

法律違反に関する参考資料

平成25年9月23日

株式会社日本環境カルシウム研究所

<平成貝塚事業が法律違反になる場合>

1. 焼却灰の固化・不溶化物(循環資源)の利用に当たって環境の保全上の支障を生じさせるおそれがある場合。

■根拠法⇒循環基本法第6条第2条:循環資源の循環的な利用及び処分に当たっては、環境の保全上の支障が生じないように適正に行われなければならない。

●方針⇒利用に当たって環境基本法(循環基本法の親法)の下位法(個別法)である土壤汚染対策法の規定(汚染土壤の掘削土の適正な措置に関する規定)を準用する。

●重要事項⇒環境省は重金属類やダイオキシン類を含む循環資源(汚染土壤の掘削土)に対して、適正なリスク管理(不溶化、遮水工・封じ込め等)を行えば、環境の保全上の支障が生じないことを認めている。また、処分や無害化よりもリスク管理を推奨している。

2. 焼却灰の処分の方が焼却灰の固化・不溶化物の利用よりも環境負荷の低減を図ることができる場合(循環基本法の基本原則に適合していない場合)。

■根拠法⇒循環基本法第7条(基本原則):循環資源の循環的な利用及び処分に当たっては、技術的及び経済的に可能な範囲で、(中略)環境への負荷の低減にとって必要であることが最大限に考慮されることによって、これらが行われなければならない。

●方針⇒焼却灰の固化・不溶化物の利用の方が焼却灰の処分よりも環境負荷の低減を図れること(遮水シートが破損した場合における地下水の汚染リスクの低減や太陽光発電による二酸化炭素の排出削減効果を含む)を主張する。

●重要事項⇒環境省は循環基本法の規定に基づく「循環基本計画」において循環型社会と低炭素社会との統合を図ることを喫緊の課題としている。

3. 焼却灰の溶融や処分に係る費用の方が焼却灰の固化・不溶化物の利用に係る費用よりも安い場合。

■根拠法⇒地方自治法第2条の14:地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

●方針⇒焼却灰の固化・不溶化物の利用の方が焼却灰の溶融や処分よりも経済的に有利であることを主張する。

●重要事項⇒焼却灰の溶融や処分の方が財政負担が増加するので、法律違反になる可能性が高い。

4. 焼却灰の固化・不溶化物のダイオキシン含有量が3ナノグラム/1グラムを超えている場合。

■根拠法⇒ダイオキシン対策法第24条:廃棄物焼却炉である特定施設から排出される当該特定施設の集じん機によって集められたばいじん及び焼却灰その他の燃え殻の処分(再生することを含む。)を行う場合には、当該ばいじん及び焼却灰その他の燃え殻に含まれるダイオキシン類の量が厚生省令で定める基準以内(3ナノグラム/1グラム以下)となるように処理しなければならない。

●方針⇒基準を超える場合は、焼却灰を焼却炉に再投入して含有量を削減する。

●重要事項⇒焼却灰を焼却炉に再投入する方法は一般的に行われている。

＜環境省の助言等が法律違反になる場合＞

1. 市町村の自治事務（一般廃棄物の処理に関する事務）に対して、法令に基づく根拠のない都道府県の法定受託事務（産業廃棄物の処理に関する事務）に対する「よるべき基準」等を根拠として助言を行った場合。※都道府県を含む。
■根拠法⇒地方自治法第245条の9：各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理について、都道府県が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。
2. 法令に違反しない市町村の規則に対して関与した場合。※都道府県を含む。
■根拠法⇒地方自治法第15条：普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。
3. 法令に基づく根拠を示さずに市町村の事務処理に関与した場合。※都道府県を含む。
■根拠法⇒第245条の2：普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。
4. 市町村の自主性及自立性を阻害する助言を行った場合。
■根拠法⇒第1条の2の2：国は、（中略）住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、（中略）地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。
5. 市町村の自治事務に対して特段の配慮が行われていないと認められる場合。
■根拠法⇒地方自治法第2条の13：法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。
6. 市町村の自治事務に対して、環境省が環境省の同意を求めてきた場合。※都道府県を含む。
■根拠法⇒地方自治法第245条の5第4項：国は、（中略）自治事務の処理に関し、普通地方公共団体が、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第245条第1号二に規定する行為（同意）を要することとすることのないようにしなければならない。

＜環境省から適正な助言等を導くための手段＞

1. 市町村の規則に対して法令に違反しているという明確な根拠を示さずに否定的に関与してきた場合は、地方自治法の規定に基づいて、取り消し、又は停止を行う。※都道府県を含む。
■根拠法⇒地方自治法第154条の2：普通地方公共団体の長は、その管理に属する行政庁の処分が法令、条例又は規則に違反すると認めるときは、その処分を取り消し、又は停止することができる。

2. 職員が法令に基づく根拠のない助言等を根拠にして否定的に関与してきた場合(職員の判断だけで廃棄物処理法を適用しようとしてきた場合)は、職員の上司(大臣等)を通じて注意を促す。※都道府県を含む。

■根拠法⇒地方自治法第247条3:国又は都道府県の職員は、普通地方公共団体が国の行政機関又は都道府県の機関が行った助言等に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

3. 市町村の行動が法律の趣旨に適合していることを強調する。※都道府県を含む。

■根拠法⇒循環基本法第3条:循環型社会の形成は、これに関する行動がその技術的及び経済的な可能性を踏まえつつ自主的かつ積極的に行われるようになることによって、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の実現が推進されることを旨として、行われなければならない。

4. 市町村には循環資源の利用を促進する法律上の責務があることを強調する。※都道府県を含む。

■根拠法⇒循環基本法第6条:循環資源については、その処分の量を減らすことにより環境への負荷を低減する必要があることにかんがみ、できる限り循環的な利用が行われなければならない。

5. 市町村の取り組みが市町村における法律上の責務を果たすための取り組みであることを強調する。※都道府県を含む。

■根拠法⇒循環基本法第11条4:循環資源であって、その循環的な利用を行うことが技術的及び経済的に可能であり、かつ、その循環的な利用が促進されることが循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについては、当該循環資源の循環的な利用を行うことができる事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに際しては、これについて適正に循環的な利用を行う責務を有する。

6. 占有者による無償物の利用を促進するための個別法の施行を要求する。

■根拠法⇒循環基本法第18条4:国は、循環資源であってその循環的な利用を行うことが技術的及び経済的に可能であり、かつ、その循環的な利用が促進されることが循環型社会の形成を推進する上で重要であると認められるものについて、その事業活動を行うに際して当該循環資源の循環的な利用を行うことができる事業者がこれについて適正に循環的な利用を行うよう、規制その他の必要な措置を講ずるものとする。

7. 市町村には国との役割分担を踏まえて自主的に自治立法等を策定して循環資源の利用を促進する責務があることを強調する。※都道府県を含む。

■根拠法⇒循環基本法第10条:地方公共団体は、基本原則にのっとり、循環資源について適正に循環的な利用及び処分が行われることを確保するために必要な措置を実施するほか、循環型社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

< 廃棄物処理法備忘録 >

1. 廃棄物処理法は有価・無価を問わず、占有者が不要物(利用価値がないもの)と判断したものを対象にしている。
2. 廃棄物処理法に無価物(他人に売れないもの)＝廃棄物(不要物)という規定はない。
3. 無価物であっても占有者が有用物(利用価値があるもの)と判断しているものは廃棄物ではないが、無価物の適正な利用(廃棄物処理法の上位法である循環基本法の規定に適合する環境の保全上の支障を生じさせない利用)を促進するための個別法は施行されていない。
4. 占有者が有用物と判断している無価物の利用に当たって、環境の保全上の支障を生じさせるおそれがあると認められる場合は、循環基本法の規定に違反する行為になるので、廃棄物処理法が目的としている生活環境の保全を図るために廃棄物処理法が適用される。
5. 占有者が有用物と判断している無価物の利用に当たって、環境の保全上の支障を生じさせるおそれがないと認められる場合(法令に基づく例外規定や地方公共団体の自治立法等に基づく法的拘束力のある規定がある場合)は、循環基本法の規定に適合する行為になる(廃棄物処理法が目的としている生活環境の保全を図る必要がなくなる)ので、廃棄物処理法を適用する意味もなくなる。

< まとめ >

1. 平成貝塚事業が法律違反であると認められる場合は、環境省から市町村に対して文書による「是正の要求」が行われ、廃棄物処理法の規定に基づいて処分を行うことになる。
2. 平成貝塚事業に対して、国から指針等に基づく否定的な助言等を受けたとしても、国から文書による「是正の要求」が行われない場合は、法律違反であると認められる根拠が存在していないことになる。
3. 循環基本法の下位法に平成貝塚事業に対応する個別法はないので、市町村の自治立法が循環基本法の規定に適合している(法律に違反しない範囲内である)場合は、国は市町村に対して「是正の要求」を行うことはできない。
4. 都道府県は市町村の自治事務に対して主体的に関与することはできない。主体的に関与した場合はその時点で地方自治法違反になる。
5. 市町村長は憲法が保障している自治立法権に基づいて自ら施行した自治立法が法律の規定(及びその趣旨と目的)に違反していない場合には、国や都道府県の関与を受けずに自立的に自治立法の規定に基づいて事務処理を行うことができる。