

廃棄物の処理及び清掃に関する法律の設置許可取消事由を認めた事例

【文 献 種 別】 判決／東京高等裁判所（差戻控訴審）

【裁判年月日】 令和 8 年 5 月 27 日

【事 件 番 号】 令和 7 年（行コ）第 241 号

【事 件 名】 産業廃棄物最終処分場設置許可取消義務付請求控訴事件

【裁 判 結 果】 原判決取消

【参 照 法 令】 廃棄物の処理及び清掃に関する法律 15 条の 3 第 1 項 3 号（平成 29 年 6 月 16 日法律第 61 号による改正前のもの）

【掲 載 誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25629370

成城大学専任講師・弁護士 栗谷しのぶ

事実の概要

産業廃棄物処理施設の設置に当たっては都道府県知事の設置許可処分が必要であるところ（廃棄物処理法 15 条 1 項）、栃木県廃棄物処理に関する指導要綱（以下「本件要綱」という。）は、処理施設の設置許可の申請に先立ち、申請者に対して栃木県知事との事前協議を求め、申請者において処理施設予定地に隣接する土地の所有者全員からの同意書を取得するとともに、関係地域内の自治会と環境保全協定を締結するか、近隣に居住する関係住民の 2 分の 1 を超える同意書を取得した上で、それらの写しを栃木県知事に提出させることとし、それらの提出をもって事前協議を終了させるという運用を行っていた。

産業廃棄物の最終処分等を業とする特例有限会社 Z（被控訴人補助参加人）は、栃木県那須塩原市内の土地に産業廃棄物の安定型処分場（以下「本件処分場」という。）を設置する事業を計画し、本件要綱に従い、栃木県知事 Y（被告・被控訴人）との間で事前協議を開始した。本件処分場建設が予定される地区内に居住する X（原告・控訴人、判決の要旨では F と記載）及び近隣住民 B は、この事業計画について、本件処分場予定地の近隣居住者としての同意書を作成し、Z 代表者に交付した。

Z は、その後、当初の事業計画を変更して本件処分場の規模を拡張する事業計画書を Y に再提出した。この規模拡張により X の父（判決の要旨では A と記載）が所有する土地が本件処分場の敷地

に隣接することになった。X 及びその父並びに B は変更後の事業計画に反対し、隣接地所有者としての同意をしなかった。そこで、Z 代表者は、X 及びその父並びに B に無断で、事業計画変更前に X 及び B から交付された同意書の写しを変更後の事業計画に対する近隣居住者の同意書として流用するとともに、同意書の記載を切り貼りして「隣接地所有者として同意致します」等と記載した虚偽の同意書を偽造し、これらの同意書を Y に提出した。Y は、これらの同意書等の提出を受けて事前協議を終了し、平成 27 年に本件処分場の設置許可処分（以下「本件処分」という。）をした。

令和 2 年に X を含む栃木県内に居住する住民 16 名は、本件処分には廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項各号に基づく取消事由があると主張して、Y に本件処分の取消しの義務付けを求める非申請型義務付け訴訟を提起した。

差戻前第一審（宇都宮地判令 4・12・8（令和 2 年（行ウ）第 10 号））は X らの訴えを全部却下したが、差戻前控訴審（東京高判令 5・10・24（令和 4 年（行コ）第 351 号））は 16 名のうち本件処分場から 2km 以内に居住する X を含む 6 名の原告適格を認めるとともに重大な損害を生ずるおそれの要件及び補充性要件を満たすとして、訴え却下を取り消して差し戻した。差戻後第一審（宇都宮地判令 7・6・25（令和 6 年（行ウ）第 3 号））は、本件処分に廃棄物処理法所定の取消事由がないと判断して請求を棄却したため、X らが控訴を提起した。

判決の要旨

1 「廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号は、単に『不正の手段により』設置許可又は変更許可を受けた旨を規定するのみであって、これを廃棄物処理法上の許可要件ないし欠格要件の該当性に関する判断を誤らせた場合に限定し、行政指導を行う際の基準で定められた手続上の要件の該当性に関する判断を誤らせた場合については除外するなどといった文言は見当たらない。」

2 「仮に、補助参加人が栃木県知事に対し、控訴人 F の隣接地所有者としての同意書（甲 8 同意書）が本人に無断で作成した偽造書面である旨を説明していた場合、栃木県知事がそれでもなお本件要綱に定める事項が充足されているものと判断して、補助参加人との事前協議を終了させ、本件許可処分をしていたものとはおよそ考え難いのであって、補助参加人の行為はまさに栃木県知事の判断を誤らせたものというべきである。」

3 「廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項柱書き及び同項 3 号は、都道府県知事は、産業廃棄物処理施設の設置許可を受けた者が『不正の手段により』産業廃棄物処理施設の設置許可を受けたときには、産業廃棄物処理施設の設置許可を取り消さなければならない旨定めており、『不正の手段により』という要件が規範的要素を含むことにも照らすと、『不正の手段により』設置許可を受けたか否かについては都道府県知事の合理的な裁量判断に委ねたもの（いわゆる要件裁量）とみる余地がある。」

4 「被控訴人は、産業廃棄物処理施設を設置しようとする者に対して本件要綱に沿った行政指導を行い、事実上、これに従うことを産業廃棄物処理施設の設置許可の要件としていたものであると認めるのが相当であること、補助参加人は、A ないし控訴人 F の同意を得ないまま、控訴人 F に無断で、あたかも控訴人 F が隣接地所有者として本件処分場の設置に同意したような同意書（甲 8 同意書）を偽造した上、その写しを栃木県知事に提出し、もって栃木県知事を欺罔して、事前協議を終了させて本件許可処分を得たものであって（このような補助参加人の行為は、設置許可に係

る栃木県知事の判断を誤らせたものというべきである。）、明らかに『不正の手段により』設置許可を受けたものというべきであること等判示の事情に照らせば、補助参加人の上記行為にもかかわらず、栃木県知事において補助参加人が『不正の手段により』設置許可を受けたものとは認めないことは、その裁量権の範囲を超え又はその濫用となるものと認めざるを得ない。

そうすると、本件は、補助参加人が『不正の手段により』産業廃棄物処理施設の設置許可を受けたときに該当するのであるから、栃木県知事は、廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項柱書き及び同項 3 号の規定に基づき、本件許可処分を取り消さなければならないのであって、本件においては行政事件訴訟法 37 条の 2 第 5 項の要件を満たすものというべきである。」

判例の解説

一 はじめに

産業廃棄物の最終処分場は広大な敷地を確保し、やすい地方の山間部に立地することが多く、生活環境の悪化等を懸念する住民による反対運動が各地で展開されてきた。平成 9 年の廃棄物処理法改正により処理施設の設置許可申請に当たって生活環境影響調査手続が導入されたものの、法令上、周辺住民との合意形成までは要求されていない。そのため、処理施設の立地に当たって地域住民の理解を得るための手段として、要綱に基づく行政指導により許可申請者に対して周辺住民からの同意書の提出を求めるなどの運用が行われてきた。

本判決は、本件要綱に基づく事前協議において許可申請者が偽造した同意書を栃木県に提出するなどして本件処分場の設置許可処分を受けたという事案について、行政指導の運用実態等を踏まえて廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号に基づく設置許可処分の取消義務が栃木県知事にあることを認めたものである。廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号については、岐阜県の条例に基づく周辺住民への周知義務の不履行を理由として岐阜県知事が処理施設の設置許可処分を取り消した事案について「不正の手段」の該当性を否定した事例があるところ（名古屋高判平 30・4・13 判時 2409 号 3 頁、以下「名古屋高裁事件」という。）、本判決は、行政指導に基づく手続に関連して「不正の手段に

より」設置許可処分が行われたことを認定し、かつ設置許可処分の取消しを認めたという点で実務上も理論上も注目に値する。

二 廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号の該当性

1 「不正の手段」による設置許可処分の取消し

廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項各号が定める欠格事由等がある場合、都道府県知事は、産業廃棄物処理施設の設置許可処分をした後であってもその処分を取り消さなければならない。この規定は、悪質な廃棄物処理業者を排除し、処理施設の設置後における適法な操業を確保することを趣旨として、施設設置者の欠格要件などを必要的取消事由として規定したものである。必要的取消である以上、効果裁量の余地は認められないと一般的に解されている¹⁾。

許可申請者が「不正の手段」により設置許可処分を受けた場合も、この必要的取消事由に該当する（同法同条同項 3 号）。「不正の手段」が他の欠格要件と同等に必要的取消事由に規定された趣旨は、本来許可を受けることができないような事業者が「不正の手段」により設置許可を受けた場合には、適正な操業を期待することができず、許可制度に対する信頼も損なわれるためである。「不正の手段」に関しては、①許可申請の際に許可申請書若しくはその添付書類に虚偽の記載をすること、②許可の審査に関する行政庁の照会、検査等に対し虚偽の回答をすること、又は③暴行、脅迫その他の不正な行為により行政庁の判断を誤らせた場合などをいうとする環境省の行政処分指針があり（令和 3 年 4 月 14 日付け環境規発第 2104141 号）、本判決もこの指針に沿った事実認定を行っている。

2 本件要綱の法的性質

本件要綱は、処理施設の設置許可の申請に先立って、許可申請者に処理施設の敷地に隣接する土地の所有者全員から同意書を取得するとともに、関係地域の自治会との間で環境保全協定を締結するか、関係住民の 2 分の 1 を超える同意書を得ることを求め、これらの同意書等の写しを提出しないかぎり事前協議を終了させることができない旨規定しており、行政実務でも本件要綱に基づく厳格な運用が行われていた。かかる行政実務

に関しては、本件要綱に基づく同意書が取得されていなかったことを理由に栃木県知事が処理施設設置届の受理を拒否した事例について、この拒否処分を違法と判断したものもある（宇都宮地判平 3・2・28 判タ 764 号 139 頁）。この判決後も本件要綱による運用は継続されていたところ、本判決では、許可申請者である Z が本件要綱に基づく行政指導に任意に応じていたという事実を踏まえて、Z に対する行政指導を適法と解している。

行政指導による同意書の取得及びその提出が任意の手続であるとして、今度は、同意書の偽造行為又は無断利用が廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号が定める「不正の手段」に含まれ得るかが問題となる。名古屋高裁事件は、条例に基づく周知義務が廃棄物処理法の許可要件に当たらないとして「不正の手段」の要件の該当性を否定しており、この判示は当該要件に要件裁量を認めないものであると解されている²⁾。この判示との平仄を考えると、本件要綱に基づく行政指導の手続には「不正の手段」該当性が当然に否定されることになりそうである。しかし、本判決は、栃木県において同意書の提出がなければ事前協議を終了せずに設置許可の申請及び設置許可処分をしないという運用がなされていたという行政実務の実態を重視し、かかる事情のもとで、Z の各行為が Y の判断を誤らせるものであったと認定した。

本判決が、名古屋高裁事件と判断を異にした理由については一定の説明が可能である。第 1 に、設置許可申請前の手続に係る法的性質の差である。名古屋高裁事件では、条例により住民に対して計画内容の周知を図ることが義務付けられていたところ、周知義務の不履行が直ちに設置許可の可否に結びつく関係にはなく、条例に基づく周知義務の法的拘束力は極めて弱いものだったと解されている³⁾。他方、本判決は、本件要綱に基づく行政指導が事実上の許可要件として機能していたという実態を認定し、行政指導に事実上の拘束力を認めている。

第 2 に、許可申請者による行為の悪質性の差である。名古屋高裁事件では、許可申請者が町内会等に一定の説明を行っており、条例上の周知義務違反があったかは明らかとはいえない。他方、本件は、Z において同意書を取得できないことを理由に行政指導を拒否することも可能であったにもかかわらず、行政指導に従う姿勢を示して私文書

偽造行為等に及んだものである。

本判決は、同意書の無断利用や偽造行為が「不正の手段」に該当するかを判断するまでもなく、廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号所定の取消事由を認定できるとしており、本条の趣旨が悪質な廃棄物処理業者の排除にあることを踏まえ、「不正の手段」に係る手続を法令上の許可要件に厳密に限定する必要はないとした。

三 本案勝訴要件

非申請型義務付け訴訟の本案勝訴要件は、羈束処分であるか裁量処分であるかによって要件が区別される（行訴法 37 条の 2 第 5 項）。本判決は、「不正の手段」の判断を都道府県知事の合理的裁量に委ねたものとみる余地があると解した上で、廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号に基づく本件処分の取消しを Y がしないことが裁量権の逸脱濫用に当たると判断した。

もっとも、本判決は、設置許可取消における裁量権の範囲を限定的に解しているものと考えられる。一般論として取消事由の判断に一定の要件裁量が認められるとしても、それに基づく取消処分に効果裁量が認められるわけではない（なお、廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項に効果裁量を否定することには営業の自由との関係から強い批判が存在する⁴⁾）。裁量権の逸脱濫用を基礎付ける事実として本判決が指摘するのは、本件要綱に基づく行政指導が事実上の設置許可要件として機能していたこと及び Z による私文書偽造行為が明らかに「不正の手段」に該当することという 2 点であり、裁量権行使の対象を取消事由の該当性判断に限定している。本判決において、裁量権収縮論で議論されるような健康又は生活環境上の被害発生 of 蓋然性や切迫性といった周辺事情が考慮されているわけではなく、本件処分場による損害発生のおそれは差戻前控訴審判決の訴訟要件の中で判断されたに留まる。

四 本判決の射程及び影響

本判決は、法的拘束力がないと解されている行政指導における許可申請者の態様が廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項 3 号の取消事由に該当し得ることを認めたものである。本判決に対しては、Y がこれを不服として上告受理申立てをしており、最高裁による判断は現時点では明らかではないもの

の、本判決が産業廃棄物処理の実務に与える影響は少なくない。もっとも、本判決の射程については慎重な検討が必要である。

第 1 に、本判決は、本件要綱に基づく行政指導が事実上の設置許可要件として機能していたことを前提に取消事由として考慮し得る事情を限定しており、事前協議に関わる全ての手続が対象になるわけではない。産業廃棄物処理施設に係る事前手続は地方公共団体によって様々である。もっとも、本判決の認定事実を踏まえても、許可申請者が行政指導を拒否しつつ設置許可処分を得ることはできたはずである。本判決による事実上の設置許可要件という表現は、裁量権の逸脱濫用を認めるためとはいえ強すぎるきらいがある。行政指導による事実上の強制力は、営業の自由との間で緊張関係に立つことにも留意が必要である。第 2 に、本判決は、許可申請者の行為の悪質性を考慮している。許可申請者は、産業廃棄物の最終処分場の設置に当たり周辺住民の理解醸成と合意形成に真摯に向き合うべきであり、同意を偽装する私文書偽造行為により設置許可処分を取得するような廃棄物処理業者を排除することは廃棄物処理法の趣旨にも沿う。

なお、廃棄物処理法 15 条の 3 第 1 項に基づく設置許可取消処分は、取消しの時点から効果を生ずるものであると解されており、本判決が確定したとしても、施設設置者において既に埋め立てた廃棄物を撤去する義務が生じるわけではない。廃棄物処理法は、施設設置者に対して埋立後の最終処分場の安全管理を義務付けているところ、設置許可処分が取り消された場合に安全管理義務からも免れることとなれば本末転倒となることから、最終処分場の廃止の確認を受けるまでの間、施設設置者であった者が引き続き安全管理義務を負うこととされている（同法 15 条の 3 の 2）。廃止確認までの安全管理が適切に行われるよう地方公共団体による監視が必要である。

●—注

- 1) 北村喜宣『環境法〔第 6 版〕』（弘文堂、2023 年）500 頁。
- 2) 原田大樹「判批」判時 2427 号 174 頁。
- 3) 北村喜宣「判批」別冊ジュリ 266 号（地方自治判例百選〔第 5 版〕）57 頁。
- 4) 阿部泰隆「廃棄物処理業者の許可に関する、業務と無関係の違反を理由とする義務的取消しと連鎖的取消制度の違憲性」自研 89 巻 8 号 3 頁以下。