慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	豊島事件における環境紛争解決過程 (一)
Sub Title	Settlement process of environmental pollution dispute in TESHIMA Case (1)
Author	六車, 明(Rokusha, Akira)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2002
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.75, No.6 (2002. 6) ,p.1- 41
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20020628-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

豊島事件における環境紛争解決過程（一）

六車　明

一　はじめに
二　環境問題と環境法学
1　環境問題のとらえ方
2　環境問題と法学の対応
3　環境紛争解決過程からみる視点
三　産業廃棄物の蓄積と紛争主体の対応
1　産業廃棄物蓄積過程をみる視点
2　排出事業者と行政
3　処理業者と行政
（一）　許可を受けた処理業者による不法投棄とその放置
（二）　捜査機関の対応による不法投棄の終了
（三）　放置された産業廃棄物に対する行政的措置
4　豊島住民と行政
5　豊島住民と処理業者
6　環境紛争解決手続開始時点の産業廃棄物をめぐる状況
四　調停手続における合意形成過程
1　調停開始時の対立状況
2　豊島住民と香川県が産業廃棄物処理の枠組みを創造する過程
（一）　環境汚染の実態解明
（二）　環境汚染防止対策の決定過程
（三）　中間合意とその評価
（四）　最終合意とその評価
3　香川県以外の被申請人の調停への関与
（一）　処理業者の破産と豊島住民の権利実現形態
（二）　排出事業者が解決金を支払うことに同意するに至る過程
（三）　国と豊島住民との調停経過
五　環境紛争解決過程の検討
……（以上本号）

1　豊島における環境紛争の性格
2　調停において環境回復の枠組をつくることができた要因
（一）　法的構成の柔軟性
（二）　調停指揮における柔軟性
（三）　環境破壊の実態の客観的把握
（四）　廃棄物処理方法の専門的検討過程
（五）　紛争当事者が主体的に関与する場の提供
（六）　住民会議と弁護団の存在
3　公益に関わることを調停で解決する問題
4　環境法学への示唆
六　おわりに
（資料）
1　中間合意
2　調停条項
3　豊島事件年表　……（以上七五巻七号）

一　はじめに

豊島（てしま）事件は、わが国最大級の産業廃棄物不法投棄事件であるといわれている。豊島は、瀬戸内海の小豆島の西方約三・七キロメートルに位置し、香川県小豆郡に属する面積約一四・六平方キロメートル、周囲約一九・八キロメートルという小島である。この島の一角に一九八三年から一九九〇年一一月までの間に大量の産業廃棄物が不法に搬入され、野焼きされるなどした後投棄された。投棄中止後に放置されていた五〇万トンにものぼる大量の産業廃棄物は、客観的にはその後瀬戸内海の環境破壊を引き起こす危険を有していたにもかかわらず、危険性に対する評価、撤去費用の負担、責任の所在などの問題があり、環境破壊を防止する方策がとられない状態が続いた。

このような中で、豊島の住民は一九九三年一一月、裁判外の公害・環境紛争の解決手続を規定する公害紛争処理法に基づき、不法投棄をした産業廃棄物処理業者、この処理業者に産業廃棄物の処理を委託した排出事業者、産業廃棄物処理業者を監督する立場にある香川県などを被申請人として、産業廃棄物の撤去と住民一人当たり五

○万円の損害賠償を求める調停の申請をした。島の人口が千数百人のなかで、調停を申請した、あるいは調停に参加した住民の数は五四九名に及んだ。調停は公害紛争処理法の規定により公害等調整委員会が担当することになり、六年以上にわたり調停作業がすすめられた結果、二〇〇〇年六月六日、申請人の豊島住民と被申請人のうち香川県との間において、香川県が産業廃棄物を処理することにより豊島の環境を回復し、今後の環境破壊を防止するための枠組みの内容が最終的に合意され、調停は成立した。その内容は、香川県が主体となって約三〇〇億円の公費と一六年以上の歳月をかけて産業廃棄物の焼却・溶融処理を行うというものである。(1)

今日のわが国の社会において、環境破壊の危険性があるにもかかわらず制度として対応することが困難となっている事態は、廃棄物の不法投棄、廃棄物の最終処分場や中間処理施設の設置などの廃棄物の処理に関する分野に限らず、地域住民の生活環境や生態系に影響を与えるさまざまな公共事業の計画や実施をめぐり発生している。近年、廃棄物に関しては、リサイクルに関連する法制度の整備が急速に進み、自治体も行政的対応を強化しているが、依然として廃棄物の不法投棄は絶えることがなく、その処理の負担については大きな社会問題となっている。

環境法学は、現実の社会における環境破壊への危機感のなかから、環境破壊を未然に防止し、よりよい環境を創ることに寄与することを目指して生成し、発展しており、その基本理念の内容や保護すべき環境の内容、基本理念に基づく体系が明らかにされようとしている。しかし、環境というものは、漠然としてとらえどころのない性質を持つものである。環境の内容や外延を定めることは難しく、環境それ自体を保全することと、人間の生存や快適な生活を確保することとの関係についても明確にしにくい面がある。

このような性質を有する環境を対象とする環境法学がその基本原理を探求し、体系を構築するに当たっては、環境の破壊や保全にかかわる事例や紛争において、関係する主体がどのような考えのもとに対応し、その結果が

どのようになったか、ということを実証的に明らかにすることが重要である。環境というものの価値、あるいはその評価というものは、抽象的に定まるものではなく、一般の市民の真情の中に育つという性格を有するからである。

こうした観点から豊島事件をみると、廃棄物の不法投棄により環境破壊の危険が生じ、この危険が、紛争解決手続の中で除去されることになるという過程は、環境法学の基礎となる環境というものの性質を考える視点を与えるものである。

社会に生起する新しい問題が裁判所に持ち込まれると、民事訴訟の判決手続や和解手続において、当事者が主体的に法的構成や新しい解決方法を探求することにより、柔軟で、好ましい結果を生み、そのことが新しい理論を創って行くという事実は一般に経験されることである。このような現実と法との関係は、豊島事件の調停手続においても当てはまる。(2)

以下においては、環境問題と環境法学の基礎的な状況に対する認識を踏まえ、豊島における環境破壊の進行と紛争形態を明らかにしたうえで、紛争解決過程を検証することをとおして環境法学の基本となるものを考えることにする。(3)

（1）豊島事件については、調停成立前から、事件の経緯を明らかにして論ずる著書や論稿が出され、調停成立後には、公害等調整委員会の年次報告である公害紛争処理白書に調停経過や調停条項の全文が掲載され、担当審査官の解説、申請人弁護団の弁護士の著作などが公開されている。本稿において前提とする事実関係は、これらの著作等の記載に負うものである。

豊島事件に関する主な文献と裁判例は以下のとおりである（文献は発行順。〔　〕内は、これらの文献、判例を引用する場合の略称を示す。）。

・花嶋正孝＝高月紘＝中杉修身「廃棄物の不法投棄による環境汚染－豊島の事例－」廃棄物学会誌七巻三号四頁（一九九六年）〔花嶋＝高月＝中杉〕
・南博方＝西村淑子「豊島産業廃棄物事件の概要と経過」判例タイムズ九六一号三五頁（一九九八年三月）〔南＝西村〕
・土田哲也「豊島産業廃棄物撤去及び損害賠償請求事件－高松地裁平成八年一二月二六日判決－」環境法研究二四号特集廃棄物行政の課題と今後の展望一三八頁（一九九八年五月）
・石井亨「二〇年目を迎えた産業廃棄物反対運動－豊島における産業廃棄物不法投棄事件－」梶山正三監修『闘う住民のためのごみ問題紛争事典』三一八頁（リサイクル文化社、第三刷、一九九八年一〇月）〔石井・事典〕
・岩城裕「豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件」梶山正三監修『闘う住民のためのごみ問題紛争事典』三三四頁（リサイクル文化社、第三刷、一九九八年一〇月）〔岩城〕
・佐藤正之＝村松祐二「豊島事件の衝撃波」静脈経済　もう一つの自動車産業論、経済セミナー五二六号五〇頁（一九九八年一一月）
・津川敬「瀬戸内の豊かな島で」『ごみ処分「処分場紛争」の本質』（三一書房、第二版、一九九九年四月）〔津川〕
・曽根英二「ゴミが降る島」（日本経済新聞社、一九九九年五月）〔曽根〕
・實近昭紀「汚染の代償　豊島事件の二三年」（かもがわ出版、一九九九年八月）〔實近〕
・香川県生活環境部環境局「豊島問題解決への道筋」平井城一追悼集出版委員会『至誠一貫－平井城一追悼集－』一六五頁（非売品二〇〇〇年七月）〔平井追悼〕
・南博方「豊島産業廃棄物調停の成立と意義」ジュリスト一一八四号六四頁（二〇〇〇年九月）
・インタビュー記事「敗軍の将、兵を語る　真鍋武紀氏〔香川県知事〕産廃問題二五年目の決着、住民の苦しみに陳謝」日経ビジネス二〇〇〇年九月四日号一五五頁〔真鍋〕
・石井亨「豊島から見た「法と現実」」環境社会学研究六号九一頁（二〇〇〇年一〇月）〔石井・環境社会学〕
・端二三彦＝佐藤雄也「豊島産業廃棄物事件－調停成立までの経過と合意の内容－」判例時報一七二〇号三頁（二〇〇〇年一〇月二一日号）〔端＝佐藤〕
・中坊公平「豊島産業廃棄物事件」ＮＨＫ人間講座『日本人の法と正義』七七頁（日本放送出版協会、二〇〇一年一

月）

・中坊公平「産業廃棄物の不法投棄事件・豊島事件」『私の事件簿』一六七頁（集英社、第八刷、二〇〇一年二月）

・大川真郎「豊島産業廃棄物不法投棄事件―巨大な壁に挑んだ二五年のたたかい」（日本評論社、二〇〇一年六月）〔大川〕

・公害等調整委員会編「平成一三年版公害紛争処理白書」（財務省印刷局、二〇〇一年八月）〔平成一三年版白書〕

・鹿子嶋仁「直島町における風評被害対策条例」ジュリスト一二〇九号一四〇頁（二〇〇一年一〇月）〔鹿子嶋〕

・高松地裁平成八年一二月二六日判決、判例時報一五九三号三四頁「訴訟上の和解に反し、多量の産業廃棄物を搬入した上、これを野焼きしたり、埋め立て処分した産業廃棄物処理業者に対し、右和解の当事者である住民が産業廃棄物の撤去及び慰藉料の請求をした事案について、これが認容された事例―豊島における産業廃棄物不法投棄事件判決」〔判例時報一五九三号〕

(2) これは、裁判官から公害等調整委員会の事務局に出向し、豊島事件の調停手続の終期に近い段階で豊島の現実の一端に触れる機会を得て、環境紛争の解決を民事訴訟手続との対比で考える機会を得ることができたことからの実感である。

(3) 公害・環境紛争を扱う裁判外紛争解決手続に関する拙稿は、以下のとおりである（文献は発行順。〔　〕内は、拙稿を引用する場合の略称）。

・「公害・環境紛争における裁判外紛争解決機関と関係行政機関との連携（上）」判例時報一六四七号（一九九八年一〇月一一日号）三頁、「同（下）」同一六四八号（同月二一日号）三頁

・「行政機関における・公害環境解決システムの現状と課題―利用者からみた制度の検証―」小早川光郎＝高橋滋編南博方先生古稀記念「行政法と法の支配」三〇五頁（有斐閣一九九九月一二月）〔拙稿・南古稀〕

・「公害等調整委員会における環境紛争解決手続の特色―豊島事件の調停成立を契機に考える―」判例タイムズ一〇三五号九一頁（二〇〇〇年九月）〔拙稿・判タ〕

・「環境基本法の下における裁判外紛争解決手続の在り方―環境破壊の事前防止の観点からの検証―」法曹時報五二巻一二号一頁（二〇〇〇年一二月）〔拙稿・曹時〕

・「県公害審査会がした公害調停申請却下処分の適否」ジュリスト臨時増刊平成一二年度重要判例解説四三頁（一二〇二号二〇〇一年六月一〇号）

二　環境問題と環境法学

1　環境問題のとらえ方

環境問題を法学の観点からとらえようとした場合、環境という対象がどのような性格を持つものであるかが問われる。わが国においては、一九九三年に環境基本法が制定され、環境保全に関する基本理念と環境保全のための施策の方針が定められたが、同法は、環境そのものについての定義をしていない。ここでは、一般的な意味における生活環境、自然環境、あるいは地球環境を念頭に置き、その性格、問題の社会における現れ方をみることにする。

人間は、その活動によってさまざまな物質を排出してきたが、自然の浄化力は、これを長い間受け入れてきた。しかし、科学技術の発展により人間活動が活発化し、大量生産の時代に入ると、生産から消費に至る過程において環境に投入される物質の量が飛躍的に増加し、浄化のスピードをはるかに上まわり、また、浄化することができない化学物質も投入されるようになった。そのため、環境に排出された有害物質が食物などをとおして短期的に、あるいは長期間にわたり人間の体内に入って健康を害するだけでなく、これらの物質の生態系に与える影響が将来の人類の存在への危険に及ぶことも考えなければならなくなってきた。

一九七二年六月にスウェーデンのストックホルムで開催された国連人間環境会議で採択された人間環境宣言においては、「われわれは歴史の転換点に到達した。いまやわれわれは世界中で、環境に対する影響をより慎重に

考慮して、行動しなければならない。無知、又は無関心であるならば、われわれは、われわれの生命と福祉が依存する地球上の環境に対し、重大かつ回復不能な害を与えることになるであろう。」（宣言六から）、「生態系に重大又は回復不能な損害を与えないように確保するために、有害物質又はその他の物質の排出及び熱の放出について、それらを無害にする環境の能力を超えるような量又は濃度で行うことは、停止されなければならない。」（原則六から）と警告されている（訳は、地球環境条約集第三版・中央法規による。後記リオ宣言についても同じ。）。

わが国においては、一九六〇年代ころから企業の工場等から大量かつ集中的に排出される有害な物質により、周辺住民の健康が著しく害され、ときに生命を奪われるという産業公害と呼ばれる事態が発生した。一九六〇年代後半から裁判所に係属した四大公害訴訟の事例はいずれもこうした性質を持つものであり、一九六七年には、公害対策の総合的な推進を図ることにより、国民の健康を保護するとともに、経済の健全な発展との調和を図りながら生活環境を保全することを目的として公害対策基本法が制定された（昭和四五年法律第一三二号による改正前の公害対策基本法一条）。一九七〇年には、いわゆる公害国会において、同法一条二項の生活環境の保全と経済の発展との調和条項が削除されるとともに、同条に「国民の健康で文化的な生活を確保するうえにおいて公害の防止がきわめて重要であることにかんがみ、」の文言が挿入され、生活環境の保全のとらえ方や経済発展との関係が根本的に改められた（昭和四五年法律第一三二号）。

工場の操業による公害の被害は今日まで続いており、消滅したわけではないが、他方において、一九八〇年ころから、都市における生活に代表される通常の人間活動から発生する排水や排出ガスあるいは廃棄物などに含まれている有害物質による環境への影響が問題とされるようになった。とくに、これらの物質の排出が継続することにより、将来、人の健康や、生態系の被害の発生のおそれがあるが、結果の発生が必ずしも科学的に証明されているわけではない事態への対応の問題である。現状を放置すると蓄積がすすみ、あるいは他の物質と複合した

影響が生じ、回復不可能な被害が生じるおそれがあるため、事前の対応が求められる。一般的に環境リスクと呼ばれる問題である。例えば、廃棄物処分場は、仮に法に従って適正に管理をしていたとしても、将来、環境を破壊する可能性を否定できない。

環境を受容可能な状態に保つために、環境の汚染を防止あるいは除去する措置をとることが必要になる。そうすると、その費用をどのように負担すべきかが問題とされることになった。一九七二年の「環境政策の国際経済面に関するガイディングプリンシプル」についてのＯＥＣＤ（経済協力開発機構）理事会勧告において、汚染者負担原則（polluter-pays-principle PPP）が示された。この原則は、環境を受容可能な状態に保つための汚染防止費用は汚染者が負担すべきであるという原則である。環境資源は無限ではなく、これを生産や消費活動に利用すれば、悪化するが、環境資源の悪化に伴って発生する費用を財やサービスのコストに反映させて内部化することにより、環境資源の効率的配分を確保するとともに、右の費用に関して貿易と投資におけるゆがみ引き起こすような政府の補助金の支出を禁止するものである。

一九九二年六月にブラジルのリオデジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議において、環境と開発に関するリオ宣言が発表された。人間活動の発露といえる開発と環境の関係について、「開発の権利は、現在及び将来の世代の開発及び環境上の必要性を衡平に満たすことができるように行使されなければならない。」（原則三）、「持続可能な開発（sustainable development）を達成するために、環境保護は、開発過程の不可分の一部をなし、それから分離して考えることはできない。」（原則四）とされている。この持続可能な開発という考え方は、一九八六年に作成されたＷＣＥＤ（環境と開発に関する世界委員会）の法原則宣言（環境保護と持続可能な開発のための法原則に関する環境法専門家グループの最終報告書）において唱えられたものであり、その趣旨は、「将来の世代の必要と欲求を満たす能力を損なうことなく、現在の世代の利益を与えるように管理した開発」とされて

いる。汚染者負担原則は、リオ宣言（原則一六）に取り入れられた。

リオ宣言の翌年である一九九三年、わが国において環境基本法が制定された。同法は、通常の人間活動を原因とするものに広がった環境負荷や、自然環境の保護、地球環境問題にも総合的に取り組むことを目的とする。環境基本法は、環境というものを直接定義する規定を持たないが、環境保全の基本理念の規定において、環境のとらえ方が示されている。

三条は、「環境の恵沢の享受と継承等」という見出しの下に、「環境の保全は、環境を健全で恵みの豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており人類の存続の基盤である限りある環境が、人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきていることにかんがみ、現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない。」と規定する。三条によれば、環境は健康で文化的な生活に不可欠なものとして位置付けらること、生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っていることが重要であること、環境の恵沢を享受する主体には将来の世代の人間が含まれることが明示されている。

環境基本法四条は、「環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等」という見出しの下において、「環境の保全は、社会経済活動その他の活動による環境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分担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経済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。」と規定する。この四条からは、環境のことを考えた望ましい社会の具

体像が、「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経済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」であることを明らかにしている。「持続的発展」の部分は、リオ宣言の原則四の「持続可能な開発」に基づいている。そしてこのような社会に到達するための行動の方法として、役割分担の公平性、自主性、積極性を示すとともに、環境の保全については、環境破壊の未然防止が重要であること、そのためには、科学的知見が充実されることが求められることが明示されている。なお、環境基本法三七条に規定する原因者負担の原則は、右の汚染者負担原則を踏まえて規定されている。

一九九四年には、環境基本法一五条一項の規定に基づいて環境基本計画が定められ、長期的目標として、循環、共生、参加、国際的取組が定められた。二〇〇〇年には、右の目標中の循環に関して、循環型社会形成推進基本法が制定されている。

環境問題を法的にとらえる場合には、環境破壊の防止という観点のほかに、よりよい環境を作りだして行くという積極的観点も含まれることが指摘されている。一九七七年のＯＥＣＤ報告「日本の環境政策」が環境の質に対する取り組みがないことについての警告を発したことにから議論されるようになっている。快適性、アメニティと呼ばれる問題である。(4)

（4）例えば、畠山武道「新しい環境概念と法」ジュリスト一〇一五号一〇六頁（一九九三年一月）。また、大塚直「都市環境問題をめぐる「政策と法」―環境法学の観点から」岩波講座「現代の法」4「政策と法」六七頁（一九九八年六月）は、都市環境問題についてであるが、健康、リスク、アメニティの三つの問題区分を視点の基軸にする。アメニティは、①景観及び緑や水を中心とした快適環境、②歴史文化財・遺跡・風土、③野生生物と小生態系を包含するとする（八六頁）。

2　環境問題と法学の対応

わが国における環境問題の法学の分野における取り組みは、主に公害問題への対応から始まり、民法や行政法、刑法、国際法などがそれぞれの分野のなかで行ってきた。しかし、環境への物質の排出が将来において人の健康や生態系を害する可能性があるときにどのように対応して行くかという新しい問題では、個人の権利の保護という観点は薄まり、公益にかかわることをいかにして保護するかという観点が重要になる。

このような状況に対しては、既存の法分野では十分対応できないという認識が強まってきた。例えば、環境問題に対する民法の限界について、「環境問題は、私人に対する被害が発生しておらず、それについての高度の危険性も存在しない段階で環境への侵害をいかにくいとめるかを課題とするものであり、良い環境を維持することが重要になる。公害問題に対してはある程度有効な対応をした民法も、環境問題に対しては殆ど無力であるといわざるをえない。」という指摘がされている。(5) 刑法の分野においては、例えば、環境保護政策の遂行に当たって刑法が積極的機能を果たすべきかという観点から「環境刑法の直面する最も重要な課題は、まさに個々の行為のみをみれば、形式犯ないし抽象的危険犯であるにすぎず、また「許された危険」であるにすぎない行為が、大勢の人間によって、長期にわたって集積されることによって将来の地球環境の破壊に至るという場合に、現在の時点でこの個々の行為を処罰することが正当化されるかどうかにある。」という問題が提起されている。(6) さらに、環境問題が個人の利益の追求というよりは、人類益、あるいは地球益という新しい公益の追求を基礎として国家の壁を越えて、そして世代の壁を越えて環境を保全しなければならず、既存の縦割りの環境法ではまかなえないという指摘もされている。(7)

ある法領域が固有の法分野を有して独立しているか否かを判定する基準として重要なものは、当該法領域を指

導する独自の原理の存在であるといわれている。[8]

環境法学の独自の原理、あるいは基本理念については、未だ共通の理解が確立しているとはいえないであろう。例えば、阿部泰隆＝淡路剛久編「環境法」（第二版）三二頁（有斐閣一九九八年九月・淡路担当）は、環境法の理念として、「人の健康の保護と生活環境の保全」、「環境権の保護」、「世代間公平の理念と具体的な表現としての「発展の維持可能性」の保障」、「国際協調とその前提としての国際間公平」をあげ、吉村良一＝水野武夫編「環境法入門」三三頁、三四頁（法律文化社、一九九九年六月・水野担当）は、環境法の基本理念として「環境権の保障」をあげ、これを実現するための理念として住民の知る権利、参加の権利をあげ、実践面のキーワードとして衡平をあげる。さらに、畠山武道「自然保護法講義」三五頁以下（北海道大学図書刊行会、二〇〇一年六月）は、環境法が共有すべき基本的な考え（理念）として、主として自然保護法の分野について「環境権」、「公共信託」、「生物多様性保護」、「住民参加」を掲げている（三五頁以下）。

これらの中で共通するものは「環境権」である。いわゆる環境権の内容は、大阪弁護士会環境権研究会の提唱によれば、「環境を破壊から守るために、われわれには、環境を支配し、良き環境を享受しうる権利があり、みだりに環境を汚染し、われわれの快適な生活を妨げ、あるいは妨げようとしている者に対しては、この権利に基づいて、これが妨害の排除または予防を請求しうる権利」とされている（同研究会「環境権」五一頁（日本評論社一九七三年一一月））。しかし、環境に関する利益は、原告の個別的利益と解することが困難なので、これを私権として捉えることは伝統的な権利の観念から大きく乖離しており、さらに、個人の財産や生命・身体への具体的被害の発生前に良い環境が侵害されたことを理由とする差止を民事訴訟を利用して実現することについては、訴えの利益の存在の問題が指摘されている。[9]

さらに根本的には、環境法学が究極的に保護しようとする対象は、人間自身におくのか、それとも人間から離

れた、生態系の多様性そのものに保護する価値を認めるのかについて、認識の違いがある。[10] 環境保全の基本理念の内容を規定する環境基本法三条に関しても、「健康で文化的な生活を営む権利」としての国民の生存権から「生活環境の保全」に対する義務を導くことができるとしても、人類の生活環境ないし「人類の存続の基盤である環境」の保全に係わる義務履行については、国民の生活環境の保全におけるような限定性や明確性を欠き、同様の実効的機能も期待することはできず、このような広範囲の義務を生存権のもとに位置づけることは適当でなく、さらに、環境保全を生態系の保護として理解する場合には、保護されるべき環境は人間の生活環境でなくなる場合があり、人間がその一部に組み込まれているに過ぎない生態系としての自然環境の保護は生活環境を侵害することもありうるという指摘がされている。[11] 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律は、一定の場合を除いて稀少野生動植物の個体等の譲渡等を禁止し（一二条一項）、違反者には一年以下の懲役又は一〇〇万円以下の罰金刑が規定されているが（五八条一号）、右の罪により処罰された事例も報告されている（大阪地裁平成一二年一〇月一七日判決・判例時報一七三六号一五二頁）。このような犯罪の保護法益をどのように考えるかという問題である。

（5）大塚直「民法と現代社会1―公害・環境問題―」法学教室一八五号五七頁（一九九六年二月）。

（6）山中敬一「環境刑法の現代的課題」増刊ジュリスト「環境問題の行方」八三頁（一九九九年五月）。

（7）淡路剛久「講演　環境法への道案内・私の場合―民法から固有の環境法へ―」愛知学院大学論叢法学研究四一巻二号九二頁（二〇〇〇年五月）。

（8）大村敦志「消費者法」一五頁、一六頁（有斐閣、一九九八年一〇月）は、ある法領域が固有の分野を有して独立しているか否かを判定する基準には、独立の法典の存在、独自の裁判機関・紛争処理機関の存在、講学上の独立性などの外形的な基準と、当該法領域を指導する独自の原理の存在という実質的基準があるが、独自の原理の存在は、不

可欠であるとされる。

環境法学においては、環境法という名称の単独の法典はなく、環境基本法はすべての環境に関する法をその下に有するものではない。放射性物質による大気汚染等については、原子力基本法の体系となり（環境基本法一三条）、アメニティ関係を規定する文化財保護法、建築基準法なども環境基本法の体系の下におかれていない。裁判機関等については、総務省の公害等調整委員会、都道府県の公害審査会があるが、幅広い分野の紛争を扱う機関ではなく、件数としてもごく一部を担当しているに過ぎない（拙稿・南古稀三〇七頁、三〇八頁参照）。

(9) 大塚直「環境権」法学教室一七一号三四頁（一九九四年一二月）。

(10) 前掲（注6）山中「環境刑法の現代的課題」（八四頁）。環境が人間にとって刑法によって保護すべき法益としての価値を有することは疑いえないが、これを認めた上で、それは、人間の生命や身体といった古典的な法益に限定すべきか、それとも生態学的な環境自体も保護法益とされるべきかが論点であるとする。

(11) 竹下賢「環境国家論の現代的意義」関西大学法学論集四四巻第四・五合併号一三八頁（一九九五年一月）。

3　環境紛争解決過程からみる視点

豊島事件においては、解決困難であった放置廃棄物による環境破壊を防止する問題が、紛争解決手続のなかで、段階を踏みながら廃棄物の処理方策を確立することにより解決することができた（全体の経過は、本稿末尾資料3の豊島事件年表を参照）。本稿は、この過程を検証することをとおして環境問題に対する法学の在り方を考える基礎を求めようとするものである。この紛争を解決したのは、裁判所の外に設けられた紛争解決機関（ADR Alternative Dispute Resolution）の公害等調整委員会の調停委員会である。公害等調整委員会は、公害・環境紛争に関する紛争の解決のために設置されている独自の行政機関であるため、これからの検討の前提として、公害紛争処理法と公害等調整委員会設置法が規定する公害・環境紛争解決手続の概要をみることにする。

豊島住民が利用した調停手続を規定する公害紛争処理法は、公害に係る民事上の紛争について、あっせん、調

停、仲裁及び裁定の制度を裁判所の外に設けること等により、その迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする紛争解決に関する手続法である（同法一条、二六条一項）。同法は、公害対策基本法二一条一項に基づいて一九七〇年に制定され、裁判所と並列する紛争解決機関として、国に中央公害審査委員会を置き、都道府県には条例で定めるところにより公害審査会が置かれた。一九七二年には、公害等調整委員会設置法が制定され、中央公害審査委員会は土地調整委員会と統合されて公害等調整委員会となり、国家行政組織法三条二項の規定に基づく独立行政機関に発展した。公害対策基本法は、豊島住民が調停申請をした直後の一九九三年一一月一九日、発展的に解消されて環境基本法が公布・施行され、公害紛争処理法による紛争解決制度は、環境基本法三一条一項に基づく制度となった。

公害紛争処理法は、紛争解決の対象を環境基本法二条三項の規定する公害としている（公害紛争処理法二条）。したがって、紛争の対象は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭のいわゆる典型七公害に限定される。そして、紛争の内容は民事上のものに限り（同法二六条一項）、行政庁が公害に関係する事項についてした行政処分についての紛争を扱うことはできない。国に設けられる公害等調整委員会は、重大事件、広域事件、県をまたがる事件を担当し（同法二四条一項）、その他の事件は、都道府県の公害審査会が担当する（同条二項）。

公害等調整委員会の委員については、職権行使の独立（公害等調整委員会設置法五条）と身分保障（同法九条）が定められている。審理手続は、公害紛争処理法、公害紛争処理法施行令及び公害紛争処理手続等に関する規則（公害等調整委員会が公害等調整委員会設置法一三条の規則制定権に基づいて制定）により適正、公平に定められており、国に設置されている公害等調整委員会においては、専門委員（公害等調整委員会設置法一八条）、調査委託（同法一六条）等の制度が設けられ専門性が発揮される。手続利用の費用については、被害者が申立てをしやすい

ようにその負担が軽くなっている（公害紛争処理法四四条、四五条、同法施行令一七条、一八条）。右の調査委託も国費で行われる。しかし、調停や裁定には、強制執行をする効力がなく、義務履行勧告（同法四三条の二第一項）などの制度により実効性の確保がされている（拙稿・判タ九四頁ないし九八頁）。

公害紛争処理法の手続は、原則として、当事者の申立てをまって開始する。しかし、被害の程度が著しく、その範囲が広い公害にかかる民事紛争が生じた場合に、当事者間の交渉が円滑に進行しない場合で、当該紛争を放置するときは多数の被害者の生活の困窮等社会的に重大な影響があると認められるときは、公害等調整委員会や都道府県の公害審査会は、実情を調査し、当事者の意見を聴くなど一定の要件の下で、職権によるあっせんを開始する特例がある（同法二七条の二）。さらに職権あっせんにかかる紛争については、一定の要件の下に職権による調停の制度もある（同法二七条の三）。この職権あっせん、職権調停の制度は、一九七四年の公害紛争処理法の改正で導入された（拙稿判タ九八頁に職権あっせんの活用例がないとしたが、一九八一年に東京都の公害審査会に実例があるので（平成一三年版白書七〇頁）訂正する。）。

このように、公害紛争処理法の規定する紛争解決制度は、行政機関が行うものであるため、さまざまな場面において手続を柔軟に運用できる面がある一方、紛争を解決するという本来司法のもつ権能を行使することから、組織や運用において、公正、中立、職務執行の独立性が確保されている。

三　産業廃棄物の蓄積と紛争主体の対応

1　産業廃棄物蓄積過程をみる視点

不法に放置されている産業廃棄物の対処方策を紛争解決手続において合意によって確定するについては、廃棄

物の蓄積経緯、廃棄物の蓄積に対する各主体の関与の態様が基礎になる。

豊島の一角において産業廃棄物処理業者が産業廃棄物を不法投棄し、五〇万トンも放置・蓄積されるについては、①不法投棄をした処理業者、②業者に許可を与え監督をする立場にある香川県知事、③処理業者に産業廃棄物の処理を委託した排出事業者、④産業廃棄物の不法投棄によりさまざまな影響を最も近くで受ける豊島住民の四主体が、各種の法律関係ないし紛争を生成しつつ、全体として一つの紛争状態と呼べるものが形成されたとみることができる。そこで、右の主体がどのようにして産業廃棄物の放置と蓄積に関わったのかをみることにする。

2　排出事業者と行政

排出事業者とは、自らの事業により産業廃棄物を出した事業者である。不法投棄は、この排出事業者が産業廃棄物の処理を委託した相手である処理業者によって行われた。産業廃棄物を排出する事業者がなければ、あるいは、この排出事業者が問題の処理業者に処理の委託をしなければ、豊島における不法投棄自体が生じなかったという観点からは、排出事業者の存在は豊島事件の発端部分に当たるということもできる。

事業者の事業活動に伴って生じた廃棄物の処理に関する規制の法制は、環境基本法とその実施法である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。）から構成される。[12] 環境基本法の前身といえる公害対策基本法（一九六七年制定）三条一項は、事業者が公害を防止するため必要な措置を講ずべきことを規定している。同法制定当初はこの公害を防止するための措置のなかに廃棄物の処理は入っていなかったが、一九七〇年の公害国会において同項が改正され、同項は、「事業者は、その事業活動に伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理等公害を防止するために必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する公害の防止に関する施策に協力する責務を有する。」となった。一九九三年に環境基本法が制定され公害対策基本法が廃止され

ると、事業者の責務規定は環境基本法八条一項ないし四項に引き継がれた。

廃棄物処理法は、右公害国会で制定され、一九七一年九月二四日から施行された。同法は、事業者が自ら発生させた廃棄物に対する責任について、「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」（三条一項）と規定し、自己責任による適正処理の原則を定めた。同法は、廃棄物を「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（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）」（二条一項）と規定し、廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に分類する。産業廃棄物は「事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物」（同条四項一号）及び「輸入された廃棄物」等（同項二号）であり、この産業廃棄物の定義に当てはまらないものを一般廃棄物とする（同条二項）。この一般廃棄物の処理については、市町村が処理計画を定め（同法六条）、右処理計画により市町村が、区域内における一般廃棄物を収集、運搬、処分をしなければならないと規定されている（同法六条の二）。

産業廃棄物の処理について廃棄物処理法は、「事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。」と規定する（一一条一項）[13]。

事業者は、産業廃棄物を「自ら」処理をしなければならないが、専門の業者に処理を委託することが認められている（同法一二条三項）。排出事業者が産業廃棄物の処理を委託する場合には、政令に定める基準に従わなければならない（同条四項）。廃棄物処理法施行令によれば、委託する相手が、産業廃棄物の運搬、処分を業として行うことができる者であること、委託しようとする産業廃棄物の運搬・処分がその者の事業の範囲に含まれるものであることが主要な要件である（同法施行令六条の二第一号、第二号）。

豊島事件において、排出事業者が産業廃棄物の処分を委託した処理業者は、後述のとおり、排出事業者の府県

等において知事等から産業廃棄物処理業の許可を受けておらず、かつ排出事業者から収集した産業廃棄物を処理するための事業範囲の変更許可を受けていなかったから、右の排出事業者は少なくとも客観的には委託基準に違反していた。

香川県知事は、一九八三年以降、処理業者が排出事業者から収集した産業廃棄物の不法投棄を継続中、排出事業者に対しては、何らの措置もとらなかった。ところが、一九九〇年一一月に兵庫県警察本部が豊島の不法投棄現場で捜索・差押をすることにより不法投棄が終了すると、香川県知事は、排出事業者に対し、排出した廃棄物を自主的に撤去することを求める行政指導を行った。一部の排出事業者は任意の撤去に応じたが、大半の産業廃棄物は撤去されなかった。(14)

(12) 基本法と実施法は、いずれも国会が制定する法律という点では異なるところはないが、実施法の規定は、できるだけ基本法の目的・趣旨に沿うように解釈することが要請される。菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」法律時報一九七三年六月号二〇頁、二一頁。基本法の制定趣旨については、小早川光郎「行政政策過程と〝基本法〟」成田頼明先生横浜国立大学退官記念「国際化時代の行政と法」六二頁、六三頁（良書普及会、一九九三年四月）。実施法という用語については、必ずしも熟しているとはいえない。

(13) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律の一部を改正する法律（平成一二年法律第一〇五号）による改正前は一〇条一項。以下右廃棄物処理法等の一部改正法をいうときは二〇〇〇年改正法などという。原則として条文は、二〇〇〇年改正法による改正後のものを挙げる。

(14) 香川県廃棄物対策室長は、一九九一年一〇月七日の香川県議会定例会における答弁において、県は、不法投棄をした処理業者とともに、排出事業者に対し、強力に搬出の指導を行い、その結果、同日までに、ニッケル含有油泥ドラム缶約一四〇〇本、廃油ドラム缶一四二本、しょうゆドラム缶一四七本、しょうゆ汚泥約一四〇トン、大型ホッチキスの針、空きドラム缶などを撤去しているが、シュレッダーダストなどについては、その量が膨大なことなどから、

撤去については相当な困難も予想されること、排出事業者などとの協議の場を設けるなどして処理業者及び排出事業者の責任において撤去するように努力していると述べている（平成三年九月香川県議会定例会会議録一一〇頁（一〇月七日））。

3　処理業者と行政

（一）　許可を受けた処理業者による不法投棄とその放置

豊島に産業廃棄物を不法投棄をした処理業者は、一九七五年一二月、香川県知事に対し、実質的経営者とその父が所有する豊島の北西端の一角にある土地の一部で有害産業廃棄物処理業を行う旨の許可申請をした。この土地において、以前、この処理業者は土砂を採取していた（大川六頁）。処理業者は、この土砂の採取跡を利用して有害産業廃棄物の廃棄物処理業を行おうとしたと考えられる。産業廃棄物の収集、運搬又は処分を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域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（廃棄物処理法一四条一項）。産業廃棄物処理業の許可は、一般廃棄物の処理業の許可とは異なり、公的関与が弱い警察許可であるといわれる。[15]

この土地は、自然公園法に定める国立公園内の第二種特別地域又は普通地域に指定されていた（同法一〇条一項、一七条一項、同法施行規則九条の二）（津川八四頁）。なお、この土地の一部には、水が浦遺跡と横引遺跡という二つの遺跡があったことが調停中に香川県に設けられた香川県豊島廃棄物等処理技術検討委員会（以下「技術検討委員会」という。）の調査検討の過程において判明し、香川県教育委員会による調査が行われたが、すでに遺跡のある地層が削られ、遺跡が消滅していると思われるという結果が出ている。

右の処理業者は、その後申請内容をみみずによる土壌改良剤化処分業のための無害である汚泥（製紙汚泥、食

品汚泥、木くず、家畜のふん）を扱う内容に変更した。豊島住民の反対運動（後記4、5）を考慮したものと考えられる。香川県知事は、一九七八年二月一日、右の業者に対し、後に産業廃棄物の不法投棄が行われる豊島の一角において、産業廃棄物である汚泥（製紙汚泥、食品汚泥）、木くず、家畜のふんについて、収集業、運搬業及び処分業（みみずによる土壌改良剤化処分に限る）を行うことを許可したが、その際、生活環境の保全上必要なものとして次の条件を付した（廃棄物処理法一四条）（判例時報一五九三号三五頁、三六頁）。

（1）みみずの飼料として不適当な産業廃棄物の収集・運搬・処分は行わない。

（2）豊島に搬入する産業廃棄物の最大取扱量は、みみずの養殖に必要な量をこえない。

（3）産業廃棄物の収集、運搬、処分に当たっては、産業廃棄物及びみみずのふんの飛散、流出の防止等に必要な措置を講じ、生活環境の保全上支障を生じないようにする。

（4）収集、運搬、処分する産業廃棄物は、無害なものに限る。

（5）事業過程から生ずる廃棄物は、焼却する等、法令の定める基準に従って適切に処理し、二次公害の生じないように措置する。

香川県知事から産業廃棄物処理業の許可を受けた処理業者は、その後、一九八三年から一九九〇年一一月まで、右処理場に有害な産業廃棄物を搬入して野焼きなどをし、これを同所に放置し続けた。この不法投棄の過程については、公害等調整委員会の調停中に言い渡された高松地裁一九九六年一二月二六日判決（確定）のなかで詳細に事実認定されている（判例時報一九五三号三八頁）。この訴訟は、豊島住民の一部が処理業者と実質的経営者を被告として提起した後記の建設・操業差止訴訟における訴訟上の和解条項に反して右処理業者らが産業廃棄物を不法に投棄したとして、豊島住民の一部が右両名を被告として損害賠償と産業廃棄物の撤去を求めたものであり、この訴訟の審理時には、右業者による廃棄物処理法違反の刑事事件の記録と公害等調整委員会における実態調査

の結果が証拠として提出されていた。右判決が認定している不法投棄に関する事実関係は、以下のとおりである。

「被告会社は、本件和解成立後、昭和五五年初めころからはラガーロープを本件廃棄地に搬入するようになり、昭和五八年ころからはみみず養殖による土壌改良剤化処分業はやめて、汚泥（みみず養殖による土壌改良剤化処分に使用しないもの）、シュレッダーダスト、ラガーロープ及び廃油を本件廃棄地に搬入するようになったほか、石炭灰、紙屑、タイヤ、鉱滓、毒物の表示のある液体、廃酸及びプリント基盤等の産業廃棄物も大量に搬入していた。被告会社は、当初は右廃棄物をダンプカー等に積んで定期便のフェリーに乗船させ、豊島に搬入していたが、昭和五九年ころからは、廃油は大型トレーラーに積載して定期便のフェリーを利用して運搬し、その他の廃棄物については改造フェリーに約五〇〇トンを直接積んで豊島家浦港まで運搬したうえ、同港でショベルカーを用いて七台のダンプカー（一〇トン車）に積み替え、本件廃棄地に搬入していた。その結果、定期便のフェリー内と豊島家浦港及び同港と本件廃棄地を結ぶ道路には右廃棄物の悪臭が漂った。豊島家浦港付近には小学校や幼稚園、役場、公民館、医療機関、郵便局、農協及びフェリーの乗船券売場といった島民の生活に欠かせない公共施設が集中しているが、被告会社のダンプカー及びタンクローリーは豊島家浦港と本件処分地の間に存する同港付近のほぼ唯一の主要道路である幅員二メートル前後の狭い道路を頻繁に往復し、途中乱暴な運転のために積載した廃棄物を道路に飛散させたり、廃棄物の詰まったドラム缶を農業用溜池内に転落させたりしたほか、道路沿いのコンクリート壁や電柱、畑の側溝等を破壊し、騒音及び振動を生じさせ、右道路を通行する島民に危険を生じさせた。」

「被告会社は、搬入したシュレッダーダスト、ラガーロープ、製紙汚泥及びタイヤに灯油や廃油をかけて絶えず野焼きし、激しい煤煙及び刺激臭を発生させた。被告会社は右野焼きの燃え殻及び搬入した廃棄物を本件廃棄地内に野積みして埋め立てたが、その総重量は約五一万トンにも上（った）。」「被告会社が廃棄物を混合して雑然と埋め立てたため、その多くは腐敗していて、鉛、カドミウム、水銀、砒素、ＰＣＢ、有機塩素系化合物等の有害物質によってその八〇パーセント以上が基準値を越えて汚染されており、さらに右有害物質は廃棄物直下の土壌をも土壌対策指針値を越えて汚染している。」「本件廃棄地の地表に存する水及び地下水も右廃棄物に含まれる有害物質によって環境基準値を越えて汚

染されており、その一部は海域にも流出している。」

「被告Mは平成二年一一月に廃掃法違反で兵庫県警に摘発され、被告会社はそのころ事実上営業を停止した。」

右の事実から明らかなように、処理業者は明らかに許可を受けた事業の範囲を変更しており、産業廃棄物の収集地域も広範囲になった。産業廃棄物処理業者が許可された事業の範囲を変更して事業をしようとする場合は、知事の許可を要し（廃棄物処理法一四条の二第一項。一九九一年改正法による改正前は一四条五項）、新規に産業廃棄物を収集をする地域では、当該地域の知事の許可を要する（一四条一項）。処理業者は、多くの地域で、知事の許可を受けずに営業を始め、香川県の豊島では公然と事業範囲を変更したが、香川県知事は、これに対して対応をとらなかった。

香川県が処理業者の行為について対応をしなかった理由は、豊島三地区の自治会の香川県に対する公開質問状に対する回答の中で明らかにされている。豊島三地区の自治連合会が一九八四年四月、香川県に対してした質問の内容の要旨は、「豊島の現状をみみずによる土壌改良剤化事業と解するのか、野焼きをなぜ許しているのか、金属くずやビニール、ドラム缶の持ち込みは、許可条件に反しないか」というものである。香川県の回答は以下のとおりである（大川一八頁）。

「現状の事業活動は、県が許可した『みみずによる土壌改良剤化処分』と、これ以外の廃品回収業（鉄・銅・アルミ等の有価金属の回収）が行われていると判断される。廃棄物の定義については、『廃棄物の処理及び清掃に関する法律』（以下、廃棄物処理法）第二条に規定されているが、厚生省からの通知によれば、『廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これに該当するか否かは、占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではないこと』とされている。従って、現状では、シュレッダーカス（廃車処理残物）、ステッチャ（製紙金属くず）等を原料として

購入し、この中から有価金属を回収し、販売する廃品回収業が行われているため、産業廃棄物処理業の対象とならない。しかし、いかに有価金属の回収といえども、野焼きによる回収は適当でないので、焼却設備の設置の指導を行っている（六月中には完成予定）。」

香川県の回答内容は、豊島に放置されているシュレッダーダスト（廃車等を粉砕処理し、鉄くず等を選別した後の廃プラスチックを主体とした物で金属くずを含む。）などは、金属回収のための原料であって廃棄物処理法上の廃棄物の定義に該当せず、産業廃棄物処理業の処理の対象物ではないから、処理業者の行為は、廃棄物処理法上違法ではないというものである。右の香川県の回答にある、厚生省の通達は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の運用に伴う留意事項について」という厚生省環境衛生局環境整備課長通知である（昭和四六年一〇月二五日環整第四五号各都道府県・各政令市廃棄物関係担当部（局）長あての第一1）。この通達は、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物をいい、これらに該当するか否かは、占有者の意志（ママ）、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではないこと。」と規定している。

右の通知内容によれば、占有者の意思を含めた総合判断がされるため、客観的には明らかに廃棄物であっても、不法投棄者が有価であるという認識をしたと強弁する余地があった。[16]

香川県の回答の中の廃品回収業に関しては、香川県公安委員会が一九八三年一月二五日、不法投棄をした処理業者に対し、香川県金属くず取扱業に関する条例の規定に基づき、金属くず商の許可をしている。この時期は、処理業者の不法投棄が始まる時期に当たる。処理業者が後に廃棄物処理法違反により起訴されたときの証拠となった事件記録のなかの担当係長の調書には、金属くず商の許可申請について、県の担当職員の助言があったという事実が記載されている（大川二九頁、實近一九九頁）。

右回答内容における香川県の廃棄物の認定の問題点については、前記高松地裁一九九六年一二月二六日判決（判例時報一五九三号三九頁）が次のように具体的に指摘している。

「前記認定事実及び〔証拠略〕によれば、シュレッダーダストは一般的には廃棄物であると解されていること、被告会社は、排出業者との間でトン当たり二〇〇〇円の代金を受け取ってシュレッダーダストを引き取り、買取代金として三〇〇円を支払う旨の契約を締結していたが、結局、右は被告会社が一七〇〇円でシュレッダーダストを収集し処分する旨の契約に外ならず、このような契約は廃掃法上排出業者が被告会社に廃棄物の処理を委託する契約と解されること、被告Mは、平成二年一二月にN社の排出する産業廃棄物である石炭灰を収集、運搬し処分する際にも、これを産業廃棄物でなく有価物であるかのように見せかけるために、右と同様に引取り金額よりも少額の対価を支払っている旨の偽造契約書を従業員に作らせていること、製紙工場の排出する産業廃棄物であるラガーロープには金属製のワイヤーが含まれており、被告会社は右ワイヤーに巻きついたプラスチック部分を野焼きで取り除いた後、残ったワイヤーを金属屑として売却していたが、被告Mは、本件訴訟と同一の産業廃棄物の不法投棄に関する刑事手続に関して録取された供述調書において、右の金属の売却による収入がわずかなものであり、あくまでも産業廃棄物処理業の副産物にすぎないことを自認していること、被告Mは、香川県に対し、昭和六一年六月に産業廃棄物処理業の事業範囲を廃プラスチック、金属、ガラス、陶磁器くず及び建設廃材等に変更することに関する申請をしており、シュレッダーダストの処理について事業範囲の変更の手続が必要であることは認識していたこと、本件廃棄地に放置されているシュレッダーダストの金属含有量は約〇・八ないし七・三パーセントにすぎず、金属回収業としては到底採算の合わない分量であること、本件廃棄地に放置されている廃棄物の半分以上がシュレッダーダストであるところ、その分量は膨大なものであり、それらは汚泥その他の廃棄物と混ざりあって放置され、腐敗していることの各事実が認められるところ、右各事実に照らせば、被告会社がシュレッダーダストから取り出した金属を他に有償で売却していた事実があっても、それは、シュレッダーダストが金属回収原料であって廃棄物に該当しないと主張するための単なる脱法の口実として行われていたにすぎないというべきであって、この点に関する被告らの主張はおよそ理由がない。」

香川県は、兵庫県警の摘発後に廃棄物の認定に関する見解を全面的に改めた。また、香川県の担当職員は、処理業者に操業許可を与えてから一三年間に一一八回立ち入り検査をしたといわれる（大川二三頁）。その間、右職員が適切な対応をしなかった。その理由としては、右職員が業者の暴力をおそれたためであるとの指摘もされている（大川二九頁から三三頁）。二名の担当職員については、後記のとおり、豊島住民の調停申請の際に被申請人とされ、豊島住民と香川県との調停成立の直前に、香川県により訓告処分がされた。[17]

（二）　捜査機関の対応による不法投棄の終了

捜査機関は、処理業者が豊島に大量の産業廃棄物の不法投棄を続けていた期間において二回捜査を行い、第二回目の捜索・差押が不法投棄を中止させることになった。

第一回目は、海上保安庁姫路海上保安署が一九八八年五月にした廃棄物処理法違反の疑いによる処理業者と実質的経営者の検挙である。容疑事実は、同年二月二四日から五月二四日までの間、許可なく三四回にわたり、靴の打ち抜きカス約一九〇トンを収集運搬等したというもので、その後、土庄簡易裁判所により略式命令が出されている（大川二〇頁）。右の検挙後も処理業者が行う産業廃棄物の不法投棄は続いた。

第二回目は、兵庫県警察本部が一九九〇年一一月一六日に、処理業者が不法に産業廃棄物を収集・運搬して処分したという廃棄物処理法違反の容疑による処分場の捜索・差押である。これにより処理業者は操業を中止し、七年余り続いた不法投棄は終了した。

神戸地検姫路支部は、法人としての排出事業者、実質的経営者、その他二名について神戸地裁姫路支部に最後の約一年間の分の廃棄物処理法違反の罪で起訴した。ただし、量において豊島の産業廃棄物の半分以上を占めるシュレッダーダストについては起訴の対象から除かれた。その理由は、前述のとおり、香川県がシュレッダーダ

ストを産業廃棄物ではなく、有価金属回収の原料であるとして対応してきたからであるとされている（大川二一頁）。神戸地裁姫路支部は、一九九一年七月一八日、無許可で産業廃棄物である廃プラスチック類と紙くずの混合物、汚泥、燃えがら、廃油、紙くず、植物性の固形不要物について収集、運搬、処分業の事業範囲を変更した罪（当時の廃棄物処理法一四条五項、現同法一四条の二）及び無許可で産業廃棄物である汚泥、廃油、植物性の固形不要物の収集・運搬業をした罪（同法一四条一項）で、法人に罰金五〇万円、実質的経営者に懲役一〇月五年間執行猶予、その他二名に対しても執行猶予付の懲役刑を科した。右の罪に対する当時の法定刑の上限は、懲役刑が一年、罰金刑が五〇万円であった。(18)

右の刑事事件判決は、排出事業者と香川県が不法投棄を助長したことが処理業者の量刑に影響を及ぼしたとしている。すなわち、右判決は、「本件各廃棄物の排出事業者らは、いずれも、被告会社が、所轄知事らの許可を受けていないことを知りながら、他の業者に比較して料金が安いことなどから、被告会社に各廃棄物の処理を委ねていたものであり、一方、行政当局も、本来の許可の対象となったミミズ養殖業の設備を整備しないときは、産業廃棄物処理業の廃止届を出すよう強力な勧告をしたこともあったが、立ち入り検査に際し、違法な現状を認識しながら、被告会社側の一方的な説明を受けるに止まるなど、不徹底な指導に止まることが多く、いずれも、本件犯行を助長せしめた責任の一端が存すること」と、排出事業者の対応とともに、香川県が立入検査において、違法な操業状態にあることを認識しながら、適正な指導をしなかったことを指摘している。香川県知事は、一九九一年九月三〇日、九月香川県議会定例会において、「この判決の内容のうち、豊島問題の解決のために参考とすべき点につきましては、十分に生かしてまいりますとともに、今後の廃棄物行政を推進するに当たり、教訓として、さらに産業廃棄物の適正処理の確保に向け、鋭意努めてまいりたいと存じます。」と答弁している（平成三年九月香川県定例会会議録三五頁（九月三〇日））。右答弁中の豊島問題の解決のために参考とすべき点の中に行

政の誤りが指摘されたことが含まれていると考えられる。裁判所の量刑判断が後の紛争解決過程における香川県の対応に実際に生かされたという評価もできよう。

この刑事事件は、豊島事件の民事紛争の解決において重要な役割を果たした。刑事裁判終了後に香川県の職員の供述調書の内容が明らかとなり、香川県の担当官の捜査官に対する供述内容が判明するからである。その要旨は、「処理業者は一九八三年ころからみみずの養殖をしていない。県職員はこのことを現認していた。次から許可を与えないと警告をした。みみずの養殖をせず、土壌改良材を作った形跡がなくなってからも、許可を取り消すことをせず、一九八九年六月二三日にも許可を与えている。」というものである。この内容が、公害等調整委員会における調停において明かにされることにより、調停を進めるうえでの基礎とすべき重要な事実関係が確定されたということができよう（大川二五頁、實近九九頁ないし一〇一頁、一九五頁ないし一九九頁）。

（三）放置された産業廃棄物に対する行政的措置

香川県知事は、兵庫県警が強制捜査を開始すると、処理業者の事業場に対する立入検査をするなどをした結果、シュレッダーダストが製紙汚泥と混在されていたうえ、土砂で覆土された状態から金属回収原料の保管とは考えられないこと、焼却能力を超える量が搬入されていること、基準値未満であるが有害物質が検出されたことなどが明らかになったとして、シュレッダーダストを有価物とした見解を改めた（大川三〇頁、南＝西村三七頁）。香川県の担当職員は、長期間にわたり多数回にわたって不法投棄の現場を実際に見て状況を詳しく認識していることは前記のとおりである。この段階における立入検査によって新しい事実が明らかになるということは考えにくい。

香川県知事は、一九九〇年一二月二八日、処理業者の産業廃棄物処理業の許可を取り消し、さらに同日、処理

業者に対し、①シュレッダーダスト等を撤去して適法な産業廃棄物最終処分場に搬入して適正に処理すること、②事業場内にある産業廃棄物の事業場外への飛散、流出を防止するための措置などの環境保全措置をとることを内容とする措置命令を発した（南＝西村三七頁）。当時の廃棄物処理法の措置命令の規定においては、措置命令を発する要件として、「生活環境の保全上重大な支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるとき」と規定していたから、香川県知事は、この段階において、右の要件の存在を認めたことになろう。[19] しかし、この段階における撤去を命ずる措置命令は、実現可能性のないことは明らかであった。処理業者が収入の糧であった事業を中止しており、他方、大量の産業廃棄物を撤去する費用は膨大であり、撤去した産業廃棄物を受け入れる先のあてもなかった。

処理業者は、措置命令に従った撤去を行わなかったが、香川県知事は、行政代執行法二条に基づく行政代執行をしなかった。同条は、「法律（法律の委任に基づく命令、規則及び条例を含む。以下同じ。）により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為（他人が代わってなすことのできる行為に限る。）について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、当該行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。」と規定している。

香川県議会定例会では、豊島の産業廃棄物について撤去の行政代執行をすることを求める質問が一九九一年九月定例会、同年一二月定例会などで出されているが、香川県は費用徴収の観点と、周辺環境への影響の観点から行政代執行をすることに消極的であった。[20]

すなわち、香川県知事は、一九九一年一二月五日の県議会において、「行政代執行につきましては、行政庁により命ぜられた行為を義務者が履行せず、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、かつ、その

不履行を放置することが著しく公益に反すると認められる場合に、行政庁が義務者がなすべき行為をし、それに要した費用を義務者から徴収するものでありまして、義務者からの費用徴収ができない場合には、結果として県民全体の負担となるものでありますので、これを行う場合には、義務者の財産の状況をも踏まえまして、十分慎重な判断が必要になるものと考えております。」と答弁している（平成三年一二月香川県議会定例会会議録五二頁（一二月五日））。また、廃棄物対策室長は、県知事の右の答弁の前の一〇月七日に開かれた同年九月定例県議会定例会では、右知事と同趣旨の内容のほか、「豊島の産業廃棄物不法投棄事件につきましては、昨年一一月以来、当該事業場内の各種検体、周辺海域の水質、底質、魚介類などについて分析検査を行っており、周辺環境への影響については、特に問題のない結果を得ておりますが、業者に対しましては、業者の責任において厳しく原状回復するよう命令しているところであります。」と答弁している。（前記定例会議事録一一一頁（一〇月七日））。[21][22]

(15) 阿部泰隆「廃棄物法制の課題（下）」ジュリスト九四六号（一九八九年一二月）一一〇頁は、「一般廃棄物処理業の許可は単なる警察許可というより市町村の処理計画との適合性を要求されるいわゆる計画許可であるが、産業廃棄物処理業の許可は公的関与が弱いいわゆる警察許可である。これは民間に自由に活動させ、社会公共への支障の有無のみチェックすればよいという発想である。」とされる。

(16) これに対し、昭和四六年一〇月一六日環整第四三号各都道府県知事・各政令市市長あて厚生省環境衛生局長通達「廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する法律の施行について」第一、2では、「廃棄物とは、ごみ、粗大ごみ、汚でい、廃油、ふん尿その他の汚物又はその排出実態等からみて客観的に不要物として把握することができるものであって、気体状のもの及び放射性廃棄物を除く、固形状から液体に至るすべてのものをいうものであること。（以下略）」とされている。

(17) 廃棄物処理法の実効性確保のための行政と警察との共働体制に関する論稿として北村喜宣「警察官の派遣・出向と行政執行過程―産業廃棄物行政の最近の動向―」碓井光明ほか編「公法学の法と政策　下巻」金子宏先生古稀祝賀

六〇一頁（二〇〇〇年九月）参照。

(18) 無許可処理業の罪と無許可事業範囲変更の罪は、一九九一年改正法により、三年以下の懲役若しくは三〇〇万円以下の罰金又はこれを併科するという内容に引き上げられ、さらに、一九九七年改正法で罰金額の上限が一〇〇〇万円に、二〇〇〇年改正法で懲役刑の上限が五年に引き上げられた。

また、一九九九年に制定された組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律は、財産上の不正な利益を得る目的で犯した無許可廃棄物処理業の罪の犯罪行為により生じ、若しくは当該犯罪行為により得た財産又は当該犯罪行為の報酬として得た財産については、「犯罪収益」として没収することができるとしている（同法二条二項一号、一三条、別表四二号）。なお、別表四二号の犯罪の範囲は、二〇〇〇年改正法により拡大された。

(19) 一九九〇年一二月当時の廃棄物処理法における産業廃棄物処理業の許可取消規定は、一四条八項が準用する七条一一項である。また、当時の措置命令の規定は一九条の二第一項にあり、「次の各号に掲げる場合において、生活環境の保全上重大な支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときは、当該各号に定める者は、必要な限度において、当該処分を行った者（中略）に対し、その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。（第一号省略）二　第一二条第一項の政令で定める基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合　都道府県知事」というものであった。その後、一九九一年改正法により、措置命令の「生活環境の保全上重大な支障」の要件は、「生活環境の保全上の支障」と緩和されている。

(20) 香川県知事の廃棄物撤去の措置命令の第一の目的は、犯罪を犯した事業者に対して香川県がその是正を求めていることを明らかにすることにあり、撤去の実効性は問題にしていなかったと考えられるという指摘がある（石井・環境社会学九五頁）。

(21) 廃棄物処理法の規定による措置命令が発せられた場合の行政代執行については、一九九七年改正法により行政代執行法の特例が定められた。廃棄物処理法に新設された一九条の五第一項（二〇〇〇年改正により産業廃棄物については現在の一九条の八第一項）は、生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のために必要な措置命令が発せられた場合において、生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがあり、かつ、措置命令を受けた者が、①当該命令に係る期限までにその命令に係る措置を講じないとき、②講じても十分でないとき、③講ずる見込みがないと

き、その他過失なくして措置命令する相手を確知することができないときは、措置命令者は、自らその支障の除去等の措置の全部又は一部を講ずることができるとされている。行政代執行における環境保全への対応の要件の点は、措置命令を発する要件と同じ「生活環境の保全上の支障が生じ、又は生じるおそれがある」となった。また、一九九七年改正法は、行政代執行の費用負担の点は、資力の不足や、投棄者が不明の場合について、厚生（現環境）大臣が産業廃棄物適正処理推進センターを、全国を通じて一つ指定し（一三条の一二）、同センターの業務の中に、産業廃棄物の不適正な処分がされた場合に、その除去等の措置を行う都道府県に対して、産業廃棄物の撤去等の実施、資金の出えんその他の協力をすることを含めた（一三条の一三第五号）。さらに、右の代執行の業務等に関する基金を設け、これらの業務に要する費用に充てることを条件として事業者等から出えんされた金額の合計額をもってこれに充てることとし（一三条の一五第一項）、厚生（現環境）大臣は、右出えんについて、事業者等に必要な協力を求めるよう努めるものとするとされた（同条二項）。そして、都道府県知事が除去等の措置をするときは、右センターに対し、厚生（現環境）省令で定めるところにより、右措置の実施に協力することを求めることができるとされた（一九条の六（現一九条の九））。

なお、平成一三年版循環型社会白書一四五頁に掲載されている環境省の統計によると、平成一一年度の産業廃棄物の不法投棄の件数は一〇四九件、投棄量は約四三万トンである。このうち、原状回復された量は約一三万トンであり、その中で、地方公共団体が費用を負担しているものが三五件、約一万七〇〇〇トンである。これに対し、原状回復未着手は約三〇万トンであり、その中で資力不足を理由とするものは二九件、約一万五〇〇〇トンである。

(22) 香川県知事は、一九九三年一一月にも止水壁の施工と排水溝の設置を内容とする措置命令を行い、内容が履行されないことから一九九四年五月処理業者と取締役を香川県警本部に告発し、一九九五年八月には有罪が確定している（二〇〇〇年六月一日香川県議会臨時会における環境局長答弁（平成一二年五月香川県議会臨時会会議録二九頁））。

4　豊島住民と行政

豊島住民は、産業廃棄物の不法投棄の前後をとおして、行政に対して法的な対応をとることはなかったが、陳

情などの行動は大規模に行われた。豊島住民は、一九七六年二月には、有権者のほとんど全員である一四二五名の反対署名を集めて県知事と県議会に対し産業廃棄物処理業の許可反対の陳情を行った（大川七頁、津川八七頁）。しかし、香川県知事は、一九七七年三月二日に県議会において、「県としては、地元の皆様のご意向を尊重しながら、一年以上慎重に調整、指導を図ってきたが、処理業者（具体名）関係者の生活の関係もあり、これ以上方針を決定しないままにしておくのは許されないとの判断から、環境汚染を生ずることのないよう、産業廃棄物の種類や量（中略）などとくに厳しい条件を処理業者側に付したうえで法律に照らし、許可やむなしとの方針を立てた。（中略）その後事業が実施されるに際しては、処理業者に対する指導、監督を十分行うなど環境の保全に十分配慮する。」旨の許可の方針を表明した（大川九頁）。これに対して、香川県議会は、同年三月二三日、豊島住民の処分場建設中止要請決議を採択する。しかし、これは圧倒的多数野党の自民党の議員が革新知事の打倒を図ろうとしたもので反対運動の力にはならなかったとされている（大川一〇頁、津川九四頁）。その後豊島住民は、後記5のとおり、一九七七年六月、処理業者を被告とする産業廃棄物処理場建設及び操業差止訴訟を提起するが、香川県に対する訴訟は提起しなかった。なお、不法投棄続行中の一九八四年五月、豊島三地区の自治連合会は前記のとおり香川県に対し公開質問状を出し、シュレッダーダストなどは金属回収のための原料であるという回答を得るが、回答内容に納得できないため、同年一〇月と一九八五年一〇月に、行政監察局にその誤りを訴えたが、事態は改善されることはなく、むしろ事態は悪化した（大川一八頁、一九頁）。

5　豊島住民と処理業者

豊島の世帯主の大半である五八三名は、香川県知事が処理業者に産業廃棄物処理業の許可の方針を示すようになった一九七七年六月二八日、右業者を相手に産業廃棄物処理場建設及び操業差止訴訟（建設・操業差止訴訟）

を提起した。香川県知事が業者に対し産業廃棄物処理業の許可を与える七か月ほど前である。豊島住民が処理業者に対し建設・操業の差止を求める理由は、「処理業者が島外から処理場建設予定地に産業廃棄物を搬入する過程において、悪臭、振動等が発生するおそれがある、また処理業者の計画する処理場では有害物質が流出して、漁業被害を発生させるおそれがあり、原告ら住民には『自らの生まれ育った郷土の生活環境、自然環境を破壊から擁護し、健康な生活を維持し、快適な生活を求める権利』がある」というものである（大川一〇頁、一二頁）。

処理業者は、以前からその車両が島内の幅二メートルの町道をはみ出し、他人の所有地を取り込んで倍の四メートル近くまで事実上拡幅していることから、自治会がその拡幅部分の所有地を買い上げた上、建設・操業差止訴訟の訴状を提出した当日、住民約二六〇名は、高さ約一・二メートルの太い松の杭四六本を町道と民有地との境界に全長三〇メートルにわたって打ち込み、大型ダンプの通行ができないようにするとともに、「無断損壊を禁ず」という立て札を立てた。さらに、住民の一部は、そのころ、業者を相手に、右の杭等について、高松地裁に対し、工作物損壊禁止仮処分の申請をした（大川一三頁、津川九五頁、九六頁、一〇一頁）。

香川県知事が一九七八年二月一日処理業者に対しみみずによる土壌改良剤化処分による産業廃棄物処理業の許可をすると、豊島住民と処理業者は、一九七八年一〇月一九日、処理業者（会社と利害関係人として加わった実質的経営者）との間で、建設・操業差止訴訟につき、処理業者がみみずによる土壌改良剤化処分による産業廃棄物処理業を行うことを容認する内容の訴訟上の和解をした。和解条項の要旨は以下のとおりである。なお、（9）の「工作物」は、町道に打ち込んだ木杭と立て札である（判例時報一五九三号三六ないし三八頁、津川一〇一頁、大川一二頁）。

（1）　被告会社は、豊島において昭和五三年二月一日付で香川県知事から許可のあった産業廃棄物処理業を営むに当たり、豊島の生活環境及び自然環境の保全と向上を図るため、原告らに対し、廃棄物処理法及び廃棄物処理法施行令、

同法施行規則並びに右許可にかかる許可条項、許可条件を誠実に遵守するほか、次の措置をとることを確約する。

① 産業廃棄物処理施設から排出される排水その他右事業によって生じる排水は、一切海には流さない。

② みみずの飼料としての産業廃棄物及びみみず飼育により得られる糞土は、野積せず将来事業廃止の場合には島内に残さない。

③ 産業廃棄物の収集、運搬、処分に当たっては、著しい騒音及び振動を発生させることのないよう配慮する。

④ 産業廃棄物及び糞土を運搬するについては、産業廃棄物処理施設以外の場所で積載物の積替えをしない。被告会社は使用道路の維持管理に努める。

⑤ 施設付近の堰堤が台風豪雨等によっても崩壊、浸食されないよう、常に補強し、完全なものとする。

⑥ 施設周辺の自然環境の保全に留意し、その緑化に努める。

(2) 被告会社は、右産業廃棄物処理業について、許可期限到来までの間、産業廃棄物処理業の種類を、みみずによる土壌改良剤化処分に限定し、廃棄物処理法一四条五項に基づく事業範囲の変更許可申請をしないことを確約する。

(3) 被告会社は、右産業廃棄物処理業についての許可期限満了後も産業廃棄物処理業を継続する場合は、その事業の種類をみみずによる土壌改良剤化処分に限定し、右事業以外の事業は営まないことを確約する。

(4) 被告会社は、将来、みみずの飼料たる産業廃棄物の供給が絶え、もしくは真摯な企業努力にもかかわらず、営業上採算がとれなくなる等特段の事由により、みみずによる土壌改良剤化処分事業が不可能となった場合に限り、住民らの代表機関と十分協議したうえ、廃棄物処理法一四条五項に基づく事業範囲の変更許可申請をすることを確約する。

(5) 被告会社は、事業範囲の変更許可申請をする場合においても、廃棄物処理法一二条五項一号、同法施行令六条の三、別表第三に規定するいわゆる有害産業廃棄物を取り扱う事業に変更許可申請することはしないことを確約する。

(6) 被告会社は、事業範囲を変更した場合は、変更後の産業廃棄物及び処理後の残物は野積みせず、将来事業廃止の場合には島内に残さないことを確約する。

(7) 被告会社は、事業に起因して、原告らの生命、身体、財産及び生産活動に損害を与えたときは、誠意をもって損

害賠償をするほか、公害発生のおそれがあり、もしくは現に公害が発生したときは、速やかに操業を一時停止し、または危害防止並びに除去の措置を講ずることを確約する。

（8）被告Mは、本件和解に基づく被告会社の原告らに対する義務の履行を被告会社と連帯して保証する。

（9）原告らの一部は、本件和解に伴い、当庁昭和五二年（ヨ）第八〇号工作物損壊禁止仮処分申請を取下げ、工作物を七日以内に撤去する。

この和解条項の要旨は、処理業者に対し、第一項から第八項まで、原状回復義務や損害賠償義務を含む多くの作為義務、不作為義務を課する内容となっているが、後に高松地裁判決により、右和解条項のうち、（1）の冒頭部分、（1）の①、③及び④、（3）、（5）ないし（8）に違反をしていたという事実が認定される（判例時報一五九三号三九頁）。さらに、高松地裁は、処理業者が和解条項を守る意向がなかったことについて、「被告Mは、本件和解を締結した当時、みみずの養殖業を将来にわたって行っていく意思はなく、和解の趣旨とは全く相いれない有害産業廃棄物処理業を行う意向があったのに、これを秘して、真摯に履行するつもりもない本件和解を締結したものである」と認定している（右判例時報四〇頁）。

和解条項には、豊島住民側の義務が一つだけあり、それは先履行となっている。豊島住民がこれを履行したことが産業廃棄物の大量搬入を物理的に可能にしている。豊島住民が先履行した義務は、道路の境界に打ち込んだ杭についての損壊禁止の仮処分申請の取り下げと杭の撤去である。この杭の撤去により大型のダンプカーやタンクローリーの運行が可能となった。豊島住民のなかには、この杭が最後の砦と考えてこの条項に反対した者もいたようであるが、そのような者は少数派となり、右条項は入れられ、杭は抜かれた（津川一〇一頁、一〇二頁）。

訴訟上の和解をする場合は、関連する仮処分事件は一括して解決されるのが通常であり、訴訟で求めた部分を中心に条項が詰められる。この和解条項においては、付随的な仮処分に関係する住民の履行が先であり、本案に

関する処理業者の履行が後になり、豊島住民は和解条項の義務を先に履行した。右のような和解の経緯も豊島事件の重要な側面であるといえる。

右訴訟において豊島住民が処理業者の操業を認める内容の和解をした理由について、豊島住民の弁護団の大川真郎弁護士は、豊島住民には、和解当時、いずれ処理業者が有害産業廃棄物を持ち込むのではないかという懸念がある一方、許可が無害物に限定されたこと、県が強硬姿勢であったこと、住民内部での意見が分かれていたこと、廃棄物の危険性に対する一般の認識が低かったこと、行政当局に対する信頼も強く、住民運動が住民エゴと受け取られ、世間の風当たりが強かったことなどをあげている（大川一三頁、一四頁）。

処理業者は、豊島住民との間で訴訟上の和解をしたあと、一九八三年ころから、前記のような産業廃棄物の不法投棄を開始する。豊島住民は、この不法投棄の実行により、産業廃棄物の処理場への搬入や野焼きに伴い発生した大気汚染、悪臭、騒音、振動などを原因とする生活環境の破壊による被害を受け、さらに放置された大量の産業廃棄物がもたらす環境破壊による被害の不安にさらされたが、和解調書に基づく法的措置はとらなかった。その理由について、豊島住民の弁護団の大川弁護士は次のように述べている（大川一四頁。引用の際会社の具体名は処理業者に、人名は頭文字に直した。）。

「和解は当事者双方の力関係によってその内容が決せられる。

住民としては、県を利害関係人として和解手続に参加させたうえ、和解条項で県に何らかの義務付けをできればよかったと思われるが、当時の住民の力では、この和解内容以上のものは望めなかったかもしれない。

それでも、この和解はその後の処理業者、経営者の違法な行為を阻止する一つの有効な手段を提供するものであった。

しかし、住民の『挫折感』は強かった。住民代表としてようやく和解を成立させて豊島に帰ってきたHとAを迎えたのは、『たったそれだけで終わったのか』という空気であり、この和解に積極的な意義を認める状況ではなかったとい

う。

そのため、和解成立から一五年余りを経過した一九九三年一一月の公害調停申立の時までこの和解調書はかえりみられず、まったく活用されることがなかった。

この和解を成立させた高松在住の弁護士と住民の接触が、このとき以来なくなってしまったことも、その後の処理業者、経営者の違法な行為に住民が有効に対処できなかったことの一因となる。」

また、豊島住民の一人である石井亨氏は次のような見解を述べている（石井・事典三二三頁）。

「和解条項には、事業内容を変更するときは住民と協議すること・住民の生命、身体、財産及び生産活動に損害を与えた場合は賠償すること・公害発生のおそれまたは現に公害が発生した場合は操業を一時停止し、または危害防止ならびに排除の措置をとること等が明記されていた。

しかし、県はT社の代弁者と化し、『T社は、産業廃棄物処理の事業内容を変更したのではなく、香川県条例に基づく許可を受け、金属回収業というまったく別の事業を行っている。有害性については検査の結果問題ない』との主張を繰り返した。

客観的には、和解調書を盾に裁判をおこして操業停止を実現することは可能だったはずだが、現実には、県の説明などから『和解調書は役に立たない』と思い込んでしまったのである。

同時に、多くの人々の気持ちの中に『お上（行政）には逆らえない』という先入観があったことも事実である。」

豊島住民と処理業者との訴訟上の和解については、右のとおり、処理業者の実質的経営者である利害関係人が和解の趣旨とは全く相容れないことを考えていた事実が後の裁判所によって認定され、他方、豊島住民は、その和解内容と和解調書の効力に対する十分な理解が得られないまま和解に応じたため、せっかく環境破壊を事前に防止することができる内容をもつ和解であるのに、処理業者の不法投棄行為に和解調書によって対応することができなかったということができる。

豊島における産業廃棄物の不法投棄に関しては、不法投棄が開始される前の時点の訴訟上の和解において、司法制度を利用する者と司法制度を運用する者との間に、正確で十分な意思の疎通が得られていなかったことなど、司法制度運営上の基本的な問題があったということができよう。

6　環境紛争解決手続開始時点の産業廃棄物をめぐる状況

豊島において環境紛争解決手続が開始する時点における産業廃棄物をめぐる状況を整理すると以下のとおりとなる。

処理業者による産業廃棄物の不法投棄は終了したが、大量の産業廃棄物の大半は、放置されたままとなっている。産業廃棄物が放置されている場所は、その業者の所有地である。産業廃棄物には、有害な物質が含まれているが、その有害性の内容や程度について、必ずしも明らかでない。この産業廃棄物についての香川県知事の対応は、次のとおりである。処理業者に対しては、産業廃棄物の撤去等を内容とする措置命令をした。しかし、これに業者が応じなかったが、行政代執行は行われなかった。その理由の要点は、①有害性の程度が高いとはいえない、②行政代執行の費用を徴収できないというものであった。排出事業者に対しては、香川県知事は、排出物の撤去を求める行政指導をし、一部の業者は、産業廃棄物の一部を撤去したが、大半は放置されたままとなった。

豊島住民は、処理業者との間の処分場建設・操業差止の民事事件における訴訟上の和解の条項に基づき、処理業者に対し産業廃棄物の撤去請求をすることができる地位にあったが、実際には請求をしなかった。豊島住民の処理業者以外の者に対する不法行為に基づく損害賠償請求権あるいは国家賠償請求権は、一九九〇年一一月一一日の兵庫県警の捜索差押から三年の経過により短期消滅時効が完成する日が目前に迫っていた。(23)

（23）公害紛争処理法による調停申請がされると、一定の要件のもとに、時効の中断等に関しては、調停申請のときに訴えの提起等があったものとみなされる（同法三六条の二）。