

## V 県における対応状況の検証、不適正処分の再発防止対策

### 1 能代産業廃棄物処理センター検証委員会の設置

能代産業廃棄物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など大きな課題となっていることから、第3者の視点で同センターに関するこれまでの県の一連の対応状況等について検証し、今後の廃棄物行政に生かしていくため、平成15年10月28日に、外部の有識者で構成する「能代産業廃棄物処理センター検証委員会」を設置した。

表－11 能代産業廃棄物処理センター検証委員会委員

| 分野    | 氏名      | 備考                        |
|-------|---------|---------------------------|
| 行政関係  | 小賀野 晶 一 | 千葉大学大学院専門法務研究科教授<br>(委員長) |
| 弁護士   | 湊 貴美男   | 湊法律事務所                    |
| 廃棄物関係 | 菅 原 拓 男 | 秋田大学工学資源学部教授              |
|       | 羽 田 守 夫 | 秋田工業高等専門学校教授              |
|       | 本 橋 豊   | 秋田大学医学部教授                 |

### 2 検証の方針

検証委員会では、次の方針に基づき検証を行った。

#### (1) 基本方針

現在、能代産業廃棄物処理センターの施設の維持管理については、県が事業者に代わって、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、廃棄物処理法の枠組みの中で、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。

### (3) 検証の視点

行政の責任の判定に当たって、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など、システム全体の問題として受けとめる必要がある。

## 3 検証の方法

検証は、能代産業廃棄物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、同センターと青森・岩手県境不法投棄現場の現地調査による比較検討や、地元住民団体からの意見聴取を行いながら、同センターに係る主な事項について、時系列的に整理して、次の論点ごとに行った。

#### 【論点ごとの検証】

- 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）

## 4 検証の結果

検証委員会は、5回開催され、平成16年6月に検証結果の報告書が県に提出されたが、委員会としての結論及び提言された再発防止対策は、次のとおりである。

### (1) 結 論

#### ① 創業から倒産に至るまでの行政対応等について

能代産業廃棄物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

一に対する廃棄物処理法に基づく県の対応については、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に基づく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。

## ② 倒産以降の行政対応等について

能代産業廃棄物処理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。

## ③ 総括

現在の法制度のもとで、これまで実施してきた能代産業廃棄物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。

- 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。
- 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。
- 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、処分場設置許可処分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。

## （２）再発防止対策

検証委員会では、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、５つの改善策を提言している。

同委員会では、これに加えて、本事案のような、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、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の創設について、引き続き、国に対して強く要望を行っていくべきであるとしている。

- 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
- 監視指導体制の強化
- 市町村及び関係部局との連携の強化
- 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
- 地元住民との対話の重視

## ５ 検証結果を踏まえた再発防止対策とその実施状況

### （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

- 過去数次にわたる廃棄物処理法の改正による規制の強化と平成１３年５月の行政処分の方針に関する国の通知を踏まえ、県では、産業廃棄物処理業者等に対して適正処理を指導するとともに、不適正な処理・処分が確認された場合には積極的に改善命令等を発出するなど厳正に対処してきた。
- また、廃棄物処理法の改正等を踏まえ、一般社団法人秋田県産業廃棄物協会など関係団体と協力しながら、機会あるごとに、関係法令の周知徹底や環境保全意識の向上に努めてきた。

### （２）監視指導体制の強化

- 県では、平成４年度に廃棄物対策室を、平成１２年度に環境整備課をそれぞれ設置してきた。さらに、平成１６年度には、環境整備課内に新たに適正処理推進班を設置するとともに、事業所への立入調査権を付与した「環境監視員」を各保

健所に計 28 名を配置するなど、監視指導体制の強化を図ってきた。

(産業廃棄物関係施設立入調査及び指導件数)

|        | 平成 19 年度 | 平成 20 年度 | 平成 21 年度 | 平成 22 年度 | 平成 23 年度 |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 立入調査件数 | 1, 146   | 1, 445   | 1, 294   | 1, 217   | 1, 052   |
| 指導件数   | 112      | 268      | 310      | 230      | 143      |

- 平成 6 年 2 月に県警察本部、海上保安部、一般社団法人秋田県産業廃棄物協会等との情報交換を目的に設置した「秋田県産業廃棄物不適正処理防止対策等連絡協議会」を通じて関係機関との連携を図ってきた。また、平成 12 年度からは、県、県警察本部及び海上保安部による合同のスカイパトロールを実施するとともに、平成 13 年度からは北東北 3 県で合同のスカイパトロールを実施するなど、監視指導の強化に努めてきた。なお、スカイパトロールについては、平成 15 年度からは山形県、宮城県、福島県が参加している。
- 一方、平成 14 年度には、北東北 3 県が同一の内容で「秋田県県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例」及び「秋田県産業廃棄物税条例」を制定するなど、産業廃棄物の適正処理の促進に向けて、制度面からも北東北圏域が一体的に取り組む体制を整えてきた。

(産業廃棄物税等の収入額及び実施事業の内容)

単位：百万円

|         | 平成 19 年度                                                                                                     | 平成 20 年度 | 平成 21 年度 | 平成 22 年度 | 平成 23 年度 |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| 産業廃棄物税  | 311                                                                                                          | 287      | 203      | 211      | 230      |
| 環境保全協力金 | 39                                                                                                           | 40       | 32       | 36       | 33       |
| 主な事業内容  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業廃棄物の発生抑制、減量化、リサイクルを促進する取組の推進</li> <li>・ 産業廃棄物の適正処理の促進等</li> </ul> |          |          |          |          |

- また、保健所の担当職員に対して、産業廃棄物処理業者等の経理的評価の手法について研修を行うなど、危機管理意識の醸成を図ってきた。

### (3) 市町村及び関係部局との連携の強化

- 産業廃棄物処理施設等における適正処理を推進するため、関係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きた。
- また、産業廃棄物処理業者については、必要に応じ、中小企業診断士の指導を受けながら、財務諸表などにより事前にチェックするなど、その経営状況等の把握に努めてきた。

- 一方、廃棄物の減量化とリサイクル関連産業の育成・活性化を図るため、県独自のリサイクル製品認定制度を平成16年4月に創設したところであり、関係部局はもとより市町村とも連携しながら、循環型社会の形成に向けて取り組んできた。

#### (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

- 改善命令や措置命令といった行政処分については、地元住民の不安感や不信感を助長しないため、積極的に公表してきた。
- また、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、速やかに公表し、地元住民等に対しては、積極的に情報の提供を行ってきた。

#### (5) 地元住民との対話の重視

- 産業廃棄物処理施設に関する問題が長引くような事案については、地元住民と徹底した話し合いを行うことが必要であることから、能代産業廃棄物処理センターの事案で設置した「浅内環境再生懇談会」のような場や第3者による仲介の機会を設けることなどにより、問題の早期解決に努めてきた。
- 産業廃棄物処理施設の設置等に当たっては、必要に応じ、事業者、地元住民等による「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してきた。

### 6 第2次能代産業廃棄物処理センター検証委員会の設置

能代産業廃棄物処理センターの環境保全対策の実施に当たり、実施計画に基づき、国の財政支援を受けながら行ってきた結果、処分場周辺の地下水の汚染状況が改善されるなど、一定の成果が得られている。

実施計画の変更に当たっては、これまで県が行った措置について、必要に応じて検証することが求められているが、平成15年に設置された検証委員会が、平成16年6月にそれまでの県の対応を検証していることから、平成16年7月以降の県の対応を検証することとした。

検証に当たり、平成15年に続き、県以外の第3者（前回の検証委員）による検証を行う検証委員会を設置し、その結果を新たな実施計画に反映させることとした。

表－12 能代産業廃棄物処理センター検証委員会委員

| 分野   | 氏名      | 備考                       |
|------|---------|--------------------------|
| 行政関係 | 小賀野 晶 一 | 国立大学法人千葉大学法経学部長<br>(委員長) |

|       |         |                  |
|-------|---------|------------------|
| 弁 護 士 | 湊 貴美男   | 湊法律事務所           |
| 廃棄物関係 | 菅 原 拓 男 | 国立大学法人秋田大学名誉教授   |
|       | 本 橋 豊   | 国立大学法人秋田大学理事・副学長 |

## 7 検証事項

平成16年の検証結果及び実施計画の変更における検証に係る国の方針を踏まえ、次の5つの事項を中心に検証を行った。

### (1) 原因者に対する責任の追及

措置命令等による責任の追及は、時機を逸することなく適切に行われたか。

### (2) 行政代執行等

行政代執行等について、時機を逸することなく適切に行われたか。

### (3) 行政代執行及び事務管理に要した費用の徴収

費用の徴収に向け、原因者に対して、関係法令に基づき必要な措置を講じたか。

### (4) 地元市及び住民への対応

能代市及び地元住民団体等と連携して能代産業廃棄物処理センターの問題解決に当たっているか。

### (5) 再発防止対策への対応

前回の検証委員会で提言があった5つの再発防止対策が、適切に行われているか。

## 8 検証の結果

検証委員会は、平成24年11月3日と11月23日に開催され、平成25年1月に検証結果報告書が県に提出された。委員会としての結論及び提言された再発防止対策は、次のとおりである。

### (1) 結 論

本委員会では、前回の検証委員会の検証結果報告書を踏まえ、平成16年7月以降の県の対応について、5つの事項を中心に、廃棄物処理法や行政代執行法等に基づく権限行使が時機を逸することなく適切に行われたのか等の視点で検証を行った。

各事項の検証結果を踏まえると、全体的には、妥当な対応であったと評価する。ただし、個別の事項においては、以下のとおり、新たな課題への対応等、一層の取組強化が求められる。

- ① 「原因者に対する責任の追及」については、事業者のほか、関連法人などの関係者に対しても措置命令を発出するとともに、元経営者の告発など、実施すべき

措置は適切に講じていると評価する。引き続き、処分場の状況を踏まえ、維持管理等の必要な措置を求めていく必要がある。

- ② 「行政代執行等」については、地域における生活環境の保全のため、能代産業廃棄物処理センターの処分場周辺の各沢の環境保全対策を行ってきた結果、ベンゼン等のVOCの値が、概ね環境基準値以下に低減していることから、これまでの県の環境保全対策を評価する。また、各沢のVOCを含んだ汚水は、全量回収して浄化処理を行っており、周辺住民の健康に影響がないよう対策を講じていると評価する。今後は、処分場内外において高濃度で検出されている1,4-ジオキサンについて、引き続き注意深く監視するとともに、その除去促進に取り組む必要がある。

ドラム缶等が大量に埋め立てられたと思われる昭和55年から昭和60年当時の県の指導監督については、埋め立てから約30年が経過し、当時の状況を正確に把握できないため、検証は困難であった。なお、平成5年の廃棄物処分量の更新許可については、許可に関する基準に合致していたため許可したものであるが、こうしたことも含め、当時の県の対応は、現時点からみれば必ずしも十分であったとは言えないことから、二度とこのような事態を招かないよう、引き続き産業廃棄物処理業者に対する指導の徹底や監視体制の強化に努める必要がある。

国有地の県有地化や区域指定により、処分場内の土地利用を制限したことについては、新たな処分場建設の抑止に大きな効果があったと評価する。

- ③ 「行政代執行及び事務管理に要した費用の徴収」については、実施すべき措置は、ほとんど講じていると評価する。引き続き、元経営者等の関係者への費用請求、資産調査、資産の差押・換価等により、可能な限り徴収に努める必要がある。
- ④ 「地元市及び住民への対応」については、地元との定期的な意見交換や情報提供、必要に応じた対応を行い、良好な関係を築いており、地元住民団体からも高い評価を得ている。また、ドラム缶等が埋まっていることを危惧している地元住民の要望を踏まえ、今後初期の処分場調査を行うこととしているが、引き続き地元住民の不安解消に努める必要がある。

- ⑤ 「再発防止対策への対応」については、前回の検証後、新たな事案は発生しておらず十分な再発防止対策を講じていると評価する。引き続き、警察、県関係部局、市町村及び地元住民との連携を図り、更に監視体制を強化する必要がある。

## (2) 再発防止対策

県では、前回の検証委員会の提言を受けて、再発防止対策に取り組んできた結果、県内において、県が行政代執行により不法投棄等を撤去するといった新たな事案は発生していない。しかし、本委員会では、二度とこうした事態を招かないよう、再発防止に向けた対策を継続する必要があると考え、引き続き、次の5つの対策を実

施することを提言する。

- 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
- 監視指導体制の強化
- 市町村及び関係部局との連携の強化
- 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
- 地元住民との対話の重視

## 9 検証結果を踏まえた今後の再発防止対策

### (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

- 産業廃棄物処理業者等に対しては、各保健所で適正処理を指導しており、不適正な処理が確認された場合には、改善命令を発出するなど、引き続き、厳正に対処していく。
- 廃棄物処理法の改正に当たり、県のウェブサイトによる情報提供や建設業者への説明会を実施するなど、関係者に対し、引き続き、法令の周知徹底や環境保全意識の向上に努めていく。
- 優良な産業廃棄物処理業者等の育成に向け、一般社団法人秋田県産業廃棄物協会が実施する産業廃棄物適正処理の促進・啓発のための研修や相談事業に対して助成するなど、引き続き、関係団体と協力していく。

### (2) 監視指導体制の強化

- 環境整備課の適正処理推進班が中心となり、引き続き、不法投棄の監視に努めていく。
- 引き続き、事業所への立入調査権を付与した「環境監視員」を各保健所に計24名配置するほか、各保健所管内に不法投棄監視カメラを配置し、不法投棄等の監視に当たっていく。
- 各保健所で、廃棄物関係監視指導計画を策定し、施設の種類ごとに立入回数を定め、引き続き、監視指導を行っていく。
- 北東北3県が、平成14年度に同一の内容で制定した「秋田県県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例」及び「秋田県産業廃棄物税条例」に基づいて、県外からの産業廃棄物の搬入に当たり、生活環境の保全に支障が生じないよう事前に審査を行っていくほか、産業廃棄物税等を活用し、産業廃棄物の排出抑制事業を実施するなど、引き続き、産業廃棄物の適正処理に向けた取組を行っていく。
- 県警察本部、秋田海上保安部、秋田市、一般社団法人秋田県産業廃棄物協会等

からなる「秋田県廃棄物不適正処理防止対策等連絡協議会」を通じて関係機関との連携を図っており、協議会の事業として県、県警察本部及び秋田海上保安部による合同のスカイパトロールを実施し、引き続き、監視強化に努めていく。

- 不法投棄防止対策について地域で協議するため、各保健所に県、市町村、警察等を構成員とする地域協議会を設置し、引き続き、地元市町村や他部局との情報交換を密に行い、一層の連携及び監視体制の強化を図っていく。
- 建築物等の新築、解体等の工事に伴って生じる建設廃棄物については、引き続き、建設部局等と合同でパトロールを実施し監視・指導を行っていくほか、アスベスト廃棄物、PCB廃棄物、農業用廃プラスチックや畜産廃棄物の適正処理についても、関係部局と連携を図っていく。
- 不法投棄の原因となる硫酸ピッチの発生を防止するため、引き続き、県、県警察本部、関係業界で組織する「秋田県不正軽油対策協議会」を通じて啓発活動を行っていく。
- 不適正処理事案を抱える地方自治体で構成する「産業廃棄物不適正処理事案関係自治体連携会議」を活用し、引き続き、対応事例等について情報交換を行っていく。
- 市町村廃棄物担当国会議を開催し、引き続き、廃棄物処理施設の設置や不適正処理事案などに関する情報の交換や共有を図っていく。
- 環境省に職員を派遣するなど、職員の資質向上に努めていくほか、「産業廃棄物対策研修（産廃アカデミー）」など国が行う研修の受講により、引き続き、職員の専門知識の向上に努めていく。
- 若手職員を対象に、引き続き、産業廃棄物処理業者に対する指導や不適正処理事案の対処などについて、研修会を開催していく。

### **(3) 市町村及び関係部局との連携の強化**

- 中核市である秋田市と県で担当国会議を開催し、引き続き、廃棄物処理法の産業廃棄物処理業や処理施設の許可事務等に係る情報交換を行っていく。
- 県警察本部、秋田海上保安部、秋田市、一般社団法人秋田県産業廃棄物協会等からなる「秋田県廃棄物不適正処理防止対策等連絡協議会」を通じて関係機関との連携を図っており、協議会の事業として県、県警察本部及び秋田海上保安部による合同のスカイパトロールを実施し、引き続き、監視強化に努めていく（再掲）。
- 不法投棄防止対策について地域で協議するため、各保健所に県、市町村、警察等を構成員とする地域協議会を設置し、引き続き、地元市町村や他部局との情報交換を密に行い、一層の連携及び監視体制の強化を図っていく（再掲）。
- 建築物等の新築、解体等の工事に伴って生じる建設廃棄物については、引き続き

き、建設部局等と合同でパトロールを実施し監視・指導を行っていくほか、アスベスト廃棄物、PCB廃棄物、農業用廃プラスチックや畜産廃棄物の適正処理についても、関係部局と連携を図っていく（再掲）。

- 不法投棄の原因となる硫酸ピッチの発生を防止するため、引き続き、県、県警察本部、関係業界で組織する「秋田県不正軽油対策協議会」を通じて啓発活動を行っていく（再掲）。

#### **（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**

- 能代産業廃棄物処理センターに係る措置命令や行政代執行については、地元住民が不安感や不信感を持たないよう、引き続き、積極的に公表していくほか、民間の産業廃棄物事業者から能代産業廃棄物処理センターの事業再開等に関する照会があった場合、その内容について地域住民に情報提供していく。
- 産業廃棄物処理業許可や産業廃棄物処理施設設置許可の取消処分を行った場合は、引き続き、県のウェブサイトを通じて事業者名や取消理由を公表していく。また、新たに事業停止処分等に関する情報の公表についても検討していく。

#### **（５）地元住民との対話の重視**

- 産業廃棄物処理施設に関する問題が長引くような事案については、引き続き、能代産業廃棄物処理センターの事案で設置した協議会のような地元住民と徹底した話し合いを行う場を設け、問題の早期解決に努めることとしていく。
- 産業廃棄物処理施設の設置等に当たっては、引き続き、必要に応じ、事業者が地元住民等と協定を締結し、廃棄物の処分状況や環境調査の結果などを公表するとともに、その後の状況変化に柔軟かつ的確に対応できるように指導していく。
- 産業廃棄物最終処分場の設置に当たり住民の意思がより反映されるよう、引き続き、必要な措置を講じていく。