

廃棄物処理法に基づく生活環境影響調査の 対象地域に関する一考察

— 高城町産廃事件と東海村産廃事件を事例として —

横 内 恵

1. 問題の所在

産業廃棄物処理施設をめぐるのは、産廃事業者と周辺住民との間に紛争がしばしば発生する。これまで、産廃処理施設設置や産廃処理業の許可処分等につき、取消訴訟を初めとする多数の訴訟が周辺住民によって提起されてきた。それらの訴訟においては、訴訟要件である原告適格の範囲をどこまで認めるかということが主要な争点の1つとして扱われてきたところ、2014年7月29日、高城町産廃事件において、最高裁判所としては初めてその点についての判断を示す判決を下した¹⁾。それは、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年12月25日法律第137号。以下、「廃棄物処理法」という）15条3項によって事業者が義務付けられる生活環境影響調査（以下、本稿においては「ミアセス」ということもある）の対象地域に居住する原告に原告適格を認めたものである²⁾。そこにおいては、ミアセスの「対象地域」が、原告適格の範囲を画定する重要な要素となった³⁾。

しかし、それについては、ミアセスの対象地域は事業者が自ら設定するものであるという問題点が指摘されている⁴⁾。さらには、そもそも「対象地域」という概念が明確に定

1) 最判平成26年7月29日民集68巻6号620頁。以下、本稿では「高城町事件最高裁判決」という。

2) 本判決は、東京都環境影響評価条例（昭和55年10月20日条例第96号）に基づく関係地域の範囲を原告適格判断の基準とした小田急事件最高裁判決（最大判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁）に準拠したものであると考えられる。

3) 第三者の原告適格についての判断枠組みである「著しい被害を直接的に受ける」というものをミアセスに硬直的に適用したことの問題点を指摘するものとして、北村喜宣「服に体を合わせる？ 第三小法廷平成26年7月29日判決」自治実務セミナー53巻10号（2014年）69頁がある。但し、本稿ではそうした論点は捨象することとする。

4) 桑原勇進「産業廃棄物処分業許可取消訴訟における周辺住民の原告適格」法学教室3月号（2015年）[別冊付録・判例セレクト2014-2] 7頁は、調査対象地域は、事業者が自ら選択するものであることもあり、原告適格確定の絶対的な基準ではないとする。また、勢一智子「産業廃棄物処理業許可処分の無効確認等訴訟における周辺住民の原告適格」ジュリスト臨時増刊・平成26年度重要判例解説1479号（2015年）43頁は、対象地域は事業者が設定するものである上に、指針（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部「生活環境影響調査指針」（2006年9月））による調査手法の指示も抽象度が高いと指摘する。本稿は、ミアセスの対象地域が、原告適格を決する絶対的な基準ではない

義づけられておらず、また、裁判所による認定のあり方には一貫性がみられないという問題が存するのである。

(1) 高城町事件最高裁判決

株式会社イー・アール・シー高城（以下，“ERC”とする）が宮崎県高城町⁵⁾に設置した産廃最終処分場の周辺住民が、宮崎県に対して、ERCの産廃処理業の許可処分は無効等確認及び許可取消義務付け並びに更新許可処分の無効等確認及び取消しを求める訴訟を提起した。その原告適格を周辺住民が有するか否かという争点につき、最高裁は以下のような判決を下した⁶⁾。

周辺住民に原告適格があるか否かは、「当該最終処分場から有害な物質が排出された場合にこれに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等により健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるか否か」によって判断すべきものとし、さらにそれは、「当該住民の居住する地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かによって判断すべきもの」であるとした。

そして、そのような地域に該当するか否かは、「産業廃棄物の最終処分場の種類や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と当該最終処分場の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものである（略）。しかるところ、産業廃棄物の最終処分場の設置に係る許可に際して申請書の添付書類として提出され審査の対象となる環境影響調査報告書において、当該最終処分場の設置が周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査の対象とされる地域は、…一般に、当該最終処分場の種類や規模及び埋立ての対象とされる産業廃棄物等の種類等の具体的な諸条件を踏まえ、その設置により生活環境に影響が及ぶおそれのある地域として上記の調査の対象に選定されるものであるということが出来る。」

そして、本件処分場の中心地点から約1.8kmの範囲内に居住する者であって、本件ミニアセスの対象地域にその居住地が含まれている12名の上告人につき、原告適格を有するものと認めた。その一方で、処分場から約20km離れたところに居住する1名の上告人については、原告適格を否定した⁷⁾。

にせよ重要な基準となったと解されることから、裁判所による対象地域の認定のあり方を主として問うものである。

- 5) 高城町は、2006年1月1日に都市市ほか3町と新設合併して新たに都市市となった。その後も、「高城町」という地名は都市市内の一地名として残されている。本稿では、合併前の旧高城町も合併後の都市市高城町も、いずれも「高城町」と称することとする。
- 6) 最判・前掲註(1)。引用した判決文中の下線は、本稿執筆者によるものである。
- 7) 当該上告人は宮崎県都市市花繰町に居住しており、それは当該施設から約20km離れた場所であるが、ERCの産廃処理業許可処分等の取消し等を主張するにあたり、生活環境への影響のおそれとその根拠としていたのではない。2008年3月13日に当該施設内の土地の所有権移転登記を受けていることを根拠としていた。本件最高裁判決は、当該上告人の居住地が施設から20km離れており、ミニアセス対象地域に含まれておらず、本件施設の種類や規模を踏まえてその位置と当該上告

(2) 生活環境影響調査の「対象地域」概念の不明確性

高城町事件最高裁判決が、ミニアセスの対象地域を、「距離関係」を判断するための要素としていたのか、それとも、「距離関係」という要素に加えて社会通念に照らした合理性を補完するための要素としていたのかは、明らかではない⁸⁾。それでも、先述のように、本件最高裁判決が原告適格の範囲を画定するにあたっては、その基準としてミニアセスの対象地域に重要な位置づけを与えていたといえよう。そして、その後も、茨城県東海村産廃事件の控訴審判決は、高城町事件最高裁判決を踏襲して、施設周辺住民の原告適格につき同旨の判決を下した⁹⁾。

しかし、ミニアセスの対象地域の認定のあり方という点では、両判決には違いがみられる。その詳細は後述するが、ここでは、ミニアセスの対象地域がいかんして画定されるものであるのかが不明確であることを、問題点として指摘する。また、その前提として、「対象地域」という一義的な概念が存在するととらえることにも、問題があるといえる。

そこで本稿では、ミニアセスの対象地域という概念につき、法令等の規定を参照しながら、上記両事件の判決の事実認定と、実際のミニアセス文書を主な素材として、考察することとする。

2. 生活環境影響調査及びその対象地域に関する法令・通知等の定め

(1) 生活環境影響調査制度の概要

① 生活環境影響調査の義務化

廃棄物処理法は、「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（同法1条）。そこには、廃棄物を適正に処理することによって生活環境を保全することが含まれている。そして、生活環境の保全に資するものとして、同法の1997年改正により、産廃処理施設設置の許可申請に際して、

人の居住地との距離関係に照らして、「生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域に居住するものということとはできない」ため、「著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たるとは認められ」ないとした。また、「他に、同上告人が原告適格を有すると解すべき根拠は記録上も見当たらない」ことから、同上告人が原告適格を有すると解することはできないとした。本判決においては、当該土地の存在という同上告人の主張については明示的な言及がなかったものの、「根拠が記録上も見当たらない」として、その主張が斥けられたものと解され得る。

8) 距離関係が、生活環境影響調査の対象地域設定段階において予め考慮されているものであることを本判決が前提としていると解するものもある。村中洋介「産業廃棄物処分の許可等にかかる取消訴訟等における処分場周辺住民の原告適格を認めた事例」自治研究92巻5号（2016年）133頁参照。

9) 東京高判平成26年9月25日 LEX/DB25504811。

許可制度の対象となる全ての施設につきミニアセスを行うことが事業者に義務付けられた。産廃処理業の許可手続においても、また、それに前置される産廃処理施設設置の許可手続においても、技術上の基準に適合する施設であることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からの審査がなされる必要があるとされている¹⁰⁾。

② 環境影響評価法や条例との関係

廃棄物の中間処理施設は環境影響評価法に基づく環境アセスメントの対象事業には含まれないが、一定の規模以上の最終処分場は対象とされている¹¹⁾。中間処理施設や、対象外と判定された最終処分場は、多くの場合、各地方公共団体の定める環境影響評価条例に基づく環境アセスメントの対象事業となる。対象となる施設の種類や規模は、条例によって異なる¹²⁾。

産廃処理施設のうち、環境影響評価法の対象にも環境影響評価条例の対象にもならないものについては、廃棄物処理法に基づくミニアセスを実施しなくてはならない。ミニアセスは、環境影響評価法や環境影響評価条例に基づく環境アセスメントよりも調査項目が少なく、手続も簡易である¹³⁾。

③ 生活環境影響調査の手続

ミニアセスは、廃棄物処理施設を設置しようとする事業者が、設置許可申請の前に、施設の設置計画に基づいて、施設周辺の生活環境等を調査し、施設設置による影響を予測して分析するというものである¹⁴⁾。そして、その結果を「生活環境影響調査報告書」(以下、「ミニアセス文書」ということもある)としてとりまとめ、許可権限を有する都道府県知事に提出する¹⁵⁾。それを受けて都道府県知事が告示をし、告示の日から1か月間、ミニアセス文書が縦覧に供される。その際、都道府県知事は、関係市町村長および専門家に、生

10) 高城町事件最高裁判決は、廃棄物処理法が、産廃処理業の許可審査の際にも生活環境の保全を考慮要素としていると解するものである。

11) 30 ha 以上の最終処分場は第一種事業として同法に基づく環境アセスメントの実施が義務付けられ、25 ha 以上 30 ha 未満の規模の最終処分場は第二種事業に分類され、環境アセスメントの実施の対象となるか否かが個別に判定される。

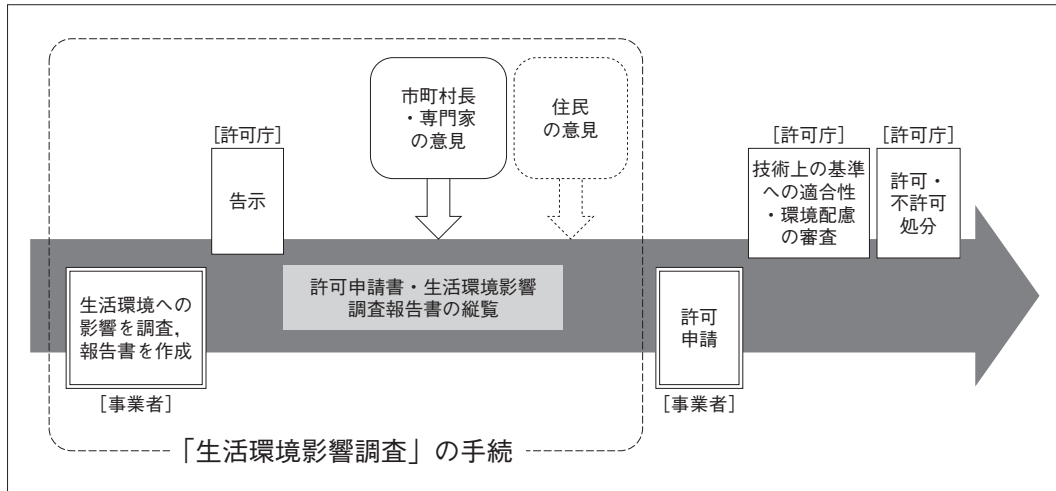
12) 例えば、2000年に制定された宮崎県環境影響評価条例は、産廃の中間処理施設を対象とする一方で、最終処分場は対象外とする。そのため、敷地面積が約 22 ha の ERC の最終処分場は、環境影響評価法の対象外である上に、宮崎県環境影響評価条例の対象ともならなかった。

13) 環境影響評価法に基づく環境アセスメントの項目は、環境基本法(平成5年法律第91号)14条各号に掲げる事項の確保を旨として選定され(環境影響評価法11条)、生活環境にとどまらず、自然環境を広く対象とする。具体的には、環境の自然的構成要素(大気、水、土壌等)の良好な状態の保持、生物多様性の確保及び自然環境の体系的保全、人と自然との豊かな触れ合い(景観を含む)、環境への負荷(廃棄物等、温室効果ガス等)である(環境省「環境アセスメントガイド」(<https://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/1-5.html>)による整理を参照)。

14) 一般的には、事業者が自ら実施せずに、環境コンサルタントに委託をすることが多い。

15) 廃棄物処理法27条による例外として、政令で定める市の長がその事務を処理することも可能である。

活環境の保全上の見地からの意見を聴取しなければならない（廃棄物処理法15条5項，15条の2，3項）。また，施設設置に利害関係を有する者は，縦覧期間満了日の翌日から起算して2週間を経過する日までに，当該都道府県知事に生活環境の保全上の見地からの意見書を提出することができる（同法15条6項）。



【図：産廃処理施設設置の許可申請手続の流れ】¹⁶⁾

こうしたミニアセスの手続は，環境影響評価法に基づく環境アセスメントと比較すると，事業の計画段階での手続が用意されていないという点に特徴がある¹⁷⁾。また，事業者が，市町村長・専門家・周辺住民などから提出された意見書をふまえてアセスメントの方法や結果を修正するといった手続が存在しないという点も，特徴的である¹⁸⁾。

（２）生活環境影響調査の対象地域に関する法令・通知等の定め

① 廃棄物処理法

廃棄物処理法15条1項は，産廃処理施設の設置を許可制とする。許可の手続的要件として，同条3項は，施設を設置しようとする事業者に，ミニアセス等の環境アセスメントの結果を記載した書類（ミニアセス文書等）を許可申請書に添付することを義務付ける。同法においては，ミニアセスの対象地域についての言及はなされていない。

16) 本稿執筆者が作成したものである。

17) 環境影響評価法の2011年改正により，第一種事業につき，事業の計画立案段階における配慮事項の検討が義務付けられた（配慮書の手続は，同法3条の2～3条の7が規定する）。

18) 環境影響評価法に基づく環境アセスメントでは，配慮書への意見を踏まえて方法書が作成され，準備書への意見を受けて評価書が作成されるといった手続が求められる（同法5条，21条1項）。

② 廃棄物処理法施行規則

廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則¹⁹⁾（以下、「施行規則」という）11条の2は、ミニアセス文書の記載事項を、次のように定める。i) 調査項目、ii) 調査項目の現況把握、iii) 水象・気象等の現況把握、iv) 予測、v) 影響の分析（同条1～5号²⁰⁾。

このうち、「iv) 予測」につき、「当該産業廃棄物処理施設を設置することにより予測される産業廃棄物処理施設生活環境影響調査項目に係る変化の程度及び当該変化の及ぶ範囲並びにその予測の方法」（施行規則11条の2、4号）と規定し、ここで初めて「範囲」という空間的な概念が示される。但し、それは、以下に記すように、通知においてミニアセスの「対象地域」という文言で表される概念と同一のものではない。

③ 通知

厚生省生活衛生局水道環境部（当時）は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律等の一部改正について²¹⁾」という通知でもって、施行規則が規定するミニアセス文書の記載事項、「i) 調査項目、ii) 調査項目の現況把握、iii) 水象・気象等の現況把握、iv) 予測、v) 影響の分析」につき、それぞれの詳細を示した。

そのうち、「ii) 調査項目の現況把握」の具体的方法として、「処理施設の種類及び規模並びに自然的条件及び社会的条件を踏まえて、調査対象地域を設定したのち、既存の文献又は資料により行うこととし、それらだけでは現況把握が不十分な場合には、現地調査によりこれを補うものとする²²⁾」が示され、通知レベルで初めて「調査対象地域」という文言が現れる。但し、調査対象地域の設定方法や基準については言及がなされていない。

また、「ii) 調査項目の現況把握」の補助的作業としての「現地調査」は、本通知において初めて規定される。現地調査を行う場合には調査地点を選定することになるため、ここにも場所に関する概念が現れる余地がある。

「iv) 予測」に関しては、施設設置によって変化の及ぶ「範囲」を記載することが施行規則で定められているが、本通知は、その範囲の予測方法として、「計画されている処理施設の構造及び維持管理を前提として、一般的に用いられている予測方法」を、調査項目ごとに具体的に示している。

さらに、「v) 影響の分析」に関しても、空間に関する概念が示されている。例えば、大気汚染については、「寄与濃度が最大となると予測される地点（同等の寄与濃度が複数地点において生じる場合は、それらのすべての地点）及びその周辺の人家等を含む地域における影響²³⁾」を記載することが定められている。

19) 昭和46年9月23日厚生省令第35号。

20) i～vの番号は、本稿執筆者が設定したものである。

21) 衛環37号（1998年5月7日公布）。衛環52号（1998年6月17日公布）にて改定。

22) 同通知「第1 廃棄物処理施設の設置許可手続」、「2 生活環境影響調査書」。但し、下線は本稿執筆者によるものである。

以上のように、本通知においては、調査対象地域 (ii)、現地調査地点 (ii)、予測範囲 (iv)、汚染が最大と予測される地点及び周辺地域 (v)、の5つの空間的な概念が発現する。

④ 廃棄物処理施設生活環境影響調査指針

上記③の通知を踏まえて、事業者に向けたガイドラインとして、廃棄物処理施設生活環境影響調査指針（以下、「指針」という）が定められた²⁴⁾。これは、ミニアセスの標準的な方法等を示すものである²⁵⁾。

そのうち、「3. 生活環境影響調査の基本的考え方」の中で、ミニアセスの基本的な流れが下図のように示されている²⁶⁾。

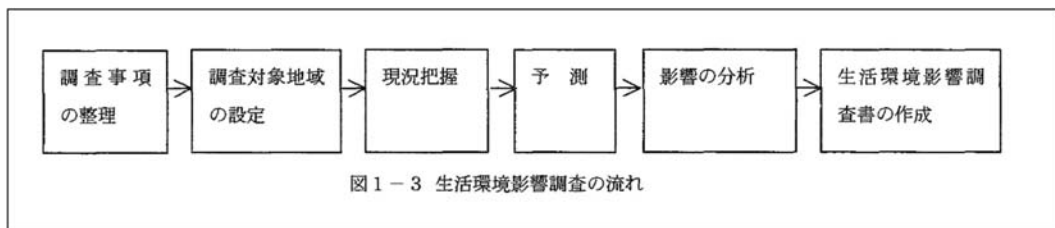


図1-3 生活環境影響調査の流れ

上図によると、ミニアセス文書の作成に至るまでの手順は、「㉔調査事項（項目）の整理 → ㉕調査対象地域の設定 → ㉖現況把握 → ㉗予測 → ㉘影響の分析」となっており、このうち、㉕及び㉖が、施行規則で示されたミニアセス文書記載事項の分類の仕方 (i~v) と異なる点である²⁷⁾。

こうして「調査対象地域の設定」(㉕)が、指針において、ミニアセスの流れの一段階として明示された。その設定方法の概要は、以下のように示される²⁸⁾。

(2) 調査対象地域の設定

ア 調査対象地域は、施設の種別及び規模、立地場所の気象及び、水象等の自然的条件

23) 同通知「第1 廃棄物処理施設の設置許可手続」, 「2 生活環境影響調査書」。但し、下線は本稿執筆者によるものである。

24) 厚生省生活衛生局水道環境部（当時）が1998年10月に制定した。ERC が施設設置許可申請に際して実施したミニアセスは、この指針に基づくものである。なお、2006年に制定された指針（前掲註(4)）による調査対象地域等の概念の規定のあり方は、1998年の指針とほぼ同様である。

25) 衛環第88号（1998年10月30日公布）をもって通知した「廃棄物処理施設生活環境影響調査指針について」においては、同指針の趣旨につき、「生活環境影響調査が、より適切で合理的に行われるよう、生活環境影響調査に関する技術的な事項を現時点の科学的知見に基づきとりまとめ、作成したものである」との説明がなされている。

26) 同図は、厚生省生活衛生局水道環境部指針・前掲註(24)1-4頁から抜粋したものである。

27) ㉔~㉘の記号は、本稿執筆者が設定したものである。

28) 厚生省生活衛生局水道環境部指針・前掲註(24)1-4頁以下。但し、下線は本稿執筆者によるものである。

並びに人家の状況などの社会的条件を踏まえて、調査事項が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域として申請者が設定する。

イ 調査事項ごとの調査対象地域は、調査実施時点で一般的に用いられている影響予測手法によって試算するか、本指針に示す例示を参考に、次の考え方に沿って設定する。

(ア) 大気汚染

煙突から排出される排ガスによる影響については、寄与濃度が相当程度変化する地域とする。

廃棄物運搬車両の走行によって排出される自動車排気ガスによる影響については、廃棄物運搬車両により交通量が相当程度変化する主要搬入道路沿道の周辺の人家等が存在する地域とする。

((イ)～(オ), 省略)

ここでは、調査対象地域という概念は、概括的に設定されるもの(2ア)と、大気汚染や水質汚濁といった調査事項ごとに設定されるもの(2イ)とで、二重に規定されていることになる。

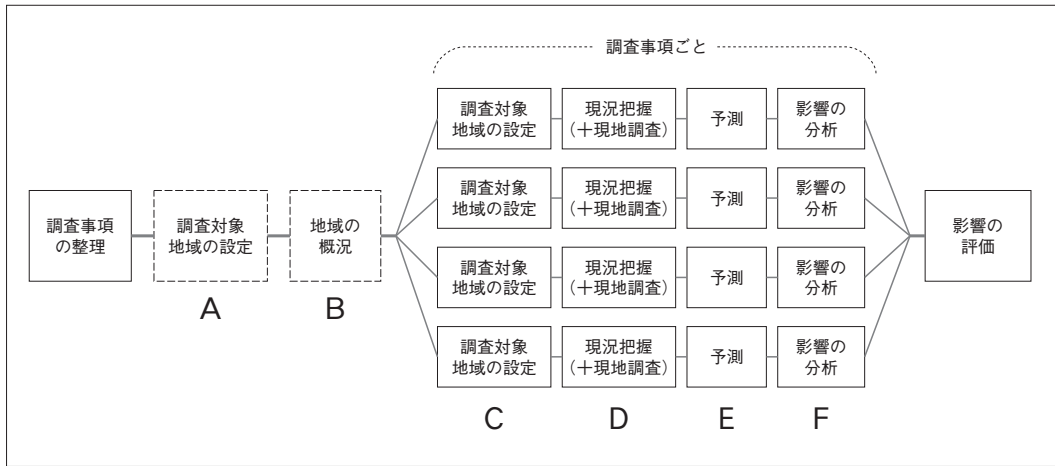
他に、通知で示された現地調査地点(ii)については、指針は、㊟現況把握の一環として、その設定方法を以下のように示す。「現況把握を行う調査地点は、調査対象地域内において、地域を代表する地点、影響が大きくなると想定される地点、人家等影響を受けるおそれのある地点等のなかから適切に設定する。」

さらに、予測範囲(iv)、汚染が最大と予測される地点及び周辺地域(v)は、それぞれ、㊟予測、㊟影響の分析において詳細が規定される。

(3) 「対象地域」概念の多元性

(2) でみたように、ミニアセスの「対象地域」に関する概念は、法令ではなく、法的拘束力を有さない実務上の文書である通知及び指針によって規定されている。つまり、「対象地域」という概念は、法律上の概念ではなく、実務レベルのものでしかない。その上に、調査の「対象地域」という同一の文言であっても、概括的な対象地域設定と調査項目ごとの対象地域設定とで異なる次元で用いられていたり、また、ミニアセスの実施範囲の空間的把握に関する概念が他にも示されていたりする。すなわち、「対象地域」という概念は、一義的に確定されているものではなく、多元的な概念であるといえるのである。

以下、指針に沿って、ミニアセスの手順及び記載事項とそこに現れる空間的概念を整理するとともに、高城町事件及び東海村事件において裁判所が事実認定をした際の証拠となったミニアセス文書での用例を挙げる。



【図：ミニアセスの流れ】²⁹⁾

上図中の (A)～(F) それぞれにおいて、ミニアセスの実施地域、つまり、調査の対象地域と呼ばれ得る空間的概念が現れる。

- (A) 選定した調査事項（項目）ごとではなく、概括的に調査対象地域を設定するものである。こうした概括的な地域設定については、先述の通り、指針においてのみ言及がなされている。東海村事件の訴訟参加人である大豊プラント（産廃事業者）が作成したミニアセス文書では、この意味での対象地域設定が示されていない。その一方で、高城町の ERC は、施設設置時のミニアセス文書にて、「調査対象地域は事業予定地周辺及び高城町全域とした」として、広い範囲で設定したことを示している³⁰⁾。
- (B) 施設の周辺地域の社会的条件等の概況が示される場合に、そうした「周辺地域」の範囲がミニアセスの「対象地域」として扱われる可能性がある。高城町事件控訴審判決では、ERC の施設設置時のミニアセス文書に掲載された「事業予定地周辺の集落等位置図」を控訴人らが証拠として提出したところ、同図をもとに、ミニアセスの調査対象地域内に控訴人らが居住していることが認定された（本稿 3（1）②参照）。
- (C) 大気汚染や水質汚濁といった調査事項（項目）ごとに、調査対象地域が設定される。例えば ERC は、施設設置時のミニアセスでは、大気汚染に係る調査対象地域を、「事業予定地周辺の人家等が存在する地域」とした³¹⁾。
- (D) 周辺地域の現況把握において、現地調査を補助的に実施する場合には、測定地点が設定される。測定地点は、汚染が最大となる地点を選定するものとされているため、

29) 本稿執筆者が作成した図である。ミニアセスの実施手順を示すものであるが、ミニアセス文書の記載事項も本図のように構成される。

30) 株式会社イー・アール・シー高城「(仮称)高城産業廃棄物最終処分場建設計画に係る生活環境影響調査報告書」(2002年11月) 49頁。

31) イー・アール・シー高城・前掲註(30)139頁。この地域が、(B) の集落等位置図と同一であるか否かは、明らかではない。

施設の近隣となることが多い。高城町の ERC は、施設設置時のミニアセスにおける大気汚染の調査地点を、「事業予定地周辺における大気質の状況を把握するため、図 4-1.2 に示す事業予定地の東側約 300 m に位置する人家の敷地内」とした（下図 D 参照）³²⁾。その一方で、東海村の大豊プラントは、大気汚染の調査地点を、計画地に最も近い一般環境大気測定局「常陸那珂東海」としたが³³⁾、これは、施設から約 2 km 離れた地点である。大豊プラントは、さらに、一酸化炭素については、施設から 40 km 以上離れた一般環境大気測定局「国設筑波」を調査地点とした³⁴⁾。

(E) 生活環境に変化が及ぶ範囲として、一般的な予測方法をもとにして設定されるものである。その範囲は、施設の種類や調査項目によって大きく異なり得る。ERC の最終処分場設置に際するミニアセスでは、予測範囲は事業予定地を中心に 1.5 km 四方と設定された（下図 E 参照）³⁵⁾。それに対して、焼却施設を有する東海村の大豊プラントは、大気汚染の予測図として 10 km 四方の地図を用いており、東海村事件控訴審判決はそれを根拠に原告適格の範囲を画定した。

(F) 影響の及ぶ範囲には、上記 (E) のうち汚染が最大と予測される地点 (F1) と、周辺の人家等を含む地域 (F2) という、2 つの空間的概念が含まれる。ERC は、1.5 km 四方を分析対象地域とした上で、大気汚染が最大とされる地点 (F1) は施設の敷地境界線上にあるとし、また、それとともに、敷地境界線から約 140 m 離れた人家 (F2) における汚染の影響を分析した結果を示した（下図 F 参照）³⁶⁾。大豊プラントは、大気汚染の長期平均濃度の最大地点として施設から約 151 m の地点を、また、短期平均濃度の最大地点として、施設から約 200 m の地点を示した³⁷⁾。

32) イー・アール・シー高城・前掲註(30)144頁。図 D は、同145頁に掲載された図面を、本稿執筆者が以下のように加工したものである。調査地点の黒丸を、原図よりも大きく示した。また、背景の地図を、国土地理院の電子地形図に差し替えた。その際には、地図上の「都城市」の文字を消去し、「高城町」と記載した。

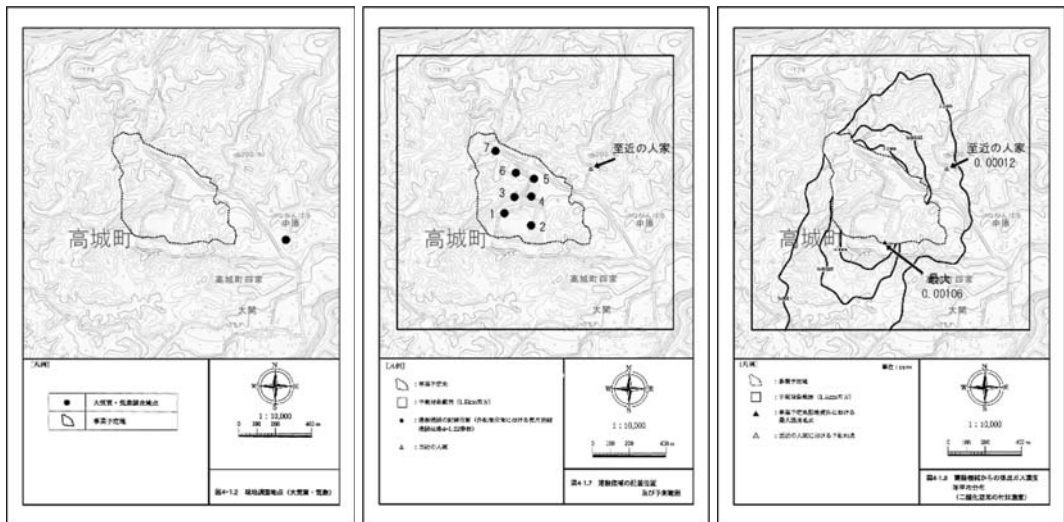
33) 株式会社大豊プラント「株式会社大豊プラント焼却施設建設事業に伴う生活環境影響調査報告書（平成17年9月）」（2005年）4.1-1 頁による。同測定局の所在地は茨城県那珂郡東海村照沼1145である。大豊プラント焼却施設からの距離については、同ミニアセス文書に記載がないが、本稿執筆者がおおよその距離を地図上で測定した結果、約 2 km であった。

34) 同測定局の所在地は、茨城県新治郡新治村大字永井987であるが（大豊プラント・前掲註(33)4.1-1 頁）、Web 上の地図では特定することができなかった。そのため、永井の主要地域と大豊プラントの施設との距離を測定して推測したところ、同測定局は、大豊プラントの施設から少なくとも 40 km は離れていると考えられる。

35) イー・アール・シー高城・前掲註(30)156頁。図 E は、同159頁掲載の図面を本稿執筆者が加工したものである。建設機械の配置位置を示す黒丸と記号、「至近の人家」という文字とその地点を指す矢印を、原図よりも大きく示し、背景の地図を国土地理院の電子地形図に差し替えた。地図上の「都城市」の文字は消去して、代わりに「高城町」と記載した。

36) イー・アール・シー高城・前掲註(30)164頁。図 F は、同164頁掲載の図面を本稿執筆者が加工したものである。「至近の人家」および「最大」という文字及びそれらの地点での予測濃度を示す数字と、それら地点を指す矢印を、原図よりも大きく表示し、背景の地図を国土地理院の電子地形図に差し替えた。地図上の「都城市」の文字を消去し、「高城町」と記載した。

上記 (D)～(F) の実例として、ERC ミニアセス文書中の図面を以下に掲載する。



【図 D】

【図 E】

【図 F】

以上の (A)～(F) で示された空間的概念は、それぞれの範囲の広さで序列づけると、一般論としていえば、 $[A \approx B > C > E > D \approx F]$ となろう。但し、いずれも事業者が自ら設定できるものであるため、(A) や (B) が極端に狭く設定された事例もある。

こうした (A)～(F) の様々な「対象地域」概念がある中で、裁判所がミニアセスの対象地域の事実認定をいかに行っているのかを分析する必要がある。

3. 高城町事件、東海村事件及び関連判例における事実認定

対象地域の概念が多面的であるため、訴訟においては、当事者から提出される証拠次第で、裁判所が認定する「対象地域」に違いが生じる可能性がある。それは、認定される対象地域の広さの相違のみならず、概念自体の相違をも含むものである。

以下、そうした観点から、高城町事件と東海村事件及び関連判例を通して、裁判所の事実認定のあり方を分析する。

(1) 高城町事件

既に述べた通り、高城町事件最高裁判決は、産廃処理施設周辺に居住する上告人ら12名（1名は施設から約 1.8km 離れた場所に居住し、11名は施設の 1km 圏内に居住する）に対して、その居住地域がミニアセスの対象地域内にあるということを主要な根拠として、原告適格を認めた。但し、ミニアセス対象地域に上告人ら（控訴人ら）が居住しているという事実認定は、控訴審判決が行ったものである。

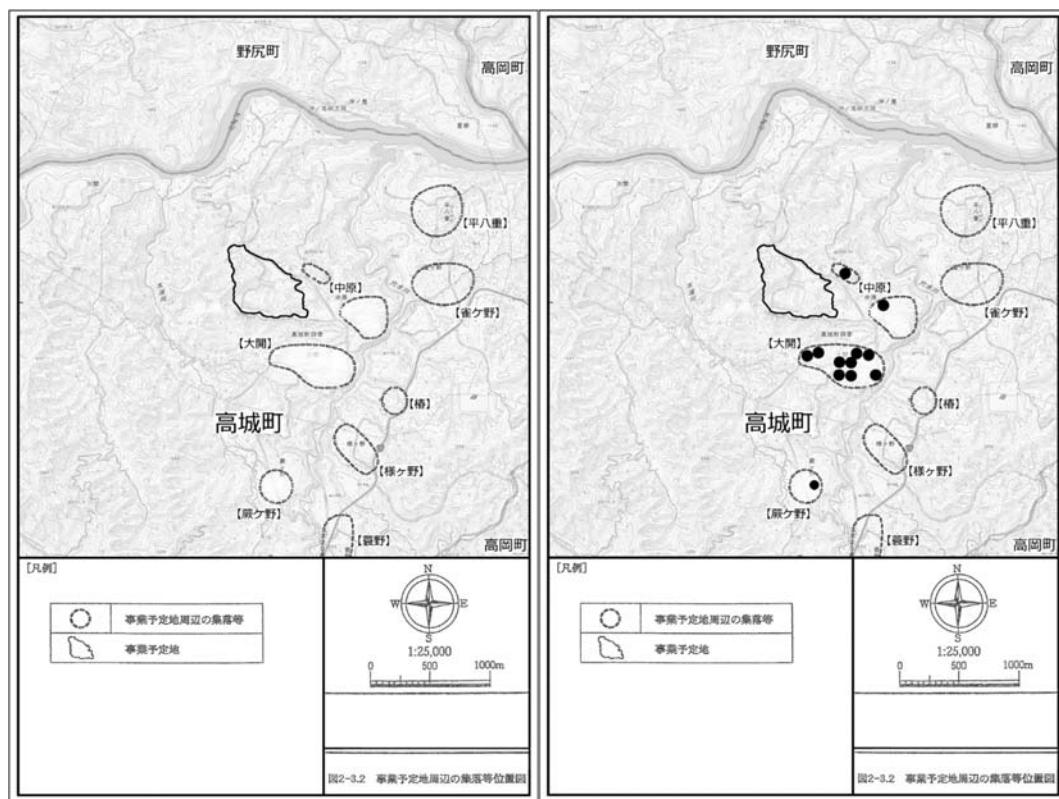
37) 大豊プラント・前掲註(33)4.1-20, 4.1-25頁。

① 控訴審判決³⁸⁾

控訴人ら（上記「上告人ら」）がミニアセスの対象地域内に居住していることを根拠に原告適格があると主張したのに対して、控訴審判決は、「控訴人らは答申において、訴訟参加人の作成にかかる生活環境影響調査報告書等（略）を新たに提出するが、これによっても、控訴人らの内の控訴人 A を除く控訴人らが環境アセスメントの調査対象地域内に居住していることが確認できるに留まり、本件全証拠を検討しても、本件処分場が設置、運営されたことによって、控訴人らの日常生活に何らかの権利侵害が生じたか、生じるおそれがあるかといった具体的な事情を確認することはでき³⁹⁾ないとして、原告適格を認めなかった。

② 控訴審における事実認定

控訴審の事実認定は、控訴人らが提出した以下のような2つの図面をもとになされた。



左図は、ERC が作成したミニアセス文書に掲載されている「事業予定地周辺の集落等

38) 福岡高裁宮崎支部判決平成24年4月25日民集68巻6号656頁。

39) 下線は、本稿執筆者によるものである。

位置図」の再現図である⁴⁰⁾。右図は、控訴人らが作成した控訴人らの居住地の位置図を再現したものである⁴¹⁾。

いずれも、施設を中心とした約4km四方の地図であるところ、その地図内に居住地が記された控訴人らにつき、控訴審判決は、ミニアセスの対象地域内に居住するものと認定した⁴²⁾。つまり、本判決および同事件最高裁判決でいう「対象地域」は、先述の通り、地域の概況として示された範囲（本稿2（3）のBに該当）によって決せられたといえる。

（2）東海村事件

茨城県東海村に大豊プラントが設置した産業廃棄物中間処理施設（焼却施設）につき、400名を超える周辺住民が、茨城県に対して、同施設の設置許可処分の取消しを求めた事件である。

① 控訴審判決

原審⁴³⁾が、原告らが実施した大気汚染等の予測調査の結果をもとにして、原告らのうち、施設から2km以内に居住する者にしか原告適格を認めなかったのに対し、控訴審判決は、高城町事件最高裁判決に準拠し、ミニアセスの対象地域に控訴人ら50名が居住することを主な根拠として、より広範に原告適格を認めた⁴⁴⁾。

その対象地域画定は、「本件許可申請書に添付された生活環境影響調査報告書（略）によれば、生活環境影響調査項目として、大気汚染、水質、騒音、振動及び悪臭の各項目が掲げられ、そのうち大気汚染の調査項目においては、年間の平均的な影響を予測する長期平均濃度について計画施設周辺で施設を中心とした10km四方の範囲を、高濃度出現条

40) イー・アール・シー高城・前掲註(30)86頁の図面を本稿執筆者が加工したものである。主な加工内容は、背景の地図の差し替えである。国土地理院の電子地形図を用いたが、その際に、地図の色の濃度を下げた。原告が居住する集落内の地形図は、とりわけ薄くなるように加工した。また、地図中の「都城市」の文字を消去し、「高城町」と記載した。「事業予定地」の境界線および各集落の境界線については、視認性を高めるための修正を施した。また、集落名については、地図中に小さく記されていたが、【集落名】として本稿執筆者が書き加えた。地図の下部にある凡例等は、原図をそのまま用いたものである。

41) 控訴人らが作成した図面は、ミニアセス文書中の集落等位置図（前掲註(40)）を抜粋したものに、原告居住地を①～⑫といった丸囲みの番号で書き加えたものである。本稿では、集落等位置図と同様の加工を施した上で（前掲註(40)参照）、黒丸印で原告のおおよその居住地を示した。その際には、黒丸印を、原図の丸囲み番号の枠よりも大きくした。

42) 控訴審判決は、この地図の範囲がミニアセスの対象地域そのものであるとは明言していない。しかし、控訴人らが提出した証拠からすると、少なくともこの地図の範囲はミニアセス対象地域に含まれると控訴審判決がとらえたものと解される。

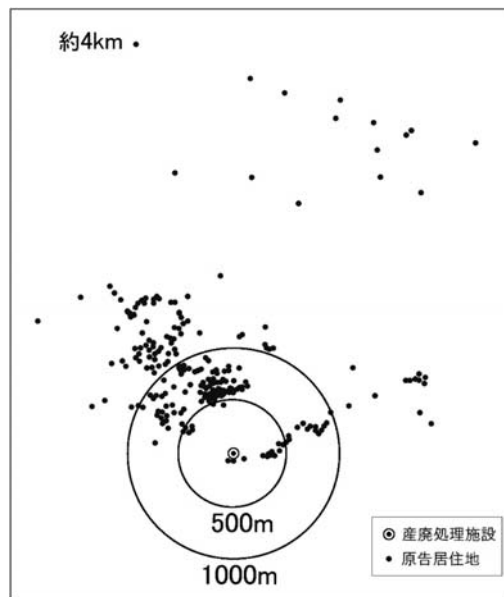
43) 水戸地判平成25年3月1日LEX/DB25504812。

44) 1審の原告らが442名であったのに対し、控訴審では、控訴人らは50名に減少した。なお、上告が受理されなかったため、控訴審判決で確定した。

件下における短期的な影響を予測する短期平均濃度について煙突の風下軸上 1000 m の範囲を、それぞれ予測範囲として定量的な予測が行われていることが認められるところ、控訴人らはいずれも本件施設から 4km 四方の範囲内に居住する者であると認められる（弁論の全趣旨）から、上記生活環境影響調査報告書の調査対象範囲には控訴人らの居住地が含まれていることとなる。」というものである。控訴審判決は、調査項目の1つである大気汚染につき、約 10km 四方の広さをミニアセスの対象地域としてとらえたと解される。

② 控訴審判決による事実認定

原審において、原告らは、排出ガスによる被害、水被害、農作物被害、交通被害が生じる可能性があるとして、原告適格を主張した。そのうち、排出ガスによる被害につき、種々の有害物質が「大気中で拡散したり、生活用水に混入するなどして広範囲で散布されれば、本件処理施設の 4km 四方に居住等する原告らに到達し、その生命身体が害されることとなるから、原告らについてはいずれも原告適格が認められる。」と述べ、以下のような図面を証拠として提出した⁴⁵⁾。



しかし、原告・控訴人らがミニアセスの対象地域内に居住するということは、1審においても控訴審においても、原告・控訴人らは自ら主張していない。

それに対して、控訴審判決は、ミニアセス文書に含まれる大気汚染の予測図を根拠として、控訴人らがミニアセス対象地域内に居住することを認定し、それを根拠に原告適格を認めたのである。そのミニアセス文書は、被告である茨城県が証拠として提出していたも

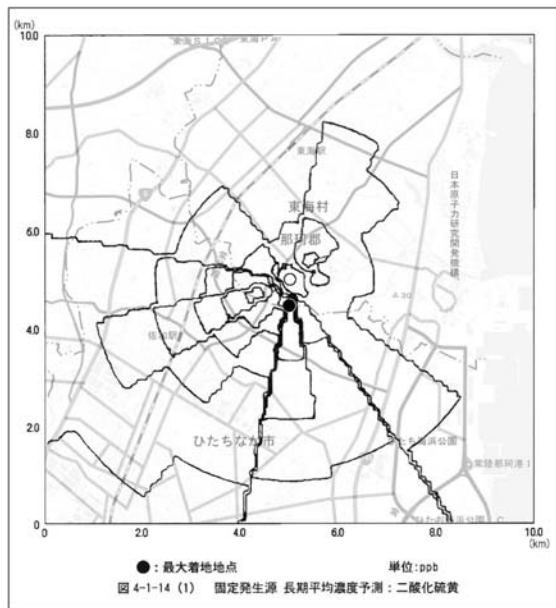
45) 原告らの提出した証拠の図面を、本稿執筆者が再現したものである。但し、背景の地図を削除し、施設と原告居住地の位置関係のみを示した。地図中の文字や原告居住地を示す黒丸印は、原図よりも大きく表示した。

のであった。そのうち、控訴審が参照したのは、ミニアセス文書中の以下の表や図面であると考えられる。

表 4-1-14 大気汚染の予測の概要

影響要因	予測時期	予測対象	予測項目	予測地域	予測方法
計画施設の煙突排ガス	計画施設の稼働が通常の状態に達した時点	長期平均濃度 (年平均値)	二酸化硫黄 二酸化窒素 浮遊粒子状物質 ダイオキシン類	施設を中心とした 10km 四方	ブルーム式、弱風パフ式及び無風パフ式による電算シミュレーション(地形考慮)
		短期平均濃度 (1時間値)	二酸化硫黄 二酸化窒素 浮遊粒子状物質 ダイオキシン類 塩化水素	風下軸上 10,000m	ブルーム式による電算シミュレーション (ダウリカウシュ、ダウドラフト考慮)

上記の表では、長期平均濃度の予測地域が、「施設を中心とした10km四方」と明記されている⁴⁶⁾。ミニアセス文書中では、それに続いて「固定発生源長期平均濃度予測」を示す4つの図面が掲載されている。下図は、そのうち、二酸化硫黄の予測図を示したものである⁴⁷⁾。



46) 「大気汚染の予測の概要」を示す表は、大豊プラント・前掲註(33)4.1-13頁より抜粋したものである。

47) 大気汚染の予測図は、大豊プラント・前掲註(33)4.1-21-24頁に計4面掲載されているが、本稿では、4.1-21頁の図(二酸化硫黄の予測図)を加工して掲載した。地図の範囲は21-24頁のいずれの図も同一である。中央の白丸は施設の位置を表す。背景の地図は、本稿執筆者が、国土地理院の電子地形図に差し替えた。その際、ミニアセス報告書4.1-21頁の地図に掲載されていた道路の一部を書き加えた。そして、その地図の上に、原図で示されていた予測範囲を表す線を切り取ったものを重ね合わせた。

原告らが提出した居住地の位置図を上図に照らし合わせると、原告・控訴人らが上図の範囲内に居住していることがわかる。本件控訴審判決は、高城町事件最高裁判決に準拠しつつも、独自にミニアセス文書を調べ、控訴人らが調査対象地域に居住すると認定して原告適格の範囲を画定したのである。その際にミニアセスの対象地域の判断は、調査項目ごとの予測範囲（本稿2（3）のE）によってなされたといえよう。

（3）高城町事件最高裁判決以前の関連判例

高城町最高裁判決以前の判例のうち、ミニアセスに関連して原告適格を判断した判例は、以下の①～③のように分類することができる。

① ミニアセス文書を根拠とした判例

・ 三芳町事件⁴⁸⁾

産廃中間処理施設（焼却施設）の周辺住民が、施設の変更許可処分の取消しを求めた事件である。本判決は、ミニアセス文書における大気汚染の「調査区域は事業所周辺約3kmとされ、平成14年7月に施設周辺の粉じん飛散状況を把握するために行われた『周辺粉じん濃度分布及び成分調査』（略）でも、調査地点は概ね周囲3kmの数地点が選ばれていることが認められる」として、原告らのうち本件施設の中心部から3kmの範囲内に居住ないし勤務する者について原告適格を認めた。

本判決は、ミニアセスにおける調査地点（本稿2（3）のDに該当）を主な根拠としてミニアセスの調査区域を認定し、それによって原告適格の範囲を画定したのである。

② 指針を根拠とした判例

・ 岡山市事件⁴⁹⁾

産廃最終処分場（管理型）及び中間処理施設（焼却施設）につき、周辺住民が施設の設置許可処分の取消しを求めた事件である。原告らがいずれも当該施設の建設予定地から「約1kmないし約4kmのところに住しているところ（略）、調査指針が、時間当たり2t、煙突実体高40mの場合の調査対象地域を半径4kmとしていること（略）」および、「本件処分場建設予定地から約6km下流にある紙工浄水場の水を生活用水として利用していることから、本判決は、原告らに原告適格を認めた。

本判決は、事業者が作成したミニアセス文書ではなく、環境省が示した指針を主要な根拠の1つとして原告適格を認めたのである。その際に調査対象地域とされたのは、調査項目ごとに設定する対象地域（本稿2（3）のCに該当）である⁵⁰⁾。

48) さいたま地判平成19年2月7日判例地方自治297号22頁。

49) 岡山地判平成25年3月19日判例地方自治383号64頁。

50) 指針（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部・前掲註(4)）の2章「焼却施設の生活環境影響調査手法」にて、調査項目の1つである「2. 大気質」につき、「(1) 煙突排ガスによる影響」が掲げられているが、(1)は「ア. 調査対象地域」、「イ. 現況把握」、「ウ. 予測」、「エ. 影響の分析」

・ 和歌山市事件⁵¹⁾

産廃中間処理施設（焼却施設）の設置許可申請に対してなされた不許可処分につき、申請者である事業者がその取消しを求めた訴訟において、周辺住民に補助参加が認められるか否かが争点となった。法律上の利害関係を有する者、すなわち、生命、身体に重大な危害をうける恐れがある者に補助参加を許可すべきところ、裁判所はその範囲を指針の掲げる対象地域設定例に基づいて確定した。そして、当該施設の最大処理量（毎時）と煙突実体高さから、調査対象地域が4kmと示されることを根拠に、本件土地から概ね半径4kmの範囲内に居住するなどしている者らに補助参加を認めた。

本判決が調査対象地域として認定したのは、調査項目ごとに設定する対象地域（本稿2（3）のCに該当）である。

③ 事業者の判断を覆した判例

・ 半田市事件⁵²⁾

愛知県半田市内に設置が計画されていた産廃処理施設（廃PCB等又はPCB処理物の分解施設及びPCB処理物の洗浄施設）に対して愛知県がなした設置許可処分につき、半田市内に居住する原告らとその取消しを求めた事件である。

原告ら4名のうち、3名は本件各施設から約5kmの範囲内に、1名は約6.4km地点に居住しており、それらの居住地はいずれも半田市内である。原告らは、本件施設の設置に際してなされたミニアセスの結果につき、「信用できるとしても、半田市では夏季において南東の風が吹走することが多く、これにいわゆる海風が加わると風速毎秒7メートル以上にも達する」として、予測条件の設定が不十分であることを指摘した。また、愛知県条例に基づいてなされた、本件施設設置にかかる住民説明会の対象地域（関係地域）が半田市全域であったことも、原告適格を主張する際の論拠とした。

本件事業者が、ミニアセスの結果として、ダイオキシン類の平常時の最大着地濃度は本件施設の中心煙突から460mの地点であり、また、異常時の拡散予測として、環境基準を上回るのは半径600m以内の範囲であるとしていたところ、本判決は、この予測結果を否定した。まず、上記予測結果は、代表風速（秒速10mまで）を基にしているにすぎず、秒速10mを超える場合に、最大着地濃度出現距離以遠に居住する住民らが直接的かつ重大な被害を受けないことまで推認させるものでないことは明らかであるとした。また、異常時拡散予測についても、ミニアセスにおいて想定された排気量を超える重大な事故が発

という構成になっている（同指針2-2頁以下）。本判決が引用したのは、「ア．調査対象地域」の記述であることから、ここでいう「調査対象地域」は、調査項目ごとに設定される対象地域（C）であるといえる。

51) 和歌山地判平成15年9月30日判例地方自治263号72頁。本件は、原告適格が争われたものではないが、訴訟参加の要件が「法律上の利害関係を有する者」とされることから、その判断枠組みは原告適格と共通点を有すると考えられる。

52) 名古屋地判平成18年3月29日判例タイムズ1272号96頁。

生した場合には、計算の前提条件が崩れるため、ミニアセスの結果によって原告らの原告適格を否定することはできないとした。さらには、住民説明会が半田市全域を対象としていたとする原告らの主張を援用し、その上で、原告ら4名に原告適格を認めた⁵³⁾。

本判決は、ミニアセスの調査対象地域を主要な根拠として原告適格を認定するという高城町最高裁判決と同様の枠組みを明示したものではない。しかし、ミニアセスにおける予測の前提条件にまで踏み込んで判断し、事業者による対象地域画定（本稿2（3）のE、Fに該当）の判断を覆したという点は、注目に値する。

4. 考察

（1）許可申請手続における規律の欠如

① 事業者による範囲画定

ミニアセス対象地域の概念は、法令によっては定義づけられておらず、法的拘束力のない通知及び指針による規定が存するのみであり、さらにはそこにおいて多元的かつ不明確に規定されているものであるところ、事業者がそれらのうちから対象地域概念を自由に選択して掲げたり、その範囲を恣意的に設定したりすることが可能となる⁵⁴⁾。

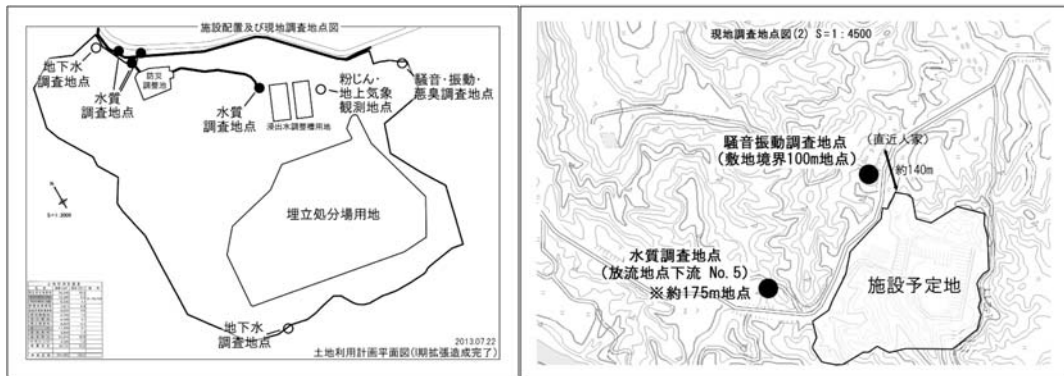
その例として、高城町事件において、訴訟参加人であるERCが、産廃処理業の許可処分をめぐる訴訟と同時並行で進めていた施設の変更許可申請に際して、申請時に提出すべきミニアセス文書において、施設近辺の狭い範囲で切り取られた地図を「調査対象地域」として示したことが挙げられる⁵⁵⁾。

53) 本稿執筆者が地図上で測定したところ、本件施設から半田市の境界線まで、最も遠い地点で約8.2kmである。

54) 高城町最高裁判決は、小田急事件最高裁判決（前掲註(2)）に倣って環境アセスメントの対象地域を原告適格判断の基準としたものと思われるが、小田急事件の事案では、対象地域（関係地域）の設定は、事業者ではなく東京都知事が行うものであることが東京都環境影響評価条例で定められている。同条例（平成14年改正前）2条5号は、「関係地域」を、「事業者が対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に影響を及ぼすおそれがある地域として、第23条第1項の規定により知事が定める地域をいう。」と定義づけ、同条例23条1項は、「知事は、前条の規定による評価書案等の提出があつたときは、遅滞なく、関係地域（第16条第1項の意見書及び第17条第1項の求めに応じて提出された周知地域区市町村長の意見並びに事業者の行つた前条の調査等の結果に照らし、周知地域に追加すべきものと認められる地域を含む。）を定めるとともに、当該評価書案の写しを関係区市町村長及び第14条の規定により調査計画書の写しを送付した隣接原知事等に送付しなければならない。」と規定する。高城町最高裁判決は小田急事件最高裁判決の判断枠組みを踏襲したが、環境影響調査の対象地域の設定が法令で規律されているか否か、また、事業者が自ら行うものであるか否かという点で、両事件の前提には大きな相違がみられるのである。

55) 同ミニアセス文書が作成されたのは、控訴審にて控訴人らが、施設設置時のミニアセス文書を用いて、ミニアセス対象地域を根拠として原告適格を主張した後のことである。

ERCは、施設の設置許可申請時には、ミニアセスの概括的な調査対象地域（本稿2（3）Aに該当）を、「高城町全体」としており、それは、約94.21km²もの広範囲である⁵⁶⁾。それに対して、同施設の変更許可申請時のミニアセス文書では、概括的な調査対象地域（2（3）Aに該当）につき、「調査対象地域は、生活環境影響調査項目として設定した項目が生活環境に及ぼすおそれのある範囲とする。調査対象地域は6ページ及び7ページに示すとおりである。」とした上で、以下のような2つの図面を掲載した⁵⁷⁾。いずれも、施設境界線から数十～数百mの範囲である⁵⁸⁾。これらは、実際には、複数の調査項目の測定地点（2（3）Dに該当）を記した施設近隣の地図であるにすぎない。



② 許可申請手続による制御

①で示したように、事業者は、調査対象地域の概念の多元性を利用して最も狭い範囲の概念を掲げたり、調査の実施地域を狭く設定したりすることができる。そのため、施設設置の許可審査に先立って、事業者によるミニアセスを是正する手続が存在することが望ましいが、現行のミニアセス制度における手続は十分なものであるとは言い難い。

56) 旧高城町役場ホームページ（国立国会図書館が保存した2005年12月1日時点のもの。ndlj/pid/258860/www.town-takajo.jp/syoukai/toukei/iti.htm）による。

57) 株式会社イー・アール・シー高城「産業廃棄物処理施設の設置に伴う生活環境影響調査報告書（平成25年8月）」（2013年）5-7頁を参照。本稿に掲載した2つの図面は、同報告書6-7頁に掲載された図面を再現したものである。左図は、原図から背景の地図を消去したものである。左下の表は原図に掲載された表をそのまま使用した。右図は、背景の地図を消した上で、それと同範囲に切り取った国土院の電子地形図を重ね合わせたものである。但し、施設の面する道路を示す線は、原図を参照し、明確に視認できるよう修正した。また、いずれの図においても、施設境界線や施設内の各設備を示す線、調査地点の丸印、文字は、原図におけるそれらの位置関係を変更しない範囲内で、視認性を高めるために本稿執筆者が記入した。

58) 但し、ミニアセス文書（イー・アール・シー高城・前掲註(57)）全体を通してみれば、本稿2（3）で示したA～Fにつき様々な範囲の図面が示されており、実際の調査実施地域が決して数百mの範囲内にとどまっていたわけではないことが確認できる。例えば、同文書中、「図3-4 予定地周辺の集落等位置図」は約4km四方、「図3-5 予定地周辺の自動車交通調査地点」は約15km×約24kmの範囲、「図4-7 施設周辺の水利用状況」は約5km×約6kmの範囲の地図を用いている。

先述の通り、ミアセス文書に対しては、関係市町村長や専門家が意見を述べることでされており、また、周辺住民等が意見書を提出することもできる。しかし、事業者がそれらの意見に応じてミアセスの範囲・手法や評価結果の修正を検討することは、求められていない。環境影響評価法のように、調査実施前に配慮書や方法書を作成し、また、評価結果を確定する前に準備書を作成し、それらを縦覧するといった手続は、ミアセスに関しては定められていないのである。

都道府県知事による許可審査にあたっては、生活環境への配慮が考慮要素となるため、都道府県知事は、施設設置による生活環境への影響が著しい場合には不許可にすることも可能であり、また、生活環境配慮計画が不十分である場合には、条件付きで許可処分を下すこともできる。しかし、それらの場合でも、ミアセス自体の不備を是正することとはならない。

つまり、事業者がミアセスの対象地域の範囲を恣意的に設定したとしても、廃棄物処理法の下では、それを是正するための手続は存しないのである⁵⁹⁾。

(2) 裁判所による事実認定及び判断

事業者によるミアセス対象地域の設定については、法律による規律がなく、行政過程においても十分に制御できるとは限らないところ、行政訴訟において裁判所が対象地域をいかに認定するかは、重要な意味をもつ。

① ミニアセス文書に基づく対象地域画定

高城町事件や三芳町事件のように、ミアセス文書中で示される様々な「対象地域」の概念のうち、訴訟当事者がいずれを論拠として採用するかによって、裁判所による「対象地域」の認定が左右されることがあり得る。このような場合には、ミアセス文書中で、事業者が対象地域を意図的に狭く設定又は表示していた箇所があるとしても、原告（周辺住民）は、ミアセス文書全体の中から最も適した「対象地域」の概念を選択し、それが調査対象地域であると主張して、裁判所に認められる可能性があるといえる。

また、東海村事件控訴審判決のように、裁判所が独自にミアセス文書全体を参照してミアセスの対象地域を選択するという方法による認定の例もある。こうした場合においても、仮にミアセス文書の一部に事業者による恣意的な範囲設定があったとしても、裁判所が全体を通して適切な対象地域設定を行う余地があるといえる。

それでもなお、ミアセスの過程の全ての作業において、事業者が不当に狭い範囲でのみ調査・予測・分析等を行うというような場合を想定すると、裁判所がミアセス文書のみを根拠として調査対象地域の範囲を認定するという方法には、事業者による恣意的な運

59) 都道府県知事と事業者とが協力関係にある場合にはなおさら、行政過程での是正が現実的に見込めるとは限らないといえよう。そのような協力関係が想起される例として、ERCが施設変更許可申請に際して実施したミアセスの委託先が公益財団法人宮崎県環境科学協会であったということが挙げられる。なお、同委託先は、施設設置時のミアセスの委託先とは異なるものである。

用を制御するという点での限界がある。

② 指針に基づく対象地域画定

岡山市事件や和歌山市事件のように、裁判所が、事業者による運用とは切り離された観点で、指針に沿ってミニアセスの対象地域を認定する場合もある。両事件においては、調査項目ごとに設定される対象地域の概念を裁判所は採用しているが、この意味での対象地域の範囲の一般的な設定方法は、指針が予め具体的に定めている。そのため、裁判所が適切に対象地域の範囲を画定することが可能となり得る。

但し、指針が示す調査項目ごとの対象地域は、あくまでも一般論としての設定例を示したものに過ぎず、各々の施設の設置地域の特性に応じた調査がなされることが想定されている。そのため、裁判所が指針をよりどころとして対象地域の認定をすることについては、一定の注意が必要である。事業者が不当に狭い範囲で調査を実施した場合に、指針を根拠に対象地域を認定することができるという点では意義がある。その一方で、施設設置地域の特性から、指針の示した例よりも広い範囲で調査を行うべき事案においては、指針を根拠として対象地域を認定することは、原告に不利益をもたらしかねない。

③ 裁判所による独自の判断

半田市事件では、先述のように、事業者による予測の妥当性について裁判所が踏み込んで審査した上で、事業者が画定した予測結果の範囲よりも広い範囲で被害が生じ得るとして、原告適格が広く認められた。ここでは、裁判所は、汚染の予測結果として示された範囲に着目しており、それは、予測を行う前の段階で設定する対象地域よりも狭い概念でとらえられるものである。この点では、高城町事件や東海村事件の方が、広い概念で対象地域をとらえたものであると評価できる。

しかし、事業者が恣意的なミニアセスを行ったとしても、裁判所が独自にミニアセスの妥当性を審査することで対象地域の範囲を広くとらえ、原告適格の範囲を適切に画定することが可能となることを示すものとしての意義が同事件にはあるといえよう。但し、このような積極的な審査を行うか否かは、裁判所の選択に委ねられているのである。

(3) 課題と展望

高城町事件最高裁判決においては、ミニアセスの「対象地域」という多元的な概念のうち、いずれをもって「対象地域」として扱うべきであるのか、また、いかなる証拠をもって対象地域を認定するのかが、判決文中で示されなかった。過去の判例や本判決以降の判例でも、この点での一致した判断がみられない。このことから、今後の判決も、ミニアセスの対象地域について、幅広い方法で認定を行っていく可能性があると考えられる。

ミニアセス文書をもとにした事実認定の場合は、事業者による運用を規律することに一定の限界が存する。しかし、指針に基づいて対象地域を画定すれば限界が克服できるとも限らない。本稿2(2)で述べた通り、指針においても様々な対象地域概念が混在してお

り、また、それらの範囲を画定する手法が指針において示されていないものもあるからである。指針によって範囲画定方法が示されているものについても（2（3）C～F）、それは一般論としての例示に過ぎず、あらゆる事案に画一的に適用すべきものではない。ミニアセス文書や指針を根拠とせずに、事業者が実施したミニアセスの予測方法等の妥当性を裁判所が自ら審査することで、対象地域の範囲を広げて原告適格を認める場合もあるが、そのような審査を行うか否かは裁判所次第である。

原告適格の範囲を決するにあたり、裁判所には何らかの基準が必要であり、そこにおいて、ミニアセスの対象地域という概念は、有用な基準であり得る。その概念が多面的かつ不明確であるということは、裁判所が事案に応じて、ミニアセス対象地域を柔軟に認定する余地があるものとして、肯定的にとらえることもできる。

しかし、その一方で、裁判所による柔軟な判断が、施設の周辺住民に対して不利益を及ぼすような方向でなされる可能性があることも否定できない。こうした限界があることから、今後、ミニアセスの対象地域について裁判所がいかにして適切な事実認定を行っていくことができるかということは、裁判実務にとって重要な課題となろう。そこにおいては、「対象地域」と称される概念が常に同一の概念であるとは限らないという点、また、対象地域認定の根拠や判断方法が異なり得るという点に注意を払った上で、諸判例を分析していく必要がある。

同時に、裁判所による判断の限界を一定程度補完し得るものとして、法令レベルでミニアセス対象地域に関して規律することや、事業者による運用を行政過程で制御する手続を設計することについても、検討する余地があろう。