

# 産業廃棄物処理と住民の権利

—行政に対する支障除去措置の義務付け判決の意義—

Right of industrial waste processing and inhabitants  
—Significance of the imposition judgment of trouble  
removal measures for the administration—

松 永 光 雄

キーワード：義務付け訴訟、健康・生命リスク、産業廃棄物処理、産廃行政

## 1. はじめに

福岡県飯塚市の産業廃棄物最終処分場周辺の地下水等の汚染を理由に近隣住民が産業廃棄物の撤去を県に求めた訴訟の上告審で、平成24年7月3日最高裁第3小法廷は、県側の上告を棄却する決定をした（以下、本決定という）。これにより、住民側勝訴とした2審の福岡高裁判決<sup>1)</sup>が確定し、県に対し産業廃棄物の支障除去の措置命令を義務付けた上で、事実上倒産している産廃業者に代わって、県による代執行を認める結果となった。

本決定は、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物処理により汚染された地下水によって産業廃棄物最終処分場周辺住民の生命、健康に損害が生じるおそれがあることを認めたこと、そして、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下、「法」という）」の規定に基づく県による支障除去措置が認められない場合に義務付け訴訟によって支障除去措置が認められた初めてのケースである。

そこで、本決定が与える産業廃棄物処理行政（以下、産廃行政という）に対する意義と産廃行政の方向性について考えてみたいと思う。その前提として、まず、本決定に係る事件の概要と争点、そして決定要旨について確認する（2.）。次に、住民の権利実現の方法として選択された義務付け訴訟による救済と県に対し倒産した産廃業者に代わる支障除去義務を課した本決定の意義を検討する（3.）。そして、最後に、本決定が産廃行政に与える影響と今後の産廃行政の方向性を論じる（4.）。

## 2. 事件の概要と争点

### （1）事件の概要

福岡県飯塚市の安定型産業廃棄物処理場<sup>2)</sup>の事業者が、法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理を行ったことにより、埋め立てた廃棄物から、鉛、硫化水素等が流出し地下水が汚染された。その水を農業用水、飲料水として利用する周辺住民に生命、健康に対し損害を生ず

るおそれがあるとして、周辺住民が福岡県に対し、処分場事業者に対し支障除去措置を講ずべきことを命じること、そして、倒産した処分場事業者に代わって福岡県が支障除去措置を講ずべきことの義務付けを求めた事件である。

## （２）本決定の争点

福岡県が支障除去措置を講ずべきことの義務付けを求める訴訟において、行政事件訴訟法に基づく非申請型義務付け訴訟<sup>3)</sup>として争うことになり、以下の3点が重要な争点となった。

第一に、倒産した処分場事業者に代わって県に支障除去措置を講ずべきことを義務付けるにあたって、県が一定の措置を採らないことにより住民に「重大な損害」が生ずるおそれがないと認められない。非申請型義務付け訴訟の要件の「損害の重大性」（行政事件訴訟法37条の2第1項）の問題である。

第二に、非申請型義務付け訴訟は、「重大な損害」を避けるために「他に適当な方法がないとき」に限り提起できる。「他に適当な方法がないとき」に当たるのか。非申請型義務付け訴訟の「補充性」（行政事件訴訟法37条の2第1項）の問題である。

第三に、県に対して支障除去措置等の処分を義務付けるには、県が処分をしないことについて裁量権の範囲を超えもしくはその濫用となる場合でなければならない。非申請型義務付け訴訟の「本案勝訴要件」（行政事件訴訟法37条の2第5項）の問題である。

## （３）争点に対する本決定の要旨

第一の争点である「重大な損害」が生ずるおそれの判断について、操業中止後に処分場の地下から採取された水から浸透水基準の2.7倍に相当する鉛が検出されたことから、現在もなお、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物処分が行われた状況にあることが認められ、その鉛が地下水を汚染して処分場外に流出する可能性が高く、その結果、地下水を飲用水や農業用水として利用している周辺住民の生命、健康に重大な損害を及ぼすおそれがあると認められた。

第二の争点である「他に適当な方法がないとき」の判断について、義務付け訴訟以外の救済方法として民事上の請求が考えられるが、処分業者は事実上の破産状態であり、権利救済を図る能力がないことから、損害を避けるためには義務付け訴訟以外に他に適当な方法はないものと認められた。

第三の争点である県の裁量権の濫用の有無の判断について、法19条の5第1項1号の処理業者に対する支障除去の措置命令をすべき場合に該当しながら、それをしなかった場合に県知事の規制権限についての裁量権の範囲を超えもしくは濫用となる。この点について、県は、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物処理が行われた場合、生活環境の保全上支障が生じ、または生じるおそれがあると認めるときは、生活環境を保全するために、処分者等に対して支障除去措置を講ずることを命ずる規制権限を行使すべきものであり、この権限は、産業廃棄物処分場の周辺住民の生命、健康の保護も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とされる。本件の場合、地下水の汚染が6年以上も進行していたにもかかわらず措置命令をせず、また、法19条の8第1項第1号に基づく県の代執行ができるのに行わなかったことについて、県が規制権限を行使せず、措置命令をしないことは、裁量権の範囲を超えもしくは濫用となると認められた。

### 3. 義務付け訴訟による救済とその意義

#### (1) 義務付け訴訟による救済の意義

義務付け訴訟とは、行政事件訴訟法3条6項に規定される抗告訴訟である。抗告訴訟とは、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟である。その不服の訴訟のうち、行政庁に一定の処分をせよと求める訴訟であり、平成16年の行政事件訴訟法改正（以下、法改正という。）によって法定化された訴訟形態である。法改正以前において、抗告訴訟は取消訴訟中心主義<sup>4)</sup>という枠組みの中で推移し、行政事件訴訟法上で行政庁に一定の作為を求める訴訟は規定されていなかった。行政法学は、国家の侵害行為から自由領域を確保することが救済の基本とされてきたため、国家による侵害行為を取り消すことにより救済することが救済の主流であった。

義務付け訴訟は、行政庁に一定の処分を求めることから、取消訴訟等に比べると直截的であり、行政庁に対する申請手続が必要とされる処分（申請型）はもちろん、本件決定に係る事件のように行政庁に対する申請手続が予定されていない処分（非申請型）についても、可能であるという点で、取消訴訟の枠組みを超えた救済範囲の拡大が図られたといえる。特に非申請型については、一定の処分をすべきことを行政庁に義務付けている制定法上の仕組みが存在する場合に、当該行政処分の発動によって利益を受ける者について、積極的な法的地位を認め、救済を図ろうとする救済範囲拡大を図る意義が認められる。

#### (2) 廃棄物処分場行政訴訟における義務付けの意義

廃棄物処分場行政訴訟に関しては、従来、廃棄物処理業の許可の取消訴訟<sup>5)</sup>、廃棄物最終処分場設置の許可の取消訴訟<sup>6)</sup>が提起されていた。しかし、本決定は、義務付け訴訟による救済請求事件として最高裁において認められた初のケースとして意義ある決定であった。

義務付け訴訟が提起されにくい理由として、私人間の紛争解決には私人間の紛争処理に委ね、行政庁は私人間の紛争処理とは個別に公益的判断により国家の介入をすべきであるとする考え方が支配的であるためである。

義務付け訴訟は、一定の処分をすべきことを行政庁に義務付けている制定法の仕組みが存在する場合を前提として行われる。この点について、法は19条の5第1項1号の処理業者に対する支障除去の措置命令をすべきことが県知事に義務付けられている。こうした制定法の仕組みには、行政主体が追求すべき公益的利益を含んでいると考えられる。<sup>7)</sup> 法は、廃棄物の適正な処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、個々人の生活環境の保全という個人の利益のみならず、同時に生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることという「公益」も全うされうることを予定している。この法の趣旨を考慮した本決定は、現代社会における複雑な利益調整の必要性に対応するものであり、義務付け訴訟が権利救済をするための法的地位を積極的に認める訴訟であることを示した意義ある決定であったと考える。

#### 4. 本決定が産廃行政に与える影響と今後の方向性

##### (1) 産業廃棄物処理施設の維持管理対策

法が規定する産業廃棄物処理施設の維持管理対策は、①都道府県知事による廃棄物処理施設の定期検査義務（法15条の2の2）、②施設の維持管理情報のインターネット等による公表義務（法15条の2の3第2項）、③維持管理積立金<sup>8)</sup>の積み立てをしない場合の施設設置許可の取消（法15条の3第2項）、④許可取消された施設の管理継続の義務（法15条の3の2）、⑤支障除去措置の代執行を行った知事等に維持管理積立金の取戻を認める（法19条の8第6項）内容となっている。

##### (2) 本決定が産廃行政に与える影響

平成23年の法改正以前に起きた本事件は、法改正にも影響を与え、また、今後の産廃行政にも影響を与えるものと思われる。本決定は、事実上倒産した産廃処理業者が負担すべき支障の除去等の措置を県が代執行する結果となった。このことから、以下の影響が考えられる。

前述①との関係で、処理業者によって廃棄物の適正処理が行われ、かつ、その処理業者の倒産リスクを未然に防止する対策が必要となる。知事等による定期検査は、産廃処理施設における周辺環境汚染させないための廃棄物の適正処理の実施状況を確認することを目的としている。今後は、これに加えて、処理業者の経営状況等についても十分な把握が必要となったと考えられる。そのためには、県等は検査官の増員を考慮した人事的、予算的措置が不可欠となる。

前述③④⑤との関係で、維持管理積立金制度や産業廃棄物適正処理推進センター基金<sup>9)</sup>による代執行機能を強化し、早期に環境汚染状況を回復するための措置を講じることが必要となる。県等の代執行に要する経費を賄う積立金や基金の拠出金の負担について、処理業者や産業界の負担を増やすことで、廃棄物処理の適正化の意識を強化するとともに、代執行による支障除去措置の早期の対応を可能とする制度改正が望まれる。

##### (3) 今後の産廃行政の方向性

産廃行政のうち特に産業廃棄物処理施設の維持管理については、当面、前述の対策を推進することになるであろう。これに加えて、産廃行政の今後の方向性は、循環型社会形成推進基本法（以下、「循環基本法」という）との関係で、物質循環の観点から産廃行政を捉えてゆくことになるであろう。<sup>10)</sup> そのためには、①廃棄物の発生抑制のためリサイクル法制度との融合を図ること、そして、②最終処分場の設置に当たり信頼を確保することが求められる。

①のリサイクル法制度との融合については、廃棄物処理の最終処分場の不足についての問題である。産廃行政における最大の問題は、産業廃棄物処理施設の不足であるが、最終処分場の新規設置には多くの障害が待ち受けている。大規模な用地を必要とするため地権者全員の同意を取り付けることが難しく、市町村や住民の反対運動により都道府県が許可を渋る、そして資金調達においても金融機関からの貸し渋りがある。こうした状況の中で、新規設置は減少を続けている。この傾向を変えることは困難であることから、限られた処分場で廃棄物処理をするには、廃棄物の量を減らすこと以外に方法はない。廃棄物を減らすためには、廃棄物処理委託者である産業界の努力も必要であるが、リサイクルによって廃棄物量を減少させることが求められる。特に中間処理施設における

分別処理の徹底によってリサイクル量を増やし、最終処分場への量を減縮しなければならない。このとき、同時に、中間処理施設を経由した不法投棄を厳格に取り締まる措置を講じなければならない。

②については、最終処分場の必要性の理解についての問題である。最終処分場の設置に当たり、周辺住民や市町村の理解を得るために、水源地等の一定の地域に処分場を設置しないことを明確にする行政計画を示すことが必要となる。これにより、地下水等の汚染を防止し、周辺住民等の健康、生命のリスクを払しょくすることが可能となる。

## 5. おわりに

行政事件訴訟法の義務付け訴訟による本決定は、原告である最終処分場周辺住民が県知事に対し、主位的請求として支障除去措置の代執行と予備的請求として県知事の処分場事業者に対する支障除去の措置命令を認めるものであった。これは、事実上倒産した処分場事業者に代わって行政が最終処分場周辺住民の生活環境を保全すべきことが「公益」として、行政庁に公益実現のための義務付けがなされたことになる。

それは同時に、産廃行政に対して、最終処分場周辺住民等への健康・生命のリスクに配慮しつつ、リサイクル法制度との融合を図り、循環型社会における産廃処理システムの構築の義務付けがなされたものであると理解すべきである。

### 注

- 1) 福岡高判平成23年2月7日判例時報2122号45頁。
- 2) 「安定型」とは、廃プラスチック類、金属くず、ガラス陶磁器、ゴム、がれき類を処理するための施設。浸出水処理施設を設けないもの。
- 3) 行政事件訴訟法3条第6項第1号。
- 4) 行政事件訴訟法3条2項、3項に規定する訴訟による救済を中心とする考え方。
- 5) 堺市処分業許可差止請求事件（大阪地判平成18年2月22日判例タイムズ1221号238頁）、埼玉県処分業変更許可取消請求事件（さいたま地判平成19年2月7日判例地方自治297号22頁）。
- 6) 半田市PCB処理施設設置許可処分取消請求事件（名古屋地判平成18年3月29日判例タイムズ1272号96頁）、千葉県処理施設設置許可処分取消請求事件（千葉地判平成19年8月21日）。
- 7) 塩野宏『行政法Ⅰ 第4版』有斐閣、332頁以下。
- 8) 最終処分場の埋立処分終了後の維持管理資金を確保するため、施設設置者に毎年度課される積立金。
- 9) 都道府県知事が行う支障除去措置の支援等を業務とする機構。国、県、産業界の拠出による基金。
- 10) 大塚直『環境法 第3版』有斐閣552頁以下。