

2019年3月19日 西尾市情報共有会議 資料

## 大規模開発から地域環境を守るための方策について

弁護士 小島寛司

### 1 大規模開発と法規制

一定規模以上の開発については、法律による規制がされている。

法律による規制としては、開発による施設の種別を問わず、一定規模以上であればその規制を及ぼす法律（環境影響評価法、公有水面埋立法等）と、その開発の内容によって規制を及ぼす法律（廃棄物処理法、原子炉等規制法など）とがある。

西尾市一色町における産廃処分場は、産業廃棄物（事業活動に伴って生じた「廃棄物」）について最終処分（埋立）を行う施設が予定されているので、廃棄物処理法の規制が及ぶことになる。

その設置には、都道府県知事（愛知県知事）の許可が必要となる（法15条以下）。

この許可申請の際には、設置申請事業者は生活環境に影響を及ぼす事項（大気質、騒音、振動、悪臭、水質等）についての調査をして調査結果を提出しなければならない。

但し、これは環境影響評価法のもとの環境アセスメントほどの充実した内容ではないために「ミニ・アセスメント」と呼ばれている。このアセスメントでは、自然環境は対象とはなっておらず、調査が不要とされている。

設置後も、都道府県知事の監督は及び（法15条の2～7）、場合によっては許可取消もありうる（法15条の3）。

他方、立地自治体である市町村（本件では西尾市）には、廃棄物処理法上の許可権限はなく、監督権限もない。

### 2 地域環境を守るための方策

以上のように、廃棄物処理施設の設置許可・監督の権限は、県知事にあるが、市民が地域環境を守るために設置に反対する場合、様々な手段がとられることがある。

以下、弁護士としての視点から法の方策を中心に例を挙げる。

一つは、設置許可権限を持つ県知事への働きかけがある。すなわち、知事に許可を出させないよう、署名活動その他の運動（場合によっては、広く市民に産廃設置に賛成・反対の意見を問う投票を行う方法もありうる）働きかけを行っていく。

併せて、設置予定地域にかかる権利（土地所有権だけでなく地役権等）を主張し、事業開始への抵抗を図ることがありうる。

また、場合によってはそのような権利をもって事業の差し止めを求める「民事訴訟」を提起することがある。知事の許可が出ていても廃棄物施設の建設・操業を差し止めた裁判例は複数存在する。

また、仮に設置許可が出されてしまった場合やその可能性が高い場合、当該許可を取り消したり差し止めたりする「行政訴訟」を提起することがありうる。一定範囲の住民にはその「行政訴訟」を提起する資格（「原告適格」という）が認められる。

こういった運動や訴訟等の結果、設置が避けられない状況となった場合、地元住民・地元自治体と処理業者との間で「環境保全協定」「公害防止協定」が締結される場合がある。これは設置を許すものである以上、言わば最後の手段であるが、そこに至るまでの運動が無ければ協定締結にすら至らない可能性が高い。

### 3 条例制定の可能性

#### (1) 条例制定という方法

以上のような方法によって廃棄物処分場の設置を事業者に諦めさせる余地はあるし、実際そのようにして設置を事業者が諦めた案件は全国的に存在する。

しかし、最終的には許可権者である県知事の判断に大きく影響されるし、司法に頼る方法も、民事訴訟・行政訴訟を通じて必ずしも勝訴率が高いとはいえない。

そこで、一定の開発行為に直接市長の許可を与えるような条例を作ることも考えられる。このような条例を作るにあたっては、法律との抵触の問題が常に生じ得るので、西尾市（沿岸部）の守るべき利益を踏まえて、あくまでそのような利益を守るための条例とされていなければならない。また、適用地域の限定等、条例が適用される範囲を限定する必要があると考えられる。

【別紙・法益関係図】【別紙・宮田村環境保全条例】参照

また、条例の適用上も、事業者の不利益とならないよう十分な配慮を尽くす必要がある。

いずれにせよ、このような条例が制定されれば、産廃施設設置への大きな障害となり、事業者は事業を諦めざるを得なくなることも十分に考えられるところである。

他方、条例により守られるべき利益が当該産廃施設によっても侵害されないことが条例に基づく申請と許認可により明らかになれば、施設設置はやむを得ないとの見方もありうるところである。

いずれにせよ、条例制定にあたって、どのような利益を保全するのかの設定は極めて重要である。また、当該利益を守るべきとの声が市民から多数上がっていることは議会との関係でも必須であるし、また制定後の運用・許認可においても積極的に意見を出し関わっていく市民の存在は必要不可欠である。

#### (2) 条例の有効性について

産廃処分場の事業者にとっても許認可権者である県知事に加えて、市長の許認可も必要ということになれば不利益は大きく、直接的に産廃処分場設置に関する要件を上乗せするような条例は、廃棄物処理法に違反し原則許されないと考えられている。

他方で、法と条例が全く別の目的を持つものであれば条例は有効とされうる（徳島市公安条例事件判決（最高裁判所大法廷昭和 50 年 9 月 10 日判決））。

紀伊長島町水道水源保護条例に関する最高裁平成 16 年 12 月 24 日判決も、明示的な判示をするわけではないものの、水源保護条例は廃掃法とは異なる観点からの規制であり条例の適法性を肯定したとの見方が一般的（北村喜宣「環境法」第 3 版 511 頁，阿部泰隆「廃棄物法性の研究」305，324 頁等）である。

近時、富士河口湖町条例事件判決（東京高裁平成 30 年 10 月 3 日判決）は、条例に基づいて太陽光発電設備の開発について町長が不同意とした事案についてであるが、町の敗訴とした一審を変更し、町を逆転勝訴させた。同判決では、「本件条例の目的及びその定めの内容は、…被控訴人の指摘するように一定の土地の開発行為を町長の同意を得ない限り一切禁止するというものではなく、その目的とするところに必要な範囲で合理的な制約を課するものといえることができる」としてその有効性を認めた。同判決は、平成 31 年 2 月、最高裁で上告棄却により確定している。

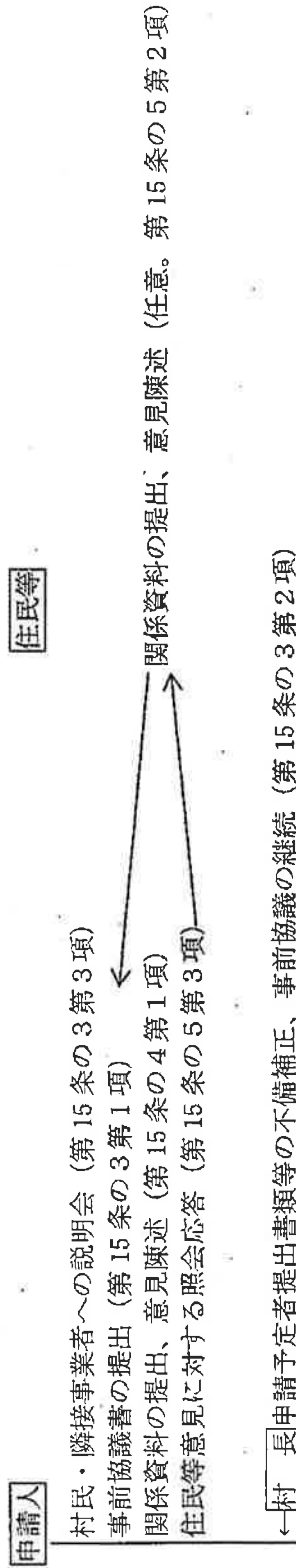
また、仮に当該条例の効力の有効性が問題となったり、あるいは当該条例による処分が違法とされることがありうるとしても、長期間の法廷闘争となるため、相当期間計画が進まなくなる可能性がある。

# 環境保全条例の改正

## 事業活動に関する手続

### 【事前協議 (第15条の3)】

- 第16条第1項(別表に定める事業活動)の許可の申請をしようとする者(以下「申請予定者」という。)は、あらかじめ、規則で定める図書を添付した協議書(以下「事前協議書」という。)を提出し、村長と協議しなければならない。
- 村長は、次条の規定により申請予定者が提出した資料及び申請予定者が述べた意見並びに第15条の5第3項の規定により申請予定者がした応答が同条第2項の住民等の意見に対する応答を欠き、又はこれらの内容が合理的な根拠を有しないと認めるときは、これらの不備が補正されるまで協議を継続するものとする。



\*宮田村地下水保全条例に定める事前協議との関係 (第15条の6)

宮田村地下水保全条例第15条に規定する地下水影響事業の開始等であって、これに対する同条例第4項の協議最終書が作成されたものについては、同条例第11条から第14条までに規定(意見書や見解書の提出等)する手続をもって、環境保全条例第15条4項4号及び5号に係る基準を満たしたものと代えることができる。

(事前協議の終了)

### 【許可申請 (第16条)】

- 事業者は、良好な生活環境を保全するため、村内において別表に定める事業活動(施設設置のために必要な工事を含む。以下同じ。)及び規則で定める行為を行うおとすときは、村長に許可の申請をしなければならない。また、村界を越えて行う場合も同様とする。ただし、国又は地方公共団体が行うもの及び農地開発、土地改良等の事業には適用しない。  
 (別表抜粋) 1 廃棄物(ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のものをいう。以下同じ。)又は放射性物質に汚染された廃棄物の処理事業(村内における積替え・保管なしの収集運搬に係る事業を除く。)
  - 2 地下に施設、設備その他の構造物(容積が3立方メートルを超えるものに限る。)を設置して行う事業
- 事業者は、次項の規定に基づく許可を受けるまでは、別表に定める事業活動及び規則で定める行為に着手してはならない。

事業者

許可申請 (第 16 条)



村長

宮田村環境審議会への意見聴取 (第 16 条 3 項)



許可/不許可処分 (第 16 条 3 項)

#### 【許可基準 (第 16 条 4 項)】

○村長は、以下の基準を満たす事業活動及び行為については、これを許可するものとする。

- (1) 第 29 条に規定する規制基準に適合していること。
- (2) 村民の健康及び生活環境上の支障を来すおそれがないこと。
- (3) 水道水源における水質の確保を阻害するおそれがないこと
- (4) 農業用水及び地下水などの水資源における水質の確保を阻害するおそれがないこと。
- (5) 地下水の枯渇及び地盤沈下のおそれがないこと。
- (6) 自然環境保全及び生物多様性に著しい影響を及ぼすおそれがないこと。
- (7) 農産物等産業製品及び地下水等水資源の品質に対する社会的評価を低下させるおそれがないこと。
- (8) 村民及び隣接する事業者との協議を経ていること。
- (9) その他規則で定めるもの

#### 【改善命令及び指導 (第 16 条の 4)】

○村長は、許可を受けた事業者が本条例に基づく規制基準に違反した場合又は第 16 条第 4 項の規定による許可基準に適合しないおそれがある場合は、当該許可を受けた事業者に対し、相当な改善策の実施を命じることができる。

○村長は、許可を受けた事業者に対し、本条例に基づく規制基準又は第 16 条第 4 項の規定による許可基準に適合するよう、必要な指導又は助言を行うことができる。

### 【許可の取消し（第16条の5）】

○村長は、許可を受けた事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、許可を取り消すことができる。

- (1)この条例の規定又はこれに基づく処分に違反したとき。
- (2)偽りその他不正の手段によりこの条例の規定による許可を受けたとき。

### 宮田村環境審議会

#### 【組織（第25条）】

審議会は、委員15人以内をもって組織する。委員は、次の各号に掲げる者のうちから村長が委嘱する。

- (1)村議会議員
- (2)環境の保全又は地下水の挙動に関し専門的知識及び高い識見を有する者
- (3)その他識見を有する者
- (4)関係行政機関の職員

#### 【公聴会（第28条の2の2）】

審議会は、必要があると認めるときは、公聴会を開くことができる。

### 事業者等の遵守すべき基準

\* 規制基準を定めたことに伴い、旧条例において定められていた「環境基準」は廃止した。

#### 【規制基準（第29条）】

村長は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染又は悪臭の原因となる物質の排出、騒音又は振動の発生、地盤の沈下の原因となる地下水の採取その他の行為に關し、事業者等の遵守すべき基準（以下「規制基準」という。）を定めること等により、公害を防止するために必要な規制の措置を講ずることができる。

#### 【規制基準の遵守（第30条）】

水質汚濁等の原因となるものを発生又は排出する者は、規制基準を遵守しなければならない。

### 公害防止

#### 【事業計画の提出等（第33条）】

村長は、事業者に対して、県知事に届出の義務を有する事業であっても、当該地域に重大な影響を及ぼすおそれがあると認めるときは、あらかじめ当該事業に係る計画書等の提出及び事前説明、協議等を求めるものとする。

## 地下水保全条例の改正

### 【目的 (第1条)】

この条例は、豊かで清浄な地下水に恵まれた宮田村の住民等が、農業、観光その他の産業等にもたらす地下水の恵沢を将来にわたって享受し得るようするために、村、住民等及び採取者が地下水の保全とかん養及び適正な利活用を図るとともに、宮田村環境保全条例とあいまって、宮田村の区域及びその下流域の地下水に影響を及ぼす事業活動の開始及び運営についてその地理的特殊性に基づき必要規制を行うことにより、水道水源をはじめ大切な水資源を保全し、あわせて地下水の枯渇や地盤沈下を防止し、もって住民の健康と安心して住み続けられる生活環境の確保、住民福祉及び下流域を含む水資源の社会的評価の維持・増進に寄与することを目的とする。

### 【基本理念 (第2条)】

水循環基本法の基本理念に則り、宮田村における水資源が住民共通のふるさとの宝であるとともに、下流域に恩恵をもたらすものであって、地下水が周辺地域にとって公共性の高い公水であるとの認識にたち、地下水を守り、育み、そして活かすなど健全な水循環を維持し次世代に引き継ぐため、村、住民等及び採取者は、それぞれの責務を果たし、協働して地下水の保全等に努めることを基本理念とする。

### 地下水影響事業に関する措置 新設

#### 【定義 (第3条(4)) 地下水影響事業】

地下水の水位、水質又は水流に影響を及ぼすおそれがあるものとして別表で定める事業をいう。

(別表抜粋) 1 放射性物質に汚染された廃棄物(ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもののうち、セシウム134及びセシウム137の放射能濃度が100ベクレル毎キログラム以上のものに限る。)の処理事業(村内における積替え・保管なしの収集運搬に係る事業を除く。)

2 地下に施設、設備その他の構造物(容積が3万立方メートルを超えるものに限る。)を設置して行う事業

4 飲料水製造業、生コンクリート製造業その他の地下水の取水(1日の取水量が100立方メートル以上のものに限る。)を行う事業

#### 【地下水監視区域の指定 (第10条)】

○村長は、第2条に定める基本理念に照らし地下水の水位、水質及び水流を保全する必要性が高いものと認め、又は地下水の輻射のため地下水影響事業の実施が困難と認める場所を地下水監視区域(以下単に「区域」という。)として指定することができる。

○村長は、地下水監視区域を指定しようとするときは、あらかじめ宮田村環境審議会の意見を聴かなければならない。

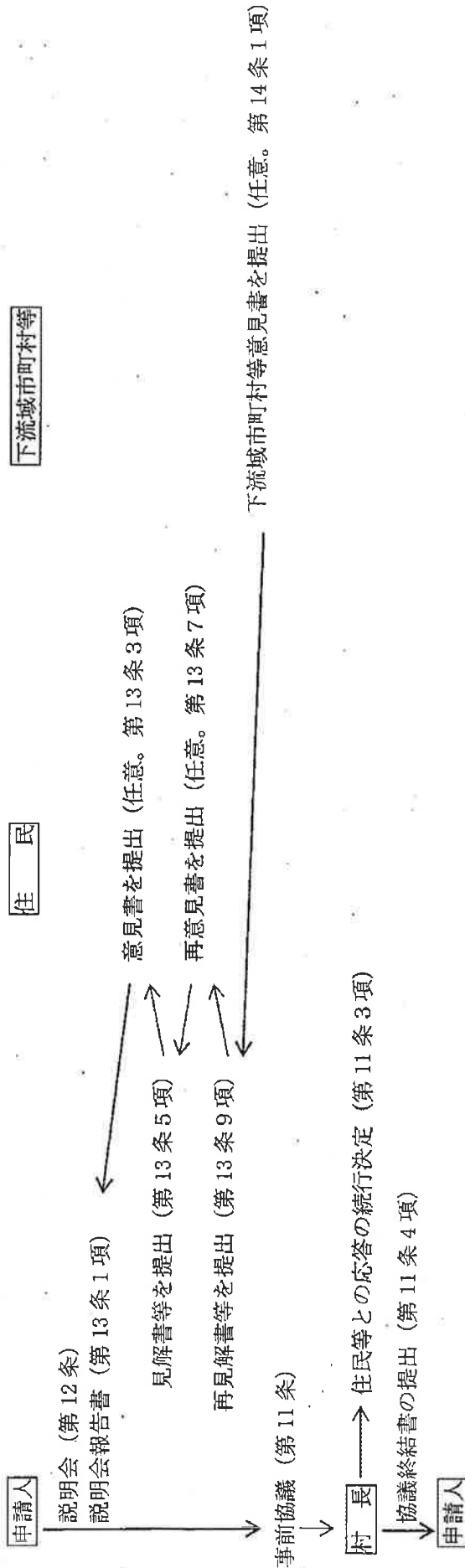
○村長は、第1項の規定により区域を指定したときは、その旨を直ちに告示するものとする。

○前2項の規定は、村長が区域を変更し、又は解除しようとする場合について準用する。

**地下水影響事業の開始等のための手続**

**【事前協議（第11条～第14条）】**

- 地下水影響事業の開始等に許可の申請をしようとする者（以下「申請予定者」という。）は、あらかじめ、規則で定めるところにより、村長と協議をしなければならない。
- 事前協議は、第13条の規定に基づき、申請予定者が提出した同条第1項に規定する説明報告書、同条第5項に規定する見解書等及び同条第9項に規定する再見解書等の内容が合理的な根拠を有するかどうかという観点で行われるものとする。
- 村長は、前項に規定する書類の内容が第13条第3項に規定する意見書又は同条第7項に規定する再意見書に対する応答を欠き、又はその内容が合理的な根拠を有しないと認めるときは、同条の手續について同条の規定の例により更に更に続行することを決定することができる。この場合において、村長は、規則で定めるところにより、その旨を申請予定者に通知するとともに、公告する。
- 村長は、第1項の協議が終結したときは、同項の協議の経過及び当該協議が終結した旨を記載した書面（以下「協議終結書」という。）を作成し、申請予定者に対しその写しを交付する。



**【許可申請（第15条～第17条）】**

- 区域内において、地下水影響事業を開始し、又は当該地下水影響事業の内容の変更（規則で定める軽微なものを除く。以下「地下水影響事業の開始等」という。）をしようとする者は、規則で定めるところにより、当該地下水影響事業の開始等について、村長に許可の申請をしなければならない。ただし、国又は地方公共団





### 【身分証明書の提示等（第23条）】

- 前2条の規定により報告の徴収を求め、又は事業者の事務所その他の場所に立ち入る職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者に提示しなければならない。
- 前2条の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

### 【命令（第24条）】

- 村長は、第15条の許可を受けずに地下水影響事業の開始等をする者に対し、期限を定めて当該違反を是正するために必要な措置を講ずるよう命ずることができる。
- 村長は、第15条の許可に係る地下水影響事業が第19条に規定する基準に適合しないことが判明したときは、当該地下水影響事業を行う者に対し、期限を定めて同号に適合するために必要な措置を講じ、又は当該地下水影響事業を中止することを命ずることができる。

### 【許可の取消し（第25条）】

村長は、第15条の許可を受けた者が次の各号のいずれかか該当するときは、許可を取り消すことができる。

- (1)この条例の規定又はこれに基づく処分違反したとき。
- (2)偽りその他不正の手段により第15条の許可を受けたとき。

### 罰則（第26条～第28条）

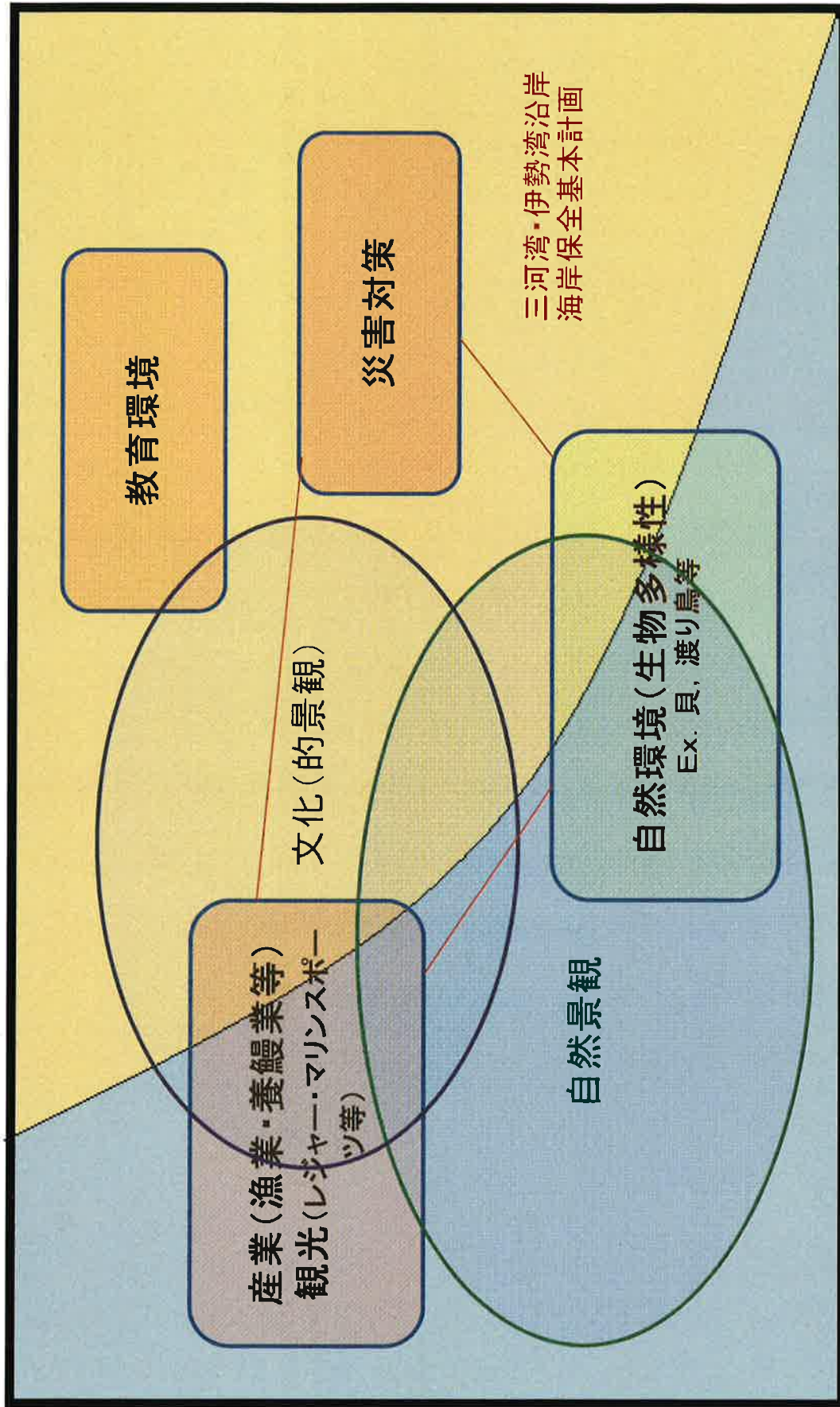
○次の各号のいずれかか該当する者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。

(1)第24条第1項の規定（違反是正命令）による命令に従わずに地下水影響事業の開始等を継続した者

(2)第24条第2項の規定（許可基準に適合しない地下水影響事情に対する是正命令）に従わずに、地下水影響事業を許可基準に適合するために必要な措置を講ぜず、又は地下水影響事業を中止しなかつた者

○第21条の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は第22条の規定による立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、若しくは同条の規定による質問に対し、正当な理由なしに答弁せず、若しくは虚偽の答弁をした者は、50万円以下の罰金に処する。

○法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他従業員が、その法人又は人の業務に関して前2条の違反をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、罰金刑を科する。



西尾市(沿岸部)の守るべき利益を踏まえ,適用地域の限定をした上,一定の開発行為に市長の許可を与えるような条例を作ることが考えられる。