

令和4年12月7日判決言渡 同日原本領取 裁判所書記官

令和3年(ネ)第109号 事務管理費用償還等請求控訴事件、令和4年(ネ)第11号同附帯控訴事件 (原審・福井地方裁判所平成28年(ワ)第283号、同第284号、同第285号、同第286号、同第287号)

5 口頭弁論終結日 令和4年7月27日

判 決

当事者の表示は別紙当事者目録記載のとおり

主 文

1 一審被告南那須組合、一審被告東金市組合及び一審被告穂高組合の各控訴並びに一審被告高座組合の附帯控訴に基づき、原判決中、一審被告南那須組合、一審被告東金市組合、一審被告高座組合及び一審被告穂高組合の各敗訴部分を取り消す。

2 前項の取消し部分に係る一審原告の請求をいずれも棄却する。

3 一審原告の控訴をいずれも棄却する。

4 訴訟費用は、一、二審を通じ、一審原告に生じた費用の500分の1と一審被告下諏訪町に生じた費用の6分の1を一審被告下諏訪町の負担とし、その余の費用を一審原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者が求めた裁判

20 1 一審原告の控訴の趣旨

(1) 原判決を次のとおり変更する。

(2) 一審被告南那須組合は、一審原告に対し、2億3561万6000円及びこれに対する平成28年10月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

25 (3) 一審被告東金市組合は、一審原告に対し、7894万8000円及びこれに対する平成28年10月18日から支払済みまで年5分の割合による金員

を支払え。

- (4) 一審被告高座組合は、一審原告に対し、1億8035万2000円及びこれに対する平成28年10月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (5) 一審被告穂高組合は、一審原告に対し、1億2900万3000円及びこれに対する平成28年10月18日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (6) 一審被告下諏訪町は、一審原告に対し、794万9000円及びこれに対する平成28年10月17日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

2 一審被告南那須組合の控訴の趣旨

- (1) 原判決中、一審被告南那須組合敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消し部分に係る一審原告の請求をいずれも棄却する。

3 一審被告東金市組合の控訴の趣旨

- (1) 原判決中、一審被告東金市組合敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消し部分に係る一審原告の請求をいずれも棄却する。

4 一審被告穂高組合の控訴の趣旨

- (1) 原判決中、一審被告穂高組合敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消し部分に係る一審原告の請求をいずれも棄却する。

5 一審被告高座組合の附帯控訴の趣旨

- (1) 原判決中、一審被告高座組合敗訴部分を取り消す。
- (2) 上記取消し部分に係る一審原告の請求をいずれも棄却する。

第2 事案の概要（以下、略称は原判決の例による。）

- 1 本件は、福井県敦賀市内に設置された廃棄物の最終処分場（本件各処分場）に多量の廃棄物が処分され、その周辺の河川に汚染水が流入するなどの生活環境保全上の支障ないしそのおそれが生じたとして、同処分場をその区域内に有

する地方公共団体である一審原告が、廃棄物処理業者である [REDACTED] の委託により一般廃棄物を同処分場に処分した一審被告らに代わって上記支障等を除去するための工事等を行い、そのための費用の支出を余儀なくされたと主張して、一審被告らに対し、①事務管理に基づく有益費償還請求権、②不当利得返還請求権、③国家賠償法1条1項、民法715条1項及び同法709条に基づく損害賠償請求権に基づき、それぞれ別紙「請求額と原審認容額」中、各一審被告に対応する「請求額」欄記載の各金額及びそれらに対する訴状送達の日の翌日から各支払済みまで平成29年法律第44号による改正前の民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

原審は、事務管理に基づく有益費償還請求権の成立を認め、一審原告と一審被告らの関係について民法719条を準用して不真正連帯債務に準じる関係にあるとした上で、一審原告の責任割合を7、一審被告らの責任割合を3として、各一審被告らの負担すべき金額については、それぞれの廃棄物の排出量に応じた按分割合として、一審原告の請求を、一審被告らに対し、それぞれ別紙「請求額と原審認容額」中、各一審被告に対応する「原審認容額」欄記載の各金額及び遅延損害金の支払を求める限度で理由があるとして認容したことから、一審原告並びに一審被告南那須組合、一審被告東金市組合及び一審被告穗高組合が、それぞれ敗訴部分を不服として控訴し、一審被告高座組合が、敗訴部分を不服として附帯控訴した。

2 関係法令の定め、前提事実及び争点は、原判決「事実及び理由」欄の第2に、当事者の主張は、後記3ないし8のとおり当審における当事者の主張を付加するほかは、原判決「事実及び理由」欄の第3に、それぞれ記載のとおりであるから、これを引用する。

3 本案前の答弁

(1) 一審被告穗高組合の主張

最高裁平成14年7月9日判決（以下「最高裁平成14年判決」という。）

は、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く、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することができると判示している。

本件措置は、措置命令によって生じた [] の義務の履行を確保するためのものであり、その費用の請求も専ら行政権の主体としてのものであるから、本件訴えは、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に当たり、最高裁平成14年判決に照らし、不適法であり、却下されるべきである。

(2) 一審原告の主張

本件訴えは、民法上の事務管理の法理等に基づき費用の償還等を求めるものであり、私法上の請求を内容とするものであるから、一審被告穂高組合の主張は失当である。

4 当審における一審原告の主張

(1) 原審は、排出自治体による一般廃棄物の不適正処理によって生じた環境保全上の支障を除去するための必要な措置につき、処分場の立地自治体にこれを講ずる義務があるとするが、誤っている。

排出自治体が、廃棄物処理法上、必要な措置を講ずべき基本的な責任があることは、法6条及び法6条の2第2項（その委任による施行令、施行規則を含む。）において、一般廃棄物処理計画に関する定めが設けられ、一般廃棄物処理基準が明示されていることから明らかである。そして、この基準は、排出自治体が一般廃棄物の処理を委託し、また、その管轄区域外で処分する場合においても、その処理の主体的な地位にあるものとして適用を受ける「処理の準則」であり、他者に処分を委託することによってその適用を免れ

5 ることはできない。よって、排出自治体は、一般廃棄物を委託して処理する場合においても、委託基準を遵守することはもとより、廃棄物処理法が求め
る適切な内容の委託契約を受託者と締結すること等により、受託者が必ず一
般廃棄物処理基準にしたがった適正処理・処分を行うことを確保しなければ
ならない。

10

受託者が委託契約に背いて処理基準に適合しない処理・処分を行った場合には、委託者である排出自治体が、その根源的責任に基づいて自らその改善に必要な万全な措置を講じ、もって、処理基準に適合する廃棄物処分の結果を確保すべき責任を負うものであり、排出自治体は、廃棄物処理制度における自己責任かつ結果責任として、不適正処分の直接実行者と並ぶ極めて重大な根源的処理責任を負う。

15

他方、一審原告は本件各処分場の立地自治体であるところ、立地自治体は、処分者に対して、改善命令（法19条の3）、措置命令（法19条の4）といった一定の行為を命ずる権限を有するものの、そのような権限を有していることをもって、排出自治体の廃棄物処分に起因して発生する生活環境保全上の支障につき、立地自治体がその負担において自ら支障の除去措置を講じなければならないという結論は導かれない。

20

立地自治体の上記権限は、これを行使することによって廃棄物処理の責任者に支障を除去させ、もって、管轄区域の住民を環境破壊から守るためにの権限であり、排出自治体の責任とはその存在根拠も法的性質も異なる。

25

廃棄物処理法において、自治体は措置命令等の対象になっていないところ、これは、各自治体が処理基準に適合しない処理を行った場合、他の自治体から措置命令等を受ける以前に、当然その処理方法の変更等をすべきものであることによるものである。そうすると、排出自治体が、その排出に係る一般廃棄物を管轄区域外で処分した場合、立地自治体としては不適正処分のおそれに対して排出自治体に対して適切な措置を求めたり、是正を命ずる必要が

なく、その方法も定められていないのであるから、排出自治体からの受託者である処分者に対する権限の発動は義務づけられない。

立地自治体に権限があるから、その反面として義務があるということにはならない。

- 5 (2) 原審は、本件措置の費用に関する負担につき、一審原告の負担が7割を下らず、これを超える3割相当について、一審原告は他人である一審被告らの事務を管理したものとして、その範囲の限度で事務管理の成立を認めたが、誤っている。

原審の判断は一審原告自身に必要な措置を講ずる義務があることを前提としているが、前記(1)記載のとおり、一審原告に必要な措置を講ずる義務はなく、自己の義務を履行したものではない。

措置命令に基づく行政代執行の実施についても、排出自治体が本来的に負担する義務を一審原告がその費用負担において代わって執行したものであり、全面的に一審被告らの他人の事務を代行したものである。

立地自治体は、市民に対する関係では廃棄物処理法に基づく行政権限を適切に執行すべき義務を負うが、これは、市民との法律関係であり、排出自治体が立地自治体の管轄区域で廃棄物の不適正処分を行っているという法律関係とは別のものであり、一方の法律関係が他方の法律関係に影響することはない。根源的処理責任を負う排出自治体の廃棄物の不適正処分に起因する支障に対して、立地自治体が一次的に措置を講ずることにはならない。仮に、立地自治体が何らかの義務を負うとしても、根源的処理責任を負う排出自治体の義務を補完するものにすぎず、排出自治体と同一内容、同一順位の義務を負うものではない。

- 20 (3) 原審は、立地自治体と排出自治体の義務の相互の関係は、不真正連帶債務に準ずるものとするが、誤っている。

上記(1)及び(2)記載のとおり、廃棄物処理の統括的責任を負う排出自治体の

義務は本来的、直接的、一次的なものであるのに対し、立地自治体の義務は排出自治体及びその受託者に本来的責任の履行を求めるもので、これらと同じ責任を負担するものではなく、立地自治体の責任は補完的、間接的、二次的なものにすぎず、両者の間に不真正連帶債務の関係は成立しない。

5 (4) 一審被告らが一審原告に対して負う事務管理費用の償還債務は、互いに不真正連帶債務又はそれに準ずる関係なのであるから、本来であれば、一審原告は、一審被告のそれぞれに対し、支出した費用の全額を請求することが可能であるにもかかわらず、公平の観点から、一審被告らが搬入した廃棄物の重量等に応じて算出した金額の一部請求をしているにすぎない。

10 そうであれば、請求額の減縮の理由を問わず、請求額の全額が認容されるべきである。

5 当審における一審被告南那須組合の主張

(1) 原審は、排出自治体は、一般廃棄物の不適切な処分を行って、生活環境の保全上支障又はそのおそれを生じさせた場合には、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負い、一般廃棄物の不適切な処分があった場合において、排出自治体が、生活環境の保全上支障が生じた場合にのみ上記義務を負うと解することはできず、当該支障のおそれが生じた場合にも上記義務を負うものとしているが、誤っている。

20 廃棄物処理法の下で市町村が有する一般廃棄物の適正処理に関する責任は、具体的な法的義務を伴うものではないことは、原判決13頁から14頁において主張したとおりである。

25 廃棄物処理法は、産業廃棄物が不適正に処理された場合において、排出事業者が直接の違法行為を行っていない場合においても、抽象的に存在する責任についてその責任の範囲内で広く具体的な義務を負わせる立法政策を採用し、排出事業者に対する措置命令制度（法19条の6）を設け、排出事業者が具体的な義務を負う場合を立法により創設した。

同様に、一般廃棄物の排出自治体が、一般廃棄物の処理を委託した場合において、その一般廃棄物が不適正に処理されているとき、排出自治体がいかなる具体的な義務を負うか、つまり排出自治体の責任がどのような場合に具体的に追及されるか否かについても、立法政策の問題である。廃棄物処理法において、排出自治体に対する措置命令等の制度がない以上、排出自治体に具体的な義務を負わせることはできないというのが、廃棄物処理法解釈上の帰結である。

立地自治体には、処分場の周辺地域の生活環境の保全に関する権限と責任があり、処分業者に対して指導監督権限を行使する義務がある。他方、排出自治体にはそのような権限はないのであるから、排出自治体において、生活環境の保全上の支障又はそのおそれの発生の防止に関し、必要な措置を講ずることは不可能である。

(2) 原審は、一審被告らにおいて、平成27年度分までは、本件増設処分場における一般廃棄物の処理によって生じる生活環境の保全上支障のおそれを除去するために必要な工事及び付随事務を行う義務の一環として、水処理に関する措置（水質等モニタリングを含む。）を行う義務を負うとするが、誤っている。

上記の必要な工事及び付隨事務を行う義務は、廃棄物の違法処分によって生じる義務であるのに対し、水処理に関する措置は、本件増設処分場がいわゆる管理型最終処分場で、当然に當時の水処理が必要であることから生じる義務であって、かかる義務を負うのは本件処分場の設置者及び埋立処分者である [REDACTED] であり、排出自治体である一審被告らではない。

必要な工事及び付隨事務と水処理に関する措置は異質の責任であり、後者が前者に包含される関係にはない。にもかかわらず、原審は、前者の一環として排出自治体が後者の義務を負うと判示しており、誤っている。

(3) 原審は、本件措置は、一審被告らの事務であるとも認められるので、一審

原告が全額を負担すべきとはいえないとするが、誤っている。

本件措置は、[] が、一審原告及び福井県が発した本件各措置命令により課された具体的義務を履行しないために、一審原告及び福井県が、廃棄物処理法の行政代執行により自らその義務の存在を確認し、自己の独自の強制手段により執行を行ったものであり、一審原告自身及び福井県自身の客観的自己の事務であるから、他人の事務ではない。

(4) 原審は、本件措置は、生活環境の保全上支障の除去又は発生の防止のための必要な措置に該当することは明らかといえるから、本件措置の実施は一審被告らの事務に当たり、一審原告は、「他人のために事務の管理」を行ったとするが、誤っている。

そもそも、本件において、生活環境の保全上の支障は発生していないことはもちろん、生活環境の保全上の支障が生ずるおそれも存在していない。

原審の判断は、環境保全対策協議会の報告内容（甲8）に基づいているが、少なくとも、一審被告南那須組合は協議会に出席を求められたことではなく、他の排出自治体も同様と思われ、その報告内容が排出自治体ら第三者を拘束するものではない。一審原告の措置命令書（甲12）の記載も同様である。

一審原告や福井県は、住民の不安感に対する政策的な判断を根拠に、抽象的な危険性があるともいえないものに対して、生活環境保全上の支障が生ずるおそれがあるという表現を施したにすぎない。

(5) 原審は、本件措置は、必要性、相当性があり、過剰なものとは評価することができないとして、一審原告は、一審被告らのためにする意思を持って本件措置をしたのではないという一審被告らの主張を排斥しているが、誤っている。

事務管理の本質は、他人の権利領域への介入行為が正当化されることであり、そうである以上、その介入は必要最小限でなければならないが、一審原告らのした工事は、技術的に高度で難易度が高く、前例のない特殊な工事で

あり、このような工事内容の性質そのものから、他人の権利領域への介入行為としての必要最小限度の内容であるとは評価することができず、逆にいうと、これらの工事を選択することができたのは、福井県及び一審原告の自己の権利領域の行為であるからである。

原審がいうように、学識経験者等を含む環境保全対策協議会による数次の検討を経て方針をとりまとめたからといって、本件措置に他人の権利領域への介入行為としての必要性、相当性があるということにはならない。

(6) 原審は、一審被告らが一般廃棄物の処理に関して負担する統括的な責任は公益的な目的に基づくものであり、一審被告らは本件義務の履行を拒むことはできないから、仮に、一審被告らの意思に反していたとしても事務管理の成立は妨げられないとして、一審原告が一審被告らの意思を確認しなかったから、本人の意思に反しないという事務管理の要件を満たさないという一審被告らの主張を排斥したが、誤っている。

かかる原審の判断は、本人の利益よりも社会公共の利益を考うべき場合には本人の意思を尊重すべきでないという理解が前提になっているが、本件措置は [REDACTED]への指導監督義務を怠った福井県と一審原告が、その機能と責任において、地域住民の生活環境の保全上の支障の除去という立地自治体が負担する客観的自己の事務として、独自の政策的な判断に基づいて、自発的に進めたものであり、福井県と一審原告が自ら招いた事態に対し、独自の政策的な判断に基づく自発的な対応であるから、本人の利益よりも社会公共の利益を考うべき場合には当たらない。

(7) 原審は、本件増設処分場から排水等基準を超える汚染水が浸出していたとするが、そもそも、旧処分場も含む本件各処分場の保有水及び地下水から、排水等基準を超える汚染水が浸出していたものであり、旧処分場から汚染水が浸出していたことは否定することができず、直ちに、本件増設処分場から排水等基準を超える汚染水が浸出していたと認めるることはできない。

また、[]による無許可の容量変更があったからといって、必ず汚染水が発生するわけではなく、この点からも、原審の事実認定には誤りがある。

(8) 原審は、本件増設処分場においては、一審被告ら以外の排出自治体が搬入した一般廃棄物及び産業廃棄物も一体として処分されており、生活環境保全上の支障を生ずるおそれを作成させたことについての個別具体的な寄与の有無やその程度を客観的に明らかにすることが不可能であるとして、民法719条1項を準用して、一審被告らを含む本件増設処分場に廃棄物を排出した自治体は、本件増設処分場に処分された全ての廃棄物との関係において生活環境の保全上支障の除去又は発生の防止のための必要な措置を講ずる義務を負うとするが、誤っている。

民法719条1項は、個別の不法行為責任の競合という場面において、損害の発生を前提に不真正連帯債務関係とすることで、被害者保護が厚くなるということにその趣旨があるが、そもそも一審原告は被害者の立場にはない。しかも、一審被告ら排出自治体は[]に対して一般廃棄物の埋立処分を委託したにすぎず、故意又は過失に基づく被害者への権利侵害行為は存在していない。そうすると、本件において、民法719条1項を準用又は類推する基礎に欠ける。

また、原審は、一審被告らにおいて、内部的な負担割合に応じて責任を負うとしているが、本件は、一審被告らが同一の損害について不法行為責任を負う場合ではなく、排出自治体らの間で、当然に内部的な負担割合に応じた責任が発生するものではない。

(9) 原審は、一審原告の負担割合を7割としているが、少なきに失する。排出自治体には、立地自治体と異なり措置命令等の権限を有さず、廃棄物処理法は、立地自治体が上記の権限を行使することにより一般廃棄物処理の状況を把握し、生活環境保全上の支障又はそのおそれの発生の防止に関し、

必要な措置を講ずることを予定している。

一般廃棄物の排出自治体の区域外にある、民間事業者の廃棄物処分場における、本件のような地元自治体すら認知できないとする態様の容量超過の違法処分については、指導監督権限を有する立地自治体が適切に指導監督し、一般廃棄物の排出自治体に注意喚起をするなどの連携をしない限りは、排出自治体において適切な対応をすることは不可能である。

本件において容量超過の違法処分が発生したのは、第一次的には [] に原因があるが、立地自治体にも原因があり、他方、排出自治体は、[] に適正な料金を支払い、一般廃棄物の処理を委託したにすぎない。

以上によれば、一審原告が全部の費用を負担すべきである。

6. 一審被告東金市組合の主張

(1) 原審は、排出自治体は、一般廃棄物の不適切な処分を行って生活環境の保全上支障又はそのおそれを生じさせた場合には、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うとして、排出自治体の義務を肯定したが、誤っている。

原審で一審被告らが主張したとおり、法の解釈からは、原判決の述べる排出自治体の法的義務が導き出されるものではない。

(2) 原審は、行政代執行としてなされた措置について事務管理の償還請求を行うことが可能であることを前提に、本件措置について事務管理の要件を充足するものとしているが、誤っている。

そもそも、法に基づく行政代執行の費用について、民法上の事務管理に基づき請求することは許されない。

また、本件措置は旧処分場に係る部分も含めて一体として行われており、一審被告らとの関係で明らかに過大な措置であって、相当性も欠いている。

(3) 原審は、本件増設処分場から排水等基準を超える汚染水が浸出していた原

因について、本件増設処分場が違法に容量を増加させた結果、同処分場に大量の廃棄物が搬入され、この搬入された廃棄物が混然一体となって、汚染水を発生させる原因になっていたとするが、誤っている。

汚染水の発生原因が旧処分場によるものか増設処分場によるものか、何ら具体的に特定ができていない。旧処分場と本件増設処分場が隣接しており一體化する状況にあったことや、汚染水の発生までは一定期間を要することが推認されることなどからしても、地下水等の汚染の原因としては、まずもつて先に埋立てがなされた旧処分場が原因と見られるべきである。平成16年の水質検査の結果と本件増設処分場の影響があったとすれば、旧処分場の廃棄物による影響も当然に推定される状況だったのであり、本件増設処分場のみを原因とする認定は誤りである。

仮に、地下水の汚染があったとしても、一審被告東金市組合関係で搬入された廃棄物とは無関係である。

(4) 原審は、一審原告と一審被告らとが不真正連帶債務に準ずる関係にあると認め、一審原告の負担割合を全体の7割、残る3割を本件増設処分場への搬入量に応じて一審被告らが負担するものと判断しているが、一審原告の負担割合が少なすぎる。

本件は、一審原告が適切に権限の行使を怠ったことを最大の要因として発生した事案である。

一審被告東金市組合の個別事情として、一審被告東金市組合が常に事前通知を行っていたこと、一審被告東金市組合による総搬入量は総届出容量内にとどまっていること、一審被告東金市組合からの廃棄物の埋立ては平成6年から平成9年の間のみに行われていること、[] が本件増設処分場の届出容量を超える搬入をすることになったのは平成8年5月頃であることなどからすれば、一審被告東金市組合は、少なくとも平成8年5月までの搬入量についての責任が一審原告との関係で免責されるべき立場にある。

よって、一審被告東金市組合との間での一審原告の負担割合は9割を下らないと評価すべきである。

(5) 原審は、本件措置に係る事務管理に基づく有益費償還請求権の消滅時効期間を10年と判断しているが、実質的には行政代執行の費用の支払請求権、すなわち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、消滅時効期間は5年とすべきである。

また、原審は、消滅時効の起算点を、一審原告において福井県に対して個別に支払を行った時点としているが、福井県又は一審原告が個別の支出を行った時点と解釈すべきである。

一審原告の主張する事務管理行為とは、あくまで抜本対策としての行政代執行であるところ、共同して事務管理行為たる抜本対策工事を行った福井県及び一審原告は、いずれかの管理者が個別に支出を行った時点で一審被告らに対して請求を行うことが可能であったというべきであるから、個別の支出をなした各時点が、権利行使することができるときに該当するものである。

このように解きないと、複数の者によって事務管理が行われた場合の有益費償還請求権の消滅時効期間を、その共同管理者間の内部関係によって徒に長期化することになり、妥当でない。

(6) 仮に、各争点についての原審の判断を前提にしたとしても、一審被告らの負担額から旧処分場の廃棄物相当分が控除されていないため、認容額が過大になっている。

7 一審被告穂高組合の主張

(1) 原審は、委託を受けた廃棄物処理業者が他の市町村の区域に存する廃棄物処理場において不適切な処分を行って生活環境保全上の支障又はそのおそれを感じさせた場合に、公共性、公益性の観点から、排出自治体がその支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うとするが、誤っている。

排出自治体が係る義務を負うのであれば、その権限を遂行できる権限がな

ければならないが、そのことを定めた法令は存在しない。また、公共性、公益性的観点からの義務というのは公法上の義務であり、地方公共団体は、市町村の区域内に住所を有する住民の福祉の増進を図ることを基本とするものであるから、他の地方公共団体の住民に対する義務を負うのであれば、その旨の法律の定めが必要である。

廃棄物処理法は、立地自治体には様々な権限を与えながら、排出自治体には何の権限も認めず、措置命令の対象から市町村を除外している。これは、区域が地方公共団体の基本的な構成要素の一つであることから、自己の区域を越えて行政上の権限を行使することは適当でないとして、地方自治の本旨に基づいて同法が定めた事務の配分である。

この結果、廃棄物の違法処分に起因する環境汚染の防除は、最終的には地域の環境保全についての責務を有する地方自治体がその事務として行わざるを得ないことになるが、これが立法府の判断である。

(2) 原審は、本件措置によって生じた代執行費用について、措置命令の対象とならない一審被告らに対して法の定めに基づいて強制的に徴収することはできないが、その償還請求を私法上の手続で行うことが許されない理由はないとするが、誤っている。

代執行費用の徴収については、廃棄物処理法及びそこで準用される行政代執行法が詳細な規定を置いているのに対し、事務管理については、民法697条の解釈としていくつかの要件が必要であると解されているものの、それは廃棄物処理法及び行政代執行法が定める要件よりも遙かに緩やかなものであり、本件措置を事務管理として行い、廃棄物処理法が定める義務者以外の者にその費用の償還請求をすることができるのであれば、廃棄物処理法及び行政代執行法が定める要件を極めて容易に回避することができる事になる。

(3) 原審は、市町村に一般廃棄物の処理についての統括的な責任を負わせており、他者に委託をしても責任を免れることはできないことから、委託をした

市町村は、受託者が一般廃棄物の不適切な処分を行って生活環境保全上の支障又はそのおそれを生じさせた場合には、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うとするが、誤っている。

廃棄物処理法が一般廃棄物の処理について市町村に統括的な責任を負わせていることは争わないが、この統括的責任はあくまでも一般的・抽象的なものであり、この言葉を使用することによって、排出自治体の個別・具体的な権限や責任を導き出すことはできない。この統括的責任は、廃棄物処理法が定める公法上の責任であるから、個別・具体的な権限や責任は、同法の個別の条文で定められる必要がある。

一般廃棄物処理基準に適合しない処分がなされた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときの措置命令は、当該一般廃棄物処理施設を設置している地を管轄する市町村の長だけが発することができるものとされているのに対し、排出自治体は、受託事業者に対する行政上の指揮・監督の権限を有さず、たとえ、当該受託事業者が一般廃棄物処理基準に適合しない処分をしたとしても、そのことにより契約を解除することができることはあるとしても、それ以上のことはできない。生活環境の保全上支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められるかどうかの判断は、施設の状況や周辺環境を熟知している立地自治体の長でなければ不可能である。何をもって必要な措置とするかの判断も同様である。

原審がいうように、公共性、公益性の観点から、一審被告らに、本件各処分場から発生する生活環境の保全上支障の除去又は発生の防止に必要な措置を講ずる義務があるのであれば、それは自治権の行使によって履行されるのであり、一審被告らが一審原告の区域内において自治権行使することを意味するが、これを認める法律上の定めは存在しない。

(4) 原審は、一審原告について、自己の負担部分を超えて義務を履行したことにより、その超える部分については他人の事務を管理したものとして事務管

理が成立するとしたが、本件では、事務管理の要件である、①他人の事務、②事務の管理、③義務の不存在、④事務管理意思及び⑤本人の意思若しくは利益に反することが明白でないことの要件に欠けている。

本件で事務管理と主張されているのは、一審原告が [] に対して廃棄物処理法に基づいて発出した措置命令の不履行を理由とする行政代執行であるところ、この措置命令は廃棄物処理法が定める一審原告の義務であり、それが履行されない場合の行政代執行は、その義務の履行であることからすれば、①及び③の要件に欠ける。

また、本件における行政代執行費用は行政代執行の費用として予算に計上されているものの、事務管理に要する経費との説明はされておらず、事務管理に必要な本人に対する意思確認もされていないことからすると、④の要件にも欠ける。

たとえ、事務管理の目的とされる事務が公益的な目的を有するものであって、本人がその履行を拒むことができないとしても、その意思を確認せずになされる事務の処理は、民法が定める事務管理とは無縁のものである。

また、原審は、一審被告の負担する統括的な責任は、公益的な目的に基づくものであるから、一審被告はその義務の履行を拒むことはできないとするが、その統括的責任が公益的な目的に基づくものであるということは公法上のものであり、これは地方自治体の執行機関が行政権限の発動として行うべきことを意味する。

行政事件訴訟法においては、義務付けの訴えを厳しい要件の下でのみ認めているが、行政上の義務の履行を民法上の事務管理として行うことができるのであれば、それぞれの実体法や行政事件訴訟法が定める要件や手続に従うことなく、誰もが自由にその事務を執行して、その費用を行政主体に請求することができるようになるが、そのようなことは許されない。

(5) 原審は、一審原告の一審被告らに対する有益費償還請求権を認めてい

本人の意思に反する事務管理においては、本人が現に利益を受けている限度においてのみ償還を請求することができるにすぎない。

5

本件措置は、本人である一審被告穗高組合の意思を確認することなく行われたものであり、一審被告穗高組合は、それが完了した後になされた費用の償還請求に対しては、それに応じる意思がないことを明らかにしており、これは、本件措置が一審被告穗高組合の意思に反するものであることを示している。

10

本件措置によって、本件各処分場が生活環境保全上の支障又はそのおそれを感じさせる状態から脱却した土地となつたとしても、一審被告穗高組合には何の利益もなく、現存利益は存しない。

8 一審被告高座組合の主張

本件において抜本対策措置をとるべき義務は一審原告にあり、一審被告らがこれを負うべき法的根拠はない。

15

一審原告が指摘する廃棄物処理法6条の2第1項は、「その区域内における」一般廃棄物について、その収集、運搬及び処分をとりまとめて（統括して）行うことで、「その区域内における」生活環境の保全上の支障が生じないようにする義務を定めるものであり、「その区域内」を超えてまで生活環境上の保全上の支障を生じないようにする義務を定めるものではない。

20

一審原告の主張は、廃棄物処理法6条の2第1項を根拠に、排出自治体が「その区域内」を超えてまで生活環境上の保全上の支障を生じないようにする義務を負うとするものであるが、かかる主張は立法論の域を出ない。

第3 当裁判所の判断

25

1 当裁判所は、排出自治体である一審被告らは、その区域外においてまで生活環境の保全上支障又はそのおそれを生じさせた場合における支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負わず、また、本件措置は法に定められた一審原告の権限に基づき行われた措置であり、それに要した費用は他人のため

の事務に要した費用には当たらないから、事務管理は成立しない、さらに、不当利得返還請求と損害賠償請求にも理由がないものと判断する。その理由は、以下のとおりである。

2 認定事実は、原判決「事実及び理由」欄第4の1に記載のとおりであるから、これを引用する。

3 本案前の答弁について

一審被告穗高組合は、最高裁平成14年判決を引用し、本件訴えが、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であり、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から、不適法であるとして、訴えの却下を求めている。

確かに、本件措置は行政代執行としてなされたものであり、行政権の主体として行政代執行を行ったものではあるが、本件訴えは、一審原告が、民法ないし国家賠償法に基づいて費用償還、不当利得返還ないし損害賠償を求めるものであって、行政上の義務の履行を求めるものということはできないものである。

したがって、本件は最高裁平成14年判決と事案を異にするものであり、一審被告穗高組合の主張は採用し得ない。

4 争点1のうち、排出自治体である一審被告らが、生活環境の保全上必要な措置を講ずる義務を負うか否かについて

(1) 廃棄物処理法が、市町村（排出自治体）を一般廃棄物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こと、一般廃棄物の処理を委託した場合であっても、市町村は一般廃棄物の処理についての統括的な責任を免れることがないことについては、原判決39頁12行目から40頁25行目に記載のとおりであるから、これを引用する。

(2) しかし、排出自治体が一般廃棄物の処理について統括的な責任を負うからといつても、それだけでは一般的・抽象的責任をいうものにすぎず、そのことから、何らかの具体的義務、本件でいうと、排出自治体が、その区域外に

おいて一般廃棄物の不適切な処分が行われて、生活環境の保全上支障又はそのおそれが生じた場合に、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うことが、直ちに導かれるわけではない。

(3) 廃棄物処理法 6 条の 2 第 1 項は、「市町村は、一般廃棄物処理計画に従つて、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・・・しなければならない。」と定めるところ、この規定の文言は、市町村の区域内における一般廃棄物の収集、運搬及び処分を、生活環境の保全上支障が生じないうちにしなければならないということを定めるものであり、このことから、収集、運搬及び処分が不適正であったために、市町村の区域内において生活環境の保全上支障が生じた場合には、市町村に生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のための必要な措置を講ずる義務が生じるとは解されるが、それを超えて、排出自治体が、市町村の区域外においてまで上記必要な措置を講ずる義務があることを定める規定とは解されない。

また、廃棄物処理法 6 条の 2 第 2 項において、市町村が自ら一般廃棄物の処理を行う場合の処理基準及び市町村が市町村以外の者に処理を委託する場合の委託基準を定め、これに基づき廃棄物処理法施行令 3 条 3 号ロにおいて、一般廃棄物の処分の基準として、埋立処分の場所から浸出液による公共の水域及び地下水の汚染等を防止するために必要な環境省令で定める設備の設置及びその他の環境省令で定める措置を講ずることが定められているが、市町村が自ら区域内で埋立処分をする場合であればともかく、区域外の処分場において、排出自治体に上記のような措置を講ずる義務を負わせる趣旨の規定とは解されない（そのような義務を負わせても履行する術がないことは後記のとおりである。）。

(4) 廃棄物処理法は、産業廃棄物においては、事業者は、その事業活動に伴つて生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない（法 3

条1項)とか、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない(法11条1項)として、いわゆる排出者責任を定めているが、それを具体化するものとして、一定の要件の下で排出事業者に対する措置命令の制度(法19条の6)を設け、排出事業者が具体的な義務を負う場合を明らかにしている。

5 他方、一般廃棄物においては、前記(1)で説示したとおり、排出自治体に統括的な責任を負わせているものの、前記(3)で説示したとおり、排出自治体が負う具体的な義務についての定めはない。

確かに、市町村は、その地位の特殊性からして措置命令などの対象にふさわしくない面がある点は否定することができないが、そうであっても、排出自治体が負う具体的な義務を明示することができないわけではない。

10 一審原告は、排出自治体が排出者としての自己責任かつ結果責任として義務を負うと主張するが、一般廃棄物を排出したという事実に基づいて、かかる無過失の結果責任を負わせるのであれば、なおさら、それを認める立法が必要である。

15 (5)ア 地方公共団体の権限が及ぶ地理的範囲は、原則としてその区域内に限られるのであり、区域外に権限を及ぼす場合には、特別の定めが必要と解される(地方自治法5条、244条の3など)。したがって、排出自治体が、その区域外においても必要な措置を講ずる義務があるのであれば、それに応じた権限が排出自治体に付与される必要がある。

20 しかし、廃棄物処理法において、立地自治体は、廃棄物の収集運搬処分業者等に対し、必要な報告を求めたり(法18条1項)、一般廃棄物処理施設に立ち入って検査をしたり(法19条1項)、一般廃棄物処理基準に適合しない処理が行われた場合に当該処理を行った者に対して改善命令を発したり(法19条の3)及び措置命令を発したりすること(法19条の4)ができる立場にある一方、排出自治体にかかる権限はなく、処分の実施状況を実地に確認しなければならない(廃棄物処理法

施行令4条9号口) としても、受託業者の任意の協力がない限り、一般廃棄物処理の状況を正確に確認することも困難である。

イ また、上記の統括的責任に基づいて排出自治体が自ら必要な措置を講ずるとしても、上記の統括的責任は公法上の責任で、当該責任に基づく権限の行使又は義務の履行は排出自治体の自治権の行使そのものであるところ、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され（地方自治法2条2項、一部事務組合にも同法292条において準用される。）、他の自治体の区域内において事務を処理するにはそれを認める法令の定めが必要であると解される。

廃棄物処理法は、排出自治体から委託を受けた業者が一般廃棄物を区域外の処分場へ搬入することがあるのを前提とするものである（廃棄物処理法施行令4条9号）が、事前通知や処分状況の実地確認に関する規定を除けば、排出自治体が区域外で事務を処理することを認める定めはなく、その他の法令においても、そのような定めは存在しない。

しかも、排出自治体が管理するものでない区域外の処分場において、行政代執行のような権限はなく、また、措置命令によって命じられるでもなく、排出自治体が自ら必要な措置を講ずるのは、そもそも不可能である。

ウ そうすると、措置を命ずる権限がないにもかかわらず、また、自ら履行する術がないにもかかわらず、必要な措置を講ずる義務を負わせることは、排出自治体に不可能を強いるものである。

(6)ア 以上に対し、一審原告は、6条の2第2項及び同項に基づく施行令なし施行規則の定めが、排出自治体が区域外で一般廃棄物を処分する場合の措置義務を根拠付けるものである旨主張する。

しかしながら、地方公共団体がその区域外に権限を及ぼすには特別の

定めを要するところ、法6条の2第2項がそのような規定に当たるといえないとることは、前記(2)ないし(5)において判示したとおりであって、この点の一審原告の主張は採用することができない。

イ 一審原告は、法6条3項、施行令4条9号イ及びロ並びに施行規則1条の8等が排出自治体の区域外処理の権限ないし義務の根拠となるとも主張する。

法6条3項は、「市町村は、その一般廃棄物処理計画を定めるに当たつては、当該市町村の区域内の一般廃棄物の処理に関し関係を有する他の市町村の一般廃棄物処理計画と調和を保つよう努めなければならない。」と定めているところ、その趣旨は、当事者である各市町村との間で密接に連絡をとり、互いの一般廃棄物処理計画に齟齬を来さないことを求めるものであって(甲2の1)、同項の規定が、地方公共団体の区域外における一般廃棄物処理の権限を根拠付けるものと解することはできない。

また、施行令4条9号イ及びロ並びに施行規則1条の8は、一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、委託した市町村の事前通知及び当該委託に係る処分又は再生の実施状況の確認を定めているものであるが、排出自治体の区域外における一般廃棄物の処理自体に係る権限ないし義務を定めたものということはできないから、この点に係る一審原告の主張は採用し得ない。

(7) 以上によれば、排出自治体が、その区域外において一般廃棄物の不適切な処分が行われて、生活環境の保全上支障又はそのおそれが生じた場合に、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うものとは解されず、一審原告が主張するところの本件義務、すなわち、①本件増設処分場における違法処分によって生じる支障を除去するために必要な工事及び付随事務を行う義務があることはもとより、②本件増設処分場の廃止に至るまで、排出水の水質を所定の基準以下に維持するため、水処理設備の運転及び維持管理

並びに周辺地域の水質モニタリング等の水処理に関する措置を行う義務を、一審被告らは負わないというべきである。

5 争点2（本件措置について、一審原告及び一審被告らの間で事務管理が成立するか否か（一審被告らに共通する部分））

前提事実(2)及び(3)記載のとおり、本件措置は、福井県及び一審原告により、本件各措置命令に係る廃棄物処理法19条の8及び19条の7所定の措置として実施されたものであるから、これが一審原告の義務に属するかどうかは置くとしても、一審原告の事務として行われたものであると認められる。

他方、前記4で説示したとおり、一審被告らはかかる措置を講ずる義務を負わないから、一審原告は、「他人のために事務の管理」を行ったものではない。よって、その余の点について判断するまでもなく、本件措置について、一審原告及び一審被告らの間で事務管理は成立しない。

6 争点4（不当利得の成否）

本件において、不当利得に基づく請求は、事務管理に基づく有益費償還請求権と同一の事実関係及び法的根拠に基づいて、一審原告が主張するところの本件義務を一審被告らが負うことを前提にして、同有益費償還請求権と同額の費用の支払を求めるものであるところ、一審被告らが本件義務を負はないのは前記4で説示したとおりである。

よって、一審原告の不当利得に基づく請求には理由がない。

7 争点5（国家賠償請求の当否、不法行為の成否）について

(1) 一審原告は、██████████が行った一般廃棄物の不適正処分について、排出自治体は、これを委託した場合においても、搬入処分の主体として最終処理責任を負うことから、その搬入処分は排出自治体自体の行為であるとして、一審被告らが、民法709条に基づく不法行為責任を負うと主張するが、██████████は、一審被告らとは別個の法主体であり、不法行為法上、██████████の行為を一審被告らの行為と同一視することができる根拠はな

く、一審原告の主張には理由がない。

- (2) 一審原告は、一審被告らによる一般廃棄物の処理は国家賠償法1条1項所定の「公権力の行使」に当たり、[] の行為は公務員による公権力の行使としてされた職務行為であるとして、一審被告らが、国家賠償法1条1項に基づく責任を負うと主張するが、[] は公務員ではなく、これを公務員とみなす規定もないことからすれば、一審原告の主張には理由がない。
- (3) 一審原告は、[] は、排出自治体の職務をその指示に従って被用者として行ったとして、一審被告らが民法715条1項に基づく責任を負うと主張するが、[] は、一審被告らとの契約に基づいて事務を処理するもので、一審被告らの被用者ではないことからすれば、一審原告の主張には理由がない。

8 結論

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、一審原告の請求はいずれも理由がなく棄却すべきであり、これと異なる原判決は相当でないから、一審被告南那須組合、一審被告東金市組合及び一審被告穗高組合の各控訴並びに一審被告高座組合の附帯控訴に基づき、上記一審被告らの各敗訴部分を取り消し、上記一審被告らに対する請求をいずれも棄却し、一審原告の控訴をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。なお、一審被告下諏訪町からは不服申立てがないので、原判決を一審原告に不利益に変更することはしない。

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

25 裁判長裁判官

吉田尚三



裁判官

加藤 靖



裁判官

平野 刚史



(別紙)

当事者目録

福井県敦賀市中央町2丁目1番1号

控訴人兼被控訴人(附帯被控訴人)

敦賀市

(以下「一審原告」という。)

同 代 表 者 市 長

渕 上 隆 信

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

山 岸 趙 夫

同

諸 岩 龍 弥

同

熊 田 朗

同

熊 田 圭 朗

栃木県那須烏山市大桶872番地

被 控 訟 人 兼 控 訟 人

南那須地区広域行政事務組合

(以下「一審被告南那須組合」という。)

同 代 表 者 組 合 長

川 俣 純 子

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

阿 部 鋼 志

同 訴 訟 復 代 理 人 弁 護 士

松 田 達 志

同

中 島 真 希 子

同 指 定 代 理 人

小 口 正 一 人

同

石 田 直 幸

同

両 方 博

千葉県東金市三ヶ尻340番地

被 控 訟 人 兼 控 訟 人

東金市外三市町清掃組合

(以下「一審被告東金市組合」という。)

同 代 表 者 管 理 者

鹿 間 陸 郎

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

吉 村 類

同 指 定 代 理 人

松 崎 年 美

5

10

15

20

25

同

堤 俊夫

神奈川県海老名市本郷1番地の1

被控訴人（附帯控訴人）

高座清掃施設組合

(以下「一審被告高座組合」という。)

5 同 代 表 者 組 合 長

内 野 優

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

橋 田 健 次 郎

同

松 崎 勝

同

石 川 重 弘

長野県安曇野市穂高北穂高1589番地2

10 被 控 訟 人 兼 控 訟 人

穂高広域施設組合

(以下「一審被告穂高組合」という。)

同 代 表 者 管 理 者

太 田 寛

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

橋 本 勇

長野県諏訪郡下諏訪町4613番地8

15 被 控 訟 人

下 諏 訪 町

(以下「一審被告下諏訪町」という。)

同 代 表 者 町 長

宮 扱 徹

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

早 出 由 男

以 上

(別紙) 請求額と原審認容額

	請求額	原審認容額
一審被告南那須組合	¥235,616,000	¥42,982,101
一審被告東金市組合	¥78,948,000	¥20,419,591
一審被告高座組合	¥180,352,000	¥37,131,855
一審被告穗高組合	¥129,003,000	¥17,800,714
一審被告下諏訪町	¥7,949,000	¥1,402,559

これは正本である。

令和4年12月7日

名古屋高等裁判所金沢支部第1部

裁判所書記官 塚林卓也