

不法投棄撤去のための法的スキーム

加藤 雅信

一 はじめに

各地において、産業廃棄物の不法投棄、過剰保管が問題となっており、そのなかに有害廃棄物が含まれる場合はもちろんのこと、そのような場合でなくても、保管された廃棄物の崩壊、ねずみや害虫、また保管にともなう汚水、火災の発生が問題となっている。

筆者は、平成一四年度から平成一五年度にかけて、「愛知県不法投棄等撤去検討委員会」の委員長を務め、不法投棄者に対する廃棄物の撤去を求めるとともに、過剰保管を行政的に撤去する場合はあらたな法的枠組みの提言を行った。今回は、この法的枠組みの提言を紹介したい。ただ、この法的枠組みの提言は、もとより筆者個人によるものではなく、委員会の検討結果をふまえたものである。以下に紹介するこの委員会に参加された各委員および事務局を担ってくれた愛知県職員の方々に心からの謝意を述べる次第である。

なお、筆者らが後に紹介する法的枠組みを提言したのは、平成一四年一二月一二日の平成一四年度第二回不法行

為等撤去検討委員会の席上においてのことであり、特定産業廃棄物除去特別措置法が成立した平成一五年六月以前のことであった。ただ、ここに述べた法的枠組みとは、内容が異なるものの、いくつかの都道府県においては、基金制度がすでに設置されていたことは付言しておく必要があるであろう。⁽¹⁾

以上に述べたように、法的枠組みの提言は委員会によりなされたものであるが、本稿執筆の直接の契機となった第一六回エコトピア科学講演会「不法投棄廃棄物処理におけるリスク計算と法政策論」(二〇〇七年三月六日)における発表はもっぱら筆者個人によってなされたものであり、この論文に書いた内容についての責任はすべて筆者にあることをお断りしておきたい。

二 問題の状況

委員会がこの問題の検討を開始したのは平成一四年七月からのことであった。その直前の平成一四年六月末の

[資料]

不法投棄等撤去検討委員会の構成員

役職	氏名	所属
委員長	加藤 雅信	上智大学法科大学院 教授
委員長代理	大東 憲二	大同工業大学工学部 教授
委員	市橋 克哉	名古屋大学大学院法学研究科 教授
委員	片山 新太	名古屋大学大学院工学研究科 教授
委員	藤田 哲	テミス綜合法律事務所 弁護士

委員会事務局 (愛知県環境部)

近藤 徳雄	廃棄物対策監 (平成14年度)
稲垣 隆司	廃棄物対策監 (平成15年度)
森 信勝	廃棄物対策課長 (平成14年度・15年度)
河根 清	廃棄物対策課主幹 (平成14年度・15年度)

なお、今回の本稿の執筆にあたっては、愛知県環境部長林清比古氏及び資源循環推進課主幹川津幹雄氏より資料の提供を受けた。記して謝意を表したい。

段階では、産業廃棄物の過剰保管場所は愛知県下——ただし、政令指定都市の名古屋市、中核都市の豊橋市、豊田市を除く（平成一四年六月末段階では、岡崎市は中核都市に指定されていなかった）——で三九か所にのぼり、過剰保管量は二六万五五六〇立方メートルであった。不法投棄等撤去検討委員会がその任務を終了する少し前の平成一六年一月には、そのうち一四か所で適正化が完了し、一二か所が撤去中であり、過剰保管量は四万九八八〇立方メートルほど減少した。しかし、一三か所については当初からほとんど変化がない状況のままに推移した。

産業廃棄物の過剰保管が発生する原因は、廃棄物処理業者の違法保管（あるいは排出事業者自身の違法保管）にある。しかし、その背後には、保管を直接行わないとしても、排出事業者の不適切な委託が存在している。

また、行政側では、①立ち入り検査による指導、②改善勧告等の文書指導の行政指導を行うとともに、それが功を奏さない場合には、③廃棄物処理法にもとづく改善命令（産業物処理法一九条の三）、措置命令（同法一九条の四以下）、事業停止命令（廃棄物処理法一四条の三）、許可の取消し（同法一四条の三の二）の行政処分を行い、さらには④告発等の対応を行っているが、行政による指導には限界があり、問題を根絶させるにはいたっていない。

三 基本方針

この委員会の検討内容は、平成一六年三月二五日に、愛知県知事宛に報告書として答申されたが、ここでは現況報告と、個別事案についての対処方針に加え、基本方針が記されている。

その答申のさい、筆者自身が考えていたのは、次のような点であった。

産業廃棄物の過剰保管の撤去は、基本的に過剰保管を行った者（ないしその者に委託した排出業者）によってな

されるべきものである。また、地権者自身も過剰保管行為に積極的に関与した場合には、その撤去の責任を負うべきである。かりに積極的な関与はしていないとしても、保管のために土地を賃貸した場合には応分の責任があると考えられる。したがって、私的撤去が原則であり、撤去のために、ねばり強い指導をする必要がある。とくに、過剰保管を行った者が指導に従わない場合には、告発を視野に入れた厳しい対応がとられるべきである。

公費投入を行う必要がある場合については後述するが、その場合にも、撤去のための公費投入は、公費が地権者の私的利益の増大のために使用されるおそれがあると考えられる場合には、極力抑えるべきである。

委員会は、一定の個別事案については現地視察を行ったうえで、対処方針を検討した。そのなかには、行為者の死亡や、倒産・無資力等の理由により撤去がすすまないものについて、行政による撤去の必要性を検討したものである。存在した。そのうえで、最終的に、公費投入により撤去すべきものは、有害物が検出されるおそれがあるものと、住居等に非常に近接しており保管された産業廃棄物の崩壊等のおそれがあるものに絞ることとした（なお、この委員会が開催中の平成一六年の一月一日にも、過剰保管場所のうち一か所から出火し、鎮火に七時間半を要するという事故が発生した）。しかし、危険物が排出されず、安定化したものについては、公費を投入して撤去するまでの必要はないと判断した。

四 法的枠組み

委員会は、公的措置により過剰保管を撤去する場合の法的枠組みとして、二つの方法を提言した。この制度設計は、公費投入により過剰保管された産業廃棄物の撤去を実現することと、公費投入が地権者の私的利益の増大に使

用されることを防止することの二点を念頭において設計されたものである。

【第一案】行政代執行をしない場合

まず、過剰保管を行った者、排出業者に撤去を求めるべきである。それによる撤去の見込みがない場合には、地権者自身が撤去を行うことが望ましい（図第一案 ①、②、③）。

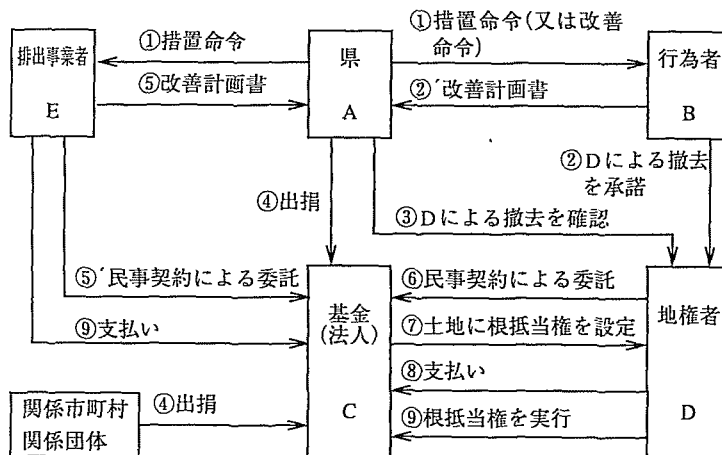
これらの者による撤去が難しい場合には、公的関与が必要となる。この場合、公的に撤去がなされた場合には、地権者が租税負担により私的利益を受けることを防止する必要がある。一般に、過剰保管がなされている土地は地価が低廉なことが多い。現実には、委員会が調査をした過剰保管地のなかには、地権者が行政による撤去がなされるのであれば、その土地を県に寄付してもよいとの意向を示すケースも存在した。しかし、このような方法は、地方自治法上、「負担付きの寄附又は贈与を受けること」（同法九六条一項九号）が議会の議決事件と規定されているので、機動的には行いにくい。

そこで、基金を設立し（図第一案 ④）、過剰保管を行った者・排出業者・地権者自身による撤去が功を奏さない場合には、その基金が地権者から廃棄物撤去の業務委託を受けるという方法を採用した。この撤去費用は、基本的に基金が地権者に求償できるものとする。ただし、その請求額は、撤去費用の実費か、土地価格の低い方の額とすることとした（図第一案 ⑥）。

地権者は、撤去費用をめぐる債務を担保するため、その土地に根抵当権を設定し、流抵当特約をつける。基金が撤去を現実に行った場合に、基金が流抵当権を行使すれば、地権者はその土地の所有権を失うが、それ以上の経済的負担をこうむることはないことになる（図第一案 ⑥、⑦、⑧、⑨）。

図第1案 行政代執行をしない場合

- ① 廃棄物処理法第19条の5に規定する要件に該当する場合には、県Aは行為者Bに対して、措置命令(措置命令の要件に該当しない場合にあっては改善命令)により撤去を求める。
 なお、法第19条の5又は第19条の6の要件に該当する排出事業者Eに対しても、措置命令により撤去を求める。
- ② Bによる撤去の見込みがない場合で、地権者Dが自ら廃棄物を撤去しようとする場合にはBはこれを承諾するとともに、その旨を改善計画書に記載し、Aに提出する。
- ③ Dが撤去の主体となることについては、Dの同意が必要であるため、AはDが自ら撤去することを確認する。
- ④ 県、関係市町村、関係団体の出捐により、法人Cを設立(又は既存の法人を活用)し、基金を設置する。
- ⑤ EがAに改善計画書を提出し、自らに責任のある部分の廃棄物を撤去する。(又はその撤去について、民事契約によりCに委託する。)
- ⑥ CがDから廃棄物撤去業務の委託(民事契約-債権額は撤去費用又は土地価格のいずれか低い方の額とする。)を受ける。
 Cが残る廃棄物を撤去し、Dに対し、その費用請求権を取得する。
- ⑦ ⑥の費用請求権を被担保債権とする根抵当権(流抵当特約を付ける。)を当該土地に設定する。
- ⑧ DはCに撤去費用を支払う(Eも委託した場合はCに支払う。)
- ⑨ 被担保債務が履行されなければ、Cは根抵当権の実行により満足を図る。なお、状況によっては流抵当権を行使する。
 (ただし、売却代金が被担保債権を上回った場合は、地権者にその分を返却する。また、売却代金が被担保債権に満たない場合は、基金取崩しにより補填する。)



このような枠組みによって、地方自治法九六条一項九号の制約を受けることなく、公費による過剰保管廃棄物の撤去が可能となる。また、公的介入により、地権者が租税負担によって利益を受けるといふ事態も回避されることになる。

もちろん、パブリックセクターである基金が、地権者の負担において経済的利益をあげることが避けなければならない。地価が撤去費用を上回った場合には、売却益を地権者に返還する途は残してある（図第一案 ⑨ 括弧書き）。

【第二案】行政代執行をする場合

行政代執行を考える場合には、その前に、まず過剰保管をした者と排出業者に産業廃棄物の撤去を求める（図第二案 ①、②）。

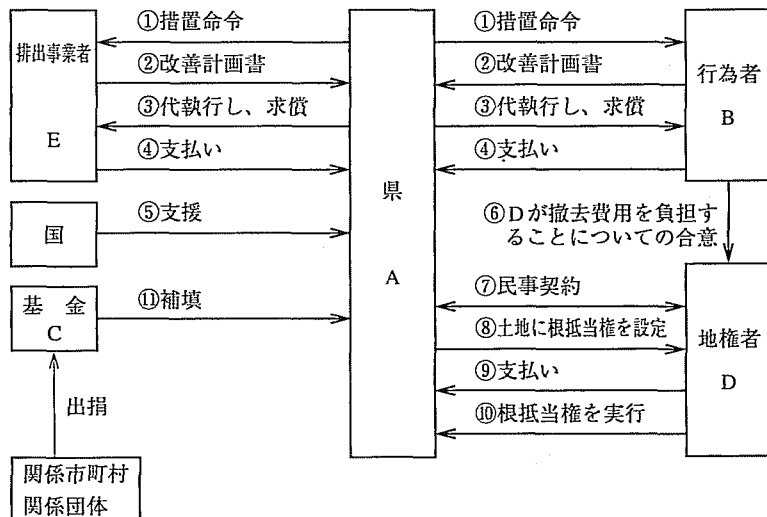
それらの者による撤去の見込みがない場合には、県が行政代執行により廃棄物を処理したうえで、過剰保管をした者と排出者に対して求償する（図第二案 ③、④）。なお、求償できない分については国（財団法人産業廃棄物処理事業振興財団）から支援を受ける（図第二案 ⑤）。

以上の既存の法的枠組みのみによるのであれば、産業廃棄物の除去により土地の経済的価値の上昇が見込まれるので、地権者に経済的利益が発生する可能性がある。そこで、県は、代執行費用のうち、過剰保管行為をした者・排出事業者・国からの求償ないし支援ではまかなえなかった部分を地権者が負担する旨の民事契約を地権者と締結する。ただそのさい、地権者の負担が土地の価格を上回ることのないようにする（図第二案 ⑦）。

その契約にもとづく地権者の債務を担保するために、第一案と同様、当該土地に流抵当条項付きの根抵当を設定し、その根抵当権を実行し、状況によっては流抵当権を行使する（図第二案 ⑧、⑨、⑩、⑪）。以上のような法的

図第2案 行政代執行をする場合

- ① 廃棄物処理法第19条の5に規定する要件に該当する場合には、県Aは行為者Bに対して、措置命令により撤去を求める。
 なお、法第19条の5又は第19条の6の要件に該当する排出事業者Eに対しても、措置命令により撤去を求める。
- ② B及びEから改善計画書を提出させる。
 Eは自らに責任のある部分の廃棄物を撤去する。
- ③ 撤去される見込みがない場合は、Aは行政代執行により廃棄物を処理し、B(及びE)に対し、撤去費用を求償する。
- ④ Aの求償に応じ、B(やE)が撤去費用を支払う。
- ⑤ 国(財団法人産業廃棄物処理事業振興財団)から支援を受ける。
- ⑥ DはBの負担する代執行費用のうち国支援額及びEの負担額を除いた額をAに支払うことについて、Bとの間で合意する(民事契約等)。
- ⑦ Aを債権者とし、Dを債務者とする行政代執行求償額(代執行費用のうち国支援額及びEの負担額を除く。)負担契約(民事契約一債権額は撤去費用又は土地価格のいずれか低い方の額とする。)を締結する。
- ⑧ ⑦の契約に基づく債権を被担保債権とする根抵当権(流抵当特約を付ける。)を当該土地に設定する。
- ⑨ DはAに撤去費用を支払う。
- ⑩ Dの被担保債務が履行されなければ、Aは根抵当権の実行により満足を図る。
- ⑪ ⑩の売却代金が被担保債権に満たない場合は、基金取崩しにより補填する。なお、状況によっては流抵当権を行使する。
 (ただし、売却代金が被担保債権を上回った場合は、地方自治法の規定に基づき議決を経た上で地権者にその分を返却する。)



枠組みによって、地権者が行政代執行により経済的な利益を受けることがないようにするとともに、地権者は土地の所有権を失うが、それ以上の経済的負担をこうむることがないことになる。

また、このような仕組みにより、行政が地権者の経済的負担により利得を得ることがないように配慮する（図第二案 ①括弧書き）。

五 結語

多少、自画自賛の嫌いもあるが、以上に述べた二つの法的枠組みは、過剰保管廃棄物処理のための公平な枠組みを実現しうるものであると考えている。

ただ、このような提案はなされたが、現段階で、この提案にそくした法制度設計が実現しているわけではない。いずれかの自治体が、ここに述べた提案を参考にしながら、この問題に対処することがあればと思い、ここにわれわれが考えた案を公表する次第である。

注

- (1) さいたま環境整備事業推進積立金（設置年月日昭和六二年四月）、ちば環境再生基金（平成一四年八月。旧基金は平成元年四月）、群馬県環境保全保証基金（平成元年七月）、熊本県環境保全推進基金（平成三年六月）、茨城県産業廃棄物対策基金（平成五年二月）、佐賀県環境保全対策基金（平成六年四月）、大分県産業廃棄物適正処理推進基金（平成一一年一〇月）、栃木県環境保全緊急対策基金（平成一二年七月）。