

## 市町村による「一般廃棄物処理計画」の意義と 一般廃棄物処理業の許可

明 治 大 学  
教 授 新 美 育 文

### 1 一般廃棄物処理における市町村の責任と都道府県の役割

#### 1-1 廃棄物処理法における一般廃棄物処理の仕組み

市町村は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃棄物処理法」という）により、その区域内の一般廃棄物の処理に関する計画（以下、「一般廃棄物処理計画」という）を策定し（第6条第1項）、それに基づいて一般廃棄物を処理しなければならない（第6条の2第1項）。

なお、一般廃棄物処理計画が①長期的視点に立つ一般廃棄物処理基本計画、及び②年度ごとの一般廃棄物処理実施計画で構成され、また①及び②それぞれにおいて、ごみに関する部分（ごみ処理基本計画及びごみ処理実施計画）と生活排水に関する部分（生活排水処理基本計画及び生活排水処理実施計画）とから構成されていることは周知の通りである。

ちなみに、平成20年に環境省は、一般廃棄物の処理責任を負う市町村がその区域内のごみを管理し、適正な処理を確保するために策定するごみ処理基本計画に盛り込まれるべき重要な事項を示す策定指針（以下、基本計画策定指針」という）を改訂した（なお、平成25年6月に再度改訂）。そして、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条第1項の規定に基づくごみ処理基本計画の策定に当たっての指針について」（平成20年6月19日付、環廃対発第080619001号）を都道府県廃棄物処理担当部（局）長に対して発して、都道府県に対して、市町村が一般廃棄物処理計画を策定し、これに基づいて事業が実施できるように、一般廃棄物処理計画の策定・適用における重要事項及びごみ処理基本計画策定指針の市町村への周知徹底を要請している。

#### 1-2 市町村の一般廃棄物処理の責任

廃棄物処理法は、一般廃棄物の処理を市町村の固有の事務と位置づけ、その処理を市町村が自ら行う（第6条の2第1項）か、又は、他者（受託者）に委託し若しくは許可を与えて行うことができる（同条第2項、第7条第1項）とする。そして、市町村以外の者に対する市町村長の許可又はその更新については、当該市町村による一般廃棄物の処理が困難であることが要件とされる（同法第7条第5項1号、第10項1号）。

市町村が委託をするに当たっては、施行令第4条の定める委託基準に基づいて委託しなければならないが、受託者が受託業務を施行令第3条の定める一般廃棄物処理基準に従って適切に遂行することを確保しなければならないとされる。このように、市町村には一般廃棄物処理について統括的な責任が課されている。そして、受託者の処理が不適切であった場合には、この統括的処理責任のもと、市町村自らがその不適切処理による生活環境上の支障の除去や発生防止のための措置を講じなければならない。

### 1-3 都道府県の役割

ところで、一般廃棄物の処理が市町村の固有の事務であるにもかかわらず、前述の環境省の通知は、都道府県を名宛て人として発せられている。これは、一般廃棄物の処理について都道府県も重要な役割を担っていることを理由とする。

すなわち、廃棄物処理法は、「都道府県は、市町村に対し、前項の責務（市町村の一般廃棄物処理に関する責務―筆者注）が十分に果たされるように必要な技術的援助を与えることに努め」なければならない（第4条第2項）としており、都道府県の責務を明定する。一般廃棄物の処理に係る技術は、複雑かつ高度化しており、市町村だけでは十分に対応しきれないこともまれではなく、こうした現実に鑑み、都道府県に市町村に対する技術的援助の責務が課されるのである。一般廃棄物の処理が市町村の区域を越えて、広域化する現状をも併せ考えるならば、都道府県の市町村に対する援助の責務は極めて重要である。

## 2 市町村以外の者による一般廃棄物処理に関する市町村の権限

### 2-1 一般廃棄物処理の委託の目的

市町村がその固有の事務である一般廃棄物の処理を他者に委託する際には、市町村自らが行うのと同等の一般廃棄物処理を行うことのできる受託者に委託することが求められる。施行令第4条の定める委託基準はこれを具体化するものというべきである（ちなみに、委託基準の一つに、「受託者が受託業務を遂行するに足る施設、人員及び財政的基礎を有し、かつ、受託しようとする業務の実施に関し相当の経験を有する者であること」が定められている（施行令第4条第1項）。この基準は、公共サービスを行う主体としてふさわしい者に委託するようという観点から定められたものである）。

### 2-2 一般廃棄物処理を業とする者への許可

同時に市町村はその固有の事務である一般廃棄物の処理を、当該市町村による処理が困難な場合に限り、一般廃棄物の処理を業として行おうとする者で要

件を満たす者に対し許可を与えて行わせることができる。

廃棄物処理法は、一般廃棄物処理計画には、①一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み（第6条第2項1号）、②一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（同項4号）が定められるものとしている。さらに、同法においては、一般廃棄物処理業の許可又はその更新についても、その申請内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること（第7条第5項2号、第10項2号）が要件として定められる。加えて、施設及び申請者の能力がその事業を的確かつ継続して行うに足りるものとして環境省令で定める経理的基礎その他の基準に適合する者であること（第7条第5項3号、第10項3号）も要件とされる。

以上述べてきたことから、委託制度及び一般廃棄物処理業の許可制度が用意されるのは、市町村の固有の事務である一般廃棄物の処理の継続的かつ安定的な実施やその市町村における生活環境の保全に支障が生じないようにするため、一般廃棄物処理計画に適合する適正な処理を行いうると判断した業者にその廃棄物処理業務を担わせることを目的とするということが指摘できよう。

### 2-3 競合する事業者への追加的許可の可否

ところで、市町村は、既に許可を受けた一般廃棄物処理業者が存在する場合に、それと競合する一般廃棄物処理業者に対して更に許可を与えることができるのであろうか。

許可をするかどうかは市町村長の裁量によることはいうまでもなく、これによれば、既存の許可業者に加えて、競合業者に許可を与えるかどうか、市町村長の裁量で可能であるということができそうである。また、一般廃棄物処理業も自由競争に委ねられるべきであり、自由競争によって、効率性の高い一般廃棄物処理が可能になるのであるから、競合事業者に許可を与えて、既存の許可業者との競争を促すべきであるともいえそうである。

しかしながら、市町村の策定した一般廃棄物処理計画に基づいて行われるべき一般廃棄物処理について、市町村が自ら行うのが困難な場合に、それに代わって行うのが許可業者である。市町村長の許可が裁量によるとしても、一般廃棄物処理計画という枠の範囲に限られるといわざるをえない。また、一般廃棄物処理業は、廃棄物処理法においては、一般廃棄物処理計画に基づいた適正な一般廃棄物処理を実現するための事業と位置づけられており、当然に自由競争に委ねられるべきとはいえない。

既存の許可業者がその後に競合する業者に与えられた許可更新の取消を求め

るにつき原告適格を有するかどうか争われた事案において、最高裁第三小法廷平成26年1月28日判決（民集68巻1号49頁）がこれらの点についての明解な回答を示している。

原審である名古屋高裁金沢支部は、「（廃棄物処理）法7条は、同条1項及び6項によって許可を受けた一般廃棄物収集運搬業者又は一般廃棄物処分業者の経済的地位の安定ないし利潤の確保を、当該事業者の個別的利益としても保護する趣旨を含むものではないと解するのが相当であり」、既存の一般廃棄物収集運搬業者は、他の者になされた一般廃棄物収集運搬業許可更新処分の取消しを求める法律上の利益を有さず、同処分の取消訴訟において原告適格を有しない、との判決を下した。

これに対して、前掲最高裁は、原審判決を破棄し、原審に差し戻した。その理由は、以下の通りである。

①「市町村長が一般廃棄物処理業の許可を与え得るのは、当該市町村による一般廃棄物の処理が困難である場合に限られており、これは、一般廃棄物の処理が本来的には市町村がその責任において自ら実施すべき事業であるため、その処理能力の限界等のために市町村以外の者に行わせる必要がある場合に初めてその事業の許可を与え得るとされたものであると解されること、上記のとおり一定の区域内の一般廃棄物の発生量に応じた需給状況の下における適正な処理が求められること等からすれば、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ものといえる。」

②「一般廃棄物処理業の許可又はその更新の許否の判断に当たっては、上記のように、その申請者の能力の適否を含め、一定の区域における一般廃棄物の処理がその発生量に応じた需給状況の下において当該区域の全体にわたって適正に行われることが確保されるか否かを審査することが求められるのであって、このような事柄の性質上、市町村長に一定の裁量を与えられていると解される場所、廃棄物処理法は、上記のような事態（許可業者の濫立により需給の均衡が損なわれ、その経営が悪化して事業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―筆者注）を避けるため、前記のような需給状況の調整に係る規制の仕組みを設けているのであるから、一般廃棄物処理計画との適合性等に係る許可要件に関する市町村長の判断に当たっては、その申請に係る区域における一般廃棄物処理業の適正な運営が継続的かつ安定的に確保されるように、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を適切に考慮することが求められる。」

③「一般廃棄物処理業に関する需給状況の調整に係る規制の仕組み及び内容、その規制に係る廃棄物処理法の趣旨及び目的、一般廃棄物処理の事業の性質、その事業に係る許可の性質及び内容等を総合考慮すると、廃棄物処理法は、市町村長から一定の区域につき一般廃棄物処理業の許可又はその更新を受けて市町村に代わってこれを行う許可業者について、当該区域における需給の均衡が損なわれ、その事業の適正な運営が害されることにより前記のような事態が発生することを防止するため、上記の規制を設けているものというべきであり、同法は、他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対して市町村長が上記のように既存の許可業者の事業への影響を考慮してその許否を判断することを通じて、当該区域の衛生や環境を保持する上でその基礎となるものとして、その事業に係る営業上の利益を個々の既存の許可業者の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当であり」、既存の許可業者は競合する業者に対する許可更新の取消を求める訴訟についての原告適格を有する。

以上述べてきたように、前掲最高裁判決は、一般廃棄物処理計画に基づく適正な処理が継続的かつ安定的になされうるようにすることが許可制度の根底にある目的であることを確認した上で、許可の判断をするに当たっては、一般廃棄物処理計画に基づく適正な廃棄物処理業務の履行の障害となる事態をもたらす許可事業者の乱立等を防止するため、一般廃棄物処理業の需給調整を図ることを許可権限者である市町村長に求めているのである。

### 3 一般廃棄物処理計画の意義の再確認

廃棄物処理法が、一般廃棄物の処理について、一般廃棄物処理計画を核に、それに基づく処理事業を適正かつ安定的に推進することで、その目的を達成しようとしていることは改めて述べるまでもない。そして、これが、一般廃棄物処理計画の策定及び運用を固有の事務とする市町村には大きな期待が寄せられていると同時に、反面、市町村に重要な責務が負わされていることを意味するものであることも繰り返すまでもなからう。前掲最高裁判決を受けて、平成26年10月8日に、環境省が「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について（通知）」（環廃発第1410081号）を都道府県知事及び政令市市長に対して発したのは、都道府県及び政令市にそのことを再確認することを求めるものであり、関係の市町村に周知徹底を要請するものである。

市町村が、関係の都道府県の技術的援助等を受けながら、その固有の事務である一般廃棄物処理業務を確実に進めることを期待したい。