

公共下水道への液状廃棄物の投棄は、下水道法違反か廃棄物処理法違反か

【文献種別】 判決／横浜地方裁判所
【裁判年月日】 令和5年7月11日
【事件番号】 令和2年(わ)第1424号、令和2年(わ)第1857号
【事件名】 廃棄物の処理及び清掃に関する法律違反被告事件
【裁判結果】 有罪
【参照法令】 廃棄物処理法16条・25条1項14号・32条1項1号
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25597541

清和大学准教授 今井康介

事実の概要

被告会社P₁は、汚泥の中間処理を行う産廃処理業者である。同社は、処理を受託した汚泥について、適正に処理することなく、かつ受け入れた汚泥の処理を更に他の中間処理業者に依頼する際、汚泥の重量を減らして利益を上げるため、ピットに貯し、沈渣物、浮遊物(スカム)とそれらの中間の流動性ある部分にある程度分離させた上、中間部分を何ら処理することなく、ポンプで公共下水道に廃棄していた。そうしたところP₁、同社の代表取締役であるP₂(平成31年2月28日までは従業員)、実質的経営者であるP₃は、被告会社の業務に関し、平成28年1月頃から令和元年8月頃までの間、産業廃棄物である汚泥及び一般廃棄物である汚水合計約3万6849.58トンを放流させたとして、廃棄物処理法16条、25条1項14号違反(以下、「不法投棄罪」という)で起訴された。

被告らは、本件行為には特別法である下水道法が適用されるべきであり、一般法である廃棄物処理法は適用されないと主張した。すなわち、下水道法は規制基準に適合しない汚水を排除する行為について排水基準違反罪を設けており、(i)特定事業場から規制基準に適合しない汚水を公共下水道に排除する行為については、下水道法46条1項1号、12条の2第1項違反が(以下、「12条の2第1項の排水基準違反罪」という)、(ii)特定事業場以外の場所から汚水を公共下水道に排除す

る行為については、公共下水道管理者等の命令に違反して規制基準に適合しない汚水を公共下水道に排除する行為を処罰する下水道法45条、38条違反が(以下、「38条の排水基準違反罪」という)予定されているため、被告らには、これらの排水基準違反罪の適用を検討すべきというのである。

横浜地裁は、不法投棄罪と排水基準違反罪は、前者が一般法、後者がその特別法という関係ではなく、公共下水道への汚水の排除行為について、不法投棄罪で公訴が提起された場合、裁判所は不法投棄罪に関する罰則規定を適用できるとし、以下のように判示した¹⁾。

判決の判旨

「不法投棄罪の実行行為は、廃棄物を『みだりに捨てる』ことであり、『みだりに』に該当するか否かは、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るとい趣旨に照らし、社会的に許容されるかどうかという観点から実質的に判断すべきものと解される。これに対し、排水基準違反罪の実行行為は、排水基準に違反して汚水を排除することであり、その該当性は、排除した汚水の水質が基準に違反したか否かと形式的に判断されるものと解される。このような両者の実行行為の内容に照らすと、両者が同一ではないことはもとより、排水基準違反罪の実行行為から一定の構成要件要素を取り去ると不法投棄罪の実行行為となる関係にあるともいえない。したがって、不法投棄罪の構成

要件が排水基準違反罪の構成要件を包摂する関係にはない。」

「不法投棄罪については、その未遂犯や予備的行為についても罰則規定が設けられているのに対し、その過失犯に対する罰則規定は存しない。他方、下水道法 12 条の 2 第 1 項の排水基準違反罪には、未遂犯や予備的行為に関する罰則規定がない一方で、その過失犯が処罰される。なお、下水道法 38 条の排水基準違反罪には、その未遂犯、予備的行為及び過失犯に対する罰則規定はいずれも存しない。」

「以上によれば、不法投棄罪の構成要件は排水基準違反罪の構成要件を包摂していない上、排水基準違反罪が、特定事業場又は下水道法 38 条による命令を受けた者と主体を限定した上で、下水道の整備を図るために定められた排水基準の遵守という行政上の義務の履行を確保することを目的として、基準違反の有無という形式的な基準で犯罪の成否を判断するものである一方、不法投棄罪は、犯罪の主体を限定せずに、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るという趣旨に照らし、社会的に許容されるかどうかという観点からの実質的な判断を経由して犯罪の成否が決せられるものであって、不法投棄罪と排水基準違反罪は、犯罪構成要件の仕組み、処罰の実質的な理由・目的などの点で犯罪としての性格が異なると解される。」

「被告人らの弁護人は、厚生省環境衛生局環境整備課長発出の通知（昭和 46 年 10 月 25 日）において、『廃棄物処理法は、固形物及び液状の全廃棄物（放射能を有する物を除く。）についての一般法となるので、特別法の立場にある法律（たとえば、鉱山保安法、下水道法、水質汚濁防止法）により規制される廃棄物にあつては、廃棄物処理法によらず、特別法の規定によつて措置されるものであること。』とされていることや、『廃棄物の処理及び清掃に関する法律の疑義について』と題する厚生省環境衛生局水道環境部環境整備課長・産業廃棄物対策室長連名通知（昭和 54 年 11 月 26 日）において、工場又は事業場の排水口から公共用水域に排出される排出水の規制を廃棄物処理法により行うことはできないなどと回答されていることを根拠に、下水道法が廃棄物処理法の特別法となる旨主張する。しかしながら、いずれも、行政機関の内部関係における規範を定めるもので

あり、国民や裁判所に対し直接的な法的効果を有するものではないから、各罰則規定の関係に関する裁判所の前記判断を左右するものではない。」

判例の解説

一 問題の所在

廃棄物処理法は、主体を限定することなく、廃棄物をみだりに捨てることを禁止する（16 条）。廃棄物には、固形状のものだけでなく液状のものも含まれ（2 条）、また投棄が禁止される場所に限定もないことから、例えば液体を公共下水道に廃棄する場合、不法投棄罪の適用が考えられる。もっとも、公共下水道への汚水排除については、下水道法に罰則が存在することから、どちらの法律の罰則を適用すべきか問題となる。

法律の中には、複数の罰則が適用されうる（競合する）場合、適用すべき罰則をあらかじめ明文で規定するものが存在する（例えば生活保護法 85 条や災害救助法 33 条）。しかし廃棄物処理法や下水道法に、（少なくとも公共下水道への不法投棄行為に関する調整）規定はないことから²⁾、適用罰則を解釈論的に明らかにする必要がある。

弁護人は、本件において下水道法が特別法として優先的に適用されるべきことを、大きく分けて 2 つの理由付けにより論証しようとした。1 つは、行政解釈を根拠とした理由付けであり、もう 1 つは処罰趣旨を鑑みた理由付けである。以下、順に検討する。

二 下水道法は廃棄物処理法の特別法か？

廃棄物処理法の施行直後の通知、すなわち厚生省環境衛生局環境整備課長通知（昭和 46 年 10 月 25 日、環整 45 号）は、「廃棄物処理法は、固形物及び液状の全廃棄物（放射能を有する物を除く。）についての一般法となるので、特別法の立場にある法律（たとえば、鉱山保安法、下水道法、水質汚濁防止法）により規制される廃棄物にあつては、廃棄物処理法によらず、特別法の規定によつて措置されること。なお、これらの法律を所管する部局及び関係行政機関と十分に連絡協議を行い、その円滑な運用に努めること。」とする。弁護人らは、これを根拠に、特別法である下水道法が適用されると主張した。

この点、横浜地裁は、通知が行政機関内の規範にすぎないとして、下水道法を適用すべき根拠たりえないとする。しかし廃棄物処理実務では、通知が大きな影響力を有しており³⁾、捜査機関も法令解釈に疑義が生じた場合、行政に照会を行うことが多いことを前提とすると、横浜地裁の判示には疑問が残る。もっとも、結論は正当であろう。というのは、上記昭和46年の通知が出された当時の不法投棄罪(16条2号)では、「下水道又は河川、運河、湖沼その他の公共の水域に一般廃棄物を捨てること。」を処罰しており、下水道への投棄行為であっても廃棄物処理法が適用されることが条文上、明確に規定されていたからである。昭和46年通知において廃棄物処理法が一般法と明言された理由は、液状の物について規制が及ぶか不明確であった清掃法が廃止され⁴⁾、廃棄物処理法では液状の物についても規制することを明確化し、それによって生じる行政機関の衝突を回避するためであったように思われる⁵⁾。

なお弁護人は、厚生省環境衛生局水道環境部環境整備課長・産業廃棄物対策室長連名通知(昭和54年11月26日、環整第128号・環産42号)も指摘する。これは、特定施設を有する特定事業場からの排水水について水質汚濁防止法がスソ切りを行っている場合、廃棄物処理法で規制できるかに関するものであって、罰則について述べているのかは必ずしも明確ではないと思われるし⁶⁾、下水道への汚水排除について、終末処理場を設けていない水質汚濁防止法と同様に考えられるか問題が残るため、根拠としては不十分と思われる。

三 不法投棄罪と排水基準違反罪の関係について

下水道法は、特定事業場から規制基準に適合しない下水を公共下水道に排除する行為を処罰する(12条の2第1項の排水基準違反罪)、同罪が適用可能な場合は、常に、(液状の廃棄物を規制し、投棄主体や投棄場所に限定のない上、法定刑の重い)不法投棄罪が成立するようにも思われる。そこで、排水基準違反罪を無意味な規定としないためには、両罪の成立が考えられる事例において、排水基準違反罪を優先適用すべきではないか問題となる。

横浜地裁は、排水基準違反罪が一定の構成要件

要素を取り去ると不法投棄罪の実行行為となる関係にないことや、不法投棄罪には未遂犯処罰規定が存在するが、下水道法38条の排水基準違反罪においては未遂犯処罰規定がないことなどから、両罪の構成要件の仕組み、処罰の実質的な理由の違い等を考慮し、排水基準違反罪の優先適用を認めなかった。このような理解は正当であると思われる。というのは、排水基準違反罪が成立する場合、常に、不法投棄罪が成立するとは解されないからである。

廃棄物処理法は、廃棄物に該当するものであっても、「放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。」としているが(2条)、下水道法には放射性物質が含まれる場合を除外する規定が存在しない。そうすると、特定事業場から基準違反の下水を公共下水道に排除したが、その下水に放射性物質が含まれる場合には、下水道法でしか処罰できないことになる。つまり、排水基準違反罪が成立する場合には、常に不法投棄罪が成立するという前提は、成り立たない。

また本件被告らの行為を、下水道法で処罰しようとする、本件被告会社は特定事業場ではないため、12条の2第1項の排水基準違反罪は成立せず、また公共下水道管理者の命令も出されていなかったことから下水道法38条の排水基準違反罪も成立せず、下水道法では処罰できないという結論になってしまう。これは下水道法の目的規定(1条)に、公衆衛生の向上が含まれていることからして、疑問が残る。

さらに本件のような公共下水道への不法投棄事案において、下水道法の排水基準違反罪のみが適用されるとすると捜査実務にも問題が及んでしまう。例えば、公共下水道に故意に下水を流し込もうとした人を警察官が発見すると、(排水基準違反罪に未遂犯処罰規定は存在しないため)不法投棄罪の未遂として立件できるが、流し込まれてしまうと下水道法が適用されることになり、刑が軽くなる(特定事業場以外からだとして処罰されない)という不都合も生じることになる。

このようにしてみると、本件において不法投棄罪を適用した横浜地裁の判断は正当なものであったといえよう。なお、横浜地裁は45条違反(38条の排水基準違反罪)についても排水基準違反罪の一種であるとして、不法投棄罪との包摂関係⁷⁾

を論じているが、45条は命令違反を処罰する間接罰の規定であり⁸⁾、12条の2第1項の排水基準違反罪と同じように理解できないのではないかと、そもそも直罰である不法投棄罪と、間接罰を比較できないのではないかと疑問も残る（下水道法の罰則において、不法投棄罪と比較すべきは、被害の実質や法定刑などからみても、下水道法44条違反であろう⁹⁾）。

四 おわりに

不法投棄行為を処罰する規定は、さまざまな法律にあり¹⁰⁾、罰則が競合する局面に関し学説は議論を行ってきた。しかし、廃棄物処理法と下水道法との関係について、学説は議論をしてこなかった¹¹⁾。また公共下水道への不法投棄が廃棄物処理法違反とされた裁判例¹²⁾においても下水道との関係はほとんど意識されてこなかった。それゆえ本判決は、先例的価値が高く、今後、廃棄物処理法と下水道法以外の法律との関係が問題となった際にも参照価値が高いと思われる。

●—注

- 1) 本件では廃棄物を適正に処理していないことを隠蔽するため、マニフェストに虚偽の内容を記載して関係業者に交付又は送付を継続した点について、廃棄物処理法12条の3第1項、27条の2第1号違反が認められているが、この点については争われていないため取り上げない。また被告人P₂、P₃は故意や共謀が認められない、P₁は会社の破産手続が終了したことにより、公訴棄却を規定する刑事訴訟法339条1項4号にいう「被告人たる法人が存在しなくなつたとき」に該当するなど主張したが、いずれの主張も否定された。
- 2) これに対し不法焼却罪は、他法との調整規定を置く。すなわち廃棄物処理法16条の2第2号は、「他の法令又はこれに基づく処分により行う廃棄物の焼却」を焼却禁止の例外と位置づけることで、例えば家畜伝染病予防法21条による家畜死体の焼却行為が、廃棄物処理法の不法焼却罪で処罰されることのないようにする。
- 3) 福永実「アメリカにおける行政解釈方法論(1)」広法44巻1号(2020年)296頁以下は、①司法解釈は行政解釈に法的に拘束されることはないが事実上の影響力を持つこと、②行政解釈は紛争事案にならなければ司法審査を受けることはないから、違法性が確定するまで事実上の影響力を持ち続けることを指摘する。
- 4) 清掃法は、汚水を汚物から除外し、その処理については下水道法に之を委ねたとする(木村又雄=福田勉『清掃法の解説〔第2版〕』(日本厚生通信社、1954年)34頁、田中正一郎『清掃法の解説』(日本環境衛生協会、1966年)

5頁参照)。

- 5) なお行政解釈を読み解く上で重要な意義を有する『廃棄物処理法の解説』では、当初、昭和46年通知と同様、廃棄物全体の処理に関しての「一般法の立場」とされていたが、1979年以降、「いわば一般法的な立場」と、表現が緩和され(厚生省環境整備課編『改訂新版 廃棄物処理法の解説〔第3版〕』(日本環境衛生センター、1979年)5頁)、最新版でも「一般法的な立場に立つ」とされている(廃棄物処理法編集委員会編著『令和2年版 廃棄物処理法の解説〔第14版〕』(日本環境衛生センター、2020年)29頁)。
- 6) 支配的見解は、同通知を前提としても、実態として「排水」とは言い難い場合には、不法投棄罪で処罰できるとする。古田佑紀「廃棄物処理法罰則の解釈と運用(上)」警論32巻1号(1979年)71頁参照。
- 7) 横浜地裁は、不法投棄罪と排水基準違反罪の「包摂関係」という表現をしているが、近時の学説では、構成要件の重なり合いという表現をすることが多いと思われる。
- 8) 下水道法令研究会編著『逐条解説 下水道法〔第5次改訂版〕』(ぎょうせい、2022年)678頁。
- 9) なお廃棄物を下水管に投棄することで、公共下水道の施設を損壊して下水の排除を妨害した場合、下水道法違反と不法投棄罪がいかなる関係に立つかについて、田畑昌行「下水道法」金沢良雄編『註釈公害法大系 第2巻』(日本評論社、1972年)365頁は、観念的競合として処断すべきとする。ここでは、下水道への廃棄物の投棄行為を、廃棄物処理法で評価することが前提とされている。
- 10) 自然公園内での不法投棄について、不法投棄罪ではなく、自然公園法の罰則を適用すべきとの主張が否定された事案として、福島地裁若松支判平16・2・2判時1860号157頁がある。
- 11) 不法投棄罪と他法の罰則の関係については、今井康介「廃棄物を捨てる行為を罰する特別刑法上の諸犯罪について」早誌65巻2号(2015年)47頁以下参照。
- 12) 下水道あるいはそれに接続する公共ますや点検ますへの投棄事案で、不法投棄罪が肯定された事例として、新潟地判平12・1・21公判物未掲載(平成11年(わ)第235号)、福岡地久留米支判平15・5・9公判物未掲載(平成14年(わ)第346号)、岐阜地判平15・7・11公判物未掲載(平成15年(わ)第197号)、前橋地判平22・6・11公判物未掲載(平成22年(わ)第83号、第139号、第225号)がある。