

渋川市監査委員公告第7号

議会の請求に基づく監査結果報告の措置について

平成26年9月16日付渋監第15号により勧告した事項について、
渋川市長から平成26年11月13日付渋土第319号で措置方針等の
報告がありましたので、地方自治法（昭和22年法律第67号）第19
条第12項の規定により、次のとおり公表します。

平成26年11月21日

渋川市監査委員 中澤 康光

同 監査委員 吉田 利治

渋土第319号

平成26年11月13日

渋川市監査委員 中澤 康光 様

渋川市監査委員 吉田 利治 様

渋川市長 阿久津貞司



議会の請求に基づく監査結果報告の措置について（通知）

平成26年9月16日付渋監第15号により通知のありました議会の請求に基づく監査結果報告について、別紙のとおり措置を講じましたので、地方自治法第199条第12項の規定により通知いたします。



議会の請求に基づく監査結果に対する対応状況報告書
 (渋川市道路除雪業務委託契約に係わる事項)

「第7 課題」に対する改善策について

監 査 結 果	対応状況及び今後の方針
<p>1 契約関係 <u>(1) 契約書・仕様書について</u> 業務委託するにあたり、最も基本となる契約書及び仕様書があまりに簡潔すぎるため、出勤時・作業開始時・作業中・作業終了後・作業報告内容・作業単価適用・緊急時対応・事故対応等の、あらゆる場面で受託業者が判断に迷うであろう状況となっている。詳細な契約書及び仕様書になるよう整備をされたい。</p>	<p>1 契約関係 <u>(1) 契約書・仕様書について</u> 契約書には、契約規則に規定する各条項が記載されていたが、監査結果報告の勧告において仕様書に作業時の対応について詳細に記載する必要があるとされ、また県道除雪業務委託契約と13社が重複していると指摘されました。このことから群馬県の契約書等を基本として渋川市の状況を反映した契約書・仕様書に見直しを行いました。</p>
<p><u>(2) 委託契約業者の選定方法</u> 5の契約方法において、随意契約も不適切とまではいえないと記載したが、渋川市と同様に毎年の降雪量が不安定で、除雪業務のみの受託に難色を示す業者が多い自治体では、除雪業務と道路維持業務を併せ、年間を通じて包括的に道路維持管理を委託する「地域維持型道路管理業務委託」として、入札やプロポーザルを実施している事例もあることから、渋川市に適した業務形態であるかを調査研究されたい。競争性が発揮できる業者選定も検討されたい。</p>	<p><u>(2) 委託契約業者の選定方法</u> 例年、除雪会議において市内の土木関係業者に協力を依頼し、道路除雪業務委託を実施してまいりました。 本年度は、建設工事入札参加者等に道路除雪業務委託に対する意向調査を拡大実施し、対応可能な業者の把握に努めましたが、使用機種にばらつきがあり、入札条件が一致しないことから、関係部署との協議の結果、希望業者の地域性や除雪能力に応じた随意契約によりたいと考えます。 監査委員会の報告書にある除雪業務と道路維持業務を併せ、年間を通じて包括的に道路維持管理を委託する「地域維持型道路管理業務委託」については、道路維持管理の在り方を含め継続的に研究したいと考えます。</p>
<p><u>(3) 作業日報・作業報告書について</u> 従来より委託業者から作業報告に関する</p>	<p><u>(3) 作業日報・作業報告書について</u> 請負契約の場合は、工事完成時に目的物</p>

<p>省力化・簡素化が要望されているなかで、消雪後の履行確認においては、作業日報又は作業報告書が唯一の証拠書類となるだけに、後から第三者が見ても作業内容が詳細かつ具体的に判明する報告書類となるよう整備されたい。特に委託料算定の基礎となる使用機械の種類や作業人員数及び作業場所の区間や実稼働時間など、作業日ごとに作業内容が明確となる工夫が必要であり、添付される作業前後の写真は撮り直しができないことから書類の作成については適切に指導されたい。</p>	<p>の確認が可能であります。道路除雪業務委託は、業務委託の履行の確認は、完了後直ちに実施するしかありません。また、路線長が膨大であり職員対応にも限界があるため受託業者から提出される関係書類が極めて重要であります。</p> <p>仕様書の見直しにおいては、書式の整備及び業務委託内容の不明な事項を精査し一般的な見直しを実施しました。</p>
<p>2 作業体制について <u>(1) 通常除雪対応と災害時除雪対応について</u> 平成24年度の総括でも記述したように、通常降雪時であれば、これまでの業務委託体制で十分に対応可能と考えられるが、最近の降雪の特徴の一つである局地的に短期間に集中して降り続ける降雪が見られることから、段階的な除雪体制による災害時除雪への対応が必要であると考えられる。監査委員の見解として、除雪委託路線においてスタッドレスタイヤを装着した軽自動車が行き止まりとなる場合を、除雪体制の切り替えの目安とすべきと考えているが、いずれにしても、渋川市の道路状況に適した除雪基準を早急に策定しなければならない。</p>	<p>2 作業体制について <u>(1) 通常除雪対応と異常時除雪対応について</u> 2月14・15日の豪雪に係る除雪の対応は、道路除雪業務委託契約路線以外の路線まで拡大したことが監査委員会の勧告の一因と考えております。</p> <p>異常時の対応については、災害対策本部と連携し、気象通報及び積雪状況により通常除雪対応から異常時除雪体制へ移行し地域の諸条件を勘案して効率的な除雪に努めます。</p> <p>道路除雪業務委託契約では、幹線道路の通行を迅速に確保するため契約路線の通常時及び異常時の除雪を重点的に担当することとします。</p> <p>群馬県下北部の吾妻・利根地域の積雪地域では、例年の除雪対応で2月14・15日の豪雪に円滑な対応が可能でありましたが、渋川市以南の各地域は大混乱となり、このことから群馬県除雪会議が開催され対策について検討に入りました。</p> <p>今回の貴重な経験を踏まえ、渋川市の状況に適した除雪基準として「渋川市除雪計画」を策定し効率的な除雪対策を構築いたします。</p>
<p><u>(2) 優先順位や地元要望を取り入れた委</u></p>	<p><u>(2) 優先順位や地元要望を取り入れた委</u></p>

託路線の見直し

除雪委託路線の選定は、合併前の旧市町村当時に選定した路線が、ほぼそのまま引き継がれている。主要幹線道路を中心としているため重要な路線であることは間違いないが、今回の豪雪により路線の状況や交通量によって、出動タイミングや優先除雪ルートを設定するなど、除雪対象路線の厳選や見直しの必要性を求める地元住民からの意見が多く聞かれた。

群馬県においても平成25年度より、1日の交通量を基準に、第1種・第2種・第3種の除雪作業区分を設け、優先除雪ルートを設定したところであり、前述の仙北市でも同様な優先ルートが区分されている。また、各自治会からも、必要性をあまり感じない区間の除雪をやめて、必要な生活道路の除雪へ振り替える要望が多いことから、自治会や民生委員等の意見や要望を取り入れて、委託路線の見直しを早急に行い、大雪警報時の除雪路線を確定し、市民に周知しなければならない。

託路線の見直し

除雪委託路線の設定は、合併前の市町村が地域の状況及び要望等を勘案した経過がありますが、道路管理者が選定した路線を自治会等に公表し、住民の意見を反映いたします。

(3) 委託業者で処理しきれない場合の協力体制

所有している除雪機械の種類や従業員数等により、委託業者の作業能力は必ずしも一定ではない。通常降雪での除雪作業は問題なく処理できる事業者であっても、70cmを超える積雪では、事業者の処理能力を超える事態となることが、今回の豪雪により判明した。そのような状態のまま事業者が手をこまねいては、さらに積雪が進み被害が拡大する可能性が高いため、他業者の応援体制は必要不可欠である。また、平成25年度において、市道の除雪業務を受託した44事業者中、13事業者は県道の除雪業務も受託しているため、即座に市道の除雪にとりかかれられないことも予想される。

委託業者が処理しきれない場合、事業者

(3) 委託業者で処理しきれない場合の協力体制

道路除雪業務委託契約では、幹線道路の早期復旧を目的とし、委託路線の除雪が遅延する見込みとなった場合の応援態勢を作業計画に明示させ、体制を強化します。

道路除雪業務委託契約以外の路線の除雪が必要となった場合は、新たに緊急の契約を締結して対応し、今回の2月の豪雪時の作業結果が不明瞭となった原因とされる口頭での要請は行わないこととし、文書による対応とします。

<p>が自発的に協力業者に応援要請して構わないのか、市の指示により協力業者が手配されるのか、予め取り決めがされていなければ、現場で判断に迷うこととなる。また、今回の災害時除雪では、緊急措置として、契約外の事業者に応援を要請し、受託業者の下請けとして作業させ、受託業者に一括して委託料を支払った結果、作業日報との整合性が損なわれ、作業結果が不明瞭となり、履行確認への不信感が生じたことから、委託業者の協力体制については、(1)で記述した段階的な除雪対応と連動させて、包括的な仕組みづくりを構築する必要がある。</p>	
<p><u>(4) 排雪場所の確保</u> 今回の豪雪の除雪に際しては、県内の各地で排雪場所が定まっていなかったために、排出場所の確保に奔走した事案が報告されている。渋川市においても排雪場所が指定されておらず、暫定的に坂東橋緑地公園等を排出場所とした。遠方の排出場所では、除雪作業の遅れが生じるとともに、委託料も増加することから、各地区に排雪場所を指定することが理想であるが、山間部等の除雪では道路脇に雪を寄せておくだけでも足りる路線もあることから、それぞれの状況を見極め、適切な規模の排雪場所をあらかじめ確保しておかなければならない。</p>	<p><u>(4) 排雪場所について</u> 本市は豪雪地域でなく道路構造上除雪作業が考慮されていないため、積雪量により排雪場所が必要となることから排雪場所を指定し渋川市道路除雪計画に明記しました。 なお、群馬県除雪会議においても排雪場所の確保を検討しています。</p>
<p><u>(5) 車道拡幅除雪方法の研究</u> 委託費用が大幅な増額となった要因のひとつに、同一場所を何度も除雪したことが議会より指摘されている。関係者への聞き取りでは、まず1車線を開通させ、交互通行を可能にするために待避所を設置し、その後対面交通のために車道拡幅除雪を行ったことから、同一場所を何度も除雪したとの説明であった。 委託路線の幅員及び周辺状況と使用する除雪機械により、作業方法や作業時間に違</p>	<p><u>(5) 車道拡幅除雪方法の研究</u> 当初、1車線のみでの除雪を実施したが、交通量の多い路線では、1車線のみでの除雪では危険であるとの苦情がよせられ、対面交通が可能な幅員の確保に努めました。 除雪の程度により経費は、大幅に増減すると考えます。市民生活に欠くことのできないライフライン確保は重要であります。 渋川市以北と以南では、通年の降雪状況が著しく相違し、利根・吾妻地域の県北の積雪地域とでは、対応に大きく隔たりがあ</p>

<p>いが生じるため、最適な除雪方法を特定することは難しいが、1 mを越す積雪の中、道路除雪を実施している県内外の自治体があることから、効率的な課題解決に向けた取り組み事例を調査研究し、各路線で最適な除雪方法を指導し、経費節減しなければならない。</p>	<p>ります。恒常的な除雪が必要な地域は、長年にわたり除雪体制を構築してきた経過があります。突然の記録的な豪雪を経験しましたが、今後どのレベルの除雪体制を構築すかが課題であると考えます。</p> <p>平成26年度の道路除雪委託契約を控え、渋川市道路除雪計画を策定しました。</p>
<p><u>(6) 除雪作業のマニュアル化</u> 雪害の経験を風化させないために、災害時除雪作業について、被害状況・問題点・業者対応等を含めた「災害時除雪作業マニュアル」を作成すべきである。また、通常除雪作業においても、新規受託事業者であっても速やかに効率的な除雪作業が行えるよう、渋川市の道路除雪計画・作業方針及び応援体制・委託料の算定基準・報告書の作成要領等をマニュアル化し、業務結果の統一を図らなければならない。</p>	<p><u>(6) 除雪作業のマニュアル化</u> 道路除雪業務委託は、除雪対象路線を固定して通常時及び異常時の除雪作業を明確化し、積雪状況に応じた除雪の基準を定めました。</p>
<p><u>(7) 防災対策本部との連携</u> 渋川市行政課消防防災対策室では、2月の雪害対応を検証し、改善に向けた取り組みを行うため、「渋川市地域防災計画」の見直しを実施し、その概要を7月にとりまとめた。この中で道路除雪に関しては、「道路管理者（市長）が状況に応じて道路の除雪を実施する。この際、除雪をする道路の優先順位を決めて実施する。」と改訂されたが、具体的な対応策は明記されていなかった。道路除雪を含めた道路維持管理については、建設部土木管理課が主管となり対応することとなるが、雪害発生時の指揮権や市民との連携に関しては、防災対策本部と土木管理課が平常時から連携を密にして、渋川市地域防災計画が、雪害発生時に真に実効性のある行動計画として実行されなければならない。</p>	<p><u>(7) 防災対策本部との連携</u> 初動体制の見直しとして、常時の監視能力を有する広域消防本部等の情報の活用及び災害対策本部と綿密な連携を図り迅速な道路除雪に努めます。</p> <p>災害対策本部が設置された場合には、各災害対応班は、本部長の指揮のもと、必要な応急復旧活動等を行います。また、災害の発生が予想される場合、総務部行政課消防防災対策室と建設部土木管理課は、その対応について早い時期からの情報交換を行い、市民の生命・財産を守るという使命感を持って対応にあたることとします。</p> <p>なお、地域防災計画については、大雪対応における課題や問題点を受け、7月の防災会議において、雪害対策についての見直しを行いました。</p> <p>この地域防災計画が真に実効性ある計画として実行されるために、庁内連絡調整会議等において点検を行うと共に、計画の内容を全職員や関係機関が理解し、いざとい</p>

	うときに速やかに災害対応行動がとれるよう、周知徹底に努めることとします。
<p>3 市民との協働</p> <p><u>(1) 道路除雪路線の市民への周知</u></p> <p>2月の豪雪の際には、本庁・各総合支所を問わず、電話が鳴り止まないほどの問い合わせ・要望・苦情が殺到した。その多くは、道路除雪に関するものであり、自宅周辺の道路除雪がいつ実施されるのか、市民は不安を募らせるばかりであった。</p> <p>5で記述したとおり、市では12月になると予め選定した市道の道路除雪を業務委託しているが、委託路線についてはこれまで広く周知はしてこなかった。そのため、自治会長や民生委員ですら地元地域の道路除雪状況が把握できないとの声が寄せられた。国道や県道の道路管理主体が市ではないことや、道路除雪対象路線は主要幹線道路であり、生活道路までは困難であること等、広報誌・回覧板・折込チラシ・市HP等で事前に周知することで、道路除雪に対する理解を深め、市民の自発的な初動対応の促進を促すためにも、道路除雪に関する情報の周知について実践されたい。</p>	<p>3 市民との協働</p> <p><u>(1) 道路除雪路線の市民への周知</u></p> <p>市民に除雪情報が周知されていないため不安を募らせた一因となりました。このことから市民への周知を徹底するため、広報誌・回覧板・折込みチラシ・市ホームページ等を活用します。また市域内の国道、県道、市道の除雪対象路線の情報を早期に周知します。</p>
<p><u>(2) 道路除雪における公助・共助・自助の役割分担</u></p> <p>多くの地方自治体では、人口減少・少子高齢化・財政状況悪化等、社会状況の変化により、これまでの公助・共助・自助の枠組みの見直しが迫られている。</p> <p>災害に対して市は、警報の伝達・避難の勧告、災害の発生の防御・拡大の防止、被災者の救護・救助、緊急搬送・輸送、施設・設備の応急復旧、物資・資材の備蓄・整備、災害の復旧・復興、災害対策の総合調整等の役割を有している。</p> <p>豪雪による交通障害が市民生活に大きな影響を与えたことから、社会基盤である道路網の確保は、市の責務と考えられるが、</p>	<p><u>(2) 道路除雪における公助・共助・自助の役割分担</u></p> <p>2月14・15日の記録的な豪雪は、従来からの本市における公助としての除雪の限界を示した結果となりました。</p> <p>「自助」として個人が家庭等において自ら災害に備えること、また「共助」として行政に頼らず地域の力で助け合うことは大変重要なことであり、大規模災害にあっては特に公助力の低下が予想されるため、「自助」・「共助」・「公助」として、個人・地域・行政が災害対応に向けてそれぞれ役割を分担する必要があります。</p> <p>今後、同様の豪雪があった場合、市は公助として緊急輸送路や主要幹線道路等の除</p>

道路除雪においては、建設業者への委託に頼るだけであり、除雪体制は極めて困難な状況になりつつある。他の自治体においては、自治会・住民による自発的な除雪を支援するため、除雪機械の貸与・操作講習会、除雪用機械の運転免許取得費用の補助、除雪機械の維持管理費や作業実費の助成、防災知識の普及等、自助・共助の積極的な取り組みをサポートしている。また、豪雪地帯での道路除雪では、迅速に除雪車が作業をしても、除雪車輛通過後の自宅敷地前に道路の雪を寄せられ、積雪以上の除雪を強いられるという別の問題も発生する。各自で処理することが一般的ルールとされ、生活弱者に対しては、地元住民で協力して助け合うなど、地域ぐるみの対応による共助・自助の機能強化を図り、地域で役割分担を再認識することが重要であるため、本当に必要な支援を行政が提供できるよう、市は、日頃から市民との連携を密にして、それぞれの役割分担を啓発する努力を続けなければならない。

雪委託路線の除雪対応に限定し、早期に幹線道路網の通行の確保に専念し、除雪の状況により渋川市道路除雪計画に基づく効率的な除雪に努めます。また、直営の除雪の役割を明確にします。主要幹線道路が啓開されなければ、物資の流通が途絶え、救急患者搬送等にも影響を与えることとなり、市民生活や生命に影響を及ぼすこととなるため、市の責務（公助）として最優先で対応することとします。

よって、生活道路等の除雪については、地域の相互扶助精神による共助の活動として自治会や自主防災組織を中心とした地域住民の役割として対応をお願いしたいと考えます。

しかし、ひとり暮らし高齢者世帯であったり、高齢者の割合の高い自治会などでは、自助・共助にも限界が生ずることが考えられることから、市の責務として、市民への積極的な情報提供を行うと共に、状況により市職員やボランティアの派遣等、公助として可能な限りの対応を行うこととします。

また、平時においては自治会と連携し、連絡体制の整備や自主防災組織の活動支援等に努めることとします。さらに自主防災リーダーの養成や各種団体に対する防災講座、防災訓練等において、災害時における自助・共助・公助の役割分担について市民啓発を行うなど、地域との連携及び地域の防災力の強化に努めることとします。

澁川市
道路除雪計画

建設部土木管理課

平成 26 年 10 月策定

澁川市道路除雪計画

平成26年度澁川市道路除雪計画は次のとおりとする。

1 目的

この計画は、市民の安全と安心を確保するため、冬期における円滑な道路交通を維持することを目的とした除雪事業に関する基本事項を定め、地域住民の積極的な協力を得ながら、この事業の円滑な実施を推進することを目的とする。

2 除雪路線

除雪の計画路線は、市が管理する主要幹線道路を主体として、国道・県道との連絡、物資の輸送、通勤・通学など市民生活安定に必要な路線について、状況に応じて除雪を行う。

3 除雪路線区分

除雪路線区分は、その路線の重要度・幅員・線形・沿道状況を勘案して、第1種、第2種、その他の3段階とし、次の区分とする。

区分	除雪目標（通常降雪時）	除雪目標（異常降雪時）	備考
第1種	・除雪幅員は、2車線確保を原則とし、異常降雪時以外は常時交通を確保する。	・異常降雪時においては1車線を確保し、降雪後すみやかに2車線の確保を図る。	1級市道及びこれに準ずる市道(国、県道へのアクセス)
第2種	・除雪幅員は、2車線確保を原則とし、異常降雪時以外は常時交通を確保する。	・異常降雪時においては1車線を確保し、必要に応じて待避所を設ける。	2級市道及びこれに準ずる市道(駅、病院等へのアクセス及びバス路線)
その他	・除雪幅員は、1車線を確保するとともに、必要に応じて待避所を設ける。ただし、第1種、第2種を優先しその後には路線の確保を図る。	・除雪幅員は、1車線を確保するとともに、必要に応じて待避所を設ける。ただし、第1種、第2種を優先しその後には路線の確保を図る。	その他市道 (地区内重要路線)

4 除雪実施基準

(1) 新雪除雪

除雪の実施については、降雪10cm以上になった場合又は気象状況等の情報収集に努め、降雪深さが10cmに達すると予想される場合に出動する。

作業は原則として午前0時以降から実施し、午前中に除雪を終了させることを目途に作業を実施する。

(2) 凍結防止剤散布

路面凍結により通行に支障がある場合又は支障になると予想される場合に実施する。

(3) 運搬排雪

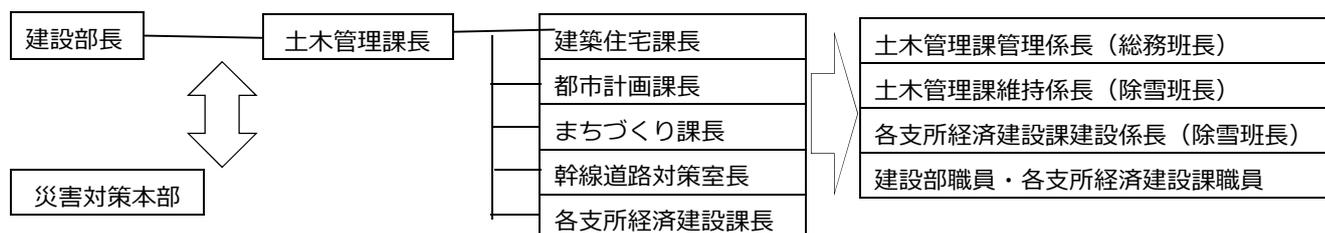
路肩への堆雪により幅員減少や視距障害等の交通障害が発生した場合又は予想される場合に実施する。

(4) 降雪実施基準

- ① 平常時（降雪がおおむね10cmを超え40cm未満）
 - ・第1種、第2種、その他の路線について、除雪車出動後6時間以内を目標に完了させる。
 - ・歩道及び路肩除雪については、出来る限り周辺住民並びに自治会等の協力により実施する。
- ② 異常時（積雪がおおむね40cm以上で災害対策本部の指示があった場合）
 - ・渋川市地域防災計画による災害対策本部を設置し除雪対策を包括する。
 - ・除雪路線は第1種、第2種路線を優先路線とし、除雪車出動後12時間以内を目標に完了させる。
 - ・その他路線は、優先路線を確保後、除排雪を実施する。

5 道路除雪対策本部組織及び配備体制

(1) 道路除雪対策本部組織



(2) 配備体制

道路除雪対策は、下記により活動態勢に入るものとする。
総務班、除雪班は次の区分により配備態勢を整える。

区分	配 備 体 制
通常時配備体制	<p>(ア) 大雪注意報が発表された場合又は気象情報などから降雪が予想される場合は、速やかに出動できる態勢を整える。</p> <p>(イ) 各地域の除雪班長は、降雪10cm以上となった場合又は10cmを超えると予想される場合は、除雪出動を発令することができる。</p>
異常時配備体制	<p>(ア) 大雪警報が発表された場合は警戒体制を行い各地域の除雪班長は職場待機をする。</p> <p>(イ) 各地域の除雪班長は、降雪10cm以上となった場合又は10cmを超えると予想される場合は、除雪出動を発令することができる。</p> <p>(ウ) 災害対策本部より異常降雪との判断が出た場合、除雪対策本部を設け、本部員を増員する。</p>

6 地区別除雪延長

地区名	除雪路線数	委託延長 m	備考
渋川	98	78,320	
伊香保	105	35,140	
小野上	80	50,500	
子持	74	51,610	
赤城	166	111,640	
北橋	114	75,710	
計	637	402,920	

7 排雪場所

異常時の市街地における排雪場所は下記のとおりとする。

- ・ 渋川地区 「坂東緑地公園」河川敷を含む
- ・ 伊香保地区 「徳富蘆花記念文学館駐車場」河川敷を含む
- ・ 小野上地区 「小野上温泉公園」河川敷を含む
- ・ 子持地区 「渋川市上白井運動場駐車場」
- ・ 赤城地区 「沼尾川親水公園」河川敷を含む
- ・ 北橋地区 「利根川河川敷公園」河川敷を含む

8 除雪機械の点検整備と交通安全について

- (1) 除雪機械のオペレーターは、事前に点検整備を実施し、故障による事故や運休のないように努める。
- (2) 除雪作業中は、他の安全に十分注意し、人身及び物損事故のないように努める。
- (3) オペレーターは常に健康管理に努める。

9 市民への協力要請

下記の事項について、「広報」等で周知に努め、除排雪に対する市民の協力を要請する。

- ① 路上駐車 of 自粛について
- ② 除雪に伴う自宅前の堆雪について
- ③ 自宅前周辺道路等の自主的除排雪について
- ④ 地域ぐるみの除排雪活動の推進について