

廃棄物処理の広域化と市町村の責任 — 福井地判平成29年9月27日を契機として

垣 見 隆 禎

はじめに

憲法94条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」として、自治体の自治行政権及び自治立法権を保証している。そして、これらの権能を行使しうる空間的範囲は、当該自治体が管轄する「区域」（地方自治法5条）に限定されるものと解されている⁽¹⁾。すなわち、条例の効力は、当該自治体の区域に属地的に生ずるものとされている（最大判昭和29年11月24日民集8巻11号1866頁）し⁽²⁾、例外的に行政活動を区域外で行う場合、例えば、公の施設を区域外において設置・管理し、当該公の施設を被設置自治体の住民の利用に供するような場合には、当該被設置自治体との協議を要することとされている（地方自治法244条の3）。

しかしながら、上記の公の施設の区域外設置以外にも、自治体の事務処理が当該自治体の区域内において完結しない局面がないとはいえない。そして、そのような局面が生じる

(1) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房2018年によれば、地方自治法5条にいう「区域」の果たす役割の一つとして「地方公共団体の政治・行政の権限（自治権）が一般的に及ぶ範囲を画定する」ことが挙げられている（94頁）。

(2) 同判決は次のようにいう。「……地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基き〔憲法92条〕、直接憲法94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法にほかならない。従つて条例を制定する権能もその効力も、法律の認める範囲を越えることを得ないとともに、法律の範囲内に在るかぎり原則としてその効力は当然属地的に生ずるものと解すべきである。」（下線部筆者）。

可能性が高いのが廃棄物処理行政であるといえる。「ごみ処理の広域化計画について」（1997年5月28日厚生省環境整備課長通知）は、「ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、各都道府県においては、別添の内容を踏まえた、ごみ処理の広域化について検討し、広域化計画を策定するとともに、本計画に基づいて貴管下市町村を指導されたい⁽³⁾。」として、廃棄物処理行政の広域化に舵を切った。これにより、近隣市町村間で一部事務組合をつくって共同処理を図る方式が普及するとともに、必ずしも「近隣」とはいえない自治体間で廃棄物が移動する機会が増大し、ここに境界を接していない基礎自治体相互の紛争が起こる可能性が生じる⁽⁴⁾。

本稿が採り上げる福井地判平成29年9月27日判タ1452号192頁（以下、「本判決」という）は、まさにそうしたケースにかかわるものである。廃棄物の最終処分場の所在する区域を管轄する基礎自治体Aが、一般廃棄物の処理を民間事業者に委託して上記基礎自治体Aの区域内にある最終処分場に持ち込んだ基礎自治体B、C、Dに対して、当該事業者の不適正な処理の結果生じた生活環境保全上の支障の除去に要した費用を請求する民事訴訟を提起した、というのが本件の概要である。

本件においては、Aが、民法上の事務管理、不当利得等を主張して除去に要した費用を、B、C、Dに対して請求したこともあり、中心的に争われたのは事務管理の成否であった。

しかし、本件で問われるべきであった問題はこれとは別に二つあったと考えられる。ひとつは、地方自治法2条2項にいう「地域における事務」の意味するところである。上記の基礎自治体B、C、Dは、廃棄物処理法上、一般廃棄物の処理責任を課せられており（廃棄物処理法6条の2第1項）、これは紛れもなく「地域における事務」に該当する。しかし、区域外に出た廃棄物の処理についてもこれらの自治体は責任を負うことになるのであろうか。それはかえって当該廃棄物及び処理施設の位置する自治体の自治権を侵害することにはならないのであろうか。

(3) www.env.go.jp/hourei/11/000138.html

(4) 山本節子『ごみ処理広域化計画』築地書館2003年51頁以下によれば、廃棄物処理の広域化の進展により、一般廃棄物と産業廃棄物の区分が相対化されるという。そのことにより、「一般廃棄物に関する処理権限が実質上、都道府県に移る」ことになり、一般廃棄物と産業廃棄物の混合処分が進む。そうすると、かねて、越境処理が常態化していたとみられる産業廃棄物の処分にあわせて一般廃棄物の遠隔地処分も頻発することになるであろう。本件はまさにそうした事態の典型であったと考えられる。

今一つの問題は、「同格」⁽⁵⁾である基礎自治体相互の関係はいかなるものであるのか、ということである。国—都道府県—市町村の法的関係については、関与法制及び係争処理手続を中心に地方自治法において詳細に規定されているところである。しかし、市町村相互あるいは都道府県相互の、いわば「水平」の関係に立つ行政主体間の関係は、—事務の共同処理の手続が地方自治法に定めがあるとはいえ—詳らかにされているとはいえない。

本判決で客観的に問われていたのは、上にみた二つの問題であった。しかし、本判決はこれらの問題に正面から取り組んだとはいえない。本稿は、まずは本判決の概要を紹介した上で、これに検討を加えた上で、前者の問題に絞って考えてみることにする。

1. 事案の概要

かねて本件の訴外X株式会社（以下、「X社」という）は、福井県敦賀市内に一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分場（以下、「本件処分場」という）を設置していたが、1992年5月8日、増設に係る届出容量を8万8,980m³として処分場を増設した。そして同日から2000年8月31日までの間、X社は、福井県内の廃棄物にとどまらず本件の被告である岡山県津山市、勝央町、奈義町⁽⁶⁾を含む全国各地の市町村の一般廃棄物を本件処分場に処分した。なお、本件の原告である福井県敦賀市もX社に委託して下水道事業活動に伴って生じた産業廃棄物を本件処分場に処分していた。

ところが、X社が処分を開始して4年が経過した1996年ごろには、X社が廃棄した一般廃棄物及び産業廃棄物が上記増設に係る届出容量を超過した。そして、1999年8月頃には周辺の河川に浸出液が流入し始めた。

これを受けて、福井県は2000年8月31日、X社に対して本件処分場への廃棄物の搬入を中止するよう行政指導を行った。

その後、2004年11月から2006年3月にかけて福井県及び福井県敦賀市（以下「原告」と

(5) 津山市議会平成26年12月定例会におけるある議員の質問の中で、本件について、「地方自治体が同格の地方自治体を訴える異常事態」という表現がなされている（下線部筆者）。

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/tsuyama/MinuteView.html?council_id=113&schedule_id=8

(6) これの自治体は本件処分場に廃棄物を搬入した時点では、津山圏域東部衛生施設組合を構成していたが、本件訴訟の提起の時点では解散し、それぞれが被告となった。判決文では、被告となった1市2町は「承継前被告」と呼ばれた。

いう)は上記事態に対処するための協議会を設置し、調査を行った。その結果、本件処分場内部の保有水及び地下水につき、環境省令に定める排出基準の複数の項目(水銀、ヒ素、鉛、ダイオキシン類等)が基準値を超えていることが判明した。

2006年7月4日、福井県及び原告は、X社に対して浸出液漏出を防止する対策等を指示する措置命令(一般廃棄物については、廃棄物処理法19条の4第1項に基づいて原告が、産業廃棄物については同法19条の5第1項1号に基づいて福井県が行うこととされる。以下、「本件措置命令」という)を発した。その上で、本件措置命令に係る代執行として、福井県及び原告は共同で、同年7月4日から2013年3月末にかけて、水質調査、遮水擁壁の設置及び水処理施設整備等の工事を実施するとともに、原告が本訴を提起するに至るまで上記水処理施設の管理等の措置を継続実施している(以下、「本件抜本対策措置」という)。

2006年6月19日、原告は、福井県との協議の結果、本件抜本対策措置に要する費用99億4,918万円について、本件処分場に処分された産業廃棄物と一般廃棄物の重量比等を考慮して、福井県が8割、原告が2割を負担する旨の合意をし⁽⁷⁾、これに基づき、原告は福井県に対して19億9,948万円を支払った。なお、X社は2007年1月に破産手続の開始決定を受けている。

原告は、福井県に支払った本件抜本対策措置に要した費用の一部18億4,381万3,715円のうち、6億1,474万円については、原告が負担するとした上で、その余の12億2,906万8,000円について本件の被告である岡山県津山市、同勝中央町、奈義町(以下、まとめて「被告ら」という)を含む本件処分場への排出市町村に対して、それぞれの一般廃棄物搬入量等に応じて按分した金額を支払うよう請求したが、これに応じなかったため、まずは「金額が大きい」とされる⁽⁸⁾被告らに対して按分額の1億9,208万4,000円の支払い等を求めて本訴を提起した。

(7) 廃棄物処理法上、産業廃棄物処理の監督は県が、一般廃棄物処理及び監督は市町村が行うこととされているためと推測される。

(8) 2015年3月11日の敦賀市議会定例会の質疑によると、本件処分場に廃棄物を搬入し、費用を支払っていなかった自治体は、この時点で「31団体」であったという。

<http://www.city.tsuruga.fukui.dbsr.jp/index.php/1781395>

2. 判決の概要

(1) 本件訴えの「法律上の争訟」（裁判所法3条1項）

本件は行政主体にして「普通地方公共団体」である福井県敦賀市が提起したものであることから、本案に先立って、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に該当するか否かという点が争われた。

すなわち、被告によれば「本件訴えは、実質的には、原告がその区域の住民全体という一般公益の保護のために行った行政代執行の費用を請求するものであるが、行政代執行に要した費用については、法により行政独自の強制徴収の手段があるのであるから、これによることなく、一般私法上の債権と同様に訴えを提起し、民事上の強制執行の手段によってこれらの債権の実現を図ることは許されない。」

これに対する裁判所判断は以下の通りであって、本件訴えの「法律上の争訟」性を肯定して本案審理に進む。

「確かに、原告は地方公共団体ではあるが、本件訴えは、原告が、財産権の主体として、事務管理に基づく費用償還請求権等の私法上の債権について保護救済を求めるものであって、専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求めるものとは、いえないから法律上の争訟に当たるといふべきである（最高裁平成14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁参照）。」

「また、確かに、本件抜本対策措置は、行政代執行（法19条の7第1項、ここにいう「法」とは廃棄物処理法をさす。以下同じ（筆者註））として行われたものであり、措置命令の名宛人又は名宛人となるべき者に対しては、これに要した費用につき行政独自の強制徴収の手段が認められている（同条2項ないし5項）。しかし、一般廃棄物の処理に関して措置命令の対象となるのは、当該廃棄物の処理を行った者及び法6条の2第6項等の規定に違反する委託によりその処理を委託した者に限られるところ（法19条の4第1項）、承継前被告はそのいずれにも当たらないから、原告が承継前被告ないし被告らに対して行政代執行によって本件抜本対策措置に要した費用を強制的に徴収することはできないものといわざるを得ない。すなわち、承継前被告又は被告らとの関係においては、行政独自の強制徴収の手段が認められているとはいえない。」

(2) 事務管理に基づく有益費償還請求の成否

原告は、本件抜本対策措置に要した費用を被告らに対して請求するにあたり、まずは、民法697条以下に定める事務管理に基づく有益費償還請求という法的構成を採用している。事務管理の成立要件として通常挙げられるのは、(ア)他人の事務、(イ)その事務の管理、(ウ)他人の事務を管理する義務の不存在、(エ)他人のためにする意思、(オ)本人の意思・利益に反するのが明白でないこと、である⁽⁹⁾。本判決も、上記の要件につき、①被告は本件抜本対策措置を講じるべき義務を負うか（上記要件の(ア)）、②原告は本件抜本対策措置を講じるべき義務を負わないか（上記要件の(ウ)）、③原告による本件抜本対策措置の費用の支払いは被告のためにする意思をもってされたものか（上記要件の(エ)）、④原告が支払った本件抜本対策措置の費用は、被告のための有益な費用か（上記要件の(オ)）の項目を立てて判示し、以下にみるように②を除いて原告の主張を採用して事務管理の成立を認めている。

① 被告は本件抜本対策措置を講じるべき義務を負うか

「一般廃棄物については、市町村がその適正な処理に必要な措置を講じるべき責務を負い、その適正な処理を確保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を生活環境の保全上支障が生じないうちに処理するものとするなど（法4条1項、6条1項、6条の2第1項）、市町村をその処理責任の主体と定めて、一般廃棄物の処理についての統括的な責任を負わせている。」

「市町村は、一般廃棄物の処理を委託した場合であっても、受託者による再委託の原則的禁止により、一般廃棄物の処理を実際に行う者を把握し得ること、委託後もなお、一般廃棄物の処理に関する基本的な計画は自ら作成すべきこと、一般廃棄物の処分場所及び方法の決定も受託者に委ねられないことからすれば、市町村は、受託者による処理の適正性を絶えず監視・監督すべきことが法によって要請されていると解される。」

「被告らは、一般廃棄物の処理を委託した排出市町村は措置命令の対象から除外されている（法19条の4第1項かつこ書）ところ、これは、受託者が排出市町村に代わって処理責任を負うためであり、排出市町村は支障除去等の包括的措置義務を負うものではない旨主張する。」

しかし、「措置命令の制度は、行政庁による命令により対象者に具体的な義務を課すも

(9) 潮見佳男『基本講義 債権各論 I 契約法・事務管理・不当利得 第3版』新世社2017年302頁。

のであり、罰金の制裁（法25条1項5号）による威嚇手段を有するとともに、行政代執行による義務履行確保及び費用徴収手段（法19条の7、19条の8）を有するなど、行政独自の手続によって迅速な法目的の達成を図るものであるが、措置命令の対象をいかなる範囲にするかは、立法政策として、法の目的達成のために必要か否かという観点から決められるものであって、措置命令の制度以外の法の関係規定から導かれる法的義務の存否及び範囲までを当然に規律するものと解するのは困難であり、換言すれば、ある者が法19条の4所定の措置命令の対象から除外されているからといって、その者が上記の法的義務を当然に負わないと解することはできない。」

「措置命令の対象の範囲は、措置命令の制度以外の法の関係規定から導かれる法的義務の存否及び範囲までを当然に規律するものであるとはいえないから（省略）、平成12年改正により、排出市町村が一般廃棄物の処理を委託し、その廃棄物が受入市町村の区域内で処分され、その処分に起因して生活環境保全上の支障が生じるなどした場合に、排出市町村が受入市町村の長による措置命令の対象となることが明定されなかったことは、当該排出市町村が支障除去等の包括的措置義務を負わないと解すべき根拠として十分なものであるとはいえない。」

② 原告は本件抜本対策措置を講じるべき義務を負わないか

「原告は、法12条7項の文言からすれば、事業者が産業廃棄物を他人に委託して処理する場合の義務は、努力義務にとどまるものであり、法的義務であるとはいえない旨主張する。

しかし、法12条7項は、平成12年改正により追加されたものであるところ（なお、同改正当時は同条5項であった。）、同改正は、廃棄物の適正な処理体制を整備し、不適正な処理を防止することを目的としたものであって、事業者の責任を緩和することを目的としたものではないと解されるから、……この規定も事業者が産業廃棄物の処理責任を負わせた趣旨を明確化するものとみるべきであり、あえて事業者の責任を限定しようとしたものと解するのは相当でない。

以上によれば、事業者である原告は、X社に委託した産業廃棄物の不適正な処理の結果生じる生活環境保全上の支障の除去等のために必要な一切の措置を講じるべき義務（支障除去等の包括的措置義務）を負っていたものと解するのが相当である。」

③ 原告による本件抜本対策措置の費用の支払いは被告のためにする意思をもってされたものか

「原告及び承継前被告は、いずれも本件抜本対策措置を講じるべき義務を負っていたところ、……承継前被告以外の本件排出市町村もまた、本件処分場への一般廃棄物の処分を

行っている……本件処分場においては、原告及び承継前被告を含む本件排出市町村によって、一般廃棄物及び産業廃棄物が混然一体と処分されており、これらは物理的に不可分な状態になっていたことが認められ、それ故、廃棄物の処分に起因する生活環境保全上の支障の発生に対する各排出市町村の寄与の有無や範囲を物理的に明らかにすることはできないというべきである。そうすると、本件においては、民法719条1項を準用して、原告及び承継前被告を含む本件排出市町村は、本件処分場に処分された全ての廃棄物との関係において本件抜本対策措置を講じるべき義務を負い、これらの義務相互の関係は、不真正連帯債務に準ずるものと解するのが相当である。

事務管理において、他人の事務と自己の事務とが併存する場合については、自己の事務を超える部分については他人の事務となり、連帯して給付を行う義務を負う複数の者のうち一部の者が自己の負担部分を超えて義務を履行した場合には、そのを超える部分については他人の事務を管理したものと解される。

したがって、原告が本件抜本対策措置を講じるべき義務の履行としてこれに要した費用を県に対して支払った場合、当該既払金のうち、原告の負担部分に相当する金額を超える部分の支払は、原告が他人の事務の管理として行ったものといえることができ、その中には承継前被告の負担部分について支払われたものも含まれるといえるから、その部分については、原告が、他人である承継前被告のためにする意思をもって事務管理として支払ったものと認めるのが相当である。」

④ 原告が支払った本件抜本対策措置の費用は、被告のために有益な費用に当たるか

「承継前被告の排出した一般廃棄物に含まれる水銀、ヒ素、鉛、ダイオキシン類等の有害物質は、環境省の定める基準を超えるものではなかったが、本件処分場に処分された廃棄物から生じた浸出液は、環境省令の定める排水等基準を超えており、それが周辺の河川等に流出し、周辺的生活環境保全上の支障を生じさせるに至っていたものであるところ……、承継前被告が排出した一般廃棄物も、上記のとおり有害物質を含んでいた以上、その濃度自体は環境省の定める基準を超えていなかったとしても、本件処分場に処分された他の廃棄物と相まって、上記支障の発生について一定の寄与をしたと認めざるを得ない。

したがって、被告らの前記主張を考慮しても、承継前被告が本件抜本対策措置を講じるべき義務を負っていたとの判断は左右されず、同措置に要した費用のうち、少なくとも承継前被告の負担部分に相当する金額は有益な費用に当たるといえるべきである。」

(3) 短期消滅時効の成否

被告の「本件の事務管理に基づく有益費償還請求権は、実質的には行政代執行の費用の支払請求権という公法上の債権であるから、会計法30条、地方自治法236条1項後段により、5年間の消滅時効に服するというべきである。」とする主張に対して、「原告の承継前被告に対する事務管理に基づく有益費償還請求権が、民法167条1項所定の10年間の消滅時効に服することは明らかであり、公法上の債権に関する5年間の消滅時効に服するものとは認められない。」

(4) 請求しうる金額の算定

「以上によれば、原告は、承継前被告に対し、……5,273万1,902円につき、事務管理に基づく有益費の償還請求をすることができると認められる。」⁽¹⁰⁾

3. 判決の検討

(1) 本件の「法律上の争訟」該当性

本件は普通地方公共団体たる福井県敦賀市が原告となっており、本案に先立って、本件が裁判所の審理に服する「法律上の争訟」に当たるのか、ということが問題となりうる。というのは、地方自治体をはじめとした行政主体が訴訟提起をするにあたっては、「財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、法律上の争訟に当たるというべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではな」いとして自治体の訴えを却下した最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁（宝塚市パチンコ店規制条例事件、以下「平成14年最判」という）が厳然

(10) 原告は、事務管理の成立以外にも、不当利得、不法行為、さらには被告らのX社への委託も含めた本件廃棄物処理を「公権力の行使」と見立てて国家賠償責任をも主張している。しかし、本判決は事務管理の成立を認めていることもあり、上記のその他の争点については判断していない。

たる壁として立ちただかっているからである⁽¹¹⁾。

本件の発端は、原告が廃棄物処理法に基づいて、福井県とともにX社に対して行政代執行を行ったことに求められる。代執行に要した費用は、国税徴収法を準用した強制徴収により徴収されることとなっている（廃棄物処理法19条の7第5項、行政代執行法5条・6条）。そうすると、本件において、X社に相對する原告の立場は行政権の主体ということになる。そして、国税徴収法を準用した強制徴収ができる場合には民事訴訟による請求はできないとした先例がある⁽¹²⁾。本件において原告がX社に対して本件抜本対策措置に要した費用を請求していたのであれば、まさに本件訴えは、平成14年最判にいう「行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」に該当し、「法律上の争訟」性は否定されることとなったであろう。

しかしながら、本件においては、原告がX社に対してなした行政代執行の費用を、X社に廃棄物処理を委託した被告ら普通地方公共団体に民事上の債権と理論構成をして請求した点に特色を有する。X社は2007年に破産手続開始の決定を受けており、支払い能力がなく、また、廃棄物処理法19条の4第1項は措置命令の対象から市町村が除外されているため、被告らを名宛人として代執行を行うことができず、強制徴収もできない。本件で、原告が事務管理の費用償還請求、不当利得の請求など、民事上の債権として、被告らに対する本件抜本対策措置にかかる費用を請求したのは、まさに苦肉の策であったといつてよい。

そうすると、そもそも、行政権の主体として、私人に対する行政代執行に要した費

(11) 平成14年最判を援用して自治体の訴えを却下したものに、東京高判平成19年2月15日（東京高判平成19年2月15日）、最決平成20年7月8日（杉並区住基ネット接続事件）、和歌山地判平成24年5月15日（田辺市介護保険認定審査会事件）がある。平成14年最判は学界において多大な反響を呼び起こし、これに対する評釈類も相当な数に上る。また、近年、地方自治体も含めた行政主体の出訴資格を論じた論考も枚挙にいとまがない。ここでは、人見剛「大間原発行政訴訟における函館市の出訴資格及び原告適格」自治総研2015年10月号（444号）20頁以下を挙げるにとどめる。

また、平成14年最判以降、実質的には行政主体が行政目的の実現を期して出訴したとみられるものの、これを「財産権の主体」として「法律上の争訟」性を肯定したものに、最判平成13年7月13日判自223号22頁（那覇市情報公開審査会事件）、最判平成21年7月10日判時2058号53頁（福間町公害防止協定事件）、最決平成31年1月16日判例集未登載（沖縄県情報公開審査会事件）があり、「行政権の主体」と「財産権の主体」の境界は多分に流動的である。なお、そもそも、自治体を含む行政主体は固有の視角においても出訴資格を有するとする学説も人見前掲論文をはじめとして有力に展開されている。

(12) 最大判昭和41年2月23日民集20巻2号230頁。

用を、同じ基礎的自治体たる被告らに請求する場合に、原告が財産権の主体となる、ということをはかして説明するのか、という問題が浮上してくる。本判決は、この点について、原告の請求が事務管理に基づく有益費用の償還請求をはじめとした民事上の請求であること、こうした方法以外に本件抜本対策措置に要した費用を回収することができないことの2点を根拠として本件の法律上の争訟該当性を肯定している。

結局、本件の法律上の争訟該当性の判断は、——平成14年最判の枠組みを前提とするならば——原告の一連の主張を民事上の請求とみなすことができるのかという論点に帰着する。

(2) 事務管理に基づく有益費償還請求の成否

① 本判決を評価する視座

本判決の特徴は、単に被告らが原告らの支出した費用の支払いの義務があるとしたのみならず、原告らが行った本件抜本対策措置が、本来被告らが行うべきものであったとした上で、この措置に関して、原告を「他人」、被告を「本人」として、両者の間に民法698条以下の事務管理の成立を認めて原告の被告に対する有償費用の償還を認めた点に存する。

それゆえ、本判決を評価するにあたって優先的に考察されるべきは、本件抜本対策措置が、果して被告が処理すべき事務であったのか、という問題である⁽¹³⁾。

もとより、本件においては行政主体たる「普通地方公共団体」である原告が民法の事務管理の成立を主張したものであることから、行政による事務管理は認められるか、というテーマにもかかわるものではある。そして、近年、行政と私人の間で事務管理を認める裁判例が現れてきており⁽¹⁴⁾、こうした状況も反映して行政による事務管理の成否を扱った論稿も著されてきている。しかし、そうした論稿は、主に行政が私人に対して行政作用を及ぼす局面を念頭に置いたものである。そして、

(13) 本判決は、本稿の「2.」においてみたように、この論点以外にも、(1)の②(原告の本件抜本対策措置を講ずる義務)、③(本件抜本対策措置の費用の支払いは被告のためにする意思をもってなされたものであるか)、④(原告が支払った費用は被告のために有益な費用に当たるか)という争点についても判示し、②を除き、原告の主張を認容している。しかし、これらの争点は本件抜本対策措置が被告の義務とされれば、ほぼ肯定されるであろう、ひとつながりの争点とみることができる。したがって、本稿はもっぱら、被告の本件抜本対策措置を講ずべき義務の成否に絞って検討を進める。

(14) 名古屋高判平成20年6月4日判時2011号120頁、福岡高判平成29年12月20日判自439号103頁。

これらの論稿は、おおむね行政による事務管理の成立に否定的である⁽¹⁵⁾。

他方で、行政相互の間の事務管理を論じ、その成立を肯定する学説は、基礎自治体とそれを包括する広域的自治体たる県という、ある面で区域を同じくする自治体

-
- (15) 空家対策行政を論じた森幸二「空家対策特別措置法をどう執行すべきか」自治実務セミナー2015年2月号51頁以下は、自治体行政全般に射程を広げて、「自治体事務に事務管理を持ち込むことは、自治体が自治体ではなくなることを意味する。」(56頁)と手厳しい。北村喜宣「行政による事務管理(一)・(二)・(三)」自治研究91巻3号33頁以下、4号28頁以下、5号51頁以下(いずれも2015年)は、行政分野横断的に広く学説、判例、行政実務を渉猟して、「根拠規範としての『行政による事務管理』は成立するか」という問題を論じ、結論として、「私人に対する公行政活動に対して民法の規定を適用することについて、これを否定する結論」(北村論文(三)64頁)を導いている。また、田中孝男「事例から民法の基本を学ぶ——職員のための自治体民法講座」自治体法務研究2015年冬号69頁以下も、行政による事務管理の成立に疑問を呈している(71頁)。さらに野田崇「行政活動の費用負担の一面：行政による事務管理の可能性」法と政治69巻2号(2018年)161頁以下も、民法学説と行政法学説を検討したのちに、「行政活動にかかる費用の支払いについて法律・条例に定めがない場合(かつ契約上の根拠がない場合)に、民法の事務管理法を援用して私人に対して金銭の給付を求めることは、原則としてできないのではないか、と思われる。」と結論づける。ただし、その直後に「もつとも、行政による事務管理が原理的に不可能とまではいえないので、行政が事務管理規定を援用して私人に対して行政費用の支払いを請求する場合もないとはいえないだろう。」としている。

このほか、民事法学の立場から、前掲註(14)の名古屋高判平成20年6月4日を批評した、平田健治「判評」私法リマークス39号(2009年)34頁以下も「基本的に本人の意思利益を判断基準とする費用負担の転嫁というニュートラルな調整を目的とする事務管理法と比べると、廃棄物処理法、行政代執行法などの本件で関係するルールは、環境保全という公共的利益を内在させる公法上の義務を悪質な態様で長期間懈怠してきた者に対するルールであり、両ルールを混在させて論じるのはやや無理」(37頁)があると指摘している。

間を対象としたものである⁽¹⁶⁾。

それに対して本件で問題となったのは区域を異にする基礎自治体間の問題である。それゆえ、行政による事務管理というテーマについてこれまで積み重ねられてきた議論の延長上で本件を扱うのは適切とはいえない。したがって、本稿は、行政による事務管理は成立するかという一般論をいったん脇に置いて、もっぱら本件抜本対策措置が被告の処理すべき事務であるのか、の一点に絞って、本件において事務管

-
- (16) 鈴木庸夫教授は、「震災ガバナンス時代の政策法務（二四）自治実務セミナー2013年11号40頁以下（以下、「鈴木①論文」）、「大規模震災と住民生活」公法研究76号（2014年）66頁以下（以下、「鈴木②論文」という）において、東日本大震災における自治体の救助面の対応について、「緊急事務管理」（鈴木論文①40頁）あるいは「震災事務管理論」（鈴木論文②80頁）という理論枠組みで説明している。すなわち、東日本大震災において、大震災のあった3月に、仙台市が災害救助法上は宮城県が行うこととされていた被災住民に対する入浴支援などの事務を宮城県に先行して行っていた、という事実の説明として、事務管理論を援用して、仙台市は有償費用の償還請求ができるであろうか、という問いを立てた上で、これを肯定して、費用償還を認めるべきであるとしている（鈴木論文①41頁）。ただし、これは、行政主体相互、それも基礎自治体とそれを包括する広域的自治体の間柄を念頭に置いたものである。また、「『非常事態』における『事実』と『規範』の関係を『事実の規範力』をライト・モチーフにして、それをいかに法的にコントロールすべきか」（鈴木論文②66頁）という問題意識に導かれたものである。さらに、そこで焦点となっている事務処理の内容は非権力的事実行為であったから、必ずしも法的根拠なく行いうるものであった（鈴木論文②81頁）。その意味で、ここという行政による事務管理論は、極めて例外的な状況を想定したものといえよう。しかし、その後、鈴木教授は、「自治体行政における事務管理」自治法規実務研究会（編）『平成27年度現行自治六法速報版』第一法規（2015年）において、「ひろい意味では、行政活動とはすべて事務管理ともいえなくもない。」（4頁）、「現代こそ『行政上の事務管理』論が、あるいは個別法の背後にあってその後背を支える議論でありえることもあり、あるいはより現代的な法的現象を解明する法的議論であることがあり得る」（5頁）として、行政上の事務管理論を、より射程の広い理論に高める志向を示している。

理が成立するのか、という問題について考察を進めることとする⁽¹⁷⁾。

② 一般廃棄物の処理と市町村の責任

まずは、一般廃棄物の処理について、市町村にはいかなる役割が期待されているのか、という点について廃棄物処理法に即して確認しておく。廃棄物処理法は、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・運搬して処分しなければならない（6条の2第1項）、と定め、一般廃棄物の処理責任を、排出者ではなく、当該区域を管轄する市町村に課している。「区域内における一般廃棄物」としていることから、排出者が当該市町村の住民であるか否かは問題とはならない。その意味で一般廃棄物の処理という事務は、「区域を構成する土地・空間の管理に関する事務」⁽¹⁸⁾の典型例であるといえよう。ただし廃棄物処理法は、市町村が、収集・運搬・処分のすべての過程を自己完結的に遂行しなければならない、とまではしていない。

中間処理以降の過程は民間業者への委託も可能としている（6条の2第1項）。そして、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、原則として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（7条1項）。市町村長は、民間事業者に対して、報告の徴収（18条1項）、立入検査（19条1項）、改善命令（19条の3第1項）、措置命令（19条の4第1項）の権限を有し、さらに措置命令によっても、「生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれ」が解消されない場合には代執行を行うことができる（19条の7第1項一号乃至四号）。

(17) 北村喜宣教授は、前掲論文2015年において、行政による事務管理の成否を論じ、これを否定していた。そして、それは私人に対する行政作用を念頭に置いたものであった。しかしながら、行政主体間における事務管理の成否が問題となる本件についても、本件抜本対策措置は、「『他人の事務』ではなく、『自分の事務』なのである」として、その成立を否定している（北村喜宣「行政代執行の実施と事務管理」自治実務セミナー2019年7月号56頁）。しかし、北村教授自身が、「私人間関係」と限定を付した上ではあるが、「利他的のみならず利己的な動機をもった場合でも事務管理は成立するとされている」（北村前掲論文（三）54頁）と述べていることからわかるとおり、本件抜本対策措置が原告の「自分の事務」であることの証明のみによっては、本件における事務管理の成立を否定しきることはできない可能性が残る。すなわち、より踏み込んで、本件抜本対策措置が、他人、すなわち被告らの事務に当たらないことの立証をもって、本件における事務管理の成立を否定しきることができるのではないかと考えられるのである。本稿の以下の論述はこの点を目的としてなされる。

(18) 太田匡彦「区域・住民・事務 — 地域における事務の複合的性格をめぐって」地方自治807号2015年12頁。

なお、措置命令の対象からは、6条の2第1項の規定により当該収集、運搬又は処分を行った市町村を除くものとされている。本判決はこの点について踏み込んだ判断はしていない。市町村が措置命令の対象から除外されているからといって、その最終責任が免れることにならないとするのみである。

この立法趣旨については、「万が一そうしたこと（市町村が委託した者が違法行為を行うことをさす：筆者註）になっても市町村は適切に対応するという前提があるから」であり、これを「性善説」とする指摘もある⁽¹⁹⁾。また、こうした場合に市町村を措置命令の対象とする「立法政策は大いにありうる」⁽²⁰⁾ともいわれている。

ここで注目すべきは、市町村長が市町村に措置命令を出す事態を想定した上で、これを措置命令の対象から明示的に除外している点である。これは、一般廃棄物を事業者へ委託した場合、当該一般廃棄物が委託した市町村の区域外に移動し、移動した先の市町村（長）が何らかの措置を採る事態が発生することを念頭に置いている、ということの意味する。ここに、次に触れる一般廃棄物の区域外処理という問題が浮上してくる。本件はまさにそうした状況において発生したものである。

このように、民間事業者への委託を可能としていることは、一般廃棄物処理の過程の完結性を揺るがせているだけでなく、区域での完結性にも影響を及ぼすことになる。いわゆる「自区内処理の原則」⁽²¹⁾について、廃棄物処理法はどのような態度を採っているのであろうか。廃棄物処理法は、「区域内における一般廃棄物」の処理責任を当該市町村に課しているが、当該市町村の「区域内」ですべて処理することを義務付ける規定は置いていない⁽²²⁾。しかしながら廃棄物処理法施行令は、一

(19) 北村喜宣「産業廃棄物法講義第4回 市町村は、一般廃棄物の処理を委託した最終処分場における不適正処理・不法投棄に対して、どのような法的責任を負うか」日廃振センター情報8巻4号2009年20頁。

(20) 同上。しかし、「同格」（註(5)参照）であるはずの市町村相互の間に措置命令という権力的作用を介在させる、ということになると、これはそれなりの説明を要することになるように思われる。地方自治法所定の関与の仕組みで説明することは困難であるとする、一般廃棄物の処理（民間処理業者への委託を含む）という事務を処理する市町村は「私人と同視しうる立場」ということになるのであろうか。その場合、自己の区域内では委託した民間処理業者への措置命令を行うことのできる権力行政主体である点こととどのように平仄をあわせるのだろうか。

(21) 「自区内処理の原則」の成立過程とその意義及び限界については、鄭智允「『自区内処理の原則』と広域処理 — 小金井市のごみ処理施設立地問題の現況から —」（上）・（中）・（下）」自治総研2014年5月号（427号）・6月号（428号）・7月号（429号）を参照のこと。

(22) 磯野弥生「基礎自治体と廃棄物処理法の課題」現代法学2003年3号52頁。

般廃棄物の処分又は再生の場所が当該処分又は再生を委託した市町村以外の市町村の区域内にあるときは、当該処分又は再生の場所がその区域内に含まれる市町村に対し、あらかじめ、処分又は再生の場所の所在地、受託者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては代表者の氏名、処分又は再生に係る一般廃棄物の種類及び数量並びにその処分又は再生の方法、処分又は再生を開始する年月日を通知しなければならず、これを怠れば違法な処理という評価を受けることになる。基本的には、当該市町村の区域内で生じた一般廃棄物は当該市町村内で処理することを原則とするが、他方で通知をすれば他の市町村の区域で処理することもできることから、「他からの廃棄物の搬入に強い制限を加えるという意味での自区内処理の原則を定めている、とまではいえない。」⁽²³⁾。

本件においてはこの点はどのように処理されていたのであろうか。判決文をみる限りでは、被告が原告に対する通知を行ったか否か、という点は争点になっていない。さらに、被告の一つである岡山県津山市議会においては、一般廃棄物の敦賀市内の処分場への持ち込みについて、敦賀市から了解を得ていた旨の発言がある⁽²⁴⁾。こうした点からみても、本件における区域外処理について、少なくとも違法性はなかった、と、一応は評価できそうである。しかし、違法な委託があったか否かにかかわらず、委託した市町村の責任はなくなる、というのが、環境省筋のスタンスである⁽²⁵⁾。

③ 市町村の区域外における事務処理

次に、本判決が、本件抜本対策措置は被告が行うべきであったとしていることか

(23) 同上。

(24) 津山市議会の2014年12月定例会（12月25日）において、松本義隆議員は次のような発言をしている。「次に、ごみ処理行政の東部衛生組合が福井県敦賀市から1億9,200万円の支払いを求める訴訟を起こされたこと、また当組合の焼却残渣の持ち込みを敦賀市が認可していたのか疑問視されているということですが、私は、先日東部衛生組合事務局長にお会いして概要を聞いたところ、敦賀市と東部衛生組合との間で焼却残渣の持ち込みについて事前協議をし、了解をもらって持ち込んだとのことでした。私は、局長から当時の敦賀市長の民間廃棄物最終処分場における一般廃棄物委託処分について、平成10年7月22日付の協議をした回答書をいただいております。これを読む限り、持ち込みを認めたものと理解できる回答書であると解釈いたします。」

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/tsuyama/MinuteView.html?council_id=113&schedule_id=8

(25) 「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）」（2014年10月8日）環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長
<https://www.env.go.jp/hourei/add/k047.pdf>

ら、被告が区域を超えて当該事務を処理することができるのか、という点について考えてみたい。これは、本件抜本対策措置が被告にとっての「地域における事務」に該当するか否か、という問題である。

地方自治法2条2項は「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」と定める。本件抜本対策措置はここにいう「地域における事務」といかなる関係に置かれているのであろうか。

「地域における事務……を処理する」とは、ある注釈書によれば、「普通地方公共団体が一定の区域内において行政権能を担う統治団体であり、住民福祉の向上を目的として、統治の作用としての事務一般を広く処理する権能を有することを明らかにする」（下線部筆者）規定である⁽²⁶⁾。このように、「地域における事務」とは「一定の区域内」で処理される事務をさす。ここにいう「区域」とは、いうまでもなく、地方自治法5条1項にいう「区域」に他ならない。そして、地方自治法は、2条1項で、自治体に法人格を付与した後に、5条1項で「区域」に関する規定を置き、この「区域」を前提として「住民」の定義を置いているのである（同法10条1項）⁽²⁷⁾。そうであるとすると、自治体とは、「住民福祉の増進を基本と」しつつも、まず何よりも「区域」内の事務を処理する団体であることになる。たとえ、被告らの委託により、被告らの区域外に位置することとなった本件の一般廃棄物であっても、被告らの区域外にある以上、これを被告らの処理すべき「地域における事務」というのは困難が伴う。

他方、そうであるとすると、2条1項が「区域における事務」とはせずに、「地域における事務」と表現したのはなぜか、という疑問が浮上する。これについても、上に引用した注釈書は次のように説明する。すなわち、「『地域』という用語を用いたのは、普通地方公共団体の包括的な自治権能を表現するため、単なる空間的な概念のみを表す用語でなく、普通地方公共団体の要素である『区域』『住民』『法人格と自治権能』を含め、広い意味でとらえ得るような用語がふさわしいと考えられたからである。……このような意味で、ある事務がその区域内で場所的に完結し

(26) 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房2018年38頁。

(27) 阿部昌樹「コメント — 自治体の『区域』と『住民』をめぐって」嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編著・太田匡彦・金井利之・飯島淳子著『地方自治の基礎概念 — 住民・住所・自治体をどうとらえるか?』公人の友社2015年146頁。

ているかどうかではなく、住民を含め当該地域との合理的な関連性が認められれば『地域における事務』であると考えられる。」からである（下線部筆者）⁽²⁸⁾。この点からみると、本件抜本対策措置は、被告らの区域で生じた一般廃棄物処理の監督権の行使である以上、「住民を含め当該地域との合理的関連性」は肯定されよう。

以上を踏まえると、地方自治体の処理する「地域における事務」は、原則として「一定の区域内」で処理されるものではあるが、「住民を含め当該地域との合理的な関連性が認められれば」、必ずしも「区域内で場所的に完結」していない事務も「地域における事務」となりうる、ということになる。被告らの、一般廃棄物の処理を民間事業者へ委託して区域外において処理する事務、さらには受託した事業者が適切に処理したか否かを監督して、そうでない場合には必要な是正措置を執るという事務は、「区域内で場所的に完結」しているとはいえないものの、依然として被告らの「地域における事務」といえるのであろうか。

この点を判断する上で示唆的なのが、本稿冒頭にも言及した公の施設の区域外設置に関する規定である。繰り返しになるが、地方自治法244条の3第1項は、自治体は、その区域外においても被設置自治体との協議の上で、公の施設を設置し、自治行政権を及ぼすことができる旨定めている。これは、「区域内で場所的に完結」していない「地域における事務」の一例と考えられる。

ここで、被設置自治体との協議が必要とされるのは、被設置自治体の住民との間で当該公の施設における使用関係が生じると、設置自治体の条例、管理規程等が、被設置自治体の住民に適用されることとなり、被設置自治が同種の施作を行う権能を侵害することになるからである⁽²⁹⁾とか、「関係普通地方公共団体（被設置自治体をさす：筆者註）の住民にとっては、その権利義務に係る事項を、本来自らが属しない設置団体に決定されるという、通常想定しない事態となる」⁽³⁰⁾からであると説明されている。

逆に、被設置自治体の住民との間で使用関係が生じない公の施設についてはこの

(28) 松本前掲書38－39頁。

(29) 村上順・白藤博行・人見剛編著『基本法コンメンタール 地方自治法』日本評論社2011年〔三野靖執筆〕366－367頁。

(30) 小西一功「隣町に老人福祉施設を開設し公営バス路線を延伸させることができるか」自治実務セミナー2015年1月号21頁。

限りではないと解されている⁽³¹⁾。このことを別の側面からみると、区域外に設置された公の施設を設置自治体の住民が利用する場合には、設置自治体は、被設置自治体との協議を経ることなく、区域外において自治行政権を及ぼすことができる、ということになる。

さらに、条例の適用などの権力性のある行為を含まない、非権力的な行為のみで構成される事務であれば、それが「住民を含め当該地域との合理的な関連性が認められ」る限りで、区域外で処理することに何の問題もなかろう。例えば某県が東京に事務所を置き、県産品や観光のアピールをするが如き事務がそれにあたる。

本件抜本対策措置は、上にみた、区域と住民、そして権力性の契機を踏まえて分類される様々な種類の事務の中でどのような位置に置かれることになるのであろうか。次に、本件抜本対策措置の内容に踏み込んで検討を行う。

③ 本件抜本対策措置の内容

(i) 本件抜本対策措置の法的性質

ここで、裁判所が認定した「本件抜本対策措置」の内容をあらためて確認しておこう。ここで焦点となるのは、本件抜本対策措置に権力的契機があったのか否かという点である。公の施設の区域外設置が非設置自治体との協議が必要とされるのが、被設置自治体住民に対して設置自治体の条例が適用されるからであったし⁽³²⁾、行政相互の間の事務管理の成立を肯定した学説が、その論拠の一つに、当該事務が、非権力的な事実行為であったことを挙げているからである⁽³³⁾。

もとより、本件抜本対策措置はX社に対する措置命令及び行政代執行の一環としてなされたものであるから、当然に権力的事実行為であると評価することもできよう。しかしながら、行政代執行について、これを「人」に対する側面

(31) 松本前掲書1116頁。ただし、前掲『基本法コンメンタール 地方自治法』367頁（三野靖執筆）は、「例えば、嫌忌施設であっても、被設置自治体の住民の利用に供さない場合は、協議が不要というのは自治権の侵害であり、まずは被設置団体の住民の利用に供すべきであり、仮にできない場合であっても協議をするべきである。」とする。

(32) X社は、原告の管轄する区域内に本社を置き、いわば原告の管轄する区域の「住民」であるから、公の施設の区域外設置にあたって、被設置自治体との協議を要する場合、すなわち、区域外において当該区域外住民に対して自治行政権を行使する場合になぞらえて考えることができる。

(33) 鈴木前掲論文②81頁。

と「物」に対する側面に分けて、行政代執行の「権力的」性質を、「義務者としての『人』」⁽³⁴⁾の存在に求める見地からは、措置命令によって命ぜられた代替的作為義務——それは当然に対物作用である——の内容そのものは非権力的事実行為とみられる場合も、少なくとも理論上はありうることになる⁽³⁵⁾。

そのような視点から本件抜本対策措置をみてみると、裁判所が認定したそれは、「水質調査、遮水擁壁の設置及び水処理施設の整備等の工事の実施」及び「上記水処理施設の維持管理の措置」というものである。裁判所が認定した措置は修復的な土木工事の実施であり、それ自体は非権力的事実行為にもみえる。

(ii) 福井県報告書にみる本件抜本対策措置

そこで、本件抜本対策措置がどのようなものであったのか、福井県がまとめた「敦賀市民間最終処分場に係る特定支障除去等事業実施計画」（2006年3月策定 2013年3月変更、以下「実施計画」という）⁽³⁶⁾に依拠してさらに踏み込んでみる。そこには措置命令の内容は、「排水基準等を超過した浸出水が木の芽川に流出することを防止するため、処分場周囲へ遮水癖を設置し揚水処理する等の浸出液漏出防止対策、キャッピングによる雨水の浸透を防止し揚水する保有水低減対策および廃棄物の分解促進等浄化対策を講じるとともに、これらの対策により設けた設備等の適正な維持管理等を実施する」⁽³⁷⁾（2006年5月9日付け）というものである。

こうした土木工事であっても、そこに「強制」の契機が見いだされるとすれば、それは本件抜本対策措置がX社の所有する本件処理施設又は敷地への立ち

(34) 田村泰俊「行政強制における『対物』との視点からの『ジュリスプルデンス』——行政代執行の機能不全とアメリカ合衆国の『対物』手続を手がかりに——」国土交通研究44号2005年11頁。<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk44.pdf>

この論稿は、「『他の手段によってその履行を確保することが困難』『不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき』との行政代執行法2条の『実体要件』の認定も本来客観的判断になじむものでありながら、義務者としての『人』との相関関係でむしろ運用されているのではないかと」との興味深い指摘を行っている。

(35) 阿部泰隆「誤解の多い対物処分と一般処分」自治研究80巻10号（2004年）27頁は、「対物処分とは物に対する処分であり、名あて人はいないなどと往々にして考えられている。しかし、対物処分といえども、物が処分を受領するわけではなく、その所有者等の権利者である人に対する処分であるから、それは明らかに誤っている。」という。しかし、本件で問題となっているのは、「処分」という権力的性質が明確な行為ではなく、それ自体は土木工事である。

(36) https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/junkan/jigyouturuga-gaiyou_ver2_d/fil/zissikeikaku_H250326.pdf

(37) 実施計画43頁。

入りを要したという点に求められよう。しかしながら、このことは実施計画からは伺い知ることができない⁽³⁸⁾。仮に、本件抜本対策措置がX社の所有権を侵害することなく実施することができたとすれば、措置命令から代執行という手続を踏まずとも可能であったことになる。ただ、その場合には住民監査請求及び住民訴訟を提起されて説明に窮することになった⁽³⁹⁾であろうから、措置命令及び代執行という手続を経て本件抜本対策措置がなされたこと自体は是認されよう。このように解すると、本件抜本対策措置は、——少なくとも理論上は——やはり被告らの処理すべき事務であった、ということになるのであろうか。

ここで、今一度実施計画を紐解いてみる。そうすると、本件抜本対策措置は、それ以前に福井県によってなされたX社に対する立入検査及び措置命令を経た行政代執行の延長線上に置かれた措置であったことがわかる。すなわち、福井県は、「長期にわたり継続していた」立入拒否（1996年から1999年まで）⁽⁴⁰⁾を経てようやく1996年12月以降、立入調査を実施するに至った。こうした調査を踏まえて、2001年3月から12月までの間に3度の措置命令を発している。その内容は、「埋立地からの浸出液により、公共の水域および地下水を汚染するおそれのないよう、浸出液処理設備（事業者水処理施設）の適正な維持管理等を行うこと。」（2001年3月2日）⁽⁴¹⁾、「埋立地内部への雨水の浸透を防止する措置を講ずること。」（2001年12月5日）⁽⁴²⁾「木の芽川護岸等から木の芽川への浸出液の流入を防止する措置を講ずること。」（2002年10月11日）⁽⁴³⁾という

(38) 筆者が電話で福井県の担当者に尋ねたところ、この工事に際して、X社所有の敷地への立ち入りはなされていない、とのことであった。敷地内は廃棄物で一杯になっており、立ち入りは不可能であった、とのことである。

(39) いわゆる「田子の浦ヘドロ訴訟」がそうしたケースの典型とみられる。この事件で原告住民は以下のような主張を繰り広げている。「被告会社らが前記汚水を排出する行為もまた……犯罪行為であり、これが原因で港内にヘドロが多量に沈積し、静岡県の管理する港湾施設が損害を受けたのである。そうすると、被告会社らは右不法行為によつて生じた損害を連帯して静岡県に賠償すべき義務があるものというべく、被告aは静岡県知事として被告会社らに対し右損害賠償の取立てあるいはヘドロの除去を命ずべきであつたのである（最判昭和49年5月30日民集36巻号1022頁、下線部筆者）。

(40) 前掲実施計画書12頁、52頁。

(41) 同上10頁。

(42) 同上8頁。

(43) 同上9頁。

ものであった。これら措置命令を経て順次実行された行政代執行（覆土工事の代執行（開始日2002年4月4日）、護岸漏水防止対策の代執行（開始日2002年11月5日）、事業者水処理施設の維持管理等（開始日2002年11月13日））は、X社の財産権に触れることなく実施することが困難であったであろうことは、土木工学の知見に乏しい者にも容易にみてとれよう（以下、上記3件の代執行を総称して、「平成14年代執行」という）。

福井県民間最終処分場技術検討委員会（以下、「技術検討委員会」という）⁽⁴⁴⁾は、その後2002年行政代執行の効果を検証している（2004年2月）。それによれば、「処分場内観測井戸において、一定の水位低下が確認」され、さらに「……、処分場に降った雨の総量の84%が処分場内に浸透せずに排除されている。」⁽⁴⁵⁾というように、これらの代執行について一定の成果を上げたものと評価されている。

その上で、技術検討委員会は、「将来にわたって生活環境への支障が全くないとは断定できないことから」「更なる対策を講じる必要がある」との指摘を行っている。これを受けて敦賀市も参加して設置された「敦賀市民間最終処分場環境保全対策協議会」がさらなる調査を経てなされたのが、本件抜本対策措置である。

以上のように、本件抜本対策措置は、それ以前に実施された、福井県による、X社施設への立入を含む、その限りで公権力の行使を伴う平成14年代執行を踏まえてなされたものであり、これと切り離して本件抜本対策措置が被告らの事務であったのか否かということ判断することは極めて困難である。加えて、本件抜本対策措置を取り出してみても、この措置は原告と、原告の区域を包括する広域的な自治体（地方自治法2条5項）との密接な情報交換及び協力なくしては不可能であった。この点からみても、本件処分場の区域を管轄するわけではない被告らに本件抜本対策措置を講ずることが可能であったということは極めて難しいと考えられる。

(44) 平成12年11月に処分場の安全性について検討するために廃棄物や地質等の学識経験者により構成され、設置された委員会である（実施計画書6頁）。

(45) 実施計画書11頁。

おわりに

本稿は、本判決の数ある争点の中から、本件抜本対策措置が被告にとっての「地域における事務」に当たるか、という点に絞って、本判決に対する考察を加えた。その結果、本件抜本対策措置は、被告にとっての「地域における事務」には該当せず、したがって、事務管理に基づく有益費用の償還請求は成り立たないのではないかと、この結論に達した。本判決は「区域」という物理的空間を管轄する地方自治体というものの性質を見落としたものとして批判は免れない。

本判決については、「重大な法令違反を見逃していた許可権者（福井県をさすものと思われる：筆者註）の過失と排出市町村相及び排出事業者責任とのバランスについて、何らの判断もされて」おらず、「管轄行政が早期に対応をしなかったために、被害が拡大した場合にまで、排出事業者がすべての責任を負担するという事は、廃棄物処理法の存在意義を否定してしまうことにならないだろうか。」という批判もなされている⁽⁴⁶⁾。

他方、廃棄物処分場の立地自治体であるがゆえに、被告を含めた全国の自治体によって搬入された廃棄物について、原告に全責任を負わせるということもまた酷なように思われる。

本件では判断されなかった、事務管理以外の請求原因、例えば不当利得による請求を認める余地はないであろうか⁽⁴⁷⁾⁽⁴⁸⁾。または、急迫した事情がある場合に、現在地の保護実施機関か、市町村長が応急措置を採ることとし、その費用をのちに管轄実施機関が支弁することとしている生活保護法の採る仕組み（生活保護法19条2項・70条2号）を応用することはできないだろうか⁽⁴⁹⁾。

また、本件において当事者となっていない福井県の広域的自治体としての責任も無視で

(46) 佐藤泉「最終処分された廃棄物に対する排出事業者責任について」環境管理2018年8月号25頁。

(47) 北村前掲論文2009年21頁は、本件を念頭に置いたうえで、こうした場合の不当利得の成立の可能性を模索している。

(48) 事務管理以外の形で民事上の請求とされるならば、本件は、平成14年最判のいう「財産権の主体」として法律上の争訟性が認められることとなろう。

(49) この制度は「明文の規定が存在する」（谷口知平・甲斐道太郎編『注釈民法18 事務管理・不当利得』有斐閣1991年173頁〔高木多喜男執筆〕）事務管理と評される。しかし、見方を変えれば、事務処理の属地的配分を確認したものと解することもできる。

きない。そもそも、本件処分場の設置許可は福井県が行ったものであった。本件にかかわって、福井県は知事、副知事の減給、24名の職員の懲戒処分を行っており⁽⁵⁰⁾、これはその責任の大きさを反映したものと見える。

原告は、本判決により、5,200万円余りを回収することとなったが、判決を不服として控訴した。被告らも附帯控訴して、争いは高等裁判所に移されることとなった。しかし、名古屋高等裁判所金沢支部は、和解を勧告し、2019年1月15日に和解が成立した。被告らは、この結果、一審判決をはるかに超える2億円余りを支払うこととなった⁽⁵¹⁾。原告は、本件以外にも、5組合、1町を相手に同様の訴訟を提起している⁽⁵²⁾。これらの訴訟の帰趨についても注視していく必要がある。

(かきみ たかよし 福島大学行政政策学類教授)

キーワード： 廃棄物処理法／一般廃棄物処理／廃棄物の区域外処理／
地域における事務／行政による事務管理／行政代執行

(50) 前掲実施計画書13頁。

(51) 朝日新聞福井版2019年1月16日。なお、一審判決をはるかにしのぐ賠償金を支払うことになった事情について、津山市議会における議員の質問に対して、市当局から以下のような答弁がなされている。「1つ目は、今回の和解案によれば、一般廃棄物の総搬入量に相応する約20億円の負担金部分について、敦賀市もその3分の1を負担することとされており、その分、排出団体の負担分、3市町合計で約1億300万円が請求額に対して低減されることとなる点でございます。これについては、裁判官からも、判決となった場合には、法律上の根拠が不明確な敦賀市の負担については認めることは難しいとの心証開示がございました。2つ目は、判決を求めれば、免れることができない遅延損害金、こちらは1月15日の裁判所指定の和解期日現在の試算値として、3市町全体で最大約6,400万円となりますが、この支払いを回避できるという点でございます。」(津山市議会平成30年12月定例議会12月7日の質疑)

https://ssp.kaigiroku.net/tenant/tsuyama/MinuteView.html?council_id=134&schedule_id=7

(52) 同上。