

令和元年度答申第1号

令和2年3月3日

諮問番号 令和元年度諮問第1号（令和元年12月16日諮問）

審査庁 香芝市長

事件名 処分庁香芝市長による一般廃棄物収集運搬業（浄化槽の汚泥、スカムに限る。）に係る不許可処分

## 答 申 書

審査請求人 X からの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

## 審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきである。

## 理 由

### 第1 請求の趣旨

香芝市長が、審査請求人に対し、平成31年4月1日付け「香芝市指令市衛第〇〇号」でした不許可処分を取り消し、許可する。

### 第2 事案の概要

#### 1 経緯

本件は、審査請求人が、香芝市内の浄化槽から引き出された汚泥及びスカム（以

下「浄化槽汚泥等」という。)の収集及び運搬を業として行うため、香芝市長(以下「市長」という。)に対し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃棄物処理法」という。)に基づいて、浄化槽汚泥等に限定した一般廃棄物収集運搬業の許可を申請したところ、市長がそれを拒否する処分(以下「本件不許可処分」という。)をしたので、審査請求人が、行政不服審査法に基づき、本件不許可処分の取消し及び許可を求めるものである。

## 2 前提事実等

### (1) 廃棄物処理法

ア 廃棄物処理法は、廃棄物の適正な収集、運搬及び処分等の処理等をし、生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし、廃棄物の処理について規制をしている。(1条)

イ 市町村は、同法が規定する事項を、当該市町村の区域内の「一般廃棄物処理計画」として定めるとともに、当該計画に従って、自らその区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集、運搬及び処分することとされている。(6条1項、同条2項、6条の2第1項)

ウ 市町村は、自ら一般廃棄物を収集し又は運搬することが困難である場合には、市町村長が事業者에게許可を与えてこれらを行わせることができるものとされている。(7条1項、同条5項)

エ 市町村長は、申請の内容が当該市町村の一般廃棄物処理計画に適合するものであるとともに、その事業の用に供する施設及び申請者の能力がその事業を的確に、かつ、継続して行うに足りるものとして環境省令で定める基準に適合しているものであると認めるときでなければ上記ウの許可をしてはならないとされている。(7条5項)

(2) 審査請求人が、廃棄物処理法に基づいて、市長に浄化槽汚泥等の収集及び運搬業の許可を申請した当時、香芝市内における浄化槽汚泥等の収集及び運搬は

A 社及び B 社の 2 社（以下「既存の 2 許可業者」という。）のみが市長の許可を受けて行っていた。

(3) 本件不許可処分の理由

今後浄化槽汚泥等の増加が見込めない中、既存の許可業者によって一般廃棄物の適正な処理が行われており、これを踏まえて一般廃棄物処理計画が作成されていることから、一般廃棄物の適正な処理を継続的かつ安定的に実施させるためには既存の許可業者のみに引き続きこれを行わせるのが相当であるため。

第 3 争点及びこれに対する当事者の主張の要旨

1 争点

本件不許可処分に違法又は不当があるかどうか。

2 争点に対する当事者の主張の要旨

(1) 廃棄物処理法は浄化槽汚泥等の収集及び運搬業を事業者間の自由競争に委ねているかどうか。

(審査請求人)

浄化槽法は、浄化槽清掃手数料の金額に関する定めを置いていないが、これは浄化槽の清掃が、本来、浄化槽管理者の責務である一方で、複数の浄化槽清掃業者が市場に参入し、適正な競争が行われる中で、その手数料の金額について自ずと適正な水準が形成されることを予定しているからである。

香芝市以外の大多数の市町村においては、人口規模の如何を問わず、複数の清掃業者が許可を受けており、自由競争を行っている。

この点、既存の 2 許可業者は、それぞれの代表が〇〇にあり、しかも一方の代表は他方の取締役でもあるのみならず、両社は、香芝市によって、国道 165 号線を基準としてそれぞれの業務エリアを厳格に保護されており、両社の間で競争原理が働くことはない。

このように、既存の 2 許可業者のみに許可を与え、審査請求人に許可を与え

ない本件不許可処分は、浄化槽法の建前である自由競争原理を否定するものであり違法である。

なお、最高裁判所平成26年1月28日判決は原告適格の有無に関するものであり、弁明書の引用の仕方は同判決の評価を誤るものであるが、同判決が「専ら」という語を用いているとおり、一定程度の競争関係を維持することまで否定していない点については、留意を要する。

(市長)

一般廃棄物の収集運搬業務においては、価格の優位性よりも業務品質の安定保持を優先すべきであるというのが廃棄物処理法の趣旨である。

また、浄化槽の清掃及び清掃によって排出された汚泥等を収集運搬する業務を併せて総体的に考えた場合、一定の区域内の一般廃棄物の発生量に応じた需給状況の下における適正な処理が求められること等からすれば、廃棄物処理法において、一般廃棄物処理業は、専ら自由競争に委ねられるべき性質の事業とは位置づけられていない。(最高裁平成26年1月28日判決参照。)

したがって、廃棄物処理法は浄化槽汚泥等の収集及び運搬業を事業者間の自由競争に委ねているとする審査請求人の主張に理由はない。

(2) 本件不許可処分の前提となっている一般廃棄物処理計画に合理性があるかどうか。

(2) - 1 香芝市においては、今後、浄化槽汚泥等の処理量が増加しないかどうか。

(審査請求人)

香芝市の人口は、平成3年の市制施行以降に限っても、約1.5倍となっている。現在も宅地開発は継続しており、今後も人口増が見込まれる。しかも、宅地開発が行われている地域は公共下水道の整備地区に限定されていない。

現在香芝市が施行している公共下水道事業は都市計画事業であり、市街化区

域の整備が優先される。しかし、香芝市の集落は、約3割程度が市街化調整区域に存在し、公共下水道事業が進んでいないため個別に水洗化されている。

また、公共下水道事業の当該水系は大和川水系であり、香芝市西部には大阪府石川水系に流れる地区もあって、計画変更協議等に多くの日数が必要となる。さらに、地形上の高低差や道路幅員等による現況が、整備計画に支障をきたすことを考慮しなければならない。

したがって、今後浄化槽汚泥等の量の増加は見込めず、既存の2許可業者のみによって、その適切な収集及び運搬ができることを理由とした本件不許可処分には、事実誤認に基づく不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において違法がある。

(市長)

アクアセンターにおける本市のし尿及び浄化槽汚泥等の処理量は、平成15年の18,387.59キロリットルをピークにして、その後緩やかな下降線を辿っており平成30年度は13,524.40キロリットルとピークからは約4,800キロリットル以上減少している。

通常、戸建て住宅に設置されている浄化槽は1.5又は2立方メートルの容量が大半であるので、現時点において、処理能力に多くの余剰が存在していると考える。また、市の人口増加のうち浄化槽設置世帯が占める割合からすれば本市における現在の処理容量によって賄うことが可能であり、現在の処理容量を増加させるべき必要性は見いだせない。

したがって、今後、香芝市内において浄化槽汚泥等の量が増加するとして、本件不許可処分の前提となっている一般廃棄物処理計画には合理性がないとする審査請求人の主張に理由はない。

(2) - 2 既存の許可業者は香芝市内の浄化槽汚泥等を適切に収集及び運搬しているかどうか。

(審査請求人)

まず、既存の許可業者は、ここ数年来、その収集した浄化槽汚泥等を、公道上や公共施設の駐車場で、大型車両に違法ともいえる積替えをしており、住民は、再三にわたる苦情に対して何らかの措置も講じなかった香芝市に対して、是正措置を行うよう請願書を提出した。これに対して市長は適切な対応を行うことを約束したが、未だに公道上の積替え作業を行っており、何ら改善されていない。市長は、私有地に積替え作業地を設けているとしているが、既存の許可業者は現在においても穴虫地区等の公道上で積替え作業を行っている。

また、既存の許可業者は、隣接の大和高田市で収集したし尿等を香芝市の中継地に越境搬入しており、委託及び許可条件に明らかに違反している。

したがって、既存の2許可業者が浄化槽汚泥等を適切に収集及び運搬していることを理由とした本件不許可処分には、事実誤認に基づく不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において違法がある。

(市長)

まず、公道上の積替え作業については、請願書の提出を受け、翌月には問題提起のあった関屋北地域の2カ所とJR五位堂駅前での積替えを行わないように指示したところである。また、許可業者においても平成30年8月に問題提起のあった場所の近隣の私有地に積替え作業地を設けている。

次に、越境搬入については、平成30年8月に許可業者代表理事から報告書の提出があった。それにより、越境搬入の回数や搬入量について、また、香芝市に越境搬入した量と同量のし尿等を大和高田市の中継地に搬入した（いわゆる相殺行為）との報告を受けている。その後、新たな越境搬入の情報が寄せられないか静観していたが新たな情報は寄せられていない。

なお、越境搬入行為に対しては行政処分を行わず、嚴重注意の意味も込めた文書による行政指導を行った。

以上のように、審査請求人の主張する既存の許可業者による積替え作業については順次改善されており、越境搬入問題は行政指導したことにより解決している。

- (2) - 3 既存の2許可業者のみで香芝市内における浄化槽汚泥等を的確に、かつ継続して収集運搬することができるかどうか。

(審査請求人)

何らかの理由で既存の2許可業者が業務停止等の処分を受けた場合は、許可業者が1業者のみとなり、市民生活に与える影響の大きさは甚大である。一般廃棄物処理計画においても2業者が必要とされており、市民サービスの向上を目指すのであれば、そういった状況（1業者が欠けた場合）への対応を担保する必要がある。そのためには、需給バランスを崩すような複数台数の許可を与えるのではなく、2トンバキューム車1台分の許可を与えれば香芝市にとって危機管理への対応が担保できるのであるし、当然そのようにすべきである。

したがって、本件不許可処分は、このような危機管理への対応が何らなされていない不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において違法がある。

(市長)

許可業者において事業の停止処分や許可の取消処分があった場合は、新規許可を与えるなど、その状況に応じ適切な対応を行う。

したがって、本件不許可処分は危機管理へ対応がなされていない不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において違法があるとする審査請求人の主張に理由はない。

#### 第4 当審査会の判断

1 審査請求人は、浄化槽汚泥等の収集及び運搬業は事業者間の自由競争に委ねられているから、自由競争を否定する本件不許可処分は違法であると主張する。

しかしながら、審査請求人の主張は採用することができない。その理由は、次の

とおりである。

まず、浄化槽汚泥等を含む一般廃棄物を収集し、運搬する事業は、その性質上、住民の生活に必要な公共性の高い事業であり、その遂行に支障が生じた場合には、市町村の区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、ひいては市町村の住民の健康や生活環境に重大な被害や影響が及ぶ危険があることから、廃棄物処理法は、その規定の全趣旨から、市町村長に対し、事業者に許可を与えてこれらを行わせる場合には、一般廃棄物の発生量に応じた需給状況の下、事業者による事業の継続性及び安定性を確保し、許可業者の濫立等によって事業の適正な運営が害されることのないよう需給調整することを求めていると解することができ、一般廃棄物の収集及び運搬業を事業者間の自由競争に委ねている趣旨と解することはできない。

また、最高裁判所平成23年（行ヒ）第332号同26年1月28日第三小法廷判決（民集第68巻1号49頁）も「市町村が市町村以外の者に許可を与えて事業を行わせる場合においても、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込みに基づいてこれを適正に処理する実施主体等を定める一般廃棄物処理計画に適合すること等の許可要件に関する市町村長の判断を通じて、許可業者の濫立等によって事業の適正な運営が害されることのないよう、一般廃棄物処理業の需給状況の調整が図られる仕組みが設けられているものといえる。そして、許可業者が収集運搬又は処分を行うことができる区域は当該市町村又はその一部の区域（廃棄物処理法7条11項）に限定されていることは、これらの区域を対象として上記の需給状況の調整が図られることが予定されていることを示すものといえる。」、「また、市町村長が一般廃棄物の処理業の許可を与え得るのは、市町村による一般廃棄物の処理が困難である場合に限られており、これは、一般廃棄物の処理が本来的には市町村がその責任において自ら実施すべき事業であるため、その処理能力の限界等のために市町村以外の者に行わせる必要がある場合に初めてその事業の許可を与え得るとされているものであると解されること、上記のとおり一定の区域内の一般廃棄物の発生量に応じた需



給状況の下における適正な処理が求められること等からすれば、廃棄物処理法において、一般廃棄物処理業は、専ら自由競争に委ねられるべき性格の事業とは位置づけられていないものといえる。」と判示している。

なお、審査請求人は浄化槽汚泥等の収集及び運搬業が自由競争に委ねられているとする根拠として浄化槽法の規定を挙げる。しかしながら、浄化槽法が規律する業は浄化槽の清掃業であって、浄化槽汚泥等の収集及び運搬業ではない。

2 審査請求人は、香芝市においては、今後、人口増等により浄化槽汚泥等の増加が予想されることから、浄化槽汚泥等が増加せず、既存の2許可業者のみによって浄化槽汚泥等を適切に収集運搬できるとする一般廃棄物処理計画には合理性がなく、したがって事実誤認に基づく不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において本件不許可処分には違法があると主張する。

しかしながら、審査請求人の主張は、単に、香芝市内における浄化槽汚泥等が、将来、増加し、既存の2許可業者のみでは適切に収集及び運搬ができなくなると予測するものであり、一般廃棄物処理計画が策定された当時又は本件不許可処分時において、既存の2許可業者に加えて新たな事業者に対する許可をするのでなければ、既に又は近い将来において、香芝市内において引き出される浄化槽汚泥等を適切に処理することができない状況であったとして本件処分の違法又は不当を主張するものではないので、これを採用することはできない。

3 審査請求人は、既存の許可業者は、その収集した浄化槽汚泥等を公道上や公共施設の駐車場で積替え、また香芝市に隣接する大和高田市内で収集したし尿等を香芝市の中継地に越境搬入しているから、既存の2許可業者が浄化槽汚泥等を適切に収集及び運搬していることを理由とした本件不許可処分には、事実誤認に基づく不合理な一般廃棄物処理計画を前提としている点において違法があると主張する。

しかしながら、一般廃棄物処理計画の策定時において、既存の2許可業者が浄化槽汚泥等を適切に収集及び運搬しているかどうかの判断は市長の合理的な裁量に委

ねられており、その判断が社会通念に照らして著しく不合理であるとみざるを得ない場合を除き、違法又は不当とすることはできない。

これを本件についてみると、市長の判断に著しく不合理な点があるとはいえ、したがって本件不許可処分を違法又は不当とすることはできない。

4 審査請求人は、一般廃棄物処理計画においては、香芝市内における浄化槽汚泥等を的確に、かつ継続して収集及び運搬するには2業者が必要とされているから、何らかの理由で既存の許可業者が業務停止等の処分を受けた場合には、市民生活に与える影響の大きさは甚大であり、したがって本件不許可処分は危機管理の点において違法であると主張する。

しかしながら、そのような事態に備えてあらかじめ3業者に許可を与えておくか、他の市町村等との間で協力協定等を締結しておくか、あるいは許可業者の処理能力が不足した時点で新たに処理業者を募集するかの判断は市長の合理的な裁量に委ねられており、その判断が社会通念に照らして著しく不合理であるとみざるを得ない場合を除き、違法又は不当とすることはできない。

これを本件についてみると、市長の判断に著しく不合理な点があるとはいえ、したがって本件不許可処分を違法又は不当とすることはできない。

以上のとおりであるから、当審査会は審査会の結論のとおり答申する。

香芝市行政不服審査会

会長 金谷 重樹

委員 下村 敏博

委員 赤宗 桂一