

- 主 文
- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
 - 2 訴訟費用は原告の負担とする。
- 事実及び理由

第1 請求

被告が原告に対して平成15年4月9日付けでした一般廃棄物処理業及び浄化槽清掃業の各不許可処分をいずれも取り消す。

第2 事案の概要

本件は、原告が、被告に対し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(ただし、本件においては、平成15年法律第93号による改正前のもの。以下「廃棄物処理法」という。)7条1項に基づき、一般廃棄物の収集及び運搬を業として行うことの許可申請(以下「本件廃棄物処理業許可申請」という。)をし、また浄化槽法35条1項に基づき、浄化槽清掃業を営むことの許可申請(以下「本件清掃業許可申請」といい、「本件廃棄物処理業許可申請」と併せて「本件各許可申請」という。)をしたところ、いずれも不許可処分を受けた(以下、本件廃棄物処理業許可申請についての不許可処分を「本件廃棄物処理業不許可処分」、本件清掃業許可申請についての不許可処分を「本件清掃業不許可処分」といい、両者を併せて「本件各不許可処分」という。)ので、それらの取消しを求めた事案である。

1 前提事実(争いのない事実及び証拠によって容易に認定できる事実)

- (1) 原告は、佐屋町内で浄化槽清掃業とし尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬業を営むことを計画し、平成15年3月6日、被告に対し、本件各許可申請をした(乙1, 2)。
- (2) 被告は、平成15年4月9日、原告に対し、本件各許可申請について、以下の理由により本件各不許可処分を行い(甲1, 2)、同月10日、原告に対して通知した。

ア 本件廃棄物処理業許可申請に関しては、廃棄物処理法6条に基づき定められた「平成15年度佐屋町一般廃棄物処理計画」(以下「15年度処理計画」という。乙9)に基づき見込まれる同年度のし尿及び浄化槽汚泥の発生量が既存の許可業者により十分処理できる量であり、したがって、既存の許可業者の処理能力と15年度処理計画との整合性は保たれているところ、申請者に対して新たな許可を与えることによりその整合性が保たれなくなるから、廃棄物処理法7条3項2号に適合しないことになる。

イ 本件清掃業許可申請に関しては、浄化槽法35条3項の規定による添付書類のうち、原告が「浄化槽の清掃に関する専門的知識、技能及び2年以上実務に従事した経験を有していること」(浄化槽法施行規則(以下「規則」という。)11条4号。以下「本件基準」という。)に該当する旨記載した書類(規則10条2項4号)が添付されておらず、したがって、「清掃業許可申請者の能力が環境省令で定める技術上の基準に適合するものであること」(浄化槽法36条1号)に適合しない。

- (3) 原告は、平成15年5月30日付けで、被告に対し、本件各不許可処分を不服としてそれぞれ異議を申し立てた(甲3, 4)ところ、被告は、同年6月25日付けで、いずれも却下決定をし(甲5, 6)、同月26日、原告に対して通知した。
- (4) 被告は、本件第2回口頭弁論期日(平成15年12月15日)までは、本件清掃業不許可処分の処分理由として、浄化槽法36条1号、規則11条4号の要件を満たさないとの主張をしていたところ、本件第3回口頭弁論期日(平成16年1月29日)において、仮定的に、原告が「その業務に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足る相当な理由がある者」(浄化槽法36条2号ホ)に該当しないと認めることができないとの主張を追加した。
- (5) 原告は、本件第4回(最終)口頭弁論期日(平成16年3月3日)において、被告による前記処分理由の追加に対し、民訴法157条1項の時機に後れた攻撃防御方法に当たるなどの理由で、却下すべき旨の申立てをした。

2 争点

本件各不許可処分の適法性

- (1) 本件廃棄物処理業不許可処分の適法性について
本件廃棄物処理業許可申請の内容は、廃棄物処理法7条3項2号に適合するものであるか。
- (2) 本件清掃業不許可処分の適法性について

- ア 本件清掃業許可申請は、浄化槽法36条1号、規則11条4号に適合するものであるか。
- イ 本件清掃業許可申請は、浄化槽法36条2号ホに該当しないものであるか。具体的には、以下の事項が問題となる。
- (ア) 原告が同号ホに当たるとの被告の主張は、時機に後れた攻撃防御方法などの理由で却下されるべきか。
- (イ) 処分理由の追加、差し替えの可否
- (ウ) 同号ホの該当性
- (3) 本件各不許可処分に至る経緯
- 3 争点についての当事者の主張
- (1) 本件廃棄物処理業不許可処分の適法性について
- 本件廃棄物処理業許可申請の内容は、廃棄物処理法7条3項2号に適合するものであるか。
- (原告の主張)
- 本件廃棄物処理業許可申請の内容は、廃棄物処理法7条3項2号に適合するものであるから、同号に適合しないとしてなされた本件廃棄物処理業不許可処分は、違法なものとして取消しを免れない。
- ア 一般廃棄物処理業の許可申請に対する判断については、市町村長の裁量権が幅広く認められているところ、その趣旨は、一般廃棄物の処理に関する事務の実施は本来市町村の責務とされ、市町村は、自ら実施することが困難な場合にこれを業者に委ねることができるとされていることから、一般廃棄物処理業と市町村が策定する一般廃棄物処理計画との整合性を保つことにあ
- る。
- しかしながら、し尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬は、浄化槽清掃業においては、浄化槽の維持管理に付随する業務にすぎない上、市町村が策定する一般廃棄物処理計画は、し尿及び浄化槽汚泥だけではなく広く一般廃棄物の処理について定めており、特に佐屋町においては、し尿及び浄化槽汚泥の処理がすべて業者に委ねられていることからすると、浄化槽清掃業におけるし尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬と、一般廃棄物処理計画との整合性を図る必要性は低いというべきである。
- しかるに、浄化槽清掃業の申請は許可され、一般廃棄物処理業の申請は不許可とされた場合、許可申請者は、浄化槽清掃業を行うことはできるものの、発生したし尿及び浄化槽汚泥を収集し、最終処分場に運搬することはできなくなることから、浄化槽法と廃棄物処理法との整合性を保つことができないこととなる。
- したがって、浄化槽清掃業の申請と一般廃棄物処理業の申請が同時になされた場合に、前者の申請が浄化槽清掃業の許可要件を満たしており、かつ後者の申請が廃棄物処理法7条3項の要件に適合している場合には、市町村長は、特段の事情がない限り、後者の申請を許可すべきである。
- イ 15年度処理計画との適合性に関する被告の主張は、以下のとおり理由がない。
- (ア) 被告は、佐屋町におけるし尿及び浄化槽汚泥の搬出量が平成11年をピークに減少していると主張するが、15年度処理計画では、その処理量を9600キロリットルとし、平成14年度の処理量を上回る数値を予定しているものであるから、被告の算出根拠は不明で信用できない。むしろ、佐屋町では、未だに下水道が完備されていない状況の下、人口も世帯数も年々増加しているものであるから、し尿処理及び浄化槽清掃の需要は増加しているはずである。
- (イ) 被告は、し尿排出量と浄化槽汚泥排出量を業者の所有するバキューム車両の積載可能量で単純に割り算し、1か月分の排出量を4日間で処理することができると主張するが、全くの机上の空論である。
- すなわち、浄化槽の大きさは家屋によって異なる上、浄化槽清掃及びし尿処理は1軒ごとに実施する性質のものであるから、バキューム車両の積載可能量に適合した汚泥が出るとは限らず、バキューム車両が積載可能量の汚泥等を常に積載して運搬することなどあり得ない。現場は目一杯稼働して現状の量を処分しているのである。
- (ウ) 被告は、許可業者の新規参入により業者間に過度の競争が生じ、サー

ビスの質の低下等を招くと主張するが、競争のないことが談合体質を強め、価格をつり上げ、消費者の負担を過大にすること、サービスの質を低下させる業者は淘汰されるのが市場原理であることを考慮すると、適度な競争は住民の利益にこそなれ、不利益と混乱が生じるなどということはないから、そのような事態を行政が心配することはない。

(被告の主張)

原告の主張は争う。

一般廃棄物の処理は、本来市町村が処理しなければならない固有事務であり、需給のバランスを維持して業者間の競争を調整することこそが市町村に課せられた責任となるから、一般廃棄物処理業の許可は、一般廃棄物処理計画を基準として、当該申請を許可することが一般廃棄物処理の事務を混乱なく達成し、一般廃棄物処理計画の実現を図るために有用であるかどうかという見地から、技術的、政策的に判断すべきものとされ、その判断については、市町村長の広範な裁量に委ねられているものと解すべきであるところ、被告は、以下の事情を考慮して本件廃棄物処理業許可申請が15年度処理計画に適合しないと判断したものであるから、被告の政策的裁量として合理的かつ正当であり、裁量権の濫用には当たらない。

ア 佐屋町では、農業集落排水事業、流域下水道事業などの公共下水道事業を推進しており、し尿及び浄化槽汚泥の排出量が減少する(し尿につき平成10年以降、浄化槽汚泥につき平成11年以降)傾向の中、今後も同排出量を減らす方針で一般廃棄物処理計画を策定し、一般廃棄物処理事業の縮小を計画している。

そして、15年度処理計画では、し尿及び浄化槽汚泥の各年間排出見込量をそれぞれ1810キロリットル及び7790キロリットル、合計9600キロリットルと推計しているところ、既存の許可業者(5業者)は、合わせて、積載量1.8キロリットルのバキューム車両20台、同2.5キロリットルのバキューム車両3台、同3.6キロリットルのバキューム車両8台を保有しているのであるから、フル稼働した場合、佐屋町内の1か月分のし尿及び浄化槽汚泥を4日間で収集できる計算となる。

したがって、既存の許可業者によって一般廃棄物処理事業は適切に遂行されており、新規に許可業者を増やす必要性は全くない。

イ 新規に許可業者を増やす必要性が全くないにもかかわらず、一般廃棄物処理事業の代行業者を増やすことは、従来の需給のバランスを崩して過度の競争を生じさせ、サービスの質の低下や過度の顧客誘引などの不利益と混乱を住民に与え、一般廃棄物処理計画の遂行を困難にするおそれ大きい。特に佐屋町においては、昭和40年ころから、現在の許可業者がし尿及び浄化槽汚泥の収集を行い、各業者の実績に大きな変動を生じることなく適度な競争関係を保ちながら、住民及び町にとって十分望ましい形で一般廃棄物処理事業を遂行してきたのであるから、上記のような危険が現実にならないように防止し、調整することこそが市町村に課せられた責任となるのである。現に、愛知県下において、新たに許可業者を増やした例は全く聞いていない。

原告は、適度な競争は住民にとって利益になると主張するが、し尿及び浄化槽汚泥の処理は必ずしも日常的ではなく、専門的なサービスであるため、一般消費者がサービスの質を比較し選別することは容易ではないから、低価格で劣悪なサービスが横行し、住民の生活や健康に重大な結果をもたらすおそれがある。そして、いったん許可業者を増やした後では、弊害が顕在化した場合であっても、許可を取り消して是正することは困難である。したがって、規制緩和が求められる時代であっても、新規許可は慎重にならざるを得ない。

ウ 国においても、下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法を制定し、下水道の整備に伴う業務量の減少による既存の業者の経営悪化を放置することなく、これらの業者を保護するための対策をとることを市町村に求めているところ、佐屋町において、新規に許可業者を増やして既存の許可業者の経営をさらに圧迫することは、時代に逆行する政策となる。

(2) 本件清掃業不許可処分の適法性について

ア 本件清掃業許可申請は、浄化槽法36条1号、規則11条4号に適合するものであるか。

(原告の主張)

浄化槽法36条の許可はき束裁量とされ、本件基準に適合する者の許可申請に対しては、その余の基準に適合する限り、許可しなければならないところ、以下のとおり、本件清掃業許可申請が本件基準に適合していたことは明らかである。

(ア) 本件基準は、浄化槽に関する専門的知識を有することを要求しているところ、

a 原告は、平成8年3月ころから本件清掃業許可申請時までの6年以上、浄化槽清掃業を営むA株式会社に勤務し、現場主任として一度も事故等を起こすことなく稼働していたこと、

b 原告の従業員となる予定であるBは、浄化槽技術管理者認定講習会（以下「管理者講習会」という。）を修了したほか、浄化槽管理士講習を修了してその資格を取得していたこと、

以上の事実を照らせば、上記要求を満たすというべきである。

実際、被告は、原告に対し、添付書類として財団法人日本環境整備教育センターの実施する浄化槽清掃技術者講習会（平成12年以前に同センターが実施した浄化槽清掃技術者認定講習会を含む。以下「技術者講習会」という。）の修了証書を要求せず、かえって、後記のとおり、原告が被告の担当者に対して本件基準を証する書面としてどのようなものが必要か問い合わせたところ、担当者は、同講習会の受講は不要であり、原告が6年間同種業者に勤務したことを示す履歴書で十分であると回答したほか、本件清掃業許可申請を許可する方向で検討していることを明らかにし、同許可申請に対して内諾を与えていたのである。

(イ) 被告は、本件基準に適合するためには、技術者講習会の課程を修了したことが必要であると主張する。

しかしながら、同講習会は、浄化槽清掃業の許可を受けて実務に携わる者を対象とし、浄化槽清掃の実務経験が2年以上あることを受講資格としているので、同講習会の修了を浄化槽清掃業の許可の要件とすることは本末転倒である。実際、昭和60年9月27日付け衛環第137号厚生省生活衛生局水道環境部長通知「浄化槽法の施行について」は、同講習会の課程を修了したことを規則11条4号の要件としていたのに対し、平成13年2月15日付け環廃対第33号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課浄化槽対策室長通知「環境省関係浄化槽法施行規則の一部改正について」は、これを緩和し、同講習会の課程の修了を要件としなくなっている。

また、規制緩和の叫ばれる昨今において、特殊法人の実施する講習会の修了を許認可処分の要件とすることは時代錯誤も甚だしいといわざるを得ない。したがって、同講習会の修了が本件基準に適合するための要件となるものでないことは明白である。

(被告の主張)

原告の主張は争う。

浄化槽清掃では、幾層にもなる汚泥を正しい手順で抜かなければ内外圧のバランスが崩れて機器が損壊し、機器の覆蓋を完全に閉じなければ浄化槽に落下し、汚泥や悪臭が漏れるなど、市民生活に重大な被害が及ぶおそれがあることから、行政の監督下にある機関が実施する専門的な講習を受けた者をもって、本件基準に適合すると扱うのが合理的である。

この点、技術者講習会は、受講資格として浄化槽の清掃実務経験を2年以上必要とした上、4日間の清掃実務の訓練を含めて9日間にわたり、合計61時間の教科と考査を実施するものであり、まさに浄化槽清掃技術者を養成する高度に専門的な講習である。

しかして、前記厚生省生活衛生局水道環境部長通知は、規則11条4号に定める「専門的知識、技能及び相当の経験」を有する者とは厚生大臣の認定する清掃に関する講習会の課程を修了した者であって相当の経験を有する者をいうとし、また、前記環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課浄化槽対策室長通知は、上記専門的知識等を有しているとの要件としては、技術者講習会を修了していることが該当するとしている。

したがって、本件基準のうち、「浄化槽の清掃に関する専門的知識、技能」を有していることとは、①技術者講習会を修了しているか、②同講習会の修了者と同等レベルの専門的知識、技能を有していることのいずれかを意味する

と解すべきである。そして、上記専門的知識等は、本来、許可申請者本人が有していなければならないものである。

しかるに、原告は、自らが平成8年からA株式会社に勤務し、主として企画部に配属されていたことを示す履歴書を提出しているものの、実務経験の内容が明確ではなく、何の技術的資格も有していない。また、原告は、従業員予定者のBが管理者講習会を修了したことを示す修了証書と同人の浄化槽管理士免状を提出してはいるものの、これらは許可申請者である原告本人の技術的資格に関わるものではない上に、管理者講習会については、浄化槽の保守点検(浄化槽法8条)に関する講習会であり、3日間、合計20時間の教科及び考査という内容にすぎず、浄化槽清掃実務の研修もなく、より一般的な浄化槽の管理に関する概括的な講習内容にすぎないから、技術者講習会のごとく浄化槽清掃技術に特化した専門的講習内容とはいえず、管理者講習会の修了をもって技術者講習会の修了者と同等レベルの専門的知識、技能を有していると認定することは到底できない。浄化槽管理士の資格及び浄化槽管理士講習についても、その内容は、あくまでも浄化槽の保守管理に関する必要事項を習得するためのものであり、実際の清掃実務の技術を習得させるものではない。

したがって、本件清掃業許可申請は本件基準に適合しない。

イ 本件清掃業許可申請は、浄化槽法36条2号ホに該当しないものであるか。

(ア) 原告が同号ホに当たるとの被告の主張は、時機に後れた攻撃防御方法などとして却下されるべきか

(原告の主張)

被告は、前記のとおり、本件第3回口頭弁論期日に至って、本件清掃業不許可処分の処分理由として、浄化槽法36条2号ホに該当する旨主張したところ、仮に、被告が、上記事由を処分理由として本件清掃業不許可処分をしたならば、同旨の最高裁判決等の存在にかんがみ、原告は本件訴訟の提起を断念していた可能性が高いから、被告が訴訟の終盤において上記処分理由を主張することは、明らかに時機に後れたものであり、訴訟上の信義則にも反するから、許されない。

(被告の主張)

原告の主張は争う。

数個の不許可事由のうち1個の不許可事由を挙げて不許可処分がなされた場合、他に一切の不許可事由がないことまで判断されたものではなく、またそれが表明されたものでもないから、訴訟において、被告が当該不許可処分の理由として挙げた事由以外の不許可事由を主張することは、何ら信義則に反することではない。

(イ) 処分理由の追加の可否

(原告の主張)

本件のように複数の不許可要件があるうち、1個の不許可要件を充足すれば不許可処分が可能というケースにおいては、当該不許可事由に基づく不許可処分の取消しが訴訟物となるから、当該不許可処分の時点において他の不許可事由が存在していたとしても、裁判所が、当該不許可処分の理由とされなかった事由によって当該不許可処分の妥当性を判断することは許されないというべきである。

(被告の主張)

原告の主張は争う。

原告の主張するように、審理の対象が不許可処分の理由として挙げられた事由のみに限定されるとすれば、その事由との関係で不許可処分が取り消された場合でも、行政庁は、別の事由で再度不許可処分をすることができから、原告は、再度それに対して行政訴訟を提起して争う必要が生じ、かえって、原告にとって不利益となり、行政庁にとって不合理な結果となり、訴訟経済にも反することとなるので、不許可事由が数個ある場合には、被告がそのすべてを主張し、裁判所の判断を仰ぐことができると解するのが相当である。

(ウ) 浄化槽法36条2号ホの該当性

(原告の主張)

被告の主張は争う。

(被告の主張)

一般廃棄物処理業と浄化槽清掃業の許可申請が同時になされ、前者については不許可とされた場合、当該業者は、浄化槽清掃で引き抜いた汚泥を自ら収集し、運搬することができないため、一般廃棄物処理業の許可を受けた他の業者との間に委託関係を有しない限り、浄化槽汚泥をその場に放置するなど不法に処理しかねないから、浄化槽の清掃業務に関し、浄化槽法36条2号ホに定める「不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足る相当な理由がある者」に当たるというべきである。

しかるところ、原告は、一般廃棄物処理業と浄化槽清掃業の許可申請を同時にしたものであるが、浄化槽汚泥の収集・運搬について既存の許可業者との間に委託関係を有していなかったし、既存の許可業者が原告の新規参入に強く反対していたため、将来も委託関係を結ぶ見込みのなかったことも明白であった。したがって、本件廃棄物処理業不許可処分を前提とする限り、原告は、浄化槽法36条2号ホの事由に当たるから、本件清掃業不許可処分は適法である。

(3) 本件各不許可処分に至る経緯

(原告の主張)

以下の経緯に照らせば、本件各許可申請は要件に欠けるところがなく、被告が平成15年3月13日までは許可する方向で検討していたことは明らかであり、それにもかかわらず、被告が本件各不許可処分をしたのは、既存の許可業者や業界からの圧力に屈したからにほかならない。

ア 原告が、平成14年9月ごろ、本件各許可申請を行うに先立ち、これに係る書類を被告に提出したところ、被告担当者は、同年10月ごろ、原告に対してバキューム車両を調達できれば許可を出す旨伝えてきた。

その際、原告が、被告に対し、規則11条4号の要件を証する書類としてはどのようなものを要するかを問い合わせたところ、担当者から、6年間にわたって同種業者に勤務したことで要件を満たすとの回答を得た。

イ 原告は、平成14年10月ごろから平成15年1月ごろにかけて、新車のバキューム車両を調達すべく自動車販売会社との間で購入の交渉を行い、納車予定の段階まで進んだが、突然この解約を申し込まれたため、同年2月24日、やむなく解約に応じ、他の自動車販売会社に対して購入を打診したが、いずれも車両のバキューム部分を製造するメーカーが原告への販売を拒絶しているとの理由で断られた。

ウ そこで、原告は、中古のバキューム車両を購入し、本件各許可申請をしたところ、佐屋町民生部国保衛生課のC課長は、愛知県衛生協同組合から圧力があるとの理由で同許可申請の受理を拒絶した。

原告は、これに対して抗議し、受理できない理由を書面に書くよう要求したところ、C課長は、名刺の裏に「愛知県衛生協同組合より原告に対し一般廃棄物収集運搬の許可を出さないよう陳情が有りました。」と記載した。

エ その後間もなくして、原告は、被告担当者から本件各許可申請を受理する旨の連絡を受けたことから、被告に対して同許可申請を行った。その際、原告は、担当者から、1ないし2週間で許可が出る旨の説明を受けた。

本件各許可申請から2週間ほど経過したころ、原告は、担当者から、し尿及び浄化槽汚泥の搬入先について、津島ではなく鍋田の処分場にしてもらいたいとの申入れを受けたので、20パーセントを津島に搬入できれば、残りは鍋田でもよいと提案した。その際、原告が、担当者に対し、問題になっているのは搬入先だけで他の要件は問題ないか念押ししたところ、担当者は、本件各許可申請の内容は問題ないと回答した上、同許可申請について「内容を審査したところ適当でしたので許可を下ろす方向で進めている」旨記載された、被告から海部津島環境事務組合にあてた文書(甲10)を示したので、原告は安堵した。

オ ところが、原告は、平成15年3月下旬ごろ、佐屋町の助役から申請を取り下げるよう打診され、その2日後、被告から口頭で不許可にする旨伝えられた。本件各不許可処分は、このような経緯で、同年4月9日付けで行われたものである。

(被告の主張)

ア 原告の主張アの事実是否認する。

原告は、平成14年9月6日、本件各許可申請に係る申請書を持参し、置いていったが、添付すべき書類が全く付いていなかったため、被告の担当者は、

やむなく、厚生労働省の浄化槽清掃に関する講習会の修了証書が必要であることを記載したメモを付けて返却した。

そして、担当者が、バキューム車両を調達すれば許可するとの発言をした事実はない。

イ 同イの事実は知らない。

ウ 同ウの事実は否認する。

被告は、平成15年3月5日に原告から改めて提出された本件各許可申請を受理し、実質審査を進めるうち、添付された技術上の資格を証する書面が浄化槽法8条に関するもので、同法11条に関するものでないことが判明したため、原告に連絡し、このままでは許可できない旨を伝えたところ、原告は、バキューム車両を調達すれば許可すると言ったのではないかと言い張り、業者からの圧力があつたことを認めよと強く迫った。そこで、C課長が、圧力はないが陳情があつたと答えたところ、原告は、その事実を書けと迫ったので、陳情のあつた事実を名刺の裏に記載したにすぎない。

エ 同エの事実は否認する。

被告の担当者が、搬入の問題を除いて他の要件は問題がない旨回答した事実はない。

オ 同オのうち、佐屋町の助役が本件各許可申請の取下げを打診したことは否認するが、その余の事実は認める。

第3 当裁判所の判断

1 一般廃棄物処理業不許可処分適法性の適法性について

- (1) 地方自治法2条2項は、「普通地方公共団体は、地域における事務(中略)を処理する。」と、同条3項は、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、(中略)一般的に、前項の事務を処理するものとする。(以下略)」とそれぞれ規定し、地域における住民の福祉増進のために必要な事務の基本的な担い手が市町村であることを明らかにしている。

これを受けて、廃棄物処理法は、一般廃棄物の収集及び運搬は本来市町村が自らの事業として実施すべきものであること、市町村は当該市町村の区域内の一般廃棄物処理計画を定めなければならないことを定めている(4条1項、6条1項)。そして、一般廃棄物処理計画には、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込み、一般廃棄物の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るものとされている(同法6条2項1号、4号)ところ、これは、一般廃棄物の発生量及び処理量の見込みに基づいて、これを適正に処理する具体的な実施主体を定める趣旨のものと解される。そうすると、既存の許可業者等により一般廃棄物の適正な収集及び運搬が行われてきており、これを踏まえて一般廃棄物処理計画が作成されているような場合には、市町村長は、これとは別にされた一般廃棄物収集運搬業の許可申請について審査するに当たり、当該地域の状況にかんがみ、一般廃棄物の適正な収集及び運搬を継続的かつ安定的に実施させるためには、既存の許可業者等のみに引き続きこれを行わせることが相当であり、当該申請の内容は一般廃棄物処理計画に適合するものとは認められないとの判断をすることもできるというべきである(最高裁判所平成16年1月15日第一小法廷判決・裁判所時報1355号23頁参照)。

- (2) これを本件についてみるに、証拠(乙3, 9, 13, 14, 15の1ないし3, 17, 18)及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 佐屋町においては、一般廃棄物のうち、し尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬については、佐屋町が自ら又は委託の方法により行うのではなく、相当以前から、一般廃棄物収集業の許可を受けた業者5社(D株式会社、有限会社E, F, G有限会社、有限会社H)によって行われてきたところ、この間、その業務の実施について住民からの特段の苦情もなかった。これら許可業者による平成10年度から平成14年度における収集実績は、以下のとおりである(数字は、前から順に、尿の搬出量、浄化槽汚泥の搬出量、合計搬出量である。なお、単位は、いずれもキログラムである。)

(ア) 平成10年度	2241	7443	9684
(イ) 平成11年度	1928	7937	9865
(ウ) 平成12年度	1897	7745	9642
(エ) 平成13年度	1803	7787	9590
(オ) 平成14年度	1813	7521	9334

また、佐屋町内における浄化槽の設置基数は、以下のとおりである。

(ア) 平成10年	4096
(イ) 平成11年	4082
(ウ) 平成12年	3952
(エ) 平成13年	3999
(オ) 平成14年	3982
(カ) 平成15年8月末	3948

イ 佐屋町においては、西保地区、本部田・東條地区及び佐屋中央地区の3地区で農家を対象にした農業集落排水事業が採択、整備され、西保地区につき平成8年10月、本部田地区及び東條地区につき平成11年4月、佐屋中央地区につき平成14年4月にそれぞれ供用開始されている。また、佐屋中央地区及び永和台地区内の団地を対象にした生活排水処理のためのコミュニティ・プラント事業が採択、整備され、佐屋中央地区につき平成13年10月に供用開始され、永和台地区についても平成16年4月に供用開始の予定である。

さらに、佐屋町においては、日光川下流域下水道の整備に合わせて、雨水の排水区域を市街化区域全体の158ヘクタール、污水处理区域を同区域の149.8ヘクタールとする公共下水道の整備を内容とした都市計画(変更)が決定されており(平成14年10月18日告示)、平成15年度にはこれに係る事業計画の認可申請をしたところ、同計画によれば、上記公共下水道は、平成15年度から平成21年度にかけて整備、供用される予定となっている。

ウ 15年度処理計画では、平成15年1月1日現在の人口を3万0552人(世帯数は9337戸)、うちし尿くみ取り人口を3136人、浄化槽人口を2万3369人とした上、過去の実績から佐屋町の住民1人につき、し尿くみ取り量は1日当たり1.575リットル、浄化槽汚泥量は1日当たり0.913リットルとして計算し、佐屋町内の一般家庭からのし尿の排出量を年間1810キロリットル、同じく浄化槽汚泥の排出量を年間7790キロリットル(年間合計9600キロリットル)と推計している。

他方、許可業者5社の保有するバキューム車両数は、1.8キロリットル車20台、2.5キロリットル車3台、3.6キロリットル車8台、8キロリットル車1台及び10キロリットル車2台であるところ、1.8キロリットル車20台、2.5キロリットル車3台及び3.6キロリットル車8台が1台につき1日当たり3往復すると仮定しても、収集作業を1か月当たり4日行えば上記排出量を処理することができると算定した結果、し尿は月1ないし2回、浄化槽汚泥は年1ないし2回、収集・運搬することにより処理することを計画している。

以上の事実が認められ、これによれば、佐屋町におけるし尿及び浄化槽汚泥の排出量は、ここ数年、減少傾向を示しており、今後の人口増加を考慮しても、公共下水道等の整備によってし尿及び浄化槽汚泥の搬出量が減少し、し尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬業に対する需要が縮小していくことが見込まれるから、現在の許可業者5社の収集運搬能力を前提とする限り、将来的にこれらの許可業者のみでは排出されたし尿及び浄化槽汚泥を収集・運搬することができない事態に至る可能性は考え難いというべきである。

そして、既存の許可業者5社による処理体制において、料金の高額化、作業の手抜き、不法投棄などの弊害が生じ、住民から苦情が出されたとの事実を認めることはできないので、これらの許可業者によって佐屋町内の一般廃棄物の収集・運搬は円滑、適正に実施されてきたと判断するのが相当であるところ、15年度処理計画では、排出されるし尿及び浄化槽汚泥の収集・運搬業者として既存の許可業者のみを予定し、これら許可業者の保有するバキューム車の総積載量を基準にして、同計画において推計されたし尿及び浄化槽汚泥の排出量を十分処理することができると予測しているが、上記の判断に照らせば、同計画の合理性を肯認することができる。

そうすると、現在における規制緩和の流れを考慮しても、一般廃棄物の適正な収集・運搬を継続的かつ安定的に実施させるためには、新たに原告に対して許可を与えるよりも、既存の許可業者に引き続きし尿及び浄化槽汚泥の収集及び運搬を行わせる方が相当であるとして、本件廃棄物処理業許可申請は15年度処理計画に適合するものであるとは認められないとした被告の判断は許されないものではなく、本件廃棄物処理業不許可処分は適法というべきである。

(3) この点に関し、原告は、浄化槽法と廃棄物処理法との整合性を保つために、当該申請が浄化槽清掃業の許可要件を満たしており、かつ廃棄物処理法7条3

項の要件に適合している場合には、特段の事情がない限り、一般廃棄物処理業を許可すべきである旨主張するが、そもそも立論の前提を欠くというべきであって採用できない。

2 本件清掃業不許可処分の適法性について

- (1) 浄化槽の清掃は必然的に汚泥の発生を伴うから、それを収集し、運搬する必要があるところ、浄化槽汚泥の収集・運搬業は一般廃棄物処理業に当たることから、浄化槽清掃業の許可申請者は、自ら一般廃棄物処理業の許可を取得するか、既存の一般廃棄物処理業許可業者との間でその収集・運搬に関し業務委託契約を締結する等の方法により、浄化槽汚泥を確実に収集し、運搬することができる体制を整えておく必要があるというべきである。そして、上記許可申請者がかかる体制を整えていない場合には、浄化槽から引き抜かれた汚泥がその場に放置されるか、あるいは不法に処理されるおそれがあるといわざるを得ないから、当該許可申請者は、浄化槽法36条2号ホの定める「その業務に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足る相当の理由がある者」に当たるといべきである（最高裁判所平成5年9月21日第三小法廷判決・集民169号807頁参照）。

これを本件についてみるに、前記前提事実(2)記載のとおり、本件清掃業許可申請は本件廃棄物処理業許可申請と同時になされ、これらに対する不許可処分も同時になされたのであるから、原告が本件清掃業許可申請の時点はもとより、本件清掃業不許可処分の時点においても一般廃棄物収集運搬業の許可を取得していなかったことは明らかであるし、証拠(甲14、乙1)及び弁論の全趣旨によれば、上記申請時点において、原告は既存の許可業者との間で浄化槽汚泥の収集・運搬に関し業務委託契約を締結しておらず、さらには近い将来において同契約を確実に締結する見込みもなかったと認められる。

そうすると、原告が浄化槽汚泥を確実に収集し、運搬し得る体制を整えていたとは認められないから、本件清掃業許可申請は、清掃業法36条2号に適合しないというべきである。

- (2) この点に関し、原告は、①被告による浄化槽法36条2号ホの主張は、時機に後れた攻撃防御方法に当たるなどと主張して、その却下を申し立てるとともに、②浄化槽清掃業不許可処分の取消訴訟においては処分理由を追加することは許されないと主張するので、以下、これについて判断する。

ア まず、民事訴訟法156条は、「攻撃又は防御の方法は、訴訟の進行状況に応じ適切な時期に提出しなければならない。」と定めて攻撃防御方法の提出につき適時提出主義を採用することを明らかにした上、同法157条1項は、「当事者が故意又は重大な過失により時機に後れて提出した攻撃又は防御の方法については、これにより訴訟の完結を遅延させることとなると認めるときは、裁判所は、申立てにより又は職権で、却下の決定をすることができる。」と定め、当事者がこれに違反した場合の一種の制裁措置について規定しているところ、これらの規定は、行政事件訴訟法7条によって、行政訴訟にも準用されている。

しかしながら、前記前提事実(4)記載のとおり、被告は、本件第2回口頭弁論期日まで、本件清掃業不許可処分の処分理由として、浄化槽法36条1号、規則11条4号の要件を欠くとの主張をした後、続く本件第3回口頭弁論期日において、浄化槽法36条2号ホに当たるとの主張をしたものであり、かつこの主張によって新たな証拠調べが必要になったこともなく、これに続く本件第4回口頭弁論期日(この期日は、原告が、被告の上記主張に対して反論したいとの意向を示したことから、続行期日として指定したものである。)において弁論終結に至っているという経緯に照らせば、被告による浄化槽法36条2号ホの主張が時機に後れたものであるとか、訴訟の完結を遅延させるものであるとは認められず、原告の上記申立ては理由がないというべきである。

- イ また、一般に、取消訴訟の訴訟物は当該行政処分の違法一般と解される(最高裁判所昭和49年7月19日第二小法廷判決・民集28巻5号897頁参照)ところ、行政事件訴訟法は、取消訴訟における被告行政庁の主張の制限に関して特段の規定を置いていないことから、行政庁は、原則として当該処分の効力を維持するための一切の法律上及び事実上の根拠を主張することが許されるものと解される(最高裁判所昭和53年9月19日第三小法廷判決・集民125号69頁参照)。

この点に関し、原告は、本件清掃業不許可処分は複数の処分要件のうち1つが充足されることを要件とする処分であるから、その取消訴訟では、被告行政庁が処分の際に判断を示した処分事由に訴訟物の範囲が制限され、他の処分事由に基づいて当該処分の妥当性を判断することは許されないと主張するところ、証拠(甲1)によれば、本件清掃業不許可処分の処分書においては、浄化槽法36条1号に適合しないことが処分理由として記載されていることが認められる。

そこで検討するに、一般論としては、原告の主張するような類型の処分においては、複数の処分要件の全てについて充足、非充足を判断したものとは限らないから、個々の処分要件ごとに訴訟物が異なり、したがって、行政庁の判断した処分事由以外の処分事由を認定することはできないと解する余地があるとしても、浄化槽法36条1号と同条2号とは、ともに申請者自身の能力、属性に関する要件であるから、同条1号に適合しないという判断が同条2号については審査、判断しないという判断を論理必然的に伴うことになるわけではない上、本件においては、一般廃棄物処理業の許可申請と浄化槽清掃業の許可申請が同時になされているところ、前者の許可を受けない者が原則として浄化槽法36条2号ホに該当することは前掲最高裁判所平成5年9月21日第三小法廷判決の判示するところであり、これと同旨の下級裁判所の判決も多数存在していて、ほぼ確立した実務であると考えられるから、被告が本件廃棄物処理業許可申請について不許可とする結論に至った際に、原告が浄化槽法36条2号ホに該当することになることを検討しなかったとは考え難い。また、原告も、この処分要件を全く想定していなかったわけではなく(原告自身、上記の理由で不許可処分を受けたならば、本件訴えの提起を断念していた可能性が高いと自認している。)、本訴において、被告がこの処分要件について主張したからといって、特段の不利益を被るとは認められない。

そうすると、本件においては、浄化槽法36条2号ホの事由について被告の第1次的判断権が行使されていないことなどを理由に、処分理由の追加、差し替えが許されないと解するのは相当でないし、同主張が信義則に反するものともいえない。

したがって、原告の上記主張は採用できない。

(3) よって、本件清掃業不許可処分は、その余について判断するまでもなく、適法というべきである。

3 争点(3)(本件各不許可処分に至る経緯)について

原告は、被告が、本件各許可申請を許可する方向で検討していたにもかかわらず、既存の許可業者や業界からの圧力に屈して、本件各不許可処分を行ったものであるとして、その経緯をるる主張する。

しかしながら、本件各不許可処分が既存の許可業者の利益を擁護する結果をもたらすことは否定できないとしても、そのこと自体は、その適法性について影響を与えるものとはいえないから、上記各判断を覆すものではない。

4 結論

以上の次第で、原告の本訴請求はいずれも理由がないので棄却し、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判長裁判官 加 藤 幸 雄

裁判官 舟 橋 恭 子

裁判官 横 山 真 通

