

第3回岡山市一般廃棄物処理業等合理化専門委員会会議概要

1 日 時 平成15年9月3日(水) 午前9時～午前11時55分

2 場 所 岡山市役所 本庁舎3階 第3会議室

3 出席者

委員：奥田委員、兼松委員、蜂谷委員、平松委員、福田委員、横田委員
環境整備協会：八田代表理事、平井専務理事、流郷常務理事、岡本業務部長
岡山市：井口助役、小林環境局長、井上下水道局長、守屋環境事業部長、河内経営総務部長、渡辺建設部長、渡辺事業管理課長、成石事業管理課主幹、三宅事業管理課長補佐、小寺総務法制課員、その他関係部局職員
事務局：崎環境総務課長、多田環境総務課長代理、岩本環境総務課主事

4 傍聴者 3人

5 会議の概要

(1) 開 会

奥田委員長から、会議を公開とすること及び傍聴を許可することについて提案があり、了承され、傍聴者入室。

(2) 説明及び質疑の内容

議題 包括外部監査の指摘事項に関する関係者の意見聴取

冒頭、関係者として出席した協同組合岡山市環境整備協会の八田代表理事、平井専務理事、流郷常務理事、岡本業務部長の紹介がなされた後、委員長から、意見陳述にあたり、特に重点的に説明していただきたい事項として、3点(補償・代替業務についての協会の考え方について、協会の内部留保金について、どのような企業努力がなされているかについて)提示され、協会の説明に移った。まず、代表理事から意見の項目について説明がなされ、その後、概略、次のとおりの説明がなされた。

環境整備協会の意見陳述

【一般廃棄物処理業者の歴史的経緯】

常務理事：岡山市では業者に許可を与えて直営の業務を補完するという体制によってし尿

処理がなされてきた。大切な市の固有事務を代行するものであるから業者の経営の安定が強く求められている。直営と各業者の受け持ち区域が定められ責任を持って収集する体制が確立した。昭和40年に相互扶助による経済的地位の向上とし尿の適正処理を目指して環境整備協会が設立された。

【外部監査の方法について】

代表理事： 外部監査人の権限である財務監査の一線を越えて行政監査が行われている。合特法に関連する通知通達類にほとんど触れられておらず合規性の観点からの監査が担保されていない。このことから、監査人は地方行政実務に通暁し優れた識見を保持しているとは思われない。監査証拠が量的にも質的にも欠如している。27年間という監査対象期間を設定しているが十分な証明ができる監査期間といえるかどうか、また関係人である協会や業者に対する聴き取り調査や資料の提供要請が全くなされておらず監査姿勢に客観性があるといえるのか。監査報告書は完全性、秩序性、明瞭性が備わっていないが、そのような監査文になっておらず問題提起のように論じられている。報告書54頁の岡山市の見解は協会になんら連絡もなく突然政策転換しているように読めるが、もし政策転換したのであればその時点で厚生省通知にもあるように市町村は一般廃棄物処理業者と協議しなければならないはずであるが、そのような事実はない。これは監査人が誘導したのではないかと考えられ、監査人は本来明確に区別すべき監査結果と自己の意見を混同させていると思われる。

【外部監査内容に対する反論】

代表理事： 1. 監査人は、合理化事業計画が策定できていない点、支援の基準がない点、を指摘して代替業務の提供は必要性がなかったという点で合法性が疑われるとまで述べているが、これは合特法の立法趣旨や合特法が果たしてきた役割を無視するものであって、公正さや客観性に欠ける。第一に、監査人は合特法によってはじめて代替業務が認められたと考えているがこれは誤解であり、合特法制定前から代替業務の提供やその他の補償措置がとられた事例は多々存在したのであり、合特法はもともとあった損失補償を追認したものであると考えており、全く見解を異にする。第二に、合理化事業計画が策定されなければ代替業務はできないという前提も誤りであり、合特法3条は「計画を定め知事の承認を受けることができる」となっており策定が義務づけられているわけではない。ほとんどの市町村が岡山市と同様に合特法の趣旨を尊重して実施してきたのであり、計画を策定できていないことをもって「合法性が疑われる」とまで述べるのはあまりにも乱暴な議論であり、合特法の解釈を誤っているし、全国の実態を無視している。

2. 監査人は静岡の裁判例を引用している。静岡地裁は「合特法は、し尿処理業者の財産上の損害の補償を目指して制定されたものではないといわざるを得ない」と述べているが、その前段で「静岡市が補償等の措置を講じ、交付金制度を採用していることなどは実質的に合特法の趣旨に沿った政策と評価することもできないではない」と述べている。要するに静岡市は従前からすでに補償とか対策をやっているものであり、静岡市は一貫して合特法の趣旨に沿った政策を行ってきたとあってよい。監査人は本件判決が確定した結果、代替業務が減収補償のためのものではなく転業支援のための業務であることが明らかになったと述べているが、本判決を全体として読んだときそのように断定的に解釈するのは困難である。
3. 合特法に関する厚生省や環境省の通知や指導が多数出されてきているが、その中で、し尿の海洋投入規制について合特法による対策を講じるように指導されており、これは明らかに損失補償の実態を有しているといえる。このような通知等の引用が監査報告書には少なすぎ、監査人は、これらの通知等を熟知して結果と意見をまとめたとは考えられない。
4. 合特法は浄化槽汚泥も対象としているが、これについてコメントがなされていない。
5. 代替業務の定義について。許可業者はそれぞれが担当する区域内において、し尿を適正に処理する責任を担っており、そのためには業者の経営が安定することが大切であり、市は許可の重要な要件としている。合特法も、下水道化によって業務が縮小し、業者の収益が減少して経営が不安定となり、適切な処理に支障が起こらないようにすることを目的として、資金面も含めて支援措置を講ずることとしている。私たちは、金銭による補償ではなく、市が必要とされる業務を提供して経営の安定を支援されるよう求めてきており、これを私たちは代替業務と称しているものであって、合特法の趣旨に沿っているものである。私たちは、当初より「合特法の趣旨を尊重し」市当局と協議し、双方確認してきた。

固液分離業務は代替業務ではない。浄化槽汚泥処理について市の処理施設の能力不足を補うものとして実施してるものであり、当初より代替業務として確認してない。

中継輸送業務についても代替業務ではない。海上投棄の禁止に伴い、市の汚泥処理施設に投入することになったが、道路交通の事情により収集運搬が困難になったため、市は貯留槽を設置して中継輸送によって搬入することになった。そういういきさつがある。

上記のと の業務を執行するには多大の投資が必要であり、また個々の業者では運用が不可能であり、協会が共同受注業務として設備を整え執行してきたものである。これらの業務を代替業務から除外すれば、協会の受託業務量は監査人が指摘する過大なものとはならない。その他の業務についても、個々の業者では対応が困難なものを協会が執行したものである。監査報告では、業務の内容、経緯等についての調査が不十分である。

- 6．固液分離業務の経緯について。固液分離業務は、八田武志の発案により開始されたものであり、昭和50年当時、急激な浄化槽汚泥の増加により、市の処理施設の能力を大幅に上回って、オーバー投入による不法投棄の問題が生じ、これを克服するために市より当協会に業務の依頼があった。これを受け、高屋に協会が施設を整備したが、議会と地元住民の反対により現在の当新田に移った。このような経緯から当新田は高屋と同じ設計になっており、協会のノウハウが入っている。また、施設整備のコスト比較をしても、当新田は一宮の約十分の一以下である。このように協会は市に対して多大な貢献をしている。また、移動脱水車は収集運搬車と定義されており、バキュームカーと同じである。ということは、管内の業者の同意がなければ運営できないということだ。
- 7．過大な留保金があるのではないかという指摘について。当協会は代替業務により多大な利益を蓄積したわけではない。結果報告書では、代替業務の受託金額は40億円弱、協会の純資産は約25億円と記載されている。仮に税引き前利益の利益率が10%でということであれば、仮に代替業務が40億円出ていたら4億円。現実的ではないが利益率20%と仮定しても8億円。市の協同組合だったら実効税率が30%。ということは7割が残るわけで、そうすると、税引き後の利益は単純に4億円に0.7を掛ければ2億8,000万円となる。利益率20%としても、5億円。この数字と25億円を比べていただきたい。20%としても5分の1。10%とすれば10分の1。これは単純な掛け算でわかる。代替業務で過大な蓄積をしている、内部留保をしているというのは、意図をもって指摘しているとしか考えられない。
- 8．協会への代替業務を打ち切った経緯について。昭和55年に、区域調整を前提として協会が代替業務を受けて運命共同体でやっていくという確認書を交わした。その後、平成5年に市から無許可車両を動かしている業者があり、区域調整をお願いしたいという通知があり、収集件数の実態調査をしたが、平成8年2月23日に「営業区域の調整は協会の一致した協力が不可欠である」との実質的な拒否回答があった。当初は、市長も助役も区域調整をやりましょうといいながら、業者間の利害の問題もあり、市は区域調整を明らかに放棄した。区域調整をしないと、協会で代替業務を受けるのは論理的におかしくなるから、下水道により著しい影響を受けている業者に切り替えていかざるを得ない。そこで、平成10年3月30日に正式に協会と市との間で確認書を交わしている。
- 9．代替業務を受託した業者について。A社のし尿処理量は昭和51年と平成13年を比較すると5分の1に減少しており、これを著しい影響がなかったというのはどういうことなのか理解できない。各業者の売り上げ構成をみると、1割未満とか1割程度がし尿処理業務であり、9割以上はし尿処理業務以外の分野。このような業者の全体の財務諸表とか売り上げの損益計算書を見て、本当に有意な結果が得られるのかどうか。損失補償という観点からしても、それが意味することが理解できない。

【代替業務と協定書の締結状況その他】

代表理事：協定書については、平成15年6月現在、岡山県では下水道の計画等が実施されている62市町村の中で、47市町村が協定書を締結して、代替業務等を提供している。また、鳥取においては、37市町村の中32が締結されている。こういう実態を見たときに、監査人が主張するように、補償という意味合いが全くないというような話が通用するのだろうか。これは全国規模でもう少し検証しても同じような結果だと思っている。今回の監査については非常に不公平感がある。監査報告するのであれば、関係人を呼んで十分聞く態度があつてこそ、本来こういう公表をして市民の皆さんに見ていただくというのが基本だと思う。

環境整備協会の意見陳述に対する質疑応答

【代替業務についての協会の考え方】

委員：技術革新の時代だから、技術的な進歩についていくことが大切であると言われていが、そういう観点から、代替業務の意義について、協会の考え方は。

代表理事：私はこのように代替業務をいただいて、金銭上の問題ではなくて技術的な飛躍は相当できたと思っている。下水道等の管理等をすることによって、単なるくみ取り業者からそういう分野で技術的な発展をするチャンスを与えていただいている。これは非常に大きいことだと思う。そういうことは金銭でははかれない。職員もそういうふうに教育できるし、近代的な業務に転換できる。金銭ではかるとこれはなかなか出ないが、非常に多大な恩恵を受けていると思っている。

廃棄物というのは市場経済では説明できない外部不経済の問題であり、自己責任がとれない大多数の人々が排出する一般廃棄物については、市町村の責務で処理しているので不法投棄などの問題が少ない。許可業者は市町村に代わりこれを安定的に処理する責務があり、下水道の影響で業務が減少していった場合、業者が安定的に業務を遂行できるようにするために、いわゆる損失補償というものがある。だから、それを一方的に経済の原則だけで考えていくというのは、この種の問題については不適切だと思っている。外部監査人には、そのような思想が見られないと思う。

委員：環境とか安全の問題については、自己責任を果たせない人、また弱者に対する救済とか、そういうものがあると思う。けども、やっぱり技術革新に対応するための技術的な頑張りをそれぞれやっていただかなければならない。

代表理事：協会内部でも近代化するために、少なくとも社会の平均値より上のような運営をやっていくという努力はしていただいております、少なくとも当協会に関する大部分の業者はそういうことができている。非常に効率よくなっている。それが

結局この報告書ではあだになっているというようにしか理解できない。一生懸命努力したことを評価せずに、逆に利益が出ているからいいじゃないかという発想だと思う。本質的なことを見誤っているのではないか。できるだけ近代化し、生産性を高めていくことは我々の責務であり、できるだけ、技術とか社会の状況に適応していくというのは当たり前のことであり、我々も取り組まないといけない。しかし、取り組んだ結果を評価していただく姿勢が必要ではないか。

【固液分離業務について】

委員：固液分離業務について、「浄化槽の清浄方法」「し尿浄化槽の処理方法」「有機肥料の製造方法」の特許及び特許出願とあるが、そういう特許をお持ちになっているのか。

代表理事：発明者は八田武志、有機肥料は別な人だが、そうなっていると思う。協会です出したものは一つもない。固液分離業務の趣旨は、当時、協会は運命共同体であり、区域調整をするということで協会へ代替業務を集約してみんなでやっぺいこうという姿勢だった。昭和55年。その延長線上でやっているのだから、本当は個人の会社がやればいいのだが、協会全体の利益ということ考えたので、協会に使わせるということになった。

委員：代替業務の金額には特許料は入っているのか。

代表理事：入っていない。

【代替業務の受託総額について】

委員：協会は、昭和54年から平成10年まで約40億円の代替業務を受託しているとなっているが、この数字は問題ないのか。

代表理事：それは監査人が一方的に主張する分、我々はそれを認めたわけではない。

委員：この外部監査から出てくるのは、協会さんが少しもうけすぎではないかと。それについての考え方は。

代表理事：代替業務でもうけすぎているとすればこれは当然問題があるが、協会の資産は、代替業務により蓄積したものではない。株式会社の存在意義は社会における取引コストとコミュニケーションコストの低減にある。民間会社が効率性を重んじてできるだけ利潤を出していくというのは当たり前の話であり、いくらもうけてもかまわないと思う。

常務理事：協会はいろいろな事業をやっており、代替業務以外のほかの業務で我々はそれなりに収益をあげている。代替業務でもうけるだけもうけようという考えは全くない。

委員：協会のほかの業務とは、どんなものがあるのか。

代表理事：環境アセスメントや水質検査など、いろいろなものをやっている。

委員：代替業務の受託金額について、協会の見解は40億円ではないということだが、

いくらくらいと計算しているのか。

代表理事：おおざっぱに言えば、固液分離業務と中継輸送業務を引いていただいたら出ると思う。

【合特法の解釈に関する見解の相違について】

委員：合特法の趣旨に関する解釈が、協会と外部監査人との間で違うという説明をされていたが、市当局と協会との間では見解は一致しているのか。

代表理事：一致していたと考えていたが、監査報告書の54頁に書いてある岡山市の見解をみると静岡の判決が出て理解が変わったと書いてあるが、その後段部分はまた別個の感覚で書いてある。現在の市の説明も違っていると思う。だから、文書的前提を撤回されるなら一致しているし、監査人が言われるままであれば一致していないと思う。

【監査の方法について】

委員：今日の説明だと協会の見解は正論のように思えるが、そうすると監査人が40億円の受託業務で相当の利益を蓄積していると言っているのは違うということか。

代表理事：全く違う。

委員：なぜ違うと言い切れるのか。

代表理事：証拠立てて論説していない。資料提出も一切求められず、関係人を呼ぶことができるにも関わらず、全く呼んでもらえていない。呼んでいただいていたら反論する。

委員：もし一方的な考え方で監査人が結論を出されたのであれば問題だが。要は、市が提出された決算書類とか、そういうものからの推測ということか。

代表理事：そう思う。発言のチャンスも反論のチャンスも与えられずに一方的に公表されるということに怒りを覚えている。

【協会の資産構成について】

委員：協会の全体の資産の中で、40億円の代替業務による利益はいくらです、といった面での反論はないか。協会の会計資料は提出してもらえるのか。

代表理事：一般の市民の方にきちんと説明しなければいけないという思いで説明しており、代替業務とか補償の問題についてはいくらでも説明する。これは我々の責務だ。しかし、協会の会計資料はなぜ必要なのか。外部監査の論点は、代替業務でいくらの利益を蓄積しているかということ。これは説明しないといけないと思っている。

委員長が、協会の意見聴取を終了し、休憩をはさんで今後の日程や論点整理を委員会内部で協議することを宣言して休憩に入った。これを受けて協会は退席した。

議題 その他

休憩後、委員会内部で論点を整理し、後日、市及び協会に対して意見・反論を求めることを予定しつつ、審議を継続した。論点の主要なものとして以下のような項目が出された。

協会内部の留保金のうち代替業務による利益額はいくらなのか、表などにして明らかにしてもらう必要があること

合特法の趣旨を補償と考えるのか、転業支援と考えるのか、という基本的解釈が論点であること

もうかっている企業もそうでない企業も同じように、1台減車したら同じように補償する必要があるのかどうか

固液分離業務と中継輸送業務が代替業務かどうか

この後、次回の現地視察の日程について事務局から説明があり、閉会。