

「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対応検証委員会報告書」の概要について

1 検証の目的

村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場（以下「処分場」という。）では、超過埋立、区域外埋立、不適物埋立のほか、悪臭・水質による周辺環境への支障や健康被害の可能性が問題になっている。また、処分場の廃止に向けた恒久対策が求められている。これらを踏まえ、県では、第三者である学識経験者からなる委員会を開催して、処分場事案に対する県の対応について検証し、県の組織上の問題点とその行政上の責任を明らかにするとともに、今後の再発防止策について検討する。

2 検証委員会の概要

(1) 委員会の名称

村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対応検証委員会

(2) 委員会の構成

	氏名	所属及び職名等	専門分野
委員長	田中勝 (たなかまさる)	岡山大学大学院 環境学研究科教授	廃棄物工学、環境影響 評価学、廃棄物マネジメント
委員	犬飼健郎 (いぬかいたけお)	犬飼健郎法律事務所	民事訴訟
〃	小賀野晶一 (おがのしょういち)	千葉大学大学院 専門法務研究科教授	環境法
〃	宮本融 (みやもととおる)	北海道大学公共政策大学院 特任助教授	技術政策学

(3) 委員会の開催の概要

日程

平成17年4月19日から6月12日まで（計8回）

会議の主な概要

- イ 事案の概要の確認
- ロ 論点の検討
- ハ 処分場現地調査（第3回委員会）
- ニ 村田町住民等からのヒアリング（同上）
- ホ 関係職員からのヒアリング（第6回委員会）
- ヘ 報告書の内容の検討

3 検証の概要

(1) 検証の観点

処分場事案に対する県の対応が当時の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。）の枠組みにおいて適切なものであったの

かについて検証し、県の組織上の対応の問題点とその行政上の責任を明らかにする。

本委員会としては、市民感覚を大事にしながら検証し、二度とこのようなことが起きないようにするためにはどうすればいいのかという再発防止策を示すことを最終的な目的としている。したがって、処分場の設置から現在までの宮城県の対応について、「積極的にこのように対応すべきだったのではないか。」というスタンスで検討を行った。

(2) 検証の対象関係機関

廃棄物処理法を所管する本庁と出先機関

(3) 検証の対象期間

平成 2 年 8 月 6 日から平成 1 7 年 4 月まで

4 処分場の概要

(1) 事業者名及び所在地

名 称：(株)グリーンプラネット 代表取締役 菅野清人

所在地：柴田郡村田町大字沼辺竹の内 105

(事業者の変遷)

平成 2 年 8 月 6 日	安西建設(株)
平成 10 年 10 月 22 日	商号変更〔安西建設(株) (株)アース〕
平成 11 年 2 月 18 日	承継〔(株)アース (株)安西〕
平成 13 年 4 月 25 日	商号変更〔(株)安西 (株)グリーンプラネット〕

(2) 許可された施設の内容

安定型最終処分場

- ・埋立面積 67,398 平方メートル/埋立容量 354,435 立方メートル

焼却施設

- ・木くず(焼却能力：4.8 トン/日)
- ・廃プラスチック(焼却能力：0.1 トン/日)

5 廃棄物の埋立の状況(県が平成 16 年に実施した埋立廃棄物量等調査の結果)

(1) 実際の埋立面積は、表 1 のとおりである。

(2) 区域外の埋立及び埋立容量は、表 2 のとおりである。

(3) 表層ガス等調査により、廃棄物層と覆土の境界面では数百 ppm の硫化水素や可燃性ガス、ベンゼン等が観測されたが、覆土層内ではほとんど観測されなかったことから、覆土による放散抑制効果が確認された。

表 1 埋立廃棄物量等調査に基づく埋立面積

(単位：m²)

	許可内容	実埋立範囲	超過分
許可面積(登記簿面積による)	67,398	87,557	20,159
許可面積を図面上で再計算した場合	72,167		15,390

表2 区域別埋立量

(単位:m³)

	許可内容	実埋立量	超過分
旧工区(1~6工区)	191,315	630,425	439,110
新工区(7~10工区)	163,120	182,388	19,268
許可区域外	0	214,996	214,996
合計	354,435	1,027,809	673,374

(注) 1 埋立量には、覆土量を含む。

2 新工区の182,388m³のうち6,300m³は、行政代執行による覆土分

6 検証

(1) 個別の検証

本件事案のうち重要だと思われる個別の事実を取り上げ、県民の生活環境を守るという観点から、県の認識は妥当なものだったのか、県がとった対応の内容及びタイミングが適切なものだったのか、また、その内容が適切でない場合においてどのような対応をすべきだったのか等について、次の論点ごとに、具体的に検討した。

産業廃棄物の処分に関する県の対応

生活環境の影響に関する県の対応

地域住民からの苦情、要望等に対する県の対応

(2) 総合的な検証

上記(1)の個別の検証結果を基に、当時の状況を総合的に勘案して、県の認識及び対応の妥当性について、次の論点ごとに、総合的に検証した。

最終処分場としての立地の特性に関する認識

イ 処分場は、集落に隣接し民家に近いところに位置しているため、処分場周辺的生活環境の保全には、通常以上の対策や配慮が必要であった。

ロ 当該地における産業廃棄物の埋立は、軟弱地盤の改良(乾田化)を目的として始まったが、当該地の泥炭層は十数メートルの深さに及んでいたため、超過埋立がなされる可能性が最初からあったと考えられる。

ハ 県は、悪臭の原因を廃棄物ではなく土壌(ピート層)由来と判断したが、この認識が、悪臭発生の原因調査を遅らせた要因の一つになったと考えられる。

事業者に対する認識

イ 産業廃棄物最終処分場の場合には、廃棄物の受入量が多ければ多いほど経済的利益が大きくなることから、事業者には超過埋立への誘引が絶えず働いているという認識を、指導監督する県は持つべきである。本件事案においては、県は、悪臭苦情が頻発化した平成10年度以降は、違反行為を繰り返す、しかも暴力団の関与の可能性もある悪質な事業者であると認識した上で、行政処分を行使するなど厳正に対応すべきであった。

ロ 平成12年11月に職員が軟禁・脅迫を受けるという事態に対しては、県庁全体

で対応するシステムが必要であった。担当職員や担当部署のみで対応するのではなく、県が組織をあげて後押する仕組みが必要であった。

指導監督権限の行使の妥当性

県は、事業者の数々の違反行為を確認しているにもかかわらず、行政指導を継続しており、権限行使に消極的であったと言わざるを得ない。早期に強制的手段の活用を検討しなかった県の対応は、事業者の違反行為を助長してしまったのではないかと考えられる。

生活環境保全と地域住民の不安解消のための県の責務に対する規範意識

県は、悪臭について臭気調査を頻繁に行うとともに、事業者に悪臭防止対策を講じさせているが、地域住民の不安は解消されるどころか、苦情が続いていたのであるから、地域住民の声にもっと真摯に耳を傾けて、住民の不安解消のためにより積極的な措置を講じるべきだった。県には、県民の生活環境を保全することについての規範意識が不十分であった。

地域住民の声に対する県の姿勢

イ 地域住民は、県に対して厳正な指導監督権限の行使を求めているが、県には、地域住民の立場に立って、その要求の意味するところを理解しようとする姿勢が欠けていたと考えられる。

ロ 県の指導監督の方法としては、事業者から報告を求めることを基本とし、必要に応じて自ら調査を実施するというものであったが、地域住民が調査したデータにもっと真摯に向かう姿勢が必要だった。

県庁内部の意思決定過程の問題

イ 本庁と出先機関の連携の不十分さが本件事案における対応の不十分さや指導監督権限行使のタイミングの逸失につながったのではないかと考えられる。

ロ 容量超過の認識を持った時期がありながら、後年度以降にきちんと引き継がれていないという問題があった。正確な引き継が行われていれば、その後の超過埋立を防ぐための適切な対応がとれたものと考えられる。

ハ 担当部から上のレベルでの判断が早期の段階から必要であった。そのために、現場の情報が適切に伝わる必要があった。県庁内にそのようなルートが構築されていなかったため、政策決定が後手に回ってしまったと考えられる。

県警との連携

県の姿勢として、事業者の違反行為に対して厳正に対応するという姿勢が欠けていたことから、警察と密接に情報交換して連携しようとする考えが薄かった。事業者の違反行為や違反行為の疑いに対する対応について、平素から警察と密接な情報交換を行い、危機管理体制を構築しておく必要があったと考えられる。

7 結論

(1) 県の認識の甘さと指導監督の不十分さ

認識の甘さ

イ 処分場は、軟弱地盤が十数メートルの深度に及ぶため超過埋立を助長するもので

あったこと、また、集落に近接して位置していることから通常以上に環境対策の配慮が必要であったことから、事業者に対して厳しく指導監督すべきであったのに、その認識が不十分であった。

□ 当該事業者については、経営者の交代及び経営状態の悪化により企業体質が悪質化していたことから、厳正に対応すべきであったのに、その認識が不十分であった。

ハ 掘削深度及び埋立容量に対する認識が不十分であり、超過埋立と区域外埋立を助長させることとなった。

指導監督の不十分さ

イ 容量超過などの違反行為を疑わせる事実を確認した場合には、廃棄物処理法に基づく立入検査及び報告徴収の権限をより積極的に行使して事実を把握すべきであった。

□ 不適物埋立、区域外掘削等の再三にわたる違反行為に対しては、行政指導を継続すべきではなく、行政処分をすべきであった。

ハ 悪臭に対する対応においても、生活環境の保全という観点から、積極的に行政処分を検討すべきであった。

(2) 行政対応のタイミングの逸失

本件事案においては、「この時点ですべきであったのにしなかった」というタイミングの逸失が数々あったが、その積み重ねが超過埋立、区域外埋立、埋立不適物の埋立及び悪臭による健康被害の可能性という事態を生じさせている。

(3) 県の組織上の責任

県が指導監督権限を十分に行使せず、結果として、許可容量を超える廃棄物の埋立、区域外埋立及び不適物埋立がなされてしまったこと、それらと相俟って生活環境保全上の支障を生じさせてしまったことについて県の組織上の責任がある。

県は、生活環境の保全という観点に立ち、処分場に埋め立てられた廃棄物に起因する生活環境保全上の支障を除去するために、必要かつ十分な対策を実施すべきであり、今後は、「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場総合対策検討委員会報告書」(平成17年5月27日)に基づいて、公費を投入して適切な対策を講じていく責任がある。

このようなことが、二度と起きないように指導監督体制の整備等の再発防止に努める責任がある。

8 再発防止策

(1) 早期発見・早期対応の重要性

産業廃棄物最終処分場の場合は、時間の経過に伴い事態が深刻になるため、違反行為の早期発見・早期対応が必要である。

(2) 地域の環境保全のための地域住民との協働

地域住民は、行政が適切に対応しない場合には批判又は対策等の提案・提言という形

で重要な情報を発信することがあり、県は、その情報を尊重すべきである。また、環境保全に向けて、県も処分場に関する情報を積極的に公開することにより地域住民と県が互いの見解を尊重し、協働することが必要である。

(3) 県庁の組織としての意思決定過程の透明化と情報公開

行政内部の意思決定過程を透明化し、これまで以上に、日常的に幅広い県民の目を意識しながら行政を行うような仕組みの確立が必要である。その方法としては、意思決定の基礎となる各種資料を日頃から整理・充実させ、組織内できちんと保管して、将来の情報公開に積極的に応じていくような仕組みを確立することが考えられる。

(4) プロセス志向から目的志向へ

行政はその行動スタイルとしてプロセス志向に陥りがちであるが、目的を明確に意識して、その目的達成のために、可能な限りの方法を探り、また自らの判断を絶えず見直すなど、目的志向の行動スタイルに努めるべきである。

(5) 危機管理の徹底と職員研修の充実

組織全体として危機意識を持ち、現実に危機に直面した時に適切に対応していくためには、職員個々人のレベルまで浸透しなければならない。そのためには、職員の研修を充実させることが不可欠である。

(6) 行政の「触覚」を磨く

行政対応の一般的態様として、論理的に正しければ良しとする傾向にあるが、産業廃棄物行政のように経験からも予想できないことや法的にも対応できないことが突発することがあり、また、地域住民等からの多様なニーズにも適切に応えていかなければならない。そのためには、勇気を持ってもう一步踏み込むことができるセンス、感覚を研ぎ澄ますことが必要となる。そして、そのセンスを養い、支えるのは、環境配慮についての高度な規範意識である。