

神監 1 第 2 0 9 号
平成 2 4 年 1 月 5 日

A 様

神戸市監査委員	櫻	井	誠	一
同	田	中	健	造
同	北	川	道	夫
同	大	井	としひろ	

環境局ごみ計量問題に関する住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 23 年 11 月 9 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成23年11月9日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

平成23年8月27日付神戸新聞朝刊に「神戸市環境局 ごみ収集量水増し 職員50人手当不正受給 懲戒処分見送り」の記事が掲載された。

神戸市環境局のごみ収集担当の職員50人が、ごみの重量を水増しして特殊勤務手当を不正に受給していたことがわかった。計量器の上にパッカー車と共に職員が乗ったり、コンクリートブロックを乗せたりして重量を水増しし、出勤回数を増やしていたとされる。

環境局の調査でも50人の関与が判明したが、「1回だけ」「やったことはあるが、よく覚えていない」と曖昧な受け答えが多く、クリーンセンターのカメラに計量器に乗るところが写っていた職員も「たまたま、そこで同僚と話をしていた」と答えたという。

情報公開請求を行って入手し、事実証明書No.4として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」には「7件13回の不正計量が発覚した。」と書かれており、定車制手当の不正受給は明らかである。

そこには「監視カメラの映像を個別に確認をした」とも書かれているが、監視カメラの映像が消滅してしまったとの言い訳で、証拠がないと神戸市会で答弁している。監視カメラの映像は証拠になるもので、証拠を残す必要は子どもでも判ることであるのにも関わらず、環境局の管理者が証拠を保存せずに（自動的な上書きで）消してしまったことは証拠隠滅の意図があったと判断する。

また、ごみの計量監視を主たる業務とする計量監視係の職員が存在するが、その職員から不正計量に関する報告がなかったことから、日常的に不正計量が計量監視係の職員も関わって職場全体で行われていたと判断する。

そもそも、勤務時間内に特殊勤務手当を支給するという制度設計そのものが誤っている。定車制手当に関しては、受給のため収集回数を増やす動機付けや重量を水増しさせる動機付けが働く。応援手当に関しては、受給のためごみ収集の効率性を低下させる動機付けが働く。欠員手当に関しては、受給のため組織的に欠勤を繰り返す動機付けが働く。

平成22年11月1日には、環境局に質問状を提出し、ごみ収集員が不正計量を行っているとの投書がきているので調査を要望したが、平成22年11月18日付の回答書に不正計量に関する記述はなく、口頭で「不正計量は行われていない」との説明があった。同じ時期に環境局では、不正計量に対する教育研修を表沙汰にならない形で隠れて行っていたことになる。

新聞記事を知り、不正計量に関連する一切の書類について情報公開請求を行ったが、ヒアリング調書、不適正行為調書概要を非公開とし、不正計量を行った車の車番等も公開しなかった。非公開理由は組織的な不正行為を隠滅するための口実であり、結果として不利益処分も行わず、内部の研修という極めて甘い処置でその場しのぎをしたに過ぎず、不正行為を隠蔽する体質は糾弾されなければならない。

よって、次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- 1 事実証明書№4 として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」に関して1度でもごみの不正計量により、特殊勤務手当の不正受給を行った職員に対して、過去5年間に支給した「定車制手当」の全額を返還させること。また、懲戒処分として今後1年間、給与の減給処分を行うこと。
- 2 上記1で懲戒処分の対象になったクリーンセンターで勤務していた計量監視係の職員も懲戒処分として、今後1年間、給与の減給処分を行うこと。
- 3 環境局のすべてのごみ収集職員及び計量監視職員を対象に不正計量行為の厳正な調査を行うこと。また、特殊勤務手当の不正受給が明らかになった職員は、上記1と同様の措置を行うこと。
- 4 ごみ収集職員の15%以上の欠勤率と欠員手当支給の関連性を調査し、不正が明らかになった場合は手当の全額を返還すること。また、合理性のない欠員手当や応援手当は、ただちに廃止すること。
- 5 特殊勤務手当の不正受給に係る情報を市民に明らかにするため、非公開処分を取り消し、情報の全面公開を行うこと。
- 6 神戸市長を含め、環境局局长、環境局管理職職員も懲戒処分として、今後1年間、給与の減給処分を行うこと。

理 由

- 1 事実証明書№4 として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」では「計量ブース内に設置している監視カメラの映像を入手し、確認したところ、積載基準を満たすため、計量の際に計量器に乗り込むなどして、重量を増やしている事例が発覚した。」「7件13回の不正計量が発覚した。」と明確に書かれており、定車制手当の不正受給は明らかである。
- 2 勤務時間内に特殊勤務手当（定車制手当、応援手当、欠員手当）を支給する制度設計そのものが誤りである。

第2 監査の実施

1 監査の対象

- (1) 請求人は措置請求書において、「環境局作成の公文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」によると不正計量を行った状況が明確に書かれており、定車制手当の不正受給は明らかである」「2010年9月27日付神戸市環境局発行の公文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」に関して1度でもごみの不正計量により、特殊勤務手当の不正受給を行った職員」と記述している。

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合

すれば、監査委員において住民監査請求の対象の特定のために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。

監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法である。（同趣旨：平成2年6月5日最高裁判決、平成16年11月25日最高裁判決）

そこで、事実証明書No.4として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」に記載の行為により違法・不当な定車制手当の受給があり、神戸市に損害が発生しているか否か、また、勤務時間内に特殊勤務手当（定車制手当、応援手当、欠員手当）を支給する制度設計は違法・不当か否かを監査対象とする。

なお、この「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」に記載の行為は、平成22年4月14日から8月9日までのもので、これにかかる定車制手当は、同年9月の支給日までには支給されるものである一方、本件住民監査請求は平成23年11月9日に提出されていることから1年を経過している。

地方自治法第242条第2項は、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、この限りでない。」と規定している。

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すれば客観的にみて」住民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時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である。」（平成14年9月12日最高裁判決）とされている。

請求人は「正当な理由」の存在を自ら明確に主張するものではないが、措置請求書の記述によれば、2010年11月1日付で環境局に質問状を出したが、回答書では「不正計量に関する記述はなく」、2011年8月27日付神戸新聞朝刊の記事によって当該行為を知ったとしており、新聞報道から2か月程度で住民監査請求をしていることから、「正当な理由」があるものとして、監査の対象とすることとする。

- (2) 措置請求書には上記以外にも懲戒処分や調査、情報公開を求めている項目があるが、住民監査請求は住民に対し、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する権能を認めたものであって、普通地方公共団体の事務全般を監督するための制度ではないため、上記以外は監査の対象としない。

2 監査の実施

環境局及び行財政局行政監察部監察室の関係職員からの事情聴取、環境局東クリーンセンターの実査を実施したほか、非公開文書の閲覧を含め関係書類等について監査を実

施した。環境局東クリーンセンターの実査においては、計量業務や計量方法、監視カメラの状況について、具体的に確認した。

請求人に対しては、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、陳述の意向を打診したが、陳述の希望はなく新たな証拠の提出もなかった。

第 3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 労務職員に係る根拠規定について

ア 地方公務員の給与については、地方公務員法第 24 条第 6 項において、地方公務員の給与は条例で定めることになっているが、労務職員については同法第 57 条において、特例として、別に法律で定めるとされている。

この規定を受けて、環境局の労務職員については、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則第 5 項において、労務職員の労働関係・身分関係については、この法律及び地方公営企業法第 37 条から第 39 条の規定を準用することとされている。

よって、地方公務員法第 23 条（職階制の根本基準）、第 24 条（給与、勤務時間その他の勤務条件の根本基準）、第 25 条（給与に関する条例及び給料額の決定）については、適用除外とされている。

イ 地方公営企業法では、第 38 条第 4 項で企業職員の給与の種類及び基準は、条例で定めるとされている。

ウ これらの法律の規定を受け、神戸市営企業職員の給与の種類及び基準に関する条例を定め、第 2 条第 1 項で給与の種類は給料と手当とすること、同条第 2 項及び第 6 条で手当のひとつとして特殊勤務手当を支給することと定められている。

労務職員については、附則第 2 項で、「別段の定めがなされるまでの間は、この条例の規定を準用する」とされている。

エ 地方公営企業法及び条例の規定を受け、労務職員の給料については、労務職員の給与等に関する規則、特殊勤務手当については、神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則を定めており、同規則第 4 条において環境業務手当が定められている。

ただし、定車制手当については平成 23 年 7 月末に廃止されている。

オ なお、地方公営企業等の労働関係に関する法律第 7 条により、賃金その他の給与に関する事項については、団体交渉の対象とし、これに関して労働協約が締結できることとなっている。

(2) 環境業務手当の支給内容について

環境業務手当の支給内容については、神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則第 4 条において、次のように定められている。

ア 定車制手当については、環境局資源循環部事業所又は自動車管理事務所に勤務する第 1 作業手又は自動車運転手が行う所定の作業の収集運搬回数が、市民の生活に支障が及ぶことがないように迅速に行うことにより基準収集運搬回数である 5 回を超えた場合に、ごみの収集業務の特殊性がより高まることを考慮して、1 回につき 1,000 円を支給するものである。(平成 23 年 7 月末廃止)

イ 応援手当については、環境局資源循環部事業所又は自動車管理事務所に勤務する第1作業手又は自動車運転手が、市民の生活に支障が及ぶことがないように迅速に作業を行うことにより所定の作業を終了し、同じ日に、所定の作業以外のごみの収集又は運搬を行うとき、所定の作業以外のごみの収集又は運搬に係る収集運搬回数1回につき1,200円を支給するものである。

ウ 欠員手当については、職務に従事できない職員の職務を当該事業所の他の職員が行うとき、環境局資源循環部事業所又は自動車管理事務所に勤務する第1作業手又は自動車運転手が行う収集運搬回数1回につき850円、環境局資源循環部クリーンセンターに勤務する機械操作手に日額400円、環境局資源循環部施設課淡河環境センター、布施畑環境センター、妙賀山クリーンセンター若しくは落合クリーンセンター又は業務課美化センターに勤務する第3作業手、自動車運転手又は機械操作手に日額300円を支給するものである。

(3) 定車制手当支給の流れについて

クリーンセンターから、事業所・自動車管理事務所に毎日のごみ収集の結果が記載されている業務日報が、作業終了後にFAXで送られる。業務日報には、収集車両ごとに、搬入時刻、積載量が記載されている。

事業所・自動車管理事務所は、この業務日報や作業配置表を確認して、所属全員の定車制手当を毎日集計し、毎月の初めに行政局職員部給与課に対して、前月分の定車制手当を含む特殊勤務手当の総額を時間外勤務等報告書で報告する。

行政局職員部給与課は、提出された時間外勤務等報告書に基づいて、翌月の給料支給日に特殊勤務手当として定車制手当を支給する。

(4) クリーンセンターへ搬入されたごみの計量業務について

計量は、各クリーンセンターへごみを搬入する際に、車両ごと計量ブースにある計量器に乗って行われる。環境局直営車（以下、「直営車」という。）の場合、予め、車両ごとに自動車検査証に記載された車両重量及び乗員重量（1人70kgとして3人分の210kg（ミニダンプの場合は2人分140kg））（風袋重量）を登録しておき、計量した車両の総重量からこれらの重量を減じて、積載量（正味重量）を算出する。

計量業務については、クリーン神戸リサイクル株式会社に委託しており、概ね搬入受付（往路）3人、料金徴収（市民の搬入時のみ。復路）2人の計5人体制で行われる。

直営車の場合の具体的な計量は、計量ブースの計量器に乗った車両の運転手から搬入受付が、事業所で当日の業務内容を指示された業務指示書（以下「業務指示書」という。）を預かり、事業所名と号車番号を確認し、計量端末機にそれらを入力し、計量ボタンを押す。改めて、事業所名、車番、当該車両の搬入回数に誤りがないか確認し、誤りがなければ計量ボタンを押して確定させ、データ送信のため、再度計量ボタンを押す。最終計量数値の確定後、車両の前方に設置された表示器に総重量、正味重量が表示される。業務指示書には、クリーンセンター名と計量時の時刻を印字し、運転手に返却する。これら一連の作業（業務指示書の授受、業務指示書の印字、事業所名・号車番号・車番の確認）を搬入受付の3人が分担して行い、計量にかかる作業時間は

概ね 20～30 秒であり、長くても 1 分程度である。

環境局では、車両や乗員の重量を固定していると実際のごみの重量が正確に計量できないことから、計量方法改善の取組みとして、まず、動線の確保が容易な港島クリーンセンターから直営車についても往復（2 回）計量を始めるとしている。

（5）計量ブースに設置された監視カメラの役割等について

監視カメラは、クリーンセンターに産業廃棄物等の搬入不適物が持ち込まれないよう車両の荷台の搬入物をチェックするためのもので、荷台を斜め上部後方から映すように設置されており、車両の後方部が視認できる。映像は、レコーダーで記録し、保存容量を超えたものについては自動的に上書き消去される。

なお、東クリーンセンターの実査に際し、監視カメラの視認範囲や映像の鮮明さ等について現認したが、カメラは 1 台しかなく斜め上部後方より荷台を中心にほぼ計量器の範囲で映しているため、車両の周囲の様子は確認できず、車番も確認しづらかった。

2 当局（環境局及び行財政局行政監察部監察室）の説明

（1）環境局による不正計量に関する内部調査の経緯について（当局の説明）

平成 22 年 4 月に、環境局資源循環部業務課に「昨日、東クリーンセンターにおいて、計量の際に不正を疑う行為があった。」との通報があった。これを受けて、東クリーンセンターの計量ブースに設置している監視カメラの映像を確認したところ、車両の隣を人が歩いていくような姿が確認されたが、この時期は、「環境局でパソコンを大量に購入している。」との匿名の通報が行財政局行政監察部監察室に入っており、当時、そちらの調査に集中せざるをえない状況であった。

同年 7 月にも、環境局資源循環部庶務課に「東クリーンセンターにおいて計量の際に不自然な行動を行っている者がいる。」との通報があった。これを受け、東クリーンセンターに搬入する東灘事業所、灘事業所、自動車管理事務所東部車庫の管理監督者から事情聴取を行うとともに、8 月中旬から計量ブースの監視カメラの映像の確認を行ったが、一部の映像で計量器に向かって歩いている人の姿が確認された。

その後、同年 9 月から 10 月にかけて、東灘事業所 10 人、灘事業所 7 人、自動車管理事務所東部車庫 4 人、計 21 人の職員に対して、環境局資源循環部庶務課においてヒアリング調査を行った。

その結果、不正計量を行ったことがないと明白に否定した職員を除くと 16 人になったが、計量時の不適切な行為が結果的に手当の受給につながったのかどうか、客観的・具体的に特定できなかった。ただし、当該職員に対して、服務規律の徹底と作業計画の遵守について指導するため、同年 11 月から 12 月にかけて研修を実施した。

また、他のクリーンセンターについても同様のことがないか、同年 8 月中旬から、港島クリーンセンター、荻藻島クリーンセンター、西クリーンセンターのカメラの映像を確認した。港島クリーンセンターや荻藻島クリーンセンターでは特に不審な行為は確認できなかった。西クリーンセンターでは、ディスクが故障していたため、映像が残っていなかった。そのため、新しいディスクに入れ替えを行った。

同年 10 月上旬に、東クリーンセンター、港島クリーンセンター、荻藻島クリーンセンター、西クリーンセンターにおいて、再度映像を確認したところ、西クリーンセンターにおいて、東クリーンセンターと同じような映像が確認された。

西クリーンセンターに搬入する垂水事業所、西事業所、自動車管理事務所垂水車庫の管理監督者から事情聴取したうえで、同年 11 月から 12 月にかけて、垂水事業所 7 人、西事業所 26 人、自動車管理事務所垂水車庫 3 人、計 36 人の職員に対して、環境局資源循環部庶務課においてヒアリング調査を行った。

その結果、不正計量を行ったことがないと明白に否定した職員を除くと 34 人となった。しかし、いずれも東クリーンセンターのケースと同様に、計量時の不適切な行為が結果的に手当の受給につながったのかどうか、客観的・具体的に特定できなかったことから、同年 12 月から平成 23 年 2 月にかけて研修を実施した。

(2) 監視カメラの映像による確認事項について（当局の説明）

クリーンセンターの計量ブースにある監視カメラは、産業廃棄物等が持ち込まれないよう荷台の搬入物をチェックするためのものであり、車両の荷台を斜め上部後方から映すように設置されており、計量時の職員の行為をはっきりと確認できるものではなかったが、カメラの映像で不適切な行為が確認できた事例として、

東クリーンセンターにおいて、以下の 13 回

4 月 14 日 東灘事業所・自動車管理事務所東部車庫 5 回

7 月 12 日 灘事業所 1 回

8 月 2 日 東灘事業所・自動車管理事務所東部車庫 1 回、灘事業所 1 回

8 月 3 日 東灘事業所 1 回、灘事業所 1 回

8 月 9 日 灘事業所 2 回、灘事業所・自動車管理事務所東部車庫 1 回

西クリーンセンターにおいて、以下の 11 回

9 月 13 日 西事業所 3 回、垂水事業所・自動車管理事務所垂水車庫 1 回

9 月 14 日 西事業所 3 回

9 月 17 日 西事業所 1 回

9 月 20 日 西事業所 2 回

9 月 27 日 垂水事業所 1 回

である。

確認した映像では、職員が計量器に向かって歩いている姿やその時、車番が映っているものがあつたが、何を行っているかははっきりと確認できる映像ではなかった。

これらの映像では、職員が単に会話をしたり、計量器を通過しただけなのか、あるいは、職員が計量器の上に乗った時が計量時の時間と一致したのか特定できず、どのくらい重量が上積みされて、計量に影響を与えたのかがわからないなど、不正計量を行っていると明確に特定できるものではなかったことから、証拠にならないと判断し、保存しなかった。

(3) 計量時に不適切な行為が確認された職員へのヒアリング調査について（当局の説明）

職員へのヒアリング調査では、「不正計量を行ったことがないか。」「計量器の上に

乗るといった疑わしい行為を行ったことがないか。」等について確認した。

職員からは、「よく覚えていない。」、「トイレや飲料水を買いに行くために、乗り降りをするにはある。」、「計量器の上で話をしたことはあるが、計量をごまかすつもりはなかった。」という供述が大半であったが、中には、「計量ブースの窓を押したことがあるが、いつやったかは覚えていない。」、「いつかは覚えていないが、昔に呼ばれて1回だけ計量器の上に乗ったことがある。」、「5、6年前に1、2回あったと思う。」という職員もいた。

ヒアリング調査の結果、不正計量を行ったことがないと明白に否定した職員を除くと、東クリーンセンターと西クリーンセンター分をあわせて50人になった。

しかし、過去の行為は認めても、具体的にいつ、何車目で、といった時期が特定できず、それが手当の受給につながったのかが特定できない。それが計量中で重量に影響を与えたのか、あるいは計量を終えた後で影響を受けなかったのか特定できない。また、どのくらい重量が上積みされて、計量に影響を与えたのかわからないなど、いずれも、いつ、どのくらいの量を上乗せして、その結果、手当の受給につながったのか、客観的かつ具体的に特定できなかった。

(4) 研修の趣旨及び効果（当局の説明）

不正計量が行われたと客観的・具体的に特定できなかったが、計量器付近で下車し、付近を歩くことは不適切な行為であり、積載量を操作していると推察しうる事例もあることから、該当職員に対して、服務規律の徹底と作業計画の遵守について指導するために研修を実施した。

研修は、本庁における教育研修と現場研修の2種類を行っており、本庁における研修は机上研修で全員を受講させるものとし、現場研修は作業実施計画を遵守させて日常の収集運搬作業にあたらせた。研修期間中は定車制手当をはじめ、特殊勤務手当及び時間外勤務手当を支給しておらず、実質的に本人に不利益となるような対応を行っている。

本庁における研修について、受講した職員は反省している、受けて良かったと思うといった感想を述べている。また、現場研修においては、通常業務として特殊勤務手当や時間外勤務手当が支給された場合の総額は推計で約150万円（1人あたり3万円）であり、実質的に本人に不利益となっており、ペナルティとしても一定の効果があったものと考えている。

また、この度の事件後、市会からの提案もあり、服務規律遵守の取組みの一つとして、職場の風土改革を象徴するようなワッペンを作成し、職員一人ひとりが意識を変えていくよう努めているところである。

(5) 不正計量・不正受給の有無、市の損害の有無について（当局の説明）

不正計量の有無については、クリーンセンターの計量ブースに設置されている監視カメラの映像では、不正行為を行っているとは確認できる映像はなかった。

また、ヒアリング調査で過去の不正行為は認めても、具体的にいつ、何車目で、といった時期が特定できず、それが計量中で重量に影響を与えたのか、あるいは計量を

終えた後で影響を受けなかったのか特定できない。

さらに、どのくらい重量が上積みされて、計量に影響を与えたのかがわからないなど、いずれも客観的・具体的に、不正計量が行われたと特定できなかった。

手当については、クリーンセンターから報告される重量や回数をもとに支給基準を満たしているかどうかを確認して、支給額を決定しており、不正計量が行われたと特定できなかったことから、不正受給についても特定できなかった。

不正計量が行われたことが客観的・具体的に特定できず、不正受給に結びつく具体的な事実行為が確認できなかったことから、手当の不正受給による市の損害があると判断はできない。

(6) 勤務時間内に支給される特殊勤務手当について（当局の説明）

ア 手当支給の趣旨について

特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とする勤務を対象に、勤務した実績に応じて支給するものである。

環境局労務職員は、ごみ収集作業という不快性の高い業務に従事しており、夏の炎暑・冬の厳寒・風雨といった厳しい天候条件の下であっても収集作業に従事しなければならないことや、収集作業には危険物などが排出されることによる事故等が多いことなど、その職務内容については一定の特殊性があると判断しており、これらの業務の特殊性が高まる勤務に対して環境業務手当を支給している。

イ 特殊勤務手当の見直しについて

神戸市行財政改革 2015 において、労務職員の給与水準について、政令指定都市の中位程度の水準を目指すこととして、特殊勤務手当についても見直しを進めており、定車制手当については平成 23 年 7 月末をもって廃止した。

ウ 特殊勤務手当の違法・不当性について

環境業務手当については、適用法令に基づき、条例及び規則において支給基準等を定めているが、所定作業以外の業務や一定の基準を超えた業務を行った作業員及び定められた作業員が欠ける状態で業務を行った作業員に対して、ごみ収集作業に存在する特殊性がより高まることから支給しているものであり、違法・不当な支出ではないと考えている。

3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、環境局東クリーンセンターの実査、監査対象局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理 由 1 「事実証明書No.4 として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」では「計量ブース内に設置している監視カメラの映像を入手し、確認したところ、積載基準を満たすため、計量の際に計量器に乗り込むなどして、重量を増やしている事例が発覚した。」「7 件 13 回の不正計量が発覚した。」と明確に書かれており定車制手当の不正受給は明らかである。」について

ごみの収集車両が、クリーンセンターで計量を行う際に不正を疑う行為があったとの通報を受けて、環境局では、搬入不適物をチェックする監視カメラの映像確認や計量時に計量器付近で降車し、付近を歩くといった不適切な行為が確認された職員に対するヒアリング調査も行っているが、その結果「計量ブースの窓を押したことがあるが、いつやったか覚えていない。」「いつかは覚えていないが、昔に呼ばれて1回だけ計量器の上に乗ったことがある。」「5、6年前に1、2回あったと思う。」という職員が中にはいた。

本件住民監査請求で問題となる損害賠償請求権は、不正計量に基づいて定車制手当の支給を受け、神戸市に定車制手当と同額の損害を与えたという不法行為によって生じるものである。

最高裁判例においても監査請求の対象となる行為等は、他の行為等と区別して、個別的、具体的に特定されなければならないとされており、この不法行為は、1回の不正計量とこれに基づく不正受給毎に別個のものとして成立し、損害賠償請求権は1回の不正受給毎に個別に発生するものであることから、1回毎に特定されなければならない。

請求人は、不正計量があると直ちに不正受給があったと主張するが、この損害賠償請求権があるとするためには、不法行為が行われた時期（いつ）や主体（誰が）、基準積載量1,100kg未滿の収集量であったところを1,100kg以上とするように操作する不正計量の態様（相当因果関係）、不正受給による具体的な損害の発生を特定することが不可欠である。

もとより、住民監査請求を受けて実施する監査において、監査委員は不法行為についての捜査権限を有するものではないものの、本件住民監査請求を受けて、東クリーンセンターの実査や関係書類等の確認を実施した。東クリーンセンターの実査では、計量ブースにおける計量作業は短時間（概ね20～30秒、長くても1分程度）で実施されていることを確認し、また、計量業務を神戸市から受託しているクリーン神戸リサイクル株式会社からは社内で行ったヒアリング調査の結果、不正行為は確認できなかった旨を聴取した。さらに、各事業所の作業配置表、ごみ収集業務日報、時間外勤務等報告集計表をはじめ、公開請求時に非公開とされた職員へのヒアリング調書の原本等について監査を実施したが、損害賠償請求権を生じさせるに足る不正計量による不正受給の事実は特定できなかった。

なお、事実証明書No.4として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」は、搬入不適物をチェックする監視カメラの映像を確認して作成されたものである。環境局は職員が計量器に向かって歩く姿やそのときの車番が映っているものはあったが、何を行っているかはっきりと確認できる映像はなかったとして保存しなかった。しかしながら、一連の対応を行っている途上で、機械の自動上書きに任せたのは非常に軽率で、説明責任を果たすうえで大いに問題があったと言わざるをえない。

また環境局は、不適切な行為や積載量を操作していると推察しうる行為への措置として研修期間中の手当を一切支給せず実態として懲罰的な対応を行い、ペナルティとして一定の効果があったとしている。しかしながら、そのことだけをもって、今回の行為で

失った市民からの信頼を回復することには到底つながらない。

さらに、一連の対応を行っている途上でオンブズマンから不正計量に関して現場の実態調査を要望する質問状が提出され、文書で回答が行われているが、不正計量に関する回答が一般的なものとどまっており、市民の質問に誠意を持って答えていないため、不信感をつのらせる結果となっている。隠す意図はなくても、そのように見えるように振る舞い、事実をきちっと説明しなければならないことを怠っている。相手の意図をきちっと捉えて、誠実な回答をすべきであった。

厳しく反省を求めたい。

理 由 2 「勤務時間内に特殊勤務手当（定車制手当、応援手当、欠員手当）を支給する制度設計そのものが誤りである。」について

環境局の労務職員の給料及び手当については、地方公営企業法を準用し、給料及び手当の種類及び基準を条例で定めることとされている。条例の規定を受けて、特殊勤務手当の支給内容については、神戸市労務職員の特殊勤務手当に関する規則に定められており、その決定については、地方公営企業等の労働関係に関する法律第7条に基づく労使交渉により行っている。

特殊勤務手当は、地方自治法第204条第2項の規定に基づく手当であるが、国も特殊勤務手当については、一般職の職員の給与に関する法律第13条において「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を俸給で考慮することが適当でないと認められるものに従事する職員には、その勤務の特殊性に応じて特殊勤務手当を支給する」としている。

環境業務手当を支給しているのは、ごみ収集作業等に従事する労務職員が、ごみ収集作業という「不快性」の高い業務に従事しており、厳しい気象条件の下であっても収集作業に従事しなければならないことや、収集作業には危険物などが排出されることによる事故等が多いことなどから適切な手続のもと位置づけられており、違法・不当とまでは言えない。

しかしながら、神戸市においては、勤務時間中の個別の業務に着目した支給の仕方に妥当性があるか検討し、これまでも平成16年度の総務省の通知や行政経営方針を踏まえた特殊勤務手当の見直しや神戸市行財政改革2015に基づく見直しなどを進めており、定車制手当については平成23年7月末をもって廃止しているところである。

第4 結 果

以上のことから、事実証明書No.4として措置請求書に添付している文書「不正計量行為による特殊勤務手当の不正受給について」に記載された行為により違法・不当な定車制手当の受給があるという請求人の主張には理由がない。

また、勤務時間内に特殊勤務手当（定車制手当、応援手当、欠員手当）を支給する制度設計に関する請求人の主張についても理由がない。

これまで、環境業務手当の是正については強く要望してきたところであるが、環境局では行政経営方針（目標年次：平成 22 年度）に沿って大部分の特殊勤務手当を廃止しており、本件住民監査請求にかかる定車制手当も既に廃止されている。市においては、神戸市行財政改革 2015 に基づき、労務職の給与水準について政令指定都市の中位程度の水準に見直していくこととしているが、現在残っている応援手当や欠員手当の環境業務手当の時代適合性から早急に見直しを実行すべきである。

環境局に関しては、この監査期間中においても勤務時間中の職務専念義務違反についての報道があった。市民の信頼を得ることが強く求められているにもかかわらず、市民の信頼を失う不祥事が繰り返されており、このような不祥事を防ぐため、全市的に処分の厳格化、研修・啓発の充実、まじめに働いている職員に対する表彰制度の創設等について総合的に取り組んでいくとのことである。市においては改めて職員一人ひとりがコンプライアンス（法令遵守）について厳しく反省し、市政の執行においては何においてもコンプライアンス（法令遵守）が大前提であり、これを組織風土として定着させて、市民に信頼される市制を確立していくよう組織をあげて徹底されるよう強く要望する。