

平成 29 年予備試験 行政法

問題文

産業廃棄物の処分等を業とする株式会社 A は、甲県の山中に産業廃棄物の最終処分場（以下「本件処分場」という。）を設置することを計画し、甲県知事 B に対し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「法」という。）第 15 条第 1 項に基づく産業廃棄物処理施設の設置許可の申請（以下「本件申請」という。）をした。

B は、同条第 4 項に基づき、本件申請に係る必要事項を告示し、申請書類及び本件処分場の設置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（A が同条第 3 項に基づき申請書に添付したもの。以下「本件調査書」という。）を公衆の縦覧に供するとともに、これらの書類を踏まえて許可要件に関する審査を行い、本件申請が法第 15 条の 2 第 1 項所定の要件を全て満たしていると判断するに至った。

しかし、本件処分場の設置予定地（以下「本件予定地」という。）の周辺では新種の高級ぶどうの栽培が盛んであったため、周辺の住民及びぶどう栽培農家（以下、併せて「住民」という。）の一部は、本件処分場が設置されると、地下水の汚染や有害物質の飛散により、住民の健康が脅かされるだけでなく、ぶどうの栽培にも影響が及ぶのではないかとの懸念を抱き、B に対して本件申請を不許可とするように求める法第 15 条第 6 項の意見書を提出し、本件処分場の設置に反対する運動を行った。

そこで、B は、本件申請に対する許可を一旦留保した上で、A に対し、住民と十分に協議し、紛争を円満に解決するように求める行政指導を行った。これを受け、A は、住民に対する説明会を開催し、本件調査書に基づき本件処分場の安全性を説明するとともに、住民に対し、本件処分場の安全性を直接確認してもらうため、工事又は業務に支障のない限り、住民が工事現場及び完成後の本件処分場の施設を見学することを認める旨の提案（以下「本件提案」という。）をした。

本件提案を受けて、反対派住民の一部は態度を軟化させたが、その後、上記の説明会に際して A が、(ア)住民のように装った A 社従業員を説明会に参加させ、本件処分場の安全性に問題がないとする方向の質問をさせたり意見を述べさせたりした、(イ)あえて手狭な説明会場を準備し、賛成派住民を早めに会場に到着させて、反対派住民が十分に参加できないような形で説明会を運営した、という行為に及んでいたことが判明した。

その結果、反対派住民は本件処分場の設置に強く反発し、A が本件処分場の安全性に関する説明を尽くしても、円満な解決には至らなかった。他方で、建設資材の価格が上昇し A の経営状況を圧迫するおそれが生じていたことから、A は、本件提案を撤回し、説明会の継続を断念することとし、B に対し、前記の行政指導にはこれ以上応じられないで直ちに本件申請に対して許可をするように求める旨の内容証明郵便を送付した。

これを受けて、B は、A に対し、説明会の運営方法を改善するとともに再度本件提案をすることにより住民との紛争を円満に解決するように求める行政指導を行って許可の留保を継続し、A も、これに従い、月 1 回程度の説明会を開催して再度本件提案

をするなどして住民の説得を試みたものの、結局、事態が改善する見通しは得られなかった。そこで、Bは、上記の内容証明郵便の送付を受けてから10か月経過後、本件申請に対する許可（以下「本件許可」という。）をした。

Aは、この間も建設資材の価格が上昇したため、本件許可の遅延により生じた損害の賠償を求めて、国家賠償法に基づき、甲県を被告とする国家賠償請求訴訟を提起した。

他方、本件予定地の周辺に居住するC1及びC2は、本件許可の取消しを求めて甲県を被告とする取消訴訟を提起した。原告両名の置かれている状況は、次のとおりである。C1は、本件予定地から下流側に約2キロメートル離れた場所に居住しており、居住地内の果樹園で地下水を利用して新種の高級ぶどうを栽培しているが、地下水は飲用していない。C2は、本件予定地から上流側に約500メートル離れた場所に居住しており、地下水を飲用している。なお、環境省が法第15条第3項の調査に関する技術的な事項を取りまとめて公表している指針において、同調査は、施設の種類及び規模、自然的条件並びに社会的条件を踏まえて、当該施設の設置が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域を対象地域として行うものとされているところ、本件調査書において、C2の居住地は上記の対象地域に含まれているが、C1の居住地はこれに含まれていない。

以上を前提として、以下の設問に答えなさい。

なお、関係法令の抜粋を【資料】として掲げるので、適宜参照しなさい。

〔設問1〕

Aは、上記の国家賠償請求訴訟において、本件申請に対する許可の留保の違法性に関し、どのような主張をすべきか。解答に当たっては、上記の許可の留保がいつの時点から違法になるかを示すとともに、想定される甲県の反論を踏まえつつ検討しなさい。

〔設問2〕

上記の取消訴訟において、C1及びC2に原告適格は認められるか。解答に当たっては、①仮に本件処分場の有害物質が地下水に浸透した場合、それが、下流側のC1の居住地に到達するおそれは認められるが、上流側のC2の居住地に到達するおそれはないこと、②仮に本件処分場の有害物質が風等の影響で飛散した場合、それがC1及びC2の居住地に到達するおそれの有無について明瞭でないことの2点を前提にすること。

【資料】

○ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号）（抜粋）

（目的）

第1条 この法律は、廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする。

（産業廃棄物処理施設）

第15条 産業廃棄物処理施設（廃プラスチック類処理施設、産業廃棄物の最終処分場その他の産業廃棄物の処理施設で政令で定めるものをいう。以下同じ。）を設置しようとする者は、当該産業廃棄物処理施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。

2 前項の許可を受けようとする者は、環境省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を提出しなければならない。

一～九 （略）

3 前項の申請書には、環境省令で定めるところにより、当該産業廃棄物処理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を添付しなければならない。（以下略）

4 都道府県知事は、産業廃棄物処理施設（中略）について第1項の許可の申請があつた場合には、遅滞なく、第2項（中略）に掲げる事項、申請年月日及び縦覧場所を告示するとともに、同項の申請書及び前項の書類（中略）を当該告示の日から1月間公衆の縦覧に供しなければならない。

5 （略）

6 第4項の規定による告示があつたときは、当該産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者は、同項の縦覧期間満了の日の翌日から起算して2週間を経過する日までに、当該都道府県知事に生活環境の保全上の見地からの意見書を提出することができる。

（許可の基準等）

第15条の2 都道府県知事は、前条第1項の許可の申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

一 その産業廃棄物処理施設の設置に関する計画が環境省令で定める技術上の基準に適合していること。

二 その産業廃棄物処理施設の設置に関する計画及び維持管理に関する計画が当該産業廃棄物処理施設に係る周辺地域の生活環境の保全及び環境省令で定める周辺の施設について適正な配慮がなされたものであること。

三 申請者の能力がその産業廃棄物処理施設の設置に関する計画及び維持管理に関する計画に従つて当該産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理を的確に、かつ、継続して行うに足りるものとして環境省令で定める基準に適合するものであること。

四 （略）

2～5 （略）

○ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（昭和46年厚生省令第35号）
(抜粋)

- (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)
- 第11条の2 法第15条第3項の書類には、次に掲げる事項を記載しなければならない。
- 一 設置しようとする産業廃棄物処理施設の種類及び規模並びに処理する産業廃棄物の種類を勘案し、当該産業廃棄物処理施設を設置することに伴い生ずる大気質、騒音、振動、悪臭、水質又は地下水に係る事項のうち、周辺地域の生活環境に影響を及ぼすおそれがあるものとして調査を行つたもの（以下この条において「産業廃棄物処理施設生活環境影響調査項目」という。）
 - 二 産業廃棄物処理施設生活環境影響調査項目の現況及びその把握の方法
 - 三 当該産業廃棄物処理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の程度を予測するために把握した水象、気象その他自然的条件及び人口、土地利用その他社会的条件の現況並びにその把握の方法
 - 四 当該産業廃棄物処理施設を設置することにより予測される産業廃棄物処理施設生活環境影響調査項目に係る変化の程度及び当該変化の及ぶ範囲並びにその予測の方法
 - 五 当該産業廃棄物処理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の程度を分析した結果
 - 六 大気質、騒音、振動、悪臭、水質又は地下水のうち、これらに係る事項を産業廃棄物処理施設生活環境影響調査項目に含めなかつたもの及びその理由
 - 七 その他当該産業廃棄物処理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に関して参考となる事項

解説

第 1 設問 1 について

1 A の主張

本件申請に対する許可の留保が「違法」（国賠法 11）か否かが問題となる。

この点について、「マンションの建築確認を留保して周辺住民との紛争を調整する行政指導を行った事案である最判昭和 60 年 7 月 16 日民集 39 巻 5 号 989 頁を踏まえ、行政指導が継続されている状況の下で許可の留保が違法になる要件として、申請者において許可を留保されたまでの行政指導にはもはや協力できないとの意思を真摯かつ明確に表明したこと、及び、申請者が受けける不利益と行政指導の目的とする公益上の必要性とを比較衡量して、申請者の行政指導への不協力が社会通念上正義の観念に反するといえるような特段の事情がないことの二つを適切に示すことが求められる。」（出題趣旨）

A としては、B に対し、行政指導にはこれ以上応じられないで直ちに本件申請に対して許可をするように求める旨の内容証明郵便を送付した時点で行政指導には応じられないとの意思を「真摯かつ明確に表明」したこと、「建設費用の高騰による経営の圧迫」に加え、「周辺住民との十分な協議による紛争の円満解決」を試みており、「社会通念上正義の観念に反するといえるような特段の事情がない」ことを主張することが考えられる。

※ 出題趣旨では指摘されていないものの、本問に出題趣旨が指摘する最判昭 60.7.16【百選 I 121】（以下「昭和 60 年判決」という。）の射程があてはまるのかも一応問題となり得る。

すなわち、昭和 60 年判決は、「建築主事が当該確認申請について行う確認処分自体は基本的に裁量の余地のない確認的行為の性格を有する」ことを前提としているところ、産業廃棄物処理施設の設置許可に「裁量の余地」がある場合には、効果裁量の行使として、許可を留保する余地が生じるからである。

この点については、「許可をすることができる」という文言となっていないこと、許可基準（法 15 の 2）を見ても、事業活動に対する積極的なコントロールをすることを意図した定めは存在せず、消極的な最低限度の参入規制を行う規定しかない。

したがって、産業廃棄物処理施設の設置許可は、「基本的に裁量の余地のない」行為であるといえ、昭和 60 年判決の射程内である。

2 甲県の反論

(1) 「真摯かつ明確な意思の表明」について

出題趣旨が指摘する昭和 60 年判決は、「一時の感情に出たものとか住民との交渉上の駆引きとした」場合には「真摯かつ明確な」（特に「真摯」な）行政指導拒否の意思表明ではないと考えているようである。

そこで、甲県は、A が内容証明郵便送付後も行政指導に応じていることからすれば、「一時の感情に出たものとか住民との交渉上の駆引きとした」にすぎないと反論するだろう。

(2) 「特段の事情」について

「説明会における A の不誠実な対応や A が示した譲歩策の撤回」（出題趣旨）からすれば、甲県は、「特段の事情」が認められると反論するだろう。

※ 出題趣旨は、「特段の事情の有無に關わる事情として」、「③社会通念上正義の觀念に反する事情（説明会における A の不誠実な対応や A が示した譲歩策の撤回）」を挙げるが、判例は、社会通念上正義の觀念に反する「特段の」事情としており、また、これは「当該建築主が受ける不利益と右行政指導の目的とする公益上の必要性とを比較衡量」として決せられるものである。出題趣旨の指摘は、昭和 60 年判決の判断枠組みとやや異なるようにも見える。

3 A の再反論

(1) 「真摯かつ明確な意思の表明」について

A としては、説明を尽くしても円満な解決に至らず、紛争の長期化に伴う許可の遅延によって経営状況を圧迫するおそれが生じていたことから、紛争の円満な解決をみないまでも早期に許可を得たいと考え、内容証明郵便を送付したのであって、「一時の感情に出た」ものでも「住民との交渉上の駆引き」でもないと再反論するだろう。

(2) 「特段の事情」について

A としては、「説明会における A の不誠実な対応や A が示した譲歩策の撤回」という事情はあるものの、甲県から、説明会の運営方法を改善するとともに再度本件提案をすることにより住民との紛争を円満に解決するように求める行政指導を受け、月 1 回程度の説明会を開催して再度本件提案をするなどして住民の説得を試みていることなどを主張するだろう。

第 2 設問 2 について

※ 本設問は、出題趣旨に指摘されている「最判平成 26 年 7 月 29 日民集 68 巻 6 号 620 頁」（以下「平成 26 年判決」という。）を素材とするものであると思われる。

1 原告適格の有無の判断基準

原告適格の判断については、判例上『法律上の利益を有する者』とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消せざるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有する。「処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参照し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条

(注：9条) 2項参照)」という定式が基本とされている（最大判平 17.12.7【百選 II 159】）。

2 平成 26 年判決

平成 26 年判決は、次のような事案と判旨である。

事案：産業廃棄物及び特別管理産業廃棄物（以下「産業廃棄物等」という。）の収集、運搬及び処理等を目的とする株式会社である Z は、宮崎県知事から産業廃棄物処理施設の設置に係る許可を受け、平成 17 年 8 月 23 日、産業廃棄物等の埋立処分を行う施設である最終処分場を高城町内に設置した（以下、これを「本件処分場」という。）。上記の設置許可に係る申請の際、Z は、本件処分場の設置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（以下「本件環境影響調査報告書」という。）を申請書の添付書類として提出した。産業廃棄物処理施設において産業廃棄物等処分業を営むためには、施設の設置に係る許可（設置許可）のほか、処分業に係る許可（処分業許可）を受けることが必要である。

そこで、Z は、本件処分場を事業の用に供する施設とする処分業許可の申請をし、宮崎県知事から、平成 17 年 10 月 25 日に産業廃棄物処分業の許可処分を、同年 11 月 30 日に特別管理産業廃棄物処分業の許可処分を受けた（以下、上記各許可処分を「本件各許可処分」という。）。また、その 5 年後である平成 22 年には、上記各許可に係る各許可更新処分（以下「本件各更新処分」という。）を受けた。本件は、本件処分場の周辺住民である X ら 13 名が本件各許可処分の無効確認及びその取消処分の義務付け（以下「本件各許可処分の無効確認等」という。）を求めて提起した第 1 事件と、その係争中に本件各更新処分がされたことにより X ら（ただし、上記 13 名のうち 1 名を除く。）がその取消しを求めて提起した第 2 事件から成り、これらは第 1 審において併合審理された。

本件処分場は、全体面積約 25 万 m²、埋立地の面積約 3 万 m²の管理型最終処分場である。X らのうち、X 1 を除く 12 名（以下「X ら 12 名」という。）の居住地は、いずれも本件処分場の中心地点から約 1.8 km の範囲内の地域に所在しているのに対し、X 1 の居住地は上記地点から少なくとも 20 km 以上離れている。また、X ら 12 名の居住地は、いずれも、本件環境影響調査報告書において調査の対象とされた地域（調査対象地域）に含まれているのに対し、X 1 の居住地はこれに含まれていない。

判旨：「産業廃棄物の最終処分場についての技術上の基準に関する定めの内容に加えて周辺地域の生活環境の保全に関する適正な配慮を要するとされていることに照らすと、同法においては、その設置に係る許可の要件等に關し、産業廃棄物の最終処分場が上記の技術上の基準に適合していることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされているものと解される。

産業廃棄物等処分業の許可の要件として埋立処分を業として行う場合に有すべきものとされている最終処分場は、上記のとおり、その施設としての設置に係る許可の要件等につき上記の審査を経るものであるところ、産業廃棄

物等処分業の許可の要件としても、その埋立処分に適するものでなければならぬとされているのであるから、上記の技術上の基準に適合している施設であることを要するものと解される。そうすると、廃棄物処理法においては、産業廃棄物等処分業の許可の要件に関しても、産業廃棄物等処分業を行おうとする者がその事業の用に供する施設として上記の技術上の基準に適合している最終処分場を有していることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされているものと解するのが相当である。」

「有害な物質を含む産業廃棄物等の埋立処分を行う施設である産業廃棄物の最終処分場については、その設備に不備や欠陥があって当該最終処分場から有害な物質が排出された場合には、これにより環境基本法2条3項にいう公害の発生原因となる大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等が生じ、当該最終処分場の周辺地域に居住する住民の生活環境が害されるおそれがあるばかりでなく、その健康に被害が生じ、ひいてはその生命、身体に危害が及ぼされるおそれがある。このことに鑑み、廃棄物処理法においては、上記のような事態の発生を防止するために、……産業廃棄物の最終処分場につき、その安全性を確保する上で必要な技術上の基準への適合性が保持され、周辺地域の生活環境の保全が図られるための規制等が定められており、産業廃棄物等処分業の許可に関し、その要件について最終処分場の上記の適合性につき周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされるとともに、生活環境の保全上必要な条件を付し得るものとされ、その条件の違反等を理由とする事業の停止命令や許可の取消しを行い得るなどとされているものと解される。

そうすると、産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定は、産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって、その最終処分場の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もってこれらの住民の健康で文化的な生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。

そして、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって当該最終処分場の周辺地域に居住する住民が直接的に受ける被害の程度は、その居住地と当該最終処分場との近接の度合いによっては、その健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける事態にも至りかねないものである。しかるところ、産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定は、上記の趣旨及び目的に鑑みれば、産業廃棄物の最終処分場の周辺地域に居住する住民に対し、そのような最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものと解されるのであり、上記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることができるものといわなければならない。」

「以上のような産業廃棄物等処分業の許可及びその更新に関する廃棄物処理法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が産業廃棄物等処分業の許可の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質等を考慮すれば、同法は、これらの規定を通じて、公衆衛生の向上を図るなどの公益的見地から産業廃棄物等処分業を規制するとともに、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。」

「産業廃棄物の最終処分場の周辺に居住する住民が、当該最終処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等により健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるか否かは、当該住民の居住する地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かによって判断すべきものと解される。そして、当該住民の居住する地域がそのような地域であるか否かについては、産業廃棄物の最終処分場の種類や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と当該最終処分場の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものである……（最高裁平成……4年9月22日……判決……参照）。

しかるところ、産業廃棄物の最終処分場の設置に係る許可に際して申請書の添付書類として提出され審査の対象となる環境影響調査報告書において、当該最終処分場の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の対象とされる地域は、最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等がその周辺の一定範囲の地域に広がり得る性質のものであることや、……上記の環境影響調査報告書に記載されるべき調査の項目と内容及び調査の対象とされる地域の選定の基準等に照らせば、一般に、当該最終処分場の種類や規模及び埋立ての対象とされる産業廃棄物等の種類等の具体的な諸条件を踏まえ、その設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として上記の調査の対象に選定されるものであるということができる。」

結論として、X 1 について原告適格を否定、その他の者について原告適格を肯定。

3 本問へのあてはめ

(1) C 2 について

平成 26 年判決によれば、C 2 の居住地は対象地域内にあるのだから、原告適格が認められる。

なお、平成 26 年判決の原審は、本件処分場からの有害物質の排出の有無・程度及びこれらが原告に及ぼす被害の内容・程度につき証拠上認定できないことを理由に原告ら全員の原告適格を否定した。これに対して、平成 26 年判決は、その居住地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かにつき、最終処分場の種類や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上

で、当該住民の居住する地域と当該最終処分場の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし合理的に判断されるべきものとした。

これは、当該住民に係る原告適格の有無を判断する際に検討されるべきは現実の被害のおそれではなく、その居住地域が（仮に有害物質の排出があったとした場合に）上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるという抽象的なおそれで足りるとするとともに、上記のおそれの有無の判断が社会通念に照らし合理的にされるべきことを改めて示したものである。

出題趣旨でも、「近時の判例（最判平成 26 年 7 月 29 日民集 68 巻 6 号 620 頁）では、本問と類似の事案において、具体的な権利侵害の証明がされない場合でも、対象地域内に居住すること等を考慮して原告適格が認められており、この判断を踏まえた検討がされることが望ましい。」と指摘されているところである。

(2) C 1 について

C 1 の居住地は、対象地域に含まれていないから、平成 26 年判決によれば、原告適格が否定されるとも思われる。

しかし、平成 26 年判決は、「X 1 の居住地は、本件処分場の中心地点から少なくとも 20 km 以上離れており、本件環境影響調査報告書において調査の対象とされた地域にも含まれておらず、上記のような本件処分場の種類や規模等を踏まえ、その位置と上記の居住地との 20 km 以上にも及ぶ距離関係などに照らせば、X 1 については、本件処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住するものということはできないのであって、上記の著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるとは認められず、他に、X 1 が原告適格を有すると解すべき根拠は記録上も見当たらないから、X 1 が本件各許可処分の無効確認等及び本件各更新処分の取消しを求める原告適格を有すると解することはできない。」としており、「本件処分場の種類や規模等を踏まえ、その位置と上記の居住地との……距離関係」に照らして、「X 1 について……、本件処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壤の汚染、水質の汚濁、悪臭等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住する」ものといえれば、調査対象地域に居住していないとも、原告適格が認められる余地が示唆されている。

本問では、「①仮に本件処分場の有害物質が地下水に浸透した場合、それが、下流側の C 1 の居住地に到達するおそれは認められる」のだから、平成 26 年判決がいう「上記の著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たる」と考えるべきだろう。

一方で、「生業上の損害（農作物への被害）」が「重要性や回復可能性等」において、「健康被害」（以上、出題趣旨）に劣ることを強調すれば、そもそもそのような損害を受けない利益は個々人の個別的利益に含まれない（平成 26 年判決のいう「生活環境」に含まれない）とすることも可能だろう。

	C 1	C 2
地下水利用	高級ぶどう栽培	飲用利用
地下水に浸透した場合における有害物質の居住地域への到達可能性	あり	なし
環境影響調査の対象となる地域（調査対象地域）	対象地域外	対象地域内
有害物質の居住地域への到達可能性	不明	

〔出題の趣旨〕

設問 1 は、産業廃棄物処理施設の設置許可の申請に対し、知事が許可を留保した上で、周辺住民との紛争を調整する行政指導を行った事例について、国家賠償法上の違法性の検討を求めるものである。

マンションの建築確認を留保して周辺住民との紛争を調整する行政指導を行った事案である最判昭和 60 年 7 月 16 日民集 39 卷 5 号 989 頁を踏まえ、行政指導が継続されている状況の下で許可の留保が違法になる要件として、申請者において許可を留保されたまでの行政指導にはもはや協力できないとの意思を真摯かつ明確に表明したこと、及び、申請者が受ける不利益と行政指導の目的とする公益上の必要性とを比較衡量して、申請者の行政指導への不協力が社会通念上正義の観念に反するといえるような特段の事情がないことの二つを適切に示すことが求められる。

その上で、問題文に示された事実を適切に上記の要件に当てはめて、許可の留保の違法性を主張することが求められる。具体的には、真摯かつ明確な意思の表明に関する事情として、内容証明郵便の送付が挙げられる。次に、特段の事情の有無に関わる事情として、① A の受ける不利益（建設費用の高騰による経営の圧迫）、② 行政指導の目的とする公益（周辺住民との十分な協議による紛争の円満解決）、③ 社会通念上正義の観念に反する事情（説明会における A の不誠実な対応や A が示した譲歩策の撤回）が挙げられる。これらの事実を示した上で説得力ある主張を展開することが求められる。なお、上記①及び③の事情については、意思表明の真摯性と関係付けて論じることも考えられる。

設問 2 は、付近住民が産業廃棄物処理施設の設置許可に対する取消訴訟を提起した場合に、原告適格が認められるか否かを問うものである。「法律上の利益」の解釈を踏まえ、行政事件訴訟法第 9 条第 2 項の考慮要素に即して、関係する法令の規定や原告らの置かれている利益状況を適切に考慮して、その有無を判断することが求められる。

まず、法令の趣旨・目的の検討については、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 1 条の目的規定に定める「生活環境の保全及び公衆衛生の向上」や第 15 条第 6 項の定める利害関係者の意見提出権、第 15 条の 2 第 1 項第 2 号の許可基準の定める「周辺地域の生活環境の保全」等が原告適格を基礎付ける要素に当たるか、また、同法施行規則第 11 条の 2 が「周辺地域の生活環境に及ぼ

す影響」の調査を求めていることが原告適格を基礎付ける要素に当たるかを検討することが求められる。

次に、設置許可において考慮されるべき C 1 及び C 2 それぞれの利益の内容・性質について検討することが求められる。本件処分場がもたらす環境影響として、有害物質の飛散と地下水の汚染がもたらす健康被害や生業上の損害（農作物への被害）が考えられるが、これらの利益の内容及び性質（重要性や回復可能性等）や侵害の可能性を踏まえて判断することが求められる。

さらに、原告適格が認められる者の具体的範囲について、本件調査書における「対象地域」をどのように考慮し得るかが問題となる。近時の判例（最判平成26年7月29日民集68巻6号620頁）では、本問と類似の事案において、具体的な権利侵害の証明がされない場合でも、対象地域内に居住すること等を考慮して原告適格が認められており、この判断を踏まえた検討がされることが望ましい。

模範答案

1 第 1 設問 1について

1 Aは、本件申請に対する許可の留保（以下「本件留保」という。）が「違法」（国家賠償法 1 条 1 項）であると主張する。

本件留保は、Aに対する住民と十分に協議し、紛争を円満に解決するように求める行政指導を背景として行われている。

行政指導が継続されている状況の下で許可の留保が違法になるのは、①申請者において許可を留保されたまでの行政指導にはもはや協力できないとの意思を真摯かつ明確に表明し、②申請者が受ける不利益と行政指導の目的とする公益上の必要性とを比較衡量して、申請者の行政指導への不協力が社会通念上正義の観念に反するといえるような特段の事情がない場合である（行政手続法 33 条参照）。

①AがBに対し、行政指導にはこれ以上応じられないで直ちに本件申請に対して許可を求める旨の内容証明郵便を送付した時点で行政指導には応じられないとの意思を真摯かつ明確に表明している。②本件留保によって建設費用の高騰により A の経営が圧迫されることに加え、Aは、説明会を開催するなど周辺住民との十分な協議による紛争の円満解決を試みたことからすれば、特段の事情も認められない。

2 これに対して、甲県は、①Aが内容証明郵便送付後も行政指導に応じていることからすれば、一時の感情に出たものである、又は住民との交渉上の駆引きとしたにすぎず、真摯かつ明確な行政指導拒否の意思表明ではない。②(7)(1)のような説明会における A の不誠実な対応や A が示した譲歩策の撤回からすれば、特段の事情が認められると反論する。

2 3 しかしながら、①Aが説明を尽くしても円満な解決に至らず、紛争の長期化に伴う許可の遅延によって経営状況を圧迫するおそれが生じていたことから、紛争の円満な解決をみないままでも早期に許可を得たいと考え、内容証明郵便を送付したのであって、一時の感情に出たものでも住民との交渉上の駆引きでもなく真摯かつ明確な意思の表明である。

また、②確かに、甲県が指摘する事実はあるものの、甲県から説明会の運営方法を改善するとともに再度本件提案をすることにより住民との紛争を円満に解決するように求める行政指導を受け、月 1 回程度の説明会を開催して再度本件提案をするなどして住民の説得を試みている。また、説明会の運営方法が不適切な点があったとしても、説明会の内容に虚偽があったなどの事実はないから、特段の事情は認められない。

よって、内容証明郵便を送付した時点以後の本件留保は「違法」である。

Aは、以上のように主張すべきである。

第 2 設問 2について

1 原告適格は、「法律上の利益を有する者」（行政事件訴訟法（以下、法令名省略）9 条 1 項）に認められる。

「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に該当し、名宛人以外の者について「法律上の利益」の有

- 3 無を判断する際には9条2項の考慮要素を勘案すべきである。
- 2 産業廃棄物の最終処分場について、法は、都道府県知事を許可権者とする許可制をとり（法15条1項）、その設置に係る許可の要件として、産業廃棄物処理施設の設置に関する計画が環境省令で定める技術上の基準に適合していること（法15条の2第1項1号）並びに産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する計画が周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がされたものであること（同項2号）を要するものと定めている。

また、法は、上記許可の申請に際して、当該施設の設置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（以下「環境影響調査報告書」という。）を申請書に添付して公衆の縦覧に供すべきものとし（15条3項、4項）、利害関係者の生活環境の保全上の見地からの意見の聴取等の手続を定めている（同条6項）。そして、環境影響調査報告書には、生活環境に及ぼす影響についての調査の結果を記載しなければならないと定められている（法施行規則11条の2）。

これらの法の規定は、産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気の汚染、水質の汚濁等によって、その最終処分場の周辺地域に居住する住民（以下「周辺住民」という。）に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もってこれらの住民の健康で文化的な生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される（法1条）。

そして、周辺住民が直接的に受けける被害の程度は、その居住地と当該

- 4 最終処分場との近接の度合いによっては、その健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける事態にも至りかねないものである。

そうすると、法は、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気の汚染、水質の汚濁等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある個々の住民に対して、そのような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解すべきであり、そのような者は、「法律上の利益を有する者」に当たり、原告適格が認められる。

- 3 環境影響調査は、当該施設の設置が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域を対象地域として行われるものであるから、その対象地域内に居住するC2は、具体的な権利侵害の証明がされない場合でも、健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住するものということができ、上記著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たる。

一方で、C1は、調査の対象地域に居住しているわけではないが、居住地内の果樹園で地下水を利用して新種の高級ぶどうを栽培しているところ、仮に本件処分場の有害物質が地下水に浸透した場合、それが、C1の居住地に到達するおそれが認められる。この場合には、C1は、農作物への被害という生業上の損害を受けることになるから、生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがある者に当たる。

したがって、C1及びC2は、「法律上の利益を有する者」に当たり、原告適格が認められる。

以上