



廃棄物処理法及び風俗営業適正化法における行政調査（研究 「行政調査の理論的・実務的研究」）

湯川, 二郎

(Citation)

神戸法学年報, 35:137-148

(Issue Date)

2025-03-21

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100494116>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100494116>



廃棄物処理法及び風俗営業適正化法 における行政調査

湯川 二郎

1. 廃棄物処理法における行政調査

- (1) 廃棄物処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）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、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とし、そのために廃棄物処理業者及び廃棄物処理設の設置は知事等の許可制とし、その監督のための行政調査の定めとして報告徴収と立入検査に関する規定を置き、それらの行政調査の結果に基づき、必要に応じて、改善命令・措置命令や事業の停止・許可の取消し等の監督処分を行うこととしている。
- (2) 廃棄物処理法が予定する行政調査の条文は報告徴収と立入検査に関する次の2か条である。

（報告の徴収）

第 18 条 都道府県知事又は市町村長は、この法律の施行に必要な限度において、事業者、一般廃棄物若しくは産業廃棄物又はこれらであることの疑いのある物の収集、運搬又は処分を業とする者、一般廃棄物処理施設の設置者又は産業廃棄物処理施設の設置者、情報処理センター、第十五条の十七第一項の政令で定める土地の所有者若しくは占有者又は指定区域内において土地の形質の変更を行い、若しくは行つた者その他の関係者に対し、廃棄物若しくは廃棄物であることの疑いのある物の保管、収集、運搬若しくは処分、一般廃棄物処理施設若しくは産業廃棄物処理

施設の構造若しくは維持管理又は同項の政令で定める土地の状況若しくは指定区域内における土地の形質の変更に関し、必要な報告を求めることができる。

(立入検査)

第 19 条 都道府県知事又は市町村長は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、事業者、一般廃棄物若しくは産業廃棄物若しくはこれらであることの疑いのある物の収集、運搬若しくは処分を業とする者その他の関係者の事務所、事業場、車両、船舶その他の場所、一般廃棄物処理施設若しくは産業廃棄物処理施設のある土地若しくは建物若しくは第十五条の十七第一項の政令で定める土地に立ち入り、廃棄物若しくは廃棄物であることの疑いのある物の保管、収集、運搬若しくは処分、一般廃棄物処理施設若しくは産業廃棄物処理施設の構造若しくは維持管理若しくは同項の政令で定める土地の状況若しくは指定区域内における土地の形質の変更に関し、帳簿書類その他の物件を検査させ、又は試験の用に供するのに必要な限度において廃棄物若しくは廃棄物であることの疑いのある物を無償で収去させることができる。

第 30 条 これらに違反した者に対しては 30 万円以下の罰金に処する。

- (3) しかし、これら法律に基づく行政調査の他に、行政指導として、相手方の同意を得て行われる事実上の報告徴収や立入検査がある。環境省は、排出事業者、処理を業として行う者その他の関係者等に対する報告徴収は、行政指導として行うのではなく、報告拒否及び虚偽報告について罰則の適用があるなど法的効果を伴う法第 18 条第 1 項の規定に基づき行われたいとする⁽¹⁾。しかし、実際の行政調査は、各都道府県の担当者の自由な裁量に

(1) 環境省令第 2104141 号 令和 3 年 4 月 14 日付環境省環境再生・資源循環局廃棄物規制課長通知「行政処分の指針について」

委ねられているように感じられる。たとえば、京都市では法律に基づく報告徴収が多用されていた。他方、千葉県では指導票を交付して行う事実上の報告徴収が多かった。しかし、立入検査は、法律に基づくものとして実施されているといっても、法律に基づくものであるがゆえの特別な検査方式が用意され履践されているわけではなく、立入検査後に作成される報告書に、「法律に基づく」と記載されるかどうかの違いしかないため、立入検査が拒否される時以外は、行政指導として行うものか否かはあまり意識・区別されていないように思われる。

また、立入検査の事前通知は、法律に基づく立入検査であれば事前通告は不要であると思われるが、法律に基づくものであるかどうかと事前通知の有無は関係なく運用されているようである。通常は、事前通知がなされることが多い（茨城県では抜き打ち検査の実施を求めても、担当者からそのような例はないと拒否された）が、千葉県では一般に抜き打ち検査が行われる。もっとも、船橋市では、通常は事前通知なしに実施されているが、処理業者が事前通知がないと業務に支障が生じると抗議したところ、例外的取扱いだといいつながら事前通知がなされるようになった例がある。また、徳島市では、法 19 条に基づく立入検査を行うにあたって事前通知がなされていた。

- (4) 質問・事情聴取・取調べ 法は条文の文言上は関係者に対して報告を求められることができるとしか規定しておらず、質問権を行使したり、事情聴取・取調べをすることは予定されていない。

しかし、実務上は、報告徴収の他、関係者を呼んで、事情聴取が行われている。事情聴取の結果は申述書の形式でとりまとめ、最後に本人の署名捺印を求めることも多い（千葉県ではそのような実務運用がなされていたが、京都市や徳島市では報告徴収や立入検査の後、事情聴取を経ることなく事業停止・許可取消処分手続に入った）。

事情聴取の法的性質としては、任意の行政指導として行われているが、出向警察官による「取調べ」まがいの違法な質問権の行使が行われる例もある（福井県で経験した）。但し、京都、滋賀、岐阜ではそのような違法な取調べの経験はない。

2. 行政調査の違法性を争点とする紛争はどのように起きるか

- (1) 違法な取調べまがいの質問権の行使が行われ、虚偽の顛末書が作成されたとして、産業廃棄物処理業許可取消処分が争われた事例

☆福井地方裁判所平成16年3月24日（平成14年（行ウ）第4号 判例地方自治275号43頁）

1) 原告の主張

報告徴収手続の違法

被告補助職員である被告廃棄物対策課主任甲山五郎（以下「甲山主任」という。）らは、平成14年1月23日、同月29日及び2月7日に原告代表者から報告を徴収するに当たり、廃掃法18条1項の報告徴収の範囲を著しく逸脱した違法な取調べを行った。

すなわち、第1回目（1月23日午後6時すぎから深夜11時まで）、第2回目（1月29日午後5時30分から深夜10時まで）においては、甲山主任らは、原告代表者が返答に窮したり、事実を正確に回答しようとして言葉を詰まらせたりすると、いきなり目の前で机を思い切り乱暴に叩いて威嚇恫喝し、「ここは保健所だから、お前のような奴に『…さん』付けで呼んでやっているんだ。ありがたく思え。」等と語気鋭く申し向け、また、原告代表者に口授して事実てん末書を筆記させた際、「これぐらいの文章を書くのにこんなに手間取るのはお前ら『甲野一族』だけだ。」等と原告代表者の人格を否定するような言葉で罵った。

これは、行政手続において許容される範囲を著しく逸脱した違法なものである。

そもそも廃掃法は、18条において報告徴収権を認めるだけで、質問権を認める規定はないから、かかる違法な取調が認められる余地は全くない。

2) 裁判所の判断

「被告県職員らの報告徴収手続における不法行為の成否について

証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件処分に関する原告代表者作成の事実てん末書は、平成14年1月23日付け、同月29日付け、同年2月7日付けの3通あるところ、1月23日付けの事実てん末書には、平成13年4月に原告とA染工との間で産業廃棄物をBまで運搬する旨の委託契約を締結し、同月13日から6月30日までの間に17台Bへ産業廃棄物を運んだという内容が記載され、同月29日付けの事実てん末書において、4月13日から6月30日までの間にBへ産業廃棄物を運んだと述べたのはうそであるとして、事実経過について比較的詳細に3枚にわたって記載され、2月7日付けの事実てん末書において、平成11年1月から同年5月までの産業廃棄物の搬入状況が記載されていること、原告は、聴聞手続の段階から一貫して、報告徴収手続において被告県職員から深夜まで及ぶ長時間の取調べを受け、返答に窮したりすると、目の前で机を乱暴に叩いて威嚇恫喝されたり、「ここは保健所だから、お前のような奴に『…さん』付けで呼んでやっているんだ。ありがたく思え。」などと言われたり、原告代表者が事実てん末書の作成に手間取ると、「これぐらいの文章を書くのにこんなに手間取るのはお前ら『甲野一族』だけだ。」等と侮辱的な発言を受けたと供述していること、甲山主任らは、聴聞手続において、「1月23日の当事者代表者からの聴取内容が、他の事情に照らして非常に疑わしく、不審点があったため、そのような場合、単に主張を聞き置くのではなく、追及す

るのは職責上当然である。なお、『甲野一族』と罵った事実はない。」と供述し、本訴において、被告らは、報告徴収手続において、担当者が、「嘘をついてごまかそうとするから書けないのではないですか。本当のことを書こうとすればそんなに難しくないでしょう。」「告発して刑事事件になれば、場合によっては逮捕されることもあります。保健所みたいに『甲野さん、正直に話してください。』などとこんなに親切にはしてもらえませんよ。」と言っただけであり、原告主張のような言葉は用いておらず、原告代表者を威嚇喝倒などしたことはない旨主張していることが認められる。

ところで、廃掃法は、18条において、「都道府県知事又は市町村長は、この法律の施行に必要な限度において、…運搬若しくは処分を業とする者…に対し、廃棄物の保管、収集、運搬若しくは処分又は一般廃棄物処理施設若しくは産業廃棄物処理施設の構造若しくは維持管理に関し、必要な報告を求めることができる。」と規定し、30条5号において、18条の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者に罰金を課すと規定しているが、都道府県知事に質問権や強制的な調査権を認めた規定はない。

したがって、廃掃法18条は、あくまで任意による報告を求める手続であって、報告を受けるために当然必要となる限度での担当職員の質問は許容されるものの、運搬業者等が報告を拒んだり、その報告内容に不審点があった場合は、罰則が課せられることがあり得ると説明するなどして説得するほかなく、取調べを行うことはできないと解される。

しかしながら、担当職員らが廃掃法18条で許容される限度を超えた態様で質問をしたとしても、直ちに国家賠償法上違法であるとみることはできず、その違法行為の内容・程度を考慮し、国又は地方公共団体に損害賠償義務を負担せしめるだけの実質的理由が必要と解される。

これを本件についてみるに、前記(1)の認定事実を総合すれば、甲山主任ら被告県職員が、報告徴収手続において、許容されている限度を超えた

態様で原告代表者に質問等をしたことがうかがわれるものの、暴力や侮辱的な発言をしたことまでを認めるには足りないから、国家賠償法上の違法な行為をしたとみることはできない。」

- (2) 上記判決では、法 18 条で許容される質問と、法 18 条で許容される限度を超えて廃掃法上違法だけれど国賠法上違法とまではいえない質問と、暴力や侮辱的発言を伴う国賠法上も違法な質問があるとされている。しかし、このように分類をすると、現実に国賠法上違法な質問権の行使とされる事案はほとんど考えられないように思われる。また、実際に相談を受けるのも、不当に詳細な報告を繰り返し求めたり抜き打ち検査であって、上記判決でいう国賠法上違法とまで認められるような事案に接することはない。上記判決の事案自体が特殊なケースであったからであろうが、その法律解釈及び事実認定のあり方について、もう少し検討が必要であると思われる。

報告徴収における紛争が多くないのは、廃掃法の行政処分を行うにあたっては、客観的証拠や第三者からの供述が得られれば、処理業者の主観的認識が問題とされる問題は少なく、また処理業者の主観的認識いかんによって証拠評価が変わることもないため、刑事事件における被疑者の取調べのように自白調書を取る必要がないためではないかと思われる。

逆に言えば、行政調査のあり方や手続いかんで行政調査の結果の評価に影響があったり、そのような行政調査のあり方や手続を政策的に封じる必要があったり、被処分者の権利侵害が甚だしいときは、当該行政調査は違法であると考えてよいと思われる。

- (3) 他方、当該事業者以外の者（周辺住民や競業者）からは、行政に対して処理業者に対して適切な報告徴収や立入検査を求める紛争（さらには、行政処分を求める紛争）であったり、行政が適切な報告徴収や立入検査を怠ったり、立入検査を事前通知したことで証拠隠滅をそそのかすことになり、その結果違法事実を適切に認定できず処分の機会を逸したという紛争は

起こりうる。

このような紛争においては、法律に基づく報告徴収や立入検査は、それを拒否すると罰則が科されることから、処理業者には報告徴収や立入検査受忍の義務付けがなされていると考えられるので、これを行政処分と解することができ、そうすると、周辺住民や競業者から処理業者に対する報告徴収や立入検査の義務付けの訴えを提起することが考えられる。

この場合の周辺住民や競業者の原告適格については、これを認める条文上の根拠は直接は見当たらないものの、そのような行政調査に続く監督処分の義務付けの訴えであれば、周辺住民や競業者の原告適格が認められる場合があるから、そのような場合は、当該周辺住民や競業者に報告徴収や立入検査の義務付けの訴えの原告適格を認めてよいのではないかと考える。

(4) 行政調査の違法をどのように主張することができるか

行政調査のあり方や手続きいかんで行政調査の結果の評価に影響がある場合、そのような行政調査のあり方や手続きを政策的に封じる必要がある場合、さらには行政調査の過程で被処分者の権利侵害が甚だしい場合は、当該行政調査は国賠法上違法であるばかりか、それにとどまらず、当該行政調査の結果は証拠能力を欠くとして、行政処分を基礎づける証拠資料から排除されるべきであると考えられる。

そして、当該行政調査の違法が甚だしい場合は、それにとどまらず、当該行政調査に基づく行政処分は違法であり取り消されるべきであると考えられる。

(5) 行政調査についてどのような立法整備が必要か

後述する風適法における行政調査の経験に照らして、以下のような手続の規律が求められると考える。

1) 行政調査の手続の規律

被処分者の権利を保障し、真実を発見するために、弁護士による立会を認

め、行政調査・手続代理人の地位を認めること。

少なくとも弁護士による行政調査の立会だけであっても、行政庁に対して行政調査を適正に行わしめる事実上の効果を生じさせるものであるし、次に指摘する被処分者と行政庁との交渉の機会となるものであるから、それを認めることの意義は大きいものと考ええる。

2) 行政調査のあり方の規律

行政庁として処分方針を確定する前に、調査結果に基づき予定される処分についての説明義務・協議の機会を確保すること。

なぜなら、行政処分には行政手続法により事前の告知聴聞の機会が保障されているものの、告知聴聞の手続は行政庁として処分の方針が確定した後に、法の求める手続であるがゆえに実施されているにすぎないのが実際であり、そのような告知聴聞の機会に処理業者が証拠を提出して説明をしても、行政庁が処理業者の言い分を聞いて処分方針を変更する例はほぼない。行政庁としては、弁明機会付与・聴聞手続の決裁にあたっては、行政調査の結果に基づいてこれこれの事実が認定されたからこれこれの処分をするために事前手続を行うとして決裁を経ており、弁明・聴聞により新たな事実や証拠資料を収集して処分を変更することを予定していないからである。

また、行政庁に説明・協議の機会を保障することは、行政庁としても、処分方針が事実に基づかないなど誤った処分をして後に取り消されたり損害賠償をさせられたりする不利益を回避する機会ともなるものであるから、行政庁においても処理業者に対する説明・協議の機会を設けることは事前に争訟の機会をなくす手続となるのであって行政庁にも十分利益となるものと考えられる。

3) 適切な行政調査を求める権利の創設

被処分者以外の者からの適切な行政調査を求める権利を保障することは、公平で適正な行政を実現することに資するものであって公益性が認められる

ものとする。そして、行政調査を求めたにもかかわらず適切な行政調査が行なわれなかったときは、申請型義務付けの訴えができるように制度検討されることを望ましい。

3. 風適法における行政調査

- (1) 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（以下「風適法」という。）は、善良の風俗と清浄な風俗環境を保持し、及び少年の健全な育成に障害を及ぼす行為を防止するため、風俗営業等を規制し、風俗営業の業務の適正化を促進する等ことを目的とし、風俗営業者に対する営業時間等の規制、指示、営業の停止や許可の取消し等の措置を定め、そのための情報収集手段として次のような行政調査の規定を置いている。
- (2) 風適法が予定する行政調査の条文は報告及び立入りに関する次の1か条である。実務的には、風適法37条2項に基づく立入検査の後、同条1項に基づく報告・資料提出要求がなされる。

（報告及び立入り）

第37条 公安委員会は、この法律の施行に必要な限度において、風俗営業者、性風俗関連特殊営業を営む者、特定遊興飲食店営業者、第三十三条第六項に規定する酒類提供飲食店営業を営む者、深夜において飲食店営業（酒類提供飲食店営業を除く。）を営む者又は接客業務受託営業を営む者に対し、その業務に関し報告又は資料の提出を求めることができる。

2 警察職員は、この法律の施行に必要な限度において、次に掲げる場所に立ち入ることができる。

その運用面での規律は、警察庁生活安全局長通達「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律等の解釈運用基準について」に明示されている。

これによると、報告徴収については「報告又は資料の提出を求めることができる場合における内容及び種類は、次のものに限られる。ア 当該営業に関連する報告又は資料に限り、営業者等の私生活に関するもの及び兼業し

ている営業がある場合における専ら当該兼業に係る営業に関するものには及ばない。イ 法の目的の範囲内で行う指導監督等のために必要な報告又は資料に限り、法の目的に関係のない他法令の遵守状況等に関するものには及ばない。ウ 法に基づく指導、監督等を行うため必要最小限度のものに限る。報告又は資料の提出を求めることができる回数については、この法律の施行に必要がある場合につき、原則として1回とする。ただし、その提出要求が十分に履行されない場合は、更に追加要求することを妨げるものではない。報告又は資料の提出の要求手続等について、ア 当該要求は、通常は文書で行うものとする。イ 資料の提出を受ける場合にあっては、相手方にその返還の要否を確認し、返還を要する資料については、できる限り速やかに返還することが必要である。」とされ、また立入りの手続及び方法については、「ア 立入りは、公安委員会の定めるところにより行い、事後において報告書を作成し、これにより幹部に報告するとともに、これを保存する必要がある。イ 個室又はこれに類する施設内に立ち入る場合にあっては、事前にノックするなどにより客が在室しないことを確認する必要がある。ウ 調査の必要上質問を行う場合にあっては、原則として、営業者、従業者等営業者側の者に対する質問に限り、客に対する質問は、営業者側への質問で十分に目的を達しない場合に限り行うこととし、通常は行わないようにすることとする。エ 営業時間中に立入りを行う場合には、できるだけ営業の妨げとならないようにする必要がある。」とされる。

- (3) 法律に基づく報告及び立入りとは別に、法的根拠を意識せずに行われる行政指導としての報告及び立入りも多い。
- (4) 法律に基づく、あるいは行政指導としての立入り及び報告徴収の後、店舗責任者（場合によっては法人代表者）の呼出・事情聴取が行われ、事情聴取の結果は質問応答記録書等供述調書の形でまとめられ、署名捺印を求められる。その後、指示処分（風適法 25 条）その他行政処分が行われる。

- (5) 風適法に基づく行政調査は、所轄警察署や県警本部の生活安全課事務職員が行うが、警察官勤務をしてきた者も多く、また所轄警察署や県警本部の生活安全課所属警察官の経験もある者も多いため、そのような職員が行う行政調査としての事情聴取は刑事事件における取調べとほぼ同じである。

しかし、刑事事件における被疑者取調べのように自白を強要するような長時間過酷な取調べが継続されるという事例は、私は経験したことがない。むしろ、私が経験した富山県警の事案（パチンコ店店長がツイッターに特定の日に大当たりであるかのように掲載したことが著しく射幸心をそそるおそれのある方法で営業したとされた。）では、弁護士が事情聴取への立会を求めると、立会が認められているし、問答形式で質問応答記録書が作成され、刑事事件の取調べよりも客観性公平性が担保されていた。そして、最終段階（処分庁として処分方針が固まった段階）で弁護士の立会が求められ、そこで事実上処分内容が通知され、予定されている処分に弁護士が異議を述べなければ、その後形式的に法に基づく事前手続が行われるという形で運用されていた。

4. 行政調査の違法性を争点とする紛争はどのように起きるか

立入りは、特段の調査の必要もなくぶらっと警察官が臨場して行われこともあり、そこで違法行為が現認されたり、また従業者名簿（法36条）の提示を求めて記載の不備があるのが発見されて指示処分に至ることもある。しかし、その場合でも立入りが違法であるとして争われることはない。これは、行政調査の手続の違法が当該行政調査により収集された証拠の証拠価値に影響を及ぼすことが考えられず、また証拠排除してまでも行政調査手続の廉潔性を遵守すべき必要性に乏しいからであろうと考えられる。

行政調査の違法の主張の仕方及び行政調査についての立法整備については、廃掃法について述べたところと同じである。