

平成21年10月14日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 川内裕之

平成19年(行ウ)第21号 「ごみ有料化条例」の無効確認等請求事件

口頭弁論終結の日 平成21年8月19日

判 決

神奈川県藤沢市 [Redacted]

原 告 [Redacted]

神奈川県藤沢市 [Redacted]

原 告 [Redacted]

神奈川県藤沢市 [Redacted]

原 告 [Redacted]

神奈川県藤沢市朝日町1番地の1

被 告 藤 沢 市

上記代表者市長 海 老 根 靖 典

被告訴訟代理人弁護士 瀬 高 真 成

同 指 定 代 理 人 阿 部 広 治

同 鳥 羽 昭 好

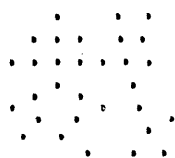
同 小 野 靖 彦

同 長 谷 川 清

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由



## 第1 請求

被告は、原告らに対し、藤沢市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例（平成5年3月29日条例第38号）22条の2所定の指定収集袋を使用しない一般廃棄物を収集する義務があることを確認する。

## 第2 事案の概要

### 1 事案の骨子

本件は、市民が一般廃棄物を排出しようとする場合に有料の指定収集袋を使用することを義務付けた藤沢市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する条例の規定が、法令に反し違法であるとして、行政事件訴訟法4条に基づき、被告に指定の収集袋によらないで排出された一般廃棄物を収集・処分する義務があることの確認を求めた事案である。

### 2 基礎となる事実(括弧内掲記の証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実)

(1) 原告らは、藤沢市の市民で、家庭系一般廃棄物の排出者である。

(2) 関連する法令の定め

#### ア 地方自治法

##### (ア) 227条

「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる。」

##### (イ) 228条

1項「分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない。以下略」

#### イ 清掃法（昭和45年法律第137号による全文改正前）

20条「市町村は、市町村が行う汚物の収集及び処分に関し、条例の定めるところにより、手数料を徴収することができる。」

ウ 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。平成3年法律第95号による全部改正前）

6条6項「市町村は、当該市町村が行なう一般廃棄物の収集、運搬及び処分に関し、条例で定めるところにより、手数料を徴収することができる。」

エ 廃棄物処理法（平成11年法律第87号による削除前）

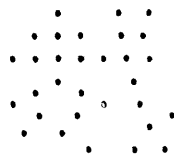
6条の2第6項「市町村は、当該市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に関し、条例で定めるところにより、手数料を徴収することができる。ただし、手数料の額は、粗大ごみ、次条第1項の規定による指定に係る一般廃棄物、事業活動に伴って生じた一般廃棄物等の一環廃棄物の特性、その収集、運搬又は処分に関する費用等を勘案して定めなければならない。」

オ （現行）廃棄物処理法

(ア) 2条

1項「この法律において、「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。）をいう。」

2項「この法律において「一般廃棄物」とは、産業廃棄物以外の廃棄物をいう。」



4項「この法律において、「産業廃棄物」とは、次に掲げる廃棄物をいう。

- 1 事業活動に伴つて生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物
- 2 輸入された廃棄物（括弧内省略）」

(イ) 2条の3

「国民は、廃棄物の排出を抑制し、再生品の使用等により廃棄物の再生利用を図り、廃棄物を分別して排出し、その生じた廃棄物をなるべく自ら処分すること等により、廃棄物の減量その他その適正な処理に関し国及び地方公共団体の施策に協力しなければならない。」

(ウ) 6条

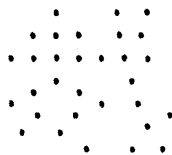
1項「市町村は、当該市町村の区域内の一般廃棄物の処理に関する計画（以下「一般廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない。」

3項「市町村は、地方自治法（括弧内省略）2条4項の基本構想に即して、一般廃棄物処理計画を定めるものとする。」

(エ) 6条の2

1項「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（括弧内省略）しなければならない。」

4項「土地又は建物の占有者は、その土地又は建物内の一般廃棄物のうち、生活環境の保全上支障のない方法で容易に処分することができる一般廃棄物については、なるべく自ら処分をするように努めるとともに、



自ら処分しない一般廃棄物については、その一般廃棄物処理計画に従い当該一般廃棄物を適正に分別し、保管する等市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に協力しなければならない。」

(オ) 16条の2

「何人も、次に掲げる方法による場合を除き、廃棄物を焼却してはならない。

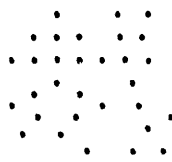
- 1 一般廃棄物処理基準，特別管理一般廃棄物処理基準，産業廃棄物処理基準又は特別管理産業廃棄物処理基準に従つて行う廃棄物の焼却
- 2 他の法令又はこれに基づく処分により行う廃棄物の焼却
- 3 公益上若しくは社会の慣習上やむを得ない廃棄物の焼却又は周辺地域の生活環境に与える影響が軽微である廃棄物の焼却として政令で定めるもの」

(3) 条例の定め

ア 藤沢市は、環境保全についての基本理念を定めた環境基本法（平成5年法律第91号）が制定されたことに伴い、廃棄物の減量化（廃棄物の発生抑制）等廃棄物の適正処理による資源循環型社会の構築を図るため、平成5年3月29日、「藤沢市廃棄物の減量化，資源化及び適正処理等に関する条例」（平成5年藤沢市条例第38号，以下「本件条例」という。）を制定した（甲2，乙1，23）。

本件条例には次のような定めが設けられている。

(ア) 1条「この条例は、市，市民及び事業者が一体となつて，廃棄物の減量化，資源化を促進するとともに，廃棄物を適正に処理することにより，



資源循環型社会の構築，生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図り，もつて良好な都市環境の形成に寄与することを目的とする。」

(イ) 3条1項「市は，あらゆる施策を通じて，廃棄物の減量化，資源化及び適正処理を図らなければならない。」

(ウ) 4条「市民は，廃棄物の減量化，廃棄物の分別，再生品の使用，不用品の活用等に努めるとともに，廃棄物の適正処理に関する市の施策に協力しなければならない。」

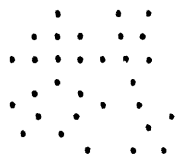
(エ) 9条1項「廃棄物の減量化，資源化及び適正処理に関する施策の重要事項について審議させるため，藤沢市廃棄物減量等推進審議会を置く。」

イ 藤沢市長は，平成18年9月28日，「藤沢市廃棄物の減量化，資源化及び適正処理等に関する条例の一部を改正する条例」（平成18年藤沢市条例第19号）を公布し，本件条例に以下のような追加をするなどの改正をした（以下「本件改正条例」という。）。なお，同条例は，一部を除き平成19年10月1日から施行するものとされ，そのとおり実施された（甲1，乙1，7ないし11）。

(ア) 第22条の2（一般廃棄物等の排出方法）

1項「占有者及び事業者は，市が収集し，運搬し，及び処分する一般廃棄物（事業系一般廃棄物を除く。中略）又は事業系廃棄物を排出するときは，規則で定める収集袋（以下「指定収集袋」という。）を使用しなければならない。」

2項「前項の規定により難しいと市長が認めるとき又は臨時に排出するときは，占有者及び事業者は，市長が別に定める方法により廃棄物を排



出することができる。」

(イ) 第28条（廃棄物処理手数料）

1項「市が行う一般廃棄物及び事業系廃棄物の収集、運搬又は処分に係る処理手数料は、別表第1に定めるとおりとする。」

（以下、本判決では、同条に定める処理手数料のうち、し尿及び動物の死体の処理に係る手数料を除く一般廃棄物の処理に関する手数料を「本件処理手数料」という。）

2項「市長は、天災その他の規則で定める事由があると認めるときは、一般廃棄物処理手数料を減額し、又は免除することができる。」

3項「既に納付した手数料は、還付しない。」

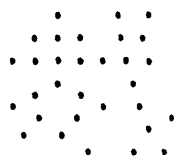
4項「前3項に規定するもののほか、廃棄物処理手数料の徴収について必要な事項は、規則で定める。」

(ウ) 第28条の2（指定収集袋の交付）

「市長は、前条第1項の規定による一般廃棄物及び事業系廃棄物の処理手数料（第22条の2第1項の規定により排出する場合の処理手数料に限る）を徴収したとき（前条第2項の規定により免除したときを含む。）は、当該者に指定収集袋を交付する。」

ウ 上記28条1項に係る別表第1、及び「藤沢市廃棄物の減量化、資源化及び適正処理等に関する規則の一部を改正する規則」（以下「本件改正規則」という。平成19年藤沢市規則第44号、乙2）には、本件処理手数料の金額として、以下のとおりの定めがある。

大袋1袋 40リットル相当 80円



中袋 1 袋 20 リットル相当 40 円

小袋 1 袋 10 リットル相当 20 円

ミニ袋 1 袋 5 リットル相当 10 円

エ 本件改正規則による改正後の 16 条 1 項では、本件改正条例による改正後の本件条例 28 条 2 項に規定する規則で定める事由及び減額又は免除の別を次のとおりと定めている。

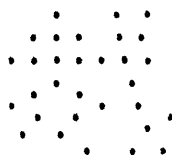
- i 天災又は火災等の災害を受けた者が当該災害による一般廃棄物を排出するとき。免除
- ii 自治会等の各種団体又は個人が道路、公園その他の公共の場所の清掃による一般廃棄物を排出するとき。免除
- iii 生活保護法に基づく扶助を受けている世帯（介護扶助であって施設に入所している場合を除く。）が一般廃棄物を排出するとき。免除
- iv 児童扶養手当法に基づく児童扶養手当を受けている者が属する世帯が一般廃棄物を排出するとき。免除
- v 特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく特別児童扶養手当を受けている者が属する世帯が一般廃棄物を排出するとき。免除
- vi 前各号に掲げるもののほか、市長が特別の理由があると認めるとき。  
免除又はその都度市長が定める額の減額

(4) 本件改正条例制定の経緯等

ア ごみ処理有料化導入以前における藤沢市の状況

- (ア) 藤沢市では、昭和 52 年 4 月に「藤沢市ごみ減量推進本部」を設置し、ごみの減量・資源化施策の検討を重ね、昭和 53 年から、従来の普通ご

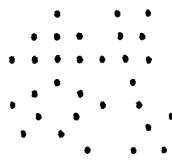




み、粗大ごみに加え、ビン、缶類、金属類、布類、紙類を資源ごみとして分別して排出、収集するという方式を採用し、ごみの減量、資源化の促進に努めてきた。平成3年度からは、生ごみの減量対策として、コンポスト容器の購入助成を、平成10年度からは家庭用電動生ごみ処理機の購入補助を、それぞれ開始した。ほかに平成4年度から、ごみ排出抑制や最終処分場の延命を目的として、大型ごみのコール制収集の有料化とごみ区分の変更（従来の3分別収集から可燃ごみ、資源ごみ、大型ごみ、不燃ごみの4分別収集へ変更）、平成9年度からペットボトル、平成13年度からプラスチック製容器包装やぎつ紙の分別・資源化を順次導入し、その適用地域を拡大してきた（乙17、26）。

(イ) その結果、資源物の回収量（新聞・チラシ類、本・雑誌類、段ボール類、古布類、カン・金属類、ビン類、飲料用紙パック類、ペットボトル、その他プラスチック容器）は、平成6年度から平成16年度まで増加した（乙17の15頁）。他方、ごみの総量は、平成8年度から平成11年度までは減少したものの平成12年度に漸増し、その後はほぼ横ばい状態で推移していた（乙17の17頁）。また、排出された可燃ごみ、不燃ごみの組成分析を行った結果、可燃ごみに約22パーセント、不燃ごみに約14パーセントの資源物が含まれており、分別が徹底されていない状況にあった（乙17の17頁）。

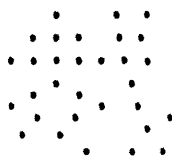
(ウ) 藤沢市において、ごみの焼却処理施設から出る焼却灰や不燃物を埋立処分を行っているのは、女坂最終処分場である。計画段階では、平成20年に埋立完了予定であったが、ごみの減量化や焼却灰の溶解資源化に



よって埋め立てるものを減らす施策を進め、埋立期間を延長してきた。この溶解・資源化処理には年間5億円以上の費用がかかる。女坂最終処分場は、平成18年7月現在、藤沢市最後の最終処分場とされ、更なる延命が認められるため、より一層のごみの減量が求められる状況にあった(乙6)。

#### イ ごみ処理有料化導入の経過

(ア) 藤沢市は、市内全域を対象に、平成17年5月19日現在の住民基本台帳から無作為抽出法により1万7000人を選び出し、「ごみ有料化とごみ減量・リサイクルに関するアンケート調査」(以下「有料化アンケート」という。)を実施し、その結果を、同年7月、調査報告書としてまとめた(乙18)。同調査報告書によれば、有効回収率は47%で、ごみの有料化については、「実施すべきでない」が41.2%と最も多く、「条件を整えば実施しても構わない」が40.5%、「実施しても構わない」6.4%、「よくわからない」が5.8%、「どちらでもよい」が5.0%であった。有料化された場合ごみを出さないように工夫を行うかという質問に対しては、「多分すると思う」が46.7%、「絶対すると思う」が34.3%、「あまりしないと思う」が8.7%、「わからない」が5.5%、「絶対しないと思う」が1.1%であった。さらに、有料化になった場合に経済的に負担してもよいと思う世帯当たり1箇月の負担額については、「500円位」が27.9%、「100円位」が16.5%、「300円位」が14.4%、「1000円位」が10.4%、「200円位」が9.2%であった。

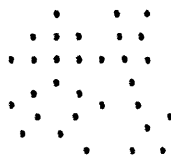


(イ) 藤沢市長は、平成16年11月10日付けで、本件条例9条1項に基づいて設置された藤沢市廃棄物減量等推進審議会に対し、ごみ処理有料化の導入の是非について諮問した(乙17)。

同審議会は、平成17年7月25日から同年8月23日までの間、市民意見公募(パブリックコメント)を実施した上、平成17年11月17日付けで、ごみ処理有料化が、ごみの発生抑制及び減量・資源化の促進に有効な手段として期待されるほか、市民のごみ処理経費の負担に対する公平性が確保されるとして、「家庭系ごみのうち、有料化の対象とすべき廃棄物は、発生抑制、再使用、再生利用の観点から、現在でも一定の資源物が含まれている可燃ごみ、不燃ごみとすることが適当」だが、「資源物については、分別の徹底、再使用・再生利用を進めるうえで、従来どおり無料とすることが適当」であり、「ごみ処理有料化による減量・資源化の実効性を確保し、排出者責任を明確にするためには、各家庭・事業所ごとに収集する戸別収集への変更が必要と考える」ほか、有料化に係る手数料の設定方法としては、「市民が理解しやすく、排出量に応じた公平性が確保され、運用面においても現実的な指定袋による均一従量制が最も望ましい」との意見を答申した(乙17)。

(ウ) 上記答申を受け、藤沢市は、「ごみ処理有料化の導入に関する基本的な考え方について」をまとめた(乙4)。

ここにおいて、藤沢市は、ごみ排出に費用を要することによって、ごみの排出量を極力少なくしようとするインセンティブが働き、このことからごみの発生抑制、分別、減量、資源化が図られ、加えて、排出者に



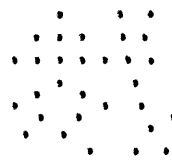
ごみの発生抑制や減量に応じた負担を担わせることができ、ごみ処理経費に対する負担の公平化が図られるとの基本的な考え方を示した。

(エ) 本件改正条例は、平成18年9月に開催された市議会において可決され、一部を除き平成19年10月1日から施行された(甲1, 乙26)。

(5) 国の動向

ア 環境省が策定した「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(平成13年5月環境省告示第34号, 改正平成17年5月26日環境省告示第43号)」中、廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策を推進するための基本的事項のうち、地方公共団体の役割部分には「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進, 排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである。」との記述がある(乙3)。

イ 平成17年6月28日開催の環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部主催の全国廃棄物・リサイクル行政主管課長会議資料には、環境省では、同年2月に中央環境審議会より「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について」につき意見具申されたこと等を受けて、同年5月に、廃棄物処理法5条の2第1項(環境大臣は、廃棄物の排出の抑制, 再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(以下「基本方針」という。)を定めなければならない。)に基づき環境大臣が定める基本方針の一部を改正したところであるとの指摘と、その主な改正内容として、



「市町村は、一般廃棄物処理事業の実施」について、「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制・再生利用等を進めるため、一般廃棄物処理の有料化の推進を図るべきである」とする部分がある（乙14の3）。

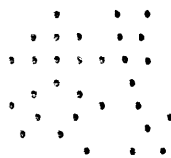
ウ 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課は、平成19年6月、一般廃棄物処理有料化の手引を作成した。この手引は、一般家庭から排出されるごみ処理の有料化を対象として、有料化の導入又は見直しを行う際に参考となる事項を示すものとされ、基本方針に「経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進める」とされていることに沿って、従量制のごみ処理有料化導入を有料化の仕組みの基本としている。上記の手引では、一般廃棄物処理の有料化の主な目的は、一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革などであるとし、これを市町村の一般廃棄物処理事業を循環型社会に向けて転換していくための施策手段として位置づけている（乙12）。

### 第3 争点及び争点に関する当事者の主張

#### 1 争点1（本件訴えの適法性）

（被告の主張）

本件訴えは、実質的に、本件処理手数料の徴収を定める本件改正条例が、地方自治法227条に違反して無効であることの確認を求めるものであるから、具体的争訟性を欠き不適法である。すなわち、原告らが指定袋を使用する時期は、自ら処分しない一般廃棄物排出の時期到来まで不確定なのであるから、手



数料納付義務の存在は不確実である。そうすると、具体的・現実的な争訟の解決を目的とする現行訴訟制度の下における公法上の当事者訴訟にあって、確認されるべき義務の存在は不確実な状態にあるから、同義務の存在が明確になってから、これに関する訴訟の中で、事後的に条例の効力を争うべきである。それでは回復し難い重大な損害を被るおそれがあるなど、事前の救済が認められないことを著しく不相当とする特段の事情も本件ではない。

(原告らの主張)

本件訴えは行政事件訴訟法4条に基づいて提起するものであるが、平成17年の同法改正において同条が規定された趣旨は、抗告訴訟のみでは国民の利益を救済することが困難な場合において、国民と行政の多様な法律関係に応じた実効的な権利救済を可能にすることにある。

原告らは、藤沢市に居住する住民で家庭系一般廃棄物の排出者である。本件改正条例により、一般廃棄物の排出に際し、有料指定収集袋を購入せざるを得なくなり、将来にわたって年間5000円から1万円の負担増になる。

よって、原告らは、上記改正法の趣旨に沿って、同条を根拠に本件訴えを提起しているのであるから適法である。

## 2 争点2 (本件処理手数料の徴収が地方自治法227条に違反するか)

(原告らの主張)

(1)ア 地方自治法227条が規定する手数料徴収が適法である行政事務とは、当該普通地方公共団体の事務で、特定の者のためにするものであり、そこにいう、特定の者のためにする事務とは、一個人の要求に基づき主としてその者の利益のために行う事務の意であり、専ら普通地方公共団体自身の

行政上の必要のためにする事務については、これに当たらない。本件改正条例は、ごみの収集、運搬、処分を有料化しようとするものであるが、廃棄物処理法6条の2第4項によれば、原告ら市民に課せられた義務の範囲は「自ら処分しない一般廃棄物について（中略）適正に分別し、保管する」ことまでであって、協力義務に留まるものである。ごみの収集、運搬、処分自体は、地方公共団体が義務として行う事務、すなわち専ら地方公共団体自身の行政上の必要のためにする事務であり、排出者である市民各自の利益、必要のためになされる事務ではない。そこで、本件改正条例によるごみ処理有料化の導入は、不特定の市民全員から手数料を徴収するものとなり、地方自治法227条所定の「特定の者」から手数料を徴収するものではないので、同条に違反している。

イ 被告は、地方自治法227条を根拠法令として挙げているが、同条は手数料徴収の一般的要件を定めるものにすぎず、家庭系一般廃棄物について手数料を徴収する根拠法令に代わるものではない。事業系廃棄物については、廃棄物処理法3条で「事業者は、その事業活動に伴っ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」と規定しているから、手数料を徴収する法的根拠が存在するといえるが、家庭系一般廃棄物については、旧廃棄物処理法6条の2第6項が1999年の地方分権推進一括法上程と同時に削除されたため、法令の規定は存在しない。

また、被告は、指定収集袋を使用してごみを排出することにより、その者から市に対して処分の依頼があったと認定できるので、その者は「特定の者」に該当するというのが、市民は、一般廃棄物を自己処理する手段がな

く、指定収集袋を使用せざるを得ない状況に置かれているのであるから、これを被告に対する処分の依頼と捉えるのは誤りである。廃棄物処理法16条の2では、何人も廃棄物を焼却することを禁じており、可燃ごみの自己処理が禁じられている。その一方で、可燃ごみの収集に手数料を徴収するのは理不尽であるし、税金の二重取りに当たる。

- (2) 指定収集袋大袋80円という手数料金額は、ごみ処理有料化を実施している他の自治体と比べても高額にすぎる。被告は、手数料金額の妥当性の根拠として有料化アンケートの結果を指摘するが、300円以下と回答した者は全体の約40パーセントもあり、上記アンケートをもって手数料金額の設定を正当化することはできない。

そもそも、被告は、ごみ処理有料化の目的を、市財政がひっ迫したからではなく、市民に負担をかけることによって、経済的なインセンティブを働かせ、ごみ減量効果をあげるとともに、ごみの排出量に応じた負担を課すことにより不公平を是正するためであるとしていた。しかし、いつの間にか、利益に応じた負担を求めるとの考え方から、ごみ処理費の25パーセントを市民に負担させるものであることが明らかになった。これは、市民に対する違法な税金の二重取りである。

- (3)ア 藤沢市においては、これまで長年にわたって市民と行政が協力してごみの分別・減量を進めてきており、全国トップレベルの水準を保ってきた。そのため、ごみ処理有料化を導入しなくても、資源化目標30パーセント、減量化目標20パーセント（乙4）は実現できたはずであり、ごみ処理有料化を導入する必要性に乏しい。



被告は、ごみ処理有料化を導入しなければごみの分別・減量が進まなかったと主張するが、他市ではごみ処理有料化を導入せずに分別・減量を進めており、そのような努力の余地もあったといえる。

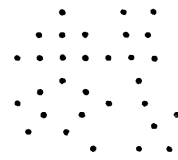
また、ごみの分別・減量を行っている市民とそうでない市民との間に不公平が生じるというのであれば、ごみの分別・減量を行っていない市民にペナルティーを課して是正するというのが最も妥当な方法であり、ごみの分別・減量を行っている市民まで手数料を徴収されるというのは不合理である。

イ 均一従量制は、可燃ごみを多く排出する者が、より多額の手数料を負担する制度であり、所得の少ない大家族など、可燃ごみの排出量が多い家庭の家計を圧迫して、不合理である。被告は、生活保護家庭世帯などに一定数の指定収集袋を無料配布して手数料を免除扱いとしているが、それだけでは足りない家庭も存在している。

ウ 被告が説明するように、徴収した手数料をごみ処理費用の一部に充てるのであれば、それによって浮いた税金は市民に還元されてしかるべきである。しかし、被告は、徴収した手数料を指定袋製造費、流通管理費、環境基金、ごみ処理有料化の運用に必要な経費、ごみ排出抑制や再生利用推進のための助成や啓発活動、リサイクル推進設備の整備などに使用し、ごみ処理手数料として徴収した費用を、ごみ処理原価に入れるのではなく、新たな市の財源として利用しようとしているのであり、違法である。

(被告の主張)

(1)ア 本件処理手数料の徴収は、地方自治法 227 条を根拠とし、同法 228



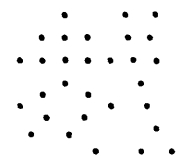
条1項に基づいて、平成18年9月14日の市議会で可決された本件改正条例により適法に定められたものである。

地方自治法227条にいう手数料は、地方公共団体の事務で、特定の者の要求に基づいて、その者の利益又は必要のためにする行政上の役務の提供の対価として徴収するものである。徴収は有料の指定収集袋の購入代金の支払により行われ、それにより指定収集袋が交付され、土地又は建物の占有者が自ら処分しない家庭ごみの排出に使用することになる。

家庭ごみ処理事務は、地方自治法2条2項にいう「法律」に該当する廃棄物処理法に基づいて、普通地方公共団体が処理すべき自治事務であるが、廃棄物処理法6条の2第4項が定める土地又は建物の占有者の義務に裏付けられた事務でもある。したがって、原告らが主張するような、専ら普通地方公共団体自体の行政上の必要のためにする事務には当たらない。

被告は、占有者各自が自ら処分しない一般廃棄物につき、排出者各自の利益のためになされる役務の提供を行うことにより手数料を徴収し得ることになる。

イ 原告らは、本件改正条例は、「特定の者」ではなく市民全員に指定収集袋による一般廃棄物の排出を義務づけており違法であると主張する。しかし、前述の廃棄物処理法6条の2第4項によれば、「土地又は建物の占有者は、その土地又は建物内の一般廃棄物のうち、生活環境の保全上支障のない方法で容易に処分することができる一般廃棄物については、なるべく自ら処分するように努め」なければならないとされているところ、この占有者が自ら処分しない一般廃棄物を、指定収集袋を使用して、あらかじめ



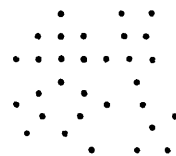
定められた日時に公道寄りの敷地内に排出した場合、その者から被告に対して処分の依頼がなされ、被告はその者の依頼に基づいてその者の利益又は必要のためにごみ処理（被告にとっては「役務」の提供）を行うことになるので、その者は地方自治法 227 条が規定する「特定の者」に該当する。被告の住民のうち排出する者以外の市民に指定収集袋の購入義務を課すものではない。

また、原告らは、平成 13 年から、野焼きが禁止され自ら処理する途が閉ざされているにもかかわらず、可燃ごみの排出に手数料を徴収するのは身勝手すぎるといえるが、廃棄物処理法 16 条の 2（焼却禁止）の規定は、すべての焼却を禁止しているものではない。

さらに、原告らは、これを税金の二重取りというが、今回のごみ処理の有料化は家庭系の可燃・不燃ごみの一部を対象とするものであるが、その収集、運搬及び処分に係る経費の財源について廃棄物処理法は特段の定めをしていない。したがって、財源を従来税から手数料に変更しても違法にならない。

(2)ア ごみ処理に係る手数料の金額については、地方自治法 227 条が手数料の金額を一義的に規律するものではない以上、当該事務に要する経費と当該役務の提供から受ける特定の者の利益とを勘案し、行政庁がその裁量の範囲内において定めることができる。

被告は、市民に対して、平成 17 年 5 月 26 日から同年 6 月 15 日までの期間に実施した有料化アンケートの結果（これによれば、1 世帯が 1 か月当たり負担できる手数料の限度としては、500 円が最も回答比率が高

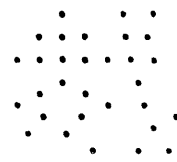


かった。乙18)から、1世帯1か月当たりのごみ処理有料化に伴う経済的負担限度を500円以内とし、先進都市の実施状況(乙4)を参考に、基準袋を20リットル袋とし、1か月当たりの収集回数を10回(可燃ごみ8回、不燃ごみ2回)と想定した上、1世帯1か月当たりの標準的な負担額が400円となるように、20リットル袋を1枚40円と定めた。この40円は、ごみ処理原価(経費)＝コストベースである156円の25パーセント相当額となる。

以上に加え、被告は、実質的妥当性を図るために、本件改正条例による改正後の本件条例28条2項で「市長は、天災その他の規則で定める事由があると認めるときは、一般廃棄物処理手数料を減額し、又は免除することができる」と定め、本件改正規則において、災害や公共の場所の清掃による一般廃棄物の排出、生活保護法に基づく扶助を受けている者、あるいは児童扶養手当法に基づく児童扶養手当を受けている者による一般廃棄物の排出等については、手数料の徴収を免除する旨を定めている。

イ 原告らは、1袋80円という手数料の金額が高すぎる旨主張するが、藤沢市における有料化施行後から平成20年3月末までの指定収集袋取扱店による容量別取扱い実績見込みでは、基準袋である中袋(20リットル、40円)が、大袋(40リットル、80円)を含めた全体の35.0パーセントと最も高い割合を占めており、大袋が80円であるからといって手数料の定めが高額であるとはいえない。

(3)ア 藤沢市民のごみ処理方針に対する協力義務の履行は全国的にも高水準であるとされていたとはいえ、ごみ処理有料化の導入は、急速な社会経済情



勢の変動や、人々の生活スタイルの変化の影響を強く受け、ごみ減量や資源化等適正な処理のために新たな行政施策への取組が求められる状況になっている。そして、藤沢市においては、最後の埋立処分場である女坂最終処分場の満杯問題があり、その延命を図ることが急務であり、ごみ処理有料化の導入は喫緊の施策として取り上げざるを得ない状況にあった。

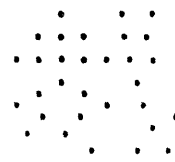
また、ごみ処理有料化によるごみ減量、リサイクルに関するアンケート調査では、被告の住民の約半数からごみ処理有料化に賛成あるいは条件を付して賛成という回答が得られた。ごみ処理有料化に対し、市民の中に反対意見があったことは否定し難いところであるが、ごみ処理有料化の実施は、被告の環境基本計画目標に位置づけられた、かけがえのない豊かな生活環境を子孫に引き継ぐため、現在の経済社会システムを見直し循環型社会への転換を図るために、重要かつ急務の事項といえるものである。

イ 被告は、一般廃棄物処理計画において、市民の購買・消費・廃棄といった一連の経済活動において、家庭ごみの発生抑制、再使用、再生利用の進む街づくりを目指すこととしており、ごみ処理有料化はごみの発生抑制にも機能する一施策として導入した。その方法として均一従量制を採用したのは、これまでのごみの減量、資源化に係る市民努力をさらに拡大強化し、ごみの排出すべてについて有料化による経済的インセンティブを機能させるためである。

#### 第4 当裁判所の判断

##### 1 争点1について

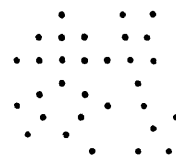
原告らの被告に対する本件改正条例所定の指定収集袋を使用しない一般廃棄



物を収集する義務があることの確認を求める訴え（原告らは、訴状においては、一般廃棄物を排出するに当たり、被告指定のごみ収集袋購入による手数料支払義務がないことの確認を認めるとしていたが、本訴第2回口頭弁論期日において、積極的に、被告に対し、本件改正条例以前のとおり、原告らが排出する一般廃棄物を無料で収集する義務のあることの確認を求める趣旨を明らかにした。）は、ごみの収集義務という公法上の義務の存在に関する当事者訴訟と考えられる。

その内容をみると、本件改正条例により、原告らは被告が指定する有料指定収集袋に入れられない限り、被告によって可燃ごみ、不燃ごみを収集されない立場に置かれている。そこで、本件改正条例が地方自治法227条により無効で、ほかのプラスチック製容器包装などの資源ごみと同様に無料で収集されるべきとする原告らとの間には法律上の紛争が生じている（乙7ないし10）。

地区によって異なるが、可燃ごみは毎週2日、不燃ごみは隔週に収集が行われている（乙8）。そこで、個別の収集日ごと、有料指定収集袋を使用しなかった場合には、特定の可燃ごみや不燃ごみの収集を受けられない措置を受けることになることから、そのたびに当該行為を具体的に特定して争うことも、不可能ではないといえる。しかし、これが現実的な対応ともいえず、そのような措置を取るべき実益や合理性もあるとはいうことができない。むしろ、被告が指定する有料指定収集袋を使用しなければ、日々発生する可燃ごみ及び不燃ごみの回収を一切受けられない立場にある原告らが、本件改正条例施行後の現在においても、有料指定収集袋を使用することなく、一般廃棄物である可燃ごみや不燃ごみの収集を受ける地位があるとして、その確認を求めることが、原告



らと被告との間の紛争解決にとって有効適切であり、原告らにとって即時確定の現実的利益があるといえる。

よって、原告らの請求は、確認訴訟によることが適切で、確認の利益もあるといえるので、同訴訟が不適法であるとする被告の主張は採用することができない。

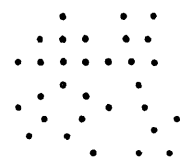
## 2 争点2について

(1)ア 地方自治法227条は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる。」とする。

ここにいう「当該普通地方公共団体の事務」については、地方自治法2条2項に規定がある。同項は「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ているものを処理する。」としている。この事務には、普通地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものである「自治事務」（同条8項）と、法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理する事務である「法定受託事務」（同条9項）がある。

本件で原告らが問題としている一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分は、そのうち自治事務に当たるから、普通地方公共団体の事務である。したがって、普通地方公共団体が、手数料を徴収でき得る事務となる。

なお、廃棄物処理法6条の2第1項は、この自治事務について「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

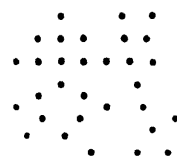


環境の保全上支障が生じないうちに収集し、これを運搬し、及び処分（括弧内省略）しなければならない。」と定めている。同時に、同法6条の2第4項は、「土地又は建物の占有者は、その土地又は建物内の一般廃棄物のうち、生活環境の保全上支障のない方法で容易に処分することができる一般廃棄物に対しては、なるべく自ら処分するように努めるとともに、自ら処分しない一般廃棄物については、その一般廃棄物処理計画に従い当該一般廃棄物を適正に分別し、保管する等市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に協力しなければならない。」と規定し、市町村の行う一般廃棄物の処理が円滑かつ能率的に実施されるように、土地又は建物の占有者の協力義務を定めている。ただし、廃棄物処理法16条の2では野外焼却を禁止しているから、高温での完全焼却や適切な排ガス処理が困難となる簡易な焼却炉における廃棄物の焼却は、一般廃棄物処理基準に適合しない焼却として許されないことになっている。

イ また、地方自治法227条が適用されるためには、「特定の者のためにするもの」であることを要するとされているから、専ら普通地方公共団体自体の行政上の必要のためにする事務であってはならないものといえる。

本件で問題となる事務は、既述のとおり、一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分である。前記アのとおり、これは普通地方公共団体の自治事務に当たり、その事務の内容は役務の提供である。これを普通地方公共団体が行う目的は、廃棄物処理法1条が定めるとおり、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」にあるが、この役務そのものは、家庭系可燃ごみ及び不燃ごみを、適切に自家処分できず





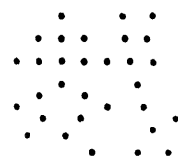
に排出する個々人の先行行為があるために、必要とされるものである。したがって、一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみを収集、運搬及び処分する事務は、普通地方公共団体にとっては、廃棄物処理法が定める行政目的を達成するために必要とされる事務であるとともに、これら家庭系可燃ごみ及び不燃ごみを適切に自家処分できずに排出する個々人のためにする事務ともいえるものである。そうすると、廃棄物処理法6条の2第4項が、土地又は建物の占有者に対し、自ら処分しない一般廃棄物について、「その一般廃棄物処理計画に従い当該一般廃棄物を適正に分別し、保管する等市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に協力しなければならない」として、分別・保管等の協力義務をうたう一方、一般廃棄物の収集、運搬及び処分そのものについては普通地方公共団体の自治事務としたことをもって、当該事務について、普通地方公共団体が手数料を一切徴収することができないものとはいえない。

以上からすると、本件で問題となる事務の性質上、手数料が徴収できないというものではない。

ウ さらに、地方自治法227条の規定により手数料を課すためには、文言上、「特定の者」のためにするものであることを要する。そもそも、手数料そのものが、「特定の者」に提供する役務に対し、その費用を償うため又は報酬として徴収する料金といえるから、役務対象者の特定が必要となる。

特定の利益について言及している

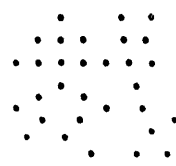
そこで、普通地方公共団体が一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分をする過程について見ると、本件で想定される



のは、普通地方公共団体の命を受けたごみ収集、運搬業務に当たる作業員が、担当地区を回って、各家庭から排出される家庭系可燃ごみ及び不燃ごみを回収することである。この場合、排出者はそれぞれ事前に有料で調達した指定収集袋を単位として、排出したごみを特定することになるから、特定の普通地方公共団体が提供するかかる役務とこれを享受する者（これ自身は、匿名でも構わない。）とはそれぞれ個別的な一対一の関係にあるといえ、役務受益者を特定の排出者（なお、ここでは単数で表記したが、複数人が一つの指定収集袋に共同でごみを収納すれば排出者らとなる。）に対応させることは可能である。たしかに、一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみは、当該普通地方公共団体内に住居を有し生活する者、すなわち市民であれば、一般的にいて、程度の差こそあれ、誰でも排出する可能性があり得るものであるから、原告らが、これを収集、運搬及び処分する事務が「特定の者のために」するものといえるかどうか疑問を抱くのも無理はない。しかしながら、大多数の者が利益を受けるとしても、それが間接的なものではなく、直接的なものであり、排出者の排出行為と収集運搬者の収集運搬行為とを一対一の関係で対応させることが可能であるなら、受益者に対してのみ負担を課すことが可能となるから、その負担をもって手数料の概念に当てはまると解釈することは可能である。

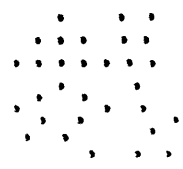
そうすると、本件における被告のごみ処理有料化が、地方自治法227条の「特定の者」のためにするとの文言に反するとまではいうことができない。

エ 以上の次第で、本件で問題となっている一般廃棄物である家庭系可燃ご



み及び不燃ごみの収集、運搬及び処分が普通地方公共団体の自治事務であるとともに、これら家庭系可燃ごみ及び不燃ごみを適切に自家処分できずに排出する個々人のためにする事務としての性質を有するもので、役務の提供と受益者との間にそれぞれ対応関係にあり、個別的に特定することが可能であることからすると、この役務に対し手数料を徴収することは、手数料の概念（特定の者に提供する役務に対しその費用を償うため徴収する料金）の域を超えるものではなく、地方自治法２２７条により違法となるものではない。

オ これに対して、原告らは、家庭系一般廃棄物について、平成１１年法律第８７号の改正前の廃棄物処理法６条の２第６項が「市町村は、当該市町村が行う一般廃棄物の収集、運搬及び処分に関し、条例で定めるところにより、手数料を徴収することができる」と規定されていたところ、平成１１年法律第８７号により削除されたこと、それ以前においては、地方自治法２２７条の「特定の者のためにするもの」の文言からすると市町村の大半又は全部の住民に対して行政サービスとして行われる一般廃棄物の収集等が含まれるか解釈上疑義があり、上記改正前の廃棄物処理法６条の２第６項の手数料に関する条項が地方自治法２２７条の特則と考えられていたことをとらえて、地方自治法２２７条では、本件で問題となっている一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分について、手数料を徴収できないと反論している。しかし、地方自治法２２７条についての解釈は先のとおりであり、平成１１年法律第８７号の前後において、自治事務である一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運



搬及び処分について、手数料を課すことが適法から違法になったということとはできない。

また、原告らは、廃棄物処理法6条の2第4項によれば、原告ら市民に課せられた義務の範囲が「自ら処分しない一般廃棄物について（中略）適正に分別し、保管する」ことまでであって、協力義務に留まると主張する。しかし、廃棄物処理法は、同項において、単に当該一般廃棄物処分についての土地等の占有者と市町村との職務分担を定めたにすぎず、そのことにより、普通地方公共団体が地方自治法227条を根拠に手数料を課すことができなくなるというものではない。

さらに、市民としては、家庭から出る一般廃棄物を自己処理する手段に乏しく、被告に収集してもらうためには、指定収集袋を使用せざるを得ない状況に置かれていると指摘する点も、たしかにそのとおりではある。しかし、それゆえ、原告らが主張するように、普通地方公共団体が地方自治法227条により手数料を徴収する選択肢を選ぶことが全く許されないものとは解し難い。

カ 以上によれば、本件改正条例が、被告が一般廃棄物である家庭系可燃ごみ及び不燃ごみの収集、運搬及び処分をするにつき、これらごみの排出者に対して手数料を徴収すると定めたことが、その内容・妥当性を具体的に検討するまでもなく許されないと解することはできない。

(2) 次に、原告らは本件改正条例に基づく本件処理手数料が高額であると主張するので、その観点から、本件改正条例が地方自治法227条に違反するかどうかを検討する。

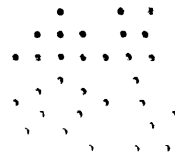
地方自治法 228 条 1 項前段によれば、手数料に関する事項については、条例で定めなければならないとされている。そこで、当該条例に、手数料を徴収すべき事務、1 件当たりの金額や徴収方法等が規定されることになるが、特に基準の定めはない。したがって、実際に手数料負荷の対象となる自治事務や法定受託事務を担当する普通地方公共団体の合理的な裁量に委ねたものと解される。とはいえ、手数料の性質に照らすと、当該事務に要する経費と当該役務の提供から受ける特定の者の利益とを勘案して定める必要があるといえるから、問題となる手数料徴収の趣旨・目的や当該事務に要する費用やこれによって受ける特定の者の利益を総合勘案して、裁量の範囲を逸脱・濫用した場合には、違法となる。

これを本件について見るに、被告は、ごみ処理有料化を実施する前の平成 17 年 5 月 26 日から同年 6 月 15 日までの期間に実施した有料化アンケートの結果によれば、経済的に負担してもよいと思う世帯当たり 1 か月の負担額として、最も回答比率が高かったのが 500 円くらいであったこと（乙 18）、既にごみ処理有料化を実施して効果を挙げている北海道や東京都内の事例（40 リットルで 72 円から 120 円、20 リットルで 36 円から 90 円、10 リットルで 18 円から 60 円、5 リットルで 9 円から 30 円、乙 4）や、近接する大和市の例（40 リットルで 80 円、20 リットルで 40 円、10 リットルで 20 円、5 リットルで 10 円、乙 4）を踏まえ、40 リットルで 80 円、20 リットルで 40 円、10 リットルで 20 円、5 リットルで 10 円と定めている。また、既にごみ処理有料化を実施している都市では、中袋（20 リットル入り）以下の使用が 7 割以上（乙 6 の 4 頁 Q 7。なお、

被告担当者の説明によれば、ごみ処理有料化実施後の実績は、中袋以下の使用が8割となっている。乙26の5頁)、可燃ごみ及び不燃ごみの収集回数が月10回程度であることからすると、計数上、月400円となるから、先の500円を下回ることになる。以上に加え、被告は、本件改正条例による改正後の本件条例28条2項で「市長は、天災その他の規則で定める事由があると認めるときは、一般廃棄物処理手数料を減額し、又は免除することができる」と定め、本件改正規則において、災害や公共の場所の清掃による一般廃棄物の排出、生活保護法に基づく扶助を受けている者、あるいは児童扶養手当法に基づく児童扶養手当を受けている者による一般廃棄物の排出等については、手数料の徴収を免除等する旨を定めている。

これに対し、原告らは、手数料の金額が高すぎると主張しており、被告が行ったアンケート結果でも、300円以下と回答した者が全体の40.2パーセントいることになっているほか(乙18の34頁)、近接する大和市では、平成21年4月1日から、各袋ごとの金額を2割引下げ、また、30リットル袋を新設しているようである(被告準備書面(第8)7頁以下)。

しかし、手数料額の設定には、手数料としての性質上、自ずと一定の制約があるとはいえ、前述のとおり、一義的に定まるものではなく、裁量の余地があるから、その裁量の範囲内に納める限り、当不当の問題があるとしても違法の問題にはならない。そして、以上見てきたところからすると、被告の有料指定収集袋の料金設定が、ほかの先行自治体の料金設定と比較して特に不均衡とはいふことができない。被告の試算によれば、平成12年度から平成16年度の可燃ごみ及び不燃ごみの収集処理原価の平均に照らすと、処理



費用の約25パーセントが手数料の額に相当するというのであるから（乙19）、当該事務に要する経費を相当程度下回るものである。また、被告が採用した均一従量制による有料指定収集袋方式も、役務の量に応じた費用の負担という手数料制の性質に沿うものである。同時に、被告は、かかる均一の取扱いによる不都合を別途減免で調整している。

そうすると、被告の手数料額の定めが、普通地方公共団体が設定できる裁量の範囲を超えた違法なものとはいうことができない。

- (3) さらに、原告らは、藤沢市においては、これまで長年にわたって市民と行政が協力してごみの分別・減量を進めてきて、一定の効果を挙げていると指摘して、同市でごみ処理有料化を導入する必要性に乏しいと主張している。

ところで、廃棄物処理法6条1項では「市町村は、当該市町村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。）を定めなければならない」としている。一般廃棄物処理計画は、一般廃棄物の処理責任を負う市町村がその区域内の一般廃棄物を管理し、適正な処理を確保するための基本となる計画である。廃棄物処理法6条1項は、その策定を市町村の義務とし、当該市町村は、地方自治法2条4項の基本構想に即して、一般廃棄物処理計画を定めるものとするとしている（廃棄物処理法6条3項）。

被告は、以上を踏まえ、藤沢市民のごみ処理方針に対する協力義務の履行は全国的にも高水準であるとされていたとはいえ、新たな最終処分場の建設が現段階では不可能であることを踏まえ、現在の女坂最終処分場の延命化を図り、ごみ処理経費の縮減を図るために、ごみの発生抑制、減量・資源化の

手法の一つとしてごみ処理有料化を計画したものである（乙6参照）。たしかに、ごみの排出量を減らし、リサイクル化を図るために、ごみ処理有料化が選択し得る唯一の施策ではなく、例えば、住民、自治会、町内会の結束により、ごみ減量に対する意識を高揚させることで、ごみを減少させることができるとの意見（甲9）をはじめ、様々な意見や考え方もあって、それぞれに考えさせられる施策で採用の余地があるものといえる。現にすべての普通地方公共団体で、ごみ処理有料化の施策が採られているというわけではない。とはいえ、市町村の実情にあった一般廃棄物処理計画を策定する責務を負う被告が、最終処分場の延命化を図るため、市民に対するごみ減量に対する意識の高揚策や分別の励行と並行して、ごみ処理有料化の手法を用いたごみの減量化の施策を採ったことをもって、本件の事実関係の下では、当不当の問題を超えて、法的に違法になるというのは無理がある。結局は、憲法で保障された地方自治を踏まえた、地方自治体の裁量の範囲内と評価されるべきものである。

よって、この点についての原告らの主張も理由がない。

- 3 そうすると、原告らの請求は、理由がないことに帰するから、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官



裁判官

裁判官

これは正本である。  
平成21年10月14日  
横浜地方裁判所第1民事部  
裁判所書記官