

諮問番号：平成30年度高行審諮問第3号

答申番号：令和元年高行審答申第1号

答申書

第1 審査会の結論

本件審査請求は棄却されるべきとの審査庁の諮問に係る判断は、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人

(1) 請求の要旨

高知市長の平成30年2月8日付けの審査請求人に対する増車変更協議不承認処分(29重東環セ第〇号)を取り消し、再協議の上、増車を承認するとの裁決を求める。

(2) 主張

審査請求人は、審査請求書、反論書及び口頭意見陳述において以下の点により処分庁が行った処分は違法・不当であると主張している。

ア 法律・条例・規則で、収集車両増車協議承認の要件が定められておらず、処分庁においても審査基準が定められていない。この点、処分庁は、「一般廃棄物処理業（し尿・浄化槽に係る汚でい）申請書の記載内容変更協議の承認に係る申請に対する処分の審査基準・標準処理期間」に従って審査したと主張するが、当該基準を見ても「1法第7条第5項第1号及び第2号（一般廃棄物処理計画）（基準）法第7条第5項第1号及び第2号（一般廃棄物処理計画）」と記載されているのみであり、いかなる場合に承認されて、いかなる場合に承認されないのかが一切記載されていない。増車協議の承認・不承認の決定が、処分庁の全くの自由で、恣意的にどのように決定してもいいというのは、法治行政原理に反しており、本件処分は、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条第1項・高知市行政手続条例（平成9年条例第3号）第5条第1項及び第2項に違反し、違法である。

イ 本件処分の理由には根拠法令の提示がなく、理由としても、浄化槽汚泥収集量が平成15年度から減少しており、第3次高知市一般廃棄物処理基本計画においても減少すると予測されているためというだけで、だからどうだということは何も書かれていない。よって、本件処分の理由は、内容が不十分であり、収集車両の増車を認めない理由を示したものにはならず、本件処分は、行政手続法第8条第1項・高知市行政手続条例第8条第1項に違反し、違法である。

ウ 本件処分は、高知市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例施行規則（平成6年規則第1号）第8条第3項の「許可業者が申請書に記載した内容を変更しようとするときは、あらかじめその事由を付して市長に協議し、承認を受けなければならない」という規定が根拠となっているものと理解するが、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「法」という。）には、増車の承認についての定めはない。また、法第7条の2第3項及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（昭和46年厚生省令第35号。以下「省令」という。）第2条の6第1項第4号の規定により、車両台数の変更は、施設の変更として届出事項とされている。よって、法は、許可条件として車両台数を定めることを予定していないといえる。

エ 第3次高知市一般廃棄物処理基本計画に、高知市全体の汚泥量が減少することが予想されるとあることは認めるが、そのことにより、浄化槽汚泥収集運搬業者13社（収集車両台数43台・積載量合計132.4t（平成27年度末時点））の各社別の汚泥収集運搬量がいかほどであるべきかが決まるものではない。さらに、高知市全体の汚泥収集量が減少していることは、審査請求人が2.7t車1台を増車して保有車両を○台から○台にすることを許さない理由にはならない。

オ 審査請求人が本件申請をした理由は、営業を拡大して他社の契約を奪うためではなく、審査請求人が平成○年○月に収集車両台数○台で新規許可を取得してから現在までの間に契約件数が増加し、汚泥収集運搬量が増加したため、保有車両だけでは清掃が遅れ、顧客及び行政に多大な迷惑をかけるおそれがあるからであり、また、保有車両だけで汚泥収集運搬作業をするには、従業員に過重な労働負担をかけざるを得ず、労働安全衛生上問題があるからである。

本件処分は、従業員の労働安全衛生の改善及び顧客へのサービスの向上を図り、行政の推進している適正業務を推進しようとする審査請求人の個別事情を一切考慮しないものであり、考慮不尽・個別事情考慮義務に違反し、少なくとも不当というよりほかはない。

カ 仮に審査請求人が2.7t車1台を増車して保有車両を○台から○台にしたとしても、高知市全体の車両数が45台から46台に増えるだけであり、そのことにより高知市全体の一般廃棄物収集運搬業者の業務にどれだけの支障を生じるおそれがあるというのであろうか。処分庁は、審査請求人が2.7t車1台を増車することによって高知市全体の一般廃棄物処理業者の業務にどれだけの支障が生じるのか全く検討しておらず、そもそも、それを検討するに足りるだけの各業者の経営状況・財務状況を把握すらしていない。

キ 処分庁は、収集区域を限定せずに、高知市全域として一般廃棄物処理業の許可を与えており、審査請求人も、高知市全域を収集区域として、収集車両○台で許可をされた。しかし、高知市全域を○台で収集することはおよそ不可能であり、にもかかわらず、○台のままで1台の増車すら認めないというのは、極めて不合理である。

2 処分庁の主張

処分庁は、以下の点により、本件処分は適法に行われたものであると主張している。

- (1) 一般廃棄物処理計画には、法第6条第2項の規定により、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み（同項第1号）、一般廃棄物の適正な処理及びこれを実施する者に関する基本的事項（同項第4号）等を定めるものとされている。一般廃棄物処理業の許可又はその更新については、その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること（法第7条第5項第2号及び第10項第2号）が要件とされているほか、一般廃棄物の収集運搬及び処分に関する法令で定める基準に従って処理が行われるべきこと（法第6条の2第2項及び第7条第13項）や、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経理的基礎その他の基準に適合するものであること（法第7条第5項第3号及び第10項第3号並びに省令第2条の2及び第2条の4）が要件とされている。さらに、一般廃棄物処理業の許可又はその更新がされる場合においても、市町村長は、これらの処分の際に生活環境の保全上必要な条件を付すことができるとされている（法第7条第11項）。
- (2) 第3次高知市一般廃棄物処理基本計画では、浄化槽汚泥の収集量が減少することを予測しており、処分庁は、「浄化槽汚泥収集量は平成15年度から減少しており、第3次高知市一般廃棄物処理基本計画においても減少すると予測されている」ことを本件処分の理由とした。
- (3) 処分庁は、「一般廃棄物処理業（し尿・浄化槽に係る汚でい）申請書の記載内容変更協議の承認に係る申請に対する処分の審査基準・標準処理期間」に従って審査し、増車を不承認とした。
- (4) 一般廃棄物処理業は、市町村の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、ひいては一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じ得るものであることから、その適正な運営が継続的かつ安定的に確保される必要がある。また、浄化槽汚泥は、人口等に応じておおむねその発生量が想定されることから、一般廃棄物処理業の業務量には一定の限界があるといえ、法が業務量の見込みに応じた計画的な処理による適正な事業の遂行の確保についての統括的な責任を市町村に負わせているのは、このような事業の遂行に支障を生じさせないためである。市町村が市町村以外の者に許可を与えて一般廃棄物処理業を行わせる場合においても、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。
- (5) 既存業者以外の者に新たな許可を与え、又は既存業者の収集運搬に使用する収集車両の増車を認めるなどして、市全体として過剰な収集運搬能力を抱えることにな

ると、一般廃棄物収集運搬業者間の競争を助長し、需給の均衡が損なわれ、その経営が悪化して事業の適正な運営が害され、一般廃棄物の適正な収集運搬の継続的かつ安定的な実施が損なわれ、生活環境の保全に支障が生じるおそれがある。そのため、市長は、法7条第1項及び第2項の許可を行うに当たり、同条第11項に基づく生活環境の保全上必要な条件として、収集運搬に使用する車両の台数を限定して許可（更新許可）を行っているものである。

- (6) 処分庁は、収集運搬車両数について、かつて、浄化槽汚泥発生量が増加しており、かつ、今後も増加が見込まれるときには、増車を希望する許可業者があれば、①当該業者の搬入量を参考にしつつ、当該業者が所有する許可車両の1日1台当たりの回転数が許可業者全体の上位にあること、②当該回転数が1日当たり2.5回以上であること、③前回の増車から2年以上を経過していることを基準に増車を許可していた。しかし、近年のように浄化槽汚泥発生量が減少しており、かつ、今後も減少が見込まれているときには、増車は認めず、減車を希望する許可業者があれば、市民の生活環境の保全に支障が生じるおそれがないことを基準に減車を許可している。
- (7) 高知市においては、下水道の普及に伴い、浄化槽汚泥量が年々減少傾向にあり、今後も減少することが見込まれている。浄化槽汚泥発生量は、平成14年度をピークにその翌年度から減少傾向に転じていることから、市長は、平成13年8月の増車（1台）を最後に、その後収集車両の増車を認めておらず、その一方で、平成20年度から平成23年度までの間に合計3台の減車を認めている。
- (8) 処分庁は、本件申請に対し、①浄化槽汚泥収集量は平成15年度から減少しており、第3次高知市一般廃棄物処理基本計画においても減少すると予測されており、②市長が増車を認めるか否かの判断においては、高知市全体の排出量及び一般廃棄物収集運搬許可業者全体の処理能力等を総合的に勘案して決定することが廃棄物の適正な収集及び運搬を継続的かつ安定的に実施させるために最も重要であることから、既存業者において現状の台数で収集運搬を行わせることが適当であり、かつ、その目的に合致するため、不承認としたものである。
- (9) 浄化槽汚泥の収集運搬については、区域の制限はあるが、業者1社当たりの収集運搬量の制限はないことから、許可車両を増加させることは、業者の収集運搬能力を向上させ、より多くの顧客を獲得することを可能とするものであり、これを認めることとなれば、既存業者間に過度の競争が生じ、その経営が悪化して事業の適正な運営が害され、これにより影響を受けた顧客については区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じ得るものといえる。したがって、このような事態を防止し、一般廃棄物の適正な収集運搬を継続的かつ安定的に実施するため、既存業者に現状の車両台数で一般廃棄物の収集運搬を行わせ、審査請求人に許可した〇台の車両を使用することを生活環境の保全上必要な条件とすることには相応の合理性が認められるし、増車の不承認も同様である。また、一般廃

棄物処理業は、法制度上、専ら自由競争に委ねられるべき性格の事業とは位置付けられていないのであって、自由な営業活動や競争が承認されるべき分野ではない。

3 審査庁の判断

審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、処分庁が行った本件処分に違法又は不当な点はない。

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、裁決で、本件審査請求を棄却することが適当である。

第3 審理員意見書の要旨

1 結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

2 本件処分に係る法令の規定等

- (1) 行政手続法第5条第1項は、行政庁は、審査基準を定めるものとするとして規定しており、同法第2条第8号ロは、審査基準について、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準としている。かかる同号ロの規定の文言からすると、行政庁が定めるべき審査基準は、許認可等をするかどうかの判断に関する基準に限られ、許認可等をするに当たって条件を付す場合の基準は含まれないと解するのが相当である。
- (2) 行政手続法第8条第1項本文は、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないと規定している。同項本文の趣旨は、行政庁に拒否の理由を提示させることにより、行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることにあると解される。
このような趣旨からすると、同項本文に違反するか否かは、いかなる理由に基づき申請が拒否されたのかを、提示された理由の記載自体から申請者が了知し得るか否かで判断すべきといえる。
- (3) 法第7条第1項は、一般廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する市町村長の許可を受けなければならないと規定している。
- (4) 法第7条第2項は、同条第1項の許可は、1年を下らない政令で定める期間ごとにその更新を受けなければ、その期間の経過によって、その効力を失うと規定している。
- (5) 法第7条第11項は、同条第1項の許可には、一般廃棄物の収集を行うことができる区域を定め、又は生活環境の保全上必要な条件を付することができることと規定している。

- (6) 法第7条の2第3項及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則第2条の6第1項第4号は、一般廃棄物収集運搬業者は、事業の用に供する主要な施設並びにその設置場所及び主要な設備の構造又は規模を変更したときは、環境省令で定めるところにより、その旨を市町村長に届け出なければならないと規定している。
- (7) 高知市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例施行規則第8条第3項は、収集運搬業の許可を受け、許可証の交付を受けた者は、当該許可に係る申請書に記載した内容を変更しようとするときは、あらかじめその事由を付して市長に協議し、承認を受けなければならないと規定している。

3 認定事実

- (1) 審査請求人は、平成〇年〇月〇日、法第7条第1項の規定により、処分庁から高知市全域（春野町を除く。以下「本件区域」という。）における収集運搬業の許可（以下「本件許可」という。）を受け、一般廃棄物（浄化槽に係る汚泥）収集運搬業を開始した。本件許可に際して処分庁が審査請求人に対して交付した一般廃棄物処理業許可証には、収集車両を〇台とする旨の条件（本件許可条件）が記載されていた。その後、審査請求人に対する許可は、平成23年、平成25年、平成27年及び平成29年に順次更新され、そのたびに、本件許可条件も付されていた。
- (2) 審査請求人は、平成〇年〇月〇日付けで、本件許可条件の変更を求めため、高知市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例施行規則第8条第3項に基づき、処分庁に対し、収集車両を1台追加する旨（一般廃棄物処理業許可申請書の記載内容を変更すること）の協議を求めた。処分庁は、平成〇年〇月〇日付けで、審査請求人に対し、当該協議の内容（本件許可条件の変更）については承認しない旨の処分（本件処分）をした。

4 審理員の判断

本件審査請求の争点は、本件処分が法令の規定に沿って適正に行われ、違法又は不当な点はないかということにあるので、以下判断する。

- (1) 本件処分は、行政手続法第5条第1項に違反するか。

審査請求人は、上記第2の1(2)アのとおり、処分庁が本件処分に係る審査基準として主張する「一般廃棄物処理業（し尿・浄化槽に係る汚でい）申請書の記載内容変更協議の承認に係る申請に対する処分の審査基準・標準処理期間」には、いかなる場合に承認されて、いかなる場合に承認されないのかの記載が一切なく、処分庁が本件処分に係る審査基準を定めているとはいえないため、本件処分は、行政手続法第5条第1項に違反し、違法であると主張する。

確かに、審査請求人が主張するように、当該基準には「1 法第7条第5項第1号及び第2号（一般廃棄物処理計画）（基準）法第7条第5項第1号及び第2号（一般

廃棄物処理計画)」と記載されているのみであり、当該基準からいかなる場合に承認されて、いかなる場合に承認されないのかを申請者が了知することはできないため、審査基準が定められているとはいえないと思える。

しかし、そもそも、上記第3の2(1)で述べたとおり、行政庁が定めるべき審査基準は、許認可等をするかどうかの判断に関する基準に限られ、許認可等をするに当たって条件を付す場合の基準は含まれないと解される。そうすると、処分庁が法第7条第11項の規定により同条第1項の許可に条件を付す場合の審査基準を定めていなくても、行政手続法第5条第1項に違反しているとはいえず、同様に、当該許可に付された条件の変更を認めるか否かについて審査基準を定めていなくても同項に違反しているとはいえない。

したがって、本件処分は、行政手続法第5条第1項に違反しない。

(2) 本件処分は、行政手続法第8条第1項に違反するか。

審査請求人は、上記第2の1(2)イのとおり、本件処分は行政手続法第8条第1項に違反し、違法であると主張する。

この点、上記第3の2(2)で述べたとおり、行政手続法第8条第1項に違反するか否かは、いかなる理由に基づき申請が拒否されたのかを、提示された理由の記載自体から申請者が了知し得るか否かで判断すべきといえる。

これを本件についてみると、本件処分で提示された理由からは、本件区域における浄化槽汚泥収集量が減少しているため、収集車両の増車を認めると、本件区域全体の収集運搬能力が過剰となることを理由に処分庁が増車の申請により求められた承認を拒否したことを容易に読み取ることができる。

したがって、本件処分で提示された理由が不十分であるとはいえず、本件処分は、行政手続法第8条第1項に違反しない。

(3) 処分庁は、許可条件として収集車両の台数を定める権限を有するか

ア 法は、廃棄物の適正な収集運搬、処分等の処理をし、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て(法第1条)、廃棄物の処理について次のとおりの規制を定めている。

(ア) 市町村は、一般廃棄物について、その区域内における収集運搬及び処分に関する事業の実施をその責務とし、計画的に事業を遂行するために一般廃棄物処理計画を定め、これに従って一般廃棄物の処理を自ら行い、又は市町村以外の者に委託し若しくは許可を与えて行わせるものとされている(法第4条第1項、第6条、第6条の2、第7条第1項)。市町村以外の者に対する市町村長の一般廃棄物処理業の許可又はその更新については、当該市町村による一般廃棄物の収集運搬又は処分が困難であること(法第7条第5項第1号、同条第10項第1号)が要件とされている。

(イ) 一般廃棄物処理計画には、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み(法第6

条第2項第1号)、一般廃棄物の適正な処理及びこれを実施する者に関する基本的事項(同項第4号)等を定めるものとされている。一般廃棄物処理業の許可又はその更新については、その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること(法第7条第5項第2号、同条第10項第2号)のほか、一般廃棄物の収集運搬及び処分に関する政令で定める基準に従って処理が行われるべきこと(法第6条の2第2項、第7条第13項)や、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経理的基礎その他の基準に適合するものであること(法第7条第5項第3号、同条第10項第3号、省令第2条の2、第2条の4)が要件とされている。

(ウ) 一般廃棄物処理業の許可又はその更新がされる場合には、市町村長は、これらの処分の際に生活環境の保全上必要な条件を付すことができ(法第7条第11項)、許可業者が法の規定又は上記の条件に違反したときなどには事業停止命令や許可取消処分をする権限を有している(法第7条の3、第7条の4)。また、許可業者が廃業するには市町村長に届出をしなければならず(法第7条の2第3項)、許可業者が行う事業の料金は、市町村が自ら行う事業と競合する場合には条例で定める上限を超えることはできない(法第7条第12項)とされるなど、許可業者は、市町村による所定の規制に服するものとされている。

イ 法の定める上記アの規制の趣旨やその意味については、次のとおりに解するのが相当である。

(ア) 一般廃棄物処理業(収集運搬業及び処分業の双方を含む。以下同じ。)は、市町村の住民の生活に必要な不可欠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、ひいては一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険も生じ得るから、その適正な運営が継続的かつ安定的に確保される必要がある。また、一般廃棄物は人口等に応じておおむねその発生量が想定され、その業務量には一定の限界があるということができ、法が、業務量の見込みに応じた計画的な処理による適正な事業の遂行の確保についての統括的な責任を市町村に負わせているのも、このような事業の遂行に支障を生じさせないためであると解される。

市町村は、本来的には自らその責任において事業を実施すべきであり、当該市町村による一般廃棄物の処理が困難である場合に限り、それ以外の者に許可を与えて事業を行わせることもできるが、その場合においても、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など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。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

の一部の区域内（法第7条第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解される。

これらのことなどからすれば、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付けられていないものと解するのが相当である（最高裁平成23年（行ヒ）第332号同26年1月28日第三小法廷判決参照）。

(イ) 一般廃棄物処理業の許可又はその更新の許否の判断に当たっては、上記のように、その申請者の能力の適否を含め、一定の区域における一般廃棄物の処理がその発生量に応じた需給状況の下において当該区域の全体にわたって適正に行われることが確保されるか否かを審査することが求められ、このような事柄の性質上、市町村長に一定の裁量を与えられていると解される。

そして、法は、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といった事態を避けるため、前記のような需給状況の調整に係る規制の仕組みを設けているのであるから、一般廃棄物処理計画との適合性等に係る許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、その申請に係る区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、当該区域における需給の均衡及びその変動による既存の許可業者の事業への影響を適切に考慮することが求められるものというべきである（東京高裁平成28年（行コ）第83号同年6月1日判決参照）。

ウ 上記イによれば、法において、市町村長が、区域全体における事業者の収集運搬能力を勘案しつつ、既存の一般廃棄物収集運搬業者との関係でも、その収集車両の台数等を制限することは、当然に予定されているというべきである（上記東京高裁判決参照）。

エ この点、審査請求人は、法第7条の2第3項及び省令第2条の6第1項第4号の規定により、車両台数の変更は、施設の変更として届出事項とされており、法は、許可条件として車両台数を定めることを予定していないと主張する。

しかし、上記ウのとおり、法において、市町村長が収集車両の台数等を制限することは、当然に予定されているというべきであり、法第7条の2第3項及び省令第2条の6第1項第4号の規定が許可業者との関係で車両台数の変更を届出事項としているからといって、直ちに許可条件として車両台数を定めることが違法となるとはいえない。よって、審査請求人の主張を採用することはできない。

オ したがって、処分庁は、許可条件として収集車両の台数を定める権限を有する。

(4) 本件処分は、処分庁の裁量権の範囲を逸脱し、不当であるか

ア 処分庁が提出した弁明書及び審理員の求めに応じて提出された証拠書類から、

①本件区域における浄化槽汚泥の発生量は、平成14年度までは毎年増加傾向で推移してきており、処分庁はその対応策として増車を承認してきたこと、②本件区域

における浄化槽汚泥の発生量は平成14年度に最大になり、翌年度以降は減少傾向にあること、③第3次高知市一般廃棄物処理基本計画において、平成30年度以降も減少していくことが予測されていたこと、④処分庁は、平成13年度に増車を承認したのを最後に、その後は増車を認めていないこと、⑤処分庁は、許可業者数及び積載量別の許可車両の台数を把握していたことが認められる。

イ 上記アの事実関係によれば、処分庁は、本件区域における浄化槽汚泥処理量の推移や今後の見込みに応じて増車の可否を判断してきたといえるところ、本件処分当時のように、本件区域の浄化槽汚泥処理量が減少しており、かつ、今後もその減少が見込まれるとの状況の下では、既存業者において現状の台数で収集運搬を行わせることが廃棄物の適正な収集及び運搬の継続的かつ安定的な実施に資すると判断し、審査請求人に対して収集車両を増車することを不承認とした処分庁の判断は、前提とされる事実を誤認してされたものであるとは認められない。本件処分は、本件区域の全体を見た上で、既存業者による浄化槽汚泥の収集運搬能力、浄化槽汚泥処理量の将来的な見通し等を踏まえてされた合理的なものであるということができ、その裁量権の範囲を逸脱したものと認められない。

ウ この点、審査請求人は、本件区域の汚泥量が減少することが予想されることにより、浄化槽汚泥収集運搬業者13社の各社別の汚泥収集運搬量がいかほどであるべきかが決まるものではなく、また、審査請求人が2.7t車1台を増車して保有車両を○台から○台にすることを許さない理由にはならないと主張する。

確かに、審査請求人が主張するとおり、本件区域の汚泥量の減少が予想されることにより、浄化槽汚泥収集運搬業者の各社別の汚泥収集運搬量までが決まるものではない。しかし、処分庁は、浄化槽汚泥収集運搬業者の各社別の汚泥収集運搬量を決定し、これに合致しないため、審査請求人の増車を不承認としたのではなく、浄化槽汚泥収集運搬業者全体において現状の台数を維持することが廃棄物の適正な収集及び運搬の継続的かつ安定的な実施に資すると判断し、審査請求人の増車を不承認としたものである。

そして、上述のように、本件区域の浄化槽汚泥処理量が減少しており、かつ、今後もその減少が見込まれるとの状況の下、かかる判断に基づいて審査請求人の増車を不承認とすることは、本件区域の全体を見た上で、既存業者による浄化槽汚泥の収集運搬能力、浄化槽汚泥処理量の将来的な見通し等を踏まえてされた合理的なものであるということができ、その裁量権の範囲を逸脱しているとは認められない。よって、審査請求人の主張を採用することはできない。

エ また、審査請求人は、本件処分は、従業員の労働安全衛生の改善及び顧客へのサービスの向上を図り、行政の推進している適正業務を推進しようとする審査請求人の個別事情を一切考慮しないものであり、考慮不尽・個別事情考慮義務に違反し、少なくとも不当というよりほかはないと主張する。

しかし、上記(3)イ(ア)で述べたとおり、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付けられておらず、かつ、上記(3)イ(イ)で述べたとおり、一般廃棄物処理業の許可又はその更新の許否の判断に当たっては、その申請者の能力の適否を含め、一定の区域における一般廃棄物の処理がその発生量に応じた需給状況の下において当該区域の全体にわたって適正に行われることが確保されるか否かを審査することが求められ、このような事柄の性質上、市町村長に一定の裁量を与えられているのである。そうすると、本件区域全体の浄化槽汚泥処理量が減少しており、かつ、今後も減少が見込まれることを前提として、増車を認めないとした処分庁の判断が合理的である以上、更に進んで、処分庁がその判断過程において審査請求人の個別事情等を考慮すべきであるとまではいえない。よって、審査請求人の主張を採用することはできない。

オ また、審査請求人は、本件処分は、審査請求人が2.7t車1台を増車することによって高知市全体の一般廃棄物処理業者の業務にどれだけの支障が生じるのか全く検討しておらず、また、それを検討するに足りるだけの各業者の経営状況・財務状況を把握せずに行われており、不当であると主張する。

しかし、上述のとおり、一般廃棄物処理業の許可又はその更新の許否の判断に当たっては、その申請者の能力の適否を含め、一定の区域における一般廃棄物の処理がその発生量に応じた需給状況の下において当該区域の全体にわたって適正に行われることが確保されるか否かを審査することが求められ、このような事柄の性質上、市町村長に一定の裁量を与えられていると解される。そうすると、処分庁が、既存業者の経営状況・財務状況を把握していないとしても、既存業者による浄化槽汚泥の収集運搬能力、浄化槽汚泥処理量の将来的な見通し等を踏まえ、増車を認めることにより本件区域全体の収集運搬能力が相対的に過剰になると判断し、その変動による既存業者の事業への影響を考慮して増車を認めないとしたことが、その裁量を逸脱したり、これを濫用したものであるということとはできない。よって、審査請求人の主張を採用することはできない。

カ また、審査請求人は、高知市全域を○台で収集することはおよそ不可能であり、○台のままで1台の増車すら認めないというのは、極めて不合理であると主張する。

しかし、上述のように、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付けられておらず、本件許可は、審査請求人に対し、本件区域を収集区域とした自由な営業活動を許可したのではなく、収集車両○台の限度で一般廃棄物収集運搬業を許可したにとどまるものであるから、審査請求人の主張はその前提を欠くものであって、採用することはできない。

キ したがって、本件処分は、処分庁の裁量権の範囲を逸脱した不当なものとは認められない。

(5) 以上より、本件処分について、違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

当審査会における調査審議の経過は次のとおりである。

平成31年3月12日 諮問書の受理
平成31年3月25日 審査請求人からの上申書を受領
令和元年5月13日 審査請求人からの意見書及び口頭意見陳述申立書の受理
令和元年7月8日 第1回審議
令和元年7月11日 処分庁に対し調査を実施
令和元年7月16日 処分庁から上記調査の回答書を受領
令和元年7月29日 審査請求人からの主張書面の受理
令和元年8月5日 審査請求人による口頭意見陳述の実施
令和元年8月5日 第2回審議
令和元年8月7日 処分庁に対し調査を実施
令和元年8月16日 処分庁に対し調査を実施
令和元年8月28日 処分庁に対し口頭説明の聴取
令和元年8月28日 第3回審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求に係る審理手続について

当審査会に提出された諮問書の添付書類等によれば、本件審査請求に関する審査庁及び審理員の審理の経過は次のとおりである。

- (1) 審査請求人は、平成30年5月1日付けで、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。
- (2) 審査庁は、本件審査請求を担当する審理員として、総務部法務管理監〇〇〇〇を指名した。
- (3) 審理員は、処分庁に対して弁明書の求めを行い、処分庁は、平成30年6月15日付けで審理員に対し弁明書を提出した。
- (4) 審理員は、審査請求人に対して弁明書の写しを送付するとともに反論・意見の求めを行い、審査請求人は、平成30年7月9日付けで、審理員に対して反論書を提出した。
- (5) 審理員は、処分庁に対して反論書の写しを送付するとともに再弁明できる旨の通知を行い、処分庁は、平成30年7月30日付けで、審理員に対して再弁明を行わない旨の通知を行った。
- (6) 審査庁は、平成30年10月16日付けで、審理員及び処分庁による、口頭意見陳述を実施した。
- (7) 審理員は、平成31年3月6日付けで、審査庁に対して審理員意見書及び事件記録を提出した。
- (8) 審査庁は、平成31年3月12日付けで、当審査会に対して諮問を行った。

以上のとおり、本件審査請求に係る審査庁及び審理員の審理手続については、行政不服審査法の規定に従い適正な審理手続が行われたものと認められる。

2 当審査会における調査の実施について

当審査会は処分庁に対し、行政不服審査法第 81 条第 3 項において準用する同法第 74 条の規定により、①本件処分の原因となった、審査請求人が処分庁に対し収集車両の増車についての承認を申請した平成〇年〇月〇日付け一般廃棄物処理業許可申請書記載内容変更協議届に関する書類、②廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 7 条第 2 項の規定に基づき審査請求人が行った令和〇年〇月〇日及び平成〇年〇月〇日付け一般廃棄物処理業許可申請に係る資料、③一般廃棄物処理基本計画と実施計画及び④申請に対する審査基準及び処分基準（浄化槽汚泥の収集運搬業の許可に関するもの及び増車の承認に関するもの）の提出を求めた。

調査の結果、①について一般廃棄物処理業許可申請書記載内容変更協議届、自動車車検証、車両写真、作業工程表、浄化槽清掃記録表、年度・月別搬入量表が提出された。②については、一般廃棄物処理業許可更新申請書（浄化槽に係る汚でい）、役員名簿、履歴事項全部証明書、定款、市税等納税証明書、一般廃棄物処理業従業員名簿営業所及び車庫付近の見取図、一般廃棄物処理業器材等検査申請書、自動車検査証、運搬車両写真、一般廃棄物処理業許可証、検査証、一般廃棄物処理業の許可を受けようとする者等の欠格事由に関する調査について（回答）の提出があった。なお、令和〇年〇月〇日及び平成〇年〇月〇日ともに収集運搬車両〇台で許可の更新を申請したことを確認した。③については、第 3 次高知市一般廃棄物処理基本計画（平成 25 年度～平成 34 年度）、高知市告示第 60 号 平成 28 年度一般廃棄物処理実施計画、高知市告示第 55 号 平成 29 年度一般廃棄物処理実施計画、高知市告示第 92 号 平成 30 年度一般廃棄物処理実施計画、高知市告示第 63 号 平成 31 年度一般廃棄物処理実施計画が提出された。④については、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）収集運搬業の新規許可、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）収集運搬業の許可更新、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）収集運搬業の範囲の変更の許可、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）収集運搬業の停止、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）収集運搬業の許可取消し、改善命令（一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい））、措置命令（一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい））、一般廃棄物（し尿・浄化槽に係る汚でい）申請書の記載内容変更協議の承認に係る審査基準及び処分基準の提出があった。

3 本件審査請求の争点について

当審査会においては、本件審査請求における争点として、許可条件に審査基準が必要であり行政手続法第 5 条第 1 項に違反するか（争点 1）、本件処分で提示された理由は申請が拒否された理由を判断するのに不十分であって、行政手続法第 8 条第 1 項に違反するか（争点 2）、一般廃棄物収集運搬業の許可において市町村長は収集車両の台数を許可条件に定める権限を有するか（争点 3）、さらに、本件処分は違法不当であるか（争点 4）について検討する。

(1) 争点 1 許可条件に審査基準が必要であり行政手続法第 5 条第 1 項に違反するか
審査請求人は、法律・条例・規則の上で収集車両増車協議承認要件が定められておらず、処分庁においても審査基準が定められていないため、法治行政原理に反しており、行政手続法第 5 条第 1 項に違反し、違法であると主張する。

しかし、そもそも、行政庁が定めるべき審査基準は、許認可等をするかどうかの判断に関する基準に限られ、許認可等をするに当たって条件を付す場合の基準は法令上義務付けられているものではないと解される。

また、行政計画に基づく施策遂行や状況変化に対応しながら行われる活動分野に

においては、行政側に裁量を持たざるを得ず、許可条件を付す行為にまで審査基準を定めることは、裁量の範囲を狭めることを意味し、却って、法の期待する行政活動に制約を与える事態を招来しかねない。

この点、廃棄物処理法第6条第1項は、一般廃棄物の収集及び運搬は本来、市町村が自らの事業として実施すべきものであることを前提として、市町村が当該市町村区域の一般廃棄物の処理に関する計画を定めなければならない旨を規定している。

また、廃棄物処理法第6条第2項は、一般廃棄物処理計画には、当該市町村の区域内の一般廃棄物の処理に関し、「一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み」(同項第1号)、「一般廃棄物の適正な処理及びこれを実施する者に関する基本的事項」(同項第4号)等を定める旨を規定している。これは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を定める趣旨のものと解される。

そして、廃棄物処理法第7条第11項は、一般廃棄物収集運搬業の許可に「生活環境の保全上必要な条件を付すことができる」と規定しており、同条第5項では、一般廃棄物収集運搬業の許可の申請の内容が「一般廃棄物処理計画に適合する」(同項第2号)と認めるときでなければ、許可をしてはならない旨を規定している。

これらを考慮すると、一般廃棄物処理業の許可をするにあたっては、一般廃棄物処理計画に基づき条件を付す必要があるが、条件に係る審査基準を定めることは、柔軟な廃棄物処理行政の弊害となる恐れがあることから、個別事情を考慮して事案に応じた条件を付すためにも、条件に係る審査基準を定めることはできないと考えられる。

そうすると、処分庁が法第7条第11項の規定により同条第1項の許可に付す条件に関する審査基準を定めていなくても行政手続法第5条第1項に違反しているとはいえず、同様に、当該許可に付された条件の変更を認めるか否かについて審査基準を定めていなくても、行政手続法第5条第1項に違反しているとはいえない。

以上から、審査請求人の「処分庁において収集車両増車協議承認の審査基準が定められておらず、行政手続法第5条第1項に違反している。」という主張は採用できない。

(2) 争点2 本件処分で提示された理由は申請が拒否された理由を判断するのに不十分であって行政手続法第8条第1項に違反するか

審査請求人は、本件処分は行政手続法第8条第1項に違反し、違法であると主張する。

そもそも、同条が行政処分に理由を示すことを求めている趣旨は、申請を拒否する根拠となる許認可等の要件または審査基準の内容の具体性に照らして、いかなる理由に基づき申請が拒否されたのかを、提示された理由の記載自体から申請者が了知し得るようにするためである。

そして、本件処分で提示された理由からは、本件区域における浄化槽汚泥収集量が減少しており、収集車両の増車を認めると本件区域全体の収集運搬量が過剰となるた

めに処分庁が増車の申請を拒否したということが了知し得るのであり、いかなる理由に基づき申請が拒否されたのかを判断するのに不十分であるとまではいえず、行政手続法第8条第1項に違反しない。

(3) 争点3 一般廃棄物収集運搬業の許可において市町村長は収集車両の台数を許可条件に定める権限を有するか

審査請求人は、法第7条の2第3項及び法施行規則第2条の6第1項第4号は、「事業の用に供する主要な施設の規模の変更」を届出事項としており、法は許可条件として車両台数を定めることを予定していないと主張する。

確かに、法第7条の2第3項及び法施行規則第2条の6第4項は、「事業の用に供する主要な施設の規模の変更」を届出事項としている。しかし、届出とは、「行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務づけられているもの」であり（行政手続法第2条第7号）、監督等を行うために必要な情報を行政機関が収集することを目的とするものに過ぎない。したがって、当該事業を許可するに際し、届出事項について、別個の法的観点及び趣旨を踏まえて合理性のある条件を付すことは許されるというべきである（静岡地方裁判所平成27年（行ウ）第2号平成28年1月28日判決参照）。

これを本件についてみるに、まず、事業の用に供する主要な施設の規模に変更があった場合、その収集運搬能力にも変動が生ずることとなり、ひいては市町村全体の一般廃棄物の適正な収集運搬を継続的かつ安定的に実施することができなくなるおそれがあること等から、法第7条の2第3項及び法施行規則第2条の6第1項第4号は、「事業の用に供する主要な施設の規模の変更」を届出事項とし、その変更があった場合には市町村が直ちにそれを関知することができるようにしたものとするべきであり、法は許可条件として車両台数を定めることを予定していないと解することはできない。

そして、一般廃棄物は人口等に応じておおむねその発生量が想定され、その業務量には一定の限界があることから、市町村が既存の許可業者に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、需給調整として、参入する業者数を限定することもできると解され（同趣旨として、最高裁平成14年（行ヒ）第312号同16年1月15日第一小法廷判決）、そもそも、法第7条が予定している一般廃棄物収集運搬業の許可は、需給調整の面から考えれば、業者の使用する車両台数をも限定できるものと考えらるべきである。

そうすると、本件条件は、法第7条第11項の生活環境の保全上必要な条件ということができ、合理性があると解されるから、同項に基づき、本件許可に際して本件附款を付すことは許されるというべきである。

したがって、処分庁は、許可条件として、収集車両の台数を定める権限を有する。

(4) 争点4 本件処分は違法不当であるか

ア 法は、廃棄物の適正な収集運搬、処分等の処理をし、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て、廃棄物の処

理について規制を定めている（法第1条）。

そして市町村は、一般廃棄物について、その区域内における収集運搬及び処分に関する事業の実施をその責務とし、計画的に事業を遂行するために一般廃棄物処理計画を定め、これに従って一般廃棄物の処理を自ら行い、又は市町村以外の者に委託し若しくは許可を与えて行わせるものとされており（法第4条第1項、第6条、第6条の2、第7条第1項）、市町村以外の者に対する市町村長の一般廃棄物処理業の許可又はその更新については、当該市町村による一般廃棄物の収集運搬又は処分が困難であること（法第7条第5項第1号、第10項第1号）が要件とされている。

上記の一般廃棄物処理計画には、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み（法第6条第2項第1号）、一般廃棄物の適正な処理及びこれを実施する者に関する基本的事項（同項第4号）等を定めるものとされており、一般廃棄物処理業の許可又はその更新については、その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること（法第7条第5項第2号、第10項第2号）が要件とされているほか、一般廃棄物の収集運搬及び処分に関する政令で定める基準に従って処理が行われるべきこと（法第6条の2第2項、第7条第13項）や、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経理的基礎その他の基準に適合するものであること（法第7条第5項第3号、第10項第3号、法施行規則第2条の2及び第2条の4）が要件とされている。

加えて、一般廃棄物処理業の許可又はその更新がされる場合においても、市町村長は、これらの処分の際に生活環境の保全上必要な条件を付すことができ（法第7条第11項）、許可業者が法の規定又は上記の条件に違反したとき等には事業停止命令や許可取消処分をする権限を有しており（法第7条の3、第7条の4）、また、許可業者が廃業するには市町村長に届出をしなければならず（法第7条の2第3項）、許可業者が行う事業の料金は、市町村が自ら行う事業と競合する場合には条例で定める上限を超えることはできない（法第7条第12項）とされるなど、許可業者は、市町村による所定の規制に服するものとされている。

一般廃棄物処理業は、市町村の住民の生活に必要不可欠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、ひいては一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じ得るものであって、その適正な運営が継続的かつ安定的に確保される必要がある上、一般廃棄物は人口等に応じて概ねその発生量が想定され、その業務量には一定の限界がある。法が、業務量の見込みに応じた計画的な処理による適正な事業の遂行の確保についての統括的な責任を市町村に負わせているのは、このような事業の遂行に支障を生じさせないためである（最高裁判所平成23年（行ヒ）第332号平成26年1月28日第三小法廷判決・民集68巻1号49頁）。

以上のような法の趣旨に鑑みると、既存の許可施設及び設備によって一般廃棄物の適正な収集運搬が行われており、これを踏まえて一般廃棄物処理計画が作成されている場合、市町村長は、既存業者の更新許可申請について審査するに当たり、一般廃棄物の適正な収集運搬を継続的かつ安定的に実施させるためには、既存の許可施設及び設備のみを引き続き使用させることに相応の合理性があると判断される場合には、許可に際し、一般廃棄物処理計画との適合性を考慮し、法第7条第11項の生活環境の保全上必要な条件として、既存業者に対して既存施設及び設備のみを用いることを定めることができ、それは、法が予定する裁量の範囲内の行為であって、違法とはいえないと解される（静岡地方裁判所平成27年（行ウ）第2号平成28年1月28日判決参照）。

イ これを本件についてみるに、処分庁が提出した弁明書及び審理員の求めに応じて提出された証拠書類によれば、以下の事実が認められる。

(ア) 本件区域における浄化槽汚泥の発生量は、平成14年度までは毎年増加傾向で推移してきており、処分庁はその対応策として増車を承認してきた。

(イ) 平成14年度当時、高知市における一般廃棄物処理業許可業者は16業者（環境事業公社を除く）が許可を受けており、許可台数は全体で48台であった。

(ウ) 本件区域における浄化槽汚泥の発生量は平成14年度に最大になり、翌年度以降は減少傾向にある。

(エ) 平成25年3月に策定された第3次高知市一般廃棄物処理基本計画において、平成30年度以降も減少していくことが予測されていた。

(オ) 処分庁は、平成13年度に増車を承認したのを最後に、その後は増車を認めていない。

(カ) 処分庁は、許可業者数及び積載量別の許可車両の台数を把握していた。

ウ 上記認定事実を総合するならば、処分庁は、平成25年3月当時の許可業者数、許可台数をもって適正かつ十分に浄化槽汚泥を収集運搬できる能力を有していたことが認められ、処分庁は、既存業者が使用する既存施設及び設備により一般廃棄物の収集運搬が円滑に遂行されてきていることを踏まえて平成25年3月に本件基本計画を策定したこと、本件基本計画において、市全体としてし尿及び浄化槽汚泥量が年々減少することが予測されるため、新規許可や業者ごとの増車は行わない方針が示されたことが認められる。したがって、このような状況の下、一般廃棄物の適正な収集運搬を継続的かつ安定的に実施するためには、審査請求人の許可車両を増加させるよりも、現状の車両台数で審査請求人を含む既存業者に一般廃棄物の収集運搬を行わせることが相当であるとした処分庁の判断には相応の合理性が認められ、その裁量の範囲内の行為であるということができ、裁量権の範囲を逸脱したものとは認められない。

エ また、審査請求人は、処分庁の判断は何ら個別的事情を審査しておらず、合理性

がなく違法不当であると主張する。

しかしながら、上記認定事実のとおり、浄化槽汚泥の収集運搬については、区域の制限はあるが業者1社あたりの収集運搬量の制限はないことから、許可車両を増加させることは、業者の処理能力を向上させ、より多くの顧客を獲得することを可能とするものであり、これを認めることとなれば、既存業者間に過度の競争が生じ、需給の均衡が損なわれ、その経営が悪化して事業の適正な運営が害され、これにより当該区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、ひいては一定の範囲で当該区域の住民の健康や生活環境に被害や影響が及ぶ危険が生じ得るものといえる。したがって、このような事態を防止し、一般廃棄物の適正な収集運搬を継続的かつ安定的に実施するため、既存業者に現状の車両台数で一般廃棄物の収集運搬を行わせることは相応の合理性が認められ、この点に関する審査請求人の主張を採用することはできない。

オ その他、本件において特段考慮しなければならない特別な事情があるとは認められない。

したがって、本件処分が違法不当なものであるとは認められない。

(5) 結論

以上のとおり、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、本件審査請求は棄却されるべきであり、行政不服審査法第45条第2項の規定により本件審査請求は棄却されるべきとの審査庁の諮問に係る判断は妥当である。

4 調査審議を行った合議体の委員氏名

審査長 大塚 丈
委員 赤間 聡
委員 高林 藍子