

ほんれい最前線

有料の指定ごみ袋、使わなくてもOK？

本件訴えが行訴法4条の規定の対象となることを認めるも、ごみ収集の有料化は適法——裁判所

1はじめに

今回は、本誌338号46頁の「ごみ有料化条例」の無効確認等請求事件（横浜地裁平成21年10月14日判決。以下「本判決」といいます。）を取り上げました。本件は、市民が一般廃棄物を排出しようとする場合に有料の指定収集袋を使用することを義務付けたY市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例の規定が、法令に反し違法であるとして、行政事件訴訟法4条に基づき、Y市に指定の収集袋によらないで排出された一般廃棄物を収集・処分する義務があることの確認を求めた事案です。

2 事案の概要

(1) Y市は、環境保全についての基本理念を定めた環境基本法（平成5年法律第91号）が制定されたことに伴い、廃棄物の減量化（廃棄物の発生抑制）等廃棄物の適正処理による資源循環型社会の構築を図るため、平成5年3月29日、「Y市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例」（平成5年Y市条例第38号。以下「本件条例」という。）を制定しました。

本件条例には次のような定めが設けられています。

① 1条「この条例は、市、市民及び事業者が一体となって、廃棄物の減量化、資源化を促進するとともに、廃棄物を適正に処理することにより、資源循環型社会の構築、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図り、もって良好な都市環境の形成に寄与することを目的とする。」

② 3条1項「市は、あらゆる施策を通じて、

廃棄物の減量化、資源化及び適正処理を図らなければならない。」

③ 4条「市民は、廃棄物の減量化、廃棄物の分別、再生品の使用、不用品の活用等に努めるとともに、廃棄物の適正処理に関する市の施策に協力しなければならない。」

④ 9条1項「廃棄物の減量化、資源化及び適正処理に関する施策の重要事項について審議させるため、Y市廃棄物減量等推進審議会を置く。」

(2) Y市長は、かねてから、ごみの減量や資源化の促進に努めてきたところ、ごみ有料化に関するアンケート調査を実施し、さらに、ごみ処理有料化を望ましいとするY市廃棄物減量等推進審議会の答申を受け、平成18年9月28日、「Y市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例の一部を改正する条例」（平成18年Y市条例第19号）を公布し、本件条例に以下のようないずれかの改正をしました（以下「本件改正条例」という。）。なお、同条例は、一部を除き平成19年10月1日から施行するものとされ、そのとおり実施されました。

① 第22条の2（一般廃棄物等の排出方法）

1項「占有者及び事業者は、市が収集し、運搬し、及び処分する一般廃棄物（事業系一般廃棄物を除く。中略）又は事業系廃棄物を排出するときは、規則で定める収集袋（以下「指定収集袋」という。）を使用しなければならない。」

2項「前項の規定により難いと市長が認めるとき又は臨時に排出するときは、占有者及び事業者は、市長が別に定める方法により廃棄物を排出することができる。」

② 第28条（廃棄物処理手数料）

1項「市が行う一般廃棄物及び事業系廃棄物の

収集、運搬又は処分に係る処理手数料は、別表第1に定めるとおりとする。」

(以下、本判決では、同条に定める処理手数料のうち、し尿及び動物の死体の処理に係る手数料を除く一般廃棄物の処理に関する手数料を「本件処理手数料」という。)

2項「市長は、天災その他の規則で定める事由があると認めるときは、一般廃棄物処理手数料を減額し、又は免除することができる。」

3項「既に納付した手数料は、還付しない。」

4項「前3項に規定するもののほか、廃棄物処理手数料の徴収について必要な事項は、規則で定める。」

③ 第28条の2（指定収集袋の交付）

「市長は、前条第1項の規定による一般廃棄物及び事業系廃棄物の処理手数料（第22条の2第1項の規定により排出する場合の処理手数料に限る。）を徴収したとき（前条第2項の規定により免除したときを含む。）は、当該者に指定収集袋を交付する。」

④ 上記28条1項に係る別表第1、及び「Y市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する規則の一部を改正する規則」（以下「本件改正規則」という。平成19年Y市規則第44号）には、本件処理手数料の金額として、以下のとおりの定めがあります。

大袋1袋 40リットル相当 80円

中袋1袋 20リットル相当 40円

小袋1袋 10リットル相当 20円

ミニ袋1袋 5リットル相当 10円

⑤ また、本件改正規則では、生活保護法に基づく扶助を受けている世帯等について手数料額を減免する旨の定めがあります。

(3) Y市民であるXは、本件改正条例は法令に反

し違法であるとして、行政事件訴訟法4条に基づき、Yに対して本件改正条例22条の2所定の収集袋を使用しない一般廃棄物を収集する義務があることの確認を求めて提訴しました。

3 本件の争点

本件の争点は、(1)本件訴えの適法性、(2)本件におけるごみ処理の有料化が地方自治法227条に違反するか否かの2つです。X Y双方の主張の要約は以下のとおりです。

(1) 本件訴えの適法性について

① Yの主張

本件訴えは、実質的に、本件処理手数料の徴収を定める本件改正条例が、地方自治法227条に違反して無効であることの確認を求めるものであるから、具体的な争訟性を欠き不適法である。すなわち、原告らが指定袋を使用する時期は、自ら処分しない一般廃棄物排出の時期到来まで不確定なのであるから、手数料納付義務の存在は不確実である。そうすると、具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度の下における公法上の当事者訴訟にあって、確認されるべき義務の存在は不確実な状態にあるから、同義務の存在が明確になってから、これに関する訴訟の中で、事後の



に条例の効力を争うべきである。それでは回復し難い重大な損害を被るおそれがあるなど、事前の救済が認められないことを著しく不相当とする特段の事情も本件ではない。

② Xの主張

本件訴えは行政事件訴訟法4条に基づいて提起するものであるが、平成17年の同法改正において同条が規定された趣旨は、抗告訴訟のみでは国民

はんれい最前線

の利益を救済することが困難な場合において、国民と行政の多様な法律関係に応じた実効的な権利救済を可能にすることにある。

原告らは、Y市に居住する住民で家庭系一般廃棄物の排出者である。本件改正条例により、一般廃棄物の排出に際し、有料指定収集袋を購入せざるを得なくなり、将来にわたって年間5000円から1万円の負担増になる。

よって、Xは、上記改正法の趣旨に沿って、同条を根拠に本件訴えを提起しているのであるから適法である。

(2) 本件におけるごみ処理の有料化が地方自治法227条に違反するか否かについて

① Xの主張

ア 地方自治法227条が規定する手数料徴収が適法である行政事務とは、当該地方公共団体の事務で「特定の者のためにするもの」であり、そこにいう、「特定の者のためにする事務」とは、「一個人の要求に基づき、主としてその者の利益のために行う事務」という意味であり、もっぱら普通地方公共団体自身の行政上の必要のためにする事務は、これに当たらない。ごみの収集、運搬、処分自体は、地方公共団体自身の行政上の必要のためにする事務であり、排出者である市民の利益のためになされる事務ではなく、廃棄物処理法によっても、市民の義務はごみの分別等の協力義務のレベルに留まるものである。

地方自治法227条は、手数料徴収の一般的要件を定めるものにすぎず、家庭系一般廃棄物について手数料を徴収する根拠法令に代わるものではない。

イ 指定収集袋大80円という手数料金額は、ごみ処理有料化を実施している他の自治体と比べても高額である。ごみ処理費の25%を市民に負担させる結果となっており、市民に対する違法な税金の二重取りである。

ウ Y市においては、これまで長年にわたって市民と行政が協力してごみの分別・減量を進めてきて、一定の効果を挙げており、Y市でごみ処理有料化を導入する必要性に乏しい。

② Yの主張

ア 地方自治法227条にいう手数料は、地方公共団体の事務で、特定の者の要求に基づいて、その者の利益又は必要のためにする行政上の役務の対価として徴収するものである。徴収は有料の指定収集袋の購入代金の支払いにより行われ、それにより指定収集袋が交付され、土地又は建物の占有者が自ら処分しない家庭ごみの排出に使用することになる。

家庭ごみ処理事務は、地方自治法2条2項にいう「法律」に該当する廃棄物処理法に基づいて、普通地方公共団体が処理すべき自治事務であるが、廃棄物処理法6条の2第4項が定める土地又は建物の占有者の義務に裏付けられた事務でもある。したがって、「もっぱら普通地方公共団体自身の行政上の必要なためにする事務」には当たらない。Yは、占有者各自が自ら処分しない一般廃棄物につき、排出者各自の利益のためになされる役務の提供を行うことにより手数料を徴収し得ることになる。

イ ごみ処理に係る手数料の金額については、地方自治法227条が手数料の金額を一義的に規律するものではない以上、当該事務に要する経費と当該役務の提供から受ける特定の者の利益とを勘案し、行政庁がその裁量の範囲内において定めることができる。

ウ ごみ処理有料化の導入は、ごみ減量や資源化等の適正な処理のために必要であるし、Y市においては、最後の埋立処分場である〇最終処分場の満杯問題があり、その延命を図る必要がある。

4 本判決の要旨

横浜地方裁判所は、争点(1)についてはXの主張を認めて本件訴えは適法であると判断しましたが、争点(2)についてはXの主張を認めず、Xの請求を棄却しました。

(1) 争点(1)について

XのYに対する本件改正条例所定の指定収集袋を使用しない一般廃棄物を収集する義務があるとの確認を求める訴えは、ごみの収集義務という

公法上の義務の存在に関する当事者訴訟と考えられる。

その内容をみると、本件改正条例により、XはYが指定する有料指定収集袋に入れない限り、被告によって可燃ごみ、不燃ごみを収集されない立場に置かれている。そこで、本件改正条例が地方自治法227条により無効で、ほかのプラスチック制容器包装などの資源ごみと同様に無料で収集されるべきとする原告らとの間には法律上の紛争が生じている。

地区によって異なるが、可燃ごみは毎週2日、不燃ごみは隔週に収集が行われている。そこで、個別の収集日ごと、有料指定収集袋を使用しなかった場合には、特定の可燃ごみや不燃ごみの収集を受けられない措置を受けることになることから、そのたびに当該行為を具体的に特定して争うことも、不可能ではないといえる。しかし、これが現実的な対応ともいえず、そのような措置を取るべき実益や合理性もあるとはいうことができない。むしろ、被告が指定する有料指定収集袋を使用しなければ、日々発生する可燃ごみ及び不燃ごみの回収を一切受けられない立場にある原告らが、本件改正条例施行後の現在においても、有料指定収集袋を使用することなく、一般廃棄物である可燃ごみや不燃ごみの収集を受ける地位があるとして、その確認を求めることが、XとYとの間の紛争解決にとって有効適切であり、Xにとって即時確定の現実的利益があるといえる。

よって、Xの請求は、確認訴訟によることが適切で、確認の利益もあるといえる。

(2) 爭点(2)について

① アについて

地方自治法2条によれば、地方公共団体の事務には「自治事務」と「法定受託事務」があり、一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分は「自治事務」であるから、普通地方公共団体が、地方自治法227条に基づいて手数料を徴収できる事務となる。

地方自治法227条が適用されるためには「特定の者のためにするもの」であることを要するとされているから、もっぱら普通地方公共団体の必要

のためにする事務であってはならないといえる。

一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分は、これらのごみを適切に自家処分できずに排出する個々人の先行行為があるがために必要となるものであって、廃棄物処理法が定める行政目的達成のための普通地方公共団体の事務であると同時にこれらのごみを排出する個々人のためにする事務ともいえる。

ごみの排出者はそれぞれ事前に有料で調達した指定収集袋を単位として、排出したごみを特定することになるから、特定の普通地方公共団体が提供する役務とこれを享受する者とはそれぞれ個別的な一対一の関係にあるといえ、役務受益者を特定のごみ排出者に対応させることは可能である。そうすると、本件におけるYのごみ処理有料化が、地方自治法227条の「特定の者」のためにするとの文言に反するとまではいいうことができない。

② イについて

地方自治法228条1項前段によれば、手数料に関する事項については、条例で定めなければならないとされているが、条例の内容について特に基準の定めではなく、普通地方公共団体の合理的な裁量に委ねたものと解される。とはいっても、手数料の性質に照らすと、当該事務に要する経費と当該役務の提供から受ける特定の者の利益とを勘案して定める必要があるといえるから、問題となる手数料徴収の趣旨、目的や当該事務に要する費用やこれによって受ける特定の者の利益を総合勘案して、裁量の範囲を逸脱・濫用した場合には、違法となる。本件では、Yがごみ有料化を実施する前に有料化アンケートを行っており、その集計結果に沿った内容となっていること、Yの有料指定収集袋の料金設定が、ほかの先行自治体の料金設定と比較して特に不均衡とはいうことができないこと、処理費用の約25%が手数料の額に相当するというのであって当該事務に要する経費を相当程度下回るものである。また、Yが採用した均一従量制による有料指定収集袋方式も、役務の量に応じた費用の負担という手数料制の性質に沿うものであり、同時に、Yは、かかる均一の取扱いによる

はんれい最前線

不都合を別途減免で調整している。

そうすると、Yの手数料額の定めが、普通地方公共団体が設定できる裁量の範囲を超えた違法なものとはいうことはできない。

③ ウについて

すべての普通地方公共団体で、ごみ処理有料化の施策が採られているというわけではない。とはいえ、廃棄物処理法6条1項により、市町村の実情にあった一般廃棄物処理計画を策定する責務を負うYが、最終処分場の延命化を図るために、市民に対するごみ減量に対する意識の高揚策や分別の励行と並行して、ごみ処理有料化の手法を用いたごみの減量化の施策を採ったことをもって、本件の事実関係の下では、当不当の問題を超えて、法的に違法になるというのは無理がある。結局は、憲法で保障された地方自治を踏まえた、地方自治体の裁量の範囲内と評価されるべきものである。

5 行政事件訴訟法改正について

行政事件訴訟法の平成16年改正によって、同法4条後段の「公法上の法律関係に関する訴訟」(いわゆる実質的当事者訴訟)の例示として、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が挿入されました。ただし、実質的当事者訴訟に給付訴訟とともに確認訴訟が含まれるのは当然のことですので、同法4条後段の改正によって新たな訴訟類型を創設したわけではなく、今回の改正は確認的な意味しか持ちません。この点については、反対の見解もありますが、改正に至るまでの経過をみると、「確認訴訟」という手段が権利救済の手段としてどこまで利用可能かという検討は、裁判所や当事者に委ねられていると考えます(弘文堂 1条解行政事件訴訟法第3版補正版114頁以下参照)。

最高裁平成17年9月14日大法廷判決(民集59巻7号2087頁)は、在外日本人が提起した衆議院の小選挙区選挙及び参議院の選挙区選挙において「投票することができる地位にあること」の確認を求める訴えについて、個別具体的な選挙を特定しない請求であるにもかかわらず、「選挙権は、これを行ふことができなければ意味がないも

のといわざるを得ず、侵害を受けた後に争うことによっては権利行使の実質を回復することができない性質のものであるから、その権利の重要性にかんがみると、具体的な選挙につき選挙権を行使する権利の有無につき争いがある場合にこれを有することの確認を求める訴えについては、それが有効適切な手段であると認められる限り、確認の利益を肯定すべきである。」と判示してこれを認容しました。最高裁が、原審の東京高裁(東京高裁平成12年11月8日判決・判タ1088号133頁)の「具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争ではない」との判断を覆し、確認の利益を認めたことが、今回の改正を受けた結果か否かは判然としませんが、下級審においても、公法上の法律関係に関する確認の訴えである自己申告票の提出義務の不存在確認の訴えについて、行政事件訴訟法4条の改正趣旨にも触れた上で適法と判断した事例(大阪地裁平成20年12月25日判決・判タ1302号116頁)などがあり、裁判例が集積されつつあります。

本判決は、Xが排出する一般廃棄物を、Yが無料で収集する義務のあることの確認を求める訴えが、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」の対象となることを認めたのですが、Xとしては他に争うべき方法(たとえば、ごみ収集手数料支払いを余儀なくさせられることをもって手数料額相当の損害を受けたとして国家賠償請求訴訟提起の方が考えられます)の選択は困難であり、ごみ収集の問題はまさに毎日、現実の問題として発生していることを考えるならば、本判決がXの確認の利益を認めたことは妥当であると考えます。

6 ごみ収集有料化について

一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化を図るために一般廃棄物処理の有料化推進は環境省等の施策となっております(本判決参照)。ただ、有料化については、税の二重取り、消費者への一方的な負担などの理由による強固な反対意見が存在することも事実です。

本判決は手数料額の設定についてY市の裁量が認められることを前提にした上で、Y市が有料化に先立ってアンケート調査を行い、市民の意向に沿った手数料額を定めたこと、手数料額が他の自治体の料金設定と比較して特に不均衡はないこと、手数料額が現実の処理に要する経費を相当程度下回っていることを根拠に、裁量権の逸脱・濫

用はないと判断したものであって、ごみ収集有料化を検討している自治体にとっては極めて参考になる判決といえます。

佐々木 泉 頸

(弁護士)

小 山 裕

(北海道町村会)