

《判例研究》

廃掃法一六条にいう「みだりに廃棄物を捨て」の意義

大 山 弘

福島地裁会津若松支部平成一六年二月二日判決（一部無罪・確定）

判例時報一八六〇号一五七頁

△事実の概要▽

被告人有限会社Aは、福島県南会津郡尾瀬沼畔で旅館業等を営むもの、被告人XはAの従業員であり、尾瀬沼畔
総主任として建造物の営繕維持管理等を総括するもの、被告人YはAの従業員であり、廃棄物処理全般を統括す
るものであったところ、XとYは、共謀の上、①平成一一年九月下旬ころ、尾瀬沼畔所在の国有地において、A
営業施設旧別館の解体・建て替えに際して生じた一般廃棄物である木片等約六九〇〇kgを地中に投棄し、②平成
一二年九月下旬ころ、尾瀬沼畔所在の国有地において、新別館正面玄関前に手作りでレンガ敷きテラスを施工す

る際に、いわゆる凍み上がり現象を予防するため、施工部分（約九・三一^m）の地中にAの事業活動に伴って排出された空き缶をプレスして固めたもの（約二二三kg）を埋め、また同じくAの事業活動に伴って排出された空き瓶を粉砕しガラス片にしたもの（約三七九kg）を煉瓦の下に敷き詰めた。検察官は、XとYの上記①②の行為はいずれも「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（本件では平成二二年改正前）」（以下、廃掃法という。）の六条にいう「みだりに廃棄物を捨て」る行為に当たるとして、XとYをAとともに同法違反（二六条五号、三〇条二号）で起訴した。弁護人は、①につき、地元自治体が一般廃棄物の収集、運搬及び処分を実施していないことや、自然公園法違反行為（不処罰）にとどまることを根拠に、被告人らの行為は「みだりに廃棄物を捨て」る行為に当たらないこと、また②についても、上記行為が「みだりに廃棄物を捨て」る行為に当たらないこと、上記物が廃棄物ないし産業廃棄物に当たらないこと、故意がないこと等を主張した。

△判旨▽

裁判所は、上記①の行為につき、廃掃法一六条の改正趣旨や自然公園法の趣旨を検討して弁護人の主張を退けて、被告人らの行為は「みだりに廃棄物を捨て」る行為に当たるとして廃掃法違反を認めた（Aに罰金一二〇万円、XとYにそれぞれ懲役五月（執行猶予二年）を言渡した）が、他方、②につき、被告人らの行為は「みだりに廃棄物を捨て」る行為に当たらないとして無罪とした。無罪とした理由は以下のようなものである。まず、「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。これらに該当するかどうかは、行為の態様、当該物の性質、量、管理の状況、周囲の環境、行為者

の内心の意図等の行為の客観、主観面を総合し、生活環境の保全及び公衆衛生の向上という廃掃法の趣旨と社会通念に照らして、個別具体的に決せられる。ところで、本件においては、上記のとおり、プレスした空き缶やガラス片は、本件テラスの施工に際して、その材料として用いられたものである。このような場合でも、廃棄物の不法投棄禁止の趣旨の没却や潜脱を招くことは許されないから、当該物を有効利用するという主観的意図があるからといって、直ちに『みだりに廃棄物を捨て』る行為に該当しなくなるわけではない。しかし他方、廃物利用といってもその態様は一律ではなく、人間の創造的活動という側面を有する場合もあるし、また、廃棄物の排出量を総体として抑制することにもつながるので、法がその態様を全く考慮することなくこうした利用を絶対的に禁止するものとは解されず（廃掃法三条二項参照）、そのような利用がその時点で一般に普及していないとしても、直ちに社会通念に反して許されないとされるものでもない。また、不適切な状況の是正のためには、改善命令（廃掃法一九条の三）や措置命令（同法一九条の四以下）等の方策も存在し、その違反に対しては罰則もあるので（同法二五条三号、二六条二号）、あらゆる場合に直ちに刑罰をもって挑むことも適切とはいえない。結局、こうした場合、同法一六条の構成要件に該当するか否かは、その方法としての有効性、物の管理の状況、環境への影響、行為者の主観的意図等の諸般の事情を総合して判断されるものである。そして、一般に、廃棄物が一般環境中に置かれた場合、廃棄物そのものに毒性があったり、廃棄物の変質、拡散し、あるいはこれから滲出した物質が周囲を汚染するような場合と、そうした汚染はないが、自然環境中にない物が存在し、放置されているという意味で、物の存在自体が問題とされる場合とが考えられるところ、前者のような場合には、これが正当化される余地は限られよう。しかし後者にとどまる場合は、人間が社会生活を営む中で様々な有形物を一般環境中に置くのはよくあることであって、それが法律上廃棄物に分類されるというだけで一律に制裁の対象とすることは

相当ではなく、さらに多面的な事情を総合考慮し、相当性があるかどうかを検討されるべきものといえる」とした。そして、本件ガラス片を煉瓦の下に敷き詰めた行為について、「ガラスはもとより性状が安定した物質であるところ、本件のガラス片の使用は、量も限定されており、これが狭い範囲の遮蔽された状況に置かれ、継続的に管理されている。しかも後日の撤去も容易であるといえるのであって、全体として、物を占有から離して自然に還元するという要素が希薄であり、その管理の態様、程度は、法の趣旨からして不十分、不適當であつた」として、法を潜脱する趣旨は「認められない」とし、その使用の方法にも合理性が認められ、行為者の主観的な意図としても、法を潜脱する趣旨は「うかがわれない」とし、本件空き缶をプレスして固めたものを地中に埋めた行為について、「範囲も量も限定されており、施設全体としても継続的な管理下に置かれ、後日の撤去も容易であるもので、その管理の態様、程度は、法の趣旨からして不十分、不適當であつたとまでは認められない。そして、その使用の方法にも合理性が認められ、行為者の主観的な意図としても、法を潜脱する趣旨は「うかがわれない」、空き缶自体の腐食や、付着物の滲出についても、少なくとも、周囲の一般環境に見るべき影響を与えるものとは認められない」として、いずれの行為についても、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上という廃掃法の趣旨を踏まえ、社会通念に照らしてみても、直ちに犯罪として刑罰をもって挑むべきほどにまで相当性を逸脱したものとはいえず、これを廃棄物を『みだりに』『捨て』たものと評価することはできない。」と結論づけた。

△研究▽

一 わが国の廃棄物処理に関する法制度は、一九〇〇年（明治四〇年）制定の汚物掃除法に始まる。同法は、当時の伝染病の流行が汚物の非衛生的な処理によるものであつたことから、市町村に対して汚物の処分義務を課

し、また土地の所有者等に清潔保持義務を課すことによって汚物の衛生的処理を図ろうとしたものであったが、右義務違反に対する罰則が設けられていなかった。その後一九三〇年（昭和五年）に一部改正された同法は、一九五四年（昭和二九年）に全面改正され、新たに清掃法が制定された。しかしこの清掃法は、清掃による公衆衛生の向上を目的とするものであり、環境自体の保全を目的とするものではなかった。一九六〇年（昭和三五年）から本格的に始まった高度経済成長に伴って、公害問題が深刻化したことから、一九七〇年（昭和四五年）の六四回臨時国会（公害国会）において他の公害関係法とともに、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」が清掃法の全面改正という形で制定された。しかし、その後も廃棄物排出量は急増し、また質的にも多様化していくことにもとない、処理場の不足や悪質な不法投棄が社会問題となったことから、一九九一年（平成三年）に大改正が行われた。とくに不法投棄禁止規定である同法一六条については、それ以前の規定では、廃棄物を一般廃棄物と産業廃棄物に分け、さらに投棄区域を限定・区別して禁止し、罰則もそれに対応して区別されていたが、¹一九九一年改正法では、上記の限定・区別を廃止し、同法一六条は「何人もみだりに廃棄物を捨ててはならない」と規定された（現行規定と同じ）。²しかしその後も不法投棄の深刻化が進んだことから一九九七年（平成九年）に四度目の大改正が行われ、不法投棄罪の法定刑の個人の罰金額が多額が一〇〇万円に引き上げられ、また、いわゆる罰金額連動切り離しにより、法人の罰金額が最高一億円にまで引き上げられた。³さらに二〇〇〇年（平成一二一年）には不法焼却罪の新設とともに、罰則が強化され、不法投棄罪の法定刑の懲役刑が三年以下から五年以下に引き上げられた。その後も独立行政法人環境再生保険機構の新設や国際条約の改正に伴い、ほぼ毎年のように改正がなされている。⁴

二 ここで、不法投棄禁止規定である廃掃法一六条の構成要件を概観しておこう。一六条で禁止される行為主

体は「何人も」である。したがって排出事業者、処分者、自治体等を含むあらゆる者が主体となる。投棄が禁止される物は「廃棄物」である。「廃棄物」は同法二条一項に定義されているが、これは、ごみ、燃え殻などを例示し、汚物又は不要物という概念で包括した定義規定である。しかし「汚物」「不要物」の定義規定は同法にはない。「汚物」は軽犯罪法一条二七号にも用いられているが、その意味は、衛生学的に不潔なもの及び公衆の感情上不潔感をおぼえるもの、つまり社会生活上一般に「汚い」という感じでもってみられるものを含むとされている。⁵⁾これは公衆の感情を基礎とする無限定なものである。「不要物」については、さらにその内容が不明確である。つまり「不要物」とは客観的に要らないものをいうのか(客観説)、あるいは主観的に(つまり、占有者意思に基づき)要らないものをいうのか(主観説)が、解釈上分かれるからである。この点については、厚生省環境衛生局長(昭和四十六年当時)の都道府県知事への通達によれば、不要物とは、「排出実態から見て客観的に不要物として把握することができるもの」とされ、客観説による解釈が示されたが、その直後に示された、厚生省環境衛生局環境整備課長(当時)の都道府県廃棄物問題担当部長宛の通知によれば、不要物とは、「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となったものをいい、これら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であって、排出された時点での客観的に廃棄物として観念できるものではない」とされ、主観説も考慮に入れた、いわば総合説に立脚した解釈に変更された。⁶⁾最高裁も、いわゆる「おから」事件判決において総合説に立脚した判断を示している。すなわち、「不要物」とは、自ら利用し、又は他人に有償で譲渡することができないために事業者にとって不要になった物をいい、これに該当するか否かは、その物の性状、排出の状況、通常の取扱い形態、取引価値の有無及び事業者の意思等を総合的に勘案して決するのが相当である」とした。⁷⁾このような考え方(総合説)の特徴は、排出者や占有者の意思を、確

かに決定的な要素としてみているのではないが、必須の判断要素(構成要件の主観的要素)としている点である。しかし本来、投棄禁止対象物である「不要物」、つまり「廃棄物」の概念自体は、法的に規定された物質形状など客観的 외부の事情によって決定されるべきものであり、排出者や占有者の意思を取り込むべきものではない。やはり客観説が妥当と思われる。排出者や占有者の意思は不法投棄行為時における故意の有無・内容の問題に関わるものであろう。

ところで廃掃法は、「廃棄物」をその処理体系に応じて、さらに一般廃棄物、特別管理廃棄物、産業廃棄物、特別管理産業廃棄物の四種類に分けて規定している。このうち、産業廃棄物については、「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」(同法二条四項一号)及び航行廃棄物と携帯廃棄物を除く輸入廃棄物(同項二号)が産業廃棄物とされている。そして政令で定める廃棄物には、紙くず、木くず、繊維くず、金属くず、ガラス及び陶磁器くず等が指定されている(同法施行令二条)。

以上のことから、本件で問題となった、木片、空き缶をプレスして固めたもの、及びガラス瓶を粉碎してガラス片にしたものが、それ自体、物質上、上記「廃棄物」に含まれると解することはできよう。もともと、「不要物」の概念につき、上記の総合説に立脚する場合、本件被告人らは自らテラスを作るために、つまり自ら利用する意思をもって空き缶等を地中に埋めたものであることから、これらは「不要物」に該当しない、つまり「廃棄物」に当たらないと解する余地がある。しかし本判決はこの点につき判断を示さなかった。

さて、同法一六条で禁止される行為は「みだりに捨てる」行為である。法令の一般的用法に従えば、「みだりに」とは「正当な理由がなく」という意味で、違法性を表現したものであり、また「捨てる」とは占有権・管理

権を放棄することであると解される。一般的に用いられている「不法投棄」という語を文字通り解釈すれば「違法な投げ捨て」を意味するが、生活環境の保全・公衆衛生の向上という廃掃法の目的を考慮すれば、「違法な埋め立て」や「違法な放置」も「みだりに捨てる」に含まれると考えられよう。しかし、「違法な投げ捨て」、「違法な埋め立て」、「違法な放置」という行為形態の中には、廃掃法及びその他の法令によって設けられた処理基準・管理基準に違反する行為も含まれるため、その区別が問題となりうる。廃掃法上、処理基準・管理基準に違反する行為に対しては、まず改善命令・措置命令等の行政上の措置が先行し、それらの違反に対して初めて刑罰が科せられることになっていることを考慮すると、同法一六条違反となる行為は、それに直接的に刑罰が科せられる以上、形式的な違法（単なる基準違反）ではなく、実質的な違法（可罰的違法性）を有する行為、すなわち法益侵害結果を惹起する具体的で高度な危険性を有する行為でなければならぬと解すべきであろう。そうだとすれば、「みだりに」とは、「生活環境の保全又は公衆衛生の向上を具体的に高度に侵害・阻害する形態で」という意味で捉えるべきこととなる⁽⁸⁾。しかし、同法一六条違反となる行為か否かの判断は、「著しい」基準違反が必要であるとした上で、結局、廃掃法を中心とする関係法令の体系や精神、一般の社会通念からみて許容されるものか否かで決するしかないとする考え方も少なくない⁽⁹⁾。なお、一六条違反行為は故意行為に限られる。したがって、不法投棄罪が成立するためには、「廃棄物」、「みだりに」、「捨てる」の認識が必要となる。

三 本判決において注目すべき点は次の二点である。すなわち、(1)前述のように、一般には抽象的にしか捉えられていなかった一六条違反行為の判断要素・判断基準・判断方法を具体化した点、とくに、いわゆる廃物利用形態の場合の判断要素・判断基準・判断方法を示した点、そして(2)廃棄物が一般環境中に置かれた際に、周囲への汚染がある場合とない場合とに分けて、後者の場合につき制裁の対象とすることの相当性の判断方法（多面的

な事情の総合考慮)を示した点である。

(1)に関して、本判決は、まず、「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」であり、「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」だとし、その判断は、「行為の態様、当該物の性質、量、管理の状況、周囲の環境、行為者の内心の意図等の行為の客観、主観面を総合し、生活環境の保全及び公衆衛生の向上という廃掃法の趣旨と社会通念に照らして、個別具体的に決められる。」とした上で、とくに廃物利用形態の場合には、「その方法としての有効性、物の管理の状況、環境への影響、行為者の主観的意図等の諸般の事情を総合して判断される」とした。このように、本判決は行為者の内心の意図ないし行為者の主観的意図を、決定的要素ではないにせよ、判断要素のひとつとして挙げている。しかしこの点には疑問の余地がある。とくに廃物利用形態の場合は、当初から行為者には当該物を有効利用するという主観的意図(動機・目的)がある。しかし、だからといって、直ちにその行為がみだりに廃棄物を捨てる行為に該当しなくなるわけではないことは当然である。このことは本判決でも適切に示されているところである。そうだとすれば、少なくとも廃物利用形態の場合には、行為者の主観的意図(動機・目的)を「みだりに捨てる」の判断要素に加えることは適切とはいえない。本来、廃物利用形態に限らず、その行為がみだりに廃棄物を捨てる行為に該当するか否かを決める決定的要素はあくまで客観的要素であって、またそれに限定して客観的に判断されるべきものである。上述のように、同法一六条違反となる行為は、それに直接的に刑罰が科せられる以上、形式的な違法(単なる基準違反)ではなく、実質的な違法(可罰的違法性)を有する行為、すなわち法益侵害結果を惹起する具体的で高度な危険性を有する行為でなければならぬからであり、したがってその危険性は客観的な危険性であり、その判断には行為者の主観的意図(動機・目的)は考慮されるべきではないからである。な

お、本判決は、以上のような一六条違反行為の判断要素・判断基準・判断方法を具体化しながらも、それらを本件事実①にあてはめて検討していない。本件事実①が廢物利用形態ではないことは自明であるにせよ、具体化した一六条違反行為の判断要素・判断基準・判断方法にあてはめて、当該行為が一六条違反行為に該当することを示すべきであった。

(2)に関して、本判決は、一般論として、廢棄物が一般環境中に置かれた場合を二つに分け、「廢棄物そのものに毒性があったり、廢棄物が変質、拡散し、あるいはこれから滲出した物質が周囲を汚染するような場合と、そうした汚染はないが、自然環境にない物が存在し、放置されているという意味で、物の存在自体が問題とされる場合とが考えられる」とした上で、前者の場合は「正当化」される余地は限られるが、後者の場合は、さらに制裁の対象とすることの相当性を多面的な事情を総合考慮して検討すべきだとした。このように廢棄物が一般環境中に置かれた場合を二つに分けることが可能、かつ適切であるのかどうかの問題はともかくとして、確かに、前者の場合には、生活環境の保全・公衆衛生の向上を侵害・阻害する具体的で高度な危険性があり、このような危険性のある行為を「正当化」する余地（違法性阻却）は限られるであろう。しかし後者の場合には、生活環境の保全・公衆衛生の向上を侵害・阻害する具体的で高度な危険性がなく、抽象的な高度でない危険性に止まるのであって、それは一六条違反行為には当たらず、せいぜい処理基準・管理基準の違反行為に止まりうるものと解すべきであろう。本判決は、後者の場合にはさらに多面的な事情を総合考慮して制裁の対象とすることの相当性を検討するとしたが、このことは、生活環境の保全・公衆衛生の向上を侵害・阻害する具体的で高度な危険性がない場合でも、なお「多面的な事情の総合考慮」によって制裁（とくに刑罰）の対象とすることの相当性が肯定される可能性を認めることになる。そうだとすれば、本判決のいう「多面的な事情の総合考慮」の内実がさらに

明らかにされなければならないであろう。

以上のように、本判決で示された廃掃法一六条違反行為の判断要素・判断基準・判断方法にはなお検討すべき問題点があるが、本件事実②につき、XとYを無罪とした本判決の結論自体は妥当なものといえる。それは、端的に、XとYのいずれの行為にも、生活環境の保全・公衆衛生の向上を侵害・阻害する具体的で高度な危険性がないと解せられるからである。

- (1) この規定については、土本武司「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」平野龍一他編『注解特別刑法3公害編』（一九八五年）三二頁以下、古田佑紀「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」伊藤栄樹他編『注釈特別刑法第七卷』（一九八七年）二六二頁以下参照。
- (2) このような法改正の経緯と趣旨を踏まえて、本判決は、本件事実①に関する弁護人の主張を退けている。
- (3) 著者は、かつて、産業廃棄物の不法投棄に関する刑事規制（一九九七年改正法）について、本件事件の舞台となった福島県の不法投棄の現状とそれに対する行政の取組みを調査し、その結果を紹介しながら論じたことがある。拙稿「産業廃棄物の不法投棄に対する刑事規制について」福島県の取組みと廃棄物処理法による刑事規制の問題点」福島大学地域研究第一巻四号一七頁以下参照。
- (4) とくに罰則については、神山敏雄「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」中山研一他編『環境刑法概説』（二〇〇三年）二〇四頁以下参照。その後の法改正の概略と行政の取組み等につき、嘉屋朋信「産業廃棄物行政の最近の動向と今後の課題について」不法投棄対策を中心として」警察学論集五九卷二号二四頁以下参照。
- (5) 伊藤栄樹「軽犯罪法（第三訂版）」一九二頁、稲田輝明・木谷明「軽犯罪法」平野龍一他編『注解特別刑法7公害編』（一九八八年）一三三頁参照。
- (6) 小林恒夫「改正廃棄物処理法の解説——罰則を中心に（上）」警察学論集四五卷一〇号七七頁参照。

- (7) 最二小決平一一年三月一〇日刑集五三巻三号三三九頁。本決定の評釈として、山田洋・ジュリスト一一五八号八九頁、岩橋健定・法学教室二二八号一三〇頁、秋吉淳一郎・ジュリスト一一六五号一一二頁、伊藤研祐・判例評論四九四号五二頁（判例時報一七〇〇号二三〇頁参照）。
- (8) 神山・前掲注(4)二三九頁参照。
- (9) 廃棄物法制研究会編著『廃棄物処理法の解説』（一九九九年）A六〇三頁、土本・前掲注(1)三六頁以下、古田・前掲注(1)二六三頁以下参照。