

主 文

- 1 本件訴え中，甲事件のうち被告銚子市に対する地位確認請求に係る訴え並びに乙事件及び丙事件に係る訴えをいずれも却下する。
- 2 甲事件についての原告の被告県に対する地位確認請求及び被告らに対する国家賠償請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は，原告の負担とする。

事実及び理由

第 1 請求

1 甲事件

- (1) 原告は，被告らとの間において，別紙物件目録 1 ないし 3 記載の土地上有る別紙目録記載の産業廃棄物処理施設の使用について，廃棄物の処理及び清掃に関する法律 15 条 1 項に係る千葉県知事の許可を要しない地位にあることを確認する（以下，この請求を「請求 1」という。）。
- (2) 被告らは，原告に対し，連帯して 500 万円及びこれに対する平成 16 年 3 月 12 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え（以下，この請求を「請求 2」という。）。

2 乙事件

千葉県知事が，原告に対し，平成 15 年 11 月 26 日付け産廃第 × × × × 号をもってした，別紙物件目録 1 ないし 3 記載の土地を産業廃棄物処理施設として使用することができないとの処分を取り消す（以下，この請求を「請求 3」という。）。

3 丙事件

千葉県知事は，原告に対し，別紙物件目録 1 ないし 3 記載の土地を別紙目録記載の産業廃棄物処理施設として使用することを許可せよ（以下，この請求を「請求 4」という。）。

第 2 事案の概要

1 甲事件は、原告が、別紙物件目録1ないし3記載の土地（以下「本件土地」という。）には、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）15条1項に基づく千葉県知事の産業廃棄物処理施設（以下「産廃施設」という。）の設置に係る許可（以下「本件許可」という。）が必要となる前に設置された別紙目録記載の産廃施設（以下「本件施設」という。）が設置されているとして、原告が、被告らとの間において、現在、本件施設の使用について本件許可を要しない地位にあることの確認を求めるとともに（請求1）、

原告が、被告銚子市（以下「被告市」という。）の職員Aの指導を受けて、被告千葉県（以下「被告県」という。）に対し、平成15年11月5日付け「届出書」と題する書面（以下「本件再開届」という。）を作成し、これを被告県の公務員に提出したところ、被告県の公務員は、これを受理すべき法的義務があるにもかかわらず、受理せず、また、被告市の職員Aは、被告県が本件再開届を受理するか否か分からない旨を原告に対し説明すべき法的義務があるにもかかわらず、これを怠ったため、原告は本件施設を使用できず損害を被ったとして、国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項に基づき、被告らに対し、連帯して、500万円及びこれに対する訴状送達の日の日である平成16年3月12日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めている（請求2）事案である。

乙事件は、原告が本件再開届によって、本件許可に係る申請（以下「本件許可申請」という。）をしたところ、千葉県知事が、平成15年11月26日付け産廃第××××号の通知（以下「本件通知」という。）によって、これを拒否する旨の処分をしたとして、この処分の取消しを求めている事案である（請求3）。

丙事件は、原告が、被告県に対して、千葉県知事が本件許可をすることの義務付けを求めている事案である（請求4）。

2 関係法令等の定め

(1)ア 廃掃法 15 条 1 項 (平成 9 年法律第 85 号による改正前のもの)は、産廃施設 (廃プラスチック類処理施設、産業廃棄物の最終処分場その他の産業廃棄物の処理施設で政令で定めるものをいう。)を設置しようとする者は、厚生省令で定めるところにより、当該産廃施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない旨規定し、同項の政令で定める産廃施設として、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令 (以下「廃掃法施行令」という。平成 9 年政令第 269 号 (施行日平成 9 年 12 月 1 日。以下「平成 9 年改正令」という。))による改正前のもの。以下「旧令」という。) 7 条は、産業廃棄物の最終処分場で、安定型産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所 (水面埋立地を除く。)であって、その面積が 3000 平方メートル以上のもの (同条 14 号口。以下、同場所のうちその面積が 3000 平方メートル未満のものを「ミニ処分場」という。)を規定していた。

イ 廃掃法 15 条 1 項は、産廃施設を設置しようとする者は、当該産廃施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない旨規定し、同項の政令で定める産廃施設として、平成 9 年改正令による改正後の廃掃法施行令 (平成 9 年政令第 353 号による改正前のもの。以下「新令」という。) 7 条は、産業廃棄物の最終処分場で、安定型産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所 (水面埋立地を除く。)を規定していた。

ウ なお、平成 9 年改正令附則は、同令施行前から存在するミニ処分場 (以下「既設ミニ処分場」という。)について、同令が遡及適用される旨の経過規定を置いていない。

(2)ア 千葉県廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する指導要綱 (以下「本件指導要綱」という。平成 7 年 4 月 1 日施行のもの。以下「旧要綱」という。) 2 条 5 号は、埋立面積が 500 平方メートル以上の廃棄物の排出事

業者が自ら設置する産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所で，旧令7条14号イないしハに規定する産業廃棄物の埋立処分の用に供される場所を除くものを「小規模自己処分場」といい，そのうち現に事業活動を営んでいる場所に設置する廃棄物の埋立処分の用に供される場所を「小規模場内自己処分場」といい，これ以外の場所に設置する廃棄物の埋立処分の用に供される場所を「小規模場外自己処分場」という旨規定している（乙イ8）。

イ 本件指導要綱（平成9年12月1日施行のもの。以下「新要綱」という。）附則2条は，この要綱の施行の際，現に旧要綱に基づき設置届がなされている埋立処分の用に供される場所については，新要綱27条の規定を適用するとし，同条は，事業者等は，廃棄物処理施設（新令5条1項及び2項並びに7条各号に規定する廃棄物処理施設を除く。）を廃止し，若しくは休止し，又は休止した当該廃棄物処理施設を再開したときは，遅滞なく，廃棄物処理施設廃止（休止・再開）届出書（別記第11号様式）により，千葉県知事に届け出なければならない旨を規定している（乙イ9）。

3 前提事実（末尾に証拠等の掲記のない事実は，当事者間に争いが無いか，明らかに争わない事実である。）

(1) B株式会社（以下「B」という。）は，平成8年8月30日ころ，本件土地を取得し，平成13年12月21日ころ，Cに，本件土地を売った（甲10，弁論の全趣旨）。

(2) 原告は，平成13年12月7日，被告市に，D名義で「廃棄物処理再開報告書」と題する書面（以下「本件再開報告書（市）」という。）を提出し，また，同日，被告県の海そう支庁に，Bの業務代理人を名乗って，B名義の「自社処分場再開について（報告）」と題する書面（以下「本件再開報告書（県）」という。）を提出した（甲4，5，乙口1，弁論の全趣旨）。

(3) 被告県の海そう支庁職員であるEは，平成14年1月9日，被告市の職

員，原告及びCらの立会いの下，本件土地の現地調査を行った。

- (4) 被告県は，原告に対し，平成14年2月25日付けで，「小規模自社処分場の取扱いについて（通知）」と題する書面で，平成9年12月以降のミニ処分場の設置，拡張及び構造変更等（処分場の掘削，土砂の搬出等）はすべて新たな処分場として廃掃法上の設置許可を得る必要があること，平成9年11月末まで小規模自社処分場として使用していたものについては，自社物を処理していたことや，周囲の囲い，標識の設置等必要な条件を証明すること等を求めた（甲6）。
- (5) 原告は，前記(4)の被告県の通知に対し，平成14年3月7日付けで，被告県に，「回答書」と題する書面及び添付書類（B代表者D作成の「意見書」と題する書面及び本件土地の航空写真等）を送付し，Bが，本件土地に平成9年改正令施行前にミニ処分場を設置し，産業廃棄物を処分していた旨を回答した（乙イ14の1ないし6）。
- (6) 原告は，平成15年10月2日付けで，被告県に対し，下記内容の「廃棄物処理施設の承継届出書」と題する書面（以下「本件承継届」という。）を提出しようとしたが，被告県は，これを受領しなかった。

記

施設の種類	小規模場外自己処分場
処理能力 面積	2978平方メートル
容積	7万7890立方メートル
承継年月日	平成15年10月2日
被承継者	B
承継の原因	被承継者が，現在処分場を使用していないため，原告の処分場として承継いたします。

（甲10，弁論の全趣旨）

- (7) 原告は，平成15年11月5日，被告県に対し，本件施設を既設ミニ処

分場として使用再開する旨を記載した本件再開届を郵送し，本件再開届は，
そのころ，千葉県知事に到達した（甲 10，11，13，弁論の全趣旨）。

- (8) 被告県は，平成15年11月26日付けで，原告に対し，本件通知を送
付し，本件土地には既設ミニ処分場（小規模場外自己処分場）の存在が確認
できないことから本件土地を産廃施設として使用できない旨を通知するとと
もに，同日付けで，被告市及び銚子警察署と連名で，本件土地は既設ミニ処
分場（小規模場外自己処分場）として認められず，産業廃棄物を投棄した場
合には，廃掃法16条に違反することになる旨の「警告書」と題する書面（以
下「本件警告書」という。）を本件土地に掲示した（以下，この行為を「本
件警告」という。）。

（甲 13，14，弁論の全趣旨）

4 争点

(1) 請求1について

ア 本案前の争点

- (ア) 公法上の法律関係に関する確認の訴えに当たるか否か
- (イ) 確認の利益の有無
- (ウ) 原告適格の有無

イ 本案の争点

本件土地に既設ミニ処分場が設置されていたか否か

(2) 請求2について

ア 本案前の争点

原告適格の有無

イ 本案の争点

- (ア) 被告県の公務員が本件再開届を受理すべき法的義務を負うか否か
- (イ) 被告市の公務員Aは，被告県が本件再開届を受理する否か分からな
い旨を原告に対し指導する法的義務を負うか否か

(3) 請求3について

ア 本案前の争点

(ア) 本件通知の行政処分性の有無

(イ) 出訴期間徒過の有無

(ウ) 原告適格の有無

イ 本案の争点

本件通知の違法性の有無

(4) 請求4について

ア 本案前の争点

(ア) 原告は「法令に基づく申請をした者」(行政事件訴訟法(以下「行
訴法」という。)37条の3第2項)に当たるか否か

(イ) 原告適格の有無

イ 本案の争点

千葉県知事が本件許可をしないことが裁量権の範囲を超え又はその濫用
となるか否か

5 争点に関する当事者の主張

(1) 争点(1)ア(ア)について

(原告の主張)

本件土地には既設ミニ処分場である本件施設が設置されているところ、原告は、本件土地所有者のCとの間で、本件土地の賃貸借契約(以下「本件賃貸借契約」という。)を締結し、本件土地を産廃施設として利用する旨の承諾を得た。

そうすると、既設ミニ処分場は、平成9年改正令施行後も、本件許可を得ることは不要であるから、原告は、本件施設を使用するに当たって、本件許可を得る必要はない。

したがって、原告は、被告らとの間で、本件施設を本件許可を得ずに使用

できる公法上の権利（以下「本件権利」という。）を有しているから，この権利を有することの確認を求める訴えは，公法上の法律関係の確認の訴えというべきである。

（被告県の主張）

本件許可は，いわゆる警察許可に該当するところ，これは本来各人の有する自由を公共の秩序の維持等を目的として一般的に禁止し，一定の要件のもとに解除するものにすぎず，許可を受けた者に対し，何らの公法上の権利を付与するものではなく，本件許可の対象外である既設ミニ処分場の使用権限を有していることが何らの公法上の権利となるものではない。

また，平成9年改正令は，既設ミニ処分場について，本件許可を受けたものとみなす旨の経過措置を設けていないことからすれば，廃掃法その他関連法令においては，既設ミニ処分場を設置している者の権利は保護されていないというべきである。

したがって，本件権利は，公法上の権利という性質のものではないから，請求1に係る訴えは，行訴法4条所定の「公法上の法律関係に関する確認の訴え」には該当しないというべきである。

（被告市の主張）

被告県の主張に同じ。

(2) 争点(1)ア(イ)について

（原告の主張）

原告は，本件権利を有しているところ，平成13年12月7日，被告らに対し，本件再開報告書（市）及び本件再開報告書（県）をそれぞれ提出し，本件施設の使用を再開する旨を報告した。

また，原告は，平成15年9月26日，被告県に対し，本件承継届を提出しようとしたが，被告県がこの受領を拒絶したため，同年11月5日，被告県に対し，本件再開届を郵送し，本件施設の使用を再開しようとした。

これに対し、被告県は、同月26日付けで、原告に対し、本件土地を産廃施設として使用できない旨の本件通知をし、さらに、被告市等と連名で、産業廃棄物を投棄した場合には、廃掃法16条に違反することになる旨の本件警告書を本件土地に掲示した。

このような状況の下では、原告と被告らとの間で、原告が、本件施設の使用について、本件許可を要しない地位にあることを確認する利益があるというべきである。

(被告県の主張)

原告は、本件土地を産廃施設として使用することを求めているのであって、紛争の抜本的解決のためには、千葉県知事に対し、本件許可申請をした上で、不許可とされた場合にその処分の適否を争えばよく、本件権利の確認を求めることは紛争解決に有効適切ということとはできないから、請求1に係る訴えは、確認の利益を欠くというべきである。

仮に、私人が主観的に自己の私法上の権利行使に公法上の制約が課されていない、あるいは課されていると考えれば、客観的に当該権利行使に公法上の制約が課されていないことが明白であっても確認の利益がある限り公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起できるとすると、公法上の法律関係に関する確認の訴えの補充的意義と矛盾し、行訴法が抗告訴訟制度を設けている意義を失わせること、後に行われる行政処分に対して抗告訴訟を提起することで紛争の蒸し返しになること、行政庁が、事実上、確認訴訟の判決が確定するまで行政処分等を行うことができず、緊急に対応することで防ぎ得た公共に対する危険を防ぎ得なくなることなどからすれば、請求1に係る訴えの確認の利益は否定されるべきである。

(被告市の主張)

被告県の主張に同じ。

(3) 争点(1)ア(ウ)について(争点(2)ア,争点(3)ア(ウ),争点(4)ア(イ)に

ついて同じ)

(原告の主張)

原告は、本件再開報告書(市)及び(県)が受け付けられたことで、本件施設の使用が届出だけで可能であると確信して、Cに本件土地を購入してもらい、同人との間で、本件賃貸借契約を締結し、本件土地の使用権限を得た。そして、原告は、被告らに対し、本件施設の使用に係る手続を進めているのであるから、本件訴えの原告適格を有するというべきである。

(被告県の主張)

原告は、本件賃貸借契約に係る書類が存在する旨を述べながら、これを証拠として提出していない。また、原告が本件土地の使用権限をいつ取得したかに関する原告の主張は変遷しており、一貫性がない。

したがって、原告は本件土地の使用権限を有していないというべきあるから、原告が本件土地の使用権限を有することを前提とする本件訴えにおいて、原告の原告適格は認められないというべきである。

(被告市の主張)

被告県の主張に同じ。

(4) 争点(1)イについて

(原告の主張)

Bは、遅くとも平成9年改正令の施行前である平成8年ころには、本件土地に産業廃棄物の最終処分場として本件施設を設置していたところ、その後使用を休止していた。

したがって、本件土地には、既設ミニ処分場として本件施設が設置されていたというべきである。

(被告県の主張)

本件土地に既設ミニ処分場が設置されているといえるためには、産業廃棄物の最終処分場としての使用実体があり、周囲に囲いが設けられており、か

つ、産業廃棄物の処分の場所であることの表示がされていることが必要であるというべきである。

しかしながら、本件土地は、平成3年ないし平成8年当時の航空写真では、最終処分場の痕跡すらなく、その後の写真で、本件土地において掘削及び盛土等を行っていることがうかがわれるにすぎないし、Bは、現在まで、被告県に対し、本件指導要綱に基づき既設ミニ処分場に係る届出をした事実はなく、既設ミニ処分場としての使用実体や、囲い・表示等も認められないから、本件土地に既設ミニ処分場が設置されていたということとはできない。

（被告市の主張）

被告県の主張に同じ。

(5) 争点(2)イについて

（原告の主張）

ア 原告は、平成13年9月中旬ころ、被告市の職員Aから、本件土地に既設ミニ処分場が設置されているとして、本件土地を紹介され、同人の指導により、同年11月30日、本件再開報告書（市）を作成して、被告市に提出し、被告市の職員の指示に従い、被告県の海そう支庁に、本件再開報告書（県）を提出した。

原告は、Aから、本件土地の紹介を受け、また、本件施設以外にも既設ミニ処分場の再開に係る届出だけで既設ミニ処分場としての使用が認められている産廃施設がある旨を明言されたため、同年12月21日、本件土地を既設ミニ処分場として使用する目的でCに購入してもらい、その後、Cと本件賃貸借契約を締結し、本件土地の使用権限を取得した。

その後、原告は、平成15年11月5日、本件再開届を被告県の公務員に郵送したが、被告県の公務員は、これを受理しなかった。

イ そうすると、Aは、原告が本件土地を産廃施設として使用する旨認識していたのであるから、原告に対し、本件再開届を被告県に提出しても被告

県は受理するか否か分からない旨説明すべき法的義務があったにもかかわらず、この義務に違反して、被告県に本件再開届を提出すれば受理される旨指導するという違法行為をした。

また、本件施設は、既設ミニ処分場であるから、これを使用するに当たって、原告が、被告県の公務員に対し、本件再開届を提出した場合には、被告県の公務員は、本件再開届を受理すべき法的義務があるにもかかわらず、この義務に違反して本件再開届を受理しないという違法行為をしている。

ウ 原告は、被告らの公務員の前記各違法行為によって、平成14年4月から本件施設を既設ミニ処分場として使用を開始する予定であったにもかかわらず、使用することができない状態が続き、500万円の損害を受けた。

したがって、被告らは、国賠法1条1項に基づき、連帯して、500万円を支払う義務を負う。

(被告県の主張)

本件再開届が、新要綱附則2条に係る届出書であるとすれば、届出提出先機関に到達した時点で、届出をすべき手続上の義務は履行されたことになり、被告県の受理義務が問題となる余地はない。

そして、原告は、平成15年11月5日、被告県に対し、本件再開届を郵送し、被告県は、そのころ、本件再開届を受け取っており、原告は、届出をすべき手続上の義務を履行したことになるから、もはや被告県が「受理する」という観念が生じる余地はない。

したがって、被告県の公務員には受理義務が生じることはなく違法性はない。

また、本件では、本件土地に既設ミニ処分場が存在した事実はないから、この点からもそもそも被告県の公務員には受理義務が生じることはなく、何ら違法性はないというべきである。

(被告市の主張)

被告市は，本件許可に係る何らの権限もないから，被告市の職員 A が，本件再開届を被告県が受理するか否かについて，行政指導する何らの権限もない。そうすると，A は，市の職務を行ったものではないから，公権力を行使する公務員には当たらず，A の行為には，国賠法は適用されない。

また，原告は，平成 13 年 11 月当時，被告県の海そう支庁の職員 E と本件土地の話をするなどしており，本件土地に産廃施設を設置する場合には千葉県知事の本件許可が必要であり，これが被告千葉県の事務であることを知っていたのであるから，A が，原告に対し，原告が本件再開届を被告県に提出しても被告県は受理するか否か分からない旨を説明すべき法的義務を負うことはない。

(6) 争点(3)ア(ア)について

(原告の主張)

原告は，本件再開届によって本件許可申請したところ，これに対し，千葉県知事は，平成 15 年 11 月 26 日付けで，本件通知によって，本件土地上に既設ミニ処分場の存在が確認できないことから，本件土地を産廃施設として使用することは認められない旨を通知しており，これは本件許可申請を拒否する旨の行政処分にあたるというべきである。

(被告県の主張)

取消訴訟の対象となるのは，行政庁の処分又はその他の公権力の行使（行訴法 3 条）であり，公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち，その行為によって，直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうところ，本件通知は，被告県が，原告に対し，本件土地には，既設ミニ処分場（小規模自己処分場）の存在を確認できないとの事実認識の表明及び廃掃法の法的解釈を示したものにすぎず，何ら原告の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められて

いるものでもない。

よって、本件通知は、取消訴訟の対象となるべき行政庁の処分又はその他の公権力の行使に当たらない。

(7) 争点(3)ア(イ)について

(原告の主張)

原告は、本件通知の内容が不明確であったことから、平成16年4月になって初めて、本件通知が行政処分に当たると解釈することができた。

したがって、出訴期間は徒過していないというべきである。

(被告県の主張)

請求3に係る訴えは、原告が本件通知を受領してから3か月以上経過した平成16年4月23日になされているから、出訴期間を徒過した不適法な訴えである。

(8) 争点(3)イについて

(原告の主張)

原告は、本件再開届を、被告県に対して提出し、これをもって本件許可申請をした。

既設ミニ処分場については、廃掃法15条2項の規定は適用されず、また、本件施設は既設ミニ処分場であるから、千葉県知事は、本件再開届によってされた本件許可申請に対し、本件許可をすべきであるにもかかわらず、本件通知によって、これを拒否する旨の処分をした。

したがって、本件通知は違法な行政処分であるから取り消されるべきである。

(被告県の主張)

原告の主張は争う。

(9) 争点(4)ア(ア)について

(原告の主張)

原告は、本件再開届を、被告県に対して提出しており、これをもって本件許可申請を行ったというべきであり、これは、行訴法3条6項2号の「法令に基づく申請」に該当するから、原告は「法令に基づく申請をした者」に当たる。

(被告県の主張)

本件再開届を本件許可申請と解することはできないから、原告は、本件許可申請を行っておらず、原告は「法令に基づく申請をした者」に当たらない。

したがって、請求4に係る訴えは、行訴法37条の3第2項の要件を満たしていない不適法な訴えである。

(10) 争点(4)イ

(原告の主張)

千葉県知事は、本件施設が既設ミニ処分場であれば、本件許可申請に対し、本件許可をしなければならないところ、本件施設は既設ミニ処分場であるにもかかわらず、千葉県知事は、本件通知をもって本件許可をしない旨の処分をした。

したがって、千葉県知事が本件許可をしないのは裁量権の範囲を超えるものである。

(被告県の主張)

原告の主張は争う。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)について

(1) ア(ア)について

原告は、請求1に係る訴えで、本件権利を有することの確認を求めている。これは、新令7条によって、ミニ処分場の設置に許可制という新たな規制が課せられたものの、本件施設が、平成9年改正令施行前に設置されたミニ処分場(既設ミニ処分場)に当たり、同改正令施行後も本件許可の対象となら

ない産廃施設であると主張して、被告らとの間で、現在、原告が本件施設を使用するという私法上の権利行使に当たり、本件許可という公法上の制約を負わない地位にあることの確認を求めるものと解される。

そうすると、請求 1 に係る確認の訴えは、一種の公法上の地位を有することの確認を求めるものであると解されるから、行訴法 4 条所定の公法上の法律関係に関する確認の訴えに当たるというべきである。

なお、この点に関し、被告県は、許可の効力として、許可を受けた者に対し、何らの公法上の権利を付与するものでないことを理由に請求 1 に係る確認の訴えは公法上の法律関係に関する確認の訴えに該当しない旨主張する。しかしながら、許可の効力がそうであるとしても、後記のとおり、原告は現に被告県の行政庁の許可という負担を課されることなく本件施設を使用することが事実上できなくなっているのであるから、当該施設を使用して営業を行う権利が制約されていると考えられる。してみれば、本件許可という公法上の制約を負わない地位にあることの確認を求めることは、公法上の法律関係に関する確認の訴えに当たるといわざるを得ず、したがって、この点についての被告県の主張は理由がない。

(2) ア(イ)について

ア 被告県との間での確認の利益の有無について

(ア) 前記第 2 の 3 (7)、(8)の事実及び弁論の全趣旨によれば、原告は、被告県に対し、本件施設が既設ミニ処分場であるとして、その使用を再開する旨を記載した本件再開届を提出したところ、これに対し、被告県は、原告に、本件施設が既設ミニ処分場に当たらない旨の本件通知を発し、被告市及び銚子警察署と連名で、本件土地に産業廃棄物を投棄した場合には廃掃法 16 条に違反するので産業廃棄物の投棄は行わないようにする旨の本件警告書を本件土地に掲示するなどしており、原告と被告県の間では、本件許可の要否に関して深刻な見解の相違が生じている

こと、原告が、本件通知及び本件警告に従わず、本件許可を得ずに本件施設に産業廃棄物を処分した場合には、被告県は、廃掃法25条違反により原告を刑事告発し、原告は、刑事手続において本件許可の要否を争うことを余儀なくさせられることが具体的に予想されること、原告は本件通知及び本件警告を受けて、前記刑罰をおそれて本件施設の使用を控えていることが認められる。

また、既設ミニ処分場については、その設置について、許可申請に対する処分が予定されているものではないから、処分の取消訴訟等の抗告訴訟によって設置の適否を争うということとはできないし、後記3のとおり、本件通知は行政処分ではなく、本件警告も行政処分であるということとはできないから、原告は、本件許可が不要であるとして、本件通知及び本件警告自体の取消しを求めて争うことはできない。

そうすると、原告は、被告県からの本件通知及び本件警告等の強い行政指導を受け、刑罰を受けることをおそれて、事実上、本件土地を既設ミニ処分場として使用することができない状態となっており、前記行政指導に従わずに本件土地を既設ミニ処分場として使用した場合には、最終的には刑罰を科せられるおそれがある。そして、前記のとおり、これら行政指導の取消訴訟等を提起することはできないことなどからすれば、刑事手続において、本件許可の要否を争うことができるとしても、これが他により適切な手段によってその目的を達成することができる場合とまでいうことはできず、前記不利益を除去するためには、本件許可の要否を本件訴訟において確認することが、原告と被告県との間の現在の紛争を直接かつ抜本的に解決するために有効適切な手段であるというべきである。

(イ) この点、被告県は、原告が本件土地を産廃施設として使用することを望むならば、現行の廃掃法に基づき、本件許可申請をして本件許

可を受ければよいこと、本件において確認の利益が認められるとすると、確認訴訟の補充的意義と矛盾し、抗告訴訟制度を設けている意義を失わせること、本件許可を要することが確認訴訟で明らかになった後に、その後の行政処分に対して抗告訴訟を提起することで紛争の蒸し返しになること、行政庁が、事実上、確認訴訟の判決が確定するまで行政処分等を行うことができず、緊急に対応することで防ぎ得た公共に対する危険を防ぎ得なくなることから、確認の利益が認められないなどと主張する。

しかしながら、原告は、本件許可申請に係る義務も負わないことの確認も求めているものと解され、本件許可申請の要否自体にも争いがあるから、請求1のうち被告県に係る確認の訴えが、この紛争の直接かつ抜本的解決のための有効適切な手段でないということとはできないし、

本件の確認の利益は、前記(ア)のとおり、確認訴訟の補充的意義をも考慮して、これを肯定したものであるから、公法上の法律関係に関する確認の訴えの補充的意義と矛盾したり、抗告訴訟等の意義を失わせることにはならない。また、被告県の行政庁が原告に対し、別個の新たな行政処分を行った場合には、原告がこれに対し抗告訴訟を提起することができるのは当然であって、その訴訟において本件許可の要否が再び争点となり、その意味で紛争の蒸し返しになることがあるとしても、これをもって、請求1のうち被告県に対する確認の訴えが、許されないとする合理的根拠は存在しない。さらに、請求1のうち被告県に対する確認の訴えの提起自体は、被告県の行政庁が、原告に対し、行政指導や行政処分を行うことを妨げるものではないから、請求1に係る確認の訴えの提起自体によって、公共に対する危険を防ぎ得なくなるものということとはできない。

(ウ) よって、請求1のうち被告県に係る確認の訴えについては、確認の

利益が認められるというべきである。

イ 被告市との間での確認の利益について

被告市は、本件許可に関する何らの権限も有さないのであるから、原告が、被告市との間で、本件施設の使用について本件許可を要しない地位にあることの確認を求める訴えは、現に存する法律上の紛争の直接かつ抜本的な解決のために適切かつ必要な訴えであるということとはできない。

したがって、請求1のうち被告市に係る確認の訴えについては、確認の利益を欠き不適法であるというべきである。

(3) ア(ウ)について

確認の訴えにおいては、確認の利益を有する者に原告適格が認められるというべきであるところ、請求1のうち被告県に係る確認の訴えは、前記(2)のとおり、確認の利益が認められるから、この訴えについて、原告は、原告適格を有するというべきである。

この点、被告らは、原告が本件土地の使用権限を有さないから原告適格を欠く旨を主張するが、原告が本件土地の使用権限を有するか否かは、原告が既設ミニ処分場を承継しているか否かの問題であり、この点は、本案の問題に含まれているというべきであるから、被告らの主張は採用することができない。

(4) イについて

ア 証拠及び弁論の全趣旨によれば、前記第2の3の事実（前提事実）に加えて以下の事実が認められる（認定に用いた証拠等は各項目の末尾に掲記した）。

(ア) 本件土地の航空写真では、平成3年1月ころから平成8年1月ころまでは、本件土地は一面が樹木に覆われた森林であり、掘削穴等は見られなかったが、平成9年1月ころには、本件土地の大部分が更地となり、本件土地の南側に穴が掘削されていた（乙イ15の1ないし7、弁論の

全趣旨)。

- (イ) 被告市は、平成8年ころ、本件土地で、掘削、残土の盛土及び砂の搬出等を確認したため、Bに対し、土砂等による土地の埋立、盛土及びたい積行為に係る事業の届出をするよう指導した(乙イ17)。
- (ウ) Aは、平成9年4月ころ、市内の不法投棄のパトロールを担当していたところ、本件土地で廃材の野焼きが行われているとの通報があったため、野焼きの中止を指導するために本件土地に行き、本件土地に掘削穴があることを知ったが、その後、自ら、Bが、本件土地を既設ミニ処分場として使用していたか否か、本件土地の南側の掘削穴がある部分等に産業廃棄物が埋設されているか否か等について調査したことはなかった(乙ロ2、証人A)。
- (エ) 原告は、平成13年9月ころから、Fとともに市役所等を訪れて市環境クリーン課課長補佐であったAに対し、頻繁に産業廃棄物の処分場になりそうな土地を教えるよう要求し、Aは、同年11月ころまでに、原告に対し、本件土地を教えた(甲19、乙ロ2、証人A、原告本人)。
- (オ) 被告県の職員Eが、原告立会いの下で、平成14年1月9日、本件土地に現地調査を行った際の状況は、おおむね別紙現場見取図のとおりであり、本件土地のうち更地部分の面積が約4000平方メートル(南北約80メートル、東西約50メートル)のところ、本件土地の北側は、資材置場として利用され、コンクリートガラ、廃ドラム缶等があり、本件土地の南側は、面積約1000平方メートル(南北約30メートル、東西約33.4メートル)の部分が掘削された後に残土が埋められ、面積約768平方メートル(南北約23.8メートル、東西約33.4メートル)、深さ約8メートルの穴が残っている状態となっていたが、残土部分に産業廃棄物が混入されていることは確認できなかった。また、本件土地の周囲に産業廃棄物等の飛散防止の柵や産業廃棄物の最終処分

場であることを示す看板等はなかった。

なお、原告が、平成13年9月に本件土地に初めて訪れた際の本件土地の状況は、おおむね前記状況と同様であった。

(乙イ16, 21, 24, 証人E, 原告本人)

(カ) Aは、原告に対し、平成14年7月16日、本件土地が既設ミニ処分場だと思って原告に対し紹介した旨の文書を、同月24日には、Aは、平成9年当時、本件土地がBが設置した既設ミニ処分場であると思った旨の文書を交付した(甲23, 24, 証人A, 原告本人)。

なお、甲23及び甲24は、Aの証言によりその成立の真正が認められる。

イ 前記ア認定事実によれば、Bが、平成9年1月ころには、本件土地の北側部分の一部を掘削し、土砂を搬入及び搬出していたこと、Aが、原告に対し、産業廃棄物の処分場になりそうな土地として本件土地の存在を教えた事実は認められるものの、Aは、自ら、Bが、本件土地を既設ミニ処分場として使用していたか否か、本件土地の南側の掘削穴がある部分等に産業廃棄物が埋設されているかどうかを調査したことはないこと、県が、平成14年1月に本件土地を調査した際も、本件土地には南側の約768平方メートル部分に掘削穴等が認められるのみで、産業廃棄物が埋設されていたり、産業廃棄物の最終処分場である旨の掲示がされているなど既設ミニ処分場が設置されていた事実をうかがわせるような様子はなかったことなどからすれば、本件土地に既設ミニ処分場が設置されていたことを認めることはできず、他に本件土地に既設ミニ処分場が設置されていたことを認めるに足りる証拠はない。

よって、原告が、本件土地の使用権限を有するか否かについて判断するまでもなく、本件施設の使用について、本件許可を要しない地位にあるということとはできず、原告の主張は理由がない。

2 争点(2)について

(1) アについて

給付の訴えにおいては，一般に自己の給付請求権を主張する者に原告適格が認められるところ，本件で，原告は，被告らに対する国家賠償請求権が自己にあると主張しているのであるから，原告適格を有しているというべきであり，原告が本件土地の使用権限があるか否かは本案の問題であるというべきである。

よって，原告は，請求2に係る訴えの原告適格を有する。

(2) イについて

ア イ(ア)について

(ア) 前記第2の2(2)イ及び弁論の全趣旨によれば，被告県が，平成9年改正令施行後に既設ミニ処分場に関して設置者等に届出等を求めているものは，新要綱附則2条に係る届出書のみであるところ，本件再開届が，この届出であるとすれば，新要綱で定める形式上の要件に適合していれば，千葉県知事ないし担当部局に到達したときに，当該届出をすべき手続上の義務が履行され，届け出たといえることができるし，形式上の要件に適合していなければ，千葉県知事ないし担当部局に到達していたとしてもいまだ届け出られたということとはできない。

前記第2の3(7)の事実及び弁論の全趣旨によれば，本件再開届は，平成15年11月5日ころ，千葉県知事に到達していることが認められる。そうすると，本件再開届が，新要綱附則2条に係る届出書であれば，形式上の要件に適合していれば，既に届け出られたものといえることができ，被告県において，受理するという観念が生じる余地はないから，被告県において受理すべき法的義務を負わない。また，本件再開届が，新要綱で定める形式上の要件に適合しないものであれば，たとえ到達していても，いまだ届け出られているとはいえないのであるから，被告県に

において、受理すべき法的義務を負わない。

一方、本件再開届が、新要綱附則 2 条に係る届出書でないとすれば、法令や本件要綱によって提出が必要とされている届出等に当たらないから、被告県において、これを受理すべき法的義務を負わない。

したがって、被告県の公務員が本件再開届を受理すべき法的義務を負うと解することはできない。

(イ) さらに、前記 1 判示のとおり、本件土地には既設ミニ処分場の存在が認められず、原告は、本件施設の使用について本件許可を要しない地位にないから、このような原告に対し、被告県の公務員が、既存ミニ処分場の再開に係る本件再開届を受理すべき法的義務を負うということもできない。

(ウ) よって、いずれにせよ、請求 2 のうち被告県に対する請求は理由がない。

イ (イ)について

前記ア判示のとおり、本件再開届は、被告県の公務員において受理すべき法的義務はなく、また、本件要綱は被告県の要綱であって、被告市は、本件要綱に関する何らの権限も有しないのであるから、A が、原告から、本件再開届を被告県が受理するか否かに関して確認等を受けたとしても、原告に対し、本件再開届を被告県が受理すべきかどうか分からない旨を指導すべき法的義務を負うと解することはできない。

よって、請求 2 のうち被告市に対する請求は理由がない。

3 争点(3)アについて

取消訴訟の対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（行政処分）とは、公権力の主体である国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される。

前記第2の3(8)の事実及び弁論の全趣旨によれば、本件通知は、被告県が、原告に対し、本件土地に、既設ミニ処分場（小規模場外自己処分場）が存在することを確認できない旨の事実認識を表明するとともに、同事実認識を前提として、本件土地を産廃施設として使用することができない旨の法的見解を明らかにしたものであり、千葉県知事が優越的な意思の発動として、私人等に一般的拘束を課すものではなく、それ自体として直接に国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものに当たらないというべきである。

したがって、本件通知は、行訴法3条2項にいう処分に該当しないから、請求3に係る訴えは、不適法である。

4 争点(4)アについて

原告は、本件再開届が「法令に基づく申請」であるとして、請求4に係る訴えが行訴法3条6項2号の場合の義務付けの訴え（以下「申請型義務付け訴訟」という。）であると主張する。

申請型義務付け訴訟は、「法令に基づく申請又は審査請求をした者」に限り提起することができる訴えであるところ（行訴法37条の3第2項）、本件許可を受ける者は、環境省令で定める一定の事項（以下「本件許可申請事項」という。）を記載した申請書（以下「本件許可申請書」という。）を提出しなければならない（廃掃法15条2項）、また、本件許可申請書の様式が定められている（廃掃法施行規則11条）。

証拠（甲11）及び弁論の全趣旨によれば、本件再開届は、既設ミニ処分場として本件施設の使用を再開することを通知するものであって、本件許可を求める旨の記載はなく、また、本件許可申請書の様式に基づき必要とされる本件許可申請事項がすべて記載されているものではないことが認められる。

そうすると、本件再開届は、本件許可申請書ということとはできないし、他に、原告が本件許可申請をした事実を認めるに足りる証拠はないから、原告は、「法

令に基づく申請又は審査請求をした者」ということはできず，申請型義務付け訴訟を提起することはできないというべきである。

なお，仮に，請求 4 に係る訴えが，行訴法 3 条 6 項 1 号の場合の訴え（以下「非申請型義務付け訴訟」という。）であると解するとしても，非申請型義務付け訴訟は，「損害を避けるために他に適当な方法がないとき」（行訴法 3 7 条の 2 第 1 項）に限り提起することができるものであるところ，原告は，廃掃法 1 5 条 1 項に基づき，本件許可申請をして一定の処分を求める機会が与えられているにもかかわらず，前記のとおり，本件許可申請を行わないまま請求 4 に係る訴えを提起したものであるから，このような訴えは前記「損害を避けるために他に適当な方法がないとき」に提起されたものということとはできない。

したがって，いずれにしても請求 4 に係る訴えは，不適法である。

5 結論

よって，本件訴え中，請求 1 のうち被告市に係る確認の訴え並びに請求 3 及び請求 4 に係る訴えは不適法であるからいずれも却下し，請求 1 のうち原告の被告県に対する地位確認請求及び請求 2 は理由がないからいずれも棄却することとして，主文のとおり判決する。

千葉地方裁判所民事第 3 部

裁判長裁判官 堀 内 明

裁判官 阪 本 勝

裁判官 高 石 直 樹