

## 第25回

弁護士からみた  
環境問題の深層

## 芝田 麻里

弁護士法人 芝田総合法律事務所 代表  
弁護士/日本CSR普及協会 環境法専門委員会委員

## キンキクリーンセンター事件 再考

令和3年3月29日福井地裁 第二次訴訟判決を受けて

福井県敦賀市の管理型最終処分場は、埋立許容量9万 $m^3$ を大幅に超過する119万 $m^3$ もの廃棄物を受け入れていた。行政から措置命令などを受けたが処分場業者は破産。行政が対策工事など必要な措置を実施し、それに要した費用のうち敦賀市が負担した約20億円について、当該処分場に廃棄物の搬入を行っていた排出自治体に費用を支払うよう敦賀市は請求した。一部の自治体が支払いを拒んだため市が提訴した。

排出自治体は、廃棄物の不適切な処分によって生活環境の保全上支障などを生じさせた場合には、支障除去又は防止のために必要な措置を講ずる義務を負うか否か。本稿では市町村の処理責任および排出事業者責任などに関する重要裁判について解説する。なお本件で、市町村は一般廃棄物について支障除去等の包括的措置義務があり、民間の最終処分場に委託した後も免責されないと裁判所は判断している（一部控訴審で係属中）。民間の排出事業者も同様の責任を負うか。

## はじめに

民間の最終処分場が破産し、しかも、当該最終処分場に許可容量を大きく超える大量の廃棄物が違法に処分され、周辺河川には基準値を超える汚染水が流入するなどの状況が発生していた。このような状況下で、最終処分場が存在している自治体（以下、「立地自治体」という）としては、住民の生活環境保全のために環境改善のための措置を執らざるを得ない。

その場合、対策を行った立地自治体は、措置に要した費用を誰に請求すべきであろうか。当該最終処分場の経営主体に対して請求すべきことは当然である。しかし、当該経営主体が上記のように破産等の理由により費用を支払うことができない場合、立地自治体の請求先として考えられるのが、当該最終処分場に廃棄物を搬入していた排出元である排出事業者である。当該排出事業者が廃棄物処理法上の違法があれば、措置命令によって請求することができるが、当該排出事業者が違法がなかった場合、廃棄物処理法上は、立地自治体は当該排出事業者に対策工事に要した費用を請求することができない。

本判決は、福井県敦賀市に存在した民間の最終処分場で

あるキンキクリーンセンターから基準値を超える汚染水が排出されていることをきっかけとして、許可取消処分がなされた後、同処分場を有するキンキクリーンセンター株式会社が破産開始決定を受けたという事案において、敦賀市が民法上の「事務管理」に基づく支障除去等に要した費用の償還を排出自治体に請求した、という事案である。

本稿では、自治体間の争いが問題となった本事案を踏まえ、自治体が民間企業に対策工事費用を請求する場合についても検討したい。

## 1. キンキクリーンセンター事件の概要

本事案は、キンキクリーンセンター株式会社（以下、「A社」という）が、福井県敦賀市において、許可容量9万 $m^3$ のところ、一般廃棄物約35万 $m^3$ （トン）、産業廃棄物約84万 $m^3$ （トン）、合計119万 $m^3$ （トン）の廃棄物を搬入し、違法に処分したという事案である。平成11年に至って、周辺河川では排出基準を超える全窒素、溶解性マンガが検出されたため、平成12年8月に搬入中止の行政指導が行われた。さらに、平成13年9月に福井県よりA社の産業廃棄物収集運搬及び処分業の許可が取り消されたと

いう事案である (図1)。

福井県及び敦賀市は、それぞれ、A社に対し、浸出液漏出を防止する対策等を指示する措置命令 (以下「本件措置命令」という) を発した上、本件措置命令に係る行政代執行として、共同して、平成18年7月4日から平成25年3月末日にかけて、水質調査、遮水擁壁の設置及び水処理施

設の整備等の工事を実施するとともに、その後現在に至るまで、上記水処理施設の維持管理等の措置を継続して実施している (以下、これらの水質調査、遮水擁壁の設置及び水処理施設の整備等の工事等並びにその維持管理等の措置を併せて「本件抜本対策措置」という) (図2)。

対策工事の費用については、福井県が全額を負担したう

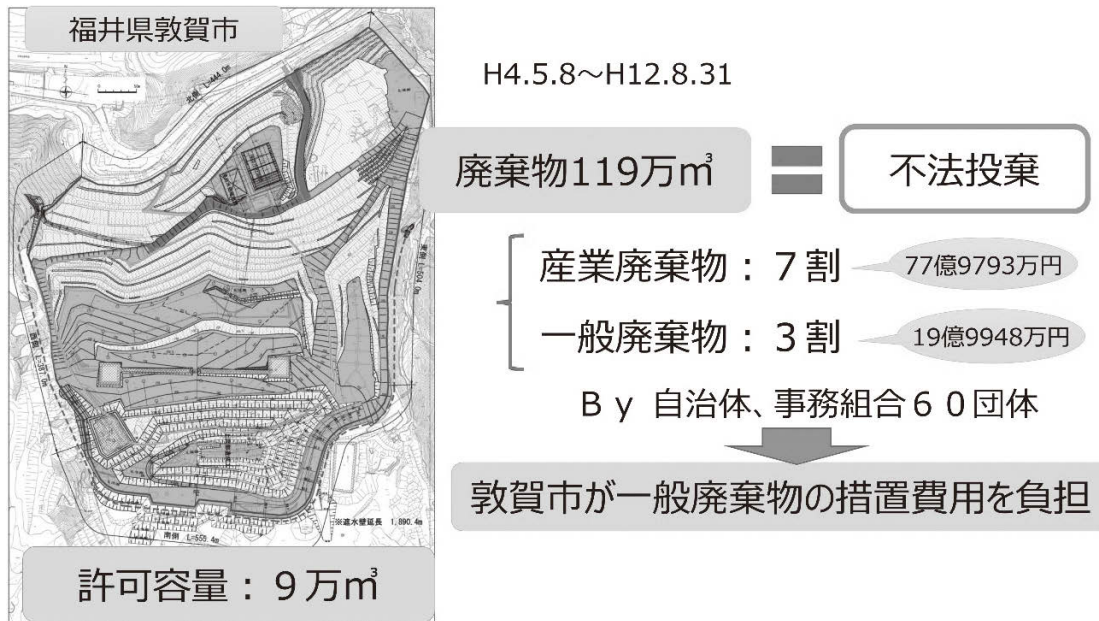


図1 処分場の平面図および許可容量超過と措置費用負担額



図2 本件抜本対策措置

(出典：福井県HP)

えで、本件処分場に搬入された産業廃棄物と一般廃棄物の重量比等を考慮して、その負担割合を、産業廃棄物についての措置命令（廃棄物処理法（以下、単に「法」という）第19条の5）等の権限を有する県が8割、一般廃棄物について措置命令（法第19条の4）等の権限を有する敦賀市が2割とする旨の合意を行った。

敦賀市は、負担割合の2割に相当する費用である19億9948万2828円を福井県に支払った。この対策工事費用について、敦賀市は、本来A社に支払請求すべきところ、A社は平成19年に破産手続開始決定を受けたため、敦賀市は、本件処分場に廃棄物の搬入を行っていた排出元自治体に、搬入量等に応じて按分した金額を支払うよう請求した。その結果、多くの自治体は請求に応じたが、津山圏域東部衛生施設組合（以下、「B」という）等一部の自治体は支払いを拒んだ。

そのため、敦賀市が、Bを相手取って本件費用の負担割合の支払いを求めて訴えを提起したのが第一次キンククリーンセンター事件訴訟（以下、「第一次訴訟」という）である。また、費用の支払いを拒んだ那須組合、東金市組

合、高座組合、穂高組合、下諏訪町（以下、総称して「C」という）に対して訴えを提起したのが第二次キンククリーンセンター事件訴訟（以下、「第二次訴訟」という）である（図3）。

争点は多岐にわたるが、敦賀市がBないしCに対して行った「事務管理」に基づく費用償還請求の可否を中心としてみたい。

## 2. 事務管理とは

判例を紹介する前に、「事務管理」について説明しておきたい。

「事務管理」とは、聞きなれない言葉かもしれないが、民法上の制度であり、「他人の事務」を義務もないのに行うことをいう（民法697条第1項）。たとえば、「頼まれたわけでもないのに病人を病院に連れて行く」、などの行為がそれにあたる。「病院に連れて行く」という行為が「他人（甲）の事務」であり、委任契約などの契約上の義務がないのに「他人（甲）の事務」を行うことを「事務管理」

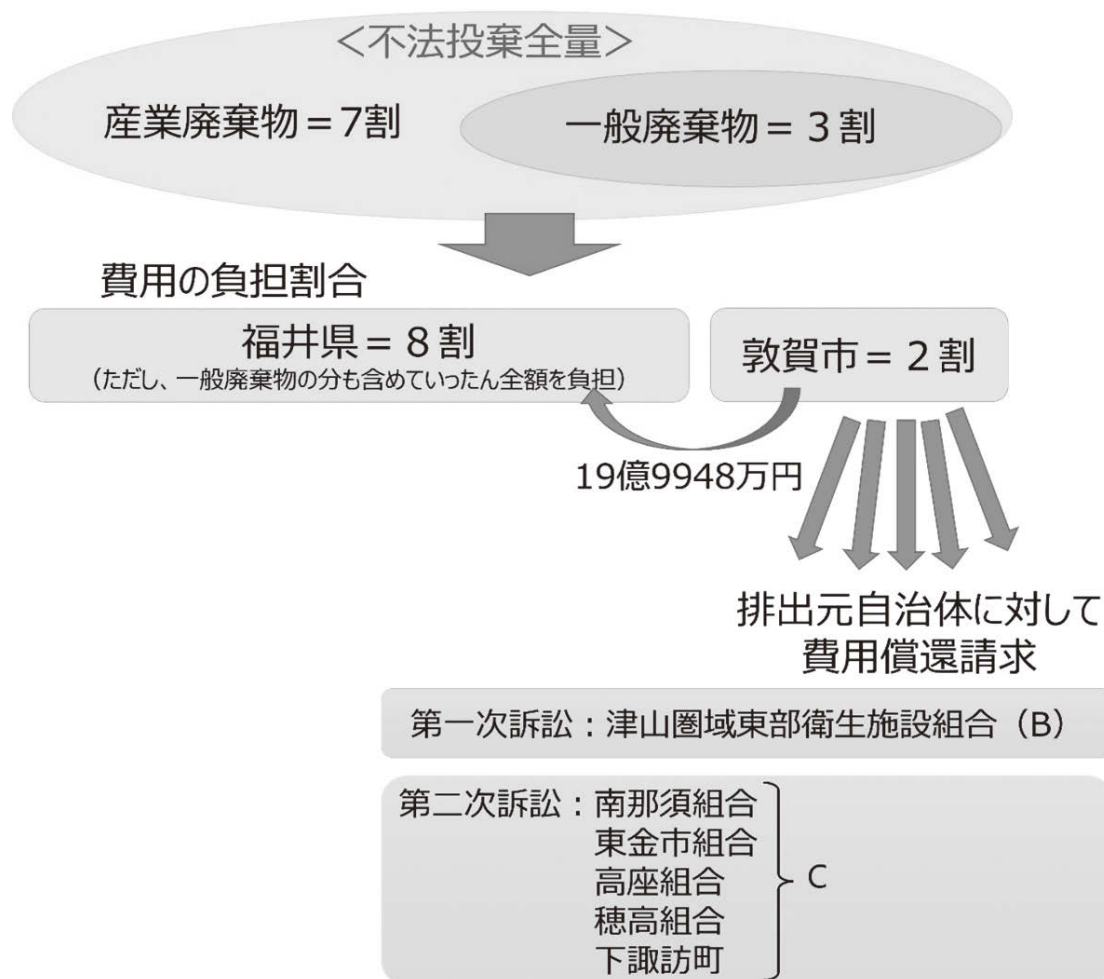


図3 支払いを拒んだ一部の自治体に費用を請求

という。事務管理が成立した場合には、管理者は、本人（甲）が事務を行うことができるようになるまで、一定の注意を払って事務を行う必要があるほか、管理者が事務を行うにあたって支出した費用について、一定の条件のもとに償還請求できることになる（民法702条第1項）。もっとも、事務管理の成立のためには、「他人（甲）のために」行うこと、「本人（甲）の意思に反しないこと、あるいは本人（甲）のために不利であることが明らかでないこと」が必要とされる。

事務管理の成立のために要件をまとめると下記のとおりである。

〈事務管理の成立要件〉

- ①他人（甲）の事務を始めること
- ②他人（甲）のためにすること
- ③（他人（甲）のためにする）義務なく行うこと
- ④本人（甲）の意思に反しないこと、または本人（甲）のために不利であることが明らかでないこと

### 3. 判決の紹介

#### (1) 第一次訴訟判決（平成29年9月27日 福井地裁判決）

##### ア B（排出元自治体）の本件抜本対策措置を講じるべき義務の有無

###### (ア) 一般廃棄物に関する市町村の処理責任

法は、一般廃棄物について「市町村をその処理責任の主体と定めて、一般廃棄物の処理についての統括的な責任を負わせている。」

###### (イ) 生活環境保全上の支障の除去等の義務について

「市町村がその統括的な責任に基づいて講じるべき「必要な措置」とは、一般廃棄物の不適正な処理の結果生じる生活環境保全上の支障の除去又は発生の防止のために必要な一切の措置を含むものと解するのが合理的である。

そうすると、市町村は、一般廃棄物の処理について、このような支障除去等のために必要な一切の措置を講じるべき法的義務（以下「支障除去等の包括的措置義務」という。）を負うというのが相当である。」

###### (ウ) 排出元自治体は委託をした後、一般廃棄物処理についての責任を免れるか

市町村は、①一般廃棄物の処理を委託した場合であっても、（再委託の禁止の原則から）一般廃棄物の処理を実際に行う者を把握し得ること、②委託後もなお、一般廃棄物の処理に関する基本的な計画は自ら作成すべきこと、③一般廃棄物の処分の場所及び方法の決定も受託者

に委ねられないことからすれば、…「市町村は、一般廃棄物の処理を他人に委託した場合であっても、支障除去等の包括的措置義務を負うと解するのが相当である。」

#### (エ) 結論

排出元自治体のBは、「キンキクリーンセンターに処理を委託した一般廃棄物の不適正な処理の結果生じた生活環境保全上の支障の除去等のために必要な一切の措置を講じるべき義務（支障除去等の包括的措置義務）を負っており、本件抜本対策措置は、「本件処分場における一般廃棄物を含む廃棄物の不適正な処理の結果生じた生活環境保全上の支障を除去するために必要な措置であることは明らかであるから、（Bは）これを講じるべき義務を負っていたと認められる。」

#### イ 原告自身の本件抜本対策措置を講じるべき義務の有無

原告自身（敦賀市）も下水道事業活動に伴って産業廃棄物である下水汚泥を排出している排出事業者として、「産業廃棄物の不適正な処理の結果生じる生活環境保全上の支障の除去等のために必要な一切の措置」を講ずる義務がある。

また、産業廃棄物の排出事業者が、産業廃棄物の処理を他人に委託した場合であっても、排出事業者は、支障除去等の包括的措置義務を負う。

#### ウ 原告の費用の支払いが「他人（B）のためにする」意思をもってなされたか

原告（敦賀市）、B及びB以外の排出元自治体はいずれも本件抜本対策措置を講じる義務があり、本件処分場においては、一般廃棄物と産業廃棄物が混然一体として処分されており、物理的に不可分な状態となっていたことからすると、「民法719条1項を準用して、原告及び承継前被告を含む本件排出市町村は、本件処分場に処分された全ての廃棄物との関係において本件抜本対策措置を講じるべき義務を負い、これらの義務相互の関係は、不真正連帯債務に準ずるものと解するのが相当」である。

原告（敦賀市）、B及びB以外の排出元自治体との責任の内部負担割合は公平の見地から「それぞれの廃棄物の排出量に応じた負担部分を認めるのが相当」である。

そして、事務管理においては自己の事務を超える部分については他人の事務となり、連帯して給付を行う義務を負う複数の者のうち一部の者が自己の負担部分を超えて義務を履行した場合には、その超える部分については他人の事務を管理したものと解される。

したがって、原告自身の負担割合を超える部分については、原告が、Bのためにする意思をもって事務管理として支払ったものと認めるのが相当である。

## エ 原告の支払った費用がBのための有益な費用に当たるか

本件抜本対策措置に要した費用のうち、少なくともBの負担部分に相当する金額はBにとっての有益な費用に当たる。

### (2) 第二次訴訟判決（令和3年3月29日 福井地裁判決）

#### ア 排出自治体であるBが生活環境の保全上必要な措置を講ずる義務を負うか（立地自治体である原告ないし福井県が同義務を負うか否か。）

##### (ア) 一般廃棄物の排出自治体の負う義務について

法は、「一般廃棄物については、…市町村をその処理責任の主体と定めて、一般廃棄物の処理についての統括的な責任を負わせている。これは、一般廃棄物の処理に関する事業は、市町村の住民の生活に必要な不可欠な公共性の高いものであり、その遂行に支障が生じた場合には、市町村の区域の衛生や環境が悪化する事態を招来し、ひいては、一定の範囲で市町村の住民の健康や生活環境に被害や影響が及び危険が生じ得るものである一方で、一般廃棄物の個々の排出者にその処理の責任を負わせることが必ずしも現実的・実効的ではないことに鑑みると、市町村にその処理の統括的な責任を負わせるのが最も適切かつ合理的であることによるものと解される。」

##### (イ) 委託による処分の場合について

市町村が、一般廃棄物の処理を他人に委託する場合には、委託基準に従わなければならないが、「同基準においては、…①市町村は一般廃棄物の処理に関する基本的な計画の作成を委託しないこと（同条4号）、②市町村において一般廃棄物の処分の場所及び方法を指定すること（同条7号）、③一般廃棄物の処分の場所が、当該委託処分をした市町村以外の区域の市町村にあるときは、その区域に含まれる市町村に対し、あらかじめ、当該委託処分の場所の所在地（埋立処分を委託する場合には、埋立地の所在地、面積及び残余の埋立容量）を通知すること（同条9号のイ）、④一年以上にわたり継続して委託するときは、当該委託に係る処分の実施状況を一年に一回以上実地に確認すること（同条9号のロ、施行規則1条の8）等が定められている。

これらの規定に照らせば、市町村は、一般廃棄物の処理について主体的な地位にあるというべきであって、一般廃棄物の処理における市町村の統括的な責任は他者に委託することによって免れることはない。

##### (ウ) 小括

「以上からすれば、排出自治体は、一般廃棄物の不適切な処分を行って、生活環境の保全上支障又はそのおそれを生じさせた場合には、支障除去又は防止のために必

要な措置を講ずる義務を負うというべき」

## イ 原告自身の義務について

原告（敦賀市）は、本件各処分場の立地自治体として、生活環境の保全上必要な措置を講ずる義務を負う。

## ウ 「他人のために」行ったものといえるか

「法6条の2によれば、市町村は、一般廃棄物の処理を委託した場合でも、その行為の責任は引き続き市町村が負うものであり、受託者により不適正な処分が行われた場合には、当該受託者と連帯して、生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のための必要な措置を講ずる義務を負う」っている。

「本件措置は、生活環境の保全上支障の除去又は発生の防止のための必要な措置に該当することは明らかといえるから、本件措置の実施は被告らの事務に当たるといべきであり、原告は、「他人のために事務の管理」を行ったものといえる。

## エ 被告らのためにする意思をもってなされたものといえるか

本件抜本対策措置は、学識経験者等を含む環境保全対策協議会による数次の検討の結果出された報告に基づいて「環境面の安全性、維持管理の容易性、技術上の適応性、経済性の観点から検討がなされ」たものであり、福井県は、上記方針の方向性に基づいて、「敦賀市民間最終処分場に係る特定支障除去等事業実施計画」を策定し、本件措置が実施されたものである。

したがって、本件措置は、「必要性、相当性があるというべき」であり、被告らのためにする意思をもってなされたものといえる。

## 4. 二つの判決と課題

### (1) 二つの判決の相違

第二次訴訟判決は、現在控訴審に係属中であり、判決として確定しているものではない。そこで、あくまで一審判決の限りで、ということになるが、以下の点を指摘することができると思う。

#### ア 両判決とも立地自治体の排出元自治体に対する事務管理の成立を認めていること

##### (ア) 問題の所在

キンキクリーンセンター事件の問題意識は、実際に不法投棄現場から有害物質等が発生し生活環境上支障が生じているにもかかわらず、不法投棄を行った当事者が破産等の理由により支障除去等の対策を講ずることができ

ない場合、周辺の生活環境を保全するために不法投棄現場の立地自治体に対策を行わざるを得ないが、排出事業者に対しても廃棄物処理法に基づく措置義務を追究することができない場合、立地自治体はその要した費用を自己で負担すべきなのか。あるいは、自己が負担すべきではないとした場合、誰に対して、どのような根拠で費用負担を求めていくのか、という点にあると思われる。

#### (イ) 排出元自治体に対する事務管理に基づく費用償還請求

この問題に対して、両判決ともに、立地自治体はその廃棄物の排出元自治体に対してその対策費用を請求できるとし、その法的根拠を事務管理に求めた。すなわち、排出元自治体は、一般廃棄物処理の統括的責任を有しており、廃棄物により生活環境保全上の支障が生じている場合には、支障除去等の包括的措置義務を有しており、立地自治体が当該義務を代わりに履行した場合には、「他人のために」当該義務を行ったものといえるとして、原告（敦賀市）のB及びC（排出元自治体）に対する事務管理に基づく費用償還請求を認めた。

### イ 不真正連帯債務関係を負う理論構成と負担割合

もっとも、両判決は、ともに、排出元自治体に対して費用全額の償還請求を認めていない。立地自治体も一定の限度で費用負担をすべきであるとしたのである。その立地自治体に責任を認めた根拠は第一次訴訟判決と第二次訴訟判決とで異なる。

#### (ア) 一次訴訟判決の理論構成（平成29年9月27日 福井地裁判決）

第一次訴訟判決では、立地自治体も本件処分場に対して産業廃棄物たる下水汚泥の排出事業者としての責任があり、排出事業者たる責任は一般廃棄物と産業廃棄物とであると異ならないとして、産業廃棄物の排出事業者としての支障除去等の包括的措置義務を認めた。そして、排出元自治体と立地自治体は、ともに支障除去等の包括的措置義務を負うが、両者は排出量に応じた内部負担割合を負うとして、立地自治体が内部負担割合を超えて費用を負担した場合には、「他人のために」費用を負担したものとして排出元自治体に対して費用償還請求できるとした。

#### (イ) 二次訴訟判決の理論構成（令和3年3月29日 福井地裁判決）

これに対して、第二次訴訟判決は、立地自治体自身も支障除去等の包括的措置義務を負っていると認めつつ、その根拠を、廃棄物の排出事業者としての責任に求めるのではなく、自治体が市民らに対してその生活環境を健全に保つ義務を負っていることに基づくとしている。そ

して、排出元自治体と立地自治体がともに支障除去等の包括的措置義務を負っていることとの関係は不真正連帯債務に準じるものとしつつ、法は、「一次的には立地自治体が廃棄物処理による生活環境保全上の支障又はそのおそれの発生を防止し、必要な措置を講ずることを予定している」等を根拠として「原告の負担割合は、全体の7割を下らない」としている。

### (2) 考察

#### ア 事務管理の成立に本人の帰責性は不要であることと排出事業者責任

両判決ともに立地自治体の排出元自治体に対する事務管理の成立を認めている。この点で、問題となるのは、事務管理とは、他人が本人のために事務を管理する義務なくして事務を管理した場合に、本人に対して有益費を償還請求できる制度であり、本人の利益とならない場合には「有益費」とならず、本人の意思に反して行うことができないことが前提となっている（民法第700条）代わりに、事務管理の成立にあたって本人の帰責性は必要とされていない点である。また、排出元自治体に支障除去等の包括的措置義務があることを前提とすれば、排出元自治体がこの義務の履行を拒むことは許されないから、立地自治体が排出元自治体の代わりにこの義務を履行した場合、「本人の意思に反する」ということはできない。

一方、廃棄物処理法は、排出事業者責任の原則を規定し、排出事業者に廃棄物処理の第一次的かつ最終的な責任を課しつつ（法第3条第1項、第11条第1項等）、排出事業者に廃棄物処理法違反があった場合にのみ措置命令の対象として措置義務を認めている（法第19条の4乃至第19条の6）。すなわち、廃棄物処理法上の帰責性が認められる場合にのみ措置義務を認めるとしている。廃棄物処理法上の義務を全うした場合にも支障除去等の包括的措置義務を負うとすることは、措置命令を受け得ることを背景として排出事業者が遵守すべき義務を規定した廃棄物処理法上の排出事業者責任規定を、意味のないものとしてしまうのではないか。

### イ 私見

この点、第二次訴訟判決が指摘するように、排出元自治体は「排出事業者としての支障除去等の包括的措置義務を負う」のではなく、自治体が市民らに対してその生活環境を健全に保つ義務を負っていることに基づく一般廃棄物処理に対する統括的責任に基づき「支障除去等の包括的措置義務を負う」と解すべきであると考える。

そして、廃棄物処理施設が存在する自治体が当該処理施設に対する立入権限等の監督権を有していることからすれ

ば（法第19条第1項、第19条の3、第19条の4）、立地自治体と排出元自治体との関係では、第一義的には、立地自治体が責任を負うと考えられる。もっとも、排出元自治体も一般廃棄物の処理について統括的責任を負っていることからすると、他人に処理を委託したからといってすべての責任を免れるとは考えることはできず、第二次的に排出元自治体が責任を負うと考えられる。

また、第二次訴訟判決は、立地自治体と排出元自治体の責任の関係を不真正連帯債務に準じた関係とし、内部負担割合について立地自治体が「全体の7割を下らない」としたが、この内部負担割合をどのように具体化していくかは今後の課題としたい。

【参考文献】

- 1) 判例地方自治456号P.66針原祥次「廃棄物の汚染水対策に係る事務管理費用償還請求事件」
- 2) 判例地方自治453号P.6奥宮京子＝高橋哲也「民間廃棄物処分場から汚染水、対策費用をめぐる自治体間の係争に司法判断」
- 3) 月刊廃棄物47巻7号P.40阿部鋼「判例による自治体コンプライアンス(52)」
- 4) 法学セミナー増刊 新・判例解説WatchVol.30(2022.4) P.305 福土明
- 5) 環境管理Vol.54No.8-P.21佐藤泉「最終処分された廃棄物に対する排出事業者責任について」
- 6) 福井県HP
- 7) 福井県「敦賀市民間最終処分場に係る特定支障除去等事業実施計画」
- 8) 「産業廃棄物の汚染水に係る事務管理費用償還請求」判例自治444号P.64
- 9) 判例タイムズNo.1452-P.192

【編集部注】

本稿は令和4年11月30日段階での執筆記事であるが、同年12月7日に名古屋高裁金沢支部は福井地裁判決を取り消して敦賀市が全面敗訴となった。敦賀市は最高裁に上告する予定。高裁は市の6億3,200万円の請求を棄却するとともに、控訴した4団体に対するおよそ1億1,800万円の支払い命令もすべて取り消した。

ご案内

「環境管理」年間定期購読

「環境管理」は昭和40年の創刊以来、環境問題の総合誌として各層の読者から支持されております。企業の環境経営、製造業の環境管理に役立つ情報を発信しており、地球環境問題から、環境製品、化学物質管理、廃棄物、エネルギー問題、環境マネジメントシステム、環境法、環境政策、公害防止管理など、幅広い記事をタイムリーに送り届けることを目的としております。



- ◎送料無料!
  - ◎バックナンバーが購入できます
  - ◎クレジットカード決済も可能\*
  - ◎毎月払い(月額払い)も利用できます\*
- \*富士山マガジンサービスからのご注文に限ります。

- 購読料
- ・1部：1,100円(送料、税込)
  - ・年間購読料：13,200円(送料、税込)

▼お申込みはこちら

産業環境管理協会サイトから申込

■JEMAE CLUB

<https://www.e-jemai.jp/purchase/book/list.html?id=4>

富士山マガジンサービスから申込

■スマホ、パソコンで検索

環境管理 fujisan

■スマホから



■お電話から

0120-223-223  
(年中無休 24時間)

