

平成23年2月7日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成20年(ワ)第11号 措置命令処分等の義務付け請求控訴事件

(原審・福岡地方裁判所平成17年(ワ)第43号)

口頭弁論終結の日 平成22年12月20日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原判決中控訴人[] 同[]、同[]、同[]、同[]、同[]、同[]及び同[]に関する部分を取り消す。
- 2 前項記載の控訴人らの主位的請求をいずれも棄却する。
- 3 第1項記載の控訴人らの訴えに基づき、福岡県知事は、株式会社藤宏産業に対し、原判決別紙産業廃棄物処分場目録記載の産業廃棄物処分場について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律19条の5第1項に基づき、生活環境の保全上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ぜよ。
- 4 控訴人[]、同[]、同[]、同[]及び同[]の控訴をいずれも棄却する。
- 5 訴訟費用(補助参加によって生じた費用を含む。)は、第1項記載の控訴人らと被控訴人との間においては、第1、2審を通じ、同控訴人らに生じた費用の4分の3を被控訴人の負担とし、被控訴人に生じた費用の8分の1を同控訴人らの負担とし、その余は各自の負担とし、前項記載の控訴人らと被控訴人との間においては、同控訴人らに生じた控訴費用と被控訴人に生じた控訴費用の2分の1を同控訴人らの負担とし、その余は被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 原判決を取り消す。

2 主位的請求

福岡県知事は、原判決別紙産業廃棄物処分場目録記載の産業廃棄物処分場について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律19条の8第1項に基づき、生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ぜよ。

3 予備的請求

福岡県知事は、株式会社藤宏産業に対し、原判決別紙産業廃棄物処分場目録記載の産業廃棄物処分場について、廃棄物の処理及び清掃に関する法律19条の5第1項に基づき、生活環境の保全上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ぜよ。

4 訴訟費用は、第1、2審とも被控訴人の負担とする。

第2 事案の概要（略称等は原判決の例による。）

1(1) 本件は、原判決別紙産業廃棄物処分場目録記載の産業廃棄物処分場（本件処分場）の周辺地域に居住する控訴人らが、本件処分場において、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（法）所定の産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われ、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとして、本件処分場についての規制権限を有する福岡県知事が所属する公共団体である被控訴人に対し、①主位的に、福岡県知事が、法19条の8第1項に基づき、上記支障の除去又は発生の防止のために必要な措置（以下「支障の除去等の措置」という。）を講ずべき旨（本件代執行）を命ずることを求め、②予備的に、福岡県知事が、法19条の5第1項に基づき、藤宏産業に対し支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずべき旨（本件措置命令）を命ずることを求めた非申請型の処分の義務付けの訴えである。

(2) 原審は、本件代執行及び本件措置命令（本件各処分）がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあるとはいえないなどとして、控訴人らの訴えをいずれも却下した。

(3) 控訴人らは、これを不服として、控訴した。

2 事案の概要は、次のとおり原判決を補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 2頁16・17行目の「ガラスくず及び陶器くず」を「ガラスくず、コンクリートくず（工作物の新築、改築又は除去によって生じたものを除く。）及び陶磁器くず」に改め、19行目の「不要物）」の次に「、⑥上記①から⑤までに準ずるものとして環境大臣が指定するもの」を加える。

(2) 4頁14行目の「埋立処分は」を「埋立処分に当たっては」に、5頁5行目の「伴って」を「伴い」に、6頁13行目の「埋立処分は」を「埋立処分に当たっては」に、7頁26行目の「同表」を「最終処分場基準省令別表第二」に改め、8頁13行目の次に改行のうえ「上記命令に違反した者は、罰則を科される（法25条1項5号、32条1項2号）。」を加え、20行目の「同項」を「法19条の8第1項」に改める。

(3) 11頁25行目の「浸透水基準」から12頁1行目の「講ずること」までを「浸透水基準に適合していない場合には、速やかに最終処分場への産業廃棄物の搬入及び埋立処分の中止その他生活環境の保全上必要な措置を講ずること」に、14頁17行目の「一般廃棄物」を「産業廃棄物」に改める。

(4) 15頁7行目の「地下」の次に「約」を加え、16頁5行目の「イ」を「ア」に、17頁2行目の「作業宅配」を「作業手配」に、15行目の「8月12日」の次に「ころ」を、「本件処分場から」の次に「硫化水素の異臭を伴う」を加え、17頁26行目の「埋立処分の中止」を「埋立処分を中止し、水質悪化の原因究明を行い」に改め、同行目の「講ずること」の次に「、本件処分場で硫化水素臭がするので、敷地境界で測定し、その結果について報告することなど」を加え、18頁21行目の「保健環境事務所長」を「保健福祉環境事務所長」に、19頁5行目の「4615名」を「4601名」に改める。

- (5) 34頁10行目の「大気汚染」を「大気の汚染」に、「水質汚濁」を「水質の汚濁」に、47頁4行目の「伴って」を「伴い」に、別紙産業廃棄物処分場目録末行の「13万1686平方メートル」を「13万1686立方メートル」に改める。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)（「一定の処分」性）、(2)（原告適格）、(5)（本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われたか）、(6)（生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあるか）についての当裁判所の判断は、次のとおり補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 争点に対する判断」の1から4までに記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 73頁15行目から20行目までを「可能であるといえる。」に、75頁8行目の「埋立処分は」を「埋立処分に当たっては」に、13行目の「2号イ」を「3号柱書」に、「3条1項1号」を「3条1号」に、79頁16行目の「13万1686平方メートル」を「13万1686立方メートル」に改める。
- (2) 81頁22行目の「埋立処分の中止」を「埋立処分を中止し、水質悪化の原因究明を行い」に改め、23行目の「講ずること」の次に「、本件処分場で硫化水素臭がするので、敷地境界で測定し、その結果について報告することなど」を加え、82頁1行目の「8月」を「9月」に改め、15行目の「甲」の次に「1、」を加える。
- (3) 86頁11行目の「地下水」を「井戸水」に、87頁21行目の「0.0008」を「0.0004」に、89頁5行目の「4.9」を「1.0ないし3.3」に改め、同行の「乙27」の前に「甲1、」を加え、18行目の「昭和52年3月14日環境庁告示第5号」を「昭和48年2月17日総理府令第5号」に改め、19行目の「乙」の次に「46、」を加える。
- (4) 90頁13行目の「検査したところ」の次に「、大野川の河川水から0.011mg/lの鉛が検出されたほかは」を、92頁9行目の「とおりであ

る」の次に「(このほか、平成18年5月15日の浸透水のCODは5mg/l以下であった(甲124の25。))」を加え、11行目の「12月16日」を「12月26日」に改め、21行目の次に改行のうえ次のとおり加える。

「ケ 本件処分場の地下から採取された水及び土壌の検査結果(当審における鑑定嘱託の結果)

(ア) 平成22年5月25日に本件処分場内の1地点(St-2)の地下から採取された水から、浸透水基準の0.9倍に相当する0.009mg/lの鉛が検出された。

(イ) 平成22年5月26日に本件処分場内の1地点(St-1)の地下から採取された水から、浸透水基準の2.7倍に相当する0.027mg/lの鉛と同0.8倍に相当する0.008mg/lの砒素が検出された。

(ウ) 平成22年5月24日から同月28日にかけて前記(ア)、(イ)の各地点及び本件処分場内の別の地点(St-3)の地下から採取された土壌について検査が実施されたが、水銀、カドミウム、鉛、六価クロム、砒素及びほう素のいずれについても、その濃度は土壌汚染対策法6条1項1号に基づく要措置区域の指定に係る基準(同法施行規則31条2項、別表第三)を下回っていた。また、ダイオキシン類の濃度も、環境基準(1000pg-TEQ/g。「ダイオキシン類による大気汚染、水質汚濁(水底の底質汚染を含む。)及び土壌汚染に係る環境基準について」(平成11年環境庁告示第68号))を下回っていた。」

(5) 93頁19行目の「浸透水基準」から21行目の「講ずること」までを「浸透水基準に適合していない場合には、速やかに最終処分場への産業廃棄物の搬入及び埋立処分中止その他生活環境の保全上必要な措置を講ずること」に改め、94頁14行目の「(3)」の次に「イ」を加え、97頁24行目の「褐色」を「あめ色、土色」に改め、99頁7行目の次に改行のうえ次のとおり

加える。

「カ 以上に加え、前記(1)ケのとおり、平成22年5月に本件処分場の地下から採取された水から浸透水基準の2.7倍に相当する0.027mg/1の鉛が検出されたことからしても、本件処分場においては、現在もなお、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた状況にあるものと認めるのが相当である。

これに対して、被控訴人は、前記(1)ケの鑑定嘱託の結果について、鑑定嘱託先が濁りを含む試料をろ過することなく分析したから信用することができない旨主張する。しかし、本件全証拠によっても、本件において試料をろ過しなかったからといって直ちにその手法が適切でないものと認めるに足りない。かえって、関連法令によれば、鉛についての水質検査は日本工業規格K0102の54に定める方法によると定められているところ（最終処分場基準省令3条、「一般廃棄物の最終処分場又は産業廃棄物の最終処分場に係る水質検査の方法」（平成10年環境庁、厚生省告示第1号）4号、「地下水の水質汚濁に係る環境基準について」（平成9年環境庁告示第10号）別表）、鑑定嘱託先はこの方法によって水質検査をしたものと認められる（鑑定結果書2、3枚目。なお、土壌含有量調査については、「土壌含有量調査に係る測定方法を定める件」（平成15年環境省告示第19号）付表において、検液を作成する際に試料液をろ過すべきことが定められており、鑑定嘱託先はそのとおりに検液を作成したものと認められる。）。そして、本件全証拠によってもほかに鑑定嘱託先が不適切な分析手法を用いたことを疑わせる具体的事実を認めるに足りない。したがって、被控訴人の上記主張は理由がない。」

- (6) 99頁14行目の「前記3で述べたとおり」の次に「、本件処分場の地下には浸透水基準を大幅に超過した鉛を含有する水が浸透している。また」を加え、26行目から101頁3行目までを削る。

(7) 別表1の「H16.6.28」の「六価クロム」欄に「0.033」を、「H17.10.28」の「鉛」欄に「0.005」を加え、「H18.1.5」の「六価クロム」欄を「0.01」に改める。

2 争点(3) (重大な損害) について

非申請型の処分の義務付けの訴えは、一定の処分がされないことにより「重大な損害」を生ずるおそれがあるときに限り、提起することができる。(行政事件訴訟法37条の2第1項)。そして、重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとする(同条2項)。

これを本件についてみるに、本件処分場の地下には浸透水基準を大幅に超過した鉛を含有する水が浸透している(引用に係る原判決(補正後のもの。以下同じ。)第3の3(1)ケ)。本件処分場は安定型最終処分場として設置されていることから、遮断型最終処分場のような外周仕切設備(同第2の1(4)ウ(ア)a(b))や管理型最終処分場のような遮水工等(同ウa(a))が設けられているとは考え難く、したがって地下に浸透した鉛が地下水を汚染して本件処分場の外に流出する可能性は高い。これに加えて、控訴人■■■■■■■■■■ 同■■■■■■■■■■ 同■■■■■■■■■■ 同■■■■■■■■■■ 同■■■■■■■■■■ 同■■■■■■■■■■ 及び同■■■■■■■■■■(控訴人■■■■■■■■■■ら)の居住地に上水道は配備されておらず、控訴人■■■■■■■■■■らは井戸水を飲料水及び生活水として利用しているというのである(同第3の2(5)ア(イ))。以上を総合すれば、本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われたことにより、鉛で汚染された地下水が控訴人■■■■■■■■■■らを含む本件処分場の周辺住民の生命、健康に損害を生ずるおそれがあるものと認められる。そして、生命、健康に生じる損害は、その性質上回復が著しく困難であるから、本件代執行又は本件措置命令がされないことにより「重大な損害」を生ずるおそれがあるというべきである。

3 争点(4) (補充性) について

非申請型の処分の義務付けの訴えは、前記「重大な損害」を避けるため「他に適当な方法がないとき」に限り、提起することができる（行政事件訴訟法37条の2第1項）。

これを本件についてみるに、前記2のとおり、本件代執行又は本件措置命令がされないことにより控訴人らを含む本件処分場の周辺住民の生命、健康に損害を生ずるおそれがあるところ、この損害を避けるための他に適当な方法は見当たらない。

この点、被控訴人は、控訴人らはまず藤宏産業に対して民事訴訟を提起すべきである旨主張する。しかし、控訴人らに損害を生じさせるおそれのある直接の原因が第三者の行為にあるため、その第三者に対して直接民事上の請求をすることによってある程度の権利救済を図ることが可能であるという場合であっても、直ちにそのことだけで「他に適当な方法」（行政事件訴訟法37条の2第1項）があるとはいえない。その上、藤宏産業は平成16年の仮処分決定により本件処分場の操業ができなくなったことで経営上相当の打撃を受けているものと考えられること、現に同社は平成19年に一度破産手続開始を申し立てたこと（ただし、後に申立てを取り下げた。弁論の全趣旨）などにかんがみると、控訴人らが同社に対して民事訴訟を提起することによって損害を避けることができる具体的な可能性は認め難い。

したがって、前記2の損害を避けるために本件訴えの他に適当な方法はないものと認められる。

4 訴訟要件についての小括

以上の次第で、控訴人らの本件訴えは適法であるが、控訴人ら（控訴人ら）の本件訴えはいずれも原告適格を欠くから不適法である。そこで、以下、控訴人らの請求について判断する。

5 争点(7)（本件代執行の義務付けの可否）について

- (1) 都道府県知事は、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあり、かつ、法19条の8第1項各号のいずれかに該当すると認められるときは、自らその支障の除去等の措置の全部又は一部を講ずることができる。
 - (2) この点、控訴人■■■■らは、法19条の8第1項4号（緊急に支障の除去等の措置を講ずる必要がある場合において、法19条の5第1項（処分者等に対する措置命令）又は19条の6第1項（排出事業者等に対する措置命令）の規定により支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずるいとまがないとき）に該当する旨主張する。しかし、前判示のとおり本件処分場の地下には浸透水基準を大幅に超過した鉛を含有する水が浸透しているものの、放流水等については、現時点では、BOD、COD及び浮遊物質量のほかに排水基準の超過は認められない。そして、本件全証拠によっても、ほかに上記要件に該当することを基礎付ける具体的事実を認めるに足りない。
 - (3) また、控訴人■■■■らは、法19条の8第1項1号（法19条の5第1項の規定により支障の除去等の措置を講ずべきことを命ぜられた処分者等が、当該命令に係る期限までにその命令に係る措置を講じないとき、講じても十分でないとき、又は講ずる見込みがないとき）に該当する旨主張する。しかし、本件においてはまだ法19条の5第1項の規定により支障の除去等の措置を講ずべきことが命ぜられていないから、上記要件に該当する余地はない。
 - (4) そして、本件全証拠によっても、ほかに法19条の8第1項各号に該当する具体的事実を認めるに足りない。したがって、福岡県知事は、現時点において、本件代執行をすることができないから、その余の点について判断するまでもなく、控訴人■■■■らの主位的請求はいずれも理由がない。
- 6 争点(8)（本件措置命令の義務付けの可否）について

- (1) 前判示のとおり、本件処分場においては、現在、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われており（引用に係る原判決第3の3）、生

活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる（同4）。したがって、福岡県知事は、必要な限度において、当該処分を行った藤宏産業に対し、期限を定めて、その支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずること（本件措置命令）ができる（法19条の5第1項1号）。

- (2) 本件措置命令の義務付け請求が認容されるためには、福岡県知事が本件措置命令をすべきであることがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は福岡県知事が本件措置命令をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められることを要する（行政事件訴訟法37条の2第5項）。

そこで検討するに、法は、廃棄物の適正な処分等の処理をし、生活環境を清潔にすることなどにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とするものであり（1条）、法による産業廃棄物の処分に関する規制の概要は、引用に係る原判決第2の1(3)のとおりである。すなわち、都道府県知事は、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときは、生活環境を保全するため、処分者等に対して支障の除去等の措置を講ずることを命ずる等の規制権限を行使するものであり、この権限は、当該産業廃棄物処分場の周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである。

そうであるところ、前判示のとおり、本件処分場において産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われたことにより、鉛で汚染された地下水が控訴人■■■■らを含む本件処分場の周辺住民の生命、健康に損害を生ずるおそれがあること、藤宏産業は平成16年9月30日に仮処分決定を受けてから本件処分場の操業を停止しているのであるから、上記のような地下水の汚染は遅くとも6年以上前から進行していると推認されること、前記3のとおり、上記損害を避けるために他に適当な方法がないことなどの事情が

認められる。これらの事情を総合すると、現時点において、福岡県知事が法に基づく上記規制権限を行使せず、本件措置命令をしないことは、上記規制権限を定めた法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、その裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められる。

- (3) なお、前記3のとおり、藤宏産業は平成16年の仮処分決定により本件処分場の操業ができなくなったことで経営上相当の打撃を受けているものと考えられることに照らすと、本件措置命令をしたとしても控訴人■■■■らに生ずるおそれのある損害を回避することができないのではないかが問題となり得る。しかし、福岡県知事が本件措置命令をしたにもかかわらず藤宏産業が支障の除去等の措置を講じない等の場合には、福岡県知事は、法19条の8第1項1号に基づき、本件代執行をすることができる。前判示のとおり、福岡県知事は、現時点においては本件代執行をすることができないのであるから、本件措置命令をすることによって本件代執行も可能となり得ることをも考慮して、本件措置命令によって上記損害を回避することができるというべきである。

第4 結論

以上の次第で、控訴人■■■■らの本件訴えはいずれも原告適格を欠くから不適法であり、控訴人■■■■らの主位的請求はいずれも理由がなく、予備的請求はいずれも理由がある。

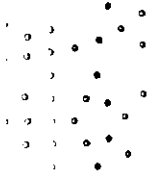
よって、原判決中控訴人■■■■らに関する部分を取り消し、これについては更に弁論をする必要がないので、控訴人■■■■らの主位的請求をいずれも棄却し、予備的請求をいずれも認容し、控訴人■■■■らの控訴をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所第1民事部

裁判長裁判官 古 賀 寛

裁判官 川 野 雅 樹

裁判官 齋 藤 毅



(別紙)

当事者目録

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

同 所

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人

福岡県飯塚市 [REDACTED]

控 訴 人 ら 補 助 参 加 人

同 代 表 者

上 記 1 4 名 訴 訟 代 理 人 弁 護 士

飯塚市筑穂自然環境対策住民会議

馬	奈	木	昭	雄
紫		藤	拓	也
高		峰		真
市		橋	康	之
高		橋	謙	一
栴		島		隆
伊		黒	忠	昭
吉		野	隆	二 郎
黒		木	聖	士
後		藤	富	和
武		藤	糾	明
藤		尾	順	司
稻		尾	吉	茂
幸		田	雅	弘
安		倍	久	美 子
小		宮	和	彦
林		田	賢	一
三		浦	宏	之
江		越	和	信
森			德	和

福岡市博多区東公園7番7号

被 控 訴 人	福 岡 県
同代表者兼処分行政庁	福岡県知事
同訴訟代理人弁護士	麻 生 渡 雄
同訴訟復代理人弁護士	西 山 陽 雄 敏
	市 丸 信 敏 治
	中 山 栄 靖 忠
	甲 斐 田 泉 郎 一
	今 林 田 畠 光 孝 真 一
同 指 定 代 理 人	青 木 磯 崎 竹 原 足 尻 水 口 川 浦
	小 山 佐 官 帆 井 黒 田 黒 池
	太 光 孝 真 正 清 裕 慶 一 拓 靖 陽 太
	志 一 之 一 美 郎 潤 也 三 一 莊 以 上

これは正本である。

平成23年2月7日

福岡高等裁判所第1民事部

裁判所書記官 佐伯 憲

