

# 令和3年度 香芝・王寺環境施設組合 一般会計歳入歳出決算審査意見書

地方自治法第233条第2項の規定に基づき、審査に付された令和3年度香芝・王寺環境施設組合一般会計歳入歳出決算の審査を終えたので、その結果について、下記のとおり報告する。

## 記

### 1. 審査対象

令和3年度香芝・王寺環境施設組合一般会計歳入歳出決算書及び関係帳簿、証書類

### 2. 審査の方法

管理者から提出された歳入歳出決算書及び附属書類並びに関係諸帳簿等の審査・照合を行い、計数の正確性、予算の執行状況について検討し、あわせて必要に応じて事務局から説明を聴取して審査の正確を期した。

### 3. 審査結果

審査に付された歳入歳出決算書及び附属書類は、関係法令の諸規定に準拠して作成されており、諸帳簿及び証票書類と照合点検したところ、計数は正確であると認めた。

なお以下は、監査委員の合議が整わなかったので、各監査委員の意見をそれぞれに記す。

#### ●中谷一輝監査委員

令和3年度予算執行状況についてもおおむね適正であると認められるが、特別公共団体のあり方に補足意見を述べることとする。

令和3年度の香芝・王寺環境施設組合（以下「組合」という。）議会においては、各構成団体から抽出された事務の費用負担についての審議も多く行われた。然るに、その論点には各構成団体で乖離があり、特別公共団体の事務について解釈の不足が見受けられる。特に新ごみ焼却場の建設にあたり、その事務権限は特別公共団体にあり、その目的に係る事務は、他の公共団体に負担せしめるものでないことは明らかである。然しながら組合議会審議においては一部の構成団体では、焼却場は香芝市に存するものであり、新焼却場建設に係る経費の負担はその団体が負担するものであると主張するのである。これらは、監査委員として明らかに解釈に誤りがあると意見せざるを得ない。組合規約第3条の管理運営に関する事務とは、新焼却場建設に係る全ての事務に関するものであり、

その解釈は規約の趣旨を逸脱するものであると指摘できる。一部事務組合が設立された時点において、各構成団体においてその事務は消滅しており、新焼却場建設に係る経費の負担は組合にあり、したがって組合規約第12条の規定により公正に負担割合を行わなければならない。

故に、令和3年度の事務執行については、重要かつ明らかな瑕疵が見受けられることから、遅滞なく是正することを補足意見とする。

#### ●高津孝至監査委員

例月出納検査の機会を含め財務状況と並行して組合の事務の執行状況についても事実確認を行ってきたので、内部統制の充実強化の観点から以下に主な意見を述べる。

地方行政をとり巻く環境が近年大きく変動する中、内部統制の充実強化を図るべく地方自治法の改正が行われ、都道府県及び指定都市においては内部統制に必要な体制整備が義務づけられた。当組合を含むその他の市町村では任意の努力とされているところ、その前提として「地方公共団体においては、既に団体ごとの特性に応じて様々な形で事務の適正な執行の確保に努めており、一定の内部統制が存在していると考えられる」（「地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン」総務省 平成31年3月、4頁）という状況が、共通認識となっている。

ここで内部統制を構成する基本的要素とは、当組合に当てはめると、①管理者の事業運営に関する意向・姿勢から導かれる「統制環境」、②組合事業に影響を与える「リスクの評価と対応」、③管理者による命令・指示が適切に実行されるための「統制活動」、④必要な情報が識別・把握・処理され、組合内外や関係者相互に正しく伝えられ確保されるような「情報と伝達」、⑤内部統制が有効に機能していることを継続的に評価する「モニタリング」、⑥今日では事務執行に不可欠な技術的基盤となっている「ITへの対応」、以上6つを指すといわれている。

そこで、これらの基本的要素を念頭に置きながら、確認した事実に関して意見を述べる。

#### (1) 財務会計システム（ITへの対応）について

令和3年度に更新された財務会計システムは、契約に際し競争入札への努力は伺えるが、結果として既存事業者1社応札で継続的な契約となっている。そこで既存契約との内容を比較したところ、一見コスト抑制できたように見えるものの、提案見積の一部に高止まり等の疑義が伺えた。また歳入歳出予算整理簿は、月別科目別金額等の基本チェック項目が一見して直截的に検証できるアウトプットになっておらず、手作業で関係金額を計算しなおしている様子であり、同システムは、正確性、デジタルによる効率化など、決算会計の適正さを

担保する検証作業に適合したものにはなっていないものといえる。

この点に関し詳細は後述するが、少人数の限界の中でも、発注力、見積査定力を高めるよう工夫されたい。

## (2) 新旧施設の維持管理、工事監理（リスクの評価と対応）について

老朽化した施設でごみ処理業務を維持運営しつつ、新施設の建設工事を監理しなければならない複雑な事業環境にあっては、業務が単に流れていけば安泰ということはなく、問題事象が発生するたびに、管理者は当然、組合構成市町の理事者や組合議会等関係者に遅滞なく報告するとともに、課題を検証し、迅速に適切な対策を講じなければならない。

令和2年度の建設工事遅延の際に、新ごみ処理施設建設調査特別委員会及び組合議会で、速やかに関係者に報告し対策等を確認すべき等と厳しく指摘された事務局は、工事進捗報告を年4～5回、緊急事態等は臨時議会でも報告すると約束されている。

ところが、その後新体制となった議会では、当初に進捗報告された後は、予算説明の中で触れているものの、工事及び安全衛生の状況等について具体的に報告されているようには伺えない。事務局長への聴取では、議案説明の際に個別報告しているとのことだが、共通の状況認識に立ち、課題・リスクの洗い出し等にメンバーの知見を活かし、そして記録に残す内部統制上の重要な機能は、正式に設けられた会議で果たされるものと考えている。

また、現施設の経年劣化による最近の事故対応等に関して、例えば令和2年度末からのバグフィルター緊急修繕対応では、令和3年10月議会の質疑において、ごみ回収方法の変更によりコストメリットがあったものの、住民への広報が遅れたとの反省を述べられた。

また、令和4年5月頃の漏水事故では約1か月分の水道料金相当の費用が発生。香芝市に料金減免を相談しているとのことだが、規則に則った申請であるとしても市も給配水に経費をかけておられる中、過剰に負担を押しつける訳にはいかないと思料する。

については、これらの事象についても報告基準を設けた上で、適時に怠りなく議会等を通じて関係者に正式報告し、今後も経年劣化により発生リスクが高まる事故等に向けて、原因究明と再発防止策の検討、記録保管するようにされたい。

## (3) 情報と伝達について

### 3-1) 地域交流センターの整備等について

令和3年10月議会で可決制定された香芝・王寺環境施設組合事務処理に係る条例（以下、事務処理条例という）に関しては、組合構成団体である王寺町から奈良県知事に自治紛争処理調停申請がされており紛争状態にあると認識し

ているところ、その重複する部分については監査を留保するが、一方で、紛争の主たる対象であっても、公布された条例に則して組合の予算他事務の執行に与える影響に関しては、監査委員として注視すべきものとして、その限りにおいて、関連事実の確認を行ったのでここに意見を述べる。

事務処理条例では、周辺地域に対して実施するコミュニティ施設、周辺道路等及び関連事業等の整備を、共同処理する事務の範囲として第2条第1項第3号に定めているが、組合事務局としては予算や事業計画、組合事務に及ぼす影響を十全に検討するために、条例制定に際しては、いわゆる立法事実の収集把握をまずは行き、法令審査他の手続きをとるべきところ、行政事務監査の一環として例えば香芝市地域交流センターの整備に関する事実の提供を事務局に求めたところ、手元にはほとんどなく、事務局によると香芝市の担当部署で作成されたと思われる地元自治会の協力に対する協力金額一覧表のみしか有さずに、条例の制定に至ったとのこと。これでは議会事務局として政策提案への支援機能を十全に果たしているとはいえず、条例制定の過程において事務の適正を欠くといわざるを得ない。

なおこれに関してはさらに、行政事務監査の前提として関連事実の確認を行うべく情報の入手と開示を関係者に求めたところこれを拒まれたが、管理者は香芝市長として例えば地域交流センター他の整備に係る事実を熟知しているはずであるから、その事実を伏せたまま組合管理者として契約等の法律行為を行い、万一組合等に損害を生じることがあるならば、適正性よりもさらに大きな法律上の問題が生じるおそれがあり得るので、早急に関連事実を関係者に伝達し、協議調整他適正な手続きを踏まれない。

### 3-2) 生活環境保全と周辺地域について

当組合が共同事業として行うごみ処理施設に関わる「周辺地域」については、議会議事録によると、特に令和3年度からは、当該周辺地域を、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、廃掃法という）第9条の4に基づき生活環境の保全及び増進に配慮すべき周辺地域であると認識し、新ごみ処理施設の建設に関連して協定を結んだ香芝市の4自治会のみがこれに該当すると断定したものと伺えたが、当組合及び組合構成団体である香芝市、王寺町がこれまでに執行してきた事務を重ねて俯瞰してみると、例えば、当組合が廃掃法第8条の規定に基づき新ごみ処理施設建設許可に際して添付すべきものとされた生活環境影響調査は、王寺町及び香芝市の合計3か所で行っており、また現施設の操業中、地元との信頼関係を維持するためのいわゆる自主アセスメントとして毎年行っている生活環境影響調査の地点は、王寺町4か所及び香芝市5か所の合計9か所である。一方、組合事務局から提供を受けた「香芝・王寺環境施設組合に係る協定書等一覧表（資料3）」に記載された協定書及び協力金等の対象は、香芝市で4か所、王寺町は昭和54年～56年当時で8か所である。

これらの事実を総合してみると「周辺地域」には、行政区域内にあってごみ処理施設の設置に協力いただいている自治会等と、廃掃法第9条の4に基づき生活環境の保全及び増進に配慮すべき周辺地域などが実態として混在しているために、対策に関する認識が関係者間で混乱しているとも推測できる。

この点、組合が周辺地域に対して廃掃法に基づき対策を講じるのであれば、法に基づき最低限講じるべき対策を基礎に、必要と効果に応じて法制度の趣旨に則って考え得る対策を加える一方で、組合構成団体の各市町が実施している各種住民福祉政策等との公平をも衡量しながら、明確な基準を定めて、恣意的で公正を欠く施策とならないように注意を払いつつ、「周辺地域」を選定し対策を計画実行すべきものとする。

### 3-3) 円滑な組合事務及び議会運営のための法令解釈について

組合事務局には、管理者の命令・指示により組合事務を適正に執行することと合わせて、議会事務局として議会運営が円滑に進むように支援する機能が求められる。要員が限られた当組合事務局では、これら各種機能を効率的効果的に執行できるような工夫が不可欠である。

ところで、令和3年10月の議会以降、条例制定及び議員辞職等に関連し、あるいは議員の退出と懲罰動議が行われるなど、議事録においても議会運営が円滑に行われているとはいいがたい状況が伺えた。

散見される事務停滞の多くは、関係者による法令解釈の違いにその要因があるものと思われる。これに関して、活用される行政実例も、直面する問題に対して一義的に回答が得られるものであれば難しくないが、そのようなケースは案外少なく、それを補うべき法令解釈の図書も著者により見解が異なることが多々見受けられる。そこで結局、特に法令解釈に議論が生じるような微妙な問題に関しては、より慎重に対処し、法務専門家の意見や場合によっては所管本省への書面による意見照会を通じて具体的な解釈回答を得る等の努力を尽くして、円滑運営の十全を図る必要がある。

その上で、問題が停滞する前に事務局としては、客観的合理的な法令解釈あるいはその選択肢を示して関係者に助言すること等により、支援機能を果たすことが求められる。

また、事案のうち、申請等手続の形式上の不備を発見した場合には、速やかにその補正を指示することで問題が大事に至らずに済むのではないかと思われるが、これら形式上の問題を含め、現在に至るまで、事務局が何らかの打開策を講じたというようには伺えず、その点においては事態を放置し円滑運営の努力を怠っていると看做されるを得ない。

### 3-4) 情報・伝達のしくみについて

組合事務の健全で円滑な運営のためには、管理者と事務局との間は当然、構

成団体である両市町の理事者、議会他の関係者間の意思疎通を密に図ることがまずもって重要であるところ、最近までは、理事者間においても首長・関係部課長会議等の意思疎通の場をしくみとして設けたようには何えず、また、環境保全への配慮に関連して地元住民の意見を伺う会などを組合として定期的開催してはいなかった様子である。

内部統制の充実強化の観点から情報収集・分析及びその伝達の機会をしくみとしてもっていることは事務の遺漏を防ぐ意味でも重要である。そして、事務に係る今回の監査においても、各種協議の過程や意思決定に係る事実の記録、いわゆる証跡が有効に残されていなかったため、後年にも意思決定が適正に行えるように記録し保管すること、および施策の検討にあたっては客観的事実を俎上にあげ事実に基づいて議論すること、これらの点の改善に努められたい。

#### (4) 最後に

特に、現在組合では新ごみ処理施設の建設に向け事業を進めているが、既存施設の解体を含めて大規模な工事であり、また運営についても、長期の民間委託の方法を予定していることから、組合の事業をとり巻く環境は複雑多岐にわたり大きく変化しつつあるところ、労働災害や事故に係る「ハインリッヒの法則」にいうように、重大な事故が発生する背景として、水面下に潜む軽微な事故及びヒヤリハット等の極小な異変に気づき、予防策を講じることが安全確保のために重要である。当組合の施設は、廃掃法に定めるように、環境保全に努め地域住民に配慮しながら、安全・安定的に操業しなければならないのであるから、何にもまして施設本体の工事及び運営管理に細心の注意を払い、日々の業務執行にも万全を期さねばならない。そのためにも、従来以上に内部統制を強化していくことを求める。

そして、繰り返しになるが、ITシステムや法令解釈、契約等の法務に関しては、組合事務局の人数に限られ専門性に限度がある中では、少なくとも出向元の専門家の助力を求める他、外部のネットワーク等知的資産をも活用して、足らずを補いつつ効率的効果的に事務を進めるよう努められたい。

令和4年9月16日

香芝・王寺環境施設組合

管理者 福 岡 憲 宏 様

香芝・王寺環境施設組合  
監査委員 高 津 孝 至  
監査委員 中 谷 一 輝