取り業者に対する転業補償は、昭和62年7月1日付けの「協定書」(事実証明書5、新たに提出)によれば、その業務量の算定において、「基準車両台数」という概念を用い、「3.34台とか2.55台」というように、厳密な算定をしている。

そして、事実証明書4-3「し尿収集運搬業務量減少に伴う補償経過」の2の表においては、この数字が補償のための委託台数の基準として扱われている。

従って、粗大ごみの収集個数が4割減ったならば、転業補償のための委託台数は、0.6台と算定しなければならないはずなのである。

4 平成22年3月19日付の前回監査結果の「意見」においては、次のような文言がある。

「政策的配慮により、経済性に優先して転業補償業務が継続されていますが、さらに今後、こうした転業補償があまりに長期に亘り継続される場合には、特定の者に便益を与えることにもなり、また、市民に損害を与えることも思慮され、結果として、社会通念上許される裁量の範囲を逸脱することになりかねないことを十分考慮すべきであると考えます。」

この文言は、転業補償の「期間」について述べたものであるが、「厳密性」を欠く転業補償業務の委託も、同様に「市民に損害を与え」、「社会通念上許される裁量の範囲を逸脱する」のではないかと主張したい。

第2 請求の受理

本件請求は、法第242条所定の要件を具備していると認められたため、平成26年5月12日（本件請求書の收受日）付けで受理することに決定しました。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求及び陳述等の内容から判断し、監査の対象とすべき財務会計上の行為は、「平成26年度有機性廃棄物等回収委託業務（長期継続契約）」（以下「新たな委託」という。）の契約の締結（以下「本件財務会計行為」という。）と特定したうえで、新たな委託の執行に係る入札の実施及び契約の締結は、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか、また、新たな委託において、前回勧告の趣旨に従った委託の内容に変更して入札を実施しないことは、財務会計上の不当に当たるかを監査の対象としました。

なお、本件請求書I5記載の「もし、諸般の事情により粗大ごみの収集能力の余力を用いて、可燃ごみの収集への転用ができないのならば、まず第一に粗大ごみの収集委託車両台数の削減（2台から1台へ）が実施されるべきである。」という請求人の主張については、本件請求の具体的な内容が実現できなかった場合の代替的な政策提案とも言うべきものであり、本件請求とは直接関係のない内容であるため、陳述の機会において、請求人の真意を確認したところ、このことは、特に本件請求の内容とはしていない旨の回答がありました。

2 請求人の陳述等

法第242条第6項の規定に基づき、平成26年5月28日に請求人の陳述を実施しましたが、併せて、当初提出された事実証明書1-1から1-4まで、2-1及び2-2、3並びに4-1から4-3までに加え、新たな証拠として、事実証明書5が提出されました。

3 監査対象機関及び事情聴取

監査対象機関は、一般廃棄物の収集運搬業務を所管する環境産業部清掃事業所（以下「監査対象部局」という。）とし、事実関係を把握するため、関係書類の提出を求めるとともに、平成26年6月3日に事情聴取を実施しました。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

関係書類の調査及び監査対象部局への事情聴取により、次のとおり事実関係を確認しました。

(1) 新たな委託の執行に係る入札の実施から契約の締結に至るまでの事務手続きについて

予算関係書類及び秦野市契約規則等の定めに基づき、入札の実施から契約の締結に至るまでの一連の事務手続きは、適正かつ適切に行われているかを確認しました。

(2) 新たな委託の業務内容及び経費内訳等について

新たな委託の執行起案（予算執行伺、入札執行伺及び契約締結伺）に記載の業務内容及び経費内訳等を確認しました。

なお、新たな委託の業務内容の一部となっている可燃ごみ等収集運搬業務については、他の同種の業務とその内容を比較する必要があるため、併せて、「平成26年度可燃ごみ等収集運搬委託業務（長期継続契約）」（以下「同種委託」という。）の執行起案（予算執行伺、入札執行伺及び契約締結伺）に記載の業務内容及び経費内訳等を確認しました。

(3) 秦野市職員の退職に伴う可燃ごみ等収集運搬業務に係る仕事量について

新たな委託は、秦野市職員の退職に伴い、可燃ごみ等の一部収集地域（3コース分）の収集運搬業務を委託化するものですが、具体的に、どの程度の仕事量となるかについて、監査対象部局から次のとおり説明がありました。

可燃ごみ等の収集は、平成23年9月から平成25年3月までは、市域全体を24コースに分け、そのうちの12コースを秦野市職員で、残りの12コースを委託業者により実施してきました。

秦野市職員数は、平成25年度末において、可燃ごみ等の収集で28名、ほほえみ収集や剪定枝の搬出、不法投棄の回収等で5名、計33名（再任用6名含む）となっていました。平成26年度は、職員の退職に伴い、29名（再任用4名含む）となり、平成29年度には、25名（再任用職員2名含む）となる見込みであるため、年度途中の契約変更などにより、安全、安定的な回収業務ができなくなることを考慮して、平成26年度からは、長期継続契約の方法により、さらに委託コースを3コース増やして、合計15コースで委託することとしました。

(4) 全てのごみに関する収集運搬等業務委託の現状について

平成26年度執行（長期継続契約を含む。）の全てのごみに関する収集運搬等又は回収業務の委託について、対象となるごみの種類、1日当たりの作業員数、人件費の積算単価、1日当たりの車両台数、年間稼働日数、契約方法及び転業補償に係るものか否かについて、それらの項目の内容を確認し、その現状を把握しました。

(5) 転業補償委託による粗大ごみの戸別収集の状況について

転業補償委託による粗大ごみの戸別収集運搬業務について、平成11年度から25年度までの各年度における受付件数、収集個数、車両台数、年間稼働日数、延べ台数及び1日平均稼働台数を確認し、過去からの状況を把握しました。

(6) 転業補償委託における収集車両の台数等の現状について

前回勧告に従い、平成22年7月1日以降、転業補償委託に係る収集車両の台数が減車されているにもかかわらず、現状は、収集個数等の実態に合わない状況になっているか。また、収集車両の台数を減らせない理由があるかについて、監査対象部局から次のとおり説明及び見解がありました。

転業補償委託による粗大ごみの戸別収集運搬業務における収集個数について、その収集個数がピーク時であった平成12年度の40,298個と平成20年度の13,316個とを比較したところ、約67パーセントの減となっていたため、平成22年3月19日付け前回勧告に基づき、平成22年7月1日以降、収集車両の台数を4台から2台に減車しました。

その後の収集個数の状況については、平成22年度が12,321個、

平成23年度が12,718個、平成24年度が12,720個、平成25年度が12,074個となっており、減車をした平成22年度以降からは、ほぼ横ばいの収集個数であり、現在も2台の収集車両で契約を継続しています。

このような状況で、さらに減車をすれば、1台当たりの収集区域が拡大されることになり、かつ、1台当たりの収集個数は、ピーク時の約1万個を上回る約1万2千個となるため、収集能力の低下により、市民サービスの低下を招く恐れもあります。

また、可燃ごみの減量及び資源化を推進するため、平成25年6月1日からは、清掃事業所に自己搬入される粗大ごみのうち、木質系の粗大ごみは、焼却処分をせず民間業者でチップ化し、バイオマス燃料としてリサイクルしていますので、平成25年6月から3月までの10ヶ月間の実績では、約94トンの粗大ごみを燃やさずにリサイクルすることができています。

そこで、この取り組みをさらに推進するため、戸別収集における木質系粗大ごみについても、リサイクルの対象とすることを検討しているところですが、現在、木質系とそれ以外を分離して収集運搬してもらうなどの業務方法の見直しについて協議を重ねているため、現状の収集車両台数は維持する必要があると考えます。

(7) 転業補償委託における収集能力の余力の有無について

転業補償委託における収集能力には余力があると考えているかについて、監査対象部局から次のとおり見解がありました。

転業補償委託における収集能力の余力の有無については、可燃ごみを収集することが可能な車両(具体的にはパッカー車)は、既に不燃ごみ、カン類で4台を月に20日間使用し、また、蛍光灯類については、車両1台で収集しており、粗大ごみの戸別収集については、(6)で述べた見解のとおりであるため、収集能力に余力はないものと考えます。

(8) 転業補償委託における積算の考え方や業務内訳等について

平成22年度から平成25年度までの転業補償委託について、各年度における積算の考え方やその根拠、また、各年度によって業務内容の内訳、積算方法や積算単価などに違いがあるかについて、監査対象部局から次のとおり説明がありました。

転業補償委託の積算の考え方については、平成22年度から平成24年5月までの人件費は、秦野市職員（本市行（二）4-49）の給与をベースに、賞与や福利厚生費等を加算し、また、車両経費は、燃料費や修繕費、減価償却費等を積算の根拠として、委託料を算定していました。

平成24年6月以降は、前回監査結果の「第6 意見」における「積算方法の統一については、他の民間委託との間で公平性を欠くことがないよう問題の解決を図ってほしい。」との意見を尊重し、補償業務の開始当時の社会的背景やこれまでの歴史的経緯も踏まえたうえで、慎重に検討を重ねた結果、他の委託業務と同様に、人件費は神奈川県公共工事設計労務単価（以下「労務単価」という。）により、また、車両経費は建設機械等損料等の単価を積算の根拠として委託料を算定しています。

なお、労務単価等により算定した委託料にすると、それまでの契約金額からの減額が大きいため、段階的に調整をしています。

転業補償委託の業務内容の内訳に関しましては、平成11年度から現在に至るまで、カン類、蛍光灯類、不燃ごみ、粗大ごみの戸別収集となっています。

2 監査委員の判断

- (1) 新たな委託の執行に係る入札の実施から契約の締結に至るまでの事務手続きは、適正かつ適切に行われており、また、その業務内容及び経費内訳等は適正かつ適切なものとなっているか。

予算関係書類及び秦野市契約規則等の定めに基づき、入札の実施から契約の締結に至るまでの一連の事務手続きは適正かつ適切に行われているかを確認するとともに、新たな委託の業務内容及び経費内訳等について、請求人が提出した事実証明書2-2及び監査対象部局から提出のあった新たな委託の執行起案（予算執行伺、入札執行伺及び契約締結伺）に記載の業務内容及び経費内訳等を確認したところ、不適正又は不適切な数量や金額は見受けられませんでしたので、一連の事務手続きは、所要の手続きを経由し、また、適正かつ適切に行われているものと認めます。

- (2) 新たな委託における可燃ごみ等収集運搬業務に係る収集車両の台数は妥当でない又は台数を減らさなければならない理由があるか。

新たな委託及び同種委託の執行起案（予算執行伺、入札執行伺及び契

約締結伺)に記載の業務内容及び経費内訳等を確認したところ、不適正又は不適切な数量や金額は見受けられず、また、監査対象部局の説明内容を考慮すると(事実関係の確認(3)を参照)、可燃ごみ等収集運搬業務に係る収集車両の台数は妥当でない又は台数を減らさなければならない理由はないものと認めます。

- (3) 転業補償委託について、前回勧告に従い、収集車両の台数が減車されているにもかかわらず、現状は、収集個数等の実態に合わない状況になっているか。また、収集車両の台数を減らせない理由があるか。

関係書類の調査及び監査対象部局への事情聴取を行った結果、前回勧告時と特段変わった状況は見受けられず、新たな事実も認められませんでした。(事実証明書3及び事実関係の確認(6)を参照)

また、収集車両の台数を減らせない理由については、監査対象部局の見解を斟酌すると(事実関係の確認(6)を参照)、それらには、相当な理由があるものと認めます。

- (4) 転業補償委託について、粗大ごみの戸別収集運搬業務に係る収集車両1台当たりの収集個数が減少している事実のみを判断材料に、収集個数等の実態に合っておらず、その収集車両の台数には相当の余力があると言えるか。

請求人は、「粗大ごみの戸別収集運搬業務に係る収集車両の台数には相当の余力がある」と主張する根拠として、粗大ごみの戸別収集個数が減少していることを挙げていますが、そのことは、「粗大ごみの収集能力の余力」の程度をはかるうえで、一つの判断材料とすべき必要な事項と認められるものです。(事実証明書3及び事実関係の確認(6)を参照)

しかし、「粗大ごみの収集能力の余力」をより正確に把握するためには、① 受付件数、1日当たりの作業員数、1日平均稼働台数など、他に多くの判断材料とすべき事項が認められること(事実関係の確認(4)及び(5)を参照)、② 請求人が判断基準とする収集個数がピーク時であった平成12年度は、その前後の年度に比べ極端に収集個数が多かった年度であり(平成11年度から約22パーセントの増、平成13年度には約17パーセントの減)、この年度の収集個数のみを絶対的な基準と考えることは適当ではないこと、③ 仮に、収集車両の台数を2台から1台に減車した場合には、その1台の収集区域が拡大され、1台当たりの収集個数は、

ピーク時を約20パーセント上回ることとなり、業務負担増に伴う収集能力の低下を招き、市民サービスの低下にもつながる懸念があることなど（事実関係の確認(7)を参照）、他に考慮すべき事項や事情も判断材料にする必要があると考えます。

従って、これらの事項及び事情を総合的に斟酌した結果、現状は、収集車両の台数には、「相当の」余力があるとまでは言い切れないものと判断します。

- (5) 新たな委託の執行に係る入札の実施及び契約の締結は、違法又は不当な財務会計上の行為に当たるか。また、新たな委託において、「前回勧告の趣旨に従った委託の内容に変更して入札を実施しないこと」は、財務会計上の不当に当たるか。

まず初めに、本件財務会計行為そのものには、(1)で述べたとおり、違法性又は不当性は認められず、また、(2)で述べたとおり、収集車両の台数は妥当でない又は台数を減らさなければならない理由も認められないため、本件財務会計行為それ自体には、直接の違法性又は不当性はないものと判断します。

次に、前回勧告そのものは、原則として、転業補償委託における財務会計上の行為に直接適用されるべきものと考えますが、本件請求の対象となった新たな委託の内容と前回勧告の対象である転業補償委託の内容との間に、一体的な関係があるような場合において、違法性又は不当性の具体的な根拠が示されていると認められれば、間接的に審査を求めることができると解されるどころ、本件請求においては、直ちに、一体的な関係は認められませんが、前回勧告の重要性に鑑みて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする住民監査請求の制度趣旨を尊重する姿勢から、本件財務会計行為が違法又は不当であるとする原因又は前提となっている事項につき、「前回勧告の趣旨に沿った措置をとらないこと」に請求人の主張する不当性があるかについても検討することとしました。

この点に関し、請求人は、本件請求の理由として、「前回勧告の趣旨は、転業補償委託において厳密に適用されるべきであるのに、現状はそのような委託の内容にはなっていないために不当であり、その結果、新たな委託についても、前回勧告の趣旨に沿った委託の内容にはなっていない

ので不当である」旨の主張をしています。

しかし、(3)及び(4)で述べたとおり、① 前回勧告時と特段変わった状況は見受けられず、新たな事実も認められないこと、② 収集車両の台数を減らせないとする相当な理由があると認められること、③ 収集車両の台数には、相当の余力があるとまでは言い切れないこと、これら転業補償委託における現在の状況や事情を総合的に思料すると、転業補償委託の内容は、前回勧告に従っていないため不当であるとは言えず、その結果、新たな委託について、「前回勧告の趣旨に従った委託の内容に変更して入札を実施しない」としても、財務会計上の不当に当たるとは言えないものと判断します。

また、請求人は、陳述の機会において、「粗大ごみの収集能力には余力（収集車両の台数2台のうちの1台分）があり、この余力分の仕事は、他の業務で補うべきであるから、新たな委託における可燃ごみ等収集運搬業務の一部（収集車両の台数3台のうちの1台分）を減らし、その減らした分を転業補償委託の業務内容の一部として、転業補償委託の業者に行わせることにすれば、転業補償のための業務のトラック台数と粗大ごみの収集個数のバランスが取れて、真に収集車両の台数を粗大ごみの収集個数等の実態に厳密な意味で合わせることができる」旨の具体的な主張をしていますが、このことは、秦野市におけるごみ収集運搬業務の全般について、市長は、どの業務を直営として運営し、どの業務をどのような方法で委託するか、また、それらの業務全体を見通した中で、どのように業務をやりくりするべきかという、まさに市長の裁量の範囲内の問題であり、政策的配慮が求められる範疇の問題であると考えますので、このような政策提案の優先や選択に関する問題は、住民監査請求にはなじまないものと思料します。

3 結 論

以上のとおり、本件財務会計行為は、議会の議決を経た予算の範囲内において、秦野市契約規則等の関係諸規程に基づき適正に事務が執行されており、そこに違法性又は不当性は認められず、また、本件請求書Ⅱ記載の請求内容には、いずれも理由がないものと判断されるため、監査委員の合議により、本件請求は、棄却することに決定しました。

第5 暫定的停止勧告の適否

請求人は、新たな委託の執行に係る入札の差し止めを求めているため、法第242条第3項に規定する暫定的停止勧告の適否を判断するに当たり、その要件の該当性について必要な検討を行いました。同項に定める「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要がある」との要件のうち、「当該行為が違法である」との要件には該当しないものと判断し、また、請求人も、本件財務会計行為の「不当性」のみを問題にしていることから、監査委員の合議により、同勧告は行わないことに決定しました。

第6 意見

最後に、前回監査結果の「第5 勧告」における収集車両の減車については、現状において、前回勧告後に生じた考慮すべき事情又は新たな事実は認められないことから、現段階では、監査対象部局に対し追加の措置を求める考えはありませんが、転業補償委託の現状を斟酌し、次のとおり意見を述べます。

- (1) 前回監査結果の「第6 意見」における積算方法の統一については、秦野市と転業補償業者との間で、段階的に調整をしてきている最中であるため、当面、その着実な前進を注視しつつ、今後、他の監査を実施する際に、監査対象部局に対し、その進捗状況を報告するよう求めることとします。
- (2) 前回監査結果の「第6 意見」における転業補償期間の設定については、監査対象部局に対し、転業補償業者との協議を進展させることを要望します。