

研究ノート

福島県・宮城県の産業廃棄物処分場に関する 最近の訴訟の一動向について

神戸秀彦

<目次>

1. はじめに
2. 宮城県村田町産業廃棄物処分場事件
3. 福島県原町市産業廃棄物処分場事件
4. 宮城県白石市産業廃棄物処分場事件
5. まとめ

1. はじめに

近時、産業廃棄物の最終処分場をめぐる、法的紛争となる事例が多い。以下では、宮城県と福島県で問題となった著名な3事件の経緯を訴訟を中心として整理するとともに、判決の内容を検討してみたいと思う。この3事件とは、宮城県村田町産業廃棄物処分場事件、福島県原町市産業廃棄物処分場事件、宮城県白石市産業廃棄物処分場事件である。この3つは、すべて産業廃棄物の最終処分場に関係するが、それぞれ事件の経過や事件の性格・内容が異なる。村田町事件では、問題の発生は、処分場の営業の開始後かなり経過してからのことであった（既許可・既操業型）のに対し、原町市事件の場合は、県の許可は付与され、建設は始まっていたが、営業は開始されていない（既許可・未操業型）し、さらには、白石市事件の場合は、県の許可すら付与されていない（未許可・未操業型）。他方、地域住民のとした法的手段も、村田町事件の場合は、操業の差止請求であったが、原町市事件の場合は建設の差止請求である。他方、白石市の事件の場合は、市長が反対の姿勢をとっていたこともあり、県が業者の申請を受理しなかったため、法的手段をとったのは、処分場業者であった。以下では、この3事件の事件それぞれに即して、事件の経緯、決定（判決）の紹介、そして可能な限り、決定（判決）の検討を行い、最後

に、若干のまとめをしてみたいと思う。

2. 宮城県村田町産業廃棄物処分場事件

(1) 事件の経緯

「安西建設株式会社」（98年から商号変更により「株式会社アース」）は、湿田の「乾田化」事業推進のためとして、竹の内水田埋立組合（89年設立、地権者25名）との間で、本件土地を建設廃材処分場として利用（埋立期間10年～15年）し、1反（10a）あたり年額8万円の補償を行い、埋立完了後は復元工事を行う基本契約を結んだ。これを受けて、同業者は、90年に県に処分場設置届（埋立容量約32万2千立米、埋立期間10年間）を提出し、町・埋立組合などとの環境保全協定を締結した上、同年埋立を開始した。93年には処分場の面積が拡大され、95年には焼却炉が設置された。既に94年頃から悪臭が感じられていたが、97年頃からは多数の住民が悪臭をほぼ毎日感じるようになり（読売新聞00年9月7日付）、同年、町内会で産廃問題が取り上げられて以降、問題が表面化し、99年には、「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」が結成された。それ以降、「会」により、業者・埋立組合との交渉、保健所・県の担当課への要請、県議会での質問要請、県知事・副知事への要請、処分場近くの学校の中高一生へのアンケートなどが行われている。なお、99年9月の仙南保健所のボーリング調査では、いわゆる安定5品目以外の布切れ・紙切れ・木片・注射針・ガーゼ・オイル吸着マット等が埋立廃棄されていた⁽¹⁾。

他方、99年には、別会社「株式会社安西」（本社村田町）が、事業継承申請を宮城県に提出し、操業を開始する。宮城県が事業継承を認めたことに対し、「会」は、厚生省に対し、承継取消を求める行政不服審査請

求をするが、却下されている。00年12月20日には、住民19名（以下、Xら）は、株式会社安西（以下、Y）を被申請人として、処分場の操業禁止の仮処分（新たな産業廃棄物搬入の受け入れ禁止と産業廃棄物の投棄・焼却による処分の禁止）を仙台地裁に申請し、また、宮城県に対してはボーリング調査を実施するよう求める調停を仙台簡裁に申請した。その後、01年6月5日の県・「会」・業者の合同調査では、最高21000ppm（ガス処理前のガス抜き管〈業者設置〉開口部、致死量：500ppmから）の硫化水素の発生が確認されている⁽²⁾。

01年7月19日、XらのYに対する仮処分申請は、すべて認容されたものの、仮処分申請後も、埋立工事自体は継続され、仮処分決定前に、埋立（最終的な届出埋立容量約35万5千立米）は完了し、01年3月には埋め立てが終了し、同年6月には埋立処分終了届が提出されている。なお、住民（Xら）の宮城県に対する調停申請は、01年12月に取下げられた。また、宮城県は、この問題で、01年12月に副知事を本部長とする対策本部を設置し、専門家による検討委員会の調査を実施している⁽³⁾。

以下においては、本決定が認定した事実を参照しながら、決定内容を紹介し、その上で、少しくこれを検討してみたい。

(2) 仮処分決定

決定は、本件の争点は、被申請者が、本件土地に新たな産業廃棄物を受け入れて、本件焼却炉のうち1号炉での焼却処分を禁止できるか、であるとする。まず、次のような判断枠組を採用した。第一に、人格権侵害の存否が受忍限度の範囲にあるか、である。つまり、健康侵害などの人格権侵害の危険がある場合、「侵害行為の内容及び程度、被害の性質及び内容、侵害行為の公共性及び重要性並びに被害発生防止のための措置の有無及びその内容、効果等の諸事情」を総合的に判断して、「受忍限度」を超える場合には差止めができるとする。第二に、健康被害発生の高度の蓋然性があるか、である。本決定は、公平の見地から、事実上の立証責任の転換をする。つまり、住民側が一応の立証をしたら、業者が、被害発生の可能性の不存在の立証ができない限り、被害発生の危険性が事実上推認されるとする。

その上で、本決定は、「本件処分場の最終処分場（陸上埋立）としての経過」、「本件処分場における焼却施設としての経過」、「産業廃棄物の焼却処分とダイオキシン類の発生」を検討した上、本件焼却炉は、97

年の厚生省の「新ガイドライン」・廃棄物処理法による政令・省令の改正に基づいた新構造基準（5項目）や新維持管理基準（6項目）（いずれも97年12月施行）を「具備している」との疎明がない、とする。もっとも、本焼却施設は94年に設置されたもので、新設ではないが、どうか。この点について、本決定は、新基準を具備していないことは、前記新ガイドラインや政令・省令改正の趣旨やダイオキシン発生の機序に照らして、「人体に有害な程度にダイオキシン類を発生させる危険を内在している」とみるべきだし、また、埋立処分の際に、不法投棄により「大量の硫化水素を発生させ、住民の健康に対する危険を生じさせていること」を考慮すると、被害発生の高度の蓋然性はある、という。

他方、97年の新基準は、既存の焼却炉について、01年11月までの経過措置を設けている。この点について、本決定は、仮に経過措置を満たしていても、被害発生の可能性がないとの疎明があったとはいえないとした上で、経過措置を詳細に検討する。そして、本件焼却施設は、「既存施設に対し経過措置として緩やかに適用される維持管理基準」でさえ満たさず、また、全国産業廃棄物連合会の自主基準も満たしていない。したがって、「人体の健康を害するおそれのある程度のダイオキシン類発生の危険があると一応推認され」る、つまり、差止めるべき権利の存在とその保全の必要性が認めらる、として差止を認めた。ちなみに、本決定は、最終結論の部分においては、こうした人体被害（「人格権侵害」）発生の可能性が「受忍限度」の範囲内かどうか、は問題としていない。

(3) 決定の検討

本決定の中心的な争点は、施設設置当時の旧基準とそれに伴う経過措置をどうみるかであろう。この点について、本決定は、新基準の適用はないが、同基準を満たさない場合は、他の補強事実とあわせて、被害発生の高度の蓋然性を認められる、とした。しかも、本施設は、新基準の経過措置すら満たさないの、二重の意味で基準に適合していない。しかし、本決定は、仮に本施設が、経過措置に適合していた場合でも、それだけでは被害の発生可能性がないとはいえない、とするから、同じことである。ただし、仮に本施設が新基準を満たしていた場合についての判断は必ずしも示されていない。したがって、本決定は、差止の可否の判断（受忍限度）の中で、最新の行政取締基準の遵守状況を重視しつつ、仮に旧基準が適用される施設でも、最新基準を遵守していないと、被害の発生の蓋然性が

ないとはいえないとしたものといえよう（もっとも、本決定の判断枠組の要素として、「行政取締基準の遵守状況」が明示されているわけではない）。この点について、甲府地裁決定平成10年2月25日（判例時報1637号94頁）は、本件と同様、97年の新基準の対象とならない「既存施設」（未操業）について、最新基準（既存施設にも経過措置＜98年～02年＞後適用される＜10ナノグラム以下＞）を前提としながら、業者側でそれを下回る立証がない、として、健康侵害のおそれの疎明がなされたとし、仮処分を認容している⁽⁴⁾。したがって、操業・未操業の違いはあるが、本決定も、甲府地裁決定を事実上継承した判断といえる。

次に、本決定においては、事実上の立証責任の転換が行われている。つまり、申請人が被害発生の高度の蓋然性を一応立証した場合、被申請人が被害発生の可能性がないことを立証しない限り、被害の発生の危険性が推認されるというものである（「高度の蓋然性反証」論）。こうした方法は、本決定のいう「公平の見地」などから、既に、産業廃棄物の最終処分場に関する仮処分事件決定でも多く用いられている（たとえば、仙台地裁決定平成4年2月28日＜判例時報1429号109頁＞など）。これと同様の方法が産業廃棄物の焼却施設（中間処理）の仮処分事件でも用いられたことの意義は大きい。

ただし、事件の経緯との関係でいえば、本決定時には、埋め立て開始後約11年半を経過し、また、決定時には既に埋め立ては終了し、本決定の理由も、焼却炉（1号炉）からのダイオキシン発生による人体被害の危険性にある。しかし、本事件の実質的な争点は、ダイオキシンより、むしろ、地中から発生する致死量にも達しうる硫化水素による人体被害の有無や悪臭による日常生活妨害の有無であろう。この点、本決定は、埋立処分場から発生した「多量の硫化水素」が「住民に対する危険を生じさせている」とするが⁽⁵⁾、あくまで焼却施設に対する判断を補強するものとして位置付けている。したがって、現に発生している硫化水素との関係では、本決定は、限定的な意味合いしかない。

今後、引き続いて、硫化水素により予想される被害はどの程度なのか（人体被害なのか、悪臭なのか）、ガス抜き管の脱臭装置は予想される被害を防止しうるのに十分なのか、といった問題、また、そもそも硫化水素の発生原因は何なのか、といった根本問題が残されている⁽⁶⁾。さらには、水田埋立組合と業者などの協定では、埋立終了後、「復元工事」を行うこととなっているが、そもそも「復元」が可能なのか、硫化水素

の発生がやまない場合、誰が、どのように、誰の費用で発生原因を取り除くのか、といった大問題が残されているのである。

＜注＞

- (1) 平成12年（ヨ）第349号産業廃棄物最終処分場操業禁止等仮処分申請事件決定（判例集未掲載）、河北新報00年12月27日付、竹の内産廃から命と環境を守る会編「市民通信・竹の内ごみの沼から」第1号（99年10月）など参照。
- (2) 宮城県環境生活部「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場に係る硫化水素発生状況調査結果」（01年7月19日）。
- (3) 宮城県村田町（生活環境課）へのヒアリング調査（02年1月8日）より。
- (4) 判例集掲載の事件は多くないが、同種の事件の決定として、宮城県河北町ごみ焼却場事件決定（仙台地裁平成10年7月25日、判例集未掲載）があり、同決定も、申請人の差止請求を認容している。
- (5) 埋立処分場からの硫化水素の発生の事実については、本決定の「本件処分場の最終処分場（陸上埋立）としての経過」の部分を参照。
- (6) 99年9月の仙南保健所のボーリング調査によれば、安定五品目以外のもの（布切れ・紙切れ・木片・注射針・ガーゼ・オイル吸着マット等）が埋め立てられていたが、硫化水素の原因としては、建築廃材（「木くず」？）としての石膏ボードが疑われている（宮城県村田町＜生活環境課＞へのヒアリング調査（02年1月8日））。

3. 福島県原町市産業廃棄物処分場事件

(1) 事件の経緯

株式会社原町共栄クリーン（1999年11月時＝資本金3000万円）は、92年に、福島県原町市大甕（おおみか）に、管理型処分場と中間処理焼却施設を建設する計画（処分場面積約11万8千平方メートル・埋立容量56万立方メートル、その後、95年にそれぞれ10万平方メートル・89万立方メートルに変更）を立て、県に対し事業計画書を提出した。その後、原町共栄クリーンと行政（福島県と原町市）の間では、次のようなやりとりがあった。事業計画書に関する福島県から原町市への意見照会から始まり、原町市と原町共栄クリーンの間での公害防止協定の締結、施設設置計画地域に関する農業振興地域整備計画の変更の認可（福島県）、大規模開発事前審査（福島県）や農地転用許可申請の審査（原町市）を経て、最終的には、98年3月には、県

により、産業廃棄物設置許可（県地方振興局）・開発行為の許可（県建設事務所）・建築基準法51条但書による許可（県知事）がなされ、また、98年4月には、農地転用許可（県知事）・林地開発許可（県林業事務所）がなされた⁽¹⁾。

ところが、原町共栄クリーンが、00年6月に本件施設の建設工事に着手する（日本工業新聞00年6月13日）頃から、付近住民の反対運動が活発化していく。00年7月より、住民による対策会議や集会が開かれ、県からの情報聴取・県会議員の視察・原町市による説明会などが行われ、00年8月には、住民団体「大甕産廃から命と環境を守る会」（以下「守る会」）が結成された。これ以降、「守る会」は、施設の建設に反対する立場から、弁護士に相談したり、県会・市議員に議会質問で取り上げてもらう、あるいは、行政区・医師会・労働組合・商店会・農業団体などに決議を挙げて（約320団体、01年1月時）もらったり、署名（約3万3千人分、01年1月時）・デモ行進や学習会を行うなどの活動を展開する。そして、00年12月には、原町市議会で、福島県の許可の取消を求める県議会への請願の採択が可決されるに至った⁽²⁾。

ところで、こうした反対運動の一環として、本件予定地について工事禁止の仮処分申請がなされることとなった。つまり、本件処分場の予定地は、原町共栄クリーンの所有地ではなく、原町共栄クリーンに対する賃貸地であった。ところが、予定地の所有権者（本件申立外＝以下、Aら）は、賃料不払いなどを理由として、01年2月27日に賃貸借契約の解除の意思表示をする。他方、「守る会」会長ほかの地域住民は、Aらと交渉し、01年3月5日に、予定地の18%に当たる面積部分をAらから買い取った。その上で、01年4月11日に、「守る会」会長ほかの地域住民（以下、Xら）は、原町共栄クリーン（以下、Y）を被申立人として、福島地裁いわき支部に対し、本件土地の所有権に基づく妨害予防請求権にもとづき、処分場建設禁止の仮処分を申請したのである。これに対し、仮処分決定（平成13<2001>年6月29日、判例集未掲載）は、Xらの主張を認め、仮処分申請を認め、それ以来現在まで、Yの工事は中断している⁽³⁾。

以下においては、本決定が認定した事実を参照しながら、決定内容を紹介し、その上で、少しくこれを検討してみたい。

(2) 仮処分決定

① 決定の認定した「事実」

YとAらの賃貸借契約は、99年7月23日に締結され

たものであるが、既に、別会社の「共栄プラント」とAらの間では、94年6月30日に賃貸借契約が締結されている。つまり、当初本件処分場の計画を進めていたのは、90年に設立された「共栄プラント」という会社であり、Yは、原町のいわば「現地法人」として91年に設立された会社であった。この「共栄プラント」とYとの間には経営をめぐる内紛が生じ、設立当初から「共栄プラント」の代表取締役である申立外のKは、兼任していたYの代表取締役を退任した。決定によれば、その後、「共栄プラント」とYの間では和解が成立した結果、「共栄プラント」との間で有効に成立した賃貸借契約は、Yに引き継がれ、借入人の地位が「共栄プラント」からYに移転し、さらに、Yのもとで、94年の旧賃貸借契約は、99年締結の新賃貸借契約に改められた、とされている。そこで、問題は、Aらの「共栄プラント」とYに対するこの新賃貸借契約の解除が有効かどうか、である。

② 解除の有効性

決定は、次のような理由から、解除は有効であるとす。第一に、賃料不払いの事実の有無である。決定は、賃料の支払時期は、契約時に2年分（支払済み）、「契約2年目」には「3年目の賃料」を「前倒し」して支払う（未支払）、と解釈されるから、契約後1年経過時の00年7月23日が、3年目の賃料の支払期日であるとする。ところが、Aらの解除の意思表示は、01年2月27日であるから、その「時点において履行遅滞に陥っていた」とする。第二に、その他の解除事由の有無である。決定は、賃貸借契約書には、契約解除の事由として、「経営者に変更が生じた場合」が記載されており、やむを得ない場合を除いて、今回のK「代表取締役の変更」はこの場合に含まれる、とする。第三に、無催告解除の有効性（無催告解除を認めるだけの「信頼関係」の破壊にあたるか）についてである。決定は、賃料不払いが遅滞から7ヶ月間となる点だけからは、上の「信頼関係」の破壊には当たらない、とする。しかし、決定は、さらに、Aらに無断で「4度も代表取締役が変更され」た点、Aらが賃貸借契約終了後にYと共に「連帯責任を負う旨の誓約書」の提出が求められた点、さらに、Yの代表取締役当時のKがAらに迷惑をかけないとしたのに、解除の意思表示の時点で「地元住民からの処分場建設反対運動が大き」くなっていた点、解除の意思表示の時点でKは代表取締役でなかった点などを含めて、「信頼関係」の破壊に当たる事情が全部で5点あるとする。そして、他方で、「信頼関係」の破壊に当たらない事情（6点）もあるも

の、「総合判断」をすれば、「信頼関係」の破壊に当る、としたのである。

(3) 決定の検討

最大の争点は、解除の有効性の問題であり、本件「無催告解除」が解除を認めるだけの「信頼関係」の破壊にあたるかどうか、であろう。賃貸借契約の解除についてのいわゆる「信頼関係」破壊の法理は、昭和28年9月25日最判<民集7・9・979>以来の今日までの判例と学説により広く承認され、確立した法理である。しかし、その中心問題は、民法612条の無断譲渡・転貸に関するものであった。もちろん、賃料不払(民法601条)・用法違反(民法616条・594条1項)・保管義務違反・その他の理由による解除の場合でも、この法理が適用される場合が多い⁽⁴⁾。

ただ、本件の場合、賃料不払いも解除事由になっており、他の事情と合わせて総合的に判断されている。契約条項からみる限り、賃料不払い以外の事由のなかで、中心はおそらく「経営者の変更」(契約条項上「無催告解除」の事由)であろう。しかし、従来、「経営者の変更」に関する判例はほとんど見られない⁽⁵⁾。あえて、判例上問題となった論点を挙げるなら、借地人である個人企業の共同経営の法人組織への変更に関してであろう。この場合、従来の借地人が、経営の主導権を低下させ、新しい共同経営者と対等平等(最判昭和28・11・20, 民集7・11・1211)か、新しい共同経営者が主導権を握った場合(最判昭和29・10・26, 民集8・10・1972)には、事実上「借地権の譲渡・転貸となる」とされている⁽⁶⁾。本件の場合、これとは同一ではない。しかし、代表取締役の変更は、「借地権の無断譲渡・転貸」ほどではないにしても、実質的に経営の主導権の変更をもたらす。本決定は、この点を重視しつつ、それだけでは決め手にならないので、他の事情を補強事由として、「信頼関係の破壊」に当るとしたのである。

いずれにせよ、賃貸借契約の解除に関する新しい判断が示されているが、本件は、事件の経緯にもあるように、実質的には、純粹の賃貸者契約に関するものではない。既にみたように、本決定の「信頼関係の破壊」判断には、激しく展開されていた「処分場建設反対運動」を考慮、つまり、迷惑をかけないとした旧代表取締役Kへの賃貸人の不信感を考慮しており、他の点とも合わせて全体判断に少なからぬ影響を与えている。とすれば、こうした決定を引き出したのは、新賃貸人となった反対運動グループの旧賃貸人に対する説得工作の成果ともいえる。その意味で、本決定に対して、

改めて「(1) 事件の経緯」で見た反対運動の影響の大きさをしておく必要がある。

<注>

- (1) 原町市「産業廃棄物処理施設設置に関する経緯について」<説明会資料, 00年8月3日作成>
- (2) 「大甕産廃から命と環境を守る会」作成「住民運動の経緯」ほか。
- (3) 本決定に対して、01年7月4日に被申立人から異議申立がなされたが、02年3月8日に、福島地裁いわき支部で却下された(朝日新聞02年3月9日付)。
- (4) 伊東秀郎「賃貸借契約の解除」(遠藤浩他編「現代契約法体系」第3巻<有斐閣, 初版, 85年>) 114頁以下参照。
- (5) 星野英一「借地・借家法」(有斐閣, 初版, 88年) 119頁以下によれば、賃料不払い・目的物の使用収益の方法が悪いことが主な場合であり、それ以外として「その他の場合」・「増改築特約禁止違反」の場合が挙げられている。
- (6) 鈴木祿弥他編「借地の法律相談」(有斐閣, 第3版, 98年) 223頁以下、および上記注(1)・(2)参照。
- (7) 鈴木祿弥他編「借地の法律相談」(有斐閣, 第3版, 98年) 277頁以下。

4. 宮城県白石市産業廃棄物処分場事件

(1) 事件の経緯⁽¹⁾

本件の産業廃棄物処理事業者は、「(株)南蔵王エバークグリーン」(以下、X)という。79年設立の「スペイサー精工(株)」の商号が、89年に「(株)南蔵王ゴルフ倶楽部」とされ、さらに変更され、Xとなった。92年には、土地開発・コンサルティングを業務とする「(株)ユニコン」が、Xの全株式を取得し、Xの実質的なオーナーとなった。しかし、Xの従業員や会社事務所はなく、事業活動も行っていないとされている⁽²⁾。Xは、地域振興策として、白石市(以下、市)の過疎地域の上戸沢地区にゴルフ場を作る計画をたてて、89年に市に対し、ゴルフ場の計画書を提出した。しかし、この計画は、宮城県(以下、Y)の「大規模開発指導要綱」の土工量規制に抵触することから、一旦中止された。

ところが、その後、Xは、この計画を産廃処分場として埋め立てて、その跡地をゴルフ場として利用すれば、土工量規制に反しないと考え、産廃施設に計画を変更し、92年に上戸沢地区住民25名などとの間で開発基本協定を締結した。同年、「(株)ユニコン」は、Xからこの計画の件で資金援助の依頼を受けたとして、市とYを訪問するが、その際、Yは、計画の概要を聴取

し、市の内諾と付近住民の同意が必要だと説明した。その後、改めて、XがYを訪れ、計画の概要を説明したが、Yは、市に計画を説明し、内諾を得ることを指示した。同年、Xは、Yと市に対し、事前協議書を提出しようとしたが、Yと市はこれを参考資料として預かった。

他方、92年には、上戸沢地区住民が、市長に対し嘆願書を提出したが、市長は、計画に反対である旨を述べ、以後、一貫して反対の意思表示をしている。反対の理由は、産廃処分場が上水道の取水口の上流にあること、本施設は管理型であるが長期的管理に不安があること、ゴルフ場に対する土工量規制の趣旨は産廃施設でも妥当すること、市はゴルフ場開発協議自体にも参加しないことを決めていること、であった。また、市は、市を訪問したXに対し、計画に反対の意思を述べた。93年になると、白石市議会、白石市小原地区自治会、Y議会、白石市商工会議所、白石市以外の自治体などが反対の意思表示をした。また、市小原地区の14自治会のうち、上戸沢地区を除く13自治会も、反対の意思表示をし、その旨をXに申し入れた。

ところで、92年から93年にかけて、Yは、Xから事前協議に入ることを再三要請されていたが、93年3月には、「参考資料」を返戻した。その後、93年5月には、XがYを訪れた際に、Yは、説明会の開催回数と埋立割合を尋ね、同年6月には、Xと上戸沢地区住民8名が、Yに対し産廃施設建設の嘆願書と同意書を提出した。さらに、Xは、同年6月、Yの指導にもとづき説明会を開催したが、上戸沢地区以外の住民の参加はなかった。同年7月～8月にかけて、「㈱ユニコン」は、Yを訪れて数回にわたり、事前協議書の受理を要請し、また、市長に対してはアポイントを求めたが、拒否された。同年11月、Xは、事前協議を断念し、直ちに本申請をすることとし、Yを訪れて、指導要綱に基づく行政指導には服従しない旨を伝えた。これに対し、Yは、本申請の受理を拒否し、また、同年11月には、Xの配達証明付きの本申請書がYに届いたが、Yはこれを返戻した。

これに対し、Xは、93年11月に、Yに対し、Yの不作为の違法確認訴訟を提起したが、97年9月には、Xの請求放棄によりこの訴訟は終了した。ところが、94年には、Xは、改めて産業廃棄物処理法施行規則の様式に従った申請書を作成し、提出したものの、Yは、要綱の手續未了または係争中であることを理由に受領を拒絶し、さらに郵送されたものについては返戻した。95年10月になり、Xは、再び、申請書をYの仙南保健所

に持参して提出しようとしたが、Yは、受領を拒否し、さらに郵送されたものは返戻した(95年10月30日)。そこで、95年7月に、Xは、Yの申請書の返戻は、申請受理拒否の行政処分であるとして、産業廃棄物処理業と処理施設の許可の拒否処分の取消(主位的請求)と不作为の違法の確認(予備的請求)を請求する訴訟を仙台地裁に提起した。

仙台地裁は、処分の取消請求は却下し、不作为の違法確認請求は認容した(仙台地裁1998<平10>年1月27日、判例時報1676号43頁)。以下では、本判決の内容とその後の事態の展開を紹介するだけにとどめておきたい。

(2) 判決の内容

本判決は、まず、本件返戻行為(1995年<平成7>年10月30日)の処分性を検討する。判決は、本件「原告と被告との交渉の経緯」や返戻に際してのYの通知書の記載からすれば、「内容を基本的に審査することなく」返戻したことが明らかであり、「本件返戻行為の性質は、申請についての審査の拒否」であるとする。しかし、廃棄物処理法は、申請に対する「行政庁の受理等の行為」を予定しておらず、「不受理の場合を念頭に置いた規定」もないから、「申請が被告(Y-神戸、以下同様)に到達した以上、直ちに審査の開始を行うことが義務付けられ」ているから、「審査の拒否はあくまで事実上の措置」で、「何らかの法的効果を伴う行政処分」ではない。したがって、Xの取消請求は不合法である。

次に、判決は、不作为について検討するが、被告は、「申請が被告に到達した以上…直ちに行政手続法七条のいう審査を開始しなければならないところ、何ら審査をしていないから、被告の不作为となる、とする。問題は、このような不作为が違法となるかである。Yは、このような不作为は適法であると主張した。その中心的な理由は、宮城県行政手続条例(95年)31条が適用されれば、行政手続法7条は適用されず、違法ではない、というものであった。同条例31条とは、次のような規定である。つまり、同条1項は、申請者が行政指導に従う意思がない旨を明確に表明しない限り、行政指導を継続できる旨を定め、同条2項は、申請者が行政指導に従わないことにより公益を著しく害するおそれがある場合には、申請者の意思いかんにかかわらず、行政指導を継続できる旨を定めている。そして、Yによれば、同条例の趣旨は、昭和60年最高裁判決(1985<昭60>年7月16日、民集39卷5号989頁)の基準(「申請者が受ける不利益と行政指導の目的とする

公益上の必要性とを比較衡量して、行政指導に対する申請者の不協力が社会通念上正義の観念に反するものといえるような特段の事情」の存否)を踏まえたものであるとするから、結局、60年最判をどう解釈するか、の問題となった。

判決は、60年最判は、国家賠償請求における不作為の違法の事例であるのに対し、本件は、不作為の違法確認訴訟における不作為の違法の事例であるから、同じ不作為の違法といっても質的に異なる、とする。なぜなら、不作為の違法確認訴訟とは、「違法な不作為の状態を解消し、最終的な救済に向けて中間的な解決を図るための訴訟」であり、「その性質上迅速な解決を図るための訴訟」だから、である。したがって、本件の争点は、「法令に基づく申請の有無と相当期間の経過の点に絞られ」、「行政指導の必要性やそれに対する申請者の対応等に立ち入るまでもなく、容易に判断できる事項」に限定されるべきである。こうして、不作為の違法性の判断にあたり、60年最判の示す「特段の事情」の審理にまで立ち入る必要はない、とする。結局、判決によれば、法令に基づく申請も一応あり、本件申請時(95年10月)からすでに2年余を経過(本件と同内容の申請から4年余)していることから、その「判断の遅延とそれに伴う相当期間の経過」には正当な理由はないのである⁽³⁾。

(3) その後の事態の展開⁽⁴⁾

その後、Yは、仙台高裁に控訴したが、仙台高裁はこれを棄却した(1999年3月24日)ものの、Yは上告せず、同年4月7日に高裁判決は確定した。そこで、Xは、同年4月27日に、改めて処分場設置許可申請書をYに提出し、Yはこれを受理した。しかし、Yは、書類不備との理由で、再提出を求めたところ、Xは、提出期間の延長を2度求めた上、最終的には、2001年4月に補正書類を提出し、Yはこれを受理した。これに対し、Yは、01年10月22日に、処分場(敷地面積25.8ha、埋立容量約105万立米、管理型)の設置申請を審査した上、不許可とした。その理由は、申請書類と補正書類とで施設の位置などが異なる、擁壁や遮水工事の安全性や構造などの資料がない、崩壊の危険性がある計画地内での地滑りや地震への対策が明らかにされていない、などというものであった。また、既に、10月19日には、Yは、処分場建設予定地の一部(北側約6.5ha)の農用地区域の開発許可申請(農業振興地域の整備に関する法律)も不許可にしている。こうしたことと合わせ、以下のような市の動きもあり、Xの計画は、「中止に追い込まれる可能性が濃厚になった」

とされている⁽⁵⁾。ただし、Yの不許可処分について、Xは、01年12月19日、環境省に不服審査請求を行った。

やや前後するが、市では、1998年6月14日に、産業廃棄物処分場設置についての住民投票(有権者数3万2121人、投票者数2万2803人、投票率70.99%)が実施され、2万1535人(94.44%)により、設置反対の意思表示がなされた。さらに、市議会で「白石市水道水源保護条例」が可決・公布・施行(01年3月9日)された⁽⁶⁾だけではない。01年5月11日には、同条例にもとづき、水道事業運営審議会により、市の約56%の面積にあたる水源保護地域の指定が了承され⁽⁷⁾、確定されている。同地域では、原則として、埋立容量1万立米を超える産業廃棄物処分場の立地が禁止されるが⁽⁸⁾、本件処分場(埋立容量約105立米)予定地も含まれている。

なお、Xは、Yと市を相手に国家賠償請求訴訟(98年8月)と謝罪広告請求訴訟(98年10月)を提起しており、両者とも01年8月30日に仙台地裁判決があり、業者側が敗訴したが、仙台高裁に控訴し、現在係争中である⁽⁹⁾。

<注>

- (1) 以下は、判例時報1676号50頁以下と宮城県白石市「広報しろいし」467号(98年6月)7頁以下に依拠している。
- (2) 判例時報1676号51頁・宮城県白石市「広報しろいし」467号(98年6月)8頁。
- (3) なお、同判決によれば、仮に60年最判の基準を用いても、本件の場合には「特段の事情」は存しないとしているので、結論は同じである(判例時報1676号53～54頁)。
- (4) 河北新報01年10月22日付・同10月23日付、朝日新聞01年10月23日付、読売新聞01年10月23日付を参照した。
- (5) 河北新報01年10月23日付。
- (6) 川井貞一「白石市水道水源保護条例」(法令解説資料総覧No.234, 2001年7月号)、川井貞一「きれいな水を住民が享受する権利を守る—宮城県白石市水道水源保護条例—」(水道協会雑誌70巻11号, 01年11月)
- (7) 毎日新聞01年5月12日付。
- (8) 読売新聞(宮城県版)01年5月12日付。
- (9) 白石市総務部振興課へのヒアリング調査(02年1月9日)。

5. まとめ

以上、3事件のそれぞれの経過に即して、それぞれの訴訟の争点と判決を紹介した。気づいたことを幾つ

か挙げてみよう。

第一に、以上の事件では、訴訟は一連の「事件」の経過の中での一こまに過ぎないという点である。しかも、いずれの事件でも、訴訟は、地域住民と業者の対抗関係の中で、問題解決の最後の手段として利用されている。

第二に、ただし、訴訟形態は全く様々である。村田町事件の場合は人格権に基づく仮処分申請というオーソドックスなものである。しかし、原町市事件の場合は、賃貸借契約の解除を前提とする所有権に基づく妨害予防請求権による仮処分申請であり、また、白石市事件の場合は、業者からの申請不受理「処分」の取消・不作為違法確認請求である。

第三に、いずれの事件も、紆余曲折ありながら、最終的には、地域住民（または行政）の側の「勝利」に終わっている。もっとも、村田町事件の場合は、仮処分申請で地域住民が勝訴したものの、既に埋立は終了しているし、白石市事件の場合は、業者の許可は不許可処分とされたものの、申請「不受理」の不作為違法確認請求では県側が敗訴している。

第四に、この3事件を比較すると、今後、最も重たい課題が残されているのは、村田町事件であろう。既に埋立が終了しており、今後の被害予測・対策や対策費用、さらには責任の所在も不透明だからである。村田町事件は、いったん、管理の不適切な処分場（本件では安定型処分場）が建設・操業された場合の結果を典型的に示すものであろう。

第五に、そこで、第三の点をふまえると、計画の許可すら認めなかった白石市や宮城県の態度には、注目すべきものがあるといえよう。しかも、白石市事件の

場合は管理型処分場であり、村田町事件と比較できない。

第六に、原町市事件の場合は、県の許可後、一部着工されていたという意味で他の2つの中間にある。しかし、最近、いったん県の許可の付与した施設（管理型処分場も含めて）について、建設禁止の仮処分がなされる例が目立つ。本事件では、県の許可はどのようにあるべきなのか、が改めて問われたといえよう。

第七に、こうした事件の背景には、深刻な過疎問題（白石市）や農業問題（村田町）があることを改めて考えざるをえない。しかし、少なくとも、村田町事件をみるなら、産廃処分場の設置により、こうした問題の解決は、かえって困難になるのではないかと、との感を強くする。

第八に、第四の点に関連するが、白石市は、単に処分場計画に反対しただけではない。この問題を水源保護の問題としてとらえ、条例を制定し、保護地域の設定による立地規制方式を導入した。水源保護条例制定の動きは、現在、全国の自治体で急速に広がっており（「飲み水を守る条例・要綱」のある市町村=181、朝日新聞01年5月1日付）、今後とも、さらに広がっていくと予想される。自治体の条例まかせではなく、国による「水道水源保護法」の早急な制定が待たれているのではないかと。

（以上の論文は、平成11年度～平成13年度科学研究費補助金〈基盤研究(C) (2)〉による「廃棄物問題の法政策的総合研究－南東北地方を中心に」〈研究代表者：中井勝巳〉の成果の一部をなすものである。2002年4月報告書公表。）