

請求人
(略)

広島市監査委員	佐 伯 克 彦
同	井 上 周 子
同	永 田 雅 紀
同	安 達 千代美

広島市職員に関する措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 2 5 年 1 2 月 2 6 日付けで受け付けた広島市職員に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。）第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知する。

第 1 請求の要旨

平成 2 5 年 9 月 2 1 日、古市橋駅前自転車等駐輪場において整理及び指導業務に従事していた公益社団法人シルバー人材センター従業員が職務時間にも係わらず 9 時半過ぎより約 1 0 分以上休憩していた。

平成 2 5 年度委託業務名「無料駐輪場指導整理業務」により、平成 2 5 年 9 月分として 9 0 7 , 8 7 2 円が平成 2 5 年 1 1 月 8 日に支払われていた。

広島市委託契約約款第 2 条では、「委託業務の公共性を認識し、常に善良なる第三者の注意をもって委託業務を行わなければならない。」と記載されているのに従業員は職務時間中に休憩していた。

しかし、広島市安佐南区農林建設部維持管理課主事 A 氏は、十分な業務の履行確認を行わず 9 月分の委託料を全額支払っていた。

平成 2 5 年 1 2 月 6 日に、広島市安佐南区農林建設部維持管理課主事 A 氏に委託業務に係る時間単価を教えて欲しいと依頼したところ「約 2 時間で 1 , 6 0 0 円の支払い」と回答。

このことから推測すると従業員が休憩していた約 1 0 分以上に相当する委託料は約 1 3 3 円となる。

これにより従業員が休憩していたため、本来支払う必要のない約 1 0 分以上に相当する委託料約 1 3 3 円が支払われていた。

そのために広島市に損害が生じている。

このため不当な業務委託費の支出により広島市が被った損害を市長に補填させるため、約 1 3 3 円の返還を求める。

(事実を証する書面として、次の書類が提出されているが、添付を省略する。)

1	無料駐輪場指導整理業務委託契約書
2	検査員の任命について
3	無料駐輪場指導整理業務 9 月分委託料支出命令書
4	無料駐輪場指導整理業務 9 月分実施状況報告書
5	協議録（古市橋駅前駐輪場指導整理員について（事実関係の確認））

第 2 請求の受理

本件措置請求は、法第 242 条第 1 項の所定の要件を具備するものと認め、平成 26 年 1 月 7 日に、平成 25 年 12 月 26 日付けでこれを受理することを決定した。

第 3 監査の実施

1 請求人による陳述等

法第 242 条第 6 項の規定に基づく陳述は、平成 26 年 1 月 8 日、請求人から陳述を行わない旨の回答があったことから、実施しなかった。また、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

2 広島市長の意見書の提出等

広島市長に対し、意見書及び関係書類等の提出を求めたところ、平成 26 年 1 月 14 日付け広安維第 435 号により意見書が提出された。

なお、法第 242 条第 7 項の規定に基づく関係職員の陳述は、同年 1 月 9 日付けで広島市長から請求人が陳述を希望しない場合、陳述は希望しない旨の回答があったことから、実施しなかった。

意見書の内容は、以下のとおりである。

(1) 広島市の意見の趣旨

本件措置請求は、理由がない。

(2) 広島市の意見の理由

本件措置請求者は、古市橋駅前自転車等駐輪場の整理及び指導等業務に従事していた公益社団法人広島市シルバー人材センターの従業員が、就業時間の 9 時半過ぎから 10 分以上休憩していたので、本来支払う必要のない 10 分に相当する委託料の返還を主張しているので、以下、この点に関して述べる。

ア 無料駐輪場指導整理業務について

本市（安佐南区役所）は、本市が管理する安佐南区内の 39 か所の自転車等駐輪場（以下「駐輪場」という。）について、美観風致の維持及び駐輪場利用者並びに隣接道路等利用者の安全を確保するために、無料駐輪場指導整理業務を公益社団法人広島市シルバー人材センター（以下「シルバー人材センター」という。）に委託している。

シルバー人材センターは、39 か所の駐輪場のうち 18 か所について、日曜日、

国民の祝日に関する法律に規定する休日、12月29日、12月30日、12月31日、1月2日及び1月3日以外の日に、駐輪場及び駐輪場の周辺に駐車されている自転車等の整理をし、駐輪場利用者に適正な駐車の指導をするとともに、駐輪場及び駐輪場の周辺に散乱しているごみを分別収拾している。

イ 委託料の支払いについて

本市は、月ごとに当該委託料を支払っている。毎月5日までに前月分の委託業務報告書をシルバー人材センターに提出させその内容を検査し、委託業務が適正に行われていると判断できたものについて支払いを行っている。平成25年9月分については10月4日に委託業務報告書の提出を受け、検査を行った後に翌月の11月8日に支払いが完了している。

ウ 古市橋駅駐輪場の状況

古市橋駅駐輪場（北側）、古市橋駅駐輪場（南側）及び古市橋駅前駐輪場（以下この意見書において「古市橋駅駐輪場」という。）の無料駐輪場指導整理業務については、午前7時から11時までシルバー人材センターの1人の従事者が業務を行っている。古市橋駅駐輪場の1日当たりの駐車台数は約400台であり、通勤通学の時間帯である7時から9時までの間は駐車の出入りが集中している。従事者は、この時間帯には3か所の駐輪場の巡回をして駐車の指導及び自転車等の整理整頓等も行っているが、特に古市橋駅駐輪場（北側）については、駐車可能台数が90台と狭く、出入口が1か所しかない中で最も駅に近いため、駐車しようとする者が集中している。このため、常時駐車指導をしないと通路部分にとめられ通行ができなくなる等駐輪場の利用に支障を生じる状態である。またその後9時以降も3か所の駐輪場を数回巡回して、歩行者等の支障にならないように自転車等の整理整頓及びごみの分別収拾を行っている。

エ 本件措置請求書に対する認否

本件措置請求にかかる平成25年9月分の委託料の支払いについて、シルバー人材センターから提出された委託業務報告書の記載内容の検査とあわせて、検査前の9月20日（金）に本市職員が長期放置自転車等の回収の確認作業時に当該駐輪場に出向いた際に駐輪場の美観風致の維持及び駐輪場利用者並びに隣接道路等利用者の安全の確保を確認していることも踏まえ、業務が適正に行われていると判断したものである。なお、古市橋駅駐輪場について9月に委託業務内容にかかる苦情は本市に寄せられておらず、さらにシルバー人材センター及びその従事者からの苦情の報告もない。

これらのことから、本件措置請求書中11行の「十分な業務の履行確認を行はず」の記述は認められない。

本市の業務委託の目的は、美観風致の維持及び駐輪場利用者並びに隣接道路等利用者の安全を確保することである。

業務を請け負ったシルバー人材センターはこの目的を達成するために従事者に対して、午前7時から11時まで委託業務内容に定められた駐輪場等の整理、駐輪指導及びごみの分別収拾等を誠実に行わせる義務を負っているが、業務に支障の無い範囲での従事者が行うトイレ、水分補給などのために駐輪場を離れる時間まで制限するものではない。

本件措置請求書中4行から5行にある「九時半過ぎより約十分以上休憩」とある

が、後日、シルバー人材センターが当日の従事者に確認したところ、「水分補給等のため駐輪場を離れた。」とのことであった。従事者にはトイレ、水分補給などを除き不必要に職場を離れることがないように指導したところである。

午前9時半は、当該駐輪場の自転車整理、駐輪指導を連続しなければ利用に支障を生じる時間を過ぎ、駐輪場を巡回して自転車等の整理整頓及びごみの分別収拾に移行している時間である。また、9月21日は午前10時で25度を超える残暑厳しい日であったことと60歳以上である従事者の年齢を考慮すれば、従事者が熱中症等に陥らないよう自身の体調管理のため水分補給を行った行為はやむを得ないことであり、そのことにより本来の委託業務の目的達成に支障をきたすものではない。

以上のことから、9月21日午前9時半から10分の時間に従事者が行っていた行為は本市の委託業務の目的を阻害することなく、委託業務は適正に行われており、本件措置請求書中19行にある「其の為に広島市に損害が生じている。」とは認められない。

オ まとめ

以上のことから、本件は、本市の委託業務を阻害する従事者の行動ではないことから、本件措置請求には理由がない。

3 監査の基本方針

問題となっている委託業務に係る平成25年9月分の委託料の支出が適正であるかどうか。

4 監査の着眼点

監査の基本方針を踏まえ、以下の着眼点により監査を実施した。

- (1) 受託者の従業員が就業時間中に一時的に業務に携わらない行為は、直ちに違法・不当となるのか。
- (2) 安佐南区農林建設部維持管理課は、委託料の支払いに当たって、業務履行確認を十分に行ったか。

第4 監査の結果

1 着眼点に基づく監査の実施

- (1) 受託者の従業員が就業時間中に一時的に業務に携わらない行為は、直ちに違法・不当となるのか。

請求人は、広島市委託契約約款第2条で「委託業務の公共性を認識し、常に善良なる管理者の注意をもって、委託業務を行わなければならない。」と記載されているのに、従業員は就業時間中である平成25年9月21日の午前9時半過ぎから約10分以上休憩していた旨主張しているので、まず、①本件業務委託契約の目的及びその内容を検討した上で、②受託者の従業員が就業時間中に一時的に業務に携わらない行為が、直ちに違法・不当となるのか判断する。

なお、請求人は、古市橋駅前自転車等駐輪場における従業員の行為を問題としているが、広島市長の意見書に記載されているとおり、JR古市橋駅（安佐南区古市三丁目31番1号）周辺には、駅の北側に古市橋駅駐輪場（北側）、駅の南側に古市橋駅

駐輪場（南側）及び駅の東側に古市橋駅前駐輪場の３か所の自転車等駐輪場があることから、請求人はこれらの３か所の駐輪場をまとめて古市橋駅前自転車等駐輪場と主張したものと監査を行い、また、問題となっている３か所の駐輪場（以下「本件駐輪場」という。）において委託業務に実際に携わっている者を、以後「従事者」と記載する。

ア 本件業務委託契約の目的及びその内容

問題となっている業務委託契約（以下「本件業務委託契約」という。）に係る仕様書によると、委託業務は、美観風致の維持及び公衆に対する危害を防止することを目的として実施されるものであり、その内容は以下のとおりとなっている。

- (ア) 駐輪場及びその周辺に駐車されている自転車等を歩行者等の支障にならないように整理整頓すること
- (イ) 駐輪場利用者に対し、適正な駐車を行うよう指導すること
- (ウ) 駐輪場及びその周辺に散乱しているごみを分別収集すること
- (エ) 安佐南区が行う放置自転車等の撤去業務に協力すること
- (オ) 放置と非放置に分けた駐車台数の調査を毎月２回実施すること
- (カ) 駐輪場の清掃を毎月１回実施すること

本件駐輪場の就業体制は、午前７時から午前１１時までの間、従事者（２名が１日交代で１名ずつ業務に従事。）がこれら本件駐輪場を巡回して上記(ア)から(カ)の業務（以下「本件委託業務」という。）を行っている。

イ 事実関係の確認

請求人から提出された事実を証する書類及び法第１９９条第８項の規定に基づき広島市長に対し提出を求めた次表の関係書類並びに同条同項の規定に基づく関係職員への調査により、以下の点が確認された。

（広島市長から次の書類が提出されているが、添付を省略する。）

１	平成２５年度無料駐輪場指導整理業務委託実施伺
２	平成２５年度無料駐輪場指導整理業務委託契約締結（報告）
３	平成２５年度無料駐輪場指導整理業務委託の検査員任命伺
４	無料駐輪場指導整理業務９月分委託料支出命令書
５	無料駐輪場指導整理業務９月分実施状況報告書〔広島市委託契約約款に基づきシルバー人材センターから提出〕
６	古市橋駅駐輪場従事者調査（１２月２０、２１日）〔広島市による従事者からの聞き取り調査〕
７	古市橋駅駐輪場従事者実態調査〔広島市による１月６日実施の現地調査〕
８	古市橋駅駐輪場等の位置図

- (ア) 平成２５年９月２１日午前７時から午前１１時の間、担当の従事者１名が本件委託業務を行ったこと（実施状況報告書、古市橋駅駐輪場従事者調査（１２月

20、21日))。

- (イ) 平成25年9月21日を担当した従事者が日常的に作業の合間に休憩していたことを認めたこと(協議録)。
- (ウ) 従事者は2名とも、日常的に午前9時半頃に水分補給を行うところ、平成25年9月21日を担当した従事者は、その際、古市橋駅前駐輪場の南東に隣接する安川緑道内のベンチ(当該駐輪場から約40メートル)に座ることがあること(協議録、古市橋駅駐輪場従事者調査(12月20、21日))。
- (エ) 平成25年9月(業務を実施しない日曜日及び休日を除く。)中における本件委託業務に関して、広島市及びシルバー人材センターに苦情が出ていないこと(関係職員への調査)。
- (オ) 通勤通学の時間帯である午前7時から午前9時までに自転車等の出入りが集中しているため、自転車等の整理及び駐輪指導を間断なく行い、午前9時以降は本件駐輪場を巡回して、自転車等の整理整頓及びごみの分別収集を行っていること(古市橋駅駐輪場従事者調査(12月20、21日)、古市橋駅駐輪場従事者実態調査)。
- (カ) 午前9時30分頃は、自転車等の整理及び駐輪指導を間断なく行わなければ業務に支障を生じる時間帯ではないこと(古市橋駅駐輪場従事者調査(12月20、21日)、古市橋駅駐輪場従事者実態調査)。

ウ 従事者が就業時間中に一時的に業務に携わらない行為は、直ちに違法・不当となるのか。

本件業務委託契約では、美観風致の維持及び公衆に対する危害を防止することが目的となっている。ここで言う「公衆に対する危害を防止する」とは、広島市長が意見書で述べているとおり、「駐輪場利用者及び隣接道路等利用者の安全を確保する」と判断できる。

つまり、本件業務委託契約に係る実施要領記載の就業時間である午前7時から午前11時までの間、美観風致の維持とともに駐輪場利用者及び隣接道路等利用者の安全を確保することが目的で、その達成のため本件委託業務を行うものであり、社会通念上必要と認められる範囲内でトイレ使用や水分補給等の行為を就業時間中に行うことまでも禁止しているものではない。就業時間中に仕様書に記載されている業務内容を実施し、その間、美観風致の維持、駐輪場利用者及び隣接道路等利用者の安全確保がなされていれば業務が適切に履行されたと認められる。

イで確認されたように、従事者が古市橋駅前駐輪場近くの緑道内のベンチで水分補給等を行ったことについては、従事者が目視で古市橋駅前駐輪場の状況確認を行いながら(つまり、業務内容を実施しながら)水分補給を行っていた可能性も否定できず、それをもって直ちに業務を離れたとは言えない。また、仮に本件駐輪場を離れ一時的に業務に携わらなかったとしても、水分補給等については当日の気温等の環境を考慮すれば体調管理のためにやむを得ない行為であること、その行為が自転車等の整理及び駐輪指導を間断なく行わなければ業務に支障を生じる時間帯に行われたものではなかったこと、短時間であること、平成25年9月21日における本件委託業務に関して、広島市及びシルバー人材センターに苦情が出ていないことからすれば、本件委託業務に支障をきたすほどのものではなく、その目的は適切に

達成されたと認められる。

よって、本件において、従事者が就業時間中に一時的に業務に携わらなかったとしても、それが違法・不当であるとは言えない。

なお、請求人は、従事者が委託業務の公共性を認識し、常に善良なる第三者の注意をもって委託業務を行わなければならない義務（以下「善管注意義務」という。）に違反していると主張しているので、以下その点について付言する。

民法（明治29年法律第89号）第644条は「受任者は委任の本旨に従い、善良なる管理者の注意をもって委任事務を処理する義務を負う」と規定している。

委任の本旨とは、委任の目的に適するように事務を処理することである。また、善良なる管理者の注意とは、行為者の職業や社会的、経済的な地位などに応じて、社会通念上、客観的、一般的に要請される注意の程度であり、その内容は個々に判断する必要がある。

本件委託業務において従事者に課されている善管注意義務とは、美観風致の維持並びに駐輪場利用者及び隣接道路等利用者の安全の確保のために、自転車等を歩行者等の支障にならないように整理整頓し、利用者に対して適正な駐車を行うよう指導し、駐輪場及びその周辺に散乱しているごみを分別収集することなどを支障なく行うことである。

平成25年9月21日の本件委託業務に関して、広島市及びシルバー人材センターに美観風致の維持や駐輪場利用者等の安全確保に関する苦情が出ていないことから判断すれば、従事者は、善管注意義務に違反したとは言えない。

また、請求人の主張内容から推測すれば、請求人は従事者がいわゆる職務専念義務に違反している旨を主張したかったのではないかと考えられるため、これについても付言する。

従事者が負う職務専念義務とは、契約により従事者が就業時間中その活動力をもっぱら職務の遂行に集中すべき義務のことであると考えられる。

しかし、これは、従事者が契約に基づきその職務を誠実に履行しなければならないという義務であり、この義務と何ら支障なく両立し、委託業務の目的・内容を具体的に阻害することのない行動は、必ずしも職務専念義務に違背するものではない。そして、それに違背するかどうかは、委託業務の目的・内容や従事者の職務の性質・内容など諸般の事情を勘案して判断されるものである。

前述のとおり、本件委託業務の目的は適切に達成されたと認められることから、一時的に業務を離れることが職務専念義務違反とは言えず、よって、従事者が緑道内のベンチで水分補給等を行ったことは、職務専念義務に違反したとは言えない。

- (2) 安佐南区農林建設部維持管理課は、委託料の支払いに当たって、業務履行確認を十分に行ったか。

ア 業務委託契約に係る履行確認について

法第234条の2第1項では「普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保す

るため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査をしなければならない」と、また、法施行令第167条の15第2項では「法第234条の2第1項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行わなければならない」と、それぞれ規定されている。

これらを受け、広島市においては、広島市契約規則第35条で「給付の完了につき、契約書等により検査を行わなければならない」旨規定している。

本件業務委託契約に係る契約書においては、広島市委託契約約款第12条第1項で「受注者は仕様書等に定めるところにより、発注者に対して委託業務実施報告書を提出しなければならない」とされ、第2項で「発注者は、前項の委託業務実施報告書が到達した日から起算して10日以内に履行を確認するための検査を行うものとする」とされている。

また、その仕様書においては「受注者は、当月分の委託業務報告書を、所定の様式により翌月の5日までに発注者に提出しなければならない」こととなっている。

上記の委託業務実施報告書には、以下の項目を記載することとなっている。

- ・駐輪場名
- ・業務実施日
- ・勤務時間
- ・業務内容（整理指導、適正な駐車の指導、散乱ゴミの収集、清掃（月1回））の実施状況
- ・駐車台数調査結果（月2回）
- ・従事者名

広島市委託契約約款第12条第2項の検査を行うため、発注者は検査員を任命し、検査員は同条第1項により提出された委託業務実施報告書に記載された内容により、業務が仕様書どおり適切に履行されているかを検査している。

イ 事実関係の確認

法第199条第8項の規定に基づき広島市長に対し提出を求めた次表の関係書類及び同条同項の規定に基づく関係職員への調査により、以下の点が確認された。

（広島市長から次の書類が提出されているが、添付を省略する。）

1	無料駐輪場指導整理業務9月分実施状況報告書
2	長期放置自転車等回収業務に係る自転車等の撤去依頼書（平成25年9月20日）

(ア) 平成25年9月20日に、本件委託業務の検査員である安佐南区農林建設部維持管理課A主事が長期放置自転車等の回収の確認作業のため本件駐輪場に出向いた際に併せて、本件業務委託契約の目的である「駐輪場の美観風致の維持並びに駐輪場利用者及び隣接道路等利用者の安全の確保」の達成状況等の確認を行ったこと（長期放置自転車等回収業務に係る自転車等の撤去依頼書（平成25年9月20日））。

(イ) 平成25年9月（業務を実施しない日曜日及び休日を除く。）中における本件委託業務に関して、広島市及びシルバー人材センターに苦情が出ていないこと

(関係職員への調査)。

(ウ) 平成25年10月4日付けで平成25年9月分の実施状況報告書がシルバー人材センターから広島市に提出されたこと(実施状況報告書)。

(エ) 平成25年10月7日に検査員が(2)アの実施状況報告書に記載された内容により、本件委託業務が仕様書どおり適切に履行されているかの検査を行い、仕様書及び実施要領に定められた業務を実施すべき日時に従事者が実施し、また、実施された内容も仕様書に定められた内容となっていることを確認したことに加え、①平成25年9月20日に現地確認を行った際も本件委託業務が適切に実施されていることを確認していたこと、②本件委託業務に関して広島市及びシルバー人材センターに苦情が出ていないこと、から本件委託業務が適切に履行されたものと認めたこと(実施状況報告書)。

(オ) 検査員の上司が、検査員の検査報告を承認したこと(実施状況報告書)。

ウ 安佐南区農林建設部維持管理課は、委託料の支払いに当たって、業務履行確認を十分に行ったか。

イ(ウ)、(エ)、(オ)から、本件委託業務に係る履行確認及び検査については、広島市契約規則及び広島市委託契約約款の規定に基づき適切に処理されており、また、イ(ア)、(イ)の事実を踏まえ、総合的に判断すると、本件委託業務に係る履行確認は十分に行われたと認められる。

2 結論

以上のとおり、請求人の主張に理由はないことから、本件措置請求について請求を棄却する。