

◆マッセOSAKA研究紀要(第11号)公募論文 最優秀賞受賞論文◆

「放置自動車対策をめぐる二、三の問題」

～法的アプローチを中心に～

岸和田市法律問題研究会

はじめに

近年、道路・公園等への放置自動車が急増し、自治体では、その対応策やその処理に伴う経費の増大等に頭を痛めている。自治体としては、そのまま放置すれば、道路交通上危険であるだけでなく、生活安全上も危険であり、ごみ捨て場になるなど、環境衛生上も好ましくない。かといって、放置自動車対策を進めようとしても、現行法上では、放置自動車に関係する国や府の機関はバラバラ、その権限もバラバラで、しかもどれをとっても放置自動車対策の決め手となるものはない。このため放置自動車の適正処理に関する条例等を制定するなどして積極的に取り組む自治体も見受けられるようになってきた。そうしたなかで、国においても使用済自動車の再資源化等に関する法律（以下「自動車リサイクル法」という。）が、平成17年1月1日から施行され、リサイクル料金の支払いが義務付けされた。この法律の施行により、放置自動車の減少が期待される一方で、対象となる車の車検が完了する平成19年末までには、逆にリサイクル料金逃れの放置自動車の増加が見込まれ、より一層深刻な事態が予想される。

そこで、本稿では、自治体における放置自動車対策の現状と課題を明らかにし、今後の取り組むべき方向について、法的アプローチを中心に検討を加えることを目的とする。

放置自動車対策の現状

(1) 放置自動車の実態

平成18年9月から10月にかけて全国市長会が行った「放置自動車問題への取組み状況等の調査結果」<sup>[1]</sup>によると、放置自動車は、自動車リサイクル法の施行により減少傾向にあるものの、依然として全国の都市で約2万台以上も発生しており、地域の景観や市民の生活環境を損なうばかりではなく、放火やゴミの不法投棄などの二次的犯罪を誘発するなど、市民生活に著しく悪影響を及ぼしている。

大阪府においても、全国市長会の調査結果とほぼ同じような傾向が見られるが<sup>[2]</sup>、大阪府は、平成16年7月22日に罰則付きの「大阪府放置自動車の適正な処理に関する条例」を施行し、その影響による減少も大きいものと考えられる。それでも平成17年度で、2,753台もの放置自動車の行政撤去を行っている。

平成18年7月実施の大阪府調査によると、平成17年度の大阪府内の1台当たりの放置自動車（原付を含む。）の平均処理費は16,418円（平成16年度は14,508円）、

行政が処理した総台数（原付含む。）は3,748台（平成16年度は4,009台）で総額約4,520万円（平成16年度は4,521万円）、そのうち路上協力会寄付金<sup>[3]</sup> 受入額が約2,200万円（平成16年度は3,013万円）となっている。人件費を除き、大阪府内の放置自動車の処理費として、大阪府域だけでも少なくとも2,300万円（平成16年度は1,508万円）以上の経費が税金で賄われているのである。

放置自動車が増加するようになった主な理由は、廃棄自動車処分費の高騰と鉄のスクラップ価格の低迷にある<sup>[4]</sup>。すなわち、自動車を廃棄処分するためには、これまでの資産としての評価から廃棄物としての処分費が必要となったことにある。

また、一台捨てられた自動車をそのまま放置すると、すぐにそこは、放置自動車や廃棄物等の不法投棄の捨て場となる可能性がある。そのため、自治体にとって放置自動車対策が緊急の課題となっている。

## (2) 現行法での対応策

現在の放置自動車に関する法律とその対応策は、表1のとおりである。道路法を始め、種々の法律が存在するが、管轄する機関やその権限もバラバラで、しかもどれをとっても放置自動車対策の決め手となるものはない。明らかに放置自動車とすぐに認められる自動車は少なく、中にはナンバープレートがついたものもあり、第一義的には、警察の管轄・権限であるにもかかわらず、実際には警察が対応できずにいる。しかも、自治体管轄下の道路上の放置自動車を遺失物として届けようとしても、警察では受け付けてくれない。このため、自治体としては、何とか法の隙間を埋めるべく、放置自動車対策に取り組んでいるところであるが取締の決め手がないのが現状である。さらに問題なのは、1977年の旧厚生省環境衛生局水環境部計画課長通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正について」により、廃棄物の範囲についてその解釈が修正され、この通知によって、1971年の旧厚生省環境衛生局環境整備課長通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の運用に伴う留意事項について」が見直され、従来、「廃棄物とは、客観的に汚物又は不要物として観念できる物であって、占有者の意思の有無によって廃棄物となり又は有要物となるものではない」とされていたものが、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために、不要となった物をいい、これらに該当するか否かは、占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない」とされたことによる。これ

は、いわゆる「総合判断説」といわれるもので、個別事例に即して主観（占有者の意思など）・客観（物の性状・排出の状況など）の両面から廃棄物かどうかを判断するというものである<sup>[5]</sup>。このため、廃棄物としての認定は非常に難しくなったのである。昨今マスコミをにぎわしているごみ屋敷もその一例である。

現在独自の条例を持たない自治体は、平成5年4月1日付け厚生省衛環第115号「交通上の障害になっている路上放置車両の処理方法について」（図表1）に基づき処理しているが、これによると処理期間の長期化と管理費等の増加は避けられない。

## (3) 条例による対応策

平成3年10月1日、横浜市は、全国初となる「横浜市放置自動車及び沈船等の発生の防止及び適正な処理に関する条例」を施行し、条例による放置自動車対策に乗り出した。その後少しずつではあるが、独自の条例を制定する自治体が増え、先の全国市長会の調査では、134市（調査対象市の22.1%）が独自の条例を制定している。大阪府内の状況は、表2のとおりで大阪府以外に9市町が放置自動車処理条例を制定し、さらに、大阪市では「空き缶等の投げ捨て等の防止に関する条例」・堺市では「まちの美化を推進する条例」・河内長野市では「よりよい環境をつくる条例」・羽曳野市では「環境美化条例」・藤井寺市では「美しいまちづくり推進条例」などで、直接的ではないものの放置自動車関連の条項を含む条例を制定し、対策を講じている。

先の全国市長会の調査によると、放置自動車の発見から処分（売却・廃棄等）までに、条例を制定していない市では平均133.8日、条例制定市では平均115.1日かかっている。条例のあるなしで、処分までの日数に18.7日間の開きがあり、条例を制定することによって、迅速に処理しようとする自治体の姿勢が伺われる。

札幌大学の福士明教授による<sup>[6]</sup>と、放置自動車処理条例を、自動車の不適切な放置状態を解消する条例をいうとし、放置自動車処理条例は、大まかには、一定の自動車を「廃自動車」「廃物」等と認定して処

表1 放置自動車に関する法令

法令	目的	義務・禁止規定	主な対応	問題点
道路法	道路の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路に土石、竹木等の物件をた積み、道路の構造や交通に支障を及ぼすおそれのある行為を禁止(43条2号)。</li> <li>放置自動車は、「土石、竹木等の物件」に該当する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路管理者はその除去を放置者に命じることができる(71条①)。</li> <li>放置者を認知できないときは、道路管理者は自ら除去できる(71条③)。</li> <li>所有者等が不明のため除去を命じることができないときは自ら除去できる(44条の2①)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路以外の場所における放置自動車には対応できない。</li> <li>国道や県道については、市として対応できない。</li> <li>道路機能の維持管理の面からは、対応策が一時的な障害物の除去に限定され、公衆衛生の保持や市民の安全確保が十分に図れない。</li> </ul>
道路交通法	交通の安全・円滑	<ul style="list-style-type: none"> <li>違法駐車しているときは、運転手に対して移動すべきことを命ずることができる(51条①)。</li> <li>何人も交通の妨害となるような方法で物件をみだりに道路に置いてはならない(76条③)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察官は、必要な限度で当該車両を移動できる(51条②)。</li> <li>物件を置いた者に対して、必要な措置を命じることができる(81条②)。</li> <li>除去を命じることができないときは自ら除去できる(81条②)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察の権限で、市として直接対応がとれない。</li> <li>法は、車両としての機能を有しているものの違法駐車に対する措置を基本としている。</li> <li>車両機能を有しないものも「物件」として除去の対象にしているが、警察は「物件」に該当するのは「所有の意思がない場合」に限るとしているのも、実効性がない。</li> </ul>
自動車の保管場所の確保等に関する法律	道路使用の適正化	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路を自動車の保管場所として使用してはならない(11条)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>罰則(17条・18条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察の権限で、市として直接対応がとれない。</li> <li>車両の移動や除去はできない。</li> </ul>
遺失物法	遺失物の取扱	<ul style="list-style-type: none"> <li>遺失物を拾得した者は、権利者に返還するか警察署にこれを差し出さなければならない(1条)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経費がかかる場合は売却して金で保管できる(2条)</li> <li>売却できないときは廃棄もできる(2条の2)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>保管・廃棄は、警察の権限である。</li> </ul>
民法	所有権の帰属	<ul style="list-style-type: none"> <li>遺失物は、公告後6箇月以内に所有者が判明しないときは、拾得者が所有権を取得できる(240条)。</li> </ul>		
廃棄物の処理及び清掃に関する法律	生活環境の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地・建物の占有者(管理者)は、清潔の保持に努める責任がある(5条①)。</li> <li>何人も、公園、道路、河川、港湾その他の公共の場所を汚さないようにしなければならない(5条③)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村長は一般廃棄物処理基準に適合しない一般廃棄物の処分が行われた場合には、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときは、その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる(19条の4)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>廃棄物かどうかの判断が難しい。</li> </ul>
使用済自動車の再資源化等に関する法律	車のリサイクル	<ul style="list-style-type: none"> <li>自動車の所有者は、使用済自動車となったときは、引取業者に引き渡さなければならない(8条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>使用済自動車は、廃棄物とみなして、廃棄物処理法の規定を適用する(121条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>使用済自動車かどうかの判断が難しい。</li> </ul>
行政代執行法	行政上の義務の履行の確保		<ul style="list-style-type: none"> <li>義務者が法律で命じられた義務を履行しない場合等で放置することが著しく公益に反するときは、当該行政庁は、自ら代執行し、又は第三者にこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収できる(2条)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>手続きが煩雑な上、早期撤去は難しい。</li> </ul>

出典：松下啓一『政策法務のレッスン』(イマジン出版、2005年)73頁を基に作成

注：全面改正された新遺失物法が、平成19年12月10日から施行され、これに伴い民法の所有権の帰属は、3箇月に短縮される。

図表1 交通上の障害になっている路上放置車両の処理方法について

処理者	処 理 手 順	留 意 事 項
道路管理者	<p>路上放置車両発見</p> <p>↓</p> <p>セーフティコーン設置等の安全措置</p> <p>↓</p> <p>車両に該当するか、廃棄車両に該当するかについて協議</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安全措置は、道路利用者が当該車両の存在を確実に認知できるように行うこと。</li> </ul>
所轄警察署	<p>↓</p> <p>車両に該当</p> <p>↓</p> <p>警察における処理を検討</p> <p>↓</p> <p>警察において処理しない旨回答</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 廃棄車両に該当するかどうかの判断は、所轄警察署との協議により行うこと。</li> <li>・ 警察署において所有者等が判明した車両について、警察において処理しない旨の回答をする場合には、当該所有者等について連絡されたい旨を、併せて依頼すること。</li> </ul>
道路管理者	<p>↓</p> <p>所有者等が確認できたか</p> <p>YES → 所有者等において処理</p> <p>NO</p> <p>↓</p> <p>明らかに所有権を放棄したものと認められるか</p> <p>YES → 売却の要件に該当するか</p> <p>NO → 引き続き保管</p> <p>↓</p> <p>売却の要件に該当するか</p> <p>NO → 引き続き保管</p> <p>YES</p> <p>↓</p> <p>予定価格が売却費用を明らかに下回るか</p> <p>YES → 売却</p> <p>NO</p> <p>↓</p> <p>売却</p> <p>↓</p> <p>買受人があるか</p> <p>YES → 売却代金を保管</p> <p>NO</p> <p>↓</p> <p>予定価格が著しく低いか</p> <p>YES → 回収業者に連絡</p> <p>NO → 清掃当局に連絡</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 明らかに所有権を放棄したものと認められるかどうかについては、当該廃棄車両の経済的価値、置かれている状態等を総合的に勘案して判断すること。なお、道路法第44条の2に定める手続きをとらないこととした場合には、事後の紛争に備えるため、当該廃棄車両の写真等を必要に応じて保存しておくこと。</li> <li>・ 返還の申出があった場合には、道路法施行令第19条の10の定めるところにより返還すること。その際、「道路法の一部改正について」(平成3年11月1日付け建設省道政発第60号道路局路政課長通達)記の第2の7の事項に留意すること。</li> <li>・ 売却の要件とは、道路法第44条の2第4項に定める要件をいう。なお、同項にいう「保管に不相当な費用を要するとき」とは、当該廃棄車両の除去及びその時点までの保管に要した費用が、当該廃棄車両の価格より大きいことが明らかであることをいう。</li> <li>・ 予定価格が著しく低いとは、再度の売却に備えて当該廃棄車両の保管を続けることが、占有者等にとって不利である場合をいう。</li> <li>・ 例えば、路上放棄車処理協会からの寄付の受入れに支障がある等の理由により、清掃当局において必要な体制をとることができない場合には、道路管理者において回収業者への連絡を行うこと。また、従前より道路管理者において、路上放置車両を回収せしめるための予算措置を講じており、かつ、これを継続することについて特段の支障がない場合には、従前どおりの取扱いをして差し支えない。</li> </ul>
清掃当局	<p>↓</p> <p>回収業者に連絡</p>	
回収業者	<p>↓</p> <p>回 収</p>	

理する従来のタイプの条例（以下、「廃自動車」処理型条例という）と自動車リサイクル法が定める「使用済自動車」とみなしうる自動車を処理する新たなタイプの条例（以下、「使用済自動車」処理型条例という。）に分類している。

#### ①「廃自動車」処理型

従来の放置自動車処理条例のパターンとして、①自治体が放置自動車を認知・調査した場合に、②所有者等の責任者が判明したときは、当該責任者に対応を求め、当該責任者に対応しない場合には、最終的に自治体が代執行を行い、③責任者が判明しない場合は、自ら撤去等の措置を講じるというものがある。「廃自動車」処理型の条例は、この③の場合（責任者が判明しない場合）に、一定の放置自動車を「廃自動車」等として認定し、自治体が撤去等の措置を講じるものが典型例である。

「大阪府放置自動車の適正な処理に関する条例」（2004年制定）では、知事は、「放置自動車の所有者等が判明しない場合」において、当該放置自動車が廃自動車認定基準に該当すると認めるときは「廃自動車」として認定し、撤去および処分ができるものとしている。また、「東大阪市自動車等放置防止条例」等では当該放置自動車が廃自動車認定基準に該当するか否かが明らかでないときは、専門家を含む有識者によって構成される廃自動車等認定委員会の意見を聴いて、「廃自動車」として認定できるものとし、より客観性・合理性を担保している。

#### ②「使用済自動車」処理型

第2の類型は、「使用済自動車」処理型であり、不適切な放置状態にある自動車（放置自動車）で、自動車リサイクル法が定める「使用済自動車」と見なしうる自動車を処理対象とするものである。

千葉県「市原市放置自動車の処理に関する条例」（2005年制定）がこのタイプの条例であり、「放置自動車」のうち一定のものを自動車リサイクル法上の「使用済自動車」とみなし、同法に基づいて処理するものである。市原市条例の特色は、放置自動車の所有者等が判明している場合でも、一定の場合は、「使用済自動車」とみなして処理対象と

することである。

従前、市原市では、放置自動車を「廃物」認定するタイプの条例（「市原市放置自動車の発生の防止及び適正な処理に関する条例」（1993年））で対応していたが、本条例制定後は、撤去がより効率的になったとされている<sup>[7]</sup>。

しかしながら、市原市と同じような条例改正を行う自治体は、大阪府内では現在のところまだ出てきていない。

## 放置自動車対策の課題

放置自動車の責任は、当然のことながら放置した者や自動車の所有者にあるわけだが、放置自動車の所有者を探そうにも車体番号さえ削られているものもあり、所有者が簡単に特定できないところに最大の問題がある。これだけ社会問題になっているのだから、自動車業界がその気になれば、ICチップや特殊なタグ、登録制度の整備等で、簡単に所有者を特定できるはずである。また、リサイクル料を徴収するよりも、例えばディポジット制を導入して、廃車手続きをすれば、1万円なり2万円なりのお金が戻ってくるような制度にすれば、現在のような状態は、かなりの確率で解消されるものと思われる。しかしながら、なかなかそういった動きが出てこないのが実状である。かといって、自治体としては現状を放置することができずに、何らかの対応を緊急に迫られているのである。

ところで現行法の枠組みでは、なかなか決め手となる対処法がないうえ、警察としては、盗難車や事件性がない限り一貫して動こうとはしない。そこで、自治体としては、条例を制定し、これにより、放置自動車の調査権を規定し、所有者を特定しようとしたら、廃自動車として認定する手続等を定め、一定の基準に該当するものについての処分規定を設けるなどして、条例を根拠に対策を講じているのである（表2参照）。

### （1）憲法との関係

条例を根拠に放置自動車対策を進める中で、法的

表2 放置自動車の発生防止・適正処理等の条例の項目比較表（大阪版）

平成19年4月1日現在

比較項目	大阪府	箕面市	東大阪市	和泉市	茨木市	池田市	岬町	貝塚市	泉佐野市	枚方市
条例の公布日	H16.3.30	H5.3.30	H15.7.28	H16.7.7	H16.12.20	H16.12.24	H17.3.25	H17.9.20	H17.9.29	H18.9.25
条例の施行日	H16.7.22	H5.7.1	H15.9.1	H16.12.20	H17.4.1	H17.4.1	H17.4.1	H18.1.1	H18.4.1	H19.4.1
改正条例(最終)の施行日	—	H9.4.1	—	—	—	—	—	—	—	—
目的	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条	1条
他の条例との関係		2条								
定義	2条	3条	2条	2条	2条	2条	2条	2条	2条	2条
市(町)(長)の責務		4条	3条	3条		3条	3条		3条	3条
市(町)民の責務〔施策に協力〕		(6条)	5条	5条		4条	5条		5条	4条
土地所有者等の責務〔防止措置〕		6条	5条	5条		4条			5条	
事業者の責務		5条	4条	4条		5条	4条		4条	5条
関係行政機関への協力要請		7条	6条	6条	4条		6条		6条	
自動車の放置の禁止	3条	8条	7条	7条	3条	6条	7条	3条	7条	6条
通報(市(町)長(知事)へ)		9条	8条	8条			8条		8条	
通報(長から関係機関へ)		9条	8条	8条			8条		8条	
調査(全般)	4条	10条	9条	9条	5条	7条	9条	4条	9条	7条
調査(身分証明書携帯・提示)	4条	11条	17条	9条	5条	7条	9条	4条	9条	7条
調査(市(町・府)有地以外への立入調査)		11条	17条							
調査(標章の貼付)	4条	10条		9条	5条	7条		4条	9条	7条
放置自動車の撤去(移動)・保管	5条	13・14条		10条	6条	9条	10条	5条	10条	8条
保管自動車の引取命令		13条								
保管自動車の返還努力		15条								
所有者等への撤去(移動)の催告	6条			11条	7条	8条	11条	6条	11条	9条
所有者等への撤去(移動)の命令	6条	12条	10条	11条	7条			6条	11条	9条
廃自動車認定基準	7条		11条	(12条)	(8条)			(7条)	(12条)	(10条)
廃自動車の認定	7条	16条	12条	12条	8条		12条	7条	12条	10条
廃自動車の認定委員会(設置)			15条							13条
廃自動車の処分	8条	17条	13条	13条	9条	10条	13条	8条	13条	11条
費用の請求・徴収	9条	18条	14条	14条	10条	11条	14条	9条	14条	12条
土地所有者等からの報告の徴収			16条							
市有地等以外における放置自動車に関する措置						12条				
委任	10条	20条	18条	15条	12条	13条	15条	10条	15条	14条
罰則	11条		19・20条	16条	11条		16条	11条	16条	15条
両罰規定			21条							

な面での最大の壁が、所有権・財産権の問題である。これは、条例で廃自動車として認定するにしても、使用済自動車として認定するにしても、先に述べたように、これは所有者本人が決めることであり、それを行政機関が本人の意思とは関係なく断定することが、所有権の侵害にならないか、という疑問である。

奈良県ため池条例事件（最大判昭38・6・26刑集17巻5号521頁）では、条例による財産権規制の範囲を広く承認し、「ため池の堤とうを使用する財産上の権利を有する者は何人も、公共の福祉のため、当然これを受忍しなければならない責務を負う」というべきである。すなわち、ため池の破損、決かいの原因となるため池の堤とうの使用行為は、憲法でも、民法でも適法な財産権の行使として保障されていないものであつて、憲法、民法の保障する財産権の行使の埒外にあるものというべく、従つて、これらの行為を条例をもつて禁止、処罰しても憲法および法律に抵触またはこれを逸脱するものとはいえない」として、条例による財産権の制限を合憲とした。今日では、憲法29条2項でいう法律には、条例を含む

とする学説が支配的であるが、財産権を侵害するような規定は、原則として、法律で定めるべきであり、条例が財産権に介入できるのは、財産権を制限する限りであるとされている<sup>[8]</sup>。この立場からすると、条例で放置自動車の処分までしてしまうのは、違憲・違法となる。

実は、以前にもこれと同じことが、放置自転車対策の時に指摘されていた。自治体は、昭和55年に制定された「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的促進に関する法律」（以下「自転車法」という。）に基づいて条例を定め、放置自転車を撤去（＝財産権を制限）してきた。しかし、撤去し、保管した放置自転車の処分については、民法239条の無主物先占の規定に基づき、保管されている自転車は1箇月経てばほとんど取りに来ないという実態を踏まえ、2箇月又は3箇月で無主物とみなし所有権を自治体が獲得したとして処分したり、遺失物法の規定に基づき6箇月としたりする等、自治体において異なる取扱いがなされていた。駅周辺の放置自転車のほとんどは、朝放置したものの、夜には持ち帰られるのが通常であるから、所有者の支配が継続し

ていると考えるべきものであり、無主物又は遺失物として処分することは、法律上問題があるところであった。この状況を踏まえ、平成5年に改正された自転車法の規定により、放置自転車の保管期間が6箇月に統一されるとともに、6箇月経っても返還できないときは、放置自転車の所有権は市町村に帰属するものとされ、保管及び処分の法律上の根拠が示された。これにより、自転車等放置防止条例（放置自転車の撤去、処分等）に基づく手続きの正当性が担保されたのである<sup>[9]</sup>。

このため、全国市長会は、平成19年1月「放置自転車の迅速処理等に関する提言」を行い、放置自転車対策の時の自転車法のような明確な法的根拠となり得る新法の制定等を要望している<sup>[10]</sup>。

## （2）法令との関係

ただ、地方分権改革が行われ、これまでのような機関委任事務が廃止され、国と地方の関係がこれまでと異なり対等協力の関係となり、自治体独自の自治事務が増加し、条例制定権が拡大されたといわれる状況下で、国の対応待ちの姿勢だけでよいのであろうか、果たして自治体独自で対応する方法はないのであろうか。

憲法第94条で、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定し、地方自治法第14条第1項で「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」とされている。

法律と条例の関係で言うと、条例が国の法令に違反するかどうかについては、徳島市公安条例事件（最大判昭50・9・10刑集29巻8号489頁）の最高裁判決が示した考え方が基本的な判断の枠組みとされている。つまり、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない

場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである」としている<sup>[11]</sup>。

## （3）自治立法の可能性

これを放置自動車対策にあてはめると、放置自動車を発見した時、自治体では、まず、警察に盗難車であるか、事件性がないかを問合せ、警察で対応するかどうか照会をかけているところが多い。警察が対応策をとらないといった段階で、自治体が処理を行うこととしている。このため、この段階で自治体の事務下に入ったと構成できないか。自治体の事務の範疇であれば、条例でもって対応が可能となる。

表1にあるように、放置自動車の処理に利用可能なくつかの法律があるが、いずれも限られた範囲で利用できるものであり、放置自動車に対する自治体の必要性に十分には応えるものとはなっていないのが実情である。更に、福士明教授は、「廃自動車」等の認定は、廃棄物処理法上の「廃棄物」の認定であると考えて、一般廃棄物処理権限を有する市町村が「一般廃棄物」としての「廃自動車」等を処分するものであるという構成が考えられないではないが、「廃棄物」概念との整合性を図る必要がある、と指摘されている。

さらにもう一つの考え方として、事務管理としての構成を考えることができる。

条例上の「廃自動車」等の概念は、廃棄物処理法上の「廃棄物」とは異なる条例独自の概念であると考え、と、「廃自動車」等の処理は、法律上の義務なくして自治体が他人のためにその事務を管理するものであるという「事務管理」による構成が妥当のように思われる。特に、条例上の「処分」が、自動車リサイクル法に基づく引取業者への「廃自動車」等の引渡しということであると、このような事務管理構成が適切なのではなからうか、と福士明教授は指摘されている。

ただ、事務管理など私法理論を援用するというのでは、木で竹を接いだような感じがあることは否めない。むしろ、自治立法権の拡大化を強調するなら、そのよって立つ市民信託理論を全面に出し、本来自治体は、市民の財産を潜在的・包括的に管理しており（例えば消防を想起せよ）、実定法上のプロセスで処理できない放置自動車については、一定の範囲で自治体として現実の処理（管理・処分）ができるのである。地方自治権といえ、自治体と国との関係ばかりが議論されるが、じつは個々の市民が有する「複合的人権」なのであり、自分たちのことは自分たちで始末するという自律権を含んでいる。このような市民の権利を、信託に基づき市民に代わって行使するのが、自治体の役割といえるのではないか。このような考え方は、結果的に事務管理論と同様になるが、自治体をローカルガバメント（地方政府）と考えた時には、理論構成においてより優れていると思われる。

## おわりに

以上、放置自動車をめぐる対策の現状、また法的対応についての理論的思考かたを中心に述べてきた。たしかに、法的整備の不備が、自治体をして積極的な取り組みに向かわせる原動力となっていることがうかがえる。すなわち、条例によるコントロールの方向である。しかし、そうだとしても旧来の「所有権理論」や古典的な「法律と条例論」の壁を突破するのは容易でない。したがって、いずれにしても、放置自動車については立法（法律）による解決が必

要というのが大方の考えである。けれども、法律はいつ制定されるかわからないので、かかるアブノーマルな財産権形態に対処するには、實際上、条例をもってするほかない。そのさいの理論的よりどころとして提示したのが、先に述べた市民信託論なのである。

ところで、アブノーマルな財産権形態というのは、実は二つに分かれる。かつて、公害を出す企業から住民の生命・健康をまもるため、自治体は上乘せ・横出しの公害防止条例を制定したが、その場合は企業施設という、生存権的な財産権の対極にある財産権形態への規制ということが背景にあった。他方、放置自転車や放置自動車に対する規制は、さきの例とは異なり、どちらかといえば等質の市民間で生じたアブノーマルな財産権形態の始末の問題である。これは、むしろ、市民自治の範囲内の問題で、国法が介入する範疇からはみ出て、本来的に自治体が条例によりコントロールする問題なのではないか。

このようにみえてみると、放置自動車のコントロールは、アブノーマルな財産権形態に対する後始末の問題として、自治体が市民の信託にもとづき条例をもって行い<sup>[12]</sup>、国法はその受入れ先や費用負担など、背後の条件整備をバックアップすればよいことになる。

とにもかくにも今後地方分権改革が進むなかで、先の全国市長会の要望もさることながら、待ちの姿勢からより積極的・能動的な取り組みが自治体に求められてくることは間違いないものと思われる。

## 注 釈

[1] 平成18年9月から10月に行われた全国市長会の調査は、調査対象市 802市、回答市数 605市（回答率75.4%）で、それによると、平成15年度の放置自動車発生件数は27,570台（うち行政による撤去処理数、14,056台）、平成16年度は21,861台（同撤去処理数、9,958台）、平成17年度は20,154台（同撤去処理数、8,415台）となっている。

全国市長会HP <http://www.mayors.or.jp/>

[2] 大阪府域における放置自動車の処理状況は、平



成13年度の確認台数8,139台（うち行政撤去台数5,918台）をピークに、平成15年度の確認台数6,477台（5,057台）となり、条例施行後の平成16年度は4,993台（3,116台）、平成17年度は4,839台（2,753台）と減少傾向にあるものの依然として高い数値を示している。

（大阪府HP）<http://www.epcc.pref.osaka.jp/shidou/jidousya/pdf/genjo.pdf>

- [3] 路上放置車に係る生活環境保全上の支障除去等の措置に対する支援制度として、路上放棄車処理協力会（構成員：（社）日本自動車工業会、（社）日本自動車販売協会連合会、（社）全国軽自動車協会連合会及び日本自動車輸入組合）の寄付制度がある。同制度は市町村が行う路上放置車の処理に対し、当該市町村の協力要請に基づき路上放棄車処理協力会が当該処理に要する費用を寄付する制度で、平成3年から実施されている。
- [4] 1980年代前半までは、シュレッダー業者は回収した鉄等の有価物を売却することにより利益を得ていたが、1980年代後半以降は、1）鉄スクラップ価格の下落、2）シュレッダーダスト処理費用の高騰などの理由により、次第に処理費用をもらわなければシュレッダー業者が利益を上げることができなくなってきた。日本鉄源協会クォーターリーによると、鉄スクラップの価格は、2001年7月に6,400円となり、1952年に鉄屑統制価格が廃止されて以来50年ぶりの最安値となった。ただ、その後も1万円以下で推移していたが、中国経済の活況で、2004年2月～3月にはこれまでの最高値をつけ、2万円を超えるまでになったが、その後は、また下落し、現在再び高騰傾向にある。
- [5] 寺西俊一・外川健一著『自動車リサイクル』（東洋経済新報社、2004年）115頁以下参照。田中孝男・名塚昭「放置物件の迅速な処理を目指して」自治体法務N A V I 16号（第一法規、2007年）29頁以下。
- [6] 福士明著「実践・条例法務④ 放置自動車処理条例の考え方」（フロンティア180・夏号・62号）から引用参照。
- [7] 黒川澄夫「行政上の義務履行確保の事例【事例③】法律に基づく撤去・市原市の実例」自治体法務研究8号（2007年）68頁以下。
- [8] 大橋洋一「ため池の堤とうの使用と禁止と損失補償」『行政法判例百選Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2006年）510・511頁。村上武則「普通地方公共団体規範定立」『ファンダメンタル地方自治法』（法律文化社、2005年）236頁。松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法（地方自治総合講座2）』（ぎょうせい、2002年）113頁以下。
- [9] おおさか政策法務研究会「自治立法の可能性を探る（前編）」自治体法務N A V I 10号（第一法規、2006年）26頁以下。
- [10] 放置自動車の迅速処理等に関する提言（全国市長会HP）  
<http://www.mayors.or.jp/opinion/teigen/190112teigen.htm>
- [11] 高田敏「徳島市公安条例事件」『行政法判例百選Ⅰ』（有斐閣、1979年）116～118頁。
- [12] 一種の市民自治環境の整備として行うことになろう。