

第9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16年1月22日(木) 午前9時30分～午前11時5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：奥田節夫委員長、真鍋恵美副委員長、兼松久和委員、蜂谷弘美委員、
平松掟委員、福田好子委員、横田康子委員
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、住宅環境事業部次長、白神下水道経営総務部次長、古田次長、三垣次長、渡辺事業管理課長、成石事業管理課調整主幹、三宅事業管理課長補佐、小寺総務法制課員、その他関係職員
- 4 事務局 保崎環境総務課長、多田環境総務課長代理、岩本環境総務課主事
- 5 傍聴者 8人
- 6 会議の概要

(1) 開 会

冒頭、奥田委員長から傍聴者の傍聴許可について提案がなされ、了承され、傍聴者が入室し、議事に入る。

(2) 議 事

1. 「1台当たりの減車支援額の算定」に関する当局の補足説明

来年度以降の合理化事業に関して委員会の提言をとりまとめるのに先立ち、各委員から質問の多かった支援額の算定根拠について、委員長が当局の補足説明を求めた。

岡山市当局から、「1台当たりの減車支援額の算定」(資料)に基づいて、概略、次のとおりの補足説明がなされた。

1 支援額算定の目的等について

- (1) **合理化事業計画策定の趣旨** 下水道の整備によりし尿処理業者が影響を受けて経営が不安定になることで岡山市のし尿収集体制に支障が出る。市は直営のし尿収集を拡大することもできるが、許可による場合よりもコストが高つく。そこで、合

理化事業計画を策定し、し尿処理業者が規模を縮小させ、転業を図りながら、適正な収集体制が確保できる施策を実施すること有効である。

- (2) **なぜ代替業務による支援か** し尿処理業者は、代替業務を通して知識、技術、経験等を積み事業転換を図ることができる。また、金銭による支援ではなく代替業務による支援としたのは、新たな支出を伴わないため、市民負担を回避できるというメリットもある。こう考えて代替業務を提供することとしたが、合特法には、し尿処理業者の転業を支援するための基準は定められておらず、各自治体の判断に任されている。1台当たりの転業支援の適当な基準がないため、営業補償の考え方を参考とすることとした。したがって、実際に営業補償を実施するわけではない。

2 支援額算定手法としての営業補償の考え方について

- (1) **営業補償とは** 公共事業の施行による土地等の取得または土地等の使用に伴い、通常生ずる営業上の損失を補償しようとするもので、想定される損失補償を見積もり、損失項目を積み重ねることにより補償額を確定する。
- (2) **営業補償で対象とする損失** 公共事業の施行により通常生ずる損失補償。「営業廃止の補償」、「営業休止の補償」、「営業規模縮小の補償」の3類型あるが、今回最も妥当なのは「営業廃止の補償」、つまり「公共事業の施行で営業活動が不可能になる場合の補償」であるので、これを参考とする。

3 1台当たり減車支援額算定の適用基準等について

- (1) **適用基準** 国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準（平成13年1月6日国土交通省訓令第76号）（以下「補償基準」という。）を補償項目についての考え方の根拠とし、その運用方針を積算の参考とする。補償基準第47条が「営業廃止の補償」を定めている。
- (2) **なぜ国土交通省の補償基準を使うのか** 下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業（し尿処理業）に係る補償については特に準拠すべき補償基準がないので、「公共事業の施行による損失」という観点から、この考え方を参考とした。
- (3) **営業補償額算定の該当基準** 岡山市のし尿の収集・運搬については、直営と許可業者で区域割りを行い、許可業者は許可区域において事実上独占的に営業ができ、また台数を限定（現在46台）して許可している。また、各社1台ごとの収集区域も通常定められた中で業務が行われている現状から、1台ごとに営業権があると想定した。岡山市が下水道整備を推進すること（公共事業の施行）によって、1台当たりの収集業務が縮小され営業を継続することが不可能となる。これは、営業廃止の補償に該当すると考えることができる。

4 各補償項目について

- 1 **営業権に相当する補償** 営業権とはどういうものかということ、行政庁の免許に基づき他に独占して利益を得る場合と商法上の「暖簾」とがあり、企業の持つ営業上の収益力が他の業種の平均的な収益力に比較して超過している場合、その超過している部分（超過利潤）を生む原因となっている一種の無体財産権のことをいう。し

尿処理業の場合、前述したように独占的分野が保持されており、この「将来の超過収益力を資本化した価値」を営業権と評価できるという考え方である。し尿処理業は、その営業権の取引価格が特に定められていないため、補償基準に準じた方法で、「将来生むと期待される超過収益の現在価値の総和を求める」もので、この計算式の考え方は資料の7ページ目に示している。

- 2 **器具・備品等の売却損の補償** バキュームカーの現在価格から売却価格を引いた額が通常の損失額であるという考え方で、今回は、95%減価償却した残りの5%を補償するという考え方をとり、5%分の31万3,000円となった。
- 3 **従業員の解雇予告手当に相当する補償** 業者規模も相違し、減車により事業転換するに当たって従業員の調整がつかず、解雇予告期間の猶予がない場合を想定してこの項目を上げている。
- 4 **転業に必要とする期間の収益相当額の補償** 1の営業権は、いわゆる既得権を評価して鑑定評価額的なものを出したのに対して、4は、転業を図るのに新たな業務を始めると2年程度の立ち上げ期間が要るので、その間の収益額を補償するという考え方である。
- 5 **離職者補償** 解雇する従業員に支払う補償であるが、今回の目的は転業支援であり、業者・従業員に知識、技術、経験等を積ませるためのものであるため、業者の業務転換のための投資及び従業員の教育等に充てるという考え方も含めて離職者補償の項目を上げている。

いずれにしても、5項目の補償項目を実際に補償するのではなく、支援額算定のための手法としてこの5項目を使い、1台当たりの支援額を決定した。

以上の当局説明に関して、次のとおり質疑が行われた。

委員：営業権等というのは「行政庁の免許に基づき他に独占して利益を受ける場合と商法上の「暖簾」がある」というが、本件の業者の場合、これに当たるのか。

岡山市：し尿収集業は、岡山市の方から許可を出しており、しかも区域割りをしているということで、事実上その地区で独占的に営業できるということがあるので、「行政庁の免許に基づき他に独占して利益を受ける場合」というものに当てはまると考えている。この事実上の利益が、今回は営業権という法的なものにまで高められたものと想定して算定している。

委員：それは岡山市役所の独自の解釈では。単に許可というのと免許を与えてやるというのの区別についての説明をお願いしたい。

岡山市：特許の場合には、割と独占的なものというのがわかりやすいが、許可の場合には、通常営業を禁止しているのを許可が出れば自由に営業できるだけ、ということであって、許可によって特定の法的な権利が与えられるという関係に、必ずしもあるとは言えないが、岡山市の場合には、し尿処理業に関して言えば独占的に区域割りをしているので、そこで許可に基づいて他に対して独占して利益を受ける地位が与えられているという事実状態がある。これを営業権そのものと認定するのかどうかということだが、これは必ずしも営業権というふうにはっきり規定する

わけではなくて、今回の代替業務支援額を確定するためにこういう考え方を援用して算定するという考え方だ。

委員：だから許可を与えることによって得るのは、単なる反射的な利益であって、この仕事の内容から地区割りをしたというだけであって、それがその地域において未来永劫に独占的にやれるというのではなく、社会が進み、科学が進んでいけば、当然その許可も変遷するというのは事実だ。だから、し尿の許可についていえば、免許でないとなれば、極論すれば、そういう制度がなくなると必要なくなるんだから、今まであっただけでもいいと思っていただきたい、法律上単なる反射的利益だからゼロじゃないか、という議論をする余地もあるのではないかと、理論上。

岡山市：行政法の理論上は、許可というものは反射的利益にすぎないという考え方も成り立ち得るが、今回は転業支援をしなければいけないということで、その総額を確定するための基準として、つまり、一体どれだけの支援をすれば転業を果たしてもらえるのかということで、資料7ページに書いてあるように、260万円ずつの収益を下水道がなければずっと上げていくことができたという想定のもとに、この地位と同じだけの額を支援すれば転業を果たしてもらえないのか、という考え方で援用しているにとどまる。

委員：援用である以上は、それをずばり当てはめるべきものではないのではないかと。もともとこの「公共用地の取得に伴う損失補償」というのは、本件のような車一台一台に当てはめていくのがいいかどうかという問題がある。許可によってその事業をやっていて、もう許可がなくなかった、つまり反射的利益しかないものについて、公共用地の場合の基準を当てはめるとということについては違和感がないか。

岡山市：営業補償を適用するかどうかの要件に当たるものが5項目あり、「法令等の規制で営業場所が限定または規制される場合」、「特定地に密着した店舗等の場合」、「営業場所が物理的または社会的条件により限定される業種の場合」、「騒音、振動、臭気等を伴う業種で社会的条件により営業場所が限定される業種の場合」、「生活共同体を営業基盤とする店舗等であって、当該生活共同体から移転することにより営業再開が特に困難と認められる場合」の5項目があり、この中の、例えば「法令等の規制」については、たばこ小売業であるとか公衆浴場等、こういうものが対象となる。それから「営業場所が物理的または社会的条件に限定される業種」というのが、例えば貸ボート業とか釣り船業、小型造船所業等で、その場所でないとできないというところを補償するというものもある。こういったものが営業廃止の補償の対象となる。今回のし尿処理業も区域を定めてその区域で許可を出しており、こういった例を参考にしながら、損失補償基準を適用している。

委員：転業支援だから、業者によってもう転業が済んでる業者と済んでない業者の間で格差をつけるべきではないか。し尿事務量がもう14分の1、10分の1にすぎないというところと3分の1というところを同じ割合で出すということは、これは逆に差別をすることになるのではないかと。

岡山市：多角経営については、国の方にも照会しているが、合特法は多角経営による転換は考えていない、し尿処理部門のみを見る。市の基本的な責務であるし尿処理行政の中で考えてくださいということだ。し尿処理部門のみを見て1台ごとの支援を算定するのであり、その会社自体の補償ではないという考え方のもとに進めている。

岡山市：「支援に差をつけては」ということだが、1台の減車が発生し、その営業と車と従業員の転廃を実施しなければならないというのは各社共通だと考えている。それともう一つ「転業が図られているところはいらぬのでは」ということだが、確かに転業が図られて8台のうち2台ぐらいになっているところもあるが、特にこういう2台になっているところというのが、経営上かなり難しい問題も出てくる。その経営の赤字を他の黒字部門で埋めてほしいということも言えない。そういう2台でこれからも収集していただくためには、それなりの転業の支援というものが必要だと考えている。

委員：本来どんなものでも未来永劫続くということはない。徳川家康が出したお墨つきも、徳川時代は随分もったようで、たかが250年。御維新の明治政府が続いて80年。今ここで下水道ができてくれば、し尿処理の仕事はなくなるっていうことは50年前からわかっていて転業をしてきた。単なるこれは許可業務であって、必要がなくなったら、昔なら御苦労さまですということでも許可を取り消して済んだわけだ。これをゼロにしるとは言わないけども、この4,800万円というのは、ちょっとこれは手厚過ぎる。我々市民代表という委員会としては、けた外れじゃないか。市民感覚としては高過ぎるんじゃないか。

委員長：皆様のご意見を見ると、1つは、1の営業権に相当する補償をすべきかどうかという根源的な問題。それから、解雇予告手当というものは、実際何年も前からこういうことになっていくのがわかっているのに要るのかと。それからもう一つは離職者補償について、本当に離職者に支払われるのかと。合特法の精神は大事にしなければいけないけども、個々の項目については、やはりそれぞれの地域の実情や、その自治体の経済的なゆとりがあるかどうかということもあるので、我慢してもらわなければならないところもあるように思う。それからまた業者の方について言うと、例えば転業についても、若い技術者が多くて、これからいろいろ勉強されれば幾らでも新しい方法についていけるようなところと、それからお年寄りが多くて、もうくみ取りがなくなったら転業は難しいというようなところと、かなり営業形態が違うように思う。ある項目については、一律にやらざるを得ないところもあるだろうと思うが、やはり実態に応じた、それから市民の皆さんの感覚に近いものも求めていくということも大事だろうと思う。ただ、それじゃどういう公式でどうするか、ということは今新しくここで作り出すということもなかなか難しいと思う。

委員：営業権に相当する補償のところ、例えば高速道路が通るから家が立ち退きにな

るというとき、その町内に5軒家があるから5軒一律の補償、ということあり得ない。一軒一軒がきちんと家屋なり何なりを算定してもらって補償するというのが当然のことだと思う。一方では、公共用地の取得に伴う補償基準を使うと言いながら、もう一方では各業者の状況がどうあるとすべて一律で算定するという。一台一台暖簾代があるというのであれば、一台一台算定していてもいいのではと思うがどうか。もう一つ、公共工事が減ったからつぶれる会社はたくさんある。今回のように、公共から来るものが減るからそれに対する補償をきっちりしてもらおうということなら、どんな会社もつぶれない。下水道が通ってし尿収集量が減るということで今までも転業してきている。その転業支援を今まで代替業務ということでやってきて、転業が図られているという側面も大きいのではないかと。

岡山市：まず1つ目の「なぜ個々にできないのか」という点については、先ほどの高速道路のお話のような場合であれば、現実に収用という時点で個別に事情を勘案しながら補償額を算定するということになるが、今回は向こう5年間を予測した上での転業支援であり、減車発生年度が各社によってまちまちだ。平成17年に減車する業者もあれば19年に減車する業者もある。そのときに、その各業者さんがどういう状況であるのかというのは予測しがたいところがある。たまたま現時点で多角経営が成功しているところもあるかもしれないが、それが一步間違えば極めて厳しい状況になっているかもしれない。それを合理的に推測するということは極めて困難だ。そういう中で向こう5年間を見通した場合に、果たして個別の事情を勘案しながら1車当たりの転業支援額を合理的根拠をもって説明できるかという、なかなか難しいと思う。そういう状況がある中で、結局1台ずつ減らさなければいけないという影響はどの業者も等しいだろうということで、こういう一律の基準でいくのも仕方がない面があると思う。

2点目の「既に今までの代替業務によって転業が図られているという面をどう考えるのか」という点については、ここでの市の考え方というのは「1台の車ごとの営業権の転業」という考え方をとっている。昭和51年から合理化事業が始まっており、当時収集車両が50台あり、今回の許可更新に当たって十数台減車することになり、この十数台分の営業の転業を今までの代替業務によって図ってきたということになる。今回問題にしているのは、向こう5年間でさらに転業が必要になってくる5台分、5つの企業と見てもいいが、この5つの営業をどうやって転業させるかということである。これまでの代替業務はこれまでの減車分、今後の合理化事業は今後発生する5台分の営業の転業分、というふうに分けて考えることが必要になると考えている。

それと、「公共工事の発注が減って行って厳しい状況の中で、これだけ公共から支援してもらえるのならどの業者も助かる」というお話だが、し尿業についても、基本的には各業者ごとの企業努力によって転業を図っていくというのはそのとおりだと思うが、それではなぜ合特法というものが制定されているのか、し尿処理業だけが特別なのか、ということになるが、これは廃棄物処理法の市町村の処理責務と切っても切れない関係にあると思う。し尿処理業というのは、市町村のし尿収集という責務を、ある意味補完して民間でやっていただいているということ

で、赤字になったから苦しいから、し尿部分をもう切ってほかに移ってしまうと言われてしまうと、これは市町村の責務を果たす上で重大な支障が生じてしまう、市民生活に影響が生じてしまう、それを何とかカバーできないかという中で生まれたのが合特法であるという経緯もあるので、端的にほかの業態と一括して考えることができるかどうかというのは、なかなか難しい面があると感じている。

委員：許可というのは、渡したら一生のものなのか、1年ごとの更新なのか。

岡山市：廃掃法上は2年ごとの許可更新だ。

委員：許可というものはそんなものだ。大体1年か2年の許可だ。それから、この合特法というのは損失補償ではないということは最高裁が確定した論理だ。だから、そこにずばり用地の損失補償の規定をそのまま当てはめるということは、やっぱり難しいところもあるのではないか。

委員長：支払われたものが目的に沿って使われるのか、これだけの予算を払って、後はもう会社へ配ってしまったらわかりません、ということではおかしいと思う。やはり合特法の趣旨に沿って配られたものであるなら、その一銭までとは言わないが、やっぱりちゃんとこういうふうに使われているんだということを追跡できるようなことは、これからはちゃんとやっていただかなければいけないと思う。

委員：もう理論的なことは出尽くしたと思うが、委員の意見は、ほぼ全員、現在の4,900万円については若干高いということだ。あまり智に働けば角が立つ、そうかといって情に棹さして流されてもいけないが、ちょっと色をつけて落としどころをやっぱり探っていかなければいけないのではないか。

岡山市：この長年にわたってきた問題の解決に対しては、さまざまな観点があり、大きく言えば、現在6億円以上の代替業務を出しているのを5億円弱の計画にしている。それから、各自治体でやっている代替業務は、し尿処理業そのものが一応独占的に今後も続くという中でそれに代わる業務として代替業務を出すということになることから、ある程度長くなる、もうほとんど独占的になるという傾向もあるが、今回の計画では、5年でこれを終了させるという方向も出している。もちろん今さまざまに御指摘があるように、市民的な常識あるいは現在の深刻な経済状況というようなことを考えてみたら額がどうなのか、というご指摘に対しては、やはり我々もそこところは真摯に受けとめて、今後、ご報告をいただいた中で、あらゆる努力をしてまいりたいと考えている。

委員長：私も大正生まれだから義理人情とかそういうことは嫌いではないが、問題は、公共的な事業、特に経理については、やっぱり李下に冠を正さずというか、ちゃんと説明義務があって、これはこういう根拠で、こういう予算をいただいて、その使い方はこうだということを、常にやはり堂々と報告して市民の理解をいただくということが必要ではないか。

委員：法律的に言うと、損失補償ではないという司法判断が出ているわけであり、それなのに損失補償の規定を持ってくるのであれば、せめてその6掛けとか7掛けぐらいで。この問題についての長い歴史的連関から見て必要な事業だということもよくわかるから、ゼロということは言わないが。もう一つ大事なことは、この利益率10%だって、本当はわからない。把握できていない。会計報告の公開をきちんと業者方に求めるということも、今後はすべきではないか。

委員：例えば和菓子屋さんで経営者がいて、従業員を使っているという場合に、経営者に対する離職者補償や解雇手当というのはない。それがないからこそ営業権というものがきちんと規定されていて、営業権補償が得られると、それに対する補償が得られる。それとは別に、従業員は従業員で離職者補償というものがある。ところがこのバキュームカー1台というのは、運転手と作業員と予備員3人で営業していると。そうすると、普通のお店で考えるような経営者、代表取締役のような人はここにはいない。3人で全部で営業しているにもかかわらず、3人みんなが従業員という扱いだ。非常に矛盾すると思うが。

岡山市：1台ごとに考えるとはいっても、その車を管理したり人を管理するという総務管理部門というのは本社にあるし、またその経営方針を打ち出すのも、また本社というかその会社の経営陣がやっていると。そういう意味では、1台の車を現実に動かすのは3人だが、それをどういうふうに動かすかとか、その人たちの人件費等どういうふうに見るのかとかという、総務管理部門をやっている人間というのは背景の会社の方にいるというふうに想定できるので、この部分が営業権に関する補償の中でみられていると考える。

委員：それだと、1台が独立した店舗に相当するような営業をしてるといふ説明と、ちょっと矛盾しないか。

岡山市：もともと本当に1台ずつに店舗があって営業している独立した企業かという、これは違うということは、そのとおりだと思う。しかし、ここでは1台ずつ転業支援をしていくために、そのような擬制をして支援額を確定している、というふうに考えざるを得ないと思う。

委員：確認するけども、最高裁の考え方では、この合特法については損失補償的性格ではないということを言い切っている。にもかかわらず損失補償の基準を持ってきているという矛盾はある。その市当局の認識を確認したい。

岡山市：最高裁の判例は、何も無いところに合特法を根拠にして直ちに具体的な損失補償請求権というものは発生しないということで業者の請求を棄却している。その一方で、静岡市が政策としてやってきている支援の内容には、そういう補償的なものも含ませながら転業支援をやっているということであり、最高裁も、支援とは言いながら補償の要素が全く払拭できるかという難しい面もあるということも認めていると思う。転業支援と言いながら、その基準がないということで、補償基準を持ってこざるを得ないというところに難しさがあるが、これにかわる適正

な基準が直ちに見出せないという状況の中では、やむを得ないということで御理解いただきたい。

委員：要するに、合特法による業者の請求に対して、最高裁、高裁の判断は、損失補償請求権は認められないというふうに言い切っている。ただし、流れの中から、ある程度の補償の色彩はあると言っていると。それで、市が出してきた用地買収の補償基準は、これは完全な損失補償に対する数式ですね。

岡山市：はい。

委員：でしょう。それから、この許可というのは2年ごとに更新されるということも間違いないですね。

岡山市：はい。

委員：ということ。

2. 提言とりまとめのための意見交換

支援額が高いことのほか、固液分離や中継輸送の位置づけの問題、減車の確保の問題、事業の追跡調査の必要性などについて、提言書に盛り込むことについて意見が交わされた。

(3) 閉 会

事務局から次回の予定（1月22日午前9時30分から開催の予定）を説明し、閉会。