

# 廃掃法施行 50 年の振り返りと今後の展望

## 第2回 域外産廃搬入規制制度における「事前協議」

北村 喜宣 上智大学法学部教授  
KITAMURA YOSHINOBU

1960年京都市生まれ。専攻は、環境法学、行政法学、政策法務論。廃棄物処理法に関する著書として、『産業廃棄物への法政策対応』（第一法規出版、1998年）、『揺れ動く産業廃棄物法制』（第一法規出版、2003年）、『産業廃棄物法改革の到達点』（グリニッシュ・ピレッジ、2007年）、『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）。最近は、絶対的資源制約時代において、持続可能な企業活動を支える循環法制度のあり方に強い関心を寄せている。法科大学院の定番環境法テキストである『環境法第5版』（弘文堂）を、2020年9月に刊行予定。



### 1. 新たな行政介入

廃棄物処理法は、「国内において生じた廃棄物は、なるべく国内において適正に処理されなければならない。」（2条の2第1項）というように、「国内処理原則」を明記している。有害廃棄物が国境を越えて移動し、主として開発途上国である受入れ国内で深刻な生活環境被害を発生させた事象を受けた1992年改正によるものである<sup>※1</sup>。一方、同法は、「都道府県内において生じた廃棄物は、なるべく当該都道府県内において適正に処理されなければならない。」とは規定していない。「域内処理原則」は規定されていないのであって、産業廃棄物は、市場原理のもとでの需給に従って県境を越えて移動するのが原則である。法律レベルにおいては、これに対して特段の法的対応はされてこなかった。

ところが、自治体においては、域外で発生した産業廃棄物の「持込み」に行政が介入する動きが、今世紀に入ってから顕著にみられるようになった。「事前協議制」と称されるものである。その背景には、大都市圏で発生した産業廃棄物がそれ以外の地域で大規模に不法投棄されていた数多くの事件がある<sup>※2</sup>。1992年法改正につながったような事態が、国

内で発生していたのである。

こうした自治体の動きは、産業廃棄物の「広域移動」に影響を与える結果となる。そこで、たとえば、廃棄物処理法2017年改正の基本となった中央環境審議会循環型社会部会廃棄物処理制度専門委員会『廃棄物処理制度専門委員会報告書』（2017年2月）は、「制度見直しの主な論点」のひとつとして、主として日本経済団体連合会からの要望を受けて「(12) 地方自治体の運用」を取り上げ、「廃棄物の円滑で適正な処理を阻害するおそれがあることを通知等により周知するなど、必要な措置を講ずる必要がある。」という認識を示した。その作業は、「国、都道府県等、排出事業者、産業廃棄物処理業者、消費者・市民等の関係者による意見交換等」でされる予定とされた。意見交換会は開催されているがこの問題が本格的に議論されたかは不明である。環境省にとって、自治体の域外搬入規制制度は、目障りではあるものの喫緊の対応を要する課題ではないのかもしれない。

### 2. 域外産廃搬入規制制度を分析する視点

かつて筆者は、域外搬入規制制度を検討したことがある<sup>※3</sup>。この制度については、環境法学の関心も強い<sup>※4</sup>。『いんだすと』

※1 廃棄物処理法編集委員会（編著）『廃棄物処理法の解説〔平成21年版〕』（日本環境衛生センター、2009年）解33～35頁参照。廃棄物処理法2条の2第1項にある「なるべく」という文言は、見慣れない法令用語である。現行法令中19カ所で使用されているが、そのうちの9カ所は、廃棄物・リサイクル関係法の規定である点が興味深い。廃棄物・リサイクル法政策との親和性があるのだろうか。

※2 典型的な事件は、首都圏から搬出された産業廃棄物が大量に不法投棄された福島県いわき市事件および青森・岩手県境事件であろう。福島県いわき市沼部事件研究会（編）『不法投棄と廃棄物処理法：いわき市沼部事件の検証』（法律情報出版、2014年）、津軽市昭彦＋千葉実『青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件』（第一法規、2003年）参照。

※3 北村喜宣「域外発生産業廃棄物搬入規制の論理」同・前註（1）書107頁以下、同「搬入事前協議制度の意義と課題」同『現代環境規制法論』（上智大学出版、2018年）35頁以下参照。なお、本稿の対象とする自治体対応を「流入抑制措置」ととらえるものがある。水谷好洋「産業廃棄物の域内処理を考える」いんだすと29巻10号（2014年）7頁以下参照。しかし、目指されているのは適正処理確保であり、このような把握は必ずしも適切ではない。

※4 たとえば、第23回環境法政策学会（2019年6月9日）においては、小清水宏如「自治体による域外発生産業廃棄物の搬入規制の課題と今後の展望について」が報告され、その内容は、『2019年度学術大会論文報告要旨集（分科会・シンポジウム）』（環境法政策学会、2019年）[非売品]に収録されている。全国調査として、全国産業廃棄物連合会「事前協議制度等の実施状況に関する調査結果」いんだすと6巻11号（1991年）5頁以下、いんだすと編集部「都道府県・政令市における産業廃棄物の処理施設設置等に係る行政指導等の実態調査（環境省）」いんだすと17巻7号（2002年）26頁以下、環境新聞編集部「域外産廃の事前協議制度調査」いんだすと29巻10号（2014年）44頁以下も参照。

誌も、何度か特集を企画している※5。かつては、この問題を語ることは産業廃棄物処理業者としては「タブー」とまでいわれていた※6。本稿では、2020年の現時点において、規制の根拠となっている条例（以下「搬入規制条例」という。）のいくつかを概観することにより、改めてこの制度に接近してみたい。前稿執筆時には、要綱による制度化が多かったが、その後は、後掲の[表]にみられるように、条例化が進行した。条例における同制度の位置づけは、一様ではない。廃棄物処理全体を規律する条例の一部を構成するものから、域外搬入規制に特化したものまで多様である。

本稿では、条例に規定される「事前協議」に対して行政法的観点から分析をする※7。これは、どのような法的性質を持つ行為なのだろうか。適法にされるには、どのような条件が整っていないとされないのだろうか。廃棄物処理法とはどのような関係にあるのだろうか。また、それを規定する条例等は、廃棄物処理法に照らして適法と言えるのだろうか。

### 3. 搬入規制条例の制定状況

域外産廃搬入規制しているのは、廃棄物処理法のもとで産廃規制権限を有する自治体（道県、政令市）である。規制の根拠としては、条例または要綱がある。小清水は、2019年5月現在、「〔産業〕廃棄物処理業の許可権限を持つ自治体126のうち、条例や要綱等に基づき搬入規制が規定されている自治体は、36道県・31市である。」としている※8。本稿において参照したのは、[表]に掲げる21条例である。

**表 域外産廃搬入規制条例の制定状況**

条例名	公布日	類型
北海道循環型社会形成の推進に関する条例	2008年10月14日	A
青森県域外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	2002年12月20日	B
秋田県域外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	2002年12月24日	B
岩手県域外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	2002年12月16日	B
福島県産業廃棄物等の処理の適正化に関する条例	2003年3月24日	B
茨城県産業廃棄物の処理の適正化に関する条例	2007年3月27日	C
新潟県産業廃棄物等の適正な処理の促進に関する条例	2004年12月27日	B
新潟市産業廃棄物等の適正な処理の促進に関する条例	2005年12月22日	B
静岡県産業廃棄物の適正な処理に関する条例	2007年3月20日	A
静岡市産業廃棄物の適正な処理に関する条例	2009年3月13日	A
浜松市産業廃棄物の適正な処理に関する条例	2011年6月24日	A

※5 特集タイトルにだけ着目しても、「〔特集〕広がる域外産廃処理の事前協議制」いんだすと6巻11号（1991年）、「〔特集〕域外産廃流入抑制の論理と実態」同17巻7号（2002年）、「〔特集〕産廃事前協議制度の見直し」同29巻10号（2014年）がある。そこでは、本稿の検討対象としなかった要綱も含めて、産廃処理業者や自治体担当者による論文が多く収録されている。

※6 鈴木勇吉「産業廃棄物の適正処理と事前協議制」いんだすと6巻11号（1991年）3頁以下・3頁参照。

※7 本来は、搬入規制条例を運用する自治体へのヒアリングをすべきであるが、諸般の事情を踏まえて、条例の文面のみを踏まえての検討とする。

※8 小清水・前註（4）報告18頁以下・18頁。

※9 法律解釈のあり方については、川崎政司『法律学の基礎技法〔第2版〕』（法学書院、2013年）239～240頁参照。

※10 新村出（編）『広辞苑〔第7版〕』（岩波書店、2018年）757頁。

条例名	公布日	類型
愛知県廃棄物の適正な処理の促進に関する条例	2003年3月25日	C
名古屋市産業廃棄物等の適正な処理及び資源化の促進に関する条例	2003年12月25日	C
豊田市産業廃棄物の適正な処理の促進等に関する条例	2006年3月30日	B
岐阜県産業廃棄物の適正処理等に関する条例	1999年3月16日	B
三重県産業廃棄物の適正な処理の推進に関する条例	2008年10月24日	B
岡山市産業廃棄物処理施設の設置及び管理の適正化等に関する条例	2002年3月22日	C
山口県循環型社会形成推進条例	2004年3月23日	B
香川県における域外産業廃棄物の取扱いに関する条例	2001年12月21日	A
大分県産業廃棄物の適正な処理に関する条例	2005年7月11日	B
鹿児島県域外産業廃棄物及び域外汚染土壌の搬入の許可に関する条例	2010年6月25日	A

### 4. 条例の目的

まず、この制度が規定されている条例の目的を確認しておく。通常第1条に規定される条例目的にある保護法益の圧倒的多数は、「生活環境の保全」である。一方、廃棄物処理法の目的は、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」（1条）である。

廃棄物処理法を前提としつつも同一目的の条例を制定せざるをえなかったのは、同法の規制だけでは、目的を地域において実現するには不十分と当該自治体が考えたからであろう。制定法完全主義に立つ提案者の側の認識はそうではないであろうが、条例制定時において、域外産廃搬入規制を否定する解釈が妥当であるかどうか論点となる※9。

### 5. 「協議」とそれを取り巻く仕組み

#### (1) 情報提供の義務づけ

事前協議の第一歩は、域外産廃の搬入をしようとする者（第1次的排出事業者または中間処理業者）、あるいは、それを受け入れようとする者（処理施設設置者）に対して一定情報の行政への提供を義務づけることである。義務者がなすべき行為は、「協議」と称されている場合が多いが、「届出」とされることもある。

「協議」の日常的意味は、「寄り集まって相談すること。」※10である。その場合には、参加者の対等性が前提になるが、行政の仕組みである以上、そうはなっていない。これを行政法の視点から分類すると、[表]に示したように、A～Cの類型に整理できる。以下、順次確認しよう。

#### (2) 許可制（類型A）

第1は、提出された情報を所定の基準に照らして審査し、

その結果を通知するという手続である。北海道条例は、搬入開始 60 日前までに知事に「協議」させ、知事は基準適合状況を「通知」する。協議義務違反は直罰である。協議申出に対して知事に応諾が義務づけられている。これは、北海道行政手続条例第 2 章にいう「申請に対する処分」である。この仕組みの典型例は、許可制である。要するに、道のこの仕組みは、域外産廃搬入許可制なのである<sup>※11</sup>。実際、鹿児島県条例は、「許可」という文言を使用する。北海道条例は、適合通知なき状態での搬入を禁止しないが、香川県条例や鹿児島県条例だけが、罰則（罰金刑）をもって禁止する。義務づけておきながら、直罰対応をしないそのほかの条例の理由は定かではない。その正当性に疑義があるのだろうか<sup>※12</sup>。

静岡県条例、静岡市条例、浜松市条例は、通知にあたって「生活環境の保全の見地からの意見を付する」とする。許可処分において付される附款のようでもあるが、このタイプの仕組みは、運用上、次の類型 B と近接する。

「申請に対する処分」<sup>※13</sup>であれば、行政には、適合審査をするにあたって具体的な審査基準を作成し、それを公にしておく義務がある。不適合通知とは不許可処分になるが、それをする際には、申請内容がどのような意味で条例基準および審査基準に不適合なのかを詳細に記す義務があり、行政事件訴訟法および行政不服審査法にもとづく教示をする義務もある。これが適切にされていないければ、処分は違法性を帯びる。

### (3) 計画変更勧告付き届出制（類型 B）

第 2 に、提出された情報の審査は許可制と同じであるが、生活環境保全上支障があると認めるときや不適正処分がされるおそれがあると認めるときには必要な措置を勧告できるという手続もある。青森県条例がこの例である。不協議や勧告不服従に対しては、当該事実の公表が規定される。環境法には、勧告ではなく不利益処分である命令を規定するものが多いが（例：水質汚濁防止法、大気汚染防止法）<sup>※14</sup>、ここでは勧告どまりとなっている。青森県条例、岩手県条例、新潟県条例、豊田市条例、三重県条例は、勧告不服従の場合の公表に際し

て聴聞ないし弁明機会の付与をなしている。勧告とは称するものの、命令に近いと認識しているのであろう。勧告がされる要件は、条例に規定されているが、上記のように、曖昧な内容となっている。条例上の義務とはならないが、これを具体化する処分基準類似のものを作成・公表してもよいだろう。

青森県条例は、知事に対して、60 日以内の審査結果通知を義務づける。ここでも、協議申請に対して応諾が義務づけられているから、仕組みとしては、上述の「申請に対する処分」と整理できる。そうすると、県行政手続条例にもとづき、同様の手続的義務づけが知事になされる。

福島県条例は、「届出」という文言を用いている。これを受けて、知事は勧告ができるが、義務ではない。しかし、届出済証の交付が義務づけられているため、「申請に対する処分」と整理できよう。その措置がない愛知県条例や名古屋条例は、次にみる類型 C である。

### (4) 届出制（類型 C）

第 3 に、一定情報の提出を義務づけるが、行政からは特段の措置が講じられないものもある。茨城県条例は、「あらかじめ、知事と協議しなければならない。」とするが、それきりである。この場合の「協議」は、県行政手続条例にいう「届出」であろう。同条例は、「処理に関する計画」について協議を求めるとであるが、その具体的事項はまったくわからない。事業者においてそれほどの尊重を求めているようにみえるが、かりに相当の「調整」がされるのであれば、適切な規定ぶりとはいいがたい。

岡山市条例は、「あらかじめ市長に届け出なければならない。」と規定する。こちら、違反対応は規定されていない。

## 6. 廃棄物処理法との抵触性

### (1) 想定される訴訟と徳島市公安条例事件最高裁判決の枠組み

冒頭で引用した報告書のパブリックコメントにおいては、規制撤廃を求める意見が出された。これに対して、環境省は、「各地方自治体の条例制定権にも留意する必要がある」とし

※ 11 小清水・前註 (4) 報告がいう「原則受入禁止型事前協議制」は、許可制に該当する。条例に「協議」という文言があるために、このような表現になったのだろう。事業者の権利・義務を明確にするためには、行政法的視点からの整理が不可欠である。なお、「協議」と規定されていても、書面提出によるのであり、現実のネゴシエーションは、少なくとも法定はされていない。

※ 12 条例に刑罰を規定する際には、地方検察庁との「協議」が事実上求められているところ、香川県および鹿児島県の検事は、直罰にすることの適法性に疑義を示さなかったのである。

※ 13 宇賀克也『行政法概説 1 行政法総論〔第 7 版〕』（有斐閣、2020 年）453 頁以下参照。

※ 14 北村喜宣『環境法〔第 4 版〕』（弘文堂、2017 年）152 頁参照。

た。自主的見直しを期待したいが、搬入規制条例を違法とまでは考えていない。

かりに、ある県への搬入を予定する事業者が、勧告不服従に対して公表を規定する同県の条例は廃棄物処理法に違反して無効であるため、自分には協議をする法的義務はないことの確認を求める当事者訴訟を提起したとしよう。また、条例にしたがって協議をしたところ、不適合通知を受けたため、そもそも条例は違法であるから当該通知も違法であるとしてその取消しを求める処分取消訴訟を提起したとしよう。裁判所は、どのように判断するだろうか。いずれにおいても、廃棄物処理法に対する条例の抵触性が争点となる。その判断は、徳島市公安条例事件において最高裁が示した枠組みに照らしてなされるのが実務運用である（最大判昭和50年9月10日判タ327号120頁）<sup>※15</sup>。

搬入規制条例のもとでの事前協議制が対象とするのは、域外で発生した産業廃棄物の域内への運搬行為である。こうした越境移動を廃棄物処理法は規制していない。最高裁判決は、第1に、規制対象が重複するかが問われる。これについては「×」となるが、その場合には、第2に、条例対象行為を法律が放置する趣旨かが問われる。これについて「○」となれば条例は違法となる。「×」となれば、なされる規制が比例原則（必要性の原則、過剰規制禁止の原則）に反しているかが問われる。

## (2) 検討

廃棄物処理法の立法者が搬入規制条例を明確に予定していたとはいえない。しかし、そうしたものを絶対禁止する意図を持っていたともいえない。したがって、この審査はクリアできるだろう。そうすると、比例原則適合性が問題となる。

今世紀に入って条例を制定した県は、いずれも県外搬入による大規模不法投棄を経験している。その一因は、対応が後手に回ったことにあった。重たい立法事実である。そこで、排出事業者・収集運搬業者・最終処分業者だけが知っている産業廃棄物の流れの予定について、搬入先県行政も情報を入手し、適正処理が見込まれるかどうかを確認することで、地域の生活環境保全を未然防止的に実現しようというのである。それまでは行政に知られることのなかった処理の内容であるが、そうではなくなるとすれば、委託基準や処分基準などのコンプライアンス

意識が高まるのは経験則上明らかであろう。もちろん、悪質業者であれば、どのような制度を整備しても、それをかいくぐって不法投棄をするだろう。しかし、それゆえに何もしないことが適切なわけではない。問題は、搬入規制条例の効果である。自画自賛という面があるため割引く必要はあるが、要綱を含めて、それなりの効果は実施自治体によって確認されている<sup>※16</sup>。

この条例は、規制対象者にどれほどの負担を課しているのだろうか。この点に関しては、定量的な調査はないようである。最高裁は、「規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度を比較考量して決すべき」という抽象的な基準を提示するにとどまる（最大判昭和62年4月22日判タ633号93頁）。

条例目的、そこに規定される規制手段、そして、履行確保手法などに照らせば、この基準を適用しても不合理を判断されるような権利制約をしているとは思われない。多くの条例は、類型B・Cのように、手続の履行を義務づける手続条例である。類型Aの許可制条例であっても、基準はそれなりに明確であり、平均的事業者にとってクリアが著しく困難というわけでもない。訴訟になったとしても、違法と判断されることはないだろう。

## 7. 搬入規制条例の今後

搬入規制条例は、処理状況の透明化をすることで不適正処理の排除を目指している。いわゆる「悪貨」の排除である。廃棄物処理法の運用によってもそれがいまだ実現していないというのは、環境省の認識であるが、自治体は、自治体なりにそれを実現すべく、搬入規制条例により対応しているのである。

もっとも、過剰規制となっている部分があれば、それを修正する義務は、国会にも自治体議会にもある。実際、そうした対応は現になされており、そうした点に鑑みても、搬入規制条例の適法性は支持されるように思われる<sup>※17</sup>。

要綱という形式で制度化している自治体に関しては、たんなる行政指導という曖昧な状態にとどめるのはきわめて不適切である。「やましいこと」をしていないのであれば、法治主義の観点から、これを条例化すべきである。要綱であるかぎり、義務不存在確認訴訟が提起されれば、裁判所は請求を認容するだろう。

※15 北村・前註(14) 書90頁以下参照。

※16 いんだすと29巻10号(2014年)所収の岩手県、山形県、埼玉県、千葉県、広島県、長野県担当者による解説を参照。

※17 小清水・前註(4) 報告23頁は、優良産廃処理業者認定を受けた事業者などには類型A・Bではなく類型Cとしたうえで提出書類の簡素化・手続の迅速化をすることなどを提案する。