

地方公共団体による指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式の合憲性(1)

静岡地裁下田支部平成二一年一〇月二九日判決（平成一九年（ワ）第二二号損害賠償請求事件）判例
タイムズ一三一七号一四九頁

国土交通省住宅局住宅総合整備課主査　板垣勝彦

【事実の概要】

一 指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式

Y（西伊豆町）は、一般廃棄物の収集・運搬に関して、ごみ処理手数料を定額制から従量制に移行することに決定し、その実現のためにごみ袋の一括購入・一括販売方式を採用した。この方式は、Yが、西伊豆町廃棄物の処理及び清掃に関する条例（以下、「本件条例」という。）に基づき、指名競争入札（地方自治法二三四条）の

方法を用いた見積合わせにより決

定した納入業者から、西伊豆町ご

み処理指定袋に関する規則（以

下、「本件規則」という。）三条

（注¹）所定の要件に適合したごみ

袋を一括して購入し、そのように

して購入した上記ごみ袋を、Y町

長の指定するごみ袋（以下、「指

定ごみ袋」という。）として小売

店に売却し、その上で、小売店が

が小売店へ指定ごみ袋を販売する

価格にごみ処理手数料を上乗せず

れば、Yが住民から一般廃棄物を

収集する際に、ごみ処理手数料が

販売するのはYのみに限られ、た

とえYが販売しているものと同一

の規格・成分のごみ袋であつて、も、民間業者が指定ごみ袋として

販売することは認められない。さ

らにYは、指定ごみ袋に入れられ

た廃棄物のみを収集し、一般廃棄

物処理施設に搬入する。したがつ

て、住民がYに一般廃棄物を収集

してもらうためには、指定ごみ袋

を購入・使用しなければならな

い。この仕組みを取った上で、Y

が小売店へ指定ごみ袋を販売する

価格にごみ処理手数料を上乗せず

れば、Yが住民から一般廃棄物を

収集する際に、ごみ処理手数料が

販売するのはYのみに限られ、た

とえYが販売しているものと同一

の規格・成分のごみ袋であつて、も、民間業者が指定ごみ袋として

数料が徴収される）（注²）。

（注¹）本件規則第三条（指定袋の要件）指定袋は、炭酸カルシウム入りポリエチレン製の半透明袋で一セット二〇枚入りとして、次に掲げる規格のものとする。

（ア）二〇枚入り長さ六〇〇mm×折径五〇〇mm×肉厚三五μm

（イ）三〇枚入り長さ七〇〇mm×折径六〇〇mm×肉厚三五μm

（ウ）四五枚入り長さ八〇〇mm×折径六五〇mm×肉厚三五μm

（エ）炭酸カルシューム含有率三〇%

以上

（オ）強度縦方向三〇〇kg/m²以上、横方向二〇〇kg/m²以上

（注²）本件条例（平成一一年九月九日

筆者紹介

昭和56年3月、福島市生まれ。東京大学法学部卒業、東京大学法科大学院修了。東京大学助教を経て、平成22年4月より現職。
主な著作

『社会福祉法人職員の「公務員」性』自治研究84巻8号、『地方自治法2条14項のいわゆる最少経費最大効果原則』会計と監査59巻12号（以上、平成20年）、『有線ラジオ放送業者の行った競業者の事業活動に関する情報公開請求』自治研究85巻4号（平成21年）、『良好な景観の恵沢を享受する利益は法律上保護されるか』法学協会雑誌127巻12号（平成22年）、『保障行政の法理論(1)』法学協会雑誌128巻1号（平成23年）。

日改正後のもの) 第五条第一項、第八条第一号ないし第三号は、町民が自ら処分しない一般廃棄物のうち、可燃物については町長が指定した容器(指定ごみ袋)により排出しなければならないとした上で、ごみ処理手数料を従量制によつて徴収する旨を定めた。具体的には、容量二〇㍑入りのもの一枚あたり五円、容量三〇㍑入りのもの一枚あたり十五円、容量四五㍑入りのもの一枚あたり二十円の手数料が、指定ごみ袋を購入する際に徴収される。なお、町民がごみ処理施設に自ら廃棄物を搬入した場合の処理手数料は、廃棄物一〇kgあたり七〇円を乗じて得た額と定められた。指定ごみ袋の規格及び処理手数料は、その後の条例・規則の改正により、幾度か変更されている。

二 租税負担型、手数料の定額制と従量制

従来、一般廃棄物の収集・運搬は、サービスの利用状況に関わらず負担が一定額にとどまる行政サービスとして行われてきた。つまり、住民がどれだけごみを大量に

排出しても、負担が租税の支払い額を超えることはない租税負担型や、本件条例改正以前のY町のように、排出量に関係なく、世帯人數や事業規模に従つて定額のごみ処理手数料を徴収する定額制が採られてきたのである。ところが、近年になり、住民の排出する廃棄物の量に応じた手数料を徴収する従量制によつて、サービスの利用状況に応じた負担を求める動きが広がっている。本件は、いかなる仕組みによつて従量制への移行を実現するかを巡つて争われた事件である(注3)。

定額制の場合、行政サービスの利用者である住民からみると、いくらごみを排出しても定額の手数料で済む。しかし、ごみを大量に排出する者、減量化に努力している者、自己処理をしている者、あるいは週三回収集する地区と週二回収集する地区の区別に関わらず、徴収される手数料は定額である。①ごみ処理に要する経費が公

排出しても、負担が租税の支払い額を超えることはない租税負担型や、本件条例改正以前のY町のように、排出量に関係なく、世帯人數や事業規模に従つて定額のごみ処理手数料を徴収する定額制が採られてきたのである。ところが、近年になり、住民の排出する廃棄物の量に応じた手数料を徴収する従量制によつて、サービスの利用状況に応じた負担を求める動きが広がっている。本件は、いかなる仕組みによつて従量制への移行を実現するかを巡つて争われた事件である(注3)。

定額制の場合、行政サービスの利用者である住民からみると、いくらごみを排出しても定額の手数料で済む。しかし、ごみを大量に排出する者、減量化に努力している者、自己処理をしている者、あるいは週三回収集する地区と週二回収集する地区の区別に関わらず、徴収される手数料は定額である。①ごみ処理に要する経費が公

トがある。また、②環境保護の観点からは、いくらごみを排出しても定額の手数料しか徴収されないタイプが働く点が問題とされる。租税負担型の場合も、住民の負担は租税の支払額を超えることがないため、問題状況は同様である。

このため、①公平な費用負担と②ごみの減量化を目的として、従量制への移行が図られてきた。従量制が推進される背景には、①住民(=ごみ処理施設の利用者)に対するごみの排出量(=ごみ処理施設の利用状況)に応じて――いわば対価として――手数料を負担させることこそが公平であるとい

う価値判断が控えている(注4)。

②ごみ処理手数料を従量制に移行すれば、ごみ発生を抑制するインセンティブが働き、リサイクルの推進なども期待できるというのである。この意味で、従量制の採用は誘導の機能を有する(注5)。

(注3) 本研究に際しては、「ごみ袋ニュース」<http://www.gomibukuronews.com/index.html>を大いに参考にした。このサイトは、業界団体の利害を弁護していることを差し引いても、客観的・信頼できると判断したためである。また、「指定ごみ袋問題を考

歌山市役所の藤本泰寛さんからは、貴重なご意見および資料のご提供を頂いた。深く感謝したい。

(注4) 全国市長会は、平成一七年六月の提言「美しい日本、持続可能な社会をめざして」五四頁で、「排出者に対してもごみの排出量に応じて負担を求める料金制度は、公平原則に適ったものといえる」と表明している。

(注5) 従量制を導入するためには、市民の理解を得ることが欠かせない。東京都多摩市の努力を紹介したものとして、参考、松平和也『有料指定袋によるごみ収集導入に当たって 市民の理解を得るために!』都市清掃六一巻二八六号五二〇頁。

(注3) 本研究に際しては、「ごみ袋製造業者の業界団体である「指定ごみ袋を考える会」のWEBサイト

三 本件の紛争

こうしてYでも従量制の導入が

決まり、その実現のための具体的手段として、指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式が採用された。

そして、Yは、指定ごみ袋の購入先を選定するために指名競争入札を行つてきた（Xも、入札に参加する機会は与えられてきた）。しかし、この方式には、落札した事業者以外は、ごみ袋を製造しても事実上ほとんど売れなくなつてしまふという問題点がある。この点を捉えて、事業者であるX（注6）は、一括購入・一括販売方式を定めた本件条例は憲法の定める営業の自由（二二条）及び租税法律主義（八四条）に違反するもので違憲無効であり、違憲な条例の運用によりごみ袋に売れ残りの在庫などが生じたとして、Yを相手取り国家賠償を請求した（なおXは、従量制自体の是非は争つていない）。

ら承認を受けていた。その際にYは、平成一二年度以降は旧指定袋の使用がなくなる旨を、Xに説明していた。

【判旨】請求棄却

一 憲法二二条違反の主張について

「憲法二二条一項は、狭義における職業選択の自由のみならず、職業活動の自由の保障をも包含しているものと解すべきである。もつとも、職業の自由に関する規制措置は事情に応じて各種各様の形をとることから、当該規制措置が憲法二二条一項に適合するかどうかは、具体的な規制措置について、規制の目的、必要性、内容、これによる職業の自由の制限の程度等を検討して決定されなければならない。この場合、裁判所としては、規制の目的が公共の福祉に合致するものと認められる場合には、立法府（憲法九四条により法律に違反しない限りにおいて条例を制定するという自主立法権が認

められている地方公共団体の議会は、平成一二年度以降は旧指定袋も含まれる）の判断がその合理的裁量の範囲内にとどまる限り、立法政策上の問題としてその判断を尊重すべきである。ただし、合理的裁量の範囲については事の性質上自ずから広狭がありうることあるか否かは、具体的な規制の目的、対象、方法等の性質と内容に照らしてこれを決すべきである（最高裁昭和四三年（行）第一二〇号同五〇年四月三〇日大法廷判決・民集二九巻四号五七二頁、最高裁昭和六三年（行）第五六号平成四年一二月一五日第三小法廷判決・民集四六巻九号二一八二九頁参考照）。

（ア）これを本件についてみて、本件条例は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に基づいて地方公共団体であるYが行う廃棄物の処理及び清掃に関して必要な事項を定めることを目的としている。そして、廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処理に関する法律を制定することにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上等をその目的とするものと解され、このような目的は公共の福祉に合致するものといえる。

（注6）Xは、平成一一年四月に旧指定ごみ袋の承認申請を行い、Yを認定する

(イ) そして、本件条例及び本

指定ごみ袋の供給及び販路の確保、
④指定ごみ袋の価格を統一す

反するものとは認められない

号同一八年三月一日大法廷判決（
民集六〇卷二号五八七頁參照）。

二 憲法八四条違反との主張について

二二

……指定ごみ袋の購入に際して徴収されるごみ処理手数料及び調整

「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもつて、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金

金は、町民が、Yの行う一般廃棄物の収集、運搬、処理業務といふ行政サービスを受けるための対価的性質を有するものであるから、憲法八四条に規定する租税には該当しない」。

錢給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法八四条に規定する租税にあたるというべきである。また、憲法八四条に規定する租税にあたらない場合であつても、賦課徵収の強制の度合い等の点にお

〔次に、本件条例第五条第一項によれば、町民が一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスをうけるためには指定ごみ袋を購入し、これを利用してごみの排出を行わなければならず、ま

いて租税に類似する性質を有するものについては憲法八四条の趣旨が及ぶものと解される。もつとも、租税以外の公課は、租税との相違点もあり、また、その内容等も賦課徵収の目的に応じて多種多様であるから、その規律の在り方については、当該公課の性質、賦

た、本件条例第八条第三号及び本件規則第六条によれば、町民は、ごみ処理手数料及び調整金が代金額に含まれた指定ごみ袋を購入する仕組みとなつており、ごみ処理手数料及び調整金は、指定ごみ袋の小売店を介してYに納入されることとなる。かかる点において、

課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきである（最高裁平成一二年行ツ第六二）

ごみ処理手数料及び調整金は租賃に類似する強制徴収としての側面を有するものといえる」。

造しようとする者は、Yが行う指名競争入札に参加して落札するこ^トにより、Yに対して指定ごみ袋を販売することができるのであつて、指定ごみ袋の販売の機会の確保及び製造業者間での公平が図ら^{れて}いる。

〔ウ〕 Xは、(1)排出廃棄物量等に関する正確なデータの収集、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収、(3)

上の検討内容を照らし合わせれば、本件条例及び本件規則による本件制度の運用及びそれに伴う一括購入・一括販売方式の採用は、Yの立法政策上の問題として合理的裁量の範囲内にとどまるものと評価することができる」。

造しようとする者は、Yが行う指名競争入札に参加して落札することにより、Yに対して指定ごみ袋を販売することができるのであつて、指定ごみ袋の販売の機会の確保及び製造業者間での公平が図られてゐる。

上の検討内容を照らし合わせれば、本件条例及び本件規則による本件制度の運用及びそれに伴う一括購入・一括販売方式の採用は、Yの立法政策上の問題として合理的裁量の範囲内にとどまるものと評価することができる」。

課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきである（最高裁平成一二年行ツ第六二）

ごみ処理手数料及び調整金は租賃に類似する強制徴収としての側面を有するものといえる」。

〔ウ〕 Xは、(1)排出廃棄物量等に関する正確なデータの収集、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収、(3)

「以上のとおり、本件制度の運用及びこれに伴う一括購入・一括販売方式が、憲法二二条一項に違

二 憲法八四条違反との主張について

「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもつて、特別の給付に対する反対給付としてではなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法八四条に規定する租税にあたるというべきである。また、憲法八四条に規定する租税にあたらない場合であっても、賦課徵収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては憲法八四条の趣旨が及ぶものと解される。もつとも、租税以外の公課は、租税との相違点もあり、また、その内容等も賦課徵収の目的に応じて多種多様であるから、その規律の在り方については、当該公課の性質、賦

「これを本件についてみると、……指定ごみ袋の購入に際して徴収されるごみ処理手数料及び調整金は、町民が、Yの行う一般廃棄物の収集、運搬、処理業務といふ行政サービスを受けるための対価的性質を有するものであるから、憲法八四条に規定する租税には該当しない」。

「次に、本件条例第五条第二項によれば、町民が一般廃棄物の収集、運搬、処理業務といふ行政サービスをうけるためには指定ごみ袋を購入し、これを利用してごみの排出を行わなければならず、また、本件条例第八条第三号及び本件規則第六条によれば、町民は、ごみ処理手数料及び調整金が代金額に含まれた指定ごみ袋を購入する仕組みとなつており、ごみ処理手数料及び調整金は、指定ごみ袋の小売店を介してYに納入されることとなる。かかる点において、ごみ処理手数料及び調整金は租税に類似する強制徴収としての側面を有するものといえる」。

「もつとも、ごみ処理手数料及び調整金は、上記のとおりYによる一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスの対価的性質を有するものであるうえ、ごみ処理手数料の従量制の導入及び調整金は、ごみ処理手数料の定額制における町民間の不平等を解消してごみ処理に要する経費の公平な負担を実現するとともに、安定した上記行政サービスの提供を行ふことに目的があるものと解され、この目的は合理性を有するものと評価することができる。また、ごみ処理手数料の額は本件条例第八条第一号に具体的な金額をもつて明記されている。そして、上記のとおり本件条例及び本件規則は一括購入・一括販売方式を規定しているものと理解できるところ、調整金の額は、同方式及び本件規則第六条に基づき、指定ごみ袋の販売価格から売りさばき手数料、ごみ処理手数料及び袋原価を差し引くことで算定することが可能であり、その根拠が不明確であるとまではいえない。さらに、証拠及び弁論の全趣旨によれば、Y

は調整金を含め、小売店から支払われた指定ごみ袋代金を一般会計として予算に組み込み、予算に対する審議の方法によつてYの議会による審査（民主的統制）を経ているものと認められる」。

「本件制度の運用及びこれに伴う一括購入・一括販売方式が、法令上の根拠に基づくものであり、かつ、本件条例の目的（Y町内における一般廃棄物の収集、運搬、処分等の処理に関するYの能率的な運営、Y町内の生活環境の保全及び公衆衛生の向上等）に照らしてYの合理的な裁量の範囲内の施策（運用方式）であることを併せ考えれば、ごみ処理手数料及び調整金に関する規律・運用が憲法八四条の趣旨に反するものと評価することはできないといふべきである」。

本稿では、判決の順番とは逆に、Yのごみ処理に係る手数料及び調整金の徵收方法が憲法八四条の趣旨に適合するかという問題から論じる。この点、旭川市国民健康保険条例最高裁大法廷判決（最高裁判所平成一八年三月一日民集六〇巻二号五八七頁）は、「憲法八四条に規定する租税にあたらない場合であつても、賦課徵収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては憲法八四条の趣旨が及ぶ」とした

しかし、憲法八四条にいう「租税」には該当しなくとも、①②③の総合考慮によつて租税に類似する性質を有する場合には、憲法八四条の趣旨が及ぶ。よつて、その他の要素を検討することは、依然として必要である。②賦課徵収の目的是、ごみ処理手数料に従量制を導入することで、「ごみ処理手数料の定額制における町民間の不平等を解消してごみ処理に要する経費の公平な負担を実現することも、安定した上記行政サービス

24判例集未登載は、原審とほぼ同じとの理由でこれを退け、本件は請求棄却のまま確定した。

最高裁に従うなら、公課に対する規律については、①公課の性質、②賦課徵収の目的、③強制の度合いが、メルクマールとして機能することになる。まず、①公課

の性質について、本判決は、「指定ごみ袋の購入に際して徵收されるごみ処理手数料及び調整金は、町民が、Yの行う一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスを受けるための対価的性質を有する」ものであるから、憲法八四条にいう「租税」にはあたらぬとする（注8）（注9）。

（注7）原告は判決を不服として控訴したもの、東京高判平22・2・

の提供を行うこと」にある。そして、判決は、③強制の度合いについて、町民が一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスをうけるためには購入した指定ごみ袋を利用してごみの排出を行わなければならぬこと（本件条例五条二項）、町民はごみ処理手数料及び調整金が代金額に含まれた指定ごみ袋を購入する仕組みとなつており、ごみ処理手数料及び調整金は指定ごみ袋の小売店をしてYに納入されること（同条例八条三号及び本件規則六条）を根拠に、「ごみ処理手数料及び調整金は租税に類似する強制徴収としての側面を有する」と判断した。

つまり、本件のごみ処理手数料等の仕組みにも、憲法八四条の趣旨は及ぶことになるのである。

ただし、判決は、従量制を導入する目的の合理性を認めた上で、第八条第一号に具体的な金額をもつて明記されていること、①調整金の額は、一括購入・一括販売方式及び本件規則第六条に基づき、指定ごみ袋の販売価格から売りさ

ばき手数料、ごみ処理手数料及び袋原価を差し引くことで算定することが可能であり、その根拠が不明確であるとまではいえないこと、②Yは、調整金を含め、小売店から支払われた指定ごみ袋代金を一般会計として予算に組み込み、予算に対する審議の方法についてYの議会による審査（民主的統制）を経ているものと認められることを根拠に、本件におけるごみ袋の一括購入・一括販売方式は、法令の根拠に基づくものであり、従量制という目的を遂行するための合理的な裁量の範囲内の施策であるとして、憲法八四条の趣旨には反しないとした。

これは、判決の引用する旭川市国民保険料事件最高裁大法廷判決の提示した総合考慮説とも整合する説明である（注10）。なお、④議会における予算審議があるとはいっても、これだけでは民主的統制の可能性があるにすぎず、具体的な数値について議決を行つてゐるわけではない。裏を返せば、だからこそ、手数料額が条例で具体的な金額をもつて明示されていると

いう④の事情が、合憲性を基礎づける大きな事情となるのである。筆者も、本件条例は憲法八四条には違反しないと考へる。

（注8）研究会の席上では、甲斐素直教授から、ごみ処理にかかる実費を利用人数で除するなどして算定されるものでなければ「手数料」といえず、その大前提となる実費総額の算定作業すら行われていない本件の仕組みは、「手数料」と評価するための前提を欠いているから、従量制の租税と考えるべきであるとの御指摘を受けた。

（注9）なお、ごみ処理を「特定の者のためにする」事務（地方自治法二二七条）ではなく、住民全員のためにする事務と理解すれば、手数料を徴収することのできる事務には該当しないとも考えられる。

（注10）碓井光明『財政法学の視点からみた国民健康保険料——旭川市国民保険料事件判決を素材として』法学教室三〇九号（二〇〇六年）一九頁（二六頁）。

あり、個別的に特定することが可能なことからすると、この役務に対し手数料を徴収することは、手数料の概念……の域を超えるものではな「い」と判示している。なお、この事件は、家庭ごみを排出する場合の収集袋を有料化し、その収集袋の使用を義務づけた条例改正が違法であるとして、市民が、市に対して、指定収集袋によらないで排出された一般廃棄物であつても収集・処分する義務があることの確認を求めた公法上の当事者訴訟である。参考、大塚直『環境法〔第三版〕』有斐閣（二〇一〇）四六一頁。問題の背景は本件と同じであるが、事業者ではなく市民の側からごみ袋の指定について疑問が出された点が、注目される。

地方公共団体による指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式の合憲性(2)

静岡地裁下田支部平成二一年一〇月二九日判決（平成一九年（ワ）第二二号損害賠償請求事件）判例
タイムズ一三一七号一四九頁

国土交通省住宅局住宅総合整備課主査　板垣勝彦

二 指定ごみ袋一括購入・一括販売方式と憲法二二条

判決は、憲法二二条が職業選択の自由のみならず職業活動の自由（営業の自由）をも当然に保障しているという前提の下に、「職業の自由に関する規制措置は事情に応じて各種各様の形をとることが項に適合するかどうかは、具体的な規制措置について、規制の目的、必要性、内容、これによる職業の自由の制限の程度等を検討して決定されなければならない」と

して、薬局距離制限違憲判決（最大判昭和五〇年四月三〇日民集二九巻四号五七二頁）を引き、規制の目的が公共の福祉に合致するものと認められる場合には、（地方公共団体の議会も含む）立法府の判断がその合理的裁量の範囲内にとどまる限り、立法政策上の問題としてその判断を尊重すべきと述べる。その上で、やはり薬局距離制限判決の提示した合理的裁量の範囲に関する留保——合理的裁量の範囲については事の性質上自ずから広狭がありうることから、その定立した基準に沿った判断を行つたかといえば、疑問を禁じえなかは、具体的な規制の目的、対

象、方法等の性質と内容に照らしてこれを決すべきである——に言及する。この時点で、判決は、立法府がその裁量権を逸脱し、当該法的規制措置が著しく不合理であることの明白である場合に限つて、これを違憲とするといふ、いわゆる明白性の原則（最大判昭和四七年一一月二二日刑集二六巻九号五八六頁）ではなく、それよりも厳しい違憲審査基準を探用したことがわかる（注11）。

しかし、判決が薬事法違憲判決の定立した基準に沿つた判断を行つたかといえば、疑問を禁じえなかは、具体的な規制の目的、対

筆者紹介

昭和56年3月、福島市生まれ。東京大学法学部卒業、東京大学法科大学院修了。東京大学助教を経て、平成22年4月より現職。
主な著作

『社会福祉法人職員の「公務員」性』自治研究84巻8号、『地方自治法2条14項のいわゆる最少経費最大効果原則』会計と監査59巻12号（以上、平成20年）、『有線ラジオ放送業者の行った競業者の事業活動に関する情報公開請求』自治研究85巻4号（平成21年）、『良好な景観の恵沢を享受する利益は法律上保護されるか』法学協会雑誌127巻12号（平成22年）、『保障行政の法理論(1)』法学協会雑誌128巻1号（平成23年）。

(注12)。

この点、判決は、一括購入・一括販売方式について、「ごみ袋の製造・販売に関して一般的な規制をかけるものではなく、「指定ごみ袋は、町民が……一般廃棄物の収集、運搬、処理業務という行政サービスを受ける際に使用を義務づけられるものであるが、それ以外の、排出者が自らごみ処理施設に廃棄物を搬入する等の場合には使用が義務づけられるものではないから、指定ごみ袋に関する規制は、職業活動の一内容又は一態様に対する規制であるにすぎない」とする。しかし、判決のこの理解は妥当でない（注13）。

ればならない」（同法二条の三）とされているところ、実際にごみを処理するためには、事実上、一般廃棄物処理に係る行政サービスを受けるほかない。さらに、住民が自らごみ処理施設に直接出向いて廃棄物を搬入することは実態として僅かであり、日常的な廃棄物の大半は、Yによる収集・運搬サービスによつて、ごみ処理施設に搬入される（注14）。しかし、指定から外れた業者の製造したごみ袋は、Yの収集・運搬サービスを受けられることができない。行政に収集・運搬してもらえないごみ袋に、ごみ袋として一体どれほどの価値があるのだろうか。判決の言う通り「具体的な規制の目的、対象、方法等の性質と内容に照らして」判断するならば、一括購入・一括販売方式によつて、事実上、指定ごみ袋以外のごみ袋の売り上げは激減するのだから、職業活動の内容又は一態様に対する規制ではなく、職業活動の内容に対する規制と捉えるべきであつた（注15）。

札することでYによる指定を受けるように、製造単価を下げるなどの営業努力をすればよいのであって、Xの権利・利益は職業の自由の保護範囲にはないと突き放す見解もありえよう。しかし、道路・橋の建設といった一回限りの公共工事の入札のように、事柄の性質上、受注企業が自ずと一社に限られる場合とは異なり、本件のように、既に複数の業者が市場競争を展開している中で、新たに競争制限的な方法を採用する場合は、なぜ市場競争を犠牲にしてまでその方法を採用しなければならないのか、行政の側で、その合理性（高い公益上の必要性がある等）を説明しなければならないと考える。そもそも、この文脈における営業努力というのは、落札によって行政から事実上の一社独占権を付与されることはなく、製品の特長を需要と供給の関係において適正に価格に反映させ、他の業者との自由な市場競争を展開する過程で、いかに消費者に選ばれる製品を供給していくかという

いか（注16）。

これまで職業の自由に関する判例は、小売市場や薬局の開設など、主に職業活動の許可制を巡つて形成されてきた。確かに、本件条例はごみ袋の製造・販売を一般的に制限するものではないため、一見すると規制の程度は許可制よりも緩やかに思える。それゆえに判決は、職業の自由に対する侵害もそれほどではないと考えたのかかもしれない。しかし実質をみれば、自治体の指定を受けられなかつた業者は、その自治体におけるごみ袋の売り上げが激減するのだから、職業活動への侵害の程度は非常に強い。判決には、具体的な規制の目的、対象、方法等の性質と内容に照らした判断が欠けているのである（注17）。

もちろん、②規制の必要性が相応に高ければ、③規制内容の強さと④職業の自由の制限の程度の高さは正当化されるであろう（比例原則の考慮）。しかし、Y及び判決が挙げている(1)排出廃棄物量等に関する正確なデータの収集、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収、(3)

指定ごみ袋の供給及び販路の確保、(4)指定ごみ袋の価格統一といった事項は、一括購入・一括販売方式が職業の自由の内容を強く規制するのと比較して、それを正当化するだけの高い必要性が認められる事由ではない。判決は、(1)(2)(3)(4)に一応の必要性が認められることを論証するにとどまり、強い規制を正当化するだけの必要性を示すには至っていない(注18)。そして、(2)規制の必要性は、同じ目的を達成することの可能な、侵害(LRA)が存在する場合には、非常に揺らぐ(注19)。続いては、ごみ処理の従量制を実現するため、職業の自由を侵害する度合いの少ない他の方策は存在しないのか、検討してみよう。

(注11) 判決は規制目的二分論を採用したか否か明言していないものの、二分論からすれば、一括購入・一括販売方式の目的は生活環境の保全及び公衆衛生の向上等にあり、消極目的の規制と考えられるため、この違憲審査基準の採用は妥当といえる。

ところで、判決は酒類販売免許制合憲判決(最判平4・12・15民集四六巻九号二八二九頁)を引用している。これは、酒類販売免許制を、「租税の適正かつ確実な賦課徴収を図るという国家の財政目的のための職業の許可制による規制」と位置づけ、「その必要性と合理性についての立法府の判断が、右の政策的、技術的な裁量の範囲を逸脱するもので、著しく不合理なものでない限り、これを憲法二二条一項の規定に違反するものということはできない」と述べて、サラリーマン税金訴訟(最大判昭60・3・27民集三九巻二号四七頁)に倣つた、極めて緩やかな違憲審査基準を適用した判決である。

本件の指定ごみ袋一括購入・一括販売方式は、公課の確実な徴収を図るための仕組みである。その点で、租税の確実な賦課徴収を目的とする酒類販売免許制と類似しており、本判決が平成四年判決を引用したのも、尤もなことである。しかし本判決は、平成四年判決とは異なり、厳格な違憲審査基準を採用した。このことをどうのうに考えるか。財政目的を強調するなら、平成四年判決の極めて緩

やかな基準を採用することもあり得たはずである。そうしなかつたのは、本件の仕組みに関する立法事実の把握、ひいては「規制」措置の必要性と合理性について立法裁量がどの程度まで尊重されるべきなのか、裁判官が慎重に検討したためであろう。参照、平成四年度最判解説民事篇五六九頁(五八三頁)「綿引万里子執筆」。

(注12) 「自治体が専売制を助長?

「民業圧迫」切実な声も」家庭日用品新聞社「生活産業新聞」二〇〇九年四月二一日号。

(注13) この論理は、教科書検定裁判(例えば最判平9・8・29民集五

一巻七号二九二二頁)における、
教科書として指定されなくとも、「教科書」という特殊な形態において発行することを禁ずるものにすぎず、一般的の図書として販売することは妨げられないから、表現の自由は侵害されないと論法を想起させる。なお、教科書検定を出版社の営業の自由の視点からみると、国家が一種の規格を定めた上で、規格に適合した書籍を自由に流通させる仕組みということになる。

(注14) 西伊豆町では直接搬入ごみと収集ごみの内訳を公表していないが、例えば東京都では、ごみ処理施設に直接持ち込まれるのは、ごみの総量の二~三割に過ぎない。東京都区市町村のごみ量の推移pdf」れば、地方都市の和歌山市でも同様である。参照、和歌山市http://www.city.wakayama.wakayama.jp/menu_3/gomi/pdf/khonkeikaku.pdfまた、これらのデータは家庭用ごみと事業用ごみを区別しているため、家庭用ごみに限れば、直接搬入の割合はさらに小さいと推測される。

に業法規制を課す際に立法者が直面する問題を鋭く突いてはいる。しかし、筆者は、職業の自由が(b)のタイプの制約を受けるのは、消費者の生命・身体・財産といった重要な法益との調整を迫られる部分に限られるのであり、本件規制はそのようなものではないので、(a)の制約であると考える。

また、以上のように“職業”をカテゴリカルに区別する思考とは別に、交告尚史「行政法学が前提としてきた憲法論」公法研究七〇号(二〇〇八)六二頁(七六頁)は、憲法二三條というのは、より一般的な“職業”について、国家が市場への新規参入の可能性を頭から否定してかかるような態度をとらないよう戒める規範なのではないかと指摘している。参照、樋口陽一『憲法「第三版」』創文社(二〇〇七)二五〇頁。

(注16) 行政活動が市場に与える影響に関する総括的考察として、参考照、碓井光明「競争的市場のなかの政府」江頭憲治郎／増井良啓『融ける境超える法3 市場と組織』東京大学出版会(二〇〇五)三頁。

(注17) かつてのたばこ専売制は、社会経済の変動によって国家独占の

意味が失われ、むしろ独占の弊害が大きくなつたという理由から、たばこ事業法(昭和五九年法律第六八号)の施行と共に廃止された。佐藤幸治『憲法「第三版」』青林書院(一九九五)五六〇頁。

なお、専売制の廃止に伴う激変緩和措置として、たばこ小売業者に対する適正配置規制がなされたところ、最判平5・6・25判時一四七五号五九頁は、この規制は社会的弱者保護を目的とする(積極的)規制であるとして、「明白性の原則」に基づいて合憲と判断した。

(注18) むろん、判決は本件の規制を「職業活動の一内容又は一態様に対する規制に過ぎない」と理解するため、(1)(2)(3)(4)に一応の必要性が認められれば、②規制の必要性が十分に認められると考えているものと推測されるが、この前提にある理解が誤りなのである。

(注19) 須藤陽子『比例原則の現代的意義と機能』法律文化社(二〇一〇)二三四頁。

三 従量制実現のための他の方策

本判決が一括購入・一括販売方

式を導入することの必要性の根拠として掲げたのは、(1)排出廃棄物集、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収、(3)指定ごみ袋の供給及び販路の確保、(4)指定ごみ袋の価格統一である。しかし、(3)(4)は、Xの主張にあるように、説得力のある論拠とはいえない。(3)については、自治体がどの市販品のごみ袋でも収集・運搬する従来の方式では勿論のこと、市販品のうち一定規格を満たしたごみ袋のみを収集・運搬する方式であつても、自由市場の流通に任せておけば、ごみ袋の安定供給は確保されよう。また、(4)指定ごみ袋の価格統一というのも、従量制と論理的な繋がりはなく、ごみ袋の価格を自由市場の需要と供給の関係により決定したとしても、行政のごみ処理サービスに支障は生じないのである。

そうだとすると、従量制を導入する場合に懸案となるのは、(1)各人の排出するごみの量(データ)の正確な把握と、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収だといえる。もちろん、(1)(2)を確保するためには、それなりの行政資源を費やすことになるし、時には一括購入・一括販売方式のような私人の職業の自由を強く制限する手法を探らざるを得ない場合もある。しかし、比例原則からは、目的を実現するためには基本権侵害のより緩やかな手法があり、その手法を採用するに際してさほど大きな行政コストがかからないのならば、そちらを採用すべきなのである(注20)。そこで、従量制実現のための他の方策を検討してみたい。

(ア) 規格方式

まず考えられるのは、自治体はごみ袋の容量や品質など一定の規格を定めるにとどめ、その規格にさえ適合していれば、ごみ袋に入れられた廃棄物を収集・運搬するという方式である(以下、「規格方式」とする)。言うまでもなく、各製造業者は規格に適合したごみ袋を自由に製造・販売することができます(注21)。手数料は小売店から申告を受けたごみ袋の販売実績に従つて小売店から徴収され、実質的には、自治体が手数料をごみ袋の代金に上乗せして消費

者から間接的に徴収することになる。Xの主張にある通り、小売店は確定申告・納税をする義務がある以上、売上商品の販売実績を記録・管理しているから、小売店の手間は懸念されるほど大きくはないと思われる。このように、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収については、心配しなくてよい（注22）。

しかし、規格方式には、自治体ごとに規格が異なるった場合、指定方式と同様に、製造業者にとってごみ袋の作り分けや在庫管理が負担になるという欠点がある。だからといって、製造業者の負担軽減のために複数の自治体で統一した規格を通用させると、自治体間の人・物の移動が少ない地方ならばともかく、都市部では、住民が他の自治体の小売店から購入したごみ袋でごみを出すことを許す以上、一つの自治体内部の小売店の販売実績を把握するだけでは、ごみ排出量を正確に測ることはできない。(1)各人の排出する正確なごみの量が把握できなければ、そもそもごみ処理手数料をいくら徴収すればよいのか、見当が付かない

（もつとも、各自治体がごみ処理の実費を正確に算定しているかは疑わしいところだが）。

規格方式を採用した上で、ごみ袋製造業者の作り分け・在庫管理の負担を避けようとすれば、一定規模以上の広域自治体間で廃棄物処理を連携するなどして、規格や手数料の額を统一すべきであろう。それが無理ならば、ごみ袋の製造業者に負担を甘受してもらうほかない（注23）。ただし、その点に目を瞑れば、規格方式がごみ袋の製造業者の職業活動を侵害する度合いは、一括購入・一括販売方式とは比較にならないほど小さい。

(イ) 有料シール方式
ごみ袋を販売する際に行政サービスの手数料を徴収する点では、一括購入・一括販売方式と(ア)規格方式の間に差異はない。しかし、問題の根源は、ごみ袋という特定の生活用商品の流通・販売と行政サービスの手数料徴収とを結びつけたことにある。そのため、規格方式によつても、一括購入・一括販売方式の抱える問題を完全に払拭することはできない。そこで発

想を転換し、従量制とごみ袋との仕組みの上で切り離したのが、有料シール方式である（注24）。

有料シール方式とは、住民がごみの容量に応じて、ごみ処理の手数料として事前に配布されあるいは購入したシールを貼り付け、行政は購入したシールを貼り付け、行

政はシールの貼付されているごみ袋のみを収集・運搬する方式である。郵便切手のような印紙を想像すればわかりやすい。シールをあまり細分化した端数で販売するのも困難であるから、ある程度きりの良い数値でシールを販売し、ごみ袋もそれに対応する規格で製造され、流通に置かれる必要がある。長崎県佐世保市では、袋は四

枚、一枚、三〇円券（七〇円券一枚）、三〇円券（七〇円券一枚）、四五円券（七〇円券三枚）に設定されている（注25）。

想を転換し、従量制とごみ袋との仕組みの上で切り離したのが、有料シール方式である（注24）。

規格方式を採用した上で、ごみ袋製造業者の作り分け・在庫管理の負担を避けようとすれば、一定

規格方式を採用した上で、ごみ袋製造業者の作り分け・在庫管理の負担を避けようとすれば、一定規模以上の広域自治体間で廃棄物処理を連携するなどして、規格や手数料の額を统一すべきであろう。それが無理ならば、ごみ袋の製造業者に負担を甘受してもらうほかない（注23）。ただし、その点に目を瞑れば、規格方式がごみ袋の製造業者の職業活動を侵害する度合いは、一括購入・一括販売方式とは比較にならないほど小さい。

(ア) (イ)をみれば、従量制の導入という目的を達成するために私人の職業の自由を侵害する程度の少ない他の方策は確かに存在しておらず、その実現可能性も十分にあることがわかる。これらと比較したとき、本件条例の定める一括購入・一括販売方式は、(2)規制の必要性に比して、(3)規制内容の強さと(4)職業の自由の制限の程度の高さが均衡を欠いており、立法政策の合理的範囲内にあるとはいはず、憲法二二条に違反するおそれがないと思われる。

なお、判決のいうように、「指定ごみ袋を製造しようとする者は、Yが行う指名競争入札に参加して落札することにより、Yに対

言うまでもなく、ごみ袋は自由市場で流通される（ただし、半透明袋など、行政が一定の規格を定めることはあり得よう）。住民は自由市場で流通される指定袋を購入し、それにシールを貼つてか

ら、ごみを出すことになる。このための課題である、(1)排出廃棄物量等に関する正確なデータの収集と、(2)ごみ処理手数料の確実な徴収が可能となる。住民にとっての手間やシール偽造のおそれなど、いくつか懸念される点はあるものの、実際の運用上の問題はほとんどないという（注26）。

想を転換し、従量制とごみ袋との仕組みの上で切り離したのが、有料シール方式である（注24）。

規格方式を採用した上で、ごみ袋製造業者の作り分け・在庫管理の負担を避けようとすれば、一定

して指定ごみ袋を販売することができるのであって、指定ごみ袋の販売の機会の確保及び製造業者間での公平が図られている」ことは確かである（注27）。しかし、一度限りの公共事業の発注などとは異なり、一定期間（本件では二年間）に及ぶ民生品の流通について、自治体の一括購入・一括販売方式——事実上の専売方式——により、落札者に事実上の一社独占権を与えるというのは、落札の成否の製造・販売業者に及ぼす影響が強すぎのではないか。判決には、政策目的を達成するより緩やかな手法の検討が不足している。

このように、指定ごみ袋の一括購入・一括販売方式には、憲法の保障する職業の自由を侵害するおそれが多くあり、妥当でない。だが、本当に憂慮すべきは、このような問題の多い方式が、短期間に多くの自治体に広がったことである。もしも他の自治体との横並びの意識から、首長や議会が、問題のある仕組みを、さしたる疑問もなく導入したのならば、「地方自治の本旨」（憲法九二条）に悖

る行為と評価されてもやむを得まい。地方分権は、住民の生活に密着した事柄は住民に最も近い自治体で決定されることによつて、住民の福利増進・権利保護に最も役立つという前提の下で、はじめて正統化される。自治体には、導入しようとする政策が本当に住民の福利を増進するのか、それによつて権利を侵害される者はいないか、入念に検討することを求めたい。

（注20）本件では職業の自由の制限の

み問題となつてゐるが、Xとしては、この他にも、最少経費最大効果原則（地方自治法二条一四項）

を根拠に、限られた行政の物的・人的資源をより有効に活用できる手法を模索すべきとの主張が考えられよう。参照、拙稿「地方自治法二条一四項のいわゆる最少経費最大効果原則」会計と監査五九巻一二号（二〇〇八）。

（注21）青森県五所川原市では、「市場原理を利用した指定ごみ袋制度」として、規格・デザインなどは市が決めて、製造業者の作った

製品でそれに合うものを承認するという方式を探つてゐるが、これ

は本稿の分類では規格方式に属する。『自治体T o d a y ～廃棄物処理とりサイクル～青森県五所川原市』月刊廃棄物二〇〇〇年四月号八一頁。

（注22）実際に長野市では、メー

カ1、問屋、小売店の各段階の業者に販売実績、在庫を報告させて流通量を把握し、手数料を徴収する方法を採用している。『ごみ有料化業務の効率化で指定袋に市場原理を導入 長野県長野市』月刊廃棄物二〇一〇年四月号四八頁。

（注23）和歌山市では、従量制の採用を時期尚早であるという理由から見送り、ごみ袋が一定の規格に沿つていれば収集・運搬を行つている。そのため、スーパーのレジ袋でも、容量が明記されていれば、ごみ袋として廃棄物収集・運搬の対象としているようである。なお、和歌山市ではかつて動物除けの臭い付きごみ袋を指定していたのだが、強度不足の問題などがあり、取りやめた経緯がある。当時、この規格変更は、ごみ袋製造業者の猛反発を招き、市が在庫を買い取ることで決着した。参照、平成九年一二月一九日読売新聞。

（注24）もちろん、シール自体は入札

世保市では、シールの調達価格は〇・六円程度であり、一シート（一〇枚セット）につき五・七七五円（一四〇万シート分）と六・四円（三〇万シート分）という入札結果であった。

（注25）南河内環境事業組合（大阪府）

を構成する自治体に居住する三八万人は、共通のごみ袋用シールを使用している。『自治体T o d a y ～廃棄物処理とりサイクル～大阪府大阪狭山市』月刊廃棄物二〇〇〇年七月号九六頁。

（注26）前掲（注24）によると、カラーコピーによる偽造シールが出現したが、二度貼りを防ぐための切

れ目加工が有るか無いかで容易に判別がつくため、作業員は瞬時に見抜けるという。偽造シールを使用した者には、収集手数料の五倍に相当する課徴金が課される。

（注27）Xが入札に参加しなかつたことは、その主張適格の問題を生じさせるものの、判決はこの点を問うことにする。