

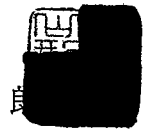
報 告 書

令和3年4月26日

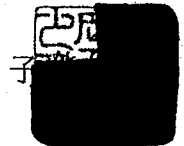
大 阪 市 長 殿

外部監察専門委員

弁護士 山 形 康



弁護士 岡 本 英 子



弁護士 浜 田 真 樹



弁護士 土 橋 央 征



弁護士 井 上 一 隆



弁護士 足 立 啓 成



第1 調査対象等

1 調査に至る経緯

大阪市水道局発注の上水道工事及び建設局発注の下水道工事（以下「上下水道工事」という。）において、平成30年4月中旬に、産業廃棄物管理票（以下「マニフェスト伝票」という。）の偽造の疑いがある旨、発注局に情報提供があり、これをきっかけに両局において任意の調査を行った結果、同年6月中旬に偽造の疑いがあることが判明した。

すなわち、両局が発注した上下水道工事の施工に携わった業者から依頼を受けたはずの産業廃棄物処分業者において、各業者が保管すべきマニフェスト伝票（C1伝票）が存在せず、そもそも施工に携わった業者が両局に提出したマニフェスト伝票自体が偽造されたマニフェストであるという疑いである。

これに関して、平成28年度に完了した両局が発注した上下水道工事の施工に携わった業者のうち、両局に提出されたマニフェスト伝票と産業廃棄物処分業者が保存しているマニフェスト伝票の突合を行った結果、偽造の疑いのある業者（産業廃棄物収集運搬業者69社、排出事業者（元請工事業者）162社）に対する大阪市環境局による調査（書面による報告の徴収、立入検査、事情聴取等）が実施された。

その結果については、「産業廃棄物管理票（マニフェスト伝票）偽造の疑いに関する調査状況報告について」（平成30年9月11日）、「産業廃棄物管理票（マニフェスト伝票）偽造の疑いに係る調査結果について【中間報告】」（令和元年11月20日）において報告がなされたところであり、マニフェスト伝票の交付を受けずに土砂に混じった路盤廃材（産業廃棄物）を土砂として収集運搬し、又は他

の工事の埋戻材として使用した行為（廃棄物処理法第12条の4第2項）や、マニフェスト伝票を送付の日から5年間保存していない行為（廃棄物処理法第12条の3第9項・廃棄物処理法施行規則第8条の30）といった廃棄物処理法に違反する行為を行った業者が多数存することが明らかとなった。

上記調査結果を受けて、大阪市環境局は、廃棄物処理法違反の認められた排出事業者（元請工事業者）及び収集運搬業者に対して、廃棄物処理法に基づく「勧告書」、又は「指導文書」の発出をおこなった（令和2年3月18日）¹。

以上の廃棄物処理法に違反する行為の結果を踏まえ、環境局による、こうした業者に関する調査・処分と並行して、大阪市から外部監察専門委員ら（以下「専門委員ら」という。）に対し、次項に示す事実調査を依頼したことから、本調査がスタートした。

2 委託を受けた内容

専門委員らが大阪市から委託を受けた調査内容は、大阪市水道局及び建設局発注の上下水道工事における不適正な廃棄物処理に関し、事実等を明らかにするための調査等であり、主に大阪市職員の本件不適正処理への関与の有無に関する調査であった。

第2 調査方法

¹ 疑いのあった産業廃棄物収集運搬業者69社のうち、引受禁止違反（廃棄物処理法第12条の4第2項）に基づく勧告21社、マニフェスト保存義務違反（廃棄物処理法第12条の3第9項）に基づく文書指導8社、排出事業者（元請工事業者）162社のうち、引受禁止違反（廃棄物処理法第12条の4第2項）に基づく勧告101社、マニフェスト保存義務違反（廃棄物処理法第12条の3第9項）に基づく文書指導4社となる。

専門委員らは以下のとおりの調査を実施した。

- (1) 事案把握のための環境局に対するヒアリング
- (2) 関連資料調査
- (3) 「大阪市水道局発注の水道工事における不適正な施工に関し、事実等を明らかにするための調査等（報告）」及び「大阪市建設局発注の下水汚泥溶融スラグを使用した下水道管工事における不適正な施工に関し、事実等を明らかにするための調査等（報告）」（以下「上下水道工事における不適正施工にかかる調査」という。）と題する外部監察専門委員による調査（現地確認、現場巡視報告書調査、施工業者からのヒアリング、大阪市職員（退職者含む）に対するアンケート、大阪市職員らに対するヒアリング、施工業者に対するヒアリングなど）の結果を参照した。

第3 調査結果を踏まえて認定した事実

1 上下水道工事における不適正施工の監督業務との相違点

上下水道工事における不適正施工において問題となった行為は、現場での埋戻工程の中で行われた行為であることから、監督職員が施工現場を巡視し、可能な限り、埋戻工程を注視することにより、発見したり、指導・是正を促したり、また施工業者に対して抑止力を働かせることができたりするものである。

このため、監督職員が施工現場で不適正な行為を知っていながら、それを積極的に見逃したり、疑わしいと思いつつこれを指摘しなかったり、という問題行為が生じる可能性が一定程度認められる。

一方、本件で問題となっている廃棄物処理業務に関する問題行為は、施工現

場で行われるものではなく、廃棄物を収集運搬した後に行われる問題行為であるため、監督職員による現場巡視による発見、指導、抑止といった監督機能を期待することはできず、基本的には、廃棄物処理法に従った手続が履行されているかどうかを書類等により確認することで、監督を果たす業務といえる。

このため、監督職員による監督機能を期待する場面は、現場においてはより低下し、書類等による確認の場面に限定されるところが埋戻工程における不適正施工の問題と異なる点である。

この点を踏まえて、以下の事実を認定したところである。

2 産業廃棄物の不適正処理に関する大阪市職員の関与について

(1) 積極的な関与者の存在について

上下水道工事における不適正施工にかかる調査において、実施した職員アンケート（退職者含む）、施工業者に対するアンケート、職員や施工業者に対するヒアリング等の調査結果（職員らから「見逃した」という申告を行ったアンケート結果はなく、施工業者らから認識していたと名指しされた職員らについても、申告をした施工業者名も匿名であり、具体的根拠なども示されなかった）を踏まえて、専門委員らは、積極的に関与していた職員はいなかったと認定をしている。

この結果と監督職員による監督が書類等による確認の場面に限定されることを踏まえると、産業廃棄物処理に関する不正についても、大阪市職員において、不正行為の存在を認識していながら積極的に見逃した者はいなかったと認定する。

(2) 認識していながらも放置した職員の存在について

また、疑わしいとの認識を持ちながら、放置した職員については、そのような者が存在する可能性は否定できないものの、不適正施工に係るアンケートの際にも、匿名で「不審に思ったことがあったが特に指摘しなかった」という回答が数件認められたに留まり、それ以上に職員を特定する調査はできなかった。

また、施工業者からのアンケートを通じた指摘についても、具体的根拠を示すものはなかったり、匿名での指摘に留まり、それ以上の調査ができないものにとどまったりした。したがって、本件においても、仮に不正行為を認識していた職員がいたとして、同様の調査をさらに重ねたとしても、それを放置した職員を具体的に特定することはできないであろうと考えられる。

3 大阪市の監督体制における問題点

(1) 大阪市における確認業務

本件の発注部局である水道局及び建設局は、いずれも収集運搬業者が施工業者に提出するマニフェストが添付されていること、記載の処理分量が設計上示された産業廃棄物の量と合致していること、業者の有する許認可の有無などを確認業務としており、提出されたマニフェスト伝票と廃棄物処分業者が保管しているはずのC1票との突合を行ってこなかった。

この点は、埋戻材の使用に関連して、提出されていた材料納品伝票（写し）とその原本との照合や、作成者であるメーカーや販売業者らへ問い合わせをして提出伝票が真正なものかどうかを確認してこなかった、とか、添付された伝票の数値が設計上のものと合致していれば良しとする確認のみを行ってきた、

という水道局や建設局の確認体制における問題と同様の不十分な監督体制に起因する問題である。

本件のように多数の収集運搬業者において、マニフェスト伝票の偽造がある意味堂々に行われていた背景には、発注部局による調査は、マニフェスト伝票の添付とその記載数量が設計上のものと合致しているかどうかのみであり、提出した伝票の信ぴょう性まで調査が及ぶことはない、という実態が本件のような工事の下請けに入る収集運搬業者間でも広く周知されていたことが背景にあったと考えられる。

(2) 小括

「責任施工」によって、監督職員の監督すべき重点が書類にあるのであれば、その書類に不正がないかどうかをしっかりと見極めるノウハウを確立させたうえで確認を行うこと、もしくは、書類に不正がないかという視点から、いわば「裏どり」を行ったり、原本照合を行ったりすることなどを実施しなければ、監督の実効性は果たせない。

しかし、水道局及び建設局共に、そのような体制がとられておらず、監督は不十分であったと言わざるを得ないし、監督をする側が「性善説に基づいた監督を行ってきた」という説明を行うことも許容できないし、伝票の提出先が発注局である以上、一次的には発注局が実施する監督の範囲に含まれ、産業廃棄物に関する所管部署の違いに帰結すると結論付けることも許容できるものではない。

「責任施工」という枠組みについて、仕様通りの適正な施工は、施工業者の自己責任と施工業者の性善説を理由に「丸投げ」し、書類確認においても、書

類の添付のみに終始するという運用では、大阪市による監督機能はほとんど働かないと考えられるし、施工業者が日常的かつ継続的に不適正施工を行うことを自ら招いたという批判を受けたとしてもやむを得ない。

専門委員らとして、施工業者の不適正施工を正当化したり、責任がないとしたりする考えはないものの、これを許容してきた水道局及び建設局の体制自体にも問題があることは指摘せざるを得ない。

第4 再発防止策について

本件を受けての大阪市において再発防止策としては、

ア) 電子マニフェストの普及促進

イ) 紙マニフェストを用いる場合の抜き打ち検査

が挙げられている（これらの取組は、環境局が、平成30年6月21日及び7月9日付で各所属に対して、産業廃棄物の適正処理について発出した通知にも即したものである。）。

ア) については、促進が進むことで不正の余地が小さくなることから、期待できる再発防止策といえる。一方、ア) については、これが普及するまでの間は、やはり紙マニフェストを使わざるを得ず、実効性ある再発防止策とするためには、イ) の抜き打ち検査を適切に実施する必要がある。

さらに、抜き打ち検査の実施主体についても、水道局及び建設局の監督職員において、現在、取り組みが進められていることを専門委員らにおいても確認しており、今後、検査体制が実効性あるものとなることを希望する。

このほか、設計上、想定される排出される産業廃棄物の量と実際に処理された

量とが相違する場合の対応策についても、双方に過重な事務負担がなく、対価の支払も含めて納得感のある方策を引き続き模索し、実態と異なる報告や記録が積み重なることがないようにする必要がある。

今般のように大量の不正行為が判明するような事象は、大阪市の実施する公共工事に対する信頼を揺るがすものとなることから、このような事象が根絶されるよう努めることを大阪市に対して期待する。

以 上