

産業廃棄物処理の憲法問題

——特に焼却炉の問題を中心に——

序

環境の保全は、人類の生存にとって愁眉の課題であるといわれる。人の活動が、自然の復元力と自浄能力を上回って不可逆的な環境破壊をもたらし、それが人が生きる環境に被害をもたらす原因をつくっていることは、既に指摘されているところである。そして、人が、今後、生き延びて行くためには、自然環境と資源の有限性を認識して、確かな環境管理のシステムを作りあげることなくして、不可能であることについても、世上の認識については一致しているものと思われる。

日本国憲法は、この環境問題について、どのような指針を示しているものであるのか。憲法典においては、この点についてならん直接に規定するものはない。制憲時において、この類の環境問題は意識されていなかったからである。この憲法の沈黙をもってして、この問題について憲法はその規律の対象外としているということではない。憲法は、国家機関の活動基準を示し、また国民の権利を保障するものであるから、明文化されていなくとも、そこには政治の運営に関する一定の原理原則を内包しているものと、とらえるべきだからである。そこで、憲法解釈上、隠されている国政上の原理や基準を探し出し、問題の解決にあたる法規範を抽出することが必要となる。このことにつ

き、裁判所は受け入れたものではないが、憲法一三条、二五条を根拠とする環境権の存在が、この問題に対する解決の法規範であるとされている。環境権の概念は、人権のカタログに加えられ、広汎な国民の法意識として浸透し、現実の環境利用秩序の中で、「生ける法規範」として無視できない存在となっている。数々の市民運動、そしてアメニティ（生活環境の質）への関心の高まりは、環境権の実現という形で主張され、そして人が生き延びて行くための環境管理のシステムを形成されるべきだ、とする法的な論拠として活動され展開されている。

本稿は、環境保全の問題は、環境権というこの人権からのアプローチに加えて、近時なされた立法によって人格権としての具体的権利性を有するにいたったということ、そしてその権利性が市町村の条例の制定によって強化されるということ、そして国の立法の不作為が違憲となる場合もある、と考える。以下、産業廃棄物処理の法制度を取り上げて、特に民間業者の設置する焼却炉の規制についてのこれらの憲法問題の論考を行う。

縣 幸 雄

二 環境基本法と産業廃棄物処理

1 公害対策から環境管理への変換

産業廃棄物（以下、産廃という）の処理に関する法律制度は、基本において「廃棄物の処理と清掃に関する法律」の定めるところにより、そして本稿のテーマである焼却炉については「大気汚染防止法」、また焼却後の灰である燃えがら・煤塵の処理については「水質汚濁防止法」などがこれに係る。これらの法律の内容と運用の実態の検討を行い、環境管理のシステムとして機能しているのか否か、そして憲法理論からのこれら法律の有する問題点はなにかを指摘する前に、環境保全のあり方を定める「環境基本法」についてここで若干の敷衍を行うことにする。産廃処理の原則は、これに準拠し制度の枠付けがなされ、運用されるからである。

一九九二年にリオデジャネイロで開催された地球サミットに二〇〇ヶ国以上の政府首脳が一堂に会し、世界各国が協力して地球規模での環境管理に努め、良好な環境を維持すべきことが確認された。ここで、リオ宣言がなされ、人類と自然の共生や相互依存の認識、国際協調の重要性を宣言している。日本では、このリオ宣言により、環境政策を公害対策から環境管理へと変換すべく、一九九三年（平成五年）一月、公害対策基本法に代えて環境基本法を制定した。環境基本法は、三章四六条と附則からなる法律であり、総則で「環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」（一条）することを目的とし、環境の保全は「社会経済活動その他の活動への負荷をできる限り低減することその他の環境の保全に関する行動がすべての者の公平な役割の下に自主的かつ積極的に行われるようになること」によって、健全で恵み豊かな環境を維持しつつ、環境への負荷の少ない健全な社会の発展を図りながら持続的に発展すること

ができる社会が構築」（四条）されるべきものとして、大量または過剰消費社会からの脱却を規定している。そして国際的協調による地球環境保全の積極的推進をうし（五条）、これらの施策を実施することについての、国の責務（六条）、地方公共団体の責務（七条）、事業者の責務（八条）、国民の責務（九条）を定めている。

この環境基本法と廃止された公害対策基本法との差異は、第一に、公害対策基本法は国民の健康や財産への被害防止という消極的的目的を実現するものであったのに対して、環境基本法は良好な環境循環の維持と形成という積極的的目的を有するということである。第二に、公害対策基本法は国民の健康や財産への被害の原因となる環境汚染行為を規制するものであるのに対して、環境基本法は良好な環境循環を保持するために地域の環境にかかわりのあるすべての人の社会経済活動その他の活動を対象として適正な環境の維持と形成を実現しようとするものである。第三に、公害対策基本法は被害の発生予防と侵害された場合の救済という個人的法益の保護という限定されたものであるのに対して、環境基本法は、地域的環境の保全を目的とするが地域環境は一地域または一国に限定されるものではなく、相互に係り合っている地球全体にかかわるものであるから、広く地球全体に視野を広げているということである。このような内容を持った環境基本法の法的性質は、その定める内容からして、基本的にはプログラム規定であるとしても、国の指針を示しているものであるから、以後、環境に係る立法を行う場合、そして法規の運用を行う場合、同法が示すガイドラインに従うことが要請されることになる。産廃処理を行う民間業者の焼却炉の問題も、当然に、この法律が定めるガイドラインに従うことが要請され、環境保全の法的規制の下にあるということはいまでもない。

2 廃棄物の処理及び清掃に関する法律と産廃

産廃とはなにか。それは、ごみであるが、ごみとは「廃棄物の処理

及び清掃に関する法律」(以下、廃棄物処理法という)によると、一般廃棄物と産廃の二つのごみがある。一般廃棄物とは産廃以外の廃棄物をいう(二条二項)。具体的には家庭から出るごみを中心に小規模事務所、店舗、オフィス等から出るごみであるが、これらの廃棄物については、原則として、その地域の自治体が収集・運搬・処分を行うものとする(六条)。産廃とは事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、①燃えがら、②汚泥、③廃油、④廃酸、⑤廃アルカリ、⑥廃プラスチック類、⑦紙屑、⑧木屑、⑨繊維屑、⑩動植物性残渣、⑪ゴム屑、⑫金属屑、⑬ガラス・陶磁器屑、⑭鉱滓、⑮建設廃材、⑯動物の糞尿、⑰動物の死体、⑱煤塵、⑲以上の廃棄物を処分するために処理したもの、の一九種類のものをいう(二条三項)。これらの産廃は、事業者が、自ら処理しなければならないものとし(二〇条)、産廃の運搬と処分を行う場合は、政令の定める収集、運搬、処分に関する基準に従わなければならないとする(二二条)。ここにいう処分とは、中間処理(焼却・破碎・圧縮等)、最終処分(埋立)、再資源化(選別・洗浄・圧縮・たい肥化等)である。そして、産廃の収集、運搬または処分を業として行う場合には都道府県知事の許可手続を必要とし、事業者が自ら産廃を運搬・処分する場合、また再利用のために収集・運搬・処分を業として行う場合には、許可手続は無用である(一四条)。

上記のように、廃棄物処理法は、ごみの処分の仕方を規定している。本稿のテーマである環境保全に関して同法の問題をとらえた場合、環境破壊や汚染をもたらしている主たる源はごみ処理施設にあり、具体的には焼却場と埋立処分場から発生するダイオキシンやその他の有害物質をいかに押さえ込むのかという問題である。これらの施設は、一般廃棄物用のものと産廃用のものがあるが、その数は多い。一般廃棄物用のごみ焼却場は、現在、全国で一八五〇ヶ所以上あり、その焼却灰と不燃ごみを最終処分として埋め立てる処分場は二三〇〇ヶ所以上あるとされる。そして、埋め立て地の立地条件は山間部つまり水源地に集中しており、全体の七〇%近くを占める

という。焼却場近くでは、煤煙による付近の土壌へのダイオキシンによる汚染、埋め立て地が杜撰に管理されることにより焼却灰から漏れ出した有害物質が水源地を汚染することが、夙に指摘されているところである。

本稿がテーマとする民間業者による産廃の処理施設の正確な数は、全国的には廃棄物処理法による許可手続を必要とする規模以上のものしかわからない。環境汚染源となりやすい焼却場と埋立処分場は、これら許可施設より無許可施設の方が多いと考えられるが、この正確な数字を厚生省は把握していない。このような実態が不詳であることをもたしている理由は、厚生省令により許可を必要とする施設につき、すべての処理場に適用せず、小規模のものについては無許可で行うことができるという、いわば規制の裾切りを行っていることによる。焼却施設というならば、廃プラスチックの焼却炉の場合は一日〇・一ト以下、紙屑・木屑・繊維屑等の焼却炉では一日五トン以下ならば無許可で設置することができる。また埋立処分場については、管理型(接地面に遮水装置を作り廃棄物からの水に対して水処理設備の設置を必要とするもの)については一〇〇〇平方メートル未満、安定型(ゴム屑・金属屑・廃プラスチック、建設廃材の安定五品目のみ埋立が可能、遮水や水処理は不要)については三〇〇〇平方メートル未満は、いずれも設置許可はいらぬ。そこで多くの業者、主に建築業や産廃処理業者は、裾切り範囲のきわどい数値を利用して、許可不要の焼却場と埋立処分場を作ろうとする。一日処理量四・五トンの木屑等の焼却炉とか、二九五〇平方メートル未満の安定型の埋立処分場を作る。このように、野放しに近い状況で焼却炉と埋立地が全国各地に造られている。その数は、許可業者は約九万五千といひ、無許可業者の数はそれをを大幅に上回るものと推測されるが、その数は不明である。

3 廃棄物処理法の改正

産廃の処理の不適切が、環境汚染の原因となっている以上、早急に

解決しなければならぬ問題である。近時、法制上、新たな動きが見られた。それは、ダイオキシン対策についてである。ダイオキシンとは人類が作った最強・最悪の毒物といわれ、発ガン性、催奇形性、免疫異常、内蔵障害を引き起こし、化学構造は二〇〇種類以上あるとい⁵⁾う。このダイオキシンは塩化ビニールを低温で燃やす際に発生するものであるが、欧米の先進諸国と比較すると、日本の大気中のこのダイオキシン濃度はずば抜けて高く、総排出量の八〇—九〇%は、廃棄物の処理施設から出ているといわれる。ダイオキシンは、これ以外にも家庭ごみの中の食塩を塩化ビニール以外の樹脂と一緒に燃やしても発生するし、天然のまきを燃やしても発生する。ダイオキシンは八〇〇度以上の高温を保つ燃焼を行えば発生しないという容易に押え込むことが出来る性質を有しているとい⁷⁾う。そこで、これを、廃棄物処理法の改正、大気汚染防止法の政省令の改正により、これを抑制する基準を設けようとしている。廃棄物処理法施行令の改正については、一九九七年一月より施行されることになっている。

廃棄物処理法の改正は、民間の焼却処分場の適正な運用をはかるということを直接に規定するものではなく、産廃の不法投棄を抑制することに目的がある。したがって、本稿のテーマからすれば、直接に関係のない法改正のように見られるが、当該法律の施行は、不法投棄をしえなくなるため必然的に焼却処分場の増設を引き出すものであるから、間接的に大気汚染とそれに伴う土壌汚染の問題を孕んでいるといえる。

日本の産廃の年間排出量は現在、年間四億トンであり、一般廃棄物の八倍に上がる量である。厚生省の試算によると、現在、設置されている処分場は、あと二・三年で満杯になるという。その一方で、産廃の不法投棄や環境破壊が社会問題化し、処分場建設に関しては全国各地で反対する住民運動が展開されたまた訴訟がおこされ、施設の新設が困難になっている。このため、捨て場のない産廃が不法投棄されるという悪循環に陥っている。今回の法改正は、この悪循環を断ち切る

うとするものである。その主要な内容は、①不法投棄を行った処理業者に対する罰則の強化、②投機者不明の産廃の撤去資金として産業界などの出資による原状回復資金の設立、③排出・処理・処分各業者すべての産廃についてのマニフェスト(管理票)作成の義務付け、④処分場の維持管理記録の公開、⑤ミニ処分場の許可制、⑥名義貸しを禁止することにより暴力団関係者の排除、⑦排出事業者の責任強化、である。これらの規定が適用されると、不法投棄防止には一定の効果があることが予想されるが、先に記したように、営廃の焼却量が従前に比較して増加することが予想される。

4 大気汚染防止法施行令、廃棄物処理法施行令の改正

今後、廃棄物処理法の改正により、さらに増加するであろう廃棄物の焼却に、国はどのように対処しようとしているのか。

欧米に比較して大気中に高濃度に存在しているダイオキシン等の量を低減するために、環境庁は大気汚染防止法施行令、厚生省は廃棄物処理法施行令の改正をすることを定めた。大気汚染防止法改正ではダイオキシン類を新たに指定物質に指定し、施設の規模に応じて排出抑制物質を告示し、廃棄物処理法では小規模な焼却場も新たに許可の対象とし、構造や維持管理基準を明確にする。一九九七年(平成九年)六月、閣議決定され、一月より施行される。これらによると、暫定基準値であった一立法メートル当たり八〇ナノグラム(ナノは一〇億分の一)であったものを、次のように改正することにした。

大気汚染防止法施行令の定める廃棄物焼却炉の抑制基準として、焼却能力が一時間に四トン以上の施設では、新設炉では一立法メートル当たり〇・一ナノグラム、既設炉では一ナノグラムとする。二トン以上四トン未満の炉では、新設炉では一ナノグラム、既設炉では五ナノグラムとする。〇・二トン以上二トン未満の炉では、新設炉では五ナノグラム、既設炉では一〇ナノグラムとする。そして、既設炉は五年後までに基準値を達成することになっており、それまでは八〇ナノグ

ラムを暫定基準とする。このように、排出量の減少をはかる措置がとられる。また、廃棄物処理法施行令の改正により、規制の範囲を広げ、公立、民間を問わず全国のはとんどの一般廃棄物と産廃の焼却炉が規制の対象となり、ごみの量の九〇%がカバーできるとい⁽⁹⁾う。

三 持続的発展が可能な社会および環境管理と環境管理と憲法

1 環境保護、環境保全、持続的発展が可能な社会および環境管理用語として、環境保護、環境保全、持続的発展が可能な社会および環境管理という語を環境をめぐる問題について使用する。環境保護(Protection, preservation)とは、自然秩序に対して全く人為的な働きかけをしないことをい⁽¹⁰⁾い、環境保全(conservation)とは、望ましい自然環境を人為的に管理することをいう。したがって、人間社会にとって、環境保護は、オゾン層、南極のような問題については環境保全の一形態となる場合がありうる。持続的発展(sustainable development)が可能な社会および環境管理とは、資源の有限性や自然環境の再生可能性を配慮し人間の開発行為の形態と量を確定していこうとするものであり、自然環境という基盤に関連づけて人間の経済活動を管理しようとするものである。いわば、人間の生産消費活動の総量規制を行おうとするものである⁽¹⁰⁾。この総量規制も、環境保全の具体化という意味で理解しうることであろう。近時、制定された環境基本法では、環境保全は、環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会が構築されることを旨とし、及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として行われなければならない(四条)と規定している。この条規によれば、環境保全とは、自然保護、環境管理を含む意味で制定されたものと解される。

前記した大気汚染防止法施行令、廃棄物処理法施行令の改正は、環境基本法の環境保全の主旨に則したものであるのか。施行令の改正

は、焼却炉のサイズに合わせて、公的な施設また民間の施設を問わずに、一律にダイオキシンの排出基準を定めるものである。環境基本法では、政府は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準を定めるものとし(一六条一項)、この基準については、常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改訂がなされなければならないと規定している(一六条三項)。四条で定めた環境保全の実施の基準を示したといえるこの一六条の規定の手續にしたがい、これらの改正は行われたものといえるものであろうから、環境基準法の主旨に則しているものといえよう。

2 環境保全のための法的措置

環境保全のための法的措置が、何故にとられることになるのか。人間の本来の性向からすれば、良好な環境に住むことを望むものであるから、何らの法的措置をとらなくとも、住み良い環境が保たれるはずである。しかるに人間の消費活動による環境破壊や汚染が、何故に、いまだで放置されてきたのか。生産と環境の間で適切なバランスを保つことができな⁽¹¹⁾いその経済的理由は、様々の汚染のコストが汚染者ではなく他者によって負担されるからである。したがって、汚染には、その行為を中止する経済学的な意味でのインセンティブはない。しかし憲法二二条と二九条の保障する経済活動の自由として、環境破壊や汚染が認められるというものではないものであるから、政策として汚染者に環境保全を行わせるべき、換言すればコストの支払いを法的措置により強制することが必要となるのは、このためである。その方法としては、直接的規制として、排出濃度規制、到達濃度規制(煙突の高さに排出速度・排出温度等の諸元による自然的上昇高度を加えた高度に上昇させ、風によって拡散させることにより、地表到達濃度が一定基準以下になるようにすること)、原燃料規制、排出量規制などがあり、これを実現するように、改善命令を出し、違反者には罰則

を加えるという規制である。また、間接的に環境保全の措置を求める方法がある。それには、道義心主導の場合と経済性原理主導の場合がある。前者は、環境保全を行わない場合にその事実を公表して社会的制裁をくわえるという方法であり、この手法は事業者の側に制裁を回避するというインセンティブが働くことが期待される。後者は、環境保全を行うことに対して優遇措置をとり、環境保全を行わないことに対しては不利益措置をとることである。優遇措置には、補助金・税制上の優遇措置があり、不利益措置は、税・賦課金等の徴収がある⁽¹²⁾。これらの政策の実行は、法的な規定があることによって行われることである。

3 焼却炉の規制の合憲性

このような方法が焼却炉に対する規制として考えられるが、このうち直接的規制は、大気汚染防止法、廃棄物処理法などの施行令の改正がその例である。また、間接的規制としては、たとえば、所沢市の「ダイオキシンを少なくし所沢にきれいな空気を取り戻すための条例」によると、発生源とされる化学製品の廃棄物などを焼却する場合、ダイオキシン類を除去する設備を設けた焼却炉で実施することを、市と事業者（産廃処理業者など）と市民の三者に求めている。具体的な規制計画は、事業者と学識経験者、関係機関の代表、市民で構成する審議会で規程を策定する。罰則はないが、市長の改善勧告に従わない場合は事業者名などを公表する、としているような例がある。この直接、間接規制の双方につき、それぞれに効果はあるであろうが、中心となるのは、直接規制であろうと考えられる。

憲法論より、この焼却処理の規制をどのように評価すべきか、という問題をするのが本稿のテーマである。ごみ処理について、産廃は自己処分を原則としている。ここで、その焼却処分を、どの場所を選択して行うのか、その焼却の方法をどのように行うのか、ということが問題となる。前者については、処分を行う者の財産権の行使の自由と近隣住民の人格権と環境権との衝突の問題となる。後者につい

ては、財産権の行使または職業遂行の自由の規制は、その権利行使の内在的制約として環境保全の見地により合理的関連性の有無を基準として制約の内容が決定される、ということになる。後者については、前述したような規制の強化がなされるにいたっているもので、ここではこの問題については立ち入らない。そこで、残る問題は周辺住民との人格権との衝突の問題であり、地方自治体の条例で、特に市町村で産廃の処分場の建築を拒否することが、憲法の規定する自治権の範囲であるのかということが問題となる。そして、国は処分場の設置場所に地域的な平等原則を適用しないことは違憲とならないのか、ということであろう。以下、このことにつき、検討を行う。

4 設置場所の憲法問題

産廃の処分場は、周辺住民にとって、住環境を悪化させる施設として受け入れることが最も嫌われる施設であろう。一般廃棄物については、各地方自治体が、そこで排出される廃棄物を当該自治体の区域内で焼却している。この公営の焼却場についても建設反対の住民運動がなされ、憲法上の問題が提起されるが、ここでは民間の産廃の焼却問題をとり上げているものであるから言及しない。

① 住民の立場

住民は、憲法一三条により人格権を有する。人格権とは、人の生命・身体・健康・名誉・プライバシー・貞操・信用など、法的保護の対象となる非財産的な人格的利益のすべてをいう⁽¹⁴⁾。つまり、人たるに値する生活を営むために不可欠な利益を包括する権利である。この人格権については、内容の包括性・漠然性を理由にして、これを否定する見解もあるが、学説・判例により広く肯定されている⁽¹⁵⁾。民法における不法行為上の「権利の侵害」の意義は緩やかに解されているから、焼却炉の煤煙による被害について、受忍限度を越えているものとして損害賠償を求めるだけならば、憲法一三条の人格権を引き出す必要はない。人格権という概念を用いる最大の利点は、それを根拠として侵

害行為の差し止め(禁止)を求めることができるということにある。⁽¹⁶⁾
この点につき、最高裁の判決は人格権としての名誉権にもとづいて侵害行為の差し止めができるとし、また、騒音公害訴訟の下級審判決では、騒音にわずらわされることなく、会話・睡眠その他の日常生活を営む利益は人格権に含れ、騒音発生行為の差し止めは理論上可能であると解している。⁽¹⁸⁾ これら判決の論旨からすれば、焼却炉建設の差し止めを求めるは可能とま考えられる。ただし、人格権については受忍義務の制約がある。

この人格権の法理のほかに、環境権による住民の利益の主張もあろう。環境権とは、良好な環境の中で生きることができるとして、一三条は環境侵害への自由権的側面、二五条は健康で文化的な生活保護を求める社会的側面を基礎づけるものとする。この法理の特長となるものは、環境とは「自由財」ではなく、相互に一体の価値であり「万人の共有物」であり(環境共有の法理)、この共有物を企業等が共有者の同意なくして独占的に利用し、汚染・消耗することはそれ自体違法であり、共有者はその侵害の排除と予防を請求できる、とすることである。ここには、受忍義務は存在しない。環境は、すべての者が共有するものであり、権利の対立の調整の法理である受忍義務の存在はないからである。この環境権が認められるならば、環境の悪化それ自体を理由として、住民は焼却炉の建設また運転の差し止めを請求できるといふことになる。⁽¹⁹⁾ 判例においては、環境権が認められたことはない。その理由は「環境の範囲、すなわち環境を構成する内容及びその地域的範囲は、漠然としている上、その権利の侵害の概念も明確ではなく、さらに権利者の範囲も特定しがたく、その権利概念自体まことに不明確であって、環境権なるものの法的権利性を承認することはできない」といふことにある。また、市のごみ焼却場建設工事の差し止めを請求した事件がある。この事件は、ごみ焼却場の建設予定地の周辺住民が環境権、人格権、土地所有権にもとづき焼却場の建設工事の差

止めを求めたものであるが、判決では、人格権を認めるが、当該焼却場の稼働により原告らに受忍限度を越える環境被害が生じるとは認めがたいとして原告らの請求を棄却している。⁽²¹⁾ アメリカでは、しばしば環境保全の権利が裁判所で認められることがある。これについては、環境の概念や権利者の範囲を定めた連邦法・州法が数多く訴訟の根拠法として存在しているから、このことが可能となる。しかし、日本の場合、この類の法律はなく、具体的な法律規定なくして、いきなり憲法条文を根拠にしての訴訟は、訴えの利益に関して、判例の姿勢を否とすることは困難であったといえる。⁽²²⁾

しかし、近時、環境基本法、廃棄物処理法・大気汚染防止法の省令の改正、また各地方自治体で制定する廃棄物処理場に関する条例、環境影響評価法の制定を、総合的に見た場合、アメリカのように環境保全の訴えの利益を有するにいたったのではないのか、と考えられる。つまり、判例は人格権を認めているが、近時の立法によって従来の差し止めを認めない判例の立場を変更せざるを得なくなつたものではないかと考へる。

人格権の法理により焼却炉の問題を把握した場合、そこには受忍義務の制約がある。つまり、受忍の限度を越えていなければ、訴訟は却下されることになる。受忍限度を越えた被害であるか否かの判断は、被侵害利益の性質、被害の程度と態様、侵害行為の態様、周辺地域の特性、法令・環境基準等の遵守の有無、被害防止措置の程度と有効性、加害施設の公共性、地域住民の先住性・後住性などの諸般の事情が総合的に判断され、その有無が決定されることになる。⁽²³⁾ ここにおいて、近時、提示されたダイオキシンの排出基準は一般的な環境保全を前提とした定められたものであるが、これはその焼却炉のそばに住む住民の反射的利益ではなく法的な人格権の存在をも、認めたと解する。その理由は、環境基本法一六条一項「政府は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されるこ

とが望ましい基準を定めるものとする」、三項「第一項の基準については、常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改訂がなされなければならない」と規定しているが、この基準が設定されれば（前述したように一九九七年二月よりごみ焼却につきダイオキシン濃度の基準が規定され施行されている）、この基準は、環境基本法一条の定める「国民の健康で文化的な生活の確保」を実現するために設定されたのであるから、産廃の焼却に關していえば、この基準を越えて排出する者はその周辺住民の人格権を侵害していることになる。したがって、周辺住民の側からすれば、環境権の理論による抽象的な法益、また煙による被害者ではあるが同時に廃棄物を出した加害者というパラドックスをもつ法理ではなく、一定のスタンダードをもった数値をもって受忍義務の限度を越えたものとして、訴えの利益を有し、差止め訴訟を行う具体的権利があると考えられる。

② 事業者の立場

焼却場の設定場所につき、いずれの地におくかについては、事業者の憲法二二条の職業選択・行使の自由、二九条の財産権行使の自由の保障の範囲にあるものであろう。しかし、これらの自由権の行使については、この権利の性質上、内在的制約または政策的制約をうけるものである。この場合、いずれの制約を受けると解するかにつき、環境保全や公害防止については、その焼却場の設置場所につき異なるものであるが、規制立法により制約されるものであることにつき、合理的理由があるならば、そこでの規制につき、違憲性が問題となることはない。現行法による規制は、次のようなものである。

廃棄物処理法は、産廃の廃棄物処理施設の設置につき都道府県知事の許可を要するものとしているが（一定の規模以下のものについては無許可で設置が可能であり、ここに問題があるという点については、先に指摘したところである）、その従来の許可要件をみると、厚生省令等の「技術上の基準に適合していること」が規定されているにすぎなかった。そして、この設置基準は行政法にいう警察許可である

と解されたものであるから、「技術上の基準」に適合している限りは許可しなればならないというものとされてきた。したがって、この「技術上の基準」につき、具体的な施設許可の段階においては、それが炉の焼却能力また防災上の設備などの基準に適合するの可否かを審査するのみであって、周辺住民との利害の調整という判断は、ここには含まれていなかった。しかし、廃棄物処理法の改正により、このシステムは大きく変わった者と解する。つまり、廃棄物処理場の設置許可の要件として、「技術の基準」に適合することに加えて、「周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされたものであること」が付け加えられている。この要件は、単なる技術的な基準の適合性の問題ではなくして、生活環境の保全を含めて利益衡量がなされなければならない⁽²⁴⁾。また、産廃処理業者に対しての設置許可がなされるということになる。また、廃棄物処理法改正と同時に、一九九七年六月、環境影響評価法が制定されている。この法律は、環境影響評価の結果を、事業の免許等を与える際の判断基準におくというものである。具体的には、該当事業法の免許等の管轄を有する主務大臣に対して、その事業法に規定されている要件の判断に加えて、適正な環境に対する配慮がなされているか否かを判断する権限を与える規定がもうけられている。この判断基準は、「横断条項」（各事業法を横断する形で環境配慮に関する判断権を与える条項）と呼ばれる規定に従い、環境影響評価を行うというものであり、従来の縦割り行政の弊害を排除しようとするものである。産廃施設の設置に關しては、環境対策を強化し住民の合意形成を促進する見地から、手続の透明化・公平化を図る規定が盛り込まれている。この環境影響評価が必要とされる処分場は、廃棄物の最終処分場（法二条二項一号へ等）であるが、廃棄物処理法八条三項・一五条三項にいう「施設を設置することが周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の結果を記載した書類」として評価書を許可申請書に添付することが求められる。これ以外については、簡便な形で環境影響評価の結果が添付され、許可をするか否かの決定が行わ

れるものとする。⁽²⁵⁾したがって、焼却場については、直接的には、環境影響評価法の強度の規制は受けず、簡便な形での環境影響評価の結果が添付されるというものであるが、免許などがなされる場合に、基準に合致しているならば免許等を出さなければならぬとされている場合においても、環境への配慮の観点からこれを拒否できることとされている。また、補助金の交付についても、補助金等適正化法六条一項の交付要件にかかわらず、⁽²⁶⁾環境への配慮の観点から、これを拒否することができるといふことになる。

以上のように、産廃の処分場の設置につき規制を受けるものであるが、これは職業選択の自由・財産権の行使の自由に関する規制として、環境保全を維持するという目的に合理的関連性があるものと解されるものであろうから、この焼却炉の設置に対する規制そのものは合憲ということになる。

③ 条例の制定

産廃の処分場は、周辺住民にとって嫌悪される施設である。しかし、条例で住民の同意を完全に要求すること、つまり処分場建設に対する拒否権を条例により与えることは、できないと思われる。⁽²⁷⁾このような条例は、財産権の不当な侵害となり、違憲の疑いがある。

しかし、現在、行政官庁が具体的な施設設置の段階での地元住民との調整を抜きにして、廃棄物処理場の許可を行うことは、おそらく不可能である。換言すれば、「技術上の基準」に合致することのみをもって、施設の設置を正当化することはできない。このために、各地の地方公共団体が、条例の制定により、そこに地元住民の意向を反映する道筋を模索してきている。⁽²⁸⁾たとえば、第一に許可に先立ち関係住民との協議の機会を設定する条例（福岡県、埼玉県所沢市の例）⁽²⁹⁾がある。第二に同意制の導入を行い地元の市町村の発言権の確保を行おうとする条例（福岡県宗像市の例）⁽³⁰⁾があるが、これについては判例は違法とされている。⁽³⁰⁾第三に住民投票の導入により住民の賛成を必要とする条例（岐阜県御嵩町、宮崎県小林市の例）などがある。この第三の

タイプの御嵩町の条例については、県は住民投票による設置反対の意思表示につき法的効力を有さないものとして無効を主張し処分場を設置しようとしている。また、宮崎県小林市の条例による住民投票の結果、産廃反対派が圧勝するも、市長は「（反対は全有権者の）過半数に近づく重い票だ。ダイオキシンに対する市民の不安感が大きい結果と思う。（建設の可否を示す）権限はないので、県知事と企業の最高責任者にこれだけの反対があったことを伝え、市民に不安を与えないように申し入れる」とし、その再考をうながすだけで、法的な効力があることを主張していない。⁽³¹⁾

これら三つの中のうち、第一の方式が一番効力が弱いものであるが、実際には一番実効性があるものであるといえる。従前の廃棄物処理法によれば、住民との協議の不調や住民投票の反対を理由にして、知事が基準に合致した施設の許可を拒否することはできないものであったが、同法の改正により、設置の技術的基準に加えて「周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされたものであること」をも許可の条件としている。この条件は、生活環境の保全について周辺の多様な利害の調整を配慮して許可の当否の決定がなされるべきことを規定したものと解するべきものであろうから、従来の法理とは異なる理論の構成が可能となる。条例により、地域の特性に応じた形での財産権の行使の制約ができる。⁽³²⁾したがって、市町村のレベルでの焼却炉に関する条例の制定は、設置に関する協議の機会を設定する自治体独自の条件を規定したとしても、それが法律により定められた許可権者である知事の権限を篡奪するようなものでなければ、知事が許可を行うにあたって配慮しなければならない周辺地域の生活環境ということになる。具体的には、技術的基準をみたしている施設の建設を行う者の利益と条例に定められた利益を比較衡量することが必要であり、これをなさないで行う決定は、市町村が有する自治権を侵害しているという意味で運用違憲ということになる。

④ 国の立場

廃棄物処理法は、一般廃棄物については、その自治体で生じたものは、自己処分を原則としている。しかし、産廃については、この原則は当てはめていない。そのために、焼却場を含めて産廃の処分場は郊外の山林部に集中する。端的にいえば、都会の産廃が近郊に押しつけているということである。何故に、一般廃棄物について適用されている「自区内(域内)処理の原則」が産廃には当てはまらないのであるのか。このことが、国が行うべき問題解決のポイントであると考えられる。政策論として、次のような主張がなされる。企業が立地をするにあたって、生産に必要な用地だけを確保し経済活動を行うことにつき、廃棄物の処理を配慮したいで活動を行うことが、正当な業務活動と認めべきものであるのか。地方自治体が、産廃処分場の場所を念頭におかないで企業誘致を行うことは不法ではないのか。廃棄物により国土が埋まりそうになっている現在、このことを問題解決の原点にしない限り、環境問題をめぐる紛争はたえないと思われる。産廃の処分場は、どこかに確保しなければならぬ。その確保すべき場所は、域内処理の原則により住民・市町村・事業者の協議をつうじて都市計画・地域計画の中に位置づけていくことが必要であろう、とする⁽³³⁾。

憲法の規定する原理からすれば、二二条一項の職業遂行の自由、二九条二項の財産権行使の自由に関する公共の福祉による強度の規制として、地域的な平等な配置を行うために、「自区内(域内)処理の原則」を基本とする焼却炉設置のガイドラインを規定することは、一般廃棄物処理と同様に目的実現のための合理的な方法であるから、国としてこの立法を行うことは財産権の侵害とはならない。かえつて、合理的期間を超えても、この類の政策をとろうとしないことは、立法的不作為でありこのこと自体が違法となるものと解される。

- (1) 棟居快行 憲法講義案「理論演習」六頁。大石真「国民主権を問ふ」直下」THIS IS 読売八八号(日本国憲法のすべて)二一〇頁。
 (2) 富井利安 「環境法の現在と将来」法律時報六二巻二号 四一頁。
 (3) 原田尚彦 「環境法の現在と将来」法律時報一〇七三三号 八一頁。

- (4) 大橋光雄 「ゴミ大パニックの到来は近い」世界一九九六年一月号八六頁〜八八頁。
 (5) イミダス一九九五 四二九頁。
 (6) 読売新聞一九九七年九月九日。
 (7) 読売新聞一九九七年九月一日。
 (8) 読売新聞一九九七年六月一日。
 (9) 朝日新聞一九九七年八月二五日(夕刊)
 (10) 大村泰樹 「法は環境を救えるか」憲法問題3 一六七頁〜一六九頁。
 (11) R・W・フィンドレイ・D・A・ファーバー(稲田仁士訳)「アメリカ環境法」五一頁。
 (12) 松村弓彦 「環境法学」五一頁〜五九頁。
 (13) 朝日新聞一九九七年三月二七日。
 (14) 伊藤正己・阿部照哉・尾吹善人編 「憲法小辞典」一八九頁。
 (15) たとえば、人格権の存在を認めて、妨害排除請求権としての性質を有するとしたものとして「憲法一三条に基づく人格権が侵害されたときは、その侵害を排除する請求権が認められるべきである」(大阪空港訴訟・大阪高判昭和五〇・一一・二七)、損害賠償請求権としての性質を有するとしたものとしては「氏名は個人の人格の象徴であって、人格権の一内容を構成するから、人は氏名の正確な呼称について、不法行為上の保護を受ける」(最高判昭和六三・二・一六)などがある。
 (16) 安全潤司 「基地公害と差止め」岩間昭道・戸波江二編 別冊法学セミナー司法試験シリーズ第三版「憲法Ⅱ」二〇九頁。
 (17) 北方ジャーナル事件・最高判昭和六一・六・一一。
 (18) 厚木基地事件・横浜地裁判平成四・一一・二二。
 (19) 大阪弁護士会環境権研究会 「環境権」五一頁以下。
 (20) 豊前火力事件・福岡地裁小倉支部判昭和五四・八・三一
 (21) 「ごみ焼却場等いわゆる嫌悪施設の建設により受忍限度を超える公害発生の蓋然性の疎明がないとして、いずれもその建設差止めを求める仮処分申請が却下された事例」として、高松高裁判昭和六一・一一・一八、福島地裁白河支部判昭和六一・一一・一五、高松地裁判昭和六二・三・三一、松山地裁判昭和六二・三・三一などがあり(判例地方自治三八一九頁以下)、「ごみ焼却場の建設予定地の周辺住民が環境権、人格権、土地所有権らに基づき焼却場の建設工事の差し止めを求めた事案について、本件焼却場の稼働により原告らに受忍限度を超える環境被害が

生じるとは認められないとして原告らの請求が棄却された事例」として大阪地裁判平成三・六・六があり(判例時報一四二九号八五頁)、裁判所は一貫して焼却場の建設の差止めを認めようとしていない。

(22) 大村泰樹 「環境権」 岩間昭道・戸波江二編前掲書 二〇八頁。

(23) 安念潤司 「基地公害と差止め」 前掲書 二一〇頁。

(24) 山田 洋 「公共事業と環境保護」 法律時報六九卷一―号 二〇頁
～二二頁。

(25) 高橋 滋 「環境影響評価法の検討―行政法的見地より」 ジュリス
ト一一一五号 四三頁～四五頁。

(26) 山田 洋 「公共事業と環境保護」 前掲書 二二頁。

(27) 牛嶋 仁 「廃棄物処理場設置と住民参加」 法律のひろば一九九七
年六月号 三二頁。

(28) 山田 洋 「環境保護と環境保護」 前掲書 二二頁。

(29) 福岡県の条例については、牛嶋仁の前掲論文、所沢市の条例について
は朝日新聞一九九七年三月二十七日。

(30) 福岡県宗像市の条例については、ジュリスト一〇四八号 七八頁。

(31) 岐阜県御嵩町の条例については、ジュリスト一〇三号四一頁、宮崎
県小林市の条例については朝日新聞一九九七年一月一七日。

(32) 地域の特性に応じて、財産権行使の制約ができることについては、奈
良県ため池条例事件最高裁判昭和三八・六・二六により確立された原則
である。

(33) 熊本一規 「廃棄物処理法改正とごみ紛争解決への展望」 法律のひ
ろば一九九七年六月号 一五頁。