

## 第4 監査結果を踏まえて

今年度の包括外部監査において、選定したテーマは「清掃事業について」であった。札幌市の清掃事業は、札幌市環境局において環境事業部の各課、その他各清掃事務所、処理場管理事務所、各清掃工場が組織的に行っている。また、関係する機関として環境事業公社があり、事業系一般廃棄物の収集、運搬、及び関連する委託業務に携わっている。さらに、指定を受けた委託業者が収集運搬や管理業務を行っており、官と民が清掃事業に関わる業務を連携して実施している。一方でごみ等の廃棄物の排出者である市民及び事業者においては、排出する廃棄物について一定のルールに基づき分別し、指定された排出場所に排出する義務があり、排出者である市民、事業者との協力関係無くして実施することができない事業である。

毎年約 60 万トンのごみ等の廃棄物を収集し、処理や資源化等を滞りなく行っていくためには、上記のように官民協力して清掃事業を行いながら、札幌市が廃棄物の処理について最終な処理責任を果たすことが必要であり、条例においてもその旨が規定されている。一方で、清掃事業について、札幌市の一定の財政負担や排出者の処理手数料等の経済的負担などが求められる。両者の負担については、それぞれの負担の低減を図るため、ごみの減量を目指すことが必要である。また、人口の減少や廃棄物の多様化、処理施設の更新など、安定して継続的に清掃事業を遂行していくための多くの課題が存在する。

札幌市の清掃事業についての課題や問題点については、第3の包括外部監査の結果において詳細に記載しているが、今回の監査を行うに際し、注目した項目は、ごみ等の廃棄物の収集に関する委託業務と直営業務との関係、処理及び資源化に関する委託業務と直営業務との関係、処理施設の管理業務についての3点である。収集運搬及び処理、資源化について委託と直営の業務区分の状況を概観するために下記の2つの図表を見ることとする。

下記の図表1及び図表2は清掃事業概要（平成28年度）から抜粋したものである。平成27年度において、ごみ等廃棄物として収集された598,658tのうち、市収集量に区分されている家庭系ごみ等廃棄物については、すべて札幌市が収集運搬を行っている。ただし、札幌市が直営で収集しているのは、市収集量390,581tのうち約38%の146,679tであり、札幌市が指定した委託業者が収集しているのは残り約62%で243,901tに達している。また、収集量のうち、その他208,078tは事業系廃棄物であり、そのうち68.7%を占める許可業者搬入142,950tは、現在唯一許可を受けている環境事業公社がその収集業務を行っている。このように札幌市のごみ等廃棄物の収集においては、委託業者が重要な役割を担っている。そのような委託の状況において、家庭ごみを収集している委託業者8社のうち7

社が、事業系一般廃棄物の収集運搬許可業者である環境事業公社の収集運搬業務を代行している業者と同一であり、また、家庭及び事業のいずれの収集運搬業務においても、新規参入業者が採用されていない現状にあることから、札幌市はこれらの委託業者とは透明性が高く、適切な関係を構築する必要がある。さらに、札幌市の方針として伐採物・抜根等を除く事業系一般廃棄物の収集運搬を許可している業者は環境事業公社のみであり、札幌市が効率的な収集運搬業務を遂行するためには、より高度なチェック体制を整備する必要がある。それがどのように有効に機能しているのか外部監査を行った結果については、各項目において指摘事項及び意見を示しているため、今後、業務を遂行する上で監査結果を反映していくべきである。

また、清掃事業に関する費用負担の問題については、収集に際し、排出者である市民は家庭ごみについて指定袋を購入することなどによって一部費用負担をしており、事業系一般廃棄物については環境事業公社が決定した処理手数料により、排出事業者が負担している。家庭ごみの費用負担については、行政サービスの費用を排出者が優先的に負担するのか、一定程度一般財源等で負担させるのかは、全国における各市町村によってその方針が異なっている。札幌市の場合は平成 21 年から家庭ごみの有料化を行い、指定袋購入により排出者にも一部負担を求めている。これは今後も排出者負担と一般財源の投入との割合について議論が継続していくものと考えられるが、いずれにしても最も望ましい方向性はごみの減量推進を志向することであり、そのための啓発活動を含め市民の理解及び協力が不可欠である。一方で事業系一般廃棄物については、その処理手数料は、札幌市の条例で定める上限額を限度として、許可業者が自由に決定できることになっている。札幌市においては一社許可体制としているため、許可業者間での自由競争による市場価格が形成されない状況にあり、処理手数料の適正価格についても一定のチェック機能を発揮することが求められる。

また、廃棄物等の処理、資源化の業務についてもチェック機能強化の重要性については同様である。下記図表 1 の処理区分に示された資源化、資源物選別の業務は、札幌市から民間へ委託されているが、これらのうち中沼・駒岡資源選別センターについては環境事業公社が選別等の委託業務を受託しているものである。ごみ資源化工場、中沼プラスチック選別センター及び中沼雑がみ選別センターの施設管理業務なども受託しており、環境事業公社が札幌市から受託している業務の内容は多岐にわたる。清掃事業の特殊性等から委託業務を行う民間業者と密接な業務の関係性を持たざるを得ない状況の中で、清掃事業に関する委託業務を管理監督する立場である札幌市について、その委託業務の金額の適正な積算及び業務内容の管理やチェック機能の充実を強く求めるものである。

施設管理については、限られた予算の中でどのような予算配分で設備等の更新、新規取得や廃棄処分、維持管理を行っているのかを中心に監査を行った。清掃事業は清掃工場や処理設備などを装備する設備産業でもあるが、予算配分のコントロールと工場等の現場の修繕優先度の位置づけが合致していない場合には非効率的となることもあり、予備部品や消耗品の過剰ストックへの動機付けが生じやすい。消耗品等の管理を含め、監査結果で示している点を考慮し、工場等の現場の意見を吸収しつつ、経済性の視点からも有効な予算及び現物等の管理を求めたい。また、全体的にごみの減量が進み、当初一定の生産量を予定していた固形燃料が必要量に達していないため、実質的に環境事業部において予算措置を行い北海道地域暖房株式会社を救済支援している件は、札幌市全体で広く議論を行うことが必要であり、地域暖房利用者及び関係機関との協議等を行い、支援体制等の問題解決を図るべきである。さらに工場等で発生した事故の公表については、近隣住民の不安を早期に取り除き、適切に事故処理を行うことが必要である。

最後に、札幌市の清掃事業は、明治初期から始まる約140年以上の歴史があり、衛生的で快適な市民生活を過ごすための必要不可欠なインフラであり、今後も札幌市の重要な行政サービスの一つとしての位置づけが変わることはないものと考えられる。その市民からの各種の清掃事業に関する要望に応えるために、今回の包括外部監査の結果が一助となることを祈念してこの報告書の結びとする。

図表 1

年度別推移

項目		年度		
		27 (実績)	28 (計画)	
世帯	全市世帯	919,198	930,169	
	作業対象世帯	919,198	930,169	
人口	全市人口 (人)	1,953,784	1,959,833	
	作業対象人口 (人)	1,953,784	1,959,833	
実施率 (%)		100.0%	100.0%	
収集量	市収集量	燃やせるごみ (t)	250,536	243,200
		燃やせないごみ (t)	17,855	19,000
		びん・缶・ペットボトル (t)	34,106	34,400
		プラスチック (t)	29,151	29,200
		雑がみ (t)	23,984	21,300
		枝・葉・草 (t)	20,425	19,800
		大型ごみ (t)	11,026	12,300
		地域清掃ごみ (t)	3,497	3,200
		管路ごみ (t)	0	-
		小計 (t)	390,581	382,400
	日量 (t)	1,508	1,476	
	その他	許可業者収集 (t)	142,950	141,887
		自己搬入量 (t)	65,128	67,300
		小計 (t)	208,078	209,187
	合計 (t)		598,658	591,587
処理区分	ごみ	焼却 (t)	445,805 (74%)	438,238 (74%)
		埋立 (t)	32,711 (5%)	35,979 (6%)
		資源化 (t)	12,345 (2%)	12,670 (2%)
		資源物選別 (t)	107,797 (18%)	104,834 (18%)
	焼却灰等 (t)	50,762	46,637	
	焼却灰リサイクル (t)	14,509	15,000	

(注) 小数点以下四捨五入のため、合計数値の内訳と計が一致しない場合がある。

(札幌市平成 28 年度清掃事業概要)

図表 2

平成27年度処理実績

区分	施設		搬入区分	年間量 (t)	合計 (t)
焼却・ 破碎	発寒		家庭ごみ	84,145	142,966
			事業ごみ	58,822	
	篠路		家庭ごみ	4,046	11,711
			事業ごみ	7,665	
	駒岡		家庭ごみ	81,718	120,292
			事業ごみ	38,574	
	白石		家庭ごみ	103,999	170,836
			事業ごみ	66,837	
	計	家庭ごみ	273,909	445,805	
		事業ごみ	171,897		
資源化	セ資源 選別	中沼	家庭ごみ	23,369	23,369
			事業ごみ	0	
		駒岡	家庭ごみ	10,737	10,737
			事業ごみ	0	
		小計	家庭ごみ	34,106	34,106
			事業ごみ	0	
	ごみ資源化工場	家庭ごみ	0	12,345	
		事業ごみ	12,345		
	中沼プラスチック 選別センター	家庭ごみ	29,151	29,151	
		事業ごみ	0		
	中沼雑がみ 選別センター	家庭ごみ	12,379	12,379	
		事業ごみ	0		
	民間古紙ヤード (雑がみ)	家庭ごみ	11,605	11,605	
		事業ごみ	0		
	枝・葉・草 資源化ヤード	家庭ごみ	20,425	20,425	
		事業ごみ	0		
リサイクルプラザ	家庭ごみ	131	131		
	事業ごみ	0			
	計	家庭ごみ	107,797	120,142	
		事業ごみ	12,345		
埋立	山本	家庭ごみ	7,072	7,455	
		事業ごみ	383		
	山口	家庭ごみ	1,803	25,256	
		事業ごみ	23,453		
	計	家庭ごみ	8,875	32,711	
		事業ごみ	23,836		
合計			家庭ごみ	390,581	598,658
			事業ごみ	208,078	

- (注) 1 家庭ごみとは、燃やせるごみ、燃やせないごみ、大型ごみ、びん・缶・ペットボトル、容器包装プラスチック、雑がみ、枝・葉・草、地域清掃ごみの収集したごみをいう。  
 2 事業ごみとは、許可業者搬入、自己搬入のごみをいう。  
 3 小数点以下四捨五入のため、合計数値の内訳と計が一致しない場合がある。  
 4 篠路清掃工場はH23.3末に廃止し、破碎施設のみ継続稼働中

(札幌市平成 28 年度清掃事業概要)