

上告理由書（第1）

平成22年6月30日

最高裁判所 御中

平成22年（行サ）第86号事件

上告人 渡辺 博明

上告人 小林 麻須男

上告人 諏訪 謙司

被上告人 藤沢市

代表者 市長 海老根 靖典

〒251-0861藤沢市朝日町1-1

平成21年（行コ）第368号 「ごみ有料化条例」の
無効確認等請求事件

前記当事者間の東京高等裁判所平成21年（行コ）第3
68号 「ごみ有料化条例」の無効確認等請求事件に付き、
上告人は、次のとおり上告理由書を提出する。

上告の理由

第 1 原判決は地方自治法 227 条の解釈適用を誤まり 違法である

1 生ごみや不燃ごみの処理は「特定の者のためにする事務」 ではない

手数料に関する法律の規定は、「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」と定めた地方自治法 227 条のみである。

手数料徴収は条例に定めたいえで行わなければならない（地方自治法 228 条）、また、条例は法律の範囲内で定めなければならない（憲法 94 条）。したがって、ごみ有料化が適法か否かは、ごみ有料化の手数料徴収を定めた条例が地方自治法 227 条に反しないか否かで判断される。

地方自治法 227 条に基づけば、「特定の者のためにする事務」でなければ手数料は徴収できないはずである。しかるに、生ごみや不燃ごみの処理は、全国の市町村において、個々の市民からの要求を聞くことなく、全市民を対象として日常的（週 2、3 回程度）かつ定期的に行なわれている。それは、家庭から排出される生ごみや不燃ごみの処理

が、廃棄物処理法第6条の2「市町村は、……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」に基づき、市町村に課せられた義務であり、市町村の自治事務だからである。

市民からの要求に応える事務ではなく、廃棄物処理法に基づき市町村が全市民を対象として定期的に行わなければならない事務であるということは、「特定の者のためにする事務」ではないということにほかならない。

したがって、生ごみや不燃ごみの処理について手数料を徴収すると規定している藤沢市条例のごみ手数料規定は、地方自治法227条違反である。

2 「特定の者からの要求」という必須要件を欠いている

藤沢市条例のごみ手数料規定の違法性は、前項に述べたとおりであるが、さらに、総務省の有権解釈に基づいて詳細に検討してみよう。

(1) 総務省の有権解釈

地方自治法の主管官庁である総務省は、227条の有権解釈として、現在でも、次の行政実例を挙げる。

○自治省自治課長昭和24年3月14日回答(傍点は引用者)

「特定の個人のためにする事務」とは、一個人の要求に基き主としてその者の利益のために行う事務(身分証明、印鑑証明、公簿閲覧等)の意であり、その事務は一個人の利益又は行為(作為、不作為)のため必要となったものであることを必要とし、もっぱら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、手数料は徴収できない。

すなわち、まず、「特定の個人からの要求」があり、次に「その要求に基づいて、特定の個人の利益または行為のため必要となった事務」が生じた場合に、手数料を徴収できるということである。

(2) 判決は「特定の個人からの要求」を「受益者の特定」にすり替えている

藤沢市のごみ有料化は、指定袋及び戸別収集方式によって行われている。①市民はスーパー等から予め購入した指定袋に入れて家庭ごみを排出する、②指定袋代には手数料が含まれており、スーパー等は市に手数料を分を支払う、③市は、それまでのステーション方式から戸別収集に替えて収集する、という方式である。

地裁判決は、次のように述べて、藤沢市の有料化が地方自治法227条に適合するとしている(下線は引用者)。

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。

……

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、受益者のみ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。

後段の文章は、きわめて判り難い文章であるが、判りやすく言うと、「指定袋で出す個々の市民から収集するから、負担をした(手数料を払った) 特定の者に受益者を特定できる」ということである。

要するに、地裁判決は「指定袋及び戸別収集によって受益者を特定できるから手数料を課せる」とするのである。高裁判決も全く同様である。

しかし、総務省の有権解釈に明記されているように、手数料を課すための必須要件は「特定の個人からの要求」で

あって「役務対象者の特定」ではない。役務対象者が特定できるのは「特定の個人からの要求」があった場合に限り、
られないから、「特定の個人からの要求」の有無を無視し、
「役務対象者の特定」ができればよいとするのは、論理の
すり替えも甚だしい。

(3) 手数料徴収の手続きの順序が逆転

総務省の有権解釈が「特定の個人のためにする事務」の
例として挙げている身分証明・印鑑証明・公募閲覧の場合
には、まず初めに市民が申請書に記入して窓口に提出する
ことが必要であり、それによって「特定の個人からの要求」
という必須要件が満たされる。住民票も同様であり、手数料
徴収の手続きは、「特定の個人からの要求→事務→手数料
支払い」という順序になる。家庭ごみでも粗大ごみの場
合には、まず初めに特定の個人から市町村に電話等で要求
がなされ、その要求に基づいて市町村が収集するから、手
数料を徴収できるのである。

他方、藤沢市のごみ有料化の場合には、手数料支払い(指
定袋の購入)がまず初めに行われた後、事務(戸別収集)及び
受益者の特定がなされ、「手数料支払い→事務及び受益者
の特定」という順序になる。このような順序の逆転が起こ
るのは、藤沢市のごみ手数料が、「特定の個人からの要求」
という、手数料徴収のためにまず初めに満たされなければ

ならない必須要件を満たしていないからであり、そもそも手数料として徴収できる性質のものではないからである。

3 手数料は本人の意思に反して徴収できない

(1) 「指定袋での排出」は強制された行為

そのうえ、指定袋での排出は、市民の自由な意思に基づいて行われているわけではない。藤沢市条例で「指定袋での排出」が義務づけられ、指定袋で排出しなければ収集してもらえないことから、やむなく行われているだけである。

「指定袋による排出」をもって「特定の個人からの要求」とみなす主張は、手数料徴収の手続きの順序を逆転させているうえに、強制された行為を「要求」とみなすものである。

これに対し、藤沢市は、「指定袋による排出を義務づけてはいない。自家処理もできる」と主張する。

しかし、プラスチックの自家処理が不可能であることだけからもわかるように、現代都市において、市の収集にごみを出さずに生活することが不可能であることは明らかである。そのことは、地裁判決も、「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」として、これを認めている。

(2) ごみ有料化反対市民が手数料支払いを強制されている

藤沢市民は、四万人を超える「ごみ有料化反対署名」を市に提出した。そのうえ、三名の市民は本件訴訟まで起こした。手数料の徴収に反対したり、訴訟を起こしたりしている市民が、本人の要求に基づかなければ徴収できないはずの手数料を支払わなければならないという異常事態が、何より、藤沢市条例のごみ手数料規定が地方自治法 227 条違反であることを如実に示している。

家庭ごみの処理は市町村の自治事務であり、その財源は地方税を主とするほか、手数料、使用料、地方債、及び国庫支出金である。

地方税は、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で、法律の定めに基づいて強制的に賦課徴収される(地方自治法 223 条)。他方、手数料及び使用料は、特定の受益者からのみ徴収し得る(地方自治法 227 条、225 条)。したがって、地方自治法に基づけば、市町村のごみ処理に関する市民全員からの強制的金銭徴収は、地方税(租税)によるほかはないのである。

憲法 84 条は、租税が国民の私有財産を義務的・強制的に提供させることから、その賦課や徴収は法律又は法律の定める条件に基づかなければならないと規定している(租

税法律主義)。本人の要求に基づかないごみ処理について、租税によらずに手数料によって強制徴収することは、地方自治法に基づかずに私有財産を義務的・強制的に提供させることにあたり、租税を法律の定める条件に基づかずに徴収する行為に相当する。

したがって、租税で徴収すべき行政事務について手数料で徴収することは、地方自治法227条違反であるのみならず、憲法84条にも違反する。

ことは、ごみ有料化にとどまらず、手数料の強制徴収が許されるかという、地方自治・地方財政の根幹にも憲法84条にも関わる大問題なのである。

(3) 原告らは「特定の個人からの要求」を出していない

藤沢市の原告らからのごみ手数料徴収が適法であるとするためには、原告らが、いつ、如何なる方法で藤沢市に対して「特定の個人からの要求」を出したかを明示しなければならないはずである。

しかるに、地裁・高裁判決はそれを全く示していない。示していないのは、それを示すことが不可能だからである。藤沢市を被告として、ごみ有料化が違法であるとの訴訟まで起こしている原告らが、藤沢市に対して、生ごみ・不燃ごみの収集を要求することなどあり得ないのである。

原告らから出された「特定の個人からの要求」を明示し

得ない以上、原告らからの手数料徴収は違法としなければならぬはずである。

第2 藤沢市のごみ有料化条例を適法と認めた原判決は、憲法84条、憲法94条の解釈と適用を誤っている

藤沢市のごみ手数料徴収は、「特定の個人からの要求」という必須要件を欠いた手数料徴収であり、また、ごみ有料化に反対したり、訴訟を起こしたりしている市民さえも手数料支払いを強いられるような強制的な手数料徴収である。

したがって、藤沢市条例のごみ手数料徴収規定は地方自治法227条及び憲法84条に違反しており、したがって藤沢市条例は憲法94条に違反している。

以上の次第で、原判決は取り消されるべきであり、上告人等の請求を認容されることを求めるものである。

以上