

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

平成 1 7 年 6 月

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

は じ め に

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に与えられた課題は、超過埋立、区域外埋立、安定5品目以外の廃棄物の埋立及び健康被害の可能性が問題になっている村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場について、宮城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し、今後の再発防止策を検討することである。

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こら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ことから、当時の県の対応のやむを得ない事情や、県の対応で評価すべきところについては、敢えて言及しなかった。その結果、県の対応に対する検証は、県及び関係した職員にとっては厳しい表現と受け止められるかも知れない。しかし、このことは、関係した職員が、問題に対して真剣に取り組んでいなかったということではなく、逆に、事ある毎に足繁く現場に足を運んでいることは認識した上で敢えて言及しなかったことを述べておきたい。

本件事案は、宮城県が設置許可した産業廃棄物最終処分場において発生した事案である。全国で発生しているような処分場として許可されていない場所への不法投棄事案と違い、宮城県が立入検査等により指導監督していた産業廃棄物処理施設で起きた事案である。全国で産業廃棄物処理施設を巡る問題が起きているが、この検証結果が、今後の宮城県の産業廃棄物行政のみならず、他の都道府県、また、広く廃棄物処理にかかわる関係者にとって、役に立つ内容になるようにという思いも込めて、検証を行った。

検証に当たって、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年12月25日法律第137号）の枠組みにおいて、県民の生活環境を守るために行政はどう対応すべきなのかという観点から、宮城県の対応を検証したわけであるが、問題点をより明らかにするために、関係職員及び地域住民からのヒアリングを行った。ヒアリングにより、関係資料だけからではうかがえない、いろいろな思いを聞くことができ、検証をより深めることができた。ヒアリングに快く協力していただいた方々に改めて感謝申し上げる。

本件事案では、不幸にして、宮城県の対応は、地域住民から不信を買い、信頼を失ってしまうことになったが、この報告書が、行政と地域住民の相互の信頼回復に少しでも寄与することになれば幸いである。

平成17年6月16日

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
委員長 田 中 勝

目 次

1	検証の目的	1
2	検証の方法	
(1)	検証の観点	2
(2)	検証の対象関係機関	2
(3)	検証の対象期間	2
3	委員会開催の概要	
(1)	委員会の開催日程	3
(2)	委員会の開催概要	3
4	検証事案の経緯と概要	
(1)	処分場の概要	5
(2)	処分場に係る主な経緯	6
(3)	県が実施した主な調査の結果	7
5	個別の検証	
(1)	産業廃棄物の処分に関する県の対応	14
(2)	生活環境の影響に関する県の対応	27
(3)	地域住民からの苦情、要望等に対する県の対応	37
6	総合的な検証	
(1)	最終処分場としての立地の特性に対する認識	45
(2)	事業者に対する認識	45
(3)	指導監督権限の行使の妥当性	47
(4)	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	48
(5)	地域住民の声に対する県の姿勢	49
(6)	県庁内部の意思決定過程の問題	51
(7)	県警との連携	52
7	結論	
(1)	県の認識の甘さと指導監督の不十分さ	54
(2)	行政対応のタイミングの逸失	54
(3)	県の組織上の責任	55
8	再発防止策	
(1)	早期発見・早期対応の重要性	57
(2)	地域の環境保全のための地域住民との協働	57
(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	58
(4)	プロセス志向から目的志向へ	58
(5)	危機管理の徹底と職員研修の充実	59
(6)	行政の「触覚」を磨く	59

【参考資料】

資料 1	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開催要綱	・・・	62
資料 2	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委員名簿	・・・	63
資料 3	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場の位置図	・・・・・・・・	64
資料 4	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場の 計画埋立範囲及び現況埋立範囲図	・・・・・・・・	65
資料 5	廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正概要	・・・・・・・・	66

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。）は、平成2年に、地元建設業者から宮城県（以下「県」という。）に設置届出が提出され、産業廃棄物の埋立が始められた。経営主体の変更を経て、平成13年5月に埋立処分終了届出が提出されている。その間、特に平成11年初めからは、処分場周辺の住民から、悪臭等に関する苦情が県に対して多く寄せられるようになった。県では、地域住民の苦情に対して、事業者への悪臭防止対策の指導をはじめ、臭気調査などを実施し、平成13年12月には、県庁内に「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策本部」を設置し、悪臭防止対策や健康対策を講じるとともに、硫化水素の発生原因究明とその抑制策の調査や小中学生に対する健康調査などを実施してきている。平成16年3月には、住民代表、学識経験者及び行政関係者で構成する「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」を設置し、処分場廃止に向けた対策や早急に実施すべき対策を総合的に検討している。

県が実施したボーリング調査の結果、許可容量を大幅に超える産業廃棄物の埋立や区域外の埋立が明らかになっており、事業者は、平成16年に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）等違反で逮捕され、実刑判決を受けている。県は、事業者に対して、平成16年3月に、産業廃棄物処理業の許可を取り消すとともに、処分場の維持管理を適切に行うよう措置命令を行ったが、事業者が履行しないことから、県が代執行により維持管理を実施している。

処分場については、超過埋立、区域外埋立、不適物埋立（安定5品目以外の廃棄物の埋立をいう。以下同じ。）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。

以上の経緯を踏まえ、県では、平成17年4月に、第三者である学識経験者4名で構成する「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」（委員長：田中勝岡山大学大学院教授）を設置し、本件事案に対する県の対応について検証し、本件事案に係る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 検証の方法

(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処理法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。

検証の方法

本件事案については、平成 15 年度以降に県が実施した調査の結果、許可容量を大幅に超える産業廃棄物の埋立や区域外埋立が明らかになっており、結果論として「全体的に県の対応に問題があった」と評価することは容易である。しかし、本委員会は、本件事案のような問題を二度と起こさないために県としてどのように取り組むべきかを提言することを最終的な目的としている。したがって、県の対応の問題点は何に起因していたのかを一つ一つ明らかにする必要がある、そのための検証の方法として、個別の県の対応について、その内容及びタイミングが適切なものであったのか、他にとるべき方法はなかったのか等について、当時の廃棄物処理法に照らして、具体的に検討することとした。

また、検証に当たっては、県民の生活環境を守るという観点から、県はどのように対応すべきだったのかを第一に考えた。県の対応の中には、当時の廃棄物処理法制度の枠組みの中で指導監督する限りにおいてはやむを得ないと考えられるものもあったが、行政の対応を追認するような内容には敢えて触れないというスタンスをとった。

県の組織上の責任

本委員会においては、本件事案において県が組織として何をするべきであったのかを検証し、職員個人の責任については検証を行っていない。

(2) 検証の対象関係機関

検証の対象関係機関は、廃棄物処理法を所管する本庁と出先機関とする。

(3) 検証の対象期間

検証の対象期間は、処分場に係る産業廃棄物処理施設設置届が提出された平成 2 年 8 月 6 日から本委員会が開催される平成 17 年 4 月までとする。

3 委員会開催の概要

(1) 委員会の開催日程

回	期 日	場 所	会議の概要
1	平成 17 年 4 月 19 日 (火)	都道府県会館	・ 委員長の選任 ・ 事案の概要の確認 ・ 検証対象範囲の特定 ・ 委員会スケジュール、調査方法等の確認 ・ 論点の検討
2	4 月 28 日 (木)	宮城県東京事務所	・ 事案の概要の確認 ・ 論点の検討
3	5 月 15 日 (日)	竹の内地区最終処分場 村田町沼辺地区公民館	・ 処分場現地調査 ・ 村田町住民等からのヒアリング
4	5 月 22 日 (日)	宮城県東京事務所	・ 論点の検討
5	5 月 29 日 (日)	宮城県東京事務所	・ 論点の検討
6	6 月 2 日 (木)	宮城県庁	・ 関係職員からのヒアリング ・ 報告書内容の検討
7	6 月 4 日 (土)	宮城県東京事務所	・ 報告書内容の検討
8	6 月 12 日 (日)	宮城県東京事務所	・ 報告書内容の確認

(2) 委員会の開催概要

事案の概要の調査方法

本件事案の経緯については、県が処分場に係る行政文書（廃棄物対策課及び仙南保健所において保管されているもののみ。）から確認できる事実をとりまとめた資料を作成しており、基本的には、その資料を基に事実関係を確認した。また、現在の処分場の状況を確認するために、処分場において現地調査を実施したほか、県が実施した調査結果を確認した。

書類上からは事実関係が不明確な点については、地域住民等及び関係職員から当時の状況等について聴き取り調査を実施して確認した。その他、地域住民等から提供された資料、当時の報道記事等も参考にした。

容量超過、区域外埋立及び不適物埋立の事実については、経年変化の客観的なデータが存在せず、県に保存されている立入検査結果や住民からの通報の記録によって推定するしかなかった。また、検証の期間も限られていたが、本委員会としては、県の協力により入手した資料や関係者からの聴き取り調査により事実関係を確認し、議論を尽くして検証を行った。

なお、今回の検証は、容量超過、健康被害の可能性等の問題が明らかになっているほか、地域住民の不信感がなお強い中で行われるものであり、また、県の行政上の対応の問題点を指摘することを目的としている以上、県に対し厳しい評価になったことは否めない。

村田町住民等からのヒアリング（第3回委員会）

「竹の内水田埋立組合」（処分場の地権者組合）行政委員、村田町職員及び関係住民から、ヒアリングを実施した。主なヒアリング項目は、次のとおりである。

- イ 当該地が産業廃棄物最終処分場となった経緯
- ロ 当時の処分場の状況について（悪臭、水質、埋立容量超過・区域外埋立等）
- ハ 当時の処分場に対する自身の認識について
- ニ 当時の処分場問題に対する地域の認識及び取組状況について
- ホ 平成2年に竹の内水田埋立組合・行政区長・村田町・事業者の4者間で締結した「生活環境の保全に関する協定」に対する事業者の違反内容及び協定締結当事者としての対応について
- ヘ 事業者に対する県の指導監督について
- ト 地域住民からの通報、情報提供等に対する県の対応について
- チ 今後県がとるべき措置について
- リ 国や県の廃棄物処理施策に関する意見、要望等について

関係職員からのヒアリング（第6回委員会）

検証対象期間において処分場の指導監督にかかわった県職員のうち、地域住民からの悪臭苦情が頻発した平成10年度以降において、処分場問題の対応方針の決定や地域住民への対応に主要な役割を果たしたと認められる4名から、ヒアリングを実施した。主なヒアリング項目は、次のとおりである。

- イ 事業者に対する指導監督の内容について
- ロ 容量超過及び区域外埋立の事実の認識とその対応について
- ハ 悪臭及び水質の問題に関する認識とその対応について
- ニ 本庁と出先機関との意思疎通その他の県の組織上の問題について
- ホ 地域住民からの通報、情報提供等に対する県の対応について
- ヘ 平成11年に事業者が実施したボーリング調査について
- ト 平成12年に発生した保健所職員軟禁事件について
- チ 平成14年及び15年に県が実施したボーリング調査について

4 検証事案の経緯と概要

(1) 処分場の概要

施設設置に係る経緯

本処分場（所在地：柴田郡村田町大字沼辺字竹の内 105 番地）は、村田町役場から南方約 4.5 キロメートルの村田町竹の内地区に位置し、北方、西方及び南方を小規模な丘陵地に囲まれ、東方は県道寄井蔵王線及び荒川に近接している。また、処分場の北側から北東側の町道沿いに住宅が隣接している。

処分場の地質は、葦などの植物が長い年月の間堆積して形成された軟弱地盤から構成されているが、事業者が平成元年 7 月に実施したボーリング調査によると、処分場設置以前の当該地の地質は、深度 10～13 メートル付近まで軟弱地盤が分布している。

当該地は、昭和 62 年ごろまで水田として利用されていたが、農機を入れることができないなど作業効率が非常に悪い土地だったため、水田所有者と地元の建設業者である安西建設（株）は、乾田化対策として廃棄物を埋め立て、埋立終了後は農地に復元して水田所有者に返すことに合意したものである。

廃棄物処理法による手続については、安西建設（株）が、平成 2 年 8 月 6 日、安定型の産業廃棄物最終処分場の設置届出を行った。

なお、当該届出に当たっては、平成 2 年 7 月 13 日に、安西建設（株）と行政区長、水田所有者組合及び村田町の四者による「生活環境の保全に関する協定書」（以下「協定」という。）を締結している。協定では、処分場に埋め立てる廃棄物の種類（建設残土 50%、コンクリート等の建設廃材 40%、その他金属くず、ガラスくず・陶磁器くず及びゴムくず・廃プラスチック類 10%）、廃棄物の排出元（県南地区の建設会社 90%、仙台中央よりの建設会社 10%）、水質汚濁防止対策として放流水の基準値等を定めている。

平成 10 年 9 月 18 日、安西建設（株）は社名を（株）アースに変更する登記をしたが（県への届出は、10 月 22 日）平成 11 年 2 月 18 日には、処分場施設を（株）アースから（株）安西に承継する旨の届出がなされ、経営体制が変更された。平成 13 年 3 月 22 日に、（株）安西は（株）グリーンプラネットと社名を変更する登記をしたが（県への届出は 4 月 25 日）、同年 5 月 23 日に埋立終了の届出がなされた。

許可を受けた施設の内容

イ 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

ロ 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）

(2) 処分場に係る主な経緯

時 期	経 緯
H 2 . 7 . 13	生活環境の保全に関する協定書締結
H 2 . 8 . 6	産業廃棄物処理施設設置届出(埋立面積 20,157 平方メートル、埋立容量 40,380 立方メートル)
H 2 . 12 . 5	産業廃棄物処理業の許可
H 4 . 9 . 30	産業廃棄物処理業の変更届の提出(埋立面積、埋立容量の増加)
H 5 . 1 . 29	産業廃棄物処理施設の変更許可(埋立面積 27,723 平方メートル、埋立容量 100,780 立方メートル(第 1 ~ 第 3 工区))
H 5 . 12 . 9	産業廃棄物処理施設の変更許可(埋立面積 67,398 平方メートル、埋立容量 322,435 立方メートル(第 1 ~ 第 10 工区))
H 7 . 1 . 20	産業廃棄物処理業の事業範囲変更許可(中間処理業(焼却)の追加)
H 7 . 12 . 1	産業廃棄物処理業の更新許可
H 11 . 1 ~	悪臭苦情が頻発化、消臭対策等実施
H 11 . 2 . 18	施設承継届出(残余容量 75,711 立方メートル)
H 11 . 2	「竹の内産業廃棄物最終処分場対策協議会(村田町)」設立
H 11 . 3 . 23	産業廃棄物処理業の許可
H 11 . 3	処分場操業停止を求める地域住民が「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」結成総会
H 11 . 4 ~	県による定期的かつ集中的な臭気調査の実施
H 11 . 9	事業者によるボーリング調査実施
H 12 . 6 . 12	軽微変更届出(埋立容量の 10%未満の増(32,000 立方メートル))埋立容量 354,435 立方メートル(第 1 ~ 10 工区)
H 13 . 5 . 23	埋立終了の届出
H 13 . 7	ガス抜き管内で 28,000ppm の硫化水素を観測
H 13 . 7	焼却炉操業停止仮処分
H 13 . 12	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策本部設置
H 14 . 1	開削調査(硫化水素発生原因調査)実施
H 14 . 2	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策調査検討会設置
H 14 . 4	側溝整備の改善命令発出(不履行)
H 14 . 6	措置命令発出(命令遂行)
H 14 . 10	開削調査(硫化水素発生原因調査)実施
H 14 . 12	硫化水素モニタリング装置による常時監視開始
H 15 . 3	業者不在になる 以後、浸出水処理や覆土整地に係る行政命令及び県による代執行
H 15 . 4	硫化水素発生原因等調査報告書報告
H 15 . 11	開削調査を実施、処分場区域外への埋立の事実を確認
H 15 . 12	ボーリング調査(埋立廃棄物種類、発生ガス等調査)
H 16 . 1	廃棄物処理法違反により同社を告発、社長等関係者 4 名逮捕
H 16 . 3	知事が 2 月議会で県の対応に反省すべき点があるとして謝罪
H 16 . 3	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の設立
H 16 . 3 . 19	処分場の維持管理を適切に行うよう措置命令発出
H 16 . 3 . 19	産業廃棄物処理業の取消し

	平成 16 年 4 月以降、代執行により県が処分場の維持管理を実施
H16 . 4 ~ 5	社長、幹部及び実質的経営者計 4 名にそれぞれ実刑判決
H16 . 9	埋立廃棄物量、発生ガス、におい環境等の調査に着手
H17 . 1	県が、許可容量 (354,435 立方メートル) を大幅に上回る 102 万立方メートル超の埋立 (覆土を含む。) についての調査結果を発表
H17 . 2	県が、粘膜刺激性のある化学物質が処分場から発生し、周辺住民に様々な症状が起きている可能性が考えられる旨の調査報告
H17 . 3	平成 17 年度一般会計予算可決に当たり、県議会から県行政を検証すべきとの附帯意見が出される。
H17 . 5	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から答申

(3) 県が実施した主な調査の結果

発生ガス及び周辺環境への影響調査

【調査目的、調査項目等】

地域住民の要望を踏まえ、平成 13 年 8 月以降、処分場のガス抜き管において発生するガス等を採取し、次の調査を行った。

- イ ガス抜き管内の保有水や発生、滞留ガス等の性状調査 (1 回 / 月)
- ロ 浸透水・周縁地下水・放流水調査 (2 回 / 年)
- ハ 水質中のダイオキシン類調査 (2 回 / 年)
- ニ 有害大気汚染物質調査 (2 回 / 年)
- ホ 硫化水素モニタリング装置 (3 台) による連続調査

【調査結果】

- イ 第 7 工区のガス抜き管内において、平成 13 年 7 月に 28,000 ppm の硫化水素が観測された。その後、硫化水素濃度は低減する傾向にあり、ガス抜き管における無害化処理前の硫化水素濃度は、0.3 ~ 80ppm 前後、無害化処理後は検出限界未満 (0.05ppm) であることが確認された。
- ロ 水質中のダイオキシン類については、放流水は排水基準に適合しており、周縁地下水は、環境基準に適合していた。
- ハ 有害大気汚染物質調査については、処分場内と処分場周辺では大きな濃度差はなく、環境基準や指針値が設定されている物質については全て基準に適合していた。

開削調査

【調査目的等】

硫化水素の発生原因や埋立廃棄物の種類等を把握するため、平成 14 年 1 月及び 10 月に、処分場内 5 地点において開削調査を実施した。

【調査結果】

- イ 硫化水素の発生は、硫酸イオンを硫酸塩還元菌が還元することによって起こっており、高濃度の硫化水素の発生は、主として埋立層内の廃棄物（硫酸カルシウム 2 水和物～石膏）から硫酸イオンが供給されたためと推定された。
 - ロ 硫化水素の発生抑止には、場内亀裂の補修と覆土・転圧の徹底を図ることが必要であり、周辺の生活環境に与える影響の有無の把握や監視に努める必要がある。
- 八 埋立廃棄物の種類及び構成割合は、安定型産業廃棄物のがれき類等の不燃物類が 42.97～68.28%、廃プラスチック類等の難燃性可燃物が 24.83～50.90%、安定型産業廃棄物以外の紙くず、木くず及び繊維くずなどの易燃性可燃物が 2.70～4.36%という結果であった。

硫化水素モニタリング

【調査目的、調査方法等】

処分場等からの硫化水素の発生・拡散状況を把握するため、硫化水素の測定装置を処分場東側敷地境界 2 か所と村田第二中学校敷地内 1 か所に設置し、平成 14 年 12 月下旬から連続測定を実施した。

【調査結果】

- イ モニタリングデータから降雨後や工事等何らかの土地の変化の後に検出される状況が確認された。
- ロ 通常の状態では高濃度・高頻度の検出は見られず、検出されるレベルは、次第に低減の傾向にあることが確認された。

水質調査

【調査目的、調査方法等】

処分場内及び周辺地域における浸透水等の水質状況を把握するため、平成 15 年度から定期的に調査を行った。

調査は、処分場内のガス抜き管 4 か所、浸透水採取設備 1 か所、放流水 1 か所、周縁の地下水 2 か所及び流下する荒川内の 2 地点について、ガス抜き管は毎月 1 回、浸透水採取設備、周縁地下水、放流水及び河川水は四半期ごとに 1 回行った。

【調査結果】

- イ 定点継続観測を行っている浸透水採取設備やガス抜き管における調査では、処分場内浸出水において、一時 BOD 及び鉛が超過したこともあるが、その他はいずれも維持管理基準や環境基準を満足していた。
- ロ 周縁地下水（上流側及び下流側）、貯留池の越流水、処分場からの排水が流入する荒川では、BOD が超過したこともあるが、その他はいずれも維持管理基準や環境基準を満足していた。

ボーリング調査

【調査目的、調査方法等】

地域住民からの要望に基づき、平成 15 年 12 月に基岩層までボーリングを行い、許可外廃棄物や有害物質の調査を行った。また、平成 16 年 1 月 6 日から 9 日までにボーリング孔からガス試料を採取した。

イ ボーリング箇所数：7 本（第 3 工区～第 9 工区、各 1 本）

ロ 調査項目：廃棄物種類分析調査、廃棄物中溶出分析調査、ダイオキシン類調査、水質分析調査、発生ガス分析調査

【調査結果】

イ 覆土の厚さは 20cm～3.5m で、廃棄物層の厚さは 13.5m～21.3m であった。埋め立てられた廃棄物のうち、安定 5 品目以外の廃棄物の混入は、1.48%～5.49% であった。

ロ ボーリング孔内から採取した水質試料では、BOD、鉛、砒素、総水銀、シス 1,2-ジクロロエチレンが、ボーリングコア試料では、鉛、砒素、総水銀が地下水等の検査基準を超過したものがあつた。

【参考】

事業者が平成 11 年 9 月 28 日から 10 月 1 日に実施したボーリング調査結果(3 か所掘削(第 4 工区～第 6 工区内))から、埋立不適物の割合は 4.9%～7.5% を確認した。

地下水流動状況調査(水理地質調査)

【調査目的、調査方法等】

処分場の周囲で廃棄物に起因する地下水汚染が発生する可能性を検討するため、平成 15 年 12 月から平成 16 年 12 月までに、次の調査を行った。

イ 処分場周囲の地形・地質の現地調査、処分場内とその周囲でのボーリング調査(9 本)、揚水試験(6 地点)、流向・流速測定(6 地点 8 本)及び地下水位の連続観測

ロ 地下水の状態把握及び流量観測(第 6 工区上流の支谷底にある水路)

ハ 廃棄物層を含む処分場の谷底に存在する堆積物中の水収支の推定

【調査結果】

イ 処分場内とその周辺の地下水は、やや被圧傾向にあり、浅層から鉛直下方への顕著な水の流動は考えにくい。

ロ 地下水は、水平方向では極めてゆっくりと北北東に移動しており、その速さは概ね 10^{-5} cm/秒(処分場の上流端から下流端までの移動に十数年から 100 年を要する)あるいはそれ以下である。

ハ 荒川から数十メートルほどの範囲の地下水位は河川水位より常に低く、処分

場の地下から河川にはきわめて流入しにくい状況にある。

- ニ 処分場内外を問わず、基岩中及び廃棄物を伴わない浅層堆積物中の地下水が特に汚染されている事実は認められない。また、処分場下流端及び場外（荒川左岸の浅層地下水）からも、特に問題にすべき成分が環境基準を上回る値では検出されておらず、廃棄物層起源の汚染が処分場下流端や場外に拡散している兆候は、現段階では現われていない。
- ホ 浅層の地下水は、特に荒川沿いでは、河川水からの供給を受けていることが水質からも推定された。
- ヘ 処分場を中心とする谷底浅層堆積物中の水収支は、ほぼ釣り合う。

総合的におい環境調査

【調査目的、調査方法等】

処分場敷地境界等の臭気指数を測定して、処分場周辺の環境臭気を把握するとともに、竹の内地区における「におい」の実態を把握するため、平成 16 年 9 月下旬から 10 月上旬までに、次の調査を行った。

- イ 処分場周辺環境臭気調査（処分場敷地境界 3 地点及び処分場外の民有地 1 地点で、24 時間調査を 5 回実施。臭気は各回各地点ごとに採取した試料の中で最もにおいの強いものを選び、臭気指数を測定した。）
- ロ 竹の内地区の臭気発生状況調査（803 世帯へのアンケート調査）

【調査結果】

- イ 嗅覚測定による処分場及び周辺の環境臭気調査の結果、第 7 工区と第 8 工区の境の東側側溝付近の敷地境界において、臭気指数 13～26 の臭気レベルが確認され、その臭気の質は、「硫化水素」単独ではなく、「油様臭」や「下水臭」などの複合的なものであった。
 - ロ アンケート調査については、30 世帯から延べ 60 件の情報が寄せられ、「硫化水素臭」等処分場に関連すると考えられるにおいを感じている地域は処分場の東側の地域に認められた。
- ハ 「畜舎や堆肥」等に関連するにおいは、関連施設が立地する処分場の西側の地域に集中するものの、その他の地域にも点在し広く分布している状況が見られた。
- ニ 当該地域の「におい」は、「夕方～朝方の時間帯」で「無風ないし弱い風」の「くもり」の日に多く感じられている傾向が認められた。

埋立廃棄物量等調査

【調査目的、調査方法等】

処分場の現況及び廃棄物の埋立範囲や埋立量を把握し、埋め立てられた廃棄物

が起源と推定される汚染の拡散状況を把握・推定するため、平成 16 年 9 月中旬から 12 月末までに、次の調査を実施した。

イ 地形測量

ロ 表層ガス調査（114 地点で簡易ボーリング、覆土層の厚さやガスの発生状況を調査）

ハ 高密度電気探査(廃棄物の埋立範囲の推定)

【調査結果】

イ 実際の埋立面積は表 1、区域外の埋立及び埋立容量は表 2 のとおりである。

ロ 表層ガス等調査の結果、ほとんどの地点で 50cm 以上の覆土が確認された。

ハ 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

発生ガス等調査

【調査目的、調査方法等】

処分場内及び周辺地域の環境大気の状態及び処分場内に設置されているボーリング孔の周辺環境へ与える影響等を把握するため、平成 16 年 9 月から平成 17 年 1 月までに、次の調査を行った。

イ 環境大気調査 処分場内 1 地点、処分場近接地 1 地点及び対照地点 2 地点の 4 地点において、大気成分分析を 3 回実施した。（対照地点：大河原町（仙南保健所屋上）、角田市横倉地区）

ロ 発生ガス調査 処分場内のボーリング孔 4 地点（No. 2、No. 3、No. 5 及び No. 6）において、発生ガスの成分分析を 2 回実施した。

【調査結果】

- イ 環境大気及びボーリング孔の発生ガスについて、化学物質全般の調査を行った結果、検出された成分は、合計 209 物質であった。
- ロ 環境大気調査の結果、処分場内、処分場近接地及び対照地点から検出された物質の測定値は、いずれも同等レベルで差がなかった。
- ハ 臭気に関する成分について、個々の物質については、臭気強度 2 以下（にこの種類は分かるか分からないかのかすかに臭うレベル）で処分場内、場外の近接地点、対照地点いずれも差は見られなかった。
- ニ ボーリング孔における発生ガス調査の結果、ガス発生量の増減が見られたものの、メタン等低沸点化合物の炭素数 4 以上の分解が進んでいる示唆があり、有害大気汚染物質や炭化水素で検出物質数が横ばい又は増加傾向にあったが、濃度は減少傾向であった。
- ホ ボーリング孔において検出された物質のうち、高い濃度(1,000 µg / m³ 以上)を示したのはメタン、エタン等 14 成分であった。また、臭気に関する成分については、各地点で硫化水素が臭気強度 5 以上（強烈なにおい）に相当する濃度で検出された。

有害物質分布等調査

【調査目的、調査方法等】

処分場内に埋め立てられた廃棄物の有害性及び周辺への汚染の拡散状況を把握するため、平成 16 年 11 月中旬から平成 17 年 2 月末までに、次の調査を実施した。

- イ 表層ガス調査（142 地点での簡易ボーリング）
- ロ 廃棄物性状等調査（ボーリング調査、廃棄物・土壌の性状分析、地下水位の測定及び地下水の性状分析）

【調査結果】

- イ 表層ガス調査の結果、覆土層と廃棄物層の境界面における硫化水素の濃度が 100ppm を超えて検出されたのは 13 地点で、特に新工区で多く見られた。このうち、1,000ppm を超える高濃度のものは、旧工区、新工区のそれぞれ 1 地点で検出された。
- ロ 覆土と廃棄物層の境界面では、揮発性有機化合物であるベンゼンが第 6 工区（旧工区）の一部と第 7 工区から第 10 工区まで（新工区）にかけての広範囲で検出されたほか、シス-1,2-ジクロロエチレンが第 10 工区の 1 地点で検出された。
- ハ ボーリング調査の結果、埋め立てられた廃棄物はプラスチックやビニール類が主なものであるが、旧工区や許可区域外においては、安定型産業廃棄物に該

当しない木くずや紙類等の易燃性可燃物の混入が確認された。

ニ ボーリングコアから採取した試料について、廃棄物汚染分析（溶出量試験及び含有量試験）を行った結果は、表3のとおりであった。

ホ 廃棄物層内の保有水（以下「保有水」という。）と周辺地盤の地下水を分析した結果は表4のとおりであった。

ヘ ボーリング孔内の地下水位等の観測の結果、地下水の流動速度は30cm/年と推定された。また、保有水は非常にゆっくり移動していること、現状では地下水汚染が処分場外周辺にまで及んでいないことが確認された。ただし、保有水が浸出水として処分場外へ流出する可能性も考えられ、処分場内の水位の管理には留意する必要があると認められた。

表3 廃棄物分析結果

項目	土壤環境基準超過数		土壤含有量基準超過数	
	試料数 ^(注1)	地点数 ^(注1)	試料数 ^(注1)	地点数 ^(注1)
鉛	13 / 50	7 / 13	31 / 50	13 / 13
総水銀	1 / 50	1 / 13	0 / 50	0 / 13
砒素	3 / 50	3 / 13	0 / 50	0 / 13
カドミウム	0 / 50	0 / 13	1 / 50	1 / 13
ベンゼン	2 / 50	2 / 13	- ^(注2)	- ^(注2)
ふっ素	6 / 50	4 / 13	0 / 50	0 / 13
ほう素	5 / 50	3 / 13	0 / 50	0 / 13

表4 保有水・地下水分析結果

項目	保有水		周縁地下水	
	基準 ^(注3) 超過数		基準 ^(注3) 超過数	
	試料数 ^(注1)	地点数 ^(注1)	試料数 ^(注1)	地点数 ^(注1)
汎 1,2-ジクロロエチレン	1 / 18	1 / 18	0 / 5	0 / 5
砒素	1 / 18	1 / 18	0 / 5	0 / 5
BOD ^(注4)	11 / 18	11 / 18	- ^(注2)	- ^(注2)
ふっ素 ^(注5)	15 / 18	15 / 18	0 / 5	0 / 5
ほう素 ^(注5)	18 / 18	18 / 18	1 / 5	1 / 5
ダイオキシン類 ^(注5)	6 / 18	6 / 18	0 / 5	0 / 5

（注1）分母は総調査数、分子は基準超過数を表す。

（注2）「-」は、対象外であることを表す。

（注3）「基準」は、安定型処分場の浸透水基準（地下水水質環境基準）を表す。

（注4）BODは、生物化学的酸素要求量を表す。

（注5）保有水に地下水水質基準を適用させた場合

5 個別の検証

本項では、本件事案において重要だと思われる事実を取り上げ、県がとった対応について、次の論点ごとに、時系列に従って個別具体的に検討する。

産業廃棄物の処分に関する県の対応

- ・ 廃棄物処理法による許可をし、又は届出を受理するに当たって、廃棄物処理法により行使することが求められている権限を行使していたのか、行使すべき権限を行使していたとしてもその内容や時期は適切であったのか。
- ・ 容量超過、区域外埋立及び不適物埋立の違反行為について、県の事実認識は妥当なものであったのか。また、違反行為に対する指導監督（行政指導・行政処分）の内容及び時期は適切であったのか、適切でない場合において他にとり得る方法がなかったのか。

生活環境の影響に関する県の対応

- ・ 処分場に起因する悪臭及び水質の問題について、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であったのか、県が実施した調査を含め対策として講じた措置は適切なものであったのか、他にとり得る方法がなかったのか。

地域住民からの苦情、要望等に対する県の対応

- ・ 地域住民の苦情、要望等に対する県の認識と対応は適切であったのか。

(1) 産業廃棄物の処分に関する県の対応

産業廃棄物処理施設最終処分場の設置届の受理（平成2年8月6日）について

【概要】

安西建設（株）は、平成2年8月6日、安定型の産業廃棄物最終処分場の設置届出を行った。埋立工法は、地下水をポンプでくみ上げて水を抜き、新たな空間を作って廃棄物を順次沈下させるものであり、埋立の計画深度が現地で分からない状況であった。設置届出の時点で、計画地（第1工区、20,157平方メートル）の3分の2は既に埋め立てられていたが、県は、建設残土が埋め立てられていると認識していた。しかし、平成16年に県が実施した埋立廃棄物量等調査によると、廃棄物も埋め立てられていたことが明らかになっている。

【立地場所の特性に対する県の認識の検証】

当時は、3,000平方メートル以上の安定型最終処分場を設置する者に対し都道府県知事への事前の届出義務を課しており、都道府県知事は、処分場の計画が厚生省令で定める技術上の基準（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（昭和52年総理府・厚生省令第1号）第2条）に適合していないと認めるときは、当該届出の受理後60日以内に限り計画の変更又は中止を命じることができたが、本件事案については、施設設置届に

記載された計画は、技術上の基準（本処分場については、「産業廃棄物最終処分場である旨の立て札等が設置されていること。」及び「みだりに人が立ち入らないための囲いが設置されていること。」の2基準のみが必要とされた。）を満たしていた。また、当時の法令や厚生省の通知においては、埋立方法についての制限は何らなかったとして、これを受理している。

しかし、地下水を抜いて廃棄物を順次沈下させるという埋立工法は、埋立処分量を实地に確認することができず、埋立容量の把握は一義的には事業者の処分実績報告により行うしかないため、容量超過に対する監督指導の難しさの原因となった。また、当該地は、軟弱地盤であり、土中には大量の泥炭層（ピート層）が存在していたため、県は、悪臭・汚水の原因は土壌由来であるという認識を持つことになるが、その認識が悪臭・汚水の発生原因の特定を遅らせる原因の一つとなった。

さらに、産業廃棄物最終処分場は民家から離れた山林に設置されることが一般的であるが、この処分場は民家に接しており、処分場の周辺的生活環境の保全には通常以上の対策及び配慮が必要であることから、処分場設置当初から、他の事業者に比しても厳しく指導監督すべきであった。

産業廃棄物処理施設の変更許可（平成5年1月29日、12月9日）について

【概要】

平成5年1月29日及び平成5年12月9日、産業廃棄物処理施設の変更許可により、処分場の面積の拡大及び容量の増加がなされ、許可埋立面積は67,398平方メートル、許可埋立容量は322,435立方メートル（第1工区～第10工区）となった。

なお、平成5年12月9日の許可に係る産業廃棄物処理施設の変更に当たっては、同月6日に、農林水産大臣の農地永年転用許可がなされている。

【検証】

平成4年7月4日から産業廃棄物処理施設の設置が届出制から許可制になり、操業開始前に使用前検査を受けて、技術上の基準（構造基準）に適合しているか確認を受けることとなった。本処分場については、イ）産業廃棄物最終処分場である旨の立て札等が設置されていること、ロ）みだりに人が立ち入らないための囲いが設置されていることの基準に適合していることが必要であったが、県は、いずれも適合しているとして、許可を行った。

埋立不適物に関する県の対応（平成3年11月21日～平成7年2月28日）について

【概要】

平成3年11月21日、県は、立入検査により木くずを搬入した旨の伝票を見つけたが、事業者の「誤って記載した」旨の弁明に対して、県は排出事業者を確認していない。また、平成3年11月29日に協定違反のアスファルトの搬入を発見したので、撤去を指導したほか、平成6年に廃木材の野積みを2度確認した。平成7年2月28日には、焼却灰の埋立を確認した。

【検証】

県は、平成3年から平成6年までにおいては、埋立不適物を確認しても排出事業者の特定をせず、また、事業者が許可業者に最終処分を委託しているか確認を行っていない。

平成7年に焼却灰の埋立が判明した時には、改善報告として焼却灰の掘削の写真及び処分委託先の名称を報告させているが、事業者が適正処理を行ったという裏付け調査をしておらず、違反行為の兆候を見逃している。これまで何度も埋立不適物の搬入を確認していることから、当該事業者が違反行為を行い得るという認識を持った上で、立入検査の権限を行使して、埋立不適物の撤去作業の立会い、処分委託契約書のチェック等をするなどして、改善結果を確認すべきであった。

産業廃棄物処理業の更新許可（平成7年12月1日）について

【概要】

平成3年の法改正により産業廃棄物処理業の更新許可の制度が導入されたが、本処分場については、平成7年12月1日に産業廃棄物処理業の更新許可がなされた。更新許可の基準は新規許可基準と同様であるが、本件事案については、県は、そのいずれにも適合しているとして許可を行った。

なお、平成10年10月22日には、安西建設（株）から（株）アースに商号変更する届出がなされた。

【産業廃棄物処理業更新許可の要件審査の妥当性の検証】

処分場については前記のとおり実際の埋立量を実地に把握できないという問題が内在しているが、県は、当該更新許可の過程において、平成7年7月11日の立入検査で山積みの廃棄物を確認したので改善を指導し、同年8月31日にこれらの廃棄物を早急に処分するための特例措置として、第4～5工区を20メートル掘削する計画を受理している。保健所はこの改善計画書を受理した後廃棄物対策課に報告しているが、その後特段の対応をしていない。平成5年12月9日付けの変更許可の内容（事業計画）からすると、深さ20メートルの掘削は直ちには容認しがたいことであり、県に容量超過に対する認識の甘さがあった。ま

た、この計画書には、既に 10 メートル掘削している図面が添付されており、事業者が無断で掘削を開始したことがうかがわれるが、事業計画に則している行為であるか否か実地で確認の上、指導監督する必要があった。そのほか、事業者は、これまで、前記 のとおり不適物埋立を行っていたことから、更新許可の審査の過程において、事業者が違反行為を行っていないかを確認するため、処分実績等について法第 18 条の規定による報告徴収をし、より踏み込んだ調査を行うべきであり、それが更新許可制度の趣旨でもあると考える。

なお、産業廃棄物最終処分場については、廃棄物の受入量が増加すればそれだけ収益が大きくなることから、一般的に、事業者は容量超過をしても処分量を増やしたいという意識が働きがちであるが、県が 20 メートルの掘削計画を承認したことによって、この時期以降において、事業者が計画深度以上の掘削をすることを助長することになってしまったのではないかと考えられる。

埋立不適物に関する県の対応（平成 8 年 8 月 22 日～12 月 12 日）について

【概要】

平成 8 年 8 月 22 日及び 30 日、県は事業者から事情聴取し、シュレッダーダストの埋立を確認したので、その処分の時期及び量を確認するとともに、返却又は許可業者への処分委託を指導した。県は、同年 11 月 7 日及び 19 日に処分場の場長から事情聴取を行い、シュレッダーダストの処理が完了した旨報告を受けているが、その後、報告の内容に誤りがないか、マニフェストや処分委託契約書により裏付け調査を行ったことを、現存する書類からは確認することができない。

【検証】

平成 8 年以降、県は、事業者に対して、不適物埋立をしないように指導しているにもかかわらず、平成 8 年 12 月 12 日には一般廃棄物の埋立を確認している。県は、口頭又は環境衛生指導票により行政指導を行い、その都度改善の報告を受けているものの、埋立不適物を確認しても排出事業者の特定をせず、また、事業者が許可業者に最終処分を委託したのかを確認したことについて、現存する書類からは確認することができない。

【用語解説】

- *シュレッダーダスト： 廃自動車及び廃家電を破砕し、有価金属を回収した後に残るものをいう。廃棄物処理法の改正により、安定型産業廃棄物から除外され、本処分場については平成 8 年 4 月 1 日から埋立が禁止された。
- *環境衛生指導票： 廃棄物処理法による立入検査及び行政指導を行うため、環境衛生指導員が、その職において行政指導として交付する書面
- *一般廃棄物： 産業廃棄物（廃棄物処理法第 2 条第 4 項）以外の廃棄物をいう（同条第 2 項）。物質として同じ廃棄物であっても排出事業源によって、

一般廃棄物にも産業廃棄物にもなる。

容量超過に関する県の対応（平成 8 年 11 月 19 日）について

【概要】

平成 8 年 11 月 19 日、事業者に対し不適正埋立処理の完了について確認した際に、産業廃棄物部長が「許可取得時の受入容量が 10 年間で 32 万立方メートルであるので、1 年間 3 万 2 千立方メートルを守った形で実績報告書を作成しました。そのため虚偽の報告をしてしまいました」と証言した。県は、同人から反省の弁を引き出しただけで、具体的にどの部分が虚偽であったのか確認していない。

【検証】

廃棄物処理法第 18 条の規定により、平成 2 年度から平成 7 年度までの処分実績を再提出させて、何年度の実績報告が虚偽なのか、実際の埋立処分量を調査して当時の埋立容量を特定すべきであった。前記 及び を含め、これまでの事業者に対する県の対応の不徹底が、事業者の不適正処理の再発を防止できなかった原因の一つとなっていると考えられる。

容量超過に関する県の対応（平成 9 年 10 月 22 日～11 月 11 日）について

【概要】

平成 9 年 10 月 22 日、県は、事業者が第 6 工区を 20 メートル掘削していたことから、埋立量が許可埋立量を超えている可能性があるとして認識し、同日に、県内部で協議し、「埋立容量が 10%以上増加している疑いがあり、無許可変更になる。現状に至った経緯、工区毎の処理状況、その他必要な事項について報告を求め、現状を把握した後、改善計画書を提出させる。ただし、即、改善が必要なものがあれば、計画書の提出前に実行させても構わない。その後、処分を検討する」こととなったが、その後、事業者に報告書を求めた事実が現存する書類からは確認できない。その一方で、平成 9 年 11 月 11 日、廃棄物対策課は、保健所に対し「10 月 27 日に実施した立入検査の結果から、埋立地北側斜面の安定性について検討した結果、崩落等のおそれはなく、直ちに措置を講じなければならないといった状況ではない」と電話で報告している。

【検証】

本処分場については、法面の安定性は廃棄物処理法の規制範囲外の事項であるが、周辺の環境を考慮して検討したと推察する。このことから、当時の担当職員が容量超過については特段の指導事項であるとの認識はなかったのではないかと推察される。また、県は、この当時の施設の構造に関する技術上の基準には計画深度以上の掘削自体の制限はなく、計画深度以上の掘削の事実のみをもって施設に関する改善命令又は許可の取消しを行うことはできなかったと認識してい

るようである。その妥当性はともかく、事業者は、これまで、不適物埋立、虚偽報告など種々の違反行為をしており、容量超過とそれに伴う施設の無許可変更が推測されることから、県は、事業者の悪質性を認識した上で、施設の無許可変更の有無を厳しく追及すべきだったのではないかと考える。

さらに、平成2年以降、県の事業者に対する行政指導が徹底されず、その結果、違反行為の兆候を見逃し、再発防止の措置を講じられなかったことが、本件事案の問題が顕在化する平成11年以降における指導監督を困難にした原因の一つと考えられる。

産業廃棄物処理施設承継届の受理（平成11年2月18日）・産業廃棄物処理業の許可（平成11年3月23日）について

【概要】

平成11年2月18日、(株)アースから(株)安西への産業廃棄物処理施設の承継届出がなされた。県は、その際に残余容量を確定する書類を提出させている。その際の残余容量を75,711立方メートルとしていたが、現在の調査結果によると、当時既に許可容量を超える60万立方メートル以上の廃棄物の埋立がなされていた。同年3月23日、県は、(株)安西に対して産業廃棄物処理業の許可をしているが、施設に係る基準を満たしていなかったことになる。承継届出を受理した翌日である2月19日に、承継に暴力団が関与している旨の匿名の情報が県に寄せられている。

【産業廃棄物処理業許可の要件審査の妥当性の検証】

平成11年1月以降、地域住民の悪臭苦情が頻発していたことから、県は、承継届の受理に当たっては、(株)安西から悪臭苦情及び処分場からの排水処理について責任を持って対応する旨の誓約書を提出させるといった対応をしている。また、事業者は当初残余容量を118,809立方メートルと届け出たところ、県は、適正なものであるか疑いを持って調査し、75,771立方メートルに確定したという事実も認められるが、調査の方法は、測量等の物理的手段によって残余容量を現地で確認できる状況になく、事業者からの搬入量に関する報告を基に判断するほかないため、実際の埋立容量を把握することは難しかったとしている。しかし、県は、事業者が平成9年に計画深度以上の掘削をしていることや処分場内に大量の廃棄物を野積みしていることを確認しているのであるから、産業廃棄物処理業許可の要件審査に当たっては、違反行為が行われていないかについて、廃棄物処理法に基づく立入検査や報告徴収の権限を駆使して、行政調査を尽くすべきであった。

また、当時、許可の欠格要件として、暴力団排除規定はなかったが、不適物埋立など種々の違反行為を行っていること、暴力団が関与しているとの情報があっ

たこと、及び悪臭苦情が頻発して住民運動が始まっていたことから、許可の要件審査に当たって、「おそれ条項」、すなわち、「その業務に関し、不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」の欠格要件に該当するとして、許可をしない選択肢を考えるべきだった。この「おそれ条項」の適用の判断基準については、「産業廃棄物処理業及び特別管理産業廃棄物処理業の許可事務取扱要領について」（平成5年2月25日付け衛産第20号厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知）で示されており、「その資質及び社会的信用の面から適切な業務運営を当初から期待できないことが明らかな場合」であって、「廃棄物処理法等の違反や罪を繰り返し犯しており、行政庁の指導等が累積している場合」その他「的確な業の遂行を期待し得ないと認められる場合」としている。しかし、県は、当時、事業者に対して、行政指導により指導監督を行っており、事業者もこれに応じていたことから、そのような状況において処理業の許可をしないということは、想定していなかったようにうかがえる。

容量超過に関する県の対応（平成11年6月4日～10月27日）について

【概要】

県は、この期間において、次のとおり計画深度以上の掘削の事実を確認し行政指導を行っているが、事業者から改善報告書が提出されていない。

- イ 6月4日、立入検査を行い、事業計画書の埋立深度2～3メートルを遵守し、それより深いところは修復するよう環境衛生指導票により指示した。
- ロ 8月12日、立入検査を行い、掘削深度が計画よりも相当深いので、今後の計画を示すよう環境衛生指導票により指示した。
- ハ 8月30日、立入検査を行い、第9～10工区をピート層（約5メートルまで）よりも深く10数メートル掘り下げているのを確認した。
- ニ 9月9日、立入検査を行い、埋立の深さが計画と異なるので、軽微変更届を早急に提出するよう指導した。
- ホ 10月27日、立入検査を行ったところ、第2～6工区は整地中、第9～10工区は埋立中（計画よりも深い。）、第8工区は掘削中であった。埋立地の掘削は事業計画に記載しているとおりに行うこと等について指示し、また、第8工区の掘削を中止させたが、その後、履行確認を行っているかどうか書類上は不明である。

【行政処分の権限不行使の検証】

事業者は、これまで再三にわたる指導を無視していることから、行政指導を継続せずに、産業廃棄物処理施設の改善命令等の行政処分に移行するよう積極的に検討すべきであった。

しかし、当時の県の認識としては、行政処分をする以上その根拠の立証も県

が行わなければならないが、この時点では容量を超過しているという事実を確認できなかったことから、これらの条項の適用に踏み切る状況にはなかったとした。また、計画深度以上の掘削が産業廃棄物処理施設の改善命令等の要件である「許可施設の構造又はその維持管理が許可申請書に記載した計画に適合しないと認めるとき」に該当するか否かについては、国の判断基準は示されていないが、県は、計画深度以上の掘削を確認した地点は限られており、この事実をもって「許可申請書に記載した計画に適合しないと認めるとき」に該当するとすることは難しいという認識を持っていた。

その判断の妥当性はともかくとして、少なくとも、これまで複数の工区において計画深度以上の掘削を確認しているほか、事業者がこの時期においてマニフェストの提示要求に応じていなかったという事実があったことから、容量超過を推測するべきだった。

事業者が実施したボーリング調査に関する県の対応（平成 11 年 9 月）について

【概要】

平成 11 年 9 月には、「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」（以下「守る会」という。）の要請により、事業者が処分場内において、ボーリング調査を実施した。処分場内 3 地点を掘削し、そのうち 2 地点については 10 メートルの深度まで掘削し、他の 1 点については 16 メートルの深度まで掘削したところ、いずれも当該掘削深度まで廃棄物が確認された。安定 5 品目以外の廃棄物は約 4.9%～7.5%であった。この結果を受けて、県は、同年 12 月 14 日の県議会常任委員会において、「県の調査によれば、硫化水素等のガスの発生が認められるものの、土壌由来と考えられ、安定 5 品目以外の廃棄物との明確な因果関係は認められない」旨報告している。また、平成 12 年に、守る会が、県に石膏ボードの埋立を通報しているが、県は調査をしていない。平成 15 年 4 月に県が実施した溶出試験により硫酸カルシウムの結晶の存在が確認されている。

【検証】

何%以上混入していれば産業廃棄物処理基準違反が成立するかについては、明確な基準はなかったが、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令第 6 条第 1 項第 3 号口の規定に基づく工作物の新築、改築又は除去に伴って生じた安定型産業廃棄物の埋立処分を行う場合における安定型産業廃棄物以外の廃棄物が混入し、又は付着することを防止する方法」（平成 10 年環境庁告示第 34 号）では、選別により安定型産業廃棄物の熱しゃく減量を 5%以下とすることが必要とされていた。

県は、当時、この通知を参考にして、不適物 5%程度であれば処理基準違反と

はいえないとの認識をしていたことから、当該ボーリング調査結果からは安定型産業廃棄物以外の廃棄物の混入が産業廃棄物処理基準に違反するものであったと明確に断定できる程度のものではなかったと判断している。しかし、ボーリング調査の結果、計画深度以上の掘削が確認され容量超過の疑いが一段と増しているほか、燃え殻等埋立不適物も確認されていることから、廃棄物処理法に基づく報告徴収等の権限を行使して、別の工区についてもボーリング調査をさせるなどの行政調査をすべきだった。

【用語解説】

* 熱しゃく減量： 廃棄物を高温で強熱することによって揮発し、減量する部分をいう。主には有機成分及び可燃成分。

埋立不適物に関する県の対応について

【概要】

平成 10 年度からは、法令改正により展開検査制度が新設されたことから、展開検査の徹底を事業者に指導している。しかし、平成 10 年 11 月 19 日に、木くずの搬入を確認したほか、平成 11 年 3 月 9 日には焼却灰埋立の通報があった。また、同年 6 月 8 日及び平成 12 年 3 月 8 日には、廃容器の埋立を確認し、同年 4 月 19 日には、鉛はんだ付ブラウン管の埋立を確認しているほか、再三にわたって埋立不適物を確認している。これらの違反行為に対して、県はすべて行政指導により対応している。

当時の廃棄物行政は行政指導が中心であり、県は、本件事案についても、違反行為を確認する都度、環境衛生指導票により行政指導を行って事業者の自主的な改善を促していた。また、事業者からも改善報告はなされている状況にあったことから、行政処分の行使までは至っていない。

【行政指導の有効性の検証】

当時の職員は、不適物混入は多かれ少なかれあることであり、行政処分はできなかったとの説明をしている。しかし、この時期以降も埋立不適物の搬入の事実が再三確認されており、県の行政指導が再発防止に効果的であったとは認められないことから、行政処分への移行をすべきではなかったのか。また、行政指導を繰り返していることにより、事業者の違反行為を助長することにつながったのではないか。

具体的な権限行使としては、産業廃棄物処理基準（産業廃棄物の埋立処分を行う場合には、安定型産業廃棄物以外の産業廃棄物が混入するおそれのないように必要な措置を講じること。）違反により改善命令を行うことが可能であった。

埋立容量 10%未満の増の軽微変更届出の受理（平成 12 年 6 月 12 日）について

【概要】

県は、平成 11 年の産業廃棄物処理施設承継後、事業者から報告された残余容量を基に処分量を厳しく監視しており、平成 11 年 11 月末現在の残余容量を 30,703 立方メートルとした上で埋立の早期終了を指導していた。同時に、地域住民からの悪臭苦情も頻発化していた。このような状況において、県としては、事業者に対し、埋立容量 10%未満の増の軽微変更届出を提出させないという方針の下に早期終了を指導していたほか、当該届出の受理を拒否できないか厚生省や弁護士に相談し慎重に検討した。しかし、受理を拒否できる理由がないと判断し、平成 12 年 6 月 12 日、事業者からの報告に基づいて 5 月末現在の残余容量を 6,928 立方メートルとした上で、受理した。この判断には、産業廃棄物処理施設設置許可申請書の不受理について争った白石市上戸沢地区の訴訟において県の敗訴が確定した（仙台高裁判決平成 11 年 3 月 24 日）ことも影響しているようである。

【軽微変更届出の受理の妥当性の検証】

県は、軽微変更届出のあった時点で、容量超過を推定していたのであり、廃棄物処理法による立入検査及び報告徴収の権限をより積極的に行使し、事業者に対しボーリング調査を実施させるなどして、埋立容量の把握をするべきであった。その上で、軽微変更届出を受理して事業者に埋立を継続させるか、又は産業廃棄物処理業の許可を取り消し、若しくは行政指導により埋立終了届を提出させて事業者に処分場を終了させるか否かの判断を行うべきであった。したがって、県は、容量超過をしていないという事実が明らかでない間は、当該届出を受理すべきではなかったのである。

確かに、県は、容量超過を推定していたことから、産業廃棄物処理施設の無許可変更等を理由として、行政処分ができないか検討を行っている。県としては、容量超過を理由に行政処分を行う以上、違反事実を立証しなければならないという認識があったことから、搬入台数を調査し、また、事業者が提出した埋立処分量報告書における廃棄物の減容率の妥当性を厳しくチェックするなど可能な限りの手段を用いて事実把握に努めようとしていた。しかし、事業者が廃棄物の処分量に減容率を乗じたものを埋立容量として報告する場合、減容率の算出基準は一律ではないことなどから、正確な埋立容量を把握して容量超過の事実を特定することは非常に困難であったようである。当時は、容量超過の確証がない以上、行政処分に踏み切れないという判断があった。

当時、廃棄物行政においては、違反行為に対しては行政指導を継続し、法的効果を伴う行政処分を講じないのが全国的な傾向であった。その傾向は、環境省が

平成 13 年に「行政処分の指針について」(平成 13 年 5 月 15 日環廃産第 260 号環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課長通知)を發出し、明らかな違反行為に対しては速やかに行政処分により対応することを求め、さらに、生活環境の保全を図るための行政処分を行使すべきであるのにしない場合には、違法又は不当となる可能性があるという解釈を示すまで続いたが、宮城県についても、行政処分に対して同様の抑制が働いていたようである。

しかし、そのような状況を考慮しても、不適物埋立の違反行為が度重なっていた。また、地域住民からの悪臭苦情も頻発化している中で事業者は悪臭の抜本的な放散防止対策措置を講じることができず健康被害の可能性もある状態だったことに加え、県に容量超過の推定が働いていたことから、上記のとおり事業者によるボーリング調査をさせるなどして容量超過の事実の有無を確定し、容量超過の事実が判明した場合には、産業廃棄物処理施設の無許可変更等を理由として産業廃棄物の処理業の許可の取消しを行い、処分場の埋立を終了させるべきではなかったのか。

事業者からの軟禁、脅迫等に対する県の対応(平成 12 年 11 月 22 日)について

【概要】

県は、平成 11 年 10 月 14 日及び 19 日、搬入台数調査を行っている。この調査の目的は、県として独自に一日の搬入台数を調査し、その台数を帳簿と照らし合わせることにより、帳簿記載の搬入量が適正なものか確認するとともに、残余容量及び埋立終了時期を把握しようとしたものである。また、守る会からも、(株)安西が実際に処理した廃棄物をすべて帳簿に記載していないとの通報があった。県は、平成 12 年 1 月 21 日、事業者に対して搬入量の報告を求めたが、搬入日報と帳簿の写しが合わないことから、同年 2 月 1 日に(株)安西に対し、廃棄物処理法 18 条による報告徴収文書を知照して、再度報告を求めた。県は、その後も、搬入日報と帳簿の違いを事業者に指摘し、同年 11 月 14 日に報告を求め、同月 22 日にその督促のために県の職員が立入検査をしたときに軟禁され、脅迫を受けるという事件が起きている。

【刑事告発の検討の検証】

県は、職員が軟禁された際に、事業者から廃棄物の搬入量に関して帳簿の虚偽記載又は虚偽報告があった旨の供述を得ており、刑事告発が可能だったにもかかわらずしなかった。また、立入検査妨害及び公務執行妨害の疑いで刑事告発が可能だったにもかかわらずしなかった。これは、事業者が謝罪して搬入台数調査を適正に行う旨を県に伝えたほか、事業者の経営悪化が懸念される中、県が刑事告発をすることにより事業者が処分場の管理を放棄して不在になるのではないか

という危惧があり、事業者に何とか経営を維持させて、埋立の早期終了をさせた
いという意識が強かったことによる。

しかし、県職員が軟禁されて脅迫を受けたにもかかわらず刑事告発をしなかつ
たというのは、県に、事の重大性に対する認識が欠けていたと言わざるを得ない。
県には職員の安全を守る責務があるほか、県行政の適正な執行を確保する必要が
あるのであり、この時点で、事業者に対し厳正な態度をとってしかるべきであつ
た。

また、この事件の発生後、下記 のとおり、事業者が県の行政指導を無視して
区域外掘削を行うようになったことから、この事件が発生した段階で刑事告発を
行い、事業者の違反行為に歯止めをかけるべきであった。県が刑事告発を行った
のは、平成 16 年 1 月になってからのことであり、タイミングを逸することにな
った。

区域外埋立に関する県の対応（平成 12 年 12 月～平成 13 年 2 月）について

【概要】

平成 4 年 3 月から 7 月までにかけて、事業者は、ピートストック置場を拡張し
ている。平成 11 年 4 月 12 日には、守る会から区域外埋立の通報があった。現在
の調査では、このピートストック置場に廃棄物が埋め立てられていることが判明
している。同年 5 月 24 日には、守る会が、国に対し行った審査請求の理由とし
て、区域外埋立を挙げている。平成 12 年 12 月 14 日には、県が、立入検査によ
り、平成 16 年 1 月に告発することになる区域外掘削を確認し、掘削を行わない
ように指導している。その後、平成 13 年 2 月下旬まで、県が立入検査により、
事業者が区域外を掘削していることを確認し、掘削を行わないように指導するこ
とが繰り返されている。平成 13 年 2 月 26 日、県は、事業者に対して、今後掘削
は行わないように文書で通知した。

【行政指導の有効性、行政処分の権限の不行使の検証】

平成 12 年 12 月から平成 13 年 2 月までの期間、県は区域外の掘削を中止する
よう再三にわたって行政指導しているが、事業者は、故意にこれを無視して掘削
を続けており、行政指導が機能していないことが分かる。県は、この時期におい
て、違反行為の告発、事業停止命令又は許可取消処分を行うべきだったが、行政
処分の権限行使に至らなかった。これは、県としては、告発や許可取消しを行え
ば、事業者が処分場の管理を放棄してしまうのではないかという危惧を抱いてお
り、実際、事業者の代理人弁護士からもその旨を示唆されていたことから、何と
か事業者に埋立終了をさせ、処分場の管理を行わせたいという意識が強く働いて
いたことによるものである。

このような状況において事業停止命令や処理業許可の取消処分を行使するに

は、事業者が処分場の管理を放棄した場合には県が直接管理をするという意思決定が必要であるが、当時、そのような検討が行われた形跡がない。むしろ、できるだけ早く埋立終了させるべく、残余容量のチェックに努めるとともに、行政指導を続けることになったが、事業者の度重なる違反行為に対しては、行政処分により対応すべきだった。

埋立終了に向けた県の行政指導（平成 12 年 12 月～平成 13 年 2 月）について

【概要】

平成 13 年 2 月 26 日、県は、(株)安西に対して、今後掘削は行わないように文書で通知した。さらに、3 月 27 日、埋立を終了し 4 月末までに整地することを求める旨の文書を(株)安西に通知し、翌 28 日に埋立行為を行っていないことを確認した。平成 13 年 4 月 25 日、(株)安西から(株)グリーンプラネットに商号変更する届出がなされ、同年 5 月 23 日に、(株)グリーンプラネットから埋立終了の届出がなされた。

なお、届出書に添付された図面では、実際に埋め立てた区域や深さが分からない。

【埋立終了届出を提出させるまでの行政指導の内容の妥当性の検証】

平成 13 年 3 月末になってもなお事業の継続を求める事業者に対して、県は、3 月 27 日に、廃棄物の搬入・埋立を直ちに終了し、4 月末までに覆土整地を終えること、事業者がこれに従わない場合は無許可の処分場設置とみなし、許可の取消しを行うと通知するなど、強い姿勢で埋立終了を求め、履行させた。この行政指導の内容は評価できるが、このような強い指導をもっと早くすべきであった。

産業廃棄物処理業の取消し（平成 16 年 3 月 19 日）について

【概要】

平成 15 年 9 月から 12 月まで、県は埋立廃棄物量等調査を実施し、処分場の許可内容に対し、埋立面積 20,159 平方メートル、埋立容量 673,374 立方メートルの超過があることが判明した。県は、許可容量超過と区域外埋立が推定できる結果となったことから、平成 16 年 1 月 8 日に事業者を刑事告発し、同月 14 日に代表取締役外 3 名が廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律（平成 15 年法律第 93 号）による改正前の廃棄物処理法第 15 条の 2 の 4（産業廃棄物処理施設の処理能力の無許可変更）違反容疑で逮捕された。これら 4 名は、平成 16 年 4 月及び 5 月に有罪判決を受けている。

なお、平成 16 年 1 月 8 日の刑事告発では、許可容量超過・区域外埋立のほか、平成 12 年 11 月に県職員が脅迫を受けたことも告発理由の 1 つとしている。

平成 16 年 3 月 19 日に、県は、平成 15 年に実施したボーリング調査により埋

立容量超過・区域外埋立の事実が認められる（産業廃棄物処理施設の処理能力の無許可変更）ほか、事業者代表取締役が脅迫罪の罰金刑が確定したとして、産業廃棄物処理業の許可を取り消した。

【検証】

本件事案の経緯においては、これより前に廃棄物処理法違反の行為が数々確認されており、もっと早い時期において行政処分を行使すべきであった。そして、指導監督権限を積極的に行使しなかったことが、結果として事業者の違反行為を見逃すことになった。

(2) 生活環境の影響に関する県の対応

放流水の協定基準違反に対する県の対応について

【概要】

平成3年11月1日、放流水のBOD(266mg/L)及びpH(9.4)が協定の放流水の許容限度（以下「協定基準」という。）に違反した。また、平成3年11月21日には、掘り出したピートから黒い水が染み出していることが確認された。県は、BOD等の協定基準違反はピート由来であるとし、黒い水は必ず既存の水処理施設（沈砂池）で処理してから放流するよう指導し、事業者に対して原因と改善策について報告徴収を行った。平成4年5月20日、県は事業者に対して改善策を求め、同年6月23日に事業者から新たな水処理施設を設置し水質を改善した旨の改善報告書が提出された。

また、微量のテトラクロロエチレン(0.001mg/L)、1,1,1-トリクロロエタン(0.0006mg/L)が検出されたが、これは埋め立てた廃棄物に問題があった可能性があるため、事業者に対して、原因と思われる廃プラスチック類の排出元の聴き取り調査を行い、県ではテトラクロロエチレン等による汚染の可能性は少ないと判断したが、搬入した廃棄物のチェックを徹底するよう事業者に指導した。

【協定に基づく県の行政指導の妥当性の検証】

BOD及びpHが協定基準に違反したことに対して、県は協定の当事者ではなかったが、廃棄物処理法の指導監督権限の下に、事業者に対して指導を行い、水処理施設を設置させて水質を改善させている。

なお、安定型最終処分場では汚水が生じないことが前提にあるため、放流水の水質に係る排水基準はなく、安定型処分場である本処分場にも放流水の排水基準は、適用されない。

また、テトラクロロエチレン等が検出されたことについては、管理型最終処分場の排水基準又は協定基準に当てはめても問題ない数値であったが、これらの化学物質が検出されたこと自体、埋め立てられた廃棄物にこれらの化学物質が混入していることを示しており、混入防止の指導や監督の強化が必要であった。

【用語解説】

- * BOD：生物化学的酸素要求量、水中の有機物が微生物によって分解される
ときに消費される酸素の量を示す。水の有機汚濁を表す代表的な指標
- * pH：水素イオン濃度指数、水溶液の酸性、アルカリ性の度合いを表す指標。
7が中性、7未満が酸性、7を超えるとアルカリ性を示す。
- * テトラクロロエチレン、1,1,1-トリクロロエタン：有機塩素系溶剤の一種、
金属・機械等の脱脂洗浄剤、ドライクリーニングのしみ抜き等に使われ、洗
浄剤・溶剤として優れているが、環境中で安定であり、地下水汚染の原因物
質となっている。
- * 管理型最終処分場の排水基準：BOD60mg/L、pH 5.8～8.6、テトラクロ
ロエチレン 0.1mg/L
- * 協定基準：BOD 20mg/L、pH 5.8～8.6、テトラクロロエチレン
0.1mg/L

黒い水による悪臭及び放流水の協定基準違反に対する県の対応について

【概要】

平成5年12月21日に、最初の悪臭苦情があったが、苦情申立者も何のにおい
か分からない状況にあった。平成7年3月22日には硫化水素臭を確認し、県で
は、硫化水素の発生源を、ピートに由来する黒い水と認識して、黒い水の空気接
触を少なくするように指導した。

平成8年9月2日、黒い水が出ているとの苦情が地域住民から仙南保健所に寄
せられたが、県は放流の事実を確認できずにいた。平成10年11月16日に、事
業者から排水が黒くなったとの相談があったことで、県は黒い水を確認し、事
業者に自主検査させたところ、BODが140mg/Lであった。県は行政指導により、
黒い水を直接放流しないこと、水処理設備を改善するなどの対策を実施するこ
とを求めた。しかし、その後も何度か黒い水が流出し、地域住民から苦情が寄せら
れ、この黒い水が強い臭気を伴っていたことから、住民運動が始まる原因の一つ
になった。事業者は自主的に廃棄物の搬入を一時停止した。平成10年12月2日
の水質検査において、県は黒い水が埋立地の土壌に由来する硫化第二鉄が原因で
あると推定した。事業者は県の指導に従って、10工区奥に暫定水処理施設の設置
及び調整池の増設を行い、BODが30mg/Lまで改善されたことから平成10年12
月16日に放流を再開した。

【協定に基づく県の行政指導の妥当性の検証】

BOD及びpHが協定基準に違反したことについて、県は、協定の当事者では
なかったが、廃棄物処理法の指導監督権限の下に、行政指導によって水質を改善

させている。

なお、安定型最終処分場では汚水が生じないことが前提にあるため、放流水の水質に係る排水基準はなく、安定型処分場である本処分場にも放流水の排水基準は、適用されない。

県は黒い水の原因調査を行って土壌由来であると判断しているが、埋め立てられていた廃棄物も原因となっている可能性も考えられることから、これらを考慮して、もっと詳細な原因調査を行い、また、埋立不適物の混入防止の監視・指導の強化を行う必要があった。さらに、黒い水は強い臭気を持っていたことから、住民運動の始まる原因の一つとなっており、地域住民等への説明も十分行うべきであった。

【用語解説】

* 硫化水素： 悪臭防止法に基づく特定悪臭物質の一つ、空気より重く、無色で腐敗した卵に似た強い刺激臭のあるガス状物質で、石油化学工業、パルプ製造などで発生し、また、下水処理場、ゴミ処理場、畜産事業場などにおいて排出物などの分解、腐敗などに伴い発生する。自然由来では、火山ガスや温泉などに含まれる。

0.0005ppm：人の二オイの閾値、1～5ppm：不快臭が強い、20ppm以上：眼に炎症、400～700ppm：30分～1時間で生命に危険、10ppm：労働安全衛生法許容限界濃度

悪臭苦情の頻発化に対する県の対応について

【概要】

平成11年初め頃から、事業者はあらかじめ穴を掘って廃棄物を埋め立てる方法により、10工区の掘削を始めたが、平成11年1月18日には悪臭苦情があり、その後苦情は頻発するようになった。県は、平成11年1月19日に立入検査によって土壌の掘削場所での硫化水素臭を確認し、悪臭防止対策を指導した。平成11年2月2日に、悪臭への対応について県庁内部で協議し、悪臭防止法（昭和46年法律第91号）及び公害防止条例（昭和46年宮城県条例第12号）が適用できないことから、宮城県悪臭公害防止対策要綱（昭和53年4月1日施行。以下「悪臭防止対策要綱」という。）に基づく指導を行うこととし、事業者に対して悪臭の原因究明と悪臭防止対策を実施するよう指導することとした。平成11年2月10日、県は、立入検査において硫化水素臭の発生源は土壌から染み出す水であることを確認し、硫化水素の発生原因は土壌（ピート層）であるとの認識の下に、事業者に対して処理池等をシートで覆うことや消臭剤の散布、水路の暗渠化を検討すること、開渠部分では水の落差をなくすこと、水処理施設のばっ気を機械攪拌に変更することを指導した。事業者はこれらの対策を実施し、県が現地確認を

した結果、2月中旬の段階では臭いは低減している。

平成11年2月18日に(株)アースから(株)安西への施設承継届出が出され、同年3月23日には(株)安西への産業廃棄物処理業の許可がなされた。この時期、守る会からは(株)安西への産業廃棄物処理業の許可をしないよう要望され、また、地権者からは許可を出すよう要望されており、県はこの許可に当たっては、悪臭防止対策に万全を期すことを(株)安西に誓約させている。

【監視及び行政指導の妥当性の検証】

県は悪臭苦情の都度立入検査等を行い、悪臭の発生源は土壌からの浸出水であるとの認識の下、改善指導を行い、現地の臭気強度を調査して悪臭が低減していることを確認している。しかし、改善指導後も悪臭苦情は続き、悪臭防止対策要綱に基づく苦情対応として、その都度、消臭剤の散布や水路の改修等、浸出水からの臭気の発散を防止する対策の指示を繰り返しているだけである。廃棄物も悪臭の原因の一部である可能性も考慮に入れた産業廃棄物処理基準違反や維持管理基準違反についても検討すべきであったと考えられるが、検討したとの記録はない。この時点において、悪臭防止対策要綱に基づく苦情対応としての指導を繰り返すだけでなく、廃棄物処理法の指導・監督権限に基づき、より徹底した悪臭放散抑止対策等の積極的な対応についても検討すべきであった。

悪臭調査及び住民アンケート調査に係る県の対応について

【概要】

県は、平成11年4月から、臭気強度による臭気調査として週一回の定期調査を処理場周辺11地点で行うとともに、8月には早朝(5時~8時)夜間(18時~22時)の集中調査を処分場周辺11地点で、9月には深夜(19時~0時又は2時)の集中調査を処分場周辺2地点で実施した。その結果、延べ1,936回のうち臭気強度2.5以上は16回であり、他は全て臭気強度2以下であったことから、「特にひどい悪臭は感知されていない」と認識し、地域住民の苦情内容と県の認識は一致しないままであった。平成11年9月には地域住民に対して、悪臭に関するアンケート調査(守る会と地権者を除いた処分場周辺の住民から無作為に30戸を抽出し、29戸から回答があった。)を行った。その結果、「何らかの悪臭」で76%、「硫化水素臭」に限れば93%が「住んでいてよい」または「においは気にならない」との回答であったことから、県ではこれらの結果を基に「悪臭は受忍限度内にある」と判断した。

臭気強度による臭気調査については、その後、平成12年度には定期調査(4月~7月は1回/2週、9月~1回/月)を実施するとともに、8月には終日調査を行った。平成13年度には4月から12月までに夜間調査を6回行い、平成14年2月下旬から3月上旬までの2週間、県職員による現地滞在調査を実施した。

その結果、2年間で延べ672回の調査のうち、臭気強度3以上は41回（内12回は畜舎の臭い）であった。県は定期調査や集中調査の他に、地域住民から悪臭の通報があれば、現場に赴いて臭気の状態を確認しており、これらの結果を基に悪臭の程度について、「悪臭はあるものの生活環境保全上の支障はない。」との判断を維持している。

【生活環境保全上の支障の有無の判断の妥当性の検証】

県では頻繁に臭気強度による臭気調査を行い、地域住民にアンケート調査もした上で、生活環境保全上の支障はないと判断しているが、地域住民からの苦情は頻発しており、県の判断と地域住民の認識には乖離が生じたままで、それが地域住民の県に対する不信感につながっている。臭気強度による調査は容易で機動性はあるが個人差の大きい測定法であることから、この他に、より客観的な値を示す悪臭防止法又は公害防止条例を準用した臭気指数による調査（臭気指数等の測定は煩雑で時間がかかり、測定件数が少なくなることから機動性はない。）など、県は悪臭苦情に対する測定方法について検討を行い、もっと踏み込んだ対応をすべきであった。また、アンケート調査においても、畜舎以外の悪臭で必ずしも硫化水素臭ではないが、「住みたくない」又は「できれば住みたくない」との回答の地域住民が複数人いる事実も認識した上で、もっと地域住民の声を受け止めた分析や調査を行い、判断すべきであった。

平成12年度以降も悪臭苦情は多く発生しているが、これらの苦情に対しても県は、生活環境保全上の支障がないとの判断に変更はなく、あくまで苦情対応として臭気の発散を防止する対策を指導している。その指導に対して、事業者は一応対応をするもののその対応が不十分な面もあったことから、一時的な効果しかなく、また、指導後の監視が徹底していなかった面もあり、苦情は繰り返し起きている。こうした中で、平成12年度には維持管理基準違反（最終処分場の外に悪臭が発散しないように必要な措置を講ずること。）により改善命令の発出を検討しているが、行政処分には至っていない。当時は、改善命令をかけてもこれ以上の悪臭防止対策が考えにくいこと、他の処分場に対する行政処分等の実績との兼ね合い、悪臭は生活環境保全上の支障はないという判断、さらには行政処分により事業者が処分場から撤退してしまうのではないかという危惧、これらが相俟って行政処分に踏み切るのは難しいとの判断であったと考えられる。しかし、現実に悪臭被害を訴えている地域住民の立場に立って、民家が近接しているという処分場の立地上の条件も考慮して埋立処分場の使用の停止も視野に入れ、施設の改善命令をかけるべきであったと考えられる。

【用語解説】

* 臭気強度による臭気調査： 人の嗅覚を使ってにおいの強さを計る方法で嗅覚試験の一つ。臭気強度は以下に示す6段階とする。また、臭気強度と硫化

水素の濃度の関係は、次の表のとおりである。

においの強さ	臭気強度	硫化水素濃度
無臭	0	-
やっと感知できるにおい(検知閾値)	1	0.0005 ppm
何のにおいであるかわかる弱いにおい(認知閾値)	2	0.006 ppm
-	2.5	0.02 ppm
らくに感知できるにおい	3	0.06 ppm
強いにおい	4	0.7 ppm
強烈なにおい	5	8 ppm

* 臭気指数による臭気調査： 複数の人の嗅覚を使ってにおいの濃度を測定する嗅覚試験の一つ。悪臭防止法では3点比較式臭袋法により測定を行い、本県の規制基準は敷地境界において臭気指数 15 であり、これは臭気強度 2.5 に相当する値である。

なお、本県の公害防止条例では、平成 15 年度まで5点比較式臭袋法(平成 16 年度から3点比較式臭袋法)により、臭気指数の測定を実施している。

汚水の流出に対する県の対応と浸透水採取設備の設置等に関する改善命令の発出について

【概要】

平成 11 年 5 月 24 日以降、汚水が流出しているとの苦情が度々寄せられている。県では汚水がピート由来との認識の下に、汚水を直接放流しないように事業者を指導しているが、立入検査の際に半年近く水処理施設のメンテナンスをしていないことを確認しながら、指導に変化はなかった。また、放流水の定期的な水質調査は行わせているものの、流出していた汚水の水質調査の指導までは行っていない。

また、廃棄物処理法の改正により平成 11 年 6 月 17 日から浸透水採取設備の設置が義務付けられたことから、周縁地下水を採取する井戸 2 か所と浸透水採取設備を設置して定期的な水質検査を行うよう指導していたが、事業者がこの指導に従わなかったため、県は平成 11 年 12 月 13 日に浸透水採取設備等を設置するよう改善命令を発出した。事業者はこの命令に従い、平成 12 年 1 月 18 日に浸透水採取設備等を設置した。

【行政指導の妥当性及び行政処分の時期の検証】

安定型最終処分場では汚水が生じないことが前提にあるため、放流水の水質に係る排水基準は適用されないが、度々汚水が流出していることから、県ではもっと指導を強化すべきであり、さらには埋立処分基準違反(埋立地からの浸出液によって公共の水域及び地下水を汚染するおそれがある場合には、そのおそれがないように必要な措置を講ずること。)として改善命令を検討する必要がなかった

か。

また、浸透水採取設備の設置等に関する改善命令（構造基準違反、維持管理基準違反）の発出については、初の行政処分であったが、基準違反の状態が約7か月間にわたっており、その間も汚水の流出が見られるので、もっと早い時期の改善命令により水質の監視を開始すべきであった。

周縁地下水及び浸透水の水質基準超過に対する県の対応について

【概要】

平成12年1月18日に設置した浸透水採取設備から採取した周縁地下水等の自主検査において、同年2月10日に周縁地下水の鉛(0.022mg/L)及び1,2-ジクロロエタン(0.0045mg/L)が地下水等検査項目基準を超過し、同年4月27日に周縁地下水の鉛(0.013mg/L)が当該基準を超過した。また、平成12年7月13日に行った行政検査においては浸透水のBOD(380mg/L)、1,2-ジクロロエタン(0.0078mg/L)が浸透水基準（「地下水等検査項目基準」と同じ。）を超過した。県は事業者の原因の究明と対策の実施について指導し、事業者は県の立会いの下に処分場内の埋立前の土壌と廃棄物を採取し、それぞれ30日間の溶出試験（タンクリーチング試験）を行った。その結果、BOD及び鉛については、もともとの土壌による影響が大きいと確認している。1,2-ジクロロエタンの超過の原因については特定されていない。事業者は搬入中止と対策を行い、平成12年10月以降に水質は改善された。

【行政指導の妥当性の検証】

事業者が行った溶出試験結果を見ると、BOD、鉛は土壌由来の可能性もあるが、廃棄物からの影響も否定できない。また、自然界には存在しない1,2-ジクロロエタンが検出された原因は不明であり、原因調査の指導に関する記録もない。これらの結果や安定型産業廃棄物以外の廃棄物の混入が再三指摘されていることから、混入防止の指導監督を強化すること、さらには、県が事業者に対してBODと鉛の基準超過の原因の究明は行わせているが、県自らも原因究明のための調査を行うなどして、もっと厳しく対処をする必要があった。

【用語解説】

- *鉛： 蒼白色の軟らかい金属、鉛蓄電池、鉛管、ハンダ、顔料、塗料、塩化ビニル安定剤、農薬など広く使われている。また、土壌中にも微量含まれている。中毒は血色素合成異常、貧血、消化器異常、中枢神経、抹消神経への影響、腎障害などを示す。地下水等検査項目基準（浸透水基準）0.01mg/L
- *1,2-ジクロロエタン： 有機塩素系溶剤の一種、接着剤の溶剤、各種化学合成の材料、薫蒸剤などに使われる。地下水等検査項目基準（浸透水基準）0.004mg/L

* 溶出試験（タンクリーチング試験）： 建設大臣官房技術調査室長・建設大臣官房官庁営繕部建設課長通達別紙（平成 12 年 3 月 24 日）に準拠した以下の方法で実施している。試料 1 kg を非金属製の容器に入れ、荒川上流水 4 L で満たし、20 の恒温槽に静置、1 日後、7 日後、15 日後及び 30 日後に必要な量の水を分取し、ろ過はしないで、BOD、鉛濃度を測定する。

高濃度硫化水素の発生と処分場の硫化水素対策に対する県の対応について

【概要】

硫化水素による悪臭の防止対策について、平成 12 年 9 月 6 日付けで、厚生省から、「廃棄物最終処分場における硫化水素対策検討会報告書」（厚生省生活衛生局水道環境部）が出された。県は以後、この報告書に基づいて事業者の指導を行い、事業者は平成 12 年 9 月 23 日から、ガス抜き管を設置してガス測定を行っている。平成 13 年 6 月には処分場内ガス抜き管において 21,000ppm、7 月には 28,000ppm の高濃度の硫化水素が測定された。その後ガス抜き管の硫化水素濃度は低減する傾向にあり、0.3 から 80ppm 前後で推移している。県の指導の基に、事業者はガス抜き管による硫化水素の無害化処理及び酸化鉄を含む土壌（鹿沼土）等の覆土による硫化水素の放散抑止処理を行った。

また、平成 15 年 3 月以降は事業者が不在となったことから、県が代執行で対策を行っている。この対策により、平成 13 年 8 月以降の影響調査の結果では無害化処理後の硫化水素濃度は検知管の検出限界未満であることが確認されている。敷地境界（地上 1.5 メートル）における検知管での硫化水素濃度測定ではほとんどが検出限界未満であったが、同年 7 月及び 9 月に数回 0.2～0.3ppm の硫化水素が検出されており、同年 7 月に地表面において 3～100ppm 検出されている。また、敷地境界を除く処分場の周辺での調査では臭気強度 3 の臭いを数回感知しているが、検知管による測定では全て検出限界未満であった。

【生活環境保全上の支障の有無の判断の妥当性の検証】

硫化水素対策について、事業者は県の指導に従って対策を行っており、無害化処理後の硫化水素は検出されなかったこと、覆土により硫化水素の放散抑止処理を行っていること、敷地境界を除く処分場周辺では硫化水素が検出されなかったこと及び処分場周辺の臭気調査の結果等から、県では生活環境の保全上の支障は生じておらず廃棄物処理法上は緊急な措置を講ずる必要はないと判断した。しかし、高濃度の硫化水素が検出されたことにより住民に不安感が広がっており、悪臭苦情も多発していたこと、敷地境界において一部、硫化水素が検出されていること、さらにガス抜き管以外の場所から高濃度の硫化水素が放散する可能性があることなどを考慮して、「生活環境保全上の支障が生じるおそれ」があるとの判断も必要であり、措置命令の発出を検討すべきであった。

硫化水素発生原因調査に対する県の対応について

【概要】

県では、平成 13 年 10 月から硫化水素発生原因調査を実施し、専門家で構成する対策調査検討会によって平成 14 年 2 月に中間報告書がまとめられた。

平成 14 年 10 月には大規模な開削調査による原因調査を実施し、平成 15 年 4 月に、報告書をまとめた。また、平成 15 年 12 月には処分場内 8 地点でボーリング調査を行っている。

【悪臭発生原因調査の取組の時期に係る検証】

県では平成 13 年 10 月から本格的な硫化水素発生原因調査に着手し、ボーリング調査については事業者が不在になり、県が処分場を管理することになった以降の平成 15 年 10 月になってから実施した。恒久対策のための本格的なボーリング調査については平成 12 年 12 月から住民の強い要望があり、民事調停の中で申立てをしていたが、県はしばらくの間応じていない。県の消極的な対応が、住民の不信をさらに増大させている。もっと早い時期の恒久的な対策のための調査が必要ではなかったかと考えられる。もっとも、県では高濃度の硫化水素が発生している状況でボーリング調査を実施すると新たな硫化水素が発生し、悪臭被害のおそれがあることを懸念し、発生抑制対策を優先するとの判断も働いていたことから調査時期が遅くなった経緯もある。

排水溝の設置等に係る行政処分について

【概要】

県は、平成 14 年 2 月に専門家で構成する竹の内地区産廃処分場対策調査検討会から出された中間報告書をもとに、悪臭防止対策として雨水等の排除のための側溝整備が必要と判断し、事業者に対して硫化水素対策として処分場に流入する雨水や沢水を排除するための側溝の整備を指導してきた。しかし、改善が行われなかったことから、平成 14 年 4 月 26 日に、不浸透性の排水溝の設置等の措置を講じるよう改善命令を発した。事業者は期限まで履行しなかったため、平成 14 年 7 月 1 日、措置命令を発出した。

【行政処分の時期の妥当性に係る検証】

産業廃棄物最終処分場の埋立処分基準(埋立地の外に悪臭が発散しないように必要な措置を講ずること)に基づき改善命令を発出し、さらに措置命令を発出しているが、この行政処分をもっと早い時期に行うべきであった。

悪臭防止対策および処分場の維持管理に関する措置命令の発出と行政代執行について

【概要】

平成 15 年 3 月 31 日、県は硫化水素ガスの発生が増大し処分場外に悪臭が発生するおそれがあるとの判断から、措置命令を発出したが、期限までに履行されなかったため、行政代執行により 5 月から 6 月までの間、浸出水の処理と覆土・整地を行った。

平成 16 年 3 月に、事業者の実質的な経営者等 4 名が廃棄物処理法等違反により逮捕され、処分場の管理者が不在となったことなどから、県は処分場の維持管理を適切に行うよう措置命令を出し、同年 4 月から行政代執行により処分場の維持管理を実施した。

【行政処分 of 妥当性に係る検証】

これらの措置は妥当であったと評価することができる。

健康相談、健康調査等に対する県の対応について

【概要】

健康対策について、県は、平成 13 年 12 月 17 日に、県庁内に村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策本部を設置して以降、平成 14 年 1 月 31 日から仙南保健福祉事務所内に専用電話を設置して健康相談窓口を開設するとともに、処分場周辺公民館において健康相談会を実施した。また、平成 13 年 12 月末には、年末年始の避難用住宅を用意した。健康調査について、県は上記対策本部設置前の平成 13 年 11 月に、T H I（東大式健康調査票）調査を寄井地区 147 世帯を対象にして実施した（回収数 120 世帯）。この調査は、質問項目に思想信条に関する項目があるとの批判を受けるなど、逆に地域住民の大きな反発を招いた。県は平成 14 年 5 月から 11 月までにかけて及び平成 15 年 6 月に、小中学生に対する健康状態アンケートを実施した。平成 14 年 8 月には乳幼児のいる家庭に対する個別訪問調査を行った。平成 16 年 11 月に周辺住民に対する健康調査を実施した。

【健康調査の実施時期と調査方法の妥当性に係る検証】

平成 13 年 11 月以降、県は各種の健康調査等を実施している。しかし、平成 11 年 2 月には地域住民から健康被害調査の実施についての要望がなされ、また、平成 13 年 6 月の民事調停においても健康調査の実施が求められており、平成 13 年 7 月には地域住民が独自に健康調査を実施している。この状況から、県ではもっと早い時期の健康調査に踏み切るべきであった。また、T H I 調査は対象地域の健康状況を他地域と比較する客観的分析方法で全国で実施されている実績があることから、この調査方法を採用しているが、思想信条に関する質問項目があり、地域住民の反発を招くこととなったことから、事前の説明を十分にすべきであっ

た。

【用語解説】

* T H I 健康調査（東大式健康調査票）： 広く身体症状、精神心理的傾向、保健習慣などについて、130 項目の設問をし、大きく 12 のグループに分けてそれらを得点化して分析する方法。T H I は、主として健康な集団を対象として、訴えや自覚症状の尺度化・標準化など数量的処理・評価が可能で、集団特性の観察・分析に有用な方法である。

(3) 地域住民からの苦情、要望等に対する県の対応

生活環境の保全に関する協定について

【概要】

処分場の設置届出がなされる前、平成 2 年 7 月 13 日に、安西建設（株）と、行政区長、地権者代表、村田町長の間で「生活環境の保全に関する協定」が締結された。その内容は、廃棄物の排出元は基本的に 100% 県内、廃棄物の種類は基本的に建設廃材（建設残土を含む）が 90%、その他が 10% とするものである。また、水質汚濁防止対策として、放流水について基準を設けた（法令上は、水質についての基準はない。）その後、平成 4 年には他県ナンバーの搬入車が発見されるなど、協定違反の県外廃棄物の搬入が行われている。また、放流水の B O D や p H が協定基準を違反したり、協定に定められていないアスファルトが搬入されたりしている。

県の具体的な対応は、次のとおりである。

イ 協定違反の県外廃棄物の搬入について

- ・平成 4 年 1 月 24 日、「他県ナンバーのダンプが入っている」との通報があったので、村田町に調査と指導を依頼した。
- ・平成 6 年 4 月 20 日、10 月 27 日、県外からの廃棄物の搬入の状況を調査するために立入検査を実施した。
- ・平成 10 年 10 月 15 日、匿名の地域住民から、他県ナンバーの大型トレーラーが入っているという通報を受けて、翌 16 日に立入検査を実施した。

ロ 放流水の水質の協定基準違反について

- ・平成 4 年 5 月 20 日、事業者に対して改善策を求め、6 月 22 日、水処理施設を設置し水質を改善した旨の改善報告書を事業者から提出させた。

ハ 協定に定められていないアスファルトの搬入について

- ・平成 3 年 11 月 29 日、立入検査において確認したので、撤去を指導した。

【協定に基づく県の行政指導の妥当性の検証】

県は、協定の当事者ではないが、廃棄物処理法の指導監督権限の下に、事業者に対して、協定違反の行為に対して、立入検査、是正のための指導をしている。

地域住民からの悪臭の苦情や埋立不適物の搬入・埋立の通報について

【概要】

県は、処分場からの悪臭・黒い水の流出などの通報や埋立不適物の搬入・埋立の通報があれば、現地調査や処分場への立入検査を実施し、事業者に対して是正指導をしている。特に、悪臭苦情が頻発化した平成 11 年 1 月以降は、悪臭の通報があれば、県の出先機関である仙南保健所（平成 12 年度から仙南保健福祉事務所）の職員が、現場に赴き、悪臭の状況を確認している。

【守る会を中心とする地域住民に対する県の対応の検証】

県は、地域住民からの通報があれば、現地確認や立入検査等を行い、状況の確認や違反行為に対する是正指導を行っており、対応はしている。

以下に記すように、平成 11 年 1 月から、悪臭苦情を訴える地域住民が中心となって、「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」が発足し、処分場の早期操業停止や環境対策などを求めて、県に対して、要望活動を活発に行うようになった。それと同時に、悪臭の苦情は、ほとんど守る会からの苦情になる一方、県の職員が、悪臭の通報に対して現場に赴いても悪臭がしないということが続くにしたがい、県には、悪臭の通報の真意について不信が生じてきているように見られる。それでも、県は、悪臭の通報に対して、現地確認などの対応は続けているが、その対応が形式的になっていったのではないかと。

また、地域住民が、搬入台数などの多さから容量超過を指摘する通報に対しては、県は、事業者に報告を求めたり、独自に搬入台数調査を実施しているが、住民のデータや通報に対する対応が不十分で、お役所感から脱却できなかったのではないかと。地域住民は、地域に生活する者として、県では得られない情報を持っているとの認識を持ち、もっと尊重すべきであった。

処分場の操業停止や環境対策などについて

【概要】

平成 11 年に入り、悪臭苦情が頻発する中で、同年 1 月から、悪臭苦情を訴える地域住民が中心となって、守る会が発足し、処分場の早期操業停止や環境対策などを求める活動を始めた。

守る会は、平成 11 年 1 月以降、県に対して、悪臭被害を訴え、処分場の操業停止を求めるとともに、悪臭調査、立入検査、悪臭防止対策の実施やボーリング調査を実施して恒久的な公害対策を行うことなどを求める要請を行った。また、事業者に対する不安や、埋立容量に対する不信を訴えた。その間、平成 11 年 5 月 24 日には、厚生大臣に対して、産業廃棄物処理業の取消しを求める審査請求を行った（平成 13 年 3 月 30 日付けで却下された。）。

守る会の主な要望	県の対応
<p>H11.2.12 不審異臭ガスの特定、人体への影響の精査 発生源対策の行政指導、問題解決までの営業停止処分</p>	<p>事業者が、8日、12日、13日に消臭剤を散布したことを確認 2.15 所長が現地調査。溜まり水の除去、消臭剤の散布等を指導</p>
<p>H11.2.19 操業の早期終了 健康被害調査等の実施</p>	<p>(対応) H11.3.23 (株)安西に産業廃棄物処理業許可に際し、悪臭による生活環境への影響を防止するとともに、町・住民と生活環境保全協定を締結する旨の指導文書を添付。 H11.3.26 守る会に説明</p>
<p>H11.3.10 国に責任ある施策を要望 処分場の早期終了 公害を出さないこと。 県の責任で公害発生物質の検査を行うこと。</p>	<p>(回答) 国で廃棄物処理の見直しの議論が進められている。 許可期間は5年間とされている。更新もある。 随時の立入りにより適正操業を徹底指導している。 悪臭の原因は土壌由来。硫化水素の検出濃度は十分に低く、健康に対する影響はあると認められない。</p>
<p>H11.4.12 悪臭調査の実施 立入検査の実施 ボーリング調査の実施(6か所)</p>	<p>週に一回実施(日中、夜間) 週に一回実施 H11.9に事業者が実施(3か所)</p>
<p>H11.10.21 悪臭の被害、ダイオキシンのおそれ、処分場への右翼ややくざの出入り、県が夜間調査したときだけ臭いがしなかったなどの訴え。</p>	<p>(回答) 引き続き定期的な調査を実施していく (対応) 定期的な調査、立入検査の継続実施</p>
<p>H11.12.20 H11.12.13の改善命令(浸透水採取設備の設置)は全く評価できない。 環境対策をきちんととらせてほしい。 調査は抜き打ちで行うべきである。</p>	<p>(対応) 定期的調査、立入検査の継続実施</p>
<p>H12.5.15 悪臭の原因と公害の現状をどう捉えているか。 改善命令の効果がない。 恒久的な公害対策がなされていない。 処分許可量とマニフェスト量との検証がなされていない。 処分場を厚生省の硫化水素全国調査の対象とすること。</p>	<p>(回答) 悪臭の原因は土壌と考えられる。 搬入台数は確認している。容量は精査中。 深く掘削しているのは、「すくも」を除去するため。 全ての処分場が対象になっている。</p>

平成 12 年 6 月 12 日、守る会は、知事あてに、公開質問状を提出した。その内容は、周辺住民の危機意識とあまりにもかけ離れた行政の対応を問うものだった。この日は、事業者から、容量 10%未満の増の変更届出が提出され、県が受理した日であった。このことを後日知った守る会は、県の住民に対する裏切りだと、厳しく批判した。守る会が、県の対応に不信を抱き、県の対応をより厳しく批判・非難するようになる大きな契機になった。

公開質問状の内容	県の対応
1 深度 20 メートルに及ぶ有機物の沼に安定 5 品目を埋め立てて安定型処分場と言えるか。 ～ 7 周辺住民の危機意識とあまりにもかけ離れた行政の対応	(6 月 30 日回答) 硫化水素は検出されているが、生活環境上の支障が生じているとは考えていない。等

【軽微変更届出の際における県の住民対応の検証】

守る会からの要望の経緯を考慮して、事業者からの容量 10%未満増の変更届出については、県から十分な説明をし、理解を求める必要があったのではないかと。

【概要】

平成 12 年 7 月 21 日、守る会から、県に対して、産業廃棄物持込みの停止と現状回復を求める請願が 3,241 人分の署名とともになされた。

請願の内容	県の対応
産廃持込の停止 現状回復	(対応) 8 月 6 日から 7 日にかけて、抜き打ちで臭気調査を実施。 (9 月 7 日 回答) 事業者を指導し、臭気対策・水質対策の措置を講じさせている。 定期的に臭気調査と立入検査を行っている。 請願を受けて抜き打ちで臭気調査を実施したが、一時的に硫化水素の臭いが感知されたが、特にひどい臭気は感知されなかった。

平成 12 年 12 月 20 日、守る会は、県を相手とする民事調停を仙台地方裁判所に対して申し立てた。その内容は、ボーリング調査を求めるものであったが、守る会は、平成 13 年 11 月 29 日の第 8 回調停を最後に、民事調停を取り下げた。また、守る会は、県を相手方とする民事調停を申し立てた日に、(株)グリーンプラネットが廃棄物の搬入受入れをしないことなどを求める仮処分を、仙台地方

裁判所に申し立てた。平成 13 年 7 月 19 日に、操業停止の仮処分命令が出された。

平成 13 年 2 月から 11 月までにかけて開催された民事調停においては、守る会は、ボーリング調査、県と合同での硫化水素調査、専門家委員会の設置、健康調査、県による処分場対策などを要求した。また民事調停の合間にも、守る会は、県に対して要請活動を行い、立入検査、焼却施設の検査及び使用禁止、浸出水の検査、硫化水素濃度の継続的な測定、硫化水素発生源特定のためのボーリング調査、周辺住民の避難と健康調査の実施などを求めた。平成 13 年 7 月には、独自に健康調査を実施した。守る会は、民事調停を取り下げた後も、県に対して、長期滞在調査の実施やボーリング調査を求めた。

守る会の主な要望	県の対応
H12.12.20 民事調停申立て 処分場の地下の汚染状況についてボーリングをして調査分析し公開すること。	
H13.2.6 民事調停 処分場の地下の汚染状況についてボーリングをして調査分析し公開すること。	(県の主張) 立入検査には、私法と異なった法原理が妥当し、立入検査を求める行為は民事調停法でいう「民事に関して紛争が生じたときに該当しない。」 臭気によって生活環境上の支障が生じているとは考えていない。
H13.3.10 要請 立入検査を速やかに実施し、廃棄物処理法に則った運営がなされているかを調査すること。 調査結果を速やかに地域住民に公表するとともに、法違反が認められた場合には許可の取消、施設の使用停止、改善命令等の行政処分をすること。事業者が改善命令に従わない場合には県自らの責任において処分場の浄化や現状回復等の必要な措置を講じること。	H13.4.23 (回答) これまでも、廃棄物処理法に基づき、立入検査を随時行い、事業者に対して適時行政指導、行政処分を行っている。
H13.4.24 民事調停 県との合同の硫化水素調査を要望	H13.4.24 民事調停 合同の硫化水素調査を了承 H13.5.2 合同の硫化水素調査を実施
H13.5.14 要請 焼却施設の使用禁止 5月2日に守る会と県が合同で実施した硫化水素測定結果の住民説明会の実施と知事の出席 焼却炉の検査及び守る会の立会い 7工区浸出水のダイオキシン及び環境水	(回答) 5月21日の週に村田町竹の内処分場対策協議会主催で行うことで調整する。 H13.5.21 立入検査を実施。守る会の立会いはなし。改善を指導。 実施

ルモンを含む検査	
H13.5.25 提言 硫化水素濃度と流量の継続的な測定 硫化水素の発生源を特定するためのボーリング調査 県と村田町による周辺住民の避難と健康被害調査の実施	(対応) 硫化水素濃度の継続的な測定の実施(1回/月程度) H13.11 T H I (東大式健康調査票)調査を実施 H13.12 避難用住宅を用意
H13.6.26 民事調停 専門家委員会の設置 健康調査の実施 県による処分場対策(事業者が倒産寸前のため)	(回答) 検討 健康調査の実施は考えていない。 事業者が対策を講じているので県が直接講じるわけにはいかない。 (その後の対応) H13.9 から専門家による検討開始 H13.7 初旬に仙南保健所に健康相談を受ける体制整備、H13.7.9 知事が周辺住民の体調に異常がないかどうか確認することを表明。
H13.9.19 (県が、対策の進捗状況を報告した際) ボーリング調査 浸出水のダイオキシン値の公表 改善命令、措置命令の発出 浅野知事の現地視察 緊急避難場所の確保	実施 H14.4 改善命令、H14.6 措置命令 H13.11、H13.12、知事現地視察 H13.12 避難用住宅を用意
H13.10.16 民事調停 専門家委員会に出席して意見述べたい。 知事と直接話したい。 水質検査のダイオキシン以外の部分も公開してほしい。	(対応) H13.10.25 守る会と専門家の意見交換 H13.10.30 守る会と知事の話合い 実施
H13.10.30 知事との話し合い 専門家の検討のピッチをあげること。 住民が民医連にお願いして実施した評価結果を評価してほしい。 知事に現状を見てほしい。 ボーリング調査を実施し、原因を調べてほしい。	(知事の回答) 知事として黙視してられない。 H13.12.24 知事が処分場視察
H13.11.29 民事調停 専門家による検討は自分たちの意見を聞きながら開催してほしい。 ボーリング調査	(回答) 会議は非公開であり結果は公表する。 ボーリング調査するかどうかは専門家の

<p>県が専門家に提出した資料に、守る会の経緯に誤りがある。</p>	<p>判断 H14.2.1 文書で遺憾である旨を回答</p>
<p>H13.12.7 知事と意見交換</p> <p>職員の泊込み調査の実施</p> <p>発生源を断つなどの抜本的な対策 原因究明のためのボーリング調査 健康対策</p>	<p>(回答) やれることは何でもやる。 (その後の対応) H14.2 下旬から 3月上旬の 2 週間、職員による泊込み調査の実施 専門家と調査検討 専門家と調査検討 H14.1.31 健康相談窓口開設・専用電話 沼辺地区公民館で健康相談会</p>
<p>H13.12.14</p> <p>県による長期滞在調査の実施 ボーリング調査を実施し、公害発生原因を明らかにすること。 緊急的な臭気、水質汚染防止対策</p>	<p>(対応) H14.2 下旬から 3月上旬の 2 週間実施 専門家と調査検討 専門家と相談しながら実験的に実施</p>
<p>H14.2.24 県が開催した地元説明会の際の申入れ 硫化水素の発生を恒久的に阻止するための具体的な措置を講ずる旨の命令を発出すること。 事業者が措置命令に従わない場合には、県が自ら恒久的な浄化や現状回復等の措置を講じること。</p>	<p>特に回答はなし。</p>
<p>H14.3.19 知事に申入れ 改善命令、措置命令の発出 20 メートル深度の岩盤までのボーリング調査</p>	<p>(知事の回答) 対策本部を設置し、健康対策を全面に出して対策を講じている。 事業者に対策を真面目に講じさせる。</p>

【住民の要望に対する県の対応の検証】

県は、守る会からの要望に対して、県が必要と考える調査や対策は実施しているが、地域住民の立場に立って、環境保全の目的意識をきちんと持って対応し、実施していたかは疑問である。

県は、守る会が、最も強く求めている抜本的な対策のためのボーリング調査については、応じていない(県がボーリング調査を実施するのは平成 15 年 12 月である。)。職員ヒアリング等によれば、県では、平成 11 年 9 月に事業者がボーリング調査を実施した時に悪臭の苦情があった経験も踏まえ、また、国の報告書も参考にして、高濃度の硫化水素が発生している状況でボーリング調査を実施すると、新たな硫化水素を発生させるおそれがあることから、環境対策のためには、発生抑止策を講じる方を優先すべきであると考えていた。また、専門家からの水質・ガス・土壌などの調査で原因を絞り込んでからボーリング調査を行うかどうか判断すべきだという意見も参考にしている。

このボーリング調査に応じない県の姿勢が、守る会にとっては、県が地域住民の声を真摯に聞こうとせず、悪臭防止対策に本格的に取り組もうとしていないと見られ、「不信」から「怒り」につながっていったと考えられる。この意識の乖離の基礎になっているのは、悪臭の生活環境保全上の支障の有無の判断の違いにあったと考えられる。また、職員ヒアリングに見受けられたように、「守る会の要望は果たして地域を代表する意見なのか」という疑念も影響していたと推測されるが、公平・公正を旨とする行政の対応としては適切ではなかったのではないかと推測される。

ボーリング調査の実施については、これまでの県の認識を覆すことになるという防衛的意識が働いたのか、あるいは、基本的問題認識がなかったのかという判断は難しいが、早い時期に、ボーリング調査を実施していれば、県の説明責任を果たすことになり、守る会の県への不信は現在ほど深くはならず、また、当該処分場問題の解決への道が早まったかもしれない。

恒久対策、健康被害防止対策について

【概要】

平成 16 年 3 月、県が「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」を設置するに当たり、守る会は、県及び当該委員会に対して、処分廃棄物の再処分、公害除去のための恒久対策、健康被害防止対策について要望した。

【住民の要望に対する県の取組の検証】

住民代表も含む対策検討委員会を設置したことは評価できる。検討においては、守る会が要望している検討項目も検討されている。

6 総合的な検証

(1) 最終処分場としての立地の特性に対する認識

本件事案の村田町寄井地区は、葦などの植物が長い年月の間堆積して形成された泥炭状の軟弱な地質である。本件土地は従来水田として利用されてきたが、農機を入れることができないなど、作業効率が悪い土地であったため、水田所有者と処分場の設置者である事業者は、乾田化対策として廃棄物で埋立をすることに合意したものである。当時の県の廃棄物担当課は、農地に廃棄物を埋めることに難色を示していたものの、廃棄物処理法では規制することができなかったことから、平成2年に、安定型の産業廃棄物最終処分場の設置届出を受理したものである。

本件事案における超過埋立、悪臭、水質に関する問題及びこれらをめぐる地域住民と県の間の問題は、処分場の立地場所の特性に起因するところが大きいと考えられる。

第一に、産業廃棄物最終処分場は、一般的に、民家から離れた山林・原野等に立地される傾向があるが、当該地は、集落に隣接し民家に近いところに位置している。当該地においては、恵まれた自然環境と密接な地域コミュニケーションの中で平穏な生活が営まれていたことを考え併せると、処分場周辺の生活環境の保全には、通常以上の対策や配慮が必要であり、県としては、事業者に対する指導を厳しくすべきであった。

第二に、当該地は、軟弱地盤であり、土中には、大量の泥炭層（ピート層）が存在していた。産業廃棄物の埋立は、乾田化を目的として始まったが、泥炭層は10数メートルの深さに及んでいたため、軟弱地盤の改良のための埋立は、計画深度を超え、十数メートルの深度まで達するおそれがあり、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。また、現地での掘削深度の把握が困難であり、掘削深度や埋立量について事業者と見解が異なるときに、県がはっきりとした態度をとれなかった理由の一つとなっている。

しかも、県は、埋立の過程で発生した悪臭の原因は、ピート層に由来すると判断したため、悪臭発生防止対策としてピート層を取り除くように指導した。結果として、掘削されたところに廃棄物が埋め立てられ、超過埋立につながってしまった。

当該地では、上記のような土地特性から、以前から悪臭はしていたとの地域住民からの情報があつたことや、土壌から染み出した水から悪臭がすることから、県は、悪臭の原因は廃棄物ではなく土壌由来であるとの認識を持った。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。

(2) 事業者に対する認識

県は、悪臭の苦情が頻発化する平成10年度以前は、事業者に対して、特に問題のない優良な事業者と認識していた。これは、本処分場は乾田化の目的で地元住民

の賛同の下に地元の有力企業により設置されたという経緯があるほか、事業者側が地域住民と良好な関係を築いているという認識が県にも村田町にもあったという事情があったことによる。また、その間においても、水質の協定基準値違反、埋立不適物の埋立等の違反行為はあったものの、県の行政指導に対応はしており、県は、事業者が悪質化してきているとの認識は持っていない。しかし、現在の調査結果では、事業者をこのように認識していた時期に、許可容量を大幅に超える埋立が行われていたことが判明している。

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、指導監督する立場の県としては、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して対応すべきである。平成7年や9年には計画深度よりも深く掘削しているのを確認しているし、平成8年には事業者から処分実績虚偽報告の供述を得ているのであり、その問題性を強く認識し、少なくともこの頃以降は、事業者に対してもっと厳しい認識を持つべきだったと言える。

悪臭苦情が頻発化した平成10年度以降は、立入検査における事業者とのやりとりや種々の情報から、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事業者であると認識してきている。しかし、県は、そのような認識を持ちながらも、埋立終了までの間、行政処分としては、平成11年12月に浸透水採取設備を設置する旨の改善命令を一度出したのを除けば、数々の違反行為に対して、行政処分などの厳しい指導監督権限を行使せずに、すべて行政指導で対応したが、事業者に対する認識が甘かったとの指摘をせざるを得ない。事業者には悪質性が秘められていることを認識した上で、厳正に対応すべきであった。

平成12年11月、立入検査した県職員が、処分場の現場事務所員から、軟禁され、脅迫を受けるという事件が起きている。この時、事業者から、廃棄物の搬入量に関して帳簿の虚偽記載又は虚偽報告があったことを確認しており刑事告発が可能だったにもかかわらず、刑事告発をしなかった。また、立入検査妨害又は公務執行妨害の疑いで刑事告発ができたにもかかわらず刑事告発をしなかった。本庁は、軟禁・脅迫事件について刑事告発するかどうかの判断を、出先機関である仙南保健福祉事務所に任せ、さらに同事務所は被害者である職員個人に任せている。その結果、現場事務所員が謝罪したこと、搬入台数報告を適正に行う旨を伝えてきたことから刑事告発はせず、所轄警察署への情報提供にとどめることになった。職員の身が危険にさらされたにもかかわらず、このような県の対応は、事の重大性に対する認識を欠いている。県としては、出先機関及び被害当事者に判断を委ねるのではなく、県全体の問題として受け止め、刑事告発すべきであった。

当時、県が刑事告発をしなかったのは、事業者が処分場を放棄して不在になるのではないかという危惧を持ち、事業者に早く埋立を終了させたいという考えがあったからである。しかし、このような県の毅然としない対応は、少なくとも二つの点

で大きな問題がある。第一に、県が事業者から「なめられる」決定的要因になったと考えられることである。明らかな刑事事件であり刑事告発すべき軟禁・脅迫行為に対してさえ、刑事告発しない県に対して、事業者は、区域外埋立などの違反行為に対しても厳正な対応はないだろうと考えたことは想像に難くない。さらに違反行為を助長させてしまったと考えられる。事実、その後翌 12 月から翌年の 2 月下旬まで、区域外掘削行為を繰り返すようになる。第二に、県の組織は職員の身の安全を守る意識が弱いという認識が職員の間には広がったのではないかとということである。組織はかばってくれないという意識が、現場での厳正なる指導監督を萎縮させ、また、組織内での意思疎通に悪影響を与え、組織としての対応力を弱め、ひいては、適切なタイミングでの対策の実施の逸失につながったのではないかと考えられる。

職員が軟禁され、脅迫を受けるといった異常事態に対しては、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。

(3) 指導監督権限の行使の妥当性

廃棄物処理法では、都道府県知事に対する監督権限として、報告徴収、立入検査、停止命令、改善命令、措置命令及び許可取消しの権限が与えられている。しかし、都道府県では、行政処分による指導監督をすべき場合であっても、行政指導にとどめるケースが多く、権限行使の在り方が抑制的すぎるのではないかと指摘がなされることがある。

このため国では、「産業廃棄物に関する立入検査及び指導の強化について」(平成 2 年 4 月 24 日付け衛産第 30 号厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知)では、立入検査後の措置として「明らかに廃棄物処理法又はこの法律に基づく処分に違反している場合には、すみやかに改善命令または行政処分を行うこと」としており、「産業廃棄物処理対策の強化について」(平成 2 年 4 月 26 日付け衛産第 31 号厚生省衛生局水道環境部長通知)では、「不適正処理事例に対しては、措置命令等の活用により、生活環境上の支障を早期に除去するように努めるとともに、行政処分等の措置を講ずること」と、より積極的な権限行使を行うべきことを指導している。

また、平成 13 年の通知「行政処分の指針について」(前掲)において、「従来、都道府県においては、違反行為に対して口頭の注意や環境衛生指導票の交付といった行政指導を継続し、法的効果を伴う行政処分を講じない場合も見受けられるところである」と指摘されており、現実的には、違反行為に対して行政指導中心の行政実態が全国的な傾向であったことは否定できない。

こうした指導監督権限の行使の不作为については、平成 13 年の通知は平成 2 年通知より踏み込み、措置命令について、「生活環境の保全を図るため都道府県知事

に与えられた権限を定める趣旨であるから、不適正処分された産業廃棄物の種類、数量、それによる生活環境の保全上の支障の程度、その発生の危険性など客観的事情から都道府県知事による命令の実施が必要とされる場合には、合理的根拠なくしてその権限の行使を怠る場合には、違法とされる余地がある」という解釈が示しているところである。

本件事案においては、数々の廃棄物処理法違反の行為が確認されているにもかかわらず、平成 13 年 3 月の埋立終了まで、改善命令を 1 回しか出さず、行政指導を継続している。指導監督権限の行使としての行政処分は、許可権限のように、法令の基準を満たしていれば必ず許可しなければならない権限と違い、その要件の認定と権限の発動には裁量があり、また、処分をしなかったことが全国的な傾向であったが、そのような事情を考慮しても、県は、権限行使に消極的であったと言わざるを得ない。

しかしながら、個別の検証で詳述したように、事案の経緯の中で、指導監督権限を行使すべきより適切なタイミングがいくつかあり、権限を行使しなかったことが、結果として事態を悪化させることになった。特に、悪臭苦情が頻発化した平成 11 年以降、頻繁に立入検査を実施し、マニフェストの虚偽報告や埋立不適物の埋立、計画深度以上の廃棄物の埋立といった様々な違反行為を確認しているにもかかわらず、行政指導にとどまり、改善命令や措置命令、さらに許可取消しなどのより強い措置を発動しなかったことは、消極的で不適切であったと考えられる。また、出先機関の県職員が、事業者の事業所において軟禁・脅迫を受けるという事件も起きている事情も考慮すると、行政指導では不十分であると認識して対応すべきであり、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だのではないかと考えられる。

(4) 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

本件事案においては、特に地域住民との関係では、悪臭に対する県の対応が適切だったのかが問題になっている。そこでは、悪臭の生活環境保全上の支障の有無の判断が、県の悪臭防止対策や地域住民対応に影響を与えている。県は、臭気強度による臭気調査を頻繁に行い、処分場周辺の住民にアンケート調査も行って、悪臭は生活環境保全上の支障がないと判断している。しかし、その後も悪臭苦情は続き、また、県の臭気強度による臭気調査でも、時々、中程度以上の強さの臭いがあったことから、調査方法や分析が十分であったとは言えない。さらに一歩踏み込んで、悪臭防止法を準用した嗅覚測定など、可能な限りの臭気調査を行い、生活環境保全上の支障の有無の判断を絶えず吟味すべきだったと考えられる。

悪臭の処分場外への放散抑止策として、県は、悪臭苦情が頻発化した平成 11 年 1 月に、消臭剤の散布などの対策を事業者に講じさせ、また、国の報告書（「廃棄

物最終処分場における硫化水素対策検討会報告書」(平成12年9月6日厚生省生活衛生局水道環境部))に基づき、ガス抜き管による硫化水素無害化処理及び覆土による硫化水素の放散抑止処理などを指導している。また、早急に実施したとは言えないものの、発生原因調査も行っている。しかし、悪臭苦情は続いていたのであるから、悪臭苦情が頻発化した平成11年1月の時点から、より徹底した放散抑止対策を講じるべきであった。さらに、行政指導だけでなく、処分場外への悪臭発散防止措置についての改善命令を出すなど強い対応も必要だったのではないかと考えられる。

地域住民が、平成12年12月に民事調停を申し立てて求めたような、恒久対策のための本格的なボーリング調査については、県は、事業者が不在になり県が管理することになった以降の平成15年12月に初めて実施した。

当時、県は、ボーリング調査の必要性については、ボーリング調査で掘り返すことによりさらなる硫化水素が発生するおそれがあり、また、国が設置した研究会の報告書に基づき、現に発生している硫化水素発生抑制策を講じることの方を優先するべきであると考えていた。この判断に当たっては、専門家からの、水質・ガス・土壌などの調査で原因を絞り込んでからボーリング調査を行うかどうか判断すべきであるという意見も参考にしている。

県は、住民の不安解消のために、住民の要求にすべて応えなければならないというわけではないが、本件事案の場合には、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、県の責務として、硫化水素の放散抑止対策をより徹底して講じるとともに、もっと早い時期にボーリング調査を実施するという県の判断もあってしかるべきだったと考えられる。廃棄物行政においては、廃棄物処理法の目的が生活環境の保全であることをしっかりと認識して対応することが重要であるが、県には、そのような環境に対する規範意識が不十分であった。

このボーリング調査に対する県の消極的な対応が地域住民の県に対する不満・不信の大きな要因となっていると見られる。

(5) 地域住民の声に対する県の姿勢

地域住民と直接対話する機会のある自治体の行政運営において、地域住民の声に真摯に耳を傾け、地域住民の不安や苦情の根本原因の把握に努めることが期待されている。本件事案において、地域住民からの苦情は悪臭に関するものが大半を占めていたが、暴力団が関与しているという情報もあったのであるから、地域住民の声に真摯に耳を傾けていれば、事業者の強引な操業方法や事業者自身の経営実態の急速な悪化及び暴力団と目される勢力による経営権の実質的掌握といったうわさが、地域住民の苦情、要望等の根本的な原因であることを容易に理解することができた

のではない。現に、当時の担当者の残しているメモ等にはそうした認識がうかがわれるものが少なくない。

しかしながら、こうした住民の真の声に耳を傾けず、問題を「悪臭の有無」という点に特化してしまったことは、現実住民の苦情が悪臭に集中していたとしても不適切な対応であったと言わざるを得ない。

平成 11 年度末頃から、県は、事業者に対して、埋立終了に向けての指導をしているが、その指導の過程で、事業者が逃げてしまうのではないかとという危惧があったために、行政処分などの厳しい対応を躊躇させることになったのではないかと推測される。しかし、そのような状況においても、違反行為に対しては是正の指導をしており、違反行為を容認していたとまでは言えない。本来、事業者が逃げてしまうおそれがあったとしても、違反行為に対しては行政処分などの厳しい対応をすべきであることはいまでもない。しかし、事業者が逃げてしまうのではないかとという危惧の中で、行政処分を行うには、事業者が処分場の管理を放棄した場合に県が管理するという意思決定が前提になければならないが、当時、そこまでの本格的な検討がなされた形跡はない。むしろ、早く埋立終了させることに主眼が置かれて、行政指導が続けられていたと考えられる。平成 13 年 2 月から 3 月までにかけて、県が、埋立の継続を求める事業者に対して、強い態度で埋立終了を指導した結果、埋立が終了された点については評価できるが、総じて、このような県の姿勢が、住民の眼には、県は事業者サイドに傾いていると映ったとしても仕方がない。守る会は、県に対して、事業者に対する厳正なる指導監督権限の行使を求めているが、県は、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。

県は、埋立容量については事業者からの報告により把握し、埋立廃棄物については立入検査により検査しているほか、悪臭調査や水質検査を実施し、それらのデータに基づいて、事業者の指導監督を行っている。これらの検査に当たっては、事案の経緯を見ると、地域住民からの要望を取り入れて行っていることがうかがえる。それにもかかわらず、地域住民の県に対する不信は解消されなかった。県は、基本的に、事業者からの報告や県が実施した調査データに基づいて事業者を指導監督しており、地域住民は自らの調査データに基づいて県や事業者に要求をしている。県と地域住民のやりとりはあるが、それぞれの考えのもととなるデータの共有がなされていなかった。県は、調査データを、早い時期から積極的に地域住民に公表すべきであった。また、県は、事業者からのデータ以上に、住民のデータを重視すべきだったのではないかと。県は、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し、指導監督を行うことが通常スタイルであるが、一方で、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。

さらに、本処分場の場合は、地域住民が処分場に近接して暮らしており、地域の

ことはそこに暮らす住民が一番分かっているという認識を持ち、地域から発信される情報を行政にいかすという発想が大切だったのではないか。そうすれば、ここまですべて問題が拡大することを防ぐことができたと考えられる。

(6) 県庁内部の意思決定過程の問題

処分場の指導監督についての役割分担として、基本的に、通常は、出先機関である仙南保健福祉事務所（平成 11 年度までは、仙南保健所）が立入検査をし、行政指導を行っている。改善命令などの行政処分は、本庁である環境生活部廃棄物対策課が行っている。

本件事案の場合には、悪臭苦情が頻発化する平成 10 年度までは、仙南保健所が処分場の指導監督を行っていた。しかし、悪臭苦情が頻発化した以降は、本庁である廃棄物対策課が前面に出て行っている。県職員に対するヒアリング調査によれば、本庁と出先機関の意思疎通が不十分だった様子をつかがわせるものがある。そして、互いに不信感までであったこともうかがえる。一方で、意思疎通に問題はなかったという認識もある。出先機関である仙南保健福祉事務所は、立入検査の内容は、ほとんど本庁である廃棄物対策課に報告しており、本庁と、出先機関の間で、現場の情報は共有されていたと考えられる。しかし、廃棄物対策課が前面に出るようになり、対応方針の決定は廃棄物対策課でなされるようになってからは、事案に対応していく過程で、地域住民からの度重なる苦情に日々対応し、頻繁な立入検査を行い、現場の状況を日々目の当たりにしながら行政処分権限のない出先機関と本庁との間に意識の乖離が生じてきていたのではないかと考えられる。そのような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。

また、経緯のなかで、超過埋立を疑わせるような行為を確認し、埋立容量が超過しているのではないかという認識を持った時期がありながら、それらが、組織内で、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る。正確な引き継が行われていれば、平成 11 年に施設が承継された際の廃棄物処理業の許可の審査において、残余容量の確認をより詳細に行うことにより、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。

本件事案においては、県の対策は後手に回っていると考えられる。超過埋立については、もっと早い時期に埋立を終了させるべきであったし、悪臭防止対策については、改善命令などの行政処分をもっと早く出すべきであった。地域住民の怒りを買った容量 10%未満の増の届出に対しても、埋立を直ちに終了させるべく対応すべきであった。また、地域住民がもっとも強く要望していたボーリング調査についても、平成 15 年よりも前に実施すべきであった。

本件事案が、解決の方向に向かい出した第一歩は、平成 13 年 12 月、県が、県庁

内に「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策本部」を設置したことであるが、その本部の下に実施された対策は、平成 15 年 6 月のボーリング調査実施決定、同年 12 月のボーリング調査実施までは、抜本的な対策とは言いがたい。このボーリング調査実施の決断は、職員ヒアリングによれば、知事からのトップダウンである。このボーリング調査の決定・実施により、超過埋立等の実態が明らかになり、第三者を交えた総合対策検討へとつながり、解決に向かって一気に動き出す。悪臭苦情が頻発化した平成 11 年から、知事が効果的な意思決定をするまで、4 年を要したことになる。遅きに失したと言える。

前述の、「もっと早くすべきであった」のに、「しない」判断がどのようになされたのか、どのような情報に基づいて、どのレベルまでの判断で決定されたのかは、調査では明らかにできなかったが、おそらく担当部で判断していると考えられる。担当部では、通常の行政対応を超えた判断をすることは難しい。

本件事案の場合には、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ことが、政策決定が後手に回った原因だと考えられる。

(7) 県警との連携

本件事案においては、平成 11 年 2 月に、(株)アースから(株)安西への産業廃棄物処理施設承継届出が県になされた際に、承継に暴力団が関与しているとの匿名の情報が寄せられた。その後も、県に対して、同種の情報の提供がなされている。また、県職員が、処分場の現場事務所員から、指導監督に対して脅迫めいた言動を受けている。そして、平成 12 年 11 月には、県職員が、立入検査の際に、軟禁され、脅迫を受けるという事件が起きている。県の職員は、事業者及び現場事務所員が、暴力団関係者ではないかという強い疑いを持って、立入検査等を行っていたと考えられるが、そのことで、県の指導監督が甘くなったかどうかについては確認できなかった。むしろ、特に県の出先機関の職員が、身の危険を感じさせる状況でも臆することなく指導監督を行っていたことに対して、その苦勞を察するものである。しかし、一般的に、身の危険を感じる状況では、適切な指導監督を行うことは難しい。本件事案では、指導監督の過程で、事業者から、脅迫めいた言動を受けていたにもかかわらず、所轄の警察との情報交換が十分ではなかったのではないだろうか。立入検査する職員の身の安全を十分に確保することが、適切な指導監督につながるといった認識を持って、いざという時のために警察の協力を迅速に得られるように、所轄の警察署と密接に情報交換を行っておくべきだったと考えられる。

本件事案においては、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

考えが薄かったが、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うほか、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

処分場の地質は、軟弱地盤が十数メートルの深度に及ぶため、超過埋立の可能性があつたにもかかわらず、県にはその認識が不十分であり、掘削深度や埋立容量に対する認識が甘かつた。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り厳しく指導監督すべきであつたのに、その認識が不十分であつた。事業者に対しては、初期には地元の優良企業であるというイメージが先行し、当該事業者の行動やその後の経営体質の変化を冷静に捉えることができなかった。企業の性格は、経営者の交代、社会的・経済的状況の変化等により変質する可能性があり、産業廃棄物処理業者については、特にその危険性が高いことを認識すべきであつたが、県にはその認識が不十分だつた。

本件事案においては、事業者に対する県の指導監督が不十分であつた。超過埋立と区域外埋立に関しては、深さや容量に対する認識は甘かつたと言える。一般的に、埋め立てられた廃棄物の量を測定することは現実的には困難だつたという事情は考慮されなければならない。そうは言っても、事案の経緯のなかで、事業者が処分実績虚偽報告を供述した際や事業者によるボーリング調査の際の廃棄物の埋立深度が計画深度以上であつたことが判明した際には、埋立量についての報告徴収を求めるべきであつたし、また、度重なる計画深度以上の掘削行為に対しては、施設の許可取消処分などの行政処分をするか、又は行政処分を行う旨の予告をすることは可能だつた。度重なる区域外掘削行為に対しても事業停止命令又は処分業の許可取消し処分を行うべきであつた。また、埋立不適物の再三にわたる違反行為に対しても、行政指導の場合には、撤去作業への立会いや埋立不適物が処分可能な処分場への処分委託契約書の確認を抜かりなく行うべきであつたし、違反行為が繰り返された場合には、改善命令などの行政処分をすべきであつた。また、悪臭に対する対応においても、生活環境保全上の支障の有無の判断が難しい上に、悪臭防止対策について、県が具体的方法まで指導して講じさせていたので改善命令などの行政処分を出しにくい状況ではあつたが、積極的に行政処分を出すように検討すべきであつたと考えられる。

(2) 行政対応のタイミングの逸失

本件事案においては、県の対応は後手に回つた。「この時点ですべきであつたのにしなかつた」ことの積み重ねが、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。このタイミングの逸失の時期は、上記(1)の指導監督の不十分さが指摘される時期と重なるが、ここでは、特に重要な転機であつたと考えられる2つのタイミングの逸失について指摘する。

第一に、埋立を終了させるタイミングについて。平成12年6月に、事業者から、

埋立容量 10 パーセント未満の増の軽微変更届出が提出されたときに、埋立を停止させる最後のタイミングであった。県は、軽微変更届出を拒否できないかどうかについて、厚生省や弁護士に相談し慎重に検討した上で、受理を拒否できる理由がないとして受理し、埋立の継続を認めている。当時、県は、届出と受理の法手続の可否について検討をしている。しかし、本来検討すべきなのは、埋立を継続させるか停止させるかということであった。数々の埋立不適物の搬入・埋立などの違反行為があったことや悪臭の苦情の頻発化に加え、当時、許可容量を超えて埋立がなされているのではないかと推定が働いていたのであるから、平成 12 年度以前において計画深度以上の掘削行為が数回確認されていることを認識し、また、前年の平成 11 年 9 月に事業者が実施したボーリング調査では計画深度を大幅に超える十数メートル深度までの廃棄物埋立が確認されていることを考慮して、事業者にもボーリング調査を実施させるなどして埋立容量を調査すべきであった。その上で埋立を終了させるべきであった。

第二に、処分業の許可を取り消すタイミングについて。平成 12 年 11 月に、県の職員が立入検査をした際に、処分場の現場事務所員から軟禁・脅迫を受けたときに、県は、立入検査妨害や公務執行妨害で刑事告発をすべきであった。また、処分業の許可取消し等を検討すべきであった。県には、組織として、職員の身の安全を守るという責務があるのであり、断固とした対応をとるべきであった。その後、事業者が区域外埋立行為を繰り返していることから、この時の曖昧な対応がその後の事業者の違反行為を助長させたのではないかと考えられる。

以上二点以外の時期においても、先に、個別の検証で検討したように、タイミングの逸失は数々あった。

(3) 県の組織上の責任

イ 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。

ロ 廃棄物処理法の目的は生活環境の保全であり、県の責務は産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講じることに努めることである。許可容量を大幅に超える埋立、区域外埋立及び不適物埋立を見過ごしてしまった県の責任として、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、処分場周辺的环境保全上の支障や支障のおそれを除去するために、必要かつ十分な対策を実施すべきである。県は、平成 16 年 3 月に、住民代表、学識経験者及び行政関係者で構成する「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」を設置し、処分場廃止に向けた対策を総合

的に検討している。そして、平成 17 年 5 月 27 日、同委員会から、県に対して報告書が提出された。県は、その報告書に基づいて、公費を投入して、適切な対策を講じていく責任がある。

八 また、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

廃棄物最終処分場における廃棄物の処分は、埋立による方法のため、一度埋め立てられてしまうと、埋立量や埋立廃棄物の種類・内容を測定したり調査するためには、掘削やボーリング調査など、少なからぬ経費や作業が必要になる。今回の事案では、廃棄物の埋立量が多くなればなるほど、調査費が増え、調査作業も大掛かりになるため、超過埋立等の疑いを持ったとしても、調査することは現実的にはますます困難になっていく状況が見られる。また、本件事案のように大量の廃棄物を埋め立てられた場合には、その対策に多大な労力と費用がかかる。

本件事案においては、超過埋立を疑わせるような行為を確認した際や通報があった際に、必要な調査や厳正な是正指導など、早期発見・早期対応していれば、許容量を大幅に超える大量の廃棄物の埋立を防ぐことができたはずである。

早期発見・早期対応の必要性は指導監督行政全般に言えることではあるが、特に、最終処分場における超過埋立の場合は、時間の経過に伴い事態が深刻になっていくため、早期発見・早期対応が特に重要である。

(2) 地域の環境保全のための地域住民との協働

本件事案においては、県は、事業者からの報告と自らが実施した立入検査、悪臭調査や水質検査結果等に基づいて、事業者の指導監督を行っている。地域住民は、悪臭の被害を訴えるとともに、地域に生活する者として得た知見や情報に基づいて、埋立不適物が埋め立てられているのではないかと、搬入台数が多すぎないかと、容量が超過しているのではないかなどの指摘をしている。地域住民からの指摘に対しては、県は、対応はしているが、十分とは言えず、お役所的姿勢から脱却できなかったと言えるのではないだろうか。

また、地域住民は、処分場からの浸出水の水質など処分場の周辺環境への影響にも不安を訴えており、県に対してデータの公表を求めている。処分場についての情報の不足が処分場周辺住民にとっては環境への不安になり、処分場をめぐる紛争の要因になっている。

地域住民は、日常生活の中で、常時処分場を観察・監視しており、指導監督者としての県が得られない情報を有している。地域に暮らす住民は、日常生活の中で異変に敏感に気づき、経験の中からその対応策を考え、行動している。異変に対する地域住民の観察力は、多くの場合現状を正確に捉えており、行政が適切に対応しない場合は、批判又は提案・提言という形で重要な情報を発信することがある。県は、そういった地域住民の情報を尊重すべきである。また、情報公開の重要性を強く認識し、処分場に関する情報を地域住民に積極的に提供することが必要である。このように地域住民を信頼し、互いの見解を尊重して協働することと、積極的な情報公

開は、問題の発生を未然に防止することになり、また、拡大を防ぐことになるのである。

また、環境は地域住民と協働して守るという姿勢を持ち、住民との協働の在り方を学習していくことも必要である。

(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

再発防止のために職員の意識改革がなされるべきことは言うまでもないが、行政内部の意志決定過程の透明化が大きな課題である。たとえば、問題の局面毎に、県庁の組織において各段階でレクチャーがなされ判断が行われるが、現状は、その意志決定過程が必ずしも透明とは言えない。本事案においても、平成 13 年 12 月に県庁内に対策本部が設置された以降の意志決定過程は比較的明確であるが、それ以前のポイントとなる方針の意志決定過程が必ずしも明確ではなかった。県庁においても、重要政策が決定される政策・財政会議の議事録の公開など、意思決定過程の明確化・透明化が進みつつあるが、政策・財政会議の俎上にのぼらない大多数の意思決定過程の透明化を進めることが大事である。そうした資料が保管され将来情報公開の対象となる仕組みを確立し、県庁の組織が、これまで以上に、日常的に、将来世代も含めた幅広い県民の目を意識して行政を行うことが必要である。そうすることにより、科学的な根拠に基づいた合理的な意思決定がなされ、説明責任が果たされるようになると思われる。

また、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、きちんと引き継いでいくことが、有効な意思決定のためにも必要不可欠である。

(4) プロセス志向から目的志向へ

本件事案においては、立入検査において埋立不適物を発見した場合などに是正指導をしているが、改善されたかどうかの確認を必ずしもしていない例が見られる。埋立不適物の是正指導の目的が処分場周辺の環境を保全することであることをきちんと認識し、撤去作業に立ち会うとか処分委託契約書を提出させるなどの確認行為を抜き行わなければならないべきであった。また、悪臭苦情が頻発化した平成 11 年 1 月以降、県は、各種悪臭調査を実施するとともに、悪臭防止対策を事業者に講じさせるなどの対応をしている。この場合も、県は、定期的な調査や集中調査を実施し、悪臭の状況を把握しようとし、また、悪臭放散抑止策を事業者に講じさせるなど、努力はしている。しかし、それらの調査や対策の効果を評価するなどのフォローが不十分である。県の「生活環境保全上支障はない」という判断にもかかわらず、悪臭苦情は続いていたのであるから、臭気強度による臭気調査以外の調査方法も実施すべきであったし、実際可能であった。また、悪臭防止対策についても、より徹底した対策を検討し実施すべきであった。関係職員のヒアリングによれば、悪臭防止対

策としてこれ以上どのような対策を講じたらいいのか悩んでいた事情はある。しかし、そのような事情を考慮しても、県には、調査していること自体で目的を達成しているという姿勢があったように見受けられる。県は、周辺住民の生活環境保全という目的のために悪臭の実態を解明し、悪臭を防止しようとする姿勢を持って悪臭防止対策に取り組むべきであった。

廃棄物処理法では、県は、産業廃棄物の適正な処理が行われるように必要な措置を講ずる責務があるとされている。そして、その目的は、生活環境の保全を図ることである。廃棄物行政に限らず、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。そして、その行動スタイルのバックボーンとして環境配慮に対する高度な規範意識が必要である。

(5) 危機管理の徹底と職員研修の充実

本件事案においては、許可容量を大幅に超える産業廃棄物が埋め立てられた。県は、立入検査において、超過埋立につながる 10メートルや 20メートルの深さに及ぶ掘削を何度も確認しており、また、地域住民からの通報もあり、超過埋立の疑いを持っていたにもかかわらず、超過埋立を防ぐための有効な対策を講じようとせず、許可容量を超える大量の産業廃棄物の埋立を見過ごしてしまった。職員ヒアリングにおいても、埋立終了を指導し始めた平成 11 年以降を除き、全体的に深さ・容量に対する危機意識が薄い。個々の職員の問題としてではなく、組織全体として危機意識が薄かったと言える。また、産業廃棄物最終処分場は、廃棄物の受入量の多さが多額の経済的利益に結びつくことから、事業者には容量超過の行為の誘引が絶えず働くということも認識すべきであった。

廃棄物行政に限ったことではないが、特に、指導監督行政においては、当該行政分野に内在する危機を見極めることが必要である。しかし、場合によっては、全く前例のない、予想すらできない危機に直面することもある。県は、常にそのことを意識して指導監督することが必要である。そして、起こりつつある危機を敏感に察知し、的確に対応していくためのバックボーンとなるものは環境配慮に対する高度な規範意識である。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

本件事案においては、容量超過の埋立を疑わせる事業者の数々の違反行為、虚偽報告の供述などのシグナルがあったし、地域住民からも、搬入台数の多さを指摘す

る通報などのシグナルがあった。また、事業者の悪質性を認識させる、違反行為の繰返し、現場事務所員の言動や各種情報というシグナルがあった。その中でも、守る会から県に寄せられた情報には、貴重なシグナルが多く含まれていたと考えられる。しかし、県は、それらの情報をシグナルと受け止めて適正な指導監督を行うことができなかつたし、適切な指導監督のタイミングも逸した。シグナルをきちんと受け止めて対応する触覚がうまく働かなかつたと考えられる。

一般的に、行政は、指導監督の対象に対して、違法行為を行うという前提に立つた指導監督行政は行わない。処分場の事業者は、途中で経営交代はあつたが、処分場が開始された平成 2 年から埋立終了の平成 13 年まで、許可容量を超える埋立を故意に継続して実施していたと考えられる。県は、事業者の悪質性をうかがわせる数々のシグナルを得ていたが、このような前提から脱却できなかつたことが触覚の働きを鈍らせた。

また、守る会に対して、一部の住民の過度の反応という見方が、県側にあつたと推定され、そのことが、守る会からの情報に含まれた貴重なシグナルを受け止める妨げになつたと考えられる。本件事案の場合は、守る会からの情報は、県の指導監督の不十分さに対する怒りが、かなり激しい表現になつて県に寄せられたことから、県は、それを過度の反応と捉え、そのエッセンスをしっかりと捉えようとしなかつた。守る会に対するバイアスのかかつた見方が、触覚の働きを鈍らせた。

本件事案においては、悪臭防止対策について、組織としての専門的な経験が触覚を鈍らせたと考えられる。平成 11 年 1 月から悪臭の苦情が頻発化したことから、県はかなりの数の臭気強度による悪臭調査を実施して、悪臭の程度を調査しているが、県には、悪臭の程度の判断に当たって、もっと悪臭の強い地域があるからこの程度なら支障がないという意識が働いている。県の環境部門には、悪臭防止対策についての多くの知識と経験が蓄積されている。これらの蓄積は、大概の場合は有効に働くが、本件事案においては支障になつたのではないかと考えられる。悪臭についての受け止め方は、その発生原因や地域性などによって、それぞれ条件が異なるのであるから、対応に当たっては、個別の状況に応じて判断し、対応しなければならない。

本件事案のような問題が二度と起きないようにするためには、行政の触覚を磨かなければならない。一般的に、触覚は、慣れたものに対しては次第に反応が鈍くなるし、慣れないものに対しては過剰に反応するか、又は理解不能として反応しない。慣れたものに対しても絶えず問題意識を持って対応すべきであるし、慣れないものに対しても従来の枠内だけで捉えるのではなく、一つ一つの事例を総合的かつ有機的に捉え、全体が有する意味を客観的かつ的確に把握して対応することが重要である。そのため、行政は学習し続ける組織でなければならない。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し、さらには、地域住民等からの多様なニーズにも適切に応えていくためには、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。廃棄物処理法についての知識にとどまらず、廃棄物の流れを経済システムのなかで理解すること等により、問題の兆候を感知するセンスを磨くことが必要である。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。環境配慮の規範意識を育成していくことがこれからは重要である。

【 参 考 資 料 】

資料 1	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開催要綱	・・・	62
資料 2	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委員名簿	・・・	63
資料 3	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場の位置図	・・・・・・・・・・	64
資料 4	村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場の 計画埋立範囲及び現況埋立範囲図	・・・・・・・・・・	65
資料 5	廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正概要	・・・・・・・・・・	66