

渋川市監査委員公告第6号

議会からの監査請求に係る監査結果について

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第98条第2項に基づき平成26年6月20日付渋議第68号で請求のあった、平成24年度及び平成25年度渋川市道路除雪業務委託契約に係る事項について、同法第199条第2項の規定に基づく監査を実施したので、同条第9項の規定により、別紙のとおり公表します。

平成26年9月16日

渋川市監査委員 中 澤 康 光

渋川市監査委員 吉 田 利 治

監 査 結 果 報 告

平成 2 4 年度及び平成 2 5 年度
渋川市道路除雪業務委託契約に係る事項

目 次

第 1	監査の対象	P 1
第 2	監査請求の理由	P 1
第 3	監査期間	P 1
第 4	監査の方法及び着眼点	P 1
1	監査の方法	
2	監査の着眼点	
第 5	監査の結果	P 2
1	道路除雪業務について	P 2
2	予算編成及び執行について	P 3
3	契約書約款及び仕様書等の関係書類について	P 4
4	委託料の算定について	P 1 2
5	契約方法について	P 1 2
6	事業に対する指導監督について	P 1 4
7	事業の履行確認について	P 1 4
8	支出負担行為及び支出命令票について	P 1 5
第 6	総括	
1	平成 2 4 年度除雪状況の総括	P 1 5
2	平成 2 5 年度除雪状況の総括	P 1 5
第 7	課題	P 1 6
1	契約関係	
(1)	契約書・仕様書について	P 1 6
(2)	委託契約業者の選定方法	P 1 6
(3)	作業日報・作業報告書について	P 1 6
2	作業体制	
(1)	通常除雪対応と災害時除雪対応について	P 1 7
(2)	優先順位や地元要望を取り入れた委託路線の見直し	P 1 8
(3)	委託業者で処理しきれない場合の協力体制	P 1 8
(4)	排雪場所の確保	P 1 8
(5)	車道拡幅除雪方法の研究	P 1 9
(6)	除雪作業のマニュアル化	P 1 9
(7)	防災対策本部との連携	P 1 9
3	市民との協働	
(1)	道路除雪路線の市民への周知	P 2 0
(2)	道路除雪における公助・共助・自助の役割分担	P 2 0
第 8	監査委員の意見	P 2 1

議会の請求に基づく監査結果報告

第1 監査の対象

平成24年度及び平成25年度渋川市道路除雪業務委託契約に係る事項

第2 監査請求の理由

平成25年度道路除雪業務委託契約に係る除雪実施書類等を検査した結果、道路除雪作業委託仕様書の作業計画書、貸与品及び支給材料に関する事項、業務委託契約約款等に多くの不備・不自然さが見られたことから、随意契約事務手続きから始まり、業務委託契約、契約履行、業務完了管理、支払いに至るまでの経過において、関係書類等の管理は適正であったか、事務処理の問題点や手続きに不備等はなかったかを検証するため、平成24年度及び平成25年度渋川市道路除雪業務委託について地方自治法第98条第2項に基づき監査を求める。

第3 監査期間

平成26年6月20日から平成26年9月16日

第4 監査の方法及び着眼点

1 監査の方法

平成24年度及び平成25年度渋川市道路除雪業務委託について、所管課より提出された関係書類について監査を行うとともに、関係職員から対面調査による事情聴取を実施した。

2 監査の着眼点

- (1) 道路除雪業務について
- (2) 予算編成及び執行について
- (3) 契約書約款及び仕様書等の関係書類について
- (4) 委託料の算定について
- (5) 契約方法について
- (6) 事業に対する指導監督について
- (7) 事業の履行確認について
- (8) 支出負担行為及び支出命令票について

第5 監査の結果

監査の結果については、以下のとおりである。

1 道路除雪業務について

毎年11月になると、渋川土木事務所主催による道路除雪会議が開催され、渋川土木事務所・渋川市・吉岡町・榛東村・渋川警察署・渋川広域消防本部・群馬県建設業協会渋川支部関係各社が参加して、各年度ごとの除雪方針等が説明されている。会議資料によれば、平成18年度に極端に降雪量が少なかったことによる除雪業務の採算性が全国的に問題となったことを発端に、除雪業務の改善を図るために毎年度、業務の見直しが行われている。

平成19年度	・少雪時における道路除雪費の算定（固定費導入に伴い廃止）
平成20年度	・待機保障制度の導入 ・休日単価の設定
平成21年度	・機械固定費の算定 ・県内統一の契約書類の作成
平成22年度	・除雪の在り方に関する意見交換会の実施 ・単独除雪機械の整備（スノープラウと凍結防止剤散布機） ・除雪単価の公表（材工共の作業単価の公表） ・除雪PRチラシの配付
平成23年度	・除雪機械の増強
平成24年度	・建設業協会と調整のうえ、除雪の実態調査を実施 ・補助機械15台、単独機械9台の購入 ・除雪単価の改訂
平成25年度	・建設業協会との意見交換会 ・待機出動基準（案）の試行 ・作業写真の統一・簡素化への意見交換 ・積算方法の統一（パトロール費、散布砂清掃費等）

また、除雪業務を取り巻く現況と問題として、以下の点が列挙されている。

- ・除雪機械の約7割が民間保有である
- ・費用の支払いが実態に合っていないとの意見がある
- ・作業員、オペレータの確保が困難
- ・建設業の体力が減少している
- ・担当路線延長が増大している
- ・近年の暖冬・少雪と突然の豪雪など、アンバランスな気候への対応が困難

渋川市の道路除雪業務においても、これらの群馬県の方針及び結果を参考として道路除雪業務が実施されているところである。

2 予算編成及び執行について

渋川市の各地区における人口（H26.1 月末時点）、面積（建設概要）、道路延長（道路現況調書）、委託路線延長は、以下のとおりである。

区 分	人 口	人口比	面積(ha)	面 積 比率	道路延長 (km)	道路延長 比率	委託延長 (km)	委託延長 比率
渋 川	44,917	54%	5,159	21%	548	28%	70.9	17%
伊香保	3,165	4%	2,232	9%	59	3%	36.5	8%
小野上	1,730	2%	2,836	12%	126	6%	52.2	12%
子 持	12,019	15%	4,097	17%	319	17%	62.1	15%
赤 城	10,884	13%	7,829	33%	613	31%	150.8	36%
北 橘	9,702	12%	1,889	8%	302	15%	49.9	12%
合 計	82,417	100%	24,042	100%	1,967	100%	422.4	100%

渋川市の最近 5 年間における地区別の除雪費用の推移は以下のとおりである。

単位：(円)

年 度	H 2 1	H 2 2	H 2 3	H 2 4	H 2 5	合 計
渋 川	2,931,514	1,801,846	1,159,725	2,024,366	21,169,930	29,087,381
伊香保	1,562,610	1,414,603	1,715,748	1,837,389	10,931,433	17,461,783
小野上	1,594,372	1,170,489	897,960	1,095,427	6,660,705	11,418,953
子 持	2,597,814	1,785,576	994,424	1,239,000	7,199,629	13,816,443
赤 城	10,805,487	7,250,316	7,849,322	10,201,809	73,988,666	110,095,600
北 橘	679,890	702,010	996,944	815,456	13,220,130	16,414,430
合 計	20,171,687	14,124,840	13,614,123	17,213,447	133,170,493	198,294,590

総除雪費用に占める過去 5 年間の地区別費用割合は以下のとおりである。

年 度	H 2 1	H 2 2	H 2 3	H 2 4	H 2 5	平 均
渋 川	15%	13%	9%	12%	16%	15%
伊香保	8%	10%	13%	11%	8%	9%
小野上	8%	8 %	7%	6%	5%	6%
子 持	13%	13%	7%	7%	5%	7%
赤 城	53%	51%	57%	59%	56%	55%
北 橘	3%	5%	7%	5%	10%	8%
合 計	100%	100%	100%	100%	100%	100%

予算編成においては、過去 3 年間の実績を参考にしながら、前年度予算額をベースに、一般財源枠配分方式による 1 割の減額を考慮して編成されている。歳出予算内訳は、除雪業務に係る委託費と凍結防止材を購入するための消耗品費である。道路除雪費用は、各年の降雪量に大きく左右される経費であるため、具体的な積算による算出根拠なしに予算編成されることも止むを得ないと認められる。

予想を上回る降雪量により、予算不足に陥った場合は、その都度の補正予算により対応せざるを得ない状況であるが、実際に増額補正で対処したのは平成25年度だけである。

地区別の面積比率・道路延長比率・委託道路延長比率を比較すると、赤城地区が35%前後であり、さらに総除雪費用に占める費用割合では5カ年の平均で55%と、いずれも高い数値を示している。

3 契約書約款、仕様書等の関係書類について

(1) 平成24年度

①契約書及び契約書約款

契約書様式は、除雪業務委託専用様式として、以下の書類で構成されている。

ア	契約約款
イ	別表（一）委託路線及び区間
ウ	別表（一）に係る「別添図面」
エ	貸与品及び支給材料に関する事項
オ	別表（二）委託作業単価
カ	道路除雪作業委託仕様書
キ	貸与建設機械関係特記仕様書

ウ～オ以外は、44事業者全ての契約書において同一内容で締結されている。

ア) 契約約款について

第1～16条の条項により、委託路線・委託期間・作業の確認方法・委託料の請求及び支払い・監督員・支給材料及び貸与品等について定められている。約款第1条第3項において、「第7条に定める監督員」とあるが、「第6条」の誤記である。また、第6条及び第7条で定められている通知は、ほとんど履行されていなかった。

イ) 別表（一）委託路線及び区間 ウ) 別添図面について

約款第1条第2項において委託路線及び区間は、別表（一）のとおりとされている。別表（一）において示されるべき委託路線名及び区間は、別添図面として地図上に、除雪は太線で、砂撒きは黒点で示されているのみであり、具体的な路線名及び区間の総延長等は記載されていない。渋川土木事務所に準じた様式ではあるが、単なる路線及び区間の指定のみならず、委託総延長や路線ごとの留意事項、さらに必要に応じた周辺施設の除雪の有無なども記載されている方が望ましいので改善すべきである。

エ) 貸与品及び支給材料に関する事項について

約款第9条において、市から受託業者ごとに貸与または支給される機械及び材料については、本書により定められている。貸与品については、伊香保地区に車輛等の貸与品があるが、それ以外の地区での貸与品はない。

「支給材料及び貸与品を乙の立会いのうえ検査して引き渡さなければならない」また、「支給品を使用した日付・数量等を集計した書類を整理し、他の引き渡し書類とともに提出すること」とされているが、実際の運用では、凍結防止剤を各庁舎倉庫及び自社倉庫で保管し、使用した都度、日報において使用数量を報告している事業者が多く、別途に集計書類を作成し提出している事業者は見当たらなかった。

オ) 別表（二）委託作業単価について

業者ごとに異なる契約単価であるため、使用する除雪機械の1時間当たりの作業単価を、昼間作業単価、夜間作業単価に区分し、単価表として契約書に付随させている。

また、業者から見積書徴取する際に、留意事項として「当初契約で定めていない作業が発生した場合や、単価契約に見合わない作業が発生した場合には、その時点で再契約の必要がある」ことや「施工単価には、運転手のほかに助手分（普通作業員単価）が含まれており、作業の安全性を確保する為、単価計上されている人員構成は必ず配置すること」等が別添通知に記載されているが、これらの事項は、履行確認や委託料算定において、極めて重要な内容であることから、契約約款及び仕様書等に記載すべき事項である。

カ) 道路除雪作業委託仕様書について

第1～6条の条項により、作業基準・作業計画書・安全管理・作業日報・作業報告等について定められている。

第2条第1項において、「常に除雪作業に従事できるよう、準備体制を整えなければならない」とされている。群馬県においては、除雪に備えた待機補償について検討されているが、渋川市では特に定められていない。

また、委託区間での作業内容の取り決めや日報の様式等、具体的かつ詳細な仕様とはなっていないため、業者ごとに作業内容にバラつきが生じやすく、作業報告の際の写真の添付義務も定められていないことから、改善すべきである。

キ) 貸与建設機械関係特記仕様書について

第1～6条の条項により、渋川市が委託業者に対し貸与する、除雪に要する機械の取り扱い等について定めた仕様書であり、適正と認められる。

②作業計画書

委託仕様書第3条において、「乙は、契約後すみやかに作業計画書を提出、監督員の承認を得るとともに、変更するときも同様とする」と定められており、作業計画書として、(1)各体制時の作業班の構成(2)連絡方法(3)オペレーターの氏名・運転免許証番号及び免許の種類が、記載事項とされているが、市に提出されていたのは4事業者だけであった。

③監督員指定通知書

契約書第6条において、「甲は監督員を選定し、その氏名を乙に通知する」と定められているが、北橘総合支所管内の業者以外には通知されていなかった。

④現場代理人等指定通知書

契約書第7条において、「現場代理人及び主任技術者を定め、書面を持って甲に通知」と定められているが、市に通知されていたのは3事業者だけであった。

⑤道路除雪作業報告用紙

委託仕様書第6条において、「乙は、除雪作業状況を甲に報告」と定められており、作業日報とは別に、作業状況を速報するための報告を求めているものであるが、市に提出されていたのは9事業者、後日、作業日報の代用として提出した業者が1事業者であった。

⑥作業日報（及び作業写真）

契約書及び仕様書において、作業日報の提出が定められているが、日報様式は定められておらず任意である。渋川土木事務所の日報様式に準じた報告書に、作業写真を添付して報告している事業者が多く、この様式には「作業日・平休日の別・作業時間・天候・運転手名・管理技術者名・委託場所・作業内容・配置人員数・使用機械・交通の確保状況・その他特記事項等」を記入する欄がある。

それ以外では、⑤の報告用紙を代用した日報や「建設機械運転日報」での提出、さらに独自の日報様式による作業報告書が見受けられた。

＜主な不備内容＞

- ・ 作業時間の集計（休憩時間の取得の有無が不明なものを含む）や使用機械の計上に不明瞭なものがあつた。
- ・ 当初契約にない単価で支払うために、再契約をせずに、当初の単価表に書き加えた形跡があつた。
- ・ 単価で見込んである作業人員を満たしていないものがあつた。
- ・ 日報の天候・運転者・監督員・施工場所等の記載がないものや作業時間に不明瞭なものがあつた。
- ・ 作業写真の報告のみで日報が提出されていないものがあつた。
- ・ 作業写真のない作業日があつた。
- ・ 作業写真に日付がなく、作業日が特定できないものがあつた。
- ・ 作業日と写真の作業日が異なっているものがあつた。

⑦交通確保状況確認

契約書第3条第1項において、「作業日報と交通確保状況確認を作成して甲に提出」と定められているが、⑥の作業日報様式内に当該記入欄があり、その中で状況報告をしている事業者もあるが、空欄のままの報告も多く、別紙で提出している事業者は全くなかった。

【関係書類に関するまとめ】

②作業計画書、③監督員指定通知書、④現場代理人等指定通知書、⑤道路除雪作業報告用紙、⑦交通確保状況確認等の、提出が義務付けられている書類の未提出が多かった。

作業日報において、凍結防止剤散布作業に付き添い作業写真の撮影や作業サポートをしている現場代理人等を（パトロール車両＋作業人1人）で委託料算出に計上している事業者と計上していない事業者がある。また、作業場所の起点から終点及び作業人数が記載されていないため、具体的な作業場所や総作業人数が判明しなかった。これらの取り扱いについては、予め定められていないため、委託料算定の正否を判定することが困難である。履行確認の際に、聞き取りにより委託料を確定したとのことであるが、日報が訂正されていないため、監査結果として、不備と判断せざるを得ない状態である。

(2) 平成25年度

①契約書及び契約書約款

平成25年度は契約検査課の指導もあり、渋川市契約規則第25条に基づく業務委託契約書（様式第11号）に様式を改め、以下の書類で構成されている。

ア	契約約款
イ	別表（一）委託路線及び区間
ウ	別表（一）に係る「別添図面」
エ	別表（二）渋川市道路除雪単価表
オ	道路除雪作業委託仕様書
カ	貸与建設機械関係特記仕様書
キ	貸与品及び支給材料に関する事項

ウ以外は、44事業者全ての契約書において同一内容で締結されている。

ア) 契約約款について

第1～23条の条項により、業務内容の変更・管理業務・検査及び引渡し・委託料の支払い・秘密の保持等について定められている。

議会からの監査及び結果報告請求書（以下、「監査請求書」という。）で指摘されているとおり、約款第8条第2項において削除すべき部分の削除漏れが見受けられたほか、個人と締結した契約書において「第1条」という部分を誤削除していた。

なお、前年度契約書で規定されていた、作業時間が1時間未満の場合の取り扱いに関しては、契約書様式の変更に伴い該当部分が削除されたため、平成25年度においては、明確な規定が定められていないままとなっている。

イ) 別表（一）委託路線及び区間 ウ) 別添図面について

委託路線及び区間は、契約書に別表（一）として添付され、「以下別添図面のとおり」とされている。別添図面では各地区ごとに地図上の委託路線ごとに色分けや番号が付設され、担当業者名が記載されていることから、平成24年度と比較すると、地区内の担当分担が明確になるよう改善されている。

エ) 「別表（二）渋川市道路除雪単価表」について

群馬県の公表単価を参考に、使用する除雪機械や作業員等の1時間当たりの作業単価を、平日昼間作業単価、平日夜間作業単価、休日昼間作業単価、休日夜間作業単価に区分し、全事業者同一の契約単価表に変更された。

オ)「道路除雪作業委託仕様書」について

第1～9条の条項により、作業基準・作業計画書・安全管理・作業日報・作業報告・単価等について定められている。平成24年度の仕様書と比較すると、第6条まではほぼ同様であるが、平成25年度においては第7～9条までが追加された。

第7条において、前年度までは委託期間終了後に、日報の提出及び支払い請求をするとされていたものが、平成25年度からは、「作業を行った月末を締めとし、翌月10日までに請求書及び作業日報・写真をもって、委託料の支払い請求をする」と改訂され、月々の報告及び履行確認に変更された。また、第9条において「単価表にないものは、甲乙協議の上決定する」として、作業の特殊性による例外単価への対応も定められたが、更なる具体的かつ詳細な仕様書への改善が望まれる。なお、待機補償については、引き続き定められていない。

カ)「貸与建設機械関係特記仕様書」について

平成24年度と同様である。

キ) 貸与品及び支給材料に関する事項について

委託仕様書第8条において、貸与品及び支給材料に関しては本書に定めるとされている。本書中、支給品の保管場所については、契約締結の際に各自で「支所倉庫」や「自社倉庫」等の具体的な保管場所を記載するよう、主管課より指示されていたが、監査請求書の指摘どおり、記載されていたのは44事業者のうち5事業者だけであった。

②作業計画書

平成25年度は、全ての委託業者より作業計画書が提出されていたが、監査請求書で指摘されているような不整合が見受けられた。さらに監査請求書では、「発注者の承認書類は一切なく、豪雪で委託料も大幅に増額したことから、作業計画も変更しなければならないが、提出も変更の承認も行われていた形跡がない」と指摘されている。

仕様書においては、監督員による承認書類の発行までは定められておらず、本来、監督員は提出時に作業計画書に不備があれば訂正を求めていることから、受領された書類は、当然に監督員の承認を得ている書類が保管されているため承認書類は発行されていない。また、2月の豪雪時における作業計画書の変更手続きがされていないことも指摘されているが、豪雪による災害の

中で、緊急に作業員を増員して除雪に取り組むにあたり、作業前に変更書類を届け出させて、監督員の承認を得ることなどは実質的には不可能であろう。その他、仕様書では義務付けられていない免許証や車検証の写しについても、多くの不備・不自然さ等を指摘されていることから、仕様書第3条については、作業計画書の必要性も含め、再度検討されたい。

③管理技術者届

契約書第4条において、「受注者は、管理技術者届を提出」と定められており、全ての事業者から提出されているが、以下の不備が見受けられた。

<主な不備内容>

- ・ 管理技術者の氏名が、未記載であった。(4件)
- ・ 管理技術者の氏名が、事業者名となっていた。(1件)
- ・ 作業計画書に管理技術者が未記載。または作業員で記載されていた。(3件)

④業務完了届

契約書第13条において、「業務を完了したときは、業務完了届を提出」と定められており、全ての事業者から提出されていた。

⑤道路除雪作業報告用紙

平成24年度同様に、本書で報告している事業者は少なく、監督員への聞き取りによれば、作業現場から携帯電話で報告してくる事業者もあったとのことである。

⑥作業日報及び作業写真

平成24年度同様の報告書の状態であるが、2月14日以降の豪雪状況における作業日報及び作業写真には、全地区において多くの記入不備や写真不足が見受けられた。

<主な不備内容>

(2月14日以降の豪雪状況での不備)

- ・ 14～15日にかけて、長時間のパトロール作業が計上されているが、パトロール車の写真は無く、走行が可能であったのかも不明である日報があった。
- ・ 15～17日まで毎日、休憩時間もとらず、作業員も数名体制で、作業時間を各日とも24時間として報告している日報があった。

- ・ 14～17日までの作業写真が添付されていない日報があった。
- ・ 委託路線でない道路を除雪している報告があった。
- ・ 作業場所や使用機械が不明な日報があった。

(委託期間の全体を通して、共通して見られた不備)

- ・ 作業時間、適用単価及び作業人員に不明瞭なものがあった。
- ・ 作業写真の報告のみで日報が提出されていないものがあった。
- ・ 作業写真のない日報があった。
- ・ 作業場所及び作業写真に日付等がなく、作業状況が特定できないものがあつた。

⑦交通確保状況確認

契約書様式の変更に伴い、当該事項も削除されたが、平成24年度と同様に日報で報告している事業者もあった。

【関係書類に関するまとめ】

前年度と異なり、②作業計画書は全事業者から提出されていたが、契約後すみやかに提出されたものか疑義が残る状態であった。また、日報とともに作業写真の提出が義務付けられたが、添付のないものや、数日の作業で1～2枚しか添付されていないものがあり、添付写真で作業状況が全て把握できるものではなかった。今後は、作業写真の撮影方法を適切に指導し、適正な証憑書類への改善が必要である。

さらに、2月14日の豪雪以降の日報では、緊急対応による混乱の中、下請け業者として契約外業者にも除雪要請を行い、契約業者が併せて作業報告しているケースもあるため、作業時間及び作業員数が不明瞭となっているものや作業写真がないものが多くみられた。協力業者に写真や日報の提出を義務付けられる状態ではなく、通常除雪以外の場所が除雪され、除雪委託費に含まれていることもやむを得なかった状況であり、この豪雪により増額となった委託料を具体的に算定することは困難である。この教訓を生かし、次回に適切な対応ができるよう、早急に検証と改善を行わなければならない。

4 委託料の算定について

委託料の算定は、使用する除雪機械や作業員の1時間当たりの作業単価に実稼働時間を乗じて算出している。

設計単価については、「1時間当たり」の作業時間で算定する方式、「1km当たり」の作業距離で算定する方式、降雪の有無に関わらず定額制で契約する方式等が考えられるが、群馬県においては、渋川市同様に作業時間で算定する方式を採用しており、北海道・新潟県・秋田県等の豪雪地帯でも、作業時間で算定する方式を採用している自治体が多いようである。いずれの方式にしても、地域性・特殊性を考慮し、各自治体の判断に委ねられた裁量権の範疇と考えられる。

(1) 平成24年度

各委託業者から事前に、除雪に使用する機械ごとの1時間当たりの作業経費の見積徴取を行い、提示された見積額を群馬県の監督員用除雪単価と比較して、同額以下の金額であった場合に、契約単価として採用しているため、同種の除雪機械を使用している場合でも、各事業者によって作業単価は異なっていた。

なお、作業区分は昼間作業(7:00～19:00)と割り増しされた夜間作業(19:00～7:00)に区分されているが、群馬県で採用している平日作業・休日作業は区分されていない。

(2) 平成25年度

平成24年度は、業者ごとに異なる契約単価となっていたが、平成25年度では、群馬県の公表単価を基本とし、市で定めた使用機械ごとの単価設定による、全事業者同一の契約単価となり、業者間の単価差異を解消するとともに、休日作業による割り増し単価も導入されたことから、より作業実態に則した作業単価が設定された。

5 契約方法について

市は、道路除雪業務を迅速かつ効率的に行うため、おおむね10cm以上の降雪があった場合に、除雪のために出動する路線を予め選定している。これは、市内の主要道路を中心に市内全域にわたるものであり、降雪が市内全域に及んだ場合には行政のみでは対応が不可能であることから、除雪機械を有する建設業者に、除雪業務を委託して対処しているところである。

各路線を業務委託するに当たり、業者選定する方法として、入札により作業費用を重視する方式、随意契約により作業実績や作業効率を重視した方式、プロポーザルにより総合的に判断する方式等、いくつかの選定方法が考えられるが、渋

川市では効率的に作業するために、対象路線に精通し、かつ迅速に作業が開始できるよう、対象路線に近隣した1事業者を選定する特命随意契約による方式を採用している。

(1) 平成24年度

渋川市契約規則第21条によれば、随意契約によろうとするときは「予定価格を定めなければならない」とされ、同規則第22条では、「見積り合わせ通知書により、2人以上の者から見積書を徴取しなければならない」と定められているが、予定価格調書の作成も複数の見積書徴取もされていなかった。

4で記述したとおり、契約単価に関しては群馬県の監督員用単価を採用していることから、この単価が予定価格となっていることは理解できるが、予定価格調書は作成すべきである。なお、同規則第22条第1項第2号において「法令等により価格が定められている契約をするとき」は、複数の見積書徴取も予定価格調書の作成も省略できると定められているが、群馬県の監督員用単価は、当該事項には該当しないと判断されるため、省略できる理由とはならない。

監査請求書では、除雪業者の選定について、一般競争入札やプロポーザルが原則とされている。随意契約によることができる場合は、地方自治法施行令第167条の2第1項及び渋川市随意契約ガイドラインで定められており、本件が複数単価契約であることや、競争性による価格の優位性を犠牲にしても、有事に備え、経験と作業実績に基づく業者選定を重視することもやむを得ず、随意契約が不適当とまではいえないが、対象路線の近隣業者を選定対象としていることから、必然的に契約相手が限定されやすい条件であり、請負業者が年々減少している状況を踏まえれば、受託可能業者の育成という観点からも、恒常的に同一業者が受託することのないよう配慮しなければならない。

(2) 平成25年度

前年度の業者ごとに契約単価を定める契約方法を見直し、「市で決定した統一作業単価で全事業者と契約することを基本とし、単価表にない例外単価は受託者と協議のうえ決定する」という市内全域統一単価による契約に改訂された。

渋川市随意契約ガイドラインによれば、「随意契約とする場合は、契約手続の透明性を高め、説明責任が果たせるよう随意契約理由を明確にすること。特に特命随意契約とする場合は、どのような調査を行なった結果、どのような理由で1者しかないと判断したのか等の理由を具体的に明らかにし、随意契約理由書に記載すること」とされているが、随意契約理由書には、個々の選定理由は記載されていなかった。

市が予め契約単価を決定することにより、業者選定における費用の競争性が

排除されたことから、業者選定基準が極めて重要となる。各路線において除雪業務を希望する業者数、作業機械の有無や作業能力を適切に見極めたうえで、明確な業者選定理由を示さなければならない。

6 事業に対する指導監督について

平成24年度については、3で記述したとおり、提出されるべき書類の多くが未提出であったことから、毎年ほぼ同じ業者が受託していることによる馴れ合い状態となっていた。また、平成25年度は、契約方法が変更になることから、全ての受託業者を招集して説明会を行ったとのことであるが、パトロールや作業員の委託料算定において、算出方法に業者間での差異が生じているほか、作業報告用紙を提出する事業者もわずかであるなど、受託業者が一堂に集まる機会を有しながら、指導が徹底されていなかった。さらに、関係職員への事情聴取では、2月の豪雪の際は、予想外の積雪により受託業者の作業員が除雪機械まで辿り着けず、初動対応が遅れたとの説明がされたが、仕様書においては「除雪路線におおむね10cm以上の降雪があったときは、直ちに出動のうえ除雪し」とされていることから、出動基準が順守されていれば、通行可能となった路線が増加していたはずである。以上のことから適切な指導がされていたとは言い難く、業者への丸投げに近い状態であったと言わざるを得ない。豪雪対応の反省を踏まえ、大雪が積もってからでは物的・人的に移動が困難となり対応が遅れることから、除雪機械及び職員を含めた作業員の適正配置や準備など、初動対応の重要性を委託業者に対して指導し、作業状況の監督を徹底しなければならない。

7 事業の履行確認について

履行確認については、報告書及び写真で詳細が判明しない場合は、委託業者への聞き取り調査を実施するとともに、出来る限りの現地確認を行ったとのことであった。

役務の提供に係る履行確認は、工事や修繕の履行確認と比較して、検収が難しいこともあり、特に、除雪作業については作業結果が把握しにくいことから、より正確な証拠書類の保存が求められる。群馬県の除雪会議で、事業者から作業報告の簡素化や省力化が要望されているという報告があった。市が詳細な証拠書類による履行確認に努め、受託業者に過度な作業報告を求めるあまり、受託業者が作業現場での写真撮影や書類作成に手間取り、除雪業務が疎かになるようでは本末転倒である。また、作業写真に不足があるため、検査を不合格にしても、再撮影することはできず、その不備のみをもって委託料の支払いを拒むことが適切であるかどうかは判断に迷うところである。しかしながら、発注者も受注者も血税による公金支出であることを再認識したうえで、作業結果については、市民に対

して適切な説明責任が果たせるよう、責任ある対応を求めるとともに、作業報告の方法及び履行確認の妥当性について検証し、改善すべき点を報告されたい。

8 支出負担行為及び支出命令票について

通常、委託業務においては、契約締結時に支出負担行為を起票し、業務完了の報告により、市は業務完了検査及び検査結果の通知を行い、検査合格後の完了引き渡し及び委託料の請求により、市は支出命令票を起票し、委託料を支払うという手順になる。道路除雪業務の委託契約期間は、毎年12月から3月末日までである。当該業務における委託料は、作業単価に実稼働時間を乗じて算出するため、契約締結時には、委託料総額が判明しないことから、支出負担行為は起票できず、完了検査により委託料総額が判明した時点で支出負担行為を起票することとなる。

平成24年度においては、業務完了報告が3月末日とされているため、支出負担行為が起票され、請求に基づき支払われるのは、4月以降ということになる。よって、12月に実施した除雪の委託料も、翌年度の支払いとなっていた。

平成25年度においては、委託料の迅速な支払いを目的に、月々の業務完了報告に変更されたことにより、早期の委託料支出に改善された。

第6 総括

1 平成24年度除雪状況の総括

平成24年度は、1月14日、1月27日、2月6日に市内全域での降雪があった。また、市街地を除く各地区の山間部では、12月29日、2月13日にも広い範囲で降雪があったため、委託業者の多くが道路除雪作業に出動したが、積雪量は例年並みであった。

市内における通常の道路除雪業務は、主要道路での車両通行を円滑にするため、スリップによる事故防止を目的とした、ダンプトラックからの砂や凍結防止剤の散布作業と雪掻き作業が中心であり、比較的少人数が半日程度の作業で完了できたことから、作業内容・交通渋滞・履行確認も含めて大きな混乱はみられなかった。

2 平成25年度除雪状況の総括

平成25年度は、12月20日頃に伊香保地区・赤城地区で砂や凍結防止剤の散布作業が行われ、1月20日頃にも伊香保地区・小野上地区・赤城地区で同様な作業が実施されたが、積雪量は多くなかった。2月8日には市内全域でまとまった降雪があり、ほぼ全ての受託業者が道路除雪作業に出動した。そして、2月14日午前から降り始めた雪は、未曾有の大雪となり、県内各地においても、家

屋・物置・車庫・農業施設等の倒壊、交通渋滞等による交通機関の麻痺、医療機関へのアクセス不通・ごみ収集の遅延・物流の停滞等、大きな被害が発生した。

渋川市においては、15日午前8時に災害対策本部を設置し、雪害対策に取り組んだが、市内の道路は大渋滞を引き起こし、道路除雪作業は難航した。

受託業者だけでは対処できない委託路線が多く発生したことから、市の指示により、他の受託業者が応援に駆け付けた路線や受託業者の下請けとして、委託契約外の業者の応援を受けた路線もあった。さらに、住民の要望や苦情に応えるために、17日過ぎからは、出来る限りの生活道路の除雪も実施したことから、平成25年度の道路除雪委託料は、133,170千円と通常約10倍の支出となった。

また、自治会・各種団体・ボランティア等の団体・個人の自主的な除雪活動により、生活道路・除雪車の入れない狭隘道路のほか、歩道・通学路などの道路除雪が行われた。

第7 課題

道路除雪業務委託について、これまで検証してきた結果、数々の問題点が見受けられた。今後の主な課題については、以下のとおりである。

1 契約関係

(1) 契約書・仕様書について

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。

(2) 委託契約業者の選定方法

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うえで、競争性が発揮できる業者選定も検討されたい。

(3) 作業日報・作業報告書について

従来より委託業者から作業報告に関する省力化・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。

2 作業体制

(1) 通常除雪対応と災害時除雪対応について

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走不可能となる場合を、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。

降雪の多い秋田県仙北市の道路除雪計画では、除雪の実施基準を以下のとおり定めているので、参考に記述する。

I 平常時（降雪が 10cm を超え～ 50cm 以下、又は積雪が 80cm 以下の場合）

- ・除雪路線は第1種、第2種、第3種路線を、除雪車出動後6時間以内を目標に確保する。
- ・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町内会等の協力で確保する。

II 警戒時（積雪が 80cm を超え～ 100cm 以下の場合）

- ・除雪路線は第1種、第2種路線を優先路線として、除雪車出動後6時間以内を目標に確保する。
- ・第3種路線は、優先路線を確保後に実施するものとし、状況に応じて除排雪が必要な地域は住民と協力し随時確保する。

III 緊急時（積雪が 100cm を超えた場合）

- ・除雪路線は第1種、第2種路線を優先路線とし、除雪可能な機械の増強により、12時間以内に確保する。
- ・第3種路線は、優先路線を確保した後、除排雪を実施するとともに住民の協力を求め、一斉除雪などを実施し随時確保する。
- ・降雪が続き被害の発生が予想される場合は、道路除雪対策本部を仙北市地域防災計画に基づく仙北市雪害警戒本部に包括する。

(2) 優先順位や地元要望を取り入れた委託路線の見直し

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。

(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。

(4) 排雪場所の確保

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いために、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。

(5) 車道拡幅除雪方法の研究

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、1m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。

(6) 除雪作業のマニュアル化

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、通常の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。

(7) 防災対策本部との連携

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。

3 市民との協働

(1) 道路除雪路線の市民への周知

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。

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。

(2) 道路除雪における公助・共助・自助の役割分担

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。

災害に対して市は、警報の伝達・避難の勧告、災害の発生の防衛・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。

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、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。

第8 監査委員の意見

議会により提出された監査請求には、①豪雪災害の際の作業報告において、複数の委託業者から報告された作業結果に対する疑惑②市の曖昧な履行確認に対する不信感③公金が不当に支出されたのではないかと懐疑心④再び豪雪による雪害が発生した場合に、市の対応がどのように改善されるのかという観点が背景にある。

2月の豪雪は、100年に一度のこれまでに体験したことのない雪害であったと言われているが、昨今の異常気象においては、特定地域や短時間での集中的な豪雪が再び発生する可能性が高く、通常降雪のみを想定した除排雪体制では対応が困難なことが明白となった。緊急対応に終始し、多額の除雪委託料を費やした今回の雪害を教訓として、雪害時における道路除雪の問題点及び対応策を早急に検証し、最小の経費で最大の効果を得るため、同じ過ちを繰り返すことのないよう早急に対策を講じる必要がある。よって、次回の道路除雪業務の委託契約を締結するまでに、検証結果及び具体的な改善策を報告するよう、道路管理者に対し勧告する。