

研究ノート

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する 廃棄物処理委託契約の効力

—— 公法上の規律が私法上の行為に及ぼす影響（覚書） ——

湯川 二郎

1 はじめに

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）は、産業廃棄物の適正処理をして生活環境を保全するために、産業廃棄物の排出事業者や産業廃棄物処理（処理には収集運搬と処分を含む）業者に対して様々なルールを定めている。廃掃法には、法違反があったときに行政（国・地方公共団体を総称してこのように略称する。）が当該行為者に対してどのような処分ができるか、あるいは当該行為者がどのような刑罰に課されるかということは定められているが、法違反があったときの事業者と市民との法律関係、あるいは排出事業者と廃棄物処理業者との法律関係は全く無関係であり、どのように規律されるのかはもっぱら解釈に委ねられている。しかし、その解釈作業も進められているようには聞かない。

たとえば、廃掃法に違反する廃棄物処理委託契約を締結し、その後当該廃棄物が不適正処理された場合、廃掃法に従って、排出事業者や処理業者が行政から適正処理等の措置命令その他行政処分を受けたり、刑事訴追がなされたりするが、不法投棄された土地の所有者も処理業者や排出事業者に対して廃棄物の撤去を請求できるのであろうか（事業者と市民との法律関係）。

また、産業廃棄物処理委託契約にあたっては契約書を作成しなければな

らないこととされているが、契約書が作成されていなかったり、契約書の記載事項が事実（当事者の意思）と異なるときは、当事者間にはどのような内容の契約が成立するのだろうか（排出事業者と廃棄物処理業者との法律関係）。

本稿では、私を取り扱った二つの事案を素材にして、廃掃法違反があった場合に、事業者間に、あるいは事業者と市民との間にどのような私法上の法律関係が形成されるのかについて検討してみたい。

2 廃棄物の処理に関する法律の概要

検討するにあたって、廃棄物に関する法律の概要を簡単に押さえておく。

廃棄物に関しては、廃掃法が廃棄物に対する法的規律を定めている。

廃掃法は、廃棄物を「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。」（廃掃法2条1項）と定義する。

そして、これを一般廃棄物（産業廃棄物以外の廃棄物。廃掃法2条2項）と、産業廃棄物（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等。廃掃法2条4項）とに区分し、それぞれで処理のルールを区別している。

産業廃棄物については、排出事業者自らが処理する（廃掃法12条1項）のが原則であり、自ら処理しないときは、都道府県知事から許可を受けた産業廃棄物処理業者に処理を委託して処理するものとする（同条5項）。産業廃棄物の「処理」と一口に言っても、処理には、収集、運搬、中間処理（選別、圧縮、焼却、脱水等廃棄物の発生から最終処分までの中間の処理をいう。法12条5項）から最終処分（埋立、海洋投入、再生）まで様々であるところ、法はこれを大きく収集運搬と処分（中間処理から最終処分まで）に区分して、許可の枠組みも別とし、排出事業者が処理業者に

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力
処理を委託する場合も、収集運搬の委託は廃棄物収集運搬業者に、処分の委託は廃棄物処分業者に対してそれぞれ直接委託することとし、再委託は原則として認めない（廃掃法14条16項）こととしている。

他方、一般廃棄物については、排出者処理の原則ではなく、市町村が一般廃棄物処理計画に従って処理しなければならないとする（廃掃法6条の2第1項）。その具体的な内容は市町村が定める一般廃棄物処理計画によることになり、法文自体には明記されていないが、原則は、家庭から排出されるごみ（家庭系廃棄物）は市町村による直接収集である（もともと、近時は、市町村からの委託業者（廃掃法7条1項但書、規則2条1号）が収集する例も多い。）が、事業活動から生じた一般廃棄物（事業系廃棄物）は、市町村長から許可を受けた一般廃棄物収集運搬業者（廃掃法7条1項）に委託して市町村のごみ処理施設に運搬して処分する。

このように廃掃法は、産業廃棄物か一般廃棄物かによって処理のルールを変えているが、産業廃棄物か一般廃棄物かは、廃棄物の性状によって区分するのではなく、排出の由来によって区分している。そのため、たとえば同じ紙ごみであっても、それも事業活動によって生じた紙ごみでも、出版業（印刷出版を行うものに限る。）や製本業及び印刷物加工業に係るものであれば産業廃棄物（廃掃法施行令2条1号）となり、その処理は自ら行うか、産業廃棄物処理業者に委託しなければならない。それに対して、同じ紙ごみであっても、書店や大学から排出されたものは一般廃棄物（事業活動から生じた一般廃棄物であるので、事業系一般廃棄物と呼んでいい。）となるので、市町村の定める一般廃棄物処理計画に従って市町村が処理することとなる。

ちなみに、京都市であれば、事業系一般廃棄物は京都市長の許可を受けた一般廃棄物処理業者に委託しなければならない。それに対して、家庭から排出される紙ごみは、新聞、段ボール、紙パック及び雑がみは資源化可能な紙ごみとして集団回収に出さなければならない。それ以外の紙ごみは、その他燃やすごみと一緒に指定有料ごみ袋に入れて定点・各戸外に出しそれを市収集車両が回収することになる。

さらに、廃掃法は、排出事業者が産業廃棄物処理業者に産業廃棄物の処理を委託する手続きについて細かく規定している。委託契約は収集運搬と処分とに分けて、直接、書面により行い、当該委託契約書には、委託する産業廃棄物の種類及び数量、産業廃棄物の運搬を委託するときは運搬の最終目的地の所在地、産業廃棄物の処分を委託するときはその処分の場所の所在地、その処分方法及びその処分に係る施設の処理能力、さらには処理料金等も記載しなければならないものとしている（廃掃法12条6項、令6条の2第4号、規則8条の4の2第2号）。産業廃棄物処理委託契約のように継続的契約については、当事者間の基本的な関係を取り決める基本契約とその都度の個別の処理委託についての契約があるところ、法が書面化を求めているのは基本契約であるが、基本契約書に個別の処理の際の産業廃棄物の数量や処理料金まで決めることは事実上無理である。

仮に排出事業者から処理を委託された産業廃棄物処理業者が当該産業廃棄物を不法投棄した場合、そうではなくても当該処理業者が当該産業廃棄物を処理するために事業場内に保管している間に倒産した場合、当該産業廃棄物処理業者はもちろんのこと、排出事業者もその廃棄物の適正処理の責任が生じる（法19条の5、6）。すなわち、排出事業者は、産業廃棄物の処理を産業廃棄物処理業者に委託すればその責任を免れるのではなく、当該産業廃棄物の処理の状況に関する確認を行い、当該産業廃棄物について発生から最終処分が終了するまでの一連の処理の行程における処理が適正に行われるために必要な措置を講ずるように努めなければならない（廃掃法12条7項）、そのため、無許可業者に処理を委託したときや、許可業者に委託した場合であっても処理業者との間で施行令の規定する委託契約書を作成していなかったときは、排出事業者もまた行政から当該産業廃棄物の適正処理を命じられることがある（廃掃法19条の5第1項第2号）。さらには、排出事業者にこのような落ち度（落ち度と言っても、単に委託契約書に数量や処理料金の記載がないというだけの落ち度である。先にも指摘したとおり、将来の個別の委託の際に決められるべき数量や料金を予め記載できるはずもなく、かかる落ち度があったからと言って廃棄物の不法

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力
投棄等を誘発するようなおそれもない形式的な委託基準違反である。したがって、処理業者の不適正処理とは何の因果関係のない落ち度であるにもかかわらず、排出事業者は適正処理を命じられることがある。)がなくても、不適正処理した処分者のみでは生活環境保全上の支障の除去が十分にできず、排出事業者に支障の除去の措置を採らせることが適当であるときにも、排出事業者に適正処理を命じられることがある（廃掃法 19 条の 6 第 1 項）。排出事業者は、適正に処理料金を支払っていても、何ら廃掃法違反がなくても、産業廃棄物処理業者が不適正処理した責任を負わされるのである。

このように廃掃法は廃棄物の適正処理を図り、生活環境を保全するために、排出事業者には、処理業者に廃棄物の処理を委託しても、最終処分が終了するまでの間に不適正処理がなされた場合には、自らの排出した廃棄物は最終的に適正処理をする義務を負わせており、その責任は極めて重い。

3 排出事業者は産業廃棄物の不適正処理について民事上の責任を負うのか（問題提起～2つのケース）

このように廃掃法は産業廃棄物の排出事業者と処理委託業者との契約関係についても細かく定め、排出事業者の廃掃法上の責任は極めて重いものとされているが、それは私法上の法律関係をも規律し、かつ私法上の責任も修正するのだろうか。

(1) ケース 1

排出事業者 A（砂利採取販売業者）は、その排出する産業廃棄物（砂利採取後の汚泥たる残土）を出入りの無許可業者 B に処分を委託していたところ、B は、あるとき農家・土地所有者 C に対して本件残土は農地嵩上げ工事に適している旨申し向けて、農地嵩上げ工事名下に、C 所有の農地に本件残土を埋立処分したので、C 相続人が A に対して土地所有権に基づく妨害排除請求として本件残土の除去請求及び損害賠償請求をした。⁽¹⁾

契約当事者の意思としては、排出事業者 A は無許可業者 B に対して本件残土の処分を委託したのであって、その処分の方法は誰かに有価物として売却してもいいし、産業廃棄物として処理施設に運搬して処分業者に処分してもらってもいいし、場合によってはどこかに不法投棄してもそれは B の自己責任であって A は与り知らない、とにかく A は B に本件残土を引き渡した時点でその所有権も責任も一切引き渡したというものであろう。現に、当該事案で、A は B に残土（産業廃棄物）の処理を委託したから、その所有も占有も有しないので、民事上の責任は B にあり、仮に B が C 所有地に残土を不法投棄したとしても、A としては都道府県知事から当該残土の適正処理の措置命令を受けることはあったとしても、不法投棄をした土地の所有者 C から当該産業廃棄物の除去請求その他民事上の責任を問われるゆえんはないと主張している。

しかし、廃掃法としては、かかる事案においては、A は設置許可ある処理施設を有する許可ある産業廃棄物処分業者に本件残土の処分を委託し、許可ある産業廃棄物収集運搬業者に委託して当該処理施設まで本件残土を運搬することを求め、それぞれの処理委託契約につき法所定事項の記載された委託契約書を作成し、かつマニフェストの交付・写しの送付等を行うことを求め、さらには A には本件残土がどこに運搬されてどのように処分され、適正処理されているかを確認することを要求しているのであって、単に B に処分を委託したからそれで終わりということは許容していない。

問題は、廃掃法の要求が、単に行政と業者との関係の公法上の規律にとどまる（廃掃法は業者を名宛人とする公法上の行為規範であって、その違反は行政処分や刑事処分を根拠づけるにとどまり、民事上の法律関係には影響を及ぼさない）のか、それともかかる公法上の規律にとどまらず私法上の法律関係や責任をも規律するのかである。

産業廃棄物の適正処理により生活環境の保全を図るという廃掃法の趣旨・規定を重視して、その趣旨を実現するためには廃掃法は関係当事者の私法上の法律関係をも規律する应考虑すべきであるとするならば、関係者の現実の意思とは関係なく、A と B との間には本件残土の運搬委託契約

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力が成立し、BはA代理人としてCと交渉したものとしてAとCとの間に処分委託契約が成立し、Aには本件残土がC所有農地に運搬されてそこで適正に埋立処分がなされているのかを確認すべき義務があって、その義務に反したときはAはCに対して私法上の責任（債務不履行責任、不法行為責任、物権的責任）を負うと解することもできるのではないか。

(2) ケース 2

産業廃棄物収集運搬業者Bは、排出事業者A（繊維メーカー）から委託を受けて、Aの排出する産業廃棄物（廃プラ）を産業廃棄物中間処理業者Cに運搬して処分を委託していたが、これまで産業廃棄物処理委託契約書が作成されていなかった。そのことについて、AがY県から委託契約書を作成するように行政指導を受けたことから、AはBに対して委託契約書の作成を指示した。そこで、Bは、Cは問題業者であったので、産業廃棄物処分業者Dの名義を借りてDに運搬して処分を委託するという内容虚偽の産業廃棄物処理委託契約書・マニフェストを作成してA、B、Dの記名押印を得ていた。しかし、実際にはBはDに運搬したことはなく、従前通りCに運搬して処分を委託していた。この事案につき、Y県知事は、Bは、Aから収集した産業廃棄物をDに運搬して処分をすべきところCに運搬してその処分を再委託したとして、再委託禁止義務違反を理由にBの許可を取り消した。

このケースでは、契約当事者の意思としては、契約書において処分業者Dの名義を借りるようになった後においても、排出事業者Aは産業廃棄物収集運搬業者Bをして産業廃棄物をCに運搬して処分を委託していたのであるから、AとBとDの間には、BがAの産業廃棄物をDまで運搬するという収集運搬委託契約も、Aの産業廃棄物をDが処分するという処分委託契約も成立せず、仮にこれら契約が成立していたとしても通謀虚偽表示に当たり無効であり、むしろ、AとBには、依然としてAの廃棄物をCまで運搬して処分を委託するという契約が成立していたと考えられる。したがって、委託契約書に虚偽の事実を記載したことは責めら

れても（処分委託基準違反）、BがAの廃棄物をDに運搬すべきであったのにそれに反してCに運搬して、Cにその後のDまでの運搬を再委託して、またDでの処分も再委託したという本件処分理由は成り立たないと考えられる。

ところが、Y県知事は、廃掃法では産業廃棄物処理委託契約は契約書を作成しなければならないこととされているから、口頭による委託契約の成立は認められないし、通謀虚偽表示の主張も認められないのだから、この事案でも、AはBに対してDまでの運搬を委託し、AはDに対して処分を委託していたと認められ、それにもかかわらずBはCに運搬して、その後の運搬と処分をCに再委託したものであると主張した。これはまさに、廃掃法は単に排出事業者や処理業者に対する行為規範を提示しているだけでなく、関係当事者間の私法上の法律関係をも規律するという考え方に基づく解釈である。

ちなみに、このケースにおいて、福井地裁平成16年3月24日判決（判例地方自治275号43頁）は、契約当事者の意思を重視してBには再委託は認められないとして許可取消処分を取り消したが、名古屋高裁金沢支部平成17年8月29日判決（判例地方自治275号28頁）はAもBもDも委託契約書に記名捺印していることから委託契約書記載の通りの意思表示があったものと認定して、結論においてY県知事の判断を是認した（いわば、書証を重視して契約当事者の意思を規範的に解釈することにより、結果として廃掃法の規律通りの契約関係の成立を認めた。）。

(3) ケース1もケース2も、いずれも契約当事者の意思と廃掃法の建付けとに大きなずれがある事案である。民事法のルールでは、契約の内容は当事者の合理的意思によって解釈・決定されるのが一般である。しかし、廃掃法は、廃棄物の適正処理を図り生活環境を保全するために、当事者の現実の意思とは無関係に（あるいは、当事者の行動のあるべきものに変えるべく）、廃棄物の処理を自社処理と委託処理に区分し、委託処理は収集運搬と処分とを区分し、収集運搬と処分とのそれぞれにつき直接当事者間

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力
で委託契約を締結することを求め、処理委託契約については契約書を作成し、さらにはマニフェストを作成交付することを義務付けた。廃掃法の契約の定めは極めて厳格で緻密であるため（遵法業者であっても、これを遵守しようとしても、全部法律通りにするのは難しいのが実際である。）、実際の契約当事者意思と廃掃法の建付けがずれることがある。そのときには、どのような内容の契約が成立したものと解され、その法的効力はどのように判断されるべきか。関係当事者の意思を重視して、その合理的解釈により成立する法律関係を確定し、その法的効力を廃掃法に照らして判断すべきか、それとも、廃掃法の規定は、単に関係当事者の公法上の法律関係を規律するにとどまらず、関係当事者間の現実の意思にかかわらず、関係当事者間の私法上の法律関係をも規律するのか。

注

(1) 本件は現在大津地方裁判所に係属中である。

4 これまでの議論の整理

ここで、まずこれまでの議論をいくつか整理しておく。

(1) 無許可業者に対する廃棄物処理委託契約の効力

取締法規に違反する契約の効力について、従来、取締法規に違反する契約であっても、直ちには私法上の効力には影響を及ぼすものではなく、公序良俗違反となる場合に限って、当該契約は無効となることがあるとされてきた。たとえば、無免許金融機関や無登録貸金業者からの借入であっても、当該金銭消費貸借契約が直ちに無効となるものではないが、弁護士資格の無い者との委任契約は無効とされる。しかし、契約を無効とする公序良俗違反にあたるかどうかの基準は必ずしも明確とは言えない。廃掃法違反の廃棄物処理委託契約は公序良俗違反で無効となるのであろうか。

この問題につき、最高裁平成 25 年 7 月 12 日（判例地方自治 373 号 74

頁)は、川西市が一般廃棄物収集運搬業の許可を受けていない業者に対して一般廃棄物の収集運搬委託契約を締結した事案につき、住民が当該契約が違法無効であるとして市長個人に対して委託料相当額の損害賠償請求することを求めた住民訴訟において、無許可業者に対する一般廃棄物処理委託契約は廃掃法の趣旨を没却する重大な違法があるから私法上も無効であるとする原審の判断を是認した(事件は、損害の有無・内容を審理するために破棄差戻しされている。)

また、福井地裁平成23年9月28日判決(判例地方自治364号38頁)は、小浜市が福井県知事の許可を受けずに設置した一般廃棄物処理施設を使用して一般廃棄物処分業を行っていた一般廃棄物処分業者との間で一般廃棄物処分委託契約を締結した事案につき、住民が当該契約が違法無効であるとして市長個人及び処分業者に対して委託料相当額の損害賠償等を請求するよう求めた住民訴訟において、当該契約の瑕疵の程度が軽微であるとは言えないとして当該委託契約は違法無効なものであると判示した。

このように判例は、廃棄物処理委託契約に廃掃法の趣旨を没却するような重大な違法があるときは、当該契約は私法上無効であるとする。

(2) ごみと所有権・占有権に関する従来議論

排出事業者が廃棄物の処理を第三者に委託すれば、当該事業者は当該廃棄物の所有権・占有権も譲渡したことになる、当該廃棄物の所有者・占有者としての責任を負わないのであろうか。あるいはまた、廃棄物の処理を第三者に委託した時点で排出事業者は所有権を放棄したことになるのであろうか。

ごみの所有権・占有権に関してかつて活発に議論されたことがあったのが、アルミ缶等の資源ごみの持ち去り禁止条例事件であった。

世田谷区清掃・リサイクル条例に違反して資源ごみを持ち去ったとして同条例違反の罪に問われた刑事事件において、東京高裁平成19年12月13日判決(判例時報1995号69頁世田谷区清掃・リサイクル条例違反事件)は、古紙を集積所に出した段階で区民はその所有権を放棄したことになる

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力
ので、古紙回収業者がそれを収集しても無主物先占を定めた民法 239 条 1
項の規定により所有権を取得するとの弁護人の主張を排斥して、

「区民が集積日に集積所へ排出した古紙や缶等の資源廃棄物について
は、区が回収することを前提に集積されるもので、区民が集積所に排
出したからといって所有の意思を放棄したものではなく、むしろほと
んどの場合は、区によって回収されるまでは区民によって所有・占有
されており、区が回収することによってその所有権や占有権が区に移
転、承継されるものと考えるのが相当である。したがって、集積所の
資源廃棄物は、一般的には無主物ではないというべきである。

もっとも、すべての区民の意思を推し量るのは困難であり、区民の
中には、古紙等を集積所に排出した時点で、所有の意思を放棄したと
みるのが相当な場合も考えられないわけではない。その場合には、そ
の資源廃棄物は民法上の無主物といわざるを得ないであろう。そして、
区が回収することにより区が無主物先占するのであり、区以外の者が
区条例に違反して持ち去って占有すれば、先占の方法は違法ではある
ものの、やはり無主物先占の規定による私法上の効果は生じるものと
解される。

区条例の罰則条項は、区における古紙等のリサイクル事業の適正な
運営を図る目的のため、一般廃棄物の集積所に置かれた古紙等を持ち
去る行為に刑罰を科し、リサイクル事業運営を阻害する行為の防止を
図るものではあるが、資源廃棄物の所有権の得喪自体について影響を
与えるものではない。したがって、区条例の罰則条項は民法第 239 条
第 1 項の無主物先占と何ら抵触するものではない。」

旨判示している。

同判決が判示するとおり、一般には、廃棄物を捨てる行為は所有権放棄
に該当し、集積所を通して資源ごみを回収するシステムが構築されている
場合に限って所有権譲渡に当たると考えられている。

それを前提とするならば、排出事業者が産業廃棄物の処理を産業廃棄物
処理業者に委託する場合は、その時点で所有権放棄するのではなく、排出

事業者は当該産業廃棄物の所有権を譲渡し占有権を移転すると解されることになるのか。

確かにこれは常識的には理解しやすい。しかし、世田谷区清掃リサイクル条例事件判決にしても、通常の民事法ルールのみで検討されているくらいがあり、廃掃法の仕組みをどの程度理解したうえで判断されたものかはよく分からない。それに、一般廃棄物においては市町村が処理するものとされており、排出者（家庭）が市町村にその処理を委託するというシステムにはなっておらず、産業廃棄物の処理システム（自社処理以外は、処理業者に収集運搬・処分を委託する）とは異なるシステムを採用している。⁽²⁾このため、上記判決の示す一般廃棄物における所有権放棄理論がそのまま事業系一般廃棄物や産業廃棄物に妥当すると直ちに考えることは難しいようにも思われる。

注

- (2) もっとも、市町村の一般廃棄物の処理にしても、排出者（家庭）は市町村のごみ処理施設に直接持参するのではなく、自宅近くの集積所（収集地点）にごみを出して、収集者がこれを収集してごみ処理施設まで運搬して市町村のごみ処理施設でこれを処分しているので、排出者と市町村との関係も収集運搬・処分の委託関係であると考えられるのだが、このように分析されてはいいまい。

5 検討

- (1) これまでの判例の傾向とケースへの当てはめ

以上概観した判例からは、一般廃棄物の排出にしても、産業廃棄物処理委託契約の効力にしても、通常の民事法ルールに従って、まず当事者の合理的意思を解釈して契約内容を確定することになる。

このような判例の傾向に則って考えてみるならば、一般廃棄物の排出であれば、原則として排出者（家庭）はその時点で当該廃棄物の所有権を放棄したことになる。もし当該廃棄物が不法投棄されるような事態が発生し

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力

ても、排出者（家庭）は適正処理義務を負わない（廃掃法 19 条の 4 第 1 項括弧書きで「第六条の二第一項の規定により当該収集、運搬又は処分を行つた市町村を除くものとし、同条第六項若しくは第七項又は第七条第十四項の規定に違反する委託により当該収集、運搬又は処分が行われたときは、当該委託をした者を含む。」とされて、家庭系一般廃棄物については市町村も排出者も適正処理義務を負わない。）。これは市町村処理の場合は、排出者は当該廃棄物の所有権を放棄していると解されていることもある。それに対して、一般廃棄物であっても、事業系一般廃棄物で、排出業者が処理業者に処理を委託している場合は、次に述べる産業廃棄物の場合と同様の処理となる。

次に、産業廃棄物の処理については処理委託契約により行われるので、まず、当事者の合理的意思解釈の手法に基づいて契約内容を確定する。排出事業者が産業廃棄物の処分のために収集運搬を処理業者に委託しただけでは、あくまでも処分のためとは言え、収集運搬を委託しただけであるから、物品の運送委託契約と同様、当該廃棄物の所有権は排出事業者の元に留保され、収集運搬業者には移転しない。しかし、処分業者に処分を委託した場合は、当該廃棄物の所有権は処分業者に譲渡される（この場合、廃棄物の処分を委託することで排出事業者が所有権を放棄し、処理業者は当該廃棄物の所有権を原始取得するというのは、当事者の意思に沿うものとは思えないので、廃棄物の処分の委託は所有権譲渡にあたり解するのが相当であろう。排出業者が収集運搬業者に処分施設まで運搬を委託して処分業者に処分を委託するときは、収集運搬業者が処分施設に運搬した時に所有権譲渡されると解される。）。処分業者が無許可業者である場合は、排出事業者と処分業者との廃棄物処理委託契約は私法上無効とされるので、当該廃棄物の所有権は処分業者に譲渡されず排出事業者の元に留保されたままである。したがって、収集運搬業者が当該廃棄物を不法投棄した場合であれ、無許可処分業者が当該廃棄物を不法投棄した場合であれ、当該廃棄物の所有権は排出事業者の元に留保されたままであるから、排出事業者は不法投棄された土地の所有者に対して民事法上当該廃棄物の除去義務も、

不法行為による損害賠償義務も負う。

これに対して、処理委託契約書が作成されなかっただけである場合は、処理委託契約は無効とはならず、当該廃棄物の所有権は譲渡されているから、処分業者が不法投棄した場合でも、排出事業者は廃掃法の公法上の義務としてその適正処理義務を負うことはあっても、私法上の責任は負わない。但し、収集運搬業者が不法投棄をした場合は、当該廃棄物の所有権は排出事業者の元に留保されたままであるから、排出事業者も私法上の責任を負う。

(2) 私見

しかし、このような通常の民事法ルールに基づく関係当事者間の法律関係の規律は、廃棄物の適正処理・生活環境の保全のために精緻で厳格な処理システムを構築した廃掃法の趣旨に沿わない。生活環境の保全のために廃棄物の適正処理の厳格なシステムを構築した廃掃法の趣旨を全うするためには、関係当事者間の私法上の法律関係も廃掃法の条文に適合的に規律されるものと解するべきではないか。

すなわち、廃掃法は関係当事者に廃掃法の厳格な処理システムに則って行為しこれを遵守するように求めており、関係当事者は廃掃法を遵守する公法上の義務を負う。そのみならず、生活環境を保全し、廃棄物の適正処理を実現するためには、関係当事者は廃掃法に則った処理委託契約を締結する私法上の義務も負うものと解するべきであり、かかる私法上の義務を媒介して、関係当事者間の私法上の法律関係も廃掃法のシステムに則って形成されるものと解するべきである。廃掃法は関係当事者の合理的意思解釈の基準となるにとどまらず、関係当事者間の民事上の法律関係をも規律するのである。廃棄物は経済的価値を有さず、廃棄物の適正処理には費用がかかるがゆえに、当事者の市場経済的な判断に委ねれば、廃掃法の適正処理ルールは遵守されない。廃棄物の適正処理費用を市場経済の中に取り入れるためには、関係当事者に適正処理ルールに従うべき私法上の義務を課し、さらには、関係当事者の私法上の法律関係も廃掃法によって規律

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力
されるものと解すべきなのである。これは、単なる環境法の政策論ではなく、私法上の解釈論として是認されるべきであると考ええる。

廃棄物処理委託契約が関係当事者の意思のみによってではなく、関係当事者の意思にかかわらず、廃掃法が規律するというのは、極めてラジカルな政策論のように感じるかもしれないが、決して特異な法解釈ではない。たとえば、既に会社法における、取締役の会社に対して負う職務上の義務の内容について、最判平成 20 年 1 月 28 日（民集 62 卷 1 号 128 頁）は、取締役の会社に対する職務上の義務は契約当事者の合意の内容のみによって定まるものではなく、契約当事者の意思にかかわらず、法令によってその内容が規定される側面を有する旨判示している。学説上も、取締役の義務の内容は契約の趣旨よりは法令ないし法令の趣旨によって定まると解されている⁽³⁾。

そうすると、ケース 1 では、契約当事者の意思としては、排出事業者 A は無許可業者 B に対して本件残土の処分を委託したもので、その処分の方法は誰かに有価物として売却してもいいし、産業廃棄物として処理施設に運搬して処分業者に処分してもらってもいいし、場合によってはどこかに不法投棄してもそれは B の自己責任であって A は与り知らない、とにかく A は B に本件残土を引き渡した時点でその所有権も責任も一切引き渡したというものであるとしても、A と B との間では本件残土を C 所有農地まで運搬する運搬委託契約が成立し、A（代理人 B）と C との間で処分委託契約が成立したものと解されるが、B も C も産業廃棄物の処理業の許可を得ておらず、C は産業廃棄物処理施設の設置許可も得ていないので、運搬委託契約も処分委託契約も私法上無効であり、A は C に対して B とともに、本件残土の所有・占有権に基づいてその撤去義務を負い、不法行為責任を負う。

ケース 2 では、契約当事者の意思としては、B が A 排出の産業廃棄物を D まで運搬するという契約をする意思がなく、依然として A の廃棄物を C まで運搬して処分を委託するというものであったとしても、委託契約書記載の通り、A は B に対して D までの運搬を委託し、A は D に対し

て処分を委託していたものと解され、その契約に反してBがCに運搬して、その処分をCに委託しただけと考えられるから、Bには、運搬・処分をCに再委託した違法も、委託契約書に虚偽記載した違法も認められない。その代わり、AとBには、Cとの処分委託契約書を作成しなかった違法（処分委託基準違反）が認められ、Cが廃棄物を自社敷地内に不法投棄や不適正処理（保管基準違反）をした場合は、A、Bいずれも排出事業者（委託者）として適正処理義務を負うと考えられる。

さらに、このように廃掃法によって廃棄物の私法上の法律関係も規律されると考えるならば、一般廃棄物を捨てる行為についても、当然に所有権放棄は認められず、市町村が適正処理してはじめて所有権放棄が認められるものと解するべきである。そうでないと、一般廃棄物の不法投棄であっても所有権放棄が認められてしまう。

また、震災や津波によって発生した災害廃棄物の処理も、より簡明になるのではないだろうか。東日本大震災でも、がれきの撤去作業が進む中で、所有者不明の漂着物の扱いが問題となった。国は、無価値物であれば所有者の承諾なく撤去したり廃棄したりしても所有権侵害にはならないとの指針を示したが、この考え方は、廃棄物に該当すれば所有権も喪失するという、⁽⁴⁾⁽⁵⁾ 廃掃法が所有権関係も規律するという理解に基づくものであろう。

注

(3) 青竹正一「民法改正の会社法への影響（上）」（判例時報 2300号 13頁）。

同論文脚注(23)によると、吉原和志「(商法から)取締役の任務懈怠責任」潮見佳男・片木晴彦編『民・商法の溝をよむ』（日本評論社）133頁は、取締役が負う債務・義務の内容は、契約の解釈というより、会社法の規定の解釈によって決まる部分が多いことに留意すべきと言われているという。

(4) 私は以前、廃掃法の規律と民事法の規律は別次元のものであって、廃掃法上の不要物ではあっても所有権の客体であれば所有権侵害にあたるかと考えていたが、現在は、廃掃法に基づいて所有権関係も規律されると考えている。したがって、所有者の意思は一つの考慮要素ではあるが、廃棄物性を認定する際の決定的要素ではないので、アルバムや位牌などであっても、有用性を失っている等で廃棄物と認定されるといふ、市町村はこれを最終処分しても

廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反する廃棄物処理委託契約の効力

所有権侵害で損害賠償責任を負うものではない。国がアルバムや位牌などは、一律に廃棄せず、別途保管し、所有者等に引き渡す機会を設けることが望ましいとの指針を示したというのも、廃棄物である以上は所有権も喪失しておりこれを処分しても違法ではないという判断が前提となっているものと思われる。

- (5) 本稿に関連するものとして、ケース2の事案に関して、原田大樹京都大学教授の鑑定意見書がある（公刊物未発表）。同意見書でも、原田教授は、①産業廃棄物の処理について、廃棄物の排出事業者が処理を委託しただけでは、行政上のみならず民事上の責任がなくなることはない。②措置命令に関する廃掃法の規定を前提とすれば、不法投棄者のみならず廃棄物の排出事業者もまた廃棄物の不法投棄に対する民事上の責任を負う。③廃棄物の排出事業者は、不法投棄された土地の所有者に対して、排出者としての除去義務や不法投棄に関する不法行為責任を負うとする。但し、本稿とは異なり、関係当事者間の民事上の法律関係も廃掃法により規律されるとまではいうものではない。