

大阪市監査委員	多賀谷 俊 史
同	金 子 光 良
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 21 年 10 月 5 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知するとともに、同法第 252 条の 43 第 9 項の規定により、個別外部監査契約に基づく監査によらなかった理由を通知します。

### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

- (1) 市は、就労の機会のない釜ヶ崎の高齢日雇労働者が就労の機会を得られるよう、55 歳以上の登録者を輪番で雇用する高齢者特別清掃事業を行っている。特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構（以下「NPO 法人」という。）に業務委託されているあいりん生活道路清掃事業の委託契約書・仕様書において、平成 18 年度から現在に至るまで「財団法人西成労働福祉センター（以下「センター」という。）を窓口とする 55 歳以上の登録者を輪番制で雇用する」、「雇用人員 1 日あたり 66 名（うち指導員 6 名雇用）・休日明けは 12 名追加」となっている。しかし実際には、休日明けは 6 人増しでしか求人を行っていない。

したがって、この様な虚偽雇用は契約条項に違反するものであり、違法に支払われた給料及び保険料は雇用者の不当利得であり、市が損害を被っている。

市長は、上記違法不当に支出された公金、NPO 法人の不当利得 6,652,542 円（内訳：平成 18 年度賃金 2,037,840 円、事業主負担保険料 197,904 円、平成 19 年

度賃金 2,002,110 円、事業主負担保険料 192,720 円、平成 20 年度賃金 2,032,464 円、事業主負担保険料 189,504 円) について、返還請求権を行使する責務がある。

ところで、10 月 1 日、情報公開の開示を受けるため市情報公開室に立ち寄った際、健康福祉局生活保護担当係長は、「来週の月曜日 (10 月 5 日) も 6 人増しです」と言われ、「6 人増しでしか雇用していないのに、12 人分の賃金を支払っていますね」と聞くと「そうです」と答えた。

8 月下旬、再三にわたり生活保護担当課長代理や担当係長に、契約書・仕様書どおり休日明けは 12 人増しで求人するよう直接伝えたり電話で伝えている。担当係長は「NPO 法人に聞いたところ、直接雇用しているという説明でした」と言うので、「仕様書では雇用の対象は輪番労働者ですよ。それは契約違反でしょう」と抗議した。「契約書どおり休み明けは 12 人増しで雇用して下さい」と指導すればいいだけなのに、契約違反を故意に見過ごすことは、NPO 法人が市民の税金をだましとることを見過ごすことになる。

センターより提供された高齢者特別清掃輪番紹介進行表によると、平成 19 年 4 月からは通常 1 日当たり 196 人の特掃輪番労働者がセンターで紹介を受けており、内訳は地区内道路清掃 60 名、地域外 105 名、草刈 11 名、センター内清掃 20 名である。

問題にしている地区内道路清掃の契約書・仕様書によると、休日明けは 12 名追加となっている。センターの職員に問い合わせたところ「60 人が 66 人になる」との返事であった。休日明けは 72 人求人しなければならないのに 66 人しか求人していない。

例えば、4 月 2 日、9 日、16 日、23 日の休み明けの日が 202 人求人となっているのは、通常求人数 196 名に 6 名追加されているからである。この 6 名追加分は地区内の追加人数であることは論を待たずとも明らかで、ちょっと調査すればすぐ分かることである。どうして監査委員はセンターに調査しなかったのかと、不信感が募る。監査委員が請求人の示した進行表を故意に理解しようとしなのは、不正が明らかになることを隠蔽するためと思われるも仕方ない。

平成 21 年 9 月 30 日付けの「住民監査請求の対象となりません」との通知は NPO 法人がだましとったことをあいまいにし、また市健康福祉局ぐるみの責任逃れをあいまいにしていることであり、許せるものではない。

10 月 5 日朝、センターの職員に「今日は何人増しになっていますか」と聞くと「6 人増し」と答えた。今後も公金の不正流用が続くことは市民として許されない。さらに特掃輪番労働者の不利益が続くことも許されることではない。

よって、監査委員は市長に対し、NPO 法人が市からだましとった公金について返還請求権を行使するなど、必要な措置を講ずることを勧告するよう、事実証明書

を添付して請求する。また、不正に支払われた公金の返還はもとより、直ちにNPO法人が契約書どおり雇用を守るよう求める。

なお、住民監査請求の1年の期間制限については、平成21年9月1日に情報開示された資料で初めて虚偽申請を知りえたため、期間経過に正当理由がある。

- (2) 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由について、市は過去3回の話し合いにおいて、一貫してNPO法人の言い分を代弁し擁護する発言を繰り返してきた。また、再三にわたる請求人からの契約違反の指摘に対しても改善を行わず、NPO法人の不正に加担している。さらに監査委員も、請求人の提出した証拠資料を故意に理解せず、監査請求を門前払いすることで市とNPO法人の不正を見過ごそうとしている。監査委員には、法第242条を忠実に履行し、不正な公金の流れを解明していくという姿勢がない。

よって市内部では公正な判断がなされとは思われない。個別外部監査による監査を求める。

事実証明書・平成18年度、平成19年度、平成20年度及び平成21年度業務委託契約書、仕様書、委託経費明細書

- ・センター作成の平成18年度、平成19年度、平成20年度及び平成21年度4月から7月までの高齢者特別清掃輪番紹介進行表
- ・センターに掲示されている高齢者特別清掃輪番紹介の案内と紹介人数が分かる写真(2枚)
- ・住民監査請求について(通知)(平成21年9月30日付け大監第50号)

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

## 2 請求の受理

本件請求は、平成18～20年度のあいりん生活道路清掃事業に係る業務委託契約について、受託者であるNPO法人が委託契約条項のとおり輪番雇用を行っていないにもかかわらず、本市職員が委託契約の履行確保のためになすべき必要な検査等を怠り、委託契約の履行を確認することなく委託料を支出している、あるいは、それらが違法であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠っていることが違法不当であるとしてなされたものと解される。

### (1) 請求期間の徒過と「正当な理由」

本件請求で問題とされている契約の履行、公金の支出については、平成20年度分を除き、既に1年の住民監査請求期間を経過している。

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 2 項において、住民監査請求は、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、これをする事ができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。

正当な理由については、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかつた場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている。

請求人は、期間徒過の正当理由について、「平成 21 年 9 月 1 日に情報開示された資料で初めて虚偽申請を知りえた」と請求人の主観的事実を主張するが、そもそも正当な理由の判断基準は、上記のとおり客観的認識可能性であるとされており、当該行為は、公然となされ、情報公開請求等によれば、遅くとも公金の支出の時点で監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解されることから、当該行為後 1 年を経過しているものについては、法第 242 条第 2 項ただし書に規定する期間徒過についての正当な理由があるとは認められない。

## （2）監査請求期間の制限の適用の有無

また、「怠る事実」については、監査請求期間の制限がないのが原則であり、監査委員が当該「怠る事実」の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該監査請求について法第 242 条第 2 項の規定（1 年の請求期間の制限）は適用されないとされている。

しかしながら、本件請求においては、請求人の主張する請求権は、契約の履行や公金の支出に関して発生するものであり、特定の財務会計上の行為等が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にあり、監査請求期間の制限の適用があるものと判断する。

以上により、平成 20 年度分のあいりん生活道路清掃事業に係る業務委託契約について、法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第 2 個別外部監査契約に基づく監査の請求に対する判断

法第 252 条の 43 第 1 項の規定に基づき、住民が住民監査請求をする場合において個別外部監査によることを求めた場合、同条第 2 項の規定に基づき、監査委員は、個別外部監査契約に基づく監査が相当であると認めるならば、当該監査によることを決

定しなければならないとされている。

住民監査請求に係る個別外部監査については、「特に必要があると認めるとき」の規定の趣旨からして、特例的なものであり、この場合においても、外部監査人は監査に関する報告を監査委員に対して行い、報告を受けた監査委員はこれに基づいて住民監査請求に理由があるかどうかの決定を自ら行うものである。

請求人は、本件請求について、監査委員監査に代え個別外部監査契約に基づく監査によることを求め、その理由としては、過去3回の話合いにおいて、市が一貫してNPO法人の言い分を代弁・擁護する発言を繰り返し、契約違反の指摘にも改善を行わず、また、監査委員も監査請求を門前払いすることで市とNPO法人の不正を見過ごそうとしており、市内部では公正な判断がなされるとは思われたいとするものであるが、もとより監査委員は、市長から独立して職務を行い、常に公正不偏の態度を保持して、監査を行う義務があるのであって、また、前回の住民監査請求（平成21年9月4日付け）についても、特段、他の請求と異なる取扱いを行ったわけではなく、法に基づき、定められた手続に則り、法律上の要件に照らして適正に審査を行った結果であるので、請求人の主張する理由をもって、本件請求に対して監査委員が独立した機関としての役割を果たせないと認めることはできない。

したがって、本件請求については、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められないと判断した。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

平成20年度分のあいりん生活道路清掃事業（以下「本件事業」という。）に係る業務委託契約について、請求人の主張する事由から、本市職員等に違法不当な契約の履行、委託料の支出、あるいは請求権の行使を怠る事実があったか否か。

#### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成21年10月30日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、陳述書の提出があった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 休日明け12名追加雇用について、健康福祉局生活保護担当は「残りの6名は直接雇用していると聞いている」と答えた。「仕様書では雇用の対象は輪番労働者となっている」と反論した。
- ・ 本年10月の3日間、60人のうち10人を塀の塗装作業に回すのは、職種が塗装工であり条件違反ではないかと指摘すると、局は、要綱に沿って行っているから

問題ないと答えた。労働者を将棋の駒のように動かすのは許せない。

- ・残り 6 名分の本人負担分及び事業主負担分の印紙代がどのように処理されたのか明らかにしてほしい。
- ・情報公開の場で、「事業費の範囲内であれば、委託明細と違う使途であっても問題ない」と納得できない説明を受けた。NPO法人は市のお墨付きで事業費の流用や着服を行っている疑いがある。しかし、それを許しているのは市であり、責任は市にある。市がNPO法人に委託契約している全ての事業について、過去にさかのぼり不透明な支出がないか監査してほしい。

### 3 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象局とし、平成 21 年 11 月 6 日に健康福祉局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

## 第 4 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) あいりん生活道路清掃事業の目的等

本件事業に係る業務委託契約書に添付された「あいりん」生活道路環境美化事業運営要綱（昭和 50 年 7 月 10 日民生局長決裁、最近改正平成 13 年 4 月 1 日健康福祉局長決裁）によると、同事業の目的等は次のとおりである。

#### ア 目的

「あいりん」の環境改善を図るための地域内生活道路の環境美化事業実施に必要な事項を定めることを目的とする。

#### イ 実施主体

事業の実施主体は、大阪市とし、事業の運営は、本市が適当と認める団体等に委託する。

#### ウ 業務

地域住民及び関係行政機関等の協力を得て行うものとされ、生活道路等の清掃に関する事、清掃により収集したじん芥等を環境事業局が指定した場所に運搬すること、地域内の生活道路等の環境美化の啓発に関する事などが挙げられている。

#### エ 作業時間

生活道路清掃事業の平常作業時間は、原則として午前 10 時から午後 3 時までとし、その他の事業については、別途定めるとされている。

#### (2) 業務委託契約等

#### ア 業務委託契約

健康福祉局は、本件事業について、局長を委託者（甲）とし、NPO法人理事長を受託者（乙）として平成20年4月1日付けで、業務委託契約書を締結している。契約書中の主な規定については、次のとおりである。

- (ア) 第1条において、甲及び乙は、契約書に基づき、仕様書に従い、法令を遵守し、この契約を履行しなければならない。また、乙は、契約書記載の業務を契約書記載の履行期間内に完了し、甲は、その業務委託料を支払うものとしてされている。
- (イ) 第2条において、契約書に定める指示、請求、通知、報告、申出、承諾、質問、回答及び解除は、書面により行わなければならない。また、甲及び乙は、この契約書の他の条項の規定に基づき協議を行うときは、当該協議の内容を書面に記録するものとしてされている。
- (ウ) 第21条において、甲は、監督職員を定めたときは、その氏名を乙に通知しなければならない。また、監督職員は、(1)甲の意図する業務を完成させるための乙又は乙の業務責任者に対する業務に関する指示、(2)この契約書及び仕様書の記載内容に関する乙の確認の申出又は質問に対する承諾又は回答、(3)この契約の履行に関する乙又は乙の業務責任者との協議、(4)業務の進捗の確認、仕様書の記載内容と履行内容との照合その他契約の履行状況の調査などの権限を有するとされている。
- (エ) 第22条において、乙は、業務の管理・運営に必要な知識、技能、資格及び経験を有する業務責任者を定め、その氏名その他必要な事項を甲に通知しなければならないとされている。
- (オ) 第23条において、甲は、業務責任者又は乙の使用人がその業務の実施につき著しく不相当と認められるときは、乙に対して、その理由を明示した書面により、必要な措置をとるべきことを請求することができるとしてされている。
- (カ) 第24条において、乙は、仕様書に定めるところにより、契約の履行について甲に報告しなければならないとされている。
- (キ) 第26条において、乙は、業務の内容が仕様書又は甲の指示若しくは甲乙協議の内容に適合しない場合において、監督職員がその修補を請求したときは、当該請求に従わなければならない。この場合において、当該不適合が甲の指示によるときその他甲の責に帰すべき事由によるときは、甲は、必要があると認められるときは、履行期間若しくは業務委託料を変更し、又は乙に損害を及ぼしたときは必要な費用を負担しなければならないとされている。
- (ク) 第27条において、乙は、業務の実施に当たり、仕様書の表示が明確でないこと、履行上の制約等仕様書に示された自然的又は人為的な履行条件が実際と相違すること、仕様書に明示されていない履行条件について予期することので

きない特別な状態が生じたことなどに該当する事実を発見したときは、その旨を直ちに甲に通知し、その確認を請求しなければならない。また、甲は、確認を請求されたとき又は自ら前記事実を発見したときは、乙の立会いの上、直ちに調査を行わなければならないとされている。

(ケ) 第 30 条において、乙は、仕様書等について、技術的又は経済的に優れた代替方法その他改良事項を発見し、又は発案したときは、甲に対して、当該発見又は発案に基づき仕様書等の変更を提案することができる。また、甲は、乙の提案を受けた場合において、必要があると認めるときは、仕様書等の変更を乙に通知するものとするとしている。

(コ) 第 38 条において、乙は、業務を完了したときは、その旨を甲に通知しなければならない。また、甲又は甲が検査を行う者として定めた職員は、通知を受けたときは、通知を受けた日から 10 日以内に乙の立会いの上、仕様書に定めるところにより、業務の完了を確認するための検査を完了し、当該検査の結果を乙に通知しなければならないとされている。

(サ) 第 44 条において、乙がこの契約に違反した場合、その効果がこの契約に定められているもののほか、甲は、乙に対して相当の期間を定めて履行を請求し、又は履行の請求とともに損害の賠償を請求することができる。ただし、損害賠償については、乙がその責に帰すべからざることを立証したときは、この限りではないとされている。

(シ) 第 56 条において、この契約書に定めのない事項については、契約規則及び会計規則に従うものとし、その他は必要に応じて甲乙協議して定めるものとするとしている。

(ス) 第 57 条において、この契約の業務委託料は概算金額とし、金額が確定した段階で乙は書面により契約確定を承諾し、業務委託料を確定するとされている。

## イ 仕様書

本件事業に係る仕様書の内容は次のとおりである。

### (ア) 対象者

センターを窓口とする 55 歳以上の登録者を輪番制で雇用する

### (イ) 雇用人員

1 日あたり 66 名（うち指導員 6 名雇用）・休日明けは 12 名追加

### (ウ) 作業内容

あいりん地域内生活道路の清掃

### (エ) 作業期間

日曜・祝日を除く毎日

### (オ) 実績報告

所定の報告書のとおり。

ウ あいりん生活道路清掃事業委託料経費明細

「平成 20 年度あいりん生活道路清掃事業委託料経費明細」によると、計画人数は、次のとおりである。

輪番労働者 平日 60 人×295 日+休日明け 12 人×57 日=18,384 人・日  
指導員 6 人×295 日 = 1,770 人・日

(3) 実施報告書

NPO法人から平成 21 年 3 月 31 日付けで、市長あてに提出されている「平成 20 年度『あいりん生活道路清掃事業』実施報告書」によると、精算内容等は次のとおりである。

(精算内容)

収入額 163,943,965 円 支出額 163,907,322 円 差引額 36,643 円

(支出内訳)

(単位：円)

項目	金額	内訳
人件費	141,944,281	
賃金	110,675,460	輪番労働者 延 18,326 人
	19,348,398	指導員 延 1,819 人
社会保険料	11,920,423	事業主負担分 (法定福利費)
物件費	14,157,931	
合計	156,102,212	
消費税	7,805,110	
総合計	163,907,322	

(4) 契約に基づく検査等について

監査対象局によると、本件事業に係る、契約に基づく検査については、平成 20 年度は、本件請求提出後の平成 21 年 10 月に行ったとのことである。

また、NPO法人から提出のある雇用実績報告書（仕様書にいう所定の報告書）、実施報告書（(3) 参照）、「あいりん生活道路清掃事業報告」（南部環境事業センターによる日毎のごみ収集実績及びペンキ塗りの日の作業日報が含まれている。）などによって、書面にて実施状況の確認を行っているとのことである。

(5) あいりん生活道路清掃事業に係るやりとり等

監査対象局によると、本件事業の休日明け雇用人数に係る請求人との主なやりとり等は次のとおりである。

ア 平成 21 年 9 月 30 日付け大監第 50 号に係る監査請求（以下、「前回請求」と

いう。) 提出 (平成 21 年 9 月 4 日) 前

8 月 31 日 : 公文書公開請求の公開時に、公開請求の請求人 (本件請求の請求人でもある) から、生活保護担当係長に対して、契約上では 12 人の追加雇用を行うことになっているが、実際には 6 人しか雇用していないとの指摘があり、同担当係長から、調べておく旨回答を行った。

イ 前回請求提出後

10 月 1 日 : 公文書公開請求の公開時に、公開請求の請求人 (本件請求の請求人でもある) から、生活保護担当係長に対して、9 月 30 日付けの住民監査請求通知を知っているかどうかについて確認があり、同担当係長から、9 月 30 日付け通知は知っていること、12 人の追加雇用は関係機関との調整に時間が必要であり、10 月 5 日からの実施は難しいこと、また、公文書公開の場でありそれ以外のことはコメントできない旨、回答を行った。

(6) 本件請求に係る監査対象局の調査について

監査対象局は、平成 21 年 10 月 7 日から 31 日にかけて、あいりん生活道路清掃事業の従事者について、精算報告書の雇用者数と賃金台帳上の雇用者数及び賃金総額並びに物件費の確認を行った。

ア 10 月 7 日及び 27 日

生活保護担当係長及び係員の 2 名が、NPO 法人にて、保険料及び物件費の調査を行った。

イ 10 月 28 日

生活保護施設担当課長代理が、NPO 法人にて、物件費の調査を行った。

ウ 10 月 29 日から 31 日まで

生活保護施設担当課長代理及び係員の 2 名が、NPO 法人にて、精算報告書の雇用者数と賃金台帳上の雇用者数及び賃金総額に関する調査を行った。

監査対象局によると、調査の結果、就労実績について、NPO 法人からの実施報告書にある人数分の支払いは間違いなくなされていると考えられるとのことである。

(7) 緊急対応による雇用について

ア 雇用実績報告書

NPO 法人が作成した「あいりん生活道路清掃事業 雇用実績報告書 (平成 20 年度)」によると、雇用人数の内訳は次のとおりである。

(単位：人)

輪番労働者(A)	補助員(B)	計	指導員(C)
18,028	298	18,326	1,819

(参考)

(単位：人)

(平日 60 人+ 休日明け 66 人)×日数(D)	(A)-(D)	指導員 当初計画 (E)	(C)-(E)	6人×休日明け 日数 (F)	(B)-(F)
18,042	△14	1,770	49	342	△44

## イ 補助員

監査対象局によると、補助員は、緊急対応を行っているとのことであり、平成 20 年度に補助員として従事した実人数は 49 人で、そのうち 9 人 (105 人・日) が輪番労働者を兼ねていたとのことである。

### (ア) 補助員への連絡・紹介方法

NPO 法人が、センターに登録している労働者で作業態度が特に真面目な労働者や、就労支援事業の講習参加者で就業意欲のある労働者等を対象に、当日連絡が取れる者に直接仕事を紹介しているとのことである。

### (イ) 補助員が従事している業務内容・業務形態

補助員は、地元の住民からの要請に基づき、緊急的に雇用される労働者であり、粗大ごみ、散乱ごみ及び汚物等の除去を行う場合が多い。また、住民への説明が必要な場合や、作業量が多く単独で作業が難しい場合などは、指導員と連携して作業を行うこともあるとのことである。

### (ウ) 補助員の勤務状況について

出勤簿によると、補助員の月ごとの従事人数 (延べ人数) は、次のとおりである。

なお、日ごとの従事人数については、例えば、平成 21 年 2 月においては、補助員の従事人数は、延べ 79 人で、1 日当たりの最大人数は 5 人、最小人数は 2 人、業務実施日ベースの平均人数は 4.2 人であった。

月	11	12	1	2	3	計
人数	25	55	61	79	78	298

## 2 監査対象局の陳述内容等

あいりん生活道路清掃事業は、建設現場の機械化などにより、日雇求人件数が減少を続ける中、とりわけ職を得ることが困難なあいりん地域の高齢日雇労働者に対する就労機会の提供による自立の助長、並びに地域内の道路等にごみが散乱している状況にあることから、地域内の環境改善を図ることを目的として、NPO法人に事業委託しているものである。

事業実施の方法は、センターに事前登録した 55 歳以上の高齢日雇労働者を作業員として、輪番により班編成を行い、年末年始及び日曜祝日を除く月曜日から土曜日の週 6 日、あいりん地域内の道路清掃等の作業を行い、労働者には手取りで 5,700 円の賃金を支払い、作業リーダーである指導員には手取りで 10,000 円の賃金を支払うこととしている。

調査を行った結果、受託事業者においては、休日明けの雇用者数は契約書より 6 名少ない 66 名とし、残り 6 名分を不法投棄ごみの散乱が見られるなど、緊急的に清掃作業を行う必要が生じた際の作業対応として労働者を雇用し、賃金等の支払いがなされていたことが、受託事業者の保有する賃金台帳や出勤簿により確認できた。従って、休日明けの労働者の雇用者数が委託契約書の 72 名より 6 名少ないということは事実だが、その分、別途作業員を雇用し、その実績に基づいて事業費の精算がなされていることから、6 名分の労働者の賃金等が受託事業者の不当利得金となっているという事実はないものと考えている。

まず、あいりん生活道路清掃事業における雇用者数の実態について、9 月 7 日に受託事業者への聞き取りとともに、平成 18 年度から平成 20 年度の当事業に係る労働者の出勤簿及び賃金台帳により確認したところ、休日明けの労働者の雇用者数は、委託契約書では 72 名となっているものが 66 名となっていたことが確認できた。

その理由について受託事業者を確認したところ、当事業の実施にあたって地域住民との連携や協力を得ながら進めていく中で、不法投棄のごみの散乱が見られる場合など、緊急的に清掃作業を行う必要が生じることがあるため、休日明けに 12 名の追加雇用を行うところを 6 名とし、残りの 6 名をこのような緊急的な作業対応として労働者を雇用しているとのことであった。

このため、今回改めて、受託事業者に対し事情聴取を行い、雇用実績報告書、出勤簿及び賃金台帳の調査を実施した結果、平成 18 年度は 289 名、平成 19 年度は 207 名、平成 20 年度は 298 名の緊急対応による雇用があったことを確認した。

また、委託契約書の雇用予定人員と精算報告書の雇用人員との人数比較をすると、平成 18 年度は労働者 18,432 名、指導員 1,776 名の予定人員に対し、精算報告書では労働者が 18,353 名、指導員が 1,819 名となっており、齟齬が生じている。

その理由として、緊急対応の際に指導員のみで作業を実施するというケースがあっ

たことが 1 つ、また、公共施設等の外壁塗装作業を生活道路清掃事業の一環として行っているが、その際には生活道路清掃事業の指導員に加え、ペンキ作業の専門指導員の必要が生じたことなどにより、労働者・指導員の雇用に齟齬を生じたものである。

平成 19 年度、平成 20 年度についても労働者数・指導員数の齟齬については同様の理由によるものである。

今般の調査では、休日明けの 6 名分の雇用状況の調査に加え、事業全体の雇用状況の確認を行うため、センターからの紹介による輪番労働者の状況についても調査を実施した。調査方法は平成 18 年度から平成 20 年度の 3 か年分について、雇用実績報告書と、受託事業者の保有する労働者の出勤簿及び賃金台帳とを照合・確認することとした。

確認作業においては、年間約 18,000 人、3 年分で 5 万人を超えることから、無作為抽出による作業とならざるを得ず、3 年間の賃金台帳を調査し、全体の 1 割に当たる 5,281 名分を調査したが、雇用実績報告書、出勤簿及び賃金台帳の内容は一致していた。

これらの結果から、受託事業者の説明にある緊急対応の労働者を含めると、実施報告書のとおり、平成 18 年度に 18,353 名、平成 19 年度は 18,213 名、平成 20 年度は 18,326 名の労働者の雇用とそれに伴う賃金及び雇用保険料等の支払いは間違いなくなされているものと考えている。

委託契約書では休日明け 12 名の追加雇用を行うこととなっているところを、6 名分を緊急対応の作業に活用している点についての、受託事業者への聞き取りでは、当時の市の担当者に報告をしたとのことであったが、文書等が存在せず、このような事業内容の実態が把握できていなかった。

事業内容の変更は、事前に市と受託事業者で協議を行うべきものであるにもかかわらず、それができていなかったことに加え、委託契約書に定める事業完了後の検査についても、その内容について状況把握ができていなかった。

本来、このような事務処理が適正になされていれば、契約内容の変更を行うなどの対応をとることもできていたはずであり、事務手続きの面では反省すべき点があると考えており、今後適正に事務を進めていきたい。

しかしながら、地域内の緊急対応による道路清掃についての必要性と意義は理解できるもので、内容的にも当事業の趣旨・目的に反するものではないと考えており、その労働者の雇用経費についても確かに支出されており、契約違反により返還を求めるような不当利得ではないと考えている。

休日明けの雇用者数と契約内容との齟齬については、事業の趣旨目的に照らし、今後精査を行い、必要に応じ契約内容の変更の検討も行ないたいと考えているが、その精査がすむまでの間は、委託契約書どおりの事業実施形態に戻す必要があると考え、

9月30日に監査委員の意見も踏まえ、直ちに受託事業者に指示をしたところである。しかしながら、センターでの求人手続きの変更については、労働者に対する周知期間など一定の時間が必要であったことから、10月5日からの変更には間に合わず、翌週の休日明けの10月13日から委託契約書どおりの12名の追加雇用に改めている。

また、請求人の請求趣旨について、休日明け12名追加雇用が6名の追加雇用となっているため、その差6人分の賃金及び保険料については不当利得であり受託事業者に対し返還を求めるべきであるという点については、ただ今申し上げた調査結果のとおりであり、受託事業者の不当利得や市の損害はないものと考えている。

8月下旬に休日明け12名増で求人をするよう担当者に伝えたという点については、8月31日の情報公開請求の場などで担当係長がその旨の申し出があったことは事実であるが、9月30日の監査委員の通知を踏まえ、直ちに受託事業者に指示を行い、10月13日から、委託契約どおりの雇用に改めたところである。

60名の生活道路清掃の労働者のうちの10名についてペンキ作業をさせていることが不適切であるとの趣旨の陳述があるが、当事業は、職を得ることが困難なあいりん地域の高齢日雇労働者への就労機会の提供による自立の助長とあいりん地域の環境改善を目的としているものであり、事業の趣旨・目的に合致しているものと考えている。

次に、担当職員が、あたかも事業費の範囲内であれば、受託事業者が経費を自由に使えるとの説明を行ったとする点についてであるが、担当職員はあくまでも、事業の趣旨・目的に沿った範囲においては、経費の流用を認める場合があるとの説明をしたものであり、無制限に経費の流用が認められるものであるとの説明をしたものではない。

以上が、住民監査請求に対する健康福祉局としての調査結果と考え方であるが、一般の調査により判明した問題点について改善に取り組み、より一層適正な事業実施に努めていきたい。

### 3 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、NPO法人が委託契約条項のとおり輪番雇用を行っていない（休日明けは輪番労働者を12人追加雇用することになっているのに、6人しか追加雇用していない）としており、これに対して監査対象局は、輪番雇用が確認できない分は別の形（地域内不法投棄ごみの散乱等への緊急対応清掃。以下「緊急対応雇用」という。）で雇用がなされており、それらの雇用については本事業の趣旨、目的に反するものではない旨説明する。

すなわち、監査対象局の説明は、そもそもNPO法人による当該契約の履行は確

保されているのであって、本市職員に履行確保のためになすべき必要な検査等の懈怠等があると請求人の主張は、その前提を欠き失当であるとするものである。

この点、一般に、契約は、もとより当事者間の合意を前提とするものであって、当該契約の内容等を最も熟知し、その履行に関心を抱いていると考えられるのは当事者（とりわけ債権者、本件の場合本市）であるから、契約が本旨に従って履行されたか否かについては、当該当事者間の判断が重視されるべきことは当然であるところ、現状、当事者間において、本件契約の履行確保についての争いや認識の対立はない。

そうすると、本件の場合、契約が本旨に従って履行されたか否かの判断に明らかな不合理さや、看過できない著しい逸脱等があるか否かが当該行為や「怠る事実」についての違法不当の前提を欠くか否かの判断基準となるものと言うべきである。

これらの観点から検討するに、緊急対応雇用は、形式的には契約仕様書に則っているとは言えず輪番雇用の原則との関係から問題があるとの見方や、雇用実績も11月以降に片寄った状況も見受けられ緊急性に疑問があるとの見方ができる反面、監査対象局の説明によれば、事前に必要な人数が把握できないこともあって、NPO法人において輪番労働者以外の者にその都度直接従事させていたとのことであるが、一部には輪番労働者も含まれていたことが見受けられ、全体の雇用数に比し緊急対応雇用数はわずかで、業務の性質上やむを得ない側面もあったと見ることも可能である。

また、「あいりん」の環境改善を図るための地域内生活道路の環境美化という本事業の事業目的及び内容、地域住民からの要請に対応する必要性をも踏まえると、緊急対応雇用を全く否定すべきものとはまでは言えない。

以上からすると、契約が本旨に従って履行されたか否かの判断に明らかな不合理さや、看過できない著しい逸脱等があるとまでは言えず、請求人の主張には理由がないと判断せざるを得ない。

#### 4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

#### (意見)

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、緊急対応雇用の取扱いについては10月13日から変更されたとのことであるが、契約仕様書に記載された内容と形式的に異なる取扱いを安易に行うことあるいは許容することは、市民の誤解を招きかねず、説明責任の観点からも極めて問題が多いと言わざるを得ない。

監査対象局においては、行政として公平・公正性が最大限に実現されるよう配慮す

べきであり、今後、本件事業の実施について、市民に疑念を抱かれることのないよう、契約内容の精査を行うべきである。

また、監査の過程において、請求人の主張とは異なるものの、履行状況の確認体制について、さまざまな杜撰とも言い得る、あるいは漫然とも言い得る事情が見受けられたところであり、仮に、損失や損害が現に発生し、本市職員が履行確保のためになすべき必要な検査等を行う義務、あるいは委託料の支出に先立ち履行状況を確認する義務を怠ったというのであれば、正に責任を問われかねないのであるから、監査対象局は、改めて猛省し、履行状況の確認体制の点検・整備等を図るべきである。