

市町村の区域外における一般廃棄物処理義務に基づく事務管理の成立を認めた事例

【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 7 年 7 月 14 日

【事件番号】 令和 5 年（受）第 606 号

【事件名】 事務管理費用償還等請求事件

【裁判結果】 原判決破棄・差戻し

【参考法令】 廃棄物の処理及び清掃に関する法律 1 条・4 条・6 条・6 条の 2・19 条の 4（平成 18 年法律第 5 号による改正前のもの）、同 19 条の 7、民法 697 条

【掲載誌】 裁時 1867 号 7 頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574442

上智大学教授 宮澤俊昭

事実の概要

市町村又は一部事務組合である Y は、その区域内で生じた一般廃棄物について、廃棄物処理業者である A に委託して、X の区域内に存する廃棄物最終処分場（以下「本件最終処分場」という。）において処分していた。

本件最終処分場から流出する地下水には複数の有害物質が基準値を超えて含まれ、周辺河川の下流域の農作物や井戸水等に影響を生ずるおそれがあった。そこで、X の市長は、平成 18 年 5 月、生活環境の保全上支障が生じ又は生ずるおそれがあり、その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置（以下「支障の除去等の措置」という。）を講ずべきであるとして、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）19 条の 4 第 1 項（平成 18 年法律第 5 号による改正前のもの）に基づき、A に対し、本件最終処分場から外部への漏水防止対策、埋立地からの浸出液の浄化対策等を講ずべきことを命じた。X は、同年 7 月以降、X の市長による上記命令に係る廃掃法 19 条の 7 第 1 項に基づく措置として、福井県と共に諸施設の設置工事等を実施した。

X は、Y に対し、事務管理に基づく費用償還請求として、上記工事等の費用の一部に相当する金員の支払を求めた。原判決¹⁾ は、X の請求を棄却。X 上告。

判決の要旨

1 廃掃法 1 条（目的）、同 4 条 1 項（国及び地方公共団体の責務）、同 6 条 1 項・2 項（一般廃棄物処理計画）、同 6 条の 2 第 1 項・2 項（市町村の処理等）の規定は、「市町村の区域内で生ずる一般廃棄物について、排出者である個々の住民にその処理の責任を負わせたのでは継続的かつ安定的な処理が行われることが期待できないことから、一般廃棄物の適正な処理により生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るため、個々の排出者に代わって、住民の福祉の増進を図る役割を広く担う市町村に、その区域内の一般廃棄物を適正に処理する責任を負わせたものと解される。」

「これらの規定は、市町村が市町村以外の者に委託して当該市町村の区域外で行った一般廃棄物の処分が一般廃棄物処理基準に適合せず、これに起因し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場合も当然に想定していると考えられるところ、この場合においても、上記の委託をした市町村が一般廃棄物の処理について個々の排出者に代わってその処理の主体として負っている責任を全うするためには、上記委託をした市町村が自らその支障の除去等の措置を講ずる必要がある。」

「上記の場合には、立地市町村（上記処分の場所がその区域内に含まれる市町村をいう。以下同じ。）において、当該立地市町村の住民の健康や生活環境への影響を防ぐといった観点から、その支障の除去等の措置を講ずることが求められることがあるが、そのようなときであっても、上記委託をした市町村は、個々の排出者に代わって一般

廃棄物の適正な処理に関する責任を負うものであって、その区域内において処分を行うことに伴う様々な事実上の負担を免れるという利益を得ているのであるから、本来的にその支障の除去等の措置を講ずべき地位にあるというべきであり、そのように解することが一般廃棄物の円滑な処理に資するものであり、関係市町村間の衡平にもかなうと考えられる。そうすると、上記委託をした市町村は、その支障の除去等の措置を講ずる法的義務を負う」。

このように、市町村がその区域内の一般廃棄物を当該市町村の区域外において処分する場合にもその適正を確保する責任を負うことは、一般廃棄物の処分を市町村以外の者に委託した市町村が、立地市町村に対して報告義務（廃掃法施行令4条9号イ）・実地確認義務（同号ロ、廃掃法施行規則1条の8）を負うことからも裏付けられる。

2 「以上によれば、市町村から一般廃棄物の処分の委託を受けた者が、当該市町村の区域外において一般廃棄物処理基準に適合しない処分を行い、これに起因し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場合に、立地市町村がその支障の除去等の措置を講じたときは、当該立地市町村が上記委託をした市町村の事務の管理をしたものとして、事務管理が成立し得ると解するのが相当である。立地市町村が法（廃掃法—筆者注）19条の7第1項に基づきその支障の除去等の措置を講じた場合には、その措置は当該立地市町村の事務としての性質を有するところ、この場合であっても、上記委託をした市町村が本来的にその支障の除去等の措置を講ずべき地位にあるものとしてこれを講ずる法的義務を負うことには変わりなく、事務管理の成立が否定されるものではない。そして、以上のことは、上記委託をした者が一般廃棄物の処理に関する事務を共同処理するために市町村によって設置された一部事務組合であっても異なるものではない。」

判例の解説

一 区域外での一般廃棄物処理と排出市町村の責任

原判決は、廃掃法の個別規定の解釈に基づいて、本件最終処分場について支障の除去等の措置

を取る義務を排出市町村²⁾に認めなかった。従来、廃掃法上の市町村の一般廃棄物処理責任は公衆衛生維持の観点から根拠づけられてきたこと³⁾、および、地方公共団体はその区域外で公務を執行できないのが原則とされること⁴⁾、も考慮すれば、原判決の解釈にも一定の説得力が認められる。

しかし、本判決は、原判決と異なり、排出市町村が区域外における支障の除去等の措置を講ずる法的義務を負うことを見た。その根拠として、まず、廃掃法1条、同4条1項、同6条1項・2項、同6条の2第1項・第2項の規定について、区域内の一般廃棄物を適正に処理する責任を「個々の排出者に代わって」市町村に負わせるものとする解釈が示されている。

廃掃法は、一般廃棄物の排出者の処理責任を明文では規定していないのに対し、事業系一般廃棄物および産業廃棄物については排出事業者が自らの責任で適正に処理する義務を負うものとする（廃掃法3条1項、同11条1項）。本判決は、これらの規定の反対解釈によって一般廃棄物の排出者責任はそもそも存在しないとする解釈をとらず、むしろ、一般廃棄物排出者も本来的には排出者責任を負うべきであることを前提として、市町村は、区域内の公衆衛生維持という公益に基づく（固有の）処理責任だけでなく、その区域内の一般廃棄物排出者をいわば代位する形での処理責任も負うとする解釈を示したものと理解しうる。

さらに本判決は、この解釈を補強するために、一般廃棄物の円滑な処理、および関係市町村間の衡平といった原理的根拠に加え、具体的に、区域外に一般廃棄物の処分の場所のある場合に排出市町村が立地市町村に対して報告義務（廃掃法施行令4条9号イ）・実地確認義務（同号ロ、廃掃法施行規則1条の8）を負っていることも示し、区域外における排出市町村の責任を認めることが廃掃法の体系的整合性を逸脱しないことも示している。

以上のような本判決の解釈は、廃掃法における体系的整合性を基礎とした客観説的解釈（統一体としての廃掃法の目的（意図）に基づいた解釈）⁵⁾を行うことを通じて、区域外における支障の除去等の措置を講ずる法的義務を排出市町村に負わせたものと解されよう。

二 行政主体間での事務管理の成立の可否

1 本判決の意義と問題の所在

本判決は、行政主体間において民法上の事務管理制度の適用を認めた初めての最高裁判決である。

行政法学においては、行政上の事務管理制度について、個別法の規定がなくとも行政主体が（特に侵害的効果を持つ行為により）個人の自由・身体・財産に影響を与えることを事務管理制度に基づいて正当化しうるのか、という問題が主として論じられている⁶⁾。他方、地方公共団体間で事務管理制度に基づく費用調整が行われうるか、という問題も論じられている⁷⁾。前者の問題は、個人の領域に対する「侵害留保原則⁸⁾」が問題となるのに對し、後者の問題は、法律により定められた行政主体間の権限配分との関係が問題になる。そのため、両者は分けて論じるのが適切である⁹⁾。

また、行政上の事務管理制度については、既着手あるいは完了済の行為に起因する費用の事後的調整としての「費用調整法としての事務管理」と、現在あるいは将来に行う活動の根拠としての「権限根拠法としての事務管理」を區別する必要性も指摘されている¹⁰⁾。この両者も、分けて論じるのが適切である。

以上のような分類に照らしたとき、本件事案は、地方公共団体である行政主体間において、廃掃法上の措置に伴う費用の事後的調整が問題となっていると分析される。そこで、行政上の事務管理制度に関する本判決の射程を仮に広く解するとしても、行政主体間における費用の事後的調整の問題に限って及ぶというべきである。以下では、この問題に限定し、行政上の事務管理制度について本判決の検討を行う。

2 行政主体間における事務管理制度の適用可能性

地方自治法においては、普通地方公共団体の事務について、協議により規約を定めることを通じて、他の地方公共団体に委託をすること（事務の委託：地方自治法 252 条の 14 第 1 項）、あるいはその事務の一部の代替執行を委ねること（事務の代替執行：地方自治法 252 条の 16 の 2）が認められている¹¹⁾。

民法における事務管理制度は、委任において委任者と受任者の間に生じる法律関係と類似する法律関係を法律の規定によって本人と管理者の間に

発生させるため、「契約なき委任」「法定委任」と呼ばれることがある¹²⁾。この理解によれば、本件事案において民法上の事務管理制度を適用することには次の意義が認められる。すなわち、事務の委託等の制度が地方自治法で整えられていることを前提として、地方公共団体間で協議による規約が定められていない場合にも、事務管理制度を基礎として地方公共団体間に事務の委託等と類似の効果を発生させる、という意義である。このように、本件事案においては、（個人間と同様に）対等と解しうる行政主体同士の関係が問題となるという意味における民法との同質性だけでなく、法定委任としての事務管理制度の前提理解に基づいた民法との同質性も認めうる。これらの同質性が、行政主体間に民法上の事務管理制度を適用することの理論的基礎となっているといえよう。

ただし、行政主体間の関係において民法上の事務管理制度が適用されるとしても、民法理論だけでなく、行政法理論に基づいた解釈も両立する形で行わなければならない。行政上の事務管理制度を肯定する見解においても、比例原則等の行政法の一般原理の適用が前提とされている¹³⁾。

また、民法学における通説によれば、事務管理制度の成立要件として、本人の意思に反することが明白でないことが求められるところ¹⁴⁾、法律で定められた公法的義務を負う地方公共団体について、私的自治の原則を基礎とする「本人の意思」を論じうるのか、論じうとした場合にはどのように論じるべきかという問題を別途検討する必要がある。

さらに、例えば、排出市町村が、自らの一般廃棄物の処理管理責任（廃掃法 6 条の 2）に係る事務の一切を他の市町村に委託することは、廃掃法の目的（意図）を潜脱する行為とも解しうる。そこで、事務の委託等について、私的自治の原則に基づく私法上の委任契約とは異なる行政法独自の（行政契約としての）理論的基礎が存在すると考えられる。この解釈が妥当であるならば、行政主体間における民法上の事務管理制度の適用については行政契約に関する行政法理論に基づいた解釈も合わせて行う必要が認められる。

以上に鑑みれば、本判決は行政主体間への事務管理制度の適用について本件事案を前提とした事例判断を示したものであり、行政主体間における費用の事後的調整の問題についての事務管理制度

の適用の要件については今後の議論に委ねられていると考えるべきである。

三 本人の義務と事務処理者の義務が併存する場合の「他人の事務」要件

本判決は、立地市町村が自らの事務として支障の除去等の措置を講じた場合であっても、処理を委託した排出市町村が本来的にその支障の除去等の措置を講ずる法的義務を負うことになると判断した。

民法 697 条に基づく事務管理の要件として他人の事務性が求められているところ、民法学においては、他人の事務と自分の事務が併存している場合にも、この要件の充足が認められるとする有力説が示されていた¹⁵⁾。本判決の判断は、この見解と一致する。

さらにこの見解は、事務管理において自分の事務と他人の事務が並立する場合、両事務の関係につき順位的所属と共同的所属の二つの類型に分類する¹⁶⁾。

前述一で検討した通り、本判決は、排出市町村は「個々の排出者に代わって」一般廃棄物の処理責任を負うものとした。廃掃法において、公衆衛生維持の観点からの立地市町村の処理責任と、排出市町村の（排出者に代わる）処理責任との間に順位づけがなされていると解する明らかな根拠を見出すことは難しい。さらに、本判決が、排出自治体の廃掃法上の処理責任の根拠として、立地市町村との「衡平」を示していることにも鑑みれば、立地市町村と排出市町村の責任は、共同的に所属するものとして、その負担割合を検討することが妥当であろう。

そして、その負担割合は、本判決が示した廃掃法上の規定の解釈に加えて、廃掃法 18 条 1 項、同 19 条 1 項、同 19 条の 3、同 19 条の 4 が規定する立地市町村の責任・権限や、廃掃法 19 条の 4 第 1 項かつて書において排出市町村が措置命令の対象とされないことが明示されていること¹⁷⁾、なども踏まえ、（統一としての）廃掃法の目的（意図）を探究し、事案に則した総合的な判断のもとで明らかにすることが求められよう¹⁸⁾。

●—注

- 1) 名古屋高金沢支判令 4・12・7 判時 2600 号 50 頁。
- 2) 以下、本稿では、一般廃棄物の処分の場所が当該処分

を委託した市町村以外の市町村の区域内にあるときの当該処分を委託した市町村を「排出市町村」という。

- 3) 大塚直『環境法〔第 4 版〕』（有斐閣、2020 年）423 頁、北村喜宣『環境法〔第 6 版〕』（弘文堂、2023 年）465 頁等参照。
- 4) 宇賀克也『地方自治法概説〔第 11 版〕』（有斐閣、2025 年）21 頁等参照。
- 5) 法解釈における主觀説・客觀説の概要については、川濱昇「経済法解釈の特徴について——競争法におけるルールとスタンダード」山本敬三=中川丈久編著『法解釈の方法論——その諸相と展望』（有斐閣、2021 年）130 頁以下参照。
- 6) 北村喜宣「行政による事務管理（1）～（3・完）」自研 91 卷 3 号（2015 年）33 頁、同 4 号（同）28 頁、同 5 号（同）51 頁、塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2020 年）36 頁、47 頁注 3 等参照。
- 7) 鈴木庸夫「大規模震災と住民生活」公法 76 号（2014 年）80～82 頁等参照。
- 8) 塩野・前掲注 6) 80 頁以下等参照。
- 9) 垣見隆徳「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」自治総研 496 号（2020 年）11～12 頁参照。
- 10) 北村・前掲注 6) 「(1)」34 頁参照。
- 11) 制度の概要につき、宇賀・前掲注 4) 127 頁以下等参照。
- 12) 以下の記述につき、大塚直=前田陽一=佐久間毅『民法 6 事務管理・不当利得・不法行為』（有斐閣、2023 年）4～5 頁〔佐久間執筆〕参照。
- 13) 塩野・前掲注 6) 47～48 頁注 5 参照。
- 14) 四宮和夫『事務管理・不当利得・不法行為 上巻』（青林書院新社、1981 年）23 頁、西内康人「判批」YOLJ-L2507007 (2025 年 7 月 16 日公開) ¶017 参照。
- 15) 四宮・前掲注 14) 13 頁、窪田充見編『新注釈民法(15) 債権(8)〔第 2 版〕』（有斐閣、2024 年）22 頁〔平田健治執筆〕、西内・前掲注 14) ¶021 参照。
- 16) 順位的所属とは、同じような給付義務を負う者が数人いるが、それらの者の義務の間に順位がある場合、共同的所属とは、数人のものが同順位で義務を負うが負担部分が割合的に分かれているという場合に、そのうちの一人の義務者がそれを処理したときとされる（四宮・前掲注 14) 14 頁注 2、窪田編・前掲注 15) 22～23 頁〔平田執筆〕)。
- 17) 廃掃法 19 条の 4 第 1 項かつて書の趣旨について、垣見・前掲注 9) 15～16 頁も参照。
- 18) なお、廃掃法上の規定の解釈に基づく負担割合が定まったのち、さらに、管理者の通知義務（民法 699 条）等の民法法理に基づいた規範的評価による調整を行う余地もありうる。ただし、その際にも行政法理論との調整が求められる。例えば、本人の意思に反する事務管理につき費用償還請求を現存利益に限定する民法 702 条 3 項の適用については、前述二 2 でも触れた通り、地方公共団体の「本人の意思」を明らかにする必要があろう。