

札幌市監査委員	谷本雄司
同	窪田もとむ
同	伊与部年男
同	涌井国夫

行政監査の結果に関する報告の提出について

地方自治法第199条第2項に規定する監査を、下記の部局を対象として行ったので、同条第9項の規定により、その監査の結果に関する報告を別紙のとおり提出します。

記

監査の対象

- 1 行政監査
環境局 環境事業部
- 2 財政援助団体監査及び出資団体監査
財団法人 札幌市環境事業公社

平成21年度 行政監査等報告書（並行監査）

並行監査のテーマ

財団法人札幌市環境事業公社（以下「本件法人」という。）に係る環境局環境事業部の指導、調整等に関する事務（以下「本件指導事務」という。）及び本件法人の事業に係る出納その他の事務

監査の種別

- 1 環境局環境事業部に係る部分 地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第2項の規定による監査
- 2 本件法人に係る部分 地方自治法第199条第7項の規定による監査

並行監査の目的

この監査では、本件指導事務について、本件法人の設立目的等に即して適切に行われているかどうかを検証するとともに、今後、生ずるおそれがある課題等を明らかにし、もって出資団体に関する札幌市の施策の展開に資することを目的とするものである。

第1 環境局環境事業部に対する行政監査

監査の範囲

主として、本件法人の平成20年度（平成20年4月1日から平成21年3月31日まで）の事業に係る本件指導事務とし、必要に応じて、これに近接する年度に係る関連事務についても含めることとした。

監査対象部

本件法人に係る所管部である環境局環境事業部（以下「所管部」という。）

監査の方法

書類調査並びに関係職員及び関係人（本件法人）からの事情聴取を実施した。

監査の期間

平成21年9月2日から同年12月16日まで

監査の結果

1 本件法人の概要

本件法人は、都市廃棄物の適正な処理システムを確立し、市民生活における快適な環境の確保並びに公共の福祉を増進することを目的として、平成2年に設立されたものである。

札幌市は、本件法人に対し、設立時に当時の基本財産4,000万円のうち3,000万円（出資比率75.0%）を出資し、現在に至っている。

設立当時は、ごみ資源化工場運転事業、公衆便所清掃事業（平成8年3月廃止）、廃木材チップ化事業を行っていたが、都市廃棄物の急増に対応し、事業系廃棄物の適正処理と減量、リサイクルを推進するために、各種事業のスクラップアンドビルドを繰り返してきた。

現在の主な事業は、ごみの資源化、リサイクルに関する調査研究並びに広報活動等を行う調査・啓発事業のほか、事業系一般廃棄物の収集運搬事業、資源化事業として、ごみ資源化工場施設管理、大型ごみ収集センター管理・運営の受託、びん・缶・ペットボトルの選別事業等がある。さらに、平成20年度からは、(株)札幌リサイクル公社の解散により同社が行っていた事業のうち、剪定枝等処理事業を承継し、中沼プラスチック選別センター、リサイクル団地の管理運営事業を札幌市から受託している。平成21年度には、家庭ごみの有料化に伴い、雑がみの無料収集が始まるのに合わせて新設された中沼雑がみ選別センターの管理運営事業も受託することとなった。

2 監査の視点と対象事業の現状について

札幌市は、平成20年3月に一般廃棄物処理計画として「スリムシティさっぽろ計画」を策定し、基本目標に「環境低負荷型資源循環社会（都市）の実現」を掲げて

いる。本件法人は、この計画を推進していく上で、事業系一般廃棄物の処理及び各種資源化事業などにおいて重要な役割を担っている。

本件法人が行う資源化事業のうち、特に、びん・缶・ペットボトル選別事業については、所管部と本件法人が「容器包装廃棄物の再資源化対策にかかる基本協定」（以下「基本協定」という。）を締結し、事業開始準備から相互に協力して取り組んできているものである。また、リサイクル団地には、この事業のほか、市からの受託事業である、中沼プラスチック選別センター施設管理、リサイクル団地管理運営及び雑がみ選別センター管理運営というような資源化事業の多くが集中している。

こういったことから、本市の先の基本目標実現のため、資源循環型ごみ処理体制の一環をなす、びん・缶・ペットボトル選別事業並びにリサイクル団地における資源化事業に係る市の指導・調整事務に着目する。

びん・缶・ペットボトル選別事業について

平成9年に容器包装リサイクル法が施行され、札幌市でも平成10年からびん・缶・ペットボトルの分別収集および選別事業を開始することとなった。この事業の推進に際して、家庭系及び事業系一般廃棄物の処理を分担する市と本件法人が、相互に協調して、効率的かつ効果的な事業体制の構築を図ることが必要であるため、両者が協力してこれに取り組むことに合意し、基本協定を締結した。これにより、資源物選別事業については、事業系廃棄物の処理は自主事業として、家庭系容器廃棄物の選別業務等は市からの受託業務として、本件法人が一括して行うことになった。事業の開始に合わせ、本件法人は金融機関からの長期借入金を建設資金として、リサイクル団地内と駒岡清掃工場隣接地の2カ所に資源選別センターを建設した。

基本協定では、市の委託料について、対象とする経費を明示するとともに、その額を予算の範囲内で毎年度契約により定めるとしている。対象経費となるのは、建設事業費に係る施設減価償却費及び長期借入金支払利息並びに施設管理費で、基本協定に基づく「施設建設に関する確認書」（以下「確認書」という。）において、家庭系及び事業系容器包装廃棄物の処理区分を基本とする負担割合が定められている。このほか、選別作業に係る人件費、物件費及び諸経費も委託料の対象とされ、前年度の家庭系容器包装廃棄物の処理量（容積）に応じて毎年度負担割合が決められている。

また、安定した事業運営のため、確認書では、本件法人が市との共通認識による一定の条件に基づき、長期事業収支及び償還計画書（以下「長期計画書」という。）を策定すること、支払利息の利率の変動など諸条件に変更があったときは、協議を行い必要に応じて長期計画書の見直しを行うこととされている。

一方、資源選別センターの運営においては、事業開始当初に比べ、市民並びに事業者の資源の有効利用に対する意識が向上したこと等により、平成13～14年に処理量が大幅に増加した。これに対応し、作業効率の向上と経費節減を図るため、中沼では平成15年度、駒岡では平成17年度から、運転業務を直営から外部委託に変更している。近年の処理量は、次頁の表の通り、景気後退による社会情勢を反

映して減少傾向にあるが、今後は、家庭ごみの有料収集により分別が一層推進され、増加していくと見込まれている。

資源選別センター選別実績

単位：t、%

年度	搬入量			搬出量										
	札幌市	公社	計	びん類				缶類			ペットボトル	可燃物(袋類)	不燃物残さ	合計
				白	茶	その他	小計	アルミ	スチール	小計				
17	30,137 (90.1)	3,292 (9.9)	33,429 (100.0)	2,759 (8.9)	2,433 (7.9)	1,556 (5.0)	6,748 (21.8)	2,848 (9.2)	3,857 (12.4)	6,705 (21.6)	6,477 (20.9)	4,797 (15.5)	6,258 (20.2)	30,985 (100.0)
18	29,745 (91.2)	2,864 (8.8)	32,609 (100.0)	2,857 (9.4)	2,594 (8.5)	1,778 (5.8)	7,229 (23.7)	2,513 (8.3)	3,573 (11.7)	6,086 (20.0)	6,740 (22.1)	4,338 (14.2)	6,094 (20.0)	30,487 (100.0)
19	28,892 (91.6)	2,651 (8.4)	31,543 (100.0)	2,833 (9.6)	2,574 (8.7)	1,975 (6.7)	7,382 (25.0)	2,245 (7.6)	3,368 (11.4)	5,613 (19.0)	6,955 (23.6)	3,994 (13.5)	5,569 (18.9)	29,513 (100.0)
20	28,240 (91.7)	2,552 (8.3)	30,792 (100.0)	2,969 (10.3)	2,742 (9.6)	2,037 (7.1)	7,748 (27.0)	2,200 (7.7)	3,075 (10.7)	5,275 (18.4)	6,559 (22.9)	3,935 (13.7)	5,162 (18.0)	28,679 (100.0)

下段()は構成比率

リサイクル団地内施設の受託事業等について

リサイクル団地は、廃棄物の処理・リサイクルを総合的に推進するモデル的な施設の集合体として、市が基盤整備を行い、処理施設は民間業者、本件法人及び市がそれぞれ建設し、運営を行っている。

本件法人は、従来、ここで資源選別センターを運営してきたが、平成20年度からは、(株)リサイクル公社の解散に伴って、中沼プラスチック選別センター施設管理業務、リサイクル団地管理業務を市から受託している。

中沼プラスチック選別センターは、容器包装リサイクル法に基づき一般家庭より排出されたプラスチックごみから、国が定める分別基準に適合するように不適物を取り除く選別施設として、市が建設したものである。本件法人が受託している主な業務内容は、国が定める分別基準に適合するよう受入・選別・圧縮・保管・運搬に係る施設を総括管理し、市が別途発注する運転業務・残さ運搬業務及び再商品化事業者との調整を行うものである。次に、リサイクル団地管理事業の主な業務内容は、企業間及び市との連絡調整、視察希望者への対応、リサイクル資料館・ふれあいホールの維持管理及び団地内の市道の点検・清掃等である。これらには、施設の維持管理業務である清掃・警備等の付随業務が含まれている。

また、平成21年度からは、家庭ごみの有料収集に伴って始まった雑がみの無料収集に合わせて、新たに市が設置した中沼雑がみ選別センターが運営されることになり、本件法人はこの施設運営管理業務も受託している。



中沼雑がみセンターは、一般家庭から排出された雑がみを、製紙原料や固形燃料（RDF）原料になるように不適物を取り除く選別施設である。本件法人が受託している主な業務内容は、市が定める選別区分に適合するよう、別途市が発注する関連業務等の総括管理及び再商品化事業者との調整を行うものである。関連業務とは、運転業務、残さ運搬業務、手選別業務、警備業務、清掃業務等である。

これら3施設に係る受託業務については、プラスチック選別センターが中心になって運営する体制が取られている。

リサイクル団地内関係施設一覧

施設名	中沼資源選別センター	中沼プラスチック選別センター	リサイクル資料館ふれあいホール	中沼雑がみ選別センター
設置時期	平成10年10月～	平成12年6月～	平成9年1月～	平成21年7月～
設置主体	環境事業公社	札幌市	札幌市	札幌市
会社の管理開始時期	平成10年10月～ （新規）	平成20年10月～ （リサイクル公社から引継ぎ）	平成20年10月～ （リサイクル公社から引継ぎ）	平成21年7月～ （新規）
業務内容	びん・缶・ペットボトルの選別 （事業系ごみは、公社の自主事業・家庭系ごみは、札幌市からの委託）	札幌市が各家庭から収集するプラスチックごみから不適物除去、圧縮梱包 （施設管理業務を公社に委託）	展示・集会施設 （リサイクル団地の団地管理業務の一環として、公社に委託）	札幌市が各家庭から収集する雑がみの選別 （施設管理業務を公社に委託）

3 問題点

びん・缶・ペットボトル選別事業について

資源選別センター建設資金借入（総額43億円）の際に、本件法人と金融機関は、平成19年10月（借入額15億9千万円）及び平成20年10月（借入額27億1千万円）に、借入利率の見直しを行う契約を交わしている。しかし、双方が失念していたため、平成21年5月に借入利率の改訂契約が締結されることになった。

これにより、借入利率は下がり、さらに本来の改訂時期まで遡って新利率が適用されたことから、本件法人が既に支払った平成19・20年度分については差額（8,243千円）が金融機関から返金された。また、長期的には、借入金の返済が終わる平成29年度までに、総額約43,000千円の支払利息が軽減されることになった。

一方、前記2で述べた通り、支払利息は市が本件法人に支払う委託料の対象経費となっていることから、平成19～21年度の委託契約に際しては、従来の借入利率による支払利息額を基にして委託料の予定価格が算定されていた。しかし、今回の改訂契約では、借入利率の引き下げが過年度まで遡って適用されることになったため、結果的に平成19～21年度の予定価格は本来のものとは異なり、過大に積算されたものとなっている。当時の市の委託料について、改定後の借入利率を基に改めて予定価格を算定してみると、予定価格が既契約額を下回るものになり、3年間で約5,000千円の差額が生じる状況となっていることが確認された。

このように借入利率の変更は、事業計画に大きな影響を与えるものである。確認書にもある通り、市と本件法人の協議が必要な事項であり、長期計画書の見直しにもつながると思われるが、既に協議が行われたかどうかについて確認はできなかった。市の委託料についても、今後行われる協議の中で、上記の差額相当分の減額など、長期計画書の中でどのように取り扱っていくのかを考える必要があると思われる。

また、確認書によると、借入利率については、長期計画書を作成する際に、市及び本件法人で共通認識した一定の条件に含まれているものである。このことから、所管部においても、将来のある時期に借入利率に変更が生じる予定があることは、知り得る立場にあったのではないかと推測される。所管部がこのことを把握していれば、本件法人に対して的確な指導ができ、このような事態は避けられたと思われる。

次に、資源選別センターの運営に当たり、各種業務を外部委託しているが、ほぼ同一あるいはよく似通ったと思われる業務で、異なる契約方法がとられている事例がみられた。例えば定期整備業務について、駒岡では指名競争入札で発注先を決定しているが、同じ業務を中沼ではプラント製造会社に特命随意契約により発注していた。同様の内容と想定される業務の契約に際し、一方だけに随意契約となる特殊な理由があるとは推測しにくい。

本件法人は、市の出資団体として、多様化する廃棄物処理行政の各分野で補完的な役割を担っていることから、市と同様に、契約における競争性、透明性の確保について、積極的に取り組むことが求められているものと思われる。

主な委託業務（資源選別センター）

業 務 名	中沼資源選別センター	駒岡資源選別センター	備 考
運転業務	随意契約 （特命）	随意契約 （特命）	札幌市が設置し、類似の資源選別業務を行うプラスチック選別センターでは、運転業務は市が一般競争入札により契約している
定期整備 1	随意契約 （特命）	指名競争入札 （2者）	駒岡は、定期整備の時期を3回に分けている。
定期整備 2		指名競争入札 （2者）	
定期整備 3		随意契約 （指名見積合せ・3者）	
警備	随意契約 （指名見積合せ・3者）	随意契約 （特命）	
清掃	指名競争入札 （3者）	指名競争入札 （3者）	
エレベーター保守点検	随意契約 （指名見積合せ・3者）	随意契約 （指名見積合せ・3者）	

リサイクル団地内施設の受託事業等について

リサイクル団地内の資源化事業に係る4施設に共通する、清掃、警備などの施設維持管理業務は、施設ごとに各専門業者に委託されている。市からの受託業務

に含まれており本件法人が再委託しているもの、市が直接委託しているものなどがあり、委託業者、契約方法も様々である。

主な施設維持管理業務（リサイクル団地）

	中沼資源選別センター	中沼プラスチック選別センター	リサイクル資料館ふれあいホール	中沼雑がみ選別センター
清掃業務	公社からA社へ委託 指名競争入札	札幌市が公社へ委託し、公社からはB社へ再委託 随意契約(3者)	札幌市が公社へ委託し、公社からはC社へ再委託 随意契約(3者)	札幌市からD社へ委託 指名競争入札
警備業務	公社からE社へ委託 随意契約(3者)	札幌市が公社へ委託し、公社からはE社へ再委託 随意契約(特命)	札幌市が公社へ委託し、公社からはF社へ再委託 随意契約(特命)	札幌市からF社へ委託 随意契約(5者)
残さ運搬業務	公社が自社所有車両で実施	札幌市からG社へ委託 一般競争入札	/	札幌市からH社へ委託 随意契約 一般競争入札 不調のため

これらの施設は近接しており、業務内容も共通するところが多いことから、施設ごとに個別に発注するよりも、業務ごとに集約し発注する方がスケールメリットによる効率化が図られ、全体としては経費の節減につながると考えられる。

このような観点から、市が所有する施設の業務委託の形態や方法について考えてみると、例えば各施設に共通する業務を施設管理業務に含めて3施設を一括して本件法人に発注する、市が業務ごとに直接専門業者に発注する、市の発注形態は変わらないが本件法人が再委託において業務の集約を行うといった方法が挙げられる。それぞれ一長一短があると思われるが、より効果的な改善方法について、市及び本件法人で検討することが必要と考えられる。

4 むすび（意見）

情報の共有化について

市と本件法人は、家庭系及び事業系一般廃棄物の処理をそれぞれ分担し、相互に協力して各種事業を行っている。これらを円滑に進めていくためには、事業に関する情報を両者で共有することが重要である。

情報の共有化は、事業運営並びに本件法人の経営に係る様々な判断につながるものであり、情報不足や共通認識のずれにより、判断の時期を逸したり、重大な支障が生じたりするおそれがあると思われる。資源選別事業において借入利率の変更時期が遅延し、長期計画の変更等に影響を与えることになったのも、所管部が借入利率の変更時期に関する情報を把握していなかったことが一因と考えられる。

所管部は、本件法人と事業に係る情報の共有化をさらに進め、情勢の変化等に対応し、迅速で的確な指導、調整が行えるよう体制を整える必要があると思われる。

効率的な契約方法の見直しについて

景気後退による事業所数の減少、各事業所の廃棄物量抑制に向けた努力などにより、事業系廃棄物の収集量は減少しており、資源化事業における市の委託料も縮減されていることから、今後の本件法人の事業収入が増加に転じるのは望めない状況である。このような厳しい経営環境の中、健全な経営を維持していくためには、経費の節減を図ることが必要と思われる。

特に業務委託契約については、柔軟な発想により効率的な発注形態や方法を検討することに加えて、競争原理の導入を積極的に進めることが望まれる。これに際しては、所管部の本件法人に対する業務委託の内容や形態が大きな影響を与えると推測されることから、より効果的な改善策について本件法人と協議し、所管部においても同様の見直しを行うことが必要と考えられる。

今後、所管部による本件法人の自主性を尊重した的確な指導・調整により、本件法人が健全な経営の基、廃棄物の適正処理・リサイクルの担い手として、札幌市と連携・協力し、資源循環型社会の実現に向け寄与し続けることを期待する。

第2 本件法人に対する出資に係る監査

1 監査の範囲

主として平成20年度の事業に係る出納その他の事務（財政援助に係る出納その他の事務を含む。）

2 監査の期間

平成21年9月2日から同年12月16日まで

3 監査の結果

本件法人は、都市廃棄物の適正な処理システムを確立し、快適な生活環境の確保を図り、公共の福祉の増進に寄与することを目的として、平成2年に設立されたものである。

札幌市は、この法人に対し、設立時に出資金総額4,000万円のうち、3,000万円（出資比率75.0%）を出資し、現在に至っている。また、平成20年度、財団の運営に係る経費に対し1,338万円の補助金を交付している。

今回の監査は、上記「監査の範囲」に掲げる事務を対象として、これらの事務が適正に執行されているかどうかについて実施し、監査に当たっては、抽出により関係書類の検査を行うとともに関係職員から説明を聴取した。

監査の結果は次のとおりであるが、一部改善等の措置を要する事項がみられたほか、意見を付している。

平成20年度決算に係る会計事務

平成20年度決算に係る収支計算書、貸借対照表等の計算書類が、公益法人会計基準その他関係規程に基づいて作成されているか、計数は正確か、事業収支の状況及び財政状態に関する会計事実は明瞭かつ適正に表示されているかどうかについて、当該書類及び総勘定元帳等の会計帳簿を抽出して検査した結果、次の通り改善等の措置を要する事項がみられた。

ア 特定資産の取扱要領を作成し適正な管理・運用を行うべきもの

特定資産は、特定の目的のために用途、保有または運用上の制約が存在する資産である。計上の根拠として、目的、積立ての方法、目的取崩の要件、目的外取崩の要件、運用方法等を定めた取扱要領を定めると共に、これに基づき適正に管理・運用されたい。

イ 財務諸表に対する注記について適正に記載すべきもの

財務諸表に対する注記の一部において、誤りまたは明瞭性に欠ける記載がみられたので、公益法人会計基準に基づき適正な財務情報を提供するように記載に留意されたい。

現金出納及びその他の事務（財政援助関係を除く。）

収入、支出に係る現金（預金）取扱事務及びこれに関連するその他の事務が適正に行われているかどうかについて、現金出納簿、預金通帳、支出証ひょう等関係書類を抽出して検査した結果、特に指摘すべき事項はみられなかった。

財政援助に係る出納その他の事務

補助金が交付目的に従って適正に使用されているかなど財政援助に係る出納その他の事務が適正に行われているかどうかについて、補助金交付決定通知書、現金出納簿、預金通帳、支出証ひょう等関係書類を抽出して検査した結果、特に指摘すべき事項はみられなかった。

意見

事業系一般廃棄物の収集運搬料金については、市が条例で定める上限額を超えない範囲で、本件法人がごみ種別ごとに全市一律で設定している。料金の設定に当たっては、廃棄物の分別収集を推進するため、処理費用が高い生ごみをあえて一般ごみより割安な料金に設定するというような、資源循環型社会実現への取り組みも行っている。

こうした取り組みなどを受けて、各事業所の廃棄物量抑制が進んだことや、景気後退による事業所数の減といった社会状況から、本件法人の収集運搬量は減少傾向にあり、今後も減少していくことは、必然的に避けられない状況である。収集運搬事業収入は、本件法人の事業収入の約8割を占めており、この減少が経営に与える影響は大きい。

このような状況の中、安定した経営を維持していくには、経費の削減を図る一方で、収入についても、値上げ以外の収入増を図る手法を検討することが必要と考えられる。例えば、現在の全市一律料金設定に加えて、割増料金で付加サービスを行うというような料金体系や収集体制の工夫で、サービスアップと収入増を共に図る方法などについて検討する余地があると思われる。

リサイクルの推進による廃棄物の減量が、結果的に、本件法人の事業収入の減少につながるという収益構造になっているが、創意工夫による経営努力で適正な収入規模を確保するよう検討され、今後も、安定した経営の基、資源循環型社会の実現に向け寄与し続けることを期待する。

参 考

財団法人 札幌市環境事業公社の概要

本件法人は、都市廃棄物の適正な処理システムを確立し、市民生活における快適な環境の確保並びに公共の福祉を増進することを目的として、平成2年に設立されたものである。札幌市は、本件法人に対し、設立時に当時の基本財産4,000万円のうち3,000万円（出資比率75.0%）を出資し、現在に至っている。

第1表 事業収支の状況及び財政状態

(単位 千円)

区 分	項 目	金 額
事業収支の状況	収 入 A (うち札幌市からの補助金) (うち札幌市からの委託料)	6,529,133 (13,386) (1,067,201)
	支 出 B	6,549,117
	当期収支差額 C=A-B	19,983
	前期繰入収支差額 D	814,963
	次期繰入収支差額 E=C+D	794,979
	財政状態 (平成21年3月31日現在)	流動資産 F
固定資産 G		2,475,639
資産合計 H=F+G		4,277,264
流動負債 I		1,182,687
固定負債 J		1,844,171
負債合計 K=I+J		3,026,859
正味財産 L=H-K		1,250,405
負債・正味財産合計 M=K+L	4,277,264	

(注) 本表は、収支計算書及び貸借対照表により作成している。なお、千円未満は切捨てしている。

第2表 補助金の内容

(単位 円)

区 分	補 助 金 額
財団法人運営管理費補助	13,386,671