

現代廃棄物紛争と法的諸問題 (1)

—廃棄物紛争、今、なにが問題か—

Current Wastes Disputes
and Legal Issues Related (1)

—What are the issues on Wastes Disputes now?—

関根 孝道

Takamichi Sekine

Wastes disposal is one of the most troublesome issues requiring immediate resolution. The basic policy under the Law of Wastes Disposal and Cleaning is “proper disposal” which means disposing wastes without causing any impediment to environmental conservation. This “proper disposal” policy does not mandate such an environmentally most desirable socio-economic system as to attempt less production and distribution of unnecessary commodities. Given that mass production and distribution system is untouched under the free market principle, the avenue of wastes disposal policy is limited to one of the following three alternatives; the above proper disposal, recycle and reducing the amount of wastes. Although the first option is most undesirable in light of environmental conservation, it is still major measures for wastes issues and extensively practiced as much as possible. This explains why so many wastes disputes are brought about especially at the remote place of low population density well often in mountains. Such depopulated and secluded areas are easy to construct wastes disposal facilities with less protest by local residents. As a result, the facilities are likely to concentrate on specific areas beyond their environmental capacities. This situation is also aggravated by a concentration policy which collects a wide range of massive wastes produced by other areas and then dumps at a specific small area. The problem is that such targeted areas are often sources of waters in case of final disposal by means of burying wastes. Also incineration disposal is likely to produce toxic substances such as dioxins. This is why dioxin panic turmoil took place where the incineration facilities were constructed. Also it need to be emphasized that wastes disposal facilities are by no means safe and wastes disposal itself is likely to be conducted at less costs to make much more profits under the free market principle. This makes inevitable for environmental contamination and dispute to happen at any time and place. This article examines judicial precedents on wastes dispute issues. First the issues are generally overviewed with emphasis on wastes disposal policy under the Law of Wastes Disposal and Cleaning. At the same time the patterns of wastes disputes are analyzed by probing the genuine reasons why wastes disputes are so many caused. Then it proceeds from the general issues to particular precedents as follows: preliminary injunction cases, administrative litigation cases, civil damage, permanent injunction and other cases, damage claim against the governments cases, taxpayers litigation cases, and other varieties of cases including information disclosure cases. Finally, if possible, it will suggest wastes disposal policy to be after the analysis of those judicial precedents.

キーワード：廃棄物処理、適正処理、廃棄物処理施設、廃棄物処理法、廃棄物紛争、
廃棄物訴訟、廃棄物判例

Key Words : Wastes Disposal, Proper Disposal, Wastes Disposal Facilities, The Law of Wastes Disposal and Cleaning, Wastes Dispute, Wastes Litigation, Wastes Precedents

目次

はじめに	43
第1 廃棄物紛争、ことはじめ	44
1 なぜ、廃棄物紛争か	44
2 廃棄物紛争の当事者	45
2.1 国・事業者	45
2.2 都道府県・市町村	46
2.3 地域住民	47
3 今、なにが問題か	47
3.1 処理施設設置の困難	48
3.2 不適正処理・不法投棄	48
3.3 有害物質と環境汚染	49
3.4 社会経済システムの変革	49
3.5 あらたな公害モデルの登場—公害は克服されたか	49
4 具体的な、いくつかの問題	52
4.1 処分場の立地規制	52
4.2 安定型処分場の安全性	52
4.3 管理型処分場の安全性	53
4.4 その他の問題、いくつか	54
4.4.1 焼却施設の安全性	54
4.4.2 処分場の跡地利用	54
4.4.3 脱法行為	55
4.4.4 不法投棄・不適正処理の基準	55
5 廃棄物紛争と訴訟類型	56
5.1 廃棄物紛争の諸相	56
5.2 訴訟類型	56
5.2.1 地域住民 vs. 処理業者	57
5.2.2 地域住民 vs. 自治体	57
(1) 行政訴訟	57
(2) 住民訴訟	58
(3) 国家賠償訴訟	59
(4) 情報公開訴訟	59
5.2.3 処理業者 vs. 自治体	59
5.2.4 地域住民 vs. 排出事業者	60

(以下次号)

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

はじめに

廃棄物問題は今世紀最大の環境問題の一つともいわれる¹。廃棄物問題が深刻化するにつれて、これに伴う環境紛争も複雑多様なものとなり、混迷の度を増す一方である。本来、廃棄物をめぐる環境行政が適正におこなわれていれば、そのような廃棄物紛争のかなりのものは未然に防げるはずである。実際には、廃棄物政策そのものに根本的な矛盾—というか、不合理さ—があって、廃棄物行政はごてごてにまわり、そのツケが地域環境の悪化—最悪の場合には、地域社会そのものの破壊—となり、廃棄物紛争として顕在化する構図となっている²。

このような廃棄物紛争は、地域住民にとっては、ある日突然、地から湧いた災厄のようなものである。地域住民が行政に助けを求めても、廃棄物処理施設の建設促進こそが問題解決の切り札と考える国の対応は、事業者サイドに立って地元住民を

切り捨てるものでしかない。地元により密着した市町村は、地域住民と共闘することも少なくないが、産業廃棄物についての権限を奪われた丸腰状態では、廃棄物処理法の土俵で横綱相撲の正攻法で挑むことはできない。いきおい、土俵外での苦しい闘い—たとえば、立地・搬入を規制する条例制定、財産管理権に基づく規制など、寝技や裏技をつかって—を強いられることになる。地域住民が頼みの綱とするのは、産業廃棄物について権限をもつ都道府県であるが、この権限が法定受託事務上のもの—この権限配分は廃棄物問題の地域性を考えるとおかしい—とされることから³、都道府県は国と市町村の板挟みにあって煩悶することになる。いずれにしても、廃棄物紛争において目指される地域環境の保全是、むしろ旗集団である地域住民の不撓不屈の運動なくしては達成できない⁴。

本稿は、廃棄物紛争をめぐる判例を大まかに分類し、地域環境の保全という観点から、その解説

- 1 環境問題の重大性いかんは主観的なもので、論者によってランキングは異なるであろう。地球規模では、気候変動、資源枯渇、森林伐採、砂漠化の進行、地下水位の低下、種の絶滅による生物多様性の喪失、等々、いずれも相互に関連—地球のキャパシティをこえた人口増加による環境負荷の増大と生態学的な制約を無視した人間の経済活動の影響が主因である—したものだが、これらと共に、放射性廃棄物をふくめた今日の廃棄物問題が21世紀に暗い影を落としている。地球環境問題の現状をフォローし、警鐘を鳴らすシリーズものとして、ワールドウォッチ研究所「地球白書」家の光協会／ダイヤモンド社(“STATE OF THE WORLD—A Worldwatch Institute Report on Progress Toward A Sustainable Society”)の各年次報告が分かりやすい。
- 2 廃棄物政策の基本は、現時点でも、「適正処理」にあるといえよう。これは廃棄物の発生よりも前の段階には手を触れず、これを所与の前提として、発生した廃棄物を「適正処理」しようとするものである。ここに「適正」というのは、環境保全上の支障が生じないという意味であって、かなり消極的なものである(環境基本法2条3項参照。なお、環境保全上の支障の意味につき、環境省総合環境政策局総務課編著「環境基本法の解説(改訂版)」ぎょうせい(2002)125頁)。「処理」というのも、廃棄物処理法によると、「分別、保管、収集、運搬、再生、処分等」とされ(同法1条)、廃棄物の発生段階以前の「生産」・「流通」・「消費」—いわゆる上流・動脈—問題における措置には及んでいない。これは「廃棄」以降の下流・静脈問題のみを廃棄物問題として位置づけるものである。いずれにしても、このような適正処理政策では上流・動脈問題に踏みこまず、今日の廃棄物問題の根本的な解決もありえない。大塚直「物質循環をめぐる総合的法制度の検討—いわゆる上流対策を中心として」森島昭夫他編ジュリスト増刊「環境問題の行方」(1999。以下「環境問題の行方」という)163頁以下、参照。
- 3 廃棄物処理法24条の4、地方自治法2条9項1号、別表第一の法律欄「廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号)」の事務欄、参照。このように、産業廃棄物に関する都道府県の権限が第一号法定受託事務上のものとされることから、都道府県は、最終的には国の意向に逆らえない仕組みとなっている。同法245条以下、とくに、245条の4、9、参照。この点につき、北村喜宣「揺れ動く産業廃棄物法制—自治体現場で何が起きているか」第一法規(2004。以下「北村」として引用)148頁以下は、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長「行政処分の指針について(通知)」(2001年5月15日付け環産産260号)を245条の4にもとづく「技術的基準」としつつ、これによる都道府県の締め付けの限界を論じたもので、非常に参考になる。
- 4 たとえば、住民運動の一般的な読み物として、木戸田四郎「水源を守る市民運動」ぺりかん社(1997)、朝日新聞名古屋社会部「ドキュメント住民投票—「産廃ノー！」御嵩町民の決断」風媒社(1997)、同「町長襲撃—産廃とテロに揺れた町」風媒社(1997)、高谷清「埋め立て地からの叫び—ある住民運動の記録」技術と人間(2002)、奥谷和夫「大和ゴミ物語—一国のまほろば奈良はいま」遊絲社(2002)、和歌山県環境生活部編「高濃度ダイオキシンに克つ—「橋本市産廃問題」解決のプロセス」ぎょうせい(2004)、岐阜新聞産廃問題取材班「百年の負債—産廃不法投棄事件を追う」岐阜新聞社(2005)。

と批判を試みるものである。とりあげる判例は、必ずしも地域住民が当事者となったものに限らず、ひろく典型的な廃棄物紛争が網羅されている。最初に、現代廃棄物紛争の特徴をその原因とともに分析することにした。廃棄物紛争は、政府見解のいうように処理施設の不足が原因なのではなく、処理施設自体に本質的な技術的欠陥があって、近い将来、地域の環境汚染をもたらす危険性—むしろ、必然性、というべきであろう—のあることに由来する。つぎに、廃棄物紛争のパターン別に、いかなる法的訴訟手段の選択が可能か概略的に検討していく。最後に、個別判例の解説であるが、適宜、仮処分事件、行政訴訟事件、通常の民事訴訟事件、国家賠償事件、住民訴訟事件その他の雑多な事件に分けて、この順序で検討していく。

第1 廃棄物紛争、ことはじめ

1 なぜ、廃棄物紛争か

廃棄物紛争の原因についてはさまざまな見方がありうる⁵。以下の諸点こそが重要であろう⁶。

第一に、廃棄物処理施設そのものの技術的欠陥性である。廃棄物には有害なものが少なくないが、これを処理する施設がフェイルセーフの構造になっていないとすれば、土壌、水質、大気汚染などが発生し、時間の経過とともに、処理施設周辺の生活環境は悪化する一方である。この直接的な被害を受けるのは地域住民であるが、環境媒体

をつうじて汚染は広がり、その被害はやがて都市住民にもおよぶ。その意味で、中山間地域での廃棄物紛争は、都市住民にとっても対岸の火事ではなく、火の粉はふりかかる。

第二に、上記のように、廃棄物紛争の直接の被害者は地域住民であるが処理施設計画は伝えられず、突如として、すでに具体化された計画が自分たちの前に立ちはだかることである。もとより、設置許可申請書の縦覧だけでは不十分であり遅すぎるし、事前調整段階で情報公開請求を試みても、個人情報・企業秘密などの情報公開の例外条項のカベに阻まれてしまう。ある日突然の計画出現は、地域住民を愚弄し、逆なでするものでしかない。

第三に、地域住民を排除した廃棄物行政の手續構造的な矛盾を指摘できるであろう。上記のように、廃棄物処理施設でいちばんの被害を受けるのは地域住民であるから、その設置手續において一番の利害関係をもち、当事者性が認められてしかなるべきである。それゆえ、当事者として適正手續—たとえば、対審構造における行政手續への参加権など—が保障されるべきだが、実際には、蚊帳の外に置かれている。とりわけ、廃棄物行政においては、行政的な意思決定の透明性が確保され、地域住民のために、情報公開・住民参加・説明責任の徹底—これなくしてゴミの処分先とされた地域住民のご「理解」もありえない—がはかられるべきなのに、かれらは^{はな}端から手續排除される仕組みができあがっている⁷。

第四に、廃棄物の広域処理ということから、特

5 一般的に、市橋貴「ゴミと暮らしの戦後50年史」リサイクル文化社(2000)、飯島伸子「廃棄物問題の環境社会学的研究—事業所・行政・消費者の関与と対処」東京都立大学出版会(2001)、田口正己「現代ごみ紛争—実態と対処」新日本出版社(2002)、参照。

6 詳しくは、梶山正三「廃棄物紛争の上手な対処法」民事法研究会1999年(以下「梶山」として引用)78頁以下、参照。政府の公式見解は、いわゆる悪循環論であって、処理施設の設置困難が不法投棄を増大させ、これが地域住民のあらぬ不信をかきたて、処理施設の設置がいつそう困難となり、このような負のスパイラル的な連鎖すなわち悪循環をもって廃棄物紛争の原因に仕立てるもので、処理施設の設置促進こそが問題解決の切り札と説くものである。この点につき、同上80頁以下、参照。いかにも行政的な—自分には責任はありえないという—「分析」であるが、このような誤った理解にたつ限り、廃棄物紛争の抜本的な解決はのぞむべくもない。

7 1997年の廃棄物処理法改正により、新たに生活環境影響調査の制度が導入され、地域住民の意見書提出権が認められたが(15条3、6項)、手續保障として不十分な点は少しも変わらない。生活環境影響調査につき、厚生省水道環境部廃棄物法制研究会監修「廃棄物処理施設生活環境影響調査指針の解説」ぎょうせい(1998)、北村128頁以下、参照。

定地域—多くの場合、中山間地帯の過疎地域—に大量のゴミが集中していることである。これはゴミ処理の地域間不平等をひきおこす。たとえば、たかだか数十人、数百人の居住地に何万、何十万、何百万人分のゴミ処理をおしつけてよいか、という問題である。これは環境的正義と国内南北問題でもある⁸。ゴミの集中砲火を浴びた地域住民は、孤立無援の状況下において、いわれなき地域エゴの罵声を浴びせられながら、自分たちの生活環境—窮極的には、生命・健康—をまもるために、処理業者を相手に住民運動の展開を余儀なくされる。

処理業者の背後には、排出・流通・製造事業者がいるし、かれらの後ろ盾には産業界がおり、その提灯もち役を演ずるのが国の行政である。住民運動はいわば「総資本」との闘いとなる。これを地域エゴ論で片づけるのは欺瞞でしかない⁹。廃棄物紛争は、地域住民にとっては反公害運動にはかならず、自分たちの生活環境—と同時に、地域環境と自然環境の保全をつうじて、都市住民の健康と安全—をまもる人権闘争なのである。このような生存をかけた「権利のための闘争」にたいし¹⁰、もっともらしい廃棄物処理の必要性といった講釈を説き、過疎地域にゴミを押しつけるのは、少数者の人権侵害に与するものでしかない。それは危険な全体主義かすくなくとも誤った多数決主義の論理であり、人権保障の精神と相

容れない。

2 廃棄物紛争の当事者

廃棄物紛争には、地域住民、国・都道府県・市町村などの行政主体、処理業者などがそれぞれの利害関係をもって登場する¹¹。この利害関係に応じた合従連衡も生まれる。以下、それぞれのスタンスについて見ていく¹²。

2.1 国・事業者

上述したように、国は、処理施設の不足こそが廃棄物紛争の原因と考—うそぶき？—その建設促進の旗振り役でもあるので、廃棄物紛争において地域住民と対立することになる。このような廃棄物政策の背中を後押しするのが、生産・流通・消費・排出などに携わる事業者であり、その事業者団体である。産業界にしてみれば、大量生産・大量流通・大量廃棄という資本主義的な生産パターンを変えたくないのが本音であろう¹³。かれらは天文学的な広告宣伝費を使って消費をあおり、あたかも消費が美德であり豊かさの証明であるかのように洗脳するが、大量生産・消費が大量廃棄を生み廃棄物問題をひきおこすことは教えようとしない。産業界がその経済的利益の最大化をはかる上でも、大量生産・流通・廃棄のしくみは

8 国境をこえた廃棄物の広域処理が有害廃棄物の越境移動の問題である。この場合に国際的な南北問題と人権侵害問題を問題とすべきことにつき、拙稿「有害廃棄物の越境移動と国際環境正義—いわゆるニッソー事件とバーゼル条約をめぐる法的諸問題について」関西学院大学総合政策研究第18号(2004年11月)99頁以下、参照。

9 過疎地域にゴミ処理をおしつける都市、産業界、国の論理こそ、地域エゴ、業界エゴ多数エゴの最たるものといえる。ゴミ問題における地域エゴ論のまやかしと住民運動の重要性を説くものとして、梶山80頁以下の指摘が出色である。

10 イェーリング著・村上淳一訳「権利のための闘争」岩波文庫(1982)。

11 この他にも、排出事業者、拡大生産者責任(Expanded Producer Responsibility, “EPR”)論の下での流通・製造事業者、さらには、それらの事業者団体なども利害関係をもつ。拡大生産者責任につき、佐野敦彦・七田佳代子「拡大する企業の環境責任」環境新聞社(2000)細田衛二「第4章 拡大生産者責任の経済学」細田衛二・室田武編「循環型社会の制度と政策」岩波講座環境経済・政策学第7巻(2003)103頁以下、参照。

12 この点についても梶山449～482頁に鋭い分析がある。

13 今でも、消費拡大による景気回復ということが喧伝されるが、20世紀的な大量生産・流通・廃棄というムダの経済システムを賛美するものでしかない。少なくとも、廃棄物の大量発生とそれによる環境汚染という負の側面をみない議論であるが、経済的にも持続可能なものではないし、現世代による資源枯渇と廃棄物という負の遺産を将来世代にツケ送りするものであって、環境倫理的にも受け入れがたいものである。

欠かせないものである。ムダをいつまで続けるのだろうか。

一方、産廃の処理は、排出事業者の自己処理原則を前提としつつ、市場原理に委ねられている¹⁴。ここに処理業者の活躍する素地がある。が、産廃処理を市場原理に任せることは、いわゆる市場の失敗—すなわち、排出事業者と処理業者の圧倒的な力の格差のもとで処理価格の安値競争がおき、「安からう、悪からう」の安値受注となって、不適正処理や不法投棄がなされる結果、地域環境汚染という外部不経済が生ずる—によって、廃棄物紛争をひきおこす最大の要因となる¹⁵。いずれにせよ、産廃処理業者は—排出事業者の代わりに—直接の加害者として廃棄物紛争の表舞台に登壇することになる。

一口に、事業者といっても、排出事業者と処理業者の利益状況は異なりうる。市場原理の下では、両者は、あたかも売り手と買い手のような対立当事者であるし、排出事業者としては、不適正処理・不法投棄の責任を処理業者かぎりのものとしたいであろう。廃棄物処理法上、いわゆる適法委託—許可業者への許可基準に従った処理委託—による責任遮断システムは¹⁶、このような排出事業者—さらには、生産・流通業者—の願いを叶えるものである。が、ここでも地域環境保全という観点が重要であり、地域住民には何一つ罪咎のないことを考えると、このような適法委託による排

出事業者の責任不問は疑問であるのみならず、拡大生産者責任のもとで、上流の生産・流通業者の責任強化をもはかる必要がある。かれらの責任は身からでた錆ともいえる。

2.2 都道府県・市町村

都道府県は、産廃関係の処理業・処理施設と一廃についての処理施設の許可権限をもつが¹⁷、その管轄内の地域環境の保全を本来の責務とするので、心情的には地域住民側に立ちたいのかもしれない。しかし、上記のように、この許可をめぐる産廃行政が法定受託事務とされたために¹⁸、国からの「関与」による掣肘があつて多くを期待できない。そこそこ頑張った上で、最後には、地域住民を「裏切る」こともあろう。このような状況下において、都道府県は、地域住民、国、市町村や事業者との関係性をもち、相互の利害調整を迫られる。微妙な舵とりが要求される所以である¹⁹。

市町村のスタンスは国や都道府県のそれとは異なりうる。市町村は、廃棄物に関しては、一廃関係の処理業の許可権限をもち一廃の処理責任を負っているが²⁰、地域住民の声の届くところに位置し、環境的にも廃棄物処理の影響をもっとも受けるに拘わらず、廃棄物処理法上、産廃についての権限を奪われている。それゆえ、一廃処理については地域住民と対立するとしても、産廃につい

14 廃棄物処理法11条1項、3項、参照。排出事業者の自己処理と委託処理の基準につき、通商産業省環境立地局リサイクル推進課編「産業廃棄物排出事業者適正処理ガイドライン」通商産業調査会出版部(1998)。

15 産業廃棄物法政策と市場原理につき、北村24頁以下、参照。

16 適法委託による責任遮断の根拠は、不適正処理・不法投棄の場合に、改善命令・措置命令の相手方が原則として処理業者に限定されている点に求められる。2000年の改正廃棄物処理法は、この点を一部改め、一定の限られた場合にはあるが排出事業者の責任を拡大した(廃棄物処理法19条の3ないし5)。詳しくは、北村28頁以下、参照。

17 廃棄物処理法8条1項、14条1項、14条の4、1項、15条1項。

18 前注3参照。

19 関係当事者による八方ふさがりと板ばさみの極限状態で、現場担当職員の悲鳴が聞こえてきそうである。関係自治体のゼレンマや職員の重圧を軽減するためにも、地域環境保全の立場から、廃棄物行政手続の再構築が必要であろう。この点につき、地方分権一括法のもとで、都道府県の権限強化が国との関係で図られ、産廃行政も従来の機関委任事務から法定受託事務に切り換えられたので、都道府県が条例制定権を行使して、廃棄物紛争解決により主体的にコミットしていくことが必要である。この点についても、北村76頁以下、同98以下、参照。

20 廃棄物処理法6条の2、1項、7条1項。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

ては、都道府県以上に地域住民と利益を共通にするので、地域住民とスクラムを組んで国や処理業者と対峙することも少なくない。

いずれにしても、都道府県や市町村が地域住民のために法的にできることは、伝統的な行政法理論—たとえば、法律と条令の関係、行政指導の限界、営業の自由や所有権の絶対性など—の下では、一般的には限定されざるをえない²¹。廃棄物判例においても、立地規制を目的とした水源保護条例や自然保護条例、行政指導による住民同意のとりつけ、産廃関係の処理業・施設設置許可の法的性質論などについて、地域環境保全という観点からは手厳しい—端的に言えば、時代錯誤的な—判断がなされている²²。

2.3 地域住民

地域住民は、廃棄物紛争において被害者として登場する。かれらの被害者性は以下の点に認められよう。

第一に、広域処理という廃棄物政策の被害者といえる²³。上記のように、廃棄物処理がその発生地でなされず遠隔の地—多くの場合、中山間過疎地である—でなされ、それが広域処理という大義名分によって正当化される結果、大量のゴミが集中的に一点の地域に投下され、地域環境の破壊が

生ずる。

第二に、市場原理による被害者といえる。産廃処理が市場原理にもとづく限り、排出事業者にたいし経済的に弱い立場にたち、自分たちに有利な条件では受注できなかった処理業者が、不適正処理や不法投棄に走るのは当然かもしれない。その被害—経済学的にいう外部不経済—を受けるのが地域住民である。

第三に、地域住民は、処理コストを下げた利益をあげ、あるいは、一攫千金をもくろむ処理業者の利欲の被害者といえる。このような処理業者は地域環境の汚染を顧みることもない。地域住民は、中短期的には自分たちの生活環境を、長期的には、地域・流域全体の環境をまもり、国の誤った廃棄物政策を正すために闘うことになる。

いずれにしても、地域住民は、廃棄物紛争の被害者であり、悲劇の主人公である。かれらの闘いが上記のような積極的意義をもつ以上、かびの生えた古くさい法理論を振りかざして、その法的救済が否定されてはならない²⁴。

3 今、なにが問題か

ここでは、いくつかの廃棄物問題を取りあげ、廃棄物紛争の背景をみていく²⁵。同時に、問題解決の方向性についても検討していきたい。とり

21 もっとも、この点は意欲の問題であり、知恵のだし方しだいである。地方分権一括法や産廃行政の法定受託事務化などによる追い風につき、前注18参照。

22 法律と条令の関係、行政指導の限界、産廃関係の許可の法的性質などについては、行政訴訟判例のところで詳論する予定であるが、廃棄物紛争において提起された新しい問題にたいし、伝統的な法理論は張り子の虎でしかないし、廃棄物問題の現場・現実・現状から逃避するものである。

23 広域処理につき、公共投資総研編「ゴミ処理広域化計画—東日本編」公共投資総研(1999)、同「ゴミ処理広域化計画—西日本編」同(2000)、広域処理の問題点を指摘するものとして、山本節子「ゴミ処理広域化計画—地方分権と行政の民営化」築地書館(2001)。

24 住民参加による地域住民の権利保障一般については、阿部泰隆「環境行政と住民参加」前掲環境問題の行方76頁以下、大久保規子「市民参加と環境法」大塚直・北村喜宣編「環境法学の挑戦」日本評論社(2002)93頁以下。

25 廃棄物処理をふくめ、一般的に、石井一郎編著「廃棄物処理—環境保全とリサイクル」森北出版(1997)、吉田文和「廃棄物と汚染の政治経済学」岩波書店(1998)23~48頁、田中勝「廃棄物学概論」日本環境測定分析協会(1998)1~42頁、本多淳裕「ゴミ対策が危ない—絵で見る廃棄物問題の解決策」省エネルギーセンター(1998)、別処珠樹「ゴミクライシス」技術と人間(1999)、田口正己「これからのゴミ行政—環境先進国への途」ケイ・アイ・メディア(1999)、前掲「ゴミと暮らしの戦後50年史」(2000)、田中信壽編著「リサイクル・適正処分のための廃棄物工学の基礎知識」技報堂出版(2003)、坂田裕輔「ゴミの環境経済学」晃洋書房(2005)、参照。

あげるテーマは、処理施設設置の困難、不適正処理・不法投棄、有害物質と環境汚染、社会経済システムの変革、新たな公害モデルの登場の5つである。

3.1 処理施設設置の困難

上記のように、処理施設の不足を廃棄物問題の原因とするのは濡れ衣であるが、さかんに最終処分場が数年後には満杯になると吹聴されて、危機感が煽られている²⁶。しかし、安易に処理施設をつくり続けている限り、廃棄物問題の根本的な解決はありえない。むしろ事態は悪化する一方である。このことは、収入不足のために借財をかさねて傷口を広げるようなもので、いずれ破綻する。根本的な解決には、処理施設の設置を可及的に難しくする一方、廃棄物の排出抑制から始めて、消費・流通・生産の抑制へとパラダイムシフトの転換を図っていくことである²⁷。施設設置の困難化は決して問題ではなく、解決の糸口—ブレイク・スルー—という意味で、突破口—という肯定的な評価が可能である²⁸。

施設設置が困難となったのは地域住民の反対

運動による。その背景には、焼却施設からの有害物質の排出、最終処分場による土壌・水質汚染など、処理施設の安全性への不信がある。「安全」な処理施設が建設される場合にも、一般的な方向性としては、その行政過程の透明性を確保し、情報公開を徹底し、説明責任を果たし、住民参加が保障されるように、行政手続の見直しをはかる必要がある。さらに、施設建設によって破壊されるリスクのある地域環境は、公的空間であるとともに、地域住民の身近な生活環境の場であって、かれらの人格権の外延としての私的領域でもある—つまり、地域環境には公共性と私益性の二側面がある—ことを考えると、ここでは住民同意の要請が働くであろう。施設設置の条件として、個別同意のとりつけや住民投票のしくみが法定要件化されるべきであろう²⁹。

3.2 不適正処理・不法投棄³⁰

不適正処理や不法投棄の問題が市場の失敗に由来することは上述した。市場原理のもとでは、適正処理といっても、その「適正」さは処理コストの適正さとは無関係で、適正な処理がなされる価格

26 この点で、2006年6月5日付け日経新聞「産廃の再資源化進む 処分場 余剰の時代に？」は逆の見方を示し、「今後も企業努力や技術革新が続けば、最終処分場の不足が懸念された時代は過去のものになる可能性がある」と結んでいる。

27 このような政策対応によってのみ、グッツ(goods)としての資源を節約し、バズ(bads)としての廃棄物を減らすことができ、持続可能な発展、さらには、環境倫理的にも現世代による将来世代への義務の履行を果たすことができる。なお、グッツとバズの経済学的な分析については、細田衛士「グッツとバズの経済学—循環型社会の基本原則」東洋経済新報社(1999)。

28 このような評価に対しては、長期的な理想論でしかなく現実問題としての実現可能性はない、という批判もありえよう。が、名古屋市は、差し迫ったゴミ問題の解決策は処理施設の建設以外にはないとして、ここを最終処分場として埋め立てようとしたが、住民の反対運動にあって挫折した。その結果、世界的な重要湿地が日本に残されただけでなく、名古屋市はゴミ減量の全国的な模範生にもなり全国各地からの視察がひきをきらず、環境先進都市に生まれ変わった。ゴミ問題の発生→処理施設の建設という図式を維持する限り、廃棄物問題の解決はありえず症状を悪化させるだけである。現行法下での処理施設の設置手続が「スポット主義」で廃棄物紛争を惹起しているとし、「回避地図」「適地図」などによる計画的対応、あらたに法定自治事務化した廃棄物処理計画による自治体レベルでの問題解決の方向性を示すものとして、北村76頁以下、同123頁以下、参照。

29 憲法95条が「一つの地方公共団体のみに適用される特別法」について住民投票の制度を定めているのが参考とされてよいと思われる。つまり、同条は、憲法的な考え方として、ある特定の地域住民にのみ不利益を与える場合には、その同意取得が不可欠という一般的な趣旨を示したものと解し、これをテコにして、条例による個別同意取得や住民投票実施の合法性を一廃棄物処理法の規定にも拘わらず—導くことが考えられよう。1997年の改正廃棄物処理法が生活環境影響調査の制度を創設し、地域住民に意見書提出権を認めたことにつき、前注7参照。

30 興味深い読み物として、石渡正佳「産廃コネクション」WAVE出版(2002)、高杉進吾「崩壊する産廃政策—ルポ青森・岩手産廃不法投棄事件」日本評論社(2003)、大川真郎「豊島産業廃棄物不法投棄事件—巨大な壁に挑んだ25年のたたかい」日本評論社(2001)。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

で受注される保障はない。排出事業者は処理費用を買い叩き、処理業者は、適正な処理ができない価格での受注を余儀なくされる。さらに、処理業者は、適正な価格で受注したとしても、自己利益の最大化をはかって処理コストを削減する誘惑にかられる。最初から、不正利益の追求そのものを目的として、廃棄物処理が受託されることもある。いずれにしても、廃棄物処理には、不適正処理・不法投棄の要因が内在するので、これを前提とした制度設計が必要となる。さらにいえば、市場の論理による処理料の決定そのものに問題があるといえよう。

のみならず、排出事業者は、許可を受けた処理業者に委託すれば、その後不適正処理・不法投棄がなされても免責されるという、適法委託による責任遮断システムの下では、処理業者の処理内容に無関心でいられる³¹。その結果、処理業者の選定は処理料金の安さが決定的となり、最悪の場合には、不適正処理・不法投棄を前提とした—あるいは、予見できるような—安値で委託することになる。上記のように、「安かろうが、悪かろうが」おかまいなしの制度設計であり、排出事業者、さらには、流通・生産事業者に有利、不適正処理・不法投棄で被害を受ける地域住民には不利なしくみである。地域住民は、市場原理による産廃処理の被害者—外部不経済の押しつけ先—であるうえ、上記のような責任遮断システムの被害者でもあるのだから、

廃棄物紛争においてその十分な救済を考える必要がある。

3.3 有害物質と環境汚染

廃棄物は焼却により中間処理される。これは廃棄物の減量・減容策でもあるが、ダイオキシン、焼却灰中の重金属などの環境問題をひきおこす。都市ゴミについては、焼却炉の大型化や連続運転などによる解決が試みられたが、大量のゴミの安定供給が必要となり、長期的なゴミの減量政策に逆行するものである³²。産廃焼却炉等については信頼できるデータもなく、その構造・維持・管理の実態も不明であって、地域環境保全上の脅威となっている³³。ダイオキシン等の有害物質は、焼却施設から排出されたり最終処分場に埋立処分されるが、やがて大気・土壌・水質汚染をひきおこす時限爆弾のようなものである³⁴。後述するように、それらの処理施設の構造的欠陥や維持管理の手抜きなどを理由に、処理施設の建設・操業の差止めを認める判例が少なくないのも肯けるであろう。

一方、都市ゴミ焼却炉の新增設・大型化・高性能化による問題解決は、市町村自治体の処理費用を急増させ、地方財政の悪化に拍車をかける。これはゴミ処理費用をめぐる外部不経済の内部化に逆行するもので、資源の非効率的な配分の温床となる³⁵。

31 適法委託による責任遮断につき、前注15参照。2000年の改正廃棄物処理法は、一定条件下で排出事業者の責任強化を実現したが(19条の4の2、19条の6)、拡大生産者責任の立場からは不徹底なものである。この責任強化についても、北村14頁以下、参照。

32 梶山444頁。

33 2000年改正廃棄物処理法は、処理施設の「過度の集中により大気環境基準の確保が困難」となる場合を産廃処理施設設置の不許可事由としたが(15条の2、2項)、その実効性の検証が今後の課題である。なお、2000年改正法の評価一般につき、北村2頁以下とそこに引用された文献・資料、参照。

34 この点の対策につき、酒井伸一・高月紘「第6章 有害廃棄物と残留性化学物質—その管理と制御」細田衛二・室田武編『循環型社会の制度と政策』岩波講座環境経済・政策学第7巻(2003)163頁以下、参照。

35 この問題はゴミ処理の費用負担のあり方と関係する。外部不経済の内部化という観点からは、ゴミ処理の有料化、排出事業者の責任強化、拡大生産者責任による流通・製造事業者への責任拡大などが図られるべきである。このような観点からすると、たとえば、容器包装リサイクル法による容器包装廃棄物の分別収集費用等の市町村負担などは論外であろう。この問題につき、服部美佐子・杉本裕明「ごみ処理のお金は誰が払うのか—納税者負担から生産者・消費者負担への転換」合同出版(2005)。

3.4 社会経済システムの変革

上記のように、廃棄物処理の基本は「適正処理」政策であるが、その限界が明らかになるにつれて、社会経済システムのシフトが唱道されるようになった。たとえば、大量生産・流通・消費・廃棄型から資源循環型へのシステム転換が説かれたりする。これは、廃棄の次に「再生」なるものを置き、ゴミとされていた廃棄物を資源とみて再生利用し、廃棄の段階で途切れていた廃棄物処理の流れをつなぎ、生産→流通→消費→廃棄(排出)→再生→生産というふうに連続させて、あらたな循環の環を創出するものである³⁶。

廃棄物問題のプライオリティが(1)排出抑制(2)再利用(3)リサイクル(4)適正処理の順序だとすると、資源循環型というのは(4)から(3)(2)へ、排出抑制型というのは(3)(2)から(1)への政策転換をはかろうとするものである。さらに、廃棄物問題の領域を川下から川上へ、静脈部分から動脈部分へと拡大させ、消費・流通のしかたから生産・モノづくりへと射程をひろげる必要がある。最終的には、資源循環型から排出抑制型へ、排出抑制型から生産・流通抑制型への移行が欠かせない³⁷。これは資本主義的な生産・流通システムからの訣別を意味するであろう。市場経済のありかたが問われている。

このようなパラダイム・シフトのためには「豊かさ」神話から目覚める必要がある。これは「浪費による虚栄」を「豊かさ」と錯覚し、資源浪費と

環境破壊による経済「成長」をもって「繁栄」と考えるものである。これは20世紀的な成長・繁栄論である。そこでは、製品の短寿命設計・計画的な陳腐化、使い捨て製品の氾濫、耐用年数未満の取壊しなどが公然とおこなわれるし、消費を煽るために供給サイドから広告宣伝により需要がつけられるが、持続可能なものではありえない。重要なのは生産・流通・消費の段階にまで遡って、そもそも廃棄物を発生させない社会・経済システムである³⁸。

3.5 あらたな公害モデルの登場

—公害は克服されたか

現代の廃棄物紛争はあらたな公害モデルともいえる。従来型公害モデルは、激甚型の産業公害—典型的には、四大公害—に代表されるように、「多量、狭域、集中、短期、単独、確実」の特徴をもつものであった³⁹。これは多量の有害物質が短期間に狭い地域に集中して放出され、単独の汚染源でも短期に被害を発生させることが確実であったことを意味する。これに対し廃棄物公害の場合には、「微量、広域、拡散、長期、複合、不確実」というキーワードで示されるように⁴⁰、放出される有害物質は微量であるが広域にわたり拡散して長期間におよび、複数の汚染源ないし汚染物質が複合的に作用して被害発生も不確実で長期にわたることを意味する。化学物質汚染やいわゆる環境ホルモンなどの問題がその典型であ

36 リサイクルの良し悪しは環境政策的にもかなり疑問である。リサイクルによる再生循環の欺瞞性を指摘するものとして、梶山445頁以下、武田邦彦著『リサイクル汚染列島』青春出版社(2000)、立石勝規「ごみは燃やせ—リサイクル神話の呪縛を解く、ごみ焼却の経済学」光文社(2003)。リサイクル制度一般につき、倉阪秀史「我が国のリサイクル制度の課題」前掲環境問題の行方191頁以下、参照。

37 いわゆる循環型社会論による解決につき、岩佐恵美「ごみ問題こうして解決—循環型社会をめざして」合同出版(2001)、山谷修作編著「循環型社会の公共政策」中央掲示社(2002)、遠藤保雄「循環型社会への挑戦—ごみ列島化回避の処方箋」ぎょうせい(2002)、エントロピー学会編「循環型社会を創る—技術・経済・政策の展望」藤原書店(2003)。

38 廃棄物処理・リサイクルの法制度一般につき、福士明「廃棄物処理・リサイクルに関する法律と条令・協定の関係」前掲環境問題の行方196頁以下、諸外国の廃棄物法制については、国際比較環境法センター編「主要国における最新廃棄物法制」商事法務研究会・別冊NBL第48号(1998)。

39 梶山武道・大塚直・北村喜宣「環境法入門(第2版)」日経文庫(2004)15頁。

40 同上16頁。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

る^{41,42}。

それゆえ、従来型の産業公害モデルでは、加害者と被害者の関係が直接的・濃密的であったので、被害の明確性や顕著性も認められ、因果関係や過失内容も明確であったといえよう⁴³。一方、上記のような特徴をもった廃棄物型公害モデルでは、加害者・被害者間の関係が間接的・希薄的であることから、次のような難問に直面することになる。すなわち、だれが加害者・被害者かという問題である。多数の加害者の存在はその不特定性につながる。被害者も不特定多数となるし、被害が長期に及ぶとすれば、将来世代も被害者となり、将来世代をも含めた不特定多数の被害者性という困難な問題にも直面する。あるいは、何をもって損害とみるか、損害の構成も厄介である。加害者・被害者間の場所的・時間的な離隔が拡大すると相手方も見えにくくなっていく。

以上のような場合に、因果関係・過失内容・違法性等々を認定できるかという問題に直面し⁴⁴、現行法の下では、これらのハードルをクリアしない限り被害者の救済は否定されてしまう。この点について、従来の伝統的法理論は被害者に不利

にできているので、被害者の救済—とくに民事的救済—は困難をきわめる⁴⁵。産業公害が克服されたというのは謳い文句でしかないが、上記のような特徴をもった廃棄物型公害に対処し、その民事的な救済を実現していくためには、いわゆる四大公害訴訟がそうであったように、あらたな法理論の発展がもとめられるし、判例の果たすべき役割がとりわけ大きいといえる。後に紹介する廃棄物判例の中には、このようなパイオニア的役割を果たしたものも少なくない。

なお、産業公害の克服につき敷衍すれば、新たな廃棄物型公害モデルの発生は、産業型公害モデルの克服とうらはらの関係にあるといえよう。「多量・狭域・集中」のことばで特徴づけられる有害物質の放出形態は、公害技術の進歩によって、「微量・広域・拡散」したものとなっていったし、集塵されたり濾しとられた有害物質は廃棄物となっていたとすれば、産業型公害モデルが廃棄物型のそれにカタチを変えただけともいえる。このような理解のほうが物理学的な法則にもかたうかもしれない。とすると、産業公害は克服されたのではなく、廃棄物問題に転化したといえそうである。

41 化学物質問題一般につき、中杉終身「化学物質対策法の現状と課題」前掲環境問題の行方171頁以下、美浦義明「化学汚染と人間の歴史」築地書館(1999)、環境法政策学会編「化学物質・土壌汚染と法政策—環境リスク評価とコミュニケーション」商事法務研究会(2001)、見目「初歩から学ぶ有害化学物質—循環型社会実現に向けて」工業調査会(2003)、日本弁護士連合会編「化学汚染と次世代へのリスク」七つ森書館(2004)。化学物質によるいわゆる杉並病につき、川名英之・伊藤茂孝「杉並病公害」緑風出版(2002)。

42 環境ホルモンの問題一般につき、シーア・コルボン他著・長尾力訳「奪われし未来」翔泳社(1997)、環境庁リスク対策検討会監修「環境ホルモン—外因性内分泌攪乱化学物質問題に関する研究班中間報告書」環境新聞社(1997)、デボラ・キャドバリー著・古草秀子訳・井口泰泉監修解説「メス化する自然—環境ホルモン汚染の恐怖」集英社(1998)、小島正美・井口泰泉「環境ホルモンと日本の危機」東京書籍(1998)、日経BP社医療局環境ホルモン取材班「環境ホルモンに挑む」日経BP社(1998)、安原昭夫「しのびよる化学物質汚染」合同出版(1999)、化学物質安全情報研究会編「環境ホルモンの問題とその対策」オーム社(1999)、藤原邦達「恒常性かく乱物質汚染」合同出版(2000)、吉村仁他「脱環境ホルモンの社会」(2002)、松井三郎他「環境ホルモンの最前線」有斐閣選書(2002)、内分泌かく乱化学物質の健康影響に関する検討会・中間報告書追補「内分泌かく乱化学物質問題の現状と今後の取組」化学工業日報社(2002)、日本水環境学会関西支部編「アプローチ環境ホルモン—その基礎と水環境における最前線」技報堂出版(2003)、吉沢逸雄他・多賀光彦監修「環境ホルモンと人類の未来」三共出版(2003)、西川洋三「環境ホルモン—人心を「攪乱」した物質」日本評論社(2003)、彼谷邦光「環境ホルモンとダイオキシシン—人間と自然生態系の共存のために」裳華房(2004)。

43 それにも拘わらず、四大公害被害者の司法的救済が困難をきわめ新たな法理論の創出が求められたように、伝統的法理論は被害者を切り捨てるのに役立つものであった。被害者の救済が伝統的法理論との闘いでもあり、そこから今日の不法行為理論が生まれたといえる。

44 この点につき、前掲・日本弁護士連合会編「化学汚染と次世代へのリスク」130頁以下、参照。

45 この問題に対する環境リスク的な法政策対応につき、高橋滋「環境リスクと規制」前掲環境問題の行方176頁以下、参照。訴訟的な意味での民事的救済が困難だとすると事前あるいは事後の行政的救済に頼らざるをえない。たとえば、廃棄物型公害の特徴をもったアスベスト公害についても、時効のカベの問題もあっていわゆるアスベスト新法による行政的な「救済」がはかれたのも、この文脈で理解できよう。同法につき、環境省のHP (http://www.env.go.jp/air/asbestos/laws_kyusai.html) 参照。

4 具体的な、いくつかの問題

4.1 処分場の立地規制

処分場が水源地に集中することから、その立地規制が問題となっている。水源地は山間地域であるがここに処分場が集中するのは、山間地域ほど処分場の立地条件をみたすところはないからである。処分場の適地にはいくつかの条件があり、搬入費用との関係では大都市近郊の交通利便がよく、土地購入価格との関係では地価が安いほどよく、設置・運営との関係では、外部からは見えないうように遮絶されていて、反対住民がいなければベストである⁴⁶。これらの条件を入力すれば、処分場の適地は過疎山村という答えがでてくる。しかも、過疎山村には、渓谷・谷型地形も多く堰堤一つで巨大な処分場ができるし、国の道路最優先の政策—過疎地の場合には、公共事業による「道路づくり」が地域振興策とされ、補助率も嵩上げされている⁴⁷—によって、高規格の道路網も充実している。

このような過疎の山間地域は水源地与重なる。この場合、廃棄物紛争は水源をまもる地域ぐるみの闘いとなる。のみならず、集水域の土壤汚染は地下水や河川などの水質汚染をひきおこし、そこから取水する都市住民の水道水源の汚染原因とも

なるので、最終処分場の立地場所いかんは流域全体の問題でもある⁴⁸。ここでは、地元自治体による立地規制が有効であるが、行政指導による規制の限界を前提とすると、条例による立地規制が問題となり、廃棄物処理法との整合性が問われることになる。

後述するように、宗像市環境保全条例事件の福岡地裁判決によると⁴⁹、自然環境保全等の見地から産廃処理施設の設置等を規制した環境保全条例は、廃棄物処理法15条による産廃処理施設に対する規制の法目的の効果を阻害し、違法無効とされたが、紀伊長島町水道水源保護条例事件の名古屋高裁判決は⁵⁰、水道水源保護条例が憲法の法の下の平等や廃棄物処理法に反するものではなく、その解釈適用が濫用ないし拡張解釈されるおそれもなく、適法有効とされた⁵¹。

4.2 安定型処分場の安全性

最終処分場のうち、遮水工・浸出液集排水設備・浸出液処理などの設備がないものを、安定型処分場という。安定型処分場には、産廃のうち安定5品目といわれる、廃プラスチック類、ゴムくず、金属くず、ガラス・陶磁器くず、建設廃材などが埋立処分される⁵²。これらのものが堰堤一つだけの安定型処分場で処分されるのは、安定5品

46 このような場所はゴルフ場の適地でもあり、以前にはゴルフ場用地として開発された。環境保全的には、ゴルフ場による農薬汚染と処分場による有害物質汚染のダブルパンチを受けることになり、相乗的な地下水汚染の被害が問題となる。ゴルフ場問題につき、松井覚進「ゴルフ場廃残記」藤原書店(1993)、山田國廣編「ゴルフ場亡国論」藤原書店(1993)。

47 たとえば、現在でも、過疎地域自立促進特別措置法14条、参照。

48 土壤・地下水汚染につき、日本地盤環境浄化推進協議会(JASERA)監修「土壤・地下水汚染の実態とその対策」オーム社(2000)、畑明郎「土壤・地下水汚染—広がる重金属汚染」有斐閣選書(2001)、畑明郎「拡大する土壤・地下水汚染—土壤汚染対策法と汚染の現実」世界思想社(2004)。

49 福岡地判平6.3.18判例地方自治122号29頁。

50 名古屋高判平12.2.29判例地方自治205号31頁。具体的には、産廃中間処理施設が同条例所定の「水源の枯渇をもたらし、又はそのおそれのある工場その他の事業場」に該当し、同条例の規制を受けるとされた。

51 この名古屋高裁判決は最高裁によって破棄差戻となった。最2小判平16.12.24判時1882号3頁。この最高裁判決の評価につき、阿部泰隆「水道水源保護条例における町と業者の協議義務が認められた事例—紀伊長島町中間処理施設事件」北村喜宣編「産廃判例を読む」環境新聞社(2005)120頁。

52 埋立処分・同処分場一般につき、田中信壽「環境安全な廃棄物埋立処分場の建設と管理」技報堂出版(2000)。なお、安定5品目の範囲はその後変更されている。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

目が性質的・組成的に安定したもので、環境汚染のおそれがないという表面的な理由による。

安定型処分場は、上記のような諸設備が不要とされるので、後述する管理型処分場と比較して巨大なものとなるが、規模のばかでは汚染被害の重大性・広域性を意味し、天文学的な浄化コストを意味する。のみならず、堰堤が決壊した場合の人為による自然災害も、土石流災害のような甚大なものとなる。

安定型処分場は、その欺瞞的で紛らわしい名称にもかかわらず、安全なものではありえない⁵³。後述するように、判例は、比較的早い時期から、安定型処分場の危険性を理由に建設・操業禁止の仮処分を認容している⁵⁴。安定型処分場の汚染原因としては、安定5品目以外の混入、安定5品目に付着・残存する有害物質、安定5品目自体の組成的・成分的な有害物質などがあり、後に紹介する判例もこの点を指摘している。

4.3 管理型処分場の安全性

管理型処分場は、遮水工、浸出液集排水設備、浸出液処理設備などの構造要件をそなえた最終処分場である⁵⁵。ここで処分されるのは、安定5品目と特管廃棄物である産廃以外の産業廃棄物、一般

廃棄物である⁵⁶。上述した安定型処分場と比較して、有害性のつよい廃棄物が埋立処分される。

ここでの問題は、管理型処分場の構造基準、とくに遮水工のその曖昧性とも関係して⁵⁷、有害廃棄物の処分先としての安全性が確保されているかである⁵⁸。遮水シートの耐用年数いかなは不明であるが、最終処分された有害物質の無害化年数が半永久的だとすると、遮水工の安全性は神話でしかない。後に紹介する判例も指摘するように、遮水シートそのものの破損原因も、経年変化や高熱・紫外線による劣化、シート上下の突起物による破損、地盤の沈下や地滑り、シート上の廃棄物や覆土の重量、ローラによる点圧、地下水や湧水による圧力、最終処分された廃棄物の化学的変化など、きわめて多様である。

遮水シートが破損した場合、破損箇所の発見、特定、修復の可能性いかなも問題となる。技術的には可能だとしても、経済的には不可能なケースも少なくないであろう。経済的・技術的にも可能だとしても、時間の経過とともに再び破損することが考えられるので、対症療法的な修復が可能だとしてもイタチごっこであり、最終的には全量撤去による解決が迫られるであろう。

53 安定型処分場に関するものではないが、一般的に、土壌環境の現状につき、平成9年版環境白書(総説)402頁以下、同7年度の化学物質環境安全性総点検調査の概要につき、同環境白書(各論)147頁以下、参照。

54 たとえば、仙台地決H4.2.28判時1429号109頁(丸森町最終処分場事件。飲用水を確保する権利が被保全権利)、熊本地決H7.10.31判タ903号241頁(浸出水による飲用水汚染の危険性認定)、参照。

55 管理型処分場の構造につき、国際ジオシンセティックス学会日本支部ジオメンブレン技術委員会編「ごみ埋立地の設計施工ハンドブック—シャ土工技術」オーム社(2000)、最終処分場技術システム研究会編「日本の最終処分場2000」環境経済新聞社(2000)、同「日本の最終処分場改訂版」(2004)。

56 図式化すると、管理型処分場の処分対象廃棄物=(全産業廃棄物-安定5品目-特別管理産業廃棄物)+一般廃棄物、となろう。

57 遮水工の構造基準については、「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令」(総・厚令1号77.3.14。いわゆる「共同命令」)があり、廃棄物の保有水及び雨水等の埋立地からの浸出を防止しうる遮水工の設置を要求しているが、「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令の運用に伴う留意事項について」(環水企16号・環産4号・環整17号78.2.4通知)は、「保有水等が埋立地から浸出することを防止しうるもの」「埋め立てる廃棄物の性状及び埋立地の状況に応じた不透水の材料で造ること」とし、その例示として「粘土、ビニールシート、アスファルト、止水矢板」などが挙げられている。いわゆる性能基準であるが曖昧性は否めず、自治体の要綱などによる具体化がはかられている。具体的な運用基準として、1.5ミリメートルの遮水用のシート一枚というのが、長らく最大公約数的な理解として一人歩きしていたが、その出典根拠は、厚生省監修解説書・全国都市清掃会議編「廃棄物最終処分場指針解説」(1989)とされている。

58 遮水用シートの破損と事例につき、梶山87頁以下、参照。

4.4 その他の問題、いくつか

4.4.1 焼却施設の安全性

ここではダイオキシンの発生がとくに問題となった⁵⁹。ダイオキシンの発生原因は多種多様でありうるが、総排出量の80~90%は廃棄物焼却施設が原因ともいわれる。毒性影響はきわめてつよく、急性毒性、発ガン性、催奇形性、生殖毒性、免疫毒性などが指摘されている。民間焼却施設からのダイオキシンについては信頼できる統計資料もないし、野焼きなど焼却施設によらない不適正処理によるダイオキシンの発生問題もある。後に紹介するように、民間焼却施設について、ダイオキシンの発生を理由に差し止めを認めた判例もかなりの数にのぼり、その危険性は今なお想像以上である。

4.4.2 処分場の跡地利用

最終処分場の閉鎖後その跡地が再開発されることも少なくない。都市部でも、廃棄物規制の甘

かった時代にいわゆる自社処分がなされ、その後の工場移転や資産活用などによって、以前にはお「荷物」でしかなかった一等地にある広大な自社処分場が一転してお「宝」となり、マンション・レジャー用地などとして利用されている⁶⁰。しかし、自社処分にはなにが処分されているか分からず、そこを開発することはパンドラの箱を開けるようなものである。長年、隠蔽されていた土壤汚染問題が一挙に表面化することになる⁶¹。ここでは、跡地利用のあり方が問題となり、処分場自体に危険性が内在し、そこでの大規模造成や建設工事は危険であり、再開発後に環境汚染が発生した場合にも、事後的な対策が困難であることなどを考えると、何らかの法的規制が必要といえるであろう⁶²。

一方、処分場閉鎖後の安全性モニタリングを義務づけ、その期間中はモニタリングを阻害しない跡地利用に限定するとともに、跡地利用には、閉鎖時点からの経過期間、期間経過後の安全性調査、処分物の種類・性質・容量などによる規制が考えられてよい⁶³。同時に、処分場の情報公開も重要で、第三者にも処分履歴が分かるような制度

59 ひと頃のダイオキシン・パニックの記憶はまだ新しい。ダイオキシンをめぐる問題一般につき、ダイオキシン問題を考える会・Dネット編著・長山淳哉監修「ダイオキシン汚染列島日本への警告」かんき出版(1997)、斉藤忠雄「産廃銀座・所沢からダイオキシン対策を問う」自治体研究社(1998)、横田一「ダイオキシン汚染地帯所沢からの報告」緑風出版(1998)、酒井伸一「ダイオキシン類のはなし」日刊工業新聞社(1998)、地球環境情報センター編「新聞記事データベース・ダイオキシンと環境ホルモン」(1998)、竹内正雄他著・多賀光彦監修「ダイオキシンと環境」三共出版(1999)、三澤忠則編「化学物質とダイオキシン対策」化学工業社(1999)、石川禎昭編著「ごみ焼却施設ダイオキシンの法規制と対策」オーム社(1999)、立川涼「ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議」提言ダイオキシン緊急対策」(1999)、化学編集部編「環境ホルモン&ダイオキシン—話題の化学物質を正しく理解する」化学同人(1999)。

60 たとえば、USJ(ユニバーサル・スタジオ・ジャパン)の会場用地の一部は自社処分場であったし、OAP(大阪アメニティーパーク)のマンション用地もそうであった。USJの跡地利用をめぐる経緯につき、近畿弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編「廃棄物と環境汚染一次世代の権利を守るために」第20回近畿弁護士連合会人権擁護大会シンポジウム第1分科会基調報告書(1998年11月27日)26頁以下、前掲「拡大する土壤・地下水汚染」69頁以下、OAPの土壤汚染問題につき、前掲「拡大する土壤・地下水汚染」93頁以下、高杉晋吾「土壤汚染リスクー『現場』の実態と解決モデル」ダイヤモンド社(2004)、<http://www.mmc.co.jp/japanese/environment/oap/oap20020920.html>、参照。

61 土壤汚染一般につき、牛嶋仁「地下水汚染・土壤汚染の現状と課題」前掲環境問題の行方155頁以下、田口計介他「汚染土壤の基礎知識」日報企画販売(2001)、浅見輝男「データで示す—日本土壤の有害金属汚染」アグネ技術センター(2001)、資産評価政策学会編「土壤汚染その総合的対策—調査技術、法律、鑑定、土地利用」ぎょうせい(2003)、インターリスク総研編「土壤汚染と企業リスクマネジメント」化学工業日報社(2004)、前掲「土壤汚染リスク」(2004)、土壤・地下水診断・修復支援システム開発研究会編著・古市徹監修「土壤・地下水汚染—循環共生をめざした修復と再生」(2006)。

62 平成16年改正廃棄物処理法は、あらたに「廃棄物が地下にある土地の形質の変更」に係る規制を設けている(第15条の17乃至19)。土壤汚染対策法につき、大塚直他著「『土壤汚染対策法』のすべて」化学工業日報社(2003)、平田厚「Q&A土壤汚染対策法解説」三省堂(2003)、小澤英明「土壤汚染対策法」白揚社(2003)。

63 1997年改正廃棄物処理法は、一定の最終処分場について「埋立処分の終了後における維持管理を適正に行うための」維持管理積立金の制度を設けるとともに(8条の5、15条の2の3)、最終処分場につき「埋立処分が終了したとき」の届出義務を課し、「あらかじめ当該最終処分場の状況が環境省令で定める技術上の基準に適合していることについて都道府県知事の確認を受けたときに限り、当該最終処分場を廃止することができる」廃止確認の制度を創設した(9条4項、5項、15条の2の5、3項)。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

も必要である⁶⁴。さらに、公開制度の整備だけでなく、処分場の取引には調査報告書の添付を義務づけるなど、不動産取引の当事者が不測の損害をこうむらない仕組みづくりも欠かせない。法的責任が問題となった場合には、契約当事者間の契約責任、施設利用者や周辺住民への不法行為責任などについて、あらたな判例理論による被害者の救済がはかられる必要がある。

4.4.3 脱法行為

脱法行為というのは、たとえば、積替・保管、資材置場と称した産廃投棄のように、形式的には法に違反しないが実質的には法に違反する場合であって、違法評価できるかが問題となる⁶⁵。廃棄物の世界では脱法行為の行われることが珍しくない。廃棄物処理法違反の罰則が強化されても、その脱法行為は巧妙化しイタチごっこの感がある。悪質な違反行為について脱法行為がなされこれがお目こぼしされると、その環境影響も大きく浄化費用も莫大な額となって違反者が負担しきれず、血税が投入されることも少なくない。このような脱法行為を防ぐためにも、廃棄物の領域における法解釈は、法の趣旨を踏まえて実質的におこな

い、廃棄物政策や環境保全の観点からする法政策を加味することが要請される。杓子定規的な文言解釈、伝統的な法理論に盲従した法解釈—たとえば、警察許可の性格づけからする演繹的な条文解釈—は、廃棄物の世界では脱法行為の助長に寄与するだけである。このような立場からすると、後に紹介する「排出事業者」や「廃棄物」の概念をめぐる判例には、批判の余地があろう。

4.4.4 不法投棄・不適正処理の基準

廃棄物処理法16条は「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない」と定めているが、不法投棄というのは同条に違反して廃棄物を捨てることである⁶⁶。ここに「みだりに」というのは「正当な理由なく」の意味である。正当な理由なく廃棄物を捨てると不法投棄となる。

一方、不適正処理における「適正」は、環境保全上の支障が生じないことを意味するので、不適正処理というのは環境保全上の支障が生ずるような廃棄物処理をいう⁶⁷。これには二つの類型がある⁶⁸。一つは、廃棄物処理法は各種の処理基準を定めているが⁶⁹、この処理基準違反の処理である。いま一つは、処理基準には違反しないものの、環

64 この点につき、平成16年改正廃棄物処理法15条の17は、「廃棄物が地下にある土地であって土地の掘削その他の土地の形質の変更が行われることにより当該廃棄物に起因する生活環境の保全上の支障が生ずるおそれがある」場合に「指定区域」の指定ができるものとし、これについて指定区域台帳を調製保管し閲覧に供すべきものとした。さらに、上述した廃止確認の制度に関連して、最終処分場につき「埋立処分が終了した」旨の届出を受けた都道府県知事は、「当該届出に係る最終処分場の台帳」を調製保管し、これを閲覧に供すべきものとしている(19条の11)。

65 梶山271頁は、脱法行為として、処分業許可の欠格事由に該当する実質的経営者が自分の妻を会社役員にして許可申請し、実際の焼却能力は50トン/日を超えるのに申請書には50トン/日未満として設置許可を受けずに焼却炉を設置し、有価物取引の外形を整え廃棄物でないとして谷間に埋め立てる場合などを例示している。

66 梶山18頁、265頁以下、参照。

67 梶山268頁以下は、不適正処理の例として、以下のようなケースを挙げているのが参考となる。すなわち、焼却灰を敷地内に埋め立てること、素堀の穴にトリクロロエチレン等を大量廃棄し、木くず専用炉でパチンコ台を大量焼却し、焼却炉を使用しないでタイヤや廃材などを焼却し、安定型処分場に廃木材等を埋め立てること、濡れた畳をそのまま焼却炉に放り込むこと、残土混じりの廃棄物を谷間に埋め立てること、テトラクロロエチレン等の有機塩素系溶剤をドラム缶の蓋を開けたまま空中に放出して飛散させること、産廃焼却炉力をはるかに越えた廃棄物を詰め込むこと、覆土を殆どしないで最終処分場に焼却灰を埋め立てること、除外設備を休止したまま焼却炉を動かすこと、等々である。

68 詳しくは、梶山19頁、267頁以下、参照。

69 廃棄物処理法6条の2、2項、3項、7条13項、8条の2、1項1号、8条の3、12条1項、2項、12条の2、1項、14条12項、14条の4、12項、15条の2、1項1号、15条の2の2。処理基準は、廃棄物処理の技術上の基準と処理施設の技術上の基準の二つに大きく分かれ、前者には、一般廃棄物と特別管理一般廃棄物の収集・運搬・処分等の基準、産業廃棄物と特別管理産業廃棄物の収集・運搬・処分等の基準があり、後者には、一般廃棄物と産業廃棄物の処理施設の基準とその維持管理の基準などがある。

環境保全上の支障を生ずる場合である。処理基準は完全なものではないので、すべての不適正処理をカバーできなかつたり、基準に従っても支障を生ずる場合がありうる。このような処理基準の不完全性に由来するのが第二の類型の不適正処理である。

不法投棄と不適正処理の関係であるが、不法投棄は実質違法の場合といえようが、上記のように、不適正処理の中には、処理基準違反の形式違法だけでなく、それ以外の実質違法—処理基準には違反してないが環境保全上の支障を生ずる場合—をも含めると、両者は重なることになる。以前は、不法投棄には直罰主義、不適正処理には間接罰のしくみが採られていたが、不適正処理にも直罰主義が導入されているので区別の実益は乏しくなっている⁷⁰。

5 廃棄物紛争と訴訟類型

5.1 廃棄物紛争の諸相

廃棄物紛争はさまざまな観点から分類できる⁷¹。

大きな括りとしては、処理業の許可に関するものと処理施設をめぐるものに分かれるが、紛争事例としては後者の影響が大きいであろう。処理施設については、完成前、操業中、閉鎖後の各段階の紛争が考えられ、その影響—したがって、法律的な要件・効果—も異なる。責任追及原因も、地域住民対処理業者の関係では不法行為責任、土地売買など売主対買主や施設建設の発注者対受注者の文脈では契約責任が、それぞれ問題となりうる。処理施設による分類としては、焼却施設などの中間処理施設をめぐる紛争、処分場などの最終処理施設を攻防の舞台とするものなどが考えられよう。

5.2 訴訟類型

ここでは、廃棄物紛争の訴訟当事者に焦点をあて、いかなる訴訟が可能か検討していく⁷²。訴訟当事者としては、地域住民、処理業者、国・自治体、製造・流通・排出事業者などを考え、訴訟類型としては、民事訴訟、行政訴訟、国賠訴訟、住民訴訟⁷³、情報公開訴訟⁷⁴などが問題となる⁷⁵。

70 2000年改正廃棄物処理法はマニフェスト違反と野焼き行為について直罰化を実現した(12条の3、12条の4、29条、16条の2、26条8号)。産廃不法投棄事犯につき、北村161頁以下、参照。

71 廃棄物紛争は多種多様であり困難なものも少なくないが、とくに、科学裁判としての特徴をもつ場合には、いわゆる技術論争を避けられず困難をきわめることになる。梶山472頁以下は、実際の豊富な訴訟経験にもとづき、廃棄物訴訟にともなう技術論争を以下のように整理している。すわち、(1)廃棄物紛争に共通する技術的論点として、①排出基準・環境基準の意義、②大気、水質、土壌等の測定値の評価、③廃棄物等に含まれる各種の物質の危険性、④処分場、中間処理施設の基礎地盤の軟弱性、崩壊の危険等、⑤搬入道路等の地滑り、道路崩壊の危険性、(2)焼却炉、破砕機等の中間処理施設について、①焼却炉の基礎となる燃焼技術、スラグ熔融技術の評価、②焼却炉の除外施設(サイクロン、スクラパー、バグフィルター等)の機能、③大気拡散の予測手法、実測値の評価、④破砕機による振動、騒音予測、実測値の評価、⑤ダイオキシン類の生成と排出、除去、拡散、生態系への影響、⑥窒素酸化物、いおう酸化物、有害重金属等の排出と除去、拡散、⑦大気汚染物質と健康被害、生態系への影響、(3)最終処分場について、①最終処分場構造指針自体に対する批判、構造指針適合性、②遮水工の破損の蓋然性、現実の破損の有無、③基礎地盤の透水性、地下水層・井戸水等への影響、④污水处理施設の機能、雨水処理能力の不足、⑤有害物質「検出されず」という水質データの評価、⑥最終処分場からの焼却灰等の飛散、ダイオキシン類の気化拡散の可能性、⑦防災調整池の容量不足、外周水路の設計ミス、⑧搬入廃棄物の管理、不適廃棄物の混入可能性、等々である。

72 産廃関連判例を訴訟類型別に分類・解説したのとして、前掲・北村喜宣編「産廃判例を読む」環境新聞社(2005)。

73 住民訴訟は、行政訴訟の一種としての客観訴訟であるが(行政事件訴訟法5条、42条以下)、主観訴訟である抗告訴訟を中心とした行政訴訟とはかなり異なるし、その判例も相当数にのほるので、便宜上、行政訴訟と区分して扱うことにしたい。廃棄物紛争と住民訴訟の実践につき、梶山303頁以下、環境住民訴訟一般につき、常岡孝好「環境住民訴訟の現状と課題」前掲環境問題の行方115頁以下、参照。

74 情報公開訴訟についても、まとまった廃棄物関連の判例があるので、行政訴訟とは別にとりあげる。廃棄物紛争における情報入手と情報公開請求についても、梶山332頁以下が実践的で非常に有益である。

75 廃棄物訴訟一般につき、福土明「産廃処理施設をめぐる最近の判例」判例タイムズ927号(1998)89頁以下、潮海一雄「廃棄物処分場をめぐる法的諸問題」前掲環境問題の行方186頁以下、同「処分場の建設、操業をめぐる民事裁判例の分析」ジュリスト1055号(1994)39頁、仮処分につき、甲良充一郎「場外馬券売場、産業廃棄物処理施設等いわゆる迷惑施設の建設禁止の仮処分」判例タイムズ1078号(2002)146頁。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

5.2.1 地域住民 vs. 処理業者

ここに処理業者というのは、便宜上、自治体が廃棄物処理を行う場合には自治体もふくまれる。地域住民は、自らの生活環境をまもるために、直接の加害者である処理業者を相手どることになる⁷⁶。守るべき法的利益としては諸種のものが考えられるが、生命・健康上の利益を人格権と構成し、その侵害を理由に闘うのが実践的であろう⁷⁷。

民事訴訟としては、事後的な救済である損害賠償請求よりも、被害未然防止の差止請求の方が優れているが、ハードルは高くなる。差止請求においても、時間のかかる本案訴訟よりも、仮処分による保全訴訟の方が重要といえる。さらに、事後的な救済としては、汚染被害の原状回復をもとめる民事訴訟も考えられ、ここでも本案訴訟と仮処分による保全訴訟が問題となろう。とくに、不適正処理・不法投棄がなされた場合には、産廃撤去請求などの原状回復を求める本案・保全訴訟が考えられるが、廃棄物の特定性・所有関係、附合による所有権の帰属などが問題となろう。

なお、以前には、住民訴訟を利用しいわゆる4号請求により、直接、処理業者を相手に原状回復請求—たとえば、自治体の所有・管理地に不法投棄された場合、その行為者に対し、自治体の妨害排除請求権を代位行使して撤去請求—することも可能であった⁷⁸。

一方、住民運動の切り崩しを狙って、処理業者から地域住民にたいする民事訴訟も考えられる。

地域住民を恫喝させるために、運動の中心人物に照準を合わせて巨額の損害賠償請求がなされることもある⁷⁹。地域環境をまもるための抗議運動にたいしても、処理施設の建設妨害禁止の仮処分などもなされうるであろう。

5.2.2 地域住民 vs. 自治体

(1) 行政訴訟⁸⁰

上記のように、市町村は、一般廃棄物について収集・運搬・処分の業の許可権(7条1項、6項)、都道府県は、一般廃棄物・産業廃棄物処理施設の設置許可権と産業廃棄物の収集・運搬・処分の業の許可権をそれぞれ有している(廃棄物処理法14条1項、6項、14条の4、1項、6項、15条1項)、地域住民はこの許可をターゲットにして争うことになる。問題は住民に原告適格が認められるかである。住民は、許可処分の手続—これは、現行法上、許可権者たる自治体と申請人たる処理業者の二面的な関係として構成されている—上、第三者として蚊帳の外におかれ、その利益は許可権者である自治体を守るべき公益の一つとして考慮する建前となっているが、その限界は明らかである。後に紹介するように、この点について、判例は厳格—というか、頑陋な—解釈を墨守し、直接的な生命・身体の安全や財産権にたいする被害が明らかな場合以外は、住民の原告適格を否定することに躍起になっているので、行政訴訟は機能不全に陥ってしまっ

76 廃棄物紛争における住民運動の実践方法につき、梶山389頁以下、参照。

77 地域住民の差止請求権の根拠については、淡路剛久「人格権・環境権に基づく差止請求権」判例タイムズ1062号(2001)150頁以下とそこに引用された文献、浄水享受権につき、梶山135頁以下、判例タイムズ1036号(1999)296頁以下、参照。

78 この有力な手段は、現在では、地方自治法の「改正」により不可能となった(242条の2、1項4号)。この改正の評価については、日本弁護士連合会編「ケースメソッド環境法」日本評論社(2005)231頁に、筆者の簡単な私見が述べられている。

79 たとえば、消費者運動の世界でなされたものであるが、消費者金融大手の武富士が同社に批判的な記事を執筆・掲載したジャーナリストらに対し法外な損害賠償請求をしたいわゆる武富士事件につき、三宅勝久「武富士追及」リム出版新社(2005年11月)、参照。

80 廃棄物紛争における抗告訴訟の実践につき、梶山237頁以下、環境行政訴訟一般につき、高木光「環境行政訴訟の現状と課題(抗告訴訟について)」前掲環境問題の行方108頁以下、参照。

た⁸¹。

例外的に原告適格が肯定された場合、改正行政事件訴訟法の下では、地域住民が自治体を相手に提起する行政訴訟として、次のようなものが考えられる⁸²。まず、上記「処理業の許可」や「処理施設設置の許可」にたいする処分の取消し訴えである(同法3条2項、8条以下)。これと併せて、あるいは、その出訴期間(14条)後には、無効等確認の訴えを提起することもできる(3条4項、36条)。さらに、より積極的・直截的に、不許可処分を求める義務付けの訴え(3条6項、37条の2)、許可処分をしてはならない旨を命ずることを求める差止めの訴え(3条7項、37条の4)などが考えられるであろう⁸³。

以上のような許可をめぐる訴訟類型以外にも、事業の停止(廃棄物処理法7条の3、14条の3、14条の6)、許可の取消し(7条の4、14条の3の2、14条の6、15条の3)、改善命令等(9条の2、15条の6の2)に関して、地域住民・自治体間の諸種の行政訴訟類型—たとえば、停止・取消処分・改善命令等の義務付け、それらをすべきことの確認請求など—が考えられてよい。いずれにしても、改正行政事件訴訟法の下では、原告適格の要件をクリアすることを条件として、従来の取消・無効確認訴訟だけでなく、請求の趣旨を自由に構成し義務付け・差止め・確認請求など、同法の趣旨を活かすためにも、あらゆる訴訟類型の可能性が検討されるべきであろう。

(2)住民訴訟

住民訴訟は、違法な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」の行為(以下「当該行為」という)、違法に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」(以下「当該怠る事実」という)を対象とするもので、①当該行為の差止めの請求(1号請求)、②行政処分たる当該行為の取消し・無効確認の請求(2号請求)、③当該怠る事実の違法確認の請求(3号請求)、④当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得の返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求める請求という、4つの訴訟類型がある⁸⁴。

上述した行政訴訟には原告適格というハードルが高くそびえるので、訴訟の入り口でこの問題にムダな時間と労力をついやさないために、廃棄物紛争においても客観訴訟である住民訴訟が利用される。もっとも、住民訴訟は、自治体の公金の支出や財産の管理などに関する財務会計行為を対象とするものなので、この財務会計行為が存在しないケースではつかえないし、廃棄物紛争における違法事由を財務会計行為の違法と結びつけて主張するテクニックも必要となる。財産的管理の有無や違法性の承継といった問題である。

たとえば、1号請求については、自治体が公費

81 この点は、行政の違法を是正し住民の権利を救済する意識が、裁判所には乏しいことを意味する。判例変更などによる裁判所自身の自主的な解決が望み薄となって、行政事件訴訟法の改正が実現し、その第9条において原告適格の拡大が立法的にはかられた。行政事件訴訟法の改正につき、橋本博之「解説改正行政事件訴訟法」弘文堂(2004)、小早川光郎編「改正行政事件訴訟法研究」ジュリスト増刊(2005)、宇賀克也「改正行政事件訴訟法(補訂版)」青林書院(2006)。日本の裁判所の原告適格の考え方を批判したものとして、拙稿「だれが法廷に立てるのか—環境原告適格の比較法的な一考察」関西学院総合政策研究第12号(2002年3月)、参照。

82 行政事件訴訟法の改正前には、取消訴訟中心主義ということから、義務付け・差止め・違法確認などの法定外抗告訴訟の要件は厳しすぎて、廃棄物紛争においても実際に活用することは夢物語の感があったが、改正後はそれらの訴訟類型も明記され、以前と比べて一縷の光が差したといえる。

83 さらに、地域住民と自治体間で、許可処分をしてはならないこと、あるいは、不許可処分をすべきことの確認を求める当事者訴訟も考えうるであろう(4条、39条以下)。

84 住民訴訟制度の「改正」、とくに4号請求における被告適格の変容についても、前注78参照。同号における「損害」概念につき、拙稿「住民訴訟における損害について—いわゆる4号請求における損益相殺で違法な行為による利得を控除できるか」関西学院大学総合政策研究第19号(2005年3月)57~74頁、参照。

T. Sekine, Current Wastes Disputes and Legal Issues Related (1)

で設置しようとする処理施設につきその違法を主張して、公金支出の差止めを求めることが考えられる。処理施設建設のための補助金支出や契約締結などが「行政処分」と構成できるときは、その取消し・無効確認を求める2号請求も考えられる。自治体所有地や管理地に不法投棄がなされ放置されている場合、これを「財産の管理を怠る事実」と評価し、当該怠る事実の違法確認を求める3号請求も考えられよう。この場合、その浄化費用について、不法投棄をした者に対し損害賠償請求すべきことを求めて、4号請求をすることも選択肢の一つである。

(3) 国家賠償訴訟

国賠訴訟は損害の発生を要件とするので事後的な救済方法でしかない。が、上述した行政訴訟や住民訴訟には、原告適格や財務会計行為などの避けがたい要件があるので、国賠訴訟は廃棄物紛争においても最後の手段として利用されることがある。たとえば、違法に、処理業の許可や処理施設設置の許可を与えたり、事業の停止命令・許可の取消しをしなかったり、改善命令を発しなかったりして、これにより地域住民が被害を受けたような場合に、地域住民が自治体を相手に国賠請求することが考えられる。もっとも、この場合には、自治体の行為と被害との因果関係、行政裁量権の行使や不作為の違法性、故意・過失の認定などの困難な問題に直面することになる。

(4) 情報公開訴訟

地域住民が廃棄物紛争を有利に展開するためには、早い時期から、処理業者や処理施設に関する

情報を入手する必要がある⁸⁵。そのために、情報公開条例を活用して自治体の手許にある情報の公開請求をすることが行われ、後述するように、この点に関する判例も少なくない。ここでは、個人情報や営業秘密などの例外規定を理由に情報公開請求を拒否できるか、地域住民の生命の安全や健康を理由にその例外規定の適用を排除できるかといったことが争われることになる。

5.2.3 処理業者 vs. 自治体

ここでも各種のパターンが考えられる。以前には、自治体は、処理業者からの許可申請にたいし、行政要綱などに定めた事前手続—たとえば、住民同意の取得、公害防止協定の締結など—を履践していないことを理由に、これを不受理としたりした。この場合、処理業者は、不受理あつかいを行政処分と構成して、その取消し・違法確認を求めたりした。許可申請後、相当期間が経過してもたな晒しにされた場合には、相当期間内に行政処分をしないことの違法確認請求がなされることもある。あるいは、不許可処分がなされた場合に、処分の取消し・無効確認を求めたり、事業の停止命令、許可の取消し、改善命令等にたいしても、同じような請求をすることが考えられる。改正行政事件訴訟法の下では、不作為の違法確認の訴え、義務付けの訴えや差止めの訴えなど、より積極的・直截的な訴訟類型が可能であること、上述した地域住民対自治体の場合と同じである。

一方、違法に、処分保留のまま許可申請が寝かされていたり、不許可処分がなされたと主張し、あるいは、違法な事業の停止・許可の取消し・措置命令などがなされたとして、国賠請求することも考えられよう。

85 1997年の改正廃棄物処理法は、廃棄物処理施設の維持管理について記録・備え置き・閲覧の制度を設けたが(8条の4、15条の2の3)、一歩前進と評価できるであろう。

5.2.4 地域住民 vs. 排出事業者

事業者のうち処理業者と地域住民をめぐる廃棄物紛争については上述した。ここでは、さらに進んで、処理業者に処理を委託した排出事業者にたいし、地域住民がいかなる請求をなすうるか検討していく。

排出事業者が無許可業者に処理を委託し⁸⁶、この無許可業者が不適正処理・不法投棄をした場合、地域住民は、排出事業者にたいし、この法違反の委託処理について、故意・過失、被害との因果関係などを主張・立証し、一般不法行為責任を追求していくことが考えられよう(民法709条)。さらに、委託先が無許可業者の場合だけでなく許可業者であった場合にも、排出事業者にたいし、処理業者の不適正処理・不法投棄について使用者責任を追求できるか問題となる(同法715条)。そのためには、排出事業者と処理業者間の指揮・監督関係の存在が要件となるが、廃棄物処理法12条の2、5項、12条の3、5項、7項などを根拠に、積極的に解することもできよう⁸⁷。処理業者による不適正処理・不法投棄が排出事業者の「事業の執行」につきなされたことも要件となるが、たとえ処理業者が請負人として独立の事業者であっても、排出事業者のそれに対する直接・間接の事実上の指揮監督関係がみとめられる場合には、肯定してよいと思われる⁸⁸。

のみならず、処理業者による不適正処理・不法投棄がなされる場合には、地域住民は、排出事業者にたいし、その委託処理の禁止を求めて本案・保全訴訟を提起することも考えられる。排出事業者にたいする産廃撤去請求などの原状回復を求め

る本案・保全訴訟も考えられるが、廃棄物の特定性・所有関係、附合による所有権の帰属などが問題となること、地域住民と処理業者の場合と同じである。

謝辞

本稿の校正には、私のゼミの卒業生で現在、関西学院大学法科大学院に在学中の辻 愛さんに助けてもらった。教務補佐のみなさんにもお世話になった。お礼申し上げたい。

86 廃棄物処理法6条の2、6項、12条3項、12条の2、3項は委託先を許可業者に限定している。

87 これに対し、廃棄物処理法の諸規定は努力義務や行政上の義務を定めたにすぎないといった批判が予想されるが、判例上古くから、この指揮・監督関係は非常に緩やかに認定されており、たとえば、実際の力関係を反映した事実上のものでもよいとされている(大判昭26.15民集6・403)。

88 たとえば、最判昭37.12.14民集16・12・2255は、下請負人の被用者の不法行為が元請負人の事業の執行につきなされたというためには、直接・間接に被用者に対し元請負人の指揮監督関係が及んでいればよいとしているのが、参考となる。