

地方自治法及び廃棄物処理法令上、行政、業者が理解しておくべきこと

平成18年9月2日

弁護士 横山 昭

社団法人千葉県環境保全センター主催の講演会

ただ今、ご紹介にあずかりました横山昭でございます。本日は皆さんの立場に立って廃棄物処理はどうあるべきか？ということを考えて廃棄物業者の立場を理解して頂きたい、廃棄物処理についてよく理解しないと経済的に大きな損失になってしまうと思います。皆さんは法律の問題には今まであまり関心がなかったのではないかなと思います。廃棄物処理とは市町村役場と皆さんの関係だけと大部分の方は思われていますがそうではありません。市町村の役場から「書類を出しなさい」と言われ、それに応じてきたのが実情ではないでしょうか？皆さんの立場を保護しているこの権利（廃棄物処理）をここ数年で廃棄物処理業者は相当失ってきたと思います。「知らぬは仏」とは皆さんはご損なことをしてきました。

廃棄物処理法とは廃棄物処理業者を保護した「行政法規」である法律なのです。ただ、廃棄物の収集・運搬・処分を示している市町村だけのものではありません。もし単にそうであるならば皆さんはそれらを補助している、つまり廃棄物処理業の付随業務に過ぎません。廃棄物処理法が成立して40年以上経ちますがその重要な規定について十分に活用してこなかった。皆さんは廃棄物処理の立場に甘んじていた、あぐらをかいていたような気がします。今日は基本的に廃棄物処理業者として法律上どういう立場に立っているか？又業者と市町村はどういう関係にあるか聞いてください。そうすればこれからの役場との交渉に役に立つと思います。役所から書類がくればただハンコを押して出すというようなことはなくなるのではないかと思います。そうすれば私の話が100万にも200万にも使えるようになるのではないかと思います。

廃棄物処理については、法律上の地位を得るまでに長い時間がかかりました。日本が近代国家に歩み出したとき国民の衛生の面から廃棄物処理法の母法である汚物掃除法というのが、明治31年に制定されました。今から100年以上前です。ただ、この法律は昭和5年に市制がひかかれている地域だけに適用されていたため、千葉県では該当するところが無かったと思います。市制はほとんどひかれていなかったのですよ。千葉や松戸など当時は町でしたからね。東京市・横浜市くらいだったのではないのでしょうか？特別清掃地域として県知事が認めるところは適用ということでした。

それが、戦後は国民の健康保全と近代国家へ、とかうたわれてきましたが法律上重要な出来事として汚物掃除法に代わって清掃法というものが、昭和29年にできました。しか

し、このときも市制がひかれている都市だけでした。千葉県では松戸市や木更津市など10くらいでしょうか？また、観光地域ということで成田や館山なども県知事の承認を得て、特別清掃地域を適用して法律的にも認められるようになりました。

それまでは、不適切な用語で呼ばれることもあったと思うが、この時に初めて、今から半世紀前ですが、いわゆる清掃業者や廃棄物処理業者という「廃棄物取扱業」として法律上の地位を得たわけです。この時に委託による業者や許可による業者ができたわけです。こうして委託業者・許可業者が出できた訳です。ここで問題なのは廃棄物処理業は誰が責任を持つかということでした。

地方自治法が昭和45年に大改正をしまして、この時に掃除法も全面改正をして、現在の「廃棄物の処理および清掃に関する法律」ができたわけです。昭和46年9月24日に施行されたこの法律は今日まで40年間、僅か40年間で30回も改正されているんです。制定当時30条まででしたが、現在150条まで増えています。この間行政上の関係では多く改正されましたが廃棄物処理業者の地位に関する改正はありません。これが重要なことです。ですからそれだけ廃棄物処理業者は法律上十分に保護されているのです。

本日、出席の方々に委託業者の方、許可業者の方、両方の方？役所の方？

市町村役場の方は業者に「お前らに仕事を与えてあげているんだ」と思っている人が多いのではないかと思います。いまだに市町村役場の担当官は「言うことを聞かなければ取り消しもできる」とか「許可は条件付きだ」とか「他の業者に仕事を回す」とこういう態度を取る役人がいかに多いかということです。皆さんのおじいさんやおとうさんの時代にはこのように脅かされてた人は多かったです。理論をよくわかっていないと役所の言うことをきかないと仕事を取り上げられてしまうとされていたのではないのでしょうか？私も全国を歩いて回りますが、最近は皆さんも法律のことを良く理解し始めています。しかし、昔は3Kということである一定の保障があった、あぐらをかいてしまっていたので役所のいわれたとおりにしていたのではないのでしょうか。皆さんは市町村と常に関係する職業にあるわけです。その時に市町村の担当官と対等に議論しなければならない。その理論武装をしておく必要があります。

一般廃棄物処理業は委託にしろ許可にしろ営業ではありません。事業といえば公益事業なんですよ。皆さんがやっているのは公益事業です。これは良く覚えておいてください。

営業とは投下資本に対し利益をとるのが営業です。しかし、一般廃棄物処理業は公共性の事業であるため、営業ではありません。ですから委託金や手数料、皆さんがもらう賃金は公共料金なのです。したがって領収書の印紙についても公共性があるため、貼る必要がないとも私は思っています。印紙税法上公共性の有る仕事は印紙を貼らなくてもよいこと

になっています。簡単に言えば医者や弁護士、司法書士などの報酬は公共性があるため印紙は貼りません。みなさんのやっている仕事は公共性のある仕事なのです。

また、ひとつの事例として「青ナンバー問題」があります。皆さんの事業は、「営業」ではありません。「公益的な仕事」なのです。だから青ナンバーの車を使う必要はありません。白ナンバーで良いのです。当時の厚生省は白ナンバーでいいということになっています。ところが、いつの間にか「青ナンバー車」を委託条件に加えている市町村さえあります。

いつの間にか、既得権がなし崩し的に失われるのではないかと思います。

廃棄物処理業への参入を狙う、運送業者が「廃棄物事業者は白ナンバーで営業しているが、あれは車両運送法違反だ」という告発をしました。それを国土交通省も指示するような姿勢を見せたので、警察も取り調べを始めましたが、結果的には不起訴になりました。廃棄物処理業者の車に「青ナンバー」は必要ないのです。皆さんはどうでしょう？環境省では今でも「白ナンバー」でいいといっているでしょう。理論は非常に重要なのです。おじいさんやおとうさんの時代は理論を知らなかったその地位は40年間で相当な権利を失ってしまいました。

皆さんが代議士や市会議員・町会議員に頼んでも彼ら自身が理論を知りませんから役に立ちません。ですから団体組織を充実させるべきであります。役所は強いですから1対1では駄目です。皆さんは「仕事をもっているんだ」と思っている人が多いでしょう。ですからこのような団体組織で交渉すべきだと考えています。

廃棄物処理は市町村と市民と業者の三位一体です。皆さんはその一角を担っています。廃棄物処理は誰がするのか？廃棄物処理法第6条の2第1項において市町村が行うべきこととしています。一般廃棄物は市町村の固有の事務であります。

そうしたことから、皆さんは一般廃棄物処理法における清掃業者で有るという自覚を持って対等に戦ってもらいたい。法律は万人共通ですから、理論的に間違っていれば、その対抗手段として理論武装しておくことは、非常に大事なことだと思います。特に委託業者の場合には、賃金というか、報酬というか、手数料とか、こういうものについて、一定の地位が保障されているのです。ところが、これをきちんと原価計算して、こうなりますよと市町村役場に行っても何だかんだ言われて減額されているのが実情ではないでしょうか。

皆さんは、個々には非常に弱い立場に置かれているんだろうと思っています。問題が起きたときには法律が解決する訳ですから、廃棄物処理法もすべての法律もいざという時には、裁判所がどちらへ判決するかという基準になるのが法律ですから、もし間違った理論を言われた時には「では、裁判をやりますよ」とこの態度が実は必要なのです。強く言うと言行政が妥協するなり、他の道を選んでくれる例がたくさんあります。

それからもうひとつ大事なことは、同業者が結束し組織化・団体化することが必要です。

一人で対抗しては駄目だけれども、組織的な対抗によって成功した例はたくさんあります。同業者の皆さんが結束して横の連携を取り合うという意識を強く持つ必要があります。

話を元へ戻しますが、いわゆる文化国家というものは健康上とか衛生上とかからも重要であり、加えて環境、地域環境を保全するという、これは国家的、世界的、大きく言えば地球的な要請であったわけです。それに応えたのが昭和45年の廃棄物処理法です。当時の廃棄物処理法の第1条でそのことを明確にうたっています。

ところが、平成12年にいわゆる循環型社会形成推進基本法という法律ができて、産業の関係から廃棄物処理法の本質が、清潔とか環境保全ではなくて、循環型というように法第1条も改正されました。

最近では地方分権と言いながら、実際は1面においては中央集権化の法律改正になっているように感じています。廃棄物処理法も、国会が開かれるたびに一部改正されていますがどうも当初できた廃棄物処理法からみると、その内容が地方の型ではなくて、国家の中央集権化的な傾向になりつつあるのではないかと感じます。

その典型的なものが、この循環型などという言葉で法律ができて、廃棄物処理法の目的、第1条が大改正されました。このように皆さんが知らない間に、あなた方の既得権がどんどん失われつつあるということを私は非常に危惧しております。皆さんも常に法律の動きについて関心を持って、事前に情報をキャッチしたら、団体嘆願活動を行ったり、裁判にかけたりというようなことをやって、法律上の既得権は自ら守ることが大事だと思います。

さて、小泉内閣になってから規制緩和、改造だということで、あらゆるところにその風潮があります。皆さんの事業は委託なり、許可なりで独占事業でしょう。この独占事業を一部の者にさせておくのはとんでもないというような傾向が市町村民の中にあります。そして、それを代弁する市町村議員からは「一部の業者だけでなく、もっと広げたらどうだ」というような意見があります。

これはとんでもない誤解であるわけです。もし法律がそんなに簡単ならば、なぜ廃棄物処理法でいわゆる委託要件というものを、あんなに厳しくしているのかという、このことを忘れていきますから、独占事業だというような議論が短絡的に出てくるのです。とんでもない間違いなのです。

例えば皆さんは市町村から委託を受けた、あるいは許可の人もありますが、受託者であるわけです。本来的に廃棄物処理という、これは市町村固有の事務として履行しなくてはならないわけです。これはいわゆる住民のために共益的な、公共的なものですから、当然、市町村が自らの費用でそれをやる、これが廃棄物処理法の建前です。だから、廃棄物処理は市町村固有の事務であると言われているわけです。

これを市町村が直接行おうとしたら、これは大変なことです。あらゆる設備をして、人

員をきちんと確保しなければならないので、これは莫大な費用がかかります。

そこでいわゆる廃棄物処理法による「共益的な事務の代行者」という履行補助者の制度をつくったわけであり、これが受託者すなわち皆さんのことなのです。

公共的な仕事をするわけですから、誰にでも仕事を渡すわけにいかないということで非常に厳格な規定を置いたわけです。これがいわゆる廃棄物処理法における政令四条です。その政令四条に、皆さんもご存じだと思いますが「委託の基準」という規定があります。その中にまず大きな要件として受託者が受託業務を遂行するための①施設をもっているか②人員が確保できているか③ある程度の財政的な裏付けがあるか④相当の経験を有することというのが第一要件です。

そのほかに「第三者に仕事を渡さない」ということ、これは暴力団排除なんです。あなた方が仕事を受け取って、それを実際は他の人にやらせる。これは絶対禁止されるという要件。それともうひとつ大事なことは、その事務を遂行するに足る報酬というもの、手数料といってもいいけれども、委託料を市町村が勝手に決めることはできない、ということです。遂行するに足る委託料を払わなくてはならない、ということです。

この点が恐らく市町村との議論になっているのではないかと思います。これは「委託事務を遂行するに足る額を給付しなくてはならない」ということを、政令で定めてあるのですから、皆さんが例えば人件費が上がってきた、燃料が上がってきた、ということになれば、きちんと原価計算して強く要求する必要があります。委託料の問題については、更新問題もありますけれども、これは一番大事なことです。

みなさんがごみの収集、運搬の遂行をするに足る金額というのを原価計算して、「この金額でなければこの業務を遂行できません、それでも却下するようであれば、これは政令違反であり、その確認を求めます」とここまで強い態度を持ってもらいたい、ということをお願いしておきましょう。

それからいったん委託した以上は、それは期限を2年だとか条件を付けるとか、契約期限を付すとか言われていますけれども、それは単にその間の運営上の問題であって、終わったから契約が解除される、ということではありません。それでなければ財政的基礎だとか、設備を整えようとか、厳しい委託要件は必要ないわけです。法律はきちんと整備を整える、それから財政的基礎を確立しておくと、これが許可条件になっていますから、これが1年や2年で後はできませんよというような契約は、これは無効です。皆さんも、将来、反復継続してその事業を遂行すると思うから、人員も用意しておくのだし、いわゆる車その他の整備も用意するでしょう。

これが2年間で駄目だとなれば、そんなことをやるバカはいません。いくら公益的な仕事を遂行するのだと言っても、皆さんの犠牲において市町村民全体の公益を図れと、これはもう不公平なことですから、それはできない。だからその廃棄物処理法のいわゆる政令、を1号から8号までありますから良く読んで、これは法文どおりですから、文字どおり解

釈して、問題がおきた時には「我々は法律上の保障を受ける地位を持っている」ということを強調して、市町村にアタックしてもらいたいと思います。

それから「許可」の場合は、廃掃法の7条に非常に厳しい要件があります。

いわゆる2年とかそこは条件を付けるとか書いてありますけれども「更新制度」と言うことになっているでしょう。許可の場合には更新と言うことが条文にうたわれています。平成7年に既得権ということで法文上、明らかになりました。この点について更新制度、すなわち「更新」というのは前と同じ条件で、許可なら反復されるということです。この許可の場合には許可の取り消しに関する非常に厳格な規定があります。廃棄物処理法の7条の4で与えた許可は軽々しくは取り消せないのです。

独占禁止法違反という言葉も、よく聞くとおもいます。地方議会などでは常に問題となっているようです。

いわゆる公金を使って、一部業者のために市町村の予算を使うのは独占事業だ、みんなに公平にしてやれと、こういう乱暴な議論がありますけれども、これはとんでもない誤解です。ということは、廃棄物処理法の6条を見てください。市町村は廃棄物処理の計画を立てるよう6条には書いてあります。その計画に沿って皆さんは仕事をするわけですから、独占事業になることは当たり前です。そして廃棄物処理法の規則、これ見ると実施計画を立てるとなっています。

そういう計画の下であなた方は実践しているわけですから、独占事業になるのは当たり前ではないですか。それを独占的だと批判することは矛盾でしょう。

処理計画はそれで5年間の市町村自らの処理計画をつくるわけでしょう。廃棄物処理法の6条で処理計画をつくらなければならないという規定になっているでしょう。そして今度は年次計画を立てて、それに基づいて皆さんは仕事をしているわけですから、何度も言いますが独占事業は当たり前のことです。

皆さんの健全な事業が、実際は環境保全にもなるし、住民の健康にも奉仕した形になっているわけです。そういう重大な責務を課された責任のあるお立場が廃棄物処理業者であると、そう思うわけです。だから本来から言えば、そういう公益的な仕事をしているのだから、私は皆さんに事業税なんかかけるのは憲法違反だと思っています。公共的な仕事をしているのだから、減税とかそういうことまで踏み込んでいったらとも思っています。

さて、最後になりましたが入札制度、これは地方自治法の234条に契約という規定がございます。これについては、規制緩和と、それから公金を使うんだということで、随意契約は駄目だというようなことで、皆さんが非常に苦慮しているのではないだろうかと思えます。ところが、先ほど申し上げたように、廃棄物処理を一般入札にはできないのです。なぜかという、この廃棄物処理業というのは資格要件、先ほど申し上げた委託なら委託、許可なら許可の厳重な要件の下での資格であるという点が理由の一つです。

それから報酬についても、その委託業務を遂行するに足る報酬をあたえなくてはならないという規定がございます。それから許可の場合にも規定がありまして、これを制約できないということになっております。それから許可の場合には、市町村長あるいは議会が制約することができません。これは法律でそうになっています。

地方自治法の14条で地方議会は条例を制定することができるとしており、それから15条で市町村長は規則を制定することができるという規定があります。しかし、いずれの場合も法令に反してはならないという定めがあります。そうすると法令というのは先ほど言ったような廃棄物処理法上は、委託要件、許可要件、それから6条による処理計画、こういう要件がありますからこれは随意契約が本来の姿であって、入札とか競争入札にこれは該当しません。これによって幾つかの市町村が入札制度の導入を撤回しています。

委託業者は委託業務を遂行するに足る金額を給付されなくてはならないと、政令できちんとそうしているのではないですか。入札はこれに反することになるでしょう。

いくら首長がやろうと言っても、地方自治法の15条に、首長、市町村長は法令に反する規則は制定することができないとあります。

それから今度は市議会、あるいは県会、町村会、これは条例制定権があります。しかしこれも法令に反する条例は制定することができないという規定があり、入札はこれに反することになります。

入札制度というのは売買、賃貸、その他の契約でしょう。そしてこれは予定額が決まっているのです。この建物はいくらというような予定価格。ところが廃棄物処理という法律上の市町村の義務はそういうものより、もっと内容が非常に深いものです。だから、委託要件とか許可要件とかこれによって禁止を解除してその地位を与えてそれを保障しているわけです。

それから更新制度があるということ、市町村は処理計画、実施計画に基づいて施行しなければならないわけですから、入札制度はこれに対しても反することになります。

したがって皆さんは、極めて公益的なお仕事をしているのだという自覚と責任を持って入札制度の導入の動きに対して対抗して頂きたいと思います。