

令和6年2月29日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官



令和2年（行ウ）第1号 管理型最終処分場の産業廃棄物処理施設設置許可処分取消請求事件

口頭弁論終結日 令和5年10月12日

判 決

当事者の表示は、別紙1「当事者目録」記載のとおり（なお、原告を個別に表記する場合は、原告番号を付して「原告1」などと表記する。）。

主 文

- 1 本件訴えのうち、原告25に関する部分を却下する。
- 2 その余の原告らの請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

浜松市長が、平成30年12月20日付けで株式会社ミダック（参加人による包括承継前の法人〔現商号・株式会社ミダックホールディングス〕）に対してした、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「廃棄物処理法」という。）15条1項に基づく管理型最終処分場の産業廃棄物処理施設設置許可処分（許可番号180214321号。以下「本件処分」という。）を取り消す。

第2 本案前の答弁

本件訴えのうち、原告17及び原告25に関する部分を却下する。

第3 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、浜松市長が、平成30年12月20日付けで株式会社ミダックに対してした、廃棄物処理法15条1項に基づく管理型最終処分場の産業廃棄物処理施設設置許可処分（本件処分）について、本件処分に係る管理型最終処分場

(以下「本件処分場」という。)の周辺に居住する住民等である原告らが、本件処分が違法であると主張して、本件処分の取消しを求める事案である。

2 関係法令等の定めは別紙2「関係法令等の定め」記載のとおりである(なお、同別紙中で定義した略称等は、以下本文においても同様に用いるものとする。)

3 前提事実(当事者間に争いがないか、掲記の証拠〔書証は、特に掲記しない限り枝番全てを含む。以下同じ〕及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 当事者等

ア 原告1ないし16及び原告19ないし24は、いずれも浜松市北区引佐町奥山(行政区の再編により、令和6年1月1日以降、「浜松市北区引佐町」は「浜松市浜名区引佐町」と変更されているが、以下本文においては「浜松市北区引佐町」と表記する。)に居住する個人である。

原告17は、浜松市北区引佐町谷沢に居住する個人である。

原告25は、奥山地区の環境を保全、向上させるため、産業廃棄物処理場設置等の環境が破壊されるおそれのある事項に適正に対処し、もって、奥山地区並びに関連する地域の住民の安全を確保することを目的とする権利能力なき社団である(甲19)。

イ 被告は、地方自治法252条の19第1項に規定する指定都市(浜松市)であり、本件処分場を設置しようとする地を管轄し、廃棄物処理法24条の2第1項及び廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令(施行令)27条1項に基づき、本件処分場の設置許可の権限を有する指定都市の市長(浜松市長〔本件処分の処分行政庁〕)が所属する地方公共団体である(廃棄物処理法15条1項)。

ウ 本件処分は、平成30年12月20日付けで株式会社ミダック(現商号・株式会社ミダックホールディングス、以下「分割前ミダック」とい

う。) に対してされたところ、分割前ミダックは、令和2年8月25日、本件訴訟において、被告側に補助参加の申出を行った。

その後、分割前ミダックは、令和3年9月1日、商号を「株式会社ミダックホールディングス」に変更し、同年10月1日、本件処分により取得した地位その他本件処分場に関する権利義務を、株式会社ミダックはまな（商号変更前の参加人であり、同年9月1日、商号を「株式会社ミダック」に変更した。以下、商号変更の前後を区別せず、単に「参加人」という。）に包括承継させた。

参加人は、令和4年10月26日、分割前ミダックの承継人として前記補助参加の申出を取り下げるとともに、新たに、第三者の訴訟参加の申出（行政事件訴訟法22条1項）をしたことから、当裁判所は、同年11月10日、上記訴訟参加の申出を許可する旨の決定をした。

(以上、当裁判所に顕著な事実)

(2) 本件処分場の概要

ア 本件処分場の設置場所（浜松市北区引佐町奥山1397番195 外35筆）は、別紙3「位置図」の「申請地」と記載された位置に所在している（以下、同別紙で「申請地」と記載された範囲を「本件事業地」ともいう。）。

イ 施設の種類 管理型最終処分場（施行令7条14号ハ、一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める省令〔技術基準省令〕2条1項4号）

ウ 処分される廃棄物

燃え殻（水銀含有ばいじん等を含む）、汚泥（水銀使用製品産業廃棄物及び水銀含有ばいじん等を含む）、廃油（タールピッチ類に限る）、廃プラスチック類（石綿含有産業廃棄物及び水銀使用製品産業廃棄物を含む）、紙くず、木くず、繊維くず、動植物性残さ、ゴムくず、金属くず

(水銀使用製品産業廃棄物を含む)、ガラスくず・コンクリートくず及び陶磁器くず(石綿含有産業廃棄物及び水銀使用製品産業廃棄物を含む)、鉍さい(水銀含有ばいじん等を含む)、がれき類(石綿含有産業廃棄物を含む)、ばいじん(水銀含有ばいじん等を含む)、廃棄物処理法施行令2条13号廃棄物、特定有害廃石綿等(施行令2条の4第5号トに規定する廃石綿等)の16品目

エ 面積 228,241 m^2

オ 埋立面積 104,458 m^2

カ 埋立容量 3,125,591 m^3

キ 本件処分場区域内の地勢

本件事業地付近の状況は、概ね別紙3「位置図」のとおりである。採石場跡地であり、本件事業地内を通称「立板川」(立板川W1-7003-3-20普通河川引佐奥山20号排水路)が北東から南西側に流下しており、本件事業地内の南側で普通河川背山川に合流している。背山川は西側に流下し、二級河川神宮寺川(以下「神宮寺川」という。)に合流したのち、東南に流下し、二級河川井伊谷川に合流している。井伊谷川は南進し、都田川に合流した後、西進し、浜名湖に注いでいる。

(以上につき、乙5、19)

(3) 本件許可処分に至る経緯等

ア 分割前ミダックは、平成22年9月27日、浜松市廃棄物処理施設の設置等に係る紛争の予防と調整に関する条例(乙1、紛争予防条例)5条1項に基づく事業計画書(丙5)及び同条2項に基づく本件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結果を記載した書類である「奥山の杜クリーンセンター設置事業に係る生活環境影響調査報告書」(乙19の1、以下「平成22年報告書」という。)を提出した。

イ 浜松市長は、平成22年10月8日付けで、紛争予防条例6条1項、2

条 8 号に基づき、本件処分場の敷地境界線から 5 0 0 m 以内の地域を廃棄物処理施設の設置等に伴い生活環境の保全上の支障が生じるおそれがある地域である関係地域と定め（以下「本件関係地域」という。）、紛争予防条例 6 条 2 項に基づく通知をした。

5 ウ 分割前ミダックは、平成 2 8 年 6 月 1 7 日、浜松市長に対し、本件処分場の設置に係る紛争が自主的な解決に至らなかったとして、紛争予防条例 1 7 条 1 項に基づくあっせんの申請書を提出した（丙 9）。浜松市長は、同年 8 月 1 0 日、紛争の解決に向けたあっせん手続を行うことを決定し（丙 1 0）、紛争予防条例 1 9 条の調整委員による意見聴取会や現地確認等を行った上で、関係住民と分割前ミダックとのあっせんを行おうと試みたが、関係住民があっせん手続に参加しない意向を示したため、平成 2 9 年 9 月 2 2 日、紛争予防条例 1 8 条 1 項に基づき、あっせんに対する「設置者の対応が十分であると認め」、かつ、「関係住民があっせんに応じないことにより、環境保全協定が締結される見込みがないと認めるとき」
10 （同項 1 号）に該当するとして、あっせんを打ち切った（丙 1 1 ないし 1 4）。

エ 分割前ミダックは、平成 2 9 年 9 月 2 7 日、浜松市長に対し、廃棄物処理法 1 5 条 2 項に基づく本件処分場に係る産業廃棄物処理施設設置許可申請書（乙 5、以下「本件申請書」という。）及び廃棄物処理法 1 5 条 3 項
20 に基づく生活環境影響調査報告書（平成 2 2 年報告書）を提出した（以下「本件申請」という。）。これに対し、浜松市長は、平成 2 9 年 1 0 月 4 日付けで、補正を求める通知を発出したことから、分割前ミダックは、同年 1 1 月 8 日、「地盤沈下調査および工学的検討業務報告書」（乙 1 3、以下「地盤沈下報告書」という。）等を提出するとともに、平成 3 0 年 3 月 2 3 日には、平成 2 2 年報告書の調査の有効性に関する調査結果について、追加の生活環境影響調査報告書（乙 1 9 の 2、以下「平成 3 0 年報
25

告書」といい、平成22年報告書と併せて「本件環境影響調査報告書」という。)を提出した。

浜松市長は、廃棄物処理法15条4項に基づき、告示・縦覧(なお、縦覧期間は平成30年4月23日から同年5月22日まで)を行った。

5 オ 平成30年7月12日、上記エの本件事業地北側法面付近において土砂災害が発生した(以下「本件土砂災害」という。なお、本件土砂災害が地すべりか斜面崩壊か、及び本件土砂災害が発生した場所が本件事業地内であるか否か〔本件土砂災害の範囲〕に関しては当事者間に争いがある。)。浜松市長は、同月19日、分割前ミダックに対し、本件土砂災害
10 による本件処分場の処理施設に対する影響の有無、被災箇所の復旧方法に加え、同被災箇所周辺の法面の他、処理施設に対して影響が懸念される箇所に対して確認し報告するよう求める行政指導として「産業廃棄物処理施設設置許可申請に係る当該計画地内での崩落について(通知)」(乙4
1)を発出した。分割前ミダックは、同年8月1日、設置許可申請の内容の変更はないこと等を内容とする中間報告(乙42)を行い、その後、同
15 月10日に、上記土砂災害の原因及び復旧工事の方法等に係る検討等を内容とする「三嶽鉦山斜面崩壊照査検討報告書」(乙21の1、以下「本件照査検討報告書」という。)を提出した。

20 カ 浜松市長が、平成30年9月19日、市委嘱専門委員に対し、廃棄物処理法15条の2第3項、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則(施行規則)12条の3に基づき、専門的知識を有する者への意見聴取の依頼及び関係資料の送付を行ったところ(乙53)、同年10月10日、8名の市委嘱専門委員から意見書の送付を受けた。浜松市長は、同月24日、市委嘱専門委員に対する意見聴取会を実施し、市委嘱専門委員は、同年1
25 1月9日までに、意見書(乙55等)を提出した。浜松市長は、同月22日、分割前ミダックに対し、質問及び意見を発出し(乙52)、分割前ミ

ダックは、同年１２月５日、質問・意見に対する事業者回答を提出した（乙５６、以下「事業者回答」という。）。浜松市長は、同月１１日、市委嘱専門委員に対し、事業者回答及び行政指導通知案（乙５７、５８）を送付したところ、２名の市委嘱専門委員から行政指導通知案の修正に関する意見及び分割前ミダックの積極的な姿勢を示すことを求める意見を内容とする意見書（乙５９）が提出されたことから、同月２０日付けで、本件処分を行うとともに、上記市委嘱専門委員の意見を反映させた形で行政指導通知（乙２６）を発出した（なお、中村吉男専門委員〔愛知工業大学工学部土木学科教授。以下「中村専門委員」という。〕は、行政指導につき対策工事の妥当性を判断するために選任された。）。

（４）本件訴訟に至る経緯

ア 原告らは、平成３１年３月１５日、本件処分に対する審査請求を行った。

イ 原告らは、令和２年１月１５日、本件訴えを提起した（当裁判所に顕著な事実）。

（５）本件処分等の承継

参加人（令和３年９月１日商号変更により、商号が株式会社ミダックはまなから株式会社ミダックに変更された。乙８６）は吸収分割承継会社として、令和３年１０月１日、分割前ミダック（同年９月１日商号変更により、商号が株式会社ミダックから株式会社ミダックホールディングスに変更された。乙８５）が本件処分により取得した地位及び吸収分割会社として有していた権利義務を包括承継した（会社法７５９条１項）。また、参加人は、同年９月２１日には、廃棄物処理法１５条の４、９条の６第１項に基づき、当該吸収分割につき浜松市長の認可を受け、分割前ミダックが取得していた同法１５条の２第１項に基づく許可施設設置者の地位を承継した。

（以上につき、乙８５ないし８８）

4 争点

(1) 本案前の争点

原告17及び原告25の原告適格（争点①）

(2) 本案の争点（本件処分の適法性）

ア 〔大気汚染〕大気汚染の危険性（争点②）

イ 〔水質汚染及び災害〕遮水シート破損の危険性（争点③）

ウ 粘性土ライナーの危険性（争点④）

エ 不等沈下、調整池（争点⑤）

オ 帯水層の地下水が押し上げられることの危険性（争点⑥）

カ 地下水集排水設備の危険性（争点⑦）

キ 急傾斜地の崩壊による立板川崩壊の危険（争点⑧）

ク 〔活断層の存在〕活断層を考慮していないこと（争点⑨）

ケ 〔国有財産問題〕本件事業地の一部が国有財産であること（争点⑩）

5 争点に関する当事者の主張

（本案前の争点）

(1) 争点①（原告17及び原告25の原告適格）について

（原告らの主張）

ア 原告17は、主要地方道浜北三ケ日線（別紙3「位置図」の「（主）浜北三ケ日線」と記載された位置に所在する。以下「三ケ日線」という。）沿線に居住しているところ、三ケ日線は、本件処分場への廃棄物運搬車両及び土砂運搬車両が通過する予定となっており、同車両走行に伴い、二酸化炭素、浮遊粒子状物質が発生するほか、騒音や振動が発生するおそれがあるため、本件環境影響調査報告書の調査対象となっている。したがって、三ケ日線沿線に居住する原告17についても、本件処分の取消しを求めるにつき法律上の利益があるから、本件処分の取消しにつき原告適格（行政事件訴訟法9条1項）が認められる。

イ 次に、原告25は「奥山地区の環境を保全、向上させるため、産業廃棄物処理場設置等の、環境が破壊される恐れのある事項に適切に対処し、もって奥山地区ならびに関連する地域の住民の安全を確保することを目的とする」ために創設された団体であり（奥山地区環境保全対策協議会規約〔以下「協議会規約」という。〕1条）、会長が協議会を代表し（協議会規約5条）、年に1回総会が開催され、役員会では原告25の基本的事項の決定を行うなど、団体としての運営方法が決定されている。また、毎年4月には予算を策定した上、年1回、原告25の収支決算書の作成を行うなどしている。したがって、原告25は、法人でない
5
10
15
20
25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

5
10
15
20
25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

また、原告25の会員は、いずれも本件処分場の影響を受ける者たちで構成されているところ、原告25は、その目的を達するために、本件訴えを提起することを決議したものであるから、原告適格（行政事件訴訟法9条1項）も認められる。

（被告の主張）

ア 原告17は、本件関係地域内に居住しておらず、また、本件環境影響調査報告書の対象地域の住民でもないため、本件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、悪臭等による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該当しないから、原告17に原告適格は認められない。

イ 原告25は、自然人とは異なり、何らの生理的機能を持たない団体であって、周辺地域の生活環境の保全による利益を自ら直接享受することのできる主体ではなく、そのような被害の発生それ自体が、原告25の固有の権利ないし法律上の利益の侵害に当たるとは認め難い。また、行政訴訟において原告適格を有する個人がいる場合に、団体訴訟を認めるべき必要性はない以上、原告25に原告適格は認められない。

(本案の争点〔本件処分の適法性〕)

(2) 争点② (大気汚染の危険性) について

(被告及び参加人の主張)

ア 浜松市において産業廃棄物処理施設 (最終処分場については、施行令 7 条 1 4 号) を設置しようとする者は、当該施設を設置しようとする地を管轄する指定都市の長である浜松市長の許可を受けなければならないとされる (廃棄物処理法 1 5 条 1 項、2 4 条の 2 第 1 項、施行令 2 7 条 1 項による地方自治法 2 5 2 条の 1 9 第 1 項)。そして、指定都市の長は、廃棄物処理法 1 5 条 2 項の申請書の提出があった場合において、当該申請に係る最終処分場の設置に関する計画 (以下「設置計画」ともいう。) が技術基準省令で定める技術上の基準 (以下「構造基準」ともいう。) に適合していること (廃棄物処理法 1 5 条の 2 第 1 項 1 号)、当該施設の設置計画及び維持管理に関する計画 (以下「維持管理計画」ともいう。) が、周辺地域の生活環境の保全及び技術基準省令で定める周辺の施設について適正な配慮がなされたものであること (同項 2 号。以下「適正配慮要件」ともいう。)、申請者の能力が技術基準省令で定める基準に適合するものであること (同項 3 号) 等のいずれにも適合していると認めるときでなければ許可をしてはならないとしており、廃棄物処理法が技術上の基準等の要件を詳細に定めていること、許可要件としての明確性が要請されること等に鑑みれば、上記許可は、廃棄物処理法 1 5 条の 2 第 1 項各号に定める許可基準のいずれにも適合する場合には、同条 2 項に定める場合を除き、必ず許可をしなければならないと解され、同条の定める要件に適合する場合においても、なお指定都市の長に裁量権を与えるものではない。したがって、本件処分の適法性は、本件処分場の設置計画及び維持管理計画がそれぞれ構造基準、適正配慮基準その他の許可基準に適合しているか否かによって判断されるべきであ

る。

イ 本件処分場の維持管理計画は、廃棄物処理法15条の2の3第1項、技術基準省令2条2項・1条2項1号に適合しており、廃棄物処理法15条の2第1項2号に反するといえない。

ウ なお、本件処分場においては、維持管理計画に基づき、事前の搬入調整、散水等の実施、定期的な覆土の実施等が行われる計画なのであるから、本件処分場の操業により、原告らの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が具体的にあると認められない。

(原告らの主張)

ア 最終処分場の設置許可処分における審査に過誤、欠落があり、有害物質が許容限度を超えて排出された場合には、その周辺に居住するなどして、いる者の生命、身体に重大な危害を及ぼすなどの災害を引き起こすことになるため、その審査は厳格なものとなる。産業廃棄物処理施設の設置許可をするに当たって、技術基準省令を形式的に満たしているだけでは十分ではなく、周辺地域の生活環境の保全（廃棄物処理法1条参照）という観点も踏まえて、実質的に適法性の審査をすべきである。

イ 本件処分場の維持管理計画が技術基準省令に適合するとしても、これらが将来にわたって適切に履践される保証はない以上、本件処分場の稼働から廃止までに大気汚染が発生する危険性を払拭することはできず、これをもって直ちに適法であるということとはできない。

ウ 廃棄物処理法15条の2第1項2号、15条2項8号の趣旨からは、周辺地域に大気汚染が発生することを未然に防止するという観点からも、最終処分場の設置の許否が判断されるべきであるところ、本件処分場について、アスベストや焼却灰の飛散対策がされておらず、大気汚染の危険性があることからすると、本件処分は廃棄物処理法の趣旨に反して違法である。

(3) 争点③（遮水シート破損の危険性）について

（被告及び参加人の主張）

本件処分場の埋立地（技術基準省令 1 条 1 項 1 号）の底盤部に対する施工は、技術基準省令 2 条 1 項 4 号・1 条 1 項 5 号イ及び運用通知 I の 10 遮水層・12 遮水層不織布等による被覆・II の 8 遮水工の砂等による被覆で記載されている事項に基づいており、適法である。

（原告らの主張）

遮水シートの寿命は概ね 10 年程度と考えられている上、遮水シートは僅かな力で破損するものであり、その耐久性に問題があることから、技術基準省令に適合するとしても、汚染水の漏出等の可能性は否定できない。加えて、後記のとおり、本件処分場の予定地には地下水があること、不等沈下や活断層の存在等の諸事情に照らすと、本件処分は、廃棄物処理法 15 条の 2 第 1 項 2 号、15 条 2 項 8 号の趣旨に反し、違法である。

(4) 争点④（粘性土ライナーの危険性）について

（被告及び参加人の主張）

本件処分場の設置計画は、技術基準省令 2 条 1 項 4 号・1 条 1 項 5 号イ(1)イに適合することから、本件処分は適法である。

本件処分場の埋立地の基礎地盤は、岩盤であり、本件処分場内の廃棄物と覆土の加重による沈下は最大でも 4.1 cm と想定されており、不等沈下は生じず、特別な対策は必要ないとされている。また、ベントナイトは、遮水シートの下に敷設されるものであり、原則として上からの浸水はない上、地下水については、地下水集排水管によって適切に排出されるものであるから、ベントナイトが水に触れて膨潤することにより遮水シートを破壊することはない。

（原告らの主張）

ベントナイトは、大きな膨潤性を有することから、水分吸収によって、地

盤を膨張させ、上部の構造物に変形や破壊を生じさせることになりかねず、本件処分場の遮水シート、地下水集排水管、浸出水集排水管等が破壊される可能性があることからすると、本件処分は、廃棄物処理法15条の2第1項2号、15条2項8号の趣旨に反し、違法である。

5 (5) 争点⑤（不等沈下、調整池）について

(被告及び参加人の主張)

前記(4)（被告及び参加人の主張）と同様、基礎地盤について不等沈下は生じず、特別な対策は必要がないとされている。また、設置計画では、施工の過程において、地盤の弱部があった場合には「底盤弱部の処理工の深さは、弱部幅の1.5倍の深さとする」「床付幅は弱部幅に1.0mを加えた幅にする」とされているところ（乙5）、実際に、本件処分場の施工中、A地区調整池のうち、A2調整池跡の地盤が軟弱で処分場底盤としての強度が足りないことが判明したことから、その対策として、軟弱な地盤を取り除きながら地盤改良をしたものであり、上記調整池跡の場所は、廃棄物層の厚さが最大となる場所ではないことも踏まえると、埋立地における底盤部の沈下量は最大でも4.1cm以下にまで抑えられる。さらに、第1期埋立区域（A2調整池跡地付近）を掘削しても、地下水の湧水は確認できないため、多少の地下水があるとしても豊富ではない。

以上より、本件処分場において不等沈下やこれに伴う遮水工の破断は生じず、本件処分は適法である。

20 (原告らの主張)

本件処分場の廃棄物処分区域は、調整池跡地上にあるため、調整池跡地付近とそれ以外の場所で均質な強度の地盤となっていないことから、不等沈下の原因となり、遮水工破断の原因となる。したがって、技術基準省令2条1項4号、1条1項5号イ(1)(イ)に適合しておらず、違法である。

また、仮に、技術基準省令に適合していたとしても、本件処分場は、底地

地盤の具体的な性状等を考慮せずに遮水工を行っており、運用通知Ⅰの10に反して違法である。

(6) 争点⑥（帯水層の地下水が押し上げられることの危険性）について
(被告及び参加人の主張)

5 本件環境影響調査報告書から、本件処分場の計画地においては、少量の地下水量が想定されていることから、地下水集排水設備を設置することとしている。そして、本件処分場の設置計画においては、管理要領及び道路工—排水工指針に従って、設置される管路の断面を「幹線φ300mm」としており、配置に関しても地下水の導入勾配の急激な変化が法面の安定を欠くことがないように法尻部を基本とし、間隔は20mとしているが、実際に掘削後の表面観察による湧水等の出現もしくは可能性が想定される個所には優先的に配置するとしており、技術基準省令2条1項4号・1条1項5号ハに適合している。したがって、本件処分は適法である。

10 なお、本件処分場の埋立地の底盤部に帯水層はない。

15 (原告らの主張)

本件処分場によって、底部分には高い圧力が加わるため、帯水層が加圧され、帯水層中の地下水が押し上げられることになり、これにより遮水工に対して部分的な圧力が加わり、遮水工が破断することになる。そのため、上記技術基準省令に適合しておらず、違法である。

20 (7) 争点⑦（地下水集排水設備の危険性）について

(被告及び参加人の主張)

前記(6)（被告及び参加人の主張）と同様、本件処分場の設置計画は、技術基準省令に適合するから、本件処分は適法である。なお、地下水は、地下水集排水管によって効率的に排出されることから、遮水工に強い圧力がかかることはない。

25 (原告らの主張)

本件処分は、遮水シートの敷設により湧出口がふさがれた地下水が地下水集排水管によっても処理しきれないという事情を考慮しておらず、技術省令基準及び運用通知に適合しないものとして違法である。

(8) 争点⑧（急傾斜地の崩壊による立板川崩壊の危険）について

(被告及び参加人の主張)

ア 本件処分は技術基準省令2条1項・1条1項3号に適合している。すなわち、以下のとおり、本件土砂災害は、本件処分場の設置許可の要件に関わるものではなく、本件処分は適法である。

イ 本件事業地北側の急傾斜地及びその周辺は地すべりが発生しやすい地質ではない。すなわち、地すべりは、過去に起きた履歴がある箇所や連続する帯水層、湿潤な粘土層（スメクタイト）などの脆弱な層が連続性を持った地下のすべり面を形成しているなど地山の地質に由来することが多いが、上記急傾斜地では、地すべりの地質や地形は確認されていないし、過去に碎石のために掘削が行われたことは地すべりの原因とはいえない。

ウ また、本件土砂災害は、前記イの急傾斜地の谷筋（谷頭部斜面）の集水地形の箇所に農場管理用道路の盛土があり、短期間の集中的な豪雨によって当該盛土周辺の表層部の土砂等や間知ブロック擁壁等が崩壊したものであって、地すべりではない。

エ そして、別紙4「斜面崩壊対策工事 平面図」の青色斜線で示した急傾斜地（以下「本件急傾斜地」という。）は、前記イの急傾斜地の土砂の崩落防止対策の一環として土砂等を除去した箇所であり、本件土砂災害により管理用道路盛土及び崩積土等が崩壊した部分及びこれによる影響を受けた部分は、同別紙の赤色斜線部分の「本件土砂災害の影響範囲」の上部の周辺において変状している範囲である。仮に、地すべり又は斜面崩壊が発生し、本件処分場の施設の配置上、埋立地周辺の開渠や埋立

地内に土砂等が侵入したとしても、それ以外の浸出液処理施設等に侵入するものではなく、また、対策・点検・雨水集排水路の管理を行うので、最終処分場の機能が阻害されるおそれはない。

オ 本件急傾斜地の崩壊対策工事は適切に施工されている。専門委員も斜面崩壊対策が適切であると判断していた。

(原告らの主張)

ア 本件土砂災害は地すべりであり、本件急傾斜地及びその周辺は地すべりが発生する危険があるから、本件処分は技術基準省令 2 条 1 項、1 条 1 項 3 号に適合せず、違法である。

イ 本件急傾斜地及びその上部付近は表層部（崖錐堆積物）から強風化基盤、その下部にはスメクタイト粘土層が分布しており、水道など湧水があることなどから、地すべりが発生しやすい地質である。表層部の土砂が除去されても深層部の風化基盤を放置しており、地すべりに対する安全性は確保されない。

ウ また、災害痕や崩壊部分の状況、地質や湧水の存在等からすると、本件土砂災害は、深度 4、5 m の風化基盤に及ぶ深層崩壊であり、地すべりに当たる。

エ すなわち、本件土砂災害における崩壊の範囲からすると、地すべりである本件土砂災害の発生時点で、別紙 4「斜面崩壊対策工事 平面図」の赤色斜線部分だけでなく青色斜線部分（本件急傾斜地）全体について地すべりが生じていたものであり、地すべりは本件事業地内でも生じていた。

オ 本件急傾斜地の崩壊対策工事では、地すべりによる深層崩壊が生じたことを前提とする調査対策が行われていない。

(9) 争点⑨（活断層を考慮していないこと）について

(被告及び参加人の主張)

本件処分場の区域内に活断層は存在しないことから、これを考慮していない本件処分も適法である。

(原告らの主張)

5 廃棄物処理法15条の2第1項2号、15条2項8号及び15条の2の3第1項の趣旨からすると、仮に、技術基準省令に適合していたとしても、災害の可能性がある場合には、廃棄物処理法15条1項に基づく許可は違法となる。

(10) 争点⑩(本件事業地の一部が国有財産であること)について

(被告及び参加人の主張)

10 立板川の敷地は、明治期より自然流水があったか否か不明であり、仮に当時から自然流水があったとしても、公図や土地台帳等の公簿によると、立板川の敷地は明治期より民有地であって、国有地ではなかった。

仮に、国有財産であるとしても、許可基準の違反ではなく、本件処分の取消事由とはならない。

15 (原告らの主張)

立板川の敷地は国有財産であるところ、これについて国の承諾を得ていないことは、浜松市廃棄物処理施設の立地に関する基準第3において定める立地に関する基準に反し違法である。また、国の承諾がない以上、本件処分場の工事を完遂できない可能性があり、その場合には、予定された災害防止策又は環境保全策が実行できなくなる可能性もあるから、廃棄物処理法15条の2第1項2号に反する。

第4 当裁判所の判断

1 本案前の争点(争点①〔原告17及び原告25の原告適格〕)について

(1) 認定事実

25 前提事実に加え、掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 原告らの居住地（乙３）

原告１ないし１７、原告１９ないし２４の個人原告らの居住地は、別紙５「本件関係地域等と原告らの居住地」記載Ｎｏ．１ないしＮｏ．１７、Ｎｏ．１９ないしＮｏ．２４のとおりである。

このうち、原告１ないし５、原告７、原告８、原告１０ないし１２、原告１４ないし１６は、いずれも、本件事業地の敷地境界線から５００ｍ以内の場所（本件関係地域）に居住している。また、原告６、原告９、原告１３、原告２０、原告２３及び原告２４は、いずれも、本件関係地域内に居住する者ではないものの、本件関係地域の周辺に居住している。

一方で、原告１９、原告２１及び原告２２は、いずれも、神宮寺川流域で、かつ、本件事業地の敷地境界線から１ｋｍ程度までの場所に居住している。また、原告１７は、本件事業地の敷地境界線から１ｋｍ程度の場所で、かつ、三ケ日線の沿線に居住している。

イ 本件環境影響調査報告書の対象区域等（乙３、１９）

分割前ミダックは、施行規則１１条の２に基づき、かつ、廃棄物処理施設生活環境影響調査指針（環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部〔平成１８年９月〕。以下「調査指針」という。）を参考として、別紙６「３－２ 調査項目の選定」のとおり、最終処分に関する施設及び粉砕処理施設についてそれぞれ生活環境影響調査項目を選定し、生活環境影響調査を実施して、その結果を平成２２年報告書としてまとめた。また、その後、本件申請に当たり、平成２２年報告書において生活環境影響調査項目として選定した各項目に関して、確認調査を含む再検討を行い、その結果を平成３０年報告書としてまとめた。なお、平成２２年当時生活環境影響調査を行った基本設計図面からの変更においては、本件処分場のうち、最終処分場に関する施設

(埋立区域及び水処理施設)については、生活環境影響調査に影響のある変更は行われていなかった。

本件処分場の各調査項目に係る生活環境影響調査の結果は概ね次のとおりである。

(ア) 大気質

平成22年報告書においては、大気質の調査対象地域として、埋立作業を影響要因とするものに関しては、本件事業区域及び本件事業区域周辺の人家等が存在する地域を設定し、廃棄物運搬車両の走行を影響要因とするものに関しては、廃棄物運搬車両の走行によって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を設定した上で、それぞれの影響の予測を行った。

具体的には、埋立作業を影響要因とするものに関しては、本件事業地の敷地境界線(別紙7「大気質調査地点位置図」のNo.1ないしNo.4の地点)において、粉じん、アスベストにつき現地調査を行うとともに、本件事業区域内(同別紙No.6の地点)において風向風速の調査を実施し、廃棄物運搬車両の走行を影響要因とするものに関しては、三ヶ日線(同別紙No.5の地点)において、二酸化窒素、浮遊粒子状物質の現地調査及び風向風速の調査を実施した(なお、これらの調査地点は、別紙5「本件関係地域等と原告らの居住地」の濃赤色の○印の地点〔同別紙の凡例において「大気質調査地点」とされている箇所〕に対応している。)。また、産業廃棄物の搬入経路となる三ヶ日線のうち、別紙7「大気質調査地点位置図」のNo.Aの地点の交差点(県道新城引佐線と三ヶ日線が南側で交わる交差点)及び同別紙のNo.Bの地点の交差点(同様に北側で交わる交差点)を本件事業の開始に伴い交通量が最も増加する交差点と想定した上で、断面交通量の調査を実施した

(なお、これらの調査地点は、別紙5「本件関係地域等と原告らの居住地」の薄茶緑色の線で囲われた地点〔同別紙の凡例において「交通量調査地点」とされている箇所〕に対応している。)

そして、埋立作業による影響については、上記の調査結果と類似施設の調査結果を基に、別紙5「本件関係地域等と原告らの居住地」の北洞地区及び背山地区について当該影響につき予測を行い、廃棄物運搬車両の走行による影響については、上記の調査結果を基に、別紙7「大気質調査地点位置図」のNo. 5の地点道路端の地上1.5mの高さを予測地点として当該影響につき予測を行った。

平成30年報告書においては、本件事業地の敷地境界線(同別紙のNo. 1ないしNo. 4の地点)において、確認調査を実施し、平成22年報告書との比較を行った。

(イ) 騒音

平成22年報告書においては、騒音の調査対象地域として、埋立作業及び施設の稼働に影響要因とするものに関しては、埋立作業機械及び施設の稼働(浸出水処理施設・破碎処理施設)により発生する騒音が距離減衰式等により相当程度変化すると考えられる地域であって、周辺に人家等が存在する地域とし、本件事業地の敷地境界線から概ね100mまでの範囲を設定し、廃棄物運搬車両の走行に影響要因とするものに関しては、同車両の走行により交通量が相当程度変化する主要搬入道路(三ヶ日線)沿道の人家等が存在する地域を設定した上で、それぞれの影響の予測を行った。

具体的には、埋立作業及び施設の稼働に影響要因とするものに関しては、本件事業地の敷地境界線(別紙7「大気質調査地点位置図」のNo. 1ないしNo. 4の地点)において、季節ごとの騒音調査を実施し、廃棄物運搬車両の走行に影響要因とするものに関し

ては、三ヶ日線（同別紙N o . 5、N o . A及びN o . Bの各地点）において、季節ごとの騒音調査及び交通量調査を実施した。

そして、埋立作業及び施設の稼働（浸出水処理施設・破砕処理施設）による影響については、本件事業地の敷地境界線（同別紙N o . 1ないしN o . 6と同じ位置）及び周辺人家等付近地点（別紙8「騒音予測地点位置図」記載イないしチの地点）を予測地点として、当該影響につき予測を行い、廃棄物運搬車両の走行による影響については、三ヶ日線（別紙7「大気質調査地点位置図」のN o . A及びN o . Bの各地点）において交通量調査を行った上で、同別紙のN o . 5の地点道路端の地上1.2mの高さを予測地点として当該影響につき予測を行った。

平成30年報告書においては、本件事業地の敷地境界線（同別紙のN o . 1ないしN o . 4の地点）において、確認調査を実施し、平成22年報告書との比較を行った。

(ウ) 振動

平成22年報告書においては、振動の調査対象地域として、埋立作業及び施設の稼働を影響要因とするものに関しては、埋立作業機械及び施設の稼働（浸出水処理施設・破砕処理施設）により発生する振動が距離減衰式等により相当程度変化すると考えられる地域であって、周辺に人家等が存在する地域とし、本件事業地の敷地境界線から概ね100mまでの範囲を設定し、廃棄物運搬車両の走行を影響要因とするものに関しては、同車両の走行により交通量が相当程度変化する主要搬入道路（三ヶ日線）沿道の人家等が存在する地域を設定した上で、それぞれの影響の予測を行った。

具体的には、埋立作業及び施設の稼働を影響要因とするものに関しては、本件事業地の敷地境界線（別紙7「大気質調査地点位置

図」のN o. 1ないしN o. 4の地点）において、季節ごとの振動規制法施行規則及びJ I S Z 8 7 3 5に定める方法を基本に時間率振動レベル測定を実施し、廃棄物運搬車両の走行を影響要因とするものに関しては、三ヶ日線（同別紙N o. 5の地点）において上記と同様の時間率振動レベルの測定を、三ヶ日線及び市道引佐伊平奥山線（同別紙N o. 4及びN o. 5の各地点）において大型車の単独走行を対象に地盤卓越振動数の測定を、三ヶ日線（同別紙N o. A及びN o. Bの各地点）において断面交通量の計測をそれぞれ実施した。

そして、埋立作業及び施設の稼働（浸出水処理施設・破碎処理施設）による影響については、本件事業地の敷地境界線（別紙8「騒音予測地点位置図」N o. 1ないし6と同じ位置）及び周辺人家等付近地点（同別紙記載イないしチと同じ位置）を予測地点として、当該影響につき予測を行い、廃棄物運搬車両の走行による影響については、別紙7「大気質調査地点位置図」のN o. 5の地点の道路端を予測地点として、その影響の予測を行った。

平成30年報告書においては、本件事業地の敷地境界線（同別紙のN o. 1ないしN o. 4の地点）において、確認調査を実施し、平成22年報告書との比較を行った。

(エ) 悪臭

平成22年報告書においては、悪臭の調査対象地域として、本件事業地周辺の人家等が存在する地域を設定した上で、施設（埋立地）からの悪臭の発生について、別紙7「大気質調査地点位置図」のN o. 1ないしN o. 4の地点において特定悪臭物質濃度及び臭気指数を測定し、同地点を予測地点として影響の予測を行った。

(オ) 水質汚濁

平成22年報告書においては、浸出水処理施設からの処理水の放流による水質への影響の調査対象地域として、水質の濃度に一定程度以上の影響を及ぼすと想定される範囲（河川においては低水流量時に排出水が100倍に希釈される地点を含む流域）と設定した上で、別紙5「本件関係地域等と原告らの居住地」の赤色●印で示された4地点（同別紙の凡例において「水質調査地点」とされている箇所に対応している。）を含む7地点で調査を実施し、影響の予測を行った。

平成30年報告書においては、上記7地点における確認調査及び地下水における調査を実施し、基準値の改定も考慮の上、平成22年報告書との比較を行った。

(カ) 地下水（地下水位）

平成22年報告書においては、最終処分場の存在（陸上埋立）による地下水の流れの変化による地下水位への影響について、別紙9「現況把握」のとおり、本件事業地内において各種調査を実施し、影響の予測を行った。

平成30年報告書において、地下水に関しては、本件事業地周辺の土地利用に大きな変化は見られなかったことから、地下水の流れに変化はないとされた。

(2) 判断枠組み

ア 行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するところ、同条1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを

5 保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁判所昭和49年〔行ツ〕第99号同53年3月14日第三小法廷判決・民集32巻2号211頁、平成元年〔行ツ〕第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集第46巻6号571頁等参照）。

10 そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項、最高裁平成16年〔行ヒ〕第114号同17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照）。

15
20 イ 廃棄物処理法は、適正な処理等を行う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し（同法1条）、産業廃棄物の最終処分場の設置について、都道府県知事を許可権者とする許可制を採り（同法15条の2第1項、15条1項）、許可の要件として、設置計画が技術基準省令で定める技術上の基準（構造基準）に適合していること（同法15条の2第1項1号）並びに設置計画及び維持管理計画が周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がされたものであること（同項2号、適正配慮要件）を要するものと定め、また、当

該施設が都道府県知事の検査において上記の設置計画に適合していると認められることをその使用の要件として定め（同条5項）、さらに、上記維持管理計画に従い当該施設の維持管理がされるべきことを定めている（同法15条の2の3）。

これらの規定を受けて、技術基準省令は、産業廃棄物の最終処分場及びその維持管理に係る技術上の基準を定め（技術基準省令2条）、最終処分場の種類に応じ、産業廃棄物及びこれに含まれている有害な物質の流出や浸出等を防止するための設備が設けられ、必要な措置が講ぜられるべきこと等を定めている（管理型最終処分場につき、技術基準省令2条1項4号が準用する1条1項4号、5号イ等）。上記のような技術基準省令の内容に加えて、適正配慮要件が規定されていることに照らすと、廃棄物処理法においては、その設置に係る許可の要件等に関し、産業廃棄物の最終処分場が上記の技術上の基準に適合していることにつき、周辺地域の生活環境の保全という観点からもその審査を要するとされているものと解される。

また、廃棄物処理法は、産業廃棄物処理施設の設置に係る許可につき、前記のとおり、適正配慮要件を定めているところ、上記許可の申請に際して、当該施設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結果を記載した書類（以下「環境影響調査報告書」という。）を申請書に添付して公衆の縦覧に供すべきものとし（同法15条3項、4項）、市町村長や利害関係者の生活環境の保全上の見地からの意見の聴取等の手続を定め（同条5項、6項）、都道府県知事が上記の設置に係る許可をするに当たっても、生活環境の保全に関し専門的知識を有する者の意見を聴取すべきものとしている（同法15条の2第3項）。環境影響調査報告書には、上記の規定を受けて、①設置しようとする産業廃棄物処理施設の種類、規模及び処理する産業

5 廃棄物の種類を勘案し、当該施設を設置することに伴い生ずる大気
質、水質、悪臭、地下水等に係る事項のうち、周辺地域の生活環境に
影響を及ぼすおそれがあるものとして調査を行ったもの及びその現況
等、② 当該施設を設置することが周辺地域の生活環境に及ぼす影響
10 の程度を予測するために把握した水象、気象その他自然的条件及び人
口、土地利用その他社会的条件の現況等、③ 上記の影響の程度を分
析した結果等の事項を記載すべきものとされている（施行規則11条
の2）。そして、環境省が上記調査を適切で合理的に行われるものと
するために上記の調査に関する技術的な事項を科学的知見に基づいて
取りまとめて公表している調査指針において、上記の調査の対象とさ
れる地域は、施設の種類及び規模、立地場所の気象及び水象等の自然
15 的条件並びに人家の状況等の社会的条件を踏まえて、当該施設の設置
が生活環境に影響を及ぼすおそれがある地域として選定されるものと
されている。

15 加えて、紛争予防条例は、廃棄物処理法と目的を共通にする関係法
令に該当することから（同条例1条、廃棄物処理法1条参照）、廃棄
物処理法の趣旨及び目的を考慮するに当たって、紛争予防条例の趣旨
及び目的を参酌すべきであるところ、廃棄物処理施設の設置等に伴い
生活環境の保全上支障が生じるおそれがある地域として浜松市長が同
20 条例6条1項に基づき定める地域を「関係地域」と定義した上で（同
条例2条8号）、設置者の責務として、廃棄物処理施設の設置等に当
たって、関係地域の生活環境の保全に十分配慮するとともに、紛争を
未然に防止することの努力義務を定めている（同条例4条1項）。ま
た、同条例2条9号は、関係地域に居住する者等、廃棄物処理施設の
25 設置等によって生活環境の保全上の支障が生ずるおそれがある者とし
て規定された者を「関係住民」と定義した上で、設置者に対し、廃棄

5
物処理施設の設置等に係る事業計画書（同条例5条1項）及び関係住民を対象とする事業計画説明会の開催等による周知計画書（同条例8条、9条）等を市長に提出すべきと定め、関係住民が事業計画に対し意見書を提出できることとしているほか（同条例11条、12条の2）、これらの手続を経て、設置者と関係住民との間で廃棄物処理施設の設置等に関し、関係地域の生活環境の保全上必要な事項を定める環境保全協定を締結するよう努めること（同条例14条1項ないし3項）等を定めている。

10
ウ 有害な物質を含む産業廃棄物等の埋立処分を行う施設である産業廃棄物の最終処分場については、その設備に不備や欠陥があつて当該最終処分場から有害な物質が排出された場合には、これにより、大気や
15
土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等が生じ、当該最終処分場の周辺地域に居住する住民の生活環境が害されるおそれがあるばかりでなく、その健康に被害が生じ、ひいてはその生命、身体に危害が及ぼされるおそれがある。このことに鑑み、廃棄物処理法においては、上記のよう
20
な事態の発生を防止するために、前記イのとおり、産業廃棄物の最終処分場につき、その安全性を確保する上で必要な技術基準への適合が保持され、周辺地域の生活環境の保全が図られるための規制等が定められており、紛争予防条例においては、設置者と廃棄物処理施設の設置等により生活保全上の支障を生じるおそれがある者との間での調整
25
のための手続等が定められている。そうすると、産業廃棄物の最終処分場の設置の許可に関する廃棄物処理法の規定は、産業廃棄物の最終処分場から有害な物質が排出されることに起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって、その最終処分場の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もってこれらの住民の健康で文化的な生活を確保し、良好な生活環境を保全

することを、その趣旨及び目的とするものと解される。

そして、産業廃棄物の最終処分場からの有害な物質の排出に起因する大気や土壌の汚染、水質の汚濁、悪臭等によって当該最終処分場周辺地域に居住する住民が直接的に受ける被害の程度は、その居住地と当該最終処分場との近接の度合いによっては、その健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける事態にも至りかねないものであるから、廃棄物処理法の産業廃棄物の最終処分場の設置許可に係る規定は、上記趣旨及び目的に鑑みれば、産業廃棄物の最終処分場の周辺に居住する住民に対し、上記著しい被害を受けないという具体的利益を保護しようとするものであると解されるのであり、上記利益の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般公益の中に吸収解消させることが困難なものといわなければならない。

エ したがって、産業廃棄物の最終処分場の周辺に居住する住民のうち、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、悪臭等による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は、当該最終処分場の設置許可処分の取消しを求めるにつき法律上の利益がある者としてその取消訴訟における原告適格を有するものといえる。そして、上記の者に該当するか否かは、当該住民の居住する地域が上記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と解されるところ、当該住民の居住する地域がそのような地域であるか否かについては、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。

(以上につき、最高裁判所平成24年〔行ヒ〕第267号同26年7月

29日第三小法廷判決・民集68巻6号620頁参照)

(3) 原告1ないし16、原告20、原告23及び原告24について

本件において、上記原告らは、いずれも、廃棄物処理施設の設置等に伴い生活環境の保全上支障が生じるおそれがある地域として浜松市長が紛争予防条例6条1項に基づき定める地域（関係地域）である、本件事業地の敷地境界線から500m以内の地域（本件関係地域）という本件事業地に近接した地域に居住する者（原告1ないし5、原告7、原告8、原告10ないし12、原告14ないし16）及び本件関係地域周辺に居住する者（原告6、原告9、原告13、原告20、原告23及び原告24）である（認定事実ア）。そして、本件処分場の種類や規模等（前提事実(2)）に照らすと、本件関係地域及びその周辺地域は、本件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、悪臭等による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地域であるといえる。したがって、上記原告らは、本件処分の取消しを求めるにつき、法律上の利益を有する者というべきである。

(4) 原告19、原告21及び原告22について

本件において、上記原告らは、いずれも、本件事業地の敷地境界線から1km程度以内の場所に居住し、かつ、本件環境影響調査報告書の対象地域となった、神宮寺川流域に居住する者である（認定事実イ(ウ)(エ)）。そして、これらの地域は、本件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水質の汚濁、悪臭等による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地域であるといえる。したがって、上記原告らは、本件処分の取消しを求めるにつき、法律上の利益を有する者というべきである。

(5) 原告17について

原告17の居住地は、本件関係地域やその周辺地域ではなく、かつ、
本件環境影響調査報告書における調査地点に近接しているものでもない
(認定事実ア、イ)。しかしながら、本件処分場の種類や規模等(前提
事実(2))に加え、原告番号17の居住地が、本件事業地の敷地境界線か
ら1km程度と近接した距離に所在する上に、本件処分場の主要運搬道路
であり騒音・振動の生活環境影響調査の対象となった三ヶ日線の沿線に
所在していること(認定事実ア、イ(イ)及びウ)からすると、少なくと
も、本件処分場を設置することにより、三ヶ日線の交通量が増加するこ
とで、騒音や振動等による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地域であることは否定し難い。したがって、原告
17に関しても、本件処分の取消しを求めるにつき、法律上の利益を有
する者というべきである。

(6) 原告25について

原告25は、権利能力なき社団であるところ(前提事実(1)ア)、自然
人と異なり、何らの生理的機能も持たないのであるから、前記(2)で説示
した健康又は生活環境という利益を自ら直接享受することができる主体
であると認めることは困難である。したがって、本件処分場から有害物
質が排出された場合に、これに起因する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ものということとはできない。したが
って、原告25は、本件処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有
する者ということとはできず、原告適格は認められない。

(7) 以上より、原告25は原告適格を欠くため、その訴えは不適法である
一方、その余の原告(原告1ないし17、原告19ないし24)の訴え
はいずれも適法である。

2 本案の争点について

(1) 認定事実

前提事実及び前記 1(1)の認定事実に加え、掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 紛争予防条例に基づくあっせん等（前提事実(3)、乙 5、丙 5 ないし 1 4）

5 (ア) 分割前ミダックは、平成 22 年 9 月 27 日、紛争予防条例 5 条 1 項に基づく事業計画書及び同条 2 項に基づく添付書類（平成 22 年報告書）を提出したことから、浜松市長は、紛争予防条例 6 条 1 項に基づき、同年 10 月 8 日付けで本件関係地域を設定し、同条 2 項に基づき分割前ミダックに対し通知を行った。

10 (イ) 浜松市長は、平成 22 年 10 月 8 日付けで、紛争予防条例 7 条 1 項本文に基づく告示並びに上記(ア)の事業計画書及び平成 22 年報告書の縦覧を実施した。関係住民等は、紛争予防条例 11 条 1 項に基づく意見書（総数 115 通）を提出したことから、浜松市長は、同条 2 項に基づき、分割前ミダックに対し、これを送付するとともに、同条例 12 条 1 項に基づく見解書の提出を依頼した。上記意見書の中には、本件事業地付近における断層や本件事業地内での地すべりの危険性に関して指摘するものもあった。一方、分割前ミダックは、平成 22 年 10 月 31 日に、紛争予防条例 9 条 1 項に基づく説明会を開催したほか、平成 23 年 2 月 4 日付けで、紛争予防条例 12 条 1 項に基づく見解書を提出し、同月 26 日に、同条 2 項に基づく見解書説明会を実施し、その後意見書の再提出（紛争予防条例 12 条の 2 第 1 項）を受けて、複数回にわたり見解書の提出及び見解書説明会の実施を行ったが、自主的な解決には至らなかった。

20 (ウ) 分割前ミダックは、平成 28 年 6 月 17 日付けで、浜松市長に対し、紛争予防条例 17 条 1 項に基づきあっせんの申請を行ったことから、浜松市長は、同年 8 月 10 日、同条 2 項に基づきあっせんを

行うことを決定し、同条3項に基づく通知を行った。

- (エ) 浜松市長は、平成28年12月26日、調整委員に対し、① 分割前ミダックが提出した「第四紀断層調査業務報告書」（甲84、本件事業地において要注意な第四紀断層は存在しないと結論づけるもの。）について関係住民等から提出された検証報告書並びに意見書及び見解書のやり取りを確認し、関係住民からの反論が分割前ミダックの上記報告書を覆すだけのものであるのか、あるいは反論を踏まえても上記報告書の結論が有効であるのか（以下「諮問番号①」という。）、② 分割前ミダックが提出した「地すべり測量調査・解析及びその防止対策工設計のうちの準備基礎調査・詳細調査・データ解析業務ほか調査業務報告書」及び「地すべり測量調査・解析及びその防止対策工設計のうちの対策工設計ほかの業務報告書」（以下「地すべり報告書」という。）に対し、関係住民等から提出された検証報告書並びに意見書及び見解書のやり取りを踏まえた上で、地すべりを防ぐための対策として、地すべり報告書で示されている対策工が有効か否か（以下「諮問番号②」という。）、③ 関係住民等が提出した検証報告書を踏まえ、地すべり報告書の内容から地下水に影響を及ぼす帯水層（地下の透水層〔間隙を含み水を通しやすい地層〕が飽和している状態）及び水ミチの存在を確認できるか（以下「諮問番号③」という。）を諮問した。

調整委員からは、平成29年1月31日に回答があり、諮問番号①について、首都大学東京の山崎晴雄名誉教授は、関係住民等から提出された検証報告書や意見書を踏まえても、確実に活断層と判断できる、あるいは十分活断層と推定されるような根拠を見出せないことから、「第四紀断層調査業務報告書」における「要注意な第四紀断層（活断層）は存在しない」とする結論が有効であると回答し

た。

また、国立研究開発法人産業技術総合研究所活断層・火山研究部門活断層評価研究グループの吾妻崇主任研究員も、諮問番号①に関し、本件事業地のある地域に分布する活断層の性質として横ずれ断層であることが想定されるのに対し、（分割前ミダックが提出した「第四紀断層調査業務報告書」においては）尾根や水系といった地形の横ずれの有無に関する検討が不足しているように思われるが、本件申請に対する周辺の地質調査としては十分な調査内容及び報告書であると判断すること、関係住民等から提出された検証報告書や意見書における地質情報はいずれも断層の存在を示すものではあるが、問題視されている断層が第四紀に活動した証拠を示すものではないことから、分割前ミダック及び関係住民等から提出された資料の検討だけからは、当該地域に活断層が存在するという結論は導き出せないと回答した。

次に、静岡大学農学部の土屋智教授は、諮問番号②に関し、地すべり報告書においては、下方移動（地すべり）を生じた掘削壁面の移動当時の状況に基づいてブロック区分されており、各ブロックを包括する方向に主測線が設けられていることから、主測線位置は、動きが想定される移動方向を代表していると判断されるところ、必要抑止力は、一般的な手法で主測線沿いに所定の安全率をクリアするよう求められていること、その際に測定したすべり面の位置は、各ブロックの動きとボーリングコアの性状を考慮し、合理的に定められていると判断されることから、地すべり報告書の対策工は有効であると判断されると結論づけた。また、土屋智教授は、諮問番号③に関し、ボーリングコアによれば、表土から下方の蛇紋岩性状は、概して硬質・緻密で暗灰・緑灰色を呈し、地下水流動に伴う褐

色化した区間は出現せず、帯水層の存在は認められないこと、水ミチについては、掘削面下端部に湧水が認められたことにより使われたものと考えられ、掘削面を構成する蛇紋岩に亀裂があり、降雨時に浸透した雨水が掘削斜面下端から漏れ、水ミチの存在が指摘されたものと考えられるが、上記ボーリングコアの蛇紋岩の性状からすれば、おそらくは掘削面に近い浅い位置にある亀裂を流下した可能性が高く、その量からして掘削面の安定に影響するとは考え難いことを指摘して、地すべり報告書の内容から地下水に影響を及ぼす帯水層及び水ミチの存在を確認することはできないと回答した。

さらに、東海大学海洋学部の田中博通教授も、諮問番号②に関し、地すべり報告書における解析に際しては「地すべり防止技術指針及び同解説」に基づいて行っており、また、計算方法を見る限り調査結果を基に行っており矛盾は見られないこと、抑止力を算定する際に等高線の垂直線から 20° 振って計算していることはこの地点の安定解析には問題とならないこと、同報告書で示されている対策工はこの地形、地質において有効であると考えられることを回答した。また、田中博通教授は、諮問番号③に関し、降水は地中に浸透するが、多量な地下水を含むような帯水層が存在するとは言えないこと、浸透した水は礫層の間隙を通して徐々に流出している程度であり、明瞭な水ミチというものの存在は確認できないこと、降雨前後に地盤の伸縮計の値が大きく変化していないことから地下水がこの地層の滑りに影響を与えるとは断定できないことなどを指摘して、地すべり報告書の内容から地下水に影響を及ぼす帯水層及び水ミチの存在を確認することはできないと回答した。

(オ) 浜松市長は、平成29年5月9日、前記(エ)の諮問結果を受けて、諮問番号①に関しては「第四紀断層調査業務報告書」が有効である

こと、諮問番号②に関しては地すべり報告書で示されている対策工が有効であること、諮問番号③に関しては地下水に影響を及ぼす帯水層及び水ミチの存在は確認できないこととそれぞれ判断し、今後のあっせん方針とした。

5 (カ) その後、被告のあっせんにより、平成29年8月10日と、同年9月15日に、環境保全協定協議が実施されたが、いずれの期日においても、住民代表が欠席したため、浜松市長は、同月22日、紛争予防条例18条1項1号に基づき、あっせんを打ち切った。

イ 平成22年報告書（乙19の1）

10 平成22年報告書においては、大気質に関する調査結果として次のとおり記載されていた。すなわち、石綿に関しては、類似施設の調査結果は埋立地点に近い地点で測定した結果であったにもかかわらず、
15 廃石綿等の搬入時及び廃石綿等への覆土時において、埋立地点に最も近い調査地点（風下11m）でも石綿は検出されなかった（予測結果は0.06本/L未満。）。そのため、廃石綿等は石綿含有廃棄物処理等処理マニュアル（平成19年3月環境省大臣官房廃棄物リサイクル対策部）に準拠した処分方法で埋立処分することにより、石綿が周辺環境に飛散することはないと目標値以下であり、埋立予定地周辺の現地調査地点（前記1(1)イ(ア)）の値と比較して変化はないと予想された。
20

ウ 本件処分場の設置計画（乙5の別紙1）

(ア) 遮水工（底盤部遮水工及び法面部遮水工）

25 本件申請書においては、本件処分場には、廃棄物の保水性や雨水等（以下「保有水等」という。）の埋立地からの滲出流出を防止するとともに、埋立地外からの地下水の形で水が流入することを防止するために、難透水性の遮水工が設置されることとなっていた。

同設置計画において、本件処分場の底盤部遮水工は、技術基準省令1条1項5号イに準拠する遮水層を構築するものとされており、底盤部遮水工の材料は、遮水層と保護層に分類され、遮水層の素材は、天然素材で地盤に追従性のあるベントナイト混合土を採用し、その配合は透水係数 $1 \times 10^{-7} \text{ cm/s}$ とし、敷設の厚さは50 cmとするとされていた。また、遮水シートは、本件事業地が採石場跡地であり、基礎地盤が岩盤で整形に伴う鋭利な岩砕の存在にも対応できる、耐貫通性に優れ、突起物に対しても強いと評価されるHDPE（高密度ポリエチレン） $t = 1.5 \text{ mm}$ を採用することとされていた。また、底盤部遮水工の保護層（遮水シートに損傷を与えることを防ぐためのもの）としては、主として、長繊維不織布、短繊維不織布及び反毛フェルトがあり得るところ、同設置計画においては、鋭利な突起物からの損傷を防ぐための厚みがあり、かつ、安定した品質のバージン素材から製造される、厚さ10 mmの「短繊維不織布」を採用することとされていた。さらに、同設置計画において、底盤部遮水工の構成としては、遮水層（ベントナイト混合土、短繊維不織布〔上下面〕、HDPEシート）の上部に保護土（現場発生土、 $t = 500 \text{ mm}$ ）を敷設したものとされていた。なお、本件処分場の遮水工における遮水シートの素材として採用されたHDPEの特性としては、① 結晶部分が多く密度が高いため、機械的強度（引張、引裂、貫入強度）が良好であること、② 剛性があるため、下地追従性は低いこと、③ 結晶部分が多く耐薬品性は遮水材の素材としては最も良いこと、④ 耐候性については2～3%のカーボンブラックを添加することにより改善されたこと、⑤ 熱収縮は50℃の温度差で1%の変化があること、⑥ 接合性は熱融着、⑦ 施工性は剛性が高く取扱いが困難であり、接合（熱融着）に高

度な技術を要すること、⑧ 実績としては1994年（平成6年）には一般廃棄物最終処分場における採用件数の3分の1に達し、現在は概ね半数近くに上っていること、⑨ 耐貫通性が大きく、突起物に対して強く温度による伸縮差が大きいことなどが指摘されていた。

本件処分場の法面部遮水工は、技術基準省令1条1項5号イ(1)に準拠した構造とし、保有水等の水位以下（貯留土えん堤天端標高以下）の箇所については、底盤部遮水工と同じ構造とし（上部の保護土は不要であり、上部保護マットは遮光機能をもたせたもの）、保有水等の水位以上（貯留土えん堤天端標高以上）の箇所については、当該地形（急峻な岩盤）に適した、施工性が良く地盤への追従性・耐貫通性に優れ実績も多い、アスファルト含浸シートを採用することとされ、遮水構成は、法面部にモルタル吹付け（ $t = 100$ mm）の上にアスファルト含浸シート（ $t = 4.0$ mm、遮光材塗布）を敷設することとされていた。

(イ) 地下水集排水設備

本件申請書の設置計画においては、技術基準省令1条1項5号ハに準拠した地下集排水設備が計画されていた。具体的には、地下水集排水設備として、有孔管を碎石等のフィルター材で覆った暗渠排水構造で、上下流方向に幹線を敷設し、横断方向には支線を接続する形態のものを設置することとされていた。また、掘削形状は、施工性を考慮し、管径より15ないし20 cm程度大きくとり、管渠の不等沈下防止のため、20 cmの基礎砂を敷設するとされ、管材は、一般に暗渠排水溝に用いる有孔管（ $\phi 150$ ないし 300 ）とするが、上部の埋立の高さが最大67 mと計画されていることから、土被り70 mの土圧に耐えられる素材（耐圧型有孔管）を採用した。

平成22年報告書によると、少量の地下水量が想定され、水量自体は記載されていないが、 $\phi 600\text{mm}$ の暗渠を計画しているところ、管理要領によると「一般に地下水集排水施設の設計を行う場合には、実施例などを参考にして経験的に定める」とされ、また、「道路土工－排水工指針」（道路土工－盛土工指針）では「地下水排水溝に埋設する集水管は内径15cm～30cmを標準とする。内径10cm以下の管は、中に土砂が詰まりやすいので使用しない方がよい。」としており、最終処分場の場合も最小管径は15cm程度とすると示されていることから、管路断面は幹線 $\phi 300\text{mm}$ とするとされ、また、当該造成地盤は岩盤のため、底盤敷地の不陸整正として碎石敷均しを行うことにより、より集水排水機能に優れた構造を確保することとされていた。

さらに、設備配置に関しては、地下水集排水管の設置箇所により地下水の導水勾配の急激な変化が法面の安定を欠くことがないように、設置箇所は法尻部を基本とし、設置間隔は一般的な20m間隔とするが、掘削後の表面観察により湧水等が出現若しくはその可能性が想定される箇所には優先的に配置すること、法面部（斜面部）には遮水工下地のモルタル吹付け下面に、必要に応じて排水材を敷設し、地山からの速やかな排水を促す構造とされていた。

エ 産業廃棄物処理施設の維持管理計画（乙5の別紙2）

本件申請書の「別紙2 産業廃棄物処理施設の維持管理に関する計画」（乙5の2-1以下。以下「本件維持管理計画」という。）において、各項目につき、次のとおり維持管理計画が定められていた。

（ア）粉じん（乙5の2-2）

埋立地からの粉じんの飛散に対する維持管理計画として、事前搬入調整の実施（台風等予め天候が荒れることが予想される場合は、

搬入規制等の措置をとり、粉じんの飛散を防止する。場内の定期的な見回り〔毎日〕の実施により確認する。）、散水等の実施（強風時〔風速5.5m/秒以上〕には、十分な散水を実施するなどの対策を実施する。風速の判断は、風速計及び埋立地内に設置した吹流しの角度から風速を確認する。吹流しの常時監視〔必要に応じ、風速計による確認〕を行うことで確認する。）、定期的な覆土の実施（産業廃棄物のうち、飛散しやすい廃棄物の埋立ての際は、定期的な覆土〔性状によっては即日覆土〕により飛散を防止する。）、埋立区域の効率的な管理（埋立作業日報に埋立場所を図示・記録することにより、埋立区域が一箇所に集中することを避け、特定箇所からの粉じん発生を予防する。埋立地周辺の敷地境界線上2か所〔調査時の風上及び風下〕にて粉じんの測定を行うこと〔頻度：1回/年とするが、稼働開始から5年経過ごとに測定頻度を上乗せした特別測定〔2回/年〕を行う〕により確認する。）が記載されていた。

また、埋立地からの廃石綿の飛散に対する維持管理計画として、石綿含有廃棄物処理等処理マニュアル（平成23年3月環境省大臣官房廃棄物リサイクル対策部）を遵守すること（同マニュアルに沿った処分方法を遵守し、今後法令やマニュアルが変更された場合にはそれに準じた処分方法を遵守する。）、梱包・覆土の徹底（廃石綿等の埋立にあたっては、大気中に飛散しないよう耐水性の材料で二重梱包した状態で埋め立てを行うとともに、埋立終了後には1.5cm以上の覆土を即日行う。）、定期的な測定（敷地境界線上において、維持管理基準値〔敷地境界基準10本/L以下〔大気汚染防止法施行令16条の2〕に対し維持管理基準値1本/L以下〕の達成を確認するため、定期的に大気中の石綿を測定し、記録を保存する。石綿の測定は、廃石綿埋立場所〔発生源〕及び風下の敷地境界

線上2か所において年4回行う。)が記載されていた。

(イ) 水質(乙5の1-74以下、2-6、2-7)

浸出水処理施設からの処理水の放流に係る水質の法規制基準・目標値への対処(構造上の計画及び維持管理計画)・確認方法は、別紙10のとおりである。構造上の計画のうち、遮水工に関しては、埋立地底面の遮水工構造としてベントナイト混合土(法令上の基準よりも厳しく欧州各国の基準と同等の透水係数 $k = 10^{-7} \text{ cm/s}$ とし、厚さは50 cm以上を確保する。)の上に遮水シート(化学的・力学的に強い合成樹脂製遮水シート〔厚さ1.5 mm〕を敷設する。シート接合部は、二列熱溶着方式を採用し、接合部も母材と同等の強度をもたせる。)を施工する二重構造とすること、遮水層の下部は、整形し平らな強固な岩盤地形とすること、遮水層の上には、保護マット(不織布・厚さ10 mm)を敷き、その上に保護土を50 cmの厚さに敷設することにより、埋立作業による遮水工への損傷を防ぐことが記載されていた。また、地下水による遮水工破損対策として、埋立地では、少量の地下水が想定されることから、地下水滞留による揚力などの影響で遮水工が破損することを防ぐため、地下水集排水管を設置し、地下水の滞留を防止すること、法面から滲み出す地下水の排水はモルタル吹付層の裏側に排水材(地下水集排水管に接続して確実に排水できる構造のもの)を適宜設置する構造とすることが記載されていた。

また、本件維持管理計画において、遮水工の定期点検を実施し、また、遮水工の機能を間接的に確認するため、取水塔内地下集水ピットに設置した測定器により電気伝導率の連続モニタリングを行い、異常を認めた場合には、速やかにその原因を調査の上、必要な措置を講ずることとされていた。

(ウ) 地下水

地下水に係る法規制基準・目標値への対処（構造上の計画及び維持管理計画）・確認方法は、別紙 11 のとおりである。

オ 本件処分場の災害防止のための計画（乙 5 の別紙 3、以下「災害防止計画」という。）

(ア) 地割れ・漏水の対策

本件事業地の周辺地盤に要注意な第四紀断層が存在し、周辺 10 km 以内に L-21 リニアメント（以下「L-21」という。）及び L-20 リニアメント（以下「L-20」という。）が抽出され、また、本件事業地内において F5 断層が存在し、非常に危険と評されていることから、災害防止計画においては、地盤性状の実態を把握し、その対策を検討した。

まず、L-21 及び L-20 について現地調査を実施した結果、これらのリニアメントは「要注意な第四紀断層ではなく、古い時代の地質断層の差別浸食による組織地形であることから、断層活動に対する地盤の変位による対象構造物の破壊・破損はない」との結論に至った。また、本件事業地につながる可能性のあるリニアメントについて地質調査を行った結果、本件処分場の東側は緑色岩や砂岩・泥岩が分布した部分で断層破碎帯は見られず、また、本件事業地の西側はリニアメントと判断されるような地形要素は見られず、現地踏査においても、断層破碎帯を形成しているような箇所はなかった。次に、F5 断層は、その走向が $N18^{\circ} \sim 25^{\circ} E$ で、L-21 と並行するような断層ではないと考えられ、北東側（地形的には切土面の上部）にいくと、断層が不明瞭となり、また、断層破碎部の性状を見ると、数 cm 幅のやや軟質な半固結部が存在するものの、全体的にはカルサイト（方解石）を含む角礫状を呈する破碎部

は、よく固結した状態を示している。さらに、F 5 断層は、切土法面下部においてF 5 断層の北西側に存在する断層と法面の中段で結合するところ、F 5 断層と結合する断層の下段での性状も一部軟質で葉片状～角礫状ではあるものの、全体としては固結していることから、F 5 断層は、延長百数十mで連続性に乏しく、L-21との関連性もない古い時代の地質小断層であり、断層自体もほぼ固結していることから、将来地表に変異を与える断層ではないと判断された。

そのため、断層を要因とする地割れ・漏水のおそれはないとされたが、施工時に掘削後の健全な岩盤を調査し、断層や割れ目系の有無やその規模を把握したうえで、コンクリート置換えや遮水性材料による置換え処理を検討する必要があるとされた。そして、支持力不足による不等沈下等を考えた場合には、コンクリートによる置換えが一般的であるが、本件処分場が最終処分場であることから、万一地割れ・漏水が発生した場合においても対処できるように、置換えコンクリートに加えてその上部に遮水能力を有するベントナイト混合土を用いた構造により弱部処理工を構築することと計画された。なお、本件処分場の設置計画（乙5の別紙1-127図面番号19）において、弱部処理工に関し、底盤部処理工の深さは弱部幅の1.5倍とすること、床付幅は弱部幅に1.0mを加えた幅にすることが計画されていた。

(イ) 斜面崩壊（地すべり）の防止対策

本件事業地における地すべりは、採石場跡地であることから採掘に伴う地山掘削によって発生したものであり、地すべりの型は「岩盤地すべり」あるいは「風化岩地すべり」に分類されるところ、地すべり対策としては、抑制工と抑止工の併用が最も効果的であり、

抑制工として地下水排除を目的とする「横ボーリング工」と斜面上部の「排土工」と斜面下部への「押え盛土工」を施すとともに、抑止工として直接斜面に働きかける「グラウンドアンカー工」を併用して、本件事業地における地すべりを防止することと計画された。

カ 補正の指示及びこれに対する分割前ミダックの対応（前提事実(3)エ及びカ、乙13、19）

(ア) 浜松市長は、本件申請を受けて、平成29年10月4日付けで、補正を求める通知を発出したことから、分割前ミダックは、同年11月8日、「地盤沈下調査および工学的検討業務報告書」（乙13、地盤沈下報告書）等を提出した。地盤沈下報告書において、本件処分場の埋立地の地盤は岩盤であり（同71頁、72頁及び76頁）、本件処分場内の廃棄物と覆土の荷重による沈下は最大でも4.1cm程度と想定されており、不等沈下は生じず、特別な対策工事は必要とされないと結論づけられていた（同99頁、100頁、106頁）。

(イ) また、分割前ミダックは、平成30年3月23日には、浜松市長に対し、平成22年報告書の調査の有効性に関する調査結果について、平成30年報告書を提出した。なお、平成30年報告書における各調査項目に関する概要は、前記1(1)イのとおりである。

キ 本件土砂災害の発生及び分割前ミダックによる調査（前提事実(3)オ、乙21、22、30、60、84）

(ア) 平成30年7月12日、本件事業地北側の法面付近（別紙12「崩壊状況図」の「当該崩壊箇所」と示された、本件事業地外の部分。）において、斜面崩壊（物質が塊の状態からばらばらに分解しながら斜面表層を急速に移動する現象、本件土砂災害）が発生した。なお、崩落影響範囲（別紙4「斜面崩壊対策工事 平面図」の赤色斜線で示さ

れた部分)は、本件事業地内ではあったものの、本件処分場における埋立地の外側に所在していた(乙30)。

(イ) 三嶽鉦山有限会社(以下、単に「三嶽鉦山」という。)が、同月13日、本件土砂災害について現地調査を実施したところ、別紙12「崩壊状況図」の「当該崩壊箇所」と示された赤線で示された部分(以下「本件崩壊部」という。)が崩壊箇所であること、本件崩壊部北西側の土地に管理用道路を造成するために、盛土がされ、盛土の崩壊を防ぐために別紙12「崩壊状況図」の紫色で示された部分(崖表記から10m程度の位置)に間知ブロック擁壁(以下「本件間知ブロック」という。)が設けられていたこと、本件間知ブロック設置部分には、表流水や地下水が集まりやすい地形を呈していたことが判明した。同日の現場写真によれば、道路盛土及び切土斜面(盛土含む。)が崩壊したものと推察でき、崩壊部付近にはDH~CL級の緑色岩の上に盛土が分布していることも確認できた。盛土内には塩ビ製の送水管が埋設され、崩壊部の窪地には、表流水が流れており、崩壊前の地形状況と併せると、崩壊箇所は集水地形であると判断できた。さらに、同日の現場写真によると、法尻に設置された本件間知ブロックは損壊して、斜面中腹に崩落していた。なお、同日の調査において、斜面沿いに縦方向の塩ビ管が露出していたが、これは盛土内に埋め立てられていたものと考えられ、U字溝も設置されていた。

(ウ) また、三嶽鉦山は、同月23日(本件土砂災害から11日後)に現地調査を行った。その際、本件崩壊部の残斜面にはDH~CM級(主にCL級)の緑色岩が分布していると確認されたため、残斜面は一般に水を通さないが、盛土は緑色岩よりも間隙があり、ゆるく水を通すと考えられたことから、この切盛境界付近がすべり面となって、盛土崩壊に至ったと考えられた。そして、このような切盛境界では施工を入念に行わな

いと、豪雨時に崩壊が多く発生する。一方、本件間知ブロックには、排水
水管が設置されていたものの、その排水機能が十分に作用していたか
(当該地は集水地形であるために、それを排水するための十分な排水機
能を持っていたのかという点、適切な維持管理を行い、排水機能が低下
しないような措置を取ったのかという点) に関しては疑問の余地が残
る。さらに、表層崩壊(斜面崩壊のうち、斜面表層部の風化物や土、岩
屑のように未固結物質が崩壊するもの。)は過去にも生じているもの
の、本件土砂災害のような比較的大きな規模の斜面崩壊はこれまでは
なく、当該切土斜面をはじめ、周辺の切土斜面に繁茂した樹木による根
系の安定性向上効果により大きな崩壊には至っていなかったものと考え
られた。さらに、上記状況に加え、本件間知ブロックが斜面中腹まで崩
落していた状況から、上部の管理用道路の盛土部に設けられていた本件
間知ブロックの排水状況が悪く、本件間知ブロックに大きな水圧がかか
った結果、本件間知ブロック下の切土等の崩壊よりも、本件間知ブロッ
クの崩壊の方が先であったと判断された。

三嶽鉦山は、本件土砂災害が、平成30年7月6日の大雨により、管
理用道路盛土に地下水が溜まり、それらが十分に排水されていないとこ
ろに同月12日の局所的豪雨に見舞われ、さらなる地下水上昇が生じ、
この地下水上昇により、盛土等の滑動力が増加し、管理用道路盛土部で
は盛土崩壊が、切土の法面の盛土あるいは崩積土上の表層崩壊が発生し
た自然災害であると判断した。

ク 専門委員の意見及び分割前ミダックによる対応等(前提事実(3)オ及
びカ、乙21、23、26、41、42、52、53、56ないし5
9、84)

(ア) 浜松市長は、平成30年7月19日、分割前ミダックに対し、本件
土砂災害による本件処分場の処理施設に対する影響の有無、被災箇所

の復旧方法に加え、同被災箇所周辺の法面の他、処理施設に対して影響が懸念される箇所に対して確認し報告するよう求める行政指導として「産業廃棄物処理施設設置許可申請に係る当該計画地内での崩落について（通知）」（乙４１）を発出した。

分割前ミダックは、同年８月１日、設置許可申請の内容の変更はないこと等を内容とする中間報告（乙４２）を行い、その後、同月１０日に、上記土砂災害の原因及び復旧工事の方法等に係る検討等を内容とする、三嶽鉱山作成の本件照査検討報告書を提出した。本件照査検討報告書においては、前記キ(イ)及びウの現地調査の結果及び本件土砂災害が斜面崩壊であることやその原因が記載された。また、本件土砂災害により崩壊した斜面の東西両側の斜面も従前よりも不安定な状態となり、今後は大きな規模の、両側の斜面を含む崩壊に至る可能性が増したことから、本件土砂災害により不安定化した土塊を両側の斜面を含む範囲にわたり撤去し、地表水あるいは地下水を確実に排水処理することを基本として、恒久的法面对策を実施することが必要とされた。そのため、本件照査検討報告書においては、対策範囲として、急傾斜崩壊場所及びその周辺にみられる盛土又は崩積土の沈下部分の現況復旧を図る（敷地境界を従来の位置に戻し、公衆用道路とその背後地の復旧を図る）とともに、復旧後に再度このような事態を避ける目的で、地下水集排水管及び表面排水を受けもつ雨水集排水設備（排水先は閉山後に計画されている立板川付替水路）を設置するものとし、地山に関しては段切施工と改良土による盛土を行い、最下段には盛土勾配の安定勾配確保を目的とした補強土壁を設け、法尻の強度を確保する構造とすることを方針とするとされており、工事着手後、直ちに補強土壁基礎部分の試掘を実施したうえで、詳細設計を行い、被告に報告することなどが記載されていた。

一方で、地すべりに関しては、地すべり報告書において、本件事業地

内に影響を及ぼすような地すべりの可能性のある部分とされた部分がその後の地質調査によって地すべりではないと判断され、また、地すべり報告書において確認された初生地すべりに関しても地すべり対策工が計画されていることから、本件照査検討報告書においては、地すべりに関して本件事業地内で今後別途の対策等を必要とする箇所は存在しないと結論づけた。

(イ) 浜松市長が、平成30年9月19日、市委嘱専門委員に対し、施行規則12条の3に基づき、専門的知識を有する者への意見聴取の依頼及び関係資料の送付を行ったところ(乙53)、同年10月10日、8名の市委嘱専門委員から意見書の送付を受けた。また、浜松市長は、同月24日、市委嘱専門委員(紛争予防条例に基づく調整委員を兼ねる者もいる。)に対する意見聴取会を実施し、市委嘱専門委員は、同年11月9日までに、意見書(乙55等)を提出した。

意見書の中には、①「『三嶽鉱山斜面崩壊照査報告書』の検討、並びに西側法面崩壊に係る検討報告書」(小野寺秀和作成)22頁の図32において、盛土の下に赤褐色系の風化土層が認められるため「今回の崩落を単に盛土崩壊とするには違和感があり」、「今回のように敷地外で発生した崩壊であっても、土砂が敷地内に流入すれば、埋立てた盛土表面を破壊する可能性があることは否定できず「崩落が発生すれば、付替水路を破損し、閉塞させる可能性もある」ことから「今回崩壊を生じた斜面の周辺一帯を対象に詳細な調査を行い、崩壊発生の可能性を明らかにするとともに、土砂の流入を防止する具体的な方策を講ずる必要がある」という意見(土屋智委員の意見〔乙55〕、以下「意見①」という。)、②「HDPEは温度による収縮差が大きく施工、品質管理に難点がある」としているのに採用するのであれば、二重の遮水シートを設置すべきではないかという意見(以下「意見②」という。)並びに③

廃石綿による健康被害が危惧されている現状では、溶解処理したもの（廃石綿が存在しない）のみを埋立処分するのが望ましいのではないかという意見（以下「意見③」という。）を含む、39の意見・質問が含まれていた。

浜松市長は、同年11月22日、分割前ミダックに対し、質問及び意見を発出し（乙52）、分割前ミダックは、同年12月5日、事業者回答を提出した（乙56）。

事業者回答において、分割前ミダックは、意見①の前段に関し、本件照査検討報告書の内容について、次のとおり補足説明を行った。すなわち、本件照査検討報告書に示された施工計画案（乙21の1・25頁の図-12）において、中心にある幅約40mの崩落ブロック（別紙4「斜面崩壊対策工事 平面図」における赤色で示された部分と一部重なる。）だけでなく、左右それぞれ約50mの範囲にわたって対策範囲（同別紙における青色で示された部分と一部重なる。）を示した理由は、現地踏査の結果、本件土砂災害だけでなく、地盤のずれに関する兆候がみられたことから、これらの範囲についても今回対策を講じる必要を認めたからであり、そして、具体的な施工としては、崩壊の恐れのある重い土の部分全てを取り除き、改質土にして盛り付け直すこと、その範囲については、施工段階での現地確認の結果、施工範囲の調整が行われ、最終的な施工計画が完成すること、最下段の敷地境界線付近には、盛土勾配の安定勾配確保を目的とした補強土壁を設け、法尻の強度を確保する構造とすること、そのため上に乗った土砂を取り除く際に基盤岩まで確認をし、その上で補強土壁を設計・設置することとしており、以上の対策は、いわゆる斜面崩壊についての対策としてはごく典型的で妥当な施工方法であり、この工法をとり、施工がきちんに行われる限り、土砂が敷地内に流入するといった問題は生じないと判断したため、施工

段階においてより詳細な施工計画書が提出されることを前提に、分割前ミダックは三嶽鉾山に対し本件照査検討報告書を了承したなどと回答した。

また、分割前ミダックは、事業者回答において、意見①の後段に関し、地すべり報告書において、本件事業地内の地すべり等の詳細な調査は分割前ミダックが実施しており、本件照査検討報告書における調査時に踏査を行い、本件土砂災害と同様な状況が発生していないかの確認を行っているが、本件事業地内その他の地域については地すべり等の崩落のおそれがないことが確認されていることから、本件事業地内の他の部分についても問題はないものと判断したなどと回答した。

また、分割前ミダックは、事業者回答において、意見②に関して、H D P Eを選定した理由は、遮水シートの強度、化学特性及び実績について強みがあり、総合的に評価して他の遮水シートよりも適切であると判断したためであること、施工について夏季の気温が高い時間を避けて施工することで、伸縮差に対する対策が可能であり、以上の施工を行えば、品質管理についても同様に困難性はないものと考えていること、施工上の課題として、仮により良い構造・材料として提案できるものがあれば、許可権者と協議し合意の上で変更手続を経た後、改善するつもりであること等を回答した。

さらに、分割前ミダックは、事業者回答において、意見③に関して、本件維持管理計画（前記エア）の対応をとり、適切に埋立てを行うことで安全に対応すること、溶解処理したもののみ受け入れる対応は現在のところ考えていないが、将来的には事業者として実現可能性を含め、検討すること等を回答した。

浜松市長は、平成30年12月11日、市委嘱専門委員に対し、事業者回答及び行政指導通知案（乙57）を送付し、同月17日までに意見

を募った（乙58）。これに対し、2名の市委嘱専門委員から行政指導通知案の修正に関する意見及び分割前ミダックの積極的な姿勢を示すことを求める意見を内容とする意見書が提出されたことから、同月20日付けで、本件処分を行うとともに「事業の実施にあたり留意すべき事項について（通知）」と題する行政指導通知（乙26）を発出した。当該行政指導通知においては「施工管理の徹底」として「平成30年7月に生じた土砂崩落個所とその周辺、並びに土砂崩落対策を講じる必要性のある範囲については、今後、その範囲を施工する者から貴社に提示される施工計画書において、将来的に同様な崩落を生じさせないよう、貴社が必要とする計画に基づき確認を行ってください。」「施設設置工事の施工に際し、構造等の変更に係ることのほか、設置計画と異なる状況が生じた場合には、必ず報告してください。」などと記載されていた。

(ウ) その後、分割前ミダックは、令和元年5月9日に北土木整備事務所に對して提出した「災害復旧にかかる協議書」に記載の災害復旧工事計画に基づき、同年7月22日以降、斜面崩壊対策工事を実施していたが、工事を進めていく過程で、当初の想定より基岩までの深さが浅かったことや基岩そのものの状態が安定していることが判明したことから、工事内容を現状に即したものに變更することになったとして、令和2年3月16日付けで、浜松市長に対し、上記復旧工事の變更箇所について報告を行った（乙23）。そのため、最終的な斜面崩壊対策工事における土砂除去の範囲は、別紙4「斜面崩壊対策工事 平面図」の青色で示された部分となった。

(2) 判断枠組み

ア 廃棄物処理法は、産業廃棄物の最終処分場を含む廃棄物処理施設に関し、処分行政庁である浜松市長（施行令27条1項）につき許可制を採用しているところ（廃棄物処理法15条1項）、上記許可の基準

等を定める同法15条の2第1項柱書は、同法15条1項に基づく申請が同法15条の2第1項各号のいずれにも適合しているときでなければ、同法15条1項の設置許可をしなければならないと明確に定める一方で、同法15条の2第2項の場合には同法15条1項の設置許可をしないことができると定めている。そうすると、処分行政庁である浜松市長は、同法15条の2第1項各号に適合すると認められる場合には、同条2項に該当すると認められる場合を除き、基本的には同法15条1項の設置許可をすることになるものと解される。

イ そして、廃棄物処理法15条の2第1項1号及び2号に適合しているか否かの判断に関しては、専門技術的判断を要するものであることから、処分行政庁である浜松市長の合理的裁量に任せられているものと解される。

もっとも、産業廃棄物の最終処分場につき、同項1号が委任する技術基準省令2条1項各号においては科学技術的知見を前提として、申請書における設置計画や維持管理計画に関し詳細な規定がされるとともに、許可処分は、公益社団法人全国都市清掃会議（乙89ないし92）が専門技術的な知見を基に作成した技術基準省令の運用通知（乙6）及び管理要領に基づいて行われていることからすると、技術基準省令並びに運用通知及び管理要領に適合している限りにおいては、科学技術的な知見に基づく合理的な基準により判断されたものとして、浜松市長の裁量の逸脱又は濫用は認められず、適法となるものと解される。

他方、廃棄物処理法15条の2第1項2号（適正配慮要件）に関しては、全国一律の基準では対応できないような周辺地域の生活環境の実情に応じた適正な配慮を求める趣旨であると解されるところ、同法15条1項の許可申請に際して申請書に添付された環境影響調査報告

書は公衆の縦覧に供すべきものとされ（同条3項、4項）、市町村長や利害関係者からの生活環境保全上の見地からの意見の聴取等の手続を定め（同条5項、6項）、処分行政庁が上記の設置に係る許可をするにあたって、生活環境の保全に関し専門的知識を有する者の意見を聴取すべきものとされている（同法15条の2第3項）。そして、環境影響調査報告書には、施行規則11条の2に定める事項を記載すべきものとしているほか、環境省においても、上記調査がより適切で合理的に行われるよう上記調査に関する技術的な事項を科学的知見に基づいて取りまとめて調査指針として公表していることからすると、適正配慮要件の適合性に関する判断については、生活環境の保全の見地からの関係市町村長や利害関係者からの各意見を踏まえるとともに、生活環境の保全に関し所定の事項について専門的知識を有する者の意見を十分に尊重して行うものとして、処分行政庁の合理的な裁量に委ねているものと解される。そうすると、浜松市長の調査や審査において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり又は浜松市長の調査や審査及び判断過程に看過しがたい過誤、欠落が認められることにより、裁量の逸脱又は濫用が認められる場合には本件処分が違法となると解される。

(3) 争点②（大気汚染の危険性）について

ア(ア) 分割前ミダックは、廃石綿等に関する平成22年報告書の結果（認定事実イ）を踏まえて、本件維持管理計画（認定事実エ(ア)）を策定して本件申請を行っており、これについての専門委員の質問に対しても回答した結果（認定事実ク(イ)）、同回答に対して専門委員からさらに意見は提出されなかったのであるから、浜松市長の調査や審査及び判断過程に看過しがたい過誤、欠落は認められない。したがって、廃棄物処理法15条の2第1項2号に適合しており、本

件処分は適法である。

(イ) なお、本件維持管理計画は、廃棄物処理法 15 条の 2 の 3 第 1 項、技術基準省令 2 条 2 項・1 条 2 項 1 号に適合している。

すなわち、同号は「埋立地の外に一般（産業）廃棄物が飛散し、及び流出しないように必要な措置を講ずること」と規定するとともに、運用通知Ⅱの 1 飛散、流出は、産業廃棄物が「埋立地の外部に飛散、流出しないようにする必要な措置とは、覆土、転圧締固め等のほか、飛散防止ネット等の措置であること」、フィルム状の廃プラスチック類等の飛散しやすい産業廃棄物の場合は「埋立作業中及び埋立作業終了後速やかに、飛散、流出の防止のための措置を講ずる必要があること」、「本号の規定は、産業廃棄物が埋立地以外の最終処分場へ飛散、流出することも禁止していることに留意すること」などと定めている。

そして、認定事実エ(ア)のとおり、本件処分場の本件維持管理計画においては、アスベスト、焼却灰等の飛散する性質を有する産業廃棄物について、粉じん対策及び埋立作業管理として、事前搬入調整の実施、埋立地の周囲に飛散防止策を設置する、必要に応じて散水等の実施、定期的な覆土の実施等飛散及び流出しないように必要な措置を講ずるとされており、前記の基準を満たすものといえる。

イ 原告らは、アスベスト等の飛散について抽象的な危険性を指摘するが、平成 22 年報告書における調査結果では、類似施設において埋立地点に最も近い調査地点においても石綿は検出されず、廃石綿等は石綿含有廃棄物処理等マニュアルに準拠した処分方法で埋立処分することで足りるとされ（認定事実イ）、この点が本件維持管理計画にも反映されているのであるから（前記ア、認定事実エ(ア)）、原告らの上記主張を採用することはできない。

原告らは、前記ア(イ)の本件維持管理計画に従った維持管理が将来にわたって行われる保証がないなどと主張して、本件処分が廃棄物処理法15条の2第1項2号の趣旨に反し違法であると主張する。しかしながら、同法は、同法15条1項に基づく設置許可処分を受けた設置者に対し、申請書に記載した維持管理計画に従った当該産業廃棄物処理施設の維持管理をすることや（同法15条の2の3第1項）、定期検査を受けること等を義務付け（同法15条の2の2第1項）、その維持管理が申請書に記載した維持管理計画に適合していない場合には改善命令（同法15条の2の7第1項1号）や上記設置許可処分の取消し（同法15条の3第2項）をすることができると定めている。そうすると、本件維持管理計画に従った維持管理が現実に行われていない場合には、改善命令や設置許可処分の取消処分が問題となり得るにとどまり、設置許可処分自体の違法性を基礎づけるものとはいえない。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

(4) 争点③（遮水シート破損の危険性）について

ア 廃棄物処理法15条の2第1項1号、技術基準省令2条1項4号・1条1項5号イは「埋立地（中略）からの浸出液による公共の水域及び地下水の汚染を防止するため」に「埋立地（中略）には、一般廃棄物の投入のための開口部及びニに規定する保有水等集排水設備の部分を除き、一般廃棄物の保有水及び雨水等（以下「保有水等」という。）の埋立地からの浸出を防止するため、次の要件を備えた遮水工又はこれと同等以上の遮水の効力を有する遮水工を設けること」として、遮水工の要件として同号イ(1)ないし(3)の要件を定め、このうち、

① 同号イ(1)は、(イ)ないし(イ)の「いずれかの要件を備えた遮水層又はこれらと同等以上の効力を有する遮水層を有すること。ただし、遮水層が敷設される地盤（以下「基礎地盤」という。）のうち、そのこう

5
10
15
配が50%以上であって、かつ、その高さが保有水等の水位が達する
おそれがある高さを超える部分については、当該基礎地盤に吹き付け
られたモルタルの表面に、保有水等の浸出を防止するために必要な遮
水の効力、強度及び耐久力を有する遮水シート（以下「遮水シート」
という。）若しくはゴムアスファルト又はこれらと同等以上の遮水の
効力、強度及び耐久力を有する物を遮水層として敷設した場合におい
ては、この限りでない。」とし、② 同号イ(2)は「基礎地盤は、埋め
立てる一般廃棄物の荷重その他予想される負荷による遮水層の損傷を
防止するために必要な強度を有し、かつ、遮水層の損傷を防止するこ
とができる平らな状態であること。とし」、③ 同号イ(3)は「遮水層
の表面を、日射によるその劣化を防止するために必要な遮光の効力を
有する不織布又はこれと同等以上の遮光の効力及び耐久力を有する物
で覆うこと。」などとしている。また、上記のうち、遮水層に関する
同号イ(1)の(イ)は「厚さが50cm以上であり、かつ、透水係数が毎秒1
0mm以下である粘土その他の材料の層の表面に遮水シートが敷設され
ていること。」と定めている。

20
25
さらに、運用通知Ⅰの10(6)は、遮水シートについて「表面遮水工
の遮水材として遮水シートを使用することが一般的に行われており、
その材料としては合成ゴム系、合成樹脂系及びアスファルト系のもの
が一般的に用いられていること。遮水シートの厚さは、施工作业及び
埋立作業によりその表面に傷が発生した場合又は品質劣化した場合に
おいても十分な強度及び遮水性を確保すること並びに補修等を可能と
することを考慮して、アスファルト系以外の遮水シートについては
1.5mm以上、アスファルト系の遮水シートについては3mm以上とす
ること。技術基準省令1条1項5号イ(1)に規定する保有水等の浸出を
防止するために必要な遮水の効力、強度及び耐久力を有する遮水シー

トとは以下の性質を有するものをいうこと。なお、遮水シートの接合部についても同様の性質又は性能を有する必要があること。」として、遮水シートの性質等について① 遮水の効力（遮水シートの材質について埋立地内部の保有水等を浸出させない十分な遮水性を有すること。また、遮水シートの表面に穴、亀裂等が認められないこと。）、② 強度（廃棄物又は保有水等により想定される荷重、埋立作業用の車両等による衝撃力、これらにより生じる安定計算上許容しうる基礎地盤の変位並びに想定される温度応力に対し、強度及び伸びにより対応できる性能を有すること。）、③ 耐久力（ア 耐候性〔遮水シートは、紫外線の影響によりその品質が劣化するおそれがあることから、紫外線に長期間暴露したとしても引っ張りに対する遮水シートの強度や伸びの率が、暴露前と比較して大きく劣化しない性質を有すること。〕、イ 熱安定性〔遮水シートの表面温度は直射日光により夏期には摂氏約60度から70度まで上昇する一方、冬期は摂氏氷点下約20度まで低下する可能性があり、また、廃棄物の分解反応により埋立地の層の内部の温度が上昇することがあるため、これらの温度変化に対する耐性を有すること。〕、ウ 耐酸性、耐アルカリ性〔埋立地の保有水等の水素イオン濃度を想定して、酸性及びアルカリ性に耐えうる性質を有すること。このほか、耐油性その他の埋め立てられる廃棄物の化学的な性状に対する耐性を有すること。〕、エ その他〔大気中のオゾンの影響による品質の劣化や、曲げによる応力が継続した場合に発生するひび割れに対する耐性を有すること。〕）を定めている。加えて、運用通知Ⅰの12は、遮水層の不織布等による被覆について「遮水シート、ゴムアスファルト等の日射により劣化するおそれがあるものが遮水層の表面に敷設された場合は、遮光の効力及び耐久力を有する不織布等で覆うこと。」と定めている。

また、運用通知Ⅱの８は、遮水工の砂等による被覆について「遮水シート、ゴムアスファルト等を用いる遮水工にあっては、埋め立てられた廃棄物の荷重や埋立作業用の機材による負荷が原因で遮水工が損傷しないよう、廃棄物を埋め立てる前に遮水工の表面に砂等を敷き、保護する必要があること。被覆に用いる材料は原則として砂等の粒状の小さいものを用いることとし、厚さを５０cm以上とすることを目安とする。ただし、遮水工が急斜面に設けられ、これを砂で覆うことが難しい場合には、遮水工の損傷を防ぐことができる十分な厚さと強度を有する不織布等を用いても差し支えないこと。」と定めている。

さらに、管理要領においては「HDPEシートは、沈下の幅が５０cmの場合は沈下量が１０cm程度で許容応力度に近い値となるので、これが一つの目安となる」こと（管理要領２６６頁）、最終処分場で使用する底部遮水シート及び法面遮水シートの接合部においては、施工時に接合部検査を実施し、水密性や接合部強度を確認することが定められている。

イ、本件処分場の底盤部遮水工で採用された遮水シートは、HDPE（ $t = 1.5 \text{ mm}$ ）であるところ（認定事実ウ㉠）、HDPEは、技術基準省令１条１項５号イ(1)(イ)及び運用通知Ⅰの１０(6)に適合している。また、上記底盤部遮水工においては、遮水層としてベントナイト混合土（透水係数 $1 \times 10^{-7} \text{ cm/s}$ ）を厚さ５０cmで敷設し、その上に遮水シートを敷設するとされていること、遮水シートの表面を保護層である不織布（ $t = 10 \text{ mm}$ ）で被覆することとされていることから、技術基準省令１条１項５号イ、運用通知Ⅰの１０及び１２、Ⅱの８にも適合している。したがって、本件処分は、廃棄物処理法１５条の２第１項１号、技術基準省令２条１項４号・１条１項５号イに適合しており、適法である。

ウ 原告らは、遮水シートの接合部分が脆弱であることから、実際の使用条件下において、ごみの重圧に長期間にわたって耐え続けることはあり得ないなどと主張するが、前記アのとおり、遮水工の施工部においては、接合時に接合部検査を実施し、水密性や接合部強度を確認することとされているのであるから、原告らの上記主張を採用することはできない。

このほか、原告らは、遮水シートの寿命が概ね10年程度であるとか、人の手で容易に破ることができるなど、遮水シートの耐久性に関して縷々主張するが、いずれも具体的な根拠を欠いており採用することはできない（この点については、むしろ、短繊維不織布〔保護マット〕を遮水シートの表面に敷設して紫外線への暴露を防止することで、遮水シートが100年経過しても破断しないことを示す証拠〔乙8〕や、HDPE製シートの伸び率が560%以上あることを示す証拠〔乙7-1〕が被告から提出されているものである。）。

(5) 争点④（粘性土ライナーの危険性）について

原告らは、ベントナイトが大きな膨潤性を有することから、水分吸収によって、地盤を膨張させ、構造物（遮水シート、地下水集排水管、浸出水集排水管等）に変形や破損を生じさせる危険性があるなどとして、本件処分が廃棄物処理法15条の2第1項2号の趣旨に反して違法であると主張する。しかしながら、前記(4)イで説示したとおり、本件処分場において、ベントナイト混合土は底盤部遮水工の遮水シートの下に敷設するものである上、遮水工の下に敷設されている地下水集排水管によって地下水が排出される構造となっていること（認定事実ウ(イ)）から、ベントナイト混合土が水に触れる機会が少なく、水分吸収によって構造物に変形や破損を生じさせる事態は考え難い。したがって、原告らの上記主張を採用することはできない。

(6) 争点⑤（不等沈下、調整池）について

原告らは、本件処分場の埋立地の区域には、採石場当時の残土によって埋め立てられた調整池があるため、地盤の強度が不均衡であって、不等沈下及び遮水工破断のおそれがあると主張する。

しかしながら、本件処分場の設置計画に関し、埋立地の地盤は岩盤であり、廃棄物と覆土による沈下は最大でも4.1cmと予想されており、不等沈下について特別な対策は必要ないとされていること（認定事実カア）からすると、原告らの主張はそもそもその前提を欠く。また、本件処分場の設置計画（災害予防計画）において、施工過程において地盤の弱部があった場合には、弱部処理工を構築することとされていたところ（認定事実オア）、これは廃棄物処理法15条の2第1項1号、技術基準省令2条1項4号・1条1項5号イ(2)（前記(4)ア参照）及び運用通知Iの11、並びに技術基準省令2条3号・1条2項8号に適合するものである。

したがって、原告らの上記主張を採用することはできず、本件処分は適法である。

(7) 争点⑥（帯水層の地下水が押し上げられることの危険性）及び争点⑦（地下水集排水設備の危険性）について

ア 廃棄物処理法15条の2第1項1号、技術基準省令2条1項4号・1条1項5号ハは、地下水により、遮水工が損傷するおそれがある場合には、地下水を有効に集め、排出することができる堅固で耐久力を有する管渠その他の集排水設備（以下「地下水集排水設備」という。）を設けることと定めている。

また、運用通知Iの14においては、地下水の湧出等がある場合には、これにより遮水機能が損なわれることがないように地下水集排水設備を設ける必要があること、地下水集排水設備の構造及び配置は、地下水の湧水箇所、湧水量、埋立地底部の地形等を勘案して決定することなどが定められている。

さらに、管理要領によると、一般に地下水集排水設備の設計を行う場合には実施例等を参考にして経験的に定めるとされている。

イ 認定事実ウ(イ)のとおり、本件処分場の設計計画においては、平成22年報告書において、少量の地下水が予想されたことから、管理要領に従い「道路土工―排水工指針」(道路土工―盛土指針)における記載を参照して、地下水集排水設備を設計したものであるから、廃棄物処理法15条の2第1項1号、技術基準省令2条1項4号・1条1項5号ハ、運用通知Iの14、管理要領に適合している。したがって、本件処分は適法である。

ウ 原告らは、本件事業地内に帯水層が存在することを前提として、地下水が押し上げられ、遮水工が破断するなど主張するが(争点⑥)、本件申請前に紛争予防条例に基づいて行われたあっせん手続において、専門家である調整委員に対する諮問の結果により、帯水層や水ミチの存在が確認できないとされているものであって(認定事実ア(エ))、このほか、本件事業地内に帯水層が存在することをうかがわせる証拠もないから、原告らの上記主張を採用することはできない。

また、原告らは、遮水シートの敷設により湧出口がふさがれた地下水が、地下水集排水管によっても処理しきれないという事情を考慮していないことから技術基準省令や運用通知に反すると主張するが(争点⑦)、本件処分場の設置計画において、地下水は、地下水集排水管及びその周辺に敷設する砕石によって排出する計画となっている(認定事実ウ(イ))。そして、遮水シートの敷設により湧出口がふさがれるおそれがあるとか、その際の地下水の量が地下水集排水管によって処理できないという事情を裏付ける的確な証拠もないのであるから、原告らの上記主張を採用することはできない。

(8) 争点⑧(急傾斜地の崩壊による立板川崩壊の危険)について

ア 廃棄物処理法 15 条の 2 第 1 項 1 号適合性

(ア) 廃棄物処理法 15 条の 2 第 1 項 1 号、技術基準省令 2 条 1 項・1 条 1 項 3 号は「地盤の滑りを防止し、又は最終処分場に設けられる設備の沈下を防止する必要がある場合においては、適当な地滑り防止工又は沈下防止工が設けられていること。」と規定する。

また、運用通知 I の 4 は、最終処分場の地盤の滑り（水面埋立地〔施行令 5 条 2 項〕にあつては、滑り）を起こすと最終処分場の機能が阻害され、また、最終処分場に設けられる浸出液処理設備等の設備が沈下を起こすとこれらの設備の機能が阻害されるので、地滑り防止工又は沈下防止工を設ける必要があること、地滑り防止工としては、滑動力軽減のための排土、地表水の浸透防止工、地下水の排除設備、滑り抑制のための工作物の設置等があり、また、沈下防止工としては、土質安定処理、地盤置換、杭基礎工、ケーソン基礎工等あること、最終処分場の設置する場所が、斜面、崖等である場合には地滑りの有無を、軟弱地盤等である場合には沈下の有無を細心の注意を払って検討し、必要な地盤支持力等が十分に安全性をもって確保される工法を採用することと定めている。

(イ) 本件処分場においては、斜面崩壊（地すべり）防止対策として、抑制工として地下水排除を目的とする横ボーリング工、斜面上部の排土工、斜面下部への押さえ盛土を施すとともに、抑止工としてグラウンドアンカー工を併用して地すべりを防止することが計画されており（認定事実オ(イ)）、技術基準省令及び運用通知に反するところはない。

なお、本件土砂災害は、認定事実キ(ア)及び後記イのとおり、本件事業地の外で発生したものであって、その影響範囲（別紙 4「斜面崩壊対策工事 平面図」の赤色斜線で示した部分）も、埋立地の外

側であるから、遮水工や浸出水処理施設等の最終処分場の機能が害されるおそれがある箇所ではなく、仮に本件土砂災害を含む本件急傾斜地の崩壊によって埋立地周辺の開渠や埋立地内に土砂等が侵入したとしても、直ちに本件処分場の機能を阻害するおそれがあるとはいえないから、技術基準省令及び運用通知が定める地すべり防止工は必要とされない。

イ 原告らは、本件土砂災害が地すべりであることを前提として、本件土砂災害に関して必要な調査や対策工を実施していないなどと主張して、廃棄物処理法15条の2第1項1号、技術基準省令2条1項・1条1項3号、運用通知Iの4に反すると主張する。

しかしながら、次の理由から、本件土砂災害は、地すべりではなく、認定事実ク(ア)のとおり、斜面崩壊であると評価できることから、原告らの主張はその前提を欠き採用することができない。

すなわち、工学博士・技術士（総合技術監理、応用理学）である大野博之の意見書（丙20、以下「大野意見書」という。）においては、地すべりと斜面崩壊が、一般社団法人斜面对策技術協会作成の資料（別紙13「地すべりと斜面崩壊の違い」）で示された点で異なるところ、本件土砂災害により崩壊した斜面は、粘土を部分的に含むものの、広い粘土層等のすべり面がみられないこと、勾配20°程度以上の谷頭部であること、豪雨により突発的に発生したこと、移動速度は極めて速かったものと推察されること、移動土塊はかく乱され原形を保っていないこと、豪雨により降雨強度は高かったと推察されること、面積的には規模が小さいこと等から、地すべりではないと判断されると結論づけた。

加えて、中村専門委員の意見書（乙83、84、以下「中村意見書」という。）においても、一般社団法人斜面对策技術協会作成の資

料（別紙１３「地すべりと斜面崩壊の違い」）により整理して地すべりと斜面崩壊の差異を判断することが合理的かつ一般的な判断手法であるとした上で、次のとおり、本件土砂災害が斜面崩壊（豪雨型崩壊〔表層滑落型崩壊〕）であるとする被告の主張を支持し、被告が上記のように判断したことにつき、地盤工学技術の専門的経験則及び知見に照らし、看過しがたい過誤、欠落はないものとしている。すなわち、中村意見書においては、地すべり地形図（乙６２）から、本件急傾斜地周辺が地すべり地形ではなく、また、他のスメクタイトに起因した地すべり事例における斜面勾配が 12° 、 16° 、 24° であったのに対し、本件急傾斜地の斜面勾配及び崩壊面の斜面勾配が 30° 以上（乙６０、６１）であり、両者の地形的特徴は大きく乖離している。さらに、本件土砂災害の機序や本件土砂災害によって流出した土砂の状況（崩壊斜面の勾配、斜面崩壊の可動物質の擾乱状況と崩積土の堆積状況）に加え、滑動の突発性、復帰水による湧水の発生等や平面図・断面図から中村専門委員が作成した縦断図及び横断図からも、本件土砂災害が地すべりによる災害ではないものと結論づけた。

以上の大野意見書及び中村意見書からすると、本件土砂災害が地すべりであることを前提とする原告らの主張を採用することはできない。

なお、原告らは、本件土砂災害が深層崩壊であることを前提とする主張をもするが、中村意見書によると、斜面崩壊の中でも豪雨型崩壊（表層滑落型崩壊）と評価されるものである上、本件土砂災害が深層崩壊であることを裏付ける的確な証拠もないから、原告らの上記主張を採用することはできない。

(9) 争点⑨（活断層を考慮していないこと）について

原告らは、本件事業地内に活断層が存在することを指摘して、本件処

分が違法であると主張する。

しかしながら、分割前ミダックが提出した「第四紀断層調査業務報告書」においては、本件事業地内に活断層が存在しないことが確認されていた上（認定事実オ(ア)参照）、浜松市長が、専門家である調整委員に対して諮問した結果においても、関係住民等からの反論等を踏まえても、上記報告書の結論が有効であるとされていたこと（認定事実ア(エ)）からすると、そもそも、活断層（要注意な第四紀断層）が存在すると認めることはできず、これを覆すに足る証拠の提出もない。

そうすると、原告らの主張はその前提を欠き、採用することができない。したがって、本件処分が、本件事業地内の活断層の存在という重要な事実を見過ごして行われたものと認めることはできず、この点に裁量の逸脱濫用はない。

(10) 争点⑩（本件事業地の一部が国有財産であること）について

原告らは、本件事業地の一部（立板川の敷地）が国有財産であることを前提として、国の承諾が得られない場合に、予定された災害防止策又は環境保全策が実行できなくなる可能性がある」と指摘して、本件処分が、適正配慮要件を欠くなどしているのに本件処分場の設置を許可したものであるとして違法であると主張する。

しかしながら、そもそも、明治期に調製されたと考えられる公図（乙35）においても、本件事業地内に国有地である河川を示す表示（青塗の無番地の長狭線）はみられず、また、原告らが指摘する河川の敷地の土地登記簿及び土地台帳においても、私人名義の土地として登記又は登載されていたのであり（乙36ないし38）、このほか本件事業地内に国有地があると認めるに足る証拠はない。よって、原告らの主張を採用することはできず、浜松市長の審査及び判断過程に看過しがたい過誤、欠落は認められないから、本件処分は適法というべきである。

3 小括

以上より、処分行政庁である浜松市長の裁量の逸脱又は濫用は認められず、本件処分は適法であって、原告ら（原告25を除く。）の請求は、いずれも理由がない。

5 第5 結論

よって、原告25の訴えは不適法であるからこれを却下することとし、その余の原告らの請求には理由がないからこれらをいずれも棄却することとして、訴訟費用につき行政事件訴訟法7条、民事訴訟法65条1項、61条を適用して主文のとおり判決する。

静岡地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

菊池 絵理

裁判官

杉森 洋平

裁判官

石井 みよ