

栃木市監査委員告示第7号

地方自治法第199条第2項の規定により行政監査を実施したので、同条第9項の規定によりその結果を次のとおり公表いたします。

平成24年4月27日

栃木市監査委員 板倉安秀

栃木市監査委員 大武真一

記

1. 監査の実施日 平成24年3月16日・3月26日
2. 監査の対象 生活環境部 環境課
3. 監査の方法  
予め提出された関係資料の審査、関係職員による説明の聴取、関係職員に対する質疑を行った。
4. 監査の結果  
次のとおり

## 1 監査の対象

平成23年度の生活環境部環境課の定例監査において、ごみ収集委託業務に関する契約のあり方について再調査が必要と考えられたため、地方自治法第199条第2項に基づき、本庁生活環境部環境課を対象として監査を実施した。

## 2 監査の期間

平成24年3月16日から平成24年4月24日まで

## 3 監査の方法、着眼点

### (1) 監査の方法

- ・関係資料の審査
- ・関係職員による説明の聴取
- ・関係職員に対する質疑

### (2) 着眼点

- ・現状における問題点
- ・入札実施に向けた取り組み方
- ・経済性、効率性、有効性の追求

## 4 監査に至る経緯

旧栃木市の平成18年3月定例会において、大武議員がごみ収集業者委託料に関する一般質問を行い、随意契約に代えて一般競争入札を導入し、コストの縮減を図るべきではないかと質したところ、当時の日向野市長は、価格とともに効率的・効果的なごみ収集を目指すとともに総合評価方式の導入などを研究したいと答弁し、その後、当時の市民生活部長及び環境課長から同議員に対し、「家庭ごみ収集事業の見直しについて」という計画が提示された。

それは、合併協定においてごみ収集事業は合併後再編すると決定されたこと、再編は合併後3年以内に行うべきという指示を受けて、合併後3年以内にごみ収集委託契約に入札を導入することを目的として旧栃木市環境課が作成したスケジュールであり、平成21年度に契約方法を見直すための基本方針を定め、平成22年度には合併調整方針に基づく基本計画の策定、平成23年度には市民や事業者等への周知、入札参加に係る事業者登録など入札の準備を整え、平成24年度には段階的に入札を実現させることなどを盛り込んだ、合併を踏まえた具体的な入札導入計画であった。

その後、平成22年3月29日に1市3町の合併により新生栃木市が誕生

し、鈴木現市長による市政がスタートしたところであるが、ごみの収集を3年以内に再編するという合併調整における決定事項は市長選の結果の影響を受けないものであるから、予定どおり平成24年度には入札が実施されると思われたところ、平成23年11月21日に実施した生活環境部環境課の定例監査において、入札導入のための取り組みが計画どおり遂行されていないことが明らかとなったため、今回の行政監査に踏み切った次第である。

## 5 監査の結果

### (1) ごみ収集の委託状況

ごみの種別、業者別による委託状況は、次のとおりである。

#### 《ごみの種別による委託開始年度》

ごみの種別	栃木地域	大平地域	藤岡地域	都賀地域	西方地域
燃やすごみ	S46年度～	H6年度～	H3年度～	H22年度～ (H21年度 まで労務 委託)	H9年度～
空き缶・空き瓶・ペットボトル・食品 トレイ・燃やさないごみ・有害ごみ	H10年度～	H10年度～	H17年度～		
紙類	H10年度～	H16年度～	H9年度～		
粗大ごみ	H3年度～	H16年度～	H17年度～		
犬・猫死体	H18年度～	H15年度～	H9年度～		

#### 《業者別委託開始年度》

業者名	委託開始年度	地域
A社	昭和46年度	栃木地域(もやすごみ)
	平成3年度	栃木地域(粗大ごみ)
B社	平成3年度	藤岡地域
C社	平成6年度	大平地域
D社	平成10年度	栃木地域(空き缶等、犬猫等死体)
E社	平成10年度	栃木地域(空き缶等)
F社	平成10年度	栃木地域(紙類)
G社 ※平成21年度まで労務委託	平成11年度	西方地域
	平成22年度	都賀地域(有害ごみ、紙類、粗大ごみ)
H社 ※平成21年度まで労務委託	平成22年度	都賀地域(もやすごみ、空き缶・ビン、 ペットボトル等、犬猫等死体)

## (2) 入札制度導入に向けた取り組み状況

環境課職員によると、1市3町による合併前から、ごみ収集委託業者選定方法、収集回数等の統一化、効率的な収集ルートについて検討を行い、合併後は、本庁環境課及び各総合支所生活環境課長による担当者会議で検討を重ね、平成22年6月8日には「栃木市家庭ごみ収集事業検討委員会設置要領」を制定しプロジェクトチームを設置、その後も検討部会の開催や既に入札を実施している先進地を視察するなどして検討を重ねたが、入札を地域ごとに順次導入することが困難であることや後述する協定や覚書の解約について有効な方法を見出すことができなかったため、計画どおりに入札を導入することができない状況となってしまった。

目立った進展がないまま平成23年11月21日に定例監査を受け、入札導入計画が進んでいないことを指摘されたため、環境課は再度検討を行い、平成24年3月15日に「栃木市家庭ごみ収集事業業務委託の入札制度への移行について」という新たな計画を決定し、平成24年度から具体的な準備を開始して平成27年度に入札を実施する方針で臨むこととなった。

## (3) 下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法に基づく協定書及び覚書の存在について

下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法（以下、「合特法」という。）とは、下水道整備により転廃業を迫られることが想定されるくみ取り業者等に対し、他の公共事業の受注や補償、転業のための支援などを自治体が行うことを可能とした法律であり、くみ取り業者等が業務撤退することにより下水道に接続していない家屋の生活に支障が生じることを防ぐ目的で昭和50年に制定されたものである。

現在では全国的に下水道の普及が進んでいるが、合特法制定当時は下水道事業の初期に当たる自治体が多く、既に下水道の普及が進んでいた一部の都市を除けば、くみ取り業者等が直ちに業務を圧迫される状況でなかったため、主に平成になってから合特法の問題が浮上するようになり、現在の栃木市を構成する旧都賀町においては平成11年5月21日にI社と合特法に基づく協定書を、平成13年10月15日に旧西方町がJ社と覚書を、平成17年9月27日に旧栃木市がK社及びL社と協定書をそれぞれ取り交わしている。

## (4) 県内他市の状況

県内の14市中、9市が既にごみ収集の業者選定において入札を実施している。

入札に踏み切った理由は、市長の指示や議会、業者の指摘など一様ではな

いが、決して急進的とは言えない栃木県でさえ大半の市が入札に切り替えている現状から判断すると、栃木市が未だ随意契約から脱却できない状況にあることは、憂慮すべき事態であるといえよう。

## 6 監査委員の判断

### (1) 説明責任

入札導入に関する計画が事実上頓挫してしまった理由として、当初は合併又は人事異動により事務引継が適正に行われなかったことが主たる原因であると考えられたため、今回の行政監査においては、事務執行体制の不備を指摘することになるものと予想されたが、監査の過程で、問題点は事務引継にあるのではなく、事務執行過程において計画を変更せざるを得ない状況に陥ってしまったことを、我々監査委員をはじめ市民に公表しなかったこと、つまり計画の進捗とは直接関係はないが、説明責任の欠如という問題が潜んでいたため、まずこの点について指摘をしておきたい。

環境課職員によると、議員に約束した以上、計画どおりごみ収集業務委託に入札を導入しなければならないという意識を持ち、合併の前後を通して検討を行ったのであるが、いざ合併してみると旧栃木市において策定した計画を実現することは困難であったため、最終的には入札導入時期を3年先送りする結果となってしまったということである。

市には様々な計画が存在し、それらが全て順調に遂行されるとは限らず、途中で変更を余儀なくされることも当然起こり得るのであるから、変更の理由や今後の対策を説明すれば市民も我々監査委員も理解を示すことが可能であるが、説明を欠いてしまうと 仮に正当な理由があろうとも賛意を得ることが困難となることは明らかである。

もちろんあらゆるケースで市民に説明を行うことは困難であるし、市にとって負担が大き過ぎることも承知しているが、ごみ収集業務については、平成21年10月7日付けの1市3町による合併協定書の協定項目の一つとして、合併後に再編することが明記され、合併における最も重要な市民に対する約束の一つであるから、これを受けて合併前に旧栃木市主導で策定された入札導入計画も当然尊重されなければならないのである。

しかし、合併協定項目を実現するための重要な計画が頓挫し、変更せざるを得ない状況に陥ったにもかかわらず、市民はもちろん議会に対しても公表せず、我々監査委員の追及により初めてその事実を明かした姿勢は、説明責任の欠如というより秘匿と言うべきものであり、公正かつ透明性の高い市政運営を期待している市民にとっては、到底受け入れられるものではない。

計画を変更する必要が生じたり、想定外の問題が発生してスケジュールどおりに進められない状況に陥ったのであれば、本件のように重要な事案については少なくとも市民の代表である議会に対して十分な説明を行い、共に考えて合意を形成するべきであり、それこそが市民協働の実践なのではないだろうか。

残念ながら今回は、市民協働の理想と現実の乖離を垣間見る結果となってしまったので、ごみ収集委託業務における入札導入というテーマからすると傍論ではあるが、今後は説明責任を十分に果たし、公正かつ透明性の高い市政運営の実現に努めることを期待したい。

## (2) 合特法に基づく協定書及び覚書の存在

環境課職員が、合特法に基づく協定書や覚書の存在が入札導入の大きな障害となっている旨主張しているとおおり、平成11年から平成17年の間に旧西方町、旧都賀町、旧栃木市が一部の業者と取り交わした協定書及び覚書が存在することを監査の過程で確認した。

それらの内容は概ね合特法の趣旨に沿ったものであり、それらが現在も効力を有していることについては疑問はないが、平成13年10月15日に西方町がM社と交わした覚書には、今後も随意契約によりごみ収集の受託を継続するという内容の条項があり、この部分については入札導入の障害となることが予想されるところであるが、合特法の目的はごみ処理業者の事業転換など合理化事業を支援することであって、随意契約により競争を排除して既存利益を保護しようとするものではないから、この部分については合特法の趣旨を逸脱するものとして、その効力を否定することを考えるべきであろう。

したがって、この点を除けば栃木市としては、合特法の趣旨に沿って業者の合理化事業を支援すれば良いのであるから、協定書や覚書の存在が入札導入の大きな障害となっているとは一概に言えないと思料する。

もちろん、業者側が自己の利益を確保するために協定書等の存在を主張することは予想されるところであるが、合特法に沿って業者の支援を行うことは行政としての責務であるから、必要性を市民に公表した上で適正な支援を行うことに躊躇する理由はないし、もし協定書等の存在が入札導入の障害になるとするならば、これまで何ら合理化事業を検討することなく放置してきた行政としての懈怠ではないだろうか。

これまで市民のためにごみ収集を行ってきた業者に対する配慮を怠ってはならないことは勿論であるが、合特法の意義、行政の使命を業者に理解してもらった上で、合意により協定書等を解約し、新たな関係の構築に努めることこそが喫緊の課題であると考えるので、真摯に向き合って円満な解決を図

ることを期待したい。

### (3) 計画変更の妥当性

平成21年10月7日付けで1市3町による合併協定書が締結されたことを受けて、旧栃木市主導で入札導入計画が作成され、当時その計画について担当職員から説明を受けた旧栃木市の大武議員は、合併による事務の繁忙やごみの収集ルートの見直しなどに要する期間を考慮して、平成24年度から入札を実施するという計画に理解を示した。

しかし、この度示された平成24年3月15日付けの新たな計画によると、従前の計画の開始時期を平成24年度に先送りして入札実施を平成27年度とただけであり、また、準備に時間を要することは理解するとしても、N市のように市長の指示からわずか半年で入札導入を実現させた事例が身近にあることを考えると、新しい計画はスタートの遅れを挽回して入札導入を可能な限り早めようという努力が見えない冗長なものという印象を受けざるを得ない点で、見直しの余地があると考えます。

### (4) 総括

合併協定書にも明記されている重要な計画が頓挫したにもかかわらず、適切な説明を行うことなく計画を変更してしまう姿勢に問題があることは前述のとおりであるし、協定書や覚書の存在を過大に捉えて事務執行が滞ってしまうという仕事の取り組み方にも改善の必要がある。

また、決して財政的に余裕があるとは言えない栃木市の現状を考えれば、監査委員として、O市やP市のように入札の導入により大幅なコスト削減を実現して欲しいという思いが強いことは事実であるが、コストの追求だけでなく競争入札こそ原則であるという契約事務の基本を再認識し、他の分野でも生かして欲しいという考えから、入札導入を強く求めていることについても着目して欲しい。

当然ながら、行政はすべてにおいて市民福祉の向上という考えが根底になければならないから、契約関係の変更により市民生活と直結しているごみ収集業務においてサービス低下が生じるようなことがあってはならないのであるが、その一方で、最小経費で最大効果を挙げなければならないという責務も負っているのであるから、事業者の能力を最大限に活かして効果的かつ効率的な業務に努めてもらい、可能な限り低コストで良質な市民サービスを提供することも必要である。

これまでの環境課の取り組み方については、決して満足できるものではなかったが、既に平成24年度に突入し、以前のスケジュールを実現すること

は不可能となってしまったのであるから、具体的に体制の見直しを行い、今後いかに速やかに入札導入を実現させるかがポイントである。

新たな計画である「栃木市家庭ごみ収集事業業務委託の入札制度への移行について」に掲げられた準備作業が必要であることに異論はないが、準備期間を3年と設定したスケジュールは見直す余地がある。

なぜなら、平成27年度に入札を実施するとなると、岩舟町との合併を経て更に準備期間が必要となり、平成28年度以降に先送りとなるおそれが高くなるし、また、我々監査委員はもちろん職員等も入れ替わってしまうであろうから、現在関与している者が責任を持って事務の執行状況をチェックして入札を実現させるためには、市長・議員・監査委員の現在の任期が満了する以前に実施又は実施直前の段階まで完了させる必要があるので、遅くとも平成26年度中には入札を実施する計画に改めるべきである。

監査の過程で、環境課職員から入札導入の準備期間として3年必要であるとの主張が度々あったが、その期間が協定書等を解約するための単なる協議期間であってはならないし、その間に事実上の補償として随意契約による利益の供与を図ることも許されないのであるから、業者と真摯に向き合って理解を求め、入札実施までの期間の短縮を図るとともに、入札が実現するまでは随意契約といえどもコスト意識を持って金額の算出根拠を適正にチェックして、支出の削減に努めて欲しい。

また、計画の執行に当たっては、現在の旧1市4町の枠にとらわれた収集ルートを改め、旧行政境にとらわれない経済性、効率性、有効性を追求した方法に改善し、コストのみならず市民サービスの向上を図ることが必要であり、入札の導入により市民に混乱や不利益が生じないように配慮することも重要である。

入札においては競争性を発揮させることが必要であるが、ごみの収集という特殊性を考慮すると、業務遂行の確実性、安定性、環境に対する配慮などコスト以外にも重要な要素が認められるため、総合的な評価についても検討すべきであるし、Q市のように単年度契約を基本としながらも5年間は更新可能とするような方法もコストと安定性に寄与すると考えられるから、栃木市としても検討の余地があろう。

今回はやや厳しい指摘を含む結果となったが、立場の違いこそあれ、適正で公平公正な市政運営により市民福祉の向上を願う点においては、我々監査委員も変わりはないのであるから、ごみ収集業務の契約のあり方について真剣に取り組み、より良い市民サービスの提供が実現されることを期待する。