

自治体における環境法執行過程の考察

～豊島産業廃棄物不法投棄事件を素材として～

三 好 規 正

はじめに

豊島産業廃棄物不法投棄事件（以下、「豊島事件」と表記）は、香川県土庄町の豊島（てしま）において、産廃処理業者が産業廃棄物を大量に不法投棄した事件である。1983年頃から兵庫県警による強制捜査が行われた1990年までの間、6.9ヘクタールに及ぶ範囲で不法投棄が続き、深刻な環境破壊がもたらされた。事業者や県などを相手に住民が国に申し立てた公害調停は2000年に成立し、不法投棄された計93万9,000トンの産廃は2017年3月28日までに豊島から搬出され、隣の直島での溶融による無害化処理も同年6月12日に終了している。しかし、その後も2018年1月から2月にかけて、産廃汚泥が新たに発見され¹⁾、2019年8月に追加処理が行われている。また、ベンゼンやトリクロロエチレンなどの有害物質に汚染された深層地下水の浄化作業が難航²⁾しているなど、未解決の問題が依然として残る中で、豊島廃棄物等処理事業フォローアップ委員会（委員長・永田勝也早稲田大学名誉教授）が活動を続けている。この事件は、悪質な不法投棄者、行政機関の過誤、大量消費・大量廃棄社会の各要因が、相互に作用し合って、極めて重大な結果となったものであり、これらの要因が存在する限り、今後も他の自治体において類似の問題が発生する可能性が皆無とはいえない。それは、「過去

形」ではなく、文字通り「現在進行形」で語られるべき事件なのである。

本稿では、豊島事件を素材として、その発生要因と泥沼化の要因について改めて時系列でレビューしながら、適正に産廃事業者の指導監督を行うべき立場にある県が、なぜ初動対応を誤り、不法投棄を黙認して、自らも環境破壊に関与することとなってしまったのか、廃棄物法制と法執行の側面から実証的に検討を行う。そして、規制行政の執行過程に内在する問題点を明らかにするとともに、その解決策についても考察してみたい。豊島事件を再考してみることは、適正な法執行を始めとする法政策のあり方を考えることにつながるのである。

1. 豊島事件の概要

豊島は、瀬戸内海の香川県域に属する面積 14.6km²の小島であり、小豆島の西方約 4km の海上にある。国立公園に指定された瀬戸内の島々のひとつであり、主な産業は、米作やみかんの畑作、ノリやハマチの養殖であるが、近年は、過疎化・高齢化が進み、人口は約 1,000 人にまで減少している。

(1) 産廃処理業の許可申請と建設・操業の差止訴訟

豊島の北西端の約 30 ヘクタールの土地を所有する豊島総合観光開発株式会社（以下、「豊島観光」と表記）は、1975（昭和 50）年 12 月、香川県知事に自己所有地における産業廃棄物処理業の許可申請を行った。同社の実質的経営者である松浦庄助（以下、「経営者」と表記）は、以前から違法な埋め立てを繰り返したり、暴力事件をしばしば引き起こすなどの前歴があり、住民に警戒されていたことから、住民は、事業によって環境が破壊され農漁業に深刻な影響が生じるとして、1,425 人（豊島の有権者ほぼ全員相当）の反対署名を集め、1976（昭和 51）年 2 月に知事と県議会

に提出した。これに対し、経営者は、県庁舎内の廊下に泊まり込んで許可を要求したり、担当課長のネクタイをつかんで振り回すなどの暴行を行った他、反対運動に熱心な住民の自宅に押し掛けて脅迫した。知事は、同年3月、県議会において、産業廃棄物処理業の許可を行う方針を表明し、県議会が住民の処分場建設中止要請決議を採択するも前川忠夫知事（当時）は方針を撤回しなかった。

1977（昭和52）年6月28日、住民584人が同社を相手として、産業廃棄物処理場の建設・操業の差止めを求める訴訟を高松地裁に提起。経営者は、無害な廃棄物をミミズのエサとし、ミミズの吐しゃ物を土壤改良剤として販売するとの名目で、許可申請の内容を「有害産業廃棄物の運搬・処理」から「無害物によるミミズ養殖」に変更し、知事は1978（昭和53）年2月1日、産業廃棄物処理業の種類を、収集業・運搬業・処分業（ミミズによる土壤改良剤化処分に限る。）とし、取り扱う産業廃棄物の種類をミミズに食べさせるための汚泥、木くず、家畜のふんに限定して産業廃棄物処理業を許可した。当該許可には、産業廃棄物の収集・運搬・処分にあたっては飛散・流出防止に必要な措置をとり、生活環境の保全に支障を生じないようにすること、収集・運搬・処分する産業廃棄物は無害なものに限ること、などの条件が付されていた。これによって、同年10月19日、訴訟上の和解が成立し、住民運動は自然消滅状態となった。

（2）金属くず商の許可と有害廃棄物の不法投棄

事業者は、和解後ミミズの養殖を行っていたが、やがてミミズの養殖は行われなくなり、自動車のシュレッダーダスト（破碎ゴミ）などの有害産業廃棄物を無許可で所有地に運搬して野焼きを始めるようになった。県の担当者は、同社からシュレッ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、購入契約書等に代金額が記載されていることを確認したことから、「シュレッダーダストを金

属回収の原料として買い取って、金属回収業を行うということであれば、金属くず商の許可をとってはどうか」と指導し、同社は、1983(昭和58)年1月25日、県公安委員会から、香川県金属くず取扱業に関する条例3条1項に基づき、金属くず商の許可を受けた。金属くず商の許可を受けた豊島観光は、シュレッダーダストなどの産廃を許可範囲外の土地にまで専用運搬船で大量に持ち込み、廃油をかけて連日野焼きを行って燃えカスを埋め立て、野焼きによる有害成分を含んだガスと煤煙が島内に立ち込めるようになった。それは飛んでいるカラスを落とすほどのものであったという。また、産業廃棄物を満載したダンプカーが生活道路をひっきりなしに走行したため、騒音、振動、排気ガスによる被害も発生した。

豊島の自治連合会は、1984(昭和59)年4月、県に対して、①豊島の現状を、いままみみズによる土壌改良剤化事業の操業と解すのか、②違法なはずの野焼きをなぜ許しているのか、③得体の知らない金属くずやビニール、ドラム缶の持ち込みは許可条件に反しないのか、の3項目からなる公開質問状を提出した。これに対して県は、①現状は県が許可した「みみズによる土壌改良剤化処分」と、これ以外に、鉄・銅・アルミ等の有価金属の廃品回収業が行われていると判断する、②野焼きについては焼却設備設置の指導を行っている、③処分地にあるのは産業廃棄物ではなく有価金属回収のための原材料である、と答えた。その際、県は、廃棄物該当性について、厚生省環境衛生局環境整備課長通知(昭和46.10.25環整45)が、「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」とされていることを根拠に、「現状では、シュレッダーダストなどを原料として購入し、有価金属を回収し、販売する廃品回収業が行われているため、産廃処理業の対象とはならないし、『性状』については、

外見はゴミでも再生利用しようという業者がいて、実際に行っていれば、行政がゴミだとは認定できない」旨を説明した。その後も豊島観光による有害廃棄物の取扱量はさらに増加して野焼きは続けられ、喘息患者が続出する状態になっても、県は野焼きの中止を指導するだけで、許可の取消しや措置命令などを行うことなく、2年に一度の許可更新を繰り返した。

(3) 兵庫県警の摘発

1990（平成2）年11月16日、兵庫県警が、同県内の港から香川県知事の許可の範囲外である廃油や汚泥を搬入し、焼却、埋立てしていた行為について廃棄物処理法違反容疑で強制捜査に着手し、翌1991（平成3）年1月23日、経営者及び従業員らは逮捕された。ただし、シュレッダーダストについては、県が「有価物」と認定していたこともあり、立件の対象から外されていた。一方、住民側は、1990年11月28日、処分場建設中止運動のために結成された後、実質的に解散状態となっていた「産業廃棄物対策豊島住民会議」を再結成し、産廃撤去のための行動を開始した。

神戸地裁姫路支部は、同年7月18日に有罪判決（豊島観光に罰金50万円、経営者に懲役10月執行猶予5年、従業員2名に懲役6月執行猶予3年）を下し、同年8月2日判決は確定した。兵庫県警の事情聴取における県職員の供述調書によると、県の担当職員は、経営者に対し「シュレッダーダストそのものについては廃棄物であるが、事業者が有償で買い受けるのであれば廃棄物に該当しない」と説明しており、その助言を受けて豊島観光は、シュレッダーダストを1トンあたり300円で「有価物」として買い受け、2,000円の運搬費を受け取って処分していた。実質的には豊島観光が1トンあたり1,700円で処理を請け負っていたことになる。

(4) 産廃処理業の許可取消しと措置命令

兵庫県警の摘発後、県が現地調査を行ったところ、許可区域の1万平方メートルを大きく逸脱する、約20万平方メートルの土地に、ニッケルを含有する汚泥のドラム缶1400本、廃油364本、廃酸のほか、膨大な量のシュレッダーダストが放棄されており、土壌からは国の有害判定基準の11.7倍に相当するPCBが検出され、廃油からは同基準の6.7倍のトリクロロエチレンが検出された。この調査結果の後、県は、シュレッダーダストを廃棄物と認定変更して、1990年12月28日、豊島観光の廃棄物処理業許可を取り消し、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の速やかな撤去を求める第一次措置命令を出し、1993年11月22日には、産業廃棄物の事業場外への飛散、流出等を防止するための遮水壁の設置などを命じる第二次措置命令(現行廃掃法19条の5)を出したが、履行期限は示されておらず、命令の内容はほとんど履行されなかった。

県がシュレッダーダストを「有価物」としていた見解を「産廃」へと転換した理由は、①製紙汚泥などと混在されていたうえ、土砂で覆土され、金属回収原料の保管とは考えられない、②焼却能力を超える搬入量であった、③基準値未満であるが、有害物質が検出され、環境保全対策を講じさせる必要が出てきたため、と説明している。また、県議会では、行政代執行を求める声が高まっていたが、県は、①調査結果によれば、周辺海域の水質、泥には特に問題はなく、行政代執行法が定める代執行の要件である「その不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」には当たらない、②代執行費用の徴収ができない場合、県民の多額の税金を使って、現場を浄化することになり、結果的に豊島観光を利することになる、という理由で、代執行は困難であると答弁している。

(5) 排出事業者との撤去交渉等

有罪判決確定後、豊島観光は原状回復の資力が無いとして破産宣告を受け、大量の有害廃棄物が存置されることとなった。兵庫県警による摘発後、県は、産廃処理を同社に委託した排出事業者（判明しているのは21社）に対しても産廃の撤去要請を行っている。この結果、廃油入りのドラム缶など1,340トンの産業廃棄物が撤去され、平井城一知事（1986年9月就任）は、1993年12月の県議会において、生活環境に支障を及ぼすおそれの高いものについておおむね撤去を終え、環境調査の分析結果についても「特に問題はない」旨の答弁をして、事実上の安全宣言を行った。しかし、大半を占めるシュレッダーダスト（推定14万トン）や製紙汚泥（推定約1万トン）は放置されたままであった。とりわけ、シュレッダーダストについては、県が有価物と判断していたこともあり刑事事件として立件されなかったため、シュレッダー業者は撤去に応じず、県も強い要請ができなかった。

2. 公害調停の経緯等

(1) 1993（平成5）年4月、訴訟提起を決意した住民らは、中坊公平弁護士（元日弁連会長、森永ヒ素ミルク中毒事件弁護団長、豊田商事事件破産管財人などを歴任）に相談した。中坊弁護士は、とことん最後まで戦うこと、過酷な要求にも従うことを住民に約束させた。同弁護士を中心とする弁護団は、裁判手続きでは、①住民にとって、原因と被害発生との因果関係の立証が困難であること、②訴訟の提起、訴訟遂行に多額の費用がかかること、③判決確定に至るまで多くの日時を要すること、を理由に、公害紛争処理法に基づく調停の手続きを選択した。こうして住民438人（後に111人が参加申立）から、1993年11月11日、豊島観光、経営者、豊島観光に廃棄物の処分を委託していた排出業者21社および香川県（県の担当職員2名を含む）を相手方として、産業廃棄物の撤去と住民

各自に対する金50万円の支払いを内容とする調停が申請され、同年12月21日に申請が受理された。これより7年間にわたる公害調停の場が設けられ、島外への廃棄物撤去の可否とその費用負担をめぐる県と住民との意見が鋭く対立しあうことになる。県は当初、自らが違法行為に加担したこと、生活環境への支障や周辺住民への健康被害などを全面的に否認していた。住民は、島のことを知ってもらう活動として、調停申立て直後の1993年12月から1994年5月までの106日間、5～6人が交代で県庁前でノボリを掲げて無言の抗議を行う「立ちんぼ行動」を行った。これを知った南博方・調停委員が来島して住民と面談するなど、この行動は公害等調整委員会も動かし、産廃実態調査の実施につながっていくこととなった。

1994(平成6)年12月末から翌年3月にわたり、公害等調整委員会が2億3600万円余の調査費をかけて行った調査の結果、投棄された廃棄物の量は、汚染土壌を含めて約56万トンに上り、廃棄物に鉛、トリクロロエチレン、ダイオキシンなどの有害物質が大量に含まれて直下の土壌と処分地内の地下水を汚染し、周辺海域にも漏出していることが明らかとなった。調査結果を受けて公調委が示した7つの対策案のうち、県側は、廃棄物の撤去や処理を行わず、その周囲をコンクリートの遮水壁で囲んで廃棄物の封じ込めを行うという最も安価な第7案の採用を主張したことから、住民側は同案を撤回させるため譲歩して、廃棄物の島外への完全撤去に代えて、豊島で中間処理して無害化し、島外の処分場で最終処分する第1案を選択することとした。

1996(平成8)年12月に厚生省は、県が事業主体となって中間処理を行うこと、公害調停で合意すること、の2つを前提に財政支援を行う考えを示し、県は、国の支援を受けて中間処理を行うとして第7案を撤回した。この間、豊島住民たちは、東京・銀座における廃棄物の陳列とビラ撒き活動(1996年9月)、「豊島の心を100万県民に」キャンペーンと題する県内100箇所での座談会と100万人署名(1998年7月～1999年3

月)、住民リーダー1名の県議選への立候補と当選などにより、世論やマスコミ、政府などに対する働きかけを行い、厚生省(当時)も、次第に県に対して厳しい態度をとるようになった(1996年8月には、菅厚生大臣も現地視察し、「想像を絶するひどさである」と発言している)。

(2) 公害調停とは別に、1996年2月、住民は豊島観光に対して損害賠償請求訴訟を提訴し、同年12月、高松地裁は、豊島観光が1978年の訴訟上の和解条項に違反した債務不履行を理由に損害賠償責任を認め、慰謝料の支払いと廃棄物と汚染土壌の撤去を命じる判決を出し、確定した(高松地判平成8.12.26判時1593号34頁)。しかし、被告が慰謝料の支払いをせず、産廃の撤去をしなかったため、住民は判決の執行を高松地裁に申し立て、豊島観光の経営者所有地32ヘクタールの強制競売の開始決定を得た。しかし、強制競売による差押登記の前日に、土地の一部に第三者を権利者とする賃貸借と極度額5億円の根抵当の仮登記が設定されていたため、住民は当該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によって確定するために、被告らの破産を申し立て、1997(平成9)年3月17日、豊島観光及び経営者に対し、破産宣告がなされている。破産手続き確定後、住民は豊島三自治会の名義で、代金1600万円の売買契約を破産管財人との間で結び、豊島観光から土地の所有権を取得した。

(3) 1997年7月18日、県が廃棄物の認定を誤り、豊島観光に対する適切な指導監督を怠った結果、深刻な事態を招来したことについて遺憾の意を表するとともに、県が主体となって産廃の溶融等の中間処理を行うこととし、そのために必要な調査を県が技術検討委員会を設置して行うこと、住民の代表者は、技術検討委員会の議事の傍聴を求めることができること等を内容とした中間合意が成立した³⁾。中間合意では、県は廃棄物の解釈の誤りを認め、「遺憾」の意を表したものの、謝罪には至らなかった。

(4) 技術検討委員会は、2次にわたる委員会を経て、1999(平成11)年

5月10日に報告書を公表し、産廃を溶融処理するための中間処理施設を豊島内に建設する方向を出した。しかし、同年8月30日、真鍋武紀知事(1998年9月就任)は、産廃中間処理施設を豊島ではなく、隣の直島の三菱マテリアル精錬所敷地内に建設するという方針変更を発表し、2000(平成12)年3月22日、直島町長が受け入れを正式表明した。これにより、公害調停は最終合意に向けて急展開することとなった。県の方針変更の背景には、巨額の税を投入して中間処理施設を建設しながら、豊島の廃棄物を処理しただけで撤去するのは大きな経済的損失であり、撤去せずに、豊島以外の廃棄物も処理すべきであるとの自民党県議の強い意見があったといわれている⁴⁾。

2000年5月26日の第36回調停において最終合意が成立し、6月6日に豊島において県を被申請人とする公害調停の最終合意文書への調印式が行われた。調停の主要な内容は以下のとおりである。なお、最終合意を前に県は担当職員2名への訓告処分を行い、職員2名に対する申請は取り下げられている。最終合意された調停条項は、以下のような内容である。

①香川県の謝罪

最終合意において県の「謝罪」が調停条項の中に盛り込まれ、最終調停期日において実際に知事が住民の前で謝罪した。

②直島での焼却・溶融処理

豊島の隣の直島に所在の三菱マテリアル直島精錬所敷地内に県が設置する焼却・溶融処理施設において、廃棄物を焼却・溶融処理し、スラグ・飛灰などの副生物の再生利用を図る(2003年に施設が完成し、直島への輸送開始)。

③排出事業者による解決金の提供

被申請人である19の排出事業者が豊島住民に支払済の解決金3億2500万8000円のうち、住民らは1億5500万8000円を取得し、県は廃棄物対策費用として1億7000万円を取得する。

④フォローアップ体制

不法投棄された廃棄物の搬出のために必要な施設の設置、地下水等の浄化等の措置、廃棄物の焼却・溶融という一連の事業の実施を協議するため、住民代表者、香川県の担当職員及び学識経験者からなる豊島廃棄物処理協議会を設けるほか、関連分野の知見を有する専門家の指導助言を受けながら、2023年3月の産廃特措法の期限までに地下水、汚染水の浄化などを進める。

(5) 2003(平成15)年に10年間の時限立法(同年6月18日公布施行、2023年3月31日まで延長)として、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(産廃特措法)が制定された。同法によると1997年改正法施行日(1998年6月17日)より前になされた大規模な不法投棄により生活環境の保全上支障が生じている場合、全額国費による基金を造成し、関係都道府県知事が支障除去のための実施計画を策定して環境大臣の同意を得ることにより、基金を用いた不法投棄の原状回復を行うことができる。2005年度までに環境大臣が同意した計画については、国が2分の1(有害廃棄物)又は3分の1(有害廃棄物以外)の補助を行い、県負担分についても75パーセントを特例地方債で起債でき、元利償還金の2分の1について特別地方交付税措置がされる(三位一体改革により2006年以降の国庫補助は廃止され、特例地方債の割合が90パーセントとされた)。豊島については、2003年12月9日、「豊島廃棄物等の処理にかかる実施計画」について環境大臣が同意しており、2013(平成25)年3月末には処理完了の見込みであった。しかし、廃棄物の性状が当初と異なって

いたために処理に時間がかかったこと、大規模な溶融炉の故障が頻発したこと、地中に新たな産廃が発見されたことなどにより、産廃撤去が完了したのは、2017(平成29)年3月28日であり、6月12日に、直島の施設で溶融処理が終了した。しかし、2018年1月と2月に産廃汚泥が新たに発見され、県による再調査と追加処理が行われている。

なお、産廃特措法の対象外の1998年6月17日以降の不法投棄事案については、産業廃棄物適正処理推進センター基金(廃掃法13条の15)により、都道府県等による代執行経費の4分の3の支援を行うことができることとされている。

3. 豊島事件の検討

(1) 香川県の対応の問題点とその要因

①産廃処理業許可の経緯等

豊島事件は、①秘密裡にかつ、組織的に行われることが多い他の不法投棄事案とは異なり、わずか1人の者によって最終推計で90万トンを超える大量の不法投棄が行われたこと、②不法投棄を取り締まり、是正すべき立場にある県の機関が、現状を知りながらこれを黙認し、かつ積極的⁵⁾に関与していたことに大きな特徴がある。

豊島観光は、1983年にはミミズ養殖は事実上廃業していたのに、その後7年間も実態のないミミズ養殖の許可が与え続けられていた。経営者は気の短い乱暴な人間であったことが、適正な対応をできなくした最大の要因であった。県は当初産廃処理業の許可を保留していたところ、経営者は、訴訟を提起すると脅し、たびたび県庁内で暴れ、職員の自宅にも再三電話で抗議していた。職務執行中の公務員に対する暴行は公務執行妨害罪(刑法95条1項)にあたり、許可処分をさせるために暴行又は脅迫を加えれば、職務強要罪(同条2項)にあたることは当然である。

この時点で私人による現行犯逮捕（刑訴法213条）をして直ちに警察に引き渡していれば、たとえ勾留請求されることなく釈放されていたとしても、その後の展開は相当に異なったものになったのではないかと悔やまれる。大きな声を出して暴れば意のままになる、県庁はチョロイものと、意を強くしたことは疑いがないからである。いかに喧嘩慣れた粗暴な者であっても、複数人であたれば、対応することが不可能ではなかったはずである。県の2名の担当職員は、兵庫県警による摘発があった1990年11月までの12年間に118回もの立入検査を行い不法投棄の実態を把握していながら、野焼きをやめるよう形式的な行政指導を行っただけで2年ごとの許可を更新していた。暴力に対しては、なす術なく屈する一方、住民たちの真摯な要求は黙殺して不作為を継続していたという事実からは、行政組織の危機管理能力の欠如及び行政としての「面子」への極端な固執が読みとれる。奇しくも、香川県発祥の武道である少林寺拳法の開祖・宗道臣は、「力を伴わざる正義は無力なり、正義を伴わざる力は暴力なり」という言葉を遺しているが、このことを行政自身が身をもって示したのは皮肉としかいいようがない。

また、県の担当職員は、経営者に対し「シュレッダーダストそのものは廃棄物であるが、有償で買い受けるのであれば廃棄物に該当しない」と説明した上、シュレッダーダスト等を産業廃棄物ではなく金属回収の原材料として扱うべく、金属くず商の許可を取るように「指導」すらしていた。そして、地元漁協や自治会役員会への説明会の席上、金属くず商の許可があるから「合法」だと説明して住民運動の抑え込みを図っていた。⁶⁾ 産業廃棄物の搬入という違法行為を、金属回収のための原材料の搬入として「合法化」しようとしていたのである。なお、金属くず商の許可権者は香川県公安委員会すなわち香川県警が担当部署であるが、警察当局も豊島観光及び経営者に何の対応も行っていない。

行政指導は相手方の任意の協力が得られなければ実効性が乏しいことはいうまでもない。とりわけ、豊島観光の経営者のような、はなから規

制を遵守する意思のない利己的な「悪意の違反者」(後述⁷⁾)については、早期に命令発出、刑事告発などの強制措置に移行することが必要であり、柔軟な対応をとり続けた場合、違反をしても不利益はないと考えて違反を繰り返すことになる。また、行政機関の不作為が住民らに批判されることを避けるための「手段」として、形だけの行政指導が継続されており、その間に違法状態がさらに深刻化している。このような一連の対応について担当職員は、兵庫県警の事情聴取に対し、「金属回収と称して廃棄物を不法に処分しているとも言え、私自身どうされるかと思えば絶対にそのようなことは言えずこのように説明したのです」、「乱暴者であり、かつ知恵が働き、口が達者な三拍子そろった人物であるとのことが、しばしば話題になる人で、香川県内の廃棄物処理業者でも一筋縄ではいかない人であることから、私はどうしてもこの松浦さんに対しては強い指導が出来なかったのです。」「弱腰な行政指導をすることなく、強く適正な指導を行って、此の度のような大事になる行政処分等の適正な措置を行っていればよかったとの反省もしているのであります。」と供述している⁸⁾。そもそも、県職員の一連の対応をもたらした要因は、どこにあるのだろうか。県の組織は職員の身を守る意識が弱いということが、現場での厳正な指導・監督を委縮させて組織内の意思疎通に悪影響を与え、組織としての対応力を弱めていたことが、適切なタイミングでの対策ができなかったことにつながったとの指摘がある⁹⁾。しかし、本件の場合、担当職員2名は、粗暴な経営者対応のための、いわば「特命担当」として長期間在職していたと考えられることから、人事権をもつ知事まで含めた組織内の意思疎通は、ある意味で十分に行われていたともいえる。そして、不法投棄行為に対する厳正な処分を避けることで、県の側も職員が暴力にさらされる危険を避けるとともに、業者に不適切な許可を与えた上、廃棄物を有価物と強弁してきたという組織的な過誤を露わにする必要はなくなるという点で、経営者との利害関係は結果的に一致することとなる。長年の間に両者が、いわばカウンターパートの

ように共生する関係に変質してきたと考えることもできるのではないだろうか。兵庫県警による摘発後の1990年12月28日、豊島観光の廃棄物処理業許可を取消し等の処分を行うために業者を県庁に呼び出した際、「県庁職員2人が業者を真ん中にはさみ、3人が肩を寄せ合って県庁敷地内を歩いてきた。業者はポケットに手を入れ、親密そうに県庁職員と話をしている。」、また、香川県議会議員の現地視察の際、議員が、外国語の文字とドクロマークの表示されたドラム缶について質問しようとした際、議員団に同行していた県職員がドラム缶からドクロマークのラベルをはがし始め、経営者は、「これが問題になつとるわけや。わたしは知らんがな。」と県職員に耳打ちした¹⁰⁾という事実からも、規制の受益者である住民の健康、生活環境の保護や自然環境の保全といった課題が行政の視界から欠落してしまったのは、ある意味で必然的であったといえる。

県職員は3年単位で職場を異動していくことが通例であるが、担当職員2名(うち1名は土庄保健所職員)に15年にもわたり同一の業務を担当させるというのは、全国的にも稀有な例である。豊島事件の場合、粗暴な経営者への対応が特定の職員に長期間にわたって丸投げされ、兵庫県警による摘発が行われるまで、知事による許可の不更新・許可取消し、措置命令等が行われることはなかったことが問題を深刻化している。現場職員の「事なかれ主義」を増幅させ、適切な指導監督の懈怠をもたらした要因は、個々の職員の資質・能力の問題を越えた県の組織体制そのものにある。この問題を重大視する職員が担当になったところ、3カ月で移動させられた¹¹⁾という。このように、本庁所管課であった環境保健部環境自然保護課(当時)は、当初の知事判断の誤りから手の施しようなくなった不法投棄事案を一離島の地域的な問題に矮小化し、不作為を継続するという組織対応を選択していたものと思われる(「役人は上から指示されれば無理も承知で工夫する、上から言われないと、違法行為も頬かむり¹²⁾」)

②兵庫県警による強制捜査後の県の対応

兵庫県警の摘発後に県が行った現地調査により、土壌から国の有害判定基準の11.7倍に相当するPCB、廃油から国基準の6.7倍のトリクロロエチレンなどが検出された。シュレッターダストや汚泥の野焼きに伴い高濃度のダイオキシン類も検出され、当時国内最悪のダイオキシン汚染度を示していた。¹³⁾ 専門家は、鉛やダイオキシンが高濃度であるのは、シュレッターダストや製紙かすの野焼きで、鉛が凝縮され、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と指摘している。このような状況をふまえて県は、豊島観光の廃棄物処理業許可の取消し、シュレッターダスト等の産業廃棄物の撤去等の措置命令を発出したが、当該措置命令には期限が設定されていなかったことから、行政代執行の実施は想定されていなかったことがうかがえる。この点については、県が自らの失政を暴露することに他ならない公権力の行使を見合わせたとの批判がある。¹⁴⁾ 警察による強制捜査後、シュレッターダスト等について、有価物ではなく、廃棄物であると県が解釈を変更し、県の指導のもと産廃の撤去と飛散防止の措置がとられることとなったため、産廃の撤去が完全に達成されると住民側は期待していたものの、約1,340トンの産廃が撤去されただけで県は、「周辺の生活環境に支障を及ぼすおそれの高いと思われるものから順次に搬出を進め、概ねそれらの撤去を終えた。」(1993年12月議会の平井城一知事答弁)と事実上の安全宣言まで出してしまった。しかし、住民らは、大量に産廃が残存しており、有害物質である鉛、水銀、カドミウム、PCB、ヒ素、トリクロロエチレン、テトラクロロエチレンが検出されたことから、「安全宣言」を信用しなかった。¹⁵⁾

不法投棄が行われていた当時、これを否定していた課長は、1986年10月から3期務めた平井知事が退任した1998年度には環境局長という環境部門のトップにまで昇進している。環境破壊に手を貸した行政職員が、環境局の人事考課の上では、むしろ「評価」されているのである。

同知事からは、最後まで豊島問題についての謝罪の言葉はなかったとい¹⁶⁾う。後任の真鍋知事は、記者会見の場でこのような人事配置のあり方について質された際、「行政の継続性」が保たれる必要がある旨の発言をして¹⁷⁾いる。ここにいう行政の「継続性」とは「無謬性」という概念と紙一重である。つまり、いったん組織としての方向性が決まれば、上位下達の指揮命令系統の下、たとえ誤りに気付いたとしても当初の方針を変えようとはしないという行動様式である（役人無謬論¹⁸⁾）。それは、「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¹⁹⁾」に起因する。現に兵庫県警による摘発後も、「県に法的責任はない」という主張が繰り返されている。担当職員2名については、公害調停の合意直前に訓告処分を受けているが、これは地方公務員法上の懲戒処分ではない。これほどの不法投棄を助長していた事実を鑑みれば、あまりにも軽い処分といわなければならないが、県の組織全体として少なからず一連の行為に関与していたため、「職務上の義務に違反」あるいは「職務を怠った」（地公法29条1項2号）として、末端の職員だけを懲戒処分とするのも難しかったということかもしれない。

豊島の住民は、全島挙げての県内外へのキャンペーン活動などを通じてマスコミや世論に働きかけ、誤りを認めようとし²⁰⁾ない行政に対し、初めて公害調停の場でそれを認めて謝罪させている。行政任せにせず、行政と住民が共同して地域社会の問題解決に向けた事業を実施するという仕組みを確立させたことに大きな意義があり、「国内初のリスクコミュニケーションの実践²¹⁾」との評価がある。調停条項に定める、住民代表者、香川県の担当職員及び学識経験者からなる豊島廃棄物処理協議会を設け、関連分野の知見を有する専門家の指導助言のもとに無害化事業を実施するという仕組みは、情報の共有を前提に、行政が住民や学識経験者の意見、提案をふまえて合意形成を図りつつ、最適な政策を選択・実

現していくというこれからの住民自治と協働のあり方を示したものと
いえる。

(2) 産業廃棄物処理業許可の外部要因

豊島事件の泥沼化は、不法投棄行為を放置した職員の職務懈怠や行政
体制の不備に起因することはいうまでもない。しかし、前科10犯の前
歴があり、県職員に対して暴行・脅迫などを繰り返していた経営者に対
して、産業廃棄物処理業の許可が与えられた背景には、当時の機関委任
事務体制と地元の産業振興の必要性という外的な要因があることも見逃
せない。

1999年7月に地方分権一括法が制定(2000年4月施行)される以前は、
産業廃棄物の処理・処分は国の機関委任事務であり、国は、産廃処分場
の確保を重要な課題としていた。一方、香川県では、1973年頃、香川
県内の塩田跡地を再開発し工場用地を造成する計画が持ち上がり、企業
経営を圧迫しない費用が見込める最終処分地を探していたところ、豊島
観光が名乗りを上げたため、県は、処分地の逼迫に対応し国の機関委任
事務の仕事²²⁾を滞りなく行うために、業者に許可を与える方向で動いたと
される。当時の前川知事が、改心と生活困窮を訴える経営者に同情的で
あったことに加え、県内に管理型処分場のなかった香川県にとっての必
要性も大きかった²³⁾という指摘もなされている。また、高度経済成長期に
おける瀬戸内沿岸地域の開発による環境汚染を受けて1973年に制定さ
れた瀬戸内海環境保全臨時措置法により1974年4月以降、製紙汚泥の
埋立処分が禁止され、海洋投棄ができなくなったため、製紙汚泥処理の
ニーズが生じたところ、豊島観光は、製紙汚泥をミミズによる土壤改良
剤化の原料として利用する事業に申請を変更したため、瀬戸内の製紙業
にとっても汚泥の受入先として期待され利用された²⁴⁾。このような産廃行
政に内在する制度的な欠陥も豊島事件の一因となっていたといえる。

さらに、機関委任事務体制下にあっては、中央省庁が立法権と法令の

第一次的解釈権を独占し、自治体は、国が立案するさまざまな法制度や政策の忠実な執行（「国が考え地方が実行する」）が求められてきたため、全国の多くの自治体は、法解釈上の疑義が生ずれば中央省庁に照会し（いわゆる中央照会型法務²⁵⁾）、国の判断に全面的に依拠して業務を行うという状態が長く続いてきた。このため、産廃の不適正処理の事案においても、改善命令や措置命令を発出するにも国（当時の所管は厚生省）と綿密に調整する必要があったことも、状況が著しく悪化する前の段階で迅速に命令発出が行えなかった大きな要因と考えられる。そこで、次節では、廃棄物処理法制の問題点について検討してみたい。

（3）廃棄物処理法制の課題

廃掃法（以下、条数のみ表記）2条1項は、廃棄物を「不要物」と定義する。この意味があいまいであるため、当時同法を所管していた厚生省は通達によって解釈を示していた。当初は、「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になり又は廃棄物になるものではない」とする「客観説」の立場をとっていたが、リサイクル重視の観点から、1977年に総合判断説といわれる考え方に転換する。これは、「廃棄物は、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」（厚生省通知昭和52.3.26環計37号。以下、「昭和52年通知」と表記）とするものである。

総合判断説の立場をとると、「占有者の意思」が重要な要素となるため、本件のようなりサイクル偽装の不法投棄²⁶⁾が生じやすくなることから、廃棄物の定義に関する厚生省通知が、豊島事件を始めとする不法投棄・不適正処理事件を結果として助長した²⁷⁾ことは否定できない。「これは加工品の原料であり、有価物だ」と主張すれば、廃棄物と認定するこ

とが困難となるからである。そもそも、不要物に当たるか否かは、有価で取引されるか、処分費用を支払わなければ引き取ってもらえないか(逆有償)が重要な区分である。犯罪の構成要件でもある以上、立法的に廃棄物の定義を明確化する必要があり、廃棄物自体の属性としての危険性や環境負荷性をもふまえて類型化すべきである。なお、この点については、産業廃棄物と残土との混合物の場合には、廃棄物の種類の認定等が困難となり、捜査の長期化等の支障を来すことがあるとして、定義等の見直しを検討するよう、警察庁から厚生省に対し申入れがされたことがある。²⁸⁾

豊島観光の経営者は、「シュレッダーダストから有価物の金属を回収する」と県の職員に説明しており、担当者は、シュレッダーダストを原料とみなして、廃棄物処理業の許可は不要であると判断していた。経営者は排出元の企業から1トンあたり300円で買い取り、企業は豊島観光に2000円の運搬費を払うシステムをとっていた(経営者は1700円の利益を得ている)。事業者は300円を支払ってシュレッダーダストを購入しているのであるから、それは産廃物ではなく有価物であるという理論であるが、排出業者は2000円の運搬費を支払っている以上、売買を仮装した脱法行為にすぎない。県のこの判断に力を得て、経営者は有害な産業廃棄物の持ち込みと野焼きをさらに加速させることとなった。

県は、相手方の言い分だけを鵜呑みにして有価物と判断しているが、昭和52年通知は、不要物該当性を判断するための総合考慮の一要素として「占有者の意思」が挙げているにすぎず、「占有者の意思」とは、その物の①性状、②排出・保管の状況、③通常の見取り形態(製品としての市場の形成、利用価値の有無)、④取引価値の有無(有償譲渡と取引の客観的合理性の有無)、⑤事業者の意思、といった客観的な諸事実から社会通念上合理的に推認できる占有者の意思である(最決平成11.3.10判タ999号301頁・「おから決定」)。売買契約・代金の支払いという形式面だけから「他人に有償で売却する」ことができると判断することはできないこと

はいうまでもなく、廃棄物認定にあたり、占有者の意思をことさらに重視すべきではない。

本件の場合、有価物を偽装するための買取契約であったことは明白である上、シュレッダーダストから回収した金属を他人に有償で売却できる状態でもなかった。シュレッダーダスト等が他の産廃と混在したり、土砂等で覆土されているなど、原材料の保管とは通常考えられない状態が既に1983年～84年頃には存在していたのであるから、その当時に廃棄物として認定すべきであったといえる²⁹⁾。なお、その後、厚生省は廃棄物の定義について、「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」をいうとしつつ、その占有者の主観的意思は客観的に推認されるべきものである（厚生省通知平成12.7.24衛環65号、として、総合判断説によりつつも、より客観性を重視する見解を示している。リサイクル偽装の廃棄物に当たるかどうかという点については、当該物件が「ぞんざいに扱われて不法に投棄される危険性」がないかどうか、その「再生利用が事業として確立し、適切かつ安定的、継続的に行われている」（東京高判平成20.4.24判タ1294号307頁、東京高判平成20.5.19判タ1294号312頁）といえるかどうかポイントといえる。

本事件により、産業廃棄物処理関係の法の不備が明らかになり、関係法の改正などに大きな影響を与えることになった。たとえば、「生活環境の保全上重大な支障が生じ、又は生じるおそれがあると認めるとき」という措置命令（19条の5第1項）の要件について1991年改正により「重大な」が削除され、支障の程度を問わず命令が出せることとされた。これは、土地所有権の尊重から生活環境保全の方向に移行したものとされる³⁰⁾が、依然として抽象的な規定であることに変わりはなく、法改正により命令発出が容易になったとは言い難い。

1997年改正により、不適正処理が行われた場合の措置命令の対象者が処分者等だけでなく、違法委託者等にも拡大され（19条の5第1項1号～5号）、行政代執行法の要件が厳格すぎて実効性を欠いていたことか

ら、簡易代執行の規定が追加されている(19条の8)。2000年改正により、不適正処分者が資力不足で、かつ、排出事業者が適正な対価を負担していないなどの場合には排出事業者も措置命令の対象とされ(19条の6)、野焼きも直罰により禁止された(16条の2)。また、産廃不法投棄の罰則についても「3年以下の懲役若しくは1000万円以下の罰金」から「5年以下の懲役もしくは1000万円以下の罰金、又はこれらの併科」(25条1項14号)に引き上げられ、不法投棄についても緊急逮捕(刑訴法210条)ができることとなった。さらに、2010年改正により、措置命令の対象が、処理基準に違反した収集運搬、保管基準に違反した保管にまで拡大されるとともに、産廃処理業者による適正処理が困難となった場合における委託者への通知義務(14条13項)が課せられ、これを怠った場合にも措置命令の対象とされている(19条の5第1項3号へ)。また、排出事業者の適正処理を確保するため、産業廃棄物の運搬又は処分を委託する場合において、処理状況に関する実地確認を行う努力義務が定められた(12条7項、12条の2第7項)。

これらの累次の改正は一步前進ではあるが、排出事業者責任の徹底という点からは、まだ改善の余地がある。とりわけ、排出事業者への措置命令については、「適正な対価を負担していない」、委託先が不法投棄等に及ぶことを「知ることができた」といった要件の立証は容易ではなく、たとえ命令を出しても取消訴訟等が提起された場合に抗しきれないおそれがあるという意識と相まって、命令が発出された例はなく、実質的に死文化している。不法投棄がされた場合、適正価格での処理委託の立証責任を排出事業者側に転換するなどの見直しが必要と考えられる³¹⁾。廃棄物の不適正処理には、とどのつまり経費節減のため安価で処理を委託しようとする排出事業者にも責任がある以上、原状回復のための代執行費用についても排出事業者に負担させることができるとする明文の規定を置くべきである。原因者負担原則(PPP)を貫徹する意味でも、2010年改正で定められた排出事業者の処理状況確認の「努力義務」に

については、中小事業者の負担が大きいといった産業界の反対意見に付度することなく、「法的義務」とすべきであったのではないかとと思われる³²⁾。また、前述の特定産廃特措法に基づき基金が創設されたことにより、行政代執行をしても徴収不能となることをおそれて措置命令を発出ししないという傾向が一定程度改善されたと考えられるものの、産業界の基金への拠出が義務付けられていないこと、何よりも不法投棄者自身は費用負担を免れる点は、今後の制度設計における検討課題である。「適正に処理しなければ法的責任を問われる」という共通認識を、規模の大小を問わず、すべての排出事業者がもつことこそが、不法投棄の根絶に不可欠といわなければならない。

一方、香川県は、2001年に議員立法により香川県県外産業廃棄物取扱条例を制定し、産業廃棄物の循環的利用（再使用、再生利用、熱回収）のための県外からの搬入に際して知事との事前協議を義務付けている。

4. 規制行政における法執行のあり方

(1) 規制行政の執行過程の問題点と解決策

規制行政における法令上の義務に違反する行為（排水基準違反、産廃不法投棄等）については、命令（改善命令、措置命令など）や許認可の取消し等の行政処分については行政機関、行政刑罰を科する手続きについては捜査機関（警察及び検察）によって担われている。違反是正のための法執行は、権限をもつ行政機関によって適正に行われることが前提であるが、処分権限が実際に発動されることは稀であり、行政指導による対応が大半である。このことについて、権限を有する行政機関の法執行能力不足と自治体職員の紛争回避性向の強さ、国民の過剰なまでの「財産権尊重」思考が行政庁に行政処分権限の発動をためらわせ、ひいては適切な立法そのものの阻害要因となっているとの指摘がある³³⁾。わが国の法執行が、行政指導中心のインフォーマルな手続が志向されている要因は、

①公務員意識、②根拠法規と法制度、③行政組織に大別できる³⁴⁾。この点については、日本の伝統的な法文化が働いて、行政指導を中心とした規制過程が生じているとする法社会学の研究もある³⁵⁾。法執行の実効性確保のためには、違反に対して法律上の権限が適切に発動されることが不可欠である。以下、適正な権限発動を阻害する要因とその解決策について検討してみたい。なお、行政上の義務履行確保措置としての代執行制度の課題、執行罰の再導入の検討といった法制度論については、本稿では取り扱わず、行政組織論、公務員論を中心に法執行過程のあり方を考察することとする。

①業界との信頼・協調関係の重視

行政機関と規制対象者との関係には、ア. 指導監督対象者（社会福祉施設、医療機関、建設業者、廃棄物処理業者等）との良好な関係を維持したいという意識が強くなりがちであること、イ. むしろ指導監督対象者の方が専門知識や経験の点で優っていることが多いこと、ウ. 規制対象者による訴訟提起を過剰におそれ、不利益処分³⁶⁾の発出を忌避し、違法行為があったとしても行政指導により是正させることを優先しがちである、といった特徴が挙げられ、指導監督機関が指導監督対象者と同じような考え方に陥り、逆にコントロールされてしまうことが起こりうる。また、違反者が特定の議員の支援者でもある場合、処分を免れようとして議員に働きかけ、政治的圧力が担当課にかかることもある。たとえば、2004年に検挙された岐阜市椿洞の山林への産廃不法投棄事件では、不法投棄を行った産廃中間処理業者は政治家と密接な関係を築いていたことを背景に違法行為を継続しており、市が指導したところ、市議会議員が訪ねてきて職員は圧力を感じた、バッチ（政治家）が付いているから係わるなど上司から言われた、といった事実があった。とりわけ、首長に対しても政治的影響力をもつ、当選回数が多い有力議員の場合、人事異動で報復されることを恐れ、決裁権をもつ管理職が、厳格な措置を回避した

がる傾向がある。

このような、監督対象者と監督機関の不透明な関係を是正するためには、情報開示手法が実効的である。たとえば、鳥取県など複数の自治体で実施しているように、議員や住民から職員に対してなされた陳情や要望を所定の様式で文書化しておき、情報公開の対象とするのである。政治家からの口利きや圧力に限らず、政策的提言や要望なども含め、部外からの意見を原則として「協議メモ」のような形で記録化すること自体が、水面下で行われる不当要求等を予防する効果がある。神戸市においては、2006年9月に「神戸市政の透明化の推進及び公正な職務執行の確保に関する条例」を制定しており、執行機関等が要望等を口頭により受けたときは、条例に列挙する例外事由に該当する場合を除き、その内容を確認し記録することとしている。同条例は、神戸市議会の有力議員が、県外の大手産廃処理業者の市内進出阻止のため、産廃処理業の許可基準を定めた要綱の改正を市側に働きかけた見返りに地元産廃業者から収賄した容疑で逮捕された事件を契機として制定されたものである。

また、執行のアカウンタビリティの確保のためには、法律違反状態を是正するための行政機関の複数回にわたる行政指導を無視して継続的、反復的に行われる悪質な違反行為について、当該行政指導文書を自治体のホームページで公開し、住民からのコメントの提出とこれに対する行政機関からの応答を義務付けることとすべきである³⁷⁾。とりわけ、法的義務違反の程度がかなり悪質であり、当該法律の保護法益の観点から違反を放置することが妥当でなく、行政指導に対する相手方の対応も誠実さを欠いているような場合、公表は適法と考えられる³⁸⁾。少なくとも、廃棄物の不法投棄、急傾斜地の違法開発行為といった、災害発生や地域環境破壊のおそれのある行為を執行し、是正指導に従わない場合には、早期に公表することが適切と思われる。公表する事項としては、違反行為の態様と違反行為に対する行政機関としての判断及び対応、行政指導の通算回数などがある³⁹⁾。違反者の氏名・事業者名については、行政指導段階

での公表は、事案の悪質性の程度に応じて公表の可否を判断すべきであろう。なお、広島県行政手続条例30条2項は、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。ただし、公共の利益の実現その他正当な理由がある場合に、行政指導の事実又は相手方がそれに従わない事実を公表することを妨げない。」と規定している。産廃不法投棄事案の場合、排出事業者、運搬事業者及び処理事業者を招集して原状回復に向けた説明会を開催し、関係者と合意形成を図ることで、行政と事業者の密室協議になりがちな行政指導の欠点を回避することもできる⁴⁰⁾。

一方、違反情報の公開と公務員法上の守秘義務への抵触の関係については、守秘義務の対象となる「秘密」とは、「非公知の事実であつて、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるもの」(最判昭和53.5.31 刑集32巻3号457頁)をいい、犯罪行為や違法・不正の事実(いわゆる「違法秘密」)については、守秘義務により保護されるべき秘密にはあたらないことから、行政機関が組織的に監督対象者と癒着して違法行為に加担しているような場合、公務員には内部告発し公表する権利があることになる⁴¹⁾。

②行政組織と公務員意識

ア. 行政職員の意識と組織体制についての課題

自治体職員は、幅広く業務を経験して、つぶしのきく職員が組織内で重宝がられ、特定の分野における専門能力に対する十分なリスクが払われてこなかった。豊島事件のような、当事者だけで秘密裡にことを運ぶための長期間の在籍は論外であるが、3年程度の短期間で、本人の意向とはほぼ無関係に、さまざまな部署を異動していく人事制度は、職員の専門性の構築の面で支障をきたしていることは否定できない。「どうせ3年で変わるのだから」という意識が根底にあれば、自分の在職中

はことを起こさず、先送りする行動が先立ってしまいがちである。そもそも、担当課に違反是正のための不利益処分（行手法2条4号）を行った実例がなければ、起案文書等もなく、そのノウハウが組織的に蓄積されないことはいうまでもない。その課においては「誰もやったことのない仕事」になってしまうのである。また、行政職員の意識として、違反対応は業務の中心ではなく、突発的に降りかかってくる業務である。職員は、行政改革の名の下に人員が削減されていく中で、許認可や届出処理、定例検査、予算・議会対応などを通常業務として行っており、これだけでも相当に多忙なところに、さらに不利益処分をすることになれば（まして、そのノウハウを持ち合わせていなければ）、他の仕事が「止まってしまう」ことを忌避する意識をもつのは当然であろう。さらに、産廃不法投棄のような法令違反者の中には粗暴な行動をする者も少なくなく、命令発出によって逆上させてはいけないという防御の心理も働く。相手が暴力団関係者などの場合、組織内部で抱え込むことなく、早期に警察との連携を図ることで対応しなければならないのは当然である。

また、行政機関は、監督対象である事業者の保護育成をも目的としている場合が多く、違反があっても行政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意識が一般にある。このため、相手方の資力など個別的な事情も鑑みて、ぎりぎりの段階まで命令の発出を避け、行政指導を通じて違法行為の是正が図られることが大半である。また、命令を発出しても、命令が無視された場合、かえって社会の目が厳しくなることへの懸念もあり、最終的に代執行を実施することになれば、多額の公費支出を強いられることに対する抵抗感も根強い。このようなことから、「現場裁量の授益的濫用」⁴²⁾によって法的に適切でない処理がなされてしまうことがありうるのである。これは環境法令だけでなく、各規制法全般の執行に共通している。また、命令発出は、指導不足の結果であるという意識が、とりわけ決裁権をもつ部課長などの間に存在しているとすれば、マイナスの人事評価をおそれて個々の職員が命令発出を忌

避する組織風土が醸成されることとなりかねない。近年、児童相談所が、被害児童の通っていた小学校を通じて虐待の情報を把握し、一時保護まで実施しておきながら、父親の攻撃的な要求に屈し、一時保護を解除して帰宅させたために、結局父親の暴行で女兒が死亡するという事例が報道されている。⁴³⁾ 2000年に制定された児童虐待防止法は、都道府県知事は、虐待が疑われる児童の自宅への立入調査を行うことができることを定め、保護者がこれを拒否した場合、裁判所の令状を得て、強制的に臨検、捜索を行うことができることとされている(同法9条の3第1項)。しかし、法的権限が強化されたとしても、現場で業務を担当する児童相談所の法執行体制が伴っていないければ、あたかも、剣道の経験のないズブの素人に真剣を持たせて戦わせるようなものである。児童相談所は都道府県の一出先機関であり、職員数も配当される予算も小規模である上、職員は、他の部署で勤務していた事務職員が定期異動により児童福祉司に任命されて配属されることが大半のため、福祉や心理の専門家の割合は極めて少ない。福祉に関する知識がなく、数年でまた別の職場に異動していく職員に粗暴な保護者や心理的トラウマを抱えた児童への対応を全面的に任せること自体、相当に無理があるといわざるを得ない。親とのやりとりを恐れるあまり、虐待をしている親の味方になるという本末転倒な対応がされることがあると指摘されているが、全国最大の組織と人員を抱える東京都においてすら、このような実情があるとすれば、他県では推して知るべしであろう。行政分野こそ違え、ここでも豊島事件における県職員の対応と相似形を描く過程が見て取れる。

イ. 法執行能力を有する人材の育成と組織改革

行政機関の法執行能力強化のためには、在籍年数の長期化による法執行経験の蓄積と組織的共有が不可欠である。たとえば、産廃業者の事務所に入立調査を行い、リサイクル偽装を看破するためには、法令の知識だけでなく、財務諸表や会計帳簿の調査分析が不可欠であり、企業会計

についての相当高度な理解が求められ、不法投棄現場での測量技術も必要となる。産廃業者の監督や児童虐待防止など、当該分野特有の専門知識・経験と対人能力が求められる行政現場を担当する職員については、各部局において庁内外において行われる専門研修に参加させるとともに、人事異動のローテーションを原則として5年～6年単位として、無関係な部署間の異動をできるだけ避ける配慮が必要である。そして、個々人の適性或意欲を勘案して、職能専門分野の能力を拡充させるなど、職員のキャリア・デベロップメントに主眼を置いた人事システムにより組織力の向上を図るべきである⁴⁵⁾。2014年の地方公務員法改正により、任命権者に人事評価の実施及び人事評価に基づく措置が義務付けられたところであるが（地公法23条の2、23条の3）、異動や昇任・昇格については、人事評価基準の公開を前提に、本人の意思と職務適性を踏まえた双方向型のものとする必要がある。第一線で適正な法執行の業績があった職員については人事評価で優遇し、担当課の違反は正実績に応じた予算配分を行う目的志向型の仕組みがあつてよい。また、特定の業務について専門能力や知識・経験を持った職員を配置する専門職的ポスト（たとえば、課長級又は課長補佐級のポストとして、「〇〇指導監」「〇〇管理幹」といった職が考えられる）を各部局の行政ニーズに応じて柔軟に設置することも考えられる⁴⁶⁾。そして、職制上のラインでジェネラリストとして昇任していくよりも、特定部門のエキスパートとして勤務することを希望する職員を本人の適性と実績に応じてスタッフ専門職（マイスター）として処遇することとすべきである。これは、特定の個人の能力を組織化していくことを意味している。このためには、本人や所属長の意見・希望をほとんど顧みることなく、専ら人事課において異動先を決定するのではなく（限られた数の人事課職員だけで全庁的な定員管理と人事異動を行うこと自体、もはや徒弟制度の下での職人芸、名人芸の域といえる）、各部局への人員の割り当てを決めた後は、課や係への配属については各部局に委任するような仕組みとすることも考えられる。

そもそも、短期間での人事異動が行われるのは、癒着防止という観点と、管理職となるためには幅広い業務を経験しておく必要があるということによるものではあるが、前者の点については、適切な監査体制がとられていれば未然防止は可能であるし、前述のとおり現在の人事制度下において、行政指導への過度の依存と適正な権限発動の懈怠という状況が全国的に生じている以上、この点の改善こそが優先されるべきである。また、後者の点については、たとえば県庁に行政職として採用された同期の職員の中で、部長級にまで昇任するのは、ごくわずかであり、大半の者は課長級以下のポストでキャリアを終えるのが現実である。そして、同じ課長級ならば、どっちつかずの「素人」ではなく、個別法の執行に使命感をもつエキスパートを本人の同意の下に育成した方が、組織のためにも有用であることはいうまでもない。なお、本庁部長級に昇格する職員は、人事課や財政課に在籍経験のある者の割合が多い傾向にあるのは、組織運営の基本である人や金の流れを把握できる部署での事務処理経験が強みとなっているためと考えられる。しかし反面、このような官房系の職員は、行政法総論の知識や廃掃法など個別法の運用解釈能力、出先機関の現場での違反对応などには疎くなってしまい、法執行に対する関心も高いとはいえない。

個々の職員の法的能力向上に加え、法執行専門組織の構築も検討すべき課題である。このためには、事業者・業界との協力連携、保護育成を図る部署と法執行・違反是正を行う部署を区分することが適切であり、都道府県の場合であれば、環境部局だけでなく、福祉保健、農林水産、土木など個別法を所管する各部局に統括的な「法執行部門」を創設し、一定の教育訓練（訴状、準備書面等の訟務関係資料や告発状等の作成、逮捕・護身術の訓練など）を受けた職員を各部局の幹事課付⁴⁷⁾で配置して、法執行事務を専任として担当することが考えられる。たとえば、首都圏の産廃の不法投棄が多発していた千葉県では、1999年にグリーンキャップと呼ばれる、県職員と県警からの出向者から構成される産廃Gメンを組織

し、不法投棄現場の調査、排出元や処理業者等を招集した撤去工事の指示などにより不法投棄の総量は1年で3分の1に激減したという⁴⁸⁾。児童相談所の場合、公務員の一異動先ではなく、虐待の取組に特化した、専門組織を作り、採用試験に受かった人を最低1～2年の養成プログラムを設けた上で正規職員となる仕組みの必要性が指摘されている⁴⁹⁾。分野を問わず、このような法執行専従組織の設置は、行政職員の使命感の醸成にも有用と考えられる。執行専従組織のスタッフには、法曹有資格者を任期付公務員（地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律3条1項）として配置することも考えられる（いわゆる組織内弁護士）。このためには、地方公務員上級職試験において法科大学院修了の区分を設け、「法務職」として一定数採用することを検討すべきである。法曹有資格者が組織内に存在することのメリットとしては、外部の顧問弁護士と比べて行政内部の実情を把握した上での法的な課題解決策をアドバイスできること、組織内弁護士を講師とする法務能力養成研修や原課職員との職務上の連携などを通じ、要件事実の認定、法令へのあてはめにより適切な結論を導き出すという法解釈の思考方法に習熟する機会を拡充しうることなどが挙げられる⁵⁰⁾。日弁連の調査によると、2019年6月時点で、全国120自治体で184人の法曹有資格者が登用されている⁵¹⁾。また、たとえ司法試験に合格していなかったとしても、法科大学院修了者は、学部卒業で採用された職員より法務能力全般に勝っていることは事実であり、各自治体は、法科大学院修了者を正規職員として採用していくべきである。

なお、現職警察官が都道府県産業廃棄物担当課に出向する形での人事交流は、全都道府県で定着してきているが⁵²⁾、違反者に対する毅然とした対応や捜査活動の経験を活かした情報収集、事情聴取などのノウハウが知事部局の法執行全般に活用されていくことが期待される。一方で、行政に出向経験のある警察官の体験談によると、行政指導のやり方1つとっても、「行政指導はアライバづくりのようにやっているだけ」、「指導

経過の記録を残さず、あっても個人手持ちで、異動の時に捨てることもある」、「現場で暴力団風の男がいると、聞こえないようにつぶやいて指示書も手渡していない」、といった、行政職員の稚拙な対応が指摘されている。今後の課題として、文字通りの「交流」として、行政職員を警察本部に研修生等の身分で派遣して、犯罪の構成要件事実の認定や被疑者等からの事情聴取の手法などを捜査実務に支障のない範囲で習得されることも検討されてよい。許可取り消し、措置命令といった不利益処分と刑事法の擬律判断は、適正な事実認定を前提に法規範をあてはめていくプロセスは類似しているため、不利益処分の執行能力向上に資することが期待される。

③命令発動要件の抽象性と法解釈能力

たとえば、廃掃法の措置命令の発動要件である「生活環境の保全上支障」(19条の5)の有無については、行政庁の要件裁量の範囲は大きいものではなく、人の健康や生活に密接な関係のある財産、動植物の生育環境などに支障が生じている状況にあれば、改善命令を的確に発出し、速やかに不適正処理を改善させることが求められる。また、命令発出の判断についても、客観的事実から発出が必要であるにも関わらず、合理的な根拠がなく権限の行使を怠っている場合には、違法とされる余地がある。この点について、環境省は、技術的助言として、行政処分の迅速化について違反行為を把握した場合には、生活環境の保全上の支障の発生又はその拡大を防止するため速やかに行政処分を行うことを求めており、特に廃棄物の不法投棄については、速やかな措置命令により原状回復措置を求めること、不法投棄や命令違反として積極的に告発を行うこと、捜査機関と連携しつつ、産業廃棄物処理業等の許可を速やかに取り消すこと、を要請している(平成30年3月30日付け環循規発第18033028号、各都道府県・各政令市産業廃棄物行政主管部(局)長あて、「行政処分の指針について」2頁。躊躇なく行政処分を行うことを求めた同指針が初めて発

出されたのは、2000年法改正後の2001年5月である。各自治体は、このような技術的助言をふまえて、自らの責任で独自の規程に落とし込んで具体化・詳細化し、必要に応じて公表していくことが適切である⁵³⁾。

廃掃法に限らず、命令の発出について定めた関係法令の規定は、要件の規定ぶりが抽象的で、第一線職員が判断に迷うものが少なくない。命令発出にあたっては、証拠により法令が定める要件に該当する事実（要件事実）を確定した上で、当該法令にあてはめて要件該当性を判断しなければならない。しかし、現実には、立入検査などの調査に基づいて事実認定を行い、立証する能力が担当行政機関の職員に不足していることが、適宜の命令発出が行えない要因となっている。まして、廃掃法19条の6の規定に基づく排出事業者への措置命令のように、これを不服とする排出事業者からの取消訴訟が提起される可能性があること（訴訟リスク）も、命令発出への消極的姿勢につながっている。

そもそも法解釈は、①具体的な事実の確定（Issue）→②法令の検認（Rule）→③法令の規定を確定された事実にあてはめ（Application）→結論（Conclusion）というプロセスで行われるものであり、行政職員は、この「IRAC」の思考に習熟しなければならない⁵⁴⁾。法解釈能力向上のためには、行政法の通則の理解の上に、判例（とりわけ行政側が敗訴したもの）を素材とした事例演習により、判例の事実関係と判決理由を読解し、判例の射程範囲及び類似の事案が発生した場合において行政職員がとるべき対応などについて考察する研修が有用である。この点、昇任試験において、行政法や地方自治法の科目を課している自治体以外では、職員が法律基本科目の学習を行う動機付けに乏しいことも問題であり、たとえば、巡査部長から警部までの各昇任試験受験のために、憲法、刑法、刑事訴訟法、警察行政法や各警察分野の実務科目についての論文・短答試験の学習を継続的に行っている警察官と比べた場合、就職後に習得する法律知識の格差は歴然としている。

かつての機関委任事務の時代は、法令所管省庁が質疑応答の形で示し

た行政事例や、案件ごとに都道府県又は市町村あてに発せられる通達（地方分権改革後も、地方自治法245条の9に基づく処理基準として残っているものも少なくない）において示される個別法の解釈が「有権解釈」とされ、全国の自治体は無批判にこれに従ってきたことも、自治体職員が自らの頭で考えて法解釈を行う能力の不足の一因となっていると思われる。また、法解釈に先立つ事実認定の困難さに対処するためには、学識経験者や環境NPOなど専門知識を有する外部の第三者の支援を得て、環境への支障の有無、有害物質への該当性などを認定判断する仕組みも導入する余地がある。数年で部署を異動する職員が、限られた人員で適切な事実認定を行うことには困難が伴うからである。なお、職員研修の講師などをしていると、第一線の行政職員は、行政手続法の内容理解が十分でないことを再認識させられることが少なくないが、許認可取消し、命令発出など行政手続法又は行政手続条例にいう不利益処分⁵⁷⁾に先立つ聴聞又は弁明の機会の付与が原則として必要であること、処分理由として、原因事実、適用法条だけでなく、処分基準の適用関係も処分と同時に提示しなければならない場合があることも全ての行政職員が理解しておかなければならない。

④行政刑罰の不全と告発の忌避

水質汚濁や大気汚染などの環境犯罪の場合、捜査機関による直接的認知が困難であるため、行政機関からの告発に頼らざるを得ないことが少なくない。刑訴法239条2項により、犯罪の告発は公務員の法的義務とされているが、実際には法律違反に対する告発は行われることの方がまれである。そもそも当該規定の存在自体を認識している公務員が少ないことに加え、告発するのは行政法規違反を是正させることができなかったことを自認することであり、組織の不手際を表に出すことになるので避けたいという認識（組織内処理の原則⁵⁷⁾）も影響している。筆者自身、1990年代の愛媛県土木部河川課勤務時代、二級河川における川石の大

規模な違法採掘について告発すべきことを上申した際、当時の直属の上司から「行政は犯罪者をつくるのが目的じゃない」と反対された記憶がある。典型的な公務員の認識である。当該河川では以前から組織的な盗石が横行していたが、当時県では、「盗石対策要綱」に基づいて指導監督業務を行っており、法的措置に移行した例はなかった。その後、所轄土木事務所の告発に基づいて、地元警察が被疑者を逮捕した事例があったものの、不起訴処分となっている。度重なる行政指導を完全無視して違法行為が継続している場合、刑事告発を躊躇すべきではない。

告発を行う以上、立入検査や報告徴収などを行い、公判を見据えて、合理的疑いを超える立証ができるまでの証拠収集が必要となる。また、告発状には、特定の犯罪構成要件に該当する事実を具体的に記載する必要があり、①誰が（主体）、②誰と（共犯）、③なぜ（動機）、④いつ（日時）、⑤どこで（場所）、⑥誰に（何に）、⑦どのような方法で（手段・方法）、⑧何をしたか、どうなったか（行為と結果）について記載する必要がある（「八何の原則」⁵⁸⁾）ことから、捜査機関に適法に受理してもらえる書面を作成する能力を通常業務のO.J.Tの中で習得することはできず、告発書の作成自体、相当に難度の高い業務ということになる。たとえば、廃棄物不法投棄罪の構成要件である「みだりに廃棄物を捨て」という犯罪事実を記載するためには、「みだりに」という評価を根拠付ける具体的事実、廃棄物の具体的内容、投棄行為の具体的内容を録取する必要がある⁵⁹⁾。

一方、あえて行政機関が告発しても、多忙な警察（生活安全部門）が必ずしも受理してくれるとは限らず、行政刑罰の初犯の場合、検察が起訴猶予処分とすることが少なくない⁶⁰⁾ことにも問題がある。刑訴法では起訴便宜主義⁶¹⁾がとられており、検察に訴追裁量権があるからである（刑訴法248条）。環境関係法令違反で検察に送致された事案の起訴率は、60パーセント弱（平成23～27年度環境白書）となっており、環境犯罪の多くは、正式の刑事裁判（公判）ではなく、略式命令（刑訴法461条）によって罰

金刑に処せられている。行政刑罰を運用する側のリソースの限界もあいまって、罰則の適用が困難になれば、文字通り「張子の虎」となってしまう、威嚇力の減少につながるおそれがある。さらに、環境犯罪のように行政法規に構成要件が規定されているものは、犯罪構成要件が行政法規上の概念や規定に依存しているため、客観的な構成要件が明確でないことも捜査機関による検挙を難しくしている。たとえば、前述のように、豊島事件の場合、「廃棄物」の概念が廃掃法上明確でなく、県がシュレッダーダストを「有価物」と認定していたことが、それについて不法投棄として立件できなかった最大の要因であった。

なお、行政刑罰の場合、違反行為による不法収益が罰則による不利益を上回っている限り、罰則による抑止効果は乏しい。たとえば、不法投棄（廃掃法25条1項14号）の場合、5年以下の懲役又は1000万円以下の罰金、法人の代表者や従業者等が、その業務に関し行った不法投棄については、3億円以下の罰金（32条①1）となっているが、たとえば、豊島事件では、経営者が運搬費名目で受け取っていた処理料金は、1,700円／トン、廃棄物量は、当初判明していたものだけでも約46万トンあるため、不法収入は約7億8千万円余となる。また、1999年に発覚した青森・岩手県境産廃不法投棄事件では、不法投棄者が受け取っていた処理料金は5,000円／トン、その量は約87万トンであることから、不法な収入は約43億円と推定される。

不法投棄の場合に限らず、法令違反行為により得られる経済的利益が罰金などの制裁により受ける不利益よりも大きいときには抑止力を持たず、たとえ罰則が強化されたとしても、違反が発覚して処罰される可能性が低ければ、やはり違反はなくならないと考えられる。現行の刑事政策が、産廃の不適正処理によって何十億の儲けを出している者に対する抑止力として十分かどうか、実証が必要と思われる。

(2) 違反者の類型と執行戦略

行政学者の西尾勝は、違反態様に応じた執行戦略について、以下のよう⁶³⁾な分析を行っている。

① 「善意の違反者」(規制の存在を知らなかった違反者)

規制の存在や内容を知らせる周知戦略、物理的な手段等で違反を未然防止する制止戦略が有効

② 「悪意の違反者」(規制を遵守するか否かを損得勘定で判断する利己的な違反者)

制止戦略や、違反行為を厳正に処罰する制裁戦略が有効。事案の実情に応じて柔軟な処理を行う適応戦略をとると、違反をしても不利益はないと考えて違反を繰り返すことになり、逆効果の余地がある。

③ 「異議申立者」(当該規制の違法性を確信して、あえて違反を行う者)

適応戦略が有効。違反者の側にも無理からぬ事情があったと認めるとき、規制法令が想定していない例外的な事例であるときなど、法令の機械的な執行が不相当と認められるときに採られる戦略であり、違反行為の黙認、規制対象からの除外、規制措置の見直し等がこれにあたる。これは、行政機関の再考の機会でもある。

④ 「反抗者」(行政機関への反発からどのような対応にも抵抗する者)

制止戦略が有効な場合がある。

環境法令違反の場合、大半が「悪意の違反者」と考えられることから、微温湯的な「適応戦略」をとることは不適切である。漫然と口頭指導や文書指導を繰り返していても、悪質な違反者は、はなから従うつもりはないのであるから無意味である。たとえば、産廃不法投棄などの違

行為が行われた場合、行政指導により、行為者に原状回復計画等を策定させて提出させることが少なくない。しかし、たとえ複数年度にわたる計画が行政機関に提出されたとしても、計画内容が確実に履行される保障はなく、むしろ時間稼ぎが行われ、計画期間内にマニフェストなどの証拠書類や財産等を隠匿されて、事態がさらに悪化することもありうる。また、豊島事件の場合のように法的な制裁はないことを確信した違反者がさらに違反行為を継続したり、他の類似の違反行為を誘発することにもつながりかねない。したがって、履行期限を定めて行政指導を行ったにもかかわらず、依然として従わない「悪意の違反者」については、早期の立入検査によって必要な資料・証拠を収集して速やかに根拠法規に定める監督処分あるいは刑事告発という法的手段に移行することが、豊島事件のような泥沼化を防ぐことになる。この点、前述の青森・岩手県境産廃不法投棄事件において、岩手県は、廃油ドラム缶、汚染土壌などの廃棄物が地中から発見される都度、3箇月程度の履行期限を設定してこまめに措置命令を出しており、命令の期限を原状回復作業の工程に合わせることで、円滑な進行管理と原因者のモチベーション向上に有効であったとされている。⁶⁴⁾

(3) 住民等からの措置請求権

2014年の行政手続法改正により、法令違反事実がある場合における処分の請求権が規定されており(行手法36条の3第1項)、権限は適切な時期に適正に行使されなければならないことが明確化されたことに留意しなければならない。たとえば、積替保管場でリサイクル偽装が行われている場合、事業者は、違法を承知の上で言い逃れをしているにすぎず、行政の担当者が指導に手間取るうちに場内を満杯にして不法投棄現場へ積み逃げするつもりであることも少なくないとされる。このような、早期の立入検査や報告徴収を行い、その結果をふまえて、措置命令や改善命令等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、周辺住民等が行政庁に対し職権発動を促していく仕組みが必要である。この点、「神奈川県廃棄物の不適正処理の防止等に関する条例」は、何人も、県の区域内において不適正処理が行われ、又は行われるおそれがあると思料するときは、知事に対し、その旨を申し出て、調査その他適切な措置をとるべきことを求めることができるとして、申出権を規定しており（13条1項）、申出があったときは、知事は速やかに必要な調査を行うこと、調査結果に基づき必要があると認めるときは、適切な措置をとらなければならないことを規定している（同条2項）。また、名古屋市の「市民の健康と安全を確保する環境の保全に関する条例」は、現に公害に係る被害を受け、又は受けるおそれがある者は、市長に対し、当該条例の規定による命令その他の処分（規制措置）を行うように申し立てることができる（124条1項）、申立てがあったときは、規制措置を講じないことについて相当の理由があると認める場合を除き、市長に規制措置の実施義務を課している（同条2項）。一方、岐阜県多治見市で2009年に制定された「多治見市是正請求手続条例」は、何人も、市の機関の行為等（行為又は不作為。行政不服審査法や他の法律に基づく不服申立てができる行為を除く）が適正でないと考えるときは、当該行為等の是正を請求することができる（3条）と規定しており、是正請求があったときは、審理員による審理、是正請求審査会への諮問、市長による決定という、行政不服審査法同様の審査手続きを定めている。同条例は、いわば行政不服審査法の横出し条例として、請求の対象者や対象行為を限定していないところに特徴がある。

行政機関の権限行使の懈怠を防ぐためには、このような規定を各自治体の条例で標準装備すべきである。また、違反通報報奨金のような制度を条例の定めるところにより導入することも考えられる。あるいは、自治体の附属機関として、学識経験者、環境NPO、住民等の第三者により構成されるオンブズマン組織を設け、行政機関が適正な監督権行使を懈怠しているおそれがある場合には、当該行政機関の担当者に説明を求

めるなど、速やかな監督権の行使を促す仕組みを導入することも考えられる。

さらに、産廃不法投棄など周辺環境に著しい影響が及ぶ事案については、非申請型義務付け訴訟の積極的な活用を図ることが適切である。この点に関し、産廃処分場の事業者に対し、知事が法に基づく規制権限を行使せず本件措置命令をしないことは著しく合理性を欠き、その裁量権の範囲を超え又は濫用になるとしたものとして、福岡高判平成23.2.7判時2122号45頁がある。当該判決は、廃掃法の目的を踏まえ、措置命令の権限は、産廃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」であり、福岡県知事が措置命令をしないことは、裁量権の範囲を超えもしくはその濫用になると判示した。当該事案の場合、原告側が種々のデータによって鉛で汚染された地下水の存在を立証できたことが、結論に大きく影響しているが、そもそも非申請型義務付け訴訟は、生命、身体への危険がなければ重大な損害要件を充足しないとして却下される傾向にあるため、重大な損害要件を削除すべきであるとの指摘もなされている⁶⁶⁾。一方、被告となる立場の自治体の職員の多くが、抗告訴訟の訴訟類型や訴訟要件などを十分に理解していない。行政訴訟の知識を日々の実務の中で習得することは困難であるため、法学検定、自治体法務検定などの受験や庁内外の集合研修によって自覚的に学習することが必要である。

おわりに

筆者は、大学教員になる前、20年間愛媛県庁に勤務していた経験がある。豊島事件が摘発された当時、筆者は採用6年目の職員として、土木部河川課で河川法や公有水面埋立法などの許認可業務を担当していた。当時、摘発が香川県警ではなく、兵庫県警の手で行われたことに対して驚くとともに、行政が暴力を恐れて何もできなかったという点に、同じ県職員として忸怩たる思いを抱いた記憶がある。その後発覚した岩

手・青森県境不法投棄事件、岐阜市椿洞不法投棄事件などにおいても監督機関の自治体職員の法解釈能力の不足や他事考慮に起因する法的措置の遅れが事案を著しく悪化させていることは共通している。

都道府県・指定市に採用されるための地方公務員上級職試験の合格には、かなりの学力が必要であり、合格者は、地方国立大学や有名私学の卒業生が多数を占めている。都道府県職員は、生来優秀な者が多いことは疑いない。しかし、組織の中で長年勤務しているうちに、専門知識の習得もできず、形式的な行政指導を繰り返すだけの「劣化」が進んでしまうことが少なくないのは、都道府県における職員の能力開発やキャリアパスなどの人事システム自体に問題点が内在しているからではないだろうか。

少子高齢化社会の到来と地方分権を背景として、職員には政策形成に関する専門的知識・能力が求められている。社会の実態を調査して理論的な分析を行い、政策形成につなげていくことのできるスペシャリストの養成が不可欠であり、適正な法執行能力もこれに含まれる。今後も職員定数の削減が不可避であるとするならば、よりいっそうそれを補うだけの「職員力」を養成していかなければならず、ほとんど連関のない3年周期の定期異動を反復する中で、個々の職員を消耗させてしまっただけの本末転倒である。首長以下の自治体幹部としては、中長期的な「人材育成」に主眼を置いた人事システムを確立するという意識を常にもつことが不可欠である。

一方、法案作成にあたる中央省庁においても、被規制者である関係業界の意見だけでなく、自治体現場における法執行の現状や地方団体の意見を虚心坦懐に把握、分析し、それを立法過程に活かしていくべきである。

本稿においては、さしあたり豊島事件を素材として法執行過程について検討してみたが、他の大規模不法投棄事案の原因と経過等についても調査した上で、引き続き望ましい法システムのあり方について検証を進

めてみたい。

本研究はJSPS科学研究費補助金(課題番号19H01438、「環境法の実効性確保システムの改革に向けた法執行過程の総合的実証研究」、研究代表者:北村喜宣)の助成を受けたものである。

注

- 1) 「豊島でまた産廃汚泥30トン処理方法を検討」朝日新聞2018年2月24日朝刊
- 2) 「汚染地下水の浄化難航」読売新聞2018年10月7日朝刊
- 3) 中間合意の内容については、南博方・西村淑子「豊島産業廃棄物事件の概要と経過」『判例タイムズ』961号(1998年)39頁
- 4) 大川真郎『豊島産業廃棄物不法投棄事件—巨大な壁に挑んだ25年のたたかい』(日本評論社、2001年)191頁
- 5) 堀畑まなみ「豊島産業廃棄物不法投棄事件における被害—加害構造」『環境と公害』29巻3号(2000年)58頁
- 6) 大川・前掲注(4)29頁
- 7) 西尾勝『行政学(新版)』(有斐閣、2001年)223頁。本書は、行政学の立場からの執行過程の分析である。
- 8) 産業廃棄物対策豊島住民会議『豊島問題を考える』(非売品)15頁~16頁。住民側が入手した刑事公判記録(参考人供述調書)の写しが掲載されている。
- 9) 堀畑まなみ「産業廃棄物問題における行政対応の比較—香川県豊島と宮城県村田町の事案より」『桜美林論集』36号(2009年)203頁
- 10) 曾根英二『ゴミが降る島』(日本経済新聞社、1999年)45頁~46頁。その後の曾根記者の調査によると、ドラム缶は、イタリアから持ち込まれた可能性があることが判明した。
- 11) 堀畑・前掲注(9)202頁
- 12) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』(弘文堂、1997年)149頁
- 13) 中地重晴「住民参加による産廃不法投棄からの原状回復—香川県豊島の経験」『技術倫理研究』10巻(2013年)56頁
- 14) 石井 亨「豊島から見た「法と現実」」『環境社会学研究』6号(2000年)95頁
- 15) 大川・前掲注(4)40頁
- 16) 曾根・前掲注(10)254頁
- 17) 曾根・前掲注(10)288頁。山陽放送記者であった曾根氏の質問への知事の回答である。
- 18) 阿部・前掲注(12)154頁

- 19) 中山 充「豊島産業廃棄物不法投棄事件における法の役割」『香川法学』20 卷 1・2号（2000年）125 頁
- 20) 南 博方「豊島産業廃棄物調停の成立と意義」『ジュリスト』1184号（2000年）66 頁は、行政が調停条項の中で自らの誤りを認め、謝罪するという形で解決をみたことは、おそらく先例がないと指摘する。
- 21) 中地・前掲注（13）67 頁
- 22) 堀畑・前掲注（5）60 頁
- 23) 藤川 賢「産業廃棄物問題—香川県豊島事件の教訓」船橋 晴駿編『講座 環境社会学 2・加害被害と解決課程』（有斐閣、2001年）239 頁
- 24) 堀畑・前掲注（5）60 頁
- 25) 兼子仁『新地方自治法』（岩波書店、1999年）209～210 頁
- 26) 北村喜宣『環境法（第4版）』（弘文堂、2017年）451 頁
- 27) 北村喜宣『揺れ動く産業廃棄物法制』（第一法規、2017年）158 頁
- 28) 山田好孝「廃棄物処理法の改正と今後の警察の対応について」『警察学論集』50 卷 7号（1997年）44 頁
- 29) 中山・前掲注（19）116 頁
- 30) 堤修三「廃棄物処理法等の一部改正の概要」『ジュリスト』992号（1991年）19 頁
- 31) 日本弁護士連合会「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」（2004年）15 頁
- 32) 大塚直「廃棄物処理法の 2010 年改正について」『ジュリスト』1410号（2010年）41 頁
- 33) 宮崎良夫「行政法の実効性の確保」『公法研究』58号（1996年）245 頁
- 34) 北村喜宣「インフォーマル志向の執行を規定する制度的要因」『行政執行過程と自治体』（日本評論社、1997年）248 頁は、行政執行活動のインフォーマル志向の執行活動の構造として、①行政の「執行意識」、②根拠法規と関係法制度、③行政組織、④作業環境の各要因、を挙げる。
- 35) 六本佳平『日本の法と社会』（有斐閣、2004年）279 頁
- 36) 畑明郎・杉本裕明『廃棄物列島・日本—深刻化する廃棄物問題と政策提言—』（世界思想社、2009年）66 頁
- 37) 北村喜宣「環境規制執行の実態と執行法政策」『環境法学の挑戦』（日本評論社、2002年）180 頁
- 38) 北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）91 頁
- 39) 廃棄物処理法違反の事業者に対して是正措置を求めた行政指導の内容を示した文書については、事業者名を除くすべて、同法に基づく改善命令や措置命令などの行政処分文書については、すべてを公開すべきであるとの情報公開審査会答申（三重県情報公開審査会答申第 26 号平成 9 年 1 月 30 日）について、曾和俊文「産業廃棄物処理行政と情報公開」『ジュリスト』1120号（1997年）62 頁

は、廃棄物処理業の社会的特質をふまえたものと指摘する。

- 40) 石渡正佳『産廃コネクション』(WAVE出版、2002年) 228頁
- 41) 松井茂記『情報公開法〔2版〕』(有斐閣、2003年) 48頁、下井康史「公務員の守秘義務」『行政法の争点〔第3版〕』(有斐閣、2004年) 189頁
- 42) 阿部・前掲注(12) 144頁
- 43) 「度重なるミス批判」朝日新聞 2019年11月26日朝刊。野田市の小学4年生の女子児童虐待死事件を巡る行政の対応を検証してきた第三者委員会の報告書は一時保護等の経過について、「ミスがミスを呼び、リスク判断が不十分だった」と指摘している。
- 44) 山脇由貴子『告発 児童相談所が子供を殺す』(文春新書、2016年) 16頁、53頁。山脇氏は、都の児童相談所に児童心理士として19年間勤務した経験がある。
- 45) 稲継裕昭『プロ公務員を育てる人事戦略—職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』(ぎょうせい、2008年) 34頁
- 46) 三好規正「スペシャリスト職員育成に向けた人事システム」『地方自治職員研修』50巻7号(2017年) 19頁
- 47) 三好規正「地方公共団体における法執行の実効性確保についての考察」『山梨学院大学法学論集』61号(2008年) 230頁
- 48) 石渡・前掲注(40) 226頁
- 49) 山脇・前掲注(44) 234頁
- 50) 公務員として採用された弁護士の体験談について、編集代表岡本正『公務員弁護士—のすべて』(レクシスネクシス・ジャパン、2016年) 参照
- 51) 日本弁護士連合会ホームページ(2019年1月13日アクセス) https://www.nichibenren.or.jp/legal_info/legal_apprentice/sosikinai/data.html
- 52) 相浦勇二「産業廃棄物事犯の現状と対策」『警察学論集』57巻6号(2004年) 7頁は、警察官の出向等の人事交流が、関係部局が連携して環境犯罪対策を推進していく上で、大きな人的基盤になっていると評価する。
- 53) 北村・前掲注(37) 157頁
- 54) 三重県四日市市の安定型処分場において、許可品目外産業廃棄物(木くず・紙くず)の埋立が行われた不適正処理事案についての第三者委員会報告書(「特定産業廃棄物事案【四日市市内山事案】に関する調査検討報告書」平成24年2月) 37頁は、三重県職員の対応について、「正確な測量が実施できなければ、事業者は改善命令や行政指導すら実施できないとの認識でいた職員がほとんどであり、また、行政処分の手続を正確に理解していない職員もいたことから、適時的確に改善命令や許可取消を検討できず、それにより大規模な産業廃棄物の不適正処理に繋がった」として、中長期的な視点に立った人材育成計画の立案と実行の必要性を指摘している。
- 55) 三好規正「自治体職員の法務能力向上と人材育成のあり方」『自治実務セミナー』641号(2015年) 23頁

- 56) 三好・前掲注 (55) 24 頁
- 57) 阿部泰隆『行政の法システム (下) [新版]』(有斐閣、1992 年) 459 頁
- 58) 小川賢一編著『警察官のための充実・犯罪事実記載例—刑法犯 [第 3 版]』(立花書房、2012 年) 2 頁以下。同書は、検察官が警察官向けに書いた実務書であるが、このこと自体、犯罪捜査を専門とする警察官にとっても、犯罪事実の適切な記載が難しいことがうかがえる。
- 59) 緒方由紀子「環境事犯における捜査上の留意点」『警察学論集』70 巻 5 号 (2017 年) 133 頁
- 60) 北村喜宣『環境法雑記帖』(環境新聞社、1999 年) 103 頁以下
- 61) 北村・前掲注 (37) 185 頁は、不法投棄事案の場合、行政に協力して適切な原状回復がされたかどうかを、公判請求の有無や執行猶予をつけるかどうかの情状判断に際して検討要素とすべきとする。
- 62) 田中良弘「環境犯罪の訴追と環境法の実効性確保—漁業調整規則違反の抑止と自治体職員の役割」『自治体政策法務の理論と課題別実践—鈴木庸夫先生古稀記念』(第一法規、2017 年) 310 頁、山中敬一「環境刑法」『ジュリスト』1015 号 (1993 年) 126 頁
- 63) 西尾・前掲注 (7) 223 頁
- 64) 津軽石昭彦・千葉実『自治体法務サポート 政策法務ナレッジ 青森・岩手県 環境産業廃棄物不法投棄事件』(第一法規、2003 年) 74 頁
- 65) 石渡正佳『不法投棄はこうしてなくす 岩波ブックレット No.598』(岩波書店、2003 年) 62 頁
- 66) 長谷川 裕・神山智美「廃掃法 19 条の 5 に基づく措置命令の義務付けと実務への影響：安定型産業廃棄物最終処分場に係り自治体に迫られる諸対応 (富永猛教授退職記念号)」『九州国際大学法学論集』19 巻 3 号 (2013 年) 15 頁 (神山執筆)
- 67) 越智俊裕「環境行政訴訟」高橋信隆・亘理格・北村喜宣編著『環境保全の法と理論』(北海道大学出版会、2014 年) 484 頁