

不法投棄事件の未然防止及び適正解決を徹底するため  
廃棄物処理法の改正等を求める意見書  
～ 青森・岩手県境不法投棄事件を教訓にして～

平成16年7月

日本弁護士連合会

## 目 次

【意見の趣旨】	1
【意見の理由】	
第1 本意見書提出の経緯	2
第2 廃棄物処理法制に関し行われるべき法改正について	3
1 「廃棄物」の定義の客観化	3
2 マニフェスト（管理票）に関しなされるべき改正について	4
3 周辺住民等の役割と権限を強化するためなされるべき改正について	11
4 措置命令に関しなされるべき改正について	14
5 措置命令の強化のほかにも導入されるべき原状回復のための制度について	16
6 適正な原状回復の確保のため導入されるべき改正について	20
7 廃棄物の広域移動及び広域的不法投棄への対処	24
第3 廃棄物処理法以外でなされるべき法改正	27
1 無償回収義務	27
2 没収財産の原状回復費用への使用	28
第4 法改正以外で行われるべき施策、現行法の運用について	29
1 現場行政への監査機関の設置	29
2 住民参加の推進と環境保護団体等の活用	29
3 優良処理業者、優良排出事業者の育成等	30
4 公益通報者保護制度の積極活用	31
5 マニフェスト確保のために行うべき措置	31
6 没収保全命令の活用	32
7 代表者等の財産への執行等	32
8 県境型事件（広域的不法投棄）においてなすべき措置	32
9 市町村の役割の強化	33
10 不法投棄現場の環境教育への活用	33
11 過疎の問題について	34

## 【意見の趣旨】

第1 国は、廃棄物処理法制につき次の法改正をすべきである。

- 1 廃棄物の定義を客観化し有害性の高い物質へのみなし又は推定規定を設置すること
- 2 電子マニフェスト等のIT技術により公的機関による廃棄物処理データの電子管理及びこれに基づく監視及び公開、責任追及の制度を構築すること
- 3 2の制度が導入されるまでは、過渡的措置として、紙マニフェストの公的機関等による保管、公開、簡易迅速な差押制度等を導入すること
- 4 行政の立入調査に対する住民の立会権、行政権限発動等を求める申立権、行政権限の代位行使訴訟制度を導入すること
- 5 委託先処理業者が不法投棄をした場合における排出事業者への措置命令を原則義務化し、排出・処理行為等をコントロールする者への措置命令も可能とすること
- 6 処理業等の許可における原状回復費用保険や原状回復基金への加入強制、代執行の原則義務化、措置命令により費用を回収できない場合の費用分担制度の強化、係属中の廃棄物処理法違反事件の訴訟記録の閲覧謄写制度を導入すること
- 7 全量撤去原則と汚染拡散防止の徹底、無害化処理等の徹底や専門家による汚染調査、住民の手続参加や情報公開、行政対応等の検証を義務づけること

8 県境型不法投棄事件における相互協力義務と自圏内処理原則を定めること

第2 国は、上記の点（廃棄物処理法制関連）以外に次の法改正をすべきである。

- 1 製造者・販売者に対し消費後の製品の無償回収義務を課すこと
- 2 処理業者等から没収した廃棄物犯罪収益を原状回復費用に活用させること

第3 国や都道府県は、上記法改正のほか現行法の運用において次の施策をすべきである。

- 1 住民、学識経験者等が現場行政の監督権行使を監査する機関を設置すること
- 2 廃棄物行政への住民参加を推進し環境保護団体等も活用すること
- 3 優良処理業者、優良排出事業者を育成すると共に弊害防止の措置も講ずること
- 4 公益通報者保護制度を積極活用して不法投棄の早期発見に努めること
- 5 証拠保全や捜査機関との連携により紙マニフェストを確実に確保すること
- 6 原状回復費用の調達手段として没収保全命令を活用すること
- 7 処理業者の代表者等に対し商法266条の3に基づく責任追及を検討すること
- 8 県境型事件では相互協力体制を構築すると共に公調委の活用を検討すること
- 9 市町村に処理施設への立入権限等を付与するなどして役割を強化すること
- 10 大規模不法投棄現場に見学コースを設置し環境教育に活用すること
- 11 過疎地域での不法投棄を防止するため、地域の過疎問題の克服を強化すること

## 【意見の理由】

### 第1 本意見書提出の経緯

1 我が国では廃棄物の不法投棄が長年に亘って横行し、香川県豊島の不法投棄事件などの大規模かつ深刻な環境破壊を生じさせた事件が過去に幾つも発覚していながら、その反省が十分に生かされておらず、その後も大小様々な規模の不法投棄が頻発している。

とりわけ、平成11年に発覚した青森・岩手県境大規模不法投棄事件（以下「青森・岩手事件」という。）は、推計総量計87万立方メートルに及ぶ膨大な廃棄物が不法投棄された国内最大級の不法投棄事件であり、仮に、廃棄物が撤去されずに放置されたとすれば、土壌汚染など現場付近の被害はもとより、現場周辺が馬淵川水系の上流域の一つであることから、同下流域の数十万人に及ぶ住民が水道利用ができない状態に陥りかねない等の危険を生じさせた重大事件であって、我が国の廃棄物処理法の不備や現場行政（都道府県の担当部局）の監督能力の低さを再認識させるに十分なものであった。

2 同事件については、平成11年の強制捜査着手以後、青森・岩手両県庁を中心に対処がなされ、紆余曲折を経て、現在では両県庁とも行政代執行により全量撤去を基本とする原状回復方針を掲げ、作業の一部も開始されている。この間、両県は、原状回復の実現や再発防止の確保のため様々な試みを行ったが、同事件の適正解決のためになされるべき対処としては、なお不十分であるとの声も少なくなく、当連合会が平成15年11月に同事件につき行った現地視察・ヒアリング等の調査でも同事件の適正解決や今後の同種事件の発生防止等のため、なお一層の関係各所の尽力や制度改善等が必要である旨の意見が関係各所からなされた。

3 環境省は、近時、従前の現場行政が十分に処理業者等への監督義務を果たしていなかったことを認め、平成13年5月15日付で現場行政に対し厳正に行政処分を行うことを求める趣旨の通知を行うなどして現場行政の対応改善を強く求めている。しかし、その後も、岐阜県岐阜市で大規模な不法投棄事件が発覚するなど、現場行政の監視・監督が十分に行き届かない状態が抜本的に改善されたとは言い難い。

もとより、現場行政が意識改革を行い、予算・人員を拡充するなどして厳正に監督権を行使することこそが、不法投棄根絶の最大の方策であることは当然である。しかし、これだけ不法投棄が頻発し、青森・岩手事件のような深刻な環境破壊を生じさせる広域的な大規模事件も多数発生している現状に鑑みれば、場当たりの現場行政の対応改善を呼びかけるのみでは事態の抜本的解決は到底望むことはできず、不法投棄

の未然防止及び適正解決を実現するためには、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。)をはじめとする関連法規の抜本的な改正が必要であるというべきである。

- 4 とりわけ、大規模かつ深刻な被害をもたらす不法投棄事件の多くが都市部から過疎地域に廃棄物が流入(広域移動)することにより生じているが、現在の廃棄物処理法制には、かかる広域移動により生じる歪みに対処する制度が十分に設けられておらず、未然防止や適正解決の実現のため必要となる負担のほとんどが廃棄物が流入する過疎地域の側に偏っている状況にある。青森・岩手事件では、廃食品、廃プラスチック類、医療系廃棄物、廃油、有機溶剤など「産廃のデパート」と称されるほど多様な産廃が持ち込まれ、排出事業者も、現在判明しているだけで23都道府県18政令市に所在する1万0571社にも上り、廃棄物の大半が首都圏から排出されているため、都会のゴミが丸ごと過疎地域に押しつけられるという様相がより濃厚なものとなっている。これらに鑑みれば、未然防止や適正解決を実現するためには排出者側(排出事業者・生産者及びこれに対し監督責任を負う自治体)の役割の強化が急務というべきである。
- 5 近年、国は廃棄物処理法を度々改正しているが、不法投棄の未然防止や適正解決を実現するため十分なものではない。当連合会は、平成9年3月「廃棄物処理法の改正に対する緊急意見書」を公表し、同意見書において排出事業者に対する無過失責任の導入や適正処理の監視等における市民参加の必要性等を提言したが、その意見が十分には取り入れられずに看過されたことが、現在の惨状につながっているとすら言える。当連合会では、青森・岩手事件で行った上記の調査に基づき調査報告書を作成したが、これに加えて同事件に関する教訓を中心に不法投棄の未然防止や適正解決を実現するため行われるべき法改正や運用の改善に関する必要な事項を取りまとめ、本意見書を提出することとした。

## 第2 廃棄物処理法制に関し行われるべき法改正について

### 1 「廃棄物」の定義の客観化(法2条)

処理業者が廃棄物を有価物であるかのように偽装し、廃棄物の不法投棄ではないと主張してきた場合に、現場行政が敗訴を恐れて尻込みし監督権の行使を放棄するという問題は、かねてより強く指摘されている事柄である。青森・岩手事件でも、原因者は実際には使用に耐えない堆肥やRDF(廃棄物の圧縮固形化燃料)を製造して有価物偽装を行い大量に投棄しており、有価物偽装が現場行政の甘い対応と相俟って不法投棄を拡大させた要因となったものと推察される。

環境省は前記の平成13年通知において、廃棄物の解釈につき事業者の主観的意思を

重視した従前の解釈を改め客観的要素により判断する解釈を示したが、最高裁平成11年3月10日決定が事業者の主観的意思も考慮する解釈を示している以上、立法レベルでの解決がなされない限り、今後も現場行政が「客観的な廃棄物性」の認定を回避しようとする危険は十分に克服されていないというべきである。

したがって、廃棄物処理法2条を改正し、廃棄物の意義を客観的要素のみで判断すべきことを明記すると共に、政令により廃棄物性を認定するメルクマールを各廃棄物ごとに具体的に定めて細分化、緻密化する作業を行うべきであり、とりわけ有害物質などの危険性の高い物質については廃棄物であることのみなし規定(ないし推定規定)を置くなどして、現場行政が事業者の有価物偽装の主張を早期かつ容易に排斥する仕組みを整えるべきである。

## 2 マニフェスト(管理票)に関しなされるべき改正について

廃棄物処理における排出者側の責務を強化し、さらに不法投棄の未然防止と事後の責任追及を確保するため、現在のマニフェストによる廃棄物処理の情報管理システムを、次のとおり修正すべきである。

### (1) 電子マニフェストの義務化(廃棄物処理法12条の3等)

まず、現行の紙によるマニフェストでは、処理業者がマニフェストを偽造ないし偽装して、実際に不法投棄・不適正処理をしているのに適正処理をしたかのように排出事業者へ報告し、さらに行政から責任追及をされるのを回避するため当該マニフェストを廃棄してしまう例が後を絶たない。青森・岩手事件でも、原因者たる青森県の処理業者が同県からマニフェストの任意提出を求められながらこれを拒絶し廃棄してしまった結果、同処理業者に処理委託をした排出事業者の業者名やその委託内容を明らかにすることが困難になり責任追及をするのが極めて困難になるといふ事態が発生している。同処理業者がマニフェストを廃棄したのは、自社に処理委託をした排出事業者へ責任追及がされると処理業者が事実上様々な後難を受ける恐れがあるためこれを危惧したものと推察されるところであり、同種の事態は今後も幾らでも生じうるものと言わなければならない。特に、青森・岩手事件の場合には、上記の処理業者が青森県から受けていた中間処理施設の許可が堆肥化のためのものであったことから、原料となる廃棄物以外に持ち込まれた廃棄物については、現行法でもすべて委託基準違反となり容易に措置命令が発令できたことから、当該マニフェストの逸失がなければ現場に埋設されている廃棄物のうち相当量について公費を投入せずとも排出事業者に対する措置命令により撤去することができたものであり、マニフェストの逸失により生じた公費の損失は著しいものがあると言わざるを

えず、このような事態は、もはや二度と繰り返されるべきではない。

この点、既に任意の制度として導入されている電子マニフェスト制度（廃棄物処理法12条の5）であれば、情報処理センターがマニフェストの情報を管理しているので、業者のデータ廃棄による責任追及が困難となるという事態だけは少なくとも回避できる。また、電子マニフェストの運用内容に関する技術的革新によっては、偽造や偽装を防止することも、相当程度可能になると思われる。国会も、平成15年改正の附帯決議において電子マニフェストの義務化を視野に入れてその普及を図るべき旨を定めていが、電子マニフェストの普及率は現在もなお著しく低く、紙マニフェストの1%程度といわれている。

パソコンが広く普及しブロードバンドによる大容量の受送信が容易になっている現在、排出事業者及び処理業者に対し、電子マニフェストを義務づけることに特段の支障はないと言うべきであり、速やかに廃棄物処理法12条の3等を改正して電子マニフェストを義務化すべきである。また、国（環境省）や各都道府県等は、当該義務化を推進するためなお一層電子マニフェストの普及に努めるべきである（近時、優良処理業者の育成や公開等が推進されているが、電子マニフェストを採用していることも優良業者であることの重要な認定要素とすべきであり、その他にも様々な手段を通じて電子マニフェストを採用するよう誘導する努力が必要である。）。

なお、この点に関連して、現行法令では電子マニフェストの保存期間は5年間とされているが（廃棄物処理法施行規則8条の35）、青森・岩手事件のような大規模事件に見られるように10年以上も不法投棄が発覚しない例もあるのだから不十分というべきであり、コンピュータの容量等も鑑み、可能であれば恒久的な保管を義務づけるべきであり、少なくとも10年以上の保管を義務づけるべきである（なお、紙マニフェストであれば10年以上の保管は現実には容易でなく、この点でも電子マニフェストの導入が必要と言うべきである。）。

## (2) 都道府県等が担う電子マニフェスト申告の監視・監督義務（新設）

電子マニフェストを義務化した場合には、すべての廃棄物の処理情報が情報処理センターに集約される帰結となるから、情報処理センターに提供されていない廃棄物処理が存在するとすれば、それはすべて不適正処理ないし不法投棄ということになるから、現場行政は、当該処理が発覚した場合には直ちに排出事業者や処理業者に対して責任追及（措置命令）をしなければならないことになる。そして、そうであればこそ、都道府県は、排出事業者や処理業者が廃棄物の処理情報を情報処理センターに提出しているかどうかを監視、監督する責務を担うべきであり、当該都道

府県が当該監督権の行使を怠ったため情報処理センターが把握できない不法投棄が生じた場合には、当該都道府県は不法投棄の撤去費用を負担する当事者から国家賠償法に基づく賠償責任の追及を受けることになるというべきである（特に、代執行を余儀なくされ国や不法投棄の流入都道府県に費用負担が生じた場合にその必要性が大きいというべきであろう。）そして、処理業者に対し当該申告を行うべく監視、監督する責務を担うのは許可を与えた都道府県ということになるが、排出事業者に対しては、排出行為が行われる都道府県等（排出事業者が所在する都道府県等）がその責務を担うべきである。このような排出者側の都道府県の責務は廃棄物処理法4条2項に基づく産業廃棄物処理の適正措置義務の一貫として認められるものであるが、責任の内容を明確にするためにも別途上記の点が明文化されるべきである。

### (3) 自社処理に対する電子マニフェストの義務づけ（新設）

現行廃棄物処理法のマニフェスト制度は、処理委託をする場合のみを想定しており、自社処理に対しては、不法投棄の温床としてその問題性が強く認識されながら、未だに適正確保のための規制が存在していない。しかし、このように廃棄物の処理情報を情報処理センターを通じて公的機関が電算情報として管理すべき必要性は、自社処分の場合においても全く異なるところはない。

そこで、自社処理についても前記(1)と同様に電子マニフェストを作成してその処理情報を情報処理センターに提出することを義務づけるべきであり、かかる提出がなされなければ、前記(2)と同様に当該排出事業者が所在する都道府県等が当該事業者に対し提出等を促す監督責任を負う旨を定めるべきである。

### (4) GPSないしICタグによる廃棄物処理の追跡調査とその代替手段（新設）

#### ア 廃棄物処理の追跡調査を行う意義

電子マニフェストを義務化したとしても、処理業者が通謀して実際には不法投棄しているのに適正処理したかのように報告を偽造ないし偽装して排出事業者に報告することが不可能になる訳ではない。これを完全に防ぐには、委託した廃棄物がマニフェストに表示されているとおりに運搬、中間処理、最終処分等されたことを現実に確認できるシステムが必要である。そして、排出事業者が自ら当該処理状況を現認することを義務づけるのは非現実的であってIT技術によりこれに代替する手段が模索されているが、現在、その有力な手段として、処理対象たる廃棄物や運搬車両にGPS（衛星利用測位システム）やICタグを搭載し、所定の委託先処理施設（最終処分場を含む。以下同じ。）に適正処理がなされたかどうかを確認する手法が多くの排出事業者、自治体等で実験的に行われている。



確かに、これら手法が技術的に完成された場合には処理委託した廃棄物が実際に委託内容どおりに運搬され処理されているか、遠隔地からリアルタイムで現に確認することができるので、処理業者が所定外の山林等に不法投棄した場合には、たとえ電子マニフェスト上は適正処理をしたかのように偽装したとしても責任追及を確実に行うことができ、不法投棄に対する抑止効果は極めて大きいと言える。仮に当該制度を義務化し、これと電子マニフェストに表示された処理情報が合致しているかどうかをコンピュータがリアルタイムで自動計算し、合致していない場合には不法投棄されていると見なして直ちに排出事業者ないし情報処理センターが現場行政に通報し直ちに現場行政が責任追及（措置命令等）するシステムを構築することができれば、不法投棄は激減することが期待できるとすら言える。

そこで、将来的に当該手法も法で義務化すべきかどうか問題となるが、次のとおり、現在の技術的水準を前提とする限り、当該手法が万能であるということとはできず、なお補完的手段が必要であると言わざるを得ない。

#### イ 現時点での技術の不十分さ

G P S や I C タグによる追跡調査については、廃棄物に取り付け、そのまま廃棄物と一緒に処理（焼却・埋設等）されるので追跡対象たる廃棄物と命運を共にするもの（一体型）と、運搬車両に取り付けたり廃棄物に取り付けても処理時には取り外すので廃棄物と命運を共にするわけではないもの（分離型）に大別される。

この点、分離型については廃棄物の処理状況を追跡するという要請を満たすには不十分である疑いが強い。なぜなら、トラックに G P S を設置した場合でも、排出事業者から搬入した廃棄物を集積場所で別のトラックに積み替えて当該積替先のトラックが不法投棄を行い、元のトラックはさらに別の排出事業者から廃棄物を積み込んだ上で処理施設に移動すれば、G P S の記録上は、最初に廃棄物を積んだ排出事業者と次に廃棄物を積んだ排出事業者の双方とも中間処理施設に持ち込まれた外形が作出されるが、実際には最初に積んだ廃棄物については不法投棄がなされるということになる（処理業者が積み替えを多数繰り返せば、不法投棄の量はより膨大になろう）。G P S の精度や電子マニフェストとの照合により偽装を見破ることができればよいが、そうでなければ現実の廃棄物の移動を必ずしも反映していない不十分なシステムと言わなければならない。また、分離型では、中間処理施設が過剰に廃棄物を受け入れ、当該廃棄物を G P S の付されていないトラック等で他所に不法投棄する場合などには対処できないと思われる。

次に、一体型については、これにより廃棄物自体の動きを遠距離から探知することができれば上記のような偽装は困難ということになる。しかし、現在の技術では遠距離からＩＣタグの移動状況を確認することは困難であり未だ、開発途上の技術と言わざるを得ない上、今後そのような技術が開発されたとしても、ＩＣタグなどの機器にはヒ素をはじめとする様々な有害物質が使用されており、これら有害物質が追跡調査対象たる廃棄物と一緒に混入された状態で焼却・埋設されるということは、環境に多大な悪影響を及ぼす危険が生じることになり、これを前提に適正な処理を実現しようとするれば、ＩＣタグ等が付着する廃棄物の処理が特別管理廃棄物相当ということになりかねず処理コストが著しく増大する(なお、その点でＩＣタグを安易に製品等に付着し分別しない状態で焼却等している現状には大いに問題がある。)。また、すべての廃棄物にＩＣタグなどを取り付けるというのはコスト面からして非現実的であろう。これらの弊害をすべて回避しようとするためには、有害物質を用いず環境に悪影響を与えず、かつ極めて安価に製造できるＩＣタグなるものを開発するほかないが、現時点では非現実的である。また、このように情報管理の度合いが著しく強い手段の使用は、その弊害(これを人間に使用すれば、人間の行動を全般的に把握・管理することが可能になる)に鑑みなるべく謙抑的であるべきという問題もある。したがって、現在一部の自治体が導入しているように不法投棄の疑いがある処理業者に対し内偵調査のため排出事業者の協力を得てＩＣタグを忍ばせるようなケースならともかく(但し、現在の技術水準ではその場合の有用性でさえ疑問視されている。)、それ以外に一般的、普遍的に使用するのとは適切ではないと言わざるを得ない。

当連合会もＩＴ技術による廃棄物の追跡調査の有用性を否定するものではないが、これを採用するにあたっては、環境に対して負荷を生じさせない手法によること、従前のマニフェストについて指摘されていた諸々の偽装工作を防止・克服しうるものであること、不当なプライバシー侵害や情報の目的外転用などの弊害を生じさせないことの３点が遵守されるべきであろう。

#### ウ 現時点における代替手段

結局、マニフェストの内容どおりに廃棄物が現実に処理されているかどうかを追跡調査する手段としては、現在の技術的水準ではＧＰＳ、ＩＣタグなどの手法に全面的に依存することはできず、実際に人間の目で確認することでその補完をする必要があるというべきである。具体的には、予め、処理施設の稼働(受入)能力や受入スパンについてシミュレーションをしておき、情報処理センターが把

握する電子マニフェストに基づく搬入情報が、当該シミュレーションに比して不相当に高くなっているような場合には（情報処理センターにおいて自動計算ソフトを開発することは現在の技術でも可能と思われるが、そうでない場合でも各都道府県等は廃棄物処理法18条に基づき情報処理センターに照会して積極的に検査すべきであろう。）何らかの偽装がなされている疑いがあるものと判断して、速やかに抜き打ち検査を行うことなどが考えられる（環境省がガイドラインを作成して現場が運用するルールを一定程度明確にすべきである。）。

(5) 電子マニフェスト等の情報公開（新設）

現場行政が適正な監督権行使を怠った場合に、周辺住民等が後記3の手段等を用いて自らこれを是正するためには、上記のマニフェスト等の廃棄物処理情報を入手してこれを分析することが必要不可欠というべきであり、原則としてマニフェストは公開すべきである。この点、マニフェストの記載項目のうち排出事業者欄（及び排出元事業所欄）については公開にあたり抹消すべきかどうか議論のあるところであるが、少なくとも他の項目については、排出事業者名が特定されないのであれば個人情報たる性格は認められず、公開することに支障は認められない（なお、電子マニフェストであれば、上記の事業者名等のみ抹消して閲覧等に供することは容易であろう。）。

また、少なくとも排出事業者自身が任意に事業者名を公開することは認められるべきであるし、企業の環境への貢献が叫ばれる昨今では、むしろ適正な廃棄物処理をしていることを企業自身がアピールするためにも積極的な公開が勧奨されるべきである。さらに措置命令の対象となる処理を行い又は処理委託した業者については、現に行政当局により事業者名が公開されていることから明らかなように、事業者名を秘匿する法的利益は認められないというべきであろう。

もとより、マニフェストの内容を公開すべき要請は電子マニフェストに限ったことではなく、現行の紙マニフェストについても同様にあてはまるものである。

(6) 電子マニフェストの義務化までの代替措置（新設）

上記(1)ないし(5)の電算的な情報管理制度を導入することの最大の主眼は、排出事業者や処理業者が違法な処理又は処理委託を行えば、直ちに情報処理センターに管理された処理情報を通じて、行政により責任を追及されるシステムを確立することにある。なぜなら、現行廃棄物処理法のシステムでは、青森県で生じた処理業者によるマニフェスト大量廃棄事件に典型的に表れているように、監督機関たる現場行政が現実の排出事業者や処理業者による廃棄物処理の遂行状況を事前はもとより

事後的にも十分に把握することができない結果、違法な処理又は処理委託を行った業者が責任逃れをすることが容易になっていると言わざるをえないからである。

この点、廃棄物処理法における報告徴収制度は、処理業者が任意にマニフェストの提出を拒んだ場合に、これを強制的に押収できることまで含むものと解するのは困難であるから、上記事件について言えば、青森県は処理業者側から廃棄の意向であると告げられた時点で直ちに民事上の証拠保全の措置をとるべきであった。

ただ、実際問題として処理業者が今日明日中にも廃棄する危険が生じている場合に直ちに裁判所に証拠保全の申立を行い発令を受けることは困難である。もとより、マニフェストが警察から処理業者に返還されるのに先立ち、かかる対応をとるべきであったとも言えるが、今後は、端的に上記の電算的な情報管理制度が可及的速やかに導入されるべきである。

そして、上記の電算的な情報管理制度を現在直ちに導入することが事実上困難であれば、マニフェストの情報を現場行政が確実に入手することができるようにすべく、当面の代替手段として、廃棄物処理法12条の3等を改正し廃棄物を排出する事業所が所在する都道府県や処理業等の許可を行った都道府県、或いは情報処理センター等の公的な第三者機関にマニフェストを提出し又は保管を委託することを義務づけるか、或いは、廃棄物処理法18条を改正し、排出事業者や処理業者等が、同条に基づく報告徴収に対しマニフェストの提出を正当な理由なく拒絶する場合には、都道府県知事又は市町村長が裁判所の許可を得て直ちにマニフェストの差押ができる旨を規定すべきである。

(7) 処理施設のデータについてのデータベース化及びその管理と公開（法8条の4、15条の2の3）

マニフェストを電子化し、GPS等による廃棄物処理の電子的な監視制度を設けたとしても、これだけでは青森・岩手事件で現に起こったように、処理業者が自社の処理施設に過剰に廃棄物を受け入れ、施設内の（ないし隣接する）許可を受けていない土地に廃棄物を不法投棄するのを防止することは困難である。大規模な不法投棄事件のほとんどがこのような自社敷地内への不法投棄という形態を取っている以上、この形態の不法投棄に対する方策が別途必要である。

そして、このような事態を防止するためには、処理施設に搬入される廃棄物が、処理施設に本来予定されている容量を超過する過剰なものとなっていないかを現場行政が確実にチェックする制度を確立する外はない。

そこで、廃棄物処理法8条の4、同15条の2の3を改正し、一般廃棄物、産業廃

棄物を問わず、廃棄物処理施設に対し、搬入される廃棄物の種類、物性、量、排出元、含有されている有害物質、周辺環境の測定結果に関する情報を電磁的記録によるデータベースを作成して管理し、かつ電子マニフェストと同様に当該業者に業の許可を与えた都道府県の監督のもと、当該情報を情報処理センターに提出することを義務づけ、同センターは当該情報を恒久的に管理する旨が定められるべきである。

そして、行政が適正な監督権行使を怠った場合には、当該処理施設の維持管理に関し生活環境の保全上利害関係を有する者（以下「周辺住民等」という。）が、行政に対し後記3の措置をとることができるようにするため、当該情報は公開する旨の規定を新設すべきである。また、後記3のように立入検査への周辺住民等の立会権を認めたり現場行政に対する第三者的な監査機関を設置する必要も認められる。なお、処理施設に対する監督については行政機関に対する監査の形ではなく周辺住民等や学識経験者等により構成される監督機関が直接に設置から稼働、閉鎖後までの監視・監督する制度を設けることも検討すべきである。

#### (8) 情報分析義務と過剰受け入れ施設への調査義務（新設）

廃棄物処理施設の許可を与えた都道府県は、上記(7)に基づき当該処理施設について集積されたデータを、予め当該処理施設について電子マニフェストに基づき情報処理センターに集約されている廃棄物処理情報を定期的に分析し、当該施設に規模・処理能力に比して不相当に大量の廃棄物が持ち込まれていることが認められる場合には、当該処理施設に対し直ちに必要な調査を行うべきであり、そのことは、適正措置義務（廃棄物処理法4条2項）の一環として、廃棄物処理法内に条文を設けて明確に現場行政に義務づけるべきである。そして、現場行政が当該義務を果たさない場合には、周辺住民等は、後記3のとおり、行政に当該調査を行うよう促すなどの措置に出ることができるようにすべきである。

### 3 周辺住民等の役割と権限を強化するためなされるべき改正について

地域住民が地域の環境保護に重要な役割を果たすことに鑑み、処理施設の維持管理その他処理業者の営業に関し生活環境の保全上利害関係を有する者（以下「周辺住民等」という。）に、次の権限を付与すべきである。

#### (1) 立入検査への立会権（新設）

不法投棄や処分場問題など、廃棄物処理を巡る問題の多くが、地域社会の環境を守る重要な構成員たる周辺住民等が多大な尽力をすることにより初めて解決されてきたものであることは、豊島事件をはじめとする多くの事件が如実に示すところである。ところが、廃棄物処理法は行政による事業者への監視・監督のみを念頭に置

いており地域の環境を守る主体としての周辺住民等の存在を考慮しておらず、この点は、現行廃棄物処理法の大きな問題点の1つであるといわなければならない。周辺住民等の手による環境の保持を廃棄物処理法の重要な構成要素として位置づけ、行政が十分な対応をしていない場合には周辺住民等が自らの生活環境を防衛するため適切な法的手段をとることができるようにする必要がある。とりわけ、大規模な不法投棄は許可がなされた施設の敷地内で行われるのが顕著となっており、従前に現場行政が十分に対応できなかった処理施設の偽装工作を厳格な調査により確実に暴いて早期の是正を実現するためにも、当該施設の稼働状況に強い利害関心を有する周辺住民等の役割の強化が必須である。

そこで、まず、現場行政が処理施設等に立入検査を行う場合には周辺住民等にも立会権を認めるべきである。これにより、周辺住民等も処理施設等の状況を把握し、場合によっては、同行している行政の担当者に対し、住民自身が把握している情報等を説明しながらより厳格な調査を行うよう促すなどの対応をとることができ、立入検査の実を挙げることができるのである。

#### (2) 行政権限発動を促す申立権（新設）

次に、現場行政が処理業者等への立入検査や報告徴収、措置命令や改善命令を行うべき客観的状況が認められながら行政がこれを怠っている場合には、周辺住民等が都道府県知事等に対しこれらの発動を促す申立ができる旨を定めるべきである。当該申立の制度を設けることにより現場行政に対し住民が注意を促すことができ、また、当該申立に行政が正当な理由なく応じなかった場合は後記(3)の訴訟の提起を受けることから、単なる通報と違って行政もこれを放置することなく真剣に対処することが期待できるものである。従前より行政訴訟は実際に訴訟を提起する住民にとって大きな負担となるものであり、この点は今般の行政事件訴訟法の改正後も必ずしも克服されてはいないことから、その点でも訴訟によらずして行政が住民の求める権限発動を行うことを容易にする制度が必要というべきである。

#### (3) 是正訴訟と代位訴訟（新設）

行政が周辺住民等の上記3(2)の申立を拒絶し放置した場合には、周辺住民等が、行政に対し当該権限行使を義務づけるよう働きかけるか、或いは周辺住民等が自ら行政に代わって行政権限を代位行使する制度を設ける必要がある。そこで、周辺住民等は、都道府県知事等に対し上記の権限発動を義務づける旨の行政訴訟を提起し、或いは行政権限を代位して周辺住民等が自ら規制対象たる処理業者等に対して行政権限を行使しうるようにすべきである。

とりわけ、従前の現場行政の対応の不十分さに鑑みれば、このような強力な権限を周辺住民等に与え、その積極的な行使を推進する必要性が高いというべきである。すなわち、大規模な不法投棄事件は、処理業者の初期の不適正処理に対し、監督権者たる現場行政（地元県庁）が、措置命令や処理業許可の停止・取消等の行政処分をほとんど行わず杜撰な検査しか行わない結果、処理業者に行政処分は受けないものと安心させることで大規模化、深刻化していくのが通常である。青森・岩手事件でも、平成8年に青森県の原因企業（処理業者）による不法投棄が発覚して営業停止の行政処分が行った後も、同県が住民等からの苦情等の通報を受け現に立入調査なども行いながら不法投棄を確認することなく何年間も放置したことなどの手ぬるい対応をしていたこと（その前提として同県の監督権行使に対する意識が低く人的物的体制も不十分なものであったこと）が、同事件がこれほどまで大規模となった主な原因の1つと言わざるを得ない。環境省は、平成13年5月の通知（上記第1の3）において、行政指導に過度に依存していた従前の都道府県等の現場実務を改め、違反行為がなされていないか積極的に調査監視を行い違反行為に対して積極的に行政処分等を行うことを強く要請しているが、現場行政がこれを遵守せず違反行為を放置した場合には、周辺住民等に上記の権限を与えることによってしかその是正を根本的に改善することはできないというべきである。

この点、（義務づけ訴訟）については今般の行政事件訴訟法の改正で義務づけ訴訟が導入されたことで可能となり、また当該改正では原告適格の拡大、差止訴訟や確認訴訟の導入、仮の救済制度の拡充が図られている。これら一連の改正法は、当連合会が平成15年3月に「行政訴訟法（案）」で提唱した是正訴訟の制度と比較すればなお不十分というべきであるが、それでも改正前と比べれば行政訴訟を通じて行政に対し適正な権限行使を促すことが大幅に可能となった。

これに対し、（代位訴訟）は米国ではスーパーファンド法における責任当事者への責任追及において既に導入されているのに対し我が国では法改正における議論の俎上にすら十分に載せられていない。しかし、立入検査や措置命令など特に緊急性を要する場合で行政が自ら権限行使を怠っている場合には、周辺住民等が自ら行政に代わって権限の代位行使ができるようにすることが必要であって、かかる制度を導入すべきである。

そして、行政に対して義務づけ等の訴訟を提起する手段と、自ら行政権限を代位して規制対象たる処理業者等に対して立入検査や措置命令等の行政権限を行使する手段との関係については、事情に応じて周辺住民等がいずれの訴訟を提起するか、

任意に選択しうるものと定めるべきである。もとより、いずれの訴訟類型であっても訴訟の確定を待っていたのでは回復できない損害が生じることが多く見込まれることから、操業の停止や現場の保存などの仮の救済が広範に認められるべきである。

#### 4 措置命令に関しなされるべき改正について

汚染者負担原則に基づく原状回復の徹底のため、現在の措置命令の制度を次のとおり改めるべきである。

##### (1) 排出事業者等の厳格責任と立証責任の転換（法19条の5及び同6）

現行廃棄物処理法は、排出事業者に対する原状回復義務につき委託基準違反が認められた場合の措置命令（廃棄物処理法19条の5及び6）を定めるに止めているが、青森・岩手事件では排出事業者が1万社以上に上っているながら、措置命令が発令されたのは無許可業者への委託が判明したわずか7業者に止まっている。青森・岩手両県庁によるマニフェスト等の分析作業は完了しておらず、今後も排出事業者に対する責任追及が積極的に行われるべきであるが、すでに相当数の分析がなされているにもかかわらず、発令がなされたのがわずか7件に止まっているのは、青森県のマニフェスト逸失という同事件固有の問題があるにせよ、現行法制の無力さ、使い勝手の悪さを如実に表すものと言わなければならない（従前の廃棄物処理法の不備や不法投棄の実状から、その余の排出事業者がすべて適正委託をしていたとは到底考えられない。）

そもそも、産業廃棄物を適正に処理すべき責任は排出事業者に課されていることに鑑みれば、国や流入側の自治体が巨額の公費を原状回復のため投入せざるをえない一方で、排出事業者のほとんどが原状回復に対する負担を免れることは廃棄物処理法の理念に悖るといべきであって、現行の排出事業者への措置命令の制度は極めて不十分なものといわなければならない。

したがって、汚染者負担原則の見地から、措置命令の強化が必要不可欠であり、米国のスーパーファンド法に倣い、廃棄物処理法19条の5及び同6を改正し、産業廃棄物の処分を委託した排出事業者は、原則として、委託先の処理業者が行った不適正処理（ないし不法投棄。以下同じ。）によって生じた生活環境の保全上の支障のすべてを除去する措置を講ずべき義務があるものとすべきである。

ただ、米国のスーパーファンド法で当初定められていたように排出事業者のすべてが厳格な無過失連帯責任を負うというのでは、大規模事件において寄与度の低い事業者に過酷な負担が生じるなどの弊害を生じさせることから、例外として、自己が排出した廃棄物が当該支障の発生に及ぼした寄与度を立証すれば、支障除去義



務をその寄与度の範囲に止めるものとするべきである。

また、適正な処理ないし処理委託を促すインセンティブの確保という見地から、適正な対価を支払って処理委託をし、かつ上記2に詳述したGPSなどの手段を用いて廃棄物の適正処理を確認しそのデータを電子マニフェストと共に情報処理センターに提出するなどしてなすべきことをすべて行った優良な排出事業者には、恩典として上記の支障除去義務を免れる旨を認めるべきであって、委託先処理業者が不適正処理を行うことを知り得ないやむをえない事情があることを立証した場合には、当該支障除去義務をすべて免れることができる旨を定めるべきである。この点につき、現行廃棄物処理法では、行政が措置命令にあたって「適正価格で処理委託していないこと」の立証責任を負うとされているが、当該立証が容易ではなく行政訴訟になった場合に行政側が敗訴することを恐れて発令を萎縮せざるをえない構図になっており、それが、青森・岩手事件でも判明した排出事業者のほとんどに措置命令を発令できない大きな原因の1つになっていると推察されるところである。もとより現行法下でも環境省が廃棄物ごとの「適正価格」のガイドラインを作成して現場行政の立証の負担の軽減に努めるべきであるが、かかるガイドラインの作成自体が容易ではないため結局は同条が死文化するという事態が生じているのである。

行政が立証の困難性を恐れて行政処分を萎縮するというのは、廃棄物であることの立証の失敗を行政が恐れて消極的な行政指導に終始した結果、有価物偽装が横行した構図とまったく同様であり、行政にとって立証責任の壁が無用に重くなり死文化することのないよう、上記のように立証責任を事業者に課すなどして使い勝手のよい制度に改める必要がある。

## (2) 影の支配者への責任追及（法19条の5及び同6）

処理業者や排出事業者の経営についてメインバンクなどが大きな影響力を行使し役員を派遣するなどして経営上の決定権を事実上握っていることが少なくないとされている。そこで、廃棄物処理法19条の5及び同6を改正し、処理業者が行った不適正処理や排出事業者が行った不適正処理ないし違法な処理委託について、かかる金融機関等が事実上影響力を行使していたと認めうる場合には、貸手責任の見地から、かかる金融機関等にも、処理業者等と同様に措置命令を行うことができる旨を定めるべきである。

また、排出事業者の中には、事実上生産者たる大企業の手足と評価しうるものも存在するし、医療系廃棄物のように、適正な処理を実現する責任は排出事業者たる病院以上に生産者たる医療品メーカーにこそ負担させるのが望ましいケースも少な

くない。これらのケースにおいて、生産者側に適正処理の負担を課していく必要がある。そのためには、第1に、生産者等に無償回収義務（後記第3の1）を課していく必要があるが、それだけでなく、回収されずに廃棄された物について生じた不適正処理についても、拡大生産者責任の見地から生産者等に措置命令を発令できるようにすべきである。さらに、廃棄物の類型によっては、流通業者や運送業者にも適正処理の責任を課すべき事案も見られる。そこで、廃棄物処理法19条の5及び同6を改正し、排出事業者の経営に現に影響力を及ぼし処理ないし排出行為をコントロールしうる立場にある者に対しても、処理業者等と同様に措置命令を行うことができる旨を定めるべきである。

## 5 措置命令の強化のほかにも導入されるべき原状回復のための制度について

汚染者負担原則及びこれに基づく原状回復の徹底のため、措置命令の強化のほかにも次の諸制度が導入されるべきである。

### (1) 原状回復（措置命令履行）費用確保のための強制保険（新設）

廃棄物処理法の趣旨や汚染者負担原則の見地からして、原状回復の第一次的責任を負うのが不法投棄を行った処理業者等であることは当然であり、現場行政は不法投棄の発覚後には可及的速やかに措置命令を発令するなどして必要な監督権行使を行い、さらに代執行を余儀なくされる可能性が認められる場合には原因者に対する費用確保のための措置を取らなければならない。

しかし、実際には、不法投棄が発覚した時点では処理業者等が原状回復を図るに足りる資産を所持していることは希であり、青森・岩手事件でも、岩手県庁が処理業者に対し事務管理に基づく費用償還請求権を被保全債権として仮差押を行ってまで代執行費用の保全に努めたにもかかわらず、実際に原因者たる処理業者から回収できた費用は総代執行費用の百分の一以下に止まっている。

このような状況から、近時、岩手県などが国に対して不法投棄対策のため処理業者や排出事業者に対する強制保険の導入を求める要望を行っているが、当連合会も、不法投棄を行った処理業者が措置命令を履行できない無資力状態となった場合などに備えて、保険等の手段により間接的に費用を回収する手段を強化すべきであると考え。具体的には、処理業や処理施設の設置を許可するにあたり、当該業者不法投棄原状回復費用確保のための強制保険（無制限ではなく一定額まで補償する自賠償保険のようなもの）に加入することを義務づける制度の導入を検討すべきである。

なお、当該強制保険は、処理業者が任意に措置命令を履行する場合に、処理業者の申請により当該履行に係る費用を負担する形で実行されるのを本則とすべきで

あるが、 処理業者等が倒産するなどの事情により任意に措置命令を履行できない場合には、上記4に基づき排出事業者等が措置命令を履行し、その際に排出事業者等の申請により当該措置命令の履行費用を当該保険により負担し、 例外的に排出事業者等に措置命令をなしえない場合や排出事業者等に対する措置命令のみでは原状回復を確保できない場合には後記(3)に基づき代執行を行うことになり、その際に当該代執行の費用を代執行を行った都道府県の申請により当該保険により負担する形で実行するのが適切と考える。

また、強制保険制度を導入すべき要請は排出事業者についても認められるが（特に、自社処理型の不法投棄についてはその要請が強いと言える。）直ちにこれを導入することは処理業者に対する強制保険制度よりも困難と思われるので、まずは処理業者に対する強制保険を先行して導入し、その運用状況を見て排出事業者に対する強制保険の導入の是非を検討すべきである（危険性の高い特別管理廃棄物を扱う排出事業者については、速やかに導入するのが望ましい。）

このように強制保険の導入を求める見解に対しては、一部の不良業者のため業界全体が責任を負うのは相当ではないとの意見もあるが、交通事故における自賠償の制度に鑑みれば、環境破壊の危険を伴う業務に従事し（又は従事させ）そのことで利益を受けている業界全体で不可避免的に発生する一部業者の違法行為につき費用負担の責任を負うことは、決して不合理ではない。むしろ、不法投棄や不適正処理が廃棄物処理業において根絶できない生理ないし病理の現象である一方、廃棄物処理ビジネスが存在することで排出事業者や処理業者が相応の経済的利益を受けていることに鑑みれば、危険責任の法理に基づき排出事業者及び処理業者の各業界に応分の費用負担を求める方が合理的である。そして、業界内部においては、かかる負担を前提に、可及的に不法投棄や不適正処理を防止して負担金を軽減するため、業界全体で相互監視やコンプライアンス確立のための制度や慣行を設けていくことが求められるというべきである。

## (2) 基金加入の義務づけ（法13条の15）

上記のような処理業者に対する強制保険は比較的小規模の不法投棄において処理業者等が倒産した場合には有効に機能しうるが、無許可処理業者による不法投棄や自社処理型の不法投棄、青森・岩手事件のように原状回復費用に一千億円も必要となる大規模事件には完全には機能し難いというべきであろう（現実問題として保険による補償額には一定の上限を設けざるをえない。）

この点、平成9年の廃棄物処理法改正で事業者が産業廃棄物適正処理推進センタ

ーを通じて原状回復基金を積み立てる制度が導入されたが（法13条の15）、任意の制度であるため、頻発する不法投棄の原状回復費用を賄うだけの十分な費用が拠出されているわけではないし、悪質業者ほど任意に基金に出捐するはずがなく汚染者負担原則とかけ離れているという問題もある。

そこで、少なくとも処理業者については法により一定額の出捐を義務化し、これを業の許可の要件とすべきである。また排出事業者についても、上記(1)と同様に処理業者に対する基金制度の運用状況等を見た上で、速やかに導入の是非を検討すべきである。さらに、拡大生産者責任の見地から生産者についても市場に供給した商品のうち一定量は回収されずに不法投棄・不適正処理されているものと見なして基金設置を義務づける制度を導入すべきである。

なお、当該基金は、現行制度と同様に、処理業者や排出事業者等に対し措置命令を行い、また前記5(1)の強制保険からの填補（また現在一部で行われているように、今後は任意保険も普及する可能性がある。）を受けてもなお賄われない費用に限って供出するものであることに鑑みれば、事業者の基金に対する現実の出捐の負担はそれほど大きなものとはならないと思われる。

### (3) 代執行の原則義務化（法19条の8）

従前から、現場行政には費用回収が困難であることを理由に代執行を忌み嫌う傾向が強く、現在も、措置命令はおろか代執行すら行われずに放置されている不法投棄現場が少なくない。

しかし、上記4により措置命令を強化し排出事業者に原状回復を行わせることが容易となり、さらに上記(1)、(2)の制度により費用回収が担保されることに鑑み、今後は廃棄物処理法の目的たる生活環境の保全の実現こそ徹底すべきである。したがって、代執行を任意的なものとした廃棄物処理法19の8を改正し、生活環境の保全上の支障が発生し又は発生するおそれがあり、かつ措置命令を受けた処分者等が直ちに当該支障の除去を行うことが望めないと認められるときには、代執行を強制することが相当ではない特段の事情が認められる場合を除き、都道府県知事は原則として直ちに代執行を行う旨義務づけるべきである（代執行のあり方については後記6(1)のとおりである。）

### (4) 責任割合に関する裁定と求償（新設）

もとより、上記の諸制度を尽くしてもなお代執行の費用を完全に回収することができず、公費をもって負担せざるをえない場合も想定できないわけではない。この点、現在の産廃特措法（特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置

法。以下同じ。)に基づく場合には、実質的に、国が約6割の費用を負担し廃棄物が流入した地元自治体(都道府県)が約4割の費用を負担をすることになっているが、このように廃棄物を排出した都市部の側の自治体は何らの財政的負担を負わず、もっぱら流入側の地元自治体にのみ負担が偏るとするのは、不公平と言わざるを得ない。多額の原状回復費用を要する大規模な不法投棄事件は、いずれも都市部から過疎地域に廃棄物が流入する広域型の事案であるが、適正な原状回復を実現しようとすればするほど、経済弱者である流入側の自治体住民が膨大な費用の負担に苦しまざるをえないことになるのは、明らかに不当な事態というべきである。

また、流入側の自治体の監督義務の履行の程度に関係なく一律に4割程度の費用負担が必要になるというのも不合理であり、監督義務の履行の程度に応じて、相応に費用負担が軽減されるべきである。

その上、青森・岩手事件のような県境型の不法投棄事件では、同事件でも論点となっているように、一方の県が、他方の県に対し処理業者への監督義務違反を理由に代執行費用の一部負担を求める事態が容易に生じうるところである(この点は、都市圏所在の中間処理業者に業の許可を与えていた都道府県についても同様である。)。この場合には、処理業全般の許可に伴う監督義務(青森県)と収集運搬業のみの許可に伴う監督義務(岩手県)とにどのような違いがあるか、処理業者との従前のやりとりの程度はどうかなど法的にも問題となる論点が多い。

以上の点から、公費を投入して代執行費用に充てる場合には、産廃特措法を前提とする上記のような費用負担のスキームを修正し、公害等調整委員会の裁定制度等を活用し、排出事業者や処理業者等に対する監督義務者である関係自治体について違法または不相当な監督義務の懈怠が認められる場合には、当事者の申請により公調委が監督義務の対象となる排出事業者や処理業者等の責任割合やこれらに対する都道府県自身の監督義務やその懈怠の程度を精査して、排出元の自治体と流出側の自治体とで相互の責任割合を定めて原状回復費用の分担をさせることができる旨を定めるべきである。かかる規定を設けることについては、当該自治体に廃棄物処理法4条2項等が規定する監督義務(適正措置義務)につき一定以上の懈怠が認められる場合は他の当事者(自治体)と一種の共同不法行為関係が形成されると解することで、上記の費用負担を課す理論的根拠が認められるものとする。国の負担については、さしあたり現行の6割負担が維持されるべきであるが、国の責任が著しく大きく6割を超えるものと判断される場合にはより多くの負担を課す余地を残しておくべきであろう。

なお、この点に付随し、青森・岩手事件では、特措法に基づく負担に関し土壤環境基準を下回る廃棄物等を補助対象としうるかという点が論点となったが、当連合会は、岩手県が主張したように、不法投棄が放置された状態があれば生活環境上の支障が生じているものであって土壤環境基準を問題とすることなく補助対象とするのが相当であると解するものである。

#### (5) 記録開示（新設）

事件当事者の責任を明らかにし上記一連の責任追及を効果的に行うようにするため、行政や住民が早期に刑事事件の記録を入手できるようにする必要があり、このことは関係者の供述調書などから多くの重要な事実が判明した豊島事件から明らかである。しかるに、青森・岩手事件の刑事裁判では、処理業者（代表者）が有価物の認識であったと主張して廃棄物処理法違反を争い、現在もなお上告審が係属中であるため、訴訟記録が開示されていない状態にある。

係属中の刑事記録の閲覧謄写は、犯罪被害者であれば可能であり（犯罪被害者等の保護を図るための刑事手続に付随する措置に関する法律第3条）廃棄物処理法違反事件においても、県が代執行により費用負担を余儀なくされることを理由に、或いは住民が生活環境上の被害を受けることを理由に、「被害者」にあたりと解釈する余地がないわけではないが、相当に議論の余地があることから、端的に法改正により解決が図られるべきであり、処理業者等に対する廃棄物処理法違反を理由とする刑事事件の公判記録は、事件の係属中であっても、原則として都道府県や周辺住民等の利害関係人には閲覧謄写が認められるように定めるべきである。

### 6 適正な原状回復の確保のため導入されるべき改正について

#### (1) 全量撤去と汚染拡散防止（新設）

上記5(3)のとおり、現場行政は、従前、費用回収が困難である代執行を可及的に回避したいというスタンスをとり、代執行が余儀なくされる場合であっても、高額な費用を要することが多い全量撤去策よりも安価な費用で実行できる封じ込め策を選択しようとしてきた。青森・岩手事件でも、岩手県は早期に全量撤去案を打ち出したが、青森県は当初、遮水壁による封じ込め案を示唆したため住民の猛反発を受け、長期間の協議を経たあと最終的に特措法の制定を受けて全量撤去方針を打ち出すという混乱が見られた。

この点、措置命令に関して言えば、現行法においても、不法投棄がなされた場合には処理業者等の原因者に対し全量撤去と汚染拡散防止措置を徹底すべき旨を命じることが要請されているというべきであって、環境省が前記の平成13年5月の通知

において、措置命令に関し人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現実  
に生じ、又は通常人をしてそのおそれがあると思わせるに相当な状態が生じていれ  
ば「生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがある」という要件を満たす  
ものとし、また、措置命令を発令するにあたっては、生活環境の保全上生じた支障  
の程度及び状況に応じ、その支障を除去し又は発生を防止するため必要であり、か  
つ経済的にも技術的にも最も合理的な手段を選択して措置を講ずるように命じなく  
てはならないと解釈していることも、かかる理を示すものというべきである。

したがって、上記2や4のとおり、排出事業者等に対する措置命令を大幅に強化  
することで、ほとんどの不法投棄が代執行によらずとも措置命令の履行により適正  
に全量撤去と汚染拡散防止が図られることになる。

これに対し、代執行により原状回復を図らざるをえない場合には、現行法では「自  
らその支障の除去等の措置の全部または一部を講ずることができる。」という中途  
半端な規定となっており（法19条の8）これが、上記のような混乱を生じさせる  
原因となっている。しかし、上記の諸制度によって代執行費用を回収すれば、何の  
責任もない一般の国民や住民等の犠牲のもとで汚染者が不当に負担を免れるとい  
う事態だけは確実に回避できる。

したがって、廃棄物処理法の目的である生活環境の保全の実現こそ徹底すべきで  
あって、代執行の費用負担を躊躇して杜撰な封じ込め策が採られるなどという事態  
が生じないよう、措置命令はもとより代執行を行う場合でも、原状回復においては、  
廃棄物・汚染土壌の全量撤去を原則とし、汚染拡散防止の措置を徹底すべき旨が明  
確に定められるべきである。

## (2) 全量撤去にあたって配慮されるべき事項（新設）

もっとも、全量撤去のあり方が、単に廃棄物が存在するリスクを不法投棄された  
地域から処理施設の所在地等に転嫁するに止まるようなものであってはならない。  
投棄された廃棄物の内容・状態等に応じ、受け入れ先の処理施設側に過度の負担が  
課されないよう、無害化処理を徹底すると共に、分別や減量化、可能なものは再利  
用するなどのきめ細かい対応が必要であり、また、撤去作業により汚染拡散を余儀  
なくされるケースなどでは、住民側と十分な協議を行った上で、合理的な代替案を  
採用することも必要であろう。

したがって、原状回復を行うにあたっては、かかるきめ細かい配慮を行うべき旨  
が、原状回復の指針として廃棄物処理法に明定されるべきである。

また、緊急性を要する事項についての早期着手も明定されるべきである。青森・

岩手事件では、事件発覚後、地表等に存在した有害性の強い廃棄物等は早期に撤去されたが、その余の対策の着手（汚水処理やキャッピング等の汚染拡散防止措置）は特措法に基づく計画案の提出の前後までほとんど行われず、汚水の流出などが長期間（発覚後5年ほど）も放置されており、このことは、同事件における事後の対応の中でも問題視されるべきことの1つである。撤去方法の大枠の決定には、現場全体の調査や有識者等による技術的検討が必要であるため多少の時間を要するのはやむをえないとしても、汚染拡散防止対策については早期に代執行を義務づける規定が必要である。また、原状回復計画全体の立案も4、5年も要するほどのものではなく、汚染拡散の防止や風評被害の発生を防止する見地からも、早期の立案・着手を義務づける趣旨の規定を設けるべきである。

### (3) 調査の徹底と住民参加（新設）

廃棄物・汚染土壌の撤去や汚染拡散防止対策が適正に行われるためには、廃棄物等の内容・量・性状等や汚染拡散状況についての正確な科学的調査が徹底して行われることが必要不可欠であることは当然である。しかるに、従前、行政の主導で行った汚染調査については、その内容が不十分であるとの強い批判が周辺住民等からなされることが少なくなく、しばしば、廉価で実行できる対策を推進しようとする行政と、徹底した原状回復を求める住民との間で深刻な対立が生じる要因となってきたところである。

そこで、行政の調査の適正を確保し、さらに住民側の調査結果に対する信頼を制度的に確保するため、学識経験者等の専門家や周辺住民等の代表者により構成される監査機関を設置すべき旨を規定すべきである。そして、当該監査機関の専門家委員は、住民側委員の要望を聴取し自ら公費により積極的に汚染調査を行うことで、行政が杜撰な調査を行っていないかどうかを監査したり、調査の手法につき住民側の求める手法が合理的と判断される場合にはこれを採用するよう勧告するなどして、調査の適正が確保されるようにすべきである。

### (4) 事件の検証とそのあり方（新設）

青森・岩手事件では、青森・岩手両県庁が、従前の行政対応の自己検証を行った上で、相応の監督責任（担当者の処分等の行政責任）を課すという対応をとっており、また、環境省も、これを踏まえて都道府県が産廃特措法に基づく原状回復の実施計画案を提出するにあたっては当該検証を行うことを同法の方針に関する告示において求めていることから、今後も、少なくとも産廃特措法に基づく実施計画が立案される大規模事案では同様の検証作業が行われるものと思われる。



しかし、青森県の検証報告書が地元住民から不十分との批判を受けたように、自県の対応を自己検証するのみでは、十分な検証作業が行われることが確実に担保されるとは言い難い。「なぜこのような大規模不法投棄が生じたのか」という点を明らかにするためには、自県の対応のみならず事件の関係当事者すべての具体的な動向を可及的に解明することが必要であるし、また、個々の場面において各当事者が採るべきであった手段を明確にしながら具体的な責任の存否を明らかにする作業をしなければ、総体としての大規模不法投棄を防ぐことができたかどうかは明らかにならないと共に的確な再発防止策を講じることもできず、さらには事件当事者全体の中における自県の責任の程度も不明確であるため、結局は代執行費用を負担する住民ないし国民への説明責任も果たされないものと言うべきである。青森県も岩手県も、自県の県民に費用負担を求めるためには自県の責任を明らかにする必要があるとの観点や他の当事者の対応にまで踏み込むのは困難との見地からあえて自県の対応のみを検証対象にしたものと推察され、また、環境省も、産廃特措法における原状回復計画の提出にあたり自県のみでの対応の検証しか問題にしていなかったが、上記の見地からすれば不十分なものというべきである。

そして、かかる検証作業を行う主体については、本来であれば全当事者から独立した第三者機関が行うのが望ましいとも考えられるが、現実的にいかなる機関にこれを付託すべきかとなるとその判断は容易ではなく（環境省や公調委などが考えられるが、いずれも当然にそのような職責を負わせるのは適切とは思われない。）結局のところ、青森・岩手事件のように、流入側の都道府県（但し、廃棄物行政の担当部ではなく、総務部などの別機関）が事務局となり、法律実務家や学識経験者等により委員会を組織し検証をするのが最も現実的であろう（合同の検証委員会を設置することも考えられるが、両県の対立により空中分解する恐れもあるので任意的なものとするべきであろう。）但し、自県の対応のみならず他の事件当事者の対応についても検証しうるように、文書の確保や当事者からの事情聴取を円滑に行う担保として地方自治法100条に準じるような一定の強制調査権を与えておくべきである。また、このような検証のあり方を採れば、青森・岩手事件のような県境型の事件では、各県が個別に事件全体についての検証報告を行いその内容が食い違っているという事態も生じうるが、もとよりそのような事態も是とすべきであり、自治体相互の責任のあり方について見解の食い違いが生じた場合には、最終的には前記5(4)に定める求償の制度に基づき公調委が判断することで決着を図るべきである。

なお、この点に関連し、都道府県庁が不協力的な態度を強く示している場合などに

は都道府県議会が百条委員会（地方自治法100条）を設置して行うことも積極的に検討されるべきである。ただ、百条委員会は当事者の喚問権や資料提出請求権などの強力な調査権限を認められている一方、議会内の党派的对立が強く影響して調査そのものが歪められる恐れもないわけではないので、自己検証の手法として上記のように都道府県庁が事務局を担当する方法と百条委員会を設置する方法のいずれがよいか、事案の性格に応じて慎重に検討する必要がある。

次に、検証のあり方については、事件発覚後の県の対応の如何によりその後の費用負担の程度等が変わってくることからすれば、検証の対象は、事件発覚前の対応だけでなく事後の対処も含むべきである。特に、青森・岩手事件では、青森県検証報告書が事件発覚までを検証の対象としその後に青森県で生じたマニフェスト廃棄事件（前記2(1)）には触れなかったことが批判を浴びており、事後の対応のうち重要なものについては可及的に検証の対象に含めるべきである。また、検証のあり方についても、岩手県の検証報告書のように特定の権限行使又は不行使に対する適法性の有無の審査を伴うものであることが望ましいと考える。なお、検証の審議は原則として公開にすべきである。

ところで、上記4や5の諸制度を導入すれば、処理業者、収集運搬業者、排出事業者等に広範に措置命令を行い、又はこれらの者から確実に費用を回収することができるようになることから、多額の公費を投入せざるをえないという事態は回避できるはずであるが、このような場合にも不法投棄を生じさせた現場行政等の責任は追及されるべきであり、まして、原因を究明して再発防止策を明らかにする必要があることは言うまでもないから、措置命令等により公費を負担せずに原状回復を実現できる場合であっても同様に検証作業が行われるべきである。したがって、その点でも廃棄物処理法の中に検証作業を行うべき旨を独立して明文化することが必要というべきである。

## 7 廃棄物の広域移動及び広域的不法投棄への対処

廃棄物の広域移動による弊害を是正し、また複数の都道府県の県境にまたがって不法投棄がなされるケースに適正に対処するため、次の規定を設けるべきである。

### (1) 相互協力と権限・責任の分配（法4条等）

青森・岩手事件が大規模な不法投棄事件となった原因の1つとして、県境で発生した不法投棄事件でありながら、事件発覚に至るまで青森・岩手両県の連携が十分に図られなかったという点を指摘しなければならない。例えば、平成8年に処理業者の不法投棄が発覚し、両県（青森県は処理業全般、岩手県は収集運搬業のみ許可）

とも営業停止の行政処分を行った後も、青森県が住民等の通報によりたびたび立入検査をしながら何ら岩手県に通報等をせず岩手県側に立入検査を行わなかったことと相俟って岩手県側に不法投棄が拡大するのが放置されたこと、岩手県も、「処分業の監督権者たる青森県が適正に監督するだろう」という甘い認識のもと処理業者に対し独自の立入調査等をせず青森県に問い合わせもしなかったことなどが、同事件で被害が拡大したことの要因として指摘せざるをえない。

廃棄物処理法は、産業廃棄物の処理に関する処理業者に対する許可業務、監督権の行使、不法投棄の防止などを都道府県単位で行う縦割りの制度となっているため（４条２項）、青森・岩手事件のように、都道府県の監督の間隙を縫う県境型・越境型の不法投棄事件に対し、隣接県同士が円滑な相互協力が出来ず、有効な対処ができない状況となっている。県境型の不法投棄事件に対し、隣接自治体に相互協力を義務づけ、権限や責務を調整するための制度が必要である。

具体的には、廃棄物処理法を改正し、隣接県同士の相互協力を義務づけると共に、権限、責務の分担を定める一般規定を設け、かつこれを具体化するための各則を設けるべきである。各則の例としては、県境に接する処分場において、特に処分場の利用土地の所有者が隣県側にも土地を所有している場合などでは、隣県に不法投棄が拡大するおそれがある以上、隣県側にも監視や立入調査等を行うべきことはもとより、不法投棄のおそれが認められた場合には積極的に隣県に対し情報提供をすること、隣県側も、処分場の設置許可をしている側の県に監督等を任せきりにせず、報告を徴求し監視することを義務づけるなどの制度が考えられる（なお、現行廃棄物処理法でも19条に基づき隣県側への立入調査等を行うことが可能であるが、法の基本的な枠組みが都道府県レベルの縦割り制度となっているため、縄張り意識などの問題から実務上は隣県側への立入等が行われにくいと言われており、実務を円滑に動かす点でも前記の相互協力条項を明文化することが必要である。）

もとより、各都道府県も、廃棄物処理法の改正を待たずに、自ら協議して条例等によりかかる制度を導入すべきである。その点で、青森・岩手両県庁とも、国に提出した特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（以下「特措法」という。）に基づく実施計画案において隣県との相互協力・連絡調整につき具体的な対策が述べられていないこと（岩手県側の計画案に抽象的に述べられている程度）は、なお不十分ではないかとの印象を受ける。

なお、県境事件では、各県庁の対応の違いがクローズアップされやすく、青森・岩手事件でも、岩手県の対応が先行したため青森県が批判され、最終的には青森県

も全量撤去を打ち出すなど対応を向上させた場面が少なからず見られた。県境事件に限った事柄ではないが、都道府県は互いに協力するだけでなく、他の県の優れた制度、運用を直ちに吸収し、互いに行政対応を向上しあう姿勢を持つことが必要とすべきである。

## (2) 自圏内処理（新設）

廃棄物処理法は国内における産業廃棄物の広域移動につき何ら規制していないため、青森・岩手事件のように産業廃棄物の広域移動が頻繁に行われている。しかし、廃棄物が都道府県の枠を超えて広域移動すれば、地理的な面はもとより途中で介在する収集運搬業者や処理業者の数も増えることなどから廃棄物の処理について排出事業者の目が行き届かなくなり、不法投棄に結びつきやすい面があることは否定できない。まして広域移動は都市部から過疎地域へと流入するものがほとんどであるから、広域的な不法投棄は都市部のゴミが過疎地域に押しつけられる「南北問題」に他ならず、不法投棄によって生じる様々な負担がもっぱら流入側の自治体に偏る不公平が生じている。

そのため、流入側の自治体の中には、自圏（県）内処理の原則を掲げるものが現れているが、このように一定の圏内で廃棄物処理を行うべきであるとの考え方は、広域移動による弊害を是正し排出者に適正処理を自覚するインセンティブを与え、さらには循環型社会形成の推進に資するものというべきであって（目に見えるところで廃棄物が処理されるという前提があればこそ排出事業者は適正処理の必要性に対する自覚を持つことができ、ひいては循環的利用が促進されるはずである。）自圏内処理の原則は廃棄物処理法においても採用されるべきであり、その旨が廃棄物処理法の第1章に定められるべきである。

もとより、かかる原則が採用されたからといって広域移動そのものが直ちに否定されるわけではなく、国は、上記原則を前提に廃棄物の性状に応じ、市町村や都道府県の枠内で処理しうるものや関東・東北などの道州レベルで処理すべきもの、全国規模で処理せざるをえないものに分類して、廃棄物の処理を各地域が公平に分担するよう誘導・調整する施策を推進すべきであり、また、域外に廃棄物を流出する場合には、排出事業者やこれを監督する排出者側の都道府県に対し、なお一層適正処理を確保するため慎重な配慮をするよう促すことができるというべきである。

なお、このような施策がなされない結果、過疎地域に不法投棄が続出するような事態が今後も生じた場合には、香川県議会の一部会派が推進したように域外廃棄物の搬入規制を設けようとする自治体も現れる可能性がある。

現行廃棄物処理法や憲法が域外廃棄物の搬入禁止制度を肯定しているかどうかについては、都市部には自圏内で産業廃棄物を処理する能力がない上に処理業者の営業活動に対する規制になるなどの問題があるため、なお議論を要する問題であるが、少なくとも、広域的不法投棄の防止のため本意見書で提言するような各制度が設けられない結果、青森・岩手事件のように流入側の自治体に多大な負担が余儀なくされる現状が放置されるようでは、やむをえざる地域防衛策として、条例により域外廃棄物の流入禁止規定を設けることが可能である（合法性・合憲性を認めるに足る立法事実がある）ものと言わなければならない。

### 第3 廃棄物処理法制以外でなされるべき法改正

#### 1 無償回収義務（循環型社会形成推進基本法11条）

現在のように大量生産・大量消費・大量廃棄の状況が続く限り、過疎地域に都市部から大量の廃棄物が持ち込まれるという事態が根本的に解消されることはない。青森・岩手事件は、「産廃のデパート」と称されるほど、あらゆる種類の廃棄物が現場に投棄され地域の環境が破壊され、まさに都会のエゴが経済弱者たる地方に吐き捨てられた形になっている。廃棄物の処理のみを考えるのではなく、大量生産・大量消費・大量排出社会に対する反省を深め、それぞれの廃棄物につき発生抑制策を講じることが必要である。

元来、廃棄物の排出前の生産段階からの発生抑制政策こそ最も重要な課題であると提唱されながら、長年に亘り、我が国の廃棄物処理法制では発生抑制についての制度が設けられず、平成12年に成立した循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）が発生抑制を推進する趣旨の抽象的規定（5条）を設けたに止まっている。同条を承けた具体的な発生抑制のための諸制度の整備が急務である。

この点につき、循環基本法は、拡大生産者責任（製造者や販売者に、製品の消費後の段階についても責任を課すもの）についても排出抑制や表示、設計の工夫、引取り・リサイクルの措置などの抽象的規定を定めたが（11条）なお十分なものではなく、特に、費用負担（生産者がリサイクル等の費用を負担するという前提で無償引取がなされるべきであること）の点につき何ら定めが無いことが問題であり、循環基本法11条を改正し事業者（製造者・販売者）に対し消費後の製品についての無償回収を義務づける旨を規定し生産・排出抑制のインセンティブを与えることが急務である。また、生産者が有害物質使用を削減するための商品設計を法で義務づけたりすることも必要である。

なお、青森・岩手事件では、豊島事件等と異なり、医療系廃棄物の大量投棄が問題

になっているが、医療系廃棄物における排出事業者である病院のみならず、医薬メーカーなどの生産者サイドも、循環基本法11条3項に鑑み、適正解決のため一定の役割を果たすことが求められるというべきである。また、リサイクルについては、近年、建設資材リサイクル法や家電リサイクル法、自動車リサイクル法などの各種リサイクル関連法が制定されてきているが、前記のとおり費用負担が消費者に課され生産者に課されていないことが拡大生産者責任の理念に反するなどの問題点があり、早急な改善が必要である。

## 2 没収財産の原状回復費用への使用（組織犯罪処罰法・新設）

汚染者負担原則に鑑みれば、不法投棄の原因者に対し可及的に原状回復費用を負担させるための法制度の確保が求められることは当然である。

この点、青森・岩手事件では、岩手県が仮差押を活用して処理業者の財産を保全しており、かかる手法は今後も採用されるべきであるが、青森・岩手事件でも捜査当局の強制捜査が突破口となったように、現場行政（廃棄物担当部局）が十分な疎明資料を備えることができない一方で、捜査当局が密行捜査等によって十分な証拠資料を備えるという事態も十分に生じるところであり、かかる捜査当局の力を、犯罪摘発のみに止めず原状回復費用の確保に結びつけていくことが望まれるというべきである。

この点、不法投棄などの廃棄物犯罪については、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（以下「組織犯罪処罰法」という。）により収益を没収することができ、特に、没収保全命令（同法22条以下）により予め廃棄物犯罪に基づく収益の処分を禁止し保全しておくことができることから、事案によっては仮差押よりも迅速かつ広範に、原因者側が保持する収益を没収することが可能である。

但し、同法により没収した収益は国庫に帰属するものとされ、代執行の費用に使用することができるわけではないという問題がある。かかる収益は、原状回復のためにこそ用いられるべきであることはいうまでもないし、実務レベルで見ても、捜査当局が同法に基づく没収保全命令を請求するための資料を収集するには行政当局からの資料や情報の提供が不可欠であり、他方、行政当局にとって仮差押を申し立てるための疎明資料を収集するには捜査当局の有する捜査情報の提供を受けることが必要かつ有益であることに鑑みれば、同法により没収した収益は代執行の費用に使用することができず仮差押した場合のみ使用できるというのでは、互いに協力し合うインセンティブに欠け円滑な相互協力が機能し得ない。したがって、組織犯罪処罰法を改正し当該収益を代執行等の費用にあてることができるようにする旨を定めるべきであって、それを前提に実務レベルでは行政当局と捜査当局が予め連携、協議し、仮差押と同法に

基づく没収保全命令のいずれを活用するか事案に応じて使い分け、いずれの手段でも最終的に代執行の費用に充てることができるようにしておくことが必要である。

#### 第4 法改正以外に行われるべき施策、現行法の運用について

国（環境省）や廃棄物行政の担い手である現場行政（都道府県等）は、上記の各法改正がなされるのを待つことなく次の施策や現行法の運用を行うことで、不法投棄の根絶に努めるべきである。なお、都道府県は、上記の法改正のうち都道府県レベルで行うことができるものについては積極的に条例化を検討すべきである。

##### 1 現場行政への監査機関の設置

現場行政の処理業者等に対する監督能力の強化は、いくら強調してもしすぎることはないといつてよいほど廃棄物問題を考える上で最も重視すべき要素である。この点、相次ぐ大規模不法投棄事件の発覚や環境省の都道府県に対する一連の指導により従前よりは現場行政の対応改善を期待できる状況ができつつあるとはいえ、従前の経緯に鑑み、現場行政が不当に監督権行使を怠り或いは違法な権限行使をしていないか監視・監督するため、自治体の内部に学識経験者、環境保護団体、住民団体等の第三者により構成される廃棄物行政の監査機関を設けるべきである。そして、現場行政が適正に監督権行使を行わず不法投棄が放置されていることが疑われる場合には、当該監査機関の委員が行政の担当者に資料の提出を求めるなどして事情を聴取し、速やかに行政自身に監督権を行使するよう促すべきである。

##### 2 住民参加の推進と環境保護団体等の活用

上記第2の2に詳述したとおり、現在のIT技術では廃棄物の追跡調査を確実かつ安全に行うことは困難であるから、今後も人の手による監視体制の重要性が低下することはなく、むしろその強化が要請される場所である。

この点については、環境省はもとより各都道府県も近時、産廃Gメンなどの監視専従職員を採用・増員してパトロール体制を強化しており、今後、当該施策による不法投棄の防止効果が現に生じているか、パトロールが一過性のパフォーマンスに終わっていないか、環境省は各都道府県の取組み状況を調査し統計を取るなどしてより効果的な監視体制を励行していくべきである。また、廃棄物行政を担当する職員は、悪質な処理業者等と十分に渡り合うことができるよう十分な研修や短期間で別部署に異動させないなどのきめ細かい配慮が必要である。

ところで、行政内部の専従職員の増員や行政によるパトロールについては上記のように強化されているが、周辺住民や環境保護団体等を当該監視体制に組み込むという取り組みはほとんどなされておらず、行政の監視行動を促す通報者として想定されて

いるに過ぎない。しかし、上記第2の3のように周辺住民等の手による環境の保持を廃棄物処理法の重要な構成要素として位置づけるべきであり、周辺住民等を不法投棄の監視体制に組み込んでいくべきである。具体的な方法としては、パトロール・立入検査への同行や地域レベルで行政担当者に直結する連絡網を整備することなどが考えられる。この点、従前より一部の自治体で条例により行われていた運搬車両へのステッカー表示が本年の廃棄物処理法改正で一般的に義務づけられることになったため、かかる制度が不法投棄の監視、摘発に効果を発揮することが期待されるが、そのためには周辺住民等が、ステッカー表示のない車両が廃棄物を運搬していれば直ちに通報するような土壌を整える必要があり、具体的には制度の周知徹底だけでなく、住民と行政との風通しの良さ、通報をしやすい環境作りが必要となるはずである。このような観点からも周辺住民等の地域環境保持に対する役割の強化が欠かせないというべきであり、国及び都道府県は、地域環境保持に対する住民の意識を涵養するため、具体的事件が発生する以前から、環境教育の推進、地域的な環境保護団体の育成、住民の廃棄物行政への参画の推進などの施策を図るべきである。

もとより、実際には自己の生活環境等に直接的かつ重大な影響が生じる事態にでもならない限り不法投棄に対して多くの住民が関心を寄せることは多くはなく、青森・岩手事件においてすら地元田子町や二戸市でも積極的に問題解決のため尽力している住民は少数派であり住民全体の同事件に対する関心が高いとは言えないことが当連合会が視察時に周辺住民等に対して行ったヒアリングの際に指摘されている。しかし、このような事態はこれまで上記の施策が十分に推進されていなかったことによるものというべきであって、上記施策を推進する必要性を裏付けるものというべきである。

また、環境保護団体も、行政が十分に調査、監視等を果たすことができない場合に行政に代わってその役割を果たしたり、行政と周辺住民との間をつなぐ役割を果たすなどすることから、不法投棄を防止する監視体制の重要な構成要素として位置づける必要がある。具体的には、パトロール・立入検査への同行などのほか、産廃Gメンなど現場行政の嘱託職員として採用していくことも積極的に行うべきである。

なお、このような施策を採ることで生じるコストについては、不法投棄を防止するために必要となるコストであることに鑑み、不法投棄保険や基金（前記第2の5）に費用の全部ないし一部を拠出させることも検討すべきであろう。

### 3 優良処理業者、優良排出事業者の育成等

近時、優良処理業者の育成が環境省や各自治体により提唱されており、認定制度を初めとする様々な育成策がなされており、このような施策の推進自体は今後も十分に



なされるべきである。ただ、業者の育成が、ともすれば行政と業者の癒着を招いたり監督権行使の不徹底につながる恐れがあるので、その点でも、前記第2の3に示したような住民監視の制度を設けていく必要があるというべきである。

また、近時は処理業者だけでなく排出事業者についても適正委託や減量化等を推進するための研修・育成制度が提唱され設けられており、これらも推進されるべき反面、上記のような弊害があることから住民による行政監視の制度を設けるべきである。

#### 4 公益通報者保護制度の積極活用

青森・岩手事件でも処理業者の従業員が保健所に通報したことにより青森県が立入検査を行っていたように、不法投棄を早期に現場行政が把握するためには内部告発が必要不可欠であり、内部告発者保護制度を導入し適正な内部告発のインセンティブを高めることが必要である。この点、先般、公益通報者保護法が国会で成立し、その中には廃棄物処理法違反行為も通報対象事実に含まれているので、当該制度が積極的に活用されるべきである。

もとより、上記法律については通報対象事実を刑罰の適用対象となる行為に限っている点で狭すぎる（刑罰の対象とならなくとも環境破壊行為などは一般的に通報対象事実にすべきこと）、通報先や通報手続につき過度に限定を加えていることなどの問題があり十分なものではなく、必要な改正がなされるべきである（その点は、当連合会が平成16年2月20日提出した「公益通報者保護法案に関する意見書」に詳しいので、参照されたい。）。また、せっかく適正な内部告発がなされてもこれを行政が放置した場合には告発の実をあげることはできないのだから、行政が放置した場合に住民等が当該放置を確認して上記第2の3に基づく是正措置をとることができるようにするため、告発された情報についての公開制度なども必要である。

#### 5 マニフェスト確保のために行うべき措置

マニフェストの逸失により本来であれば行うことができるはずの措置命令が困難になるという問題については、根本的には前記第2の2で詳述したとおり、マニフェストの電子化と情報処理センターへの情報集約により克服しうるものというべきであるが、当該制度が導入されるまでの当面の間は、現行法のもとで確実に上記の逸失を生じさせないよう現場行政が鋭意努力することが求められる。

この点につき、不適正処理ないし不法投棄を行った処理業者がマニフェストの任意提出を拒み廃棄を灰めかすなどして報告徴収手続ではマニフェストの任意提出を受けることが期待できない場合には、行政当局は直ちに証拠保全の手続をとり、或いは捜査機関に通報して差押手続を取るよう求めるべきであり、また既に捜査機関にマニフ

エストが差押えられている場合には、予め処理業者に対し、捜査機関より返還されたマニフェストをそのまま行政当局に引渡すことに同意するよう交渉すべきである。

## 6 没収保全命令の活用

上記第3の2により処理業者等から没収した財産を原状回復費用に用いることができるようにするためには、前提として、没収保全命令が捜査当局により積極的に活用されることが必要不可欠である。もとより組織犯罪処罰法の運用は捜査当局であるが、上記第3の2により没収財産を原状回復費用に利用できるようなれば、廃棄物行政の側も、捜査当局と連携して不法投棄等が疑われる事案の強制捜査の着手にあたり、同法に基づく没収保全命令を積極的に活用させるインセンティブを有することになるし、現行法下でも、当該改正を促す意味で当該没収の適用事例を増やす努力が必要となろう。

## 7 代表者等の財産への執行等

青森・岩手事件では、処理業者への仮差押・本差押がなされているが、代表者等の個人財産に対する執行は未だなされていない。しかし、不法投棄が発覚した時点や仮差押等に着手する時点では、処理業者（会社）が取得した資産が経営者個人やその他の第三者に流出している恐れが高いことから、経営者等が摘発に備えて不当に会社資産を個人名義に移していると認められる場合などには、行政当局は経営者等に責任追及を行い費用を回収することを積極的に検討すべきである。この点、岩手県は処理業者の経営者等（個人）に対し措置命令を行っており、かかる命令の趣旨は当該個人からも代執行費用を徴収するという点にあると思われるが、代執行に基づく求償権では仮差押ができないという難点がある。代表者等の個人についても商法266条の3等に基づく責任追及が可能であると共に、これ被保全債権として仮差押を行うことが可能であるから、代表者等にも多額の資産が認められるのであれば、積極的に用いられるべきである。なお、前記の組織犯罪処罰法に基づく収益の没収と代執行費用への活用は、可能であれば代表者等の資産に対しても適用すべきであろう。

## 8 県境型事件（広域的不法投棄）においてなすべき措置

青森・岩手事件では、当初、原状回復の手法とあり方を巡って両県庁の手法に大きな隔たりが見られたことから、これを調整する目的で、両県庁の担当者が学識経験者や地元住民等を交えて協議する場（合同検討委員会）を設けたが、両県の不協和音や方針の違いが目立ち、結局、技術的問題に限って一定の合意をするに止まった。不法投棄が広域的になされる県境型の事件では、不法投棄現場そのものは一体的に捉えて解決すべき関係上、両県の協議や協同が欠かせないというべきであり、速やかに相互

の都道府県で連携して責任追及・原状回復等を行い、或いは権限や責務を調整するための合同会議等を設置すべきであるが、相互の立場の違いから円滑な協議や調査等の実現が困難である場合には公調委への調停等の申立を事件解決の有力な選択肢として検討すべきである。

なお、公害調停は民事上の紛争を対象とするものであるが、各当事者が事件防止のためになすべき対処を行わなかったことを共同不法行為と構成し、県や住民が、他の事件当事者を相手に費用負担等を求めて調停を申請することは、理論的に可能というべきである。

また、公調委に事件解決の申請をすれば、専門委員による徹底した汚染調査を国費により行うことができるメリットがあり、青森・岩手事件でも青森県の調査に対して地元住民が批判するという状況が見られたことから、公調委を通じた汚染調査がなされることが望ましかったのではないかと思われるところである。

#### 9 市町村の役割の強化

住民参加による地域の環境保護を推進するためには、住民と密接な関わりを有する地元市町村の役割の拡大も、推進されるべき重要な課題である。例えば、岩手県は、本件を契機に市町村にも立入権限等の行使を認める(県にも権限を留保した上で委譲)制度を導入しており(権限付与制は、栃木、千葉、岐阜で実施済み)、この種の制度を広め、有効活用していくことが必要である。

#### 10 不法投棄現場の環境教育への活用

都会のあらゆるゴミが過疎地域に持ち込まれたという青森・岩手事件の構図から、同事件は、環境教育の見地からも、重要な事例として広く認知され教育の題材として用いられるべきである。この点、近時、地元中学・高校の生徒が現場を見学したり、地元大学が学術調査を行うなどしているが、現在のところそれ以外に特筆すべき取り組みはみられない。多くの地元住民・生徒児童らが、投棄現場を実際に見学することで同事件に対する問題意識を高めることができた旨が報道されていることに鑑みれば、投棄現場を撤去作業の期間中も見学コースを設けるなどして環境教育のため活用すべきである。また、排出者側に対する環境教育という見地からは、排出事業者や首都圏の学生・生徒など多くの首都圏在住者が投棄現場を訪れ大規模な撤去作業を見学し、排出抑制や適正処理に対する意識を涵養することが望まれる。

環境教育については、平成15年に環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律が成立しており、同法22条は同法の施策を実現するための財政上又は税制上の措置を国が講ずることも定めているのであるから、不法投棄現場における見

学コースなどは同条に基づき国から財政援助を受けて設置することも可能である。

また、不法投棄現場の見学は、近時脚光を浴びているエコツーリズムの観点からも重要なものと位置づけられるべきである。ともすれば、エコツーリズムは自然環境が保全された風光明媚な場所を観光することばかりに関心が傾けられがちであるが、不法投棄現場のように環境が人の手で無惨に破壊された場所の見学こそ、国民の環境保全意欲を増進するため大きな効果を持ちうるものというべきである。排出者側の責任が問題となる大規模不法投棄事件の特性からすれば、多くの排出企業において、研修などの形で投棄現場を見学することが検討されてよい。

#### 11 過疎の問題について

不法投棄は、元来、所沢事件に見られるように都市近郊から始まり、年を追うごとに地方に伝播し大規模化しているが、地方が抱える過疎の問題が、不法投棄が広域化・大規模化した背景にあると留意されるべきである。

この点、青森・岩手事件では、現場周辺の住民には処理業者に勤務していた者も多く、その者の他の住民も親類縁者が少なくなかったため問題を感じていても声を上げることができなかつたという指摘がある一方で、保健所に通報する住民等がいながら、行政がその声を十分に反映しなかつたのに反対運動などの行動が住民からなされることになつた。

前者については、現場周辺地域が過疎地域であつて経済的・社会的に弱い立場にあるため、地域に雇用など多額の経済的利益を投下し強い影響力を行使していた処理業者に対し地域社会が抗いがたい状態にあつたことが推察される。このように、過疎地域に多額の経済的利益を投下する違法業者が結局は地域の生活環境を食い物にするケースは珍しいものではなく、根底にある過疎の問題が解決されなければ、同様の事件は今後も発生するものといわなければならない。また、後者については、もし県が住民の声を満足に取り上げなかつたとしても、都市部であれば住民が然るべき相談先に相談して県に対応の改善を促すなどの措置が図られたはずであり、司法及び行政の基盤の不十分さが、事件の深刻化を招いた一要因として認識されるべきである。

司法過疎の問題については、当連合会は、長年に亘つてその克服に取り組んでいるが、環境汚染・不法投棄問題も司法過疎をはじめとする広義の過疎により生じる弊害として再認識すると共に、国や都道府県等に対し、今後かかる問題をも視野に入れて、過疎地域が違法業者に依存せずかつ自浄能力を発揮しうるようにするためなお一層の各種の過疎対策がなされるべきであると意見するものである。

以上