

廃掃法19条の5に基づく措置命令の義務付けと実務への影響

——安定型産業廃棄物最終処分場に係り自治体に迫られる諸対応——

長谷川 裕 ・ 神 山 智 美

2013年3月

九州国際大学法学会 法学論集 第19巻第3号 抜刷

廃掃法19条の5に基づく措置命令の義務付けと実務への影響

——安定型産業廃棄物最終処分場に係り自治体に迫られる諸対応——

長谷川 裕
神山 智美

はじめに

行政便宜主義の統制の必要性は唱えられつつも、その合理的な基準については未だに確定途上である。そうしたなか、産業廃棄物処分場の周辺住民による、県知事が同処分場の事業者に対して廃掃法19条の5第1項1号に基づく措置命令をすることの義務付け請求が認容された判決（福岡高判平成23年2月7日・判例地方自治356号69頁・判例時報2122号45頁：以下、「本判決」といい、「本判決」に関わる内容「本事案」という。）が、最高裁判所が上告棄却の決定を行った¹⁾ため、住民側の逆転勝訴という形で確定した。

本判決は、非申請型義務付け訴訟の「重大な損害のおそれ」という要件を、原告の被る損害について、その救済の必要性という部分を具体的事案に対応して判断したものであり、「司法権と行政権の役割分担の中で義務付け訴訟を用いる必要性」をその判断方法においても示しているといえる。ただし、その判断方法の内実は、科学的数値の有無が地裁判決と高裁判決のそれぞれの判決の結果を分ける決定的なものとなっており、形式的な厳格さに終始したともとれる。なお、本件は、行政庁に、規制権限の行使を義務付けた初めての判決であ

1) 平成24年7月3日付けで最高裁判所第3小法廷は上告棄却の決定を行った。

り、今後の実務への影響が出てくることは必至である。よって、被告となった自治体のみではなく、安定型産業廃棄物最終処分場に設置許可を発出した全国すべての自治体に対して何らかの対処を迫るものといえるであろう。

よって、本稿では、まず第1章にて本判例を紹介し、第2章でその分析を行う。裁判所の判断方法をより詳細に検討して、他の判断方法がとられた場合についても試論することで、今後も被告となり対応を迫られる自治体行政に何らかの示唆を与えるためである。続いて、第3章にて、産業廃棄物の不法投棄・不適正処理の現状を、第4章で安定型施設に関する実務の状況を把握し、第5章で実務の現況に対する本判決の影響を検討する。そのうえで、第6章で、今後自治体に迫られる変更すべき政策とその展望について若干の考察とともに述べる²⁾。

なお、原則として第1章及び第2章の執筆担当は神山³⁾であり、第3章から第6章の執筆担当は長谷川⁴⁾であるが、執筆段階で互いの意見交換を重ね、各自の執筆部分には互いの示唆を得ているものである。

1. 判例紹介

(1) 概要

はじめに本事案の概要を紹介する。福岡県旧筑穂町（現在飯塚市）は大半を山林や原野が占める地域であり、1990年代には10前後の産業廃棄物処分場が

2) 福岡県は、本判決を受け、事業者措置命令を発出するため、「飯塚市産業廃棄物最終処分場に係る調査専門委員会」を設置し、本件施設に起因する生活環境保全上の支障の状況や改善方法の内容を調査検討している。平成25年（2013年）2月8日に第4回専門委員会を開催し、埋立区域周辺地下水の水質や廃棄物埋立区域ボーリング調査結果を報告するとともにその解析を行っている。福岡県HP（<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/fl17/chousa-senmon-iinnkai4.html>）2013年2月9日閲覧。なお、第4回専門委員会において、委員から「住民への影響は考えにくい」との意見も出されている。

3) 神山智美（こうやまさとみ）九州国際大学法学部准教授

4) 長谷川裕（はせがわゆたか）三重県職員・京都大学大学院法学研究科修了・兵庫県立大学大学院応用情報科学研究科博士課程在学中。本論文の内容は、筆者の個人的見解であり、所属する行政組織の見解とは無関係である。

稼働し、「産廃銀座」とも呼ばれた地域である。内住地域では不法投棄も多く、炭鉱跡地にあった産業廃棄物の安定型最終処分場（以下、「本件処分場」という。）に、安定型5品目以外の産業廃棄物が、違法に多数搬入され、平成8年（1996年）2月には警察が業者を強制捜査もしている。その後、遠賀川水系の内住川に汚水が流れ込んでいると住民団体が指摘した。併せて、旧町も本件処分場周辺の井戸水から高濃度のダイオキシン類を検出した。県は、平成14年（2002年）に改善命令を出したが、撤去などの措置命令は出していなかった。そのため、住民側は平成15年（2003年）5月、民事による本件処分場の操業差し止めと違法廃棄物の撤去を求めて仮処分を申し立て、福岡地裁飯塚支部は平成16年（2004年）10月に操業停止命令を決定した。さらに、住民側は、既に業者が倒産していることを受け、本件処分場の停止後に放置された廃棄物の撤去を、指導監督する立場の県に求め平成17年（2005年）12月に提訴した⁵⁾。

よって、本事案の背景や事件内容そのものは、産業廃棄物の安定型最終処分場に関する事件内容としては一般的なものといえる。しかしながら、住民側が、県に対して廃棄物の撤去を含めた必要な措置を業者に対して執るように、代執行を首位的請求としたうえで、措置命令の発出を予備的に求めた点が特徴的である。加えて、その判決においても、産業廃棄物処理業者の違法操業をめぐり、行政に改善措置を命じた点では全国で初めてという特徴を持つ。

（2）事案

A社が操業していた本件処分場において、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「廃掃法」という。）所定の産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われたことにより、生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとして、本件処分場の周辺地域に居住するXら13名（以下「Xら」という。）が、主位的に県知事が廃掃法19条の8第1項に基づき、当該支

5) 平成19年（2007年）2月27日朝日新聞朝刊 福岡 1地方

障の除去等の措置を講ずること（以下、「本件代執行」という。）の義務付けを求め、予備的に、県知事がA社に対し廃掃法19条の5第1項に基づき、当該支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずること（以下、「本件措置命令」といい、本件代執行と併せて「本件各処分」という。）の義務付けを求めた、いわゆる非申請型義務付け訴訟である。

（3）争点

非申請型義務付け訴訟（行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条6項1号）の訴訟要件は、行訴法37条の2第1項及び3項に法定されている。その要件は、①義務付けの争点となる本件各処分が「一定の処分」として特定されているか否か、②原告適格の有無、③本件各処分がされないことにより「重大な損害を生ずるおそれ」の有無、④「損害を避けるため他に適当な方法」の有無（補充性）である。

さらに本案については、⑤本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われ、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（廃掃法19条の5第1項）か否か、⑥本件各処分に付き義務付けの要件（行訴法37条の2第5項）が認められるか否かが争点となった。（以下、①～⑥の各争点を、「争点①」「争点②」のようにいう。）

本件が義務付け訴訟であることから本件代執行の処分性が問題となるも、本件では争点と、なっていないため、本稿では省略することとした。

（4）地裁判決（福岡地判平成20年2月25日・判例地方自治356号69頁・判例時報2122号45頁）

非申請型義務付け訴訟の訴訟要件のうち、争点①本件各処分の特定性、争点②Xらのうち8名の原告適格を肯定した。また、争点⑤本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われ、これにより、本件処分場からの放流水等の生物化学的酸素要求量（BOD）、化学的酸素要求量

(COD) 及び浮遊物質量が排水基準を超過した状態にあると認められるなどして、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあることも肯定した。

しかしながら、争点③「重大な損害を生ずるおそれ」については、放流水等のBOD、COD及び浮遊物質量が排水基準を超過しているとしても、有機物による水質汚濁等のおそれがあるに過ぎないこと等から、現時点において、直ちにXらの生命、健康又は生活環境に係る著しい被害を生じさせるおそれがあると認めることはできず、よって、要件を充足するとは未だ認めがたいとして、Xらの訴えは不適法であるとした。

(5) 高裁判決（福岡高判平成23年2月7日・判例地方自治356号69頁・判例時報2122号45頁）

争点①②⑤については地裁判決を踏襲している。そのうえで、争点③の、「重大な損害を生ずるおそれ」につき、控訴審における鑑定嘱託の結果によれば、平成22年5月26日に本件処分場内の一地点の地下から採取された水から基準を上回る鉛等が検出されたところ⁶⁾、Xらの居住地には上水道は整備されておらず、井戸水が飲料水及び生活水として利用されていることから、鉛で汚染された地下水がXらを含む本件処分場の周辺住民の生命、健康に損害を生ずるおそれがあるとして、当該要件を充足するとした。加えて、争点④補充性に関しても、第三者に対して直接民事上の請求をすることによってある程度の権利救済を図ることが可能であるというだけで直ちに「他に適当な方法」があるとはいえないとして、これを肯定した。争点⑥本件代執行の義務付け請求については、廃掃法19条の8第1項各号の要件該当性を否定してこれを棄却したが、本件是正命令の義務付け請求に関しては、廃掃法19条の5第1項1号の要件に該当し、また、県知事が法に基づく規制権限を行使せず本件措置命令をしないことは著しく合理性を欠き、その裁量権の範囲を超え又は濫用になるとして、こ

6) 控訴審では現地のボーリング調査が行われ、平成22年5月26日に本件処分場内の一地点の地下水から、浸透水基準の2.7倍に相当する鉛と同0.8倍に相当する砒素が検出された。

れを認容した。

2. 判例分析

本章では、主に、本判決が、産業廃棄物処理業者の違法操業をめくり、行政に初めて本件措置命令という規制権限の行使を義務付けた理由と論理を探ることとする。すなわち、争点③義務付け訴訟の要件である「重大な損害のおそれ」という訴訟要件と、権限行使の有無にかかわる行政便宜主義の統制をいくばくか進め、争点⑥本件措置命令の義務付けの要件をクリアした判例の論理（理由づけ）を検討することとなる。よって、これらの2点を含むいくつかの争点について以下に検討する。

（1）争点②原告適格

本件処分場とXらの居住地の位置関係を把握し、またXらの居住地に上水道が配備されていないこと、さらに、Xらは、井戸水を飲料水及び生活水として利用しているという現況を把握して、地裁判決は、13名の原告のうち8名が原告適格を有すると判断しており、高裁判決もそれを妥当としている。

原告適格を有する者と判断されたのは、本件処分場のほぼ隣接地に居住している6名のみならず、本件処分場から288メートル離れた下流の流域付近に居住している者及び、本件処分場から275メートルの地点に居住している者である。その理由は、本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われることにより、悪臭、騒音又は振動並びに公共の水域及び地下水の汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認められるというのである。

他方、原告適格が認められなかったのは、本件処分場からそれぞれ697メートル、745メートル、945メートル、1,169メートル、1,176メートルの位置に居住する者たちである。とりわけ、1,169メートルの位置に居住する者は、本件

処分場より下流の流域付近であるものの、原告適格が否定されている。

ここで、本判決と同様に産業廃棄物の安定型最終処分場（以下、「安定型処理施設」という）に関するものとして、民事の差止請求訴訟であるが、水質汚染に係る防護柵の不十分さを指摘して、産業廃棄物処分場の建設差止請求が認容された事例が複数確認できるため比較検討してみる。例として、安定型処理施設が建設されると水源が汚染されて給水が困難になるとして、水源を所有する村が求めた産業廃棄物処分場の建設差止請求が認容された事例（長野地松本支判平成12年1月26日・判例時報1752号115頁）がある。ここでは、原告は、当該安定型処理施設の建設予定地から約500メートル離れた地点を水源とする簡易水道施設を所有し管理する村であり、原告適格が認められている。

このように、住民側が安定型処理施設の建設・使用・操業に関して、水質汚染に係る防護策の不十分さを指摘する訴訟の多くは、飲料水及び生活水として利用している地域の水源の水質汚染⁷⁾を身体的人格権への侵害ととらえうるという法律解釈を提示し、そのうえで各事案の個別具体的事情を勘案して原告適格を認定している⁸⁾。

7) 安定型処理施設は、廃棄物の性状が安定している産業廃棄物である、廃プラスチック類、ゴムくず、金属くず、建設廃材、ガラスくず、陶磁器くず（これらは安定五品目と呼ばれるものとして仙台地決平成4年2月28日（判タ789号107頁、判時1429号109頁）、大分地決平成7年2月20日（判例タイムズ889号257頁：ただし水質汚染により安全な飲用水を確保する権利が侵害される高度の蓋然性があるとはいえないが、処分場表土の大規模な崩壊の可能性から原告らの居住している敷地が一気に崩壊する高度の蓋然性が生じていると推認した）、熊本地決平成7年10月31日（判タ903号241頁：雨水等の浸出を防止できるしゃ水工を設置しない限り建設、操業等をしてはならないとする条件付決定をした）、福岡地田川支決平成10年3月26日（判タ第1003号296頁）、水戸地決平成11年3月15日（判タ1053号274頁）、鹿児島地決平成12年3月31日（判タ1044号252頁：雨水等の浸出を防止できるしゃ水工を設置しない限り建設、操業等をしてはならないとする条件付決定をした事例）、千葉地木更津支決平成17年5月12日（判例タイムズ1198号230頁：原告のうち7名は公営水道延長計画の対象外、もしくは安定型処理施設からの有機物の流出を立証して公営簡易水槽を利用しないとしている。公営簡易水道の水源井は本件処分場の北端から直線距離で約

本判決においても、裁判所は、従来の判例同様の判断枠組みをとっている。すなわち、(i) 廃掃法19条の5第1項に基づく本件措置命令又は廃掃法19条の8第1項に基づく本件代執行をすべき旨を命ずることを求めるにつき、法律上の利益を有する者についての法律解釈を提示し、そのうえで(ii) 本事案の個別具体的事情を勘案しているのである。(i)(ii)については、以下に検討する。

(i) 安定型処理施設は、原則として危険度の低い産業廃棄物のみが処理されるものであるということを前提に議論されている。もちろん、産業廃棄物処理基準又は特別管理産業廃棄物基準に適合しない産業廃棄物が処理された場合のことも想定できないわけではないが、それがなされた場合であっても、「埋立処理に伴う悪臭、騒音又は振動並びに公共の水域及び地下水の汚染による被害を直接的に受けるのは当該埋立地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ、その被害の程度は、居住地が埋立地に接近するにつれて増大するもの」と考えられている。

そのうえで、「(廃掃)法19条の5第1項、19条の8第1項の各規定は、その趣旨及び目的にかんがみれば、埋立地の周辺地域に居住する住民に対し、産業廃棄物処理基準又は特別管理産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分に伴う悪臭、騒音又は振動並びに公共の水域及び地下水の汚染によってこのような健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的権利を保護しようとするものと解される(ルビは筆者による)」として、「産業廃棄物の埋立地の周辺に居住する住民のうち当該埋立地において埋立処分が行われることにより悪臭、騒音又は振動並びに公共の水域及び地下水の汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、都道府県知事

1 キロメートル離れた位置にあるが、地層や水頭圧力の試算から本件処分場内を経由した水が本件簡易水道の水源井に到達することの可能性が指摘されている。)等がある。却下例では、前橋地決平成13年10月23日(判時1787号131頁:地下水については、安全対策が施されていることを認めることができ、他に原告らの主張を疎明するに足りる適格な証拠もない)等がある。

が（廃掃）法19条の5第1項に基づく措置命令又は（廃掃）法19条の8第1項に基づく代執行をすべき旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その義務付けの訴えにおける原告適格を有する者」であると解釈されている。

ここで着目すべきは、「著しい被害を受けない具体的権利」と裁判所が述べている点である。廃掃法19条の5第1項、19条の8第1項の各規定は、「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」と規定していることに対して、裁判所が原告適格を認めるのは被害の程度が「著しい」場合とされるということであり、ここに、法令上の個別的利益を有する者とそうでない者との差異が確認できる。

（ii）（ア）Xらの居住地に上水道が配備されておらず、原告らは、井戸水を飲料水及び生活水として利用していること、（イ）本件処分場は安定型とはいえ産業廃棄物の最終処分場であること、（ウ）本件処分場の場内水が大野川に放流されているという事情を勘案して、裁判所としては、原告適格を「一定程度広範囲に解さざるを得ない」としている。とはいえその結果が、本件処分場から288メートル離れた下流域に居住する住民には認められるものの、697メートル地点に居住する住民には認められていないのである。さらには、控訴審で実施された鑑定嘱託において本件処分場内の一地点の地下水から基準を大幅に上回る鉛などが検出されたにもかかわらず、1,169メートルの位置に居住する者は、本件処分場より下流の流域付近であるものの、原告適格が否定されている。ここには、本件における明確な基準が、提示されておらず⁹⁾、依然として住民側には高いハードルであるという印象が否めない。

9) なお、福島地判平成14年5月21日（訟務月報49巻3号1061頁）においては、管理型（遮水シートを使用するタイプ）であるにもかかわらず、処理水が放流される小川の水や排水を含む可能性のある伏流水を、生活用水ないしは農作業に使用している8.5キロメートル以上離れた場所に居住している原告に、施設により生命身体の安全等に直接かつ重大な被害を受けることが想定されるとして原告適格を認めていることから、各裁判例における基準と理由づけは必ずしも明確ではない。

(2) 争点③「重大な損害を生ずるおそれ」

非申請型の処分義務付け訴訟は、一定の処分がなされないことにより「重大な損害を生ずるおそれ」があるときに限り提起することができる（行訴法37条の2第1項）。そして、「重大な損害を生ずるおそれ」の有無を判断するにあたっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとする（行訴法同条2項）と規定されている。

然るに当該訴訟要件の有無の判断には、(i) 本案審理を先取りする形で個別具体的な検討をふまえて、訴訟要件である「重大な損害を生ずるおそれ」を認定する方法、もしくは、(ii) 訴訟要件をある程度広く認めてそのうえで第三者に対する規制権限の行使の義務付けについて判断する方法、という2つのうちのいずれかの方法がとられており、本件地裁判決では(i)を採用している。以下に(i)(ii)の判断手法を列挙し、本件判断の妥当性ととも若干の検討を加える。

まず(i)は、当該事件における個別具体的事情を基に「重大な損害を生ずるおそれ」の有無を判断する方法である。すなわち、本案の審理から遡って訴訟要件を認める理由の有無を判断するのである¹⁰⁾。

他方、これとは異なる判断方法として、(ii)原告が主張するような法令違反があると仮定して、それによって一般的抽象的に「重大な損害を生ずるおそれ」の有無を判断する方法がある¹¹⁾。

そもそも行訴法37条の2第1項が「重大な損害を生ずるおそれ」を要件とした趣旨は、非申請型義務付け訴訟の原告が被っている不利益が一定程度のレベ

10) このような判断方法をとったものに、建築基準法9条1項に基づく是正命令の義務付けに関する東京地判平成19年1月31日（最高裁HP）などがある。

11) 裁判例としては、違反建築物に対する建築基準法9条1項に基づく是正命令の義務付けに関する東京地判平成19年9月7日（最高裁HP）並びに大阪地判平成21年9月17日（判例地方自治330号58頁）がある。いずれも「重大な損害を生ずるおそれ」を肯定して義務付け訴訟を適法としたうえで、建築基準法令違反はないとして請求を棄却している。

ルにあり、当該処分の義務付けというかたちでの救済の必要性が相当に高いことを求める趣旨と解される。ここで、「重大な損害」（行訴法25条第2項）という執行停止と同等の要件となっているが、この要件は、原告が被る損害について、その救済の必要性という部分に着目しつつ、司法権と行政権の役割分担の中で義務付け訴訟を用いる必要があるかどうかを考慮するという趣旨であり、形式的な厳格さを求めるものではなかろう。よって、非申請型義務付け訴訟が、国民の権利利益救済の実効性を高めるためのツールとして活用可能なように、「具体的事案に対応して必要な場合に適切に活用する」という解釈がとられるべきである¹²⁾といえる。

とすれば本件は、(i)の方法をとっており、相当に詳細な事実認定をしたうえで¹³⁾「重大な損害を生ずるおそれ」の有無を認定しているため、必要な場合に適切な活用がなされているといえそうでもある。というのも、本件処分場からの放流水等に係る水質汚濁の状況などからうかがわれる本件処分場での産業廃棄物の処分状況や生活環境の保全上の支障の有無等を検討しているからである。特に地裁判決は、ほぼ本案に関する判断とも言える内容を示しつつ、結局は訴訟要件を欠くとして訴えを却下している。他方、高裁判決は、鑑定嘱託によって本件処分場内の一地点の地下水から基準を大幅に上回る鉛などが検出されたことをうけて、「重大な損害を生ずるおそれ」を肯定している。そうした点においては、具体的事案に対応して必要な場合に適切に活用するということが実践されているともいえる。

しかしながら、(i)をとると、原告及び被告が主張・立証をさせられれば本案判決の部分まで決したにもかかわらず、結果として「棄却」ではなく「却下」されるのであるから、原告にとっては裁判という俎上にも載せられず、裁

12) 高木光他『行政救済法』弘文堂（2007）pp.367-368

13) この点につき長谷川裕は、処分場の1地点で「環境基準の2.7倍の鉛が検出されたこと」＝「大幅な超過」＝「重大な損害」という単純な構造での判断であるため、「相当に詳細な事実認定」とはいえないとの見解をもつ。確かに、「大幅な超過」＝「重大な損害」としている部分は「相当に詳細」とはいえないともいえ、傾聴に値する。

判所にとっても訴訟経済に資するわけでもない点が短所となる。また、(i) は本案の内容の審議をするため、そもそも訴訟要件というものを設定する意義もなくなるともいえる。よって、平成16年の行訴法改正の趣旨を踏まえ、非申請型義務付け訴訟が、国民の権利利益救済の実効性を高めるためのツールとして活用可能なように運用するのであれば、まずもって住民側が裁判という俎上で争えることが望ましいといえるのであるから、不適法却下のための理由を個別具体的な検討から探すことになりかねない(i)の方法よりも、(ii)が望ましいといえる。

(3) 争点④補充性

高裁判決は、補充性に関しても、第三者に対して直接民事上の請求をすることによってある程度の権利救済を図ることが可能であるというだけで直ちに「他に適当な方法」があるとはいえないとして、これを肯定した。そもそも本要件は、法律上別の救済手段・救済手続が仕組まれている場合に、義務付け訴訟の補充性を定めたものである、すなわち、単に直接民事上の請求をすることが可能であるといったケースに適用されるのではなく、義務付けの請求に代替する救済手続が特に法定されているような場合に限定して解釈されるべきである¹⁴⁾。

さすれば、本件においては、第三者への民事上の請求をもってしては、特に本件で問題となっている「公共の水域及び地下水の汚染による健康又は生活環境に係る著しい被害」に関しての権利救済を図ることはなし得ず、ましてXらには義務付けの請求に代替できる救済手続も法定されていないのであるから、補充性の要件を満たすといえる。

14) 高木光他 前掲12 p.368

(4) 争点⑥本件各処分についての義務付けの要件

地裁判決、高裁判決はともに、(i) 本件代執行の義務付け請求については、廃掃法19条の8第1項各号の要件該当性を否定してこれを棄却した。が、高裁判決は、(ii) 本件措置命令の義務付け請求に関しては、廃掃法19条の5第1項1号の要件に該当し、また、県知事が法に基づく規制権限を行使せず本件措置命令をしないことは著しく合理性を欠き、その裁量権の範囲を超え又は濫用になるとして、これを認容した。(i)(ii)について以下に順に検討する。

まず、(i) 本件代執行の義務付け請求についてである。廃掃法19条の8第1項各号の要件該当性については、本件処分場の地下水に浸透水基準の2.7倍の鉛が検出されたものの、現時点では、BOD、COD及び浮遊物質量のほかに排水基準の超過は認められず、本件代執行の義務付けの要件に該当する具体的事実を認めるに足りないと判示している。

具体的には、Xらは法19条の8第1項の1号(通常型の代執行)及び4号(緊急代執行)に基づき、義務付けを主張している。それらは以下のように判示されている。以下順に検討するに、まず廃掃法19条の8第1項1号については、「第19条の5第1項の規定により支障の除去等の措置を講ずべきことを命ぜられた処分者等が、当該命令に係る期限までにその命令に係る措置を講じないとき、講じても十分でないとき、又は講ずる見込みがないとき」に該当すると控訴人らが主張するが、本件においては未だ廃掃法19条の5第1項の規定により支障の除去などの措置を講ずべきことが命ぜられていないから、上記要件に該当しない。次に、廃掃法19条の8第1項4号「緊急に支障の除去等の措置を講ずる必要がある場合において、第19条の5第1項又は第19条の6第1項の規定により支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずるいとまがないとき」に該当すると主張するが、本件処分場の地下には浸透水基準を大幅に超過した鉛を含有する水が浸透しているものの、放流水等については、現時点では、BOD、COD及び浮遊物質量のほかに排水基準の超過は認められず、本件代執行の義務付けの要件に該当する具体的事実を認めるに足りないと判示している。

以上を要するに、裁判所は、廃掃法19条の8第1項の「生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれ」という文言の解釈については、健康項目の鉛含有量などには緊急性を認めるが、生活環境項目であるBOD、COD及び浮物質量等の生活環境項目には緊急性を認めていないといえる。つまり、健康項目か生活環境項目かの違いを基にして判断しており、本案においても、「環境基準の2.7倍の鉛が検出されたこと」＝「大幅な超過」＝「重大な損害」の単純な判断枠組みに終始しているのである。よって、生態系保全に関する指数等のような人の健康に係る被害を直接には生じさせるとはいえない要素を、守るべき環境基準値として未だに適切には法令の中に取り込めていない実態がうかがえ、今後の課題ともいえるであろう。

さらに、この「環境基準の2.7倍の鉛が検出されたこと」に重きを置く判決を下したのであれば、この数値に関してはより厳密な検証が行われねばならないともいえる。つまり、本件各処分を義務付けるのであれば、この鉛は自然由来ではなく、本件処分場由来であるという確証が必要ともなるのである。というのも、環境基準の2.7倍の鉛は、確かに健康に支障をきたす数値ではあるものの、自然界に存在しない数値ではないからである。ただ、この点を厳密に立証する必要をXらのみに課すということになれば、それは大きな負担になると予想され、鑑定嘱託のあり方やその費用対効果の面で大きな課題ともなろう。ともすれば、科学的な検証及び立証の困難さが、より早期な対処を阻害する事態となることも予想される。よって、自然由来の汚染であるという可能性については、ある程度被告側（事業者および行政）に立証責任を転換する必要も出てくると考える。

次に、(ii) 本件措置命令の義務付けについて検討する。高裁判決は、本件処分場にて、現在、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われていることを指摘し、廃掃法19条の5第1項1号において、福岡県知事は、必要な限度において、当該処分を行った事業者に対して、期限を定めて、その支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずること（本件措置命令）ができると

解釈する。そのうえで、本件措置命令の義務付け請求が認容されるためには、行訴法37条の2第5項の規定に則り、福岡県知事はその処分をすべきであることがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ、又は行政庁がその処分をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められることを要すると述べる。

そこで、廃掃法1条の目的（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）を踏まえ、「この権限は、当該産業廃棄物処分場の周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示している。そうであるところ、本件においては鑑定嘱託によって本件処分場内の一地点の地下水から基準を大幅に上回る鉛などが検出されていることをはじめとする諸事情を総合考慮すると、本件措置命令をしないことは、上記規制権限を定めた法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、その裁量権の範囲を超えもしくはその濫用になると認められると判示した。

すなわち、行訴法37条の2第5項の規定に則りつつも、処分がなされないことによって損害があることを立証し認められねばならないのであり、本件においてはやはり鉛で汚染された地下水の存在が立証できたことが大きいといえる。さらに、すでに業者が倒産しており、本件措置命令をしても改善措置がとれない問題にも触れ、県が措置命令を出すことで、その後に代執行も可能となり、損害を回避することができる」と述べ、行政代執行も含めた対応に言及した点も評価できる。

3. 不法投棄・不適正処理の現状

環境省は、産業廃棄物排出・処理状況調査や廃棄物行政組織実態調査を実施するとともに、10 t を超える産業廃棄物の不法投棄及び不適正処理の状況を

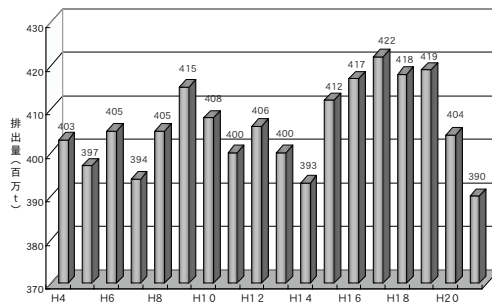
把握するため、各都道府県及び政令市に『産業廃棄物不法投棄等実態調査』を実施しており、その概要は、次のとおりである¹⁵⁾。

(1) 産業廃棄物総排出量の推移

産業廃棄物総排出量は、概ね4億tで推移し、平成17年度の4億2千200万tを最高に減少傾向にあり、平成21年度は約3億9千万tである。

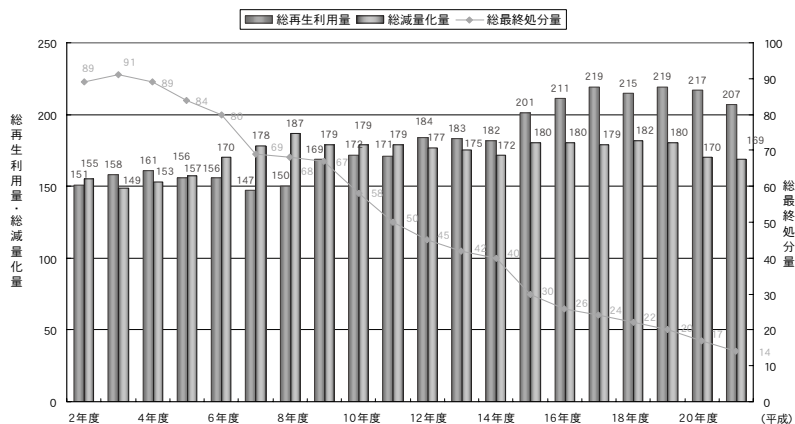
しかしながら、産業廃棄物総排出量に占める再生利用量及び減量化量の割合は年々増加し、最終処分量の割合は減少傾向にある（平成3年度に約9千100万tであったものが、平成21年度には約千400万tまで減少している。）。

図1 産業廃棄物の排出状況（全国総排出量）



15) 環境省は、産業廃棄物に関する統計調査を実施しており、産業廃棄物排出・処理状況調査については環境省HP (<http://www.env.go.jp/recycle/waste/sangyo.html>)、産業廃棄物処理施設の設置、産業廃棄物処理業の許認可については環境省HP (<http://www.env.go.jp/recycle/waste/kyoninka.html>)、監視指導担当職員の推移は、環境省HP (http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/kanshi_kyoka.html) 参照。いずれも2013年2月10日閲覧。

図2 総再生利用量、総減量化量及び総最終処分量の推移



(2) 許可施設件数・立入検査件数の推移

安定型施設は、平成2年度の1,464施設から平成10年度の1,846施設まで増加したが、その後は減少傾向にあり、平成21年度には1,283施設となっている。

しかしながら、立入検査件数は、平成2年度の60,969件から平成21年度の198,697件まで3倍程度に増加しているが、産業廃棄物処理基準違反にかかる改善命令は平成13年度の179件、措置命令は平成14年度の120件をピークに減少に転じ、平成21年度は、合計75件（改善命令47件・措置命令28件）である。

図3 安定型処分場数と改善命令・措置命令の推移

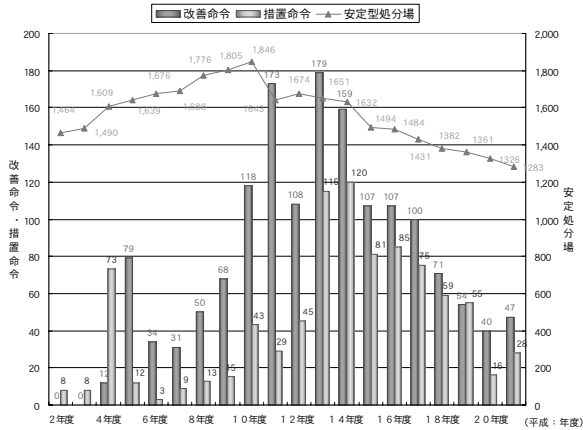
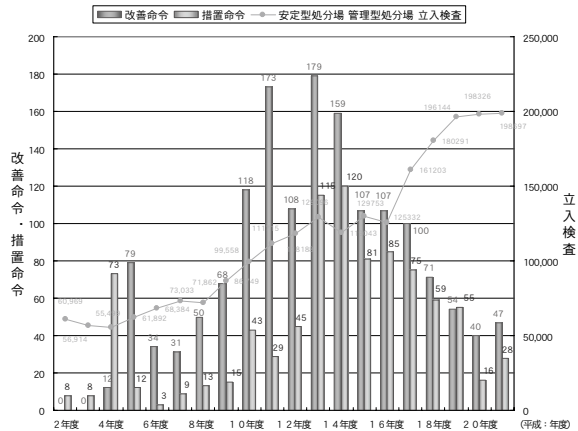


図4 立入検査と処理基準違反にかかる改善命令・措置命令の推移

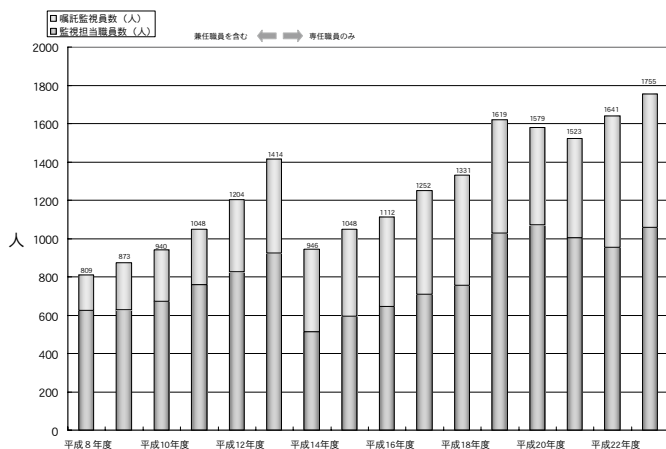


(3) 監視活動担当職員の推移

産業廃棄物の不法投棄事案・不適正処理事案の未然防止には、都道府県又は政令市の組織・人員の充実が必要であり、都道府県又は政令市は、年々、組織や人員を整備してきている。平成8年度に809人であった産業廃棄物監視指導担当職員は、平成23年度には1,755人とほぼ倍増している（平成8年度は兼任

職員を含む人数であるのに対して、平成23年度は専任職員のみ的人数であることから、兼任職員を含めると大幅に人員が増加していると思われる。なお、環境省の「不法投棄防止・原状回復促進方策検討調査業務報告書」（2006. 7）によれば、民間委託監視員数は、平成10年度1,091人から平成13年度19,245人と大幅に増加している。).

図 5 【全国】監視指導担当職員の推移



(4) 産業廃棄物の不法投棄の推移

産業廃棄物の不法投棄件数及び不法投棄量（廃掃法第16条違反）は、それぞれ、平成10年度の1,197件、平成15年度の74.5万トン进行ピークに減少傾向にあるが、依然として、200件程度（5万トン程度）の不法投棄が認められるところである。

不法投棄物の種類は、件数及び量とも建設系廃棄物が約70%と最も多く、平

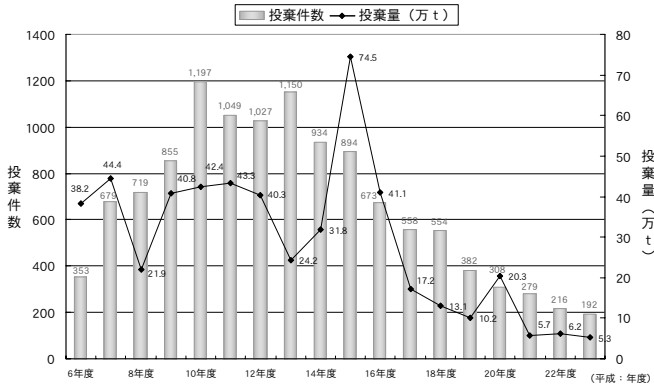
成23年度の内訳は、件数ではがれき類約40％、建設混合廃棄物約20％、木くず約13％、量では木くず約20％、がれき類約20％、建設混合廃棄物約15％である。

規模としては、50トン未満が5割程度と過半数を占め、1,000トンを超えるのは、5％程度である。

原因者は排出事業者が最も多く（全不法投棄件数の46％）、許可業者は10％にすぎないが、許可業者による不法投棄量は45％を占め、許可業者による不法投棄は規模が大きいといえる¹⁶⁾。

平成23年度に新規判明した192事案で、現に支障があるものは認められないものの、そのおそれが認められるのが7件あり、そのなかで措置を講じているのが5件、定期的な立入検査を実施しているのが2件であり、支障を調査中の事案が2件認められる。

図6 不法投棄件数及び投棄量（新規判明事案）



16) 本判決は、許可施設における規制権限の行使が争点となった事案であるが、許可業者による不法投棄における規制権限の行使・不行使については、今後の検討課題とした。産廃特措法事案のうち、許可業者による不法投棄事案としては、香川県豊島事案や青森・岩手県境不法投棄事案があげられ、当然のことながら、不法投棄事案と不適正処理事案では、規制権限の行使・不行使の評価も異なるものと考えられる。

図7 不法投棄実行者の内訳

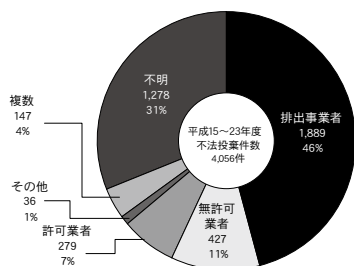
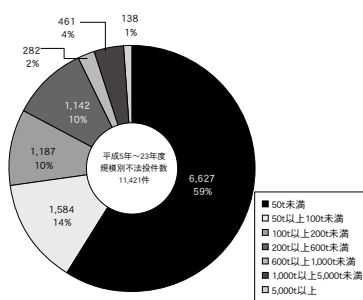


図8 規模別不法投棄件数



(5) 産業廃棄物の不適正処理の推移

不適正処理件数は減少傾向にあるものの（平成23年度は183件）、不適正処理量は、大規模な事案が認められた年度には大幅に増加することから、一定の傾向は認められない。

不適正処理の種類は、建設系廃棄物が件数で約70%、量で約45%と最も多く、平成23年度の内訳は、件数ではがれき類約35%、木くず約25%、建設混合廃棄物約13%であり、量では木くず約40%、建設混合廃棄物約40%、がれき類約13%である。

規模としては、50トン未満が4割程度と最も多く、1,000トンを超えるのは、13%程度である（不適正処理件数でみると、600トン未満が全体の8割から9割を占める）。

原因者は排出事業者が最も多く（全不法投棄件数の65%）、次いで、許可業者、無許可業者となっており、年々、許可業者の不適正処理が減少している。

しかしながら、許可業者による不適正処理量は82%を占め、許可業者による不適正処理は規模が大きいといえる。

平成23年度に新規判明した183事案のうち、現に支障が生じているのが3件、現に支障のおそれがあるのが6件で、そのなか措置を講じているのは5件、行政指導又は行政処分をしているのが2件、定期的な立入検査を実施しているの

が2件である。

なお、不法投棄及び不適正処理の残存件数及び残存量は、平成23年度末時点で、2,609件、18,619,857トンとなっており、その内訳（原因者毎の残存件数及び残存量）は、排出事業者1,077件、1,824,641トン（9.8%）、無許可業者580件、4,384,898トン（23.5%）、許可業者278件、10,417,481トン（55.9%）と、許可業者による残存量が50%を超えている。

図9 不適正処理件数及び不適正処理量（新規判明事案）

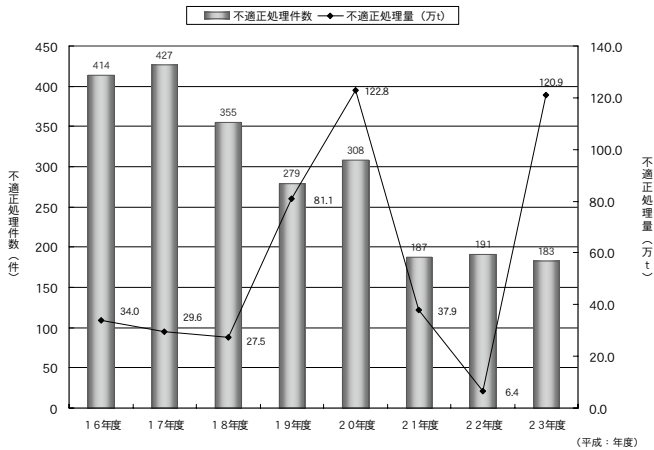


図10 不適正処理実行者の内訳

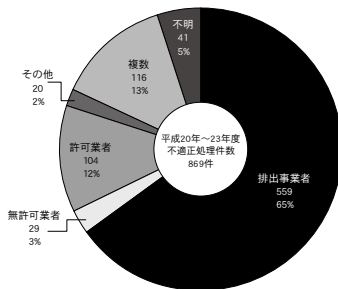
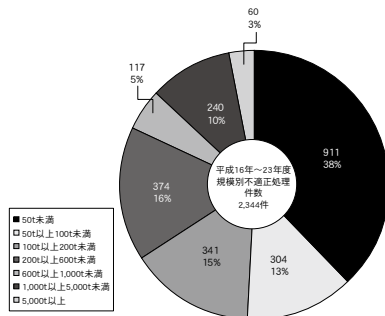


図11 規模別不法投棄件数



（６）生活環境保全上の支障又は支障のおそれが生じている事案

不法投棄又は不適正処理の残存事案で、現に支障又は支障のおそれが生じている事案は、133件（5.1%）であり、ほとんどの事案では、支障又はそのおそれが生じていない。

現に支障のおそれがある事案でも、支障のおそれを除去している事案は31件で、そのほかは、周辺環境モニタリング又は定期的な立入検査により対応している。

特筆すべき点は、①廃掃法が厳しくなってから生じた事案¹⁷⁾¹⁸⁾が残存件数の2／3を占めていること、②現に生活環境保全上の支障又はそのおそれが生じている133事案のうち77事案で措置命令を発出していないこと、③現時点で支障又はそのおそれがない67事案で措置命令を発出していることである。

事案によって、経緯、生活環境保全上の支障又はそのおそれの程度及び生活環境との密接度は様々であり、地域住民との合意形成により課題を解決することが重要となってくるが、②は、少なからず、本判決の影響を受けるのではなかろうか。

また、③は、措置命令を発出する時点では、生活環境保全上の支障又はそのおそれが認められたが、原因者が支障を除去するなどして、現時点でその支障又はおそれがなくなった事案が想定されるところであるが、このような事案を

17) 廃棄物処理法は、昭和51年（昭和52年3月施行）、平成3年（平成4年7月施行）、平成9年（平成9年12月から平成10年12月段階的施行）、平成12年（平成12年6月から平成13年4月段階的施行）に大幅な法改正が行われ、年々、その規制が強化されている。特に、平成9年法改正では、①すべての産業廃棄物処理施設を許可制度とし、②施設設置者による生活環境影響調査の実施や③都道府県知事による申請書の告示・縦覧、関係市町村の意見聴取、専門知識を有する者の意見聴取などを導入するとともに、廃棄物処理施設の維持管理についても規定を整備している。なお、産業廃棄物管理票制度（マニフェスト）をすべての産業廃棄物に拡大したのも（それまでは特別管理産業廃棄物のみ）、平成9年法改正である。

18) 本件施設（安定型施設）については、平成9年法改正を受けて改正された共同命令により、展開検査の実施、地下水の水質検査の実施及び浸透水の水質検査の実施が義務づけられることとなった。

個別具体的に分析し、「行政は規制権限の行使に抑制的である」との評価¹⁹⁾を受ける規制行政の現状を把握し、規制権限の行使・不行使のあり方を検討する必要がある。

事案によっては、これまでの全国的な産業廃棄物の不法投棄事案又は不適正処理事案を振り返るなかで、また、地域住民の廃棄物行政への関心の高まりと相俟って、都道府県又は政令市がより積極的に権限を行使しているのではなかろうか。

表 1 不適正処分事案の開始時期と支障の状況

| | | 残存件数 | 割合 | 残存量(t) | 割合 |
|--------------|-------------|-------|--------|------------|--------|
| 平成10年6月16日以前 | | 470 | 18.0% | 10,246,710 | 55.0% |
| | 現に支障が生じている | 10 | 0.4% | 3,615,203 | 19.4% |
| | 現に支障のおそれがある | 42 | 1.6% | 3,508,280 | 18.8% |
| | 現時点では支障はない | 403 | 15.4% | 2,598,330 | 14.0% |
| | 調査中 | 15 | 0.6% | 524,897 | 2.8% |
| 平成10年6月17日以降 | | 1,763 | 67.6% | 5,779,179 | 31.0% |
| | 現に支障が生じている | 5 | 0.2% | 47,656 | 0.3% |
| | 現に支障のおそれがある | 60 | 2.3% | 3,065,814 | 16.5% |
| | 現時点では支障はない | 1,682 | 64.5% | 2,652,205 | 14.2% |
| | 調査中 | 16 | 0.6% | 13,504 | 0.1% |
| 開始時期調査中 | | 45 | 1.7% | 31,016 | 0.2% |
| | 現に支障が生じている | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| | 現に支障のおそれがある | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| | 現時点では支障はない | 44 | 1.7% | 30,980 | 0.2% |
| | 調査中 | 1 | 0.0% | 36 | 0.0% |
| 特定困難 | | 331 | 12.7% | 2,562,952 | 13.8% |
| | 現に支障が生じている | 1 | 0.0% | 3,993 | 0.0% |
| | 現に支障のおそれがある | 15 | 0.6% | 68,806 | 0.4% |
| | 現時点では支障はない | 301 | 11.5% | 2,488,587 | 13.4% |
| | 調査中 | 14 | 0.5% | 1,566 | 0.0% |
| 合計 | | 2,609 | 100.0% | 18,619,857 | 100.0% |
| | 現に支障が生じている | 16 | 0.6% | 3,666,851 | 19.7% |
| | 現に支障のおそれがある | 117 | 4.5% | 6,642,900 | 35.7% |
| | 現時点では支障はない | 2,430 | 93.1% | 7,770,103 | 41.7% |
| | 調査中 | 46 | 1.8% | 540,003 | 2.9% |

(平成23年度末残存事案)

※量及び割合は四捨五入のため合計は100%にならない場合がある。

19) 行政が規制権限の行使に抑制的となる要因は第5章に譲ることとし、本章ではそのような指摘がなされていることを触れるに留める。

表2 不法投棄・不適正処理事案への対応

| | 残存件数 | 割合 | 残存量(t) | 割合 |
|------------------|-------|--------|------------|--------|
| 現に支障が生じている | 16 | 0.6% | 3,666,851 | 19.7% |
| 措置命令発出済み | 12 | 0.5% | 3,646,642 | 19.6% |
| 行政代執行等着手済み | 8 | 0.3% | 3,319,161 | 17.8% |
| 行政代執行等未着手 | 4 | 0.2% | 327,482 | 1.8% |
| 措置命令未発出 | 4 | 0.2% | 20,209 | 0.1% |
| 行政指導等対応 | 4 | 0.2% | 20,209 | 0.1% |
| 実行者不明 | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 現に支障のおそれがある | 117 | 4.5% | 6,642,900 | 35.7% |
| 措置命令発出済み | 44 | 1.7% | 4,533,190 | 24.3% |
| 行政代執行等着手済み | 9 | 0.3% | 1,751,507 | 9.4% |
| 行政代執行等未着手 | 35 | 1.3% | 2,781,683 | 14.9% |
| 措置命令未発出 | 73 | 2.8% | 2,109,710 | 11.3% |
| 行政指導等対応 | 69 | 2.6% | 2,105,744 | 11.3% |
| 実行者不明 | 4 | 0.2% | 3,966 | 0.0% |
| 現時点で支障又はそのおそれはない | 2,430 | 93.1% | 7,770,103 | 41.7% |
| 措置命令発出済み | 67 | 2.6% | 1,115,996 | 6.0% |
| 行政代執行等着手済み | 3 | 0.1% | 5,600 | 0.0% |
| 行政代執行等未着手 | 64 | 2.5% | 1,110,396 | 6.0% |
| 措置命令未発出 | 2,363 | 90.6% | 6,654,106 | 35.7% |
| 行政指導等対応 | 1,817 | 69.6% | 4,935,984 | 26.5% |
| 実行者不明 | 375 | 14.4% | 564,969 | 3.0% |
| 特段の対応なし | 171 | 6.6% | 1,153,153 | 6.2% |
| 支障又はそのおそれの調査中 | 46 | 1.8% | 540,003 | 2.9% |
| 措置命令発出済み | 1 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 行政代執行等着手済み | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 行政代執行等未着手 | 1 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 措置命令未発出 | 45 | 1.7% | 540,003 | 2.9% |
| 行政指導等対応 | 30 | 1.1% | 538,546 | 2.9% |
| 実行者不明 | 15 | 0.6% | 1,457 | 0.0% |
| 計 | 2,609 | 100.0% | 18,619,857 | 100.0% |

(平成23年度末残存事案)

※ 行政指導等対応とは、行政指導、報告徴収、立入検査、行政処分（改善命令、事業停止又は許可取消）及び告発等である。

※ 量及び割合は四捨五入のため合計は100%にならない場合がある。

(7) 基金・産廃特措法による行政代執行の現状

(ア) 基金の創設（産業廃棄物不法投棄等原状回復支援事業）

国は、平成9年に廃掃法を改正し、産業廃棄物適正処理推進センターに基金を設け、産業界（建設六団体副産物対策協議会、（一社）日本経済団体連合会

会員団体及び企業、(公社) 全国産業廃棄物連合会、(社) 日本医師会及び四病院団体協議会各団体) からの出えんを求め、基金制度創設(平成10年6月17日)以降に発生した産業廃棄物の不法投棄事案又は不適正処理事案で、生活環境保全上の支障又はそのおそれがある事案について、都道府県又は政令市への支援制度を設け、行政代執行に要する経費の $\frac{3}{4}$ (国 $\frac{1}{4}$ ・産業界 $\frac{2}{4}$)を支援しており、平成23年度末までに支援を受けた事案はのべ72事案である。

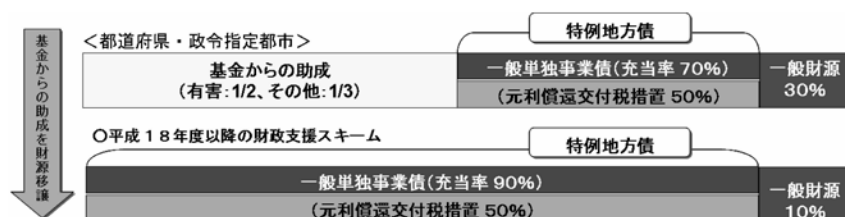
(イ) 産廃特措法に基づく支援

基金制度創設(平成10年6月17日)以前に発生した産業廃棄物の不法投棄事案又は不適正処理事案については、国が平成10年度から産業廃棄物適正処理推進特別対策事業として、行政代執行に要する経費の $\frac{1}{3}$ を支援してきたところであるが、平成15年6月に特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法(以下「産廃特措法」という。)が制定され、有害産業廃棄物については、行政代執行に要する経費の $\frac{1}{2}$ を支援するとともに、特例地方債を財源とすることが認められ、その元利償還金の50%を交付税で措置するなど支援制度を充実させてきたところである(平成18年度からは、新規事案の補助金は廃止されたことから、行政代執行に要する経費の90%は特例地方債を財源とし、その50%が交付税で措置されることとなり、都道府県又は政令市の実質負担は、55%である。)

なお、産廃特措法では、平成24年度までに都道府県又は政令市において生活環境保全上の支障又はおそれを除去することとしていたが、新たに生活環境保全上の支障又はそのおそれが生じた事案が発見されたこと、地域住民との合意に時間を要し代執行を実施できていない事案が見受けられることから、平成24年8月、産廃特措法改正法案が成立し、都道府県又は政令市は、平成34年度までに支障を除去することとなった。

この産廃特措法に基づく支援を受け、これまで、15事案について行政代執行

を実施している（別紙1参照）²⁰⁾。



4. 安定型施設への規制と措置命令発出基準

(1) 収集、運搬及び処分基準

産業廃棄物収集運搬業者又は産業廃棄物処分業者は、廃掃法第14条第12項の規定により、同法第12条第1項により政令で定めることとされている「産業廃棄物の収集、運搬及び処分の基準（以下「産業廃棄物処理基準」という。）に従って産業廃棄物の処理することとされ、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。）第6条に、具体的な「収集運搬の基準」及び「処分の基準」が定められている。

(2) 施設の基準

廃掃法の制定当時は、安定型施設に関する規定がなく、昭和52年になってはじめて届出制度が設けられ、平成4年に許可制度となるまでは、施設を設置するにあたりほとんど権限を行使できる状況にはなかった（特に、昭和50年代は、届出施設ですらないため、産業廃棄物処理施設の監視活動を重点的に実施することはなく、地域住民からの要望・苦情に対応していたのが現状である）。

しかしながら、昭和52年に、安定型施設などの産業廃棄物処理施設については、廃掃法第15条第2項の規定に基づく「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃

20) 環境省「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を推進するための基本的な方針に関する検討会」資料1，参考資料2をもとに筆者加筆

棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令（昭和52年総理府・厚生省令第1号。以下「共同命令」という。）により、施設の「構造基準」と「維持管理基準」が定められ、昭和52年3月15日以降に設置する施設では、共同命令に基づく構造及び維持管理が必要となった。

本事案は、安定型施設であり、施設には①立札、②囲い、③擁壁・堰堤④地滑防止工・沈下防止工、⑤雨水等排出設備及び⑥浸透水採取設備を設ける必要がある（共同命令第2条第1項）。

また、本施設を維持管理するうえで、①立札を管理し、②囲いを管理し（立入防止措置）、③擁壁・堰堤を定期的に点検し、④廃棄物の飛散・流出しないように必要な措置を講じ、⑤悪臭が発散しないように必要な措置を講じ、⑥火災の発生を防止するために必要な措置を講じ、⑦ねずみが生息し、蚊・はえその他害虫が発生しないように必要な措置を講じ、⑧維持管理記録を保存し、⑨展開検査を実施し、⑩地下水の水質検査を実施し及び⑪浸透水の水質検査を実施する必要がある（共同命令第2条第2項）。

なお、安定型施設に雨水等排水設備及び浸透水採取設備を設け、搬入される産業廃棄物の展開検査を実施し、地下水及び浸透水の水質検査を義務付けたのは、これまで、安定型施設における生活環境保全上の支障又はそのおそれが全国的に懸案となったため、平成9年法改正にあわせて共同命令を整備したことによる。

図12 安定型施設の構造

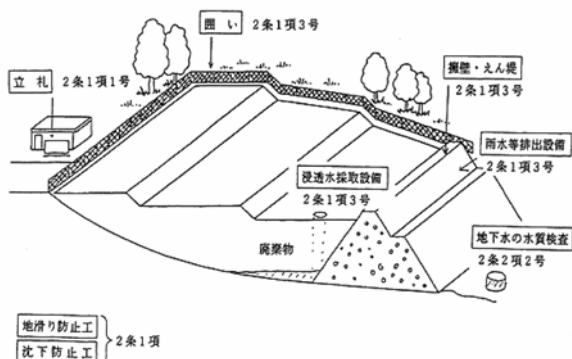


表 3 産業廃棄物処理施設に関する規制一覧表

| | S46. 9. 24～ | S52. 3. 15 ～ | H4. 7. 4～ | H10. 6. 17～ |
|--|-------------|-----------------|----------------|-----------------------|
| 遮断型(規模要件なし) | 〈届出不要〉 | 〈届 出〉 | 〈許 可〉 ・埋立終了 | 〈許 可〉 ・埋立終了 |
| 管理型(1,000 m ² 以上) 安定型(3,000 m ² 以上) | 処理基準 | 共同命令 処理基準 | 共同命令 処理基準 | ・廃止確認 共同命令 処理基準 |
| 管理型(1,000 m ² 未満) 安定型(3,000 m ² 未満) | | ※基本的に処理基準のみ | | |

(3) 改善命令・措置命令

本事案では、権限（措置命令）の不行使が争点であるが、都道府県知事又は政令市長には、改善命令及び措置命令を発出する権限がある。

改善命令とは、産業廃棄物処理基準、施設の構造基準及び維持管理基準に適合させることにより、具体的な状況いかんによって生じかねない抽象的な危険を避けるため、基準に適合するよう命じるものであり、具体的な生活環境保全上の支障又はそのおそれを必要としない。

しかしながら、措置命令は、産業廃棄物処理基準に適合せず、生活環境保全上支障又はそのおそれが認められるときに、必要な限度において、その支障の

除去を命じるものであり、現に生じている支障又はそのおそれという具体的な危険を避けるために措置を講じさせる点で、改善命令とは本質的に違うものである。

そのため、本事案で主要な争点となったように「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」が認められるかどうかの判断が重要となってくる。

国（環境省）は、平成13年5月15日付け「行政処分の指針について（通知）」（環廃産第260号大臣官房・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知。以下「平成13年指針」という。）及び平成17年8月12日付け『行政処分の指針（通知）』（環廃産発第050812003号大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知。以下「平成17年指針」という。）を発出し、平成17年指針第8の2において、ア）「生活環境」とは、環境基本法（平成5年法律第91号）第2条第3項に規定する「生活環境」と同義であり、社会通念に従って一般的に理解される生活環境に加え、人の生活に密接な関係のある財産又は人の生活に密接に関係のある動植物若しくはその生育環境を含むものであること（当然に人の健康の保護も含まれる。）イ）「おそれ」とは、「危険」と同趣旨であり、実害としての支障の生ずる可能性又は蓋然性のある状態であること（高度の蓋然性や切迫性までは要求されておらず、通常人をして支障を生じるおそれがあると思わせるに相当な状態であること）としている。

そして、「生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがある」とは、人の生活に密接に関係がある環境になんらかの支障が現実に生じ、又は通常人をしてそのおそれがあると思わせるに相当な状態であり、客観的事実から都道府県知事による命令の実施が必要とされている場合に、合理的根拠なくしてその権限の行使を怠る場合には、違法とされる余地があるとしているが、これをどのような枠組みで判断するかが重要であり、まさにそのことが争われたのが本事案である。

なお、当然のことながら、措置命令は、生活環境保全上の支障又はそのおそれを除去することを目的としており、必ずしも、不法投棄又は不適正処理され

た産業廃棄物を全量撤去するものではなく、全量撤去しない場合には、その施設のリスク管理が重要となってくる。

産廃特措法全15事案における「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」は、①鉛、揮発性有機化合物（VOC）、ヒ素、ホウ素、ダイオキシンなどによる地下水汚染、②火災、③硫化水素の発生に区分することができる。また、全量撤去事案は、香川県豊島事案、青森岩手県境不法投棄事案のみで、そのほかの事案では、支障を除去するための対策工事を実施している。

（４）安定型施設における不適正処理

安定型施設は、廃棄物の性状が安定している産業廃棄物（廃プラスチック類、ゴムくず、金属くず、建設廃材、ガラスくず、陶磁器くず）を埋め立てる施設であり、施設の構造として、遮水シートや遮水壁の設置を必要としない施設である。

また、安定型施設では、平成11年6月17日、共同命令第2条第2項の維持管理基準に「展開検査の実施」が規定されるまで、搬入する産業廃棄物を展開して検査する必要がなかったことから、安定5品目に木くず、紙くずなどの有機物が混入することも見受けられ、産廃特措法事案でも、許可品目外産業廃棄物及び一般廃棄物の埋め立てによる地下水汚染又はそのおそれなどが問題となっている²¹⁾。

なお、安定型施設は、廃棄物の性状が安定している産業廃棄物を搬入することから、許可品目外産業廃棄物及び一般廃棄物の埋め立てにとどまらず、許容量を超えた産業廃棄物の埋め立てによる生活環境保全上の支障又はそのおそれも認められるところであり、そうであれば、都道府県知事又は政令市長は、各事業者の許可と現状を比較することで、施設を改善させる機会があったといえ、それにより、許可品目外産業廃棄物又は一般廃棄物の埋め立てもある程度

21) たとえば、宮城県村田町事案、四日市市内山事案、滋賀県栗東事案があげられる。

未然防止できたと考えられる。

これらのことから、都道府県知事又は政令市長の権限の行使・不行使が妥当であるかどうかを判断するにおいて、生活環境保全上の支障又はそのおそれになっている許可品目外産業廃棄物又は一般廃棄物の埋め立てにとどまらず、許可容量を超えた産業廃棄物の埋め立てであったかどうかとも総合的に判断すべきである。

(5) 措置命令発出の基準

廃掃法第19条の5の規定に基づく措置命令では、「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を的確に判断することが重要であり、専門的な知見も必要となってくる。このことから、都道府県又は政令市によっては、条例において、措置命令又は代執行を判断するに当たって、専門的知見を有する者から意見聴取する規定を設けているところもある²²⁾。

そして、都道府県又は政令市は、水質汚染、土壌汚染、有害ガス、悪臭、粉塵、火災、崩落又は爆発などの支障の程度と生活環境との密接度から「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を判断することとなる。

(I) 支障の程度

支障の程度は、①健康被害の程度、②有害物質の量、③敷地境界での有害物質の濃度、④有害物質による汚染の拡散性・継続性の観点から、次の5段階で評価する。

① 人体に重大な影響を与えるレベル

短時間の暴露、微量の摂取で生命が危険な状態になる。また、そのおそれ

② 人体に中度の影響を与えるレベル

22) 三重県産業廃棄物の適正な処理の推進に関する条例第17条

暴露を繰り返すことで、頭痛や慢性中毒の状態になる。また、そのおそれ

③ 人体に軽度の影響を与えるレベル、

長期間の暴露、摂取で生理学的機能の損傷が発生する。また、そのおそれ

④ 人の生活に密接に関係のある動植物の生命、生育に影響を与えるレベル

小動物の死亡、植物の枯死、それらの生育が困難な状態になる。そのおそれ

⑤ 人が不快と感知するレベル

感覚公害のレベル

⑥ 人の権利を侵害しているレベル

他人の土地に産業廃棄物が放置された状態。また、そのおそれ

（Ⅱ）生活環境との密接度

生活環境との密接度は、①支障又はそのおそれのある場所への立入状況、②周辺の土地利用状況、③河川水・地下水の利用状況、④周辺道路の利用状況から、次の10段階で評価する。

ア) 当該地及び周辺に人が全く立ち入ることのない場所

(地下水などの利用が全くない状況)

イ) 当該地及び周辺に人がほとんど立ち入ることのない場所

ウ) 森林管理者などにより管理されている場所（影響範囲）

エ) 歩行者もほとんどなく通行車両も少ない道路に面した場所

オ) 水田や畑など土地所有者により管理されている場所（影響範囲）

カ) 特定の者や少数の利用者がある道路に面した場所

キ) 地下水や河川水が特定の者に利用されている状況

ク) 通学路に利用されるなど不特定多数が頻繁に利用している道路に面した場所

ケ) 人が隣接地に居住している又は水道の水源に近接している場所

コ) 不特定の人が利用している又は人が容易に立ち入れる場所

(Ⅲ) 総合的な判断

都道府県又は政令市は、(1) 支障の程度と(2) 生活環境との密接度を総合的に判断し、廃掃法第19条の5に規定する措置命令を発出すべきかどうかを決めることとなる。

なお、支障の程度の判断には、①廃棄物の性状、濃度及び量や②支障が生じるまでのプロセス(必然性又は明確性)、③支障が生じるおそれの程度(各種基準(環境基準、浸透水基準又は排水基準)の状況、施設周辺の地形・地質、土地利用状況)、④支障を予期させる具体的な事実(植物の枯死など)、⑤原因者による原状回復の取組状況も勘案することになる。

また、行政代執行を実施するにあたっては、①措置命令の履行状況、②生活環境保全上の支障又はそのおそれの逼迫性(進行状況・時間的猶予、各種基準(環境基準、浸透水基準又は排水基準)の状況、支障を予期させる具体的な事実の顕在化(健康・安全・財産への影響や植物の枯死など)も勘案することとなる。

5. 実務への影響

本事案は、本件施設の1箇所で、地下水の浸透水基準を超える鉛が検出された事案であり、現時点では、BOD、COD及び浮物質量のほかには排水基準を超える物質は認められていない。

通常、都道府県又は政令市は、廃掃法第19条の5に規定する措置命令においては、(1) 支障の程度、(2) 生活環境との密接度を総合的に勘案して、「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を、必要に応じ、専門的知見を有する者の意見聴取を踏まえ判断しているところであり²³⁾、本事案であれば、①産業廃棄物の不適正処理の状況(廃棄物の性状及び量)、②浸透水基準を超える鉛

23) 前掲2参照。

の分布状況、③検出された濃度による支障の程度、④本件施設から鉛の流出のおそれ（本件施設及び周辺の地質や植物の枯死など支障を生じさせる具体的な事実の有無）、⑤水質検査の実施状況（鉛などの有害物質の時系列比較）などを総合的に勘案することとなろう。

しかしながら、本判決では、①浸透水基準を超える鉛が検出されたこと、②原告らが井戸水を飲料水及び生活水として利用していることから、鉛で汚染された地下水が本件施設の周辺住民の生命、健康に損害を生ずるおそれがあるとして、生活環境保全上の支障又はそのおそれがあると判断しており、都道府県又は政令市が個別具体的に各事案の「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を判断していることと比較すると、①については、かなり抽象的な危険をもって「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」があると判断しており、形式的な審査をしていると言わざるをえない。

本件施設は、安定型施設であり、遮水シート又は遮水壁を設置する必要はなく、このことが原告適格や「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」の判断を緩やかに解している。

しかしながら、安定型施設であっても、共同令第2条第1項の規定により、雨水等排水設備及び浸透水採取設備を設けることとされ、また、共同令第2条第2項の規定により、定期的に、地下水及び浸透水の水質検査を実施することとなっている。

また、廃掃法施行令第6条の規定では、浸出水による公共の水域及び地下水を汚染することのないように措置を講じることとされている。

そうであれば、本事案では、定期的に水質モニタリングを実施することにより、本件施設における鉛又はヒ素による汚染の広がりを把握することができるのであり、それにより、浸出水による公共の水域及び地下水の汚染の危険が生じた時点で、措置命令を発出するべきと考える。

また、全国的にみても、生活環境保全上の支障又はそのおそれが認められる事案であっても、措置命令を発出せず、定期的な水質モニタリングや周辺環境

調査を実施することにより対応している事案も認められるところであり、この点は、個別具体的な専門的かつ技術的な判断が必要であり、(原告適格はともかくとして本案の判断においては)そのような知見を導入すべきではないか。

そのため、都道府県又は政令市によっては、廃掃法第19条の5に規定する措置命令や同条の8に規定する行政代執行を実施するに当たっては、専門的知見を有する者に意見を聴取することとしているのであり、どの時期に措置命令を発出するかについて、都道府県知事又は政令市長に一定の裁量を認めるべきである。

しかしながら、本判決は、これまで都道府県又は政令市における実務と異なり、個別具体的に「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を判断せず、①本件施設の水質検査(浸透水基準を超える鉛が検出されたこと)、②土地利用状況(原告らが井戸水を飲料水及び生活水として利用していること)のみをもって「生活環境保全上の支障又はそのおそれ」を判断していることからすれば、本判決の評価は置くとしても、都道府県又は政令市にほとんど裁量を認めておらず、地方自治体の廃棄物行政に影響を与える判決であることは間違いない。

本判決は、安定型施設における権限行使・不行使全般を当てはまる一般的な基準であるとすれば、今後、都道府県又は政令市は、①安定型施設における水質検査において、各種基準を超える物質が認められ、②安定型施設及び周辺地域の土地利用状況からみて、もし、基準を超えた物質が地下水又は河川水でも認められるとした場合に、保護すべき地域住民が存するときは、措置命令を発出する必要があることになる(少なくとも水質検査を実施する義務はありそうである。))。

これは、産業廃棄物処理基準、施設の構造基準及び維持管理基準に適合させることにより、具体的な状況いかんによって生じかねない抽象的な危険を避けるという改善命令の趣旨を述べたにすぎず、改善命令と措置命令の解釈に混乱を生じかねない。

6. 今後の展開・今後の課題

本判決は、許可施設への規制権限の行使・不行使につき一石を投じた判決であり、今後、安定型施設をはじめ許可施設への規制権限の行使のあり方を検討し、産業廃棄物行政における課題解決に向けた検討しておくこととする（なお、筆者は、本事案が生活環境保全上の支障又はそのおそれが認められないと主張しているのではなく、その形式的審査に問題を提起しているものである。）。

（１）執行活動の現状

都道府県又は政令市は、香川県豊島事案や青森岩手県境不法投棄事案をはじめ、全国的に大規模な不法投棄・不適正処理事案が認められたこと、地域住民の環境リスクの意識が高まったこと、廃掃法及び関係法令が整備され許可業者又は許可施設への規制が強化されたことから、都道府県又は政令市は監視活動（組織・人員）を充実させてきている^{24) 25)}。

これまで、都道府県又は政令市は、廃掃法の違反事実につき、法的効果のある行政処分（改善命令・措置命令）をせず、口頭注意をはじめとする行政指導

24) 第3章参照。

25) 田中勝・鳥取環境大学教授は、産業廃棄物に関する法制度の脆弱さや社会的情勢の変化が「社会が許容できるリスク（アクセプタブル・リスク）」を変化させており、このことも、産業廃棄物の不法投棄や不適正処理事案の問題が解決できなかった要因のひとつであるとしている（別図1参照）（三重県特定産業廃棄物事案に関する調査検討委員会編『特定産業廃棄物事案（四日市市大矢知・平津事案）に関する調査検討報告書』（三重県・2009）p.21。

を継続しており²⁶⁾²⁷⁾²⁸⁾²⁹⁾、これが産業廃棄物の不適正処理に繋がり、生活環境上の支障又はそのおそれを生じさせた。

そのため、国（環境省）は、平成12年の廃掃法の改正を受け、都道府県又は政令市によるべき基準として、平成13年指針を策定したところである³⁰⁾³¹⁾。

26) 産業廃棄物の不法投棄事案につき、北村喜宣「産業廃棄物の不法投棄をめぐる環境行政と環境警察の活動」『行政執行過程と自治体』（日本評論社・1997）p.91以下参照、北村喜宣「環境行政法と警察による法執行」『行政法の実効性確保』（有斐閣・2008）p.207以下参照。

27) 北村喜宣「インフォーマル志向の執行を規定する制度的要因：自治体における規制執行活動の一断面と今後の研究課題」（日本評論社・1997）p.235以下は、「行政指導に過剰に依存するインフォーマル志向の行政スタイル」は、「行政指導志向」、「行政命令を発出することによる逆上の懸念」及び「行政命令の実現可能性への懸念と行政代執行へのためらい」があると指摘している。そのなかで、「行政指導志向」の背景には、「面倒なことはいしたくない。」「命令は社会的制裁になるので、慎重に使う。」「われわれは警察ではないのだから、処分することが目的ではない。」というような発想があるとされている。しかしながら、当時、産業廃棄物処理行政が機関委任事務であり、改善命令や措置命令を発出するには国（環境省）と綿密に調整する必要があったこと、規制権限を行使する法的なノウハウが蓄積されていなかったことは大きな要因であると考えられる。また、行政指導に過剰に依存すると述べるものとして、大橋洋一「行政指導の比較法研究」『現代行政の行為形式論』（弘文堂・1993）p.103以下参照。

28) さらに、前掲北村27（1997）p.235以下及び北村喜宣「規制改革時代における行政執行過程の課題」『行政法の実効性確保』（有斐閣・2008）p.316以下は、①行政の執行意識、②根拠法規と関係法制度、③行政組織、④作業環境が「行政指導に過剰に依存するインフォーマル志向の行政スタイル」を形成したとする。そして、北村（有斐閣・2008）p.317は、根拠規定が抽象的又は厳格である場合、自信を持って権限を行使できないと述べるがその具体的な根拠を述べてはいない。筆者のひとりである長谷川裕は、特に、執行活動に関連する「根拠法規と関係法制度」が重要であったと考えているが、それは、改善命令や措置命令の根拠法令が抽象的又は厳格である場合には、担当職員に抽象的又は厳格な根拠規定を個別具体的な事案に当てはめるという技術が十分ではなかったからである。同趣旨の指摘をするものとして、「三重県特定産業廃棄物事案に関する調査検討委員会編『特定産業廃棄物事案（四日市市内山事案）に関する調査検討報告書』（三重県・2012）p.21。そのためには、廃掃法を個別事案に当てはめ、的確に権限行使できる人材育成（法務能力の向上）が必要であろう。

29) 北村喜宣「環境規制執行の実態と執行法政策」大塚直＝北村喜宣『環境法学の挑戦』[淡路剛久教授・阿部康隆教授還暦記念]（日本評論社・2002）p.170以下参照は、さらに行政の「プロセス志向」も要因のひとつであると述べる。同様の指摘は、三重県四日市大矢知・平津事案報告書前掲25 p.22

30) 環境省は、その後の数次に渡る廃掃法改正や（平成13年指針策定後の）廃棄物行政の状況を踏まえ、平成17年8月12日、平成13年指針を廃止し、平成17年指針を策定した。

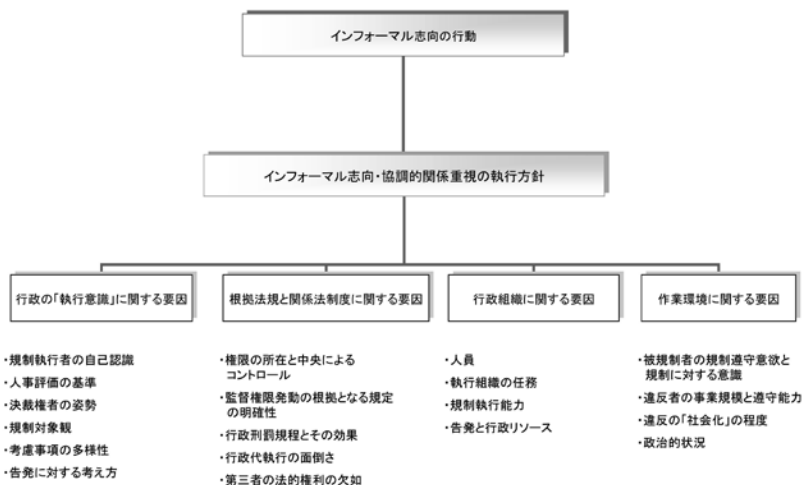
31) 北村喜宣『揺れ動く産業廃棄物法制～自治体現場で何か起こっているか～』（第一法規・2003）p.151以下は、平成13年指針は地方自治法第245条の4に規定する技術的助言として、許可取消や改善命令・措置命令などの監督処分を積極的かつ厳正に実施することへの環境省の強い意志が認められるが、地方分権の観点からは、『指針』は技術的助言の

そのなかで、産業廃棄物の不法投棄事案や不適正処理事案には、いたずらに行政指導を継続するのではなく、法的効果のある改善命令や措置命令など規制権限を適切に行使するよう都道府県又は政令市に通知したところである³²⁾。

しかしながら、現存する産業廃棄物の不法投棄又は不適正処理事案の67%は、廃掃法及び関係法令が厳しくなってから生じた事案であり、必ずしも、廃掃法が厳しくなったことが、産業廃棄物の不法投棄又は不適正処理が未然防止に繋がっていない。

そのため、都道府県又は政令市の執行活動（監視活動）の役割が重要になってくる。

図13 インフォーマル志向の執行活動の構造



北村喜宣『行政執行過程と自治体』（日本評論社・1997）

域を超え、不適切であり、地方自治法第245条の9に規定する処理規準とすべきであると述べている。

32) 行政指導は、法的効果はないものの、事案の特性や事情も斟酌しながら、迅速かつ柔軟な対応ができ、改善する意思のある事業者にとっては有効的な手段であり、平成13年指針が策定されるまでは、全国的にみても、違反を改善させる手段として一般的であった。産業廃棄物の不適正処理の未然防止に繋がらなかったのは、行政指導から改善命令・措置命令に移るタイミングを失したことによる。

(2) 許可施設への権限行使

本事案は措置命令の権限不行使が争点であり、本判決は比較的簡単に措置命令の発出を認めているようである。

安定型施設では、①許可品目外産業廃棄物及び一般廃棄物の埋め立てや②許可容量を超えた産業廃棄物の埋め立てによる生活環境保全上の支障又はそのおそれとも認められるところであり、都道府県知事又は政令市長は、各事業者の許可と現状を比較し、早期に施設を改善することにより、将来的に具体的な状況いかんによっては起こりうる抽象的な危険（生活環境保全上の支障又はそのおそれ）を未然に防止することが重要である。

安定型施設には遮水シート又は遮水壁がなく、地下水（地下水又は浸透水）の水質検査で各種基準を超えてから施設を改善させることは、大規模な施設であればあるほど困難となりうる余地がある。

そのため、都道府県知事又は政令市長は、規制権限を的確に行使するため、産業廃棄物の不法投棄又は不適正処理の事実を把握することが重要である。

特に、本判決のように措置命令にかかる都道府県知事又は政令市長の裁量がほとんど認められないのであれば、安定型施設への改善命令を的確に発出し、大規模になるまでに不適正処理を改善させることが必要であるが、立入検査件数の推移と比較して、改善命令・措置命令の件数は減少傾向にあり、よりの確な権限行使を模索する必要がある。

そうしなければ、都道府県又は政令市は、措置命令を義務づけられ、ひいては、行政代執行を実施しなければならなくなり、莫大な公金支出を伴うことになるのである³³⁾。

33) 産廃特措法改正法案では、排出事業者への責任追及と費用求償につき衆議院・参議院とも附帯決議がなされている。参議院HP (http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/180/f073_061801.pdf)、衆議院HP (http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/kankyouA92668BCD8E6C77D49257A55001C95D4.htm) 参照。いずれも2013年2月10日閲覧。

(3) 執行活動における課題と対応

本判決は、廃掃法第19条の5に規定する措置命令にかかる都道府県知事の裁量をほとんど認めておらず、本件施設で浸透水基準を超える鉛が検出された事実から、措置命令を発出すべきであるとしている。

よって、都道府県知事は、産業廃棄物の不法投棄事案や不適正処理事案において、措置命令や行政代執行を視野に執行活動（監視活動）を実施していく必要がある³⁴⁾。

産廃特措法事案では、第三者である学識経験者が行政の対応を調査検討し、再発防止策を提案・提言しており、本事案をはじめ産業廃棄物の不適正処理事案については、これらの提案・提言を踏まえ、執行活動（監視活動）を実施していくことが重要である^{35) 36)}。

ここでは、本事案と同種事案である安定型施設への規制権限の行使の課題（特に施設外への滲出や許可品目外産業廃棄物の埋立）を産廃特措法事案から

34) 産業廃棄物の不法投棄については、これまでも様々な報告書がとりまとめられている。たとえば、地方分権研究会編「産業廃棄物不法投棄対策プロジェクト報告書」（地方分権研究会・2005）では、①産業廃棄物処理業者の格付け制度、②GPS、電子マニフェストによる廃棄物移動監視、③監視カメラ、監視パトロール、各種監視協定による監視活動、④県外からの廃棄物持込に関する協議制定、⑤排出事業者対策、⑥不適正処理事案の公表制度及び⑦産業廃棄物税の観点から、制度又は取組の概要、現状と課題及び今後の対応策を検討している（www.edi.ne.jp/pdf/sanpai_report_050325.pdf）。2013年2月10日閲覧。

35) 北村喜宣は、「環境規制執行の実態と執行法政策」『行政法の実効性確保』（有斐閣・2008）p.161以下において、「環境法違反に対する行政執行は、きわめて抑制的である。」ことから、①行政的な執行法政策のとどまらず、②司法的な執行法政策が必要であると述べる。特に、①のうち、産業廃棄物の不適正処理事案では、ア）違反発見能力の向上やイ）判断基準の明確化は重要である。

さらに、執行のアカウンタビリティとしては、岐阜県・岐阜市にみられるような、産業廃棄物の不適正処理事案の公表（岐阜県HP：<http://www.pref.gifu.lg.jp/kankyohaikibutsu-fuhotoki/fuhotoki/kohyo/>、岐阜市HP：<http://www.city.gifu.lg.jp/12158.htm>。いずれも2013年2月10日閲覧。）は、行政指導中の事案をどこまで公表すべきか慎重に検討する必要があるが、排出事業者への情報提供としては有効な手段であると考えられる。

36) 戸塚区品濃町最終処分場検証委員会編「戸塚区品濃町最終処分場に係る検証結果報告書」（横浜市・2006）p.23では、行政指導に関する基準を策定することを提案しており、この点、北村の指摘する判断基準の明確化との相通じるところがある。同趣旨として、RD最終処分場問題行政対応検証委員会編『RD最終処分場問題行政対応検証委員会報告書』p.16。

みてみることにする³⁷⁾。

秋田県能代事案は、中間処理施設、安定型処理施設及び管理型施設による産業廃棄物の不適正処理事案（施設に起因するVOCを含む汚染地下水の滲出）であり、許可業者が維持管理能力を喪失したことから、秋田県が措置命令を発出し、行政代執行を実施している事案である³⁸⁾³⁹⁾。

この事案では、昭和62年から昭和63年及び平成4年に滲出水が認められ、秋田県は、行政指導により許可業者に集水設備や水処理施設を設置させるなどの対応をしている。このことについては、秋田県の「能代産業廃棄物処理センター検証委員会」は、行政の対応を是認しながらも、施設外に汚水が滲出しており、施設の根幹である遮水性の問題点が問われた事案であることから、（施設外への）滲出水が発見された時点で、行政処分をすべきであるとしている⁴⁰⁾。

この事案は、本件施設のような安定型施設のみの事案ではないが、施設外への滲出水の流出にかかる行政の対応を厳しく評価していると考えられる⁴¹⁾。

宮城県村田町事案は、中間処理施設及び安定型施設による産業廃棄物の不適正処理事案（許可面積及び容量超過並びに許可品目外産業廃棄物の埋立）であり、宮城県が措置命令を発出し、行政代執行（硫化水素による生活環境保全上

37) 産廃特措法全事案を詳細に検討することは今後の課題であるが、本稿では、秋田県能代事案、宮城県村田町事案、三重県四日市市内山事案、滋賀県栗東事案をとりあげることとする。

38) 秋田県 H P 参照 (<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1234835998165/index.html>)。2013年2月10日閲覧。

39) 当該事案では、昭和55年7月（個人）及び昭和60年12月（法人）に中間処理業、最終処分業の許可を受けて事業を営んでいたが、昭和62年ごろから施設内外でVOC（揮発性有機化合物）を含む汚水の滲出などが問題となっていた。しかしながら、法人は、平成10年12月に、当該施設に未処理の廃棄物や汚水を大量に保有したまま倒産した。

40) 能代産業廃棄物処理センター検証委員会編『能代産業廃棄物処理センターに係る検証結果報告書』（秋田県・2004）pp.17-18

41) 当該事案では、個別の論点の評価において、秋田県の行政指導に力点を置いた対応はやむをえないと評価しており、明確に行政処分まで言及するものは少ない。そのなかで、滲出水にかかる論点では行政処分をすべきとしており、能代産業廃棄物処理センター検証委員会が滲出水の問題を重視していたことが窺われる。

の支障の除去)を実施している事案である⁴²⁾⁴³⁾。

この事案は、①許可面積及び容量を超え、また、②許可品目外産業廃棄物が埋め立てられた事案であり、それぞれの宮城県の対応を概観することとする⁴⁴⁾。

①については、宮城県は、平成8年11月から平成9年11月にかけて、当該施設の容量超過が窺われることを認識しているが、特段の措置を講じていない(その事実が確認できない。)

このことについては、宮城県の「村田町竹の地区産業廃棄物最終処分場対応検証委員会」は、廃棄物処理法第18条の規定に基づく報告徴収により埋立容量を特定し、施設の無許可変更を厳しく追及すべきであったと指摘している⁴⁵⁾。

また、平成11年6月から10月にかけて、宮城県が当該施設の計画深度以上の掘削の事実を確認したときも、施設の改善を求めているが、事業者からは改善報告書は提出されていない。これについても、施設の改善命令など行政処分を

42) 宮城県HP参照 (<http://www.pref.miyagi.jp/takenouchi/>)。2013年2月10日閲覧。

43) 当該施設は、平成2年8月に設置届が提出され、同年12月から埋め立てが開始された。その後、平成5年1月と平成5年12月に変更許可を受け当該施設を拡大し、埋立面積67,398㎡、埋立容量322,435㎡になった。

また、平成12年6月には、産業廃棄物処理施設軽微変更届出書を提出し(埋立容量10%未満の増加)、埋立容量354,435㎡を変更したが、平成13年5月に埋立終了届を提出している。本件施設では、施設設置後、住民から悪臭や水質に関する苦情が度々寄せられ、平成11年1月以降は、悪臭などの苦情が頻発し、宮城県では、行政指導や改善命令を行っている。しかし、平成15年3月から管理者がいなくなったため、宮城県が行政代執行を実施している。

なお、当該事案では、平成4年から平成13年5月にかけて、産業廃棄物の不適正処理(許可区域外への埋立、埋立容量超過及び許可品目外産業廃棄物の埋立)がなされたと推定されており、許可品目外の産業廃棄物の埋立については、木くず、紙くず、段ボール類の易燃性物質が確認されており、量的には、1.76%～6.04%と推定されている。

44) 許認可(特に変更許可(変更届出)・更新許可)においても、規制権限を行使する契機となる重要な指摘がなされているが、本稿では、執行活動(監視活動)に絞って論ずることとする。

45) 村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対応検証委員会編『村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対応検証委員会報告書』p.18以下参照。なお、当時は、計画深度以上の掘削の事実のみをもって施設に関する改善命令又は許可の取消しを行うことはできなかったと認識していたようであり、宮城県の検証委員会も、その妥当性はともかく、施設の無許可変更につき厳しく対応すべきだったと結論づけている。

検討すべきであったとしている⁴⁶⁾

②については、平成3年から平成7年にかけて木くず及びアスファルトの搬入、廃木材の野積み並びに焼却灰の埋立、平成8年にはシュレッダーダストの埋立が認められたため、平成7年と平成8年には事業者には改善状況を報告させている（具体的には、掘削状況、処分委託先や処分完了の報告）。このことについては、事業者の改善報告の裏づけ調査を実施し、その状況を把握すべきであったと指摘している⁴⁷⁾。

なお、宮城県では、施設の許可面積及び容量を超えているとして行政処分を検討するには、その根拠となる事実を立証する必要があるとの認識があり、平成11年時点では、その事実を把握できなかったため、改善命令や許可取消しを検討できなかったようである⁴⁸⁾。

総合的な評価として、①数々の廃棄物処理法違反の事実が確認されているにもかかわらず、平成13年3月まで改善命令を発出せず、行政指導を継続しており、規制権限の行使としての行政処分には、要件の認定と権限の発動に裁量の余地が認められ、行政処分をしないことが全国的な傾向であったことを考慮しても、権限行使に消極的であり⁴⁹⁾、結論として、超過埋立・区域外埋立に関して、深さや容量に対する認識が甘く、埋め立てられた産業廃棄物の量を測定することは現実的には困難であることを考慮しても、廃棄物処理法第18条に基づく報告徴収により埋立量を把握し、度重なる計画深度を超える掘削・区域外の掘削には改善命令、事業停止命令又は許可取消などの行政処分を行うべきで

46) 宮城県村田町事案報告書前掲45p.20以下参照。

47) 宮城県村田町事案報告書前掲45p.16以下参照。

48) 行政処分を検討するにあたり、都道府県知事又は政令市長はどの程度まで立証する必要があるかは検討の余地があるが、少なくとも、民事法・刑事法の立証程度に自ずから違いがあることは認識しておく必要がある。行政に刑事法で求められる程度の厳格な立証責任があるとの認識があったのではないか。同趣旨の指摘をするものとして、三重県四日市市大矢知・平津事案報告書前掲25p.21。

49) 宮城県村田町事案報告書前掲45 pp.47-48。そして、規制権限を行使すべき適切なタイミングがあり、そのタイミングで権限を行使しなかったことにより、このような事案に発展したと評価している。

あり、宮城県の対応には、タイミングの逸失が認められるとしている⁵⁰⁾。

このことは、同種事案である四日市市内山事案や滋賀県栗東事案でもみとることができる。

四日市市内山事案は、平成5年から平成11年年にかけての産業廃棄物不適正処理事案（許可面積及び容量超過並びに許可品目外産業廃棄物の埋立）であり、三重県が平成16年度から平成18年度にかけて実施した安全性確認調査により、高濃度の硫化水素ガス及びメタンガスの発生が認められ、平成19年から、①ガスの回収処理及び②立入防止措置を講じる緊急の行政代執行を実施している事案である⁵¹⁾。

当該事案では、平成7年3月に施設設置届との相違を把握し、事業者に文書で勧告をしている。また、平成5年4月から平成10年11月にかけて、9度の文書による改善警告・勧告・指示又は改善命令を発出している。

これらの対応については、三重県の「特定産業廃棄物事案に関する調査検討委員会」は、①頻繁に行政指導を実施しながら、的確に改善状況を把握せず、また、履行状況に沿って適切な指示をしていないこと、②施設設置届と現状との相違を認識しその改善を文書で勧告しながら、施設の改善状況を的確に把握していないとして厳しい評価している⁵²⁾。

また、③正確な測量を実施しなければ行政指導を実施できないとの認識がなく、法律の運用解釈力が欠如していたとも指摘されており、担当職員の法務能力の向上が必要であったと考えられるが⁵³⁾、これは、宮城県村田町事案における許可面積及び容量超過への対応に関する課題とも共通するものである。

50) 宮城県村田町事案報告書前掲45 pp.54。なお、行政指導の場合には、改善状況を確認する必要があったとも指摘しており、同趣旨の指摘は、三重県四日市市内山事案報告書前掲28 p.32でもなされているところである。

51) 当該事案では木くず・紙くずが埋め立てられており、これにより硫化水素ガスやメタンガスが発生している。三重県HP参照 (<http://www.eco.pref.mie.lg.jp/cycle/100190/utiyama/utiyama-top.htm>)。2013年2月11日閲覧。

52) 三重県四日市市内山事案報告書前掲28pp.31-32。

53) 三重県四日市市内山事案報告書前掲28p.37でも、再発防止策のひとつとして、『法務能力の向上と課題解決力を備えた人材育成』が提案・提言されているところである。

また、滋賀県栗東事案は、平成2年から平成11年にかけての産業廃棄物不適正処理事案（許可面積及び容量超過並びに許可品目外産業廃棄物の埋立）であり、四日市市内山事案のように、当該施設を深掘りして許可容量を超える産業廃棄物を埋め立てた事案であり、埋め立てられた産業廃棄物には、許可品目外産業廃棄物（汚泥、廃油、廃アルカリ、木くずなど）も認められている。

この事案では、平成3年9月から平成4年2月にかけて施設区域外の掘削・埋立や廃プラスチックや廃溶剤の野積みが認められたため、滋賀県は、施設区域外の掘削・埋立の中止や廃棄物の撤去・埋め戻しを指導している（平成4年2月には文書で改善を求めているおり、事業者からは是正計画書が提出されているが、完了報告書の提出及び完了検査の実施は確認されていない。⁵⁴⁾）。

このことについて、滋賀県の「RD最終処分場問題行政対応検証委員会」は、事業者が滋賀県からの廃棄物の埋立中止の行政指導に依拠していないことから、事業停止命令などの行政処分を視野に入れた対応を検討すべきであり、この時期の違法事実に厳格な措置をとらず、また、施設区域外の埋立について廃棄物の撤去の確認のため、掘削をさせるなどの対応をしなかったことが後に許可容量を大きく超える埋立を許した遠因になったと指摘している。

また、滋賀県では、平成10年6月に改善命令を発出しているが、それまでに様々な廃棄物処理法違反事実が確認されているにもかかわらず、行政指導を継続し改善命令や事業停止命令を発出していない。このことについては、適切なタイミングで権限を行使しなかったことが当該事案に繋がったと評価されている⁵⁵⁾。

なお、四日市市内山事案・滋賀県栗東事案は、安定型施設に隣接して中間処理施設が設置されており、木くず・紙くずなど安定型施設に埋め立てることのできない産業廃棄物が中間処理施設で破碎されるなどして、安定型施設に埋め立てられるリスクが相当程度あったことから、より重点的な監視活動が必要で

54) 滋賀県栗東事案報告書前掲36 pp.11-12。

55) 滋賀県栗東事案報告書前掲36p.31。

あったといえる⁵⁶⁾。

このように産廃特措法事案を概観していくと、都道府県又は政令市において、①適切なタイミングで権限を行使していないこと、②事業者の改善状況を的確に把握していないことが大規模な産業廃棄物の不適正処理に繋がったと考えられる。

今後は、廃掃法第19条の5に規定する措置命令にかかる都道府県知事の裁量をほとんど認めていない本判決を受け、都道府県又は政令市は、大規模な産業廃棄物の不適正処理事案にならないように、これまで概観してきた産廃特措法事案において適切なタイミングで権限を行使できなかった要因を分析し、実務に活かしていく必要があり、本稿の課題としたい。

なお、三重県四日市市内山事案では、的確に権限を行使できる廃棄物処理法を運用解釈し個別事案に当てはめるための知識（技術）や共通ルールである行政法（行政作用法・行政救済法）を正確に理解し、各種判例動向を把握する必要があると指摘されており⁵⁷⁾。法務能力の向上も適切なタイミングで権限を行使するうえで必要不可欠であることはいうまでもない。

（４）今後検討すべき課題

廃棄物処理法にとどまらず、規制権限の的確な行使は重要なテーマであり、産廃特措法全事案における行政の対応の課題を明確にするとともに、行政法的な観点からの分析が必要である。

そして、産業廃棄物の不法投棄事案又は不適正処理事案に繋がる規制権限の不行使について、法的な解決手段を明確にし、産業廃棄物担当職員の人材育成に繋げていかなければならない⁵⁸⁾。

実務に携わる者のひとりとして、廃棄物行政の規制権限の適切な行使には、

56) 三重県四日市市内山事案報告書前掲28p.37、滋賀県栗東事案報告書前掲36p.11。

57) 三重県四日市市内山事案報告書前掲28p.37

58) 三重県四日市市内山事案報告書前掲28p.37。

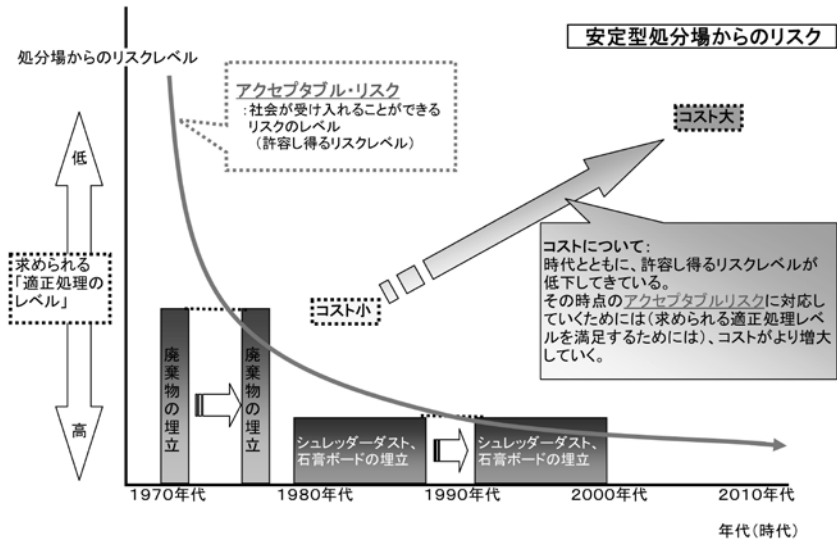
行政法を専攻する学識経験者が重要な役割を担うことになると考えており、本判決を踏まえ、積極的な議論を期待したい。

廃掃法19条の5に基づく措置命令の義務付けと実務への影響

別紙1：産廃特措法に基づき特定支障除去等事業を実施又は実施を予定している事業一覧表

| 事業名 | 不適正処分の時期 | 不適正処分の概要 | 場所 | 不適正処分量 | 主な生活環境保全上の支障 |
|--|-----------------|-----------------------------|--------------------------------------|---|---|
| ◆ 産廃特措法に基づき実施計画に環境大臣が同意し現在実施中の事業 | | | | | |
| 豊島不法投棄事業 | S50年代後半～H2年 | 不法投棄 | 中間処理施設 | 約59.5万～62.2万 ³ | 鉛などの貴金属による地下水の汚染等のおそれ |
| 青森・岩手県境不法投棄事業 | (青森)H46年以前～ | 不法投棄 | 中間処理施設 | 約84.1万 ³ | 産業物由来の有機物による農業用水、水道水源汚染のおそれ |
| | (岩手)H44年以前～H7年頃 | | 灰貯 (青森県側に施設あり) | 約24.7万 ³ | 産業物由来の有機物による農業用水、水道水源汚染のおそれ |
| 秋田県能代市事業 | S62年～S63年・H4年 | 維持管理能力喪失 | 中間処理施設 安定型最終処分場 管理型最終処分場 | 約101t | 1-4ジオキサン等のVOCによる地下水汚染のおそれ |
| 福井県敦賀市事業 | H8年頃～H12年 | 容量超過 | 管理型最終処分場 | 約119万 ³ (内産業物84万 ³ ・一般約35万 ³) (内許可容量超過は約110万 ³) | 鉛などを含んだ浸出液が農業用水水源井戸の元となっている河川へ流出し、影響を与えるおそれ |
| 宮城県村田町事業 | H3年頃～H13年 | 容量超過 許可品目外産業廃棄物の埋立 | 中間処理施設 安定型最終処分場 | 約103万 ³ (内許可容量超過は約67万 ³) | 硫化水素の発生 (現在はモニタリングのみを実施) |
| 横浜市区環区事業 | H9年～H12年 | 容量超過 過水機能不十分 | 管理型最終処分場 | 約91万 ³ (内許可容量超過は17万 ³) | 環境基準を越えるほう素などによる地下水への影響のおそれ |
| 岐阜市北部地区事業 | H2年～H16年 | 不法投棄 許可品目外産業廃棄物の埋立 | 中間処理施設 | 約75.3万 ³ (土砂含約125万 ³) | 火災のおそれ(鎮火) |
| 福岡県宮若市(旧若宮町)事業 | S54年頃～H2年 | 不法投棄 | 中間処理施設 | 約3.3千 ³ | 高濃度のVOCおよびダイオキシン類による地下水汚染のおそれ |
| 三重県桑名市五反田事業 | H7年～H8年 | 不法投棄 | 山林 (自治体安定型処分場と併す) | 約2.7万 ³ | 1-4ジオキサン等のVOCによる地下水汚染のおそれ |
| 三重県四日市市山内事業 | H1年～H11年 | 容量超過 許可品目外産業廃棄物の埋立 | 中間処理施設 安定型処分場 | 約34万 ³ (内許可容量超過は約24万 ³) | 硫化水素の発生。 |
| 滋賀県栗東事業 | H2年～H11年 | 容量超過 許可品目外産業廃棄物の埋立 | 安定型処分場 | 約72万 ³ (内許可容量超過は約32万 ³) | 硫化水素の発生のおそれ、鉛、ヒ素などによる地下水汚染のおそれ |
| 計 | | | | 約769万3千 ³ (1トンを1m ³ と仮定) | |
| ◆ 過去に産廃特措法に基づき実施計画に環境大臣が同意し、既に終了した事業 | | | | | |
| 山形県強玉町 (現北壮市) | H9年～H11年 | 不法投棄 容量超過 未確認産業廃棄物の埋立 | 安定型最終処分場 (3,000m ³ 未満) | 約13万 ³ (内届出時容量超過約10万 ³) | 埋立廃棄物の飛散・崩落 |
| 三重県桑名市 | H7年～H8年 | 不法投棄 | 安定型最終処分場 (3,000m ³ 未満) | 約3万 ³ | 有機塩素化合物による地下水・河川への汚染のおそれ |
| 新潟県三和村 (現上越市) | H3年～H12年 | 保管基準違反 | 中間処理施設 | 本くず：約1.4万 ³ 燃え殻：約4.6千トン | 有機物で汚染された浸出水拡散による水源の汚染のおそれ、土壌汚染のおそれ |
| 新潟市 (旧新潟県巻町) | H5年～H6年 | 不法投棄 保管基準違反 | 中間処理施設 | 約2.6万 ³ | 可燃性油への引火のおそれ、ヒ素等の飛散・流出のおそれ |
| 計 | | | | 約20万5千 ³ (1トンを1m ³ と仮定) | |
| *1 平成18年度以降に同意した事業については、三位一体の改革による税源移譲のため、地方債の特別措置に対応 (環境省「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を推進するための基本的な方針に関する検討会」資料4～1をもとに筆者加算) | | | | | |

別図1：社会が許容できるリスクレベルの変化



『特定産業廃棄物事案(四日市市大矢知・平津事案)に関する調査検討報告書』(三重県・2009) p.21