

世田谷区清掃・リサイクル条例事件

垣見隆禎

はじめに — 事件の背景

近年、条例により、古紙等の資源ごみの持ち去り行為を規制する自治体が増えている。元来は民間事業者によって担われていた古紙回収業は、1980年以降の円高の進行などを理由とした古紙価格の低下により、次第に衰退していった。その後、古紙回収などの資源リサイクルを担ったのは行政であった（いわゆる「行政回収」の普及）。しかし、「行政回収」の実施及び自治体による住民の「集団回収」支援によって、リサイクルされた古紙の供給過剰をもたらされ、古紙価格のさらなる下落を生むという循環を招いた⁽¹⁾。

他方、この間、いわゆる「循環型社会」を構築するための施策が展開されている。すなわち、民間の製紙会社によって構成される日本製紙連合会は1990年に「リサイクル55計画」を打ち出し⁽²⁾、「再生資源の利用の促進に関する法律」（1991年）、循環型社会形成推進基本法（2000年）などが成立している。一般廃棄物の処理が東京都から特別区に移管されたのもこの時期（1999年）で、同時に特別区で「行政回収」が開始された。

ところで、上に記したように1980年代から一貫して下落し続けていた古紙価格は、世紀を跨ぐ時期を迎えて、再び上昇に転じた。中国をはじめとするアジア諸国の高度経済成長による需要増大によるものである。これにより、「財物」としての価値を失っていた古紙が「商品」として見直され、民間事業者による古紙収集が活発になされるようになった。

(1) 植木淳「ごみステーションにおける古紙収集を禁止する条例が違憲違法でない」とされた事例」TKCローライブラリー速報判例解説憲法No.20（平成20年9月17日掲載）14頁。なお、本論文は、本件条例と同様の仕組みをもつ、「下関市廃棄物の減量及び適正処理等に関する条例」違反事件に対する広島高判平成20年5月13日高等裁判所刑事裁判速報集（平成20年）213頁を対象としたものである。

(2) 山本耕平「古紙持ち去り禁止条例」自治体法務研究2005年No.3、44頁。

その中で、「行政回収」用に地域住民が集積所に出した古紙を抜き取る行為が各地で目立つようになり、住民からの苦情が自治体に寄せられるようになった。従来から、定職を持たない生活困窮者が散発的に、集積所から資源ごみを抜き取る行為はみられたが、今日問題となっているのは、「組織的かつ大規模」な「ビジネス」としてのそれであるとの指摘もなされている⁽³⁾。そうした組織化した持ち去り行為に対して自治体も対策に乗り出し、条例で、集積所に出された資源ごみは自治体の所有ないしは占有に属する旨明記したり、古紙の持ち去り行為を禁止する自治体が相次ぐようになったのである。

東京都世田谷区は、清掃・リサイクル条例を改正して、警察の協力の下、取締りに乗り出して、その一部は刑事裁判に発展している。本稿は、一連の摘発事件の中から、最高裁判所平成20年7月17日決定判時2050号156頁（以下、「本件最決」という）及びその下級審判決である東京高判平成19年12月18日判時1995号56頁（以下、「本件控訴審判決」という）を中心に考察する。ただし、同じく本件条例が適用された類似の事件において東京高等裁判所がそれぞれ判決を下しており⁽⁴⁾、しかも論点によっては本稿の対象となる東京高判平成19年12月18日判決も含めた各判決間に判旨のばらつきがみられるので、これらをも視野に置いた検討を行う。

1. 事案の概要

(1) 世田谷区清掃・リサイクル条例

まず、本件において焦点となった世田谷区清掃・リサイクル条例（以下、「本件条例」という）について説明しておく。本件条例は、他の東京特別区におけるのと同様に、清掃事業が都から移管された平成11年に制定されている。本件条例は、廃棄物の適正な処理を行い、生活環境の保全及び公衆衛生を向上させることを目的とするとともに、「廃棄物の発生及び排出を抑制し、再利用を促進する」ことにより「循環型社会の形成」（本件条例1条）を促進することを目的としている。この目的の下、翌年の平成12年に世田谷区では、行政による集積所での資源回収が開始された。それと

(3) 山本前掲45頁。

(4) 本件条例違反を理由に起訴された類似の事件として東京高判平成19年12月10日判時1995号25頁、東京高判平成19年12月13日判時1995号69頁、東京高判平成19年12月26日、東京高判平成20年1月10日判時1995号61頁がある。

ともに集積所からの持ち去り行為も増加した。そこで、平成15年に本件条例の改正がなされている。本件で問題となったのはこの時の改正により導入された以下の仕組みである。

本件条例は、制定の当初より、区長に対して一般廃棄物処理計画の作成・公表を義務付けている(35条)。一般廃棄物処理計画には、「4. 分別して収集するものとした一般廃棄物の種類及び分別の区分並びに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等」なる項目を立て、その(1)の「ごみ」の項に、「区民・事業者の協力義務等」として、家庭廃棄物については、「可燃ごみ、不燃ごみ及び資源に分別し、別表第一に定める収集日及び時間に、保管している場所から定められた場所へ排出する」(下線筆者)旨定められている⁽⁵⁾。

他方、平成15年改正において新設された本件条例31条の2第1項は、「第三十五条第一項に規定する一般廃棄物処理計画で定める所定の場所に置かれた廃棄物のうち、古紙、ガラスびん、缶等再利用の対象となる物として区長が指定するものについては、区長及び区長が指定する者以外の者は、これらを収集し、又は運搬してはならない。」(下線筆者⁽⁶⁾)と規定し、同条2項は、「区長は、区長が指定する者以外の者が前項の規定に違反して、収集し、又は運搬してはならない。」としている。そして、この命令に違反した者は20万円以下の罰金に処する旨定めている。

本件条例は、古紙の所有権を明記して持ち去り行為を窃盗罪として取り締まるのではなく、持ち去り行為自体を禁止して、さらに持ち去り行為に直接罰則を設けず、禁止命令に違反した者に罰金を科す、間接罰の方式を採った点に特徴がある。集積所に置かれた古紙が世田谷区に帰属する旨規定して、持ち去り行為を窃盗罪として構成すると、被害額が少額のため、不起訴処分となる可能性が強く、「規制の実効性を最優先に考えて」採られた方式で、これはこの時点で全国初であったという⁽⁷⁾。

(2) 事件の概要

本件控訴審判決が認定した事実によれば、本件の事実はおおよそ以下の通りである。

-
- (5) 「定められた場所」については、「原則としてそれを利用しようとする区民等が協議のうえ位置を定め、その場所を区に申し出て、区が収集可能であると確認した場所とする。」と規定されている。
 - (6) 「区長が指定する者」については、世田谷区清掃・リサイクル条例施行規則に基づいて、「世田谷区リサイクル協同組合」がこれに指定されている。
 - (7) 藤原嗣雄「リサイクル古紙の持ち去り防止への取組み」自治体法務N A V I No.27、23頁。

被告人は、X商店の名称で、個人で古紙回収業を営む者である。しかし、世田谷区長が指定する共同組合の組合員又はその従業員ではなかった。被告人は、平成16年3月4日午前7時50分頃、世田谷区内の路上先において、普通貨物自動車に古紙を収集していたことから、収集・運搬に関する警告書の交付を受けていた。さらに、平成16年5月20日午前8時40分頃、世田谷区清掃・リサイクル条例35条1項に規定する一般廃棄物処理計画で定める所定の場所である同区Y先路上において、同所に置かれた古紙を収集したため、同日、同区長から、同条例31条の2第2項の規定により、これを収集する行為を行わないよう命ぜられた。しかし、被告人は同年12月4日午前8時34分頃、上記一般廃棄物処理計画で定める所定の場所である同区Z先路上で、同所に置かれていた再利用の対象として区長が指定したものである古紙約4kgを普通貨物自動車に積み込んで収集した。同所所在の甲川株式会社乙原アパートの周囲に設けられた柵には、「資源・ごみ集積所」などという記載のある縦50cm、横40cmの看板と、世田谷区及び世田谷・北沢・玉川・成城警察署連名による「世田谷区全域 資源ごみ持ち去り厳禁 集積所に出された古紙。ガラスびん・缶は行政回収するものです。これらを持ち去る行為は条例で禁止されています。違反した場合は、二〇万円以下の罰金を科す場合があります」という記載のある看板が設置されており、同所付近には缶や瓶を入れるコンテナも置かれていた。世田谷区は、同区清掃・リサイクル部に「資源・ごみ集積所地図」を備えつけており、上記Y、Zの2か所も集積所として記載されている。

一審東京簡易裁判所は、処理計画には、本件条例31条の2第1項にいう「所定の場所」について、場所の特定及び場所の定め方についての記載がなく、これについての規定が欠落している上、同条項にいう「所定の場所」と処理計画にいう「定められた場所」とは異なるものであり、仮に、処理計画にいう「定められた場所」が本件条例31条の2第1項に規定する「所定の場所」であると解されるとしても、「定められた場所」についての記載は具体的な特定の場所を示すものではなく、一般廃棄物の集積所を示す「資源・ごみ集積所地図」や看板・コンテナの存在等によっても、犯罪構成要件の特定は十分ではないとして被告人を無罪とした。

2. 判決の紹介

(1) 本件控訴審判決

判決は、憲法31条、22条1項、13条、29条、14条、94条及び地方自治法14条1項（民法239条1項及び廃棄物処理法7条1項）との関係でいずれの論点についても被告人の主張を斥け、一審判決を破棄して被告人を有罪としている。以下では、①憲法31条、②22条1項、そして③94条及び地方自治法14条1項につき実質的に争点となっている民法239条1項違反、廃棄物処理法7条1項違反の4つの論点に絞って判旨を紹介する。

① 憲法31条違反について

まず、本件控訴審判決は、本件条例にいう「所定の場所」が明確性を欠いているという被告人の主張に対して、構成要件の明確性判断の基準として、「通常の判断能力を有する一般人の理解において、具体的場合に当該行為がその刑罰法規の適用を受けるものかどうかの判断を可能ならしめるような基準が読みとれるかどうかにより決定すべき」であるとする徳島市公安条例事件最高裁判決を援用しつつ以下のように判示する。

「本件条例三一条の二第一項にいう『所定の場所』とは処理計画にいう『定められた場所』のことであって、それが処理計画にいう『区民においてごみを排出すべき場所と合意し、区においてその旨確認する』手続により確定された、区民等がごみ、資源等を分別して排出すべき場所のことを指すことは明らかである。」

さらに、本件条例が直罰方式を採らずに、禁止命令を介在させていることが構成要件を明確にすることに寄与しているとして以下のようにいう。

「しかも、本件条例による規制は所定の場所における古紙等の収集行為を直ちに犯罪として処罰するのではなく……この命令を受けた者が命令に違反した場合に初めて処罰の対象とするとしていること等を併せ考えると、同規定につき処罰の範囲があいまいであるとも不明確であるともいえない」

また、本件条例及び処理計画は「所定の場所」を具体的に特定するものではないが、個々の集積所は、「資源・ごみ集積所地図でおおむね図示されているほか、現実にも、その設置された看板や収集日に古紙等がまとめて置かれている状況等によって、外観上も集積所であること通例明らかであると認められる。」

本件の犯行場所となった集積所はいずれも、当該場所が集積所である旨の看板が設置され、当該場所が集積所であることを認識することが可能であった。しかし、区内には看板設置などの明認周知に欠ける集積所が存在しており、被告人は本件条例に規定する「所定の場所」が明確性を欠くとする論拠の一つとしているところ、本件控訴審判決はこの点につき以下のように判示して被告人の主張を斥ける。

「仮に、看板や古紙等の置かれた状況等によっては集積所であることが明らかでないなどの事情により、その場所が集積所すなわち『所定の場所』であるという認識に欠けるのであれば、禁止命令に違反して収集した罪の故意に影響を及ぼすことになるが、そうであるからといって、本件条例七九条一号、三一条の二第二項、一項、処理計画が規定する禁止命令違反罪の構成要件自体があいまい不明確のゆえに無効であるとはいえない」

② 憲法22条1項違反について

本件条例の諸規定が、事実上区長の指定する者以外の者の古紙回収を排除するものとして憲法22条に保障する営業の自由を侵害するものであるとする主張については次のように判示する。

まず、営業の自由規制立法の違憲審査基準について「本件条例の規定が、古紙等回収業のうち一定の業態を制限するにすぎないことを併せ考慮すると、その規制目的が公共の利益に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的は公共の利益に合致しても規制手段が目的を達成するための手段として必要性又は合理性に欠けていることが明らかであって、そのため地方議会の判断が合理的裁量を超えるものとなる場合に限り、当該条例が憲法二二条一項に違反するものとして、その効力を否定することができるものと解するのが相当である。」として小売市場事件最判及び菓事法違憲判決を援用しつつ提示している。その上で、本件条例79条1号、31条の2等の規定は、「区長から指定を受けていない業者による古紙等の持ち去りに対する区民等からの苦情等を踏まえ、区民等の理解と協力を得ながら安定的かつ円滑に行政回収事業を運営すること、ひいては本件条例の目的を実現するため、区長が指定していない業者に行政回収の対象となる古紙等の収集等を禁止したものと認められるから、この目的が公共の利益に合致しないことが明らかであるとはいえず、さらに本件条例は、「区民等が集積所に排出した古紙等に限り、区又は共同組合以外の者の収集等を禁止し、これに違反した者に二〇万円以下の罰金を科することに過ぎず、古紙回収業自体を制限するものではない。そして、規制にかかる収

集行為であっても、これを行うことを直ちに犯罪として処罰するのではなく、区長による禁止命令の対象とするにとどめ、同命令に違反した場合に初めて処罰の対象とするという事後的かつ段階的規制によっている。これらの事情を併せ考えると、規制手段は、目的達成のために必要かつ合理的でないことが明らかであるとはいえない。」と結論している。

③ 憲法94条及び地方自治法14条1項違反について

(i) 民法239条1項違反について

民法239条1項が無主物について占有を開始した者がその所有権を取得する旨規定しているのは、無主物の占有の開始が適法であることを前提としていることが明らかであるとして、本件条例が同条に違反し、それゆえ「法律の範囲内で」条例を制定することができるとした憲法94条（「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができるとした地方自治法14条1項）に違反するとの被告人の主張については、「民法二三九条一項は、無主物について占有を開始した者が所有権を取得する旨を規定したに過ぎず、無主物につき占有を開始することが常に適法となることまで定めているものでないことは明らかである。」と判示する。

(ii) 廃棄物処理法7条1項

被告人は、廃棄物処理法7条1項ただし書きが専ら再生利用の目的となる一般廃棄物のみの収集又は運搬を業として行う場合は市町村長の許可を要しない旨規定しているのに、本件条例が区長又は協同組合以外の者による「所定の場所」からの古紙回収を禁止しているのは、廃棄物処理法7条1項ただし書きに矛盾していると主張する。これに対して本件控訴審判決は以下のように応える。「廃棄物処理法七条一項ただし書きは、資源廃棄物のみを取り扱う業者には不法投棄等による環境汚染を生じるおそれが少ないことから、再利用目的の一般廃棄物収集業については例外的に許可にかからしめないこととした趣旨であると解される。他方、本件条例は、行政回収事業の確立とその円滑な運用のために、家庭廃棄物の集積所からの古紙等の回収を規制するものにすぎず、古紙回収業それ自体を制限するものではない。」

以上、併せて「民法二三九条一項及び廃棄物処理法七条一項ただし書と異なる趣旨、目的のために、古紙等の収集等に規制を及ぼしているところ、この規制によって民法二三九条一項や廃棄物処理法七条一項ただし書の規定の意図する効果は何ら

阻害されるものでないから、これらが矛盾抵触するものとはいえない。」とする。

(2) 本件最決

上記の控訴審判決に対して被告人が上告したが、以下にみるように、最高裁判所は決定により、上告を棄却している。

「世田谷区清掃・リサイクル条例三一条の二第一項にいう『一般廃棄物処理計画で定める所定の場所』の明確性に関し憲法三一条違反をいう点は、同条例三一条の二第一項、三七条、一般廃棄物処理計画等によれば、世田谷区が、一般廃棄物の収集について区民等の協力を得るために、区民等が一般廃棄物を分別して排出する場所として定めた一般廃棄物の集積所を意味することは明らかであり、『所定の場所』の文言を用いた本件罰則規定が、刑罰法規の構成要件として不明確であるとはいえない。また、本件における違反場所は、『資源・ごみ集積所』と記載した看板等により、上記集積所であることが周知されている。」

「その余は、憲法違反をいう点を含め、実質は単なる法令違反の主張であって、刑訴法四〇五条の上告理由に当たらない。」

3. 判決の検討

上に紹介したように、本件最決は、専ら憲法31条違反の問題についてのみ言及し、下級審において争点となったその余の論点については、「実質は単なる法令違反の主張であって、刑訴法405条の上告理由に当たらない」として判断を避けている。しかし、本件最決が判断しなかった争点について、本件と類似の事件について示された5件の東京高裁判決は、すべて結論こそ被告人の有罪としつつも、その理由において異なる見解が示されているところも多々みられる⁽⁸⁾。それゆえ、本稿においては、本件最決から検討を始め、次いで、本件最決において判示されなかった争点について、一連の高裁判決にも言及しなが

(8) 本件控訴審判決を審理したのは、東京高裁第6刑事部であるが、同様に本件条例違反事件に対する東京高判平成19年12月10日は同第3刑事部、東京高判平成19年12月13日は同第12刑事部、東京高判平成19年12月26日は同第5刑事部、東京高判平成20年1月10日は同第10刑事部において審理がなされた。

ら考察を進めたいと思う⁽⁹⁾。

(1) 本件最決 — 罰則規定の明確性（憲法31条）

本件最決が、本件条例における罰則規定を合憲と判断した決め手と目されるのは、2.の(2)にみたように、①本件条例31条の2第1項、37条、一般廃棄物処理計画をみれば、「所定の場所」が一般廃棄物の集積所であることは明らかであること、②本件における違反場所が看板等により集積所であることが周知されていたこと、の2点であり、ほぼ本件控訴審を支持したものと評されている⁽¹⁰⁾。

ただし、本件控訴審判決において、明確性要件の補強材料として言及されている論点のいくつかは本判決では少なくとも明示的には採用されていない。まずは、禁止命令の介在について、本件最決が沈黙していることもどのように考えるべきであろうか。例えば、最初に、集積所である旨の明認周知がなされている場所で古紙持ち去りについて禁止命令を受けた者が、次に、そうした周知に欠ける場所で持ち去り行為を行った場合を想定してみよう。かかる場合には、禁止命令の介在は、さしあたっては本件条例にいう「所定の場所」を明確化することに直接つながるものとはいえないであろう⁽¹¹⁾。本件においては、持ち去り行為は、禁止命令の時点と刑事告発の時点ではそれぞれ異なる場所とはいえ、いずれも看板等による明認周知がなされている場所で行なわれたものであったから、この点は、結論を左右するものとはなっていないので、あえてこうしたケースについて論ずる必要はないともいえる。しかし、本件最決がこの点について言及していない背景に、このようなケースについては異なるアプローチが必要となる可能性に配慮したと推察するのは深読み過ぎるであろうか。

(9) 最高裁判所が、上告理由に該当しないとして決定により上告を棄却して、下級審のなした判示事項について判断を示さない場合、最高裁が下級審判決を追認したものとみなす見方がある。例えば、田中孝男「政策法務と自治体職員③ 条例のあり方をめぐる重要な判例理論と条例のベンチマーキング（下）」月刊自治フォーラム573号54頁は、東郷町ラブホテル規制条例事件に関する平成19年3月1日最決につきそうした理解をしている。他方、宇賀克也「条例の適法性 — 地方分権改革後の最高裁判例の動向」法学教室2011年6月号（369号）52頁は、同最決が法律と条例の関係には言及しなかったことから、これを最高裁判例の先例とすることは適切でないとする。本稿も、後者の立場から、本件最決は必ずしも、本件控訴審判決を全面的に追認したものとはいえないのではないかとの観点から、本件最決が未解決として残したとみられる論点につき検討するものである。

(10) 駒村圭吾「古紙持ち去りと刑罰法規の明確性」判例セレクト2008（法学教室342号別冊付録）10頁。

(11) もちろん、規制に対する謙抑性という観点からは別の評価が可能である。

さらに、本件控訴審判決において明確性を補完する脈絡で採り上げられていた集積場所を示す地図の存在についても、本件最決は言及していない。この点について、例えば東京高判平成20年1月10日は、集積場所を示す地図を備えて一般の閲覧に供しているのは、「犯罪構成要件の一部である『所定の場所』の位置を公示する趣旨のものではなく」、「あくまで転居等何らかの理由から集積所の位置を把握したいという区民等の要望に応えるために行政サービスの一環として行っているものである。」（下線筆者）として、公示性が欠如していることを構成要件の明確性を減じるものとして把握するのではなく、逆に、公示性が欠如しているがゆえに、「上記台帳上の記載と実際の位置とのずれは、本件各規定等の犯罪構成要件としての明確性の判断に影響を及ぼすものではない。」とする観点から集積所地図について論及している。このように、集積所地図に対して本件控訴審判決とは正反対の評価を与えているものもあるのである。あるいは、こうしたこともあって、本件最決は、集積所地図の存在を、公示性を補強する要素とすることにためらいを覚えたとも考えられる。そもそも、要綱という行政内規による配置手続に公的指定としての性格を肯定できるか疑問の残るところである⁽¹²⁾。

（２） 本件最決において判示されなかった論点

次に、本件最決においては論及されなかったその余の論点について検討を加える。

① 営業の自由規制立法の違憲審査基準

被告人は、本件条例が憲法22条の保障する職業選択の自由を侵害するものであるという主張を繰り広げていた。しかしながら、本件最決はこの論点に言及することなく、被告人の請求を斥けている。

周知のように、営業の自由規制立法の違憲審査基準は、従来、これを消極目的の規制である場合と積極目的に発する規制である場合とに分けて、前者については、厳格な合理性の基準が適用され、後者については明白性の原則が適用されると説か

(12) なお、江東区清掃リサイクル条例は、「区民の代表者」からの「申出」により、「標識又は標示」を設置することにより、資源・ごみ集積所を設置する方式を採用している（同条例34条の2）。

れてきた⁽¹³⁾。

すでに紹介したように、本件控訴審判決は、規制二分論を前提として、明白性の原則を採用しているものとみられる⁽¹⁴⁾。

しかし、本件条例の1条についてみる限り、本件条例が、何らかの政策目的実現を期して制定されたものとみることができるとしても、本件で直接に争点となっている本件罰則規定の新設については一考を要するのではないか。というのは、本件罰則規定の制定の契機となったのが、本件控訴審判決も含めた他の類似の事件の高裁判決でも言及されているように、住民から多数寄せられた苦情であったとみることができるからである。そして、その苦情の内容は、「持ち去り行為を注意したところ、持ち去り業者から罵声を浴びせられて怖い思いをした⁽¹⁵⁾」であるとか、「特に高い新聞だけを抜き取り、ダンボールや雑誌は散らかし放題⁽¹⁶⁾」にする業者がいるといった点であり、これらの苦情の背景に「第三者のちん入により地域コミュニティの安全・安心が脅かされる」という住民感情が横たわっていたとも考えられるのである。実際に本件条例を制定した世田谷区の隣に位置する杉並区はそうした観点から警察と住民が連携したパトロールに取り組んだ末に持ち去り行為を取り締まる条例改正を行ったことが報じられている⁽¹⁷⁾。そうすると、本件罰則規定は「主として国民の生命及び健康に対する危険の防止という消極的、警察的目的のための措置」（薬事法違憲判決）と評価して、違憲審査基準は厳格な合理性の基準を採用される余地もあつたのではなかろうか。その場合には、住民の体感による漠とした治安悪化に対する不安の払拭をするために、本件条例のように、共同組合に加入していない者による古紙回収を一律に禁止する必要があつたのか否か、またか

(13) ただし、こうした二分論は、現実の裁判実務の採るところとはなっていないとの指摘もなされている。参照、植木前掲15頁。また、規制二分論により、当該法令の規制の趣旨を警察目的とみて、厳格な合理性の基準を採用することにより、薬局開設にかかる距離制限を違憲とした最判昭和50年4月30日民集29巻4号572頁に対しても、先例としての意義を見出すべきは比例原則を判断基準として提示した点であるとする見解も示されている。参照、石川健治「30年越しの問い——判例に整合的なドグマティックとは」法学教室2008年5月号61頁。

(14) ただし、その典拠とするところの判例の中には、小売市場距離制限事件（最判昭和47年11月22日刑集26巻9号586頁）のみならず、規制目的を警察目的とみて、厳格な合理性の基準を適用したとされる前掲註(13)薬事法距離制限違憲判決も含まれている。

(15) 前掲註(4)東京高判平成19年12月26日判決中の事実認定。

(16) 山本前掲47頁。

(17) 山本前掲47-48頁。

かる住民の不安を払拭するための手段として本件条例のような禁止規定を設けることが適格的であるのかということが問われるべきであったであろう。また、そうした規制理由を正当化するためには集積所に置かれた資源ごみがまだ廃棄した者の占有を離脱していないことの弁証が求められよう。この点は、資源ごみの帰属につき論じる②で改めて言及する。

また、規制目的二分論に立ち、本件条例が何らかの政策目的を追求する積極目的の条例であることを前提としても、そのことから直ちに緩い審査基準を採用することにつながるか、ということも一考の余地があるであろう。というのは、本件控訴審判決も依拠している小売市場事件最高裁判決が積極目的による規制を「福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的發展を企図しており、その見地から、すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策を養成している」という点から正当化したことにもみられるように、規制目的二分論における積極目的を「経済的弱者の保護」に限定するという考え方が有力に主張されているからである⁽¹⁸⁾。また、本件条例による規制により侵害される利益が、他ならぬ中小零細事業者の生活基盤であることから、厳格な審査基準を用いる余地があったのではないかと考えられる⁽¹⁹⁾。

もつとも、本件条例が念頭に置いているのは、「はじめに」において言及したように、経営規模の小さな個人事業主による散発的な持ち去り行為ではなく、大規模かつ組織的な、「ビジネス」化した持ち去り行為であるとする指摘もある。しかし、本件条例が取締りの対象としているのは、持ち去りの実行行為を行う者のみであり、背後の事業体ではない。取締りの実を上げるのならば、持ち去り行為者のみならず、「ちり交ステーション」なるものを運営する事業体に対する罰則を設け、前者よりも重い刑罰規定を置くことが、条例の趣旨を実現する上で必要であったのではなかろうか⁽²⁰⁾。

(18) 浦部法穂『憲法学教室〔全訂第2版〕』日本評論社2006年223頁。

(19) 本件と同様の事件（前掲註(1)参照）に関する植木前掲16頁がそうした見解を示す。

(20) 山本前掲49頁も、「持ち去り行為は個人的な『仕事』というより、組織的に行われている実態からすれば、末端の回収人ではなく、彼らを雇用したり彼らから古紙を買い入れたりして利益を上げている業者を規制すべきである。」として、「回収人を取り締まるだけでは弱いものいじめになってしまう可能性もある」と結ぶ。

② 資源回収物の帰属

本件最決は、集積所に置かれた資源ごみの帰属についても判断を避けている。しかし、本件控訴審判決をはじめとして、本件類似の事件に関する高裁判決は、いずれも資源ごみの帰属について言及しており、しかもこの点につき判断は分かれている。すなわち、本件控訴審判決は、上に紹介したように、民法239条による無主物先占を主張する被告人の主張に対して、これを容れて民法上の占有権を取得することが認められるとしても、そのことから刑事法上の違法性が阻却されるわけではないとした。しかし、東京高判平成19年12月10日は「区又は排出者の管理権ないし所有権の下にあるものと解される」として、無主物であるとする被告人側の主張は斥けつつ資源ごみの帰属につき明言を避けている。他方、東京高判平成19年12月13日は、「区によって回収されるまでは区民によって所有・占有されており、区が回収することによってその所有権が区に移転、承継されるもの」とし、東京高判平成20年1月10日もこの立場に与するものと思われる。また、「行政回収システムに基づき集積所に置かれた古紙等は、民法の解釈としても、その置かれた時点から世田谷区の所有に属することになり、同項の定める所有権のない動産には当たらないと解するのが相当である」とする東京高判平成19年12月26日のような判断もある。

このように、下級審判決の示した判断によるならば、集積所に置かれた資源ごみに関しては、無主物であるとするもの、行政の支配下にあるとするもの、さらには、回収されるまでは排出した住民の所有権は失われないとするもの、の三つの可能性が開かれている。

いずれの考え方が適切であろうか。この点を考えるに際して示唆的なのが、捜査機関による公道上のごみ集積所に排出されたごみの領置を適法とした最決平成20年4月15日刑集62巻5号1398頁（以下、「平成20年4月15日最決」という）である。刑事訴訟法221条は、令状を取得した上で強制力を伴う差押手続によってなされる捜査対象物の占有取得（同法99条1項、222条）とは別途、この手続を経ないでなされる捜査対象物の領置について定めている。そして、領置が認められるためには当該対象物が「遺留物」すなわち無主物に当たることが必要である。

平成20年4月15日最決は、捜査機関によって領置されたダウンベスト等について、「これらを入れたごみ袋を不要物として公道上のごみ集積所に排出し、その占有を放棄したもの」と位置づけ、「排出されたごみについては、通常、そのまま収集されて他人にその内容が見られることはないという期待があるとしても、捜査の必要

がある場合には刑法221条により、これを遺留物として領置することができるというべきである。」と結論づける。さらに本件で焦点の一つとなっている行政との関係については以下のように言及している。「市区町村がその処理のためにこれを収集することが予定されているからといっても、それは廃棄物の適正な処理のためのものであるから、これを遺留物として領置することが妨げられるものではない。」

本件との関連で注目すべき点は以下の2点である。まず平成20年4月15日最決が、公道上に排出されたごみを「占有を放棄したもの」として、排出者の占有を離脱したものとし、さらに市区町村による回収に言及しつつ、領置を認めた点から、自治体の占有をも否定したとみられること⁽²¹⁾、次に、公道上に排出されたごみ袋を遺留物としつつも、排出者には「そのまま収集されて他人にその内容が見られることはないという期待」が認められる可能性に言及していることである。

まず、第1の点については、本件最決が判断しなかった、集積所に排出されたごみの帰属について明確な位置づけを与えた点が重要である。ただし、平成20年4月15日最決において問題となったのが、リサイクルが予定されているわけではない「家庭ゴミ⁽²²⁾」であった点をどのようにみるのかという問題は残される。すなわち、「適正な方法で一定の場所に廃棄され」、「条例等の形式で特定の者の取得が予定、保護されているような」「資源ごみ」については、別異に評価すべきであるかという点について検討の余地があるかもしれないのである⁽²³⁾。しかし、資源ごみも一般の家庭ごみと同等に扱ってよいとすると、集積所に置かれた資源ごみにつき行政に帰属する旨の規定を置く条例は再考を迫られることになる⁽²⁴⁾。むしろ、資源ごみが無主物であることを前提とした場合においても、例えば、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律（8条）や水産資源保護法（4条）のように、無主物の捕獲や採捕を取り締まる規定が存在することにも留意する必要がある。た

(21) 山口直也「公道上のごみ袋を遺留物として領置することの可否」受験新報2008年8月号34頁。

(22) 山口前掲論文は、ここで焦点となっているのが「ただ単に公道上に『ポイ捨て』したゴミ」及び飲食店等が排出する「事業ゴミ」と区別する意味合いでこの語を用いている。

(23) 宇藤崇・平成20年度重要判例解説（ジュリスト臨時増刊1376号）210頁。

(24) 北村篤「実務のしおり 資源ごみの持ち去り」研修711号（2007年9月）46頁は、「所有権の得喪原因は、基本的に民法の専管事項であって、そうした条例の規定の効力には疑問があるといわざるを得ない」としている。また、山本前掲論文47頁も集積所に置かれた資源ごみが行政の管理下にあるとすると、それらに放火されるなどした場合に行政の責任が問われることになると指摘している。

だ、これらは、いずれも元から誰のものでもなく、かつ希少性のあるものをその規制対象としており、集積所に置くことにより所有権を放棄することによって、無主物となったという経緯があり、かつ希少性にも乏しい資源ごみについて同じように考えてよいか、疑問も残るところではある。

次に、平成20年4月15日最決は、公道上に排出された家庭ごみにつき、占有を放棄したことにより、無主物となったとしながらも、これについて排出した者に「他人に見られないという期待」がある点に言及したことをどのように評価するのかという問題がある。ここにプライバシーに関する何らかの権利性を見出すことができるのか、ということである。この点につき、評釈の中には、これを承認したと評価するものがみられる。すなわち、平成20年4月15日最決は、排出された家庭にかかる権利性は微弱ながら認めつつ、当該事案においては、「捜査の必要」がその保護の必要性を上回るがゆえに領置が適法としたにとどまり、捜査の必要がない場合や、より軽微な事案や嫌疑の程度が高くない場合には領置が許されないとする可能性を残したのではないかとするのである⁽²⁵⁾。

このように、犯罪捜査ですら制約される場合があるとすると営利目的の持ち去り行為が許容される余地はさらに狭まるということになる。ただし、ここでもプライバシー情報をより多く含むとみられる、ごみ袋に包入され、焼却などの処分が予定されている家庭ごみの場合と本件にかかわる再生目的で利用される資源ごみとを同一次元で考えてよいかという問題は残る。もっとも、資源ごみの中には、新聞、雑誌など排出者の思想及び信条、趣味などを反映したものが多く含まれるとすれば、

(25) 緑大輔 速報判例解説〔3〕（法学セミナー増刊）2008年10月216頁、宇藤前掲210頁。なお、鹿野伸二「時の判例」ジュリスト1371号101頁は、排出されたごみには「プライバシーの権利がもはや存在しないと考えるのか、これはまだ残存しているが、当該状況においてその権利性が弱くなり、捜査の必要性との関係では保護に値しないものとなったと考えるのか、両方の考え方があり得る」としている。また、山口前掲論文は、そもそも、「ゴミ集積所は、公道上にあっても、ゴミを出すことができる曜日及び時間帯、ゴミの内容、出し方が指定された『家庭ゴミ』のみを一時的に集積する地域住民の合意によって設置された場所」であって「決められた事項が守られていないゴミは、各家庭に戻されることを承知のうえで住民はその場所にゴミを『棄てている』」のであるから、「ゴミはゴミを出した住民の占有を完全に離脱している物と見るべきではない。」という。また、家庭ごみは排出した者の「生活状況を映し出す」ものであって「保護されるべきプライバシーの程度は低いものとは言えない」として最決平成20年4月15日に疑問を呈している。松代剛枝「捜査としての公道上の人のビデオ撮影・ごみの領置——最小平成二〇年四月一五日刑集六二巻五号一三九八頁を素材として——」関西法学59巻6号18頁も同旨。

ここにもなお「他人に見られないという期待」が認められる余地があるかもしれない。

③ 廃棄物処理法7条ただし書きと本件条例との関係

被告人は下級審において、本件条例が、集積所に置かれた資源ごみの回収を区長及び区長が指定した者に限定している点が、再生利用目的で廃棄物の収集又は運搬を業として行う場合には市町村長の許可を要しない旨定めた廃棄物処理法7条ただし書きに反し、条例は「法律の範囲内で」制定することができるとする憲法94条及び「法令に違反しない限りにおいて」制定することができるとした地方自治法14条に違反するとの主張を繰り返していたが、この点も本件最決は判示していない。そして、この論点においても、結論こそ同じくするものの、その理由において、本件条例にかかる別の事件に関する一連の控訴審判決は見解を異にしている。

すなわち、上にみたように、本件控訴審判決は、廃棄物処理法の規制目的と本件条例は別目的であると判示し⁽²⁶⁾、東京高判平成19年12月26日もまた本件条例は廃棄物処理法が掲げる生活環境の保全と公衆衛生の向上に加え、循環型社会の形成を掲げており、「廃棄物処理法と一部共通の目的を有しているが、それだけにとどまらず、より広汎な目的を有しており、規制の観点も、同法（廃棄物処理法をさす：筆者註）と全く同じではないのである」として、別目的の規制であるから法令違反の問題は生じないという立場を採っているように思われる。

しかし、東京高判平成19年12月13日は、本件条例について、これを「廃棄物処理法等によって課された責務を果たすために」制定されたものとし、それゆえ本件罰則条項を設けることも「廃棄物処理法の高邁な目的にかなうものである」と判示する。また、東京高判平成20年1月10日も「本件各規定を置いたことは、循環型社会形成推進基本法、廃掃法等の目的等に何ら反するものでなく、むしろその目的等に沿って適切に条例制定権を行使したものと見える」ので、廃棄物処理法7条1項ただし書きに反しないという論法を採っている。これらは、いずれも廃棄物処理法の規制目的と本件条例の罰則規定を同一目的の規制と位置づけた上で本件罰則規定を適法と解しているものとみられる。

周知のように、徳島市公安条例事件最高裁判決（以下、「徳島市公安条例事件最判」という）は、法律と条例が「同一の目的に出たものであっても、国の法令が必

(26) 黒坂則子「循環型社会形成 世田谷区清掃・リサイクル条例事件 [東京高判平成19.12.18]」環境法研究35号2010年87頁も同様の見解を示している。

ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じない。」としている。すなわち、国の法令と自治体の条例が同一目的の規制とみなされる場合には、原則として後者は法令違反となるとの前提に立ち、ただし、上記のような条件を充たし、当該法令がいわゆる規制最低限度法律とみなされる場合に法令違反の問題が生じないとしているのである。しかし、上に挙げた東京高判平成19年12月13日及び東京高判平成20年1月10日は、廃棄物処理法を規制最低基準法律であるとした上で、同法が「その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨」の法律であるとした上で、上記のような判示を行ったわけではない。上記の2つの東京高裁判決の判旨が徳島市公安条例事件最判との関連でどのように評価されるのか、また、本件条例が廃棄物処理法に抵触するの可否かという問題も、本件最決がこの点の判断をしなかったことから未解決のまま残されている。

本件条例の資源ごみの持ち去り行為を禁じる規定が廃棄物処理法と同一目的規制であるとみなした場合⁽²⁷⁾に、廃棄物処理法7条ただし書きと本件条例の抵触関係はどのように評価されるべきであろうか。

地方自治法2条13項が、自治事務に関して「地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない。」と規定していることに鑑みて、自治事務に関しては法律の規定は枠組み的なものにとどまり、規制対象や許可基準などについて条例制定の余地を広く認めるような立法指針が出されるべきであるとする見解がある⁽²⁸⁾。一般廃棄物処理にかかる事務が自治事務とされていること、そして一般廃棄物の処理、とりわけ集積所の設置及び管理並びに分別収集のルールが多分に地域慣習法に委ねられている⁽²⁹⁾ことを併せ考えると、廃棄物処理法を規制最低基準法律とみなして、本件条例の持ち去り行為禁止規定を合法とみなすことができるかもしれない。

他方で、徳島市公安条例事件最判以後において、自治体条例との抵触が問題と

(27) 北村篤前掲48頁は本件条例は廃棄物処理法と「趣旨・目的において重なる」という理解を示す。

(28) 北村喜宣『分権改革と条例』弘文堂2003年64頁。

(29) 兼子仁『自治体行政入門（改訂版）』北樹出版2008年98頁。

なった法律を最低基準法と判示したものには、福岡高判昭和58年3月7日判時1083号58頁（飯盛町旅館建設規制条例事件）、神戸地判平成5年1月25日判タ817号177頁（伊丹市教育環境保全条例事件）、盛岡地決平成9年1月24日判タ950号117頁（前沢町モーテル類似施設建築規制条例事件）、名古屋高判平成18年5月18日判例集未登載（東郷町ラブホテル規制条例事件）などがあり、いずれも下級審レベルにとどまっている。これらは、いずれも旅館業法及び風営法と条例との関係が問題となったケースであり、左の2法律は、いずれも規制の基準を都道府県条例に委ねており、上記の諸判例の中には、このことを論拠として上記の2法律が規制最低基準法律であるとするものもみられるところである⁽³⁰⁾。廃棄物処理法には、上記の2法律のような都道府県条例に委ねる規定は見当たらないとすると、この要素は、廃棄物処理法を規制最低基準法律とみなすか否かという点につき、消極に解する論拠ともなりうる。

おわりに

本件最決は結論において、被告人等を一転有罪とした控訴審判決を追認して被告人の有罪が確定した。しかし、最高裁判所は、本件下級審及び本件とほぼ類似のケースにおける高裁判決において判断の分かれていた論点のいくつかについて判断を回避したため、なお多く論ずべき課題が残された。このこと自体、資源ごみの持ち去り行為を取り締まる際の根拠の脆弱さを示すものといえる。このことを傍証するのが、本件について、公判請求を行った東京地検の刑事副部長の以下の弁である。

「持ち去り行為を禁止しなければどのような弊害があるのか、保護法益をどう考えるのかという問題ですが、単純に、こういう弊害があるとはいえないところがあります。リサイクルを促進するためには、区が資源ごみの収集を行わなければならないのは、当然ですが、民間の業者が収集しても、再生事業者に売却することになるので、リサイクルが阻害され森林資源の伐採が抑制されず地球環境が悪化するということにもなりません。世田谷区は、区民から、資源ごみの持ち去りに対する苦情が寄せられたことから、これを禁止する規定を設けたのですが、その苦情の内容も、必ずしも、持ち去り行為自体を禁止する論

(30) 神戸地判平成5年1月25日、盛岡地判平成9年1月24日を参照。

扱とできるものではありません。」

このように述べた上で、しかし、「区民の中には、それが合理的か否かは別にして、資源ごみは区に提供するのだ、誰とも分らない業者に収集されたくないという意識の者もいるのであって、現実問題として、持ち去りを禁止しなければ、区と区民との協力関係の上に成り立っているリサイクルシステムの機能は阻害されるおそれ」があり、「区は、資源ごみを収集するために、収集日の前日に集積所にコンテナ（廃棄物を排出するためのプラスチック製のかご）を配置するといったコストもかけているのであって、これにただ乗りして、高価格で売却できる古紙だけを持ち去る行為は、やはり、許されないと見えるように思われます。」と結ぶ。区は収集に際してコンテナを配置するなど、それなりのコストをかけているというのが持ち去り行為の取締りを正当化しうる最後の砦だということである⁽³¹⁾。

次に、本件条例に基づく持ち去り行為の取締りが確定判決により適法とされたことにより、他の自治体の持ち去り行為に対する対策にどのようなインパクトを与えたのかという点について触れる。この世田谷区の方式が他の自治体にどの程度普及しているのであろうか。本稿執筆時点における東京23区における資源ごみ持ち去りに対する対処状況を示したのが別表である。これによれば、世田谷区条例に倣い、資源ごみの帰属を棚上げしつつ、ごみ持ち去り行為を禁止し、禁止命令違反に対して20万円の罰金を課すとする方式を採用する区は、本件最決を契機として増加してはいる。ただし、世田谷区と同じ方式を採るのは8区にとどまっており、資源物の区への帰属規定を置いた上で禁止命令違反に対して刑事罰を課す方式を採用する江東区及び大田区を含めても半数に満たない。他方で、5万円以下の過料及び氏名公表にとどめている区、さらには禁止規定を置きながらもサンクションに関する規定を持たない区、そもそも資源ごみの持ち去り行為に対する取り締まる規定を持たない区もみられる。こうした点も含めて、世田谷区の方式が「定着」したとまでは言い切れないのではなかろうか。

世田谷区は本件条例の罰則規定を実効あらしめるために、原則3名以上で班を構成して、朝6時台から車両巡回又は定点監視を行い、その他、民間委託パトロールを実施しているという⁽³²⁾。こうした対策にかかるコストも反映してか、世田谷区では2006年度、資源ごみ全般の回収費用は約10億円に上ったが、ごみの販売収益は約3億7千万円にとどまり、大幅な赤字を計上している⁽³³⁾。もとより、公的セクターの実施する事業がすべて黒字を

(31) 北村篤前掲49—50頁。

(32) 藤原前掲26頁。

(33) 読売新聞2008年1月11日付3面。

別表 東京23区資源ごみ持ち去りに対する対処状況一覧

区名	収集・運搬の禁止規定	サンクション	備考
千代田区	無	無	
中央区	有（平成21年）	氏名公表	
港区	有（平成21年）	20万円以下の罰金	
新宿区	無	無	
文京区	有（平成21年）	20万円以下の罰金	
台東区	無	無	
墨田区	有（平成20年）	20万円以下の罰金	行政手続条例適用外
江東区	資源物の帰属規定（平成21年）	20万円以下の罰金	行政手続条例適用外
品川区	有（平成20年）	5万円以下の過料	行政手続条例適用外
目黒区	有（平成20年）	氏名公表	弁明機会付与
大田区	資源物の帰属規定（平成20年）	20万円以下の罰金	行政手続条例適用外
世田谷区	有（平成15年）	20万円以下の罰金	
渋谷区	無	無	
中野区	有（平成16年）	無	「区民が指定する者以外の者」の収集・運搬禁止規定あり
杉並区	資源物の帰属規定（平成21年）	20万円以下の罰金と氏名公表	弁明機会付与
豊島区	有（平成21年）	20万円以下の罰金	
北区	有（平成20年）	20万円以下の罰金	
荒川区	無	無	
板橋区	資源物の帰属規定（平成16年）	無	
練馬区	有（平成17・21年）	20万円以下の罰金	「占有者が指定する者以外の者」の収集・運搬禁止規定あり
足立区	有（平成22年）	5万円以下の過料	
葛飾区	有（平成20年）	20万円以下の罰金	行政手続条例適用外
江戸川区	無	無	

計上しなければならないわけではない。しかし、行政回収はコストがかかることから、この事業から撤退していく自治体もまた少なくない。荒川区は2003年から従来区が行っていた行政回収を停止し、町会を単位とし、町会が自主的に民間回収業者と契約を締結して民間事業者へ回収してもらう集団回収への移行を開始している。2006年4月の時点で117町

会のうち76町会が実施しているという⁽³⁴⁾。また中野区も2008年度から古紙の行政回収から撤退している⁽³⁵⁾。

本件条例の法的評価とは別に、改めてリサイクル事業における行政と民間事業者の間の協力あるいは棲み分けのあり方について模索されるべきであろう。

(かきみ たかよし 福島大学行政政策学類教授)

キーワード：清掃・リサイクル条例／古紙持ち去り／ごみ集積所／
循環型社会／行政回収

(34) 熊本一規「行政リサイクルと民間リサイクルについて考える（後編）——世田谷区条例違反事件より——」月刊廃棄物2006年9月号39-40頁。

(35) 前掲読売新聞。