

廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望

第3回 一般廃棄物処理業許可制度を考える 最高裁平成 26 年 1 月 28 日判決・再訪

北村 喜宣 上智大学法学部教授
KITAMURA YOSHINOBU

1960 年京都市生まれ。専攻は、環境法学、行政法学、政策法務論。廃棄物処理法に関する著書として、『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998 年）、『揺れ動く産業廃棄物法制』（第一法規出版、2003 年）、『産業廃棄物法改革の到達点』（グリニッシュ・ビレッジ、2007 年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019 年）。最近は、絶対的資源制約時代において、持続可能な企業活動を支える循環法制度のあり方に強い関心を寄せている。法科大学院の定番環境法テキストである『環境法（第 5 版）』（弘文堂）を、2020 年 9 月に刊行したばかり。



1. 廃棄物処理法の目的規定

廃棄物処理法のもとでは、許可を持つ既存処理業者の営業の利益は保護されているのか。こう問われれば、読者諸賢は、どのようにお答えになるだろうか。

同法の目的規定が参考になると考えるかもしれない。そこで、これをみると、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」（1 条）となっている。この点は、1970 年の制定時から変わっていない。何とも茫洋とした内容である。目的規定だけから見ると、「公益保護」の法律という印象も受ける*1。

2. 一般廃棄物処理業者「○」、産業廃棄物処理業者「×」

全体としてはそうなのであるが、廃棄物処理法の具体的な場面においては、法的利益の個別的保障が問題となることがある。同法の規制の仕組みの観点から興味深いのは、同じエリアで営業しようとする他の処理業者に対して出された許可の取消しを求めて既存業者が行政を相手に訴訟を提起する場合である。理由は、自分の営業利益が侵害されるからである。

行政事件訴訟法によれば、同法のもとで取消訴訟を提起できるのは、「法律上の利益を有する者」（9 条 1 項）にかぎられる。この要件を「原告適格」という。もちろん、原告適格があるとされても、競争相手に対して出された許可が常に違法というわけではない。しかし、裁判所の審査という「土俵」に上げられるかどうかは、既存処理業者にとっては決定的に重要である。原告適格がなければ、争いたい内容に対する判断がされないからである。

以下では、既存の一般廃棄物処理業者が他の業者に対して出された更新許可の取消しを求めた行政訴訟について説明する。福井県の小浜市で発生したこの事件（以下「本件」という。）、第 1 審の地方裁判所と控訴審の高等裁判所は、

ともに「原告適格なし」としていたのであるが、最高裁判所がこれら下級審の判断をひっくり返して「原告適格あり」としたのである。最高裁は、既存の一般廃棄物許可業者の営業利益を廃棄物処理法は個別的利益として保障していると結論した。

かりに既存の産業廃棄物処理業者が別の者に対してなされた新規許可の取消しを求めればどうなるだろうか。おそらく裁判所は、廃棄物処理法は既存業者の営業利益を個別的利益として保障していないとして、原告適格を否定するだろう。

日夜、激しい競争にさらされている産業廃棄物処理業者からみれば、営業利益が個別保障されるというのは、うらやましいというほかない。同じ「処理業者」なのに、そして、同じ法律のもとにあるのに、なぜこのような違いが発生するのだろうか。本件最高裁判決については、以前にコメントをしたことがある*2。以下では、一般廃棄物処理業規制の観点から、再びこの判決にアプローチしてみよう。

3. 一般廃棄物処理をめぐる法規制

(1) 市町村事務としての構成

「一般廃棄物＝廃棄物－産業廃棄物」。これが、廃棄物処理法 2 条 2 項および 4 項を踏まえた整理である。そして、一般廃棄物については、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従って、その区域内における一般廃棄物を生活環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならぬ。」（6 条の 2 第 1 項）と規定される。1970 年の法制定時には、「市町村は、前項に定められた規定に従って、同項に規定する一般廃棄物を生活環境の保全上支障がないうちに収集し、これを運搬し、及び処分しなければならぬ。」（旧 6 条 2 項）と

*1 なお、法律のなかには、「業界」の利益を明確に意識するものもある。たとえば、農業競争力強化支援法は「農業及び農業生産関係事業の健全な発展」（1 条）、「真珠の振興に関する法律」は「真珠産業の健全な発展」（1 条）、養豚農業振興法は「養豚農業の健全な発展」（1 条）をそれぞれ目的としている。「国民経済」のような抽象的なものではなく、具体的な業界の発展を 1 条に規定する法律は、44 ある（農業系が多い）。もっとも、これらは、「業界」の利益についてのものであり、そのなかにおける個別事業者の利益をどのように考えるのかは、別の問題である。

*2 北村喜宣・「判評」環境法判例百選〔第 3 版〕（2018 年）98 頁以下参照。

されていた。その内容は、現行規定に継承されている。

家庭系汚物を収集・運搬・処分する清掃事業が「市町村の固有の事務」と理解されていた清掃時代の経緯もあり^{※3}、事業系を含めた一般廃棄物の処理は、廃棄物処理法のもとでも、市町村事務とされた。事務の内容は、いくつかの次元とカテゴリーに分類できる^{※4}。

上述のように、市町村は、一般廃棄物処理計画（以下「処理計画」という。）に従って、区域内で発生するすべての一般廃棄物の処理責任を有する。これがもっとも大きな枠組みであり、「処理管理責任」である。全体を仕切る責任といってもよい。そのもとの、直営ないし委託による処理を選択する場合には、「直接処理責任」を履行する。そのほかに、一般廃棄物処理業者に許可を与えてこれを監督することで、処理体制の確保もできる。これは、「処理体制整備責任」である（7条～7条の4）。許可対象となる一般廃棄物処理業は、市町村の処理体制整備責任のもとで存在しうるものである。

(2) あってないもの・なくてあるもの

一般廃棄物処理業と産業廃棄物処理業のそれぞれの許可要件を定める条文は、きわめて複雑である。大きく分けると、独自項目と共通項目（積極要件、消極要件）がある。ここでは独自項目に注目しておこう。一方にはあるが、他方にはない要件がある。

産業廃棄物処理業のそれは、暴力団条項である（14条5項口）。一般廃棄物処理業のそれは、「当該市町村による一般廃棄物の収集又は運搬が困難であること。」（7条5項1号）[直接処理困難性要件]、「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。」（同項2号）[処理計画適合要件]である。一般廃棄物処理業許可に関するこの2つの独自要件が、産業廃棄物処理業との違いをもたらす法制度的理由となっている。

(3) 一般廃棄物処理業許可は「特許」？

産業廃棄物処理業許可は、たとえば、食品衛生法にもとづく飲食店営業許可や道路交通法にもとづく自動車運転免許と同じような法的性質を持つとされている。すなわち、憲法のもとで、そもそも許可にかかる行為をする自由はあるのだけれども、勝手にさせると被害が発生するので、一般的には禁止する。そして、個別の申請を受けて、申請者が一定レベルに達しているかどうかをチェックし、問題がないとなればその禁止を解除するのである。こうした発想の制度においては、需給調整という視点は入ってこない。英検のようなものである。許可を得た後は、弱肉強食の自

由競争あるのみである^{※5}。

これに対して、一般廃棄物処理業許可は、様相を異にする。廃棄物処理法において「許可」という言葉は用いられているが、「特許」のようなものと理解されているのである^{※6}。「特許」とは何だろうか。典型的には、「国民が一般的には取得しえない特別の能力または権利を設定する行為」と説明される^{※7}。なるほど、廃棄物処理法のもとでは、一般廃棄物処理という事業は市町村の「独占物」とされているから、これに関する営業の自由は、憲法のもとでどうかはさておき、そもそも廃棄物処理法のもとでは存在していないことになる。そうであるがゆえに、許可を与える側の裁量は、相当に大きくなりそうである。この点が、本件においては、大きな意味を持つてくる。

4. 事件の概要

本件の概要は、以下の通りである^{※8}。訴えを提起した業者(X)は、本店を小浜市に置き、一般廃棄物の収集運搬、し尿浄化槽およびその他衛生処理施設の清掃・保守点検等を業とする会社である。被告である小浜市(Y)の市長から、廃棄物処理法にもとづく一般廃棄物処理業許可を1981年に取得し、以降、数次にわたって更新を受けてきた。独占的営業状態の期間が長かったが、Y市長は、X以外の2つの業者に対して、それぞれ2001年と2004年に新規許可を与えた。さらに、その後も数次の更新を経て、提訴直近では、2009年と2010年に更新許可をした。そこで、この更新許可処分には重大かつ明白な誤りがあるとして、Xが取消しを求めたのが本件である。

Xの主張は、次の通りである。Yにおいては、Xのほか数社のみが委託ないし許可を受けて一般廃棄物処理をしてきた経緯があるが、Xだけで処理に困難を来すことはなかったにもかかわらず、それ以外の業者に許可を与え更新をしているのは、直接処理困難性要件・処理計画適合性要件に反したもので違法である。

5. 最高裁の判断

(1) 原告適格判断の枠組み

許可処分に対して取消訴訟を提起する資格である原告適格があるかどうかを判断する枠組みは、基本的に、「2段階のアプローチ」である。すなわち、処分の根拠規定が、①原告の主張する利益を保護の範囲に含めているかどうか、②それを一般的利益としてではなく具体的な利益としても保護しているかどうかである。この両者を充たしたと

※3 田中正一郎『清掃法の解説』（日本環境衛生協会、1971年）2頁参照。

※4 北村喜宣『環境法〔第5版〕』（弘文堂、2020年）457～458頁参照。

※5 阿部泰隆『行政法再入門〔第2版〕』（信山社、2016年）144～145頁参照。

※6 曾和俊文『行政法総論を学ぶ』（有斐閣、2014年）68頁、中原茂樹『基本行政法〔第3版〕』（日本評論社、2018年）185頁参照。北村喜宣『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）75～76頁は、処理計画適合性要件に注目して、一般廃棄物処理業許可を「計画許可」と称している。

※7 宇賀克也『行政法概説1行政法総論〔第7版〕』（有斐閣、2020年）101頁。

※8 湯川二郎『弁護士から見た自治体法務』岡山大学臨床法務研究16号（2016年）71頁以下は、本件におけるXの代理人弁護士による論考であり、提訴に至る経緯や審理の状況などが詳細に報告されている。全文は、http://ousar.lib.okayama-u.ac.jp/files/public/5/54178/20160528123921583255/olr_016_071_084.pdfで閲覧できる。

きに、原告適格があるとされるのである。もちろん、訴えている当の原告が②に該当しないといけないから、②の当てはめとしての「第3段階」が、現実には存在する。

(2) 判決の要旨

最高裁第三小法廷は、平成26年1月28日判決(判例地方自治380号50頁)において、原告適格を否定した控訴審の判断を取り消した^{※9}。①のみならず②も充たされるとしたのである。一般廃棄物処理業許可制度の法的性質の理解にとって重要なので^{※10}、②の判断について詳しくみておこう。以下、判決文の関係部分を引用する(下線筆者)。

③「既存の許可業者によって一般廃棄物の適正な処理が行われており、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には、市町村長はそれ以外の者からの一般廃棄物処理業の許可又はその更新の申請につき、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既存の許可業者のみに引き続きこれを行わせるのが相当であり、当該申請の内容が当該一般廃棄物処理計画に適合するものであるとは認められないとして不許可とすることができる。」

⑥「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…。…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…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」

③「廃棄物処理法において、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。」

④「一般廃棄物処理業の許可又はその更新が、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についての適切な配慮を欠くものであるならば、許可業者の濫立により需給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。」

6. 最高裁が示した一般廃棄物処理業許可の特徴

引用した最高裁の判断のなかには、「なるほど」と感じる部分があれば、「変だな」と感じる部分もある。以下、簡単に検討してみよう。

(1) 一般廃棄物処理計画の意味

市町村の一般廃棄物処理の基本となる一般廃棄物処理計画であるが(6条)、それは、それまでの処理事業の実情・実績の延長線上にあるのは当然である。その点で、③の認識は一見妥当である。しかし、これでは、まるで「体に合わせて服を作る」ようなものであり、「あるべき体形は何か」が曖昧になる。

処理計画は、行政計画のひとつである。行政計画には、多くの政策要素をそこに統合する機能や策定過程の透明性を通じて行政活動の公益性・公共性を担保する機能があるとされている^{※11}。概ね5年毎の改訂が求められる処理計画においても^{※12}、こうした点が留意されなければならない。策定手続に関する規定は廃棄物処理法6条にはないが、策定主体については、「市町村は」とあり、「市町村長は」となっていない。計画内容は、自治体全体の関心事なのであり、漫然とした前例踏襲が許されているわけではない。

(2) 特許的であることの帰結

③の下線部にある「安定的」とはどういう意味だろうか。最高裁は、⑥の下線部にあるように、一般廃棄物処理業許可制度を「需給調整が図られる仕組み」と考えている。特許的な法的性格を持つ許可を与えられた業者^{※13}は、まさに「選ばれし存在」であり、安定的な経営ができることによって、生活環境の保全と公衆衛生の向上という法目的に資するのである。一般廃棄物処理というそもそも市町村に責任がある仕事を代替するのであり、要するに「市町村に近い」。個別的利益が認められる大きな法制度的理由がここにある。市町村長は、処理計画において予測されている(家庭系・事業系)一般廃棄物の発生予測を睨みながらバルブ操作のように許可の裁量を行使して需給調整をする。これが、直接処理困難性要件と処理計画適合性要件の判断である。

また、同一都道府県内であるならば原則として市町村域を超えて営業できる産業廃棄物処理業とは異なり、一般廃棄物処理業については、「営業区域や場所の限定が予定されていることも考慮すれば、既に許可を受けた者の当該区域内における営業の利益が個別的に保護されていると解する方向に作用する」という^{※14}。た

※9 最高裁判決の評釈・解説は、多く公刊されている。山下竜一・法学セミナー712号(2014年)129頁、湊二郎・新判例解説Watch15号(2014年)41頁以下、森田崇雄・同志社法学66巻4号(2014年)117頁以下、勢一智子・判例時報2241号(2015年)164頁以下、西田幸介・ジュリスト臨時増刊1479号(2015年)44頁以下、稲葉一将・民商法雑誌150巻3号(2014年)71頁、武笠圭志・行政関係判例解説平成26年(2014年)54頁以下、上村考由・法曹時報68巻9号(2016年)145頁以下、林晃大・行政判例百選Ⅱ〔第7版〕(2017年)354頁以下、大槻達也・法学協会雑誌136巻1号(2019年)274頁以下。

※10 この論点については、阿部泰隆『廃棄物法制の研究〔環境法研究Ⅱ〕』(信山社、2017年)460頁以下に詳細な検討がある。

※11 大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論〔第4版〕』(有斐閣、2019年)144～145頁参照。

※12 廃棄物処理法編集委員会(編)『廃棄物処理法の解説〔平成21年版〕』(日本環境衛生センター、2009年)解57頁参照。

※13 上村・前註(9)解説172頁は、「一般廃棄物処理業の許可は、…許可と…特許の中間的性質を有する」とする。

※14 上村・前註(9)解説172頁。

しかに、一般廃棄物処理業許可に関しては、営業区域や対象事業者の指定などの制約が条件により課されるため(7条11項)、「市場の範囲が限られている」※15。処理料金の規制もある(同条12項)。そこで、㉔の下線部のような認識に至るのである。

(3) 競争との関係

この部分は、それが完全自由競争の産業廃棄物処理業のようではないという意味であれば理解できる。しかし、競争の要素が全く否定されるというのであれば、明らかに言いすぎである※16。市町村の事業であれば、「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」という地方自治法2条14項の規律に服する。これは、直営方式で事業を実施する場合に当然妥当する法理であるが、それを例外的に許可業者方式で実施する場合にも妥当するはずである。特許的許可といえども民間事業なのであり、「親方日の丸」のような理解は、少なくとも現在では、廃棄物処理法の解釈としては妥当性を欠く。

最高裁の理解を「古典的に過ぎる」とするコメント※17は、正鵠を得ている。法制度的制約はあるものの、一般論としては、事業者努力によって、より安価でより良質のサービスの提供を許可業者に求めることは、許可権者である市町村の責務である。

(4) 営業利益への適切配慮を欠く許可の影響

㉔の論理は奇妙である。下線部にある「許可業者の濫立」は、産業廃棄物処理業許可の運用を示唆しているようにも思われるが、だからといって、産業廃棄物処理において、公衆衛生や生活環境の点で問題が発生する事態が蔓延しているわけではない。また、濫立的状況をもたらすような許可裁量の行使は、そもそも一般廃棄物処理制度の趣旨に反して違法であろう。論理に大きな飛躍があるが、そのように考えてしまう理由は何だろうか。

かりにそのよういい加減な処理がされた結果として、公衆衛生や生活環境に支障がある事態が発生したとすれば、住民が黙っているはずがない。たとえ1社にしか許可を出していないとしても、市町村長は、当該許可業者に関して、営業停止命令の発出(7条の3)を迫られるだろう。

(5) 直接処理困難性要件の意味

一般廃棄物処理業許可が出されるのは、直接処理困難性要件を充たしているからである。すなわち、市町村が直営・委託方式でできないからこそ、許可業者に「やらせて」るのである。しかし、実際には、こうした上から目線で

はありえない。引き受け手がなければ生活必需サービスの提供が止まってしまい、困るのは、住民の批判を一手に受ける市町村行政である。「やっていただいている」という感覚になるのは、理に適っている。

一般廃棄物処理は、住民にとっては生活必需的サービスである。それゆえに許可業者の営業上の利益が法的に重く評価されるというロジックには「違和感」も呈されているが※18、この配慮には、不利な条件であるにもかかわらず参入をしてくれる業者に対する補助金のような意味がある。

もっとも、そうであるからといって、既存許可業者の営業利益を絶対視するのは、廃棄物処理法の制度趣旨に合致しない。同法の目的は、あくまで公衆衛生の向上と生活環境の確保なのである。たとえば、既存業者が高齢で後継者もいないような状況であれば、需要の一部分を新規業者に割り当てて、市町村の一般廃棄物処理を将来的に持続可能なものにするような計画裁量権の動的な行使も認められるだろう※19。こうした趣旨は、処理計画適合性要件に含まれているように思われる。

7. 本件の顛末

最高裁判決が下されたとき、Xは、すでに廃業していた。このため、許可営業をしていることを踏まえて提起された訴訟には意味がなくなった。そこで、最高裁は、結局は、請求を棄却した。

ところが、本件においては、違法な更新許可によって損害を被ったとして、Yに対する国家賠償訴訟が提起されていた。過去に発生した損害の賠償を求めることは、廃業しても可能である。最高裁は、同訴訟について、名古屋高等裁判所(原審の金沢支部ではなく、名古屋市にある本庁)に差し戻して、「もう一度検討せよ」と命じた。

これを受けて、名古屋高裁での審理が始まった※20。しかし、Xは、「これ以上訴訟を続けるのに疲れた」※21のために訴えを取り下げ、訴訟自体は終結したのであった。原告適格を肯定するにあたって展開された廃棄物処理法の解釈論を引き出した点での功績は大きい。まことにお疲れさまでした。

※15 上村・前註(9) 解説171頁。

※16 本件最高裁判決を受けて、環境大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長「一般廃棄物処理計画を踏まえた廃棄物の処理及び清掃に関する法律の適正な運用の徹底について(通知)」(平成26年10月8日環廃対発第1410081号)が出された。そこでは、委託基準について、「経済性の確保等の要請ではな[い]」とされているが、これは、最高裁判決を越えているのではないだろうか。

※17 勢一・前註(9) 評釈168頁。

※18 勢一・前註(9) 評釈167頁参照。

※19 阿部泰隆「競争業者の原告適格(2・完):新たな需要がない状況で第三者に与えられた、一般廃棄物処理業の新規許可に対して、既存処理業者が提起する取消訴訟を例として」自治研究88巻5号(2012年)23頁以下・29～30頁は、こうした場合における計画裁量権行使まで否定するのではないだろうか。

※20 審理の経緯については、湯川・前註(8) 論文81頁以下参照。

※21 湯川・前註(8) 論文76頁。