

豊島産業廃棄物不法投棄事件における法の役割

中山 充

はじめに

(ア) 豊島(てしま)は、瀬戸内海の香川県域に浮かぶ面積一五km²に足りない小さな島である。中央に標高三四〇mの檀山があり、それを囲む三つの集落に約一五〇〇人が住んでいる。主たる産業は、米作やみかんの畑作、酪農等の農業、ノリやハマチの養殖を中心とする漁業、豊島石の加工・販売業である。いずれも、高度経済成長期に相当に衰退し、人口の過疎化と高齢化が進んでいる。周辺の島々と海岸は、瀬戸内海国立公園にふさわしい美しい景観をかたちづくり、海域は豊かな漁場であって、アサリ、サザエ、アワビ等の磯根資源も豊富である。

その豊島に、産業廃棄物処理業者(以下「処理業者」という。)がシュレッダーダスト、ラガーロープ、廃油などの産業廃棄物を不法に搬入、野焼きし、五〇万トンを超える廃棄物を埋め立てた。シュレッダーダストは、自動車解体の過程で発生する廃プラスチック類、ゴム類、ガラス類等の混合物であり、ラガーロープは、製紙工場から発生する

豊島の位置



プラスチック、針金及び紙くずの混合物である。

有害物を多量に含むその産業廃棄物の処理をめぐって、一九九三年一月から豊島住民（以下「住民」という。）と香川県（以下「県」という。）、処理業者、産業廃棄物排出事業者（以下「排出事業者」という。）等との間で公害調停が行われ、二〇〇〇年六月にようやく住民と県との間に最終合意が成立して調停は終了した。処理業者に対する適切な指導監督を怠った県が住民に謝罪し、二〇一六年度末までに廃棄物と汚染土壌を豊島から搬出し、隣の直島で焼却・溶融方式で処理するとともに、廃棄物が埋め立てられていた処分地（以下「本件処分地」という。）を原状に回復することが、合意の主な内容である。

（イ）事件はその二五年前から始まり、次の経緯をたどった。⁽¹⁾

一九七五年一二月にAを実質的な経営者とする処理業者B社が、豊島で有害廃棄物の処理を行うために有害廃棄物処理業の許可を香川県知事（以下「県知事」という。）に申請した。他の住民がその計画に反対したにもかかわらず、

七七年六月に県知事が許可申請を受理したので、世帯主の大多数がB社を相手にして、処理場建設等の差止を請求する訴訟を提起した。

しかし、B社は事業内容をミミズによる土壤改良剤化処分業に変更し、無害汚泥、木くず、家畜のふんに限る産業廃棄物の収集・運搬及び処分の許可を受け、操業を開始した。県がB社を重点的に監視し指導すると住民に約束したこともあって、七八年一〇月に、B社がその種の事業を継続するとともに環境保全のための諸措置等をとることを定める訴訟上の和解が、住民とB社との間で成立し、住民は訴訟を取下げた。

ところが、B社は操業開始当初から、古タイヤなどを本件処分地に搬入し、野焼きする等の違法行為を行った。八三年頃からは、ミミズによる土壤改良剤化処分業を事実上廃業し、シュレッダーダストや、有害物を含む廃油、汚泥等を収集・搬入して、野焼きし埋め立てた。八四年以降は、カーフェリーを改造した運搬船を使用して飛躍的に大量の産業廃棄物を搬入し、取引先である排出事業者の数と産業廃棄物の種類も増えた。

県の担当職員は頻繁に本件処分地に立入検査を行い、産業廃棄物の不適切な処理や無許可の産業廃棄物の搬入、野焼き及び埋立について、口頭又は文書によりB社に是正を求める指導をした。ただ、金属回収業の原料として購入するシュレッダーダスト等は有価物であるから許可は不要であると判断していた。八二年後半頃には、B社が金属くず取扱商の許可を受けるように指導し、B社の取締を要請する住民には、そのためにB社に有効な措置を取れないと説明した。

八八年に海上保安庁姫路海上保安署がB社を検挙し、有罪判決が下された。しかし、野焼きや埋立は依然として続き、九〇年一一月に兵庫県警がシュレッダーダスト等も廃棄物であると判断して強制捜査するに及んで、B社の操業はようやく停止した。

県は、本件処分地に現存するシュレッダーダスト等が産業廃棄物であるという見解を一二月に表明し、許可を取り消して、産業廃棄物の撤去と飛散等の防止を内容とする措置命令を出した。B社が廃棄物の一部を撤去した後に、県は、周辺環境に影響を及ぼすおそれのあるものの撤去は概ね終了したという判断を示した。

そのような中、住民は、九一年七月に有罪判決が下された刑事事件の記録から、県の担当職員の対応を知って憤激し、自ら行動しなければ問題は解決しないと考えて、県等に対して産業廃棄物の撤去と損害賠償を求める公害調停を九三年一月に申請した。国の公害等調整委員会（以下「公調委」という。）がこの事件を担当し、本件処分地の実態調査を行った結果、五〇万トンを超える産業廃棄物に有害物質が大量に含まれ、土壌と地下水を汚染し周辺の海域にも漏出していることが明らかになった。

住民はAとB社に対しては九六年二月に民事訴訟も提起し、一二月に損害賠償と産業廃棄物等の撤去の請求を認める全面勝訴判決を得た。住民と県との間の公害調停は、九七年七月に中間合意がなされ、二〇〇〇年六月六日に最終合意が成立して終結した。

(ウ) 豊島への産業廃棄物の不法投棄は、大量生産、大量消費、大量廃棄の社会経済様式のもとで、排出事業者と処理業者が廃棄物処理で不当に費用を節約し不当に利益を得ようとしたことを基因として起こった事件である。住民はその不法投棄を防止する運動を展開した。しかし、行政の機能の不全ないし無責任な対応、過疎地域の経済力と政治力の弱さ、及び法制度の整備の遅れないし不備があいまって、膨大な産業廃棄物の不法投棄が現出し、わが国の三大不法投棄事件の一つに挙げられるに至った。⁽²⁾

この事件では処理業者及び排出事業者とともに、行政担当者である県も責任を問われた。住民は産業廃棄物等の撤去の実現を求めて運動を展開し、処理業者、排出事業者及び県に撤去責任又は賠償責任を負わせることに成功した。

県が負う責任は、一般的に行政担当者として環境を保全する責任だけでなく、特別に加害者として住民に対して負う責任という側面がある。したがって、廃棄物の撤去、無害化及び本件処分地の原状回復について公害調停で合意された措置は、住民に対する責任を果たすという目的を踏まえて適切に実施されることが期待される。

廃棄物の撤去等のためには、途方もなく大きな費用と今後も長い時間が必要である。豊島のような事件は、決してもう二度と繰り返してはならない。それにもかかわらず、なお大量生産、大量消費、大量廃棄の社会経済構造が維持され、同様の事件が各地で発生し続けている。そのような事態の進行を阻止するためには、産業廃棄物の撤去等に必要費用を、廃棄物のもとである製品の製造業者、販売業者及び使用者も負担することとすべきである。廃棄物の大量発生を抑止する資源循環型社会への転換を実現するためには、責任を本来負うべきこれらの者にも強い規制を加えること等、廃棄物発生源の対策を国と地方公共団体が強化することが必要である。

(エ) さて、豊島産業廃棄物不法投棄事件(以下「本件」という。)は、住民のふるさとの環境が侵害された事件である。その美しい景観と豊かな漁業資源を育む環境は、他地域に住む香川県民、日本国民もその恩恵を受けるものである。それに加えられる侵害は、住民の利益のみならず、他地域の県民、国民の利益も害するのである。そのような環境利益の侵害を防止するについて法に不備があったことが、問題が拡大し解決が遅れた重要な要因の一つである。そこで、事件がどのように展開したかを振り返り、法がどのような役割を演じたかを分析し、環境を保全するために法に加えるべき改善を検討する。⁽⁴⁾ そのことよって、市民が環境を共同で利用することを基本的な内容とする環境権⁽⁵⁾を認知し、その環境権を保護し実現する具体的な法制度をいっそう整備することが必要であることが明らかになるであろう。

なお、本稿は、二〇〇〇年度から〇二年度にわたり科学研究費補助金の交付を受けて行われる「瀬戸内海地域の環

境保全と海域利用に関する総合的法学研究」の成果の一つである。

- (1) 本稿で記述する事実については、特に注記する資料のほか、廃棄物対策豊島住民会議「豊島産業廃棄物不法投棄事件取り組みの記録と隠された真実 ふる里を守る」(一九九三年)、同「豊島産業廃棄物不法投棄事件の行方 世論の支援をうけて」(一九九五年)、石井亨「豊島からの報告」月刊むすぶ―自治・人・暮らし―一九七号三〇頁(一九九五年)、岩城裕「豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件」梶山正三監修『闘う住民のためのごみ問題紛争辞典』三三四頁(一九九五年)、読売新聞社大阪本社「地方パワーの断面 豊島の叫び」(一九九六年)による。ルポルタージュとして、曾根英二『ゴミが降る島』(一九九九年)がある。
- (2) 総務庁行政監察局『廃棄物対策の現状と問題点』(一九九五年)一〇一頁。
- (3) 第一四七通常国会は資源循環型社会の実現に向けて、「循環型社会形成推進基本法」(平成十二年六月二日法律一一〇号)の他、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(グリーン購入法)(平成十二年五月三十一日法律一〇〇号)、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」(平成十二年五月三十一日法律一〇四号)、廃棄物処理法及び産業廃棄物処理施設整備促進法の一部改正法(平成十二年六月二日法律一〇五号)、再生資源利用促進法の一部改正法(資源の有効な利用の促進に関する法律)(平成十二年六月七日法律一一六号)、及び「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(平成十二年六月七日法律一一七号)を制定した。
- (4) 香川大学法学部環境法研究会は、一九九六年二月八日に中地重晴氏と岩城裕氏を招いて、「豊島の産廃不法投棄事件の現状と法の役割」と題する講演会を開催した(九六年二月九日朝日新聞、読売新聞、四国新聞など)。私個人も九六年八月二三日、二月二七日、九七年九月一八日、十二月一九日読売新聞、同年十二月二四日四国新聞、二〇〇〇年五月二七日山陽新聞、四国新聞、同年六月六日NHK香川、西日本放送などで豊島問題について発言し、九七年一〇月八日に自治労香川県本部のシンポジウム「豊島産廃問題がなげかけているもの」でパネリストとして発言した(九七年一〇月九日読売新聞、毎日新聞、朝日新聞、四国新聞など)。
- (5) 環境権については、拙稿「環境権―環境の共同利用権(一)―」(四・完)「香川法学」一〇巻二、三・四号、一一巻二号、一三巻一号(一九九〇〜九三年)。

一 許可から和解まで

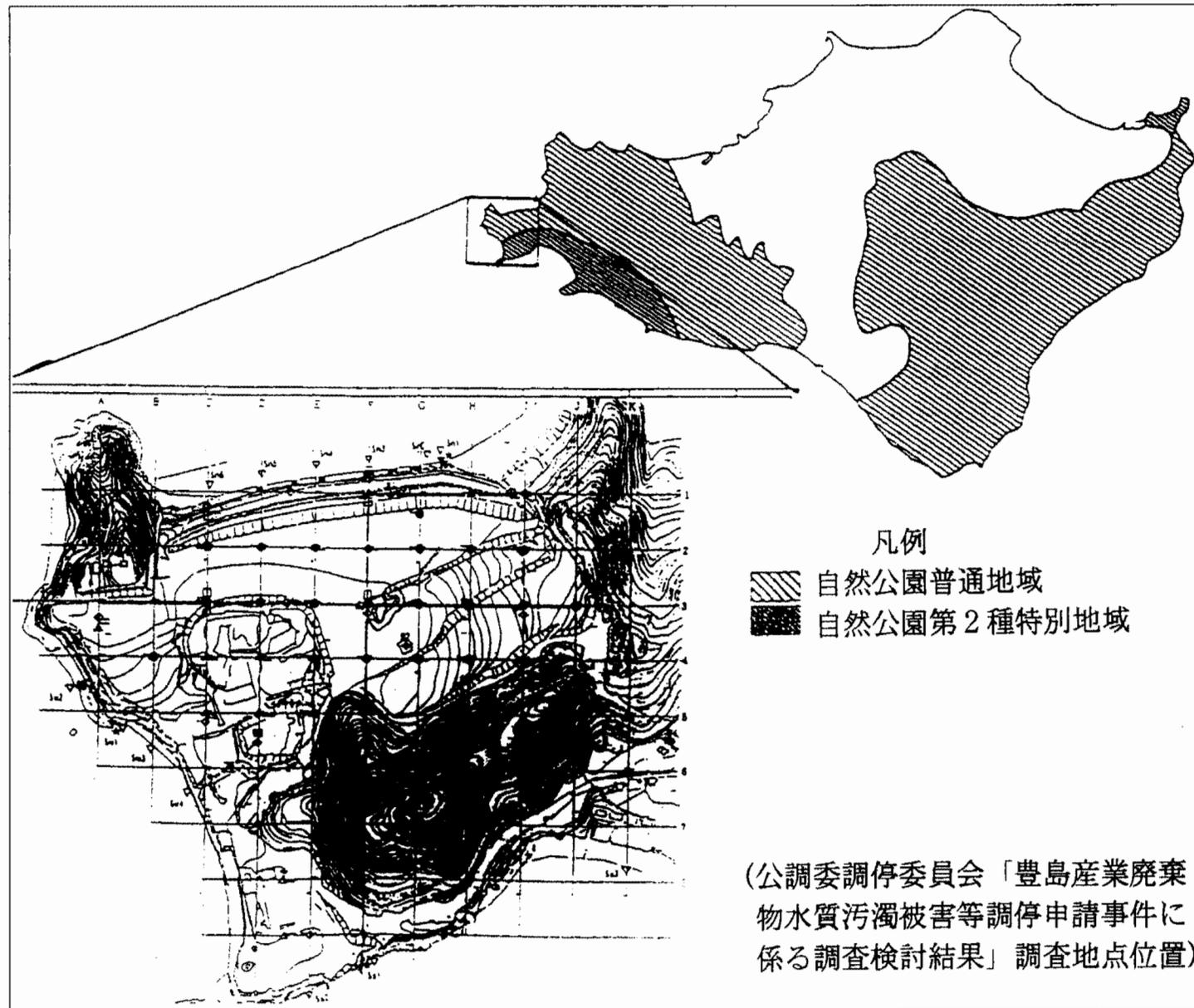
(1) 許可と民事訴訟⁽¹⁾

(ア) 事件の発端は、B社が本件処分地で有害産業廃棄物処理を行うことを企図して、一九七五年一二月に廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和四五年法律一三七号)(以下「廃棄物処理法」という。)一四条による許可を県知事に申請したことである。本件処分地は合計五〇筆、約二八万五〇〇m²であり、豊島の北西端の水ヶ浦にあって、その大半をAの父親C、一部をAが所有していた。他の住民は、健康被害の発生と郷土豊島の生活環境、自然環境の悪化を危惧して有害廃棄物の島内持ち込みに反対し、許可しないように県知事や香川県議会に強く要請するなどの運動を展開した。

B社は七六年七月に無害産業廃棄物処理(埋立)に事業計画を変更することを申し出、県は七七年六月に許可申請書を受理した。また、B社は本件処分場に通じる延長四一mの町道を、トラックの通行のために無断で拡幅した。これに対抗して、六月二八日にB社を相手にして、住民五八三名が産業廃棄物処理場の建設と操業の差止を請求する民事訴訟を高松地方裁判所に提起⁽²⁾し、住民四名が町道(幅二m)のすぐ外側に木杭等を打ち込んで、トラックが通行できないようにした上で、木杭等を引き抜かないことを求める工作物損壊禁止仮処分を申請した。

B社がミミズによる土壌改良剤化処分に事業計画を変更する届出を九月に出したので、翌七八年二月一日に県知事は産業廃棄物処理業の許可をB社に与えた。許可された産業廃棄物処理業の種類は「収集業、運搬業(保管を含む)、処分(ミミズによる土壌改良剤化処分に限る。)業」であり、取扱う産業廃棄物の種類は「汚泥(製紙汚泥、食品汚泥)、

豊 島



注：本件処分地は、拡大図の上半部及び左半部の平地及び緩やかな傾斜地である。

木くず、家畜のふん」である。これを受けて、B社は四月から操業を開始した。その後、許可は二年ごとに更新されていった。

(イ) 許可には次の条件が付けられていた。

(一) 産業廃棄物の保管場所は、許可申請書記載の保管施設に限ることとし、廃棄物処理法施行規則第八条の保管の技術上の基準を遵守すること。

(二) ミミズの飼料として不適当な産業廃棄物の収集・運搬・処分は行わないこと。

(三) 豊島に搬入する産業廃棄物の最大取扱量は、ミミズ養殖に必要な量をこえないこと。

(四) 産業廃棄物の収集・運搬・処分に当たっては、産業廃棄物及びミミズのふんの飛散・流出防止等に必要な措置を講じ、生活環境の保全上支障を生じないようにすること。

(五) 収集・運搬・処分する産業廃棄物は、無害なものに限ること。

(六) 産業廃棄物の性状及び処分施設周辺の集水池等の水質については、定期的に検査を実施し、その安全性を確認すること。

(七) 許可申請書記載のミミズの養殖場以外に、養殖場を設置する場合はあらかじめ知事の承認を受けること。

(八) 事業過程から生ずる廃棄物は、焼却する等、法令に定める基準に従って適正に処理し、二次公害の生じないよう措置すること。

(2) 訴訟上の和解

(ア) B社が事業計画を変更する意向を表明したのを受けて、裁判所は和解を勧奨し、B社がミミズによる産業廃

棄物の土壌改良剤化事業を操業、継続することを骨子とする訴訟上の和解が、七八年一〇月一九日に原告住民と被告B社及び利害関係人Aとの間で成立するに至った。

(イ) 和解条項の具体的な内容は、次のとおりである。⁽³⁾

一 B社は、豊島で産業廃棄物処理業を営むに当たり、豊島の生活環境及び自然環境の保全と向上を図るため、原告らに対し次のことを確約する。

1 昭和五三年二月一日付で許可のあった産業廃棄物処理業について

(1) 関係法令、許可条項、許可条件を誠実に遵守するほか、次の措置をとる。

(一) 産業廃棄物処理施設等から排出される排水は、一切海には流さない。

(二) 排水は、施設周辺の集水池に溜め、B社の費用負担で、集水及び海水は毎月一回土庄保健所で検査し、毎年二回公的検査機関で精密検査をし、その結果を原告らの代表機関に報告する。集水池には鯉、鮒を飼い、常時水質の安全性を確かめる。

(三) ミミズの飼料としての産業廃棄物及びミミズ飼育により得られた糞土は、野積せず将来事業廃止の場合には島内に残さない。

(四) 産業廃棄物の収集、運搬、処分にあたっては、著しい騒音及び振動を発生させることのないよう配慮するほか、不測の事故が発生しないよう留意し、かつ災害の未然防止に努める。

(五) B社が産業廃棄物及び糞土を運搬するについては、産業廃棄物処理施設以外の場所で積載物の積替えをしない。但し、大型車の通行ができない場合に限り、小型車に積み替えて運搬できる。B社は使用道路の維持管理に努める。

(六) 業務に支障のない限り、原告らの申出にかかる産業廃棄物の検体の抜き取り及び処理施設への立入調査を拒否しない。

- (七) 施設周辺の堰堤が台風豪雨等によっても崩壊、浸食されないよう、常に補強し、完全なものとする。
- (八) 施設周辺の自然環境の保全に留意し、その緑化に努める。
- (2) 許可期限到来(昭和五五年二月二十九日)までの間、産業廃棄物処理業の種類を、ミミズによる土壌改良剤化処分に限定し、事業範囲の変更許可申請をしない。
- (3) ミミズ養殖施設の規模変更について届出をする場合は、三ヶ月前に原告ら代表機関に書面で通知する。
- 2 1の許可期限満了後の事業について
- (1) 期限満了後も産業廃棄物処理業を継続する場合は、その事業の種類をミミズによる土壌改良剤化処分たる1の許可事業に限定し、それ以外の事業は営まない。
- (2) この場合、1の(1)及び(3)と同様の措置をとる。
- (3) 将来、特段の事由により1の許可事業が不可能となった場合に限り、原告らの代表機関と事前に十分協議をしたうえで、事業範囲の変更許可申請をする。
- (4) この場合、申請六ヶ月前に事業変更の具体的理由及び新事業計画の内容を原告らの代表機関に書面で通知する。
- (5) この場合でも、有害産業廃棄物を取り扱う事業に変更許可申請することはしない。
- (6) 前記1に定める事項及び2の(4)の手続は、事業範囲の変更をした場合にも適用する(但し、1の(1)の(三)の産業廃棄物及び糞土は、変更後の産業廃棄物及び処理後の残物と読み替える)。
- 3 事業に起因して、原告らの生命、身体、財産及び生産活動に損害を与えたときは、誠意をもって損害賠償をするほか、公害発生のおそれがあり、もしくは現に公害が発生したときは速やかに操業を一時停止し、または、危害防止並びに除去の措置を講ずる。

- 二 Aは、本件和解に基づくB社の原告に対する義務の履行を、B社と連帯して保証する。
- 三 原告らは、本件和解成立に伴い、工作物損壊禁止仮処分申請事件を取下げ、工作物を七日以内に撤去する。
- 四 原告らはその余の請求を放棄する。
- 五 訴訟費用は原告らとB社の各自弁とする。

(3) 分 析

(ア) 県知事は、産業廃棄物処理の業務に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めると足りる相当の理由がある者には、許可をしてはならない⁽⁴⁾。

住民はB社の実質的な経営者であるAの性格を熟知しており、一旦B社に許可が与えられればほぼ確実に違法行為が行われるであろうと予想し、それゆえに、強固に反対運動を繰り広げた。県知事は、住民のこの懸念を理解していなかったようである。したがって、不適切な事実認識に基づいて許可を与えたのであり、その許可を与えたことが正当であったかについて疑問がある。

しかし、許可を与えたことが違法であったとまでは言えないであろう。許可の申請が法令に適合しており、B社が取扱う産業廃棄物は無害なものに限定し、しかも、許可条件を付け、許可条件及び和解条項を遵守するようにB社を重点的に監視指導することにしたから⁽⁵⁾、十分に環境保全の体制がとれていたと考えるも、あながち不当とは言えない。

(イ) 和解条項も詳細かつ周到であり、A及びB社の行為を制御するための強力な手段になり得るものであった。第一に、許可条件を補充又は具体化する諸措置を、環境保全のためにB社がとるべき義務として具体的に定めるとともに、住民がその履行を請求できることを明確にした。第二に、今後の許可申請について、原則として事業範囲を変

更しない、例外的に協議のうえ変更できるときでも、有害産業廃棄物を取り扱うことはできないという制限を定めた。第三に、B社が住民に損害を与えたときは賠償を行い、公害発生の際には操業の一時停止又は危害防止・除去の措置をとることを約束させた。第四に、Aがこの義務の履行を連帯保証することとして、履行を確保した。

廃棄物処理法等の関係法令の条項に加えて、県知事が許可条件を定め、さらに住民がこのような強力な手段を持っていたのであるから、環境は十分に保全できるはずであった。

ところが、現実には廃棄物の不法投棄が行われ拡大していった。

(1) 一注(1)の資料の他、香川県廃棄物対策室「豊島総合観光開発(株)の経緯」。

(2) 高松地方裁判所昭和五二年(ワ)一七四号、二三六号。

(3) 一部を簡略化している。

(4) 廃棄物処理法一四条二項二号、七条二項四号ハ。現在の同法一四条三項二号、七条三項四号ホがこれに当たる。

(5) 最初の許可期限到来直前の一九八〇年二月一五日に、香川県環境保健部長は「産業廃棄物処理業の許可更新について」と題する文書で、B社の許可を更新する方針を自治会長に通知した。その文書には「和解調書の各条項は、再許可後も承継されると理解しており、その遵守について企業を十分指導すると共に、県としても重点的に監視指導を継続実施する考えであります。」と申し添えられていた。

二 不法投棄から公害調停の申請まで

(1) 不法投棄と県の指導監督

(ア) 一九八八年五月に海上保安庁姫路海上保安署はB社を廃棄物処理法違反の容疑で検挙し、十一月に有罪判決が下された。九〇年一月に兵庫県警も同法違反の容疑でB社の強制捜査に着手し、神戸地検姫路支部は九一年三月にAらB社の関係者六名を起訴した。Aらが廃プラスチック類及び紙くずの混合物、廃油、燃えがら、汚泥、紙くず、植物性の固形不要物等を関係県知事・市長の許可を受けずに、廃棄物処理金を徴して収集して本件処分地まで運搬し、又は本件処分地で焼却及び埋立等の処分をした。これらは無許可で産業廃棄物収集・運搬業をしたこと、又は無許可で産業廃棄物収集・運搬業の事業範囲を変更したことに当たり、同法一四条一項、五項の違反であつて、同法二五条一号、二九条により処罰されるべきであるといふのである。⁽¹⁾七月一八日に神戸地方裁判所姫路支部は、Aを一〇月の懲役、B社を五〇万円の罰金に処する有罪判決を言い渡した。

B社の操業とこれに対する県職員の指導監督の状況は、それらの刑事事件で作成された県職員の供述調書等に、詳細に記録されている。⁽²⁾

(イ) 県職員は、当初は月に一回位、一九八六年以降は二ヶ月に一回位で計一一八回の立入調査を行った。原則として予め連絡しないで行き、指導の時間も含めて現地に四時間位滞在した。指導は、多くの場合口頭によるが、七八年五月二四日、八四年一二月二〇日、八六年一月一〇日、八七年五月二一日、八九年八月二三日の計五回は、指導票を交付した。

ミミズによる土壌改良剤化処分業に関する指導の内容は、次のとおりである。七八年五月二四日に製紙汚泥の山積み等をしていたので、許可内容に従って適正にミミズを養殖するように指導した。その後も八回、養殖場の適正管理（水分調整、廃棄物の整理）を指導し（七八年一〇月二五日から九〇年二月二八日まで）、さらに、養殖場内への汚泥等の搬入量の調整（七八年九月二〇日）、養殖場内のドラム缶の撤去（七九年四月一三日）、保管設備以外での製紙汚泥の保管の禁止（七九年七月二五日、八五年七月二三日、八六年一月一〇日）、養殖に利用する製紙汚泥等とシュレツダーダストとの分離保管（八五年七月二三日）、許可を受けたもの以外の廃棄物の処分場への搬入の禁止（八五年七月二二日）等を指導した。

八三年頃はほとんどミミズの養殖をしていないようであった。養殖場に草がはえていたので、除草の指導をすると、B社はコンボで土をひっくり返していた。ミミズの養殖をしていないことを現認したので、八四年一二月二〇日に、ミミズ養殖施設を早急に整備すること、整備しない場合は産業廃棄物処理業の廃止届を提出することを指導した。それに対して、B社は廃止の意思表示はせず、ミミズを育てているかのように処分地の整理をしたが、土壌改良剤を作った形跡は認められなかった。しかし、県としては、ミミズを養殖していないとの理由をもって許可を取り消すことはできず、八九年六月二三日にも許可を更新した。

他方、県職員は、八〇年六月一日にB社が本件処分地にラガーロープを搬入していること、八二年ごろにラガーロープと廃電線を搬入、焼却していること、八三年頃にシュレツダーダストと廃油を搬入、焼却していることを確認した。八一年八月二七日に食用油を抽出した残渣物の焼却処分をしたいとB社が申し出たのに対して、変更許可が必要であると指導した。八二年一月二一日にはシュレツダーダストと廃油を扱いたいとB社が申し出たのに対して、和解条項に基づいて住民と協議するように指導した。

八二年後半又は八三年初め頃、Aが買受けたシュレッダーダストを焼いて回収したという金属類と焼灰を見せて、金属を回収する事業をしたいが産業廃棄物処理業の許可が必要かと相談しに来た。それに対し、シュレッダーダストがきっちりした取引契約によって有償で買受けたものであり、資源化再生利用が確実にできるものであれば、廃棄物に該当しない有価物であり、そうならば許可は不要であると回答した。この頃から、B社はシュレッダーダストを収集、運搬したうえ、本件処分地で野焼きして金属を回収する事業を開始した。

八三年一月二五日にシュレッダーダストの野焼きの中止を指導し、B社は六月に焼却炉一基を設置した。一月二八日にも野焼きの中止と焼却炉の設置を指導した。この頃、シュレッダーダストの買受と回収金属類や焼灰の販売を示す伝票類又は契約書を見て、そこに代金、運送代金などが記載されているのを確認した。B社がトン当たり三〇〇円で買い、相手の業者が二〇〇〇円の運送費を支払うというような内容であった。これによりシュレッダーダストは有価物であると考え、以後、本件処分地へのシュレッダーダストの搬入、焼却には廃棄物処理法の適用がないという前提でB社を指導した。ダストを燃やす廃油とラガーロープについても、買ったものであるという報告を受けたので、有価物であると判断した。また、香川県金属くず取扱業に関する条例に基づく金属くず商の許可をとってはどうかと指導し、B社は県公安員会から金属くず商の許可を受けた。⁽³⁾

八四年一二月二〇日にはシュレッダーダストの野焼きの中止と燃えがらの埋立禁止を指導した。野焼きの中止の指導は、五月二一日、一月二六日に続いていたものであり、B社は一二月に二基目の焼却炉を設置した。また、八五年七月二二日には、製紙汚泥とシュレッダーダストとが混合されているのに対して、前記のように、ミミズ養殖場と金属回収場を分離して適正に処理するように指導した。野焼きの中止の指導は、さらに八六年八月二五日から九〇年二月二八日まで五回行った。

八六年六月に事業範囲をシュレッダーダストの焼却処分、建設廃材等の埋立処分に変更したいとの申出がB社からあり、地元の同意を得るように指導した。その関連で開かれた住民の説明会で、シュレッダーダストについてはB社は有価物からの金属回収をやっているから、産業廃棄物処理業の許可の必要はないと説明した。

八七年五月二日には、製紙汚泥とシュレッダーダストを混合させた状態で放置し、また、多量のシュレッダーダストの上に土砂をかぶせていた。そこで、汚泥、ダスト類、シュレッダーダストの埋立処分は、許可範囲を越えて埋立処分することにより無許可で事業範囲を変更していることであるから、廃棄物処理法一四条五項違反であり、直ちに中止して、汚泥は養殖場に搬入し、ダスト類は適正処理業者に委託処分する等適正な処理をするようにと指導した。それに対して、B社はシュレッダーダストは金属回収の原材料として保管している等と回答する一方、汚泥は取り片付けた。八八年六月二〇日には、焼却炉を増やして処理能力を高め、多量に保管されているシュレッダーダストを減らすように指導した。その後まもなく、廃プラスチック中間処分業を処理業の種類に加えるための事前協議書がB社から提出されたので、一二月一九日に、住民の合意を得るように指導した。結局、同意が得られなかったため、それを取下げてもらい、前記のように、八九年六月二三日付けで従来通りの内容で継続許可をした。

八八年頃にニッケルと廃油らしきドラム缶を搬入しているのを確認し、ニッケル含泥状物(有価物)とラガーロープの野焼きによる回収を中止して炉で焼却すること、食品汚泥(含油)の焼却は廃棄物処理法一四条五項違反であり、直ちに中止すること、ミミズの養殖場を整理しミミズによる処分に努めることを、八九年八月二三日に指導した。九〇年四月一日には、野焼きについて改善計画を示すように指導した。

(ウ) 九〇年十一月一六日に兵庫県警がB社を強制捜査した後の県の対応は、次のとおりであった。

翌一七日にB社が自主的に操業中止を申し出たのに対して、場内の水が流出しないように土堰堤を築くこと、場内

の環境整備等を行うよう指導した。

処分されている産業廃棄物や水などを調査分析し、一二月二〇日に、次の理由でシュレッダーダストを廃棄物と認定した。①シュレッダーダストが製紙汚泥、食品汚泥等の産業廃棄物と混在したり、シュレッダーダストが土砂等で覆土されており、原材料の保管とは普通考えられない状態であること、②焼却施設の処理能力に比べ、搬入量、保管量が増大し、処理のめどが立たない状況であること、③有害物質が検出され、環境保全上、B社に何らかの対策を講じさせる必要があること。

二八日には、廃棄物処理法一四条八項、七条一一項によりB社の許可を取り消し、一九条の二第一項により、本件処分地の産業廃棄物を撤去して適正に処理せよ、飛散・流出・浸出を防止せよという内容の措置命令⁽⁴⁾を出した。これにに応じてB社がシュレッダーダスト及び製紙汚泥以外の一、三四〇トンの産業廃棄物を撤去したので、県は、生活環境に支障を及ぼすおそれは格段に減少したという見解を示し、環境調査の分析結果についても九二年一月二八日に「特に問題はない」と判定した。

しかし、産業廃棄物を透過した水が本件処分地の北海岸沿いの東端部から流出、浸出しやすい状況であることを一月の立入検査で確認したという理由で、九三年一月二二日に廃棄物処理法一九条の四第一項により、止水壁の施工と雨水排水施設の設置を命ずる第二回の措置命令⁽⁵⁾⁽⁶⁾を出した。

(2) 公害調停の申請

(ア) 住民は九〇年十一月に「廃棄物対策豊島住民会議」を再結成し、放置されている産業廃棄物が有害物に汚染されているに違いないと確信して、その完全撤去の実現を関係方面に求めていた。やがて、刑事事件の記録を見て前

記(1)(イ)の事実を知り、県の担当職員が違法事実を知りながらB社を擁護してきたと憤激し、住民五四九名が五名を代表者として公害紛争処理法(昭和四五年法律一〇八号)による調停を、一九九三年一月一日及び一五日、県知事に申請した。申請人はいずれも世帯主であり、豊島の全世帯主の九八%に当たる。県、県職員二名、A、B社、C及び排出事業者二社を相手に、「共同して本件処分地上に存する廃油、廃酸、汚泥、廃プラスチック類、紙屑、燃えがら、鉋さい、その他一切の産業廃棄物を、同地上から撤去せよ。」、及び「申請人ら各自に対し、連帯して金五〇万円を支払え。」と請求したのである。

本件は紛争原因である事業活動及び被害発生場所が七府県の区域内にあり、県際事件に当たる(公害紛争処理法二四条一項三号、二七条)。したがって、県知事は連合審査会の設置の可否を関係府県知事と協議し、全府県がその設置を望まなかったため、国の公調委に事件を移送した。

なお、住民は、他方で、本件処分地の占有移転や名義変更を禁止する仮処分を一月四日に申し立てた。高松地裁は直ちにこれを相当と認め、⁽⁷⁾一日に現地に公示書を掲示した。また、公調委事務局の視察に立ち会おうとした住民に対してB社側が本件処分地への立入を拒んだことがあったため、住民は、和解条項一(1)(六)等を根拠にして、立入妨害の禁止を求める仮処分を一九九四年三月七日に申し立てた。高松地裁はこの申立も相当と認め、⁽⁸⁾

(イ) 住民は、請求の根拠を次のとおり主張した。⁽⁹⁾

(a) 違法の状態

法定の設備を備えた最終処分地でない本件処分地上に、有害物質を大量に含んだ推計六〇万トンを下らない産業廃棄物が野積みされている。この状況は、被申請人らの違法行為により生じた結果であり、最終処分場が満たすべき技術上の基準を定める廃棄物処理法や同法施行令その他に反する明白な違法状態である。

本件処分地上の産業廃棄物や溜水からは、鉛、水銀、カドミウム、PCB、ひ素、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレン、ダイオキシンが検出されている。ここに降り注ぐ雨水が産業廃棄物の層を透過して、これに含まれる有害物質とともに海に流出しているために、周辺海域の汚染が緩慢に進行し、日常食べている魚介類の汚染を通じて申請人らの健康が害されるおそれが生じている。また、時間の経過とともに有害物質が飛散し、申請人らの居住する地域や田畑に降り落ちるおそれが生じている。このまま膨大な産業廃棄物が存在し続けるならば、申請人らは今後半永久的に有害物質への不安な思いを抱えたまま生活せざるをえない。

豊島は瀬戸内海国立公園に属し、一帯は普通地域及び第二種特別地域に指定され、本件処分地周辺の海岸は、周囲に散在する小島と一体となって美しい景観を形成していた。ところが、現在の処分地は、B社の土取りとその後の膨大な産業廃棄物の搬入により無残な姿となり、その景観を台無しにしている。⁽¹⁰⁾その産業廃棄物が放置されるならば、破壊された景観は復元されることなく、「産業廃棄物の島」のイメージが固定化され、観光客や釣り客の足が遠退くなどにより、申請人らが多大な有形無形の不利益を被り続ける。

(b) 申請人らの被害

申請人らは、被申請人らの違法行為によって、八年近くにわたり、それまで享受していた静ひつな生活環境と豊かな自然環境を破壊され、次のように生活上、健康上及び精神上的の損害を被った。

産業廃棄物を満載したダンプカーがひっきりなしに生活道路を走行したために、通行上危険にさらされ、ダンプカーの騒音、振動、排気ガスによる被害を被った。大規模な野焼きが常時行われたため、これに伴う有害成分を含んだガスと煙が島内を漂い、これが長時間継続すると頭痛を生じた。また、洗濯物が煤煙で汚染され戸外に干せなくなるなど、生活上の被害が生じた。日常食べている魚介類の安全性について深刻な不安が生じ、現在でもその不安が継続している。AとB社が廃棄物処理法違反で検挙

された結果、豊島は「産業廃棄物の島」として全国的に知られることになり、豊島に住み美しい豊島を愛してきた申請人らは、著しくその誇りを傷つけられた。

以上の損害を金銭に評価するなら、申請人らの損害は、一人につき五〇万円を下らない。

(c) 被申請人らの責任

県知事は、その権限に基づき、B社に対し許可を更新せず許可を取り消し、もしくは事業の停止を命じ、措置命令を速やかに発することができ、これを行うことによりB社の犯罪行為を未然に、あるいは少なくとも初期の段階で阻止することができたはずである。これらの権限を行使してB社の違法行為を阻止すべき義務があったにもかかわらず、この義務に違反して必要な指導監督を行わなかったのであるから、この指導監督義務の違反について責任を負う。

さらに県はシュレッダーダスト等を有価物であると認定し、合わせて金属くず商の許可を受けるようにB社に指導して脱法行為をさせるとともに、住民に対しては、B社らの明白な違法行為を適法行為であると強弁して批判を圧殺する等、B社らの犯罪行為に積極的に加担し、これを助長した点で、著しい違法を侵している。

その結果、県知事が申請人らに損害を与え、かつ、違法状態を現在なお継続させているのであるから、県は県知事の行為に基づき、本件処分地上に存在する産業廃棄物を撤去し、申請人らに対して損害を賠償する責任を負う。県の担当職員は、AとB社の犯罪行為に加担し、職権を濫用して違法行為を行い、違法状態を継続させているのであるから、個人として県と同じく撤去・賠償責任を負う。

AとB社は、犯罪行為の実行正犯であり、一九七八年の和解条項の内容からしても、当然に撤去・賠償責任を負う。Cは、本件処分地の大部分をB社に賃貸し同社の経営に参画していた者として、同様の責任を負う。

排出事業者二一社は、B社が違法な産業廃棄物の処理をしていることを知っていたにもかかわらず、B社の処理料金が安価で

あることから、産業廃棄物の処理をB社に委託することにより、B社に違法行為をさせ違法状態を継続させているから、同様の責任を負う。

(3) 公害調停を選択した理由

(ア) このような請求を実現するために住民が選んだ方法は裁判ではなく、公害紛争処理法による公害調停である。公害調停など公害紛争処理法による公害紛争処理制度は、事実の主張と証明をもつばら当事者に行わせる裁判及び民事調停とは異なり、紛争処理を担当する委員会が職権による証拠取調等を行うことができる(同法三二、三三條等)ほか、次の特色を持つ。当事者の費用負担が裁判の場合よりも軽い(同法四四、四五條、同法施行令(昭四五年政令二五三号)一七、一八條)。弾力的・機動的な対処が可能である(同法二三條の四、二七條の二、二七條の三、三三條の二等)。他の行政機関の協力を求めることができる(同法四三條等)。

(イ) 県は、当時、調査結果に基づいて、本件処分地の産業廃棄物が周辺環境に及ぼす影響は特に問題はないという見解を出していた。それに対して、周辺環境に重大な影響を及ぼすことを裁判で裁判所に認めさせるためには、汚染の実態を住民が証明して県の調査結果を覆すことが必要である。そのためには莫大な費用が必要であるが、住民はその費用を出せる資力がない。しかし、公害調停なら、場合によっては公調委が積極的に事実の究明に乗り出すことができ、国の費用でそのような調査をしてもらうことができる。

実際に、公調委は一九九四年に、国の予備費から拠出された調査費二億三六〇〇万円で本件処分地の実態調査を行い、翌九五年に報告書を出した。それにより、本件処分地に埋め立てられた産業廃棄物は五〇万トンを超え、重金属や有機塩素系化合物、ダイオキシン等の有害物質が大量に含まれていること、それらが直下の土壌と地下水を汚染し、

周辺の海域にも漏出しており、処分地をそのまま放置すると生活環境保全上の支障を生ずるおそれがあることが明らかになった。⁽¹⁾

(ウ) 次に、重大な汚染の実態が明らかになっても、住民が裁判所に訴えて県にその履行を強制する判決を得ることは、實際上困難である。裁判では、相手方(被告)の意思がどうであるかに関係なく、法律のみを判断の基準として裁判所が出す判決によって、紛争が解決される。このような裁判で形成されてきた判例によれば、本件では次のような結果になるおそれがあるからである。

第一に、本件では、四大公害訴訟事件のような重大な健康被害が生じたわけではないので、請求を根拠づけるような損害の発生がないという理由で住民が敗訴するおそれがある。

第二に、本件の最も主要な責任者はA及びBであるが、このA及びBに対して民事訴訟で廃棄物の撤去を命じる判決が出されても、撤去を実現する能力と資力が彼等にはないために、撤去の実現は事実上無理である。したがって、撤去を実現するためには、その能力と資力がある県に対しても請求することが必要不可欠である。ところが、県に対する請求については、後述(五(2))のように住民が敗訴するおそれがある。

それに対して、公害調停による紛争解決は、原則として両当事者の合意がなければ成立しない反面、法律にあまりこだわらない柔軟な内容にすることができる。したがって、住民が従来の判例の傾向とは異なる有利な結果を得るためには、調停によることが必要であった。

(1) 起訴状(一九九一年三月七日)は次のように記述している。B社は、香川県知事、兵庫県知事、姫路市長及び尼崎市長から許可を受けて特定の産業廃棄物の収集・運搬業及び処分業を営んでおり、Aを初め六名は共謀して、法定の除外事由がないのに、B社の業

務に関し、次のように廃棄物処理法一四一条一項、五項に違反し、二五一条一号、二九一条により処罰されるべきである。第一に、四業者が排出した廃プラスチック類及び紙くずの混合物、廃油、燃えがら等を、兵庫県知事、姫路市長及び香川県知事の許可を受けないで、廃棄物処理料金を徴して収集し本件処分地まで運搬したことによって、無許可で産業廃棄物収集・運搬業の事業範囲を変更した。第二に、七業者が排出した産業廃棄物である汚泥、廃油、植物性の固形不要物を、大阪府知事、岡山県知事及び福井県知事の許可を受けないで、廃棄物処理料金を徴して収集し本件処分地まで運搬したことによって、無許可で産業廃棄物収集・運搬業をした。第三に、一五業者が排出した廃プラスチック類及び紙くずの混合物、汚泥、燃えがら、廃油、紙くず、植物性の固形不要物を、香川県知事の許可を受けないで本件処分地で焼却及び埋立等の処分をしたことによって、無許可で産業廃棄物処分業の事業範囲を変更した。

(2) 一九八九年一〇月一七日高松地方検察庁における県職員の供述調書、一九九一年二月一日、四日及び一日兵庫県飾磨警察署における県職員の供述調書、一九九一年二月九日神戸地方検察庁姫路支部における県職員の供述調書、香川県廃棄物対策室「豊島総合観光開発(株)指導監視状況」、同「豊島総合観光開発(株)の経緯」。

(3) 香川県環境自然保護課長は、一九八四年六月二八日付けの「豊島(水ヶ浦)における産業廃棄物によるミミズ養殖事業について(回答)」で、「豊島(水ヶ浦)の現状をミミズによる産業廃棄物の土壤改良剤化事業の操業と解するか。」という豊島自治会連合会長の質問に対して、「県が許可した『ミミズによる土壤改良剤化処分』と、これ以外に廃品回収業(鉄・銅・アルミ等の有価金属の回収)が行われている」、「現状では、シュレッダーダスト(廃車処理残物)、ステッチャ(製紙金属くず)等を原料として購入し、この中から有価金属を回収し販売する金属回収業が行われているので、産業廃棄物処理業の対象とはならない」、「しかし、いかに有価金属の回収といえども、野焼きによる回収は適当でないので、焼却設備の設置の指導を行っている。」と回答した。

(4) 措置命令の正確な内容は、次のとおりである。(1)事業場内にある廃酸、シュレッダーダスト、及びシュレッダーダストに混在している汚泥等の産業廃棄物を、速やかに撤去し、法に基づき要件を備えた産業廃棄物最終処分場へ搬出し、適正に処理すること。(2)事業場内にある産業廃棄物の事業場外への飛散、流出を防止するための措置並びに事業場内の溜水の事業場外への流出又は浸出を防止するための措置を、直ちに講ずること。

(5) 命令の正確な内容は、事業場内の指定の部分に指定の仕様で、クラウト工法により、基盤層に達する鉛直止水壁を施工すること、及び事業場への雨水の流入を防止するため、指定の区間に指定の仕様で、雨水排水施設を設置することである。

(6) 北村喜宣「行政的対応の限界と司法的執行(二)」自治研究六九巻八号七二頁は、行政機関が措置命令を発動するに当たって、形

式的な発動要件である「周辺への影響」の他に、「行政指導の不遵守」、「事案の社会的影響」、「警察の検挙の先行」、「暴力団の関与」及び「違反の前置」が事実上の発動要件又は考慮事項になっており、中でも「周辺への影響」、「事案の社会的影響」及び「警察の検挙の先行」が決定的要因になっていることが多いと分析する。本件はまさにその典型である。

(7) 高松地決平五・一一・五(平五(ヨ))一二四号仮処分命令申立事件)。各自治会の会長三名を含む七名が、本件処分地の所有者A及びC、B社、大阪市に所在するD社を債務者として申し立てた。裁判所は、債権者らにA及びCそれぞれのために金一五万円、B及びDそれぞれのために金一〇万円の各担保を立てさせて、次のような決定をした。債務者らは、本件処分地に対する占有を他人に移転し又は占有名義の変更をしてはならず、その占有を解いて執行官に引き渡さなければならぬ。執行官は、本件処分地を保管し、債務者らに本件処分地の使用を許し、かつ、債務者らが本件処分地の占有の移転又は占有名義の変更を禁止され執行官がこれを保管していることを、公示しなければならない。A及びCは、その所有名義の各土地について、地上の産業廃棄物を含めて、他に譲渡、並びに質権、抵当権及び賃借権の設定その他一切の処分をしてはならない。

(8) 高松地決平六・三・一〇(平六(ヨ))二九号仮処分命令申立事件)。裁判所は、債権者らに債務者A及びB社それぞれのために金二五万円の各担保を立てさせて、次のような決定をした。債務者らは、債権者ら又は債権者らが指定する者が、産業廃棄物の抜き取り検査その他産業廃棄物に関する一切の調査を行うために、本件処分地に立ち入ることを妨害してはならない。

(9) 「調停申請書」(一九九三年一月一日)。

(10) 廃棄物によって、本件処分地の陸地ばかりか、北海道の海面も埋め立てられた。国立公園内の水面の埋立は、特別地域については環境庁長官の許可を受けなければならず(自然公園法一七条三項)、普通地域については環境庁長官への届出が必要であり、環境庁長官はそれを禁止もしくは制限し、又は必要な措置をとるべきことを命ずることができる(同二〇条二項)。環境庁長官は、公園の保護のために必要があると認めるときは、その規定又は処分違反した者に対して、保護に必要な限度で、原状回復を命じ、又は原状回復が著しく困難である場合に、これに代わるべき必要な措置を取るべき旨を命ずることができる(同二二条)。また、埋立免許を受けないで埋立工事をした者に対して、都道府県知事は公有水面を原状に回復させることができる(公有水面埋立法三六条、三二条一項、三五条)。したがって、環境庁長官及び県知事がこれらの法規定によって埋立部分の原状回復をB社に命ずることも問題になりえた。

(11) 公調委調停委員会は本件処分地に存在する産業廃棄物の実態調査を、基礎調査、廃棄物調査、地下水調査及び周辺環境調査の四項

目について、一九九四年二月二〇日から一九九五年三月三十一日までの間に実施し、基礎的かつ骨格的な調査（概査）の結果を一九九五年三月一二日に、それを補足する調査（精査）の結果を同年六月一二日に報告した。その結果は、それを踏まえてなされた「科学的、技術的知見に基づいた撤去及び環境保全に必要な措置並びにこれらに要する費用の検討」の結果と合わせて、公調委調停委員会「豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件に係る調査検討結果」（一九九五年九月）にまとめられた。そこにおいて本件処分地の現状と評価が、次のように要約されている。

「①処分場に投棄されている廃棄物の総量（一部土壌を含む。）は、約四六万 m^3 にのぼると推計されること

②当該廃棄物中には重金属や有機塩素系化合物、ダイオキシン等の各種の有害物質が相当量含まれていること

③これら有害物質による汚染は廃棄物層直下の土壌にも及んでいること

④さらに、有害物質による汚染は処分地内の地下水にも及んでいること

⑤周辺環境への影響については、海域の水質及び底質は現状ではとくに廃棄物に起因すると考えられる汚染は明確には見られないが、生物については、他事例より濃度が高いと考えられる項目が一部にあり、処分地内の地下水の挙動及び有害物質の挙動を併せて勘案すると、現状においても処分地内の有害物質が北海岸から海域に漏出しているものと考えられること

このような処分地の現状及びその評価に鑑みると、処分地をこのまま放置することは、生活環境保全上の支障を生ずるおそれがあるので、早急に適切な措置が講じられるべきである。」

住民の委嘱により実態調査に立会った中地重晴氏は、次のようにコメントしている。

廃棄物層に高濃度で含有されている鉛、ベンゼン、ダイオキシンなどの有害物質は、有害廃棄物の判定基準を越えている。しかも廃棄物が混在しているため、有害廃棄物のみを分離する作業は不可能に近く、廃棄物処理法が予定する処分方法に従うためには、廃棄物全量を特別管理産業廃棄物として遮断型最終処分場に処分するしかない。鉛やダイオキシンが高濃度であるのは、シュレッダーダストや製紙かすの野焼きで、沸点の高い鉛が濃縮され、プラスチック類の混焼でダイオキシン生成反応が起こったためであると考えられる。さらに、廃棄物層内の浸出水から廃棄物層直下の土壌及びその下の地下水までが、環境基準を越えて有害物質に汚染されている。その下の花崗岩層は顕著には汚染されていないが、早急に対策をとらないとさらに汚染が進行すると推測される。周辺海域には基準値を越える汚染は見つかっていないが、鉛やひ素、ダイオキシンが検出され、徐々に底質や生物への汚染が拡大する可能性がある（中地重晴「公害等調整委員会調停委員会の専門委員による実態調査結果に関する報告（改定版）」（一九九五年）、同「豊島

産廃不法投棄事件の実態と課題」(一九九五年)、同『ゴミあふれて山河なし 環境を汚染する廃棄物最終処分場』六二頁以下(一九九六年)。

三 民事訴訟

(1) 提訴と判決

(ア) 一九九六年二月二六日に住民二三七名はAとB社を相手にして、連帯して各金五万円を支払うことなどを命ずる判決及び仮執行の宣言を求める民事訴訟を、高松地方裁判所に提起した。さらに、本件処分地に存する産業廃棄物及び汚染土壌を連帯して豊島から除去することを命ずる判決を求めることを、八月八日に請求の趣旨に追加した。⁽¹⁾

公害調停係属中のこの時期に住民が民事訴訟を起こした理由は、二つある。

一つは、公調委が住民の請求の法的根拠に疑義を抱く発言をしたために、法的根拠があることを明確にして、公害調停を有利に展開させようとしたことである。もう一つは、損害賠償請求権を内容とする勝訴判決を執行して住民が本件処分地を所有することを目指したことである。産業廃棄物等の撤去が実現すれば本件処分地の価値が高まり、Aが本件処分地を所有し続けるとAが不当に利得することになる。正当な結果を導くためには、住民が本件処分地の所有権を取得してその問題を解決することが必要であったのである。

(イ) 高松地判平八・一二・二六判時一五九三号三四頁は、被告らが一九七八年の訴訟上の和解の条項に違反した債務不履行責任として損害賠償責任を負い、かつ、和解条項に基づき廃棄物と汚染土壌を撤去する義務を負うことを

理由にして、原告住民の請求の全部を認容した。

住民がこのような全面勝訴判決を得ることができた大きな要因の第一は、A及びB社を法的に拘束する周到な内容の訴訟上の和解が存在していたことである。

住民は以前から和解条項によって、B社が許可を受ける事業の範囲の変更を阻止してきた。B社の許可事業の範囲が変更されていたならば、不法投棄の摘発はもつと困難になり、環境の汚染はさらに深刻になっていたのであるから、この点ですでに和解条項の役割は大きかった。

和解条項をいっそう活用して、B社に操業差止や廃棄物の撤去を求める民事訴訟をもつと早期に起こし、不法投棄を阻止することも不可能ではなかったと思われる。しかし、早期に提訴した場合には、事実の証明でかなりの困難を強いられたであろう。それに対し、廃棄物の不法な処理の状況を詳細に明らかにした刑事裁判の供述調書を住民が入手したこと、及び、公害調停における公調委の調査によって多量の有害物質を含む廃棄物が大量に残存している実態が明らかになったことが、事実の証明を極めて容易にしたのであり、本件民事訴訟での住民全面勝訴の大きな要因になったことに注目しなければならない。

もつとも、住民は事実の証明に困難があったために早期に提訴しなかったというわけではない。県が和解条項を尊重して、住民のためにB社に適切な指導監督を行ってくれることを期待したのである。不法投棄を阻止するために、B社に対する適切な指導監督を行うように県に求め続けてきた。県を信頼していたからこそ、訴訟を起こすことなど考えなかったのである。

(2) 判決の意義

(ア) さて、法解釈論上、この判決にはどのような意義があるであろうか。

(a) 和解は、次の内容の条項を含む。

B社は県から許可された事業のみを営み、許可条件を遵守する。廃棄物の処理に当たっては、著しい騒音、振動を発生させない。本件処分地以外の場所で積み替えをしない。事業範囲の変更については、原告の代表機関と事前に協議し、有害産業廃棄物を取り扱う事業には決して変更しない。廃棄物と処理後の残物は野積みせず、事業廃止後は島内に残さない。公害発生のおそれがあり、又は現に公害が発生したときは、操業を一時停止し、又は危害防止と除去の措置を講ずる。

判決は、以下の事実を認定して、B社がそれらの条項に違反したと判断する。B社は一九八〇年頃から許可外のラガーロープを豊島に搬入し、八三年頃からはミミズ養殖はやめて、シュレッダーダスト、ラガーロープ、廃油等の許可外の産業廃棄物を大量に豊島に搬入するようになり、その廃棄物を豊島の家浦港で積み替え、島内の狭い道路に廃棄物を積んだダンパー等を頻繁に往復させたうえ、道路に廃棄物を飛散させたり、道路沿いの側溝等を破壊したりし、騒音及び振動を発生させたほか、搬入した廃棄物を本件処分地で野焼きし、激しい煤煙と刺激臭を発生させた。本件処分地に合計五万トンにもぼる廃棄物を野積みして埋め立てたが、その廃棄物の八〇%以上がカドミウムや鉛、PCB等の有害物質により基準値以上に汚染されていて、汚染は地下の土壌及び地下水にも及び、その一部は海に流れ出している。

(b) 被告らは、シュレッダーダストは廃棄物に当たらないから、その搬入と焼却は廃棄物の搬入に関する和解条項にも許可条件にも違反しないと主張した。判決はその主張を、次のように斥ける。シュレッダーダストは一般的に

は廃棄物であると解されており、被告らがシュレッダーダストを有償で購入したうえ、これから金属を取り出して他人に売却していた事実があっても、他方で多額の運送費を排出事業者から受け取っていた等の事実⁽²⁾に照らせば、その事実は脱法のための口実として行われていたにすぎない。

シュレッダーダストは処分の当初から廃棄物であって、その搬入は無許可の産業廃棄物の搬入に当たるという判決の認定は、極めて正当である。

昭和四六年一〇月二五日付厚生省環境衛生局環境整備課長通知は、「廃棄物とは、客観的に汚物又は不要物として観念できる物であって、占有者の意思の有無によって廃棄物となり又は有用物となるものではない。」としていたが、昭和五二年三月二六日付厚生省環境衛生局水道環境部計画課長通知は、「廃棄物とは、占有者が自ら、利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これらに該当するか否かは、占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない。」とした。これらの通知は、ある物が廃棄物であるか否かは占有者の意思のみで決まるのではなく(前の通知)、占有者の意思を含む諸事情を総合的に勘案して決まる(後の通知)という見解を明らかにしたと理解されるべきである。

その基準によれば、占有者が「他人に有償で売却する」ことができる物は廃棄物ではない。しかし、そのためには占有者と引取者との間で売買契約又は代金の支払という形式が整ってさえいけばよい、というわけではない。引取者が占有者に代金を支払っても、他方で占有者が引取者に物の運送費を支払うなどしているために、契約の全体を総合して判断すれば有償で売却することには当たらない場合であれば、その物は廃棄物である。

シュレッダーダストは、その性状から見れば一般的に廃棄物である。本件において、その占有者である排出事業者と引取者であるB社との間に結ばれたシュレッダーダストの売買契約は、B社がトン当たり三〇〇円で買い、相手の

業者が二〇〇〇円の運送費を支払うという内容のものであるから、排出事業者がB社に廃棄物処理料金を支払ってその処理を委託したことが実質であつて、売買が脱法の口実であることは判決がいうとおりである。

なお、シュレッダーダストが廃棄物である以上、本件処分地でそれを焼却して金属を回収し、かつ、回収した金属を分別する作業が実際に行われていても、その事実によつて本件処分地に堆積されているシュレッダーダストが有用物になるわけではない。有用物であり得るのは、シュレッダーダストから回収された金属であるにすぎない。回収金属が有用物であるか廃棄物であるかは、本件の場合、その占有者であるB社が回収金属を他人に有償で売却できるか否かによつて判断されるべきであろう。

(イ) 先例を見ると、産業廃棄物等の撤去請求が廃棄物の堆積した土地の所有権が侵害されたことを理由に認められた例⁽³⁾がある。本件の原告住民は、産業廃棄物が投棄され又は堆積した土地の所有者ではなかった。

処分地の周辺住民が人格権又は環境利益が侵害されるおそれを理由に仮処分を申請した事件については、産業廃棄物処分場の使用操業又は建設禁止の仮処分が認められた例⁽⁴⁾がある。それに対して、本件ではさらに進んで、本案訴訟で周辺住民が廃棄物等の撤去請求の当事者であることが認められ、しかも、その請求が認容された。撤去請求について仮執行宣言が付いたことも、特筆すべきである。

判決は和解条項を次のように解釈して、被告らが廃棄物等の撤去義務を負うことを認める。和解条項は、無許可で有害な廃棄物を搬入することを禁止する趣旨であり、そのうえで、適法に許可を受けて搬入した廃棄物であっても事業廃止の場合には処理後の残物とともに豊島の外に搬出する義務を被告らに負わせ、さらに、公害発生のおそれがある場合にその危害の除去を定めている。したがつて、被告らは無許可で搬入した廃棄物と、処理後の残物に該当する汚染土壌を、事業廃止の場合に島外に搬出すべき義務を負う。B社は一九九〇年一月に事実上営業を廃止している

から、和解に基づき廃棄物と汚染土壌を撤去する義務を負う。⁽⁵⁾

(ウ) (a) 和解条項違反行為により原告らに精神的損害が生じたかも、重要な争点であった。原告らは、次のように主張した。

被告らが和解条項に違反して豊島に大量の産業廃棄物を搬入して野積みし、野焼きしたことによって、廃棄物の運搬による悪臭、交通の危険、騒音及び振動、廃棄物の野焼きによる悪臭及び煤煙等の生活上の被害を受け、廃棄物に含まれる有害物質が周辺海域に流出していることから、その有害物質が原告らの健康に悪影響を与えるのではないかと不安を感じ、また、豊島がゴミの島、毒の島として全国的に知られるようになったことから、観光客が減少したり生産物の販売が困難になるなどし、豊島に対して有していた名誉感情を傷つけられた。

原告らが被った損害を金銭に評価する際には、被告らの悪質な行為態様による被害感情の著しい増大、廃棄物撤去請求の運動と公害調停に多額の費用を支出したこと(一九八五年七月末で約一七三三万円)が考慮されるべきであり、その損害は原告一人当たり五〇万円を下らない。原告らの生活上の被害、健康上の被害、財産上の被害及び精神上的被害は、個々の原告が個別に被ったものであり、その被害の程度も個々の原告において千差万別であるが、全員に共通する生活上の被害及び精神上的被害が存在しており、この共通する被害について一律的に一部請求として、最低限に見積もって一人当たり五万円を請求する。⁽⁶⁾

それを受けてなされた判決の認定は、次のとおりである。

原告らが和解を成立させたのは豊島の自然環境と生活環境を保全するのが主たる目的であったこと、Aは和解を締結した当時、ミミズの養殖業を将来にわたって行っていく意思はなく、和解の趣旨とは全く相容れない有害廃棄物処理業を営む意向があったのに、これを秘して、真摯に履行するつもりもない和解を締結したものであること、被告ら

は一九八〇年から九〇年一月に警察の摘発を受けるまで連日のように和解条項違反行為を繰り返していたこと、被告らの和解条項違反行為の結果約五一万トンという膨大な有害産業廃棄物が豊島に放置されることとなり、被告らは自らこれを撤去する意思も能力もないことに照らし、被告らの和解条項違反行為は、債務不履行としては異例なほど態様が悪質である。その結果、個々の原告らに被害状況一覧表のとおり悪臭、騒音、振動、煙害、交通の危険、健康の不安、名誉感情等による種々の精神的被害が発生している。各原告の精神的損害を慰謝するに必要な金額は、少なくとも五万円を下らない。

(b) 環境侵害の要素が強い事件で判決が原告らに精神的損害が発生したことを認め、原告らの被害を個別に細かく認定する形をとりながら、一律一括に各自に五万円の損害賠償を認めた意義は大きい。

熊本水俣病事件などの公害訴訟の原告は、被害者が被った社会的・経済的・精神的被害のすべてを包括する総体を損害として捉える包括損害論に立って、それに対する賠償を一括して求める包括請求方式を主張した。原告が多数の公害事件で、損害立証を容易にして迅速な救済を図る必要がある、また、公害訴訟において個々の被害が複雑に絡み合っており、個別算定方式ではその被害の全体像を把握するのが困難であるためである。熊本水俣病事件判決⁽⁷⁾などは、個別算定方式による慰謝料について、単なる精神的被害だけでなく、被害者の生活状態や収入など普通なら財産的損害の算定で考慮される事情を含む様々な要素を考慮して、賠償額を算定した。これに対して、西淀川大気汚染訴訟判決⁽⁸⁾は、発症以来長期間継続し、症状の経過も一様でなく、被害が物心各種多方面にわたる場合には、「これらすべての被害を個別に細分しないで、固有の意味での精神的損害に対する慰謝料、休業損害、逸失利益等の財産的損害を含めたものを包括し、これを包括慰謝料として」請求することを是認した。

主要な損害が物損である場合で、損害の発生が長期的に継続していることなどから、個別的に侵害された利益の額

を算定することが被害者にとってきわめて困難であり、また、被害を個々に切り離すと被害の全体像を正確に捉え切れないときは、包括請求が認められている⁽⁹⁾。

不法行為による損害について論じられるこのような考えは、本件のような債務不履行による損害にも妥当する。本件では、被害が健康、名誉感情などの精神的利益という人格的利益から、洗濯物の汚染、第一次製品の販売困難など財産的利益まで多岐にわたり、かつ、被害の発生が長期的に継続しているために、個別的に侵害された利益の額を算定することが被害者にとって困難であり、また、被害を個々に切り離すと被害の全体像を正確に捉え切れないから、損害の包括的算定が認められるべき場合に当たるとする。

一部請求として一律に五万円を請求する本件では、慰謝料についてどのような法律構成を採用するかにかかわらず、その五万円を固有の意味での精神的損害の一部に対する慰謝料と理解すべきである。なぜなら、原告らが実際に被った損害はこれよりもはるかに大きく、五万円はその損害のごくささやかな一部であるため、すべての原告に共通する部分と考えるのが相当であるからである。それ以上の金額の精神的損害、健康被害又は財産的損害については、各原告の個別の事情に応じて、さらに追加して賠償請求できる。

(c) 判決が被告らの行為によって原告らに発生したと認定する「悪臭、騒音、振動、煙害、交通の危険、健康不安、名誉感情のき損等による種々の精神的損害」は、和解条項の違反によってはじめて生じたものではなく、原告らの人格権又は物権の侵害によっても生じるものである。

原告らは、請求しているのは一般不法行為に基づく慰謝料ではなく、被告らが和解条項に違反し、和解の個々の条項によって保障された法的利益を具体的に侵害したことによって発生する精神的損害としての慰謝料であることを強調するために、次のように主張する。

和解条項は、被告らが具体的な作為義務及び不作為義務を遵守することにより、和解成立前の生活環境及び自然環境の状態を維持、保全しようとしたものである。和解の成立により、和解成立前の豊島の生活環境及び自然環境の状態は、原告らにとって被告らとの関係において保護される法的利益となり、豊かで汚染されていない自然環境に対する社会的評価、イメージも、その法益から生じる二次的利益として、原告らの享受する法的利益と評価されることになった。⁽¹⁰⁾

この主張自体は正当であろう。和解条項によって、環境利益が被告らとの関係において保護される法的利益であり、その環境利益に対する侵害によって原告らに損害が生じることが確認されたと考えてよい。しかし、実際に被告らの行為によって原告らに発生した損害は、環境利益の侵害によって生じる程度のもではなく、それを超えて、原告らの人格権又は物権の侵害によっても生じるものであったと考えるべきである。

(3) 人格権又は物権を根拠とする請求の可能性

本判決は和解条項を根拠にして原告らの請求を認容したが、和解条項がたとえ存在しなかったとしても、住民の請求は次のように認められるべきであったであろう。

(ア) 不法行為に基づく損害賠償責任

A及びB社は、住民の人格権又は物権を故意又は過失によって侵害し、それによって住民に精神的損害その他の損害を与えているから、民法七〇九条によって不法行為に基づく損害賠償責任を負う。

「ごみの島」のイメージ定着による名誉感情(誇り)の毀損、地場産業のミカン、ノリ、ハマチ養殖などの販売の困難、流出する有害物質による周辺海域の汚染を通じた魚介類の汚染による健康被害のおそれ(不安)、及び漁民の漁

業を営む権利の侵害、飛散する有害物質による居住地域や田畑の汚染のおそれは、人格権又は物権の侵害に当たる。

A及びB社は、産業廃棄物を違法に収集・運搬し、本件処分地で焼却、埋立など違法に処分し、なお廃棄物等を本件処分地に維持し続けることによって、住民のそのような人格権及び物権を侵害したのであり、この権利侵害についてA及びB社に故意又は少なくとも過失があつたことは明白である。その結果として、住民は判決で認定されたような精神的損害その他の損害を被つたのであるから、A及びB社はその損害を住民に賠償する責任を負う。

(イ) 妨害排除・予防請求権

(a) 住民の人格権と本件処分地周辺の不動産の所有権、漁業を営む権利などの物権は、上記 (ア) のようにA及びB社が処分した有害廃棄物の堆積によって現に侵害されており、又は侵害されるおそれがある。したがって、住民は人格権又は物権に基づき、妨害排除及び妨害予防の請求として、侵害者であるA及びB社に対して廃棄物及び汚染土壌の撤去を請求できる。A及びB社は、廃棄物を搬入・処分し、現在もそれを支配することによって、また、本件処分地の所有者として有害廃棄物の堆積を維持することによって、侵害者としての責任を負う。

この判断については、次の点に注意すべきである。

妨害排除等の請求が認められるべきかどうかを判断するに際しては、利益の侵害の程度の大小を考慮しなければならない。その程度が極めて小さい場合には請求が認められないと判断されるべきである。人格権と物権は各個人が個別に持つ権利であるから、権利侵害の有無、侵害の程度、因果関係の有無等も各権利者ごとに認定されるのが原則的であり方である。原告住民は本件処分地を所有しておらず、産業廃棄物の堆積によって直接に住民の物権が侵害されているわけではない。有害廃棄物による汚染は現段階ではそのおそれがあるにすぎず、それゆえ健康被害もおそれがあるにすぎない。したがって、各権利者ごとの権利の侵害の程度は、妨害排除等の請求を認めるに足りないもので

あるかもしれない。

しかし、廃棄物の搬入・処分、堆積の維持という同一の侵害行為に対する法的評価が本件で問題になっているのであるから、侵害される権利の侵害の程度についても、全体としてまとまった総体が考慮されるべきであって、各権利者ごとに個別に考慮するのは不当である。少なくともすべての原告の権利の侵害の程度の総計を考慮して、請求の可否を判断すべきである。本件ではその侵害された利益の総量が極めて大きいから、妨害排除等の請求が認められるべきである。この請求が認容されるべき者は、侵害がどの程度のものであるかにかかわらず、およそ権利を侵害されたと認定されるすべての原告である。

侵害者の行為に社会的に有用な要素が少なくない場合には、妨害排除等のために侵害者が負担すべき費用の大きさを被害者の侵害の程度と比較考量して、妨害排除等の請求の可否を判断することがありうる。その比較考量されるべき侵害の程度も、すべての原告の侵害程度の総計である。本件では侵害者の行為が不法投棄であるから、そのような侵害者の行為の社会的有用性という要素を考慮する余地がないことは言うまでもない。

(b) 撤去請求は、不法行為による原状回復請求権によって構成することもできる。

不法行為の効果として被害者が請求できる損害賠償は、金銭賠償であるのが原則である(七二二条一項、四一七条)。しかし、金銭賠償だけでは完全な損害賠償にならず、かつ、原状回復措置によって完全な賠償を実現できるときには、原状回復措置を損害賠償の方法として認めるべきである。

原状回復とは、原告に損害が生じなかつた元の状態に回復することであるが、引き続き損害を発生させる有害廃棄物等が本件処分地に存在する本件の場合、その廃棄物等の撤去がそれに当たる。

(c) 廃棄物等の撤去請求の可否は、このように原告の人格権又は物権の侵害の程度を集合的に考慮して判断すべ

きであり、本件では、そのような考慮方法で十分に撤去請求権の成立を認めることができる。

しかし、次の点を見落としてはならない。

侵害行為によって人格権又は物権を侵害されている者は、原告だけではない。原告の家族など他の住民も権利の侵害を受けており、その住民の数は原告の数よりも多い。

さらに、廃棄物の不法投棄によって被害を受ける利益は、住民の人格権や物権という個人権的な権利ないし利益だけではない。島外のもっと広範な住民ないし国民の利益も被害を受けることを、考慮しなければならぬ。このような権利及び利益を度外視すると、侵害されている利益の総量が不当に低く評価され、侵害者の行為に社会的有用性がある場合には、撤去請求を認めないという判断が容易に導かれるおそれが生まれる。

そのような不当な結果を防ぐために、原告以外の住民の権利及び島外のもっと広範な住民ないし国民の環境利益を考慮の対象にすることを確保すること、そのためには環境権という権利を構成することが必要である。このことについては、後(七)に詳しく論述する。

(4) 判決の執行

被告らは控訴せず、判決は確定した。それにもかかわらず、被告らは慰謝料を支払わず、産業廃棄物等を撤去しなかった。そこで、原告住民は勝訴判決を執行して本件処分地を所有することに着手した。

住民は判決の執行を高松地裁に申し立てて、総額一八五万円の慰謝料請求権について直接強制として、本件処分地等Aの所有地三二ヘクタールの強制競売(民執四三〇九二条)の開始決定を一九九七年一月に得た⁽¹¹⁾。なお、本件処分地は、公害調停申立の当時その大半をAの父親Cが所有していたが、Cが死亡してAが相続したため、判決の執行

の時点では、すべてAが所有していた。

次いで二月に、廃棄物等の撤去請求権の代替執行(民四一四条二項本文、民執一七一条)として、第三者が被告らの費用で産業廃棄物等を撤去することを認め撤去費用として一五一億円を原告らに支払うように被告らに命じる決定を得た。⁽¹²⁾ そのうえ、一五一億円の債権について、A所有地の強制競売手続において配当を要求した。⁽¹³⁾

ところが、住民が強制競売による差押登記をする前日に、その土地の一部一三ヘクタールについて、リゾート会社を権利者とする賃貸借と極度額五億円の根抵当権の仮登記がなされていた。そこで、住民は仮登記が強制競売の妨害を目的とし無効であることを破産手続を使って確定するために、被告らの破産を岡山地裁に申し立て、三月にその宣告を得た。⁽¹⁴⁾ B社の破産管財人は、住民の債権を認める一方でリゾート会社の債権を否認し、仮登記の抹消をリゾート会社に求める訴訟を七月に高松地裁に提起した。九八年五月一四日に、仮登記が債権者を害する行為であることを理由に請求を認容する判決が出され、高松高裁判決も同様に判断して一月二七日に控訴を棄却した。⁽¹⁵⁾

判決確定後の九九年一月、住民は豊島三自治会の名義で、代金額約一六〇〇万円の売買契約を破産管財人との間で結び、Aからその土地の所有権を取得した。⁽¹⁶⁾ 結局、強制競売手続ではなく、破産手続においてAの所有地を取得したのである。

(1) このほか、産業廃棄物等の撤去請求について一〇月二日に補充変更(その理由については一〇月二日原告第三準備書面)、損害賠償請求について一月二五日に利息の起算日の変更を行った。

(2) シュレッダーダストが廃棄物であるか否かについては、二月二六日の訴状に対して、被告が五月二七日の答弁書、七月一六日の準備書面で争ったあと、原告の八月五日第二準備書面、被告の九月一〇日準備書面及び一月二五日準備書面で論じられた。

(3) 東京地判平六・七・二七判時一五二〇号一〇七頁は、原告所有地に隣接する山林に投棄された産業廃棄物と土砂が原告所有地に滑

り落ちて堆積した事件で、土地所有権の妨害排除請求権及び妨害予防請求権を根拠にして、原告所有地及び山林に堆積した廃棄物等の除去の請求を認めた。

(4) 仙台地決平四・二・二八判時一四二九号一〇九頁、判タ七八九号一〇七頁は、水質汚濁により付近住民の人格権が侵害される高度の蓋然性があることを理由に、産業廃棄物最終処分場の使用操業差止仮処分を認めた。熊本地決平七・一〇・三一判タ九〇三号二四一頁は、付近住民の生存に不可欠な水が汚染される高度の蓋然性があることを理由に、雨水等の浸出を防止する工事を施さない限り産業廃棄物処分場の建設を禁止する仮処分を認めた。なお、大分地決平七・二・二〇判時一五三四号一〇四頁、判タ八八九号二五七頁は、産業廃棄物最終処分場の使用操業差止の仮処分を、住民の建物敷地の地盤崩壊の危険性を理由にして認めた。

(5) この争点については、二月二六日訴状、五月二七日答弁書、一〇月二日原告第三準備書面、十一月二五日原告第四準備書面、一月二五日被告準備書面で論じられた。

(6) 二月二六日訴状、七月一六日原告第一準備書面。

(7) 熊本地判昭四八・三・二〇判時六九六号一五頁。

(8) 大阪地判平三・三・二九日判時一三八三号二二頁。

(9) 吉村良一『不法行為法「第二版」』一四五、一四七頁（二〇〇〇年）。

(10) 七月一六日原告第一準備書面、十一月二五日原告第四準備書面。

(11) 一九九七年一月三〇日朝日新聞。なお、本稿で朝日新聞の引用が多いのは、筆者が朝日新聞の切り抜きを継続していたことによる。そのほとんどが香川地域版の記事である。

(12) 廃棄物等の撤去請求権は直接強制の方法がとれず、かつ、債務者以外の者によっても実現できる代替的作為請求権であるから、代替執行によって執行することには全く無理がない。従来通説（我妻栄『新訂債権総論（民法講義IV）』九一頁（一九六四年）等）によれば、代替的作為義務には代替執行のみが認められ、間接強制は許されない。それに対して、代替的作為義務であっても、代替執行の実施が實際上困難あるいは著しく不相当と認められるときは、間接強制が許されるという有力説がある。民法四一四条はすべての債務につき「強制履行」を認め、代替執行と間接強制の併用を許す趣旨であり、民法一七二条は、代替執行ができない場合に間接強制を許すのであって、不代替的作為義務のみに間接強制を許すことを定めているわけではない等の理由による（中野貞一郎『民事執行法「第二版」』六一五頁）。本件では、代替執行の実施が實際上困難あるいは著しく不相当と認められる事情はない。ただ、

この種の事件で、あくまで債務者に撤去義務を実現させるべき事情があるような場合は、この有力説によって間接強制の方法を認めることも必要であろう。

- (13) 一九九七年二月八日、一九日朝日新聞。
- (14) 一九九七年三月四日、一五日朝日新聞、一八日四国新聞。
- (15) 一九九八年五月一三日、一五日、十一月二八日朝日新聞。
- (16) 一九九八年二月一六日、九九年一月二二日朝日新聞。

四 公害調停の合意内容

(1) 中間合意

(ア) 公害調停では、当初、調停委員会が示した七つの対策案⁽¹⁾のうちのどれを採用するかが争われ、住民と県との主張が真つ向から対立した。

県は、県には責任はないと主張しつつ、廃棄物を現状のまま存置して遮水措置を施し、地下水を長期継続的に揚水し処理するという第七案の実施を検討する姿勢を示した。住民は、第七案を非常に問題が多く好ましくない案であり、そのような案を採用しようとする県はまともな当事者ではないと批判し、他方で、島内で中間処理して島外の管理型処分場に入れるという第一案を受け入れる意思を示した。

一九九六年一二月に、県は、県が事業主体になつて島内に中間処理施設を作することを提案した。県と住民とが公害調停で合意に達すれば、国が県に財政支援するという見通しができたためである。

この提案を受けて、公調委が六月月上旬に中間合意案を提示した。案は、県が事業主体になって島内に産業廃棄物の中間処理施設を作り、中間処理を施して本件処分地を廃棄物搬入前の状態に戻すことを目指すことを中心内容とするものである。県側がこれを受諾することをいち早く決め、住民は躊躇しつつも、結局受諾することを決めて、七月一日に中間合意が成立した。

(イ)(a) 中間合意は(1)県が中間処理を実施するために必要な土地については、今後本件処分地の所有者が替わっても、県が無償で使用できること、及び(2)排出事業者に、今後も応分の負担を求めることを前提にするものとされ、次のような内容である。

1 県は、廃棄物の認定を誤り、B社に対する適切な指導監督を怠った結果、本件処分地について深刻な事態を招来したことを認め、遺憾の意を表す。

2 (1)県は、本件処分地に存する廃棄物及び汚染土壌について、溶融等による中間処理を施すことによつて、できる限り再生利用を図り、B社により廃棄物が搬入される前の状態に戻すことを目指すものとする。

(2)中間処理施設は、本件処分地に存する廃棄物及び汚染土壌の処理を目的とし、これ以外の廃棄物等の処理はしない。

3 (1)県は、前項の中間処理施設の整備及び対策実施期間中の環境保全対策等のために必要な調査を平成九年度に行う。

(2)県は、調査に当たつては、学識経験者からなる技術検討委員会を設置し、これに調査内容及び調査方法等の決定並びに調査結果の評価等を委嘱する。

(3)技術検討委員会は、専門的な立場から公平中立に調査検討を行うこととする。

(4)申請人の代表者は、技術検討委員会に対し、その議事の傍聴を求めることができる。この場合において、技術検討委員会には、正当な理由がなければ、傍聴を拒むことができない。

4 (1) 県は、三項の調査の実施に際しては、申請人の理解と協力のもとに行うことが必要であることを確認する。

(2) 申請人、県及び公調委は、調査の期間中、調査の実施状況及び検討状況等について申請人に説明し、意見を聞くために、三者からなる協議機関を設置する。

(3) 前号の協議機関の開催及び議事進行等に係わる問題は、公調委が申請人及び県の意見を聞いて判断する。

5 再生利用困難な飛灰及び残滓等の処分方法については、二項の趣旨を基本として、県の実施する調査の終了後、その結果を踏まえて、申請人及び県において協議する。

6 申請人は、県に対し、損害賠償請求をしない。

7 申請人及び県は、本中間合意に定められた事項を誠実に履行することを確約し、これを通じて相互の信頼関係を回復させることとする。

(b) この中間合意で、県は、廃棄物の認定を誤り業者への適切な指導監督を怠って本件処分地の深刻な事態を招いたことを認め、遺憾の意を表した。しかし、それは「県が住民らに被害と苦痛を与えた」という文言が削除された結果としての表現であった。住民は県の責任が曖昧にされていると批判し、住民に謝罪することをあくまでも要求することとした。

住民はもっぱら廃棄物撤去の実現を調停の目的とし、県に損害賠償を請求しないことを表明した。他面で、県が処分地を無償で使用できることが前提にされていることには不満であり、住民が本件処分地の所有権を取得すれば、その使用料の支払を県に請求することとした。⁽²⁾

それに対し、県は住民への謝罪を拒み続け、本件処分地の無償使用に固執した。⁽³⁾ また、住民が排出事業者から得つあつた解決金が廃棄物等の対策費を含むものとされていることを理由に、それを県に引き渡すように要求した。⁽⁴⁾

(ウ) 他方、技術検討委員会は、一九九七年八月から二〇〇〇年二月にかけて調査検討を行い、本件処分地の産業廃棄物等の処理は焼却・溶融方式によるのが適切であり、その方式による処理を豊島の西隣にある直島(香川県香川郡直島町)に建設する処理施設で、二次公害を発生させることなく実施できる旨の見解を表明した。⁽⁵⁾この焼却・溶融方式は、処理の結果生成されるスラグ、飛灰などの副成物を最終処分することなく、再生利用しようとするものである。直島で処理することについては、県が提案し直島町がこれを受入れたのであった。⁽⁷⁾

技術検討委員会は、焼却・溶融処理を行う間の暫定的な環境保全措置として、本件処分地から有害物が周辺海域に漏れ出ないように北側の海岸線に長さ約四〇〇m、深さ一八m(海面下一三m)のセメント製又は鋼製の遮水壁を造ることも提案した。県は調停成立後にこれに着手するという方針を示し、予算に五億円以上の経費を計上した。⁽⁸⁾それに対し、そこに築かれている堰堤の崩落が進みダイオキシンを含む黒い水がしみ出していたため、同委員会、豊島住民、さらに住民を支援する市民、土庄町議会等は、早期着工を要求した。⁽⁹⁾しかし、県は、まだ調停が成立しないという理由で二年続けて着工を見送り、二〇〇〇年三月末にようやく、豊島問題の全面的な解決の見通しがついたという理由で着工の意向を表明するに至った。⁽¹⁰⁾

(2) 最終合意

公害調停は、二〇〇〇年五月下旬に県知事が謝罪の意向を示して、⁽¹¹⁾解決へと大きく進展し、六月六日に最終合意が成立して終結した。

調停条項は、次のとおりである。

1 (県の謝罪)

県は、廃棄物の認定を誤り、B社に対する適切な指導監督を怠った結果、本件処分地について土壤汚染、水質汚濁等深刻な事態を招来し、申請人らを含む豊島住民に長期にわたり不安と苦痛を与えたことを認め、申請人らに対し、心から謝罪の意を表する。

2 (基本原則)

県は、本調停条項に定める事業を実施するにあたっては、技術検討委員会の検討結果に従う。

3 (廃棄物等の搬出等)

(1) 県は、技術検討委員会の検討結果に従い、本件処分地の廃棄物及びこれによる汚染土壌(以下「本件廃棄物等」という。)を豊島から搬出し、本件処分地内の地下水・浸出水(以下「地下水等」という。)を浄化する。

(2) 本件廃棄物等の搬出は、技術検討委員会の検討結果に示された工程に基づき、平成二八年度末までに行う。

4 (豊島内施設)

県は、技術検討委員会の検討結果に従い、速やかに、次に定める措置を講じる(以下、これにより設置される施設を「豊島内施設」という)。

(1) 地下水等が漏出するのを防止する措置

(2) 本件処分地外からの雨水を排除するための措置、本件処分地内の雨水を排除するための措置及び地下水等を浄化するための措置

(3) 本件廃棄物等を搬出するために必要な施設(本件廃棄物等の保管・梱包施設、特殊前処理施設、管理棟、場内道路及び仮
棧橋を含む。)の設置

5 (焼却・熔融処理)

(1) 県は、技術検討委員会の検討結果に従い、搬出した本件廃棄物等を焼却・溶融方式によって処理し、その副成物の再生利用を図る。

(2) 本件廃棄物等の焼却・溶融処理は、技術検討委員会の検討結果に従い、M社直島精錬所敷地内に設置される処理施設（以下「焼却・溶融処理施設」という。）において行う。

(3) 県は、焼却・溶融処理施設においては、本件廃棄物等の処理が終わるまでは本件廃棄物等以外の廃棄物の処理はしない。ただし、次に定める廃棄物等はこの限りではない。

ア 直島町が処理すべき一般廃棄物

イ 次項により設置する豊島廃棄物処理協議会において、本件廃棄物等と併せて処理することに合意が成立した物

6 (申請人らと県との協力、豊島廃棄物処理協議会)

(1) 県は、本件廃棄物等の搬出・輸送、地下水等の浄化、豊島内施設の設置・運営及び本件廃棄物等の焼却・溶融処理の実施（以下、これらを「本件事業」という。）は、申請人らの理解と協力のもとに行う。

(2) 県は、技術検討委員会の検討結果に従い、環境汚染が発生しないよう十分に注意を払い、本件事業を実施する。

(3) 申請人ら及び県は、本件事業の実施について協議するため、別に定めるところにより、申請人らの代表者等及び県の担当職員等による協議会（以下「豊島廃棄物処理協議会」という。）を設置する。⁽¹²⁾

7 (専門家の関与)

県は、技術検討委員会の検討結果に従い、別に定めるところにより、⁽¹³⁾ 関連分野の知見を有する専門家の指導・助言等のもとに本件事業を実施する。

8 (本件処分地の土地使用関係)

(1) 豊島三自治会は、県及び本件事業実施関係者が、本件事業を実施するため、本件処分地に立ち入り、必要な作業を行うことを認める。

(2) 豊島三自治会は、県に対し、別紙物件目録記載第二の各土地⁽¹⁴⁾（以下「地上権設定地」という。）について、県を権利者とする次の内容の地上権を設定し、これに基づく登記手続をする。ただし、地上権設定及び抹消登記手続費用は県の負担とする。

ア 目的 豊島内施設の所有

イ 期間 豊島内施設の存置期間

ウ 地代 なし

(3) 県は、前号の地上権を他に譲渡しない。ただし、豊島三自治会の承諾があるときはこの限りではない。

(4) 県は、本件処分地を本件事業以外の目的に利用しない。

(5) 豊島三自治会の代表者及びその委任を受けた者は、あらかじめ県に通知したうえ、地上権設定地及び豊島内施設に立ち入ることができる。

9 (豊島内施設の撤去及び土地の引渡し)

(1) 県は、豊島内施設の各施設を存置する目的を達したときは、速やかに、当該施設が存在する土地の地上権を消滅させるとともに、当該施設を撤去してその土地を豊島三自治会に引き渡す。

(2) 北海岸の土堰堤の保全にかかる施設及び遮水壁とその関連施設（これらの施設については、地下水の遮水機能は解除する。）は、当該施設を存置する目的を達したときは、土地の一部になるものとし、これを豊島三自治会に引き渡す。

(3) 県は、本件処分地を引き渡す場合、あらかじめ、技術検討委員会の検討結果に従い、専門家により、本件廃棄物等の撤去

及び地下水等の浄化が完了したことの確認を受け、本件処分地を海水が侵入しない高さとしたうえ、危険のない状態に整地する。

10 (排出事業者の解決金)

(1) 本調停事件において排出事業者らが申請人らに既に支払った解決金三億二五〇〇万八〇〇〇円のうち、申請人らは一億五五〇〇万円八〇〇〇円を取得し、県は本件廃棄物等の対策費として一億七〇〇〇万円を取得する。

(2) (金員の交付方法 略)

(3) 上記調停事件において、E社が申請人らに支払うことを約した解決金の支払請求権は、申請人らが取得する。

11 (請求の放棄)

申請人らは、県に対する損害賠償請求を放棄する。

12 (本件紛争の終結等)

(1) 申請人ら及び県は、本調停によって本件紛争の一切が解決したことを確認する。

(2) 申請人らと県は、今後互いに協力して本調停条項に定めた事項の円滑な実施に努めるものとし、さらに、県においては、県内の離島とともに豊島について離島振興の推進に努力するものとする。

13 (費用負担)

本件調停手続に要した費用は、各自の負担とする。

なお、前文には、事件及び調停の経緯と調停条項の迅速かつ誠実な実行を切望することとともに、第一〇項の解決金が、調停に基づいて排出事業者らが産業廃棄物等の対策費用をも含む趣旨で出捐したものであり、廃棄物不法投棄事件で排出事業者が紛争の解決のために負担に應じる先例を開いたものであることが記されている。

県職員二名に対する請求については、県が彼等に文書訓告を行うことと引き換えに、取り下げられた。⁽¹⁵⁾

(1) 公調委調停委員会・前掲「調査検討結果」で示された対策案の概略と費用は、次のとおりである。第一案・島内で中間処理して島の管理型処分場に入れる(一五二〜一六七億円)。第二案・島外で中間処理して島の管理型処分場に入れる(一五七〜一七八億円)。第三案・島の遮断型処分場に入れる(一九一億円)。第四案・島内で中間処理して島の管理型処分場に入れる(二三四〜一五六億円)。第五案・島外で中間処理して島の管理型処分場に入れる(二七三〜一九〇億円)。第六案・島の遮断型処分場に入れる(二七三億円)。第七案・廃棄物を現状のまま存置して遮水措置を施し、地下水を長期継続的に揚水し処理する(六一億円)。工期は、第七案が二年で、それ以外はすべて一〇年である。

(2) 一九九八年一月一六日朝日新聞。

(3) 一九九八年一月一七日、二月五日、二三日、九九年一月二五日、三月二日、六月一日、七月三日、二〇〇〇年四月五日朝日新聞。

(4) 一九九九年五月二三日、二〇〇〇年一月一三日朝日新聞。

(5) 一九九八年八月二九日、九九年五月一日、一月二〇日、二〇〇〇年三月二日朝日新聞。

(6) 一九九九年八月二八日朝日新聞。

(7) 二〇〇〇年三月一八日、二三日朝日新聞。

(8) 一九九八年六月二三日、八月一三日朝日新聞。

(9) 一九九八年一〇月一八日、二二日、三十一日、一月一七日、二〇日、二六日、二月一日、七日、九九年一月九日、九月二五日、一〇月五日朝日新聞。

(10) 二〇〇〇年三月二三日、二四日朝日新聞。

(11) 二〇〇〇年五月一九日朝日新聞。

(12) 「豊島廃棄物処理協議会設置要綱」が定める内容は、概ね次のとおりである。

協議会員は学識経験者二名、申請人らの代表者等及び県の担当職員等各七名の合計一六名、任期は二年である。学識経験者は、当事者の一方が各一名を推薦し相手方の同意を得て委嘱する。会長及び会長代理各一名を置き、学識経験者をもってあてる。協議会は、

毎年二回（一月及び七月）及び七名以上の協議会員の要求があるときに開催し、会長が召集する。必要に応じ、学識経験者等の出席を求めて意見を聴くことができる。申請人ら、豊島三自治会関係者及び県職員は、協議会の議事を傍聴できる。協議会の庶務は県が行う。

- (13) 「専門家の関与に関する大綱」が定める内容は、概ね次のとおりである。県は、豊島内施設及び焼却・溶融処理施設等の計画・建築等並びに本件廃棄物等の搬出・輸送に関する技術的事項、上記両施設等の運営・管理に関する事項、豊島内施設の撤去に関する技術的事項、及び本件廃棄物等の撤去後の地下水等の浄化に関する事項を目的とする委員会を、本件事業の進捗状況に合わせて設置する。委員会は、県が関連分野の知見を有する専門家等の中から選任した委員（その候補者の氏名をあらかじめ申請人らに通知する。）で構成し、専門家の関与を必要とされる事項について、指導・助言・評価・決定を行う。委員会は、委員長が召集する。申請人ら、豊島廃棄物処理協議会の会長又は会長代理から委員長に対し委員会開催の要求があったときは、委員長が開催の要否を決定する。県は、申請人ら並びに豊島廃棄物処理協議会の会長及び会長代理に対し、あらかじめ委員会の議題を通知する。委員会の審議の結果了承された事項については公開する。

県は、技術アドバイザー（その候補者の氏名をあらかじめ申請人らに通知する。）を設置し、技術アドバイザーが行った指導・助言の内容を速やかに申請人らに連絡する。委員会及び技術アドバイザーに関する費用は、県が負担する。

- (14) 本件処分地五〇筆、二八四、八二八㎡のうち三七筆、二〇三、三四六㎡の土地が、物件目録第二に記載されている。
- (15) 二〇〇〇年五月三〇日読売新聞。

五 県の法的責任

県が住民に対して法的責任を負うかは、公害調停の最も重要な論点であった。調停の成立によって、住民が損害賠償請求を放棄し、他方で県が本件処分地から廃棄物等を撤去する義務を負うことで、この問題は現実的な決着をみた。

しかし、本件と同種の事件について解決の基準を明らかにし、また、事件発生の事前防止の方策を探るためには、改めて県の法的責任の問題を考察することが必要である。

(1) 国家賠償責任

(ア) 国家賠償法一条一項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責めに任ずる。」と定めている。本件においては、以下に説明するように、公権力の行使に当たる県知事及び担当職員らが、その職務を行うについて過失によつて違法に住民に損害を加えたのであるから、その法規定によつて、県は住民に損害賠償をする責任を負う。

(a) 一般に県知事は、廃棄物処理法等に定められた基準に従つて廃棄物の処理が適正に行われるように事業者などを指導監督する権限を持ち、その基準に違反して不適切な処理をした事業者に対しては、許可を更新せず、もしくは取り消し、事業の停止を命令し、処理の方法の変更その他の改善を命令でき、又は生活環境の保全に必要な措置を命令できる。

B社は一九七八年四月の操業開始当初から許可を受けていない産業廃棄物を本件処分地に搬入し、焼却埋立処分をしていた。本件処分地について頻繁に立入検査をしていた県の担当職員は、B社のこの違法の処理を、早期から認識していた。遅くとも、ミミズ養殖処分が事実上廃止され、運搬船によつて大量の廃棄物が搬入されるようになった八三、四年頃からは、B社の処理の違法性はきわめて明白であった。シュレッダーダスト、ラガーロープ、廃油、ニッケルも、民事判決が述べたように(三)(2)(ア)(b)、許可を受けていない産業廃棄物である。

したがって、県知事は、B社に対し許可の不更新、許可の取消、事業停止命令又は措置命令を行って、B社の違反行為を早期に阻止し、膨大な有害廃棄物の堆積を未然に防止できたはずであり、その権限を速やかに行使してB社の違法行為を阻止すべき義務があった。それにもかかわらず、担当職員ないしこれらの者を日常指揮監督する管理職員、又は県知事自身の過失によって、必要な指導監督を行わなかった。

(b) シュレッツダーダスト等について、県の担当職員は、次のように法の解釈を誤り又はなすべき調査を懈怠したために、それらは廃棄物ではなく、それらの搬入は違法でない、誤って判断した。

県の担当職員は、B社からシュレッツダーダスト等は金属を回収する目的で購入契約を締結しているという説明を受け、又はさらにB社から提示された購入契約書等を見て代金額が記載されていることを確認したのであるが、それだけで、排出事業者がB社にシュレッツダーダスト等を有償で売却していると判断してはならなかった。むしろ、B社がシュレッツダーダストをトン当たり三〇〇〇円で買うことだけでなく、相手の業者が二〇〇〇円の運送費を支払うことを、B社から提示された書類で確認したのであるから、売買は脱法の口実であり、シュレッツダーダストは廃棄物であると判断すべきであった。たとえ廃棄物であるか否かをすぐに判断できる事実を確認できなかったとしても、排出事業者にも報告を求めたり立入検査をする(廃棄物処理法一八条、一九条一項)こと等、調査検討を加えるべきであったが、それを怠った。

また、たとえB社が排出事業者から引き取る時点においてシュレッツダーダスト等が有用物であったという担当職員の見解に立ったとしても、シュレッツダーダスト等が製紙汚泥、食品汚泥等の産業廃棄物と混在したり、シュレッツダーダスト等が土砂等で覆土されており、原材料の保管とは普通考えられない状態であれば、廃棄物であると判断すべきであった。焼却施設の処理能力に比べ、搬入量、保管量が増大し、処理のめどが立たない状況である場合も、同様で

ある。県知事は九〇年一二月にこれらの事実等を理由にシュレッダーダストを廃棄物と認定したうえ、B社の許可を取り消した。そのような事実は八三、四年頃から存在していたのであるから、シュレッダーダストが廃棄物であるという認定は、すでにその当時に行うべきであった。

なお、シュレッダーダスト等が廃棄物である以上、シュレッダーダスト等から金属を回収する作業が実際に行われていても、本件処分地に放置されている回収金属は廃棄物として扱うことを原則とすべきである。もし占有者であるB社がこれを他人に有償で売却できるのであれば有用物であるが、この点についても、県の担当職員は、回収金属の売却を行っているとの説明をB社から受けただけで有用物であると直ちに判断してはならず、独自に調査を加えうえて廃棄物か有用物かを判断すべきであったが、その調査も怠った。

(c) このように担当職員がB社の違法の廃棄物処理を早期から認識し、また、誤った判断を続けていたのであるから、いかに本件処分地に定期的に立ち入り指導監督を頻繁に行ってきたとしても、適切な指導監督を懈怠したとの非難を免れることができない。

九〇年一二月以降、県知事はB社の産業廃棄物処理業の許可を取り消し、生活環境の保全の見地から二回にわたりB社に措置命令を出し、B社及び排出事業者に廃棄物の撤去等を求め、その一部が履行された。しかし、その許可の取消は遅きに失したうえ、措置命令も内容が不十分、不適切であって、指導監督義務を尽くしたものとはいえない。

県の担当職員は、さらに、シュレッダーダスト等の処理について、A及びB社に金属くず商の許可を受けようように指導して、脱法行為を正当なものであるかのような外形を整えさせ、住民にはB社の行為を適法行為であると擁護し批判を抑制して、B社らの違法行為に加担しこれを助長する違法を犯した。県が和解決項の遵守について企業を十分指導し、重点的に監視指導を継続実施する意思を当初から表明していただけに、その違法性はいっそう著しい。

その結果、長期間にわたりわが国最大量の多種多様な産業廃棄物が本件処分地に投棄され続け、野焼きによる有害物質の濃縮又は新たな発生を招き、住民に被害を及ぼすに至ったのであるから、担当職員の行為の違法性は極めて著しい。

(d) これら県知事及び担当職員らの過失による違法行為の結果として、住民の人格権又は物権が侵害され、民事判決が認定するように、「悪臭、騒音、振動、煙害、交通の危険、健康不安、名誉感情のき損等による種々の精神的損害」が住民に生じた。したがって、県はその損害について賠償責任を負う。

公務員が行政上の規制権限を行使しなかった場合に、国賠法一条を適用して国家賠償責任の成立を認める判例は、一九七四年の大阪崖崩れ事件⁽¹⁾から始まり、一九七八年の一連のスモン病事件判決⁽²⁾によって顕著になった。廃棄物処理についても、高知ビニール公害事件⁽³⁾やベントナイト汚泥流出事件⁽⁴⁾で、同様に責任の成立が認められている。学説もこれを肯定する⁽⁵⁾。

(イ) 県知事、その他の管理職員、担当職員は、個人として損害賠償責任を負うであろうか。

国家賠償法一条二項は、「公務員に故意又は重過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と定めている。そのような国又は公共団体の求償権の問題ではなく、個人が被害者から直接に損害賠償を請求された場合に、これに依じて被害者に賠償する責任を負うかという問題である。

支配的な判例⁽⁶⁾と多数説⁽⁷⁾は、公務員個人の責任を否定する。否定の理由は、被害者は公務員個人の責任を追求しなくとも賠償を受けられること、国又は公共団体が公務員に対して求償権を有する場合が限定されていることとのバランス、あるいは、個人責任を認めると公務員の職務執行を萎縮させるおそれがあることに求められている。

それに対して、これでは必要以上に公務員を保護し、被害者の権利を剝奪する結果になる等の理由で、公務員が軽

い過失を犯したにすぎない場合は個人責任を負わないが、故意又は重過失を犯した場合は個人責任を負うという学説⁽⁸⁾も有力であり、この立場に立つ判例もある⁽⁹⁾。さらに、民法の使用者責任と同じように軽過失の場合にも個人責任を負うという学説⁽¹⁰⁾も、説得力がある。

本件の場合、支配的な判例と学説によれば、公務員は被害者に対する直接の個人責任を負わないが、それ以外の説によれば、直接の個人責任を負うか又は負う可能性がある。

(2) 県の撤去責任

(ア) 行政責任

(a) 廃棄物処理法一九条の四によれば、産業廃棄物処理基準(一二条一項)に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合で、生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがあると認められるとき、都道府県知事は、必要限度において、その処分を行った者(その処分を、法令に違反して委託した者を含む)に対し、期限を定めて、その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

本件処分地の産業廃棄物の堆積の状況は「生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがある」ものであるから、県知事は同法一九条の四に基づいて、「その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置」として、廃棄物を撤去するよう又は有害物質が全く流出及び飛散するおそれが生じない措置をとるよう、B社に命令できる。本件では、B社が操業していた時、すでに、裁量の余地なくその措置命令を行う義務を負っていたと判断すべきである。

県知事は、許可を取り消した後、限定された範囲で廃棄物の撤去を求める措置命令と環境に支障を及ぼさない措置をとるよう求める措置命令をB社に対して出し、履行させた。しかし、重大な汚染状況が国の調査で明白になった

後はそれでは足りず、廃棄物等の完全撤去を求める措置命令を出す義務を負うと判断すべきである。

(b) 行政代執行法二条及び六条によれば、法律により又は行政庁により命じられた行為を義務者が履行しない場合、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつその履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき、行政庁は自らその行為をなし、又は第三者にこれをさせ、その費用を義務者から徴収することができる。したがって、完全撤去の命令を受けた処理業者がそれを履行しない場合、「他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反する」から、県知事は処理業者に代わってそれを行うことができる。本件は、この要件に該当すると判断すべきである。

(c) 県知事が措置命令を出すべき場合にそれを出さないうとき、住民は裁判所に訴えて、その措置命令を出すことを県知事に義務づける判決を出させることができると解すべきである。このような義務づけ訴訟は行政事件訴訟法(昭和三四年法律一三九号)に具体的には定められていない訴訟類型であるが、同法三条一項に該当する法定外抗告訴訟の一種として認められている。裁判所は、義務づけ訴訟が認められるためには、行政庁に第一次判断権を行使させるまでもないほど、処分要件が一義的に決まっていること、損害が差し迫っていて事前に救済しなければ回復し難い損害が生ずること、及び、ほかに救済手段がないことという三つの要件を充足することが必要であるとしている⁽¹⁾。

廃棄物等の完全撤去を求める措置命令を出す義務を県に負わせることを求めて住民が訴訟を起こしたならば、本件では上記の要件が充足されているから、裁判所がその請求を認める蓋然性は必ずしも低くない。しかし、行政代執行の義務づけの請求まで認める見通しは明るくない。

(イ) 民事責任

(a) すでにA及びB社の責任について三(3)で述べたように、本件処分地における有害廃棄物の堆積によって

周辺住民の人格権と物権が現に侵害されており、又は今後侵害されるおそれがあるから、その侵害をもたらす有害廃棄物の堆積を維持する者はそれを撤去する義務を負う。県は、廃棄物を搬入・処分したわけではなく、本件処分地又は堆積廃棄物の所有者であるわけでもないから、普通はこのような有害廃棄物の堆積を維持する者には当たらない。

しかし、本件で県知事はB社に対する適切な指導監督を怠ったために、有害物を含む莫大な量の産業廃棄物の不法搬入、堆積を防止しなかったという違法を犯した。その違法行為の結果として、住民の人格権等の侵害又は侵害のおそれをもたらしたのである。上記 (ア) のように、県知事は行政責任としてB社に対して廃棄物等の全面撤去の措置命令を行い行政代執行を行って、廃棄物等の全面撤去を実現できる立場にある。したがって、県知事は、有害廃棄物の堆積を維持する者に該当し、侵害者として廃棄物等を撤去する義務を負う。

一般に都道府県知事は行政上の責任として撤去義務を負うことがあるにすぎないが、本件では特別に住民に対するこのような民事責任としても履行しなければならない。この民事責任の履行は、民事訴訟の判決で命じられるべきものである。

(b) 本件処分地での有害廃棄物の堆積は、豊島住民のみならず豊島住民以外の市民についても健康を侵害するおそれが大きく、かつ、その不安を与えている。したがって、豊島住民以外の市民の人格権も侵害されている。

県知事は、公害調停が成立する前、しばらくの間、生活環境上の支障の除去を講ずるために遮水壁設置の工事を行なう準備をしながら、その着工を遅らせていた。それに対して、豊島住民以外の市民がその早期着工を県に求めた。そのような事は、次の理由で、豊島住民のみならず市民に対しても法律上の責任として直ちに実施すべきものであった。

第一に、県知事は適切な時期に適切な措置命令を実施しなかった。そのために、有害物を含む莫大な量の産業廃棄物の不法搬入、堆積を防止しなかったという違法を犯した。その結果として、市民の健康の危険その他の人格権の

侵害をもたらしたのであって、県知事は処理業者とともに加害者になり、その自己の違法行為に対する責任を果たすべき地位にある。

第二に、一般的に県民の権利侵害を防止すべき立場にある県知事は、このような市民の権利侵害を防止すべき責任がある。県知事には、防止措置をとるか否かについて裁量の余地はもはやなく、ひとえに防止措置をとるべき義務を負う。しかも、とるべき具体的措置の内容も明白であり、その措置をとるべき一義的な義務を負う。

公害調停を行なっている相手方住民が、緊急に遮水壁工事を行うことに異論を唱えていないのであるから、実施の遅延はもっぱら県知事的意思によるのであって、容易に実施できないことを実施しないという点に重大な違法性がある。

(3) 適切な指導監督が行われなかった原因

(ア) 県職員は頻繁に本件処分地に立入検査し、A及びB社を指導監督してきたし、和解条項の遵守を彼等に求めることもした。それにもかかわらず、B社の違法行為に対して許可の不更新、許可の取消、事業停止命令又は措置命令のような実効性のある措置を実施せず、膨大な有害廃棄物の堆積を招いてしまった。

その原因を考察する素材になる事実は、県の担当職員自らの供述⁽¹²⁾から窺うことができる。

シュレッダーダストを焼いて金属を回収する事業をしたいとAが相談しに来たときに、県職員が更に詳しい内容を聞いて指導すべきところをはっきりと強く言わず、Aの一方的な言葉をうのみにしてAに都合のよい回答をした。それは、Aがすでに姫路市から肯定的な回答を受けたと言ったためもあるが、Aがかつて県の職員に暴行し、他にも傷害事件を起こしたことがあり、気の短い乱暴な男で機嫌を損なえば何をするか分からない人であるという印象が非常に強かったためでもある。そのような印象がどうしても頭にあり、又、本件処分地にはほとんどの場合二人で行って

いるために、野焼きを現認しても強い指導を行うことができず、立入も形式的なものになりがちであった。

回収した金属や焼灰の販売先を確認するために伝票類を見せてもらったときに、シュレッダーダストを有償で買受けたように装ったことにだまされ、うのみにして、売上げ台帳等を更に確認することは考えても見なかった。ラガーロープと廃油を有償で買受けているとの説明をそのままうのみにした。住民との会合で、Aの説明をうのみにしてシュレッダーダストが廃棄物ではなく有価物であり、それから金属を回収していると説明した。これらも同じ事情による。ドラム缶に入っている物はニッケル等であるといつてごまかしたのに対しては、強制的に開けてみることはできないと判断して、単なる警告程度に終わっていた。

このように、Aが乱暴者であり、かつ知恵が働き、口が達者な一筋縄ではいかない人であるために、強い指導ができなかった。また、Aの理屈もそれなりに理由が通っており、この理屈を通されるとAの言うとおりに信用するしかなく、結果的にだまされて、弱腰な行政指導をしてしまった。

(イ) このような事実を考慮すると、適切な指導監督が行われなかった原因を、次のように推測することができる。

第一に、担当職員の職務状況をチェックし、又はバックアップする体制に不備があったのではないか。

(a) 一般に、業者との癒着や暴力へのおそれから、担当職員が監督を十分にせず、又は誤った指導をする可能性がある。本件でも現場の担当職員は、B社の処理の適法性に疑いを持ちながら、あるいは、その違法性を認識しながら、Aの強硬な態度ないし暴力を恐れて、まともな指導ができなかった。現場で一人又は二人で対応するため、その職員が自分の対応の不当性又は違法性に気付いたり、その不当又は違法な対応を是正することが遅れ又は是正できなかったのではないか。

普通、その担当職員の職務状況を管理職員が監督し、必要に応じて指示を出すのであり、それを通じて違法な対応

を是正することができずである。是正できなかったのは、この管理システムが正常に機能していなかったか、管理職員も担当職員の措置を是認していたかのいずれかであったためであろう。管理職員は、現場の状況を認識しない場合には、担当職員の判断に依存せざるをえず、独自の判断を加えることが難しい。また、担当職員からどのような判断をすべきかと相談を持ちかけられても、現場の問題の全体像を十分に把握しないままに、形式的に先例に従った判断をしてしまいがちになるのではないか。

本件の場合、本件処分地について長期にわたって同一の少数の職員が担当していた。したがって、新たな担当職員がB社に対する指導監督について再検討をするという機会も少なく、指導監督の不十分さなしいし誤りが長期にわたり続いてしまったと思われる。

(b) このように考えると、職務状況のチェック又はバックアップ体制を、次のように強化することが必要であろう。

①現場の担当職員が処置に迷う事件については、即座に管理職員に相談すること。②その種の事件には担当職員を増強して、相互に協議して対処できるようにすること。③担当職員を適時に交替させること。④管理職員はできるだけ早期に現場に出かけて、事件の全容を正確に把握すること。

なお、県は、一九九一年一月一六日に環境保健部内に廃棄物対策室を新設し、廃棄物対策への配置人員を、それ以前の二名から五く六名とし、九六年六月には一六名に増強した。機動班による指導、監督の徹底、年数回のヘリコプターによる空中からの監視を行い、立ち入り検査の頻度も高いという⁽¹³⁾。

(ウ) 第二に、行政の無謬性という誤った観念が影響しているのではないか。

(a) 行政担当者が先になした判断や監督指導が誤ったものであると気付いても、それをめぐる事情に変更が生じないかぎり、行政担当者の方から自発的にその誤りを認め是正することは期待しにくい。先例を尊重して行政の一貫

性をできるだけ保持するという必要が、他面において存在するからである。

その結果、ボタンの掛け違いのように、先の誤りを糊塗し正当化するために、さらに別の誤りを加えるという事態も起こりやすい。本件で、シュレッダーダスト等を有価物であると認定した誤りを正当化するために、A及びB社に金属くず商の許可を受けるように指導し、住民の批判を避けようとしたことが、これに当たる。

そこには、先例に従ってさえいけば責任を問われたいはずであるという安易な意識があるのではないか。それどころか、少々誤った判断や措置があっても、行政庁の権威を保ち、行政を円滑に遂行するためには、誤りの存在を認めたり表面化させるようなことはすべきではなく、むしろ、誤りがなかったものとしてやり過ごした方がよいという意識があるのではないか。

県が法的責任をなかなか認めようとしなかった原因については、莫大な費用負担をできるだけ軽減しようとする意図や、県知事及び県職員への法的又は政治的責任の追及を避けようとする意図、あるいは県民の意識を読み誤っていたことなどが考えられるが、行政の無謬性の観念も大いに影響していたと思われる。

(b) 行政の無謬性の観念から脱却するためには、次のことが必要であろう。

①行政担当者が国民主権、住民自治及び民主主義を尊重する意識と、国民ないし住民全体の奉仕者であるという自覚をいっそう強めること。②管理職員のみならず現場の担当職員も、国民ないし住民に対して自分が責任をもって行政を行うのだという自覚を強めること。但し、そのためには、ある程度独立した権限が現場の担当職員に与えられていることが前提となる。③情報の公開をいっそう推進すること。④行政手続への住民参加をいっそう拡大し、かつ、その実質化を図ること。

(エ) 第三に、法令の不備又は基準の不明確さも重要な要因である。

(a) 法令に不備又は基準に不明確さがあると、違法な処分をしたり違法な状態を放置してしまうおそれ大きい。とりわけ処分の相手である業者に不利になる解釈をして処分を行うと、業者から行き過ぎた違法な処分であると主張され、取消訴訟、無効確認訴訟、あるいは国家賠償請求訴訟を起こされて面倒なことになるという意識が働く。そこで、環境保全などの行政目的に照らして妥当と思われる行政処分を行政担当者がしたいと考えても、その行政処分の根拠を具体的に明示する条文がないとか、根拠にしたい条文が根拠にならないものであると異議を唱えられる余地のあるものであるときには、業者に甘い解釈をして事態を放置したり甘い処分をすることになりがちである。

本件で県職員がシュレッダースト等を有価物であると認定した原因の一端に、「廃棄物」概念が必ずしも明確ではないことを挙げるができるが、法規定上、それ以上に不備であったのは、不法投棄に対する措置命令の要件であった。「生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがあると認められるとき」という要件が抽象的であって、どこまでが生活環境の保全上の支障に当たるかが具体的には明らかでない上に、本件の不法投棄が行われていた当時は「支障」の前に要件を厳格にする「重大な」という文言があった（改正前一九条の二）⁽¹⁴⁾ために、県知事が措置命令を出しにくい状態にあった⁽¹⁴⁾。

「重大な」という文言は、廃棄物処理法の一九九一年改正⁽¹⁵⁾によって削除された。この改正によって、廃棄物処理法は私法的土地所有権尊重の姿勢から公法的環境管理の姿勢へと重点が移行したのであり、生活環境保全の方向へ法律の運用を一步進めるべきであると評されている⁽¹⁶⁾。この改正法は附則二条で本件を意識して、「政府は、廃棄物の処理の実態を勘案して、産業廃棄物管理票制度の適用範囲及び廃棄物が不法に処分された場合における適切かつ迅速な原状回復のための方策について、速やかに検討を加えるものとする。」と定めた。なお、シュレッダーストの埋立処分は管理型最終処分場で行うことが、九四年の政令改正⁽¹⁷⁾で義務づけられた（廃棄物処理法施行令六条一項三号イ(1)）。

また、行政代執行法による行政代執行の要件が厳しく、本件不法投棄が行われていた当時は、簡易に代執行ができる特別の法規定はなかったため、県知事は代執行を行いにくい状況であった。この点についても九七年の法改正⁽¹⁸⁾で追加された廃棄物処税法一九条の五によって、簡易に代執行ができるようになった。

県が適切な指導監督をしていない場合に、適切な指導監督を行うことを住民が県に強制することができることを明示する法規定がないことも、重大な問題である。

(b) 兵庫県警の摘発後、県は法令の不備を補うために、次の措置をとった。

全国三番目の「産業廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防及び調整に関する条例」を九一年二月一五日にまとめ、六月一〇日に施行した。

同年四月一日に県環境保健部は、県産業廃棄物処理に関する指導要綱を策定した。廃棄物の県外からの搬入を原則として禁止⁽¹⁹⁾すること、積荷目録制度を全面的に導入することなどが、その内容である。

また、県議会は、排出事業者等の拠出する基金制度の創設などを政府に要望する意見書を九五年末に議決⁽²⁰⁾⁽²¹⁾した。

- (1) 大阪地判昭四九・四・一九判時七四〇号三頁。
- (2) 金沢地判昭五三・三・一判時八七九号二六頁、東京地判昭五三・八・三判時八九九号五三頁、福岡地判昭五三・一・一四判時九一〇号三三頁等。
- (3) 高知地判昭四九・五・二三判タ三〇九号二一七頁。
- (4) 千葉地判平二・三・二八判時一三五一号一五頁、判タ三〇九号七九頁。
- (5) 原田尚彦『行政責任と国民の権利』(一九七九年)八六頁、古崎慶長『国家賠償法の理論』(一九八〇年)九六頁、塩野宏『行政法 II 〔第二版〕』(一九九四年)二三六頁等。

- (6) 最判昭三〇・四・一九民集九卷五号五三四頁、最判昭四六・九・三判時六四五号七二頁等。
- (7) 古崎慶長『国家賠償法』(一九七一年)一九九頁、塩野・前掲二五五頁等。
- (8) 今村成和『国家補償法(法律学全集9)』(一九五七年)一二二頁等。
- (9) 東京地判昭四六・一〇・一一判時六四四号二二頁等。
- (10) 乾昭三『国家賠償法』『注釈民法(9)債権(10)』(一九六五年)四二五頁、下山瑛二『国家補償法(現代法学全集13)』(一九七三年)二五八頁等。
- (11) 塩野・前掲一八八頁。
- (12) 一九九一年二月一日、四日及び二一日兵庫県飾磨警察署における県職員の供述調書、九一年二月九日神戸地方検察庁姫路支部における県職員の供述調書。
- (13) 日弁連「報告書(香川県豊島の産業廃棄物問題についての香川県からのヒヤリング)」(一九九六年六月一〇日)。
- (14) 北村・前掲七四頁以下は、措置命令の発動が少ない理由として、ここに示した発動要件の抽象性と厳格性の他に、行政指導が遵守されていること、違反があっても指導で説得して是正するのが行政の本来の仕事であるという認識が一般に存在すること、投棄者の資力や意思によって命令の実現が確実に保証されないかぎり、発動しても意味がないと考えること、効果的な対応ができないで社会の目が厳しくなるといふ状況に自らを追い込む可能性のある選択をためらうことを挙げている。本件で措置命令の発動が遅れ、またその内容が不十分であったのも、それらの理由(但し、行政指導が遵守されていることを除く)によると言える。
- (15) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び廃棄物処理施設整備緊急措置法の一部を改正する法律」(平成三年一〇月五日法律九五号)。この改正法の全容については、堤修三「廃棄物処理法等の一部改正の概要」ジュリスト九九二号一九九頁(一九九一年)。
- (16) 北村喜宣「行政的対応の限界と司法的執行(四)」自治研究六九巻一〇号八〇頁。
- (17) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令及び海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律施行令の一部を改正する政令」(平成六年九月二六日政令三〇六号)。
- (18) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」平成九年六月一八日法律八五号。
- (19) 県は、豊島の産業廃棄物に加えて、県外の産業廃棄物を直島で処理することがありうることを考慮して、指導要綱を見直す可能性を示唆している(一九九九年一〇月一日、二〇〇〇年二月二九日朝日新聞)。

(20) 「廃棄物が不法に処分された場合の方策の策定を求める意見書」(一九九五年二月一九日)。

(21) 県議会は同年二月定例会で、香川県環境基本条例(一九九五年三月二二日香川県条例4号)を可決した。この条例については、村井眞明「香川県環境基本条例」ジュリスト一〇七六号二頁(一九九五年)参照。

六 排出事業者の責任

(1) 解決金の性質

公害調停では、住民と多くの排出事業者との間で、排出事業者が住民に解決金を支払うという合意がそれぞれ成立した。解決金の合計は三億円以上にのぼる。この解決金は、廃棄物等の対策費を含むものとされているが、その趣旨がやや曖昧である。排出事業者の法的責任を考察して、その性質を確認しておこう。

排出事業者は、B社に産業廃棄物に処分を委託して本件処分地における不法投棄をもたらしたことによって、住民の人格権と物権を侵害し、それによって住民に精神的損害その他の損害を与えた。不相当に安い処理料でB社に処分を委託したのであるから、B社が不法投棄をしていることを認識すべきであった。それを認識しなかったか認識しながらあえて処理を委託した排出事業者には、これらの権利侵害について少なくとも過失があった。したがって不法行為が成立し、排出事業者は住民に対して損害賠償責任を負うのであり、解決金は住民に生じた損害の賠償という性質を持つ。

また、排出事業者は、産業廃棄物の処分を委託した後も、自己の排出した本件処分地上の産業廃棄物について所有

権を有する。排出事業者は原則として産業廃棄物を自分で処理する責任を負う（産業廃棄物処理法一〇条一項）から、他人に処理を委託した場合でも、その処理が完了するまでの間は廃棄物の所有権を持ち続けるのであり、廃棄物が不法投棄されたときは処理が完了するに至らないと解すべきであるからである。

排出事業者は、有害物を含むこの所有物を現在もなお引き取らないで本件処分地上に放置していることによつて、住民の人格権と物権を侵害し続け、又は侵害するおそれを生じさせている。したがつて、住民は人格権又は物権に基づき、妨害排除及び妨害予防の請求として、侵害者である排出事業者に対して有害廃棄物等の撤去を請求できる。この撤去請求は、排出事業者の不法行為を理由とする損害賠償の一方方法である原状回復請求権によつて構成することも可能である。いずれにしても、解決金は撤去請求の実現をも目的にして給付されるものであり、その金額は撤去に必要な額であるのが本来である。

排出事業者の廃棄物撤去義務については、堆積された廃棄物のどの部分が各自の所有物であるかが不明である場合、排出事業者ら各自がすべての廃棄物につき連帯して撤去義務を負うのか、それとも寄与分に応じた損害賠償義務のみを負うのかという問題が生じる。類似の事件で、全部の廃棄物について撤去の連帯責任を認めた判例がある。⁽¹⁾

(2) 立法論と解釈論

(ア) 委員会の立法論

不法投棄原状回復方策検討委員会は、排出事業者の責任について、次のような行政措置及び民事上の賠償責任を立法すべきことを論じた。⁽²⁾

処理業者による廃棄物の不適正な処理を防止するために、排出事業者には、①適正処理の確認義務、②処理業者に対

する指導監督（処理状況の監視と適正処理の指導）義務、又は③処理業者の行為に関する結果責任（不適正処理につき原状回復等の連帯責任）のいずれかと、不適正処理につき都道府県知事等へ報告する義務を負わせる。②の義務を前提にした行政措置として、不適正処理をした処理業者へ指導・是正要求する義務を履行していない排出事業者に対して、都道府県知事等が原状回復について措置をとること、たとえば、その旨を勧告し、それに従わない場合は法人名等を公表することができる。不法投棄されると生活環境の保全上障害が生じるおそれの高い廃棄物については、代執行を機動的に行える方策を検討する。

次に、民事上の賠償責任として、処理業者が不法投棄によって他人に損害を加えた場合、排出事業者は処理業者への処理の委託が違法なものであったときは損害賠償責任を負うとすることを検討する。適法委託のときも、排出事業者の責任構成の程度によっては、義務の履行を怠った排出事業者が処理業者と連帯して損害賠償責任を負うとすることが可能である。

(イ) 検討

立法論については、排出事業者に指導監督義務又は原状回復等の連帯責任のいずれかと報告義務を負わせ、原状回復について措置命令をする権限を都道府県知事等が持つという行政措置と、処理業者が不法投棄によって他人に損害を加えた場合は、委託が違法であるか否かを問わず、義務の履行を怠った排出事業者は処理業者と連帯して損害賠償責任を負うという規定を立法すべきである。

しかし、排出事業者の指導監督義務又は原状回復等の連帯責任は、現行法の解釈として、産業廃棄物の自己処理の原則から当然に導き出される義務であり、かつ、それと結びつく排出事業者の民事責任も、民法七〇九条を根拠として成立し得ると解釈すべきものである。排出事業者の民事責任を立法化することは、被害者の因果関係の証明を容易

にする点、及び適法委任の場合にも排出事業者が責任を負うことを疑問の余地がないように確認する点に、積極的な意義がある。

これらの責任が現行法の解釈によって導き出される結果、遡及効を立法で明示しなくても立法前の事件についても責任が成立し、また、確認義務が立法に採用されるにとどまった場合でも、責任が成立し得る。

その責任は、不法投棄がなされた土地の所有者等が被害者である事件を主に想定しているようである。しかし、本件のように土地所有者以外の者が土地所有者の容認のもとに不法投棄したり、不法投棄された物を土地所有者が放置している場合に、周辺の住民が原因者又は土地所有者に損害賠償責任を追及する場合にも妥当することである。

(1) 前掲東京地判平六・七・二七。

(2) 土壌環境保全対策懇談会「市街地土壌汚染対策の課題と当面の対応(中間報告)」(一九九五年)。

七 環境権に基づく撤去責任

(1) 処理業者の責任と環境権

(ア)(a) すでに三(3)(イ)で述べたように、本件ではA及びB社に対する住民の廃棄物等の撤去請求は、原告の人格権又は物権の侵害を根拠にして十分に認められるものである。しかし、原告以外の多数の住民もそのような権利の侵害を受け、島外のもっと広い範囲の住民ないし国民も、環境から享受する利益を有害廃棄物等の堆積によって

侵害されている。これら原告以外の者の権利及び利益を度外視すると、侵害されている利益の総量が不当に低く評価され、侵害者の行為に社会的有用性がある場合には、撤去請求を認めないという判断が容易に導かれるおそれが生まれる。

特定の環境について多数の人々が一定の利用利益を持っている。廃棄物の不法投棄はこの多数の人々の利益に被害を及ぼすから、被侵害利益は大きい。したがって、廃棄物撤去のために加害者が負担すべき費用と比較衡量しても被害者の被侵害利益の方が大きい。このように侵害される利益の全体を正当に評価し、それを保護するために妨害排除請求が認められることをはつきりと示せる法律構成が必要である。

(b) 従来、住民が環境から受ける利益は、国または地方公共団体が行う支配ないし管理の結果として得られる反射的利益(事実上の利益)に過ぎないと考えられがちであった。しかし、これらの利益の享受は、従来から様々な方法で不十分ながら法的に保護されてきたものであり、今や真正面から法的に保障された権利として確認され明確な法律構成を与えられるべきものである。

広範な住民ないし国民の環境利益を保護の対象にするそのような権利が、環境権である。所有権や人格権のように権利の内容が一律に定められ、かつ、権利の対象を一人又は限られた特定の人々だけが支配できる個人権的な権利とは異なり、環境権は、権利の具体的な内容を他の多数の人々と共同で決定し、かつ、権利の対象である環境を他の多数の人々と共同で利用し、それゆえに公共的な性格の強い権利である。

環境権といえば、多くの人は、まず憲法一三条の幸福追求権と二五条の生存権を根拠とする基本的人権としての環境権を思い浮かべるであろう。基本的人権としての環境権は「良い環境を享受できる権利」であり、環境基本法三条の「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境を恵沢を享受するとともに、人類の存続の基盤である環境が

将来も維持されるように、適切に環境が保全されなければならない。」という規定の前提をなすものと解される。国民はこれに基づいて、良い環境の創造、良い環境の確保のために、国や地方公共団体に対して、積極的な施策を実施するように要求できる。

それに対して、環境の共同利用権と特徴付けてここで論ずる環境権は、基本的人権としての環境権と密接な関連を持つてはいるが、それとは別個の権利である。

(イ)(a) 環境はさまざまな要素によって、個別化された個々の環境として特定されうる。そのそれぞれの環境を一定に保全された状態において共同で利用できる権利を、多数の人々が持つ。各個人に認められたその利用に必要な保全状態が侵害された、又は侵害されようとする場合、各個人はその侵害の排除又は予防を請求することができる。

その請求によって保護されるべき利益は、多数の人々の利用利益が集積し、各個人の利益の量を超えた多大な量を包含するものであり、その環境そのものの価値として客観化した性質を持つものである。したがって、侵害される環境の利用利益が、各個人ごとに見ると数量的にはさほど大きいものではない場合でも、その侵害は、環境権として保護されるべき全体的利益に対する大きな侵害であり、環境権の侵害を理由にして、侵害の排除又は予防の請求が認められるべきである。

(b) 一般に住民は、大気、水及び土壌を、人の生命、身体及び財産に侵害をもたらさず、そのもとで快適に生活できるような清浄な状態に保ち、これらを利用できる。このような生活環境を、他の多くの人々と共同で利用できる権利を持つのである。

本件処分地を含む一帯の陸地と海についても、住民は危険のない清浄な状態で生活できるといふ環境権を持つ。有害物質が有害廃棄物の判定基準を超えて本件処分地に含有されていることによって、すでに土壌について環境権が侵

害され、有害物質が周辺海域に漏れ出している疑いがあることによって、水について環境権侵害のおそれが生じ、有害物質が周辺地域に飛散するおそれによって、大気について環境権侵害のおそれが生じている。

また、美しい景観をなす特定の地域、あるいはレクリエーションに適した特定の地域については、住民がその景観を楽しんだり、それをレクリエーションに利用できる権利を持つ。このような権利は自然公物を対象にするだけでなく、私的所有地を対象にして成立することも少なくない。

本件処分地を含む一帯は、国立公園の普通地域と第二種特別地域に指定されており、周辺の海岸は、散在する小島と一体となって美しい景観を形成してきた。住民は、その美しい景観に囲まれ、豊かな気持ちに満たされて散策、海水浴、魚釣りなどを楽しむことができる環境権を持つ。本件処分地への膨大な産業廃棄物の堆積によってこの景観が台無しにされ、それらレクリエーション目的の利用が著しく妨げられているから、この種の環境権も侵害されている。

さらに、漁業の原則的あり方は、漁業権又は漁業を営む権利を持つ海域であるか否かにかかわらず、各漁民が他の多数の漁民とともに海域で共同で漁業を営むことができることである。また、漁民は、海域について、漁場環境の保全など漁業を営むために必要な共同の利用をすることができる。有害物質が周辺海域に漏れ出している疑いがあることによって、漁場環境について漁民の環境権の侵害のおそれが生じている。⁽¹⁾

(ウ) 環境権を持つ者は、対象である環境に最も関係の深い地域の住民だけではなく、もっと広範な地域の住民である。環境権の権利者の範囲は、対象環境の持つ価値の性質と大小に従って異なる。

享受できる具体的な利益の内容は、地域、海域ごとに常に特定されているが、その内容は、最も関係の深い地域の住民をはじめとする権利者の総意に基づいて定まる。より具体的には、各地域・海域の慣行、その内容を変更する住民の意思決定、あるいはそれを制約する環境基準などの公的基準による。

権利内容の変更の決定は、関係住民全員の総会によるのが基本であるが、権利者の所在は広範な地域にわたるので、国または地方公共団体の立法または行政手続によらざるを得ない場合も多いであろう。その場合には、権利者全員による住民投票を実施したり、行政手続への参加を権利者全員に保障し、その意見を尊重することが、権利内容の変更の決定の適法性を確保するために、きわめて重要な要素になる。最も関係の深い地域の住民の意思は、対象環境の利用内容の決定においては他の住民・国民の意思より尊重されるべきであるが、決定された内容に従って対象環境を利用する権利は、他の住民・国民もその地域の住民と同様に持つ。

この行政手続は、環境権の内容の変更のみを目的にするのではなく、開発行為の許可等を目的にし、それに環境影響評価の手続が組み込まれているものである場合が多いであろう。この行政手続で、住民の参加が阻まれたり、住民の意見がないがしろにされたとき、環境権の内容の変更の効果は生じない。また、住民は訴訟を起こして、開発行為の許可等の行政処分を取消又は無効の確認を請求できる。

本件では、権利者は豊島の住民だけでなく、海域の生活環境については香川県民や岡山県民に及び、景観については、その国民的価値によって全国民にも及ぶ。したがって、豊島住民だけでなく、香川県民、岡山県民、さらに全国民の環境権が侵害されている。

豊島住民については、対象環境に最も関係の深い地域の住民として環境権侵害によって受ける不利益の程度が極めて高い。そして、環境権だけでなく、既に述べたように、各個人的人格権又は物権等までも侵害されているのである。

(エ) 環境権者は、環境権の侵害を理由とする侵害排除及び予防請求権を持つ。その請求権の相手は、本件では、環境権を現に侵害し又は今後侵害するおそれをもたらす有害廃棄物等の堆積を維持する者である。すなわち、廃棄物を搬入し又はそれを所有する処理業者及び排出事業者が、まず有害廃棄物等を撤去する義務を負う。この義務は処分

地の汚染を維持していることから生じるものであるから、原則として、処分地の所有者も汚染物を自己の土地に維持していることを理由に撤去義務を負う。

アメリカ合衆国のスーパーフアンド法は、土壌や地下水に有害物質が含まれていることが判明した場合、連邦環境省(EPA)が特定の関係者にその土壌や地下水を浄化させ、又は自ら浄化してその者に費用を支払わせる制度を定める。その責任の当事者になりうるものは、汚染施設(建物、土地、地域など)の現在及び過去の有害物質放出の時点の所有者・管理者、その施設に運び込まれた有害物質の発生者・運送業者である。これらの者は過失の有無を問わず(但し、天変地異、戦争行為、第三者の行為による場合と、善意の購入者の抗弁が認められる場合を除く)、また、同法制定以前に合法であった行為による施設の汚染についても、関係する汚染浄化の全部につき連帯して責任を負う⁽²⁾。

このような制度は、環境が公共のものであり、その公共財たる環境を害する者はそれを浄化する責任を負うという考えに基づく。スーパーフアンド法のような法律をわが国でも制定すべきであるが、制定法がない現状でも解釈論として、環境権侵害を理由にそれら環境汚染者に浄化責任を果たさせなければならない。

(2) 環境権と県の責任

県知事は、一面において、広範な住民の環境権を保護するために環境を適切に管理すべき者として、他面において、広範な住民の環境権の侵害に対して加害者の一人として、有害廃棄物等を撤去する責任を負う。

環境権は同一の対象環境について多数の住民が持つ公共的な権利であるから、住民のために地方の公共事務を行う権限と責任を持つ地方公共団体は、環境権を保護するために環境を管理する権限を持ち、環境の管理を適正に行うべき責任を負う。環境の管理の最も重要な内容の一つが、環境権を侵害する者に対して、侵害の予防又は排除の措置を

取ることである。住民の生命、健康が危険にさらされ又は多数の住民の個人財産が侵害される場合は公害と呼ばれる（環境基本法二条三項）が、そのような公害に至らず、環境の利益が侵害されているにすぎない場合でも、積極的に侵害の予防又は排除の措置を取る権限を持ち、かつ、責任を負う。

したがって、県知事は、環境権を侵害する有害廃棄物等を処理業者と排出事業者に撤去させる責任を広範な住民に対して負い、処理業者と排出事業者が自発的に撤去しない状況においては、とりあえず自らこれを撤去して、その費用を処理業者と排出事業者に負担させる措置を取る責任を広範な住民に対して負う。

他面で、県知事はB社に対する適切な指導監督を怠ったために、有害物を含む莫大な量の産業廃棄物の不法な搬入、堆積を防止しなかったという違法を犯した結果として、広範な住民の環境権の侵害又は侵害のおそれをもたらし、したがって、自ら有害廃棄物の堆積を維持する侵害者として、廃棄物等を撤去する義務を負う。

県知事がこのような行政措置を取る権限は、今や廃棄物処理法一九条の五に定められた簡易代執行として制度化されている。それで足りるわけではなく、県知事がその権限を行使しない場合には、広範な住民が訴訟を提起してその行使を県知事に義務付けることができる旨を明記する法律の条文を定めることが望ましい。もつとも、義務付け訴訟は、そのような条文がなくても認められる。さらに、県知事が特に加害者として責任を負うべき本件のような場合は、広範な住民が県知事を被告にして民事訴訟を起こすことができ、その判決は民事執行の手続きで実現できるものと解釈すべきである。

- (1) この問題については、拙稿「漁業権による水産資源の保護と環境権」香川法学一三巻四号一頁（一九九四年）、特に六六頁以下。
- (2) EPAは、まず、全米中で有害物質による土壌汚染、地下水汚染などがありうる場所を関係者に届出させ、それを登録する。つい

で、コンサルタントを用い、それらの場所について簡単な予備調査(primary assessment)と必要な場合はより詳細な現地調査(see investigation)を実施する。各調査で健康や環境に緊急の危険があると判断した場合は、自ら緊急除去(removal action)の措置をとり、又はその措置を責任当事者(responsible party)にとらせる。さらに、一定の調査と基準によって恒久措置(remedial action)を定めて、これを自ら実施するか、又は責任当事者に実施させる。恒久措置は、汚染源での浄化と、汚染源から地下水等へ拡散した有害物質の浄化を内容とする。EPAがこれらの浄化措置をとることができるように、連邦政府は巨額の基金を有している。EPAが実施した浄化の費用は、責任当事者がこれをEPAに支払う義務を負う。東京海上火災保険株式会社『環境リスクと環境法(米国編)』(一九九二年)一五四頁以下。

むすび

(ア) 本件で豊島の住民が処理業者とそれを指導監督する県に対して請求した廃棄物処分地の産業廃棄物と汚染土壌の撤去が、民事訴訟及び公害調停で認められた。

処理業者に対する撤去請求について特に注目すべき点は、廃棄物が処分された当時に、住民が処分地の所有者でなかったことである。そのような周辺住民の請求が裁判で認容された根拠は、住民と処理業者との間に成立していた和解の条項である。

住民が和解を成立させた主たる目的は、豊島の自然環境と生活環境を保全することである。したがって、和解条項によって保護される住民の利益は人格権及び物権だけでなく、住民が共同で利用する環境の利益を含む。この環境の利益を保護するために、民事訴訟で撤去請求が認められた。但し、本件では住民の人格権及び物権すらも侵害された

のであり、もし和解条項がなかったとしても、処理業者の不法行為を理由にして住民各自の損害の賠償請求が認められ、人格権及び物権の侵害を理由にして廃棄物等の撤去請求が認められたであろう。

さらに、環境利益のみが害され、他方で和解条項がなかったとした場合でも、環境権の侵害を理由にして撤去請求が認められるべきである。ところが環境権を明確に定める法律の条文がないために、裁判所は環境権の存在を簡単には認めようとしない。このような現状において、本件のような和解条項、あるいは公害防止協定や環境保全協定は、環境の保全のために極めて有用である。それらは未だ法律に明文化されない環境権に、明確な法的保護の手段を与えらるものと理解すべきものである。

(イ) 県の責任について言えば、処理業者を指導監督する県の職員が適切な指導監督及び処分を怠り、それによって住民の人格権及び物権が侵害されたのであるから、県は賠償責任を負う。公害調停で住民はこの賠償請求を放棄したが、民事訴訟に持ち込んだとすれば、おそらくその請求は認容されたであろう。

他方、適切な指導監督及び処分を怠る県知事に住民が適切な措置を取るべきことを義務づけ、さらに廃棄物等の撤去も県知事に義務づけることもできると解釈されるべきである。しかし、県に対する撤去請求は、裁判所がこれを認める見通しが明るくなかったため、訴訟ではなく公害調停によって実現されることになった。

廃棄物等の撤去を県に義務付ける公害調停は、法の硬直的な解釈による限界を打ち破って、紛争の適切な解決のために法が本来果たすべき役割を果たさせたものと評価すべきである。廃棄物等の撤去は、豊島住民の人格権及び物権だけでなく、広範な住民の環境利益をも保護する。広範な住民の環境権を認知することによって、この解決の妥当性がいつそう明瞭になるであろう。

(ウ) 環境権の概念は、その存在を前提にすると理解すべき具体的な制度を中心にして現行法全体から、解釈によ

って確認されるべきものである。

環境保全に関する現行制定法の諸規定は、その環境権の概念を具体化するものとして解釈・運用されるべきである。環境権の保護をはっきりと確認することによって、行政団体が環境保全のために思い切った措置を取れるようになり、本件のような事件の再発を防止しやすくなるであろう。いつその改善のために環境権の概念に従った法律の規定が制定されることが、もっと望ましいことは言うまでもない。

豊島産業廃棄物不法投棄事件は、法の限界を示すかに見えて、問題解決に法が積極的な役割を果たし得た事例である。さらに、法がその役割をより確実に果たすために、環境権が認知されるべきことも示唆していると思われる。