

## 行政活動の費用負担の一断面：行政による事務管理の可能性

著者	野田 崇
雑誌名	法と政治
巻	69
号	2上
ページ	161(589) - 197(625)
発行年	2018-08-30
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10236/00027229">http://hdl.handle.net/10236/00027229</a>

# 行政活動の費用負担の一断面

——行政による事務管理の可能性——

野 田 崇

## はじめに

現代の国家は、市民の生活を支えるために様々な財・サービスを提供しているが、そのための費用は、基本的には租税の形で強制的かつ無償で調達<sup>(1)</sup>する。さらに、租税は無償で徴収されるのであるから、租税を支払う市民には反対給付への請求権が与えられない<sup>(2)</sup>。このような、資金調達の側面から見た現代国家のあり方は租税国家とも呼ばれるが<sup>(3)</sup>、ドイツにおけるように租税国家を民主国家における憲法上の要請とまではいわないとしても<sup>(4)</sup>、使途を限定されない租税を議会が定めた様々な国家活動に支出する、というのが民主政国家における基本的な姿であるということではできるだろう。それに対して、個々の公行政活動<sup>(5)</sup>について、当該行政活動の相手方に何ら

---

(1) 神野直彦『財政学〔改訂版〕』（有斐閣、2012年）149頁。

(2) 神野・前掲151頁。

(3) 神野・前掲149頁。

(4) Josef Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: *Festschrift für Hans Peter Ipsen*, 1977, S. 409. 藤谷武史「国家作用と租税による費用負担」法律時報88巻2号（2016年）4, 6頁。

(5) いわゆる給付行政活動のみならず、規制行政における許認可等の付与も含む。本稿では、国や地方公共団体（以下国等という。）と私人との間の私経済的取引における私人の給付は含まないこととする。

かの金銭的負担が求められることがある。文書の発行や許認可の申請にかかる手数料、公共施設の使用料、各種の負担金や地方公営企業の料金等を挙げることができる。

しかし、どのような行政活動について私人に費用負担を求めることができるのか、具体的な基準は見当たらない<sup>(6)</sup>。地方自治法は、地方公共団体が手数料や負担金等を徴収する場合には条例に基づくべきこととしている（自治法228条1項）が、具体的にいかなる場合であれば私人に対して費用負担を求め得るのか、その基準は定めていない<sup>(7)</sup>ので、その点は立法裁量に委ねられているといわざるを得ない<sup>(8)</sup>だろう。したがって、法律ないし条例に費用徴収規定がある場合に、行政活動の費用負担が求められる、ということになる。しかし、個々の私人に対する特別の措置であるために費用徴収すべきと感じられるが法律ないし条例の根拠を欠く場合、もしくは費用徴収規定はあるが当該費用にそれを適用し得るか明らかでないという場合があり得る。そしてそのような場合に民法上の手段が用いられることがあるが、その許容性は十分には検討されていない。そこで本稿では、ある裁判例を手掛かりにして、公行政活動の費用を民法上の手段を用いて徴収し得るか否かを検討する。

---

(6) 鳥村健「国家作用と原因者による費用負担」法律時報88巻2号（2016年）16, 17頁。

(7) 碓井光明『要説自治体財政・財務法〔改訂版〕』（学陽書房、1999年）157頁は、それぞれの特種法分野における法原則や条理を探求するほかにいとする。

(8) 阿部泰隆『行政法の法システム〔新版〕』（有斐閣、1997年）197頁以下では、費用徴収の要否が政策論的に検討されている。

## 第一章 行政費用の徴収

## 第一節 行政費用の負担ルール

憲法84条の定める租税法律主義が、私人から強制的に無償で徴収される金銭（狭義の租税）に妥当することは疑い得ないが、<sup>(9)</sup> 狭義の租税以外の手数料や負担金にまで憲法84条が及ぶのだろうか、また及ぶとしてどのような場合に及ぶのだろうか。換言すると、法律・条例に定めがない場合に、国・地方公共団体は私人に対して金銭の納付を求めることができるのだろうか、できるとしたらどのような場合なのだろうか。

国民健康保険の経費について保険料方式をとる条例と憲法84条との関係が問題となった旭川市国民健康保険事件（最高裁平成18年3月1日判決）において最高裁は、「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてではなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式いかんにかかわらず、憲法84条に規定する租税にあたる」と判示しつつ、そのような意味の租税にあたらぬ公課であっても「その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、…賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべき」とした。<sup>(10)</sup> したがって判例上は狭義の租税以外にも租税法律主義が及ぶ可能性は否定されないが、具体的にどこまで及ぶかについてはいくつかの考え方があり。広義説は、狭義の租税の外に、公権力によって一方的に定められ、国民から徴収される財貨に租税法律主義

(9) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）530頁。

(10) 民集60巻2号587頁。

が及ぶとし、専売価格や鉄道料金もここに含まれるとする<sup>(11)</sup>。それに対して狭義説は、憲法84条にいう租税を狭義の租税、および、国民の職業生活のためにする許認可の手数料のように、他の選択の余地のないサービスの対価で実質的に強制的公課と同視し得るものと解する<sup>(12)</sup>。これら両説の中間に位置づけられる説として、基本的に狭義説に立ちつつ、手数料等の中には一方的な賦課として租税に準じて扱うべきものがあり得ることを認める考え方もある<sup>(13)</sup>。ここで憲法84条の解釈論を展開することはできないが、本稿は個々の私人に対する特別の措置に関する費用の徴収を念頭に置いており、それらは必ずしも国民が生活上不可避免的に負担しなければならないとまではいえないので、さしあたり憲法84条は及ばないものと考えておく<sup>(14)</sup>。

そうすると、憲法上は、租税以外の公課・料金などは必ずしも法律で定める必要はないことになる<sup>(15)</sup>。しかし実際には、国については財政法3条が「租税を除く外、国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する事業における専売価格若しくは事業料金については、すべて法律又は国会の議決に基いて定めなければならない。」と定めている。ここにいう「国が国権に基いて収納する課徴金」とは、社会保険の保険料、負担金、納付金（日本銀行納付金等）、手数料など、国が民法上の<sup>(16)</sup>

(11) 清宮四郎『憲法Ⅰ』（有斐閣、1979年）261頁以下。

(12) 小嶋和司『憲法概観』（良書普及会、1987年）508頁。

(13) 佐藤・前掲531頁以下。

(14) 長谷部恭男『憲法〔第7版〕』（新世社、2018年）362頁。

(15) 坂本昌成『憲法理論Ⅰ〔補訂第3版〕』（成文堂、2000年）304頁以下。

(16) 例えば、発電用原子炉にかかる原子炉設置許可（原子炉等規制法43条の3の5第1項）の申請のための手数料は、1,070万3,900円である（同法75条1項2号、同法施行令65条1項別表1第30）。また、食品衛生法に基づく総合衛生管理製造過程の承認（同法13条1項）の手数料は23万9,700円（同法施行令1条2項1号）、登録検査機関の登録（同法31条）の手数料は

契約ではなく行政行為によって賦課する金銭納付義務を指している<sup>(17)</sup>とされている。また地方自治法は、地方公共団体の収入として、地方税（223条）および地方債（230条）のほかに、「数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため」に「特に利益を受ける者」<sup>(18)</sup>に対して課せられる分担金（224条）および負担金、目的外使用許可を受けてする「行政財産の使用又は公の施設の利用」にかかる使用料（225条）、旧慣使用（238条の6）にかかる使用料及び加入金（226条）、「特定の者のため」にされる事務にかかる手数料（227条）を挙げ、それらの徴収はそれぞれ条例に基づくべきことを定めている（228条1項前段）。この条例主義が及ぶのは、法文上は分担金、使用料、手数料等<sup>(19)</sup>であるが、国の場合と同様に、地方公共団体が私人に対して一方的に納付すべき金額を決定する場合一般を包含すると考えるべきであろう<sup>(20)</sup>。

金銭納付義務を一方的に賦課するためには作用法上の個別的授権が必要であるため、条例主義は憲法上当然の要請であるといえるが、条例主義の

---

20万2,600円（同法施行令10条）である。

(17) 兵藤広治『財政会計法』（ぎょうせい、1984年）41頁、榎重博『財政法原論』（弘文堂、1991年）70頁。

(18) 地方自治法施行規則15条の別記の中に、分担金と並べて掲げられている。受益者負担金（道路法61条、海岸法33条、河川法70条など）、原因者負担金（道路法58条、下水道法18条の2、河川法67条など）、損傷者負担金（下水道法18条など）がある。

(19) 地方公営企業による給付については料金を徴収することができる（地方公営企業法21条1項）。地方公営企業は地方自治法にいう「公の施設」に当たるので、「公の施設の利用」にかかる「使用料」として条例主義の規律を受ける（碓井・前掲書154頁）。たとえば兵庫県病院事業の設置等に関する条例（昭和41年条例5号）は、病院の利用につき利用者から料金を徴収する旨を定めた（3条1項）うえで、料金額については健康保険法76条2項に基づいて定められる診療報酬が援用されている（3条2項）。

(20) 参照、碓井・前掲書147頁以下。

趣旨を議会による民主的コントロールに見出す場合<sup>(21)</sup>、多様な行政活動のうちどの活動について、それにより利益を受ける私人の金銭的負担を求めるか否かを議会が決定する、ということまで含意するだろう。そうすると、地方公共団体は請求権を主張するにとどまり、裁判所がその成否を判断するような場合であっても、相手方私人の権利利益は裁判手続を通じて保護されるので問題がない、ということとはできない。なぜなら、地方公共団体が訴訟を提起する場合には議会の議決を要する（地方自治法96条1項12号）とはいえ、議会が手数料等の納付義務者や納付金額など根幹的な事項をあらかじめ条例により定めておく、という意味での民主的コントロールには欠けることになるほか、私人にとっての予測可能性<sup>(22)</sup>にも欠けるからである。したがって、行政活動のための費用は基本的には租税で賄われるものであり、原則として法令上個別的に定めがある場合に限り、個々の受益者ないし原因者が当該行政活動の費用を負担することになる、と考えるべきである。

## 第二節 民法に基づく債務

このように考えた場合、私人が国ないし地方公共団体に対して、行政活動に関する個別法の規定に基づいてではなく、民法に基づいて債務を負うことがあり得るのかどうかの問題となる。というのも、個別の行政作用法に費用徴収規定がある場合、その行政活動については、少なくともその費用の一部を受益者ないし原因者が負担すべきことが立法者の判断として示されているといえるのに対して、そのような個別法規定が存在していない場合には、立法者は私人からの金銭徴収を予定していないのではないか、

(21) 村上順／白藤博行／人見剛（編）『基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社，2011年）〔前田雅子〕272頁。

(22) 芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』（有斐閣，2006年）38頁。

という疑問が生じるからである。そのような場合に民法を援用して、裁判を通じて、個別法が予定していない金銭徴収を行うことができるのだろうか。一般に、法律による行政、とりわけ法律の留保の原則が果たすべき役割として、従うべきルールを事前に明示することによる行政担当者の恣意の抑制および市民にとっての予測可能性の確保が挙げられる。さらに、国民（住民）代表議会が制定する法律ないし条例によって行政活動を拘束することで、行政活動の民主政的正統性が確保される<sup>(23)</sup>。そうすると、行政が個々の行政作用法に基づいて私人に対し金銭の納付を命じるのではなく、民法に基づく請求権を主張することが可能であるとしても、作用法上の個別的授權の欠如を代償するような、何らかの正統化が必要なのではないか、と思われる。なぜなら、民法を援用して金銭の納付を求めることができるとすると、個別行政作用法の立法者が当該行政活動について費用負担規定を置かなかった意図を無視することになりかねないからである。

以上を前提として、国・地方公共団体が民法上の請求をなしうるか否かについて、類型的な検討を試みる。

まず、契約の不履行や不完全履行により発注者である国・地方公共団体に損害を与えた場合には、国・地方公共団体が損害賠償訴訟を提起しうることに異論はないだろう。債務不履行は契約に基づく債務であるから、国・地方公共団体と私人との民事上の契約締結を許容する限り、その正統性を承認することができる。

次に法定債権であるが、国・地方公共団体が私人による不法行為により損害を受けた場合に、当該私人に対して不法行為に基づく損害賠償訴訟を提起し得ることに問題はないだろう<sup>(24)</sup>。不法行為については、国・地方公

---

(23) 芝池義一『行政法読本 [第4版]』（有斐閣，2016年）46頁以下。

(24) 曾和俊文「地方公共団体の訴訟」杉村敏正（編）『行政救済法2』（有斐閣，1991年）265，277頁。



共同体が権利利益侵害を受けていると評価できるのであれば、その損害填補を要求しうるとしても相手方私人にとって不意打ちであるとは言い難く、また違法な加害行為の結果生じた損害の存在自体が請求を正統化しているともいえる。地方公共団体が提起した名誉棄損に対する損害賠償訴訟において、<sup>(25)</sup> 裁判所は、地方公共団体と国とを比較し、批判の主体をも包括する国について社会的評価を観念することができないのに対して、地方公共団体は他の団体との比較という意味での社会的評価が成立し得るので名誉棄損訴訟の当事者適格が認められるとしたうえで、不法行為の要件判断を行った。つまり、国・地方公共団体について保護法益が認められるのであれば、不法行為は成立し得る。

次に不当利得はどうだろうか。法律上の原因なくして財産的利益が移動するという不当な状態が生じた場合に、それが侵害によるか出捐によるかを問わず、損失者に利得者に生じた利益の返還を請求する権利を与えるという不当利得制度については、戦前から、議員報酬や恩給の過払い分について国が不当利得返還請求訴訟を提起した事例が見られる。<sup>(26)</sup> また課税の対象とされた金銭消費貸借上の利息損害金債権が貸し倒れにより回収不能となったことを理由に、既に徴収した、当該貸倒債権に係る税額相当額を国の不当利得であるとして返還を求めた訴訟において、<sup>(27)</sup> 最高裁は、「課税対象とされた債権が貸倒れによって回収不能となるがごとき事態を生じた場合には、先の課税はその前提を失い、結果的に所得なきところに課税したものととして、当然にこれに対する何らかの是正が要求される」としている。

---

(25) 東京高裁平成15年2月19日判決判時1825号75頁。

(26) 今村成和「行政法上の不当利得」民商36巻2号（1957年）19，21頁。

(27) 最高裁昭和49年3月8日判決民集28巻2号186頁

### 第三節 不当利得法の可能性

行政法学においては一般に、行政活動は公行政活動と私経済行政（私行政）活動とに区別され、後者において行政は、民間企業と同様に民法などの規律を受けるとされる<sup>(28)</sup>。したがって、国・地方公共団体が私経済行政の主体として登場している局面では、それらが民法上の債権債務の主体となることに問題はなさそうである。しかし、上で挙げた諸事例は、いずれも公行政活動（税務行政、人事行政、社会保障行政）に関するものである。この分野において、個別の行政法規定が私人に対する国・地方公共団体の請求権を与えておらず、また契約も存在していない場合に、民法上の法定債権を持ち出して私人に対して何らかの請求をすることができるか、すなわち、国等と私人の費用負担ルールとして、個別の行政法規、契約のほか、民法上の法定債権もあると考えてよいか、という問題である。本節では、民法上の法定債権のうち前節で十分に検討していない不当利得について検討を加え、更に検討すべき事項を示す。

公行政活動においても、国・地方公共団体は民法の不当利得法に基づいて私人に対して金銭の納付を請求することができるだろうか。田中二郎は、民法上の不当利得の要件が充足されるような状況は私法のみならず公法にも存在するとし、「そこに生じた財産関係の不正をそのままに放置することは法の趣旨とすることではない」とし、別段の定めがない限り原則として私法上の不当利得に準じて返還請求をなしうるとした<sup>(29)</sup>。本稿が問題にしているのは、公行政分野において個別立法者が予定していない金銭納付義務を民法上の不当利得法で根拠付けることができるか否かであるが、

---

(28) 芝池・読本16頁、塩野宏『行政法 I [第 6 版]』（有斐閣、2015年）10頁。

(29) 田中二郎『新版行政法上巻 [全訂第 2 版]』（弘文堂、1974年）101頁以下。

田中は公法にも不当利得制度が存在しているとするので、行政上の金銭納付義務を民法上の手段で実現し得るか、という問題自体が存在していないこととなろう。<sup>(30)</sup> また、行政法関係における適用法規決定基準としての公法の有用性と公法体系の实在が疑われるようになり、公法と私法の区別ではなく個別法の趣旨あるいは仕組みに即して解釈するという立場<sup>(31)</sup>が取られるようになると、公行政分野においても民法上の不当利得返還請求権の成立要件が満たされていれば請求が認容されることとなろう。民法学説によれば、不当利得の成立要件の一つである「法律上の原因」とは全実定法体系の投影であり、その中には行政法規範も含まれているという<sup>(32)</sup>。そうすると、民法703条以下が規定する不当利得制度は、公行政活動にも適用される一般的な制度であるということができよう。<sup>(33)(34)</sup>

ただし、民法学において不当利得は様々な観点から類型化されている。四宮は、不当利得の不当性の態様により、財貨運動法則型（財産的利益の

---

(30) 参照、高柳信一「公法、行政行為、抗告訴訟」同『行政法理論の再構成』（岩波書店、1985年）71、77頁以下（初出1969年）。

(31) 塩野・前掲書34頁。

(32) 加藤雅信『事務管理・不当利得・不法行為〔第2版〕』（有斐閣、2005年）37頁以下。

(33) 芝池・前掲行政法総論32頁。ドイツにおいては、公法上の不当利得法にあたる公法上の Erstattungsanspruch の法的根拠について、法律による行政の原理に求める説、慣習法としての行政法の一般原則であるとする説、超実定法的な Erstattungsprinzip の現れとする説などがあり、民法不当利得法の類推適用だとは（少なくとも今日では）考えられていないようである。Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017, § 37 Rn. 27 ff.

(34) 高柳・前掲書83頁は、近代法の基本原理たる「意思自由の原則」ないし「合意による権利変動の原則」から、合意によらない権利変動の効果を否認しその結果を是正して原状を回復せしめる制度の必要性が導かれるとし、それが不当利得及び不法行為であるという。

移動の根拠となる法律関係に瑕疵があった場合)、財貨帰属法則違反型<sup>(35)</sup>(他人の物の無権原使用など)、負担帰属法則違反型(他人が負担すべき債務を自己の出捐で消滅させるなど)<sup>(36)</sup>に類型化している。行政法における不当利得の例として挙げられる租税の過誤納、恩給又は給与の過誤払い<sup>(37)</sup>などが、有効な財貨の移転の前提を欠いているという意味で財貨運動法則違反型に当たる点には注意が必要であろう。というのも、行政による金銭の出捐や労務の提供を通じて私人が義務を免れた場合にも不当利得(負担帰属法則違反型)が成立し得るからである。この点はあとで再度扱う。

それに対して、もう一つの法定債権である事務管理についても、それを法の一般原則であるとして行政と私人の法律関係に適用することができるだろうか。すなわち、費用徴収可能な活動に付随する活動についても費用を徴収することができるのか、また費用徴収可能な行政活動と利益状況が類似しているが費用徴収規定が存在していない行政活動についてどうするか、である。それが問題となったのが、次章で検討する豊田市産廃事件である。そこで次章ではまず、自治体が民法事務管理法を用いて私人から行政活動費用を回収しようとした豊田市産廃事件判決を検討し、続けて、事務管理制度の行政活動への適用可能性を検討する。

---

(35) 公物の不法占有者に対する地方公共団体の不当利得返還請求権が認められた事例として、最高裁平成16年4月23日判決民集58巻4号892頁がある。

(36) 不当利得の諸類型については、四宮・前掲書51頁以下を参照。

(37) 田中・前掲書101頁。

## 第二章 行政による事務管理

### 第一節 事務管理とは何か

#### 1. 意義

民法697条以下に定められている事務管理制度とは、義務ないし権限なしに他人のために事務の処理を開始した場合に、これを適法な行為として正統化すると同時に、管理者に管理義務・管理継続義務を負わせ、また、事務処理によって管理者・本人間に生じた財産的利益の混交を、本人の管理者に対する移転・引渡請求権および管理者の本人に対する有益費用償還請求権・損害転嫁請求権によって調整する制度である<sup>(38)</sup>。事務管理制度は、かつては人類扶助や社会連帯のための制度であるとされていたが<sup>(39)</sup>、現在では、他人の法律上の義務や社会生活上の義務を代わって履行するなど管理者を含む社会の為になされる行為についても、事務管理が成立するとされる<sup>(40)</sup>。

#### 2. 効果

事務管理の成立要件が満たされると、他人の支配領域ないし権利領域への介入の違法性が阻却され（違法性阻却機能）、他人の事務を管理する権限を有するに至る<sup>(41)(42)</sup>。また事務管理が開始されると、管理者に対しては、本

---

(38) 四宮・前掲書4頁以下。

(39) 参照、四宮・前掲書7頁、加藤・前掲書4頁。

(40) 四宮・前掲書7頁。

(41) 四宮・前掲書25頁、加藤・前掲書14頁。

(42) もっとも、事務管理制度は沿革上は利害調整機能が第一義であり、違法性阻却機能はあとから生じたものであるとの指摘がある。窪田充見（編）『新注釈民法(15)』（有斐閣、2017年。以下「注民」という。）3、37以下〔平田健治〕。

人の意思と利益を基準とする管理義務（民法697）、通知義務（699条）、管理継続義務（700条）、状況及び結果報告義務（701条による645条の準用）、受け取り物引き渡し義務（701条による646条の準用）、金銭消費責任（701条による647条の準用）が課せられる。反対に、本人には、有益費<sup>(43)</sup>の償還義務（702条）、債務弁済義務（702条2項による650条2項の準用）<sup>(44)</sup>が課せられる（利害調整機能）。

### 3. 要件

事務管理の成立要件は、他人の事務の管理を始めること、他人のためにする意思、義務のないこと、本人の意思ないし利益との一致である。ここでは、これら事務管理の成立要件を簡単にみておく。

#### ①他人の事務の管理を始めること

事務とは、生活または社会活動に必要な一切の活動を指しており、それが継続的あるか一時的であるか、財産的であるか非財産的であるかを問わない<sup>(45)</sup>。また管理とは、事務の目的を実現するのに適した処理行為を行うことであり、処理行為は財産上の行為でも非財産上の行為でも、事実行為でも法律行為でもよいし、保存行為（民法103条1号）のみならず処分行為や、破壊的な行為（腐朽家屋の解体など）でもよい<sup>(46)</sup>。

事務管理が成立するためには、対象となる事務が他人に属するものでなければならない。他人の権利領域への介入の規律が、事務管理制度の目的だからである。他人の事務は、客観的他人の事務と、主観的他人の事務<sup>(47)</sup>

---

(43) 事務処理のために管理者が招来した財産的犠牲で、管理時を基準として本人の利益になったと判断されるもの。四宮・前掲書29頁。

(44) 加藤・前掲書14頁以下。

(45) 四宮・前掲書13頁，加藤・前掲書8頁。

(46) 四宮・前掲書16頁，加藤・前掲書8頁。

(47) 注民19頁。

(中性の事務)に区別される。前者は、他人の家屋の修理や他人の衣服の洗濯など、事務の性質それ自体から、当該事務処理の結果が他人に帰属する<sup>(48)</sup>といえるような事務である。<sup>(49)</sup>主観的他人の事務ないし中性の事務とは、例えば家屋の修繕材料の購入や洗濯洗剤の購入のように、<sup>(50)</sup>行為それ自体の結果は管理者に帰属し得るような事務である。この場合、事務処理者に、次に述べる他人の為にすることを意図する場合に中性の事務が客観的他人の事務となる。このような意味での主観的他人の事務(管理者の意思により他人性が肯定される事務)については、本人への利益の押し付けを避けるために、本人の追認がない限り費用償還請求権できないと考えるべきことが<sup>(51)</sup>主張されている。

## ②他人のためにする意思(行為の利他性)

「他人のために」とは、事務処理行為の結果を他人に帰せしめる意思(管理意思)を持つことである。<sup>(52)</sup>単なる内心の意思だけでは足りず、何らかの形で外部的に認識され得ることが必要であるとされる。<sup>(53)</sup>対象となる事務が客観的他人の事務である場合には、他人のためにする意思の存在が推定される。それに対して中性の事務が対象である場合、行為の結果を他人に帰属させる意思が外部から認識し得る程度に明確に表明されている必要がある。<sup>(54)</sup>

管理意思は、当該行為が利他的であると同時に利己的である場合にも認められ得る。<sup>(55)(56)</sup>行政活動は常に公共的目的の実現を目的とするものであるか

---

(48) 四宮・前掲書13頁。

(49) 注民19頁、

(50) 加藤・前掲書8頁。

(51) 注民19頁以下。

(52) 四宮・前掲書17頁。

(53) 四宮・前掲書17頁。

(54) 四宮・前掲書18頁注2。

<sup>(57)</sup>ら、行政活動は常に他人のための事務処理であるともいえる。しかし同時に、公共的目的の実現は行政の存在理由でもある。したがって、公益実現という意味での他人のための事務処理は、事務処理者である行政自身の存在目的に奉仕する行為であるという意味で、自己のための活動でもあり得る。それと同時に、そのような活動が特定の他人の利益となることもあるだろう。<sup>(58)</sup> 上述のように、事務処理行為が管理者自身の利益にもなること自体は事務管理の成立を妨げないので、行政が常に公益を追求しているという事情はなお、事務管理の成立を妨げないといえるだろう。<sup>(59)</sup>

### ③義務のないこと

事務管理が成立するためには、事務処理を開始した時点で、処理者が本人に対してその事務を処理すべき義務ないし権利を有していないことが必要である。<sup>(60)</sup> 事務管理には、上述したように他人の権利領域への介入行為について違法性を阻却し行為権限を付与する法効果を持つので、ここでいわれている義務は権限を意味する場合が多い、との指摘がある。<sup>(61)</sup>

---

(55) 四宮・前掲書17頁，加藤・前掲書9頁。

(56) 注民20頁では、他人性と自己性の併存の問題は事務の他人性の要件との関連で扱われているが、本稿では他人のためにする意思の個所で扱う。なお、民法697条は「他人のために事務の管理を始めた者」としているので、事務の他人性ではなく他人のためにする意思が事務管理の成立要件であるようにも見えるが、この点は深入りしない（Vgl. J vom Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführung und Nebengesetzen, Buch 2 Recht der Schuldverhältnisse, 2015（以下 Staudinger という。）、Vorbemerkungen zu § 677 ff., Rn. 116 ff. [Andreas Bergmann]）。

(57) 芝池・読本3頁。

(58) 例えば、「その不履行を放置することが著しく公益に反する」（行政代執行法2条）行政上の代執行は、公益のための行為であると同時に、義務者に代わって義務を履行する点で、義務者（他人）のための行為でもある。

(59) 塩野・行政法I 36頁。

(60) 四宮・前掲書20頁。



ここでいわれている義務ないし権限がある場合として、例えば契約関係（委任・雇用など）がある場合や、他人の事務を処理すべき法的地位を有する場合（親権・後見など）が挙げられている。<sup>(62)</sup> 公務員による職務上の行為について事務管理が成立し得るかどうかが問題となるが、以下で別途検討する。

#### ④本人の意思・利益との一致

民法700条は、「管理者は、本人又はその相続人若しくは法定代理人が管理をすることができるに至るまで、事務管理を継続しなければならない。ただし、事務管理の継続が本人の意思に反し、又は本人に不利であることが明らかであるときは、この限りでない。」と規定している。この但書を根拠として、本人の意思に反しまたは本人の利益に不利なことが明らかでないことが、事務管理の成立要件と解されている。<sup>(63)</sup> したがって、本人の意思・利益との一致は、事務管理の成立要件であると同時に存続要件でもある。

本人の意思の内容が違法ないし公序良俗違反である場合には、本人の意思に反して事務処理がなされても事務管理の成立は妨げられない。<sup>(64)</sup><sup>(65)</sup>

---

(61) 近江幸治『民法講義Ⅵ事務管理・不当利得・不法行為 [第2版]』（成文堂，2007年）9頁，我妻榮／有泉亨／清水誠／田山輝明（著）『コンメンタール民法 [第4版]』（日本評論社，2016年）1258頁。

(62) 四宮・前掲書21頁。

(63) 四宮・前掲書23頁。

(64) したがって自殺者の救助については、本人の意思には反しているであろうが事務管理が成立する（加藤・前掲書11頁以下，近江・前掲書12頁。四宮・前掲書23頁は、自殺は本人の自由であり公序良俗に反するとは言えないとする。）。

(65) 大審院大正8年4月18日判決民録25輯574頁（「本人ノ反対ノ意思タルヤ強行法ノ規定公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ニ反セサルコトヲ要スルハ勿論ナリ即チ仮令本人カ反対ノ意思ヲ表示スルモ其意思カ強行法ノ規定公ノ秩序

## 第二節 豊田市産廃事件

前節では民法697条以下が定める事務管理制度の内容を概観したが、本節では地方公共団体が支出した行政費用について、当該行政活動を事務管理と構成し当該地方公共団体の費用償還請求を認容した裁判例を検討する。

産廃業者であるAは、豊田市内に設置した産業廃棄物最終処分場および中間処理施設に埋立容量および保管容量を超える大量の産業廃棄物を野積み状態で埋立て・保管していたが、それらについて飛散防止措置や崩落防止措置は取られていなかった。そのため廃棄物が他人の所有地に飛散しており、また崩落のおそれ大きい状況にあるほか、既にこれらの産業廃棄物から何度も火災が発生していた。そのため、原告である豊田市が同社及び実質的オーナーであるとされる被告に対して、廃掃法19条の5に基づき同廃棄物の撤去等を命ずる措置命令を発した。ところが被告が措置命令を履行しなかったことから、原告が廃掃法19条の8第1項に基づく行政上の代執行として過剰保管廃棄物の処理等を行い、そのための費用であるおよそ8億4800万円余りを、廃掃法19条の5第5項、行政代執行法5条、6条に基づき、国税徴収法の例により徴収した。本件での問題はこの代執行費用の徴収ではなく、代執行の前段階で行われた実態調査（以下「本件調査」という。）であった。第一審判決の事実認定によれば、本件調査は廃棄物、地下水、廃棄物からの滲出水、底質、河川水、悪臭、可燃ガス、廃棄物の内部温度を調査するため、ボーリング調査等により資料を採集し、試験を行うというものであった。その結果、本件過剰保管廃棄物の影響として、廃棄物自体から環境基準を超える鉛及びベンゼンが検出され、地下水からは環境基準を超えるほう素が検出され、地下水の電気伝導率及び塩

---

又ハ善良ノ風俗ニ反スルトキハ何等ノ効力ナキモノト解スヘキモノトス。四宮・前掲書23頁，加藤・前掲書委11頁以下，近江・前掲書12頁，注民35頁〔平田健治〕。

化物イオンが極めて高く、廃棄物から発生する臭気については、硫化水素、酢酸エチル及びアンモニアが高濃度で検出され、さらに、廃棄物内温度が環境基準より高く、メタンガスの濃度が環境基準を上回っていたことが明らかとなった。この調査結果を踏まえて、改善方法として、廃棄物中の鉛の飛散及び雨水による溶出を防ぐため、本件過剰保管廃棄物全体に遮水シートをかけ覆土することなどにより遮水をすること、廃棄物に触れた水の流出を防ぐために遮水対策を行うこと、悪臭及び火災防止の対策として、ガス抜き管を設置して、内部に効率よく酸素を供給するなどの方法をとること、本件過剰保管廃棄物の崩落を防ぐために整形作業を行うこと、整形の際に処理が必要な廃棄物については産業廃棄物処理業者に委託して適正に処理することなどの措置を講じることが提案された。原告は、この調査の費用として2491万円余りを支払ったのであったが、問題は、この費用は代執行費用には当たらないとされていることであった。そのため原告は、行政代執行に先立って実施された本件調査を被告のためにした事務管理と構成し、本件調査費用を被告のために支出した有益費用であるとして民法702条1項に基づき費用償還請求を行った。被告は本件調査が被告自身の事務に当たらないこと、および本件調査が被告の意思ないし利益に反していることを主張し、事務管理の成立を否認した。

第一審（名古屋地裁岡崎支部平成20年1月17日判決）<sup>(66)</sup>は、被告及び被告が実質的に経営している産業廃棄物処理会社に対する度重なる改善勧告、改善命令及び措置命令にもかかわらず被告が何らの対処もしなかったこと、野積みされた大量の廃棄物は既に何度も火災を発生させており、崩落や飛散のおそれも大きいことを認定したうえで、「廃棄物の処理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

---

(66) 判時1996号60頁。

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」(廃掃法1条)という廃掃法の趣旨目的に鑑みれば、廃棄物処理業者が廃棄物処理基準等法令の規定に違反して環境汚染を招くような状況を作成した場合には、「行政処分等によるまでもなく、そのような状況を解消する措置を自ら講じるのみならず、違反の程度に応じて、かかる違反状況により周囲の環境等に悪影響を及ぼしていないかどうかを調査した上、悪影響を及ぼしている場合には自らそれを防止あるいは改善するための措置を講じる積極的な義務がある」としている。このように、産業廃棄物からの環境汚染を防止する義務が被告にあることを指摘したうえで、「被告が生活環境保全上の支障の除去等を行うためには、本件過剰保管廃棄物による影響を調査し、その結果を踏まえて実際の方策について検討することが不可欠であることから、本件調査は客観的に被告が行うべき事務である」とし、事務管理の成立要件の一つである、客観的他人の事務の存在を認めた。本件調査が被告の意思に反していた点については、「事務管理は、公共の利益に反する場合には本人の意思又は利益に反しても成立すると解すべき」と簡潔に判示している。この点については控訴審(名古屋高裁平成<sup>(67)</sup>20年6月4日判決)がより詳細に判示している。それによれば、「民法は、義務なく他人のために事務を管理する行為について、社会生活における相互扶助の下、他人の合理的な利益を図ろうとする行為であることに照らして、これを適法な行為とするものであることからして、管理者の管理行為が本人の意思又は利益に反するような場合であっても、本人の意思が強行法規や公序良俗に反するなど社会公共の利益に反するときには、このような本人の意思又は利益を考慮すべきではなく(なお、この点は、民法七〇二条三項においても同様に解される。)、当該管理行為につき事務管理が成

---

(67) 判時2011号120頁。

立すると解するのが相当である（大審院大正八年四月一八日第一民事部判決・大審院民事判決録二五輯五七四頁参照。）

両判決とも、豊田市が処理した事務が豊田市にとって「客観的他人の事務」であったこと、本件で豊田市が実施した本件調査と、それに引き続く廃棄物の適正処理行為は本人（被告である産業廃棄物処理業者）の現実の意思には反していたと考えられるが、かかる意思は考慮すべきではないので本件調査は本人の意思に反しあるいは本人の利益に反するものではない、として事務管理の成立を認めた。

### 第三節 学説の反応

本件においては第一審も控訴審も、客観的他人の事務の存在と、本人の意思との関係を中心に審査し、事務管理の成立を認めた。民法学説の多くも、本人の現実の意思には反していると思われる本件調査が事務管理として認められ得るか否かに関心を有しているように思われる。<sup>(68)</sup>

しかし、行政活動について事務管理が成立しうること、また本件のような事例において事務管理法を用いて行政費用を回収すること、それ自体は問題視されていない。それに対して、本件への事務管理法の適用それ自体に懐疑的な見解も存在する。平田健治は、代執行においては私人が負う行政上の義務を行政が代って履行し、その費用を請求するので、事務管理が想定する場合に近似するとしつつ、「公法規定が存する場合には、それへの考慮なくして、事務管理規定の適用をすると、当該公法規定が定める要件効果が容易に回避されてしまうこととなり、ひいては当該公法規定に立

---

(68) 参照、北村喜宣「行政による事務管理(二)」自治研究91巻4号(2015年)28, 34頁。この判決に触れる行政法学説にも、このような見方をするものがある、鈴木庸夫「自治体行政における事務管理」自治法規実務研究会(編)平成27年度現行自治六法速報版(2015年)2, 20頁以下。

法者が盛り込んだ意図が無視されてしまう結果となること、逆に公法規定が存しない場合に事務管理規定を適用すると、これも立法者がかような消極的態度で潜在的に示した評価が無視されてしまう」可能性を指摘し、行政活動への事務管理規定の適用に慎重な姿勢を示している<sup>(69)</sup>。本件においては、原告は被告に対して改善勧告、改善命令、措置命令、停止命令、廃棄物処理業の許可の撤回を行ない、最終的に代執行に至ったのであり、被告の権利利益はそれら各行為の段階でその都度考慮されてきているはずである。平田は、以上の経緯を事務管理要件という一般的次元に引き戻して再度検討する必要はなかったとし、本件には民法上の制度としての事務管理に収まらない要素があったとしている<sup>(70)</sup>。

他方で、本判決が行政法学の強い関心を引いたとは言い難いが、批判的な反応が主であるといえる<sup>(71)</sup>。しかし事務管理の成否以前に、そもそも本件調査にかかる費用は廃掃法19条の8第4項にいう「当該支障の除去等の措置に要した費用」（代執行費用）に当たるのではないかと<sup>(72)</sup>の疑問がある。仮に本件調査の費用が代執行費用にあたる<sup>(73)</sup>とすると、国税滞納処分の例による強制徴収が可能であるから、当該費用の徴収のために行政上の強制徴収以外に民事上の手段を用いることは許容されない可能性がある<sup>(73)</sup>。そして、本件調査にかかる費用も廃掃法にいう「要した費用」に

---

(69) 平田健治「判批」私法判例リマークス39号（2009年）34、36頁。

(70) 平田・前掲37頁。

(71) 北村喜宣「行政による事務管理（三・完）」自治研究91巻5号（2015年）51、56頁以下。本件において民事的手法に頼らざるを得なかったことを廃掃法の不備であるとみる民法学説として、奥田進一「判批」環境法判例百選〔第2版〕（2011年）154頁。

(72) 北村・前掲「行政による事務管理（二）」35頁、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』（有斐閣、2008年）574頁、鈴木・前掲10頁。

(73) 最高裁昭和41年2月23日判決民集20巻2号320頁、宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2017年）231頁以下、阿部泰隆『行政法解釈

含まれることを前提にするならば、本件調査は本件代執行の一部をなす措置であったことになり、豊田市にとって客観的他人の事務には該当せず、自己の事務であったこととなる。<sup>(74)</sup> そうすると、客観的他人の事務を対象とする事務管理の要件を満たさず、本件において事務管理は成立しない、という結論になる。

しかし本件両判決は、行政代執行法5条、6条に基づいて強制徴収することができる費用には、いかなる方法で代執行を行うかを定めるために必要となる調査の費用は含まれないとの立場を前提にしている。<sup>(75)</sup> その上で、廃掃法は産業廃棄物処理業者に法令順守義務を課しているのであるから、「これらに違反して環境汚染を招くような状況を自ら作出した者には、行政処分等によるまでもなく、そのような状況を解消する措置を自ら講じるのみならず、違反の程度に応じて、かかる違反状況により周囲の環境等に悪影響を及ぼしていないかどうかを調査した上、悪影響を及ぼしている場合には自らそれを防止あるいは改善するための措置を講じる積極的な義務があるというべきである」との一般論を述べ、「被告が生活環境保全上の支障の除去等を行うためには、本件過剰補完廃棄物による影響を調査し、その結果を踏まえて実際の方策について検討することが不可欠であることから、本件調査は客観的に被告が行うべき事務である」と結論付けている(第一審)。

問題は、行政代執行法によれば徴収できない費用を、そうはいつても代執行に関連して生じた費用なのだから、本件調査を被告産廃業者のためにした事務管理と構成して費用償還請求権を行使することが可能なのか、ということである。そこで、章を改めて、行政活動を事務管理と評価するこ

---

学Ⅰ』(有斐閣、2008年)574頁。

(74) 北村・前掲「行政による事務管理(二)」35頁。

(75) 宇賀・前掲書228頁。

との可能性に関する従来の学説を概観し、検討を加える。

### 第三章 行政による事務管理の可能性

論

本章では、前章での検討を踏まえて、行政による事務管理が果たして可能であるのか否かを、民法学説と行政法学説の双方から検討する。

説

#### 第一節 行政による事務管理の可能性：民法学説

民法上の事務管理の成立要件として挙げられるのは、対象となる事務が他人の事務であること、管理者に他人のためにする意思があること、処理者が本人に対して当該事務を処理する義務ないし権限を有していなかったこと、当該事務処理が本人の意思ないし利益に反していないことである。それらのうち、行政による事務管理の成立可能性にとって特に重要であると思われるものとして、義務がないこと、他人のためにする意思、および本人の意思ないし利益に反していないこと、の三点を検討する。

---

(76) かつて、公法契約の可能性と自由性という議論があった（柳瀬良幹「公法上に於ける契約の可能及不自由」同『行政法の基礎理論』（清水弘文堂書房、1968年）1巻219頁（初出1936年））。公法契約の可能性をめぐる議論とは、公法の世界において、行政（国家権力）と私人との間で、当事者間の合意に法的拘束力を与える法形式である契約がそもそも存在し得るか、という議論であった。というのも、かつてオットー＝マイヤーがこの点に関し、公法関係においては行政と私人は支配従属関係に立つのに対して、契約は当事者の対等性を前提とするので、公法上の契約は存在し得ないと主張したからである（Otto Mayer, *Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge*, AÖR, Bd. 3 (1888), S. 3ff.）。この問いが積極的に答えられた場合に、更に、具体的な契約締結に法律の授権が必要であるか否かを問うのが、公法契約の自由性の議論である。それに対して事務管理については、公行政分野でのその成立可能性のみが問題となる。他方で、管理の対象となる事務の処理について法律の授権があれば、それは既に事務管理ではなくなるので、事務管理の自由性は問題とならない。



①義務がないこと

事務管理の成立を認めるためには、事務の処理を始めた時点で、処理者が本人に対してその事務を処理すべき義務ないし権利を有していなかったことが求められる。<sup>(77)</sup> 処理者が本人に対して権利を有し、または義務を負っていた場合には、端的に権利の行使または義務の履行であると評価すれば足りるからである。<sup>(78)</sup> 問題は、行政活動についてこの要件が満たされることがあるのか否かである。問題となり得る事例として、行政の職務担当者がその職務上の義務として私人を救助した場合と、一般の官庁が関連業務として市民の事務を処理した場合とが挙げられている。<sup>(79)</sup>

前者の例として、警察官や消防士による救助活動があるが、それらは公的な職務行為なので、本人の利益になる行為であっても事務管理ではないとされる。<sup>(80)</sup> この場合、警察官や消防士は法律上定められた職務<sup>(81)</sup>を遂行しており、そのような法的評価で足りるので、それに加えて個々の公務員と被救助者との間の事務管理を観念することは妥当でないからである。<sup>(82)</sup>

それに対して、後者の場合には事務管理が成立し得るとされる。その例として挙げられるのが、前掲大審院大正8年4月18日判決である。<sup>(83)</sup> この事件は、鉱業権公売における落札人が鉱業権登録のために必要となる登録税を支払わなかった<sup>(84)</sup>ために、公売官庁が登録税を立替えて登録嘱託を行っ

(77) 四宮・前掲20頁。

(78) 注釈民法28頁。

(79) 四宮・前掲書22頁。

(80) 四宮・前掲書22頁，加藤・前掲書10頁，近江・前掲書8頁。

(81) 警察官については警察官職務執行法3条1項が保護義務を定めている。消防吏員については警察官職務執行法に相当する法律は存在しないが、

(82) 注民30頁〔平田〕。消防法1条が法律目的として「国民の生命、身体及び財産」の火災からの保護を挙げ、消防組織法1条が「国民の生命、身体及び財産」の火災からの保護を消防の任務としている。

(83) 四宮・前掲書22頁。

た後に、国が落札人を相手取って当該立替え行為を事務管理として登録税相当額の償還を求めたものである。一般に、不動産に関する権利は意思表示のみで移転するが、鉱業権については鉱業原簿への登録を経て初めて権利が移転する制度となっているので<sup>(85)</sup>、鉱業権の公売を完結させるためには鉱業原簿への登録が必要であり、その際の登録は公売官庁の囑託により行われることとされている<sup>(86)</sup>。大審院は、鉱業権公売の場合の登録税を誰が負担すべきかについて法律規定はないが落札人が負担すべきである、落札人が登録税を納入しない場合には公売官庁が登録税を立替支弁して登録囑託手続を結了させるべきである、被告落札人は鉱業権登録を望んでいないので本件立替及び登録囑託は本人の意思に明らかに反しているが、事務管理の成立要件の一つである本人の意思は強行法規と公序良俗に反するものであってはならないので、本件において被告が鉱業権登録を希望しないとの意思を表明したことは事務管理の成立を妨げない、などと判示し、事務管理の成立を認め被告に対し登録税相当額の支払いを命じた<sup>(87)</sup>。

---

(84) 本件公売においては被告を含めて二名が共同で落札したのであったが、落札した鉱区が有望ではないと考えた被告は共同落札者に自己の持ち分を譲渡し、共同落札者一人を鉱業権者として登録させようとしていた。

(85) 鉱業法（明治38年法律45号）20条。

(86) 鉱業登録令（明治38年勅令183号）13条2号。

(87) もっとも、本件では本来被告が負担すべき登録税を国が支払っているため、負担帰属法則（第一章第三節参照）に反する財貨の移転が生じている。したがって、不当利得法による処理もあり得た事例ではないかと思われる。不当利得返還請求と事務管理に基づく費用償還請求とで請求権競合が生じることについて、四宮・前掲書57頁以下、203頁を参照。四宮は、事務管理法は「義務なく」他人の事務を処理するという特殊な場合を対象にしている点で、不当利得法とは特別法と一般法の関係に立つとし、事務管理法が優先的に適用されるとする（前掲書58頁）。この点については、事務管理はその法効果として違法性阻却機能があることに注意すべきである。次節で述べるように、事務管理法は行政活動の正統化根拠にはならな

以上のように、前者（職務担当者がその義務を履行する場合）にあっては事務管理の成立が否定されるのに対して、後者（関連業務として私人の事務を処理した場合）においては事務管理が認められているが、その根拠は定かではない<sup>(88)</sup>。前者においては、救助者は自らに課せられた職務（自己の事務）を遂行していると同時に、被救助者（本人）の利益をも保全しているが、既に述べたように、事務管理は事務処理者が自己の利益を「も」追及している場合であっても成立し得るので、この事情は事務管理を排除しない。また、警察官や消防吏員はその職務上の権限の行使として救助活動を行うので、「義務なく」（民法697条）の要件を欠くようにも見える。しかし、ここでいわれる「義務」とは処理者が本人に対して負っている義務である<sup>(89)</sup>。それに対して、例えば警察官職務執行法が警察官に与えている権限が、事務管理法の意味で本人に対して負っている義務（本人に対して有している権限）といえるか、まして消防吏員が消防組織法上与えられている任務をもって、個々の被救助者に対して負っている義務といえるかは疑問であろう<sup>(90)</sup>。そう考えると、これらの行為が法律上の権限に基づいているという事情は、そのみでは事務管理を排除しないとも考えられる。もっとも、行政の事務処理行為が公益保護のみを目的とする権限ないし義務として行われており、本人はその事務処理行為からいわば反射的に利益を得

---

いと思われるからである。

(88) 参照、北村喜宣「行政による事務管理（一）」自治研究91巻3号（2015年）33, 36頁。

(89) 四宮・前掲書20頁

(90) 最高裁昭和59年3月23日判決民集38巻5号475頁（新島砲弾漂着事件）は、警察官職務執行法4条1項の権限が基本的には「公共の安全と秩序の維持」（警察法2条）のための権限であるとしつつ、一定の場合には個々の国民との関係で職務上の義務となり得ることを認めた。もっとも、これは国家賠償法に関する判断であり、事務管理法にも妥当すると直ちにいうことはできない。

ているにすぎないという場合には、次に述べる「他人のためにする意思」<sup>(91)</sup>（＝本人のためにする意思）を欠いていることになる。

### ②他人のためにする意思

事務管理の成立要件としての「他人のためにする意思」とは、処理行為の結果を他人に帰せしめる意思（管理意思）を持つことであり、その際、互いに矛盾しない限り自己のためにする意思と併存しても、それ自体は事務管理の成立を妨げないと考えられている<sup>(92)</sup>。既に述べたように、行政活動においては常に公益実現という行政自身の目的が追求されているので、仮に事務を処理した公務員に当該事務の本人のためにする意思があったとしても、自身の事務をも処理していたことになる。民法の一般的学説によれば、そのような場合にも事務管理は成立し得ることになる<sup>(93)</sup>。

### ③検討

本節では事務管理の成立要件のうち、義務のないこと、他人のためにする意思の要件について、民法学説を手掛かりに、行政による事務管理の成

---

(91) Vgl. Staudinger, Vorbemerkungen zu §§ 677 ff. Rn. 201.

(92) 四宮・前掲書17頁。

(93) 他方で、行政の職務担当者が公益上課せられた義務ないしそのために付与された権限を行使し、私人がその反射的效果として利益を得ているという場合には「他人のためにする意思」は存在しないことになる。これは、法律上の権限がもっぱら公益のためのものであるのか、特定の私人の利益を保護する趣旨まで含んでいるのかという解釈問題となる。従来この問題は第三者の原告適格論において規制権限が第三者の利益を個々人の個別的利益としても保護しているか、という形で論じられてきている。それに対して、行政活動の相手方との関係で当該活動がもっぱら公益のための活動であるのか、それとも相手方の「ためにする意思」をも認めうるのかといった問題や、豊田市産廃事件のように行政上の義務履行確保に関する行政活動を当該義務者「のため」の活動と性格づけ得るかといった問題については、なお検討が必要である。しかし本稿では、筆者の検討がなお不十分であるために、本文で述べた程度にとどめざるを得ない。

立可能性という観点から検討を加えた。それによれば、いずれの要件も、行政による事務管理を当然に排除するとまではいえない。さらに、他人の事務、本人の意思および利益に反していないこと、という二要件があるが、他人性と自己性の併存が事務管理を必ずしも排除しないことから、他人の事務要件は行政による事務管理の成立を妨げないだろう。また、本人の意思・利益との適合性については、既に見たように、本人の意思が違法ないし公序良俗違反である場合には本人の意思との不一致は事務管理の成立を阻害しないので、豊田市産廃事件のような類型の事務管理も成立し得ることになる。

しかし行政法学説は、行政による事務管理の成立可能性を否定的にみているのではないかと思われる。行政学説は従来、事務管理にはあまり関心を払ってこなかったが、次節で検討を加える。

## 第二節 行政上の事務管理の可能性：行政法学説

### ①説明概念としての事務管理

事務管理は、古くは美濃部達吉、田中二郎の教科書に登場している。例えば美濃部は、「事務管理とは義務なくして他人の為に其の事務を管理することを謂ふのであるが、公法上にもこれに相当すべき公法上の事務管理とも謂ふべき事例は其の例に乏しくない<sup>(94)</sup>」といい、田中も「法律上の義務なくして他人のためにその事務を管理することを一般に事務管理と呼ぶ。この意味における事務管理は、私法の分野に限らず、公法の分野においても見られる<sup>(95)</sup>。」としている。しかし例として挙げられているのは、旧地方鉄道法（大正8年法律52号）37条1項2号に基づく強制管理、市町村に

(94) 美濃部達吉『日本行政法上巻』（有斐閣、1936年）146頁以下。

(95) 田中・前掲書101頁。

よる行旅病者・死亡者の取り扱い<sup>(96)</sup>、都道府県による災害時の救助又は応援（災害対策基本法91条以下）など、すでに法制度化されたものであり、あえて事務管理と構成する意義に乏しい。それに対して、そもそも（行政作用法の個別的授權規定ではなく）民法事務管理法が市民の権利領域への介入の正当化根拠となり得るのか、事務管理法が作用法上の個別的根拠なしに私人に金銭債務を課する根拠となるかどうか、といった検討は行われていない<sup>(97)</sup>。

また鈴木庸夫は、災害救助法上は都道府県が救助主体であるが市町村が県の対応を待たずに救助活動をした場合を取り上げ、その場合には行政上の事務管理が成立し市町村が都道府県に対して費用償還請求をなしうとする。都道府県と市町村の間で事務管理が成立し得るか否かについては、「行政主体間の事務管理は、結局のところ、費用負担の問題なので、あえて事務管理規定の適用ないし類推適用を排除する必要はなからう。」としている。さらに、社会保障制度や公的扶助制度についても「国が社会国家として公的に私人の健康や生命、生活を維持しており、ひろい意味では、行政活動とは全て事務管理ともいえなくもない」と位置付けたうえで、「しかし、こうした諸法律も決して完璧なものではなく、法解釈上、『事務管理の法理』が働く余地があることに注意しておく必要がある。」とす<sup>(98)</sup>る。社会保障制度や公的扶助制度は法律上の制度であるから事務管理を持

---

(96) 行旅病人及行旅死亡人取扱法（明治32年法律93号）によれば、行旅病人・行旅死亡人の取り扱いはその所在地市町村であり（2条1項、7条1項）、そのための費用は最終的に都道府県・指定都市・中核市が負担する（行旅病人死亡人等ノ引取及費用弁償ニ関スル件（明治32年勅令277号）1条）ものとされている。

(97) 参照、北村喜宣「行政による事務管理（一）」自治研究91巻3号（2015年）33、37頁以下。

(98) 鈴木庸夫「自治体行政における事務管理」自治法規実務研究会（編）

ち出すまでもないはずであるが、鈴木は事務管理法の負担調整機能の活用を目的とした議論を行っているようである。

## ②事務管理否定論

それに対して北村喜宣は、行政活動について事務管理が成立し得るかどうかを詳細に検討し、基本的には事務管理の成立可能性を否定する<sup>(99)</sup>。まずそもそも論として、事務管理法が他人の権利領域への介入の違法性を阻却する機能（権限根拠法としての事務管理）と、当事者間の経済的調整を行う機能（費用調整法としての事務管理）という二つの機能を持つ点に着目し、私人の権利領域への介入が法律ないし条例の根拠なく行われた場合に、事務管理法の権限根拠法としての機能により当該行政活動を規範的に正当化することはできないとする<sup>(100)</sup>。同様の指摘として、安本典夫は「地方自治体の活動は、本人のためというより主要には地域環境の保全のためであり、それに何よりも、同意を得ることなく財産権に直接手をかける行為は『即時強制』ともえるもので、それを法律・条例の根拠なしに民法の規定に直接基づいて行使できるとするのは疑問がある。」と、原理的な疑問を述べ<sup>(101)</sup>ている。

さらに北村は、事務管理の成立要件のそれぞれが行政の活動について充足されるかを検討し、仮に行政活動について事務管理法の適用可能性それ自体は認めるとしても、ほとんどの場合に要件が満たされないことを指摘

---

平成27年度現行自治六法速報版（2015年）2頁以下。

(99) 北村・前掲「行政による事務管理（三・完）」51頁以下（「そもそも行政活動に関して民法上の事務管理規定を適用することができるのかが、根本的な問題として存在する」）。

(100) 北村・前掲「行政による事務管理（一）」34頁、同「行政による事務管理（二）」39頁、同「行政による事務管理（三・完）」30頁。

(101) 安本典夫『『都市再生』法制における行政手法の展開』大阪学院法学42巻1号（2015年）1，23頁。

している。北村はとりわけ、行政の活動について「他人の事務」要件は成立しがたいという。それによれば、公金を用いて活動する行政が純粹な「他人の事務」を本人に代わって行うことはありえず、行政が行っている以上、その活動には、何らかの意味で公共性があり、それゆえに自己の事務である。<sup>(102)</sup>次に、「義務なく」については、東日本大震災において災害救助法の下で救助主体とされている県の初動が遅れたために市が救助活動を行ったことを市が県のためにした事務管理と構成することについて、<sup>(103)</sup>災害時の住民の救助・保護は市町村の本来の事務ではなのか、との疑問を述べている。<sup>(104)</sup>さらに北村は、行政機関がそれぞれの権限領域の中で法令に制約されて活動しているのに対して、事務管理は私的自治を前提とする個人間での自発的援助を典型とする活動であるから、事務管理制度は行政活動には適合しないという。<sup>(105)</sup>北村は、このように、行政は公益実現のために存在しており、個々の行政活動はすべて公益実現を目的としているので「他人の事務」ではないことを主な理由として、行政活動について事務管理の成立要件を否定するのである。

### ③事務管理可能論

それに対して塩野宏は、事務管理制度を行政法関係に適用することに肯定的である。塩野によれば、管理者が地方公共団体である場合、事務管理はその地域における事務の範囲内でなければならない。その意味では行政による事務管理においては他人の利益と公共の利益が常に併存していることになるが、民法学説によれば管理意思は自己のためにする意思と併存することも差支えないとされている（上述）ので、この点をもって行政によ

---

(102) 北村・前掲「行政による事務管理（三・完）」54頁。

(103) 鈴木・前掲13頁。

(104) 北村・前掲「行政による事務管理（三・完）」56頁。

(105) 北村・前掲「行政による事務管理（三・完）」57頁。



る事務管理は否定され<sup>(106)</sup>ない。さらに、行政が私人権利領域へ介入するためには法律の根拠が必要であるとの批判に関しては、事務管理法制が行政過程において適用される場合にも本人の意思に反して一方的に管理者の利益（公共の利益）を図るために本人の支配領域に介入するものではないことから、法律の留保論が直接適用されるものではないとして<sup>(107)</sup>いる。塩野のこの主張が、本人の意思ないし利益に反しないことを要件とする事務管理を行政が行う場合、それは事実上本人同意に基づく行政活動と解することができるから法律の根拠を要しない、という趣旨であるとする<sup>(108)</sup>と、契約によつて公権力を創出することはできないこととの整合性が問題となろう<sup>(109)</sup>。

### 第三節 検討

以上によれば、民法学での議論に照らすと、行政は常に公益のために活動しているため、それによって受益する私人との関係で事務管理は成立し得ない、とまではいえないのではないかと思われる。したがって、行政による事務管理も民法上の要件を満たせば成立する、と一応はいい得よう。しかし、事務管理が本人の意思に反しないことを要件の一つとしていることから法律の根拠の要否を問う必要がない、とはいえないのではないかと思われる。というのも、一定の行政活動に法律の根拠を求めるのは、権利保護であると同時に、行政活動の民主的コントロールの問題でもあるからである。そして、北村や安本の原理論レベルでの事務管理批判は、行政による私人の権利領域への介入が、民法上の一般的制度によって正統化され

---

(106) 塩野・前掲書36頁

(107) 塩野・前掲書48頁。

(108) 事務管理は本人の意思への適合性が求められることから、契約に準じる機能を持つとされ、準契約とも呼ばれる。四宮・前掲書3頁、加藤・前掲書6頁。

(109) 塩野・前掲書214頁。

ることへの違和感の表明であろう。例えば国分寺市高齢者緊急一時事務管理実施要項（平成21年要綱31号）は、「緊急に保護が必要となった判断能力の著しく低下した在宅の高齢者のうち金銭管理等が特に必要なものに対し、国分寺市が民法697条の規定に基づき、事務管理を緊急かつ一時的に実施する」（1条（一部省略））ことについて定めている。その上で市が行う事務管理の内容として年金の受け取り、公共料金等の支払い、日常生活の管理（預金の払戻し、日用品等の購入）等を挙げ（3条各号）、「市は、前条に規定する事務管理を行うに当たっては、本人の意思を知っているとき又は推知できるときは、その意思に従って事務管理を行うものとする。」（4条1項）としている。この要綱は、市が事務管理者となり得ることを前提に、具体的な判断基準や管理行為の内容を予め定めるものであり、福祉の現場で発生している問題に積極的に対処しようとしたものである。しかしいくつかの疑問がある。まず、事務管理は事務処理者と事務本人の法関係に関わる制度であって、その法効果が当然に第三者に及ぶわけではない。<sup>(110)</sup>代理権の明示的な付与がなければ、金融機関は預金の払戻し請求に応じないのではないだろうか。第二に、公共料金の支払いや日用品の購入の費用は誰が出すのだろうか。事務管理であれば、一旦は事務処理者が支払い、後日有益費用として本人に対して償還請求をすることになるがそのような趣旨の制度なのだろうか。何よりも、高齢者福祉の現場で生じている諸問題に事務管理構成をもって対処することができるのであれば、介護ヘルパー等にも同様の行為が可能であるはずである。にもかかわらず自治体として要綱を定めたのは、事務管理制度が行政による他人の権利領域への介入のための正当化根拠となると考えてのことではなかったか、と

---

(110) 事務管理者には代理権はないとするのが通説である。参照、加藤・前掲書21頁。

思われるのである。しかし、仮にそうであるとしても、行政が私人の権利領域に介入するためには法律の根拠が必要であり、その際、民法の事務管理規定が介入の正当化根拠たり得るのだとしたら、行政活動の民主的コントロールという、法律による行政の趣旨が損なわれるのではないか、と思われる。

次に、行政活動の費用を私人に課するために、事務管理法の費用調整法としての側面のみを利用することはできるだろうか。まず、個別法で費用負担ルールが定められている場合、事務管理法を持ち出す余地はない。次に、費用負担に関して定めがない場合はどうだろうか。法規定の不存在が、当該行政活動については受益者私人から費用を徴収しない旨の立法者による意思決定であると解することができるのであれば、やはり同様に事務管理法は適用できないだろう。そのような趣旨ではない場合に、事務管理法を持ち出す余地が出てくる。しかし、事務管理法上の費用償還請求権を主張するためには、その前提として事務管理が成立していなければならないが、少なくとも、行政上の代執行やそれに先立つ立入調査（廃掃法19条1項）のように個別法上の授権に基づいて行われる行為を事務管理と解することは困難であろう。なぜなら、この場合の行政権限は警察官職務執行法上の権限などとは異なり、一定の要件を満たした場合に特定の私人の権利領域へ介入する権限を与えるものであり、その意味で、まさに本人との関係で付与された権限に当たるからである。なお、私人間関係において、他人のための出捐が行われた場合の費用償還に関して特別規定がない場合や、あっても不十分な場合に事務管理規定が補充的に適用されるとの指摘<sup>(112)</sup>があるが、私人の私的領域への介入行為について個別法規定による正統

(111) 豊田市産廃事件はそのような趣旨の事例である。

(112) 注民11頁。

化を必要とする行政活動について同じ議論はできないのではないかと  
られる。<sup>(113)</sup>

## おわりに

以上の検討によれば、行政活動にかかる費用の支払いについて法律・条  
例に定めがない場合（かつ契約上の根拠がない場合）に、民法の事務管理  
法を援用して私人に対して金銭の納付を求めることは、原則としてできな  
いのではないかとと思われる。もっとも、行政による事務管理が原理的に  
不可能とまではいえないので、行政が事務管理規定を援用して私人に対し  
て行政費用の支払いを請求する場合もないとはいえないだろう。

では、豊田市産廃事件のような事例はどのように処理されるべきなのだ  
ろうか。行政代執行法および廃掃法が代執行に先立つ調査費用の負担者を  
定めていないものと仮定する。本判決は、代執行にかかる義務を本人が自  
ら履行したとすればやはり同様の調査が必要であったであろうから、本件  
調査は本人の事務であり、そのための費用も本人が負担すべきである、と  
したのであった。しかし、北村が評するように、「代執行ができるのは市  
長のみであり、適法にそれを実施するためには調査が不可欠である。した  
がって、その前提となる調査を私人の義務とみなすのは無理である。もち  
ろん、私人が自発的に必要な行為をやろうとすれば、それをするための調  
査は自分の事務であるが、本件においては、行政代執行を前提にしている  
のであるから、局面が異なるのである。」<sup>(114)</sup> というほかない。しかし、義務

---

(113) それに対して、ドイツ民法の事務管理制度については、他人のための事務処理行為における費用調整が契約ないし法律で終局的に規律されていない場合には事務管理規定が援用され得る、との学説がある（Staudinger, Vorbemerkungen zu § 677 ff., Rn. 40 [Andreas Bergmann].）。

(114) 北村・前掲「行政による事務管理（三・完）」56頁以下。

者が本来は負担すべきであった調査費用の負担を実質的に免れていることも否定できない。そしてこの事態は、本人が負担すべき事務が他人の出捐行為によって賄われているという意味で、負担帰属法則違反型（第1章第3節参照）の不当利得類型に該当するといえる。この場合には同時に事務管理も成立する場合が通例であるとされるが、<sup>(115)</sup>事務管理にあつては事務処理行為が本人の権利領域への利他的・配慮的介入であるとの評価が伴い、介入行為の違法性が阻却されるという効果（正統化効果）を伴うのに対して、不当利得構成においては、さしあたり、労務提供を通じた財産移動が客観的に負担帰属法則に反する点のみを評価することになる。<sup>(116)</sup>豊田市産廃事件においては、事務管理構成をとったばかりに、被告側は本人の意思ないし利益との不一致を争点化し得たのであり、<sup>(117)</sup>また事務管理制度においては、他人の利益を保全するための行為を保護しつつ本人に対する利得の押し付けを防ぐという考慮がされることを踏まえると、<sup>(118)</sup>行政上の義務違反者への対処を事務管理と構成することは、適切ではないのではないかと思われる。

---

(115) 四宮・前掲書203頁。

(116) 注民20頁。

(117) 平田健治「判批」私法判例リマークス39号（2009年）34頁。

(118) 参照，注民14頁。

# Zur Anwendbarkeit der Geschäftsführung ohne Auftrag im Verwaltungsrecht

論

Tskashi NODA

説

Einleitung

I. Wer trägt den Verwaltungsaufwand?

1. Gesetzliche Regeln
2. Zivilrechtliche Schuld
3. Insbesondere: Ungerechtfertigte Berechtigung

II. Die Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA) durch einen Verwaltungsträger

1. Die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der GoA
2. Toyota-Urteil
3. Die Urteilsbesprechungen

III. Sind die Geschäftsführung ohne Auftrag für die Handlung der Verwaltungsträger anwendbar?

1. Zivilrechtliches Schrifttum
2. Verwaltungrechtliches Schrifttum
3. Fazit

Schlußbemerkung