

大野市監査告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき令和5年3月30日付けで提出された「大野市職員措置請求書」について、同条第5項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

令和5年5月24日

大野市監査委員 松田 浩次

大野市監査委員 廣田 憲徳

# 監 査 結 果

## 第1 監査の請求

1 請求人 2人

2 請求書の提出日 令和5年3月30日

### 3 請求の内容

請求人提出の住民監査請求書の内容（原文のまま）は、次のとおりである。

※事業者名、個人名及びそれらを類推できる固有名詞を記号等で表示する。以下、本件監査結果において同じ。

#### 1 請求の要旨

##### 1) 不正除雪・不適切除雪を行い、作業費を過剰請求

業者Aの不正除雪

(1) 令和4年2月11日（所管外除雪の不正除雪による税金の二重支払い）

B地区ふれあい会館横の広場は、B地区市道の排雪場所となっており、例年雪山が形成される。その広場に並行する市道は、業者A所管外であり、すでに路肩に除雪済みである。写真1にあるように、業者Aは路肩の雪をロータリー車で広場の雪山に向けて飛ばす unnecessary 作業を行い、油圧ショベルでトラックに積み込み排雪した。

（資料1-1、地図、写真1参照）

※ この日は晴天で、市からの除雪要請があったのか疑問。

建設整備課除雪担当Cさんに電話報告（午前中）したところ、Cさんが現場に出向き、業者に不要な作業を中止するよう指導したとの連絡を頂いた。

12時5分に現場確認したところ、ロータリー車で積み上げた雪を油圧ショベルでトラックに積替え、遠方に運んだ形跡がみられた。

（写真2、写真3、写真4参照）

業者Aは、Cさんの指導を無視したことになる。行政手続法12条1項に基づく「処分基準を定め・・・ておくよう努めなければならない」の規定決めの有無と、内容を求める。

また、業者Aの所管外除雪によって、除雪費の二重支払いが生じている。

広場は広く、奥行きもあるので、大雪といわれる年でもトラックでの排雪は不要であるが、業者Aはトラック排雪を行っている。（写真5参照）

同日17時04分に、この事実をCさんへ現場写真（写真1、写真2）を添付しメール報告を行った。

## 業者Aの不適切除雪

### (2) 令和4年2月6日（除雪作業時間の引き伸ばし行動）

D地区ふれあい会館から、E店からF地区へ至る市道を超えた農道まで雪を移動し雪山を形成。その間、一度も田んぼに排雪することなく同じ路線を幾度となく往復し、故意に除雪作業時間の引き伸ばしを行った。

（地図、写真6、写真7参照）

某新聞担当者が、建設課に説明を求めたところ、路肩の芝桜を巻き込まないように農道まで押し下げたと回答。しかし、写真8にあるように、芝桜の上を除雪しても巻き込んでいない。市の除雪車も、写真9にあるように路肩を除雪しても芝桜を巻き込んでいない。

この地域では、十数年前にシートが巻き込まれた経験を活かし、アスファルトから数センチ下げて植栽シートを貼っている。

（写真8、写真9参照）

また、2022年12月18日の除雪は、田んぼに排雪しながらの、通常の除雪作業であった。（写真10参照）

## 業者Aの不適切（不要）除雪

### (3) 令和4年3月13日

B地区農道の雪山を、赤根川近くまで移動し排雪。B地区農家組合長の要請と聞いているが、起因は(2)の無駄に雪山を形成したことによる。

同様のことが、D地区内で行われている。

（写真11参照）

※ (1)、(2)の除雪費は、資料2-1、資料2-2参照

※ (3)の除雪費は、大野市公文書公開請求書（2022年4月20日提出）で請求してるが、手元に届いていないため再度問い合わせ中。

※ (1)、(2)、(3)の事例は不正除雪の氷山の一角であり、いずれも業者指導が徹底されていないことによる無駄な除雪費支払いである。大野市ゼロカーボンシティ宣言に反し、除雪費の二重支払いも生じている。大野市民の、信頼を損ねる行政運営である。

（信用失墜行為の禁止 地公法第33条）

## 2) 除雪時間と機械管理費の費用耐効果（資料4-1～4-4参照）

※ 路線長、除雪費、機械管理費等の資料は、大野市公文書公開請求書2022年9月5日を提出し、建第1374号令和4年10月11日に開示された資料に基づく。

### (1) 路線100mあたりの除雪費

各社、路線100mあたりの除雪費を算出し、50,000円、100,000円と5万円ごとにグループ化した度数分布表を作成した後、棒グラフ（ヒストグラム）を作成。

(グラフ1参照)

ヒストグラムは、歪みはあるが概ね釣鐘状(ブルカーブ)を示したため、標準偏差を求め確率分布(エクセルNORM. DIST 正規分布曲線)を作成した。

(グラフ2参照)

オペレーターの技量、路線環境等により除雪の難易度が異なるが、釣鐘状分布曲線の最頻値から大きく外れる業者は、正当な理由がない限り費用耐効果が低いと判断できる。※1

業者Aの100mあたりの除雪費は、通常ではあり得ない値を示している。理由として、上記1)で示した不正・不適切除雪によるものと考えざるを得ない。

## (2) 路線100mあたりの機械待機費

各社、路線100mあたりの機械管理費のヒストグラムを作成し、10,000円ごとにグループ化した度数分布表を作成した後、棒グラフ(ヒストグラム)を作成。

(グラフ3参照)

1)と同様に、ヒストグラムは、歪みはあるが概ね釣鐘状(ブルカーブ)を示したため、標準偏差を求め確率分布(エクセルNORM. DIST 正規分布曲線)を作成した。

業者Aは、分布曲線の最頻値から大きくかけ離れていることを視覚的に見いだすことができた。

(グラフ4参照)

業者Aの100m当たりの機械管理費は、通常ではあり得ない値を示している。路線規模に対する適切な除雪車(台数と機械の除雪能力)を考慮せず、過剰な業者申告を鵜呑みにしている疑念が生じる。

※1 正規分布では、平均値と中央値と最頻値が一致するが、本分布は高額異常値が存在するため、中央値は右寄りで裾野も広がり、左右対象の釣鐘状にならない。しかしながら、分布自体は釣鐘状を示し最頻値と平均値がほぼ一致することからも、確率分布の信頼性は得られていると考える。

※ 近隣区の、G地区を担当する業者Hと比較しても、業者Aは費用耐効果が極めて低いと判断できる。

(グラフ4参照)

## 3) 国家賠償法に基づく代位責任を求める

不要・不適切除雪、過剰な除雪車登録により、令和3年度の除雪費は、大野市に多額の損失を与えている。よって、国家賠償法に基づく代位責任を求める。

賠償額は、令和3年度から各除雪車に装備されたGPS機のデータ(除

雪車の移動記録)を精査し算定されるが、市はGPSデータ開示を拒んでいる。

GPSデータの非公開は、不適切除雪を隠匿し助長するものである。GPSデータ非公開が、大野市に損失を与えていることを自覚し、費用耐効果を考慮しない除雪運営を是正すべきである。

情報公開請求に対する「反論書」を添付し、GPSデータ公開(データ形式は問わない)を要求する。

- 4) 本措置請求は、「大野市職員措置請求書」であるが、職員個人の措置を求めるものではない。20年以上に渡り、不適切除雪を報告しても改善されないが、職員が指導を行っても指示に従わない業者が存在する事実からも、要因が職員個人によるものとは考え難い。

不正除雪・不適切除雪を行っているのは業者Aであるが、除雪委託業者として指名しているのは大野市であり、不当な除雪費を支払っているのも大野市である。

よって、除雪事業の実態を精査し、不当支払いの賠償と事業健全化の具体策を大野市長に求める。

#### 4 提出された事実証明書

事実を証する書面については、請求人から提出されているが、本件監査結果では添付を省略する。

- ・地図 1枚
- ・写真 11枚
- ・グラフ 4枚
- ・業者A路線図、業者H路線図 2枚
- ・業者A業務費内容 3枚
- ・気象庁 過去の気象データ 4枚
- ・令和3年度除雪委託費内訳表 2枚
- 機械管理費内訳書 2枚

## 第2 監査の実施

### 1 請求の受理

本請求は、地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、令和5年4月7日付けで受理することとした。

## 2 請求人の陳述

法第242条第7項の規定により、令和5年4月27日、請求人からの陳述を聴取した。請求人からは、新たな証拠として次の書類の提出があった。

- ・市長と語る会資料 1枚
- ・統計用語資料（平均と標準偏差、変動係数） 4枚

## 3 監査対象事項

請求の内容及び請求の要件審査の結果を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 業者Aが令和4年2月11日に実施したB地区ふれあい会館付近の除雪作業に対する委託料の支出に関する違法性又は不当性の有無
- (2) 業者Aが令和4年2月6日に実施した市道Jの除雪作業に対する委託料の支出に関する違法性又は不当性の有無
- (3) 業者Aが令和4年3月13日に実施した雪山の排雪作業に対する委託料の支出に関する違法性又は不当性の有無
- (4) 業者Aに対する令和3年度の除雪費（機械稼働費）及び機械管理費の支出に関する違法性又は不当性の有無

## 4 監査対象部署

くらし環境部建設整備課

## 5 監査対象部署の陳述及び調査

法第242条第8項の規定により、4月26日、5月2日・10日に、監査対象部署から次の関係書類の提出を求め調査を行うとともに、除雪車運行管理システムの確認及び現地確認を行った。また、監査対象部署の関係職員からの詳細な事情聴取を行った。

- ・大野市職員措置請求書に対する回答
- ・令和3年度除雪に関する業務委託契約書（仕様書含む）
- ・除雪路線図及び写真
- ・登録除雪車に関する資料
- ・令和3年度除雪事業者説明会資料
- ・『令和3年度除雪当番について』（職員マニュアル）
- ・除雪要望処理表

### 第3 事実関係の確認

#### 1 除雪作業に関する契約内容及び指示・連絡体制の確認

監査対象事項の審査にあたり、その前提として、除雪作業に関する契約の内容及び受発注者間の指示・連絡体制について確認するため、関係書類等の提出又は提示を求めるとともに聞き取り調査を行った。

令和3年度の除雪に関する業務委託契約書では、除雪要請に係る連絡体制や、業務完了報告、委託料の支払い等について定めている。

同契約書の仕様書では、除雪が必要と予想される場合、各業者割当の除排雪箇所における翌朝の出動や待機指示に関してはメールにて大野市から各業者に通知を行うこととしている。ただし、緊急時などについては市が別に指示した路線及び施設についても除排雪を行うこととしている（除雪作業委託仕様書の1の(1)の①のただし書）。

なお、除雪当番の業務を定める職員マニュアルによると、「除雪に関する被害報告、苦情、要望があった場合」は、必ず書面にて次の除雪当番に引き継ぐこととしている。

除雪を行った場合の業務完了報告に関しては、各業者において、除雪箇所が分かる日付入り作業写真を道路・施設別に撮影し、除雪車運行管理システムに登録することとしており、日曜日から土曜日までの1週間分の業務報告処理を、翌週の金曜日までに行わなければならない。

大野市は、従来は紙ベースで業務完了報告書及びタコグラフ紙の提出を各業者に求めていたが、令和3年度からは、各業者の除雪車にGPSを設置し、その稼働データを除雪車運行管理システム上に保存している。当該除雪作業の検収にあたっては、大野市からの作業指示と、除雪車運行管理システム上のGPSデータや写真等を照合することとしている。

#### 2 監査対象部署の説明

##### (1) B地区ふれあい会館付近の除雪作業（令和4年2月11日）の件

令和4年1月30日、B地区区長から「2月27日にB地区神社の祭礼があるため、B地区ふれあい会館付近の市道拡幅と市道除雪で押し込んだ雪を排雪してほしい」という内容の要望があったため、課内で対応を協議し、同日、B地区周辺の除雪路線を委託している業者Aに対して、B地区ふれあい会館付近の市道Iの拡幅除雪と、押し込んだ雪の排雪を行うよう指示をした。これに対し、2月8日に、業者Aから「2月11日から13日の間に作業を行う」旨の連絡があった。

業者Aは2月11日の朝から当該作業を開始したが、同日午前中に、請求人から監査対象部署あてに、業者Aが不必要な除雪を行っているとの電話があったため、監査対象部署の担当者が現場確認に向かった。現場において、当該担当者は、業者Aが指示内容に基づき作業していることを確認した後、具体的な作業方法について改めて業者Aと協議を行い、作業内容を指示した。

請求人は、当該担当者から「業者に不要な作業を中止するよう指導したとの連絡を

頂いた」としているが、当該担当者から請求人に伝えたのは、「本日中での作業とする」という内容である。

請求人が指摘するとおり、市道 I は業者 A が担当する除雪路線ではないが、除雪作業委託仕様書の 1 の (1) の①のただし書の規定に基づき、大野市が個別に拡幅除雪及び排雪の指示を行ったものであるから、「指導を無視」した「不正除雪」ではなく、「除雪費の二重支払い」にも当たらない。

(2) 市道 J に係る除雪作業（令和 4 年 2 月 6 日）の件

請求人の指摘する市道 J の両側の田には、市道に沿って営農用のパイプラインが設置されており、約 8 m 間隔で空気弁がある。また、市道法面には営農者が利用する階段が設置されている。

この路線では、令和 2 年度に、空気弁付近まで雪を押し込み積み上げたことが原因で、上記の空気弁と階段を破損したことがあったため、以降の除雪作業では、破損を防ぐように注意して作業していることを業者 A から確認しているところである。

令和 4 年 2 月 5 日から 6 日にかけては、それぞれ 32 cm、20 cm の降雪があり、2 月 6 日の積雪量は 104 cm となった（福井気象台大野観測所観測データ）。この大雪の影響により、市内各地の道路上に圧雪や残雪があったため、2 月 6 日の早朝除雪では、全委託業者に対し、通常除雪に加え残雪の処理を行うよう指示した。

このような状況の中、2 月 6 日における当該路線の除雪作業では、上述のように残雪処理の指示もあったことから、更なる雪の押し込みや雪の重み、融雪作用による雪の滑動などによる空気弁の破損を防ぐため、業者 A は両側の田に雪を押し込むことなく農道まで運ぶ作業を行ったが、大野市としても、当該作業方法は、この状況下での安全策としてやむを得ない妥当な範囲であると判断している。

なお、雪を農道まで押し込んだ理由に関する問い合わせに対しては、請求人の言うように芝桜を巻き込まないことのみを理由として説明したことはなく、パイプラインの空気弁の破損を防ぐという理由も併せて説明している。

また、請求人が「田んぼに排雪しながらの、通常の除雪作業であった」と指摘する令和 4 年 1 2 月 1 8 日は、前日夜から当日朝までに 14 cm の降雪があり、積雪量は 20 cm であった。当時の除雪作業は、空気弁付近まで雪を押し込み積み上げる作業ではなく、空気弁の破損につながる恐れのない状況であり、効率性を考慮した除雪作業であることから、大野市としても問題ないと判断している。

以上のように、業者 A による市道 J の除雪作業は、当該路線の特性を考慮して適切に行われており、「故意に作業時間の引き伸ばしを行った」「不適切除雪」ではない。

(3) 農道に堆積した雪山の排雪作業（令和 4 年 3 月 1 3 日）の件

令和 4 年 2 月 1 4 日、B 地区の農家組合長から、営農のために市道 J の除雪により堆積した農道の雪山の排雪要望を受けた。その後、作業効率化のため出来るだけ自然融解を待ったが、令和 3 年度は、3 月上旬まで降雪があったこと、例年よりも気温が低かったことにより、自然融解が進まなかったため、課内で協議の上、除雪作業委託仕様書の 1 の (1) の①のただし書の規定に基づき、業者 A に排雪作業を指示した。

請求人は、当該排雪作業が、上述の市道 J の除雪作業において、農道上に「無駄に雪山を形成」したことに起因する不要な作業であると主張するが、当該路線の特性による除雪作業の結果として雪山が農道上に堆積されたものであり、「無駄」な作業に起因するものではない。

#### (4) 業者 A に支出した除雪費（機械稼働費）と機械管理費に関する件

道路法第 4 2 条第 1 項では「道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もつて一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない。」と規定されており、また、道路法施行令第 3 5 条の 2 第 1 項では、道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項として、同項第 1 号に「道路の構造、交通状況又は維持若しくは修繕の状況、道路の存する地域の地形、地質又は気象の状況その他の状況（中略）を勘案して、適切な時期に、道路の巡視を行い、及び清掃、除草、除雪その他の道路の機能を維持するために必要な措置を講ずること。」と掲げている。

一定以上の積雪時に行う早朝除雪は、道路利用者の安全確保と交通障害を防ぐために行うものであり、契約上、午前 7 時頃までに完了することとしている。また、降雪が続き、路肩等に雪が積み上がって見通しが悪くなり一般交通に支障を来すおそれがある場合、堆積場所が不足し今後の円滑な早朝除雪が困難となる場合などは、道路の機能を維持・確保するため、通常の早朝除雪とは別に、拡幅除雪や排雪を指示している。

除雪費（機械稼働費）の検収においては、除雪業者がオンラインで提出した日報を、これら作業指示と照合し、GPS から得られた除雪ルートや写真などを確認する承認作業を除雪車 1 台ずつ行っている。請求人が指摘する案件においても、業者 A は大野市の指示又は協議に基づき適切に契約を履行したと認められる。

機械管理費の算定基礎となる除雪車の登録台数や規格については、毎年度の契約の際、過大とならないよう業者ごとにチェックを行っている。

除雪路線ごとに幅員や堆積場所の位置などの特性があるため、明確な基準で示すことは難しく、また、各業者が必ずしも最適な除雪車を保有しているとは限らないという一面もあるが、過去の実績も考慮しながら適切に決定しているところである。

業者 A は、除雪ドーザ 3 台及びロータリ除雪車 3 台の計 6 台を通常登録している。除雪ドーザ 3 台を B 地区、D 地区、F 地区の車道除雪で使用し、ロータリ除雪車 3 台については、K 地区、L 地区、D 地区から F 地区の歩道除雪に 3 台を使用している。車道除雪以外に歩道除雪を同時に行っており、また、堆積場所の制約や雪の押し込みによる破損を防ぐ必要があるなど担当する除雪路線の特性もあることから、他の業者と比較して差も認められるが、現状では妥当な範囲と考えている。

以上のように、令和 3 年度に業者 A に対し支払われた除雪費（機械稼働費）と機械管理費は、いずれも適切な契約内容に基づいて支出したものであり、「不正・不適切除雪」又は「過剰な業者申告」を原因とする支出ではない。

## 第4 監査の結果

### 1 判断

#### (1) B地区ふれあい会館付近の除雪作業（令和4年2月11日）の件

請求人は、「この日は晴天で、市からの除雪要請があったのか疑問」としつつ、請求人から監査対象部署への連絡後、監査対象部署から作業中止の指導があったにもかかわらず、業者Aは不要な作業を行ったと主張している。

一方、監査対象部署によると、本件作業については、近日中に地元神社の祭礼があるため、B地区ふれあい会館付近の市道の拡幅除雪及び排雪に関して地元区長から要望があったことを受けて、業者Aに作業指示を行ったとのことであり、その旨記載された除雪要望処理表を確認した。

また、監査対象部署は、本件作業の内容に対し、日程を1日で完了するよう業者Aと協議し、請求人に「本日中の作業とする」ことを伝えたが、「不要な作業を中止するよう指導」したことはなく、業者Aが中止指示を無視して作業を行ったという請求人の本件作業に関する主張は論拠が乏しいと解する。

そもそも、本件作業は、除雪作業委託仕様書の規定に基づき監査対象部署の指示に従って実施されたものであり、また、当該仕様書についても妥当性を欠くものではないことから、本件作業に対し大野市から委託料が支払われたことは正当な行為と認められる。

したがって、本件作業への委託料支出は、違法又は不当な公金の支出には該当しないものと判断する。

#### (2) 市道Jに係る除雪作業（令和4年2月6日）の件

請求人は、本件作業において、業者Aが、その両側の田に排雪すべきところを排雪せず、延長線上の農道まで押し込む作業を繰り返し行い、故意に作業時間を引き延ばしたと主張している。

一方、監査対象部署によると、当該路線において、令和2年度にパイプラインの空気弁と市道法面の階段を破損した事故があったことから、以降は、同様のリスクを避けるよう作業内容を見直しており、本件作業の内容は妥当な範囲のものであるとのことであった。

当該除雪方法が最善の除雪方法であるとは限らないが、リスク回避策として一定の合理性と説得性を有しており、また、受発注者双方においてその共通認識があったと認められることから、本件作業に対し大野市から委託料が支払われたことは正当な行為と認められる。

したがって、本件作業への委託料支出は、違法又は不当な公金の支出には該当しないものと判断する。

#### (3) 農道に堆積した雪山の排雪作業（令和4年3月13日）の件

請求人は、本件作業は、市道Jにおいて故意に作業時間を引き延ばすため行った不適切な作業により形成された雪山を排雪するものであるから、本件作業もまた不適切で

あり不要な作業であると主張している。

しかしながら、先に確認したように、当該除雪方法は一定の合理性と説得性を有しており不適切であるとは言えず、その作業の結果として農道に堆積した雪山を、地元の要望を受けて排雪の指示をしたことは妥当性を欠くものではないことから、本件作業に対し大野市から委託料が支払われたことは正当な行為と認められる。

したがって、本件作業への委託料支出は、違法又は不当な公金の支出には該当しないものと判断する。

#### (4) 業者Aに支出した除雪費（機械稼働費）と機械管理費に関する件

請求人は、路線100mあたりの除雪費（機械稼働費）及び機械管理費に関して言及している。

まず、除雪費（機械稼働費）について、請求人は、「不正・不適切除雪」により業者Aは除雪作業時間が多く、他の除雪業者と比較して費用対効果が非常に低いと主張しているが、これまでに判断したように、違法又は不当な公金の支出に該当する案件がないことから、業者Aに委託料として支出した除雪費（機械稼働費）は、正当な対価としての公金の支出であると判断する。

次に、機械管理費について、請求人は、除雪費（機械稼働費）と同様、他の除雪業者と比較して業者Aは費用対効果が非常に低いと主張しており、大野市が路線規模に相応する除雪車の能力・台数を適切に考慮していないために過剰な除雪車の登録を認めているのではないかとの疑念を述べているが、登録されている除雪車は、それぞれの用途が明らかであり、かつ実際に使用されていることから、登録台数等が明らかに過剰であるとの結論には至らなかった。したがって、業者Aに委託料として支出した機械管理費は、正当な対価としての公金の支出であると判断する。

よって、業者Aに対するいずれの委託料の支出も、違法又は不当な公金の支出には該当しないものと判断する。

## 2 結論

以上のことから、請求人の請求にはいずれも理由がないものと認め、これを棄却する。

## 3 付言

雪の多い当市区域において、きめ細かな除雪体制は住民が強く求めるところであり、今後もサービス水準の維持が期待される一方、行政機関としては、常に費用対効果を検証し、あらゆるコストを抑えるよう改善に努めなければならない。

除雪体制に関しては、道路行政全体における長期的な費用対効果を検証する中で考えることが重要であり、必ずしも現状を最善とせず、引き続き計画的な改善を進めていくよう求める。