

産業廃棄物処理施設設置許可処分取消請求事件

【文 献 種 別】 判決／広島地方裁判所

【裁判年月日】 令和 5 年 7 月 4 日

【事 件 番 号】 令和 2 年（行ウ）第 24 号

【事 件 名】 産業廃棄物処理施設設置許可処分取消請求事件

【裁 判 結 果】 一部認容、一部却下

【参 照 法 令】 廃棄物の処理及び清掃に関する法律 15 条・15 条の 2、行政事件訴訟法 9 条

【掲 載 誌】 判例集未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25595453

上智大学教授 北村喜宣

事実の概要

本件は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）にもとづき広島県知事が出した産業廃棄物最終処分場（安定型）（以下「本件処分場」という。）の許可処分に関し、同処分場周辺住民らが、処分は同法 15 条または 15 条の 2 の関係規定に違反していることを理由として、広島県を被告に、その取消しを求めた行政訴訟である。裁判所は、12 名の原告のうち 8 名につき原告適格を認めたとうえで、地下水と水質に関して不備のある調査結果にそのまま依拠して許可処分がされたとして、これを取り消した。

判決の要旨**1 本案前の争点について**

(1) 「産業廃棄物処理施設の設置の許可に関する廃棄物処理法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が産業廃棄物処理施設の設置の許可の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すると、同法は、これらの規定を通じて、公衆衛生の向上を図るなどの公益的見地から産業廃棄物処理施設を規制するとともに、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって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個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当」。

(2) 「〔そうした者に該当するかは〕当該住民の

居住する地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるかどうかによって判断すべき……。……〔それは、〕産業廃棄物の最終処分場の種類や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と当該最終処分場の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべき」。

(3) 「産業廃棄物の最終処分場の設置に係る許可に際して申請書の添付書類として提出され審査の対象となる生活環境影響調査報告書において、当該最終処分場の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の対象とされる地域は、最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等がその周辺の一定範囲の地域に広がり得る性質のものであることや……生活環境影響調査報告書に記載されるべき調査の項目と内容及び調査の対象とされる地域の選定の基準等に照らすと、一般に、当該最終処分場の種類や規模及び埋立ての対象とされる産業廃棄物等の種類等の具体的な諸条件を踏まえ、その設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として選定される」。

2 本案の争点について

(1) 「現在の科学技術水準に照らし、都道府県知事の調査や審査において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは都道府県知事の調査や審査及び判断の過程に看過しがたい過誤、欠落があると認められる場合には、都道府県知事の判断に不合理な点があるものとして、その判断に基づく当該産業廃棄物処理施設の設置許可処分は違法であると解するのが相当」。

(2) 「生活環境影響調査項目の一つである地下

水と水質の2点をめぐる処分行政庁の調査や審査及び判断の過程には看過しがたい過誤、欠落があると認められるから、処分行政庁の判断に不合理な点があるものとして、その判断に基づく本件許可処分は違法」。

判例の解説

一 三極関係としての環境法関係

人為的な環境負荷の発生によって迷惑を被る人が出てくる事態を未然に回避すべく、対立する利益の調整を法律が行い、その実施を行政に委ねる。このような成立過程をたどる環境法関係は、必然的に三極関係となる。

法律による利害の調整の矛先は、第一次的には、環境負荷発生者に向けられる。問題が発生することがないように、十分な余裕を見込んで種々の規制基準が設定され、その範囲内での活動が強制されるのである。

規制基準の遵守を事業者の自己判断に任せておくわけにはいかない。規制にかかる行為が行われるに際しては、履行能力を行政が事前チェックする必要がある。許可制に典型的な仕組みであり、本件における廃棄物処理法にもとづく産業廃棄物処理施設設置行為もこれに該当する。

二 許可基準への適合と審査

1 生活環境影響調査制度

許可制のもとでの許可基準は、基本的には法律本則に、さらにはその明示的委任を受けた政省令に、なお明確でないときには行政手続法5条を踏まえた審査基準において示される。

産業廃棄物処理施設の設置に関しては、廃棄物処理法15条が手続的な事項を規定する。そして、15条の2第1項各号が実体的基準を規定している。本件においては、2号「その産業廃棄物処理施設の設置に関する計画及び維持管理に関する計画が当該産業廃棄物処理施設に係る周辺地域の生活環境の保全及び環境省令で定める周辺の施設について適正な配慮がなされたものであること。」への適合性、より具体的には、「周辺地域の生活環境の保全への適正な配慮」が問題となった。

この要件は、廃棄物処理法の1997年改正で追加されたものである。同改正は、その判定資料をつくるため、生活環境影響調査制度も規定した¹⁾。

法定基準の評価をするに際して参照すべき資料（生活環境影響調査書）の添付が、法律中に明記されているのである（15条3項）。申請者は、調査書の作成にあたり、「調査指針」と称されるガイドラインに則して作業を実施する²⁾。

2 審査基準との関係

廃棄物処理法15条の2第1項2号の要件に関しては、その規定ぶりに鑑みれば、審査基準の作成が義務づけられる。愛知県のウェブサイトで確認できる「産業廃棄物処理施設の審査基準」を参照すると、「適正な配慮がされたものであること」と条文をなぞるだけであり、およそ行政手続法が要求するレベルには達していない。

産業廃棄物処理施設の設置許可は法定受託事務であるが（廃棄物処理法24条の4）、どのような配慮をもって「適正」と評価するかについては、環境省の解説書においても明らかではない³⁾。その判断基準の作成については、都道府県知事に裁量がある。おそらくは、それを踏まえて、法定添付図書である生活環境影響調査書を審査し、基準適合性を判断するというのであろう。このため調査書が適切に作成されていることは、処分庁が適正に審査をする制度的大前提である。不十分な内容の資料を踏まえて審査をしても、正しい結論は得られない。

三 「著しい被害を直接的に受けるおそれ」

1 「境界線」としての生活環境影響調査の調査対象地域

原告のうち8名について肯定し4名についてこれを否定した裁判所の原告適格判断において用いられた「境界線」は、生活環境影響調査の調査対象地域内の居住の有無であった（居宅と本件処分場との距離も補足的に用いられた）⁴⁾。調査対象地域は、判決の要旨1(3)にあるように、「設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域」として選定される。

2 不可解な判断

本判決においては不可解なのは、本件における調査対象地域について、それを「本件処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起因する水質の汚濁等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接に受けるものと想定される地域」と読み替えてしまっている点である。

本案の判断において問題となった水質の観点か

らの調査対象地域の確定について調査指針の記述をみると、「施設（埋立地）からの浸透水の流出及び放流水による影響の調査対象地域は、水質の濃度に一定程度以上の影響を及ぼすと想定される範囲（河川においては低水流量時に排水が100倍に希釈される地点を含む流域とする）を考慮して設定する。設定にあたっては、当該地域の水象のほか、行政区域、地形、土地利用、水利用の状況も勘案する。」とある。同じく地下水の場合には、「施設（埋立地）の存在による地下水の水位や流動状況への影響を検討するための調査対象地域は、地下水の流れの変化により地下水位に影響を及ぼす可能性のある範囲とし、当該地域の地形、地質、地下水、水象の状況に加え、水利用（井戸や河川等の利水施設の存在等）の状況を勘案して設定する。」とある。すなわち、いずれにしても、調査対象地域の範囲は「生活環境への影響」を勘案して決定されるのであり、「著しい被害を直接的に受けるおそれ」があるかどうかは問題にされていない。

調査指針のなかでは確認できない加重的内容を引き出したのは、そうした状態であってはじめて原告適格を肯定できるという思い込みがあるからなのかもしれない。この枠組みは、本判決が引用する最高裁判決（最三小判平26・7・29民集68巻6号620頁）（以下「平成26年最判」という。）にもとづいている。

四 平成26年最判の枠組みとその不合理性

1 生活環境影響調査の範囲の意味

従来、下級審においては、最終処分場や中間処理（焼却）施設の設置許可処分に関する行政訴訟において、施設の周辺住民の原告適格は肯定される傾向にあった。平成26年最判は、最高裁としてこの点を初めて明確に肯定した。

同判決は、行政事件訴訟法9条1項という「法律上の利益を有する者」について、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがある者」であるとする。そのうえで、廃棄物処理法15条の許可処分との関係での「法律上保護された利益」の範囲については、「環境影響調査報告書において調査の対象とされた地域にその居住地が含まれている」かどうかで判断するとし、範囲については、「一般に当該最終処分場の設置によ

り生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として選定される」としている。その選定基準については、前記の調査指針にみる通りである。ところが、同地域に居住する者は、「著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」であるというのである。

しかし、前述のように、調査指針には、そのような被害が発生する地域として調査対象の範囲を定めるという記述はみられない。「設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域」というように、環境法の基本的考え方である未然防止アプローチ⁵⁾を踏まえて、処分場に起因する環境負荷がそうした地域にもたらされることを回避しようとしているのである。最高裁が用いる「著しい被害を直接的に受けるおそれのある」という表現は、1970年の公害国会において廃止された「公共用水域の水質の保全に関する法律」を想起させる。そこでは、「経済企画庁長官は、公共用水域のうち、当該水域の水質の汚濁が原因となって人の健康を害し、若しくは生活環境を保全するうえで看過し難い影響が生じ、若しくは関係産業に相当の損害が生じているもの又はそれらのおそれがあるものを、水域を限って、指定水域として指定する。」(5条)と規定されていたのであった。フロー汚染に関するこうした事後対応アプローチは、現在の環境法が採用するものではない。

2 民事法的発想の混入

たしかに、民事差止訴訟であれば、請求が認容されるには、「著しい被害を直接的に受けるおそれのある」ような人格権侵害の事実が必要である⁶⁾。しかし、行政訴訟の原告適格判断においては、「法律上の利益」があれば十分である。そして、そこにいう「法律」とは、本件においては廃棄物処理法なのである。

同法が生活環境影響調査制度を導入したのは、廃棄物処理施設の円滑な設置のためであった。当時の厚生省の資料には「施設の設置に伴う地域への生活環境への影響に十分配慮し、悪影響を及ぼさないものであることについて住民の十分な理解を得ていくことは重要」という記述がある⁷⁾。著しい被害が直接的に及ぶというような切迫した状況の回避ではなく、より事前段階において地域の生活環境が保全されることを保護法益としたものである。制度的には、この「地域」は、生活環境影響調査対象地域を指している。同地域を居住なり通勤・通学によって日常的に利用している者には、

その事実のみによって「法律上の利益」が肯定される。「法律上の利益」の判断は、処分の根拠法の制度趣旨との関係で相対的になされるべきものであり、「著しい被害を直接的に受けるおそれのある」というような絶対的基準が常に求められるわけではない。そうした絞り込みは不要である。

五 周辺住民の個別的利益を肯定する 実定法上の根拠

本判決は、生活環境影響調査制度の調査対象地域を境界線として用いた。それ以外にも、廃棄物処理法の仕組みをより詳細に検討して、少なくとも同地域に居住等をする者の原告適格を肯定できることを確認しよう。いずれも、周辺住民に関する権利防衛的参画と整理されるものである⁸⁾。

第1は、廃棄物処理法のもとで、「〔生活環境影響調査にかかる〕産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者」には、知事に対して意見書を提出できる権利が与えられている（15条6項）。長沼ナイキ訴訟最高裁判決（最一小判昭57・9・9民集36巻9号1679頁）で取り上げられた森林法27条1項の「直接の利害関係を有する者」というほどの強い規定ぶりではないけれども、法律上の利益を有しない者との間に境界線を引くことは十分に可能である。

第2に、廃棄物処理法のもとでは、「〔産業廃棄物処理施設の設置許可を受けた者はその〕維持管理に関し生活環境保全上利害関係を有する者の求めに応じ、〔維持管理記録を〕閲覧させなければならない。」とされている（15条の2の4、8条の4）。この仕組みも、一般公益とは区別して、地元に設置された産業廃棄物処理施設が適正に操業することに対する周辺住民の個別的利益を法的に保護する趣旨と解される。

六 機能した生活環境影響調査制度

廃棄物処理法は、知事の許可判断にあたって、手続をその裁量に委ねるのではなく、「専門的知識を有する者の意見を聴かなければならない。」とする（15条の2第3項）。廃棄物処理施設の設置は地域の生活環境に大きな影響を与えるために、より慎重な判断を期待したものと見える。いわゆる「うるさ型」の専門家は、遠ざけられる傾向にある。そうであっても、審査への参画を委嘱した専門家の意見は、よほどの思いつきにもとづ

くかおよそありえないような事象を指摘するのかわら別であるが、一応の合理性を持つ内容ならばこれに真摯に対応すべきであり、正当な理由なく対応せずに最終的意思決定に至った場合には、裁量権の逸脱・濫用があったと評される。

本件においては、生活環境影響調査書において飲用井戸の存在が確認されているにもかかわらずそれに関する調査がされていないというように、調査指針に則した調査がされていない。水質についても、調査ポイント選定が不適切であった。また、同調査書を踏まえての有識者会議有識者の指摘や利害関係者からの意見書を通じて飲用井戸の存在を認識したにもかかわらず、特段の調査をせずに許可に至ったという点で、前述の手続的義務にも反していた。

本件は、まるで「杜撰さを絵に描いて額に入れた」ような許可事例であった。理由は不明であるが、本件処分場を何とか許可したいという広島県知事側の「前のめり」の姿勢が際立った。必ずしも評判の良くない生活環境影響調査制度であるが、裁判所のそれなりに厳格な審査姿勢もあり、それが機能した一例として位置づけられる。

●——注

- 1) 北村喜宣『環境法〔第6版〕』（弘文堂、2023年）。
- 2) 環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部『廃棄物処理施設生活環境影響調査指針』（平成18年9月）参照。廃棄物処理施設が環境影響評価法の法対象事業となる場合には、同法の評価書をもって代替できる（同1-8～1-9頁）。その場合、同施設の許可については、環境影響評価法33条1項2号にもとづく横断条項が適用される。
- 3) 廃棄物処理法編集委員会（編著）『廃棄物処理法の解説（令和2年版）』（日本環境衛生センター、2020年）318頁参照。
- 4) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法〔第6版〕』（有斐閣、2018年）189頁は、「保護範囲の確定については、訴訟要件の審理に多大の時間をかけることは適切ではなく、ある程度、簡便な手法で判断することは許されよう。」とし、廃棄物処理法のもとでの生活環境影響調査の調査範囲内の居住の有無による判断を例示する。
- 5) 北村・前掲注1）書71～74頁、大塚直『環境法BASIC〔第4版〕』（有斐閣、2023年）34頁参照。
- 6) 越智敏裕『環境訴訟法〔第2版〕』（日本評論社、2020年）283～284頁参照。
- 7) 厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会『今後の産業廃棄物対策の基本的方向について』（1996年9月）参照。
- 8) 北村・前掲注1）書484頁、492～493頁参照。