

## 筑紫野市産業廃棄物撤去費用償還に係る仮差押命令申立に関する2つの高裁決定

①福岡高決2005<平17>年7月28日、判例時報1920号42頁、判例タイムス1195号295頁、②福岡高決2005<平17>年8月22日、判例時報1933号91頁）

神戸秀彦

### 1. はじめに

表題にある2つの事件は、いずれも福岡県（X）が産業廃棄物処分業者（Y）を被申立人として、Yの保有する債権（①2005<平17>年7月28日福岡高裁決定<=以下「①決定」という。>関連）と動産（=自動車）（②2005<平17>年8月22日福岡高裁決定<=以下「②決定」という。>関連）の仮差押を申立てた事件である。つまり、Xがその費用でYの不法投棄した廃棄物を将来撤去する場合に、取得するであろうXの事務管理による費用償還請求権を被保全権利として、Xがあらかじめこれを仮差押えしておこうとする意図のもとになされた申立である。

この申立てについて出された2つの高裁決定（①決定と②決定、以下「2決定」という。）は、それだけを取り出してみるなら、地方自治体（X）が、産業廃棄物業者を相手に、民法702条に基づいた事務管理の費用償還請求権を被保全権利とする仮差押を申立てた特殊な事案のようにも思われる。しかし、産業廃棄物の処理活動に関して各種の権限を有する地方自治体（福岡県）が、このような民事法上の保全処分を申し立てるにはそれなりの背景がある。このような背景についての考察は、本件「判例研究」の域を超えるが、このような背景を見ておかねば、2決定の理解はできない。そこで、最初に、2決定について紹介・検討した上（以下2.～4.）で、「5.

他の実例の紹介」として背景について論じ、最後にまとめを行いたい（以下6.）。

## 2. 2 決定の当事者と事件の経緯

### (1) 当事者

Xは福岡県であり、Yは福岡県内にXの許可を得て安定型産業廃棄物処分場<sup>(注1)</sup>を設置した(株)産興である。

### (2) 事件の経緯

2決定の前後には、この決定の背景をなし、直接・間接に関連する長い歴史があり、その主要な経緯は以下の通りである。2決定の理解のために必要と思われるので、ここで紹介しておく<sup>(注2)</sup>。

<主な経緯に関する年表>

1988年6月	Yが安定型最終処分場を筑紫野市・太宰府市の水道水源である福岡県営山神ダム上流域に設置した。
1999年10月	Yの従業員3名が硫化水素ガスで中毒死したが、後に15000ppmの同ガスが検出された。
1999年4月	Yによる許容容量を超えた廃棄物の埋立事実をXが確認した。
2001年4月	Y社長が、業務上過失致死容疑で書類送検された。
2003年1月	Xは、Yに対し、廃棄物処理法15条の3（規定は当時のもの<現在は同法15条の2の6>）および同法15条の2の2による改善命令A（改善内容は許容容量超過埋立部分の撤去＝施設の維持管理基準違反・2004年1月末が期限）を行った。同命令Aは、第1期処分場に対するものであったが、同日、第2期処分場拡張部に対する改善命令B（①安定五品目以外の廃棄物撤去を内容とす

る改善命令、②①と同様の理由による施設使用停止命令  
<期間：2003年2月1日～5月11日>）が発せられた  
（“A”・“B”は神戸による）。

- 2003年10月23日 Xが、Yの最終処分業の許可は更新を拒絶し、中間処理業（焼却・選別）の許可は更新した。
- 2003年12月18日 住民ら（「県営山神ダム上流域産業廃棄物処理場対策連絡協議会」<以下、「産廃連」>）が、上記10月23日の行政処分に関する不服審査請求をした。
- 2005年5月27日 環境省が住民ら（「産廃連」）の行政不服審査請求を却下し、参考意見としてYへの適切なXの行政処分の必要性を指摘した。
- 2005年6月24日 Xが、Yの産業廃棄物収集・運搬・処分等すべての業の許可取消処分、産業廃棄物処理施設の許可取消処分を行った（前者は2003年改正廃棄物処理法第14条の3の2、後者は同改正法第15条の3第1項第2号による）。
- 2005年6月29日 福岡地裁決定（2決定の原決定、判例集未掲載）があった。
- 2005年7月28日 福岡高裁決定（債権仮差押不可・確定＝①決定）があった。
- 2005年8月22日 福岡高裁決定（動産仮差押不可・確定＝②決定）があった。
- 2005年8月24日 Yの処分場から致死濃度の1100ppmの硫化水素発生が確認された。
- 2005年8月31日 Xにより延長された撤去命令の履行期限が到来した。
- 2005年10月27日 Xによる取消処分のYの執行停止申立を認容する福岡地裁決定を取消す福岡高裁決定があった。
- 2006年7月12日 山神水道企業団が、Yの処分場から化学的酸素要求量（COD）に関する国の基準値の約2倍の浸出水を確認

した。

2007年8月22日 住民ら(「産廃連」)がXに対し廃棄物処理法第19条の5第1項の措置命令発令を要請した<sup>(注3)</sup>。

---

(注1)「安定型」処分場とは、安定五品目(廃プラスチック類・ゴムくず・金属くず・建設廃材・ガラスくず・陶磁器くず=水に「不溶性」とされるもの)を埋め立てる処分場である。安定型処分場では、廃棄物の飛散・流出の防止・物理的な強度の確保等が必要である。その他に、処理場からの水の浸出防止・排水管理が必要な「管理型」処分場、処分した廃棄物を外界から遮断して保管することが必要な「遮断型」処分場がある。なお、以上の処分場のタイプに関する廃棄物処理法の関連法令の規定は複雑である。遮断型については、廃棄物処理法施行令第7条第14号イに直接の根拠規定があるが、その対象となる廃棄物の種類・埋立方法については、一定の基準以上の有害な燃え殻・ばいじん・汚泥に関する同施行令第6条第1項第3号ハ(1)～(5)と、特別管理産業廃棄物に関する同施行令第6条の5第1項第3号イ(1)～(6)に詳細な規定がある。安定型については、廃棄物処理法施行令第7条第14号ロに直接の根拠規定があるが、その対象となる廃棄物の種類・埋立方法については、いわゆる「安定五品目」を列挙する同施行令第6条第1項第3号イに詳細な規定がある。また、管理型については、廃棄物処理法施行令第7条第14号ハに直接の根拠規定があるが、遮断型の対象品目の例外として同施行令第6条第1項第3号ホにその種類に関する規定があり、この規定を媒介として、埋立方法について、本来は一般廃棄物処分場の規定である同施行令第3条第3号ロを準用している(詳細は(財)日本産業廃棄物処理振興センター編「平成18年度版廃棄物・リサイクル関係法令集I」<ぎょうせい、2006年>参照)。

(注2) 基本的には、判例時報1920号42頁・同1933号91頁以下を参照しつつ、神戸が関連情報を補足して、整理した(西日本新聞2006年6月20日付・同2006年7月13日付・同2007年7月16日付および「産廃連」HP<<http://www.asahi-net.or.jp/~ne4m-tjmt/report>>参照)。

(注3) 2006年3月時点で、Y社は、事業の重点を別会社(「SK」)に移動しつつ存続している一方で、Xには代執行の予定はないようであり、また、Y社の算出によると、撤去費用は処理方法に応じて約27～77億円余を要するようである(福岡県議会2006年3月16日予算特別委員会議事録)。その後、現在まで、Xによる措置命令(廃棄物処理法上、行政代執行の前提)は出されていないようである。

### 3. 2 決定の内容

(1) 2005（平成17）年7月28日福岡高裁決定（①決定、債権仮差押不可）

被保全権利としての「事務管理に基づく費用償還請求権（民702条）」が、「管理行為が現実に行われた場合に発生する」が、Xはまだ「産業廃棄物の撤去作業を行っていない（着手さえしていない）」から、同請求権は発生していない。もちろん、Xの意図は十分に理解でき、撤去費用は、Yすなわち「撤去作業義務者に負担せしめるべきことは自明」で、「公費をもって撤去作業をしたままになること」は回避すべきである。しかし、民事訴訟法135条の将来給付の訴えは、(1)「既に権利発生基礎をなす事実上及び法律上の関係が存在」し、(2)「具体的な給付義務の成立」が「将来の一定の時期の到来」や立証容易または不要な「一定の事実」にかかるとのみで、(3)将来、改めて(2)の「請求権の成立のすべての要件」の立証が不要な場合に、例外として認められる<sup>(注1)</sup>。本件では、Xが撤去の法律上の義務を負っているわけではなく、最悪の場合、「産業廃棄物行政を担う立場上」覚悟しているというに過ぎない。そこで、Xは、Yに「本件命令の履行状況を見極め」、駄目なら「措置命令を発」し、それが駄目なら初めて「自ら撤去作業に着手する」ことになる。したがって、上記(1)・(2)の要件が満たされていないので、X主張の被保全権利は、将来給付の訴えを提起できる適格性がない。

(2) 2005（平成17）年8月22日福岡高裁決定（②決定、動産仮差押不可）

上記決定と前半部分はほぼ同旨だが、次の点がやや修正されている。つまり、そもそも、事務管理による費用償還請求権の(1)の要件は、Xの行政上の「一般的な必要性や緊急性」からのみでは満たされない。また、Yが一部撤去を再開する可能性・Xの事務管理の開始の不確定・それが開始された場合の事情の変動が推定されるので、上記(1)要件の継続の予測（(2)′）や請求権の成否・内容の変動の明確な将来予測（(3)′）はできな

い。さらに、後半部分で次の点が付加されている。本件事務管理による請求権は、継続的不法行為に比べ、もっと「将来の請求権の事実上の基盤」がない<sup>(注2)</sup>。それに、Xは廃棄物処理法19条5の措置命令を発し、同法19条の8第1項により自ら「生活環境の保全上の支障の除去」等を行う予定である。ところで、同法同第2項でいう「費用」は、行政代執行法5・6条が、国・地方公共団体に認めた「簡易迅速な手段」で、国税滞納処分の例により「強制徴収」可能であるし、かつ、この手段によるのが望ましい。本件事務管理費用は、この費用と同一である。したがって、「迂遠な民事訴訟」による必要も「訴えの利益」もなく、そもそも民事訴訟としての請求やさらに仮差押の被保全権利とすることは許されない<sup>(注3)</sup>。

---

(注1) ①決定は、最大判昭56年12月16日（大阪空港公害事件に関する最高裁大法廷判決、民集35巻10号1369頁）を引用する（同大法廷判決は、ジュリスト761号152頁にも掲載）。

(注2) ②決定も、最大判昭56年12月16日（大阪空港公害事件に関する最高裁大法廷判決）を引用する。前掲（注1）参照。

(注3) ②決定は、最大判1966<昭41>年2月23日<農業共済組合事件に関する最高裁大法廷判決、民集20巻2号320頁>を引用する。

## 4. 2 決定の検討

### (1) 2つの論点

まず、②決定は、本件事務管理費用請求は、単に民事訴訟法135条の要件を満たさないというだけでなく、行政代執行法との関連を指摘し、訴えの利益がなく、民事訴訟として不適法（以下、論点1）という。しかし、①決定は、単に民事訴訟法135条の要件を満たさない（以下、論点2）というにとどまる。したがって、①決定なら、同条の要件を満たせば被保全

権利となるのに対し、②決定なら、仮に同条の要件を満たしても申立は不適法となる。そこで、まず、廃棄物処理法と行政代執行法との関係をみただ上で、論点1・2について検討しよう。

都道府県知事は、施設の構造・維持管理基準等に違反する場合に、産業廃棄物処理基準に違反して処分を行った処分者に対し、施設の改善命令や施設の使用停止命令（廃棄物処理法15条の2の6<現行規定、旧15条の3>）を命じることができる。しかし、これは当該処分から生じる「生活環境の保全上」の支障の除去を目的としている訳ではない。同法19条の5はそれを目的とする。つまり、知事は、「生活環境保全上支障が生じた場合」又はその「おそれがある」場合を要件として、「支障の除去等」（措置命令）を命じうる。そして、知事は、上記処分者が期限までに「支障の除去等」を行わない場合などには、自ら除去を行い、その除去費用（「代執行に要した費用」）を、行政代執行法5・6条により、廃棄物処分者や廃棄物排出事業者等に負担させることができる（廃棄物処理法19条の8）。つまり、本件で行政代執行を行うとすれば、廃棄物処理法上の「措置命令」を発することを前提とする。

## (2) 公法上の他の制度と行政代執行—論点1

### (i) 農業共済組合事件最高裁判決

ところで、②決定は、他の手段である行政代執行法が存在する以上、訴えの利益がなく、民事訴訟として不適法、とする。その論拠の1つは、農業共済組合事件最高裁判決（最大判1966<昭41>年2月23日）である。ここで、この判決が前提とする農業共済組合のシステムについてみておかなければならない。それは、組合員が共済掛金等を「滞納した」場合、同組合は、地方税の滞納処分の例により組合員より徴収することができ、かつ、その徴収金は、国税・地方税に次ぐ先取特権の順位にある。同判決は、「農業共済組合が、法律上特にかような独自の強制徴収の手続を与えられながら、この手段によることなく一般私法上の債権と同様、訴えを提起し、民訴法

上の強制執行の手段によってこれら債権の実現を図ることは…公共性の強い農業共済組合の権能行使の適正を欠くものとして、許されない」、という<sup>(注1)</sup>。ただ、②決定で引用されているのは、上記最高裁判決だけであり、行政上の義務の民事執行を否定した宝塚市条例事件最高裁判決（2002<平成14>年7月19日）<sup>(注2)</sup>ではない。その理由は、おそらく、宝塚市条例事件最高裁判決では、行政上の義務の民事執行の可否が争点だが、農業共済組合事件判決では、「共済組合」の「組合員」に対する「共済掛金賦課金および拠出金」の民事執行の可否が争点だからであろう。

(ii) 公法上の他の制度の存在に関する学説

第1に、一般論として、公法上の他の制度—ここでは行政代執行制度が存在することが、民事訴訟として不適法なのであるか。民事訴訟法学者の兼子一は、仮差押の要件には「請求権の適格」と「執行保全の必要」とがあるとしつつ、前者について次のようにいう。「国税徴収手続によって徴収される租税その他の公法上の請求権については…仮差押も認められないが、それ以外の公法上の請求権については可能」である、とする<sup>(注3)</sup>。この説によれば、基本的には、国税徴収手続以外なら、本件のような行政代執行が可能な場合でも、民事執行として仮差押はできそうである。また、行政法学者の阿部泰隆も、詳細な判例の検討の結果、次のように述べる。つまり、租税滞納処分については「行政庁に行政強制権限を行使させるべき」であるが、「行政代執行についてはこのことは必ずしもあてはまらない」。つまり、行政代執行の発動要件を明確にし、実効性のあるものとする法改正が必要であり、こうした法改正後に、「行政代執行で不備なもの」のみ民事執行を認めるべし、とする。換言すれば、阿部説は、こうした法改正がない場合、当面、民事執行を肯定する趣旨と解される<sup>(注4)</sup>。同様の説は、他の行政法学者によっても唱えられている。たとえば、亀田健二は、「行政上の義務の履行を確保する手段」は、「原則的には、行政上の強制履行」であるが、「行政上の強制執行が使えない場合や、有効に機能しない場合には、例外が認められる」、とする<sup>(注5)</sup>。また、磯野弥生も、「代執



行権発動の制度趣旨が生かされないとき…行政強制の有効性・迅速性が保たれないときには、市民法の一般原理に立ち戻り民事上の執行による」のが適当である、とするのである<sup>(註6)</sup>。

第2に、②決定でいうように、農業共済組合事件判決の判旨を本件事案に適用できるか、である。この事件の場合、組合員の共済掛金等の滞納を前提とし、その徴収を求める手続がある。ところで、本件の場合に想定される行政代執行制度のもとでは、代執行が済んだ後、「代執行に要した費用」（行政代執行法5・6条）の徴収が可能となる。したがって、仮差押の申立が代執行前の段階であって、なお代執行「費用」の「請求権」が生じていない本件には当てはまらない、と思われる<sup>(註7)</sup>。

第3に、②決定は、行政代執行法手続では、国税滞納処分<sup>(註8)</sup>の例によることが可能としている。しかし、民事保全法の仮差押え制度に類似する国税徴収法の保全差押制度（国税徴収法159条）は、租税債権発生後、納付額の確定前までに納税義務者の財産の差押ができる制度であるが、適用範囲が非常に狭い<sup>(註8)</sup>。つまり、租税債権発生「後」に、「不正に国税を免れた納税義務者」（脱税者）等の納税義務者を対象とする限定的なものである点も考える必要があろう<sup>(註9)</sup>。

### (3) 将来給付の訴えの要件—論点2

#### (i) 大阪空港公害事件最高裁判決（多数意見）

次に、論点2、つまり、将来給付の訴え＝民事訴訟法135条の要件が満たされるか、を検討する。もともと、民事保全法20条2項により、条件付または期限付き債権の場合でも、仮差押は認められるが、これは当然のことで、「注意的規定」である。問題は、いわば「期待権」といえる権利が被保全権利になりうるかである。結局、仮差押が認められても、本案の起訴命令が発せられれば、本案訴訟を提起しなければならない。そこで、一応、この問題を、本案訴訟で将来給付の訴えが認められるか、の次元に置いてみよう。すると、①決定・②決定とも依拠する大阪空港公害事件最高

裁判決(多数意見)(最大判1981<昭56>年12月16日)の3要件の当否が問題となってくる。つまり、(1)「既に権利発生の基礎をなす事実上及び法律上の関係が存在」し、(2)「具体的な給付義務の成立」が、「将来の一定の時期の到来」や立証容易または立証不要な「一定の事実」にかかるのみで、(3)将来、改めて(2)の「請求権の成立のすべての要件」の立証が不要な場合に、という3要件がそれである(①決定参照)。

(ii) 大阪空港公害事件高裁判決など

しかし、大阪空港公害事件では、良く知られているように、同事件高裁判決(大阪高判1975<昭50>年11月27日)は、次のように将来の損害賠償請求を認容している<sup>(註10)</sup>。つまり、本件のような継続的不法行為の場合、「近い将来に侵害または損害の発生が止む蓋然性」を被告が立証しない限り、「同様の侵害および損害状態が継続する」と推定し、「請求権発生の基礎たる事実関係」は「現時において確定」できる、と。つまり、「確実に予測しうる範囲」で損害賠償は可能であり、本件では「長期間侵害が継続されて」いるのだから、「不確実な部分があることによる不利益」は被告に帰すべきで、かつ、新たな事情の発生については、その立証により執行は妨げうる、という。このような立場に立てば、上記最高裁判決の(1)の要件があれば、逆に、債務者が、その要件(2)・(3)でいう将来の「具体的な給付義務」が生じないことを立証すべきことになる。もっとも、その後、新横田基地訴訟に関する東京高判2005(平17)年11月30日<sup>(註11)</sup>は、高裁の「結審日」から「判決日」までの「将来」(11箇月分)の賠償を認めて注目された。しかし、結局、最判2007(平19)年5月29日(多数意見)<sup>(註12)</sup>は、最大判1981<昭56>年12月16日を踏襲し、上記高裁判決が認めた「将来」の賠償を認めなかった。

(iii) 将来給付の訴えに関する学説

学説上は、兼子一が、仮差押の要件には「請求権の適格」と「執行保全の必要」とがあるとしつつ、前者について次のようにいう。期限附債権や「停止条件附債権その他将来の請求権でも」、「条件の成就や期限の到来

が、現在殆ど期待できない」場合を除き、「その基礎となる関係が現存すれば差し支えない」とし、保証人の主債務者への将来の求償権等を例に、「適格」性を広く理解する<sup>(注13)</sup>。ただ、近時においては、本案提起との関連性が意識され、「起訴命令やそれに基づく本案訴訟提起の際には権利発生要件を満たしうる程度のもの」<sup>(注14)</sup>があれば足りる、とする説が有力である。しかし、三谷忠之は、「本案提起の段階でも、期待権の発生がほとんど期待できないもの」でなければ、「被保全権利たる適格」を認めてさしつかえない、とする。さらに、三谷は、本件について論評し、仮に本案であれば、大阪空港公害事件最高裁判決（多数意見）の判旨を適用する②決定は妥当である、という。しかし、本件は仮差押についてであり、上記判旨が仮差押決定の段階で必要とされるとは、「いささか要求しすぎの感を否めない」とする<sup>(注15)</sup>、が、仮差押と本案の相違を明確に意識する点で妥当であろう。ただし、本案についていえば、三谷が上記最高裁判決の判旨を適用するとしているのは、必ずしも妥当と思われぬ。

---

(注1) 民集20巻2号321頁。

(注2) 民集56巻6号1134頁。人見剛「宝塚市条例事件一条例上の義務の民事執行の可否」(ジュリスト「環境法判例百選」<2004年>218～9頁)は、行政上の義務の民事執行については、それまで、肯定する下級審判例が蓄積されてきており、学説の大方の支持を得ていた、とする。

(注3) 兼子一「強制執行法一増補」(1957年)303頁。

(注4) 阿部泰隆「行政上の義務の民事執行」(「自治研究」55巻6号)20頁。

(注5) 亀田健二「わが国における条例上の義務の司法的執行」(「関西大学法学論集」43巻1・2号198頁)。

(注6) 磯野弥生「行政上の義務履行確保」(雄川一郎ほか編「現代行政法体系第2巻」)254頁。また、前掲最大判1966(昭41)年2月23日を支持する細川俊彦「公法上の義務履行と強制執行」(「民商法雑誌」82巻5号)660頁も、「私人に課せられた公法上の義務を行政当局が実現するについて民事上の手続を利用すること」は、公法私法の体系の別個性だけを理由に「否定されるべきでない、とする。

(注7) 三谷忠之「福岡高決2005年8月22日」評釈(「判例時報」1956号195頁<=

「判例評論」578号25頁>、2007年）197頁。

(注8) 三谷前掲「評釈」197頁。

(注9) 浅田久治郎ほか「租税徴収実務講座 3 特殊徴収手続」（ぎょうせい、1995年）6頁。なお、租税債権成立「前」の保全手続である「保全担保」制度は、いったん納税者が「滞納した」場合に、その後の納税の徴収確保のため担保権を設定する手続である（国税徴収法158条）。

(注10) ジュリスト761号（1982年）187頁。

(注11) 判例時報1938号61頁。

(注12) 判例時報1978号7頁。最高裁 HP も参照。

(注13) 兼子一「強制執行法—増補」（1957年）302頁。生熊長幸「わかりやすい民事執行法・民事保全法」（成文堂、2006年）314頁も同旨。

(注14) 鈴木忠一＝三日月章「注解民事執行法(6)」(1984年) 25頁<西山俊彦筆>。

(注15) 三谷前掲「評釈」197頁。なお、三谷は、民事保全手続においては、「被保全権利が一応ある、という程度」の判断で足り、「確実に被保全権利が存在するとの判断をするための手続」である本案訴訟手続とは異なる、という（三谷忠之「民事執行法講義」<成文堂、2004年>240頁）。

## 5. 他の実例の紹介

### (1) 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」）

ところで、現在、産業廃棄物の不法投棄（不適正処理）が日本全国で頻発しているが、現時点では処分業者の倒産などにより、原状回復の見通しのつかないものが多い。そこで、1998年6月（1997年改正廃棄物処理法施行）以前に不法投棄された産業廃棄物について、都道府県が行政代執行により原状回復を含む「支障撤去」を行う場合（「特定支障除去事業」、環境省の同意（同法第4条4項）が得られれば、都道府県に特別の措置を講じる法律である。時限立法であり、2003（平15）年度に施行され、2012（平24）年度（2013年3月末）までの10年間のみ効力を有する。「特別措置」

とは、「支障除去」費用の2分の1から3分の1を国の補助金<sup>(注1)</sup>で、地方自治体の負担の70～75%は地方債を原資とし、元利償還の半額を国の地方交付税で補填する、というものであった。そして、この法律の適用対象とされたのは、2008年8月時点で11件（都道府県単位では12件）である<sup>(注2)</sup>。例としては、次に述べる青森・岩手県境事件や桑名市事件や岐阜市事件があるが、その他には、豊島事件、秋田県能代市事件、山梨県須玉町事件などが挙げられる。

## (2) 青森・岩手県境事件

以下では、環境省から産廃特措法上の同意（同法第4条4項）をえた行政代執行の事件について、若干の例を紹介してみよう。代表例は青森県（田子<たっこ>町）・岩手県（二戸市）県境事件である。S社が行った不法投棄について、岩手県は、廃棄物処理法19条の4（措置命令）により、投棄物の撤去・原状回復を命じた。しかし、次のような事情から、同県は、2001年2月にS社に対し、被保全債権約2億6千万円（廃油・廃油汚染土壌の焼却処理分＝申立当時は見込み額）について、債権約1億5千万円と不動産約1億1千万円の仮差押命令の申立をした（2001年2月14日）。つまり、S社の前代表取締役G氏が自殺した等の事情により、除去・原状回復は極めて困難で、また、同県は法定受託事務として廃棄物行政に責任を負うので、同県が事務管理として廃棄物の除去等を行う以外にない。他方、S社は、不法投棄発覚後営利活動をせず、多額の負債を負い、資産の売却や担保設定の恐れがあり、将来予定する本案提起での勝訴の場合でも、執行不能となる恐れがある、と。

これに対し、岩手地裁は2001（平13）年2月23日にこの申立を認め、仮差押決定を出した。ただ、この決定は、岩手県が行政代執行に着手する2002年10月以前のことであった点に注意すべきであろう。ところで、この事件の場合、両県の産廃特措法の計画によれば、岩手県だけでも、2003（平15）年から2012（平24）年までの10年間の廃棄物除去等の事業費は総額約

221億円（青森県分と合計で約655億円）<sup>(注3)</sup>と予定されているので、金額の面だけみれば、上記仮差押えの被保全債権額は微々たるものである。

### (3) 桑名市事件・岐阜市事件

また、同様の例として、三重県桑名市五反田の事件がある。N社および同社取締役S氏が、I氏の加担のもと不法投棄をしたが、同県が廃棄物処理法19条の5による措置命令を発しても、上記3者は費用なしとして応じなかった。そこで、同県が、住民の健康被害を守る立場から他に取るべき手段はないとして、汚染拡散防止・修復対策（行政代執行）を行った。その後、同県が、唯一めぼしい財産を有するI氏の不動産に対し、被保全債権1千万円として仮差押申立を行ったところ、津地裁四日市支部からこれを認める決定が出た（2002<平14>年11月11日）。ただし、同県の行政代執行費用は、2005（平17）年度から2007（平19）年度の3年間で、当初予定額でも約2億9千万円だった<sup>(注4)</sup>。さらに、もう1つの同様のケースとして、岐阜市椿洞（つばきぼら）の事件がある。詳細は略するが、同市は、上記と同様、措置命令を発した後、不法投棄を行ったZ社についての行政代執行（調査および分別・撤去）費用（約3億8千万円、申立当時は見積額）の一部に充当するため、同社の預金、不動産、構築物・機械・車両等の動産の合計1億6500万円の仮差押決定を得ている（2004年9月24日）。ただし、同市の計画によれば、2008（平20）年度から2012（平24）年度までの5年間で、水処理・ダイオキシン対策等で要する費用は、約99億9千万円（予定）である<sup>(注5)</sup>。

### (4) 民事的手法の必要性

以上3つの事件から、津軽石昭彦は、実務的な立場から、現行の行政代執行制度には限界がある、という。それは、行政代執行制度では、原状回復作業完了後に、債権額を確定させた上で財産を差押さえる必要があるからである。しかし、原状回復に長期を要する大規模不法投棄事件では、途

中で原因者の財産が散逸して、結果的に費用徴収が十分にできないことがある。こうしたことから、原因者の財産の散逸を防止するには、民事保全手続を利用せざるを得ないのである<sup>(注6)</sup>。しかし、以上の3つケースは、いずれも、廃棄物処理法の措置命令が発せられ、その後行政代執行・産廃特措法の適用へ、と進んだケースである。その意味で、そもそも廃棄物処理法の措置命令が発せられてない本件福岡高裁決定の事案と異なるといえよう。ただし、措置命令が発せられた岩手県や岐阜市のケースでは、仮差押決定の時点では、行政代執行自体はなお着手されていない点に留意する必要がある。つまり、仮差押の被保全権利といっても、その内容は、投棄された廃棄物の調査費用から始まったり、後続する費用の内容も、全体を構成する一部であったり、または、概略にとどまったりしているのである。

(注1) その後、産廃特措法自体は存続するものの、いわゆる「三位一体改革」により、国の補助金（「産業廃棄物適正処理推進費補助金」＝40億円程度）は廃止された（政府・与党「三位一体の改革について」＜2005〔平成17〕年11月30日＞および中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会＜懇談会＝2005〔平成17〕年12月15日＞議事録＜議題：(1)廃棄物・リサイクル行政の最近の動きについて [3]三位一体の補助金改革の結果について＞）参照（環境省廃棄物・リサイクル対策部 HP）。

(注2) 11件（都道府県単位では12件）とは、以下の通りである。以下の表1は、「産廃特措法に基づく特定支障除去等事業について」（環境省 HP）に基づき神戸が作成した。

<表1>

	都道府県等名	事 案 名	実施計画に対する環境大臣の同意時期
1	香川県	豊島事案（約57万㎡＜有害廃棄物約41万㎡含む＞、重金属類・有機塩素系化合物・ダイオキシン類等の有害物質不適正処分による土壌・地下水等の周辺環境汚染）	H15.12.09

	都道府県等名	事 案 名	実施計画に対する環境大臣の同意時期
2	青森県	青森・岩手県境<田子町・二戸市>事案（合計約88万㎡、S社らが重金属類・ダイオキシン類・揮発性有機化合物等の特別管理産業廃棄物又はこれに相当する性状を有する廃棄物を不法投棄、S社は清算法人）	H16.01.21 （※H19.3.26に青森県実施計画への環境省の変更同意があった）
3	岩手県		
4	山梨県	須玉町<現北杜市>事案（約13万㎡、S社が処理基準違反の処分<廃プラスチック類の未破砕埋立>・他社からの廃棄物を埋め立て、県の処分場設置許可なし）	H16.08.30
5	秋田県	能代市事案（約101万t、N社の管理型処分場から、揮発性有機化合物を含む汚水が敷地外の沢へ浸出・現在も継続、N社の倒産以降、県が水処理を実施）	H17.01.21
6	三重県	桑名市事案（約3万㎡、N社が汚泥・廃油・燃えがら等の不法投棄、周辺から環境基準を超えるベンゼン等の汚染物質を検出）	H17.3.31
7	新潟県	上越市<旧三和村>事案（J社の自社敷地内に木くず<約14000㎡>を保管基準を超えた勾配で堆積、燃え殻<約4600t、土壤環境基準を超えるダイオキシン類検出>埋立）	H17.4.14
8	福井県	敦賀市事案（埋立容量超過<約119万㎡、許可分=約9万㎡>、産業・一般廃棄物含むK社の管理型処分場の無許可増設、浸出液が周辺河川へ漏出）	H18.3.23
9	宮城県	村田町事案（埋立容量超過<約103万㎡、許可分=約35万㎡>、A社が許可区域外埋立・安定型処分場へ安定5品目以外埋立<木くず、紙くず等>、悪臭等類発）	H19.3.26
10	横浜市	横浜市事案（約91㎡<許可分=74万㎡>、燃え殻・汚泥・鉱さい・木くず・廃石綿等埋立てるS社の管理型処分場から汚水が処分場外に地下漏出、廃棄物崩落の危険）	H20.2.15



	都道府県等名	事 案 名	実施計画に対する環境大臣の同意時期
11	岐阜市	岐阜市事案（約125万㎡、中間処理等の業者Z社が敷地内等に産業廃棄物＜木くず・プラスチック類等＞を放置、ダイオキシンの飛散・流出の恐れ、崩落の恐れ）	H20.3.25
12	新潟市	新潟市（旧巻町）事案（約2万6千㎡、中間処理等の業者N社＜破産＞が特別管理産業廃棄物＜廃油・感染性廃棄物＞放置・燃え殻等埋設、その流出・崩落等の恐れ）	H20.8.8

（注3）岩手県「岩手・青森県境不法投棄事案（岩手県エリア）における特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の実施に関する計画」（岩手県 HP、2004年1月）10頁参照。岩手県分の他に、青森県分が約434億円なので、両県合計655億円となる（青森県「青森・岩手県境不法投棄事案に係る特定支障除去等事業実施計画書」（2007<平19>年3月26日環境大臣変更同意版）（青森県 HP）の「Ⅲ．特定産業廃棄物に起因する支障の除去の方法」参照）。

（注4）環境省「三重県桑名市事案に係る『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第4条の規定に基づく実施計画（案）』に対する環境大臣の同意について」（報道発表資料＜環境省 HP>、2005年4月）参照。ただし、事業終了後の、国も含めた結果的な支出合計額は約14億7千万円となって、当初見込み額を大幅に超え、さらに、2009年度予算として1億300万円が追加計上された（読売新聞2008年4月5日付）。

（注5）岐阜市「岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る特定支障除去等事業実施計画」（岐阜市 HP、2008<平20>年3月）33頁以下参照。

（注6）津軽石昭彦「福岡高決2005年7月28日」評釈（「INDUST＜全国産業廃棄物連合会編＞」2007年8月号40頁（本件①決定について）。青森・岩手県境事件における民事的手法による財産保全措置については、津軽石昭彦・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）78頁以下参照）。

## 6. まとめ

第1に、②決定は、農業共済組合事件最高裁判決を根拠に、他の公法上の手段—本件では行政代執行制度—を「簡易迅速な手段」とし、かつ、国税滞納処分<sup>1)</sup>の例によりうるから、民事上の手段は取りえない、とする。しかし、行政代執行は必ずしも「簡易迅速な手段」ではなく、現実には、代執行完了後の費用徴収を予定しているし、国税徴収法の保全差押制度の適用可能性も限定的であることから、問題がある。第2に、①・②の両決定は、大阪空港公害事件最高裁判決(多数意見)でいう「3要件」をそのまま踏襲し、かつ、本案の将来給付の要件をそのまま仮差押えに当てはめており、問題があるのではないか。この点、私見によれば、上記最高裁判決でいう「3要件」の(1)のみ、つまり申立人が「既に権利発生<sup>2)</sup>の基礎をなす事実上及び法律上の関係が存在<sup>3)</sup>」を立証すれば、それに対する将来の「具体的給付義務」も推定して良いと思われる。そして、逆に、この義務が生じないとの被申立人の反証(要件(2)・(3)関連)がなければ、仮差押を認めてよい、と考える。ただし、本件では、①決定が言うように、この(1)の要件を満たすには、XのYに対する措置命令が発せられる必要がある。そして、本件ではXが現実にこれを発していない以上、両決定の結論自体はやむを得ないものといえよう。もっとも、②決定が行政代執行<sup>4)</sup>等其他の手段があることを理由にして訴えの利益がない、とするのは妥当ではないと思われる。

最後に、繰り返しになるが、産廃特措法の適用対象となる事件には、大規模なものが多い(上記5.参照)。そこで、直接の処分業者を相手にして、行政代執行費用についての仮差押を認めても、廃棄物の「支障除去」費用が巨大な場合<sup>5)</sup>、全体のごく一部にすぎない。つまり、民事的手法には自ら限界がある。むしろ、民事的手法の活用<sup>6)</sup>の可能性より、その限界を踏まえた上での問題の設定と検討をしなければならないが、他日を期したいと思う。

(注) 2007（平成19）年12月26日に環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課と同省産業廃棄物課適正処理・不法投棄対策室より記者発表された「産業廃棄物の不法投棄等の状況（平成18年度）について」では、以下のようになっている。「環境省では、毎年度、全国の都道府県及び政令市（以下「都道府県等」という。）の協力を得て、産業廃棄物の不法投棄や不適正処理について、（18年度に－神戸）[1]新たに確認された不法投棄の状況（フロー）及び[2]年度末時点の残存量等（ストック）について調査し、公表しています。今回、この2つについて、平成18年度に係る調査結果を取りまとめましたので、お知らせします。」、と。

そして、このあと、上記[1]・[2]について、詳細に紹介されている。このうち大規模な事案に注目してみると、[1]については、「1－2 大規模な事案の状況 (1)投棄量5,000トン以上の大規模事案は4件で、全体の投棄件数(554件)の0.7%となっています。(2)この大規模事案4件の投棄量の合計は2.7万トンで、全体の投棄量(13.1万トン)の20.8%を占めます。」とされ、[2]については、「2－2 大規模な事案の状況 5,000トン以上の残存事案は337件(全体の12.1%)、残存量は1,425.0万トン(同96.2%)となっています。」とされる。つまり、5千トン以上を「大規模事案」(調査対象は10トン以上)とすると、大規模事案の件数自体は少ないが、[1]・[2]のいずれも大規模投棄事案の全体量での割合が大きいがわかる。特に、大規模事案の残存量が100%に近い「96.2%」であることを考えると深刻な事態といえよう。

また、「生活環境保全上の支障除去等の状況」に注目してみると、[1]については、「1－5生活環境保全上の支障除去等の状況 平成18年度に新たに確認された不法投棄事案のうち、当該年度(平成18年度)中に支障除去等に着手されたものは、全不法投棄件数554件のうち424件(76.5%)でした。(「6.支障除去等の状況」<中略－神戸>参照)」とされるが、「6.支障除去等の状況」をみると、件数ベースでは「一部着手を除く完了」は326件(58.8%)だが、投棄量ベースでは「一部着手を除く完了」が約4万2千7百トン(32.5%)と相対的に少ない。他方、[2]については、「2－6生活環境保全上の支障除去等の状況 生活環境保全上の支障の除去等を行うため、原因者等に対して措置命令が発出されたものは95件(819.6万トン)あり、このうち16件(406.4万トン)については行政代執行が着手されるなど、対策が進められています。(「12.措置命令の発出状況(平成18年度末時点)」<下記表2－神戸>参照)」とされる。しかし、生活環境保全上の支障等のあるものについて措置命令発出済みが95件(819.6万トン)で全体の残存量の52.4%だが、さらにこのうち少なくとも行政代執行等の「着手」まで進んだものは16件(406.4万

トン）で全体残存量の26.0%にすぎない（下記表2参照）。また、表2の合計は、不法投棄されたものの合計であるが、そのうち生活環境保全上の支障等「なしまたは不明確」と判断されているものが、全体残存量の「32.8%」もある点にも注意しておかねばならない。

<表2>（環境省作成）

	件数(件)	割合	量(t)	割合
支障等あり	521	18.8%	10,512,861	67.2%
措置命令発出済み	95	3.4%	8,195,929	52.4%
行政代執行等着手済み	16	0.6%	4,063,875	26.0%
支障等なし	1,872	67.5%	4,197,975	26.8%
支障等不明確	381	13.7%	942,195	6.0%
合 計	2,774	100.0%	15,653,030	100.0%

<注記>

以上は、文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（C）（一般））<2006年度～2008年度>「産業廃棄物の不法投棄の原状回復制度に関する研究—新潟県の事例を踏まえて—」<研究代表：神戸秀彦>の成果の一部である。