

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づく自治体の責任

(Responsibilities of local governments under the Waste Disposal and Public Cleansing Act)

原田 隆之介

第1 テーマを取り上げた理由

1 近年、リチウムイオン電池を使用した製品が広く普及し、それらが正しく分別されないまま一般廃棄物として排出されてしまうことが原因で、ごみ収集車やごみ処理場において火災が発生するという事案が後を絶たない。

2 これらの火災が生じた場合においては、例えば、ごみの収集・運搬やごみ処理場の管理運営が委託されている場合には当該受託者が損害を被ることが考えられ、また、火災が延焼した場合には近隣住民が損害を被ることも考えられる。一般廃棄物の適正な処理は、市町村の責務とされていることから（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）第4条1項）、これらの損害を被った者たちは、市町村に対し、損害賠償を求めることが考えられるが、その場合、いかなる根拠に基づき、損害賠償を求めることができるのかが問題となる。

3 この点に関し、令和7年7月14日、最高裁が一般廃棄物処理に関する市町村の責任に関する判決を出した。この裁判の第一審は福井地判令和3年3月29日（以下「第一審」という。）、控訴審は名古屋高判令和4年12月7日（以下「控訴審」という。）、上告審は最判令和7年7月14日（以下「上告審」といい、第一審及び控訴審と併せて「本件訴訟」という。）である。

4 以下、本件訴訟における各裁判所の判断を検討して、廃掃法に基づき自治体が負う責任を明らかにし、上記のようなリチウムイオン電池問題においてどのような主張をすることになるのかについて、検討する。

第2 事案の概要及び裁判所の判断

1 事案の概要

敦賀市の民間処分場において、他県を含む複数自治体（以下「排出自治体」という。）から委託を受けた業者が過剰埋立てを行い、浸出水漏出等の問題が発生したが、当該業者が破産したため、立地自治体である敦賀市が福井県と共に代執行等により対策工事を実施した上で、敦賀市が排出自治体に対し、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請求したというものである。本件訴訟では、排出自治体が、廃掃法に基づき、生活環境の保全上必要な措置を講ずる義務（以下「本件義務」）を負うか否かが争点の1つとなった。

2 裁判所の判断

（1）第一審の判断の要旨（本件義務を肯定）

ア 廃掃法1条（目的）、4条1項（市町村の責務）、6条1項（一般廃棄物処理計画）、6条の2第1項（市町村の処理等）等の規定に鑑みれば、廃掃法は、一般廃棄物の処理責任の主体を市町村と定めて、一般廃棄物の処理について統括的な責任を負わせていると理解できる。

イ また、市町村は、一般廃棄物の処理を他人に委託して行うこともできるが、その場合であっても、政令で定める基準に従う必要があり（法6条の2第2項、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（以下「施行令」という。）4条）、同基準においては、受託者は原則として自ら受託業務を実施する者であること（施行令4条3号）、市町村は一般廃棄物の処理に関する基本的な計画の作成を委託しないこと（同条4号）、市町村において一般

廃棄物の処分の場所及び方法を指定すること（同条7号）、一般廃棄物の処分の場所が、当該委託処分をした市町村以外の区域の市町村にあるときは、その区域に含まれる市町村に対し、あらかじめ、当該委託処分の場所の所在地（埋立処分を委託する場合にあつては、埋立地の所在地、面積及び残余の埋立容量）を通知すること（同条9号のイ）、一年以上にわたり継続して委託するときは、当該委託に係る処分の実施状況を一年に一回以上実地に確認すること（同条9号のロ、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（以下「規則」という。）1条の8）が定められている。

ウ これらの規定に照らすと、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いうべきであり、市町村が、一般廃棄物処理計画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べき責務を負うとする法6条の2第1項（「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し、これを運搬し、及び処分・・・しなければならない。」）の趣旨からすると、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解するのが相当である。

（2）控訴審の判断の要旨（本件義務を否定）

ア 廃掃法が、市町村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はない。

イ 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っても、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。

ウ 廃掃法6条の2第1項は、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。

エ また、廃掃法は、産業廃棄物については排出者責任を定め（法3条1項、法11条1項）、こ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。しかし、一般廃棄物については、排出自治体が負う具体的な義務についての定めはない。

オ 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）から、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。しかし、廃掃法は立地自治体には廃棄物の収集運搬処分業者に対し、様々な監督権限を行使することを認めているのに対し、排出自治体に対してはこれらの権限を定めていないから、処分の実施状況を確認しなければならない（施行令4条9号ロ）としても、受託業者の協力が無ければ困難である。また、排出自治体が、廃掃法に基づく統括的責任に基づいて自ら必要な措置を講ずるとしても、この責任はあくまでも公法上の責任にすぎないから、その他法令の定めなく、他の自治体の区域内において事務を処理することはできないというべきであり、廃掃法にこれらの定めはないというべきである。また、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。すなわち、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。

カ 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ない。

(3) 上告審の判断の要旨(本件義務を肯定)

ア 法は、廃棄物の適正な処理をし生活環境を清潔にすることなどにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする(1条)。そして、法は、市町村は、その区域内における一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努め、その区域内で生ずる一般廃棄物について、発生量及び処理量の見込み、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を定めた一般廃棄物

処理計画を策定し、これに従って、自ら又は市町村以外の者に委託するなどして、生活環境の保全上支障が生じないうちに処理しなければならないものとし、その処理は政令で定める一般廃棄物処理基準に従って行うべきものとする(4条1項、6条1項、2項、6条の2第1項、2項)。

イ これらの規定は、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。

ウ そして、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というべきである。

エ 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もあるが、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というべきである。

オ 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は、上記処分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、受託者の氏名又は名称等に加え、埋立処分を委託する場合にあつては埋立地の所在地及び残余の埋立容量等を通知し（廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令4条9号イ）、1年以上にわたり継続して委託するときは、当該委託に係る処分の実施の状況の確認を1年に1回以上実地に行う（同号ロ、施行規則1条の8）とされていることから裏付けられる。

カ 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。

3 各審級の判断の違い

(1) 各審級のいずれも、排出自治体が、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（本件義務）が生じることを認めている。その上で、市町村の区域外において、本件義務を負うか否かについては判断が分かれた。

(2) 第一審は、廃掃法の目的（廃掃法1条）や、廃掃法4条1項、6条1項、6条の2第

1項の規定から、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と解した上で、市町村は、一般廃棄物の処理を委託した場合であっても、一般廃棄物の処理について主体的な地位にあるというべきであつて、一般廃棄物の処理における市町村の統括的な責任は他者に委託することによって免れることはないとしており、特に、市町村の区域内外の区別について直接言及していない。

(3) これに対し、控訴審は、①地方公共団体の権限は、原則としてその区域内にしか及ばず、他の自治体の区域で権限を行使するためには、法律の規定が必要であること、及び②廃掃法には、排出自治体が市町村の区域外の処分場に直接乗り込んで指導監督したり、措置命令を出したりできるという明文の規定がないことを理由に、排出自治体が、市町村の区域外で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を負わないとしている。

(4) しかし、上告審は、廃掃法1条、4条1項、6条1項、2項、6条の2第1項及び第2項の規定に鑑みて、「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」と解した上で、「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というべきである」として、控訴審の判断を正面から否定した。

(5) 上告審がかかる判断をした主たる理由については、排出自治体が、他の市町村にて一般廃棄物を処理した場合には、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、関係市町村間の平衡にもかなう、という点にある。

(6) 仮に、控訴審の判断するとおり、排出自治体が、他の自治体で処分した一般廃棄物について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を負わないとした場合には、他の自治体が排出した一般廃棄物の処分を受け入れることに消極的にならざるを得ず、最高裁の指摘する「一般廃棄物の円滑な処理」が妨げられることは容易に想像できる。したがって、結論として最高裁の判断は妥当であると考え（もっとも、自治体間の責任の区分けについて立法的な解決を図ろうとすることは別途検討の余地がある。）。

第3 リチウムイオン電池による火災事例への射程について

1 各審級の判断に鑑みれば、少なくとも、一般論として、市町村が、当該市町村の区域内で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、当該市町村は廃掃法に基づき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いうべきこと、及び、他人に委託する場合であっても当該義務を免れるものではないこと、並びに、これらの義務については、単なる公法上の義務にとどまるものではなく、具体的な義務であることについては争いがないと思われる。

2 これを前提に、以下の【事例】において、B、C及びDがAに対し損害賠償請求を求めるとした場合について簡単に検討する（実際の事案では、委託契約の内容がより複雑であることが予想され、このような簡単な整理にならないことが予想される。）。

【事例】

A市は、B株式会社に対し、廃棄物処理法に基づき、一般廃棄物の収集・運搬の業務を委託し、C株式会社にAが所有する一般廃棄物の中間処理場の管理運営の業務を委託していた。

AとB及びAとCの委託契約においては、委託業務を行う上で生じた損害については、Aの責任により生じたものであるときはAが負担し、B（またはC）の責任により生じたものであるときはB（またはC）が負担することとされていた。

そうしたところ、①Bが、Bが所有するパッカー車を用いて不燃ごみを収集・運搬している最中に、不燃ごみの中に混入していたモバイルバッテリー（リチウムイオン電池を使用した製品。以下同じ。）が発火し、パッカー車及び火災が発生した場所の近隣住宅（D所有）が焼損するという火災（以下「火災1」という。）と、②Bが中間処理場に搬入した不燃ごみの中にモバイルバッテリーが混入しており、これが発火して中間処理場内の不燃ごみ処理設備の一部が焼損したという火災（以下「火災2」という。）が発生した。

なお、A市では、リチウムイオン電池は危険ごみに該当するものとして、不燃ごみと区別して排出することとされていた。

3 Bの請求について

(1) Bは、Aとの間で一般廃棄物の収集・運搬に関する委託契約を締結しているところ、当該委託契約においては、一般廃棄物により生じた損害については、Aの責任によるものであるときはAが負担し、Bの責任によるものであるときはBが負担するとされている。

(2) そこで、例えば、Bは、Aに対し、本来危険ごみとして排出されるべきリチウムイ

オン電池が不燃ごみに混入していたのは、Aが市民に対しごみの分別についての周知徹底を怠ったことに起因するものであり、当該周知徹底を怠ったことが「一般廃棄物の不適切な処分」に当たるから、火災1はAの責任により生じたものであると主張して、委託契約に基づく損害賠償を求めることが考えられる。

4 Cの請求について

(1) Cについても、Bと同様にごみの分別の周知徹底を怠ったことを「一般廃棄物の不適切な処分」に当たると主張し、委託契約に基づく損害賠償を求めることが考えられる。

(2) また、Cの場合は、Bが適切な分別がされていない不燃ごみを収集・運搬し中間処理場に搬入した点を捉えて、「一般廃棄物の不適切な処分」があり、Bに委託していたとしてもAが責任を免れることはできない、と主張し、委託契約に基づく損害賠償を求めることも考えられる。

5 Dの請求について

(1) Dは、B及びCと異なり、Aとの契約関係がないから、国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を求めることが考えられる。

(2) この中で、ごみの分別の周知徹底を怠ったことが「一般廃棄物の不適切な処分」に当たる、あるいは、適切な分別がされていない不燃ごみを収集・運搬したことが「一般廃棄物の不適切な処分」に当たると主張し、国家賠償法1条1項の違法を主張することが考えられる。

第4 おわりに

第一審、控訴審及び上告審のいずれもが、市町村が、当該市町村の区域内で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、当該市町村は廃掃法に基づき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いうべきこと、及び、他人に委託する場合であっても当該義務を免れるものではないことを認めており、今後廃掃法に基づく市町村の責

任を検討する上で参考にすべきものである。