

平成19年度包括外部監査の結果報告書

仙台市包括外部監査人 公認会計士 那 須 和 良

<第1テーマ>「廃棄物処理事業に係る財務事務の執行について」 概要版

．外部監査の概要

1．特定の事件を選定した理由

仙台市における生活ごみと事業ごみを合わせたごみ総量は、平成18年度で42万2千トン余りとなっている。ごみ総量の直近のピークは平成12年度の48万3千トンで、その後現在のところでは減少の趨勢を示していることとなる。

このような中、仙台市におけるごみ処理費を中心とした「環境費」は、平成18年度決算額で113億円となっており、これから年度の特種支出である施設整備費を除いても110億円で、この傾向は過年度及び19年度予算においても続いており、いわゆるごみ処理に係る歳出負担は年間100億円規模と大きなものとなっていると言える。

このような基本的理解のもと、廃棄物処理事業が法令に準拠し、効率性、経済性を考えて有効に実施されているかどうかについて調査することは有用であると判断した。

．外部監査の対象の概要

1．事業推進体制

(1) 組織及び人員

廃棄物処理業務は仙台市環境局の廃棄物事業部、施設部が主に所管している。環境局には平成18年4月1日現在、局長以下402名が所属する。

(2) 稼働施設

仙台市における主なる廃棄物処理施設は平成18年4月1日現在、次のようになっている。

施設区分	施設名
焼却施設	今泉工場、葛岡工場、松森工場
粗大ごみ処理施設	今泉粗大ごみ処理施設、葛岡粗大ごみ処理施設
埋立処分場	石積埋立処分場
資源化施設	葛岡資源化センター、松森資源化センター

	(協)仙台清掃公社再資源化工場 J E F 環境(株)仙台プラスチックリサイクル工場
し尿処理施設	南蒲生環境センター、松森し尿処理施設

2. 廃棄物処理に係る歳入歳出の推移

年度別歳入歳出の概要の推移は次のとおり。

< 歳入 > (決):決算額 (予):予算額 (百万円)

項目	15年度(決)	16年度(決)	17年度(決)	18年度(決)	19年度(予)
1. ごみ処理手数料	2,001	1,949	1,775	1,744	1,688
2. し尿処理手数料	69	64	59	54	48
3. 廃棄物諸手数料	46	35	34	37	38
4. 環境局雑入	415	286	366	790	482

< 歳出 > (百万円)

項目	15年度(決)	16年度(決)	17年度(決)	18年度(決)	19年度(予)
1. 環境総務費	4,385	4,162	3,587	3,518	3,564
2. 環境保全費	409	379	321	293	285
3. ごみ処理費	6,132	6,130	6,576	6,861	7,438
4. し尿処理費	408	399	359	341	348
5. 施設整備費	12,946	1,799	2,026	328	432
6. 環境保全基金費	5	4	3	6	6
環境費合計	24,284	12,872	12,873	11,348	12,074
施設整備費を除いた環境費合計	11,338	11,074	10,847	11,020	11,642

3. 一般廃棄物処理基本計画

この計画は、仙台市におけるごみ及び生活排水の処理施策の基本的方向を明らかにするために策定されたもので、次のような理念等を謳っている。

(1) 基本理念

【基本理念1】	ごみの発生や排出が抑制される循環型の社会経済システムへの転換を目指す
【基本理念2】	リサイクルを基調とした環境負荷の少ない循環型の処理システムを構築する
【基本理念3】	市民、事業者、市のパートナーシップによる取組みを推進する

このような基本理念の下で、平成22年度において1人一日当たりのごみ排出量を1,107g(平成10年度から13%削減)また、平成22年度までにリサイクル率30%以上とすること、などを基本目標に掲げている。

(2) 処理体制

➤ 家庭ごみ収集の民間への委託

平成 11 年度から段階的に民間委託を進め、平成 17 年度から完全民間委託となっている。

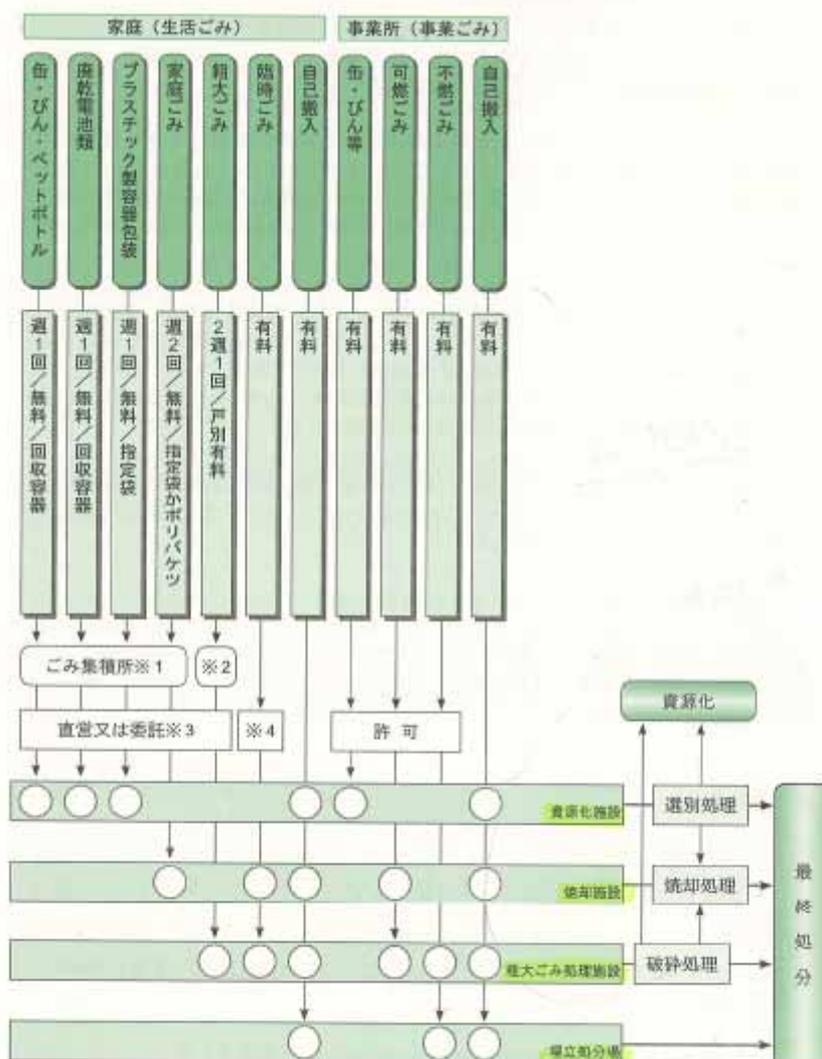
➤ 事業系資源物(再生可能な紙類)の民間リサイクルルートへの移行

許可業者や資源回収業者等の事業者によるリサイクルルートへの移行を図る。平成 17 年度より再生可能な紙類については焼却工場への持込を禁止している。

4 . 一般廃棄物処理事業

(1) ごみ処理の流れ

仙台市のごみ処理の流れ



※1 ごみ集積所数は 16,703 箇所 (うちコンテナボックス設置は 227 箇所) である。(平成 15 年度実績)

※2 自宅前等指定場所

※3 平成 17 年度からは完全民間委託

※4 直営又は許可

(2) 人口とごみ処理量の推移

(仙台市環境局事業概要より)

項目		H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	H18年度
人口	人口(10月1日)(千人)	1,019	1,023	1,025	1,025	1,027
	対前年度比	+0.5%	+0.4%	+0.3%	-0.1%	+0.2%
	対14年度指数	100	100	101	101	101
ごみ総量	年間(t)	444,200	449,189	439,774	425,191	422,613
	対前年度比	-3.4%	+1.1%	-2.1%	-3.3%	-0.6%
	対14年度指数	100	101	99	96	95
	1人1日当り排出量(g)	1,194	1,203	1,175	1,136	1,127

仙台市の人口は平成18年度に至る5年間は微増しているが、ごみ総量は横ばいないしは微減の傾向にある。

5. ごみ処理原価の推移

市においては、廃棄物処理事業の行政効果や経済性を検討する資料とするため、廃棄物処理についての原価計算を行なっている。ごみ処理原価を、ごみ収集、ごみ処分(焼却、埋立、破碎)に区分して、ごみ1トン当たりの処理原価について年度別推移を見ると次のようになっている。

トン当たりごみ処理原価(円/トン) (仙台市環境局事業概要より)

年度		14年度	15年度	16年度	17年度	18年度
項目						
ごみ収集(A)		10,315	8,417	8,161	6,302	6,962
ごみ処分(B)		15,348	14,942	14,277	16,914	16,954
処分内訳	焼却	16,020	15,849	14,782	17,944	18,256
	埋立	8,602	7,875	8,390	9,693	7,829
	破碎	19,980	18,412	18,644	18,275	19,035
ごみ収集+処分(A+B)		25,663	23,359	22,438	23,216	23,916
指数(14年度=100)		100.0	91.0	87.4	90.5	93.2

上記の内、ごみ収集原価は低下傾向が続き、17年度で底をうって18年度は増加に転じている。これは家庭ごみの収集運搬業務が11年度から段階的に民間委託に切り替わり、17年度で全地区が民間による収集運搬となった効果が現れたものと思われる。ごみ処分原価については、焼却原価が17年度より大きく増加している。これは松森工場が17年度よりフル稼働となった事が大きい。

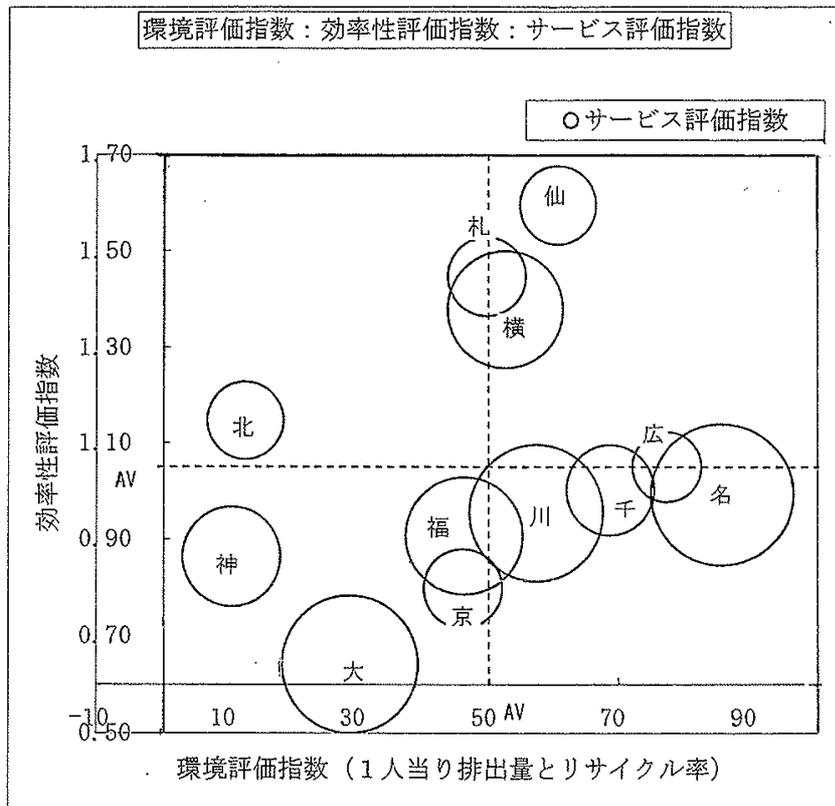
以上の結果ごみ処理原価合計のトン当たり原価は、指数の傾向に見るとおり

16年度までの低下傾向から、17年度より増加傾向に転じてきている。

6. 他都市との比較

財団法人関西社会経済研究所が2007年5月に「ゴミ収集処理事業(清掃事業・環境事業)の評価」として、全国12の政令指定都市間での比較評価を行い、結果を発表している。

分析の手法として、環境評価指数(1人1日あたりゴミ排出量、リサイクル率を指数化)、効率性評価指数(トン当たり、1人当たりゴミ処理費用を指数化)、サービス評価指数(ゴミ収集方式、付帯サービスなどを指数化)をもちいて次の図のように視覚化して比較している。



(仙：仙台市、札：札幌市、横：横浜市、大：大阪市、名：名古屋市、等々)

この図は、仙台市は、効率性評価指数は高く出ており、また、環境評価指数もそう悪くはない。サービス評価指数は円が小さいことから評価が低いグループに所属することを示している。

・外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

1．焼却工場、埋立処分場、環境事業所の運営管理

これらごみ処理の現場においてはさまざまな業務が外部委託されている。外部委託契約については仙台市契約規則により競争入札に付すことを原則とするが、随意契約が可能な場合の定めもある。現場における随意契約においては次のような問題点が検出され、改善を求めた。

- ▶ 委託する業務や操作機器の特殊性を理由に機器のメーカー等同一の業者に毎年度随意契約により業務委託しているケースがあるが、複数業者による競争入札により、効率性、経済性についての新たな提案を求めて行く必要がある。
- ▶ 随意契約可能な場合でも、なるべく複数の業者から見積書を徴することとなっているので、それによる必要がある。

2．家庭ごみ収集運搬業務の委託事務

家庭ごみ収集運搬業務は平成 11 年度から平成 17 年度まで段階的に民間委託が行われ、現在では仙台市全市 10 地区において 5 社が受託業者となって業務を行っている。

この業務委託において、次のような問題点が検出され、改善を求めた。

- ▶ 旧仙台市域については民間委託に切替わる時は制限付一般競争入札が行われたが、従来から民間委託であった旧泉、宮城町、秋保地区と共に、その後同一業者との随意契約により民間委託が継続している。このため同一業者との随意契約期間が相当長期に亘るケースが増えてきているので、外部業者に対して、収集業務の効率性、経済性を踏まえた上で、入札方式の下での委託料の提示を求めていく必要があるものと認められる。
- ▶ 委託料の算出は次の算式によっている。

$$\boxed{\text{年間委託料} = (\text{A})\text{必要車両台数} \times 1\text{月} 1\text{台あたり単価} \times 12\text{ヶ月}}$$

この算式のうち、(A)必要車両台数は、収集車両の大型化に伴い、委託料積算値より、実績値が下回る傾向が生じている。これは委託料の算出に影響を与える。委託料積算データの見直しが必要である。

3．リサイクル業務の委託事務について

仙台市は、缶・びん・ペットボトル、プラスチック製容器包装等のリサイクル事業に取り組んでいる。この事業において、次のような問題点が検出され、改善を求めた。

- リサイクル事業の特殊性から業務委託先が限られ随意契約で継続するケースが多い。このような状況の下では、処理単価の積算を定期的に見直すなど、委託料水準が適正であるかどうか、毎年慎重に検討することが必要となる。

4．ごみ処理手数料等の収受と滞納管理

現在、粗大ごみ処理は有料にて行われており、処理手数料は市内のコンビニ等の取扱店で納付券を購入することにより納められる。一部の取扱店からの納付券販売報告において、納付券が1枚単位で販売されているにもかかわらず、納付券1綴り単位での販売報告が見られた。これは納付券1枚単位の適正な在庫管理が行われていないことを推測させる。納付券は金券に相当するので、販売店での納付券管理簿の査閲や現物との照合などにより、受払処理が適正に行われているかどうかを確認していく必要がある。

5．補助金等の交付事務

ごみ減量化や、リサイクル推進のため、集団資源回収や、生ごみ堆肥化容器購入等に対して、仙台市から市民に対して助成金の交付が行われている。これについては特段指摘すべき問題点はなかった。

6．原価計算について

廃棄物処理の原価計算は、廃棄物事業に係る行政効果と経済性を考慮するための資料を提供することをその目的としている。基本的には、環境局総務課が作成した「原価計算用マニュアル」によっているが、不足の部分は担当者の工夫や判断によるところも多い。

次のような問題点が検出され、改善を求めた。

- 部門共通費や間接費の配賦基準は、概算や、前年基準を基に行われているが、直接作業時間など客観データを把握して実態に合った配賦計算をする必要がある。
- 引当金の計上、減価償却資産の計上基準、有形固定資産の残存価額等につい

て適切な会計処理を取り入れる必要がある。

➤原価計算規程・マニュアルの整備を図る必要がある。

7. ごみ有料化に向けた対応について

仙台市は平成 20 年 10 月より家庭ごみについて、ごみ収集袋に手数料を上乗せして販売することにより、ごみ有料化を導入する。

前出の政令指定都市間の廃棄物処理事業比較の研究報告で、トン当たり、あるいは人口一人当たりのごみ処理費用の少なさが評価の指標となっている「効率性評価指数」については、仙台市は高い位置づけとなっていた。

有料化の効果として、ごみの排出抑制と資源化が促される事が期待されるが、これにより一人 1 日当たりの排出ごみ量の減少や、リサイクル率向上をもたらすことになり「環境評価指数」のレベルアップをもたらす。

しかしながら、もう一つの評価指数である「サービス評価指数」のレベルアップは、ごみ有料化により必然的にもたらされるものではない。仙台市における「サービス評価指数」はそう高くはなかったため、市民の目線から見て望まれる、あるいは必要とするサービスメニューの発掘、実現に努めることが、有料化による市民に対する見返りを形あるものとして示すことになるものと考えられる。

これにより、上に示した「環境評価指数」、「効率性評価指数」そして「サービス評価指数」全てが上位にランクされる事になり、仙台市は廃棄物処理事業においては「優れた都市」との評価を得る事になる。

<第2テーマ> 「株式会社仙台市環境整備公社の財務に関する事務の執行及び管理の状況について」

概要版

．外部監査の概要

1．特定の事件を選定した理由

株式会社仙台市環境整備公社は、仙台市が2分の1以上の出資をしている出資法人に該当する。又公社は仙台市の行なう廃棄物処理業務の中で、缶・びん・ペットボトル等の収集運搬選別業務、資源化センターや粗大ごみ処理施設の運転管理などの業務を受託している。この結果、公社の事業収入のほとんどは仙台市からの受託収入となっており、公社のこれら受託事業の執行状況は間接的に仙台市の財政に影響を与える状況にある。よって、仙台市の廃棄物処理業務に密接な係りのある公社の運営について、財務的な面より事務の執行及び管理について検討を加える事は意義あることと考えられる。

．外部監査の対象の概要

1．(株)仙台市環境整備公社の概要

1．会社設立の経緯

ごみの適正処理と減量資源化の運営主体として、仙台市と民間2業者とが出資して、昭和59年5月、第三セクターとして(株)仙台市環境整備公社(以下公社という)が設立されている。

2．資本金及び株主

設立時の資本金は8,000万円であったが、平成3年に2,000万円の増資を行い、現在の資本金は1億円となっている。株主と出資額は次のとおりである。

株主名	出資額
仙台市	5,000万円
協業組合仙台清掃公社	3,340万円
株式会社公害処理センター	1,660万円
合計	1億円

3．現在営む事業

ほぼ100%仙台市からの受託事業。缶・びん・ペットボトル等収集運搬業務、同選別業務、粗大ごみ処理施設の運転管理業務が主な受託事業。

4．財政状態

営業収入は12～13億円と毎年安定的に推移しており、当期利益も1千万円台は確実に確保している。これに伴い自己資本の積み増しが進むとともに、手許現金預金は増加傾向を示している。

．外部監査の結果及びこれに添えて提出する意見

1．委託契約の方法と委託料の決定について

委託料決定の市側の対応

仙台市からの受託事業の契約額と公社での実際処理コストとの間に乖離が見られる。公社へ発注する業務の委託料決定方針を検討するとともに、契約額の客観性を示すため、公社側の実際の事業遂行コストを把握して契約額に反映することが重要になると考えられる。少なくとも契約における積算内訳と公社での実績値を比較検討し、次の積算に生かす工夫が必要となる。この際、公社の事業遂行が効率的、経済的に実施されているかどうか、具体的な確認作業も当然必要となり、それが契約額の合理性をもたらすことになると考えられる。

委託料決定の公社側の対応

公社は、第三セクターとして仙台市のごみ処理事業の一角を担っている。この立場は利益追求の立場ではなく、効率的、経済的に事業を遂行し、公社として、この事業を行うことの有効性を発揮することにあると考えられる。

このためには、公社は、貸借対照表や損益計算書などの計算書類で事業内容をディスクロージャーすることに加えて、特に大株主であり発注者である仙台市には、受託業務別の原価集計結果も報告して、事業の詳細を開示することにより、公社としての事業遂行の有効性を検討する機会を提供する必要がある。それは結果的に、仙台市における客観的かつ合理的な委託料決定方式の採用に資することになる。

2．部門別事業原価の計算について

現在、受託業務別の部門別原価集計作業は、会計システムの外で実施されており、年度決算後年間合計額で一括して算出される。

現在の会計システムの中で、部門を設けて、部門別に勘定科目設定をすることは可能となっている。よって会計伝票起票時点から部門別に区分された勘定科目により行い、システム入力することにより、月次で部門別原価集計結果が把握できる体制作りが必要と考えられる。

3．財務諸表の作成について

公社は次の諸点から、法人税法に基づく税務会計によることなく、基本的な部分では中小企業会計指針を財務諸表作成の基準として採用すべきである。

- ・第1に、公社は、主要株主が仙台市で、純粋な民間中小企業とは性格を異にする第三セクターである。
- ・第2に、公社の担当する業務は、仙台市の廃棄物処理業務の一端を担う公共的性格の強い業務であり、当該業務の実施状況を適切に財務諸表に反映することが社会的に要請される。
- ・さらに、仙台市にとって公社委託業務の委託料の水準を決定する上でも適切な会計処理の採用による適切な経営成績の把握が必要である。

よって、少なくとも中小企業会計指針のうち、次に指摘する項目については、指針に従った会計処理を採用する必要があり留意が必要である

- ・賞与引当金の計上
- ・賞与支給に係る法定福利費の未払計上
- ・退職給付引当金の適正額の計上
- ・未払税金債務の適正額の計上

(以上)