

能代産業廃棄物処理センター  
に係る検証結果報告書

平成16年6月

能代産業廃棄物処理センター検証委員会

I	はじめに	1
1	検証の目的	1
2	検証の方針	1
(1)	基本方針	1
(2)	責任についての考え方	1
(3)	検証の視点	2
II	検証	3
1	検証の範囲	3
2	検証の方法	3
(1)	現地調査	3
(2)	地元住民の意見の聴取	3
(3)	論点ごとの検証	3
3	廃棄物処理法の改正の経緯	6
4	「青森・岩手県境不法投棄事案」との比較考量	8
5	地元住民団体の意見の概要	11
6	論点ごとの検証結果	15
(1)	創業から倒産に至るまでの対応	15
(2)	倒産以降の対応	26
III	結論	28
IV	再発防止対策等	29
1	産業廃棄物処理業者等に対する指導の徹底と研修の強化	29
2	監視指導体制の強化	29
3	市町村及び関係部局との連携の強化	30
4	行政処分等の積極的な公表や地元住民に対する情報提供	30
5	地元住民との対話の重視	30
V	おわりに	31

## I はじめに

### 1 検証の目的

- (1) 能代産業廃棄物処理センター（以下「能代産廃処理センター」という。）については、地域の環境の保全をめぐる、長期にわたり地元住民を巻き込んでの紛争が続いており、地元住民のみならず県民の産業廃棄物処理に対する不安感をもたらしてきた。また、事業者の倒産以降、県が維持管理を行っている処分場については、安定化するまでの相当の間、引き続き多額の県費負担が見込まれることなど大きな課題を抱えている。そこで、本委員会は、今後の廃棄物行政に生かしていくため、第三者の視点で同センターに関するこれまでの一連の対応状況等について総括するものである。
- (2) また、現在、県が国に対して要望している特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する法律（以下「産廃特措法（※）」という。）の適用を受けるためにも、これまでの行政の対応状況について明らかにすることが求められている。本委員会はそうした観点からも検証を行うものである。

（※）産廃特措法は平成15年6月成立。過去（廃棄物処理法の平成9年改正法施行前）に不適正処分された産業廃棄物による生活環境保全上の支障を除去するため、国が財政的支援を行うことなどを目的に制定。

### 2 検証の方針

#### (1) 基本方針

現在、能代産廃処理センターの施設の維持管理については、県が事業者にかわって、汚水処理等の維持管理を行うなど汚染拡散防止対策を講じているが、「なぜ、こうした事態に至ったのか」、「こうした事態を防ぎ得なかったのか」、「なぜ、多額の県費を投入しているのか」などについて、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。）の枠組みの中で、これまで行政や事業者が対応してきた状況などを踏まえ、その問題点と責任の所在を明らかにすることを基本方針とする。

#### (2) 責任についての考え方

行政の責任を検討する前提となるのは、行政対応の評価である。行政は、廃棄物処理法の実施のために諸権限を与えられているが、本委員会は、同法のもとで秋田県が行使した行政対応が当時の具体的状況に照らして適切であったのか、また、本来求められるべき権限行使といえるのかについて検証する。

権限行使に当たっては、行政に一定範囲の裁量があり、その範囲内で行動している限りは、「より積極的に行動することが望ましい」、「もう少し早く行動すべきで

あった」というように、それを適切さを欠くと評価することはできても、裁量の範囲を超えて違法とまでは評価できない。逆に、具体的状況のもとで、廃棄物処理法の解釈上、とるべき行動が限定されていたにもかかわらずそうした行動をとらなかった場合には、与えられた裁量の範囲を超えているのであり、これを違法と評価する。

### (3) 検証の視点

廃棄物処理法は、本件のような事案に対して担当者が十分に活動するための手続を保証し、確保しなければならない。しかし、そのような手立てがほとんどなされていないとすれば、県や担当者には極めて過酷な活動を期待しなければならないことになる。

以上のことから、本委員会はその判定に当たって、行政の対応の検証にとどまらず、本件事案の特殊性や当時の法システムについても言及しなければならない。本件事案を、法制、国または自治体の体制、そうした仕組みについての法律専門家の見解も含めて、システム全体の問題として受けとめる必要がある。

#### 【参考】

##### ○ 県が維持管理等に要した経費

年 度	金 額	年 度	金 額
平成10年度	12億600万円(※)	14年度	1億1600万円
11年度	1億1300万円	小 計	16億3100万円
12年度	1億200万円	15年度	1億4300万円
13年度	9400万円	16年度	9970万円

(※) 行政代執行に要した費用は11億6200万円(うち、国庫補助額が3億6200万円)となっており、このうち5億9200万円は財団債権として認められている。また、民法第697条に基づく事務管理に要した費用1800万円は破産債権として認められている。なお、15年度は決算見込額、16年度は予算額となっている。

## II 検 証

### 1 検証の範囲

県は、能代産廃処理センター（昭和55年9月創業）が平成10年12月に倒産以降は、事業者に代わって維持管理等の環境保全対策を実施してきた。そこで検証の範囲としては、①創業から倒産に至るまでの対応と、②倒産以降の対応に大別する。

### 2 検証の方法

#### (1) 現地調査

「能代産廃処理センター」と「青森・岩手県境不法投棄現場」の現地調査を行い、両事案を比較検討した。

#### (2) 地元住民の意見の聴取

地元住民から提訴された新処分場の設置許可取消請求訴訟については、現在、和解に向けた手続きが進められているが、長期間にわたって地元住民と紛争に及んでいることも事実である。そこで、本事案の検証を行うために、地元住民団体の代表として、「浅内自治会」、「浅内土地改良区」、「浅内水利組合」及び「能代の産廃を考える会」の4団体から、行政及び事業者の対応状況等に関する評価や、今後行政に対して期待することについて意見を聴取した。

#### (3) 論点ごとの検証

検証は、表-1に記載している当該センターに係る主な事項等について、関係書類及び資料に基づき、県の行政指導、それに対する事業者の対応状況、住民への対応状況等を時系列的に整理して、次の論点ごとに行った。

- 創業から倒産に至るまでの対応
  - ・法令への適合性と行政の対応（廃棄物処理法の改正経緯との関係、浸出水等の処理形態）
  - ・県の指導要綱等に基づく行政指導のあり方（住民同意等との関係）
  - ・地元住民等への対応（浅内公害対策委員会に対する説明経緯等）
  - ・能代市、事業者、浅内公害対策委員会の3者で締結している「環境保全協定」の履行状況
  - ・県の指導体制
- 倒産以降の対応
  - ・民法に基づく事務管理
  - ・廃棄物処理法に基づく行政代執行（告発断念との関係）
  - ・地方自治法に基づく維持管理等の環境保全対策（求償権との関係）

表－1 能代産廃処理センターに係る主な事項

No	事 項 名
1	昭和55年5月の届出の管理型（No1）処分場に対する「安定型」・「管理型」の取扱い、最終処分場の技術管理者未選任（昭和58年選任）
2	昭和57年8月の廃棄物処理法違反事件
3	昭和60年5月の最終処分場（No3、No4の管理型最終処分場）、焼却炉（1.04t/日）の事後届出
4	昭和62年3月の最終処分場浸出水等の蒸発散処理方式への全面的な移行
5	昭和62年から63年の蒲の沢及び平成4年の大館沢における滲出水の発生
6	平成元年4月の森林法に基づく林地開発許可の事後申請
7	平成2年4月の悪臭問題
8	平成2年8月及び平成3年4月の管理型処分場（No8）の変更届出、平成5年6月の一産廃処分場（No10）の変更許可
9	平成4年6月のロータリーキルン式焼却炉の設置届出
10	平成5年7月の環境保全協定の締結
11	平成5年12月の廃棄物処分業の許可更新
12	平成6年8月の新処分場の事前協議
13	平成6年11月の国有地の無断使用の判明
14	平成7年6月の新処分場の設置許可
15	平成7年7月の一産廃処分場の崩落
16	平成7年9月の新処分場の設置許可処分取消請求訴訟
17	平成7年9月の道路側溝及び平成7年11月の国有地への無断放流
18	平成9年5月の新処分場の漏水
19	平成9年12月の公文書非公開決定取消請求控訴事件の判決
20	平成10年4月の新新処分場の事前協議書提出（平成10年11月取り下げ）
21	平成10年12月の倒産による対応
22	平成14年3月の破産債権確定訴訟の判決
23	平成14年6月の措置命令違反に対する刑事告発の断念等

図-1 能代産業廃棄物処理センター位置図



### 3 廃棄物処理法の改正の経緯

昭和46年に施行された廃棄物処理法は、数次にわたり大幅な改正が行われてきたが、検証に当たっては、その変遷に留意する必要があることから、主な改正点の内容を整理した。

(1) 廃棄物処理法は、昭和45年にそれまでの清掃法（昭和29年法律第72号）を全面的に改正し成立した。その後、昭和51年、平成3年、平成9年、平成12年に大幅な改正が行われている。

その主要な改正点等は、表-2に示すとおりである。特に、昭和51年の法改正では最終処分場が初めて法律の規制対象となった。また、平成9年の法改正においては、平成10年6月以降に設置する最終処分場については、設置者が埋立終了後の維持管理を適切に行うために、埋め立て期間中に維持管理費用をあらかじめ環境事業団に積み立てる制度が義務づけられたが、能代産廃処理センターの処分場のようにならぬ以前に設置されたものについては手当されていないことから、県では、こうした事案に備えるために、国に対して制度化を要望してきている。

(2) また、廃棄物処理業者が倒産するなどして、廃棄物が適正に処理されずに放置される事例も後を絶たないことから、平成12年の法改正において、廃棄物処理施設や処理業者の能力が基準に適合しなくなった場合を許可取消しの事由に追加し、また、債務超過に陥っている法人等については、経理的基礎を有しないものと判断しても差し支えないこととした。

表－２ 廃棄物処理法の改正状況

改正年	主要な改正点等
昭和４５年成立	<p>(清掃法の全面改正)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者処理責任の明確化</li> <li>・廃棄物の処理体系を整備（産業廃棄物と一般廃棄物に大別）</li> <li>・産業廃棄物は事業者が処理基準に従って処理するか又は許可業者が委託基準に従って委託処理する</li> </ul>
昭和５１年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委託基準の強化</li> <li>・最終処分場を法規制対象とする</li> </ul>
平成３年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物の発生抑制、分別及び再利用までが廃棄物処理であると明示</li> <li>・国民の責務規定、事業者、国、自治体の責務強化</li> <li>・特別管理産業廃棄物制度</li> <li>・特別管理産業廃棄物管理票制度</li> <li>・許可区分の明確化と許可更新制度</li> <li>・許可時の欠格条項を拡大</li> <li>・廃棄物処理施設の許可制化</li> <li>・各罰則の強化、措置命令要件の緩和</li> <li>・委託契約の義務付け</li> <li>・廃棄物処理センター制度</li> </ul>
平成９年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物再生利用に係る規制緩和</li> <li>・産業廃棄物処理施設の設置許可手続の明確化</li> <li>・最終処分場設置者の環境事業団への積立金制度</li> <li>・許可の欠格条項として暴力団対策法違反者を追加</li> <li>・委託基準の強化</li> <li>・産業廃棄物管理票制度が全産業廃棄物に適用</li> <li>・罰則規定の強化</li> <li>・自治体による原状回復（行政代執行）の根拠を廃棄物処理法に規定</li> <li>・産業廃棄物適正処理推進センター制度</li> <li>・ダイオキシン類対策のため焼却施設の構造基準、維持管理基準の見直し</li> <li>・野外焼却防止のための処理基準の明確化</li> <li>・最終処分場の裾きり撤廃、ミニ処分場の規制強化</li> </ul>
平成１２年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県に廃棄物処理計画の義務付け</li> <li>・多量排出事業者の産業廃棄物処理計画策定義務付け</li> <li>・廃棄物処理センターの見直し</li> <li>・許可取消し要件の追加</li> <li>・欠格条項に暴力団員等該当者を追加</li> <li>・産業廃棄物管理票制度の見直し</li> <li>・廃棄物の焼却規制</li> <li>・不適正処分に関する支障の除去の措置命令強化</li> <li>・罰則強化</li> </ul>

#### 4 「青森・岩手県境不法投棄事案」との比較考量

##### (1) 比較の視点

- 青森・岩手県境不法投棄事案の概要は表一3となっているが、同事案においては、遮水シートが敷設された最終処分場が設置から数年を経ても全く使用されておらず、処分場以外に廃棄物を埋立処分するなど、明らかな不法投棄事案である。
- 一方、能代産廃処理センターについては、届出若しくは許可された最終処分場に廃棄物を埋立処分した経営者が破綻し、処分場の維持管理能力を喪失した事案となっている。
- 両事案の態様や性質は基本的に異なっており、当然、対応の仕方も違ってくるものと思料される。

##### (2) 青森県の対応との比較

- 青森県では、平成7年に三栄化学工業（株）が行った燃え殻の不法投棄事犯に対する行政処分手続が進行していたさなかの平成8年5月に、新たな不法投棄を疑わせる事実を把握した。こうした中で、同年6月には、従来まで立入調査を行っていた中間処理施設に隣接する土地（実質的に三栄化学工業（株）の土地であり、大規模不法投棄の現場）について、同社と土地所有者（同社の実質的オーナーである前社長源新信重（当時は役員））との間での賃貸契約解除の方法が用いられ、当該土地への県の立入調査が拒否されたことから、それ以降は、事実上、立入調査は行われなかった。
- こうしたことが大規模な不法投棄につながったものと考えられるが、能代産廃処理センターについては、適宜、廃棄物処理法に基づく立入調査が行われ、埋立処分の状況などが確認されていた。

##### (3) 岩手県の対応との比較

- 平成7年9月に、三栄化学工業（株）が青森県から受け入れた産業廃棄物の一部を岩手県に属する土地に埋め立てたという通報を受け、岩手県では、積極的に現地調査や報告徴収を重ね、平成8年11月に、収集運搬業の業務停止の行政処分を行った。しかしながら、この業務停止後においても、同県の調査で新たな不法投棄が極めて疑わしいとされていたにもかかわらず、同県は平成12年2月に、形式的な許可要件を満たしているとして収集運搬業の更新を許可したものである。不法投棄が疑われている業者であるにもかかわらず、積極的な調査を行うことなく業を許可したことが問題視されている。
- 一方、能代産廃処理センターについては、平成5年12月の産業廃棄物処分業の更新の許可をしないように地元住民から要望されていたが、許可に当たっては、申請者の能力が法的な基準に合致しており、施設も処分に適する施設であり、今後、処分業を的確かつ継続して行う能力があること、また、蒲の沢などの滲出水の防止対策が必要との観点から、遮水壁を築造することなどの条件を付して、更新の許可がなされたものである。
- なお、能代産廃処理センターに対しては、平成9年5月に新処分場の使用停止

命令、平成9年6月に新処分場の改善命令が出されていたが、その後、改善措置などが講じられたため、平成10年8月に特別管理産業廃棄物処分業の更新許可が行われた。

表一三 青森・岩手県境不法投棄事案の概要

場 所	岩手県二戸市上斗米地内(16ha)と青森県田子町(11ha)にまたがる27ha
原因者	三栄化学工業(株)(八戸市、産業廃棄物処理業、H13.6解散、現在は清算法人) 縣南衛生(株)(埼玉県、産業廃棄物処理業、H12.10破産決定)
事 件 の 経 緯	
S56. 7 S56. 8 H 3. 1	三栄化学工業(株)が青森県知事から産業廃棄物処理業の許可を取得 三栄化学工業(株)が岩手県知事から産業廃棄物収集運搬業の許可を取得 処理業の変更許可(中間処理業(堆肥化))を追加(青森県知事) ・三栄化学工業(株)は、現場において関連会社三栄興業(株)に対して廃棄物の中間処理物を堆肥原料として売却し、三栄興業(株)はそれを特殊肥料として販売することを計画した。
H 8. 11	不法投棄により三栄化学工業(株)に対し事業の全部停止処分(岩手県20日間、青森県30日間)
H8 ~ H9 H10	早朝、夜間監視の実施及び通常監視の強化(青森県) 三栄興業(株)が、岩手県農政部に肥料取締法に基づく特殊肥料製造を届け出た。岩手県農政部は、立入調査で、野積み堆肥による環境汚染が懸念されたことから、岩手県生活環境部に情報提供した。
H11. 1	岩手県二戸保健所が現地調査等により不法投棄が疑われたことから、岩手県二戸警察署に情報提供
H11. 4	岩手県・青森県が合同で立入調査を実施し、不法投棄が疑われた。
H11. 11	岩手・青森県警察合同捜査本部が廃棄物処理法違反として強制捜査
H12. 2	岩手県が三栄化学工業(株)の収集運搬業の許可を更新
H12. 5	原因法人の関係者を逮捕
H12. 6~	原因者に対する原状回復の措置命令(岩手県・青森県)
H12. 8	三栄化学工業(株)の業の許可取消処分(岩手県・収集運搬業、青森県・処分業)
H13. 5	盛岡地方裁判所判決 ・両法人 罰金2千万円 ・依田清孝(縣南衛生(株)代表者) → 上訴(最高裁で係争中) 罰金1千万円・懲役2年6月(執行猶予4年) ・源新信重(三栄化学工業(株)代表者) → 死亡により免訴
投 棄 廃 棄 物 及 び 量	
燃え殻、汚泥、廃油、RDF(廃プラスチック類等の可燃性廃棄物を圧縮固形化したもの)様物など推定約82万m <sup>3</sup> (岩手側推定約15万m <sup>3</sup> 、青森側推定約67万m <sup>3</sup> )	

## 5 地元住民団体の意見の概要

能代産廃処理センターについては、地域の環境の保全をめぐって、長期にわたり地元住民を巻き込んでの紛争が続いてきており、検証に当たっては地元住民からの意見の聴取が必要不可欠である。このため、平成16年3月に地元住民を代表する団体として位置づけられている「浅内自治会」、「浅内土地改良区」、「浅内水利組合」及び「能代の産廃を考える会」から、直接、意見を聞く場を設けた。

その際発言等のあった主な内容について、本委員会として以下のとおり整理した。

### (1) 能代産廃処理センターの創業から倒産に至るまでの行政及び事業者の対応状況等に関する評価について

#### 【全般的事項】

- 昭和50年代の創業期は、「一般廃棄物」処理ということで危機感は薄かった。60年代の産業廃棄物処理業含みへの転換と平成初期の急激な事業拡大を予見できなかった。浅内自治会では、各世帯に、訴訟費用の負担をお願いしている。
- 当時の浅内公害対策協議会で説明した内容と実際に業者が行った事業の内容が違って、許可し、監督者でもある県や市はその責任をキッチリと果たしていなかった。
- 事業者は県、市行政及び周辺住民組織を抱き込み、事業者の思い通りの事業展開を運んだ。業者は自分がこうなったのは行政のせいだとはっきり言っている。
- 以前に情報公開請求をして、県からいろいろと資料が提出されたが、知事印のない許可証とか、疑問に思うことばかりであった。情報公開のやりとりの中で感じたのが、問題提起する者の方に問題があるといわんばかりの対応であった。県も市も対応としては非常にまずい。
- 平成2年に地区内の環境、公害問題に取り組もうとして組織した浅内地区公害対策委員会が平成7年の新処分場の設置を認めて解散した。平成5年の環境保全協定に漏水の原因究明を求めたが、事業者のスケールメリットを認める内容であったことから浅内自治会は脱会していた。
- 事業者が後始末もやらず公害をたれ流しのまま放置しているのは許せるものではない。断固として事業者の責任を問うべきである。事業者が設置した第2工区、第3工区の遮水壁の効果に今も疑いが残る。
- 寺田県政に代わり、変化があったことについて評価する。トップが変わってから、前向きに私どもの気持ちを聞いてくれる方向に変わった。

#### 【個別的事項】

- 許可した県が当初の最終処分場を「排水処理施設が設置されており、管理型として取り扱ったものと判断している」ことは、無責任である。業者が処分場設置を届けた際に県に提出した構造図面の照合、許可した廃棄物の種類

などの確認作業を怠った。

- 事業者は、最終処分場（No 1、No 2）の構造を素ぼりの「安定型」で造成し、「管理型」に最終処分すべき中身の入ったドラム缶などの産業廃棄物を埋立処分していた。
- 昭和57年の能代警察署の摘発時には、技術管理者が未選任であった。能代市は一般廃棄物処理業（収集、運搬（保管を除く））の許可をしているが、最終処分の許可を取得しておらず、No 1、No 2の「安定型」に最終処分していたことなど、いくつも違反行為があっても内容が「軽微」かどうか。このときこそ厳然とした処分に徹底していれば、公害も未然に防ぐことはできた。
- 最終処分場（No 3、No 4）の設置届出を事後に一括受理していることは、度重なる不法投棄が行われていたことになる。何故ここで行政処分を行わなかったのか。
- No 3、No 4、No 5の処分場は「管理型」となっているが、処分場の実態はNo 1、No 2と同じである。人の目に見える上部には遮水シートが張られていたようであるが、不適切な対応が公害をもたらした。
- 欠陥だらけの処分場は許可しないように主張してきたが、県は書類が整えば許可せざるを得ないとして、新処分場の設置を許可をした。
- 泡だった悪臭を含んだ汚水（赤水）が水田に流れるようになり、生活環境が悪化した。
- バキュームで汲み上げた汚水はNo 9の安定型に穴を掘って流し込んだり、市道への散水、県道に穴をあけての放流、国有地への汚水の放流など、県や市に苦情を呈しても、その事実を確認できないとか、判定は業者の言いなりであった。大館沢の放流水からも揮発性の有機塩素化合物が検出された。覆土をすれば臭いはしないはずであり、行政の指導がなされていればよかった。
- 昭和62年7月に、能代産廃処理センター北側にある浅内財産区の「蒲の沢」に、埋め立てが終了した処分場が原因とみられる汚水滲出が発覚したことについて、県に情報公開を求めたが処分場敷地外のこと、県の監督権限が及ばず、公開する文書はないとのことであった。その後、監査請求し、訴訟に至っている。
- 昭和63年8月に事業者が県に提出した将来の処分場計画図については、大館沢からこれ以上浅内寄りに処分場を作らないという計画だとか、住民同意は必要だとかその日によって二転三転した。結局この計画図は、昭和63年に住民の同意があったことになり、「今後処分場をこの敷地ライン内であればどこへ造ってもいい」となった。この敷地ライン問題は平成5年、市と浅内地区公害対策委員会、事業者の三者による環境保全協定に大きく影響を与えることになる。
- 平成元年2月に設置届出したNo 8、No 9、No 10の処分場について

は住民説明がなかった。処分場の増設が急加速した。N○10の処分場は、一部公有地を無断で使用している。事前協議でどのような扱いをしたのか。

- 危機感をもったのは、平成4年の大館沢の漏水が起きた時である。事業者には県から連絡があり、丸三日間の突貫工事で大館沢の現場が一変したりしたことは住民にとって大変なことが起きていると思った。
- 平成4年3月の大館沢の漏水についても、N○8の処分場からの汚水漏れを事業者は前年からの1年間隠していたことが発覚したが、「軽微」として一切の咎めはなかった。
- 国有地を処分場造成に使われることは回避できたが、汚水をためることは常態化していた。
- 処分場の崩落事故について告発したが、結果は不起訴であった。嫌疑なしではなく嫌疑不十分である。その違いは、監督権者の秋田県が行政指導さえしなかったことによるものが一因にあった。能代産廃処理センターだけが悪いのではない。

## (2) 能代産廃処理センター倒産以降における行政及び事業者の対応状況等に関する評価について

- 県が倒産以降に行った場内外の管理は、一定の効果を示してきた。住宅周辺での我慢ならない悪臭の常在は止んだ。
- 処分場の心臓部分である水処理施設の容量不足を心配していたが、先に手当てをしてくれたことに地元は感謝している。
- 県がこれまでの後始末を行うことは当然のことである。

## (3) 今後、行政に対して期待することについて

- 基本は、香川県の豊島のように全量撤去である。ただすぐにはできないと思うので、とりあえずは、汚水の処理を今までどおり十分にやって欲しい。
- ごみの全面撤去が満額の要求であるが、まず、恒久対策のために、問題となっているN○1とN○2の処分場の掘り起こしを実施して欲しい。
- 安定型か管理型かわからないというN○1とN○2の処分場の調査については、単に、何が埋められているかということを知りたいだけではなく、埋められている状況、物を確認することにより、今後の恒久対策に活かすために行うべきである。
- 処分場内の埋設物の品名や化学的な調査を一部掘下げを含めて実施を希望する。安定型に入れてはいけないものが相当入ったのを事実として見ており、是非内実を調査して欲しい。
- 処分場の周りを遮水壁で囲んで蓋をするのではないかと、住民が不安をも

っている。

- 国有地を処分場に使わないと言う制約をつけて欲しい。
- 倒産後に「寒堤」に起きている問題（奇形魚とダイオキシン、魚の大量死、小魚の大量死と残留塩素）について住民が不安を持っている。
- 井戸水を使っている人が相当数おり、場外ではあるが、地下水の動向も検査して欲しい。
- 雨水の場外放流を模索していることは危険である。大館沢のパイプは撤去すべきである。
- 水がなければ米を作ることができないので、一日も早く昔の水にもどして欲しい。産業廃棄物をきれいに処理して欲しい。水を第一にきれいにして欲しい。
- 地元住民の意見も参考にしてもらいたいので、住民代表も参加できる対策協議会等を設置すべきである。何があっても隠さないで欲しい。情報公開をしっかりと、信頼関係を大事にして欲しい。
- 今後のことについて、一緒に考えていけるのに10年かかったが、これからは、双方ともいい方向で相談してやっていくのではないかと思う。

## 6 論点ごとの検証

### (1) 創業から倒産に至るまでの対応

#### ① 法令への適合性と行政の対応

能代産廃処理センターに関係する法令としては、廃棄物処理法をはじめ、森林法、国有財産法などがあり、一連の主な事案がこれらの法令に適合しているかどうかなどについて検討を加えた。

#### ア 昭和55年5月に届出のあった最終処分場の種別について

○ 平成7年2月の県議会の一般質問で、県では「昭和55年5月に設置届出を受理している最終処分場については、昭和59年埋立処分が終了しているが、排水処理施設が設置されており、管理型として取り扱ったものと判断している」と答弁しているが、当該最終処分場の種別について地元住民から「安定型」との問題提起がなされている。

○ 最終処分場については、昭和51年の廃棄物処理法の改正に伴い、昭和52年3月から「届出」が義務づけられ、これに合わせて、その構造基準等が定められた。

しかしながら、遮水構造については昭和52年10月に発行された「廃棄物処理施設指針解説」においても具体的な施工方法は示されておらず、また、関連する情報も少なかったことから、技術的に模索する時期がしばらく続くなどしており、能代産廃処理センターの古い処分場については、こうした時期と重なっていることから、遮水構造が必ずしも十分でなかったことも想定される。

○ 一方、昭和55年当時の届出書には遮水構造についての明確な記載がなされていないが、取り扱う産業廃棄物の種類に管理型物が含まれていることや、水処理施設を有していることから、県では、本件処分場を管理型処分場と判断したと思われる。

○ また、平成3年の法改正で「使用前検査」が義務づけられるまでは、処分場の構造等については、事業者から提出される届出書により審査する仕組みとなっていた。

#### 【検証結果】

○ 県が管理型処分場と判断した論拠は理解できるものの、管理型と安定型の区分については、昭和51年の法改正を踏まえて届出の段階で明確に記載させるとともに、構造に関する詳細な図面を添付させるなどの対応が必要であったものとする。

#### イ 最終処分場の技術管理者の未選任について

○ 初期の段階で最終処分場の技術管理者が未設置であったが、昭和58年7月に代表者本人が資格を取得し、未設置状態は解消された。

【検証結果】

- 廃棄物処理法では、技術管理者の設置が義務づけられており、違法状態が続いていたと言わざるを得ず、法的な要件を満たすべく的確な対応が必要であった。

ウ 昭和57年8月の廃棄物処理法違反事件について

- 昭和57年8月に廃棄物処理法違反の疑いで検挙され、昭和58年7月に罰金5万円の刑に処せられたが、①違反行為の内容（帳簿の備え付け義務違反）が軽微であったこと、②事業者が過去に刑罰や行政処分を受けたことがなく、また繰り返し行政指導を受けた経緯がなかったことなどから、行政処分は課されなかった。

【検証結果】

- 廃棄物処理法違反の違反行為が軽微であったと司法当局が判断したことや、過去に刑罰や行政処分を受けたことがないこと、さらには当時の全国的な行政処分の発動状況などからみて、本事案について行政処分を課さなかったことは裁量の範囲内であったものと考えられる。

エ 昭和60年5月の最終処分場（No3、No4の管理型最終処分場）、焼却炉（1.04t/日）の事後届出について

- 昭和60年5月のNo5の届出に際して、処分場の全体の届出状況を確認したところ、No3、No4の管理型最終処分場及び焼却炉（1.04t/日）の届出がなされておらず、事後に届出がなされた。

【検証結果】

- 廃棄物処理法では、最終処分場や焼却炉などの廃棄物処理施設を設置する場合には、事前に届出が義務づけられていることから、違法性が認められたものの、県では違法状態を認知した段階で速やかに是正措置を講じさせており、また、処理業者の育成指導という行政課題を抱える中で、行政指導に力点を置いた当時の対応の実態に鑑みれば、重大な落ち度があったとまでは言い切れない。

オ 昭和62年3月の最終処分場浸出水等の蒸発散処理方式への全面的な移行について

- 能代産廃処理センターでは、最終処分場からの浸出水を処理して放流するという形でなく、焼却炉の冷却水等として蒸発散するという特殊な形態を採用していた。

- この水処理施設で処理した水の蒸発散については、地元住民との約束に基づき、流動床式焼却炉（焼却能力：60 t / 日）が設置された昭和62年3月から本格的に行われている。それまでは、埋立終了地への地下浸透、場内散水、さらには昭和57年2月に設置した焼却炉（焼却能力：1.04 t / 日）での蒸発散などにより対応されていた。
- 蒸発散方式の事例としては、福島県（2施設）、香川県（1施設）で採用されている。

【検証結果】

- 処理水の蒸発散方式は、他県でも行われており、その方式自体が否定されるものではない。しかしながら、管理型最終処分場の維持管理に当たっては、処理した水は周辺に放流することが一般的な方式であり、処理を要しない雨水までも放流しないとしたことは、処分場の維持管理に制約を与えることとなり、これが、後述する、道路側溝や国有地に無断で放流するという問題を引き起こしたものと推察される。
- 最終処分場については、基本的に処理水や雨水を放流する方式の採用を指導することが望まれた。
- なお、能代産廃処理センターの事案を踏まえ、県では、平成6年に「廃棄物処理施設の設置維持管理に関する指導要綱」を制定した際に、「新たな箇所に最終処分場を立地しようとする場合、排水の全面的な蒸発散方式は基本的に認めないこと」としており、今後とも、引き続き、この方針に沿った指導を行っていくべきである。

力 昭和62年から63年の蒲の沢及び平成4年の大館沢における滲出水の発生について

- 昭和62年から63年に処分場外の蒲の沢において、また平成4年には大館沢で滲出水が発見された。これらについては、適宜、集水設備や水処理施設が設置されたほか、平成5年の焼却炉増設により、処分場からの浸出水等と合わせて蒸発散処理されることとなった。
- 平成15年4月に取りまとめられた能代産廃処理センターに係る環境保全対策部会の「中間報告」によれば、平成10年12月の倒産以降、県が事業者にとって維持管理を行ってきた結果、滲出水の濃度は大幅に減少しているが、依然として滲出が続いている。

【検証結果】

- 蒲の沢などで滲出水が発見されるたびに、県では行政指導として、事業者を集水設備や水処理施設を設置させるなどの対応をしてきているが、周辺環境に影響を与えないことを最優先に行ったこうした指導

については行政の対応としては是認されるべきものと思われる。

- しかしながら、未だに、処分場敷地外に汚水が滲出していることや、処分場の根幹的な機能である遮水性の問題点が問われる事案でもあることから、滲出水が発見された時点で、廃棄物処理法に基づく行政処分により具体的に改善措置を講じさせるべきではなかったかと思われる。

#### キ 平成元年4月の森林法に基づく林地開発許可の事後申請について

- 平成元年4月に当時の山本農林事務所林務課職員が管内巡視中、林地を開発したと見られる状況を発見し、確認したところ、開発許可の必要な面積（1ヘクタール）を超えることが判明したため、直ちに許可申請手続きをするよう行政指導が行なわれた。

##### 【検証結果】

- 本来、最終処分場を設置する場合は、事業者自らの責任で、当該場所について各種法規制の状況を把握し、必要な許可を取得して事業を行うべきことは当然である。
- なお、本事案については、他法令に基づく手続きに関するものではあるが、廃棄物処理法を所掌する部局と森林法を所掌する部局が最終処分場の設置計画に関する情報を共有するための仕組みを構築し、連携をとりながら対応することが望まれた。

#### ク 平成2年4月の悪臭問題について

- 県では、悪臭問題に対処するため、最終処分場については覆土や消臭剤散布の徹底、また、焼却炉については煙突の嵩上げや排ガス処理装置の増設等の悪臭防止対策を指導し、措置させた。
- 悪臭の主な原因は、処分場の法面が崩落し汚水送水管が破損したため、一時的に汚水を処分場内に返送したことによるものであり、事業者は処分場の覆土等を徹底するとともに、過酸化水素による脱臭等の措置を講じている。

##### 【検証結果】

- 県は、事業者に対して、処分場の覆土や消臭剤の散布を徹底させるとともに、廃油等の焼却においても悪臭が生じるようなものは焼却しないよう措置させており、緊急の対応としては妥当であった。
- しかしながら、それ以降においても悪臭の苦情等が続いたことから、行政指導の限界は理解できるものの、もっときめ細やかな指導を行うべきであったと考えられる。

## ケ 平成5年12月の廃棄物処分業の許可更新について

- 更新の許可に関する基準に合致していること、蒲の沢などの滲出水の防止策が必要であるとの観点から、遮水壁を築造することなどの条件を付して、更新の許可をした。
- 産業廃棄物処理業の経理的基礎については、平成3年の法改正により、「産業廃棄物の処理（収集運搬、処分）を的確に、かつ、継続して行うに足る経理的基礎を有すること」が許可条件として新たに追加されたことから、産業廃棄物処分業の許可や更新許可時においては、貸借対照表、損益計算書等に基づき審査してきた。なお、当時は、事業の継続性を具体的に判断するための基準が示されておらず、平成12年の法改正で、経理的基礎についての取り扱いがより厳密になった。

### 【検証結果】

- 産業廃棄物処分業の更新許可に当たっては、「能代の産廃を考える会」から更新許可を認めないように要望がなされていたが、①更新の許可に関する基準に合致していること、②また、蒲の沢などの滲出水の防止策が必要であるとの観点から、遮水壁を築造することなどの条件を付して、更新の許可がなされたものであり、妥当な措置であったと考えられる。

## コ 平成6年11月の国有地の無断使用の判明について

- 平成7年2月の県議会の一般質問で、県では、「国有地のため池については、昨年11月現地測量を実施した結果、一部が無断使用されていることが判明したことから、その事実を事業者に示し確認を得たところである。この問題の解決に当たっては、以前この「ため池」と一体となって使用されていた水路が現在の公函から漏れているため、まずこの水路を公函上に復元する必要があり、このことについて現在関係機関等と協議を進めている。今後、その結果を踏まえ、使用許可、用途廃止、原状回復等の中から適切な措置を講じたい」と答弁している。
- 事業者は「無断使用部分」を含む国有地の払い下げを受けるために、平成9年10月27日に用途廃止申請書を県に提出していたが、平成10年11月24日に用途廃止申請を取り下げている。

### 【検証結果】

- 最終処分場の設置に当たっては、事業者が事前に当該場所に国有地が存在するか否かを調査すべきものであるにもかかわらず、それを怠ったこと自体に問題はあるが、行政としても関係部局が連携を密にし

ていれば、事前に防げた事案であると思われる。

#### サ 平成7年6月の新処分場の設置許可及び平成7年9月の新処分場の設置許可 処分取消請求訴訟について

- 新処分場については、廃棄物処理法に定める基準に合致していることから、その設置を許可している。  
なお、県の指導要綱に定める住民同意については、県では、平成5年7月に締結された能代市、浅内地区公害対策委員会、事業者の3者による環境保全協定は、将来計画として示された処分場の設置を認めることを前提に成立したものと認識し、必要ないものとして取り扱っており、また、許可行為に先だって行われた事前協議の手続きの中で、能代市に対し意見照会し、同市では浅内地区公害対策委員会及び能代市環境審議会に諮りながら、「新たな環境問題が発生しないよう遮水構造について万全なものとする、大館沢の漏水対策を早急を実施すること、悪臭が発生しないようにすること」などを内容とする回答書を寄せてきたこと等から、設置許可に向けての一連の流れについては地元でも承知しているものと判断した。
- 新処分場の許可処分に対して、処分場の構造、住民同意、事業者適格の問題などで違法性があるとして、浅内自治会を中心とするメンバーが、平成7年9月に知事を被告として新処分場の設置許可を取り消すことを求めて秋田地方裁判所に提訴していたが、平成14年10月に裁判所から和解の提案がなされ、実務者レベルで和解条件について協議が行われてきた。
- 平成16年5月31日付けで裁判所から和解条項案が提示され、和解に向けた手続が進められている。

#### 【検証結果】

- 新処分場の設置許可及びこれに係る訴訟については、住民同意の扱いにポイントを絞り検証した。
- 住民同意に係る行政指導は、昭和60年代から平成の初めにかけて、廃棄物処理施設の立地をめぐる全国各地で地域紛争が多発していたことを背景に、秋田県においても、こうした迷惑施設の立地・運営には地元住民の理解が不可欠であるとの認識から行われはじめたものであり、一定の役割は果たしてきたものと評価できる。
- 能代産廃処理センターについては、県では処分場の将来計画が含まれた「環境保全協定」の締結などを踏まえて、同意の取得を求めているが、協定は地元住民の意見を反映する形となっており、同意と同等以上の効果を有するものとして扱ったことは指導要綱の運用に当たっての裁量の範囲内であったものと考えられる。
- 一方、新処分場の設置に反対する住民の立場からすれば、協定に処

分場の将来計画が示されたことをもって、個々の処分場の同意を求めない県の姿勢に疑問を持ったことも理解できないわけではなく、この取扱いについては、地元住民への説明会を開催するなど、より慎重に対応すべきではなかったかと思われる。

- なお、当該事案に係る訴訟については、現在、和解に向けた手続きが進められており、紛争の早期の解決が望まれる。

#### シ 平成7年7月の一産廃処分場の崩落について

- 県では、事業者に対し、一産廃処分場が約2,000m<sup>3</sup>崩落したことについて、①二次災害防止のための措置に万全を期すこと、②流出した廃棄物について適正に処理するよう改善を指示した。
- この一産廃処分場における廃棄物の崩落については、許可以上の廃棄物の積み上げによるものであり、この積み上げは許可を得ぬ処分場の規模変更だとして、地元住民団体が秋田地検に告発したが、不起訴処分になっている。

##### 【検証結果】

- この崩落については、事業者の廃棄物の埋立工法が十分でなかったことや処分場の管理に対する行政の指導の甘さを指摘せざるを得ないが、行政として重大な落ち度があったとまでは言い切れない。

#### ス 平成7年9月の道路側溝及び平成7年11月の国有地への無断放流について

- 県では、道路側溝及び国有地への無断放流については、直ちに、その中止を指導している。

##### 【検証結果】

- 道路側溝への放流は県土木事務所からの情報があったものであり、また、国有地への無断放流は地元住民団体からの要請により、それぞれ確認されたものであるが、県の立入検査の頻度には自ずから限界のあることから、事業者が短期的に不正に実施したこれらの行為を、通常の立入検査で発見できなかったことはやむを得なかったものと考えられる。

#### セ 平成9年5月の新処分場の漏水について

- 新処分場からの漏水に対しては、改善命令や使用停止命令などの行政処分を行った。

##### 【検証結果】

- 新処分場の漏水問題について、改善命令や使用停止命令を課したこ

とは適切であった。

なお、新処分場については、廃棄物処理法に基づく許可基準に照らして、使用前に検査を実施しているが、当該処分場で発生した漏水は、その状況などから判断して、埋立段階における不測の要因によるものと考えられることから、使用前検査の段階では予見できなかったものと考えられる。

② 県の指導要綱等に基づく行政指導のあり方（住民同意等との関係）

ア 平成2年8月及び平成3年4月の管理型処分場（No8）の変更届出、平成5年6月の一産廃処分場（No10）の変更許可について

- 処分場の嵩上げを実施して増設するもので、土地の掘削を伴わずかつ埋立面積を拡大しないものであることから、県の指導要綱に基づく事前協議は不要として取り扱った。

【検証結果】

- 県の指導要綱では、廃棄物処理施設の設置や変更許可に際しては、住民同意等の取得を必要としているが、土地の掘削を伴わずかつ埋立面積を拡大しない変更にあっては、当該同意を不要として取り扱っている。本事案はその規定に該当するものであり、この取扱いは妥当であった。

イ 平成4年6月のロータリーキルン式焼却炉の設置届出について

- 緊急の対応が必要として県が行った指導に基づいて水処理を行うなど、改善のために設置するものであることから、県の指導要綱に基づく事前協議は不要として取り扱った。

【検証結果】

- 能代産業廃棄物処理センター内に貯留されている汚水等の解消を図るため、事業者が、新たに、廃油等を焼却処理し、その余熱で処理水等を蒸発散処理するために焼却炉（ロータリーキルン）を設置したものであるが、通常の施設の改善とは異なり、廃油等を処理する産業廃棄物処分の事業の拡大につながっていることは歪めない。
- しかしながら、同センターの水処理については、蒸発散という特殊な方式を採用していたことに鑑みれば、指導要綱の運用に当たっての裁量の範囲内であったものと考えられる。

ウ 平成6年8月の新処分場の事前協議について

- 指導要綱に定める住民同意については、前記①のサに記載したとおり、平

成5年7月に締結された能代市、浅内地区公害対策委員会、事業者の3者による環境保全協定は、将来計画として示された処分場の設置を認めることを前提として成立したものと認識していたことなどから、指導の対象外として取り扱った。

【検証結果】

- 住民同意については、「環境保全協定」の締結などを踏まえて、同意の取得を求めていなかったが、これが、現在、和解手続が進められている平成7年の最終処分場設置許可取消請求訴訟の争点の一つとなっていることから、この取扱いについては、地元住民への説明会を開催するなど、より慎重に対応すべきではなかったかと思われる。

エ 平成9年12月の公文書非公開決定取消請求控訴事件の判決について

- 被控訴人（県）が控訴人（地元住民）に対し平成6年8月29日付けでした公文書公開決定のうち、林地開発許可申請書に添付されている「水利権者の同意書」中の住所、氏名及び印影について非公開とした部分を取り消すとの判決がなされている。

【検証結果】

- 県の公文書公開に当たっての細部の取扱いについては、事例を積み重ねながら運用されてきている面もあり、当該判決の結果、公開する範囲が拡大されることとなった。

オ 平成10年4月の新新処分場の事前協議書提出について

- 新新処分場の事前協議についても、上記ウと同じく指導要綱に基づく同意の取得については不要として取り扱っている。

【検証結果】

- 新新処分場の事前協議は、平成10年11月に取り下げられている。

③ 地元住民等への対応（浅内地区公害対策委員会に対する説明経緯等）

- 地元住民等への対応としては、平成2年7月に発足した「浅内地区公害対策委員会（浅内地区12自治会、土地改良区、水利組合、漁業組合等の代表者で構成 ⇒ その後、浅内自治会が脱会）」を地元住民を代表する団体として、平成7年8月に解散されるまで、説明会等を適宜開催し、各種データを公表するなど、地元住民の不信感や不安感の払拭に努めてきたことがうかがえるが、平成7年9月の新処分場設置許可取消訴訟を契機として、住民説明会等が開催されない状況となっていた。

【検証結果】

- 地元住民の反対運動がある中で、地元自治会を中心とする「浅内地区公害対策委員会」を地元住民を代表する団体として取り扱ってきたことは妥当であったと思われる。
- 一方、同委員会が解散し、能代産廃処理センターが倒産するまでの間は、係争中であったことを考慮すれば、説明会等を開催できなかったことは理解できるものの、地元自治体の協力を得ながら、もっと積極的に、地元住民に対する説明の機会を設けるべく検討すべきでなかったかと思われる。

④ 能代市、事業者、浅内地区公害対策委員会の3者で締結している「環境保全協定」の履行状況

- 平成5年7月に、公害の未然防止と地域環境の保全を図るため、能代産廃処理センターが行う廃棄物の処理及び施設の管理について必要な事項を定め、健康で安全な市民生活を確保することを目的として締結された「(有)能代産業廃棄物処理センターの環境保全に関する協定」については、当事者である浅内地区公害対策委員会が平成7年8月に解散した以降においても、能代市と事業者が確認書を取り交わして、倒産するまで運用されていた。
- 締結当初は、「環境保全計画書」に基づき、遮水壁築造等の環境保全対策を講じること、定期的な自主検査や処理実績等を報告すること、3者での定期協議を開催することなどが実施されており、協定は概ね履行されていたものと考えられる。

しかしながら、経営が悪化した以降は、定期的な自主検査や処理実績等の報告はなされたものの、協定の運用の中で計画された環境保全対策工事が先送りされる状況となっていた。

【検証結果】

- 事業者、地元住民、能代市の3者で「環境保全協定」を締結したことは、地域住民の不安解消につながる有効な手立てとして評価できる。この協定は、当時の廃棄物処理法では規制されていない焼却物の保管量を制限する規定やマニフェストの使用に関する規定のほか、埋立終了後の施設の運転管理資金の積立に関する規定が盛り込まれるなど、その内容は画期的なものであったと考えられる。

⑤ 県の指導体制

- 能代産廃処理センターが創業した昭和55年当時の県における産業廃棄物に関する業務は、環境衛生課の産業廃棄物係及び各保健所の環境公害係で所管し

ていた。また、昭和50年度から51年度にかけて、県北、中央、県南の3保健所に、機動力を有する環境監視パトロール班を配置（昭和60年度廃止）して監視指導を行っていた。

- その後、産業廃棄物の指導体制を強化するため、平成4年4月に環境衛生課内に「廃棄物対策室」を、さらには、平成12年4月に「環境整備課」をそれぞれ設置して対応してきており、平成15年度には各保健所に事業所への立入調査権限を付与した「環境監視員」を配置するなど、産業廃棄物適正処理の指導に対応するための組織の強化を図っている。

【検証結果】

- 産業廃棄物問題の顕在化とともに、その指導体制を着実に強化してきており、対応の仕方については問題ないと思われるが、昨今の廃棄物問題は社会的に注目を浴びており、その問題の解決に困難さを増していることに鑑みれば、より一層の指導体制の強化が望まれる。

特に、最近では、毎年のように、廃棄物処理法の改正が行われていることをみるにつけても、組織の充実と職員のより一層の研鑽等が必要である。

## (2) 倒産以降の対応

### ① 民法に基づく事務管理

- 平成10年12月の倒産当初は、緊急対応が求められる状況にあったことなどから、民法第697条（事務管理）に基づき、最終処分場内に滞留している汚水の処理委託及び処理水の地元自治体への委託処理などの環境保全対策を講じたが、この事務管理に要した費用（18,263千円）については破産債権として認められている。

#### 【検証結果】

- 能代産廃処理センターが倒産した平成10年12月の時点において、県が事業実施主体になるべき制度が皆無の中であって、危機的な状況を脱するために、民法を根拠とした措置を講じたことは適切であったと評価できる。

なお、事務管理による対応は、全国的にほとんど例を見ない。行政の知悉を示す事例として注目すべきである。

### ② 廃棄物処理法に基づく行政代執行（告発断念との関係）

- 平成10年12月8日及び平成11年1月21日に能代産廃処理センターに対して、廃棄物処理法に基づく措置命令を行ったが、同センターは命令に係る措置を講ぜず、また、今後も講ずる見込みがないため、県自らがその支障の除去等の措置を講じたが、その行政代執行に要した費用の一部（592,017千円）については、財団債権として認められている。
- また、措置命令違反に対する告発については、県では、弁護士等と協議し、見送らざるを得ないと判断した。これは、国の補助を得て実施した行政代執行の一環として火災等の二次災害発生のおそれのあったシュレッターダスト等が撤去されたため、訴訟を維持することが困難と判断したこと等によるものである。
- なお、県では、措置命令違反に対する告発以外の手法に基づく責任追及について、民法、破産法、有限会社法及び刑法などの規定に基づき検討を行ってきたが、現時点では困難と判断している。

#### 【検証結果】

- 行政代執行については、国から1/3の補助を得て、地域の環境保全を最優先に行ったものであり、結果として地域の環境保全が速やかに確保されたことに鑑みれば、措置命令違反に対する告発を断念したことはやむを得なかったものと考えられる。

③ 地方自治法に基づく維持管理等の環境保全対策（求償権との関係）

- 平成10年12月25日の破産した時点では、地方自治法第2条に基づく公共の福祉の観点から汚水処理等の維持管理を行ってきており、この間に、上記の行政代執行を行うとともに、平成11年度以降においても、地方自治法の第2条を根拠として同センターの維持管理を行ってきている。
- なお、平成10年12月の破産の時点では、民法による事務管理の継続、措置命令の再発出等について検討を重ねた結果、破産財団に換価すべき資産も少ないことや、現在のように、長い期間にわたって、措置命令を発出しているケースはなかったことなどから、地方自治法に基づき同センターの維持管理を行うこととした。

【検証結果】

- 平成10年12月の倒産以降において、地方自治法に基づく維持管理を行っていること自体については問題はなく、破産財団に換価すべき資産が少ないことから、こうした現実に即した対応は理解できる。  
また、同法に基づく維持管理に当たっては、事業者に対する求償権が生じないこと、さらには事業者の責任を追及する上でも、最近の事例では、10年間といった長期間にわたる措置命令を発出しているケースが見られることから、今後は、廃棄物処理法に基づく措置命令を再発出するなどの対応も検討する必要がある。

④ 平成14年3月の破産債権確定訴訟の判決

- 破産者有限会社能代産業廃棄物処理センターに対し、処分場の周辺に居住する原告らがそれぞれ金50万円の破産債権を有することを確定するとの判決がなされている。

【検証結果】

- 悪臭の苦情があった場合にはその都度指導が行われているが、上記の判決は理由を詳細に述べていないが、その結論からすれば、悪臭に対する行政指導は必ずしも十分でなかったのではないかと思料される。

### Ⅲ 結 論

本委員会は、能代産廃処理センターの創業から倒産までと、同センターの倒産以降における県の行政対応状況等について、廃棄物処理法の改正経緯を踏まえ、同センター及び青森・岩手県境の不法投棄現場の現地調査、地元住民の代表団体からの意見聴取を行うとともに、Ⅱの4の「論点ごとの検証」でそれぞれ個別具体的に検証を行った。

まず、能代産廃処理センターの創業から倒産に至るまでの間における同センターに対する廃棄物処理法に基づく県の行政対応については、現在の環境行政における対応や県民の環境に対する意識からすれば甘く、事後的な事務処理や同法手続きに不備が見られるなど対応が必ずしも十分でなかったなど適切さを欠くと評価される部分がある。ただし、それを違法とまでは評価することはできず、行政として重大な落ち度があったとまでは認めることはできない。

次に、同センターの倒産以降における対応については、民法を活用した緊急避難的な対応や地方自治法を根拠とした処分場の維持管理を実施するなどの環境保全対策を講じてきた結果、地域の環境保全は確保されており、また、地元住民からの陳情書などにもみられるように一定の評価がなされており、倒産以降における行政対応としては、迅速かつ的確な措置であったものと考えられる。

そのうえで、現在の法制度のもとで、これまでに実施してきた能代産廃処理センターに対する県の行政対応を総括すると、その時々における廃棄物処理法のもとで、相当程度の行政対応が行われてはきたが、特に、以下に示すように、創業から倒産に至るまでの間においては、結果として、それが必ずしも地元住民の不安感や不信感の解消につながらなかったことについて、反省しなければならないものと考えられる。

(1) 最終処分場については、昭和52年3月から法で規制され、これに合わせて、その構造基準等が定められたものの、遮水構造などについては厳密に定められていないなど技術的に模索する時期がしばらく続き、当該センターの操業開始時期に重なっていたため、それが住民不安の一因となっていた。また、その当時の基準は今ほど厳しくなく、現時点からみれば、県の監視指導は十分ではなかった。

(2) 初期の段階で、「技術管理者の未選任」、「帳簿の備付義務違反」及び「最終処分場や焼却炉の事後届出」など違法性のある事案が認められ、現時点からみれば、告発や改善命令を発出するなどの措置を講ずることにより、事業者の遵法意識を高め、適切な行動を求める必要があった。

この点、県は、問題が発覚する度に、その時点の法体系のもとで、改善のための指導を行うとともに、監視体制の強化などにより対応してきたが、根本的な解決に至らなかったといわなければならない。

(3) 県は、法の許可基準に合致すれば許可しなければならないという仕組みの中で、地元住民の理解を深めるため、地元の代表的な団体である「浅内地区公害対策委員会」への説明会を適宜開催するなどして対応してきたが、処分場設置許可取消請求訴訟が提起されたことを契機に、地元住民との話し合いが十分に行われなくなるなど、地元住民との意思疎通や情報提供を積極的に行おうとする意識や姿勢が希薄であった。

#### IV 再発防止対策等

本委員会では、行政の対応状況等を明らかにすることを主眼として検証を行ってきたが、今後の廃棄物行政に生かしていくためにも、本事案を教訓として、本委員会としていくつかの改善策を次のとおり提言する。

なお、秋田県では、地域の環境の保全を図るためとはいえ、多額の県費を投入して、能代産廃処理センターの維持管理を実施している状況に鑑み、埋立終了後における適正な維持管理を確保するための新たな制度を創設するように国に対して要望している。本事案のように、平成10年6月17日以前に供用されている、いわゆる既設最終処分場については、今後、その設置者が維持管理能力を喪失することも十分あり得るから、こうした制度の創設については、引き続き、国に対して強く要望を行っていくべきである。

##### 1 産業廃棄物処理業者等に対する指導の徹底と研修の強化

- (1) 能代産廃処理センターについては、問題となる事案が度重なって発覚し、その都度、行政として、是正措置等を講じさせているものの、こうした事態が長期にわたって続いたことも、本事案の大きな特徴の一つと考えられる。そこで、今後、このような事案に対しては、特に重点的に監視を行い、新たな問題が発生しないよう、その未然防止に努める必要がある。
- (2) 特に、問題が度重なる事案については、改善命令や措置命令といった行政処分を積極的に行うとともに、根本的な対策が講じられるまで処分業の更新を認めないなど厳しい対応が必要である。
- (3) 産業廃棄物の適正処理を確保するためには、処理業者等が自ら産業廃棄物に関連する法令を遵守するという意識を醸成することが重要であり、加えて、近年、廃棄物処理法の改正が繰り返し行われていることから、(財)秋田県産業廃棄物協会など関係団体と協力しながら、関係法令の周知徹底や環境保全意識の向上を図っていく必要がある。

##### 2 監視指導体制の強化

- (1) 県内外からの産業廃棄物を受け入れてきた能代産廃処理センターについては、地元住民のみならず県民の産業廃棄物処理に対する不安感をもたらしてきたことから、今後、産業廃棄物処理業者等に対してはチェック体制を強化し、より一層厳正な指導を行うことにより不安の解消に努める必要がある。
- (2) 県においては、平成4年に廃棄物対策室を設置し、また、平成12年に環境整備課を設置するなど組織の整備を行ってきたが、今後とも、十分な監視指導が行われるよう体制の強化に努めていく必要がある。
- (3) 本事案にみられるように、倒産時には民法(事務管理)の活用により、危機的な状況を脱することができたことは評価に値するが、本事案の解決には相当の時間と多額の費用が見込まれており、今後とも、不測の事態に備えるために、担当職員の研修など通じて、危機管理意識を醸成する必要がある。

### 3 市町村及び関係部局との連携の強化

- (1) 本事案では、無許可での林地開発、国有地の無断使用、道路側溝への汚水放流などの問題が発覚し、その都度、地元市町村及び関係部局と連携して対応してきたが、今後とも、地元市町村や他の部局との情報交換を密に行い、一層の連携強化を図って対応していく必要がある。
- (2) 本事案のように、事業者の経営悪化に伴い破綻する事案が、今後とも皆無とは言えないことから、改正された廃棄物処理法に基づき、事業者の財務諸表など事前にチェックするとともに、中小企業診断士の指導を受けるなど体制の構築について検討すべきである。

### 4 行政処分等の積極的な公表や地元住民に対する情報提供

- (1) 本事案にみられるように、問題が生じた場合は、その都度是正措置を講じさせてきたが、それが度重なることにより、地元住民の不安感や不信感の助長につながりかねないことから、違反事案への行政の対応状況を県民に迅速に説明することが重要である。
- (2) 改善命令や措置命令といった行政処分については、積極的に公表するための方策について検討すべきである。なお、その際には、現時点での対応状況を説明するだけでなく、過去に説明した対応状況の結果、現在どのような状況になったかについても説明することが求められることに留意すべきである。
- (3) 産業廃棄物処理施設を適切に運営していくためには、地元住民の理解が不可欠であることから、当該施設に起因する事故等が発生した場合には、速やかに公表するなど、情報の提供を徹底して行う必要がある。

### 5 地元住民との対話の重視

- (1) 本事案にみられるように、係争中であることをもって、地元住民との話し合いなどを中断したことも、この事案を長引かせた大きな要因と考えられる。平成15年2月には、地元住民団体、能代市、県で構成する「浅内環境再生懇談会」を設置し、地元住民と膝を交えて能代産廃処理センターの環境保全対策について協議していることに鑑みれば、係争中の事案であるとはいえ、問題解決が長引くような事案に対しては、こうした協議会を早期に設置したり、第三者による仲介などにより、地元住民と徹底した話し合いを行うことが問題の解決につながるものと考えられるので、今後は、そうした場を設けることについても検討すべきである。
- (2) 本事案では、創業後相当の期間を経てから、事業者、地元住民、能代市の3者で「環境保全協定」を締結し、廃棄物の処分状況や環境調査の結果などを公表できるようにしたが、地元住民が初期に埋め立てられた廃棄物の性状等に不安感を抱いていることを鑑みれば、処分場の設置の段階から「環境保全協定」を締結するとともに、協定の内容もその後の状況変化に柔軟かつ的確に対応できるよう指導することが望まれる。

## V おわりに

能代産廃処理センターに関する諸問題が、長い間地元の住民を巻き込んできたという事実は重いものがある。県が本検証結果を踏まえ、反省すべき点は反省し、今後とも地域住民と一体となって地域環境の保全に万全を期されることを望むものである。

加えて、前述してきたように、本事案では、倒産により処分場の維持管理能力を喪失した事業者に代わって、県が地域の環境を保全するために、毎年、多額の県費を投入して維持管理を行っていることに鑑み、廃棄物処理法に基づく措置命令を再発出するとともに、現在、環境省と県との間で協議が進められている「産廃特措法」が適用され、国の財政支援等を一助としながら、より適切な措置が講じられるよう切に望むものである。

(参 考)

1 能代産業廃棄物処理センター検証委員会委員名簿

委員長 小賀野 晶一

区 分	氏 名	職 業	備 考
行政関係 学識経験者	小賀野 晶 一	千葉大学大学院専門法務 研究科教授	県環境審議会環境保全 部会長
弁 護 士	湊 貴 美 男	弁 護 士	(前) 県環境審議会委員
廃棄物関係 学識経験者	菅 原 拓 男	秋田大学工学資源学部教授	能代産廃処理センター 環境保全対策部会長
	羽 田 守 夫	秋田工業高等専門学校教授	県廃棄物処理施設技術 専門委員会委員
	本 橋 豊	秋田大学医学部教授	県環境審議会委員

2 能代産業廃棄物処理センター検証委員会の開催状況

区 分	開 催 日 時	概 要
第1回	H15. 10. 28	○ 能代産廃処理センターの概要と同センターに係る一連の動き、さらには、廃棄物処理法の改正経緯等について、県から説明を受けるとともに、同センターの現地調査を実施した。
第2回	H15. 11. 21 ～ 11. 22	○ 各委員の意見、質問に対する県の考え方などについて説明を受けるとともに、青森・岩手県境不法投棄現場の現地調査を実施した。
第3回	H16. 2. 7	○ これまでの審議結果や現地調査結果を踏まえ、本事案に係る県の対応状況その他の事実関係について把握、確認を行うとともに、論点の整理に関して協議を行った。また、地元住民団体から意見を聴取することとした。
第4回	H16. 3. 28	○ 地元住民団体の代表として「浅内自治会」、「浅内土地改良区」、「浅内水利組合」及び「能代の産廃を考える会」から意見を聴取した。
第5回	H16. 6. 6	○ 第4回会議までの検証を踏まえて作成された検証結果報告書(案)をもとに審議を行い、検証結果報告書を取りまとめた。