

令和元年度

包括外部監査の結果報告書
〔概要版〕

廃棄物対策に係る事務の執行について
(関連する基金を含む)

令和2年3月

京都市包括外部監査人
人見 敏之

第1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び京都市外部監査契約に基づく監査に関する条例の規定に基づく包括外部監査

2 外部監査のテーマ

2.1 選定したテーマ

廃棄物対策に係る事務の執行について（関連する基金を含む）

2.2 テーマの選定理由

京都市は再生可能エネルギーの拡大や2R（リデュースとリユース）の推進によるごみの減量と分別・リサイクルの促進によって、低炭素・循環型の都市のあり方と暮らし方へ転換しようとしている。ごみの減量については、ごみ袋の有料化やリサイクルの推進等の施策によって、京都市が受け入れているごみの量をピーク時の平成12年：81.5万tから平成30年：41.0万tまでほぼ半減させるなど目覚ましい成果を上げている。

また、クリーンセンターを5箇所から3箇所に、家庭ごみの収集車両稼働台数を258台/日から188台/日に圧縮するなどして、ごみ処理コストを平成14年度367億円から平成30年度205億円に削減した。一方、ごみ袋有料化によって約18億円の市民負担が発生し、この有料化財源を収入している環境共生市民協働事業基金の用途については市民が注視している。

他方で京都市の観光客数は過去最高水準にあり、宿泊客数は1,500万人を超え外国人宿泊者数も過去最高を更新している。過去経験したことのない観光客の増加に対応するため、京都市のごみ処理対策は新たな問題に直面していると言える。埋立処分地の残余年数問題については京都市廃棄物減量等推進審議会より答申を受け、費用対効果を勘案しつつ各種の対策を試行している段階である。

過去20年間実施された京都市の包括外部監査では廃棄物対策分野は選定されることがないが、京都市の廃棄物対策事業は上記のように極めて多くの問題に対処する必要があり、それら対応の有効性・効率性を検証することは包括外部監査として意義が高いと考えた。平成31年度一般会計歳出当初予算7,944億円のうち環境政策局の予算は約279億円と3.5%に留まるが、廃棄物対策は京都市民にとって身近な関心の高いテーマでもあり、外部第三者の視点で適切な運用がなされているか等の検証が有用であると考えたため、本テーマを特定の事件として選定した。

3 外部監査の実施期間

令和元年5月から令和2年3月まで

なお、監査の対象期間は、原則として平成30年度とするが、必要に応じて過年度にも遡及するとともに、令和元年度以降の状況等についても言及している。

4 外部監査の方法

4.1 監査対象業務と監査要点（着眼点）

廃棄物対策を行っている事務事業を対象とした。

具体的には、環境政策局の循環型社会推進部、適正処理施設部及び環境企画部が所管し実施している事務事業のうち、公害や地球温暖化対策を除くものである。

廃棄物対策の事務事業の執行について、以下の着眼点から監査を実施した。

- ① 廃棄物対策事業における法令遵守・合规性について
- ② 廃棄物対策事業の経済性・有効性・効率性について
- ③ 廃棄物対策は地方公共団体それのみで達成し得るものではないことから、市民・排出事業者・委託業者・リサイクル業者それぞれの廃棄物対策における立場を理解し、公正な負担関係や合理的な協力関係となっているかどうか

4.2 主な監査手続

① 関係書類及び関連データの閲覧

京都市の環境政策局より各種関係書類や資料の提供を受けるとともに、これらの通査・閲覧を通して所管各部署における各事業の状況について理解を深めるとともに問題点等の検出に努めた。

② 関係者への質問

関係書類の閲覧等を通じた理解のみでは不十分な点については、所管部署の担当者に直接質問をし、回答を得るという形で監査を進めた。なお、京都市の古紙回収に長年携わってきた民間業者からも任意に現状をヒアリングし、京都市の廃棄物事情について理解を深めた。

③ 現場視察

外部監査の実施に当たっては対象業務の所管部署へのヒアリングを実施するほか、実際の事務を処理している各地のまち美化事務所やクリーンセンター及び最終処分場に赴き、現地に保管する資料並びに事務の状況の確認を行い、事務事業の理解と問題点の検出等に努めた。

4.3 往査の実施状況

往査対象場所	往査実施日	往査担当者
北部クリーンセンター・リサイクルセンター	令和元年9月12日	包括外部監査人並びに同補助者4名

南部まち美化事務所・生活環境 美化センター	令和元年 9 月 12 日	包括外部監査人並びに 同補助者 6 名
	令和元年 11 月 27 日	包括外部監査人補助者 2 名
エコランド音羽の杜 (東部山間最終処分場)	令和元年 9 月 13 日	包括外部監査人並びに 同補助者 3 名
<通称>岡田山(産業廃棄物の旧 埋立処分場)	令和元年 10 月 1 日	包括外部監査人並びに 同補助者 6 名
株式会社H I R A Y A M A (産業廃棄物中間処理場)	令和元年 10 月 1 日	

上記のうち、株式会社H I R A Y A M Aは民間の産業廃棄物処理業者であり、岡田山処理と廃棄物指導の状況を確認するために訪れたもので、京都市の事業所ではない。

上記の他、監査人は京都市魚アラリサイクルセンター(平成 31 年 3 月末閉鎖)と水垂埋立地を独自に訪れ、現状の把握に努めた。

5 包括外部監査人及び補助者の氏名・資格

5.1 包括外部監査人

公認会計士・税理士 人見 敏之

5.2 外部監査補助者

公認会計士・税理士 大平 豊

公認会計士・税理士 金丸 武志

公認会計士・税理士 川崎 覚史

公認会計士 田邊由利恵 (旧姓：宇野)

公認会計士・税理士 原田 秀樹

公認会計士・税理士 菱刈 学 (五十音順)

6 利害関係

京都市と包括外部監査人並びに包括外部監査人補助者との間には、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

第2 京都市における廃棄物対策の概要

1 法的背景

わが国の憲法は国が国民の「生存権」を保障し、「公衆衛生の向上」を国の責務として定めている。個人の幸福追求権として環境を守る権利も「新しい権利」の一つとして認められてきた。環境基本法はこうした国民の生存権における環境面での基本理念を定め、環境保全に向けた枠組みを示すものである。

環境基本法の基本理念は、「環境の恵沢の享受と継承等」「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等」「国際的協調による地球環境保全の積極的推進」とされ、地方公共団体は、基本理念に則り、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体に応じた施策を策定し、実施する責務を有する旨が定められている。

事業者に対しても、「公害の防止」「廃棄物の適正な処理」「環境への負荷の低減」「国又は地方公共団体が実施する環境の保全に関する施策に協力」する責務を有する旨を定めている。

国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにしたものが、循環型社会形成推進基本法である。「循環型社会」とは、「廃棄物等の発生抑制」「循環資源の循環的な利用」「適正な処分の確保」により天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される社会とされる。この「廃棄物等」に含まれる廃棄物についての定義を行い、国民、事業者、国、地方公共団体の責務、一般廃棄物の処理、産業廃棄物の処理等について定めたものが「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」）である。廃棄物処理法は環境基本法の個別法として公衆衛生の向上を図り、憲法第25条の生存権を具現化する。

2 廃棄物の分類

廃棄物は廃棄物処理法に抛り、一般廃棄物と産業廃棄物に分類される（一般廃棄物とは産業廃棄物以外のものをいう）。事業所から排出される産業廃棄物以外の不要物は事業系一般廃棄物として扱われる。また、し尿や生活雑排水なども一般廃棄物に含まれる。こうした一般廃棄物は、ごみの発生源ごとに、一般家庭から排出される「家庭ごみ」と、事業所から排出される「事業ごみ」の二つに区分される。

(1) 家庭ごみ

家庭ごみの収集・処理・処分は市町村が責任を負っている。

京都市の家庭ごみは、燃やすごみ・資源ごみについて定期収集を行っており、いずれも京都市が指定する有料指定袋によって、ごみを出さなければならない。京都市では民間業者による新聞紙・雑誌・段ボール等の古紙回収が以前から根付いており、古紙は京都市の定期収集対象から除かれている。拠点回収としては、市内各所のまち美化事務所、区役所・支所のエコまちステーションなどで各種資源ごみの受入を行っている。京都市は地域住民

の資源ごみコミュニティ回収を推奨しており、京都市は実施団体に向けて助成金を拠出することで、資源ごみのリデュース・リユース（・リサイクル）を推進している。

なお、市内には毎日の収集や夜間の収集が必要などの理由で、民間業者にごみ収集を委託しているマンション等もあるため、市民がごみ収集のルールを共有しにくい事情もある。

大型ごみや死獣の処理は、市民が京都市に電話を掛けて個別収集を依頼することになる（基本有償）。

(2) 事業ごみ

事業者は事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任で適正に処理しなければならない。また、事業系廃棄物の再生利用等によってその減量に努め、廃棄物の減量など適正な処理の確保等に関して国や地方公共団体の施策に協力しなければならない。

事業所から出るごみは、有料指定袋を使用したとしても、資源物であったとしても、家庭ごみとして京都市の収集に出すことは禁じられている。このため、事業者は処理費用を支払って一般廃棄物処理業の許可業者に委託するか、市町村の処理施設に処理手数料を支払って自己搬入することになる。

これらの結果、一般廃棄物の処理主体は下記のように整理される。

種類	収集・運搬	中間処理	最終処分
家庭ごみ	市	市	市
不法投棄ごみ等	市	市	市
事業ごみ	許可業者、排出者	市、許可業者等	市

(3) 産業廃棄物

産業廃棄物の収集・処理・処分は事業者が責任を負うため、事業者自ら又は許可業者に委託して産業廃棄物を処理する。産業廃棄物は廃棄物処理法に 21 種類が定められている。

種類	処理責任等	処理する区域
一般廃棄物	市町村が処理計画に従って処理	原則として市町村の区域内
産業廃棄物	排出事業者が自ら又は許可業者に委託して処理	広域移動も行われる

3 廃棄物の処理計画

京都市は一般廃棄物処理基本計画として、京都市循環型社会推進基本計画（2015-2020）～新・京都市ごみ半減プラン～を策定し、ごみ半減（年間 39 万 t：焼却量 35 万 t）を目標としている。基本計画を受け、京都市は毎年度一般廃棄物処理実施計画を作成し、平成 30 年度の一般廃棄物（ごみ）処理量の見込を 405,170t、同平成 31 年度の処理量を収集・運搬による回収量 398,000t と資源ごみの拠点回収量 2,000t の合計 400,000t と見込んでいる。

更に京都市は京都市分別収集計画を策定し、定期収集・拠点回収・コミュニティ回収ご

とに家庭ごみの分別方法を詳細に定めている。コミュニティ回収については民間団体ごと回収業者に資源物の回収を依頼する民・民の仕組みであるため、この回収実績（平成30年度 21,181 t）は京都市ごみ受入量に算入されない。京都市では昔から民間の古紙回収業者が市内各地を巡回しており、各家庭から出される古紙類（特に新聞紙）は古紙回収業者が直接回収して、資源を再利用する循環システムが成立している特徴がある。

4 予算・決算・原価計算

京都市の平成30年度予算と決算の状況は以下のとおりである。

（単位：千円）

	当初予算	補正後予算	決算額
環境費	32,122,000	37,413,100	36,798,073
環境総務費	9,999,121	14,700,121	14,658,419
環境保全費	671,275	671,275	618,167
ごみ処理費	6,964,751	6,964,751	6,671,371
ふん尿処理費	485,543	485,543	448,946
機材管理費	237,263	237,263	224,670
環境施設整備費	13,764,047	14,354,147	14,176,500
災害対策費	—	15,000	14,896
環境施設災害復旧費	—	15,000	14,896

京都市では収集コストについては、まち美化推進課全体で要している支出を以て把握し、処理コストについては「ごみ処理原価の考え方」という独自基準によって原価計算を行い、処理手数料の決定に役立てている。ごみ処理経費は全体として年々減少している。

<総額>

		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
収集運搬	経費(千円)	8,033,184	7,848,196	7,890,758	7,716,342	7,748,120
	作業量(t)	229,383	224,466	218,390	216,161	213,673
	t当たり原価(円)	35,021	34,964	36,131	35,697	36,262
焼却	経費(千円)	9,690,885	9,561,792	8,264,206	8,212,626	7,980,893
	作業量(t)	434,671	412,283	389,057	386,115	383,285
	t当たり原価(円)	22,295	23,192	21,242	21,270	20,822
破砕	経費(千円)	1,251,501	1,273,459	1,295,256	1,270,484	1,188,746
	作業量(t)	19,195	17,043	17,184	18,064	19,416
	t当たり原価(円)	65,199	74,720	75,376	70,332	61,225

再資源化	経費(千円)	2,839,707	2,935,219	2,824,297	2,860,523	2,583,501
	作業量(t)	27,471	29,243	29,285	28,461	27,916
	t当たり原価(円)	103,371	100,373	96,442	100,507	92,546
埋立	経費(千円)	4,260,213	1,278,754	1,029,145	1,210,693	969,374
	作業量(t)	61,114	57,161	52,361	51,204	50,687
	t当たり原価(円)	69,709	22,371	19,655	23,645	19,125
ごみ処理経費合計(千円)		26,075,490	22,897,410	21,303,662	21,270,669	20,470,633
前年度比		-0.1%	-12.2%	-7.0%	-0.2%	-3.8%

京都市の資料によれば、ごみ処理経費のうち燃やすごみにかかる経費は、指定袋 45 リットル 1 枚（売価 45 円）当たり 241 円掛かっている計算になる。

<燃やすごみ>

		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
収集運搬	経費(千円)	4,895,184	4,745,925	4,749,373	4,629,772	4,637,243
	t当たり原価(円)	24,209	24,273	25,083	24,675	25,047
	45ℓ袋換算(円)	122	121	125	123	125
中間処理 (焼却)	経費(千円)	4,508,160	4,534,616	4,022,130	3,990,933	3,855,027
	t当たり原価(円)	22,295	23,192	21,242	21,270	20,822
	45ℓ袋換算(円)	111	116	106	106	104
焼却灰 埋立	経費(千円)	1,832,416	568,632	483,813	576,753	460,309
	t当たり原価(円)	9,062	2,908	2,555	3,074	2,486
	45ℓ袋換算(円)	45	15	13	15	12
ごみ処理経費合計(千円)		11,235,760	9,849,173	9,255,316	9,197,458	8,952,579
45ℓ袋換算(円)		278	252	244	244	241

京都市の資料によれば、缶・びん・ペットボトルの再資源化に要する経費は、指定袋 45 リットル 1 枚（売価 22 円）当たり 328 円掛かっている計算になる。

		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
収集運搬	経費(千円)	873,090	812,105	816,600	799,705	817,579
	t当たり原価(円)	67,285	60,045	60,995	59,818	61,816
	45ℓ袋換算(円)	168	150	152	150	155
中間処理 (再資源化)	経費(千円)	1,045,345	1,082,387	1,099,429	1,103,617	915,559
	t当たり原価(円)	80,560	80,029	82,120	82,550	69,224
	45ℓ袋換算(円)	202	200	205	206	173
ごみ処理経費合計(千円)		1,918,435	1,894,492	1,916,028	1,903,322	1,733,138
45ℓ袋換算(円)		370	350	357	356	328

5 ごみ量の状況

平成 30 年度のごみ処理計画量と実績量を区分ごとに対比すると以下のとおりである。

<受入量>

(単位：t)

	計画量	実績量	実績-計画
家庭ごみ	210,970	213,673	2,703
燃やすごみ	181,800	184,076	2,276
資源ごみ	24,750	23,809	-941
大型ごみ	4,000	4,292	292
事業ごみ	194,200	196,106	1,906
業者収集ごみ	162,900	169,830	6,930
持込ごみ	26,700	26,276	-424
合計	405,170	409,779	4,609

※ 一部の内訳のみ記載。

平成 30 年度の計画量（≒目標値）に対して、家庭ごみ・事業ごみのいずれも実績量が上回っており、市が期待した燃やすごみと業者収集ごみの大幅減量は達せられなかった。業者収集ごみが減らなかったのは、京都市への外国人観光客の増加（特に宿泊客：H29 年度 353 万人→H30 年度 450 万人）に拠る影響もあると推察される。

京都市のごみ受入量はピーク時の 81.5 万 t から減少し続け、平成 30 年度では 41.0 万 t まで減少（ピーク時の 50.3%）したものの、近年の減少幅は少なくなっている。家庭ごみと事業ごみのいずれも着実に減少したが、特に事業ごみの減少が顕著である。

<焼却量>

(単位：t)

	計画量	実績量	実績-計画
焼却量	374,400	383,285	8,885

燃やすごみ・業者収集ごみ受入量の計画超過に伴い、クリーンセンター（中間処理）でのごみ焼却量も実績量が計画を上回った。

<最終処分量>

(単位：t)

	計画量	実績量	実績-計画
埋立処分量	52,940	50,687	-2,253
焼却残灰埋立量	41,320	39,782	-1,538
不燃ごみ搬入量	2,100	1,984	-116
フェニックス搬入量	9,180	8,921	-259

焼却量は計画超過したが埋立処分量は計画量を下回った。これは焼却減量率（焼却処理による廃棄物の減量化率）が計画値 13.5%に対し実績値 12.7%であったことが主因である。

<産業廃棄物>

産業廃棄物は広域移動も行われるため、京都市で発生した産業廃棄物の量を直接的に把握することは基本的には難しい。京都市は国・都道府県と同様、主にアンケート調査によって産業廃棄物排出・処理状況の調査集計を行っている。全国の産業廃棄物の総排出量は近年は殆ど大きな変動はない。

第3 監査の結果及び意見

1 廃棄物減量の取組

1.1 概要

京都市は「はばたけ未来へ！京プラン」実施計画第2ステージ（平成28年度～平成32年度）を策定して、京都市が願う将来像に向けた施策を展開し、重点戦略の筆頭に「低炭素・循環型まちづくり戦略」を掲げている。ごみ減量に対する取り組みの変遷のうち、平成18年10月の家庭ごみ有料指定袋制に着目すると、家庭ごみの有料化に対応した住民のごみ減量効果は2つのルートで見込まれる。

第1は、従来ごみとして排出していたものの中に含まれた資源化可能物を資源として分別排出し、資源化することによる減量効果である【分別・資源化】。特に紙ごみの約3割を占めるリサイクル可能な雑がみについては、資源化されずに可燃ごみとして排出される比率が高くなっている。京都市では、平成18年10月の家庭ごみ有料指定袋制に引き続き、平成26年6月から雑がみ分別・リサイクルの全市展開も実施している。

第2は、市民がごみをできる限り発生させない行動をとる発生抑制による減量効果である【発生抑制】。マイバッグの持参や適量購入の心がけなどのごみの発生抑制につながる行動については、環境意識が比較的高い市民が日頃実践しているが、啓発強化など従来型の手法では、無関心層に対しては限界がある。家庭ごみ有料化の導入により、ごみの排出にある程度の経済的負担感を持たせることで、ごみへの関心を高め、ごみ減量リサイクルを促進している。

1.2 2R（リデュースとリユース）

京都市は2Rと分別・リサイクルの促進の2つを柱とするごみ減量の取組を進めることにより徹底してごみの減量化を図っている。中でも、発生抑制（リデュース）と再使用（リユース）が図れば、最も環境に優しく、京都市としてもごみに対処する費用が少なく済むため、最優先の施策と位置付けている。

京都市で平成30年度に家庭から収集された213,673tのうち184,076tが燃やすごみで、組成調査結果によれば生ごみ38.3%、紙ごみ31.8%となっている。京都市はごみ受入量削減を目指し、食品ロス削減等推進事業や紙ごみ削減推進事業などの事業を実施している。

1.3 有料指定袋

京都市では、ごみの排出に一定の経済的負担感を持つことでごみへの関心を高め、ごみ減量・リサイクルを一層促進すること、ごみの排出量に応じて手数料を負担することで費用負担の公平化を図ることの2つを目的として、家庭ごみの有料指定袋制を平成18年10月1日から実施している。導入後、手数料（販売金額）の改定はない。

京都市の指定袋には販売用袋の表面に小さく英語・ハングル・中国語が併記されているが、黄色・透明の指定袋本体には外国語の表記がない。更に当該制度の認識を深めるため、指定袋への外国語表記の追記も検討されたい。

有料指定袋は小売店等の販売事業者等（以下「指定袋取扱店」）に置いてもらい、市民はそこで有料指定袋を購入し、指定袋取扱店が京都市に代わって販売代金（手数料）を徴収する。指定袋取扱店は販売個数に応じた販売委託料を受領する。指定袋取扱店との契約には一括配送型と個別配送型がある。

指定袋取扱希望店への申込資格の条件には「9種類全ての指定袋を取り扱う」項目があるが、実際に市内の店舗で全ての種類が店頭に並んでいないケースも目にする。このような場合は店舗のバックヤードに保管されているものと思われるが、店舗ごとの手数料実績一覧表を確認したところ1月のうち1度も販売されていないまたは補充されていない袋がある店舗もあった。売れ筋商品以外は置いていない店舗があるかもしれないが、京都市も委託契約した後、9種類全て取り扱っているかのチェックは特段行っていない。

手数料の把握と管理について、指定袋取扱店より京都市が発行した払込通知内容等で疑義の照会があった場合には、指定袋の保管配送業者へ配送数や受注記録等の確認を行うことがあるが、そういった場合を除き、配送業者の報告数値を検証することはない。

【意見】 指定袋配送数や在庫数の視察確認

京都市は配送数や在庫数について、配送業者の報告数値を特に検証することなく手数料徴収金額の根拠とし請求をしている。民間企業においては在庫の保管委託の場合、可能な時期・範囲に保管状況を視察することで、委託業務の信頼性を確認することが多い。

配送業者が行う受注・配送数のサンプルチェック、指定袋取扱業者の在庫調査やサンプルで立会を行う等により、配送業者の報告数値の信頼性を確認することが望まれる。

京都市が保管している指定袋の在庫量に関しては、現在は入札不調や検査不合格等の不足の事態で一度の調達機会を失しても十分対応することが可能な在庫量という観点から、少なくとも7ヶ月分程度の在庫が必要と考えられている。

近畿の県庁所在地及び政令指定都市では京都市以外是有料指定袋を導入していない。神戸市、大津市、和歌山市は指定袋制だが、袋の価格にごみ処分料を含めておらず有料指定袋ではない。全国市区町村の有料指定袋の導入率は平成29年10月時点では全国の約6割の市町村が有料化を実施している。価格帯としては京都市の大袋の価格45円が属する40円台の分布が一番多くなっており、京都市が特別高額というわけではない。

1.4 環境共生市民協働事業基金

京都市では指定袋製造等に係る経費を差し引いたごみ処理手数料をごみ処理費へ充当することにより節減された同額の一般財源を「有料化財源」と位置付け、「環境共生市民協働事業基金」（京都市民環境ファンド）に積み立てている。

【意見】 指定袋高騰に備えた積立

環境共生市民協働事業基金における指定袋高騰に備えた積立 200,000 千円の根拠は過去最高単価と過去最低単価の差額に拠っているが、過去最低単価に拘る必要性は疑問であり、過去最高単価と近時平均単価の差額を根拠として積み立てられるべきであろう。

200,000 千円という積立額については、現下の製造枚数の増減や価格の増減を踏まえ、毎期必要額の見直しを検討されたい。

市民から集めた貴重な財源は、経年著しいごみ収集車の更新や、最終処分場の延命化対策、危機的状況に瀕している資源化市場への対策など、ごみの減量・資源化やまちの美化に直接的に資する支出にこそ役立ててもらいたく思う。

1.5 分別・リサイクル

(1) 概要

京都市の家庭ごみは、分別して収集に出すことが定められており、町内・地域で定められた定点に指定袋でごみを出す定点収集がメインとなっている。古紙・雑がみ類については、京都市ではごみ受入量削減の観点から、コミュニティ回収や古紙回収業者による回収を推奨しており、京都市における定点回収や拠点への持ち込みはあくまでも前者のフォローという形で行っている。

政令指定都市別のリサイクル率を比較すると京都市のリサイクル率は政令指定都市平均を大きく下回っているが、リサイクル率が低い理由は京都市の紙類の資源化量が少ないためであると考えられる。

(2) 資源物の売却

定期収集資源ごみ（缶・びん・ペットボトル）、定期収集小型金属類、紙ごみ・古着、鉄屑は資源物として入札により売却されている。無色・茶色以外の色付きカレット（びん）、混色カレット（びん）及びプラスチック製容器包装は京都市が再資源化コストを支払って再資源化業者へ引渡しを行っている。

(3) 古紙・雑がみの課題

本来、家庭から排出される古紙・雑がみは一般廃棄物に該当し、廃棄物処理法によれば一義的には自治体が収集する責任を有する。しかし、京都市においては 40 年以上に亘って

民間の古紙回収業者が地域を廻り、無償もしくはティッシュ等を配って新聞紙等を集めて来た歴史がある。他の市町村に比べると民間での回収が多くなっており、民間で回収された古紙・雑がみは京都市のごみ受入量の母集団及び資源化量の実績に含まれないため、リサイクル率の分母及び分子から除外されて同値が低くなっている。京都市では民間での回収の力が強く、ごみ受入量の減量に寄与していると考えられる。

雑がみを分別せず燃やすごみに混ぜて処分している市民は少なくない。この要因は様々考えられるが、①雑がみがリサイクルできると知らない、②雑がみの分別が面倒、③個人情報が含まれるため回収業者に渡したくない、が一因と思われる。また、専用の指定袋がないことも一因かもしれない。

古紙の市場価格は平成 30 年度でやや上昇傾向であったが令和元年度で急落している。要因は中国における古紙輸入制限で国内古紙が余剰となったためである。雑がみ類の価格はさらに低い。近年そもそも古紙として出回る量の減少も著しい。雑誌類での部数減少・廃刊が相次ぐなどペーパーレス化が進んでいる。段ボールは通販の興隆によってそれほど減少していないが、全体として古紙市場は需要面からも供給面からも年々縮小している。

古紙回収業者の採算は外注制では現在マイナスである。量があれば価格交渉も出来るが量も出ないため、回収業者の展望は極めて暗く、廃業する回収業者も出てきている。資源物を出す排出元（事業者・家庭）が回収業者に回収コストを支払って資源物を引き取ってもらう「逆有償」による収集を行う回収業者も地方を中心に出てきている。「逆有償」での引取りが多くなると、家庭もコストを払ってまで分別しようとはせず、燃やすごみとしての処分や不法投棄につながる恐れがあり、ごみ発生量が激増する懸念がある。

【意見】古紙回収の転換点への対応

京都市においては、これまで古紙回収業者が古紙を回収してくれる慣行が主流であったが、古紙類の市況悪化が継続した場合、今後は地方のような逆有償取引が発生する可能性がある。コミュニティ回収等で古紙類の回収が逆有償となる場合も含め、京都市における最適な古紙回収体制の維持に必要な方策を絶えず検証する必要がある。

横浜市などでは資源物の市価が一定の基準値を下回った場合に、集団回収における回収業者への助成金を交付する制度があり、平成 31 年 3 月より交付が復活している。自治体の資源ごみ行政は様々な判断を求められる分岐点を迎えている。

(4) コミュニティ回収

京都市では、古紙類や古着類、缶・瓶などの資源物を地域で集団回収するコミュニティ回収制度を平成 16 年度に創設した。京都市は本制度を奨励しており、京都市内に於いて資源物を回収するコミュニティ回収を、定期的かつ継続的に実施する団体等（自治会、町内

会、PTA、マンション組合等) に対して、平成 18 年度より助成金を給付している。

平成 30 年度からは、京都市内に所在する 10 以上の世帯により構成される団体であれば登録可能と改正された。コミュニティ回収活動をしている登録団体等は毎年増加しており、助成額は年々増加している。

京都市のコミュニティ回収助成金は、回収量にかかわらず一律に助成金を支給される制度となっているため、小規模のコミュニティ団体が増えていけば、自ずから助成金の額は増えていくが、回収業者との契約がコミュニティ団体登録の条件であることから、回収業者に契約してもらえない回収量が必要となることが過度な小規模化への歯止めとなっている。なお、大阪市や神戸市などでは、回収重量によって助成金を加算する方式を採用している。

【意見】 持続可能なコミュニティ回収

平成 16 年度から実施したコミュニティ回収制度は確かに市民に広まり、定着し、京都市のごみ受入量削減に寄与してきた。京都市では家庭ごみ有料指定袋制の導入によって、コミュニティ回収への誘導は一定図られているが、コミュニティ団体が過度に小規模となると、回収効率が低くなり回収業者が契約しない課題も生じる。

助成金の従量制加算など、京都市・市民・回収業者の三方にとっての最善策を絶えず検証・検討されたい。

2 一般廃棄物の収集・運搬

2.1 収集・運搬体制

京都市のごみ収集拠点は 7 ヶ所のまち美化事務所と 1 ヶ所の生活環境美化センターであり、直営車両 296 台を有している（平成 31 年 3 月 31 日現在）。主力の一般ごみ収集車（2 t）は、7 台を除いて年式が平成 15 年から平成 22 年であり老朽化が目立つ。

収集コスト総額は平成 29 年度までは下落傾向にあったが、平成 30 年度は 8,164 百万円と平成 29 年度 8,037 百万円に比較して 127 百万円増加している。その最も大きな原因は一般廃棄物に係る委託料の増加 279 百万円である。

2.2 燃やすごみ・資源ごみの収集・運搬事業

平成 28 年 10 月から燃やすごみの完全午前収集が実施されている。ごみ収集業務の委託化を進めてきた結果、委託率は平成 18 年当時の 26%から平成 30 年 4 月には 57%まで上昇し、令和 6 年では 70%が目標とされている。

収集車台数は直営 60 台・庸車 30 台・委託 98 台の計 188 台が稼働しており、収集人員は直営 240 人・委託 324 人の計 564 人が従事している。

2.3 ふん尿収集・運搬事業

京都市では、公共下水道整備による水洗化の進捗により、年々し尿収集対象世帯数は減少しているが、山間部などの未水洗化である約2,400世帯がし尿収集を必要としている。し尿を衛生的に処理し、生活環境を保全するため、直営・委託により定期的なし尿収集が実施されている。

し尿収集業務については、1日平均15台の収集車（直営2台、委託6業者計13台）により、市内全域のし尿収集が実施されている。当該事業は公共下水道整備（99.5%（平成30年3月現在 対人口普及率））や未水洗家屋の老朽化が進んでいることから、年々し尿収集対象戸数は減少しており、直営・委託とも規模を縮小しながら事業を継続している。

2.4 大型ごみ収集・運搬事業

京都市では、一般家庭から不要なものとして排出される家具、家電製品などの大型ごみの収集事業について、受益者負担や特別な処理に要する経費の負担という観点より、平成9年10月から電話申込制を基本とした有料収集を実施している。

2.5 死獣収集事業

市民のペットや路上に放置されている野良犬・野生動物等の死体を、市民からの申込みや通報等の都度専用車で収集した後、中央斎場に搬入して焼却処理している。委託収集とされ、飼い主が分かっている場合は有料であるが、不明の場合は無料で収集を行う。

2.6 不法投棄廃棄物

まち美化事務所による不法投棄ごみの回収、及び一斉清掃で集められたごみの回収を行う事業である。不法投棄の監視パトロールや、不法投棄監視カメラ等の貸与制度により、不法投棄をされにくい環境づくりを進めている。

2.7 委託の状況

京都市は家庭ごみの減量と資源化を啓発しつつ、ごみ量の減少に対応して収集体制の効率化を進めている。平成18年度に策定した「信頼回復と再生のための抜本改革大綱」に基づき、技能労務職員の新規採用を凍結し定年退職による自然減で職員数を削減する一方、業務の民間委託を推進することで、委託率を平成18年度の26%から平成30年度の57%まで引き上げてきた。

(1) 随意契約の予定価格の設定

国や地方公共団体が契約を締結する際には予定価格を作成しなければならない。予定価格は競争入札の場合はそれが落札金額の上限値となり、随意契約の場合は契約金額を決定するに当たっての基準となる。

し尿収集、大型ごみ収集及び死獣収集の随意契約については、平成 20 年度の家庭ごみ収集業務の入札結果を参考として、平成 20 年度の価格を基準に、平成 21 年度から 25 年度にかけては段階的に 15% 逓減し、26 年度以降は毎年度、民間の人件費の上昇分を上増しした金額を予定価格として用いている。

【意見】 随意契約における予定価格の計算

まち美化推進課の随意契約においては、前年度の契約金額を正とし、人件費上昇分の考慮を反映した金額を予定価格としている。しかし、当該予定価格の元となった金額は、家庭ごみ収集業務の入札結果を受けた結果としての平成 25 年度の契約金額にまで遡ることになり、予定価格の前提条件に変化が無いと言い切れない程度の年数が経過している。

人件費の上昇分を考慮するという考え方は、前提条件が変わらないという蓋然性の高い短期間であれば、その利用が否定されるものではないと考えられる。一方で、長期間この考え方のみを用いて予定価格を設定し続けると、年を追うごとに予定価格としての信頼性が低下すると考えられるため、数年に一度は精緻なプロセスをもって予定価格を作成されたい。

(2) 随意契約から競争入札への変更

競争入札において、入札の公告日が 2018 年 1 月 8 日、質疑書の提出期限が 2018 年 1 月 10 日と、短期間で質疑書の提出が求められる事例があった。

【意見】 競争入札における質疑書の提出期限

広く受託業者を募るという観点からは、新規の入札参加を検討する民間業者に配慮した入札スケジュールであるべきである。質疑書の提出期限が入札の公告日から翌々日というのは若干タイトであり、新規入札を妨げる要因となりかねない。質疑書の入札スケジュールの一部について再考されたい。

(3) 燃やすごみ・資源ごみ定期収集運搬業務の委託費

① 入札の状況

委託契約ごとの落札単価を調査したところ、3 つの委託契約について落札単価が 76,300 ～76,800 円であるのに対し、次点及び次々点の入札単価は 81,000 ～85,000 円であり、落札単価との開きが大きかった。2 つの委託契約には、まったく同じ 3 社が入札に参加しているが、委託 1 を単価 76,800 円で落札した 1 者は、委託 2 の入札では単価 85,000 円で入札し次々点となっている。委託 2 を単価 76,300 円で落札した他者は、委託 1 の入札では単価 81,000 円で入札し次点となっている。同じ 2t 車での家庭ごみ収集委託という業務に対して、76,000 円台と 81,000 円以上と差が表れており、新規業務への参画意欲に差が生じているものと考えられる。委託を発注する京都市としては、より多くの業者の参入を促すよう工夫する必要がある。

【意見】 家庭ごみ定期収集業務委託の入札

家庭ごみ定期収集業務委託は一般競争入札となっているが、既存事業者以外は新規業務への参画意欲が低いように見受けられた。

京都市の公金をより効率的に使用すべく、より多くの業者の参入を促すよう競争原理が更に働く入札環境の構築に工夫されたい。

②委託契約の分割方法について

2つの委託契約を調整すれば、受託業者が用意すべき車両が1台少なくて済む事例があった。委託契約の調整によって受託業者に用意させる車両を1台少なくしたからといって、必ずしも委託業務への入札額が下がるとは限らない。しかし、受託業者に求める負担が少なくなるのであれば、入札額が低くなる可能性は否定できない。

【指摘事項】 全体最適となる配車を意識した委託発注

家庭ごみ定期収集業務委託で、複数の委託契約の間で曜日別配車の相互調整を行えば、受託業者に用意させる車両が1台少なくて済む事例があった。それによって入札額が低くなる可能性もあるため、全体最適となる配車を意識して、委託を発注すべきである。

(4)ふん尿収集事業の委託費

収集対象世帯の減少傾向の中、随意契約の委託費はこの3年間逆に増加している。労務費単価の上昇という理由はあろうが、2年間でし尿が83%・浄化槽汚泥が94%へと減少する中では絶対的な作業時間が減少するのであるから、委託台数を減じる工夫がなされるべきである。委託率が99%とほぼ全面委託が完了しているふん尿収集においては、今後は委託台数の圧縮に努め、委託費合計の合理化を図るべきである。

京都市は、平成28年度及び令和元年度において各1台ずつ減車を実施しており、現在も減車に向けた収集ルートの見直しを図っている。

(5)死獣収集事業の委託費

死獣収集の委託業務では車両3台が稼働する契約となっているところ、業務日報上は2台しか稼働しない日数が大半であり、緊急的に3台目が出動している実績を示す日報等が作成されていなかった。契約単価に日報上の稼働日数を乗じた想定委託料と、実際の委託料支払額との差額は年間14,323,154円に上り、生活環境美化センター常駐要員の人件費を考慮しても差額の妥当性が判然としない。

【意見】 死獣収集の稼働状況把握と委託費合理化

死獣収集の委託における委託台数は3台となっているが、記録の不備によって、実際に

3台が稼働している日数が判然としなかった。市としてはまず、3台目がどの程度稼働しているかを把握した上で、本業務に必要な業務内容を仕様書に正確に記載し、必要となる経費を積算されたい。

2.8 その他の検討事項

(1) ふん尿・死獣収集の未収債権の管理

京都市は未収債権を放置されるべきではない重要なテーマの一つとして捉えている。一方、まち美化推進課では現状、し尿・死獣の収集にかかる未収債権について、文書や電話、訪問による督促を行っていたが、強制執行につながるような財産調査を行うことが困難であったため、支払督促や少額訴訟等の裁判所の手続については行われていなかった。この結果、多くの債権が時効を迎え不納欠損処理となっている。

【指摘事項】 多数の不納欠損の発生

し尿・死獣収集の未収債権は1件の金額が少額であり、督促の費用対効果が見込めないが、特にし尿では無償で行政サービスを受け続けることになり、正しく費用を支払う市民と比較して公平な扱いとなっていない。毎年上位10件ずつといった形でも、支払督促や少額訴訟といったアクションを起こすべきである。

排出者の状況に応じて、市区の関係機関とも連絡を取り、分納可能額を協議するなど様々な方法を試みられたい。

なお、担当課において、債権回収に向け訪問等の取組みの強化を図っているところであり、令和2年度から債権回収業務を弁護士に委託するなどの検討を進めていることを確認した。

(2) 物品管理の状況

生活環境美化センターにおいて備品リストと備品現物をサンプル突合したところ、管理シールが貼付されていない備品が17件中4件、管理シールは貼付されているものの記載内容が経年により消えてしまっているものが17件中1件、長期間実務に供されていない備品が17件中2件発見された。

【意見】 備品管理の徹底

生活美化センターの備品管理において、管理シールの貼付もれ、管理シールの記載消失、未使用備品の廃棄処理もれが見受けられた。京都市の物品管理規定に基づき、適切な管理を徹底されたい。

3 一般廃棄物の中間処理

3.1 中間処理の内容

ごみ処理事業の流れは、①一般家庭や事業者などが排出したごみを収集して、中間処理施設である各クリーンセンターやリサイクル施設に運搬し、②中間処理施設で破碎・焼却・資源化を行うことで、ごみの減容化・減量化・安定化・安全化（無害化）を行った後、③焼却残渣を埋立処分地で埋立てるものである。

【ごみ処理事業の流れ】 ごみの発生 → ①収集・運搬 → ②中間処理 → ③最終処分

排出されるごみをそのまま埋め立てたのでは衛生面など生活環境への影響が生じるほか、埋立地の容量がすぐ無くなるので、破碎及び焼却によるごみ容量の減量化とリサイクル可能な資源化ごみを選別するため、また埋立基準に適合するよう、中間処理が行われる。

3.2 クリーンセンター

京都市の3つのクリーンセンターは中間処理（破碎・焼却・資源化）の中心的施設であり、その主たる機能はごみを焼却することによって、ごみの容量を減らすことである。

(1) 備品の状況

備品台帳を確認し、使用状況をヒアリングした所、重要備品2点を含む55点について現物がないことが判明した。

【指摘事項】 備品管理の適正化

老朽化しているものが大半であるが、重要備品2点を含む55点（取得価額17,049千円）の備品について現物照合がされておらず、適切に管理されていなかった。規則に従い現物照合を行い適切に管理するべきである。

また、多数の備品が広範囲に配置されていることが現物照合を困難としている要因と考えられるが、備品台帳の「配置場所名称」に追加または配置エリアを記載し、複数人がエリアごとに現物照合ができるような備品台帳の作成方法について検討されたい。

また、現行の物品会計規則上会期年度末の一括の現物照合ではなく、日をずらしエリアごとに循環的に現物照合を行うことが可能かどうか確認したうえで、閑散期に現物照合を行うことができないか検討されることも望まれる。

また、未使用であり使用見込みもない備品について、処分するには費用負担が発生するためそのまま保管している例があった。京都市物品会計規則第21条において、所管に属する物品で不要となったものがあるときは、別段の定めのあるものを除き返納することを求めている。この別段の定めに関しては京都市物品会計規則事務取扱要項に定められており、

売却価値のない不要消耗品等が該当するが、売却価値がないとしても備品については該当しない。このため、規則通り返納処理を行うべきである。

(2) 委託の状況

地方公共団体の契約の原則は一般競争入札であるが、京都市の中間処理施設と最終処分施設における年間 1,000 万円以上の委託費 47 件のうち、半分以上の 30 件（64%）が随意契約となっている。

随意契約による委託費の金額に関しては、積算に際して市場動向、業者見積を考慮しながら金額を決定することにより、委託費が高くならないように配慮されている。しかしながら、プラントが一度決まってしまうと、プラントの自体の運転終了時までの長期間に亘り委託先・委託費が固定されることになるため、将来のランニングコストを考慮する上でもプラントの選定時の決定が重要なものとなる。

中間処理施設と最終処分施設における年間 1,000 万円以上の委託費については、一般競争入札 17 件のうち 12 件が 1 者入札となっている。更にそれらの多くは同一者が落札し続けており、実質的に競争となっていない状況が見受けられる。

担当課の認識としては過度な施工実績も求めておらず、1 者入札が続く場合には市外業者も参加可とするなどの対応をしているにも関わらず、1 者入札が発生している。京都市は入札参加資格を有する事業者全員が参加することができる参加希望型入札を採用しているため、1 者入札であっても競争性は担保されていると考えている。

【意見】 入札者数増加への努力

参加希望型競争入札を実施しながら参加者数が 1 者しかいない状況であるため、競争原理が更に働くよう、現状の 1 者入札が生じている状況を分析し、公示・開示の仕方や、仕様書の内容・発注方法を含め、入札参加者数が増えるよう対応されたい。

(3) プラント入札方法とライフサイクルコスト

京都市は主要 3 プラントにおいて委託費を毎年 10 億円以上計上している。本体であるクリーンセンターなどのプラントの入札については、京都市環境政策局では価格と価格以外の要素（環境への評価や地域貢献等）も加味される総合評価方式を実施する。

入札において準拠することとされている京都市都市計画局総合評価落札方式活用ガイドラインの評価項目を要約すると、ライフサイクルコストについては必要ある場合に評価されるが、評価されたとしてもライフサイクルコストや工事に関連して生ずる補償費等の費用を評価する場合の評価方法として、当該費用について評価項目としての点数を付与せず、総合評価点の算出において入札価格に当該費用を加算することが考えられる、とされ主要な評価項目としては考慮されていない。

【意見】維持管理費も含めた総合評価の実施

クリーンセンターのような大型プラントで、かつ専門性等の理由で長期の維持管理の委託先が固定化することが明らかな場合については、随意契約となることもやむを得ないが、長期に亘る維持管理費の金額も少額ではないため、維持管理の委託費も含めた総合的なコストで評点を検討する方法についても、そのメリット・デメリットを比較検討し、施設建設の時期に応じて実情に即した評価方法を設定することが望ましいと考える。

(4) 警備業務委託の入札状況

環境政策局適正処理施設部における主要4施設の警備業務委託の入札状況は3年間競争入札の落札者が全く同じであり、他者の落札意思が極めて低いように見受けられる。

平成27年度までの予定価格は京都府の最低賃金額等を用いて算出されており、平成28年度の3分の2程度の水準であったが、平成28年度からは建築保全業務労務単価の「警備員」の労務単価を用いる積算方法の変更が行われた。4契約とも平成28年度は落札者以外の応札がほぼ予定価格100%であり、落札者の応札価格が99%前後と極めて高い。そしてその後は同じ落札者が94%前後、89%前後、92%前後、94%台と高い落札率で継続的に落札している（令和元年度の落札状況は、4ヶ所中3ヶ所で落札率が低下している）。

令和元年度における京都市の他の主要な常駐警備業務の入札状況も全般的に落札率は高めであり、適正処理施設部の4施設の落札率と同水準と言える。近年における人手不足の状況を考慮すれば、以前に比べて警備員の人数を新たに確保する困難性が高まっているものと考えられる。

平成28年度の入札結果は競争性に懸念を抱かざるを得ないが、近年は徐々に落札率が低下しつつある。しかし、各クリーンセンターと最終処分場の警備委託で毎年度同一の業者が落札できているのは、他の応札者に受注しようという積極的な意思が低いためと考えられる。京都市の公金をより効率的に使用するため、競争原理が更に働く入札環境の構築に工夫されたい。

なお、本件に類似する事例で、二条城警備業務（常駐）の入札における落札額が不当に高額であったとして、談合の有無及び京都市が被ったとされる損害額を争点に住民訴訟が提起されていたが、令和元年8月30日付の判決で、原告の主張は理由がないとして棄却されている。

(5) 搬入物検査

クリーンセンターに搬入された事業ごみの検査で、許可事業者展開報告では排出元へ分別指導と記載されているが、実際は許可事業者を通じて排出元へ指導しており、京都市が直接指導しているのは一部しか行われていない。これは限られた人員では全ての排出業者に対して市が直接指導することが困難なためである。

不適正排出事業者指導記録を確認すると、抽出2件はいずれも過去に立入調査が行われている事業者であり、うち1件は確認した平成30年10月以降も2回不適正排出が行われていたが、「今後の対応について」の記載は当該事業者へ以前にも立入検査を行っているにもかかわらず、「改善確認が必要であり3か月後を目途にごみ減量推進課への報告を求める」という欄ではなく、「搬入検査等の状況を静観し、必要に応じて指導を行う」という欄に記載されており、立入調査の実効性の確保が課題と考えられる。

【指摘事項】 複数回立入検査した排出事業者への対応

立入検査を複数回受けている事業者に対しては、立入検査の効果を確認するためにも事後に何らかの状況を確認すべきである。現状のように立入指導件数も少なく立入指導後の対応が甘いような状況では、立入調査自体の効果が低い。

立入検査した事業者に対する牽制なども含め、立入検査した事業者からの報告の在り方など、他都市の立入指導割合や指導内容なども参考に改善されたい。

(6) ごみ処理原価について

一般廃棄物の処理原価等に係る原価計算は各自治体を中心にして実施されてきたが、それは主として清掃工場への搬入手数料等の料金算定を目的とするものであり、また、一般廃棄物処理業者へ料金の目安を示すためでもある。京都市では、「全国都市清掃会議会計基準」の考え方をベースとした独自の会計基準により、ごみ処理原価を算定している。

京都市の会計処理基準と環境省の一般廃棄物会計基準との相違点はいくつかあるが、具体的には以下のような差異が存在する。

項目	京都市基準	一般廃棄物会計基準
人件費の中に退職給付引当金繰入額相当額を	含めない	含める
対象とする費目範囲に普及啓発費用等を	含める	含めない
閉鎖した処分場にかかる維持費	含める	含めない
減価償却対象資産の金額	未設定	50万円以上

京都市基準では、京都市が作成したごみ処理経費の集計表に記載されている障害者関連の法律（身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健福祉法）に基づいて作られている授産会計について記載されていない。金額的にも重要であるため、京都市基準を公表する際には授産会計について盛り込まれたい。

京都市はごみ処理原価を算定する際に、普及啓発費用（例 京都市エコロジーセンターの運営費など）を配賦基準に基づいて、大半を物件費の中に含めているが、ごみ処理に直接関係する費用でないため普及啓発費用は含めない方が望ましいと考える。

【意見】 一般廃棄物会計処理基準の採用

ごみ処理原価の内容は、京都市のごみ処理原価計算の方針を示すものであるが、独自の基準に留まり、他都市が採用し始めている環境省の一般廃棄物会計基準とは差異があるため、単純に数値を比較することができない。

手数料算定のための算式が別途存在しても構わないが、原価計算理論の面から適正なごみ処理原価を算出しようするのは一般廃棄物会計基準が適している。同基準には、ごみの分類や、部門の設定、計算過程の過程などが示され、他市数値との客観的な比較も可能であることから、京都市においても一般廃棄物会計基準の採用を前向きに検討されたい。

(7) 施設ごとの原価計算

京都市は、中間処理であるクリーンセンターの焼却業務も含めた京都市全体のごみ処理原価を算定し、1t当たりのごみ処理原価を算定している。その中で中間処理部門としてクリーンセンター全体としての原価を算定しているが、施設単位での原価計算までは実施されていない。京都市内の施設間での運営効率、もしくは他都市の施設との間で効率性を比較する必要がある場合には、施設別原価集計が判断の一助となるものと考えられる。

(8) 毒劇物の管理

【意見】 毒劇物の取扱いに関するマニュアル作成

現状、適正処理施設部では「毒劇及び劇物取締法」に対応した毒劇物の取扱いに特化したマニュアルを作成していない。劇物を含む薬品類に関して、管理責任者、毒劇物の表示方法、在庫の点検方法、災害時の連絡先など記載したマニュアルを定め、統一的な取扱いをされたい。

4 一般廃棄物の最終処分

4.1 東部山間埋立処分地

東部山間埋立処分地「エコランド」は京都市で唯一の最終処分場であり、平成12年4月から埋立を開始している。平成30年度末時点において、埋立容量約450万 m^3 のうち128万 m^3 (28.4%)を埋め立てているが、できるだけ長く使用していく必要がある。

エコランドの延命化だけを考えるのであれば大阪湾広域臨海環境整備センター（フェニックス）への搬入を増やせばよいが、フェニックスへの搬入が2割程度に留まっているのはコスト面の制約が大きい。京都市は、エコランドの延命化を図るため、市予算の許す範囲内でフェニックスへの搬入を行う方針で最終処分を実施している。

(1) 備品管理の状況

備品台帳を閲覧したところ、昭和 56 年 12 月 25 日取得の衣類乾燥機は、型番から当該資産の製造年度は 2009 年製（平成 21 年製）であることが判明し、備品登録が適切に行われていなかったことが判明した。同製品はメーカーリコールの対象となっていたものの、リコール対応をしていたか記録がなく、現実に安全に使用できるか判断ができなかった。その後メーカーに確認を実施し、修理済みであり正常に使用できることが判明した。

【意見】 備品管理の適正化

備品台帳は現物や関連証憑を都度確認することなく、備品の管理状況を確認できることが必要であるが、取得日の情報が不正確であれば、当該備品の使用可能性や買替の要否予算化の必要性に関する判断を誤る恐れがある。適切な備品管理を実施するために、備品台帳の登録内容について正確を期するようにされたい。

またメーカーリコール対応済みか否かの情報は、当該備品が安全かつ適切に使用できるか否かを判断する上で重要な情報であり、備品台帳の備考欄にメーカーリコール対応済み等の記録を残すように運用されたい。

4.2 大阪湾広域臨海環境整備センター（フェニックス）

京都市外においては、京都市も出資し、近畿県内の廃棄物の受け入れを行っているフェニックスを最終処分地として利用している。京都市が埋立可能な 46 万 m^3 のうち、平成 30 年度末時点で 18.5 万 m^3 （40%）を使用している。今後、第 3 期事業により容量が拡大することが想定されている。

4.3 水垂埋立地

京都市の水垂埋立処分跡地（水垂埋立地）はエコランドが使用される前の京都市の最終処分場である。埋立時期の違いにより、平成 6 年 3 月まで利用された旧処分地と平成 6 年以降、平成 12 年まで処分地として利用された拡張地が存在する。現在では、旧処分地及び拡張地とも覆土し閉鎖されているが、北側部分は民間の太陽光発電施設として土地を賃貸するとともに、南側部分は水垂運動公園（仮称）整備計画を策定・検討している。

覆土・閉鎖された埋立地は継続して水処理を行うとともに、閉鎖した後の環境に影響が及ぼされていないかという水質のモニタリングが続いているが、そのモニタリングや水処理業務、下水代などに毎期 1 億円以上の金額を支出している。モニタリングの結果、既に平成 30 年 4 月時点で最終処分地の廃止基準を満たしているが、廃止基準を満たしている状況が 2 年間以上継続するか確認する必要がある。

京都市としても埋立処分地の廃止基準を満たしたからといって、モニタリングが急に不必要になったり、支出の主な要因である下水処理を中止したりすることはなく、水垂地域

の状況や地域住民への説明のためモニタリング・下水処理の継続は必要であり、今後支出が大幅に減ることはないという説明を受けた。

【意見】 水垂埋立地の処分地廃止に向けたモニタリングと開示

現状、水垂埋立地に関しては、京都市のホームページには維持管理記録として、月1回・年1回の水質調査結果のみ開示されているだけであるが、埋立処分地を廃止可能な基準値を満たしている状況であることの説明などは行われていない。

継続的に多額の税金が支出されるため、数値だけの開示に留まらず、現在どのような状況（例：処分地廃止のためのモニタリング期間中）であるか、下水処理継続の必要性など積極的に説明される対応が望まれる。

市民への情報開示が安心につながり、水垂運動公園整備計画の高揚にもつながると思われるため、前向きな開示を検討されたい。

4.4 その他

(1) 軽油引取税の免税措置

エコランドの作業車両に使用される燃料である軽油については、地方税法で定められた一定の事業を行う者に対しては軽油引取税の免税規定が設けられているが、これまで免税措置を受けていなかった。

【指摘事項】 軽油引取税の免税措置もれ

免税処理を受けていた場合は、577千円の免税額となっていたと試算された。今後50年以上利用することが想定されているのであれば、京都府に確認し、免税措置をうけることができるような対応を検討すべきである。

なお、上記指摘については、既に京都府と協議し、令和元年12月1日より軽油引取税の免税措置を受けられている（措置済み）。

(2) 焼却灰溶融施設の跡地活用

最終処分場の延命化を図ることを目的とした焼却灰溶融施設については、試運転中の度重なるトラブルにより期限までの引渡しが不可能となったため契約を解除した。更に、受注したプラントメーカーに対して訴訟を行い、最終的に平成29年12月に和解し、遅滞損害金も含めた177億円の支払いを受けた。現状では、公債償還基金への積立額、国庫補助金の返還額及び訴訟費用を除いた約9億円を将来の設備除去等に要する経費に備えて財政調整基金に積み立てている。

施設自体は、最終処分地であるエコランド内に建設されたが、視察時には封鎖されてい

た。今後の施設のあり方は検討中で方針は決まっていない。再利用する際は適切なメンテナンスを実施する必要もあるので、それらを含めて方針を示されたい。

(3) 備品管理の状況（施設管理課保管分）

備品台帳を確認したところ、取得から10年以上経過しているパソコン等の機器類や劣化の恐れのある測定機器等があった。実在性に疑義のある機器について使用状況をヒアリングした所、10点について現在は使用されていないが、今後必要となる場合に備えて保有しているとの回答があった。しかし、現物チェックにおいて現物の外観チェックはされているが、実際に使用できるかどうかの状況チェックは実施されていなかった。今後必要となる場合に備えて保有しているのであれば、必要となった時に使用できるか否かの状況チェックを行う必要があると考える。

5 産業廃棄物の指導

5.1 概要

京都市における産業廃棄物の排出量は、排出事業者へのアンケート調査から母集団を推計する方法に拠るしかないが、減少傾向にあると推定される。平成25年度では、排出量2,142千tのうち909千tを再生利用し、1,124千tを減量化した残りとなる109千tを埋め立てている模様である。

産業廃棄物の処理責任については、排出事業者が一義的に負う。京都市は指定都市等に該当するため、一部を除き産業廃棄物の状況を把握し産業廃棄物の適正な処理が行なわれるように必要な措置を講ずることに努めている。

指導事務を所管する廃棄物指導課が管理する施設は特には存在しない。公有財産台帳においては、廃棄物指導課が所管する土地として、伏見区淀水垂町に岡田山撤去事業に係る事業用地があることになっているが、事業用地名称と所在地とが整合していない。明細(筆)においては水垂町の土地は全て適正処理施設部施設管理課が所管していることになっているため、合計版データの操作誤りではないかと推察される。確認の上、正確なデータの保持に努められたい。なお、該当部課において既にデータの修正が完了したとのことである(措置済み)。

備品台帳より業務に使用する備品管理の状況を確認したところ、監査人が抽出した備品のうち、ノートパソコン14点・パソコン2点・デジタルカメラ1点について、現物は保有しているが老朽化しているため、現在は使用しておらず廃棄予定である旨の回答があった。

未使用資産について、返納手続又は所属処分がされていない理由について質問したところ、業務繁忙により返納又は所属処分の事務処理が進んでいなかった旨の回答であった。

【指摘事項】 不要物品の返納処理の適正化

廃棄物指導課の備品台帳に登録されている物品で、不要物品の返納処理が遅延した結果、現在使用されていないものが散見された。京都市の物品会計規則第 21 条においては、不要物品の返納手続きを定めており、同第 22 条により市長に結果を通知する必要がある。

備品台帳と物品の照合においては、不要物品の判断も含めて適切に行うことを周知し、返納手続きが漏れないようにされたい。

なお、該当部課においては指摘を受け、既に処理は完了したとのことである（措置済み）。

5.2 産業廃棄物処理指導計画

(1) 第 3 次京都市産業廃棄物処理指導計画の進捗状況

計画の進捗管理において極めて重要な、平成 25 年度を対象とした実態調査の結果については京都市産業廃棄物 3 R 推進会議において報告されている。そして、計画自体の見直しは行わず、必要な施策を計画の範囲内で行うこととされた。しかし当該情報は、会議の添付資料という形で公表されているに過ぎず、容易に入手することができない。そのため、市民を含む関係者に対する情報提供としては改善の余地があるのではないかと考える。

【意見】 第 3 次産業廃棄物処理指導計画の進捗状況の開示の改善

第 3 次産業廃棄物処理指導計画は 10 年に及ぶ長期の計画であり、計画の達成には、市民、排出事業者、産業廃棄物処理業者の協力が必要不可欠である。そのため目標達成に対して、関係者も協力がしやすいように進捗状況や特に協力を依頼したい事項を開示されることを検討されたい。

今回平成 30 年度の産業廃棄物実態調査を実施されているので、その結果を適切に分析した結果を提供し、関係者の一層の協力を喚起し令和 2 年度（平成 32 年度）の最終目標値の達成に資することを期待したい。

(2) 産業廃棄物実態調査の手法

産業廃棄物の実態調査は 5 年に 1 度実施しているが、その推計方法は市内事業所へのアンケート調査であり、サンプル事業所へ回答を依頼している。直近平成 25 年度のアンケート実施状況を確認したところ、仮に、統計的に母集団の正確性を許容誤差 5%・信頼度 95%/90%で推定するとして必要なサンプル数を算出した場合、医療福祉・建設業・製造業で統計的には過剰でありながら、他の業種では必要なサンプル数を大きく割り込んでいる。標本選定については、環境省の「産業廃棄物排出・処理実態調査指針」を元に、受託者の提案を受け協議のうえ決定しているとのことであるが、活動量の捕捉率については集計されていない。

(3) 産業廃棄物排出・処理実態調査指針におけるアンケート調査の内容

京都市が実施したアンケート調査は環境省の指針を超える抽出もあるが、件数最多となる従業者数の少ない事業所での抽出率が同指針より低く設定されている。京都市は産業廃棄物の排出量が多い業種の抽出割合を高くし、少ない業種の抽出割合を低くした対応を行ったとのことである。抽出率が低くても、捕捉率が十分であれば調査の精度が担保されるが、捕捉率が集計されていないため調査精度の検討を行うことができない。

【指摘事項】 捕捉率の把握と調査精度の検証

環境省の「産業廃棄物排出・処理実態調査指針」に基づいて実施した平成 25 年度の産業廃棄物実態調査において、標本抽出が指針の例示方法に拠らない上、捕捉率が集計されていなかった。同指針は「標本数は、調査精度の観点から捕捉率を勘案し設定する。」としている。捕捉率が不明の場合、実態調査の精度を確かめることができない。

捕捉率の把握は産業廃棄物指導処理指導計画のベースとなる調査結果の精度を検証する上で重要であり、今後標本調査を実施する際には、有効性と効率性を検討した捕捉率を設定するとともに、事後的に調査結果が所期の精度を得られているか検証するべきである。

なお、令和元年度に実施されている平成 30 年度分のアンケート調査では、委託内容において捕捉率を報告させる仕様となっており、捕捉率（93.7%）により調査結果の精度を十分に確認することができた（令和 2 年 2 月中旬時点の仮集計を確認）。

5.3 産業廃棄物処理業の許可及び指導

産廃処理業者情報公表制度によって自主的に情報開示等に取り組んでいる産業廃棄物処理業者は 7 社であり、提出された情報の更新日も平成 28 年 8 月 22 日が最終日となっているため、同制度が有効に機能しているとは言い難い状況である。また掲載されている情報も、5 年以上更新されていない事業者もある。適正処理・コンプライアンス確保の取組や地域社会への貢献、地域への配慮は毎年更新されることを前提としているものと思われるが、古い情報が更新されていない場合には、最近はこのような取組がされていない誤解を与える懸念もある。

【意見】 産廃処理業者情報公表制度の見直し

新たに取り組まれた優良な産業廃棄物処理業者の育成は、産業廃棄物の適正な処理を推進する上で効果的な取組である。しかし、現在は開示事業者数が増えず、掲載されている情報も更新が滞っており、かえって業者の信頼性を損ねる恐れがある。

提出事業者の拡大や、適時の情報更新を促す施策を検討し制度の実効性を高めるような措置を講じられたい。

5.4 産業廃棄物処理施設の設置許可及び検査

定期検査の期限の管理方法について、現状は管理表等の作成はしておらず、定期検査結果通知書に記載されている「次回の検査期限」によって管理されている。

現時点での定期検査対象施設は3施設のため、この方法で十分に管理できるものと思われるが、今後検査対象施設が増加した場合等については管理表等による一覧性を持たせることによる有効かつ効率的な管理について検討されたい。

5.5 排出事業者の指導

(1) 小規模排出事業者に対する指導

第3次京都市産業廃棄物処理指導計画に記載されている、「排出事業者に対する指導をこれまでの多量排出事業者から排出規模の小さい事業者に順次拡大して、3Rと適正処理の推進に向けた指導を充実する」とする施策については明確な目標が策定されていない。現状はガイドブックの作成等の啓発に努めるとともに、優先順位の高いPCB廃棄物に係る排出事業者の指導を重点的に実施されているとのことであるが、施策実施の達成状況について評価しにくく、今後の計画を立てる際の目標も立てにくいものと思われる。

【意見】 小規模排出事業者に対する指導目標の設定

市内の事業者数は75,000箇所を超えるため、全事業所に対する立入検査は困難と思われる。しかし、指導範囲の拡大についての目標があった方が、指導計画の立案や達成状況の評価においても有益と思われる。

第3次京都市産業廃棄物処理指導計画終了後の次期方針を策定される際には、目標の設定の有効性を検討されたい。

(2) 排出事業者への指導時期の集中

平成30年度の排出事業者の指導件数は133件であったが、当該年度は3月の1ヶ月間に46件立入指導したことになっており、指導時期が集中していた。これは他の業務の日程と調整を行った結果であって、たまたま今期はこのような結果となったとのことである。平成29年度は1月～3月の3ヶ月間で41件の立入り指導を実施している。

【意見】 排出事業者への指導時期の分散化

排出事業者に対する立入指導の充実については重点政策の一つに掲げられている。平成30年度の指導時期の集中は一時的なものと思われるが、立入指導者に負担が集中し指導の有効性に懸念が生じる恐れもある。また、3月は年度末の事業会社も多いことから、排出事業者の負担感が通常より重く感じられるおそれもある。

立入指導に関する当事者の負担を軽減し、指導の有効性と効率性を維持する観点から指導時期の分散を意図した計画的な立入指導に取り組まれたい。

(3) リサイクル施設の情報提供方法

第3次京都市産業廃棄物処理指導計画に記載されている「リサイクル施設情報の提供」について、一般社団法人京都府産業廃棄物3R支援センターと連携し、リサイクル業者の紹介など排出事業者に配慮する事業を実施している。しかし、京都市のホームページ上、一般社団法人京都府産業廃棄物3R支援センターの記載はリンクにある程度であり、リサイクル情報にアクセスしたい排出事業者にとって情報にアクセスがしにくいと思われる。

【意見】 リサイクル施設の情報提供方法の改善

排出事業者がリサイクル情報にアクセスしようとしても、京都市のホームページから一般社団法人京都府産業廃棄物3R支援センターのサイトにたどり着くことが容易ではない。そのため、京都市のホームページ上に排出事業者向けリサイクル情報として、「一般社団法人京都府産業廃棄物3R支援センター」の概要や事業内容を紹介し、必要とされる排出事業者を「一般社団法人京都府産業廃棄物3R支援センター」に誘導できるような、情報提供方法の改善について検討をされたい。

(4) 産廃チェック制度の普及

優良認定される事業所は、産業廃棄物管理票（マニフェスト）の交付枚数が年間24枚以上であることが必要である。恒常的に産業廃棄物を排出する事業者が対象となるが、少なくとも京都市の平成30年度の多量排出事業者は75事業所ある。多量排出事業者以外でも申請要件を満たす排出事業者は相当に多いと想定され、産廃チェック制度が十分に浸透しているとはいえない状況である。

【意見】 産廃チェック制度の普及推進

産廃チェック制度は、平成25年度の運用開始時の申請件数は12件であったが、平成30年度は24件に拡大し、排出事業者の意識の醸造に一定の効果はあったものと思われる。しかし、対象事業所数に比して申請件数はまだまだ少なく十分に浸透しているとは言えない状況である。産業廃棄物の適正処理に関しては、排出事業者の意識向上が重要であり、さらなる普及促進策について検討をされたい。

要綱上、表彰は「連続認定事業場が3回目の認定の有効期間を満了したとき」とされているが、優良認定を申請するためには「前年度の交付枚数が24枚以上」であることが求められている。そのため、優良認定を受けた事業場で翌年の交付枚数が24枚を下回った場合、表彰されるためには要件を満たしたときを1回目として再度スタートする必要がある。優良認定事業場で前年度の交付枚数が24枚を下回っても、申請により優良認定を維持できるような弾力的な措置を導入することの可否についても検討されたい。

(5) 産業廃棄物処理計画書及び産業廃棄物処理計画実施報告書の開示

令和元年11月20日時点で公表されている平成30年度の産業廃棄物処理実施報告書(「実施報告書」)を閲覧し、平成30年度の産業廃棄物排出量が規定量を超過し多量排出事業者に該当する事業者について、令和元年度の産業廃棄物処理計画書(「処理計画書」)が提出されているか検証したところ、1事業所について多量排出事業者に該当していたが処理計画書が提出されていなかったことが判明した。内容の確認は情報の取りまとめ中に行うため、事業者への指導は9月以降になったとのことである。当該事業者は指導に応じ提出され、令和元年12月9日に情報が更新され開示された。

【意見】 産業廃棄物処理計画書及び産業廃棄物処理実施報告書の開示方法の改善

現在の処理計画書及び実施報告書の開示は、一般産業廃棄物と特別管理産業廃棄物に区分した上で業種の区分はされているが、PDFファイルで一斉に掲載されているだけであり、閲覧がしにくいだけでなく提出漏れも検出しにくい。

前年度の実施報告書は、前年度の処理計画書を提出した事業所が提出する必要があり、当年度の処理計画書は、前年度の産業廃棄物発生量が一定量を超えた多量排出事業者が提出する必要があるものである。

そのため前年度の処理計画書が提出された事業者の前年度の実施報告書の漏れの検出を容易にするとともに、少なくとも前年度の実施報告書が提出されている事業者について、当年度の処理計画書の提出有無とその要否が容易に識別できるように、前年度の処理計画書と前年度の実施報告書と当年度の処理計画書を対比する形での開示を検討されたい。

5.6 産業廃棄物の不法投棄等の監視取締り

京都市は産業廃棄物の不法投棄等の監視・取締り施策として、市民等からの通報による立入検査等と、定期的なパトロールを実施している。不適正処理が5件以上発生している地域は過去3年間概ね固定化されており、重点パトロール地域が含まれている。

岡田山撤去事業の情報公開については、岡田山撤去の進捗状況、環境調査結果、交通量調査の結果が開示され数値等が公表されている。岡田山撤去の取り組みについては別ページで公開されており、当該ページに「岡田山撤去連絡協議会通信」も公開されている。情報量は相当開示されているが、情報が分散しており一覧性にやや難があると感じた。岡田山撤去に関する計画と実績の対比情報や、進捗状況に関する定性的な情報等、より一層の情報提供を行う余地があるものと思われる。

6 廃棄物対策に対する総括

日経グローバルが2018年に実施した「全国市区・サステナブル度・SDGs 先進度調査」において、京都市は全国815市区のうち回答のあった658市区において第1位を獲得し、環境分野は全国2位の高評価であった。観光客数が多いこともあり、1人1日当たりのごみ排出量は特筆すべき水準ではないと評されたが、京都市が環境に優しい都市を目指している意識の高さは市民として誇らしく、歩むべき方向性が間違っていない証左であると言える。ごみ袋の有料化などでは多くの市民の反感を買うこともあったが、市民に痛みを求めないバラマキ型の人気取りではなく、一定の負担を求めつつ長期的な視点でまちづくりを目指したことで、結果として地域住民の意識付けを引き上げ、あるべき方向に向かうことができたのではないかと考えられる。これは京都市の施策決定において、環境分野で活躍する地元大学の著名な教授・准教授の意見を重視し、市の各種会議や各種委員会へ積極的に関与してもらっていること、ともすれば対立しがちな環境分野のNPOや市民団体の声も取り入れていること、環境分野に詳しい専門職員の採用など、高度かつ開かれた市政への取り組みが結実したように感じられる。包括外部監査を実施する過程でも、ごみ減量に取り組む全体的な方向性は首肯できる内容が極めて多かった。

一方、今回の包括外部監査で京都市の廃棄物対策をある程度理解した結果、敢えて疑問や不安を覚えた点を述べるとすれば、(1)廃棄物対策の最重点指標が「ごみ受入量」であること、(2)資源物の市価、(3)委託業者間の競争意欲、の3つであった。

(1) 廃棄物対策の最重点指標

一般廃棄物処理計画の基本計画において、京都市が最重点指標の筆頭に掲げているのは「ごみ受入量」である。確かに2Rによってごみの発生自体を削減したり、資源物の再使用がなされたりすれば、収集・中間処理（資源化・焼却）・最終処分（埋立）の全てで費用を削減することができ、地球温暖化対策といった環境面の課題解決にとって最善であろう。

しかし、一般廃棄物を処理する法的義務は市町村にあるのであるから、好景気となり経済規模が拡大する局面においては、一定割合でごみの増加は避けられない。受入量では分別の努力によって資源化・リサイクルできた量が全く勘案されない点において疑問が残る。

仮に製造業を営む会社が好況となっても、業種として再資源化率が高いため事業ごみ量はそれ程増加しないが、京都市のように観光客数が増えて宿泊業や飲食業が好況となった場合、事業ごみ量の一定の増加は避けられないと推察される。しかし、それを上回る資源化努力が実現できているのであれば、自治体として胸を張るべきであろう。

上記のような事情も鑑みれば、廃棄物対策で最重点指標となるべきなのは資源化考慮後のごみ受入量（≒ごみ焼却量）ではないだろうか。この指標であれば、下表のように京都市のごみ半減目標は既に目標を達成できている。

	12年度 ピーク時	17年度 有料化前	29年度	30年度
ごみ受入量(t)	815,065	677,806	413,066	409,779
対ピーク時比率	100%	83.2%	50.7%	50.3%
資源化ごみを除く受入量(t)	797,790	658,359	389,215	385,970
対ピーク時比率	100%	82.5%	48.8%	48.4%

令和元年度における現時点での見込みでは、本年度もごみ受入量半減の達成は厳しい状況のようであるが、京都市が実施している施策は確実に実を結んでいると言える。

廃棄物減量等推進審議会の提言を受けて作成した政策目標に対して、包括外部監査人の立場で物申そうという意図はないが、敢えて個人的な感想を末尾で述べさせていただいた。

(2) 資源物の市価

現在は資源物の市況が悪く、アルミ・缶・ペットボトルから古紙・雑がみに至るまで売却価額が極めて低くなっていることが懸念される。これは中国における環境規制の厳格化によって、資源化物の輸出がほぼゼロとなった影響が最も大きい。

京都市が回収した資源ごみの売却収入が減少しても、金額的に京都市政の予算決算の中では重要な影響は及ぼさないかもしれない。しかし、京都市独自のごみ収集システムの一翼を現実的に担っている古紙回収業者にとっては、この採算悪化は致命傷となりかねない。過去にも古紙・雑がみを始めとする資源物市況が悪化した時期はあったものの、将来市況が好転する兆しがあったため、これまで問題となることはなかった。しかし、今般の状況は従来とは異なり、好転するだけの材料が殆どなく、一つ間違えば古紙回収業者が京都市を含む全国から消えてしまう事態になりかねないと懸念を抱いた。

業者にも蓄積した剰余金があったり、不動産運用等による別収入があったりするため、一足飛びにそのような事態にはならないと思われるものの、まずは逆有償取引(有償回収)の開始が有力である。古紙回収が有料となるのであれば、市民が雑がみ類を燃やすごみに含めて出す事態が容易に想定され、京都市が折角ここまで積み重ねて来た努力・成果が崩れてしまうことになりかねないため、持続可能なごみ循環システムの維持に向け京都市の知恵を結集いただきたいと感じた。

(3) 委託業者間の競争意欲

京都市が廃棄物行政において業務を見直し委託化を推し進めた結果、直営人件費の削減によって収集コストや処理コストの抑制が果たされ、正職員の多くが計画・企画や管理といった業務に注力でき、ごみ収集車の運転や収集業務に対する市民の評価も劇的に改善するなど、改革は大成功を収めることができたと言えよう。一方で委託業者への依存度は高まり、重要な業務を委託業者が請けてくれなければ、行政が立ち行かない状況になりかね

ない。

環境政策局の委託契約の一部では、一般競争入札であるにも関わらず、事業者間の競争意欲が高くない事例も散見された。過去はともかく、現在は委託業者でも人員の確保に苦勞している様子が窺え、新規業務への参画に二の足を踏む状況が理解できない訳ではない。

しかし、一般競争入札において、委託業者間で健全な競争が働いていることが望ましいことは言うまでもない。この競争を機能させるためには、一般競争入札を実施しているから問題はないという姿勢から一步踏み出し、契約の発注単位や内容を更に工夫したり、委託業者の業務内容を評価して表彰や報奨金支給に繋げたり、評価の高い委託業者は次の競争入札において評点が高くなる総合評価方式の採用を検討したり、試行的に一部を長期継続契約とする試みも有益となると思われる。

質の高いサービスには当然それだけコストが掛かるものであるから、一定の支出はやむを得ないとしても、京都市の公金が投じられることの重要性を鑑み、委託契約の更なる有効性・効率性向上に努められたい。

(4)最後に

廃棄物対策はともすれば敬遠される業務となりがちだが、京都市は政策の筆頭に掲げて逃げることなく正面から事業改善に取り組んできた。この姿勢は担当課全てに通じていると思われ、監査の過程を通じて各部課から迅速かつ丁寧に対応いただいた。対象部課の方々と監査事務局の方々の円滑な監査実施へのご協力に対し、この場を借りて感謝の意を表し、以て結びの言葉と致します。

以上

<指摘事項・意見一覧>

	指摘事項	意見
第3 1 廃棄物減量の取組	0	4
1.3.5 (有料指定袋) 手数料徴収と管理		指定袋配送数や在庫数の視察確認
1.4.4 (環境共生市民協働事業基金) 基金の積立分		指定袋高騰に備えた積立
1.5.3 (分別・リサイクル) 古紙・雑がみの課題		古紙回収の転換点への対応 持続可能なコミュニティ回収
第3 2 一般廃棄物の収集・運搬	2	5
2.7.3 随意契約の予定価格の設定		随意契約における予定価格の計算
2.7.4 随意契約から競争入札への変更		競争入札における質疑書の提出期限
2.7.5 燃やすごみ・資源ごみ 定期収集運搬業務の委託費	全体最適となる配車を 意識した委託発注	家庭ごみ定期収集業務委託の入札
2.7.7 死獣収集事業の委託費		死獣収集の稼働状況把握と委託費合理化
2.8.2 ふん尿・死獣収集の 未収債権の管理	多数の不納欠損の発生	
2.8.6 物品管理の状況		備品管理の徹底
第3 3 一般廃棄物の中間処理	2	4
3.2.1 設備の状況	備品管理の適正化	
3.2.3 委託の状況		入札者数増加への努力 維持管理費も含めた総合評価の実施
3.2.4 搬入物検査	複数回立入検査した 排出事業者への対応	
3.2.5 ごみ処理原価について		一般廃棄物会計処理基準の採用
3.2.8 毒劇物の管理		毒劇物の取扱いに関するマニュアル作成
第3 4 一般廃棄物の最終処分	1	2
4.2.1 施設概要		備品管理の適正化
4.4 水垂埋立地		水垂埋立地の処分地廃止に向けた モニタリングと開示
4.5.1 軽油引取税の免税措置	軽油引取税の免税措置もれ	
第3 5 産業廃棄物の指導	2	7
5.1.4 設備の状況	不要物品の返納処理の適正化	
5.2.2 (産業廃棄物処理指導計画) 監査の結果	捕捉率の把握と調査精度の検証	第3次産業廃棄物処理指導計画の 進捗状況の開示の改善
5.3.2 (産業廃棄物処理業の許可及び指導) 監査の結果		産廃処理業者情報公表制度の見直し
5.5.2 (排出事業者の指導) 監査の結果		小規模排出事業者に対する 指導目標の設定
		排出事業者への指導時期の分散化
		リサイクル施設の情報提供方法の改善
		産廃チェック制度の普及推進 産業廃棄物処理計画書及び産業廃棄物 処理実施報告書の開示方法の改善
合計数	7	22

※ 項目番号は本報告書における番号