

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	杉 村	幸 太 郎
同	森 山	よ し ひ さ

令和 4 年度監査委員監査結果報告の提出について

(コミュニティ回収等の奨励金に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

コミュニティ回収等の奨励金に関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査
地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

コミュニティ回収等の奨励金に関する事務

- ・ コミュニティ回収実施団体に対する奨励金
- ・ 資源集団回収実施団体に対する奨励金
- ・ コミュニティ回収の収集を行う再生資源事業者に対する奨励金

主に直近事業年度及び進行事業年度を対象とした。

2 対象所属

環境局

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 要綱・マニュアル等が法令に適合していない、または手続の説明等が要綱・マニュアルに沿ったものになっていないことから不適切な事態が生じるリスク	ア 要綱・マニュアル等が適切に整備されているか。	指摘事項2 (1) 指摘事項3 指摘事項4
	イ 事務手続の意思決定が適切に行われているか。	指摘事項5
(2) 奨励金を誤って支出することによる本市支払事務に係る信用失墜のリスク、また誤った債権者に対して支出を行うことにより本来の債権者から請求を受けることによる二重払いのリスク	ア マニュアル等が適切に整備されているか。	指摘事項5
	イ マニュアル等が事務担当部署や実施団体に対して、適切に周知されているか。	指摘事項2 (2)
	ウ 奨励金の事務手続について、適切に確認する仕組みが構築されているか。	指摘事項1 (1)
	エ 奨励金の事務が、定められた手続に基づき適切に行われているか。	指摘事項1 (1) 指摘事項1 (2)

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせて実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

1 奨励金の支給に係る事務について

(1) 添付書類の確認については是正を求めたもの

コミュニティ回収等の実施等に関する要綱（以下「要綱」という。）に規定のコミュニティ回収実施団体年間実績報告兼奨励金支給申出書及び資源集団回収実施団体年間実績報告兼奨励金支給申出書（以下「実績報告兼支給申出書」という。）には、「再生資源事業者の証明がある取引伝票の原本を必ず添付してください。添付のない分の収集量は認定できません。」と記載されている。

また、制度所管部署である家庭ごみ減量課によれば「原本ではない取引伝票が添付されている実績報告兼支給申出書は、審査の対象とならず、その書類をもって支給を決定している

ことは適切ではない。」とのことである。

要綱第8条第4項によれば、環境局長は、第6条第1項又は第3項の規定により提出された報告書を審査し、奨励金の支給を適切と認めたときは、速やかにコミュニティ回収実施団体又は資源集団回収実施団体に対し、奨励金を支給しなければならないとされている。また、環境局が制定した環境事業センター(普及啓発業務及び地域連携グループ共管業務)マニュアル(以下「マニュアル」という。)によれば、実績報告兼支給申出書の審査における確認事項について、次のとおり示している。

■ 実績報告兼支給申出書

- ・ 実績報告の記入漏れがないか
- ・ 団体名、代表者住所、代表者電話番号、代表者氏名、振込指定口座情報の記入漏れがないか
- ・ 債権者名称、受取人名称、口座名義は一致しているか

■ コミュニティ回収及び資源集団回収の取引伝票

- ・ 再生資源事業者の押印等があるか
- ・ 実績報告書と取引伝票の収集量が合っているか

しかし、今回の監査において、コミュニティ回収及び資源集団回収(以下「コミュニティ回収等」という。)実施団体から提出された実績報告兼支給申出書が添付されている決裁を確認したところ、次の事実が生じていた。

- ・ 実績報告兼支給申出書に記載している団体名と取引伝票に記載している団体名が異なっていた。
- ・ 原本ではない取引伝票が実績報告兼支給申出書に添付されていた。
- ・ 取引伝票に再生資源事業者の押印等がなかった。
- ・ 実績報告兼支給申出書に記載されている団体名と振込口座情報(口座名義)が異なっているものがあったが、正式な債権者であることを確認できる書類が不十分であった。

これらは、実績報告兼支給申出書の審査において間違いや漏れがないよう複数人で確認する仕組みは備わっていたが、ダブルチェックが有効に機能していなかったこと及び検証する仕組みが備わっていなかったことが原因である。

現状では、奨励金を誤って支出することによる本市事務に係る信用失墜のリスクがある。したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項1 (1)]

1. 環境局は、全環境事業センターの令和4年度の奨励金の支給に係る決裁を見直し、添付書類として不適切と認められた場合は、正式な書類の提出を求めるとともに、改めて決裁をとり直されたい。
2. 環境局は、環境事業センターにおいて、審査事務がマニュアルどおりとなっていない原因を分析し、有効な対策を検討した上で、その対策について周知徹底されたい。
3. 環境局は、確認が適切に行われているか定期的にモニタリングする仕組みを構築されたい。

(2) コミュニティ回収実施団体の適用について是正を求めたもの

要綱第3条によれば、コミュニティ回収を実施しようとする団体は次に該当する団体について適用するとされている。

- ・ 地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱第5条第1項の規定により区長から認定された地域活動協議会
- ・ 連合振興町会（原則として小学校区単位を活動範囲とする場合に限る。）

また、家庭ごみ減量課によれば、「上記2つの団体を構成する団体は適用団体として認めない。」とのことである。

しかし、今回の監査において、届出書類の受付及び支出に関する決裁について確認したところ、上記2団体以外の団体名がコミュニティ回収実施団体として登録されている事例があった。家庭ごみ減量課によれば、連合振興町会が別名を使用して活動することを担当職員が確認したことから、要綱に規定している団体として認めたとのことである。ところが、要綱に規定されている団体であることを裏付ける資料がなく、また、連合振興町会の代表者とも一致していなかった。

これは、判断根拠となるものを書面として残す認識がなかったことが原因である。

現状では、誤った団体に奨励金を支払うリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項1 (2)]

1. 環境局は、上記事例のコミュニティ回収実施団体が連合振興町会であると判断できる証拠書類を確認し、要綱に定めている団体と認められない場合は、奨励金の返還など、必要な措置を講じられたい。
2. 環境局は、上記事例の団体以外についても再度点検し、証拠書類が不十分な場合は改めて提出を求め、適切に保管されたい。

2 コミュニティ回収等実施団体に対する説明について

(1) 奨励金の支給に関する説明について是正を求めたもの

地方自治法（昭和22年法律第67号）第211条第1項によれば、普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならないとされている。

しかし、今回の監査において、コミュニティ回収等実施団体の募集時や回収開始前の手続の説明時に配付している資料を確認したところ、奨励金の支給は回収実施年度の予算ではなく、回収終了後の年度の予算を用いて支払われるものであるにもかかわらず、当該資料には、「奨励金について支払います。」と明記されていた。また、環境局職員による口頭での説明において、活動中の奨励金支給額が未定であることを説明していないとのことであり、コミュニティ

回収等を開始する団体にとって、奨励金の支払いが確約されていると受け取れるものとなっていた。

これは、地方自治法の規定を念頭に置いた上で、現行の事務処理を整理していなかったことが原因である。

現状では、法律の規定に抵触するリスク及び奨励金を前提に事業を開始した団体の信用を失墜するリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項2 (1)]

環境局は、実施団体の活動中の奨励金支給額は未定であることに留意し、奨励金の支給に係る説明を適切な表現となるよう改められたい。

(2) 手続に関する説明について是正を求めたもの

大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する規則（平成5年規則第49号）第2条の2第2項によれば、前項の規定による届出書を提出した団体は、同項第1号、第3号又は第4号に掲げる事項を変更したときは、変更に係る事項を記載した届出書を変更の日から10日以内に市長に提出しなければならないとされている。

また、要綱第10条によれば、コミュニティ回収等実施団体等は、届出事項を変更した場合は、規則第2条の2第2項の規定により、コミュニティ回収実施団体届出事項の変更届出書を環境事業センターに提出しなければならないとされている。

しかし、今回の監査において、実地調査を行った環境事業センターにて、コミュニティ回収等実施団体から提出された変更届出書を確認したところ、変更の日から10日を超えて提出されているものが散見された。

これは、家庭ごみ減量課が、コミュニティ回収等実施団体に対して、年度末に実績報告兼支給申出書の提出に係る案内をしているが、その案内に代表者等の変更事項の提出を求めており、その提出期限が実績報告兼支給申出書と同じであると誤認させる記載であったことが原因である。

現状では、手続が規則どおりに行われず、不適切な事態が生じるリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項2 (2)]

環境局は、全環境事業センター及びコミュニティ回収等実施団体に対して、変更届等の提出期限について改めて周知徹底されたい。また、提出期限が遵守されているか定期的にモニタリングする仕組みを構築されたい。

3 債権譲渡について是正を求めたもの

債権譲渡については、民法（明治29年法律第89号）第466条第1項において、債権は、譲り渡すことができると規定されており、同法第466条の6第1項で債権の譲渡は、その意思表示の時に債権が現に発生していることを要しないと、同条第2項で債権が譲渡された場合において、その意思表示の時に債権が現に発生していないときは、譲受人は、発生した債権を当然に取得すると規定されている。

環境局によれば、「コミュニティ回収等の奨励金の支給決定を行った時に債権が発生する。」とのことであるが、現行の支給決定の手続は、回収後に提出される実績報告兼支給申出書の提出があった後に行われていることから、実績報告兼支給申出書の提出は債権発生前の申請行為である。奨励金を申請する権利は変更前団体が有しているため、その申請手続が譲受人に当然に引き継がれると解することはできず、実績報告兼支給申出書の提出を変更後の団体が行うに当たっては、変更前団体からの委任が必要であると考えられる。

しかし、今回の監査において、マニュアルを確認したところ、(5) 実施団体の変更の項目において「変更後の団体へ支給を希望される場合は、団体間において債権の譲渡が行われたうえで、債権譲渡通知書の提出が必要な旨を説明する。また、債権の譲渡が行われた場合は、変更後の団体が変更前の団体の活動実績（変更後の団体の実績と合わせて）を報告することになる。」と記載されており、債権発生前の手続を変更後団体が行うように設定されていた。

これは、民法の債権譲渡に係る規定に関する理解が不十分であること及び実施団体の変更と債権譲渡とを混同して考えていたことが原因である。

現状では、法令に適合しない手続により奨励金を誤って支出することにより、本市支払事務に係る信用を失墜するリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項3]

環境局は、債権譲渡に関する規定を十分に理解し、変更前の団体が支給申出の手続を行うようにするなど、適切な事務処理となるようにマニュアルを改められたい。

4 文書管理について是正を求めたもの

大阪市公文書管理条例（平成18年条例第15号。以下、「条例」という。）第6条第1項によれば、本市の機関は、前条第2項の規定により定める基準に従い、市規則で定めるところにより、公文書を簿冊（相互に密接な関連を有し、保存期間を同じくすることが適当である公文書の集合物をいう。）に編集しなければならないとされている。

また、大阪市公文書管理規程（平成13年達第9号。以下、「規程」という。）第29条第2号によれば、2以上の文書分類に関連する場合は、保存期間の最も長い文書分類に係る公文書として簿冊に編集することとされている。

コミュニティ回収等実施団体への奨励金の支給に関する公文書は、条例の規定に従い、保存期間が5年の歳出決議書類という簿冊に保存されていたことは確認できた。

しかし、今回の監査において、環境局が制定したマニュアル（令和4年3月改訂版）及び環境事業センターでの公文書の保管状況を確認したところ、次のようなことが生じていた。

- ・ コミュニティ回収等の実施団体への奨励金支給決定に係る決裁に添付する実績報告兼支給申出書について、当該書類は歳出決議に係る内容を兼ねているにもかかわらず、保存期間が3年と設定されていた。
- ・ また、複数の環境事業センターにおいては、令和3年度のコミュニティ回収等の実施団体への奨励金支給決定に係る公文書が簿冊に編集さえされていなかった。

これらは、家庭ごみ減量課、環境事業センターの関係職員が規程を正しく認識していなかったこと、及びマニュアル並びに環境事業センターに対する奨励金の支払事務を依頼した周知文に、令和3年度以前の公文書の取扱いに関する記載がなかったことが原因である。

現状では、本来保存すべき期間内に公文書が廃棄されるリスクがある。
したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項4]

1. 環境局は、歳出決議書類となる奨励金支給決定に係る公文書について、適正な保存期間の簿冊に編集し保管するよう、環境事業センターに改めて周知されたい。
2. 環境局は、過年度分の公文書保管について、必要に応じて総務局と相談の上、適正に対応されたい。
3. 環境局は、環境事業センターにおいて文書管理が遵守できているか定期的にモニタリングする仕組みを構築されたい。

5 事務手続の意思決定について

(1) 要綱の内容変更に関する事務については是正を求めたもの

条例第4条によれば、本市の機関は、意思決定をするに当たっては、公文書を作成してこれを行わなければならないとされている。

また、要綱第6条によれば、コミュニティ回収等実施団体は、年間の古紙・衣類収集量を毎年4月30日までに、実績報告兼支給申出書により環境事業センターに報告しなければならないとされている。

しかし、今回の監査において、要綱の内容を変更した時の手続について確認したところ、令和2年度の実績報告兼支給申出書の提出期限を新型コロナウイルス感染症の拡大防止の観点から令和3年5月18日まで延長したが、その意思決定をする公文書を作成していなかった。

これは、要綱の内容を変更する際に、正式な決裁権者の意思決定が必要であることを家庭ごみ減量課の関係職員が理解していなかったことが原因である。

現状では、意思決定の正確性の確保ができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項5 (1)]

環境局は、局職員に要綱の重要性を認識するように改めて徹底するとともに、要綱に定める内容を変更する際には、正式な決裁権者の承認を得るように徹底されたい。

(2) 各種届出書の受付時の手続について是正を求めたもの

マニュアルによれば、実施団体から提出があった届出書及び休止等申出書については、各環境事業センター所長決裁の上、「再生資源集団回収実施団体登録関係書類（常用・3年）」に編綴することとされている。なお、家庭ごみ減量課によれば、「この決裁は要綱に基づき実施団体と認めることや、登録済みの届出内容を変更するものであり、判断を要する内容であるため決裁としている。」とのことである。

しかし、今回の監査において、各環境事業センターの実施団体から提出された届出書等の決裁内容を文書管理システムで確認したところ、一部の環境事業センターで、家庭ごみ減量課の意図どおりの決裁が行われていなかった。

これは、環境事業センターがマニュアルの内容を理解できておらず、家庭ごみ減量課も十分に説明できていなかったことが原因である。

現状では、市民に対する説明責務を全うすることができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項5 (2)]

環境局は、各環境事業センターに対して各種届出書が提出された際のあるべき事務処理方法について改めて周知されたい。また、マニュアルに沿った運用が行われているか定期的にモニタリングする仕組みを構築されたい。

第7 その他

留意すべき事項

今回の監査は、コミュニティ回収実施団体に対する奨励金が債権者でない者に誤って支出されていたことが判明した令和3年度の住民監査請求の結果から、本件に係る事務処理がマニュアルに明記されているか、事務手続が適切に行われているか、また、それを確認する仕組みが構築されているかを一つの着眼点とし、実施した。

この点においては、環境局がマニュアルを改正し、複数人での確認体制を徹底するなど、一定の改善が図られていたことは認められたところである。

しかし、今回の監査結果では、コミュニティ回収等の奨励金に関する現在の規則や要綱等に照らして課題があると判断した事項について、改めて是正を求めることとなった。本制度を有効に実施していくためには、実施団体や事務担当部署の実態を把握し、実現可能な制度にすることが必要と考えられるため、ルール自体の変更も視野に入れて検討されたい。

特に、環境局によれば、実施団体に対して、「コミュニティ回収により得た収入は、地域の全世帯から出された古紙・衣類の収集によって得られた財源であるため、住民全員が納得できる使い方となるよう留意してもらいたい。」と依頼している点からも、当該奨励金の請求債権がコミュニティ回収実施団体以外に譲渡され、奨励金が地域で活用されない恐れがあることに留意し、債権譲渡に関する事項を要綱に盛り込むなど、規定の整備も含めて検討されたい。

また、当該業務に関わる職員が、関係法令、特に環境局で策定した規則や要綱等の内容を理解して業務に当たるよう徹底するとともに、経費の支出決定や支払に当たっては、予算に関する事務を所管する部署のチェック機能がきっちりと働くように、決裁の添付資料や承認ルートの適正化についても検討されたい。