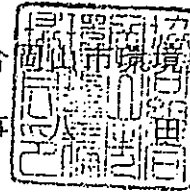


平成15年 6月10日

岡山市長 萩原誠司 様

岡山市議会議員 垣下文正 様

協同組合 岡山市環境整備協会
代表理事 富



平成14年度 包括外部監査の結果報告書
(岡山市下水道局, 環境局及び財政局) に対する意見

1. はじめに

岡山市は平成15年3月, 包括外部監査人による標記の「平成14年度包括外部監査の結果報告書」と題する文書を公表した。本報告書のうち, 第5章の合理化措置法問題と第6章11のし尿処理業者への業務委託契約の問題点の項の内容は, 当協同組合や当協同組合に加入する組合員の事業に直接関連する問題であるが, 本報告書には, 監査の方法, 内容及び結果につき, 重大な問題や疑点があるので, 以下その要旨を述べる。

尚, 本意見は当協同組合の理事会で討議して慎重に検討を重ね, さらに外部の法律専門家にも調査, 検討してもらった上, まとめたものであることを付言する。

2. 監査の方法についての問題点

第1は, 監査対象期間の問題である。

監査人は監査の対象を平成13年度下水道事業に係る財務及び事業管理とし, 監査対象期間は対象部局として選んだ下水道局関係は直近の1年間, 財政局(入札)関係は直近の9か月間としながら, 環境局関係に限っては27年間(昭和51年4月から平成14年12月31日まで)という長期の期間を設定した。そもそも27年前という四半世紀前の財務や事業の監査が可能かどうかということやその必要性

の問題がある。また、下水道局関係や財政局関係の監査対象期間を1年間（ないし9か月間）としながら、環境局関係のみ27年間とした理由については一切説明がなく、監査の手法としては極めて不自然であり不合理である。

第2は、前記のとおり環境局関係については27年間の長期間の財務や事業管理の監査を行ったというのであるが、当協同組合や当協同組合に加入している業者側に聴き取り調査の実施や資料提供等は一切求めなかったことである。

「下水道の整備」と「し尿処理、浄化槽の汚泥処理等の清掃業務」とが表裏一体の密接不可分の関係にあることはいうまでもないが、報告書は岡山市が保管する文書その他の資料、市の担当者からの説明のみによって作成され、業者側が保管する文書その他の資料や業者側からの聞き取り調査が実施されていないため、事実の把握が間違っていたり、あるいは不完全であるなど、後述するように代替業務に関する記述その他に正確性や客観性に欠ける部分がある。

第3は、合理化措置法（昭和50年5月23日制定の「下水道整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法」の略称）につき監査人は触れているが、監査人の解釈は合理化措置法が制定された背景や同法に関連して制定された政令や省令さらには同法の解釈や運用の基準である通達や通知の内容と明らかに矛盾するものであって、独自の解釈といわなければならない。

3. 代替業務について

報告書では、岡山市がし尿処理業者に提供してきた代替業務について論じ、代替業務の提供に問題があるとの基調となっているが、そもそも代替業務とは何かという定義には触れず、代替業務の内容についても具体的な説明をしていない。代替業務の法的意味とか、代替業務委託の法的根拠とか、代替業務委託の要件について触れているのみである。

このように代替業務に関する定義や代替業務の具体的な説明をしないまま、①平成13年度において、岡山市は代替業務分として、し尿処理業者4社に合計6億2

100万円を支払った（報告書32頁），②昭和54年から平成10年までの20年間にK協会が39億3398万円も代替業務の提供を受けている（46頁），③代替業務の委託を受けたK協会が驚異的な利益をあげていることを考えると，岡山市が行ってきた代替業務の委託は，受託企業にかなりの利益を与えていると言い得る（34頁），などと述べているのである。

代替業務の定義が明らかでないまま、そして代替業務の内容を具体的に特定することのないまま、代替業務の金額の多寡を論じても意味がない。

上記金額からすると監査人は業者が受託した業務のうちおよそ代替業務とはいえない固液分離業務（脱水車を使用して浄化槽に蓄積した浄化槽汚泥の脱水をして個体と液体に分離する）や，し尿中継輸送の業務まで代替業務として金額を算定しており，代替業務の正確な理解を欠いたまま代替業務を論じているため，代替業務が実体以上に大きく誇張して捉えられる結果となっている。

因みに、K協会のばあい代替業務に当らない前記の固液分離業務、し尿中継輸送等による売上分を除いて20年間の代替業務による売上分を累計すると報告書が述べている金額の約25%にとどまる。本件については、今後さらに十分な検証が必要である。

また、報告書では受託した代替業務によってK協会は過大な利益をあげ過大な資産の形成をしていると述べているが（47頁から48頁）、K協会の事業の利益構成を検討せず、しかも代替業務について誤った判断を前提に論じているものであって、根拠を欠く予断に基づく意見である。

4. 合理化措置法に関する監査人の意見に対する反論

報告書では、「岡山市は代替業務を委託するにつき、合理化措置法が要求する合理化事業計画を策定し、岡山県知事の承認を求めているかであるが、これは全くできていない」（45頁）、「し尿処理業者が受ける影響に対する見通しもないし、また予防的な支援の基準もない」（51頁）などとあり、岡山市がこれまで行って

きた下水道行政等に対して厳しい批判をしている。

そして、さらに「岡山市が20年間にわたってしてきた代替業務の提供は、必要性が無かったという点で合法性が疑われる」（52頁）とまで述べている。

しかし、代替業務の提供は合理化措置法によって初めてそれが認められたものと言うべきではなく、それ以前からあったものである。

し尿等一般廃棄物処理業務が市町村の固有の事務であり公益性の高い事務であること、

したがって許可（ないし委託）を受けて私人がし尿等の処理業務を行うばあい市町村に代行して行うのであって市町村自らが処理したと同様の効果を確保しなければならないこと、

私人である業者はその業務を適正に遂行していくためには多額の人的・物的投資をしなければならないこと、

以上述べた業務の特殊性により、下水道の整備等により著しい影響を受けることとなるばあいは、公平の原則からまた行政担保責任の法理から代替業務の提供が論じられ、実行されてきたものである。

もとより、市町村が下水道の整備等を計画し実行しようとするばあい、合理化措置法が規定する合理化事業計画を予め定め、都道府県知事の承認を求めることが望ましいといえるとしても、合理化措置法の規定する合理化事業計画を定めなければ下水道の整備等を実施すべきでないとは無論いえない。

合理化措置法制定後これまでの間に、合理化措置法による合理化事業計画の承認を得て、下水道の整備等を行ってきた市町村は、当協同組合の調査では未だ全国で20数例あるのみで殆どの市町村は岡山市と同様「合理化措置法の趣旨を尊重して」下水道の整備を行ってきているのであって、合理化措置法が規定する合理化事業計画を策定していないことをもって、「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」と述べるのは、あまりにも乱暴な議論であって、合理化措置法の解釈を誤っているばかりか、全国の圧倒的な市町村が岡山市と同様の方式で

行ってきた下水道の整備とそれに伴い影響を受けるし尿等一般廃棄物処理業者に対しての措置の実態を無視するものである。

なお、報告書では合理化措置法の解釈に関連して静岡地裁判決（平成9年9月26日）の一部を引用しているが、同事件は静岡市内のし尿処理業者が、下水道の整備等により需要家が減少したことを理由に静岡市に対し、過去及び将来において被るであろう損失として、4億5300万円の補償金の請求をしたという特殊な事案である。

業者は静岡市に対し合理化措置法を根拠に損失補償の請求をしたのに対し、静岡地裁は「合理化措置法は・・・業務の縮小をせざるを得なかったために既に発生した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、その前段においては「被告（静岡市）が、合理化措置法施行以前から下水道の整備等による業務の縮小又は廃止を余儀なくされる一般廃棄物処理業等を行う者に対し、（略）業務縮小に伴い余剰を来すことになる車両等の設備の買収や従業員の対策、業務の転業、廃止に伴う設備買収や従業員の就職等の対策及び補償等について当該業者と対応協議し、車両等の設備の買収、従業員対策、補償等の措置を講じていること、交付金制度を採用していることなどは、実質的に合理化措置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く・・・関係業者の足並みが揃わないという実情のもとでは、合理化事業計画の策定に至らないことにもそれなりに理由があるといわざるを得ない」ともいっているのであって、合理化措置法について明確な一義的解釈をしたわけではない。

監査人は本件判決が確定した結果、「代替業務がし尿処理業者の減収を補償するものではなく、し尿処理業者の「救済のための業務」あるいは「転業支援のための業務」であることが明らかになった」（36頁）と述べているが、監査人が述べていることが必ずしも明瞭でないことは措くとしても、上記判決はその全体を読んだときそのように断定的に解釈することは困難である。

以上