

企業が廃棄物を保管する場合の注意点について —— 野積み事件を例として

角田 進二 *SUMIDA Shinji*

弁護士・弁理士／日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

廃棄物処理法は、社会問題化する不適正処理や不法投棄等に対して厳罰化の方向にある*1。また、廃棄物処理法の罰則規定は、環境法で最も詳細になっている*2。のみならず、刑事責任を問うタイミングも、未遂罪、目的犯、準備罪が規定される等、前倒しにする傾向がある。企業活動においては廃棄物の排出は避けられないところ、廃棄物処理法制定当時(1970年)から廃棄物を自らの責任において処理しなければならないとされている(排出者処理責任原則 同法条1項)。

本稿では、自社敷地内に廃棄物を野積みしていた行為について刑事的な責任を問われた判例(野積み事件 平成18年2月20日第二小法廷決定)を検討することにより、企業活動における廃棄物の保管に関し、CSRの観点から企業が留意すべき事項について検討する。

はじめに

高度経済成長より産業系の不要物が激増する中、清掃法下では産業系不要物の適正処理はされず、野積みの状況や自社敷地内への埋め立ては相当数あったと推測される*3。清掃法を全面的に改正し廃棄物処理法が制定されたのは、事業者の産業廃棄物の処理責任を明確化し、産業廃棄物についての処理体系を確立する等、現状に即した廃棄物の処理体系を整備し、もって生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図る必要があったからである*4。

現在においては、企業活動に関連する廃棄物の排出をどのように管理・委託・処理するかは重要なコンプライアンスと認識されるようになった。しかしながら近年においても、リユース・リサイクルと称して、不用品回収業者が家電製品等を長期保管するなど不正処理する事例もあり、不法投棄に該当するか問題になっている*5。また、企業が廃棄業者に産業廃棄物を委託するには、企業の廃棄物の仮置きないし保管は必ず通過するフローであり、企業としては慎重に対応すべき通過点である。

ある物が、いつから「廃棄物になる」のか、またいつ「廃棄物を卒業する」のかの基準も明確ではないが*6、どのような保管態様がどの程度の期間許容されるか、排出者である企業にわかる程度に十分明確に規定され

ているわけではない。

本件事件は、企業が自社敷地内への埋め立てのため保管していた廃棄物について、埋め立て行為をしていない保管段階においても不法投棄に該当すると判断したものである。なお第一審では会社に罰金150万円、被告人Mに30万円の罰金と懲役1年2か月(執行猶予3年)の判決を下している。

たとえ組織的に指示が行なわれていなくても、「みだりに廃棄物を捨て」と評価されると、業務の一環として行なわれている限り、両罰規定の適用により会社も罰されることになる。また、会社が廃棄物処理法における産業廃棄物所処理業等の許可を有する場合、許可取消事由としての許可も取り消されるので注意を要する。

1. 本件事案の概要

【事実概要の時系列(地裁、高裁、最高裁等の事実認定を要約したもの)】

- 昭和51年(1976年)から被告会社は産業廃棄物のうち廃棄物処理業者に引き受けてもらえないものを、工場敷地内に掘られた素掘りの穴に埋めていた。
- 平成12年(2000年)頃からISO14001の資格取得のため技術顧問を迎え、視察等を行った。
- 平成13年(2001年)8月10日から11月28日に至るまで7回野積みした(罪となるべき事実)。

- 平成13年(2001年)12月14日、暴力団関係者から不法投棄がある旨指摘された。
- 平成13年(2001年)12月18日、警察及び地方振興局に申告し相談。
- 平成14年(2002年)5月20日から23日に行政指導の下撤去。

以下は、最高裁の事実認定である。

- (1) 被告会社は、福島県喜多方市内に工場を設けてアルミニウム再生精錬事業を行っており、被告人Mは、被告会社の常務取締役兼工場長として本件工場の業務を統括管理するものである。
- (2) 本件工場では、アルミニウム再生精錬過程から、汚泥、金属くず、鉍さい、がれき類等の産業廃棄物が排出されていたが、昭和51年(1976年)頃から、被告会社社長の承認と工場長である被告人Mの指示の下に、これらの産業廃棄物のうち廃棄物処理業者に処分を引き受けてもらえないものを工場敷地内に掘られた素掘りの穴に埋め、穴が一杯になると表面を覆土し、あるいはコンクリート舗装するなどした上、新たに掘られたほかの穴に同様に廃棄物を投入することを繰り返すようになった。そして、平成9年(1997年)頃、本件工場敷地内の材料処理工場の北西側に、長さ約16.6m、幅約12.5m、深さ約2.7mの穴(以下「本件穴」という)が掘られ、これに本件工場から排出される廃棄物が投入されるようになった。
- (3) 本件工場で排出された廃棄物は、その都度本件穴に投入されるのではなく、一旦本件穴のわきに積み上げられ、ある程度の量がたまったところで、ショベルローダー等により本件穴の中に押し込んで投入するという手順がとられていた。被告人Mや本件工場従業員らは、廃棄物を上記の積み上げである場所に運ぶ作業自体を、「捨てる」とか「穴に捨てる」などと表現していた。そして、本件穴のわきに積み上げられた廃棄物について、これが四散したり含有されるフッ素等の物質が空中や土中に浸出したりしないように防止措置を講じ、あるいは廃棄物の種類別に分別するなどといったような管理の手はまったく加えられず、山積み状態のまま相当期間にわたり野ざらしにされていた。
- (4) このような中で、被告人Mは、被告会社の業務に関し、本件工場のアルミニウム再生精錬過程から排出された産業廃棄物である汚泥、金属くず、鉍さい、れんがくず等合計約9,724kgを平成13年(2001年)8月10日頃から同年11月28日頃までの間、前後7回にわたり、同工場従業員らをして本件穴のわきに運ばせ、同所に無造作に積み上げさせた。

この各行為が、廃棄物をみだりに捨てた行為として起訴されたものである(以上、下線は筆者による。参考のため西暦についても挿入した)。

- (5) なお、被告会社は、本件工場敷地内で産業廃棄物を埋立処分するのに法令上必要とされる設備を設けたり、あるいは許可等を取得したことはない。

事実概要から抽出される重要な点としては、下線部分のほか以下の部分が挙げられる。

- 「これらの産業廃棄物のうち廃棄物処理業者に処分を引き受けてもらえないもの」であったこと(上記②)
→処理が難しいか、処理できるとしても高額になりうるということが推測できる。安定5品目*7以外のものが多く含まれていた。なお、高裁では、「汚染物質も含まれていることから、飲料水を初めとする周囲の環境への影響も完全に払拭できるものではない」とされた。
- 「昭和51年(1976年)頃から」開始されていたこと(同)
→常習性が認められやすい。
- 「新たに掘られたほかの穴に同様に廃棄物を投入することを繰り返すようになった」こと(同)
→常習性が認められやすい。
- 「『捨てる』と『穴に捨てる』などと表現」されていたこと(上記③)
→社員間で心理的に抵抗のない、麻痺した言い回しになっている。
- 「これが四散したり含有されるフッ素等の物質が空中や土中に浸出したりしないように防止措置を講じ、あるいは廃棄物の種類別に分別するなどといったような管理の手はまったく加えられず、山積み状態のまま相当期間にわたり野ざらしにされていた」こと(同)
→保管基準・処理基準を遵守しているものではなかった。

2. 最高裁の判断

以上の事実に対して、最高裁は以下のように判断している。「所論は、被告人Mを始め工場関係者は、本件汚泥等を被告会社の保有する工場敷地内に積み置いただけであり、廃棄物をみだりに捨てたものではない旨主張する。しかし、本件各行為は、本件汚泥等を工場敷地内に設けられた本件穴に埋め立てることを前提に、そのわきに野積みしたというものであるところ、その態様、期間等に照らしても、仮置きなどとは認められず、不要物としてその管理を放棄したものであるといふほかはないから、これを本件穴に投入し最終的には覆土するなどして埋め立てることを予定していたとしても、法16条にいう「廃棄物を捨てる行為にあたるといふべきである。また、産業廃棄物を野積みした本件各行為は、それが被告会社の保有する工場敷地内で行われていたとしても、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図るという法の趣旨に照

らし、社会的に許容されるものとみる余地はない。したがって、本件各行為は、同条が禁止する「みだりに」廃棄物を捨てる行為として同条違反の罪にあたることは明らかであり…（以下略。なお下線は筆者による。）

主要な争点としては、(A)「廃棄物を捨てる」行為への該当性と(B)「みだりに」への該当性がある。

(A)「廃棄物を捨てる」行為への該当性

事実認定の問題として自社の工場敷地内に積み置いた行為について、「仮置き」なのか「不要物としてその管理を放棄した」と認められるのか、廃棄物処理法16条の「捨てる」の文言と関連して問題となった。

この点、穴に埋め立てることを前提に野積みをし、態様期間等に照らしても「仮置き」とは認められず、「捨てる」に該当するとした。

(B)「みだりに」への該当性

管理権の及ぶ敷地内で行ったとしても、環境の保全及び公衆衛生の向上を図るという法の趣旨に照らし社会的に許容される余地がないとした。

3. 「保管」の意味

ほかに、違法収集証拠等刑事訴訟法上の論点はあるが、「はじめに」で述べた目的に関連するところではないので割愛する。問題は、当時の業者が頻繁に使用していた抗弁、「仮置き」「保管」である。

時間的なニュアンス

仮置き<保管<捨てる」と評価しうる野積み

この点、参考になるのは、以下の野積みタイヤ長期保管事例対応である。以下に引用する通知は野積みタイヤについて「生活環境への影響を生じさせるおそれ」があるとして厳正な処理(措置命令*8等)を実施することを要望している。なお、廃棄物について「その物の性状、排出の状況、通常の見取り形態、取引価値の有無及び占有者の意思等を総合的に勘案して判断すべき」とし、総合判断説を採用している。

以上の通知の背景として、古タイヤは燃料として価値を有するものの、石油価格の変動により売買価格が変動し売れなくなったため業者が放置をし、蚊やハエの発生、悪臭などが社会問題になったことが契機となっている*9。

衛環第六五号

一から四(略)

五 使用済みタイヤが廃棄物であると判断される場合において、長期間にわたりその放置が行われているときは、占有者に適正な保管であることを客観的に明らかにさせるなどして、客観的に放置の意思が認められるか否かを判断し、これが認められる場合には、その放置されている状態を処分として厳正に対処すべきこと(以上、下線は筆者による)。

衛環第九五号

一(略)

二 前記通知五における「長期間にわたりその放置が行われている」とは、概ね一八〇日以上長期にわたり乱雑に放置されている状態をいうものであること(以下、略。下線は筆者による)。

タイヤの野積みについて180日が長期と判断されていることから鑑みると、有害物質、腐りやすいもの、悪臭を発生しやすいもの等に関しては180日以内でも管理がぞんざいな場合「捨てる」と判断される可能性がある。

「乱雑に放置」というところについては、以下の「保管基準」が参考になる。これは、運搬前の保管基準であるが、有価物か廃棄物かわからない場合には、最低限この基準は守る必要がある。

なお、処理基準の廃棄物の保管方法は、排出場所から積み出し後の運搬途中での積み替えにともなう保管行為や中間処理場所での処分前の保管に対応するもので、時間的な前後関係がある。

運搬されるまでの間の保管	運搬後
→産業廃棄物を排出するときの「保管基準」(法12条2項、施行規則8条)	収集運搬の途中に積替保管する場合の保管(法12条1項、施行令6条1項1号ホ) 処分に当たっての保管(施行令6条1項2号ロ)
	→「処理基準」の保管方法

産業廃棄物「保管基準」においては、保管場所に囲いを設け、掲示板で保管であることを明確な形で示すこと、保管場所から産業廃棄物の飛散、流出、地下浸透、悪臭発散が生じないような措置を講ずること、汚水がある場合この対応措置を講ずること、保管場所には、ねずみが生息したり、蚊、ハエその他の害虫が発生したりしないようにすること等のほか、屋外と屋内とで対応を分け屋外についてより詳細に定めている。

なお、運搬後の保管は、以上の保管基準に加えて様々な要件が加重される。

仮置き	運搬されるまでの間の「保管」 →「保管基準」の適用 運搬後は「処分基準」 の保管方法	改善命令等が出される 程度の「保管」	みだりに「捨てる」と評価 →刑罰適用
-----	---	-----------------------	-----------------------

還元することをいい、「処分する」ということと同旨である」とされてきた^{*13、14}。

しかし、「捨てる」の意味は占有者の手から離すこと、すなわち占有者が

以上をみる限り、仮置きとされるのは、本来廃棄物を置く場所ではないが暫定的に(かつ短期的に)置かれている場合を指すのが合理的な解釈であり、常時使用が予定されているような、生活環境の保全上支障のないようにする措置が必要な場所は「保管」場所に該当することになる。さらに、屋外に置くのであれば、劣化しやすいことから、仮置きと処理するのではなく、「保管」として判断した方が無難といえる。

そして、180日を過ぎれば、「生活環境の保全上支障が生じ、生ずるおそれがあると認められるとき」の要件を満たし改善命令はもちろんのこと、場合によっては措置命令ないし不法投棄が認定される程度の違法性を帯びるものになる。

4. 「みだりに捨てる」の意義

本件行為は、長期にわたった野積みであり、改善命令が出される程度の保管の程度を、著しく超えるものである。仮置きなどとは評価し得ないことは明らかである。ただ、保管場所が自社所有であるので、管理権を保有している。この場合「保管」の枠組みを超えず、「捨てる」とはいえないのではないかは問題となる。

この点、「埋めた」場合ほぼ半永久的に埋めていたのではないかと認められることから回収を著しく難しいものとし、「管理」の概念から逸脱するものであるから、みだりに「捨てる」と評価されてもやむを得ない^{*10}。

本件では、その埋めた行為を問題とせず、本件汚泥等を工場敷地内に設けられた本件穴に埋め立てることを前提に、そのわきに野積みした行為を中心に検討している。その当時不法廃棄の未遂罪はなかった^{*11}ので、既遂として「捨てる」に入るか真正面で論じる必要があったのではないかと考えられるが、本事例から検討する必要がある^{*12}。

最高裁が認定する事実「アルミニウム再生精錬過程から排出された産業廃棄物である汚泥、金属くず、鉍さい、れんがくず等合計約9,724kgを平成13年8月10日頃から同年11月28日頃までの間、前後7回にわたり、同工場従業員らをして本件穴のわきに運ばせ、同所に無造作に積み上げさせた行為」は、何故改善命令を要求されるにすぎない「保管基準」違反ではなく、「捨てる」に該当するのか。

この点、従来の行政解釈とされる見解によれば、「捨てる」とは「廃棄物を最終的に占有者の手から離して自然に

管理権を放棄することと解される^{*15}。廃棄物はそもそも利用されることが想定されていない。公衆衛生等の観点から適切に処理・処分することが求められている。廃棄物処理法の観点からは、ただ支配領域にあるだけで占有者の管理下にあると評価することはできず、生活環境・公衆衛生への悪影響を防ぐ措置等を伴わず一定期間放置されている場合には、支配領域にあっても、占有者の管理を離れたものと評価すべきである^{*16}。

以上のとおり、生活環境・公衆衛生への観点から、管理下にあると、防止措置をとらなければ、「捨てる」行為になるものであり、所有権があるという口実は弁解の用をなさない。

なお、廃棄物処理法解説平成24年版では、「本条違反になるような行為は、処理基準違反の程度が著しい場合や、軽度の処理基準違反であっても、公共性・密集性の高い地域において行われる場合等、廃棄物の性状、数量、地理条件、行為の態様等の事情を勘案して判断するものであり、社会通念上許容されない処分行為が対象になる」としている^{*17}。さらに、廃棄物を放置する行為により生活環境保全上支障を生じさせた場合など、不作為により放置する行為についても本条の違反になるとしている。

アルミニウム再生精錬過程から排出された産業廃棄物である汚泥、金属くず、鉍さい、れんがくず等は、産廃業者も引き受けてもらえない物であった。しかも汚泥も含まれ、安定5品目だけが含まれているような状況でもない。さらに、約9,724kgもの産業廃棄物を穴付近に適正な処理もせずに野積みを行い、3か月間前後7回にもわたって行っていたということであれば、生活環境・公衆衛生への観点から問題がありそうなことは誰にでも予想のつくことであろう。損害の立証が必要なのでもなく、生活環境・公衆衛生への観点から管理権の範囲を逸脱し生活環境保全上支障を生じさせるおそれが発生するほど社会通念上許容されない行為で足りるのである。

5. 内部通報により不法廃棄発覚後の処理

本件会社は、警察及び関係当局に発覚後、行政指導の下に完全に廃棄物を撤去したとのことである。

もし、行政指導に応じず本件会社が廃棄物を撤去しない場合には、現行法下では都道府県知事等は同社に対して措置命令をすることができる(廃棄物処理法19条の5)。

同法19条の5は、処理基準、保管基準に不適合な

保管、収集、運搬、または処分とされており、いつの時点を起点に不適合とされたかは問題とされていない。不適合により現に発生した生活環境の保全上の支障を除去またはその具体的危険を避けるための措置等を講ずるものであるため、措置命令判断時にかかる支障ないしそのおそれがあれば足りる。よって、会社が何十年も前に不法投棄をしたとしても、知事等は措置命令をすることで対応できる^{*18}。措置命令にも従わない場合、知事等はその支障の除去の措置をした上で当該措置に要した費用を徴収することができる。同費用を確保するため、行政は会社の預金・不動産について仮差押の申立をすることもできる^{*19}。

なお、今回の場合と異なり、排出者が適正に廃棄物処理業者に委託した場合でも、同法19条の6により、排出事業者の処理責任の観点から一定の要件の下、排出事業者を措置命令の対象とすることができることは注意を要する。当該処分を未然に防止するため必要な注意または監督を尽くした事情は、措置命令を妨げる事情にならない^{*20}。

行政に発覚せず措置命令が出されない場合でも、土壌汚染対策法上の特定有害物質とされれば土壌汚染対策法上の責任が発生する。廃棄物の中に有害物質が混入していれば、地下水を通して住民に被害を及ぼす可能性もある。

土地を売却するにも、不法投棄の事実を秘して売却すれば、説明義務違反等により売主の責任が発生する。

かかることを考慮すると、内部通報等で過去に不法廃棄を自社敷地内で行ったことが発覚した場合、直ちに事実の確認を行い関係当局と連絡の上、適正に処理する必要がある。この点、法的な通報義務がないとして官公庁に通報しないという考え方もあるが、有害物質も含まれ飲料水をはじめとする周囲の環境への影響も払拭できない状況であることを考慮すると、リスクマネジメントの観点から通報しておくことが適切な場合といえる。

6. 適正な保管(仮置き)について

廃棄物性が認められなければ、廃棄物処理法の適用は考えられない。しかし上述のとおり、廃棄物の総合判断説によれば廃棄物性は明確ではないため、会社が有価物である旨主張し、行政側と争うことがよくある。

過去において販売することができたことを実績として主張したところで、通常の取扱い形態がぞんざいであった場合、行政側としては廃棄物として判断せざるを得なくなる。周囲の住民が苦情等申し入れていた場合はなおさらである。

よって、「手元マイナス」にならないように有償取引を行うという措置をとることだけでは、行政を説得する決定的要素にはならない。

腐敗しにくいもの、包装・容器等に保管されているものは、自ら利用することや第三者に有償で売却することが多いため、行政を説得する一要素になろう。ただし、周辺的生活環境の支障について十分配慮をしたことについて、行政・住民を説得することは技術的なことだけを説明しても難しいので、外観的にも整理整頓された状況にしておく必要がある。

また、「腐敗性」「異物混入率」「飛散可能性」等のマイナス要素に対応して、適切な管理手順(保管場所の確保、保管担当者の明確化、移動に際する安全性の確保等)を明確化し、それらの手順を履行(品質管理等)し、さらに自らないし取引先で継続的に有効利用していることも必要である^{*22}。

かかる準備もなく、有価物であることも主張しても、廃棄物性が認められ、行政処分を受けるおそれがある点留意すべきである。

また、余剰在庫として処分する場合や返品・リコール品の場合等、かつて「有価物」であったものもぞんざいに扱えば、直ちに廃棄物として疑いの目を向けられるので、この場合も適正に適切な管理手順を確立し、適切に処理する必要がある^{*23}。

- *1 北村喜宣：環境法第2版(2013年)、弘文堂 508頁。
- *2 同上。
- *3 北村：前掲注(1)445頁。
- *4 廃棄物処理法編集委員会編「廃棄物処理法の解説(一般財団法人 日本環境衛生センター 平成24年度版)1頁。
- *5 使用済み家電製品の廃棄物該当性の判断について(通知)平成24年3月19日環廃企発第120319001号・環廃企発第120319001号。
- *6 佐藤泉：環境管理、48巻4号(2012)46頁。
- *7 安定5品目とは、①廃プラスチック類 ②ゴムくず③金属くず④がれき類⑤ガラスくず及び陶磁器くずを指し、安定型処分場で処分できる。5品目は不活性で腐敗してガス浸出水などが発生するおそれがないため、管理型・遮断型と比較して比較的簡易な技術基準が要求されるに過ぎない。安定型処分場は遮水機能が期待できないため、その他のものを処理することは環境汚染に繋がる可能性が高い。
- *8 措置命令違反をする場合、不法投棄と同様、5年以下の懲役若しくは1000万円の罰金、または両方が課される可能性がある。
- *9 佐藤泉：廃棄物処理法重点整理(2012年)、TAC出版 38頁。
- *10 東京高等裁判所 平成21年(う)第71号 平成21年4月27日。
- *11 2003年法改正で不法投棄の未遂罪(同法25条2項)が新設されるようになった。さらに、2004年同目的で廃棄物の収集又は運搬する行為も準備罪として罰則の対象とされるようになった。
- *12 何故埋めた行為ではなく野積みを対象にしなければならなかったのかは、埋めた行為については何時やったのか不明確で立証が難しいか、公訴時効により立件が難しいと判断されたと思われる。
- *13 厚生省水道環境部編「廃棄物処理法の解説(第7版)」(1988年)300頁。
- *14 福島地裁会津若松支部平成16年2月2日判決では、「廃掃法一六条にいう「捨て」(る)とは、廃棄物を最終的に占有者の手から離して自然に還元することをいい、また、同条にいう「みだりに」とは「生活環境の保全及び公衆衛生の向上の見地から社会通念上許容されないことを意味する。」とし、詳細な事実認定をしている点で参考になる。
- *15 岡部雅人：判例特別刑法(2012年)、日本評論社 284頁。
- *16 辰井聡子：環境法判例百選第2版(2011年)、有斐閣 139頁。
- *17 廃棄物処理法編集委員会編・前掲注(4)356頁。
- *18 なお、行政処分には時効の規定がないことも留意すべきである。
- *19 北村：前掲注(1)502頁。
- *20 廃棄物処理法編集委員会編・前掲注(4)386頁。
- *21 佐藤：前掲注(9)72頁。
- *22 同上。
- *23 佐藤：前掲注(9)81頁から87頁。