

現實を直視せよ！

産業廃棄物法制をめぐる最近の法政策動向

北村喜宣*

目次

- I. 環境法の執行法政策をめぐる前提：行政万能論
- II. 産業廃棄物をめぐる最近の状況
- III. 認識されている問題点
- IV. 法改正による対応
- V. 産業廃棄物法政策にみる日本環境法の将来

I. 環境法の執行法政策をめぐる前提：行政万能論

環境法は、環境負荷を発生させる活動をコントロールすることを、目的としている。そのため基本的な仕組みは、規制対象者に一定の作為・不作為を義務づけ、義務違反を行政が監視し、違反を発見したら、許可取消、改善命令、措置命令などの行政上の不利益処分をするとともに、告発をして刑事責任を問うというものである。環境法は、規制対象者に義務づけをするとともに、行政に対しても、一定の権限を与えて、その的確な履行を義務づけている。

義務づけ違反に対する対応が用意されているというように、規制対象者が違法行為をすることは、法制度が当初から予定している。ところが、行政が違法行為、すなわち、執行

* 上智大学法科大学院 教授

権限の的確な運用をしないということを、法制度は予定していない。行政は間違わないという「行政万能論」「行政無謬論」が、環境法制度の前提となっているのである。

日本では、主として工場・事業場から排出される産業廃棄物の処理は、1970年に制定された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(廃棄物処理法)が規制している。この法律の前提にも、「行政万能論」「行政無謬論」がある。ところが、数多く発生する違法活動に行政は対処することができず、結果的に、全国各地で、産業廃棄物の不法投棄がみられるようになっている。

そうしたことから、廃棄物処理法は、2000年以降、毎年のように改正され、「行政万能論」「行政無謬論」を修正するような立法措置が、講じられてきた。本報告では、その状況を紹介するとともに、環境法の制度設計のあり方について、若干の検討を行う。

II. 産業廃棄物をめぐる最近の状況

1. 廃棄物処理法の規制の概要

産業廃棄物の処理責任は、その廃棄物を排出した事業者(排出事業者)にある。排出事業者は、処理基準に従って、廃棄物処理をしなければならない。また、排出事業者は、許可を得た産業廃棄物処理業者に処理を委託することによっても、その責任を果たすことができる。

実際、産業廃棄物の多くは、許可業者が処理している。産業廃棄物に関する行政権限は、都道府県知事にある。知事は、許可を出したり、許可を取り消したり、不法投棄がされた場合に原状回復命令を出したりすることができる。無許可営業や不法投棄は、犯罪であり、刑罰の対象となる。

2. 運用の実態

産業廃棄物の不法投棄は、現在の日本環境法が抱える最大の問題点である。50万

～100万㎡の不法投棄が、毎年のように、全国各地で発見されている。そこには、有害物質も含まれており、周辺環境への影響が、懸念されている。

こうした不法投棄は、一夜にしてできるものではない。多くの場合、地元住民からの通報などを通じて、都道府県の産業廃棄物担当部署は、ある時期から、不法投棄の事実を把握している。しかし、厳格な対応ができずに時間が経過し、不法投棄の規模が大きくなるというのが、よく見られる現場実態である。

発生抑制を進めても、減量化を進めても、産業廃棄物の処理は必要になる。そのためには、処理施設を整備しなければならないが、ひとつには、産業廃棄物に対するイメージの悪さがわざわいして、立地計画は、ことごとく地元の反対運動に遭遇する。廃棄物処理法を所管するのは、環境省である。同省は、処理施設の適正な立地を進めるためにも、違法行為を封じ込める措置が必要であると考えている。

Ⅲ. 認識されている問題点

大規模不法投棄が大きな社会問題になるにつれ、廃棄物処理法の執行に対しても、社会的関心が持たれるようになってきている。一般に、日本では、環境法の執行実態に対する関心は低いのであるが、廃棄物処理法は、例外的である。具体的には、次のような問題点が、認識されている。

1. 許可の取消がされない

廃棄物処理業の許可は、許可業者が違法行為をしたり欠格要件に該当したりした場合には、取り消されることになっている。この権限は、都道府県知事にあるが、知事は、取消にあたって、裁量を与えられていた。すなわち、廃棄物処理法は、「知事は、……許可を取り消すことができる。」と規定していたのである。

もちろん、裁量を与えられているといっても、その権限を恣意的に用いることが認められ

ているわけではない。一定の状況になれば、許可取消をしないという裁量はなくなるはずである。しかし、現実には、許可取消を回避したい許可業者が政治家を利用して政治的圧力を加えるなどしたために、本来ならば、取り消されるべき許可が取り消されずに存続し、許可業者がさらに悪質な違法行為を継続するという事態が生じた。また、許可を取り消してしまえば、不法投棄などの後始末をするための資金を調達できなくなるという理由で、取消に消極的な運用もされていた。法律上は、考慮の対象とすることが認められていない事項が、現実には、考慮の対象とされ、それが、不適切な行政運用をもたらしている。「権限は的確に行使されるはず」という「行政無謬論」は、破綻している。

2. 原状回復命令が出されない

廃棄物処理法は、不法投棄により生活環境の保全に支障を生ずるおそれがあれば、都道府県知事は、行為者に対して、原状回復を命ずることができると規定する(19条の5)。ところが、要件は充足しているにもかかわらず、原状回復命令が出されることは、それほど多くなかった。

その理由は、多様であるが、しばしば指摘されるのは、行政代執行をすることへの懸念である。この命令は、他人が代わってなすことのできる義務であるため、義務の履行がなければ、行政代執行法にもとづいて、都道府県行政が不法投棄物件の撤去をし、事後的に、義務者に対して、費用を請求することになる。しかし、不法投棄が問題となる頃には、義務者は資力を失っていることがしばしばであり、そうなると、行政代執行をしても、費用を回収することができない。結果的に、数億円もの費用を、行政が負担することになる。そうした結果につながりかねない原状回復命令には、どうしても消極的になり、行政指導を重ねることにより、事態の打開が図られることになる。

産業廃棄物処理業者が不法投棄をした場合において、排出事業者が委託基準違反をしていれば、排出事業者も原状回復命令の対象となる。不法投棄者に比べると、排出事業者は資力があることが多いために、命令も出しやすい。ところが、不法投棄は、委託基準違反というよりも、十分な委託料金が支払われていないことから発生する。しかし、「十分な委託料金を払っていること」は、委託基準には含まれていないため、排出事業者が原状回復命令の対象となることは、多くない。

3. 行政能力に差がある

産業廃棄物行政の権限は、都道府県にあるが、実際には、政令によって、それ以外の市にも与えられている。法律上は、権限主体は、等しく行政能力があるという建前になっている。ところが、現実にはそうではない。

最近、問題視されたのは、岐阜市である。同市にある産業廃棄物処理業者の敷地内で、最近、100万㎡をこえる日本最大級の不法投棄が、「発見」された。当然のことながら、岐阜市は、数年前から状況を把握していたが、適切な対応をとることができなかった。5名の職員で対応していたことが問題視されているが、人数の問題ではなく、廃棄物処理法を理解して実施する能力があるかどうかの問題である。大規模な不法投棄が発見された場所は、岐阜市のほか、たとえば、香川県、青森県、岩手県、宮城県、山梨県、福井県、四日市市がある。これらの事例は、結果的に、権限が与えられている行政が、実際には、的確な行動をとることができなかったことを証明しているのである。

4. 粗暴な態度で行政職員に接する違反者が多い

廃棄物処理法の違反者の中には、暴力団関係者が少なくないといわれる。そうでなくとも、粗暴な態度で行政職員に対する者が少なくなく、そのことが、行政の権限行使を消極的にするひとつの原因となっていた。150回以上の立入検査をしながら行政指導しかなかった事例(違反者は逮捕され、有罪となった。)において、担当行政職員は、「粗暴な態度に出られると、強い姿勢で臨めなかった」と供述調書の中で述べている。一般に、環境法は、違反者であっても「通常人」であることを想定しており、また、現実にも、そうしたことが多いのであるが、廃棄物処理法は、事情が異なっている。

5. 「廃棄物」の認定が困難である

廃棄物処理法は、「廃棄物」を「不要物」と定義している(2条1項)。あるものが廃棄物であれば、廃棄物処理法の対象となるが、そうでなければ、対象とはならない。したがっ

て、「廃棄物性の認定」は、法律の実施にあたって、極めて重要なポイントなる。それが容易にされることを、立法者は、当然の前提としていたはずである。

ところが、認定には困難が伴うのが、現実である。不法投棄をすることを意図している者は、「これは利用するつもりであるから、廃棄物ではない」と言い張り、行政の摘発を逃れようとする。行政の権限行使が消極的になるひとつの原因は、悪質な業者にこうした言い訳をさせないような明確な基準がないことである。

6. 産業廃棄物行政への不信感がある

市民の中には、排出事業者や許可業者と産業廃棄物行政が癒着的関係にあるために、毅然とした対応がとれないのではないかという不信感がある。産業廃棄物処分場について、地下水汚染が疑われると行政に通報しても、行政の調査で「問題なし」とされてしまえば、それ以上の対応がされないのである。

日本環境法の特徴のひとつは、執行過程を行政が独占していることである。これも、「行政万能論」「行政無謬論」の反映である。良好な環境に関心を持つ市民の利益は、行政が保護するのであり、市民は行政に任せておけばよいと考えるのである。ところが、いくつもの不法投棄事例や違反に対する不適切な対応が明らかになると、そうした前提に立つことの合理性が問われることになる。

IV. 法改正による対応

以上のように、廃棄物処理法の運用実態を観察すると、「行政万能論」「行政無謬論」という環境法の前提が幻想でしかないことが、よくわかる。環境省は、最近の相次ぐ法改正の中で、こうした前提に修正を加えるような措置を講じた。また、実際に権限行使をする都道府県に対し、詳細なガイドラインを出して、厳格な執行を求めている。以下、そのいくつかをみてみよう。

1. 許可取消の義務化

権限が必ずしも的確に行使されないという事実を重く受け止めた環境省は、廃棄物処理法の2003年改正によって、都道府県知事に対して、許可を取り消すことを義務づけた。すなわち、「……許可を取り消さなければならない。」(14条の3の2)としたのである。この結果、取消件数は、急激に増加している。

都道府県の産業廃棄物行政にとっては、許可取消件数の増加は、事務量の増加につながる。しかし、そうであったとしても、政治的圧力を受けることがなくなったために事務の実施が容易になっており、義務化した法改正は、歓迎されているようである。

もっとも、2003年改正は、取消にあたって裁量があった時代の取消要件をそのまま維持したまま取消を義務化したために、過剰規制となっているという批判がある。たとえば、産業廃棄物処理会社の役員が、仕事外の時間に酒気帯び運転をして執行猶予付きの禁固刑に処されたために、この会社が複数の自治体において有していた10以上の許可がすべて取り消されたことがあった。同社は、憲法違反を理由に許可取消処分取消訴訟を提起したが、裁判所は、この制度は適法だとして、請求を棄却している。

2. 原状回復のための基金と補助制度

最終的に都道府県が行政代執行費用を負担しなければならないことが、原状回復命令の発出に消極的な理由であった。そこで、1997年改正法は、同改正法施行後に不法投棄された産業廃棄物を行政代執行によって処理した場合、その費用の一部を補填するための基金を創設した。原資は、国費のほか、関係する産業界からの任意の拠出から構成されている。その結果、都道府県は、費用全体の4分の1の負担ですむようになった。また、1997年改正法施行以前にされた不法投棄については、2000年に特別措置法が制定され、都道府県は、3分の1から2分の1の負担ですむようになった。これらの制度により、大規模な産業廃棄物不法投棄については、適正処理事業が進められている。

こうした措置の必要性は、かねてより指摘されていたところであるが、国は、一

貫して、「不法投棄者のフリーライドを許すことになる」として、制度化には反対であった。しかし、そうした建前を維持していたのでは、現に存在する不法投棄物件が処理されず、産業廃棄物に対する社会のイメージがますます悪くなるとして、政策を転換したのである。

3. 十分な執行能力のない市からの権限剝奪

2005年改正法は、産業廃棄物行政の権限を、一定の市から取り上げた。その背景には、人員や予算が十分に確保されないために、的確な行政運用がされていないという認識がある。環境法のもとで、「都道府県は」「市町村は」と規定されると、そのすべてに十分な行政能力があるという建前になるが、現実にはそうではない。廃棄物処理法は、環境法では初めて、そうした事実と正面から向き合って、建前を修正する措置を講じたのである。結果的に、小樽市の権限が、北海道に移譲されている。

それでは、そのほかの都道府県と市には、十分な法律実施能力があるかといえば、必ずしも明らかではない。したがって、行政としては、自らの能力を慎重に見極め、不足があると思えば、必要な措置を講ずることが、求められている。

4. 廃棄物の疑いのあるものへの対応

2003年改正法は、「廃棄物の疑いがあるもの」に関しても、都道府県知事は、報告聴取を命じる、あるいは、立入検査をすることができると規定した。従来は、廃棄物であることが明確でなければ、行政権限を行使することができなかったため、「これは廃棄物ではない」という、悪質な違反者の言い訳を許すことになっていた。この改正は、「完全にクロ」でなくても、権限行使をすることを可能にした。判定困難事例に悩む現場行政の苦勞を受け止めたものといえる。もっとも、「疑いがある」として、立入検査をしたとしても、「廃棄物であるといえなければ廃棄物処理法のもとでの不法投棄にはならない。究極的には、「廃棄物」の定義を、「誰でもわかる」ものとする必要がある。

5. 警察官の出自

法律が求めているわけではないが、10年ほど前から、現職警察官あるいは退職した警察官が、産業廃棄物行政に、出向したり、嘱託職員となったりする人事が目立つようになってきた。現在では、現職警察官は、全国で170名程度おり、退職警察官を含めると、500名程度の警察関係者が、行政に属することになっている。

当然のことながら、こうした人々は、暴力団関係者や粗暴な態度を示す者の扱いには慣れているため、行政現場においては、「平穏な職場環境」が、回復されているようである。また、不法投棄者に対する行政指導の効果も、以前よりは高まっている。

警察関係者がいないと行政権限が的確に行使できないというのは、およそ環境法が想定するものではない。しかし、そうした現実がある以上、廃棄物処理法の目的達成のためには、警察官の存在は、産業廃棄物行政現場においては、不可欠となっている。この状況は、将来も継続するだろう。

6. 環境省の権限新設

2000年の地方分権改革によって、排出事業者と許可業者に対する廃棄物処理法上の権限は、すべて都道府県のものとなっている。しかし、産業廃棄物の適正処理に対する国の責任の強化を求める声は、社会的に大きかった。そこで、2003年改正法によって、都道府県知事に対する環境大臣の報告聴取権、および、産業廃棄物処理施設に対する環境大臣の立入調査権が、創設された。都道府県に対する環境省職員の派遣の根拠規定も、設けられた。さらに、2004年改正法によって、知事の権限行使に対して環境大臣が必要な指示をすることができるとされた。

廃棄物処理法によって権限を与えられた都道府県知事は、その権限を的確に行使できるのが、制度の前提である。しかし、実際には、そうではない場合も想定されることから、現実を踏まえた対応がされたのである。

7. 長野縣の対応：行政権限發動請求制度

市民の信頼を得ることは、産業廃棄物行政にとって、きわめて重要である。違反を早期に発見し、それに的確に対応することで、市民の信頼は高まることになる。そのためには、執行過程を行政が独占するというこれまでの発想を転換し、市民の協力を得て違反対応をすることが必要である。

不法投棄をはじめとする廃棄物処理法違反は、潜在的には、かなり多く存在しているため、すべてを行政だけで対応することには、限界がある。行政の人員や予算の限界に鑑みれば、違反があっても執行ができないという事実を市民に提示し、理解を得ることが必要である。産業廃棄物行政担当職員の増員を市民が希望するなら、政治的ルートを通して、要求がされることになる。

産業廃棄物の不法投棄や処理施設の不適切な操業に対して、もっとも関心を持っているのは、地元住民である。そこで、そうした住民に対して、都道府県知事の権限行使を促す役割を期待することが合理的である。

産業廃棄物行政の権限を有する長野県は、権限の行使を民主的にコントロールすることを目的として、2006年に、条例案を作成し、議会に提案している。ここで注目できるのは、知事の権限發動を県民が請求できるという制度である。県民は、知事が権限を行使すべきにもかかわらず行使しないと考えているときは、知事に対して、当該権限を行使すべきことを請求することができる。知事は、それに対して、30日以内に、理由をつけて回答しなければならない。

この制度を通じて、県民と行政とは、コミュニケーションをとることができる。行政は、絶えず県民の目を意識することになるし、県民も行政の実情に対して理解を深めることができる。原状回復命令の發動を求めるためには、県民は、行政訴訟である義務付け訴訟(行政事件訴訟法3条6項1号、37条の2)を提起することも可能であるが、「重大な損害を生ずるおそれ」という要件を満たす必要がある。また、訴訟であるから、それなりの費用がかかる。長野県が構想中のこの制度は、行政訴訟を補完する機能がある。

V. 産業廃棄物法政策にみる日本環境法の将来

廃棄物処理法が経験した一連の改正は、日本環境法全体の将来に対して、多くの示唆を含むものである。最後にそれを指摘しておこう。

最大のポイントは、「現実を直視して立法をする」ことである。日本においては、法律のほとんどは、国家公務員である中央政府官僚が起案する。彼らは、実施を担当しない。また、都道府県の行政現場の実情を熟知しているわけではない。したがって、そうした状況のもとでできあがる法律案は、どうしても、「理想の世界を描く」ことになりがちである。その傾向は、とりわけ、行政の権限行使について、あてはまる。「スーパーマン」のような能力が、期待されていたのである。しかし、執行に関する権限行使については、権限の消極的濫用ともいべき「不作為」が、問題となっていた。

「理想」を「理想」と認識しつつ立法をするのならば、そうした状態に近づけるような措置も、その中に組み込むことが考えられる。ところが、日本の環境法は、「理想」を「現実」を混同した上で、制度設計がされている。この点を自覚することが、実効的な法制度設計にあたっては、きわめて重要である。

もっとも、「理想」に近づく努力は、必要であろう。長野県庁が作成した条例案は、ひとつの回答である。行政が万能であるならば、こうした制度は、必要ない。しかし、現実にはそうではないということを前提にして、行政権限発動請求制度をつくったのである。「行政は間違うかもしれない」ことを前提にした制度を構想することに対して、一般に、官僚よ、消極的である。ただ、環境法の目的は、国民の幸福なのであり、官僚の幸福ではない。行政は、国民の幸福の実現のためには、苦勞さえも背負い込むのが仕事である。「行政万能論」「行政無謬論」を排して「現実主義」に立った廃棄物処理法改正から、私たちは、多くの教訓を得ることができる。