

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

1 2号事件関係

青森県知事が平成19年3月19日付けでした原告の産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消した処分を取り消す。

2 4号事件関係

(1) 青森市長が平成19年3月29日付けでした原告の一般廃棄物収集運搬業の許可を取り消した処分、原告の産業廃棄物収集運搬業、産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消した処分並びに原告が平成18年3月9日付けで許可申請をした特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更について許可できないとした処分をいずれも取り消す。

(2) 青森市長は、原告に対し、原告が平成18年3月9日付けで許可申請をした特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更を許可せよ。

第 2 事案の概要

本件は、有限会社A（以下「A」という。）に対して名義貸しを行ったことを理由として、青森県知事から青森市域外における産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可の取消処分（以下「本件各先行許可取消処分」という。）を受けた上、本件各先行許可取消処分を受けたことにより、青森市長からも同市域における一般廃棄物収集運搬業の許可の取消処分並びに同市域における産業廃棄物収集運搬業、産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可の取消処分（以下、両取消処分を併せて「本件各後行許可取消処分」という。）を受けるとともに、同市域における特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更（以下「本件事業範囲変更」という。）の不

許可処分（以下「本件変更不許可処分」という。）を受けた原告が、原告がAに対して名義貸しを行った事実がなく、これを認定するに足りる証拠がないにもかかわらず、青森県知事が違法に本件各先行許可取消処分をし、青森市長がこれに基づき違法に本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分をしたなどと主張して、青森県知事がした本件各先行許可取消処分の取消しを求める（2号事件）とともに、青森市長がした本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分の各取消し並びに同市長に対する本件事業範囲変更の許可の義務付けを求めた（4号事件）という事案である。

その中心的な争点は、(1) 原告が名義貸しの実行行為を行ったといえるか、(2) 原告に名義貸しの故意及びAとの間における意思の疎通があったといえるか、(3) 青森県知事による本件各先行許可取消処分が行政法上の各法理（不可変更力、撤回制限の法理、比例原則）に違反し、また、適用違憲となるか、(4) 青森市長による本件各後行許可取消処分の取消訴訟等において、青森県知事による本件各先行許可取消処分の違法性を主張することができるか（違法性の承継が認められるか）である。

1 前提事実

以下の事実は、括弧内に記載した証拠により認めることができるか、又は当事者間に争いがない。

(1) 原告に対する特別管理産業廃棄物収集運搬業等の許可

原告は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）に基づき、青森市長から、一般廃棄物収集運搬業の許可を受け、同市内において、同許可に基づき、一般廃棄物収集運搬業を営むとともに、青森県環境保健センター所長から、いずれも更新許可として、平成15年7月27日に特別管理産業廃棄物収集運搬業の許可（乙8及び乙9の各5枚目）及び特別管理産業廃棄物処分業の許可（乙8及び乙9の各6枚目）を、平成17年9月30日に産業廃棄物収集運搬業の許可を、平成18年3月3日に産業廃棄

物処分業の許可を、それぞれ受けた上（乙33）、同月7日に産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更許可を受け、青森県内において、上記各許可に基づき、産業廃棄物処分業等を営んでいた（ただし、特別管理産業廃棄物処分業については、平成18年4月14日付けで廃止届〔乙32〕が提出されている。）。また、原告は、平成18年3月9日、青森県知事に対し、青森市域における特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更（本件事業範囲変更）の許可申請を行った。

なお、平成18年10月1日施行の地方自治法第二百五十二条の二十二第一項の中核市の指定に関する政令において被告青森市が中核市の指定を受けたことに伴い、青森市域における産業廃棄物処理業に関する許可権限が青森県知事から青森市長に移譲されるとともに（廃棄物処理法24条の2第1項、同法施行令27条）、中核市の指定の際に現に効力を有する青森県知事が行った青森市域における産業廃棄物処理業に関する許可又は現に同知事に対して行っている同許可の申請は、指定日以後においては、青森市長が行い又は同市長に対して行ったものとみなされることとなった（指定都市、中核市又は特例市の指定があつた場合における必要な事項を定める政令8条、2条）。

(2) 青森県知事の原告に対する本件各先行許可取消処分

青森県知事は、平成19年3月19日、原告に対し、原告が平成15年7月27日から平成17年9月27日までの間に、自己の名義をもって、Aに特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物の収集及び運搬を業として行わせたことは、廃棄物処理法14条の7の規定（「特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者は、自己の名義をもつて、他人に特別管理産業廃棄物の収集若しくは運搬又は処分を業として行わせてはならない。」）に違反するものであり、このことは産業廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた同法14条の3の2第1項2号（同法14条の6で特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者について準用する場合を含

む。)に該当することを理由として、平成19年3月19日をもって原告に対する青森市域外における産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消す旨の本件各先行許可取消処分をした(甲1の4)。

(3) 青森市長の原告に対する本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分

青森県知事による本件各先行許可取消処分を受け、青森市長は、平成19年3月29日、原告に対し、原告が本件各先行許可取消処分を受けたことは一般廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた廃棄物処理法7条の4第1項1号に該当することを理由として、同日をもって原告に対する同市域における一般廃棄物収集運搬業の許可を取り消し、また、原告が本件各先行許可取消処分を受けたことは同法14条5項2号イに該当するものであり、このことは産業廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた同法14条の3の2第1項1号(同法14条の6で特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者について準用する場合を含む。)に該当することを理由として、同日をもって原告に対する同市域における産業廃棄物収集運搬業、産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消す旨の本件各後行許可取消処分をするとともに(甲1の1及び2)、原告が本件各先行許可取消処分を受けたことは同法14条の5第2項において準用する同法14条の4第5項2号に規定する許可基準に適合するものとは認められないことを理由として、本件事業範囲変更については同法14条の5第1項の規定に基づき許可をすることができない旨の本件変更不許可処分をした(甲1の3)。

2 原告の主張

(1) 原告がAに対する名義貸しを行ったとはいえないこと

ア 原告が名義貸しの実行行為を行ったとはいえないこと

Aが廃棄物の収集運搬作業に用いていた車両の一部や段ボール箱に「A」という記載があったこと、Aが排出事業者であるB及びCに対する料金請求を原告名義ではなく自社名義で行っていたこと、B及びCの

いずれにおいても A に対して収集及び運搬を委託していると認識していたことなどからすれば，A は自社名義で収集及び運搬を業として行っていたものであり，原告の名義で営業を行っていた事実は一切ない。

廃棄物処理法の根幹をなす廃棄物処理業の許可制度の信頼を保護法益とする名義貸しは，外部に対して名称使用が示されて初めてその実行行為があったと評価されるものであるが，法令上作成が義務付けられている産業廃棄物管理票（以下「マニフェスト」という。）は，原則として排出事業者（B 及び C），運搬受託者（A）及び中間処理業者（原告）しか目に触れることのないものである。上記のとおり，各排出事業者はいずれも A が自社名義で収集及び運搬を行っていたと認識していたこと，A が自社名義で請求書を発行し，自社の名称が記載された車両等を用いて収集及び運搬をしていたことも考慮すると，マニフェストが作成されその運搬受託者欄に原告の名称が記載されているというだけでは，A が原告の名義を使用していたと評価することはできない（偽造公文書行使罪に関する最高裁昭和 43 年（あ）第 1651 号同 44 年 6 月 18 日大法廷判決・刑集 23 卷 7 号 950 頁参照）。

イ 原告には名義貸しの故意及び A との間における意思の疎通がなかったこと

廃棄物処理法 14 条の 7 の故意が認められるためには，名義貸しをしたとされる当該許可業者において相手方が同法に基づく許可を受けていないことを認識・認容していることが必要であるところ，原告には A が無許可であることについての認識・認容がなかったから，同条の故意を認めることはできない。

また，原告が B との間及び C との間においてそれぞれ作成した特別管理産業廃棄物処理委託契約書（以下，両契約書を併せて「本件各契約書」という。）はいずれも代金額の定めを欠き収入印紙も貼付されていない極め

て不十分なものである上、名義貸しの違反行為者が違法行為である名義貸しの事実を認識・認容した上でその証拠となる本件各契約書を破棄・隠匿しないでそのまま事務所で保管することはあり得ないし、そもそも本件各契約書が使用された事実が立証されていないから、本件各契約書を原告とAとの間における意思の疎通（貸与側が名義貸与を認識・認容し、かつ、借用側が名義借用を認識・認容していること）を認定する根拠とすることはできない。なお、被告青森県は、本件各契約書が原告の本社事務所から発見された旨主張するが、原告側が相当の努力をしたにもかかわらず発見することができなかった本件各契約書が、被告青森県による立入調査の際に原告の従業員らのいない場所で発見されたとされる一方で、原告の従業員らだけでなく被告青森県の担当職員であったDもその実物を見ていないこと、同じく立入調査の際に発見されたマニフェストについては調査現場で撮影された写真が存在するにもかかわらず、本件各契約書については写真が存在しないことからすれば、本件各契約書が原告の本社事務所において保管されていたと認めることはできない。

さらに、マニフェストの運搬受託者欄に原告の名称等が記載されているのはAが独断で記入したものであるし、また、多数の処理をしなければならぬマニフェストの個別の記載について、全項目をもれなく確認することは不可能であり、運搬受託者欄を確認しなくてもその処理ができたことからすれば、運搬受託者欄の記載に異変があったからといって原告がそれを認識していたと推定することはできないから、マニフェストの運搬受託者欄の記載のみから原告とAとの間における意思の疎通を認定することはできない。

加えて、名義貸しであればB及びCに対する料金請求も原告名義で行うはずであるのに、Aが自社名義で料金請求を行っていたこと、原告代理人弁護士による事情聴取に対して、原告の代表者や元従業員等が共謀や意思

の疎通があったことを否定し、Aの元代表者も一連の偽装を単独で行った旨供述していること、被告青森県側の作成したAの元代表者の申述書の申述内容は、客観的な事実と反する上、不合理な変遷があるものであり、任意性及び信用性がないことなどに照らしても、原告に名義貸しの故意やAとの間における意思の疎通があったと認定することはできない。

そもそも、名義貸しの故意や意思の疎通があったといえるためには、経済的利益や義理立て・報恩の念等に基づく相当の動機付けがあることが必要であるが、原告にはあえて許可取消しのおそれのある名義貸しをするだけの動機が存在しない。原告の売上全体のわずか0.1パーセントの取引しかしていないAに対して特別の便宜を図る必要はないし、Aとの取引は原告の先代代表取締役との間で始まったものであり、原告の現代表取締役はAの元代表者と特に親しい間柄にあるわけでもない。本件において、原告が名義貸しを行う動機を明らかにする証拠は一切ない。

- (2) 青森県知事がした本件各先行許可取消処分が行政法上の各法理（不可変更力、撤回制限の法理、比例原則）に違反すること及び適用違憲となること
- ア 不可変更力及び撤回制限の法理に違反すること

被告青森県が、平成18年3月3日及び同月7日に原告に対して特段の留保なく産業廃棄物処分業の更新許可及び産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更許可を与えておきながら、これを無制限に撤回して本件各先行許可取消処分を下すのは、不可変更力及び撤回制限の法理という行政法上の法理に反する。

- イ 比例原則違反及び適用違憲

仮に原告において廃棄物処理法違反（名義貸し）の事実があったと認定されたとしても、その違反の事実は「情状が特に重いとき」（同法14条の3の2第1項2号〔同法14条の6で準用する場合を含む。〕）には該当しないから、その違反の事実があったことをもって、原告の営業の自由

(職業遂行の自由)を奪う本件各先行許可取消処分は、比例原則に違反し、適用違憲というべきである。

廃棄物処理法に関する環境省の通知である「廃棄物の処理及び清掃に関する法律第14条の3等に係る法定受託事務に関する処理基準について(通知)」(平成17年8月12日付け環廃産発第050812002号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長通知。以下「本件処理基準」という。)は、名義貸しがあった場合には一律許可取消処分とするが、宅地建物取引業法や建築士法等の他の法律において、許可・免許制とする業務について名義貸しを行った場合に一律許可取消処分とせずともそれぞれの立法目的が達せられるとされていることからしても、廃棄物処理業における名義貸しがあった場合に一律許可取消処分とするのは、廃棄物の適正な処理をするという立法目的に照らし、規制方法・手段の相当性に欠ける。また、廃棄物処理法においては、名義貸しを含めた同法違反があった場合で情状が特に重いときにだけ許可を取り消すものとされているにもかかわらず、名義貸しについて一律許可取消処分とする本件処理基準は、法の委任の範囲を超えるものであり、憲法41条に違反する。

3 被告青森県の主張

(1) 原告がAに対する名義貸しを行ったといえること

名義貸しを理由として行政処分を行うためには、違反行為の事実を行政庁として客観的に認定すれば足りるものであって、違反行為の認定に直接必要とされない行為者の主観的意思等の詳細な事実関係が不明であることを理由に行政処分を留保すべきではない。その構成要件該当性は、客観的な事実から判断すべきものであるところ、原告と各排出事業者(B及びC)との間において特別管理産業廃棄物の収集、運搬及び処分を原告が行うとの内容の本件各契約書が各契約当事者において保管されており、本件各契約書には各契約当事者の押印(原告にあっては代表取締役印の押印)がされるとともに、

各排出事業者の保管する契約書にはそれぞれ原告の特別管理産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物処分業の各許可証の写しが添付されていたこと、B及びCから排出された特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物の収集及び運搬（以下「本件収集運搬」という。）に係るマニフェストの記載内容（実際の収集及び運搬はAが行っていたにもかかわらずマニフェストの運搬受託者欄には原告の名称が記載されていたことなど）、本件収集運搬に係るマニフェストの保管状況（収集運搬業者が保管すべきマニフェストが実際に収集及び運搬を行っていたAではなく原告において保管されていたこと）等の客観的な事実関係からすれば、原告がAに対して名義貸しを行ったものと認定することができるから、原告の主張は失当である。

- (2) 青森県知事による本件各先行許可取消処分は行政法上の各法理（不可変更力、撤回制限の法理、比例原則）には違反せず、適用違憲ともならないこと
- ア 不可変更力及び撤回制限の法理には違反しないこと

被告青森県は、平成18年3月3日及び同月7日以前の段階から名義貸しに関する調査を継続していたものの、その後、調査結果に基づき、名義貸しの事実を認定することができるものと判断したことから、同年4月12日に許可取消処分を予定して原告に対する聴聞の通知を行ったものであって、被告青森県において許可を行った時点と取消処分に係る聴聞手続の開始時点では事情変更が認められる。調査の結果、許可を与えた前提となる基礎事情に大きな変更があり、当該許可を取り消すだけの公益上の必要があれば、その取消処分は可能であるから、原告の主張は失当である。

- イ 比例原則には違反せず適用違憲ともならないこと

本件処理基準によれば、名義貸しの禁止違反は「情状が特に重いとき」（廃棄物処理法14条の3の2第1項2号〔同法14条の6で準用する場合を含む。〕）に相当し、許可を取り消すべきことになる。

原告は、これまで健全に廃棄物処理業を営んでおり、法律違反を犯して

いない業者である原告に対して，1回だけの違反でいきなり許可取消処分を課すのは，適用違憲であると主張するようであるが，原告は平成18年4月20日付けで被告青森市から一般廃棄物収集運搬業務の業務停止命令10日の処分を受けている業者であるし，原告による名義貸しの禁止違反の程度は，期間，態様及び廃棄物の性状にかんがみると相当重く，廃棄物処理法が名義貸しを禁止している趣旨からしても，その情状は特に重いものというべきであるから，原告の主張はその前提を誤るものであり，失当である。

4 被告青森市の主張

- (1) 青森市長による本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分が羈束行為であること

青森市長がした本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分は，本件各先行許可取消処分の公定力に従い，廃棄物処理法の規定に従ってされたものであり，いずれも同市長に独自の判断権・裁量権のない羈束行為である。

- (2) 青森県知事による本件各先行許可取消処分が適法であること

被告青森県の主張を全て援用する。

第3 当裁判所の判断

1 裁判所が認定した事実

前記前提事実のほか，証拠及び弁論の全趣旨により認めることができる事実を加えると，本件の事実経過等として，以下の事実を認めることができる。

- (1) 当事者等

ア 原告は，廃棄物処理法に基づき，青森市長から，一般廃棄物収集運搬業の許可を受け，同市内において，同許可に基づき，一般廃棄物収集運搬業を営むとともに，青森県環境保健センター所長から，いずれも更新許可として，平成15年7月27日に特別管理産業廃棄物収集運搬業の許可（乙8及び乙9の各5枚目）及び特別管理産業廃棄物処分業の許可（乙8及び乙9

の各6枚目)を、平成17年9月30日に産業廃棄物収集運搬業の許可を、平成18年3月3日に産業廃棄物処分業の許可を、それぞれ受けた上(乙33)、同月7日に産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更許可を受け、青森県内において、上記各許可に基づき、産業廃棄物処分業等を営んでいた(ただし、特別管理産業廃棄物処分業については、平成18年4月14日付けで廃止届〔乙32〕が提出されている。)。また、原告は、平成18年3月9日、青森県知事に対し、青森市域における特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更(本件事業範囲変更)の許可申請を行った。

なお、平成18年10月1日施行の地方自治法第二百五十二条の二十二第一項の中核市の指定に関する政令において被告青森市が中核市の指定を受けたことに伴い、青森市域における産業廃棄物処理業に関する許可権限が青森県知事から青森市長に移譲されるとともに(廃棄物処理法24条の2第1項、同法施行令27条)、中核市の指定の際に現に効力を有する青森県知事が行った青森市域における産業廃棄物処理業に関する許可又は現に同知事に対して行っている同許可の申請は、指定日以後においては、青森市長が行い又は同市長に対して行ったものとみなされることとなった(指定都市、中核市又は特例市の指定があつた場合における必要な事項を定める政令8条、2条)。

イ Aは、青森県E市内に本店を置く産業廃棄物収集運搬等を行う会社であり、特別管理産業廃棄物収集運搬業の許可を有していたが、平成11年の期間満了に際して更新申請をしなかったため、その許可を喪失したにもかかわらず、その後も、以前から取引のあったB及びCから排出された特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物の収集及び運搬(本件収集運搬)を有償で行っていた(甲4、甲5、甲11の1及び2、乙10の1~乙11)。その際、Aは本件収集運搬に係る料金をB及びCに対して自社名義で請求をしていた(甲15の1~甲16の46)。なお、Aが運搬した上記廃棄物は、原告がその処分場において処分をしていた(甲4、甲6、乙21)。

ウ 原告とAは、原告の現代表者であるFの父であり先代の代表者であったGが原告の代表者を務めていた当時に取引を開始し、代表者の変更後も、取引を継続してきた（甲21）。

(2) 原告と排出事業者らとの間の各委託契約書等

ア 原告は、Bとの間において、平成15年（月日は空欄）付け特別管理産業廃棄物処理委託契約書（乙6，乙8）を作成する一方で、Cの間においても、同年7月27日付け特別管理産業廃棄物処理委託契約書（乙7，乙9）を作成した（本件各契約書）。原告、B及びCは、それぞれ上記の本件各契約書を保管していた（甲6，甲7，甲14，乙4の4頁，乙13）。

なお、原告は、平成17年11月29日に行われた原告の本社事務所への立入調査の際に本件各契約書が発見された事実について、原告の本社事務所には保管されていなかった本件各契約書を被告青森県の職員が外部から持ち込んだ可能性を示唆してこれを争い、原告代表者であるF及び原告の元従業員であるHはこれに沿う供述をするが、マニフェスト等の他の客観的証拠も残るはずの名義貸しの違反事実について被告青森県が契約書のみについてそのような不正工作をするとは考え難いことに照らせば、原告の主張はたやすく採用することができない。

イ 本件各契約書には、原告代表者の記名押印がされており、特別管理産業廃棄物の処分業務のほか、その収集運搬業務についても原告に委託するとの条項が定められていた（乙6～乙9）。また、B及びCがそれぞれ保管していた本件各契約書には、いずれも原告の特別管理産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物処分業の各許可に係る許可証の写しが添付されていた（乙8，乙9）。

(3) 本件収集運搬に係るマニフェストの記載内容及び保管状況

ア Aが実施した本件収集運搬に係るマニフェストの運搬受託者欄には、当

初はAの名称等が記載されていたが、交付年月日が平成13年9月13日付けのもの(乙24の1,乙26の34の1~4)以降のものについては、その記載方法に多少の変遷があるものの、B排出分に係る平成14年8月20日付けのもの(乙25の63の1~4)を除き、平成17年9月27日付けのものに至るまで、全て原告の名称等が記載されていた(乙23の1~乙27)。なお、その運搬受託者欄の直下には、原告が記入すべき処分委託者欄があった。

イ また、マニフェストの中には、その運搬受託者欄に「(株)I(A)」などとAの名前が括弧書で記載されたものが多数存在しており(例えば乙23の20の1~乙23の29の3)、名義貸しであることがマニフェスト上からも明確にうかがわれるような記載がされていた。

ウ さらに、原告において保管していた本件収集運搬に係る上記マニフェストのうち、交付年月日が平成14年1月以降のものについては、一部の期間を除き(乙27)、いずれにも運搬受託業者が保管すべきB1票(乙15の2)及びC2票(乙15の5)が含まれていた(乙4の6頁~9頁,12頁,乙23の38~68の各1,乙24の4~75の各1)。

(4) 本件の事実経過

ア 青森県環境生活部環境政策課による調査及び聴聞

青森県環境生活部環境政策課は、平成17年10月、Aによる無許可での特別管理産業廃棄物収集運搬の事実を把握し、調査を進めた結果、原告がAに対して名義貸しを行っているとの疑いが生じたことから、平成18年4月12日付けで原告に対して聴聞の通知を行った上、同年5月2日、同年7月10日及び同年10月11日の3回にわたり聴聞を実施した(甲2,甲3,乙4)。青森県環境生活部環境政策課は、上記聴聞の結果(甲3)、原告が、Aに対し、許可証のコピーの貸与、契約書の貸与、マニフェストの記載及び保管に関する偽装を行い、名義貸しを行ったと認定した(甲2)。

イ 青森県知事による本件各先行許可取消処分

これを受け、青森県知事は、平成19年3月19日、原告に対し、原告が平成15年7月27日から平成17年9月27日までの間に、自己の名義をもって、Aをして特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物の収集及び運搬を業として行わせたことは、廃棄物処理法14条の7の規定に違反するものであり、このことは産業廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた同法14条の3の2第1項2号（同法14条の6で特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者について準用する場合を含む。）に該当することを理由として、平成19年3月19日をもって原告に対する青森市域外における産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消す旨の本件各先行許可取消処分をした（甲1の4）。

ウ 青森市長による本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分

青森県知事による本件各先行許可取消処分を受け、青森市長は、平成19年3月29日、原告に対し、原告が本件各先行許可取消処分を受けたことは一般廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた廃棄物処理法7条の4第1項1号に該当することを理由として、同日をもって原告に対する同市域における一般廃棄物収集運搬業の許可を取り消し、また、原告が本件各先行許可取消処分を受けたことは産業廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた同法14条5項2号イに該当するものであり、このことは同法14条の3の2第1項1号（同法14条の6で特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者について準用する場合を含む。）に該当することを理由として、同日をもって原告に対する同市域における産業廃棄物収集運搬業、産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可を取り消す旨の本件各後行許可取消処分をするとともに（甲1の1及び2）、原告が本件各先行許可取消処分を受けた

ことは同法 14 条の 5 第 2 項において準用する同法 14 条の 4 第 5 項 2 号に規定する許可基準に適合するものとは認められないことを理由として、本件事業範囲変更については同法 14 条の 5 第 1 項の規定に基づき許可することができない旨の本件変更不許可処分をした（甲 1 の 3）。

エ 青森県知事による A に対する産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の各許可の取消処分

青森県知事は、原告に対する本件各先行許可取消処分に先立つ平成 18 年 3 月 30 日、A に対しても、A が平成 11 年 10 月 13 日から平成 17 年 9 月 27 日までの間に、特別管理産業廃棄物収集運搬業の許可を受けずに受託した特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物を収集及び運搬したことは、産業廃棄物処理法 14 条の 4 第 1 項の規定に違反するものであり、このことは産業廃棄物処理業についての必要的許可取消事由を定めた同法 14 条の 3 の 2 第 1 項 2 号の規定に該当することを理由として、平成 18 年 3 月 30 日をもって A の産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の各許可を取り消す旨の行政処分をした（乙 5）。

2 名義貸しの構成要件該当性について

(1) 名義貸しの実行行為該当性について

ア 本件において、A は、本件各契約書及び法令上作成及び交付を義務付けられている本件収集運搬に係るマニフェスト（B 排出分に係る平成 14 年 8 月 20 日付けのものを除く。）により、B 及び C に対して原告の名義を表示しているのであるから、平成 15 年 7 月 27 日以降も、本件収集運搬を原告名義を用いて自らの業として行っていたものと認めるのが相当である。

イ これに対し、原告は、A が廃棄物の収集運搬作業に用いていた車両の一部や段ボール箱に「A」という記載があったこと、A が B 及び C に対する料金請求を原告名義ではなく自社名義で行っていたこと、排出事業

者であるB及びCにおいていずれもAに対して収集及び運搬を委託していると認識していたことなどを指摘して、Aは自社名義で収集及び運搬を業として行っていたのであり、原告の名義で営業を行っていた事実は一切なく、名義貸しの実行行為があったと評価されるために必要とされる外部に対する名称使用がない旨主張する。

しかし、Aは、本件各契約書やマニフェストにおいて原告の名義を使用し、これらを排出事業者であるB及びCに対して示したのであるから、使用車両や段ボール箱、料金の請求書において原告の名義を使用しなかったとしても、名義貸しの実行行為があったものと評価できることは、上記説示のとおりである。また、CにおいてAが原告名義を使用していることを認識しておらず、あるいは、Bにおいて名義は原告としているものの実態はAが収集及び運搬をするものであることを認識していたとしても（乙13、乙14）、これによって、Aが原告の名義で収集及び運搬を行った事実が否定されるものではない。このことは、無許可営業を助長しあるいは産業廃棄物業者に対する行政上の監督権を適切に行使することが困難になるおそれがあることは、契約当事者が名義貸しの事実を知っていたか否かにかかわらないことから明らかである。

(2) 名義貸しの故意及びAとの間における意思の疎通の有無について

ア 名義貸しの禁止について定める廃棄物処理法14条の7は、「特別管理産業廃棄物収集運搬業者及び特別管理産業廃棄物処分業者は、自己の名義をもつて、他人に特別管理産業廃棄物の収集若しくは運搬又は処分を業として行わせてはならない。」と規定しているところ、「自己の名義をもつて、他人に...行わせ」との文言からすれば、同条の構成要件該当性が認められるためには、名義貸しを行ったとされる当該業者において相手方が自己の名義を使用していることを認識しこれを認容していることが必要であり、このような認識又は認容を欠く場合には、同条の構成要件を充足しな

いものというべきである。

これに対し、名義貸しを受ける相手方が無許可であることを名義貸主において認識していることを要するかどうかについては、廃棄物処理法14条の7及びその処罰規定である平成17年法律第42号による改正前の同法25条1項5号の各規定が名義貸しの禁止及び処罰の対象となる名義貸しの相手方について文理上何らの限定をしていないこと、許可業者間の貸借であっても名義の貸借が行われて真の取引当事者が不分明になると取引名義に対する顧客の信頼を裏切り、産業廃棄物業者に対する行政上の監督権を適切に行使することが困難になるおそれがあることなどを考慮すると、同法の上記各規定は、他人に対する名義貸しにつき、その相手方が同法に基づく許可を受けている者である場合を除外する趣旨であるとは解されず、その相手方が上記許可を受けていると否とにかかわらず、一律にこれを禁止及び処罰する趣旨であるものと解するのが相当であるから（宅地建物取引業法に関する最高裁昭和55年(あ)第1803号同57年9月9日第一小法廷判決・刑集36巻8号731頁参照）、廃棄物処理法14条の7の構成要件該当性が認められるためには、名義貸しを行ったとされる当該業者においてその相手方が同法に基づく許可を受けていない者であることを認識していることまでは必要ではないものと解するのが相当である。

イ そこで、本件において、原告においてAが原告名義を利用して特別管理産業廃棄物の収集運搬の事業をしていたことを認識・認容していたかどうかについて検討するに、次の諸事情を指摘することができる。すなわち、

Aの元代表者であるJは、青森県知事に対する申述書において、原告の代表者であるFに対して電話で特別産業廃棄物の収集運搬についての名義貸しを依頼し、その同意を得ていた旨を述べていた（乙10の1～乙12）。原告とBを契約当事者とし、原告代表者の記名押印のある平成15年（月日は空欄）付け特別管理産業廃棄物処理委託契約書が作成され、

これが原告及びBの双方においてそれぞれ保管されていた。特に原告が本件各契約書を保管していたことは原告自身の名義貸しの認識を強く推認させる。仮に原告主張のようにAが原告には無断で原告名義を使用していたというのならば、原告が本件各契約書を自ら保管しているはずがない。なお、原告は、新規顧客獲得の際に契約書（許可証の写し添付のもの）を渡して契約締結の検討をしてもらっており、名義貸しのために貸与をしたものではないと主張しているが、不自然な弁解であり、信用することができない。同様に原告とCを契約当事者とし、原告代表者の記名押印のある平成15年7月27日付け特別管理産業廃棄物処理委託契約書も作成され、これも原告及びCの双方においてそれぞれ保管されていた。そして、これらの本件各契約書においては、特別管理産業廃棄物の収集及び運搬の各業務を原告に対して委託すると記載されていた上、いずれの契約書にも原告の特別管理産業廃棄物収集運搬業及び特別管理産業廃棄物処分業の各許可に係る許可証の写しが添付されていた。許可証の写しは通常原告の承諾を得なければその入手が困難な重要な書類であるから、これらの写しがBらに保管され、適法な産業廃棄物関連事業であるかのような外形が整えられていたことは、名義貸しを原告が認識していたことを強く疑わせる。また、AはB及びCから排出された特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物の収集及び運搬を平成15年7月27日以降も継続的に有償で行っており、Aが実施した本件収集運搬に係るマニフェストの運搬受託者欄には原告の名称が記載されていた上、原告が保管していたそれらのマニフェストの中には運搬受託業者が保管すべきB1票及びC2票も含まれていた。仮に原告主張のようにAが勝手に原告名義を使用していたにすぎないのであれば、原告が運搬受託者欄に原告の名称が記載されていた多数のマニフェストをそのまま保管し続けているのは不自然であるし、運搬受託業者が保管すべきB1票及びC2票まで原告が保管しているはずがない。さらに、

マニフェストの中には、その運搬受託者欄に「(株)I(A)」などとAの名前が括弧書で記載されたものが多数存在しており(乙23の20の1~乙23の29の3)、名義貸しであることがマニフェスト上からも明確にうかがわれるような記載がされていた。

以上の ~ の各事情又は説示を総合すれば、平成15年7月27日以降にAがB及びCから排出された感染性産業廃棄物を収集及び運搬するに当たり、原告(その代表者)においてAが原告の名義を使用していたことを認識・認容していたと認めることができる。

ウ なお、仮に名義貸しについてAと原告との間の意思疎通が必要であると解しても、Aは、原告に交付するマニフェストの運搬受託者欄に原告の名称等を記載していたところ、原告に無断でそのような行為をしても原告に露見することは明らかであることからすると、Aは原告から名義を借用していることを認識していたものと推認され、これと同旨のAの元代表者であるJの申述書(乙10の1~乙12)も考慮すれば、名義貸しについて原告とAとの間における意思の疎通を認めることができるというべきである。

エ(ア) これに対し、原告は、廃棄物処理法14条の7の故意として、名義貸しをしたとされる当該許可業者において相手方が同法に基づく許可を受けていないことを認識・認容していることが必要であるとの前提に立った上で、原告にはAが無許可であることについての認識・認容がないから、原告には同条の故意がない旨主張する。

しかし、上記説示のとおり、廃棄物処理法14条の7の故意として相手方が無許可であることについての当該許可業者の認識・認容が必要であるとは解されないから、上記主張は理由がない。

(イ) また、原告は、B及びCとの間で作成した本件各契約書は代金額の定めを欠き収入印紙も貼付されていない極めて不十分なものである上、名

義貸しの違反行為者が違法行為である名義貸しの事実を認識・認容した上でその証拠となる本件各契約書を破棄・隠匿しないでそのまま事務所で保管することはあり得ないし、そもそも本件各契約書が使用された事実が立証されていないとして、本件各契約書を原告とAとの間における意思の疎通を認定する根拠とすることはできない旨主張する。

しかし、代金額の定めがなく収入印紙が貼付されていない契約書であっても本件において各当事者が実際にこれらを契約書として所持していたことからすれば、そのような体裁の本件各契約書を各当事者が契約書として使用していたとみられる。また、本件各契約書はB及びCにおいても保管されており、原告のみがこれらを破棄・隠匿しても意味がないものであるから、原告がこれらを破棄・隠匿しないで保管していたからといって、原告が廃棄物処理法14条の7の故意やAとの間における意思の疎通がなかったことの証左であるなどとはいえない。

(ウ) さらに、原告は、マニフェストの運搬受託者欄に原告の名称等が記載されているのはAが独断で記入したものであるし、また、多数の処理をしなければならぬマニフェストの個別の記載について、全項目をもれなく確認することは不可能であり、運搬受託者欄を確認しなくてもその処理ができたことからすれば、運搬受託者欄の記載に異変があったからといって原告がそれを認識していたと推定することはできないから、マニフェストの運搬受託者欄の記載のみから意思の疎通を認定することはできない旨主張する。

しかし、多数のマニフェストを確認するのが大変であって一部の記載事項の確認に見落としがあり得るとしても、逆に、多数のマニフェストがあり、かつ、原告が記入すべき処分委託者欄は運搬受託者欄の直下にあったから原告担当者らにおいて運搬受託者欄に原告名が記載されていることに容易に気付くことができたはずであるのにただの一度も運搬受

託者欄の記載の異常に気が付かなかったというのは不自然であるということもできる上、上記説示のとおり、本件各契約書の作成保管や許可証の写しの契約書添付などの諸事情も加えて廃棄物処理法14条の7の名義貸しの故意を認定しているのであるから、原告の上記主張は採用することができない。

(I) 加えて、原告は、名義貸しであればB及びCに対する料金請求も原告名義で行うはずであるのに、Aが自社名義で料金請求を行っていたから、名義貸しの故意がなかった旨主張する。

しかし、名義貸与を受けたAが料金請求を含むあらゆる場面において原告の名義を用いなければならないものではなく、むしろ実質的な営業主体が名義貸与を受けた相手方でなければ名義貸しが成立しないところ、Aが料金請求を自己名義で行っていたことは、名義貸与を受けたAが自ら実質的な営業主体であったことを示す徴表であるということもできるから、原告指摘の点は何ら原告の名義貸しの故意の認定の妨げになるものではない。

(オ) そのほか、原告は、原告の代表者や元従業員等が共謀や意思の疎通があったことを否定していること（甲6～甲9、原告代表者供述、H証言）、Aの元代表者も一連の偽装を単独で行った旨供述していること（甲4、甲5、J証言）を指摘するが、原告の関係者らの供述は本件各先行許可取消処分にも最も強い利害関係を持つ者らの供述であるからたやすく採用することができないし、Aの元代表者の供述も、上記青森県知事に対する申述書と対比すると重要な部分について合理的な理由のない重大な変遷がみられるものである上、法廷での供述態度も考慮すると、その信用性が乏しい。

(カ) そして、名義貸しを行う動機の不存在をいう点を含め、原告の主張するその余の諸事情も、上記説示のとおりの本件における客観的な事実関

係に照らせば，原告の名義貸しに関する故意及びAとの間における意思の疎通の認定を左右するに足りるものではない。

(3) 小 括

以上の検討によれば，原告がAに対して名義貸しを行ったこと（名義貸しの構成要件該当性）を認めることができる。

3 青森県知事による本件各先行許可取消処分の違法性の有無について

(1) 不可変更力及び撤回制限の法理の違反の有無について

原告は，被告青森県が平成18年3月3日及び同月7日に原告に対して特段の留保なく産業廃棄物処分業の更新許可及び産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更許可を与えておきながら，これを無制限に撤回して本件各先行許可取消処分を下すのは，不可変更力及び撤回制限の法理という行政法上の法理に反する旨主張する。

しかし，被告青森県は，平成18年3月3日及び同月7日以前の段階から名義貸しに関する調査を継続していたものの，その後，調査結果に基づき，名義貸しの事実を認定することができるものと判断したことから，同年4月12日に許可取消処分を予定して原告に対する聴聞の通知を行ったというのであり（甲2，乙4，弁論の全趣旨），同年3月3日及び同月7日の段階では，未だ名義貸しの禁止違反について処分を行うに足りる調査が尽くされていなかったものと推認される。そうだとすると，被告青森県が，本件の名義貸しの禁止違反の事実を前提として，それにもかかわらず上記更新許可を行ったものであり，原告に対する上記違反行為に係る処分権を放棄したものであることはできない。また，更新許可について，従前の許可の有効期間内に更新の申請に対して処分がされない場合に，有効期間の満了後もその処分がされるまでの間は，なお従前の許可がその効力を有する旨の規定（廃棄物処理法14条の4第3項）があるとはいえ，従前の許可の有効期間を経過しても更新の許否が明らかにされないのは望ましい事態とは言い難く，従前の許

可の有効期間内の違反行為について調査が尽くされていないため、これに対する処分は後日行うこととして、ひとまず更新許可を行うことにも合理性があるというべきである。そして、そのような不利益処分を行うための調査は、処分対象者に対して秘密裡に行う必要のある部分があることは容易に推察することができるから、更新許可の際に違反行為に対する処分がされる可能性がある旨処分対象者に予告する必要があるともいえない。以上からすれば、平成18年3月3日に産業廃棄物処分業の更新許可を与えた後、青森県知事が更新許可以前の違反事実について本件各先行許可取消処分を行ったことが不可変更力及び撤回制限の法理に反するとはいえない。また、産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更許可は、産業廃棄物収集運搬業の許可自体ではなく、その許可の内容の変更にすぎないのであるから、その許可が原告に対する処分権を放棄したものということとはできない。

(2) 比例原則違反及び適用違憲の有無について

原告は、仮に原告において廃棄物処理法違反（名義貸し）の事実が認定されたとしても、その違反の事実は「情状が特に重いとき」（同法14条の3の2第1項2号〔同法14条の6で準用する場合を含む。〕）には該当しないから、その違反の事実があったことをもって、原告の営業の自由（職業遂行の自由）を奪う本件各先行許可取消処分は、比例原則に違反し、適用違憲というべきであるし、他の法律における名義貸しの場合には一律に許可や免許の取消処分がされるわけではないことに照らせば、本件処理基準を機械的に適用して廃棄物処理法における名義貸しの場合に一律に許可取消処分とすることは、立法目的に照らし、規制方法・手段の相当性を欠く旨主張する。

しかし、本件処理基準（乙30）によれば、廃棄物処理法14条の3、14条の3の2等（同法14条の6で準用する場合を含む。）に係る法定受託事務について、地方自治法245条の9第1項に規定する法定受託事務の処理に当たりよるべき基準として、名義貸しの禁止違反は「情状が特に重いと

き」に相当するとしてその処分内容が許可取消しとされている上、事案に応じ、基準以上に厳格な処分を行うことは、基準の趣旨に反するものではない旨付言されていることが認められるところ、生活環境を清潔にすることにより国民の生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るという廃棄物処理法の目的を達成するためには廃棄物処理業の免許制度が必要不可欠であり、廃棄物処理業における名義貸しは、そのような廃棄物処理業における免許制度の根幹を揺るがしかねないような重大な違反であることにかんがみると、上記のような名義貸しに対する行政上の厳格な取扱基準が行政庁の合理的な裁量の範囲を逸脱するものであるということとはできない。そして、このような基準を参照して上記認定に係る原告の名義貸しの禁止違反の事実を検討すると、本件の名義貸しにより収集運搬された特別管理産業廃棄物である感染性産業廃棄物について不法投棄等の実害を伴う処理がされたとの証拠がないことやAが本件の名義貸し以前から無許可営業をしていたことなどの原告の主張する原告に有利な事情を考慮しても、原告による名義貸しの禁止違反の事実が「情状が特に重いとき」（同法14条の3の2第1項2号〔同法14条の6で準用する場合を含む。〕）に該当するものとした行政庁の判断がその合理的な裁量の範囲を逸脱した違法なものであると認めることはできず、本件各先行許可取消処分が比例原則に違反するとか、適用違憲であると認めることはできない。また、廃棄物処理法を始めとする各法律において名義貸しが禁止されている趣旨・目的や禁止の必要性の程度は様々であると考えられ、それに応じてその規制方法や手段に差異が生じることは必ずしも不合理とはいえないから、他の法律における名義貸し違反の場合の処分とは異なって、廃棄物処理法における名義貸しを行った場合に本件処理基準に基づいて許可取消処分とすることが、規制方法・手段の相当性を欠くとはいえない。なお、原告は、名義貸しを一律許可取消しとする本件処理基準は廃棄物処理法の委任の範囲を超えるものであり憲法41条に違反する旨主張するが、本件処理

基準は不利益処分に関する基準（処分基準）を定めたものであり（行政手続法 12 条参照），委任立法ではないから，原告の主張は失当である。

(3) 小 括

以上の検討によれば，青森県知事による本件各先行許可取消処分は適法である。

4 青森市長による本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分の違法性の有無について

(1) 違法性の承継の有無について

原告は，青森市長による本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分の違法事由として，これに先立って行われた名義貸しを理由とする青森県知事による本件各先行許可取消処分の違法性を主張している。

ところで，行政行為が段階的に連続して行われる場合であっても，行政上の法律関係をできるだけ早期に確定させてその安定を図る要請があることからすると，行政行為の瑕疵はそれぞれ独立して審理判断されるべきものであって，仮に取消訴訟の対象となり得る行政処分に瑕疵があったとしても，それが取り消されない限りはこれを有効なものとして取り扱い，原則として，先行している行政行為の違法（瑕疵）は当然には後行の行政行為に承継されないものと解するのが相当である。

しかしながら，後行の行政行為の処分行政庁において，先行の行政行為の適否を審査する権限がなく，先行の行政行為に拘束されて後行の行政行為をすることを義務付けられているなど特段の事情がある場合には，例外的に，先行の行政行為の違法性が後行の行政行為に承継されるものと解するのが相当である。

(2) 本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分の違法性の承継の有無について

これを本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分についてみると，

青森市長は、原告が本件各先行許可取消処分を受けたときには、一般廃棄物収集運搬業の許可については廃棄物処理法7条の4第1項1号、7条5項4号二により、産業廃棄物収集運搬業、産業廃棄物処分業及び特別管理産業廃棄物収集運搬業の各許可については同法14条の3の2第1項1号（同法14条の6で準用する場合を含む。）、14条5項2号イ、7条5項4号二により、それぞれ既にした許可を法律上取り消さなければならないものと定められているとともに、特別管理産業廃棄物収集運搬業の事業範囲の変更の許可申請については同法14条の5第2項で準用する同法14条の4第5項2号、14条5項2号イ、7条5項4号二により、申請のあった事業の範囲の変更に係る許可を法律上してはならないものと定められていて、本件各先行許可取消処分の適否を審査する権限がなく、これに拘束されて本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分をすることを義務付けられており、上記の特段の事情があるということが出来るから、先行の行政行為（本件各先行許可取消処分）の違法性が後行の行政行為（本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分）に承継されるものと解するのが相当である。

(3) 小 括

もっとも、上記説示のとおり、本件各先行許可取消処分は適法であり、本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分に承継されるべき違法性は存在しない上、本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分のいずれについてもそれぞれに固有の違法事由を認めることができないから、青森市長による本件各後行許可取消処分及び本件変更不許可処分はいずれも適法である。

5 結 論

以上によれば、本件の各処分の違法性を前提とする原告の各請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

青森地方裁判所第2民事部

裁判長 裁判官 齊 木 教 朗

裁判官 澤 田 久 文

裁判官 西 山 涉