

訴 状

平成16年10月29日

名古屋地方裁判所 御中

PCB処理施設設置許可処分無効確認請求事件

訴訟物の価額 320万円(算定不能1件160万円×2)

貼用印紙額 2万1000円

請求の趣旨

- 1 被告がなした別紙目録記載の許可処分が無効であることを確認する。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。
との判決を求める。

請求の原因

第1 当事者

原告らは、いずれも愛知県半田市の住民であり、被告は、産業廃棄物処理施設の設置許可権者たる愛知県知事である。

PCB(ポリ塩化ビフェニールの頭文字を取った略字)は従来からトランス・コンデンサーの絶縁油として広く利用されている化学物質であるが、PCBは自然界に放出されると人体に有害な物質であり、国はポリ塩化ビフェニール廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法を制定し(平成13年7月15日施行)目標年次として平成28年までにPCB廃棄物の処理を推進しようとしている。PCBは廃棄物処理法第2条第5項の規定する特別管理産業廃棄物である。

原告らは、本件PCB廃棄物処理施設が設置されると、その事業計画の適法性、施設の安全性いかんでは住民の生命、健康に重大な悪影響を受ける近隣住民であるから、本件施設の設置許可処分について法律上の利害関係を有する。

第2 PCB廃棄物処理施設申請の概要と問題点

1 本件PCB廃棄物処理施設の設置許可申請手続について

訴外日本車輛製造株式会社(本店所在地 名古屋市熱田区三本松町1番1号以下「日車」という)は、愛知県半田市の衣浦港に面した同社衣浦製作所内の計画地(半田市11号地20番地)にPCB廃棄物処理施設を新設することを計画し、平成16年3月31日に廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃棄物処理法」という)第15条に基づき、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(以下「同法施行令」という)第7条第12号の2所定の分解施設及び同法施行令第7条第13号所定の洗浄施設の設置許可処分を求める申請書を愛知県に提出した(甲1,甲2)。その後、平成16年8月13日に日車は両施設の設置許可を受けた(甲3,甲4)。

日車の計画したPCB廃棄物処理施設は、蒸気化させたPCBを850度の高温の水素雰囲気の中で還元分解する「気相水素還元法(還元熱化学分解方式)」による分解処理を主とするが、気相水素還元法のみではPCB油が付着・しみ込んだトランス・コンデンサーなどの容器を処理してもなおトランス等の容器にPCBが残留するので有機溶媒による洗浄処理をも行う施設である。

また、PCB廃棄物処理施設は、建築基準法第51条の規定する「卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場その他政令で定める処理施設の用途に供する建築物」であるから、敷地の位置については同法第51条但書により、都道府県都市計画審議会(以下「都計審」という)の議を経たうえで、その敷地の位置につき知事の許可が必要であり、知事が都市計画上支障がないと認めて許可した場合でなければ事業者は処理施設を新築・増築することができない(甲5)。

日車は、平成16年3月31日に廃棄物処理法第15条第1項に基づく申請書を提出した後、建築基準法第51条但書申請のための事前協議書を同年3月31日付けで知多建設事務所に提出し(甲6の1)、同年4月6日付けの申請書を半田市に提出し(甲6の2)、廃棄物処理法第15条第4項に規定する縦覧期間中の同年5月10日に建築基準法第51条但書の許可申請書を愛知県に提出した(甲7の1)。そし

て平成16年8月13日に愛知県知事より敷地の位置の指定の許可を受けた(甲8)。

2 廃棄物処理法申請と建築基準法申請における施設(建物)の位置の問題点

廃棄物処理施設設置の許可を受けようとする者は、廃棄物処理法第15条第2項各号に掲げる事項を記載した申請書を提出しなければならない。また、建築基準法第51条但書の許可の申請を受けようとする者も、廃棄物処理施設事業計画とともに、施設の位置図、配置図、建築図面などの書類を提出しなければならない。

本件においては日車の平成16年3月31日提出の廃棄物処理法申請書に添付された配置詳細図(別紙1-3)(甲9の1)と同年5月10日、建築基準法申請書に添付された建築基準法第51条但書の施設の配置図詳細図(甲10の1)とが、施設の位置が異なる図面であることが明らかになった。すなわち、廃棄物処理法申請書に添付された配置詳細図は、北西側にある衣浦製作所との境界にフェンスがあり、フェンスから3メートルの所に5メートルの構内道路があり、構内道路より3メートル離れてPCB処理棟が建てられる計画である。この施設計画に対して同年8月13日に廃棄物処理法許可が出された。他方、建築基準法第51条但書の許可申請に添付された施設の配置詳細図は、同年5月10日の申請の時には廃棄物処理法申請書に添付された配置詳細図と同じ配置詳細図が添付されたが(甲7の2)、その後変更になり、同年8月2日に(甲10の3)知多建設事務所に提出された図面は、隣接する衣浦製作所との敷地境界線の内側に5メートルの緑地帯を設け、施設建設場所が廃棄物処理法申請書の図面より2メートル南東方向に移動した変更になった(甲10の1)。この変更後の図面を踏まえて同年8月13日に被告知事から位置指定の許可処分が出された。かような次第で被告知事による建築基準法51条の許可処分の前提となった建物配置図面は、廃棄物処理法に基づく許可処分における建物配置図面とは位置がずれてしまったのである。

3 廃棄物処理法申請書の施設の位置図面が違法であること

本件処理施設は、日車の都合で日車衣浦製作所の増設工事ではなく、日車衣浦製作所とは別個の事業所として廃棄物処理施設の新設事業の許可申請がなされたため、当該施設には都市計画法施行令第28条の3の規定により(あるいは同規定に準じて)緩衝帯を敷地境界線の内側に沿って設ける必要がある。これは愛知県が採用する考えであって、愛知県はこれを前提に日車を指導した。都市計画法施行令第28条の3(甲28)は「騒音、振動等による環境の悪化をもたらすおそれがある予定建築物等の建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為にあつては、4メートルから20メートルまでの範囲内で開発区域の規模に応じて国土交通省令で定める幅員以上の緑地帯その他の緩衝帯が開発区域の境界にそつてその内側に配置されていなければならない。」と定め、同施行令に基づき都市計画法施行規則第23条の3(甲28)は「令第28条の3の国土交通省令で定める幅員は、開発行為の規模が、1ヘクタール以上1.5ヘクタール未満の場合にあつては4メートル、1.5ヘクタール以上5ヘクタール未満の場合にあつては5メートル、5ヘクタール以上15ヘクタール未満の場合にあつては10メートル、15ヘクタール以上25ヘクタール未満の場合にあつては15メートル、25ヘクタール以上の場合にあつては20メートルとする。」と定めている。本件開発行為の規模は1.8ヘクタール(18,064㎡・甲10の1)であるから緑地帯その他の緩衝帯の幅員は5メートル必要となる。ところが本件廃棄物処理法申請書に添付された配置詳細図(甲9の1)では緑地帯の幅員が3メートルしかなく2メートルも不足する。この配置図面が都市計画法施行令第28条の3及び都市計画法施行規則第23条の3の規定に違反した違法・無効なものであることは明白である。

実質的に検討しても、建築物の位置が変更したことにより、建築基準法51条但書申請書に添付された処理棟内機器配置図(甲10の2)と廃棄物処理法申請書添付の処理棟内機器配置図(甲9の2)が同じ配置であっても、廃棄物処理法申請書に記載されたPCB廃棄物処理棟内の処理室内部の気相水素還元法の機器(固形物蒸発器、予熱器、気化器、反応器)をはじめとして油分凝集ろ過器、廃水処理槽など排水に関する機器や生成ガス圧縮器など排気に関する機器の位置がそれぞれ2メートル南東方向にずれることになり、それに伴う排気・排水の仕様も異なることになる。これは、廃棄物処理法第15条第2項第6号の産業廃棄物処理施設の位置、構造などの設置に関する計画が変わることを意味する。これら建築基準法第51条但書許可を受けての建築確認申請許可に従つて施設を建設したら、廃棄物処理法許可の施設の位置と異なった場所に、機器類も異なった位置に、仕様も異なつて建設することになり、廃棄物処理法許可の施設の位置も変更されてしまう。

4 日車の PCB 処理施設設置計画の背景事情

(1) 地球環境汚染を防止するため PCB 廃棄物の処理については世界的な取り組みがなされており、日本においても環境事業団（現在は、日本環境安全事業株式会社法により日本環境安全事業株式会社という）により全国を5ブロックに分けて PCB 廃棄物処理事業を行うことになった。東海地区には豊田市に「豊田ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理事業の処理施設」が設置され、平成17年には操業を始めることになっている。環境事業団は、平成12年に「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理事業検討委員会豊田事業部会」を設置し、以後、豊田市との安全協定の締結、環境保全・安全対策、技術評価、生活環境アセスメント、リスクアセスメント、環境モニタリングなど厳密な検討を行い、平成16年3月3日に廃棄物処理法第15条の設置許可を得ている（甲11）。PCB 廃棄物を保管している事業所は自社処理が原則で、中部電力、東京電力など各社とも PCB 処理を計画・実行しているが、日車は自社保管分だけでなく自社の約450倍の他社保管分まで処理を引き受ける国内初の民間施設を設置しようと計画したのである（甲12）。

(2) 東海地区には環境事業団の施設が PCB 処理を行い、技術的にも安全性についても万全の態勢で望んでいるのに、「日車」は自社保管分の約450倍もの他社保管分も処理して事業として成功させようとする姿勢に住民は不安を覚え、廃棄物処理施設設置計画書が愛知県に提出された平成15年3月17日（甲13）以後、日車に対し何回も説明会開催の申し入れを行った（甲14、15、16）。平成15年8月9日、10日に開催された説明会も不十分な説明に終始した。平成16年1月17日に行われた説明会では、住民の質問がまだ残っている状態で、日車は一方的に説明会の打ち切りを宣言した。住民が文書で再度の説明会を要望したにもかかわらず（甲17）、被告は平成16年3月29日から31日にかけての3日間で形式的な手続きを終えて、日車の申請書を受理した。すなわち、半田市環境審議会の意見答申（甲18）、答申を受けての半田市長の意見を県に提出する（甲19）、半田市長意見を受けて、市長意見を尊重するよう指示する愛知県知事意見を日車に交付（甲20）、日車の修正計画書提出（甲21）、修正計画書は適正との知事意見（甲22）、そして日車の申請書提出（甲1、甲2）が行われてしまった。

(3) 通常、都計審は年に4回しか開催されなく、事前協議書を提出してから都計審の開催まで約5、6ヶ月の時間が必要である。平成16年3月16日こ日車が知多建設事務所を訪ねての相談で、「3月31日頃廃棄物処理法申請を出す予定であること、建築基準法51条但書申請の手続き」に関し質問し、建設事務所は、「都計審へは開催日の3ヶ月前に書類が整っていることが必要」と答えている（甲23）。平成16年4月6日に事前協議書が半田市へ提出され（甲6）、建築基準法申請書（7の1）は5月10日に提出されたのだから、本来なら9月以降の都計審に諮られるべき事案である。事前協議書提出後約5、6ヶ月の時間を要するのは、廃棄物処理法の申請と消防法や建築基準法との指導の整合性をもたせ、許可に至る間の変更を容易にするため、都計審の審議に無駄を出さないためといわれている。しかし、通常より早く7月30日の都計審で審査された（甲24）。

日車の設置許可に関しては、住民の意向は無視され、許可に関するスケジュールが定められていたようで、愛知県の意向として、半田市の消防や建築の意見を早く出すようにと時間を区切った要請が既にあったことが、4月20日、4月23日に開催された事前協議を検討する半田市土地対策会議でも議題として語られている（甲25の1、甲25の2）。

豊田施設より1日でも早く自社の操業を開始し、今まで回避してきた実証試験を今ここで実験し、改良を重ねながら他企業に保管されている PCB 処理を受注して収益を上げようとの日車のスケジュールありきの意向に愛知県が加担したために、時間的余裕がないまま両申請の施設の位置が異なるという結果になったのに違いない。施設の位置変更を行えば、これは軽微な変更とは言えないので、廃棄物処理法第15条の2の5の規定により都道府県知事の許可を受けなければならず、愛知県条例第9条の住民説明会を開催せざるを得なくなることを懸念して、日車は、施設の位置が変更したことを愛知県に黙っていたのに相違ない。

第3 本件許可処分は無効である

1 廃棄物処理法申請書に添付された施設（建物）の位置図面は違法である

被告は平成16年8月13日に日車の申請にかかる廃棄物処理法上の施設設置許可処分と、建築基準法上の建築物の位置指定の許可処分とを行ったところ、両許可処分が「施設（建物）の位置」が違っており、前述したとおり本件廃棄物処理法申請書に添付された配置詳細図（甲9の1）では緑地帯の幅員が2メー

トル不足し、この配置図面は都市計画法施行令第28条の3及び都市計画法施行規則第23条の3の規定に違反した違法なものである。この違法は明白であってかつ重大である。

よって、かかる違法な施設の位置図面を前提とした許可処分も違法・無効となると解するべきである。

2 本件許可は実現不可能な内容の許可処分であるから無効である

(1) 建築基準法申請に関し、平成16年6月4日に施設の位置図の追加を知多建設事務所から指導を受け施設の位置が変更になった時点で、日車は廃棄物処理法申請についても施設の位置のズレを調整すべきであった。にもかかわらず日車はすでに豊田市で環境事業団の同種施設の建設計画が先行していることから、建築・操業開始を急ぐ余地の整合性をはかることなく建築基準法51条但書の許可申請手を急いだ。

建築基準法第51条但書の許可に従って施設を建設すれば、廃棄物処理法により許可された施設の位置関係を無視することになる。他方、廃棄物処理法許可に従って施設を建設すれば、建築基準法第51条但書で許可された建物の位置を無視することになってしまう。

愛知県は、建築基準法第51条但書の規定に基づく「その他政令で定める処理施設」の許可に当たっては詳細な取扱基準を、許可の公平性、透明性を確保するため定め、審査基準の明確化を図っている(甲5)。国のPCB処理施設に関する廃棄物処理法許可も、PCBが人体・環境に大きな影響を与える物質であるためPCBの処理に関しては厳格な申請基準を定めている。愛知県も廃棄物の適正な処理の促進に関する条例を作って、県民の生活・環境を守るための定めをしているのであり、施設の位置が異なればPCB処理に伴う排水の仕様やPCB処理により排出される排気の仕様も異なり、県民の健康・環境に影響をあたえる変更である。許可に際して日車社長に宛てられた通達にも「施設の変更をしようとするときは、廃棄物の適正な処理の促進に関する条例第9の規定に基づく説明会を行った後、法に基づく変更許可申請を行うこと。」と指示されている(甲26)。日車は、施設の位置を変更することによる法の定めを嫌って、位置のズレを知らず両申請の許可を受けたと思われる。

(2) 本件建物の位置の変更は「軽微な変更」でなく知事の新たな許可が必要廃棄物処理法第15条の2の5は「産業廃棄物処理施設の設置者は、当該許可に係る第15条第2項第4号から第7号までに掲げる事項の変更をしようとするときは、環境省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、その変更が環境省令で定める軽微な変更であるときは、この限りでない」と定めている。この規定を受けて環境省令は「軽微な変更」の意味内容を「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(衛環第37号、平成10年5月7日)」との通達で明らかにし、その「第6 許可を要しない廃棄物処理施設の軽微な変更」の中で「法第9条第1項又は第15条の2の5第1項に規定する変更の許可又は法第9条の3第7項に規定する変更の届出を要しない『軽微な変更』は、従来、主要な設備の変更を伴わず、かつ、処理能力の10パーセント以上の変更を伴わない変更とされていたところであるが、今回の改正により、次の(1)から(5)までのいずれも伴わない変更としたこと。」(甲27)と規定し、その(2)で、「施設の位置又は処理方式の変更」を挙げている。

つまり廃棄物処理施設の位置の変更は、主要な設備の変更を伴わず、処理能力の10%以上の変更を伴わないものであっても、「軽微な変更」とはみなせず、あらためて知事の許可が別途必要になるのである。

(3) 実現不可能な内容の許可は無効である

廃棄物処理法申請許可も建築基準法申請許可も共に同じ被告の行った同じ日付の許可処分である。被告の行った廃棄物処理施設設置許可処分は、建築基準法51条但書の許可で示された建物配置図を前提にすると実現不可能な内容の許可処分であって、明白かつ重大な瑕疵があるから無効な処分と解するべきである。

3 本件許可処分の瑕疵は治癒できない

被告は廃棄物処理法申請書に添付した施設の位置図面を変更する許可(廃棄物処理法第15条の2の5第1項)を下ろす余地があるが、被告がかかる変更の許可処分を行ってもそれは無効である。なぜならば、変更の許可はもともとの許可が有効であることを前提とするから、もともとの許可が無効である場合には、それを変更する許可処分などあり得ないからである。被告においては日車に対し、改めて廃棄物処理法申請をやり直すよう指導するほかない。

第4 結論

よって原告は請求の趣旨記載の判決を求め本訴を提起した次第である。