

令和元年度答申第64号
令和元年12月19日

諮問番号 令和元年度諮問第52号、第53号（令和元年11月13日諮問）
審査庁 環境大臣
事件名 廃棄物の処理及び清掃に関する法律19条の5第1項に基づく措置命令に関する件2件

答 申 書

審査請求人X₁及び審査請求人X₂からの各審査請求に関する上記審査庁の各諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件各審査請求は棄却すべきである旨の各諮問に係る判断は、いずれも妥当である。

理 由

第1 事案の概要

1 本件各審査請求の骨子

本件は、審査請求人X₁が取締役、審査請求人X₂が代表取締役であったP社において、同じくP社の取締役であったQが、P社の業務に関し、産業廃棄物処理業の許可を有していないRに、廃石膏ボードの処分を委託したが、Rが当該廃石膏ボードを、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。以下「廃掃法」という。）12条1項に規定する産業廃棄物処理基準に適合しない方法で、A地（以下「本件土地1」という。）及びB地（以下「本件土地2」という。なお、本件土地1及び本件土地2を併せて「本件各土地」という。）に保管及び埋立処分（以下本件各土地における保管及び埋立処分を「本件不法投棄」という。）をしたため、C知事（以下「処分庁」という。）が審査請求人両名に対し、廃掃法19条の5第1項の規定に基づく措置

命令（以下「本件各措置命令」という。）を行ったことから、審査請求人兩名が各々これを不服として審査請求をした事案である。

2 関係する法令の定め

- (1) 廃掃法12条1項は、事業者は、自らその産業廃棄物の運搬又は処分を行う場合には、政令で定める産業廃棄物の収集、運搬及び処分に関する基準（以下「産業廃棄物処理基準」という。）に従わなければならない旨規定する。
- (2) 廃掃法19条の5第1項は、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の収集、運搬又は処分が行われた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められるときは、都道府県知事は、必要な限度において、次に掲げる者に対し、期限を定めて、その支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができる旨規定し、「次に掲げる者」として、同項2号は、廃掃法12条5項又は6項の規定に違反する委託により当該収集、運搬又は処分が行われたときは、当該委託をした者を規定する。
- (3) 廃掃法12条5項は、事業者（中間処理業者を含む。）は、その産業廃棄物の運搬又は処分を他人に委託する場合には、その運搬については廃掃法14条12項に規定する産業廃棄物収集運搬業者その他環境省令で定める者に、その処分については同項に規定する産業廃棄物処分業者その他環境省令で定める者にそれぞれ委託しなければならない旨規定し、廃掃法12条6項は、事業者は、同条5項の規定によりその産業廃棄物の運搬又は処分を委託する場合には、政令で定める基準に従わなければならない旨規定する。
- (4) 廃掃法14条12項は、同条1項の許可を受けた者又は同条6項の許可を受けた者は、産業廃棄物処理基準に従い、産業廃棄物の収集若しくは運搬又は処分を行わなければならない旨規定し、同項本文は、産業廃棄物の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旨規定する。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) P社の取締役であるQは、平成25年1月頃から、産業廃棄物処理業の許可を有していないRに対し、P社の業務に関し廃石膏ボードの処分を委託し、Rはこれらの廃石膏ボードを本件各土地に投棄した。

（供述調書（Rに係るもの））

- (2) 処分庁は、審査請求人兩名に対し、平成29年2月22日付けで、廃掃

法19条の5第1項の規定に基づき、下記ア及びイのとおり、本件各土地における支障の除去等の措置を講ずることを命ずる本件各措置命令を行った。

ア 講ずべき支障の除去等の措置の内容

本件各土地に存在する廃棄物（廃石膏ボード）（以下「本件廃棄物」という。）を全量撤去し、廃掃法に基づき適正に処理すること。

イ 本件各措置命令を行う理由

（ア）Rが廃掃法12条1項に規定する産業廃棄物処理基準に適合しない方法で本件不法投棄をしたことから、硫化水素の発生のおそれ及び廃石膏ボードの飛散・流出のおそれにより、生活環境の保全上支障が生じるおそれがある。

（イ）産業廃棄物処理業の許可を有していないRに対する、廃掃法12条5項及び同条6項に規定する委託基準に違反する委託により廃石膏ボードの処理を行ったP社の当時の取締役であるため（審査請求人X₁）。

（ウ）産業廃棄物処理業の許可を有していないRに対する、廃掃法12条5項及び同条6項に規定する委託基準に違反する委託により廃石膏ボードの処理を行ったP社の当時の代表取締役であるため（審査請求人X₂）。

（各措置命令書）

（3）審査請求人X₁は平成29年4月21日に、審査請求人X₂は同年5月9日に、審査庁に対し、本件各措置命令を不服として、本件各審査請求をした。

（各審査請求書）

（4）審査庁は、令和元年11月13日、当審査会に対し、本件各審査請求を棄却すべきであるとして各諮問をした。

（各諮問書、各諮問説明書）

4 審査請求人の主張の要旨

（1）審査請求人兩名の主張

ア 本件廃棄物の全量撤去を命ずることはできない。

P社で用いていたフレキシブルコンテナバッグ（以下「フレコンバッグ」という。）の容量は1 m³であるから、P社からRに処分が委託された廃石膏ボード（粉末）5376袋の容量は5376 m³である。とすると、現場に投棄されていた廃石膏ボードの容量が処分庁のいうように8500 m³なのであれば、少なくともそのうちの3000 m³以上についてはP社に由来するものではない。

したがって、全量撤去を命ずる処分庁の措置命令は違法である。

イ 審査請求人兩名は「当該委託をした者」として措置命令の対象とならない。

(ア) 審査請求人X₁の主張

審査請求人X₁は、本件廃棄物について自ら保管や処分をしたことはないし、Rに対し保管や処分を依頼・委託したこともない。

審査請求人X₁は、本件廃棄物の保管や処分がなされた当時、たまたまP社の取締役とされていただけであって、P社の運営や業務には全く関与していない。本件各土地に本件廃棄物が違法に保管及び埋立処分をされていたことなど全く知らなかったし、知る余地もなかった。このような審査請求人X₁について、自らが処分を委託した「者」であるとか、保管を依頼した「者」であると評価することなど到底できない。

P社が産業廃棄物処理業を行うに当たり、役員相互の役割分担は、①全体の統括については代表取締役の審査請求人X₂が行う、②産業廃棄物処理業の実務的な対応についてはQが取り仕切る、③審査請求人X₁は、自身が代表取締役を務める会社が出資したP社が乱脈経営に陥らないように、その金銭の流れ等を取締役として監視する、というものである。

P社の実態を勘案すると、単なる取締役にすぎない審査請求人X₁を「悪意」やこれに匹敵する「重過失」がある役員であるとは到底評し得ないことは明らかである。

したがって、審査請求人X₁は「当該委託をした者」に該当せず、同人に対する措置命令は違法である。

(イ) 審査請求人X₂の主張

審査請求人X₂は、P社において形式的に代表取締役とされていたものの、実質的には代表取締役としての権限はなく、いわゆる名目的代表取締役であった。

P社の体制は、産業廃棄物処理実務に精通したQが専務取締役に就任し、同人が実務面の全てを取り仕切るというもので、これは会社としてコンプライアンスを充足させようとする体制構築といえる。

実務統括の全権を有する専務取締役という立場にある者が横領・着服を画策し、経理上の形式面まで作出して行った故意の虚偽報告を看破することは、たとえ実務面の実質的権限を有する代表取締役であったとしても極めて困難であり、まして、実務面の実質的権限を有しない審査請

求人X₂であればなおさらであるから、審査請求人X₂に重過失は認められない。

したがって、審査請求人X₂は「当該委託をした者」に該当せず、同人に対する措置命令は違法である。

(2) 審査請求人X₁の主張

生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるとはいえない。

すなわち、審査請求人X₁の代理人が本件土地1を調査したところ、硫化水素発生のおそれはないと判断された。また、本件土地1は山奥の谷であり、廃石膏ボードが多少移動するとしても、谷の先にやや移動する可能性がある程度であり、付近に人家はない。また、本件土地2では、廃石膏ボードが比較的しっかりと埋められており、硫化水素発生のおそれ、廃石膏ボードの飛散のおそれは認められない。

(3) 審査請求人X₂の主張

審査請求人X₂に係る措置命令書に理由の付記がなされていない。

すなわち、廃掃法19条の5第1項2号では「委託をした者」と規定されており、文理解釈からすれば、審査請求人X₂は「委託をした者」には該当しないから、同人に係る措置命令書の記載では、理由の付記がなされたとはいえない。

最高裁平成23年6月7日判決（民集65巻4号2081頁）によれば、処分基準の適用関係を理由提示しなければならないとするが、環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知「行政処分の指針について」（平成25年3月29日付け環産産発第1303299号。以下「行政処分の指針」という。）は法令の統一的解釈のためのもので講学上解釈基準に当たるところ、不利益処分の際、解釈基準との適用関係につき理由提示をしなければならないかについては、環境法分野であっても同判決の射程が及ぶものというべきである。

仮に同判決の射程が及ばず、解釈基準との適用関係を理由提示しなくてもよいとしても、代表取締役であるから責任を負うかのような記載では、悪意又は重過失を要求する行政処分の指針の解釈とも異なるものであり、審査請求人X₂に係る措置命令書の「命令を行う理由」の記載では、行政庁の恣意抑制及び不服申立ての便宜の観点から理由の付記がなされたとはいえない。

第2 審査庁の各諮問に係る判断の要旨

審査庁の判断は、審理員の意見と同旨であり、おおむね以下のとおりである。

1 審査請求人両名の主張についての判断

(1) 本件廃棄物の全量撤去を命ずることができるかについて

廃石膏ボードの全量が8500 m³であることは、処分庁提出の資料（「D市における不法投棄案件」）に記載されている。

P社とQを被告人とする刑事裁判におけるQの供述調書によると、Qは、Rからの請求書の数量欄に「18」と記載があるものは、3 m³のフレコンバッグに入った紙混じりの廃石膏や大きな紙が混じった困難物を意味する、と述べており、同供述に不自然、不合理な点は認められない。

Rは、処分庁の廃掃法18条に基づく報告徴収に対して、不法投棄の量を計8500 m³である旨報告しているところ、Qの供述どおり一部のフレコンバッグの容量が3 m³であることを前提にP社が処分を委託した量を算定するとおおむねその量は符合する。また、P社以外の委託者の存在はうかがわれなことに鑑みれば、本件各土地上の廃石膏ボードの全量についてP社由来であると認めてその撤去を命じた処分庁の判断に不合理な点はない。

(2) 審査請求人両名が「当該委託をした者」として措置命令の対象となるかについて

ア 審査請求人X₁について

取締役の監視監督義務は、取締役としての地位に基づいて負担するものであり、取締役は、その地位にある以上、善良な管理者の注意義務に基づいて代表取締役等の業務執行状況を監視し、適正な会社経営・企業管理がなされるよう監督を行うことが会社法（平成17年法律第86号）上も要請されることからすれば、業務執行に関与しない取締役であっても、そのことを理由として監視監督義務が軽減されるものではない。

産業廃棄物はその種類、性状等に応じ適正に処理されることを確保するという委託基準の趣旨及び産業廃棄物の不適正な処理による環境汚染の迅速かつ確実な防除を目的とする措置命令の趣旨を併せ鑑みれば、「当該処分をした者」について、「特定の役員に会社の業務一切を任せきりにし、その者による業務執行に何ら注意を払わず、その結果それらの者による不適正処理を見過ごすに至った場合の代表取締役のように、その職務を行うにつき悪意又は重過失があり、そのために不適正処理を招いたものと認められる取締役、監査役等の役員も「保管、収集、運搬又は処分を行った者」として命令の対象となり得る」とする行政処分の指針の解釈は相当である。

「当該委託をした者」についても上記趣旨等は妥当するから「当該処分をした者」の範囲と同様に解するのが相当である。

したがって、取締役が、会社の業務執行に関与せず、他の取締役等に会社業務を任せきりにし、何らその業務執行状況の把握もせず、是正措置もとらないときは、そのこと自体が任務懈怠であると解される。

審査請求人X₁は、審査請求書において、P社の運営や業務については全く関与していない旨主張し、審査請求人X₁の関与についてQも刑事裁判においてこれに沿う供述をしていること、審査請求人X₁が何らかの是正措置をとった事実は認められないこと、取締役の地位や業務への関与について審査請求人X₁の認識に欠けるところはないことが認められる。

審査請求人X₁には、P社の取締役としての職務を行うにつき悪意又は少なくとも重過失による任務懈怠が認められるというべきである。

審査請求人X₁は、重過失による任務懈怠によって本件不法投棄を招いたと認められるから、審査請求人X₁が「当該委託をした者」に該当する旨の処分庁の判断に不合理な点はない。

イ 審査請求人X₂について

一般的に代表取締役は、当該会社の業務が適正に行われるよう意を払うべき職責を有するものであり、このことは名目的に就任したにすぎない代表取締役であっても同様であって、当該代表取締役が他の者に会社業務の一切を任せきりにして上記職責を果たさず、その結果その者の不法行為等を看過するに至るような場合には、重大な過失により任務を怠ったものと解するのが相当であり（最高裁昭和44年11月26日大法院判決・民集23巻11号2150頁）、そのような代表取締役は自ら不適正処理を行った者と同視することができるから、行政処分の指針の記載は相当である。

「当該委託をした者」についても上記の理由は妥当するから「当該処分をした者」の範囲と同様に解するのが相当である。

Qは、P社の業務について何かを決定する際には、代表取締役である審査請求人X₂に口頭で報告して事実上の許可を受けるようにしていたが、その際、審査請求人X₂がP社の運営方針について細かく口を出すことはなく、Qに対し廃石膏ボードの処分先や販売先に関する報告を求めたこともなかった。また、P社では、毎週月曜日に審査請求人X₂、Q及び営業担当者の従業員3名が出席して、売上げや目標を報告する営業会議が

開催されていたが、審査請求人X₂が同会議において運営方針について特段発言することもなかった。

審査請求人X₂は、審査請求人X₁の指示によりP社の代表取締役役の名目的に就任したとみられるが、QにP社の業務一切を任せきりにし、その業務執行に何ら注意を払わず、その結果Qによる不適正処理を見過ごすに至ったものであり、重大な過失によりその任務を怠ったものというべきである。

2 審査請求人X₁の主張（生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるとはいえない。）についての判断

行政処分の指針では、廃掃法19条の5第1項の「生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがある」こととは、「人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が現実に生じ、又は通常人をしてそのおそれがあると思わせるに相当な状態が生ずること」とされるが、かかる解釈は相当である。

本件各土地においては、硫化水素が発生する条件を満たしている。すなわち、①廃石膏ボードが硫酸塩の供給源となること、②廃石膏ボードの紙や接着剤が有機物に該当すること、③覆土を伴う埋立状態であるため嫌気性であること及び④覆土がシラス（有機物をほとんど含まない火山灰土壌）であるため発生した硫化水素と化合する物質が少ないことから硫化水素が発生する条件を満たしており、実際に処分庁の測定では本件土地1の大気中から硫化水素が検出されていることが認められる。

廃石膏ボードがフレコンバッグに入れられたまま大量に埋められ、野積みされたフレコンバッグの一部が破損し、中の廃石膏ボードが周囲に散乱しており、本件各土地の周辺には民家が存在する。

大量の廃石膏ボードが何らの設備も備えていない本件各土地に埋め立てられた上、一部が野積みされている状態は、通常人をして人の生活に密接な関係がある環境に何らかの支障が生ずるおそれがあると思わせるに相当な状態である。

したがって、本件では、硫化水素の発生及び廃石膏ボードの飛散・流出により生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあると認められる。

3 審査請求人X₂の主張（措置命令書に理由の付記がなされていない。）についての判断

審査請求人X₂に係る措置命令書には、当該措置命令の根拠となる規定が記載されており、根拠規定である廃掃法19条の5第1項は処分の種類として措置命令のみを定めるものであって、その要件が複雑なものとはとはいえない。

公にされている行政処分の指針には、法人の役員も措置命令の対象になり得ることが記載されているところ、審査請求人X₂に係る措置命令書には、P社が措置命令の対象になる事実を示した上で、審査請求人X₂が「P社の、当時の代表取締役であること」が記載されている。

審査請求人X₂に係る措置命令書に行政処分の指針との適用関係が記載されていないとしても、審査請求人X₂が措置命令の対象になる法人の役員に該当すると認められるとの判断に基づいて措置命令が発出されたことは容易に了知し得るものというべきであるし、審査請求人X₂が主張する判決の事案と本件とは事案を異にする。

したがって、行政処分の指針との適用関係が記載されていないため理由の付記がなされたといえないとする審査請求人X₂の主張は認められない。

- 4 以上のとおり、本件各措置命令に違法又は不当な点はなく、本件各審査請求には理由がないから、棄却するのが相当である。

第3 当審査会の判断

1 本件各諮問に至るまでの一連の手続について

(1) 本件各審査請求がなされてから当審査会に各諮問がなされるまでに2年6か月以上を要しており、その間において弁明書、反論書、再弁明書、再反論書、物件等の提出といった諸手続が行われているものの、これらの手続にこれだけの期間を要する事情があったものとは思われない。審理員においては、審理手続の迅速化を図る必要が認められる。

(2) 上記の点以外には、本件各諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認められる点はない。

2 本件各措置命令の適法性及び妥当性について

(1) 生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるかについて

ア 審査請求人X₁は、本件においては、硫化水素の発生のおそれも廃石膏ボードの飛散・流出のおそれもないから、廃掃法19条の5第1項の措置命令の要件である「生活環境の保全上支障が生ずるおそれ」があるとは認められない旨主張しているので、この点について検討する。

イ 弁明書に添付された「安定型最終処分場における高濃度硫化水素発生機構の解明ならびにその環境汚染防止対策に関する研究」（井上雄三編、独立行政法人国立環境研究所作成）によれば、高濃度硫化水素が発生するには、硫酸塩還元菌及び硫酸塩源が存在すること、硫酸塩還元菌が増殖するに足る有機物が存在し、また増殖に適切な温度等が保持されてい

ること、並びに発生した硫化水素と化合する物質が少ないことという条件が必要とされるところ、廃石膏ボードが埋立処分された本件ではこれらの条件を満たしている。環境省が、廃石膏ボードは安定型最終処分場で埋立処分してはならないとの取扱いを定めているのは、廃石膏ボードの埋立処分は硫化水素を発生させるおそれがあるとの科学的知見によるものである。そして、弁明書に添付された平成28年10月3日付け「大気中の硫化水素測定結果について（報告）」によれば、現にC環境保健センターによる測定時には、本件土地1においては規制基準以下とはいえ硫化水素の発生が認められている。したがって、本件においては硫化水素の発生のおそれがあると認められる。

また、弁明書に添付された「A地 平成28年9月1日撮影」と題する写真及び「B地 平成28年9月27日撮影」と題する写真によれば、本件においては、廃石膏ボードがフレコンバッグに入れられたまま埋め立てられているところ、フレコンバッグの一部が破損していること、フレコンバッグの一部は地表にむき出しになっていること等が認められ、風雨の影響により、廃石膏ボードの飛散・流出のおそれがあると認められる。

したがって、本件においては、硫化水素の発生のおそれや廃石膏ボードの飛散・流出のおそれがあり、付近に人家もあるので、生活環境の保全上支障が生ずるおそれがあるものと認めることができる。

(2) 本件廃棄物の全量撤去を命ずることができるかについて

ア 審査請求人兩名は、本件廃棄物にはP社に由来しないものも含まれるので、全量撤去を命ずるのは違法である旨主張しているので、この点について検討する。

イ 本件廃棄物について、Rが大量の廃石膏ボードを投棄したことは明らかである一方、P社以外の何者かがRに処分を委託した廃石膏ボード、あるいはR以外の何者かが処分をした廃石膏ボードが含まれることを示す事情はない。したがって、全量撤去を命じた点に違法又は不当な点はない。

審査請求人兩名の主張は、R宛の請求書に記載されたフレコンバッグの数（同人がP社から処分を委託されたもの）を基にしたRの供述に依拠し、フレコンバッグ1袋を1 m^3 として計算した上で、処分庁のいう8500 m^3 との差分をP社に由来しないというものである。

しかし、処分庁のいう8500m³との数量も、結局、R宛の請求書に記載されたフレコンバッグの数を基にし、ただ、フレコンバッグには1m³のものと3m³のものがあるとして計算したにすぎず、すなわち、両者のフレコンバッグの数量に関する主張は、いずれも上記請求書記載のフレコンバッグの数を基にしているというほかなく、審査請求人両名の上記主張は失当である。

(3) 審査請求人両名が「当該委託をした者」として措置命令の対象となるかについて

廃掃法19条の5第1項が、産業廃棄物処理基準に適合しない処分等（以下「不適合処分等」という。）が行われた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあるとき、都道府県知事は、処分等を行った者（同項1号）、廃掃法12条5項又は6項に違反する委託により処分等が行われたときは当該委託をした者（廃掃法19条の5第1項2号）等に対して、期限を定めて支障の除去等の措置を講ずべきことを命ずることができる旨規定しているのは、違法に処分された廃棄物に起因する環境汚染の迅速かつ確実な防除を図る趣旨である。

事業者はその産業廃棄物を自ら処理することが原則であり、これを他人に委託する場合には法令の定める委託基準に従わなければならないとされているのは、産業廃棄物が適正に処理されることを確保するためであって、委託基準に従った委託を行って初めて自ら処理した場合と同様に処理責任を果たしたといえる。したがって、委託基準に違反する委託が行われた場合には、それにより行われた不適合処分等について、実際に処理を行った者のみならず委託者に対しても措置命令を行い得るとしたものである。

一方、株式会社の取締役は、会社の業務を執行する権限を有し、他の取締役の業務執行についても相互に監視監督する義務を有する。すなわち、株式会社が事業者として産業廃棄物の処理を委託する場合には、委託基準に従った委託がされなければならない、委託に関する業務を執行する取締役が委託基準に従うのみならず、委託基準に従った委託がなされるために取締役が相互に監視監督する義務を負っているというべきである。

そうすると、株式会社の取締役がその業務執行として、委託基準に違反する産業廃棄物の処理の委託をし、それにより不適合処分等が行われた場合には、上記措置命令の趣旨及び委託者に対しても措置命令を行い得るとした趣旨に照らすと、取締役の立場にある者は、かかる委託が行われた原因を作出

した者であり、「当該委託をした者」として措置命令の対象となると考えられる。

したがって、P社の代表取締役及び取締役の地位にあった審査請求人両名は措置命令の対象となる。

(4) 審査請求人X₂に係る措置命令書において理由の付記がなされたといえるかについて

審査請求人X₂に係る措置命令書には、当該措置命令の根拠となる規定が廃掃法19条の5第1項であることを明記し、その上で「命令を行う理由」において、同項に規定する「生活環境の保全上支障が生ずるおそれ」等について具体的な記載がなされているものと認められる。

理由の付記には、行政の恣意を抑制し慎重な判断を確保するという機能と、審査請求人に対して争訟提起上の便宜を図る機能が存することを踏まえても、上記措置命令書における理由の記載が不備ということとはできず、違法又は不当ということとはできない。

3 まとめ

以上によれば、本件各措置命令が違法又は不当であるとはいえず、本件各審査請求は棄却すべきである旨の各諮問に係る判断は、いずれも妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	伊	藤		浩
委	員	交	告	尚	史