

平成 19 年（ネ）第 5 4 号損害賠償請求控訴事件

控 訴 人 大浦キクほか 7 1 名

被控訴人 沖縄県ほか 1 名

2 0 0 7 年 1 0 月 6 日

福岡高等裁判所那覇支部 御中

控訴人ら代理人

弁護士 梶 山 正 三

控訴人第 2 準備書面

第 1 はじめに

本書面は、被控訴人沖縄県の準備書面(一)(平成 19 年 9 月 14 日付)の内容に鑑みて、控訴人の主張に関して若干の補足・敷衍をするものであるが、最初に 2 つの前提問題について一般論を述べ、続いて上記書面に対する認否・反論等を述べた。後者はできるだけ端的に要約して示した。

被控訴人沖縄県（以下、単に「被控訴人県」という）は、原審以来、控訴人ら（原告ら）が主張してきた、被控訴人県の無数の違法行為の具体的事実関係（原審における訴状、原告第 3 準備書面、原告最終準備書面等、本件控訴審に至って、控訴理由書、控訴人第 1 準備書面）に関して、ほとんど何らの認否をしてこなかった。この点は記録上明らかである。

被控訴人県の上記準備書面(一)(平成 19 年 9 月 14 日付)(以下、本書面においては、単に「被控訴人県の書面」ということがある)においては、控訴人らが原審以来、る説明してきた、被控訴人県の非違行為のごく一部について、若干の具体的反論がなされているが、「具体的反論」は、これが最初で、かつ、おそらく「最後」であろう。したがって、他の大部分の事実について

は、被控訴人側は、これらの事実関係を認めた上で、「理屈の上だけで」控訴人らの主張に反駁しているのである。この点を最初に明確にしておきたい。

第2 廃棄物処理法の趣旨（法目的）と周辺住民への配慮義務

廃棄物処理法が、廃棄物の適正処理だけでなく、周辺生活環境の保全を目的とすることは疑いがない。同法1条は、次のとおり規定する。

「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。」

そして、生活環境保全の目的は、周辺住民を廃棄物処理及び廃棄物処理施設の設置・操業にともなう、様々な環境汚染・環境破壊・その他の危険から個々の周辺住民の生命身体財産をも保護する趣旨をも含むものである。

行政法規が、公益の実現を目的として行政処分を定めている場合に、それを定めた趣旨が、もっぱら一般的公益の保護に止まるのであって、不特定多数者の具体的利益はもっぱら一般的公益の中に吸収解消する趣旨なのか、それとも個々人の個別的利益としてもこれを保護する趣旨を含むのかについては、行政事件訴訟法9条における「法律上の利益」の解釈をめぐって、主として行政処分の取消訴訟（抗告訴訟）の原告適格に関して激しく争われてきたことは周知の事実である（上記解釈基準につき、周知の判例として^{最高裁平成4年9月22日判決。民集46巻6号571頁}）。

廃棄物処理法に関しては、当初、「周辺住民の個々人の具体的利益保護」を解釈上否定した判例が見られたが、その後、一般論としては、「個々人の具体的利益保護」を含むものという判例が現れ（その嚆矢となったのが、^{大分地裁平成10年4月27日判例地方自治188号82頁}）、その後も、同法の条文を子細に検討しつつ、結論として同趣旨の判例が相次いでいる（^{横浜地裁平成11年11月24日判決。甲71号証}、^{福島地裁平成14年5月21日判例集未掲載甲76号証}、^{大阪地裁平成18年2月22日判タ1221号238頁など}）。

このように「個々人の具体的利益保護」が廃棄物処理法の法目的に含まれ

ることは現在では争いがない。抗告訴訟における原告適格は、上記法の趣旨を踏まえた上で、個別具体的に、処分庁の規制権限の行使又は不行使の違法を問う訴訟において、具体的なレベルにおける原告の個別的利益を検討してなされるものである。前掲判例には、「処理施設の 200～600メートルに各40アールの茶畑を有する者」に原告適格を認め（前掲横浜地裁平成11年11月24日判決）あるいは、処理施設の下流8.5キロメートルの住民にも原告適格を認めた（前掲福島地裁平成14年5月21日判例集未登載甲76号証）などがある。

廃棄物処理法において、上記のように、周辺住民の個別具体的利益保護をも目的することが明らかなのであるから、同法に規定されている多種多様な規制権限（その大部分が県知事に集中している）も上記「周辺住民の個別的利益保護」の趣旨で行使されなければならないのであるから、規制権限者は、同法に基づく規制権限の行使・不行使に関して、周辺住民の個別的利益に配慮する義務を負うと云うことができる。このことは、県知事が、その行政庁の職分として、周辺住民の福祉の増進を図ることを基本とすることを求められている（地方自治法1条の2第1項）こととも整合性がある。

規制権限の不行使（不作為）の違法性を論じるに当たっては、当該行政法規において、「もっぱら一般的な公益保護が目的であって、個々人の個別具体的利益保護の趣旨を含まない

法令」と廃棄物処理法のように「個別具体的利益保護」をも法目的とする場合とは区別すべきであろう。

後者の場合（廃棄物処理法等）においては、規制権限の行使が、周辺住民の「個別具体的利益保護」に有用であると認められる限り、その不行使（不作為）は、原則として違法であり、上記有用性について一応の立証がなされれば、当該不作為に関して、「違法性がない」ことを主張立証しない限り、当該不作為の違法性は認められなければならない。

本件においては、沖縄県知事の規制権限の行使が、控訴人らの権利保護に有用であった事情は十分に主張立証されているが、被控訴人県においては、

当該不作為が「違法ではない」ことに関して、何の立証もしていない。

第3 上記に対応する規制権限の具体的内容と権限行使の効果（本件に即して）

廃棄物処理法が上述した如く、周辺住民の個別具体的利益保護をも法目的とすることから、当該規制権限の行使者には、周辺住民の生命・身体・財産の保全へ配慮しつつ、上記規制権限を適切かつ迅速に行使することが求められる。これを本件に即して、整理したものが、下記の表である。

	控訴人らの被害防止のために採られるべき措置	規制されるべき行為	なされるべき行政処分（違法な不作為）	備考
	火災発生の防止のための措置(火災発生それ自体の原因に係るもの)	日常的な野焼きの存在、火災発生時における火だねの存在の原因行為	改善命令、措置命令、業務停止命令等	現在では直罰規定があるが、当時は処理基準違反
	火災発生及びその拡大の防止、被害拡大の防止措置として、廃棄物の山積・散乱状態を解消させること	無数かつ継続的な埋立基準違反、保管基準違反の行為	改善命令、措置命令、業務停止命令、施設使用停止命令	遅くとも、平成6年からずっと継続してきた違法行為
	火災原因の抜本的解消として、本件処理施設における被控訴人崎山の業務を禁ずること	無数の違法行為とその累積	処分業の許可取消、施設設置許可の取消、施設の使用停止命令、業務停止命令	無許可営業、無許可処理とその継続、廃棄物処理施設の無許可設置、廃棄物保管基準、処理基準違反等

上記表は、原審における原告第2～第4準備書面、最終準備書面及び控訴審における控訴理由書、控訴人第1準備書面で述べたことを要約したものであって、それらに全て記述されている事柄であるが、全体を整理する意味で若干補足する。

(1) 火災発生の防止のための措置(火災発生それ自体の原因に係るもの)

本件火災は、いうまでもなく、本件処分場内に山積していた可燃物に火が付いて発生したものである。「火だね」がなければ、火災は発生しないのが経験則であり、仮にも、当該経験則に反して、火災が発生したというのであれば、その「特殊な」発生原因について主張立証を要するところ、被控訴人崎山及び同県において、その点に関する主張立証は皆無であるから、本件火災発生時において「火だね」が存在したことは、既に原審で述べたとおりである。当該「火だね」の存在した原因について、原審において、本件処分場内

における「日常的な野焼きの存在」及び「その必然性」については、原審において最終準備書面で詳細に述べたとおりである（16～29頁）。さらに、上記「火だね」の存在が、上記日常的な野焼きとの後始末の方法（燃え残りをシャベルカーで押し込み、さらにその跡地で野焼きを繰り返すなど）に起因する都推定されることも既に述べたとおりである（同書面 32～34頁）。

本件処分場内における「野焼き」は違法であり、当時は、現在のような「直罰規定」はなかったが、廃棄物処理基準違反として、改善命令、停止命令等の行政処分の対象となることも既に述べたとおりである（同書面 19頁等）。

日常的な「野焼き」について、被控訴人県が、当該違法処理を禁じていれば、本件火災はそもそも発生しなかったことに異論はないであろう。

(2) 火災発生及びその拡大の防止、被害拡大の防止措置

本件火災は、単に「火だね」があっただけでは発生しない。可燃物が火種近傍に存在することが必要であり、その「可燃物の量・燃えやすさ・存在状態」との関わりで、火災の範囲、継続時間さらには、当該火災に起因する被害の範囲・継続状況なども規定されるのである。

本件火災発生直前に至る本件処分場内の状況については、既に原審で詳細に述べたとおりである（原告第2準備書面 11～17頁、最終準備書面 15～28頁など）。大量の可燃物の散乱・山積状況があり、それが遅くとも平成6年以降放置されてきたことは証拠上明らかである。また、被控訴人崎山が、被控訴人県に届け出た「維持管理に関する計画」に明白に違反しており、「火災発生及び火災被害拡大の高度の蓋然性ある状況」が、誰にでも目に見える形で永年にわたり放置されてきたことも証拠上明らかである（控訴人第1準備書面 5頁）。

(3) 火災原因の抜本的解消として、本件処理施設における被控訴人崎山の業務を禁ずること

被控訴人崎山の無数かつ多様な廃棄物処理法違反の事実については、原審

及び本件控訴審で具体的かつ詳細に述べてきた（原告第2～第4準備書面、最終準備書面及び控訴審における控訴理由書、控訴人第1準備書面）。また、後述の「ごく一部の事実」を除いて、少なくとも控訴人らと被控訴人県との間には争いが無い。それらの無数の違法行為は、その1つ1つが被控訴人崎山に対する前記表に記載した「業務停止命令、施設使用停止命令」「業の許可取消」「施設設置許可取消」の事由になるが、それら違法行為の累積事実が、当然に上記各行政処分 of 事由になることも既に詳細に述べた（控訴理由書の全部）がそれに該当するが、もちろんその点は原審以来繰り返し述べてきたところであり、改めて指摘するまでもないであろう。）

(4) 予見可能性、結果回避可能性

第1に、上述の「本件火災発生直前に至る」本件処分場内の状況を前提にすれば、それが、大規模な火災発生に結びつく高度に危険な状況にあり、その発生の蓋然性があることは、誰にでも予見できたであろう。廃棄物処理法上、処理施設の適正な運営管理と周辺住民の身体・生命・財産に対する安全確保の配慮義務を負う沖縄県知事としては、そのような注意をもって、本件処分場の維持管理に目を光らせている義務があるのだから、それが予見できないことはあり得ない。

第2に、発生する火災が、その可燃物の山積・散乱状態に応じて大規模なものであり、それが発生すれば、周辺住民の生命・身体・財産に多大な被害を発生させるであろうことも、経験則上当然のこととして、もとより予見可能である。被控訴人県も、上記予測が可能であるのに、なおかつ、それを防止するための規制権限の不行使が違法ではないとは云わないであろう。それは、規制権限の行使とその違法性に関する各判例の趣旨（控訴理由書5～6頁）にも明白に反するのである。

第3に、本書面4頁の表に示したように、「火災の発生防止」「火災の拡大・被害の拡大の防止」「火災発生の原因となり得る本件処分場内における廃棄物処理業務を一切禁止する措置」が沖縄県知事に付与されている行政権限の行

使により可能である(結果回避可能性)ことは、誰にでも明白であり、また、それ以外の方法では困難であった。

上記(1)～(4)で述べたように、沖縄県知事の前記表で示した規制権限の不行使(この表は「なされるべき行政処分」を概括的例示的に示しているが、詳細は、既に摘示した各準備書面等で述べたとおりである)は明らかに違法であり、控訴人らに生じた損害を賠償する責任があることも明らかである。

第4 被控訴人側の書面に対する若干の反論等

被控訴人側の書面に対する反論は、既に本書面で述べてきたことで足りると考えるが、念のため、若干のコメントを付加する。

1 上記書面「第2」

ここでの論旨は、「下手な揚げ足取り」である。

違法性の判断基準が複数ある場合に、そのうちの1つで足りるか、2つ必要か、と云う問題は、本質的な問題ではない。それは、「たった1つ」でも、その要件該当性が疑問の余地なく強固であれば、1つで足りるし、それが弱ければ、補強的に2つ又はそれ以上の要件該当性を云う必要も出てくるであろう。

要は、各要件の独立性を云うのであって、具体的な要件当てはめの問題を回避して、抽象的で本質的でない議論をもって「独自の見解」などと論難するのは、正に「腐れ儒者」の言と云うほかはない。

一例を挙げれば、要件の1つである「国民の生命・健康・財産などに対する危険の切迫」という要件は、それが明白であれば、それだけで、規制権限行為を行使すべき理由(裏返せば不作為の違法)になるのである。

なお、既に述べたように、廃棄物処理法はその法目的として、廃棄物処理施設等の周辺住民の個別の生命・身体・財産を保護することを含んであり、規制権限もそのために行使することを求められているのであるから、一般的な「不作為の違法事由」と、廃棄物処理法における「不作為の違法

事由」とは同一に論じられるべきではなく、例えば、上記要件に関しては、その危険が切迫しているか否かに拘わらず、そのような蓋然性が認められる限り、その規制権限を行使すべき義務があると云うべきである。

2 同「第3」

これも「重箱の隅をつついて、本質的かつ本筋の問題を回避」しようとする姑息な議論である（「議論」というほどものではないが）。

第1に、被控訴人崎山の無数の違法行為については、既に膨大な主張をしている（原審における訴状、原告第3準備書面、原告最終準備書面等、本件控訴審に至って、控訴理由書、控訴人第1準備書面）。その中には、控訴人らの被害の発生・拡大等に直接的に結びつくものから、直接的には結びつかないが、間接的な関連性のある事実（帳簿備置義務違反のように廃棄物処理法違反の日常的な態様を窺わせるもので、その業者としての体質から、早期の業務停止命令、改善命令等の行政処分に至ることが期待される事情）としてのものまで、様々なものがある。

控訴人らは、それらの膨大な違法事実を、それぞれの位置づけで述べているのであって、それを無視して、特に軽微（と感じさせる）ものだけを殊更に取り上げて、それをもとに、「本質的かつ重大な」違法事実に関する議論を回避しようとしているのである。何と姑息な。

第2に、上記膨大な違法事実と控訴人らとの被害との関係は既に個別に述べてきたところであるが、その要点を整理したものが、本書面4頁に示した表である。

第3に、被控訴人県は、「業の許可取消」との関連性だけを述べているが、既に上記各書面（原審における訴状、原告第3準備書面、原告最終準備書面等、本件控訴審に至って、控訴理由書、控訴人第1準備書面）及び本書面4頁の表で要約したとおり、控訴人らの被害発生に至るのを防止するための措置ごとに、採るべき「規制権限」の内容を具体的に摘示してきたのであって、「許可取消」のみを論じるのは失当である（許可取消以外に

多数可能な行政処分が存在する。端的に言えば、例えば、「保管基準違反」又は「埋立基準違反」を是正するための行政命令だけでも、本件火災による被害発生は防止できた。また、許可取消と本件火災発生との関係についての議論も明白に失当であって、その点は、上記各書面に既に述べたとおりなので繰り返さない（もう一度読みなさいね）。

3 同「第4」

ここで述べていることは、いわば「取るに足りない」ことばかりである。しかし、ある意味でいい機会でもあるので、端的に批判しておこう（箇条書きにする）。

被控訴人県は、甲9号証は、「違法行為の要約」に過ぎないことを云うが、真にその通りである。甲9号証に明記された違法行為は、無数に存在する違法行為のごく一部、いわば「永山の一角」に過ぎないことは控訴人らも良く認識している。その点において被控訴人県と見解を一にすることはまことに喜ばしい。

控訴人らも、云うまでもなく、甲9のみを根拠にして被控訴人崎山の違法行為を論じているのではない。例えば、大量の廃棄物の山積・散乱・日常的な野焼きの繰り返しなどは、現実「誰にでも外部から見る事ができる」状態で存在していたのであるから、それを示す、多数の写真（例えば甲10号証）や目撃証人の陳述書、控訴人らの陳述書などで立証してきた（原審における原告最終準備書面15～29頁など）。

焼却炉の設置許可、みなし許可施設等に関する経緯と甲9号証の記述に関する「弁解」は不可解である。被控訴人県は、自ら作成した甲9の信用性について、疑問を呈しながら（自分で作ったのに、こんなことを言うのがそもそもおかしいのだが）、その点に関する立証もしようとしない。

念のため云うと、甲9は、違法行為を過少に記述していることは経験則上認められるが、通常は、それを誤って「過大」に書くこと（ないしは存在しない違法事実を、存在するように書くこと）はあり得ない。その点に

関する一切の立証もない被控訴人県の主張は失当である。なお、被控訴人
崎山の廃棄物処理業関係の許認可や廃棄物処理施設の設置許可、廃止等の
届出に関する経緯については、既に控訴人らが詳細かつ具体的に主張した
とおりである（原審における原告第3準備書面3～11頁、原告最終準備書
面2～14頁）。甲9で示された違法事実は、多数の違法事実のごく一部で
あるが、そこに記載された事実に問題はない。

「焼却灰」「燃え殻」の違法処理に関する被控訴人県の「言い訳」も「訳
の分からない」ものである。2ついいたいらしい。つまり、「上記違法処理」
と「本件火災発生の原因とは関係ないこと及び「一時管理型処分場であっ
たから、燃え殻・ダストは埋めていいんだよ」ということのようなようである。

前者については、上記違法処理が本件火災発生に直結する原因だとは控訴
人らも主張していない（ちゃんと読んでね）。

後者については、お笑いである。本件処分場には、管理型処分場が満た
すべき構造基準は一切満たされていないことは明白である。だから、被控
訴人県が、仮にも、一時そのような「許可」を与えたとしたら、それは積
極的かつ明白な違法行為であり、被控訴人県と被控訴人崎山の「癒着・な
れ合い」の事実を裏書きすることになるからである。

4 同「第5」

被控訴人県は、「どの時点で、どのような規制権限を行使すべきか」特定
して主張せよと云うが、既に十分主張している（原審における訴状、原告
第3準備書面、原告最終準備書面等、本件控訴審に至って、控訴理由書、
控訴人第1準備書面）。

上記書面を熟読してもらえば分かると思うが、念のため要点だけ述べて
おこう（本書面4頁の表を引用しつつ述べるので同表を参照）。

第1に、上記「表」の に関しては、「日常的な野焼きの存在」は本件
火災発生前から存在していたことが立証されているので、その是正措置は、
「可及的速やかに」なされるべきものであるから、その是正措置としての

行政権限の行使時期は、「遅くとも」「本件火災発生以前」であり、行使すべき行政権限については、同表の「なされるべき行政処分」欄に記載のとおりである。

第2に、同表の を防止措置に関しては、既にるる述べたように、本件処分場内における膨大な量の可燃性廃棄物の山積・散乱は、遅くとも平成6年頃から顕著であったと認められるから、その是正措置としての行政権限の行使時期は、「平成6年頃、どんなに遅くとも本件火災発生前」であって、そのために行使すべき行政権限は、同表の「なされるべき行政処分」欄に記載のとおりである。

第3に、同表の に関しては、無数の違法行為とその累積は、「遅くとも本件火災発生前」において十分に認められ、かつ、累積していたから、それを防止するための是正措置は、「遅くとも本件火災発生前」であり、そのために行使すべき行政権限は、同表の「なされるべき行政処分」欄に記載のとおりである。

なお、被控訴人県は、その書面の末尾に「行政処分の要件もないのに規制権限を行使したり、裁量の範囲を逸脱して行政処分をした場合は、行政処分を行ったこと自体が国家賠償の対象になる」ことを心配するかのよう主張しているが、これこそ大笑いである。そんな心配などあり得ないことは、既に述べた膨大な違法事実のもとでは当然のことである。そして、これら「膨大な違法事実の存在自体」に関しては、被控訴人県は、ほとんど弁解らしい弁解もしていないのである。

第5 結語

以上、るる述べたように、被控訴人県が控訴人らの本訴請求に関してその責任があることは余りにも明白である。

上記に反する原判決を取り消し、被控訴人県の責任を認められたく、公正なる判決をお願いする。

以 上