

# 産業廃棄物問題における行政対応の比較

香川県豊島と宮城県村田町の事案より

堀畑(藤川)まなみ

キーワード：産業廃棄物問題，産廃特措法，行政対応，香川県豊島，宮城県村田町

## 1. はじめに

1990年代以降，産業廃棄物問題は社会問題化したが，現在も多くの問題が解決に至っていない。紛争には，中間処理場や最終処分場の建設をめぐる環境を守ろうとするものもあれば，不法投棄や不適正処理によって有害な産業廃棄物や大量の産業廃棄物が運び込まれた地域において，かつての地域環境を取り戻すためのものもある。すでに産業廃棄物が運び込まれた地域では，廃棄物が原因で地下水などへの環境汚染が発生し，地域の生活環境の保全上の支障を生じさせていることもある。そうした場合，早急に廃棄物の除去や有害物質の浄化をする必要がある。

この論文は，特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法（以下，産廃特措法と記述）の現在と宮城県村田町の事案を紹介し，事案部分について産廃特措法の第1号適用となった香川県豊島と行政対応の比較を行う<sup>1</sup>。豊島の事案は住民が公害調停を申請し，その過程を通じて行政の対応が明らかになっており，村田町の事案は行政対応について行政自らから検証を行っているためである。豊島では運び込まれた廃棄物が全面撤去となったが，村田町ではそのまま残るといった結果となった。村田町の事案は，元水田を乾田化する目的で廃棄物が持ち込まれたものである。土地の造成のために産業廃棄物を農地や宅地に持ち込む事案は80年代後半から90年代までに多くの地域で行われてきたが，村田町ほどの規模で行われたものは多くないだろう<sup>2</sup>。

## 2. 産業廃棄物特別措置法に関して

90年代後半以降，環境ホルモン問題など化学物質に対する世界的な評価の変化にみられるように，廃棄物の有害性が着目されるようになった。もっとも経費が係らない処理・処分の方法が法令で許可されていたものが，廃棄物の有害性評価によって大きく変化した。たとえば，それまでは簡易に作れることで，投棄に経費がかからないとされる安定型処分場に処分することができた

自動車破砕くず（シュレッダーダスト）や石膏ボードなどから有害物質が発生することがわかり、管理型処分場へ投棄するよう変更されている。最終処分場に投棄された時点では法律上は適正な処理であっても、その後有害性が検討されて不適正となった廃棄物を含んでいる処分場は多々存在している。つまり廃棄物における有害性の社会的評価の変更で、現時点で見れば危険なものが地域にストックされ環境汚染を引き起こす可能性を高めていることになる。

環境汚染が起きないよう早急な対応を自治体が行っても、業者が倒産したり、不法投棄の事案では業者を特定できなかつたりすることも多く、許可権限者である自治体が負担せざるを得なかつたため、1997年には廃棄物処理法が改正され、原状回復基金が設立された。

しかし、原状回復基金は改正法が施行された1998年5月以降でないと使えないとされていたため、1998年5月以前の不法投棄においては、産廃特措法が2003年10月に制定され、比較的大きな事案について適用されている。この法律は10年間の時限立法であるため、すべての措置を2012年度までに終えなくてはならず、2008年11月までに11件が環境大臣の許可を得て、国からの財政支援を受けている。<sup>3</sup>

産廃特措法では、産業廃棄物を有害産業廃棄物とその他の産業廃棄物に分けて、出えん額を算出することになっている。<sup>4</sup> 有害産業廃棄物では、処理に要する費用の補助率が2分の1とされており、その他の産業廃棄物では3分の1とされている。特定支障除去等事業を行う前には実施範囲を把握し、有害産業廃棄物が存在する範囲、種類及び量等を確定することになっている。こうした補助金のほかに特例起債をして費用を確保することもできる。

不法投棄や不適正処理を行った業者に対しては、支障の除去等に関する責任があるとされ、確実に徴収することが予定される金額として、民事保全法に基づいて仮差押えがされた資産、最終処分までの注意義務を果たしていない排出事業者等から確実に徴収されることが予定される資産等を明らかにし、費用が徴収された場合には、出えん額から差し引くことになっている。

表1は産廃特措法で国の支援を受けている事案をまとめたものである。この表の国の財政支援内容については、補助する金額がわかっているものだけをまとめている。上記のとおり、廃棄物の有害性によって補助する金額が左右されるため、事案ごとに補助する金額の割合に変動がある。

香川県豊島は産廃特措法のはじめの事案となり、豊島では総事業費280億円のうち、補助と特例地方債による支援により65%程度が国の負担となっている。<sup>5</sup>

青森・岩手県境不法投棄事案では、総事業費が654億円となっており、11事案の中でももっとも大きな金額となっている。また、もっとも小額なものは、新潟県上越市事案の約1億6000万円でこのうち補助は5500万円となっている。

この表の総事業費は、実施計画に書かれているものや新聞報道、あるいはフィールドを通じてわかったものである。この事業費には、応急措置として実施した環境保全対策工事費等、実施計画を策定する以前に係った経費については含まれていない。例えば、秋田県能代産廃の事案では、2006年11月までに環境保全対策工事費などで県が約22億5000万円を支出していることや、福井

表1 産業廃棄物特別措置法に係る事案

都道府県名等	事案名	実施計画に対する環境大臣の同意時期	総事業費(試算)	国の財政支援の内容 <sup>1</sup> ( )内は金額	備考
香川県	豊島不法投棄事案	2003年12月9日	280億円 <sup>2</sup>	補助及び特例地方債(約165億円)	国の負担は概算で65%
青森県・岩手県	青森・岩手県境不法投棄事案 <sup>3</sup>	2004年1月21日	654億円	補助と特例地方債	岩手県で220億円,青森県で434億円
山梨県	山梨県須玉町事案	2004年8月30日	2億4000万円	補助(8000万円)	
秋田県	秋田県能代市事案	2005年1月21日	25億7000万円	補助	
三重県	三重県桑名市事案	2005年3月31日	2億8600万円	補助(1億6000万円)	
新潟県	新潟県上越市事案	2005年4月14日	約1億6000万円	補助(5500万円)	
福井県	福井県敦賀市事案 <sup>4</sup>	2006年3月23日	71億3000万円 <sup>5</sup>	補助(23億7600万円) <sup>6</sup>	他に代執行経費3億7200万円
宮城県	宮城県村田町事案 <sup>7</sup>	2007年3月26日	30億2000万円	特例地方債(約27億円)	他に代執行経費等4億円
横浜市	横浜市戸塚区事案	2008年2月15日	42億3900万円	特例地方債	
岐阜市	岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案 <sup>8</sup>	2008年3月25日	99億9000万円	特例地方債	
新潟市	新潟市旧巻町産業廃棄物不法投棄事案 <sup>9</sup>	2008年8月8日	3億432万円	特例地方債(2億5978万円)	

環境省廃棄物・リサイクル対策本部のHPより 2008年10月15日参照. [http://www.env.go.jp/recycle/ill\\_dum/tokuso.html](http://www.env.go.jp/recycle/ill_dum/tokuso.html)

- 1 金額についてはわかっているものだけ記述する.
- 2 当初の試算より約70億円膨らむ見込み(2008年9月18日毎日新聞). ほかに中間施設等に約208億円係っている.
- 3 2007年3月26日に青森・岩手県境不法投棄事案の青森県実施計画の変更同意を行っている.
- 4 敦賀市民間処分場に係る特定支障除去等事業実施計画より.
- 5 101億8千6百万円のうち支援対象事業は71億3千万円(産業廃棄物と一般廃棄物は7対3であったため).
- 6 支援対象事業のうち3分の1に当たる23億7千6百万円を出えん要請.
- 7 村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場に係る特定支障除去等事業実施計画書より.
- 8 岐阜県北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る特定支障除去等事業実施計画書より.
- 9 新潟市(旧巻町)における産業廃棄物処理施設に係る特定支障除去等事業実施計画書より.

県敦賀の事案では汚水漏出防止のための工事に約100億円がかかると見込まれている。<sup>7</sup>

産廃特措法では、10年間の処理費を総額1000億円と想定していたが、この11件で総額は1160億円に達してしまっている。<sup>8</sup> 豊島や青森・岩手、岐阜の事案など金額が大きな事案もあったため、すでに資金が足りなくなり、平成18年度以降は、特例地方債のみで支援することになった。

村田町の事案は、特例地方債のみで支援するはじめての例となったものである。

### 3. 村田町の事案

#### 3.1. 現地の汚染の状況<sup>9</sup>

処分場のある村田町竹の内地区は、仙台からそう遠くない場所である。処分場は北方、西方、南方を小規模な丘陵地に囲まれており、東方は県道及び荒川に近接し、北側から北東側の町道沿

いに住宅が隣接している。処分場のすぐそばには村田第二中学校がある。

現地は、そもそも湿地帯で、地盤がゆるく地下水が高い土地で、北、西、南から地下水が集まってくる場所で川が天井川になっている。この地区に限らないが、住民の職業の多くは兼業農家で、ほとんどの方の子どもは日中仕事でいない。上水道は全戸に入っている地域である。村田町からすれば外れに位置しているが、すぐに大河原町なので街中に処分場があることになる。<sup>10</sup>

持ち込まれた廃棄物の量は102万立方メートル。県の調査によって明らかになっている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42.97～68.36%、プラスチック類等の難燃性可燃物が24.83～50.9%、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2.7～4.36%となっている。

現場からは硫化水素ガスが発生し、ほかにも県の総合的におい環境調査では硫化水素単独ではなく「油様臭」や「下水臭」、「畜舎や堆肥」等に関連するにおいも確認されている。

県が2005年11月末に実施したボーリング孔観測井23箇所の保有水の水質検査では、「安定型処分場の地下水等検査項目」や「環境基準」、「管理型処分場の排出水に適用される放流水基準」など何らかの「基準値」が設定されている31項目中、延べ11項目が検出され、そのうち7項目で「地下水等検査項目の基準」や「環境基準値」を超過していることがわかっている。<sup>11</sup>

### 3. 2. 事件の経緯

現地は1987年くらいまでは水田として利用されていた。葦などの植物が長い年月堆積して作られた軟弱な地盤のため、トラクターなどを入れての稲作ができる地域ではなかった。作業効率が悪かったため、水田所有者と地元業者が乾田化対策として廃棄物で埋立て、終了後に農地に復元して返すことに合意をしたことからこの問題は始まった。水田所有者は水田所有者組合を作り、1990年7月、水田所有者組合、業者、行政区長と村田町の四者による「生活環境の保全に関する協定書」を締結し、同年8月6日、安定型の産業廃棄物処分場の設置届けを県に提出し、12月から埋立が始まった。届出をだした時点での埋立予定量は2万平方メートルであったが、業者はその後、埋立面積、埋立容量の変更を次々に行い、最終的には約35万4千立方メートルの許可を受け、許可を越える量の産業廃棄物を違法に持ち込み、最終的に県が行った調査でわかっているだけで67万立方メートル超過を、持ち運ばれた総量は102万立方メートルとなった。

業者は、1995年焼却処理を行う中間処理業の許可を得て産業廃棄物を燃やすようになり、1999年1月頃には住民から悪臭の苦情が相次ぐようになった。異臭問題について、県はたびたび消臭作業を行ってきたが収まらず、2001年7月に2万8000ppmの硫化水素ガスが発生していることが確認されている。その後、県は2005年2月に「粘膜刺激性のある化学物質が処分場から発生、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」という調査結果を報告している。異臭の原因については、石膏（硫酸カルシウム2水和物）から発生していると推定されている。<sup>13</sup>

住民からの悪臭の苦情が相次ぐようになる頃、業者の社名が変わったり、経営体制が変わったり

している。暴力団が絡んでいるという告発も県にあった。

1999年2月には村田町で「竹の内産業廃棄物処分場対策協議会」を設立し、地元住民においても「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」（以降、守る会と記述）が設立されている。県は業者が経営体制をかえ提出した施設継承届けに許可をする際に、町・住民と生活環境保全協定を締結する指導文書を添付している。この頃から、住民の苦情に対応するべく県の指導も激しくなり、改善命令や抜き打ち検査などが多数行われるようになった。

2001年5月に県による再三の指導のもと、業者から埋立終了の届出が提出される<sup>14</sup>。その後も、悪臭が続き、地元住民からの対応等要望が寄せられ、知事が視察をしたり、硫化水素を含む有害物質から避難できるよう住宅の借り上げなど行ったりしてきた。2003年3月、業者が不在になったことから、県は措置命令を出し、行政代執行を実施。2004年1月には経営者を含む業者4人を告発し、4月から5月にかけて判決がそれぞれに下り、4人とも実刑となった<sup>15</sup>。

2005年3月、県議会にて一般会計予算可決に当たり県行政を検証すべきと附帯意見がつき、6月には、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（以下、報告書と記述）がだされ、2007年3月、産廃特措法の適用を受けることになった。

### 3. 3. 行政の対応

業者への対応は保健所がしてきたが、1999年から廃棄物対策課が主に行うこととなった。県はアンケートや、ポーリング調査、消臭対策などをしてきた。臭気調査は2001年と2002年であわせて672回実施をしている<sup>16</sup>。2002年には「産業廃棄物処理施設硫化水素対策事業」として、554万円（ほかに保健福祉事業部で170万円）<sup>17</sup>、2003年には729万円（ほかに保健福祉事業部で200万円）<sup>18</sup>、2004年には2220万円かけている<sup>19</sup>。2005年からは事業の名称を「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策事業」と変更し3440万円を<sup>20</sup>、2006年には8300万円を<sup>21</sup>かけてきた。2007年3月にヒアリング調査を実施した時点では合計4億円程度となっている<sup>22</sup>。それでも報告書には、住民から強い不信感を持たれたとある。

報告書では、行政の対応について(1)産業廃棄物の処分に関する県の対応、(2)生活環境の影響に関する県の対応、(3)地域住民からの苦情、要望等に対する県の対応、の3つの論点から検証が行われている。表2は「産業廃棄物の処分に関する県の対応」をまとめたもので、検証結果について、厳しい意見が述べられているものを「×」、一定の理解は示されているものについて「」<sup>23</sup>、評価できるとされているものを「」<sup>24</sup>、評価について記述のないものを「-」として「評価」をしたものである。表3、表4も同様に行っている。

(1)産業廃棄物の処分に関する県の対応では16の事項について検証をしている。そのうち行政の対応について厳しい意見が書かれているものは11の事項となっている。「産廃処理施設継承届の受理」、「許容量超過に関する県の対応」、「業者実施のポーリング調査に関する県の対応」の3つの事項については行政の対応に一定の理解が示されている。例えば、「産廃処理施設継承届の受

表2 産業廃棄物の処分に関する県の対応の個別検証

事項	評価 <sup>1</sup>
産廃処理施設最終処分場設置届の受理	×
産廃処理施設の変更許可	-
埋立不適物に関する県の対応	×
産業廃棄物処理業の更新許可	×
埋立不適物に関する県の対応	×
容量超過に関する県の対応（1996年11月19日）	×
容量超過に関する県の対応（1997年10月22日～11月11日）	×
産廃処理施設継承届の受理（1999年2月18日）及びその許可（1999年3月23日）	
許容量超過に関する県の対応（1999年6月4日～10月27日）	
業者実施のボーリング調査に関する県の対応	
埋立不適物に関する県の対応	×
埋立容量10%未満増の軽微変更届出の受理	×
業者からの軟禁、脅迫等に対する県の対応	×
区域外埋立に関する県の対応	×
埋立終了に向けた県の行政指導	
産業廃棄物処理業の取り消し	×

「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」より作成。

- 1 著者が検証結果の内容より判断した。  
 ×は行政対応について厳しい意見が書かれているもの。  
 は行政の対応に理解を示したもの。  
 -は評価に対する記述がないもの。 は評価ができるとあるもの。

表3 生活環境の影響に関する県の対応の個別検証

事項	評価 <sup>1</sup>
放流水の協定基準違反に対する県の対応	×
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	×
悪臭苦情の頻発化に対する県の対応	×
悪臭調査及び住民アンケート調査に係る県の対応	×
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	×
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	×
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	×
硫化水素発生原因調査に対する県の対応×排水溝の措置等に係る行政処分	×
悪臭防止対策及び処分場の維持管理に関する措置命令と行政代執行	
健康相談、健康調査等に対する県の対応	×

「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」より作成。

- 1 著者が検証結果の内容より判断した。  
 ×は行政対応について厳しい意見が書かれているもの。  
 は行政の対応に理解を示したもの。  
 は評価ができるとあるもの。

表4 地域住民からの苦情，要望等に対する県の対応の個別検証

事項	評価 <sup>1</sup>
生活環境の保全に関する協定	
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	
処分場の操業停止や環境対策	×
恒久対策，健康被害防止対策	

「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」より作成。

- 1 著者が検証結果の内容より判断した。  
 ×は行政対応について厳しい意見が書かれているもの。  
 は行政の対応に理解を示したもの。  
 は評価ができるとあるもの。

理」では，残余容量を疑って調査を実施したことは認められるが，違反行為については廃棄物処理法に基づく権限を駆使し行政調査を尽くすべきであったとしている。

表3は生活環境の影響に関する県の対応をまとめたものである。(2)生活環境の影響に関する県の対応については，11事項を検証し悪臭防止対策及び処分場の維持管理に関する措置命令と県の対応については，11事項を検証し悪臭防止対策及び処分場の維持管理に関する措置命令と行政執行」については評価しているが，ほかの10の事項には厳しい意見が述べられている。

表4は地域住民からの苦情，要望等に対する県の対応をまとめたものである。(3)地域住民からの苦情，要望等に対する県の対応では，検証事項は4つある。「生活環境の保全に関する協定」，「恒久対策，健康被害防止対策」については評価がされているが，「処分場の操業停止や環境対策」には厳しい意見が述べられている。それは，「守る会からの要望に対し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」というもので，守る会が要望したボーリング調査を実施しなかったことについて「ボーリング調査を実施していれば，県は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」というものである(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：2005)。

#### 4. 香川県豊島と宮城県村田町との事案比較

##### 4.1. 豊島事件の概要。

香川県豊島の事案は1975年に業者が有害産廃処理許可申請を県に届け出たことから始まった。住民が激しく反対運動や建設差し止め訴訟など激しく反対を行い，無害物によるミミズ養殖に変更をし，その後有害な廃棄物を持ち込んだ。県は許可の際に住民に十分な指導・監督を約束していた。豊島の不法投棄現場は国立公園内にあり，元々は遠浅の砂浜で，業者の父によって所有され砂が採取されていた。砂を取り終えると不法投棄を行い，海を不法に埋め立てた。業者は許可を得てからまもなくして野焼きをはじめ，1983年頃から1990年11月の兵庫県警摘発まで，廃油や

シュレッダーダスト、食品汚泥、製紙汚泥等の有害な廃棄物を大量に持ち込み、野焼きを続けた。持ち込まれた廃棄物は約50万トンといわれていたが、処理を進め、再計算を行ったところ66万8千トンになることがわかった。<sup>23</sup> 廃棄物からは鉛やダイオキシン、PCB、ベンゼン、砒素などが検出されている。野焼きが行われている間、現場の程近い付近の住民はのどの痛みや頭痛、悪臭や洗濯ものにつく汚れなどに悩まされていた。

1993年11月11日、住民たちは公害調停を申請し、2000年6月、廃棄物を豊島から運び出し無害化する中間処理を隣の直島で行い、全量を撤去する最終合意に至った（堀畑：2006）。最終合意では知事が謝罪をし、住民の前で調印式を行っている。

公害調停を申請する過程で、住民は兵庫県警の供述調書を入手し、県が118回もの立ち入り調査を実施し、形式的な行政指導を行っていたことが明らかになった。2名の県担当職員は、ミミズによる中間処理を1983年には行っていないことを確認していながら、摘発までの7年間、中間処理業の認可を与え続け、形式的に口頭や文章で指導を行っていたことが明らかになった（豊島住民会議：1993）。現在、本格的な処理開始から5年経ち、処理が予定の87%と遅れている。<sup>24</sup>

豊島では、島の学校や瀬戸内オリーブ基金を使った植樹活動など地域再生に向けての取り組みがなされている。<sup>25</sup>

#### 4. 2. 7つの事項での比較

宮城県村田町の事案では、上記のとおり行政対応について詳細に検証を行っている。その大部分がもっと踏み込んで行政対応をするべきであったという結論となっている。

さらに、総合的な検証を実施している（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：2005）。香川県豊島では、このような行政対応の検証を実施していない。不適正処理についてきちんと検証することは、今後同様のことが発生しうると考えられたときに大いに参考になるであろう。ここでは、総合的な検証部分について、香川県豊島の対応と比較を試みる。総合的な検証では、7つの事項の検討を行っている。

##### 最終処分場の立地の特性

村田町の事案では、水田所有者と業者とが乾田化対策として廃棄物で埋立をする事に合意をした。当時の県の廃棄物担当課では農地に廃棄物を埋めることに難色を示したものの廃棄物処理法では規制できなかった。当時の廃棄物処理法では要綱で住民同意を規定し、それを満たして届出がされていれば許可をせざるを得ないというのは一般的な見解である。報告書には、「この処分場は集落に隣接し民家に近いところに位置しているため、処分場周辺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、業者に対して指導を厳しくすべきであった」とある。さらに、立地の特性として「大量の泥炭層があり地盤が軟弱で計画深度を超えて超過埋立の可能性があったが業者にはっきりとした態度をとらず、悪臭の原因を泥炭層と判断し原因調査を遅らせた結果となった」と述べている。

豊島の事案では、立地の特性として国立公園内であったことがあげられる。業者は不法に埋立をしているが、県は責任を問うことはなかった。立地されている場所は民家からはある程度の距離があるが、深夜から早朝にかけて民家付近に野焼きの煙が立ち込めていることがわかっている。

産業廃棄物が社会問題となつてから、産業廃棄物施設の立地について地下水の汚染などが問題となるため条例などで規制をした地域もある。しかし豊島の事案は産業廃棄物が社会問題となる以前からの問題であり、村田町の事案は立地規制が動いている最中であつたため、この2つの事案とも規制にかかることはなかった。

#### 事業者に対する認識

豊島では、地元住民は業者をはじめから信じていなかった。しかし県は、業者の言い分をはじめから信じ当初から業者よりであった。瀬戸内を航海中の船舶から野焼きがみえ山火事と通報があつても、問題視をしないままであつた。住民が反対運動をしているときに、業者によって県職員が脅されておられ、そのことで厳しい指導・監督ができなくなった経緯がある。また、業者は金属回収と偽って適正な価格を支払わないで廃棄物を取引する逆有償を行っていたが、これについても行政が金属回収業許可をとるようにと犯罪を助長していたことがわかっている（堀畑：2000）。

村田町では、はじめに住民と協定を交わした業者は地元業者で、地域住民と良好な関係があつたと認識し、当初は違反行為を指導すれば対応をしていた。しかしこの頃からすでに大量の埋立を実施していたことが後に明らかになった。その後、経営体制がかわり違反が増え、2000年11月には立入検査をした県職員が軟禁され、脅迫を受けている。刑事告発を検討したものの、業者に管理を継続させたいため、告訴をせずに業者になめられてしまったと、報告書にある。

豊島でも業者が県職員を脅したことがその後の指導・監督に影響している。村田町の報告書にもあるが、県の組織は職員の身の安全を守る意識が弱いということが、現場での厳正なる指導・監督を萎縮させ、組織内の意思疎通に悪影響を与え、組織としての対応力を弱め、適切なタイミングでの対策の実施ができなかったと豊島でも同様に考えられる。

#### 指導監督権限の行使の妥当性

豊島では、業者摘発までの間に118回も立入検査が実施され、行政指導がされていたが、いずれも形骸化されていたことがわかっている。1990年12月に第1回の措置命令をだし、その後も措置命令を出しているが、代執行については履行されていない。

村田町の報告書では、他の都道府県でも行政指導にとどめるケースが多く、権限行使のあり方が抑制的すぎるのではないかと指摘している。1990年4月26日付衛産第31号厚生省衛生局水道環境部長通知「産業廃棄物処理対策の強化について」では、国は積極的な権限行使を行うべき指導をするようになったが、村田町の事案でも改善命令は1回しかださず行政指導を継続していることから、権限行使に消極的なままであつたと検証している。豊島の後も権限行使は積極的に行いづらい状況であることが村田町の事案を通して伺える。

生活環境保全と地域住民の不安解消のための県の責務に対する規範意識

豊島では不安解消のために何かを行うことはなかった。村田町の事案では悪臭に対する対応が問題となった。報告書には、「県は臭気調査を頻繁に行い、住民にアンケート調査を実施し、悪臭は生活環境保全上の支障がないと判断したが、その後も悪臭は続いたのであるから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であったと考えられる」、とある。硫化水素ガスの発生が確認され、2000年12月に住民が恒久対策のためのボーリング調査を願っても業者が不在になり、2003年12月に県が実施するまで3年間も行わなかった。

#### 地域住民の声に対する県の姿勢

豊島住民の声は公害調停の過程で、県に誠意がみられないとして伝わってきている。住民は業者が不法投棄を行っているときにも県に公開質問状を送っているが無視され、調停では廃棄物の全量豊島に残す形で調停を進めようとしたり、調停の最中に現職の知事が「住民は要するに金がほしいんでしょう」と発言したりしている。地域住民には県の姿勢は最終合意がされるまでは不誠実と思っていた。そのため今も気を抜くことはできていない。

村田町の事案では、報告書に「悪臭問題に特化させてしまったことから、暴力団が関与しているという住民の声を聞き逃し、不適切な対応をした」とある。また、「強い姿勢で指導をすれば業者が逃げて管理を放棄されるという危惧があったため、埋立を早く終了させる行政指導になり、そのことが住民の目には業者サイドに映った」とある。

村田町では、県は基本的に業者からのデータに基づいて指導・監督を行っているが、住民は自らの調査データに基づいて県や業者に改善を要求している。豊島では、公害調停においてであるが、データについては県のデータと住民のデータとに乖離があるとして、2億3千万円かけて公害調停の場で調査が行われ、共通のデータを得た。豊島のように利害が対立する状況であるときには、第三者がデータをとることは重要と考えられるが、それが無理である場合には、報告書で結論付けているように、害を被る可能性が高い立場にある住民のデータを重視すべきであると考えられる。

#### 県庁内部の意思決定過程の問題

豊島の事案では、本来ならジョブ・ローテーションがあつて3年程度で職場が変わるものの、2名が現場で長い間、業者に指導・監督を行っていた。一度、この問題を重大視する職員が担当になったところ、3ヶ月で移動させられており、長い間一組織内部の問題のまま、県庁内部では兵庫県警発まで全体の問題となっていなかった。豊島住民は、県庁で問題としてもらえなかったことについて、県庁所在地から離れている島だからと認識している。

村田町では、当初は出先機関である仙南保健福祉事務所（1999年まで仙南保健所）が立入検査をし、苦情が激しくなる1998年から廃棄物対策課が前面にでて対応するようになった。報告書には、「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いたのではないか」とある。また、超過埋立の認識を持っていてもきちんと引き継がれていなかったことも指摘している。

豊島では、現場を同じ職員たちが長く担当することで業者と癒着したのではないかといわれる

が、村田町の事案では担当の期間の短さが問題となっている。

#### 県警との連携

豊島では、兵庫県警が業者を摘発し事件が発覚した。1988年に海上保安庁が業者を検挙しているがその後、問題とされず香川県警はこの事案についてはまったく動かなかった。

村田の事案では、暴力団が関与していたという情報があり、それでも出先機関である保健所の職員が指導・監督を行っていた。<sup>27</sup>

以上みてきたとおり、香川県豊島の事案の方が先に発生しているが、行政の内部の対応については、村田町の事案に進展はあるものの大きな違いはないことがわかった。それだけ、産業廃棄物をめぐる問題は犯罪が絡み、不法投棄や不適正処理を行う業者に対して、行政が適切な対応を行うことが難しく、住民との関係もこじれやすいことが言えるのではないだろうか。

## 5. おわりに

村田町の事案は、全量撤去であれば700億円かかると試算されているが、撤去をしないでそこに残すことで現在試算されている額では30億円となった。村田町自体では全量撤去を望んでいたが、産廃特措法の適用には期限があり、本来はまだ合意形成が完全にできてなくても予算を得るために了承をせざるを得ないこととなっている。<sup>28</sup>

それは豊島においても同様である。大半の産業廃棄物を溶融処理しているが炉のトラブルなどで予定量が処理できておらず、産廃特措法の補助がある2012年度内で終わらせるために、「汚染土壌」の処理方法を溶融から水洗浄に、廃棄物を含んだ「仮置き土」の処理方法を溶融から焼却にすることが県により提案された。住民は「合意した調停内容に抵触すると思う」と回答を保留。<sup>29</sup> 11月9日、「仮置き土」については了承をした。<sup>30</sup>

豊島の事案でも、廃棄物の有害性が着目されたあとの村田町の事案でも、行政が目の前にある産業廃棄物の処理・処分の事務を行うことがまず先にし、地域住民が納得できる地域環境の保全については、二の次にしてしまった。産廃特措法の性質からか、その適用においても時間で区切られるために、時間をかけて話し合いし納得がいく状態までなかなか到達できていない。

豊島では行政対応について村田町の事案のように詳細に検証がなされていないため、住民が行政の対応のよくなかった点を住民の目線で訴えていくしかない。村田町では、この検証をいかして、今後の対応にどのように生かしていくのか課題となろう。

現在は、これらの事案が発生した頃に比べて廃棄物処理法は厳格化されている。産業廃棄物問題は村田町の事案のように暴力団が絡むこともあるため、問題を抱えやすい都道府県では警察との連携が強化されている。事案を学ぶことで、行政の対応が見直され、産廃特措法が適当されるような大きな不法投棄、不適正処理がされないことを望みたい。

## 注

- 1 香川県豊島の研究については、H18～H20年度科学研究費補助金（C） 課題名「金属リサイクル業の地域展開とカドミウム鉱害の現況に関する環境社会学的研究」（課題番号 18530408, 研究代表者, 明治学院大学社会学部准教授, 藤川賢）による補助で行った。
- 2 どの事案も小さく個人の問題となりがちである。高齢で稲作ができなくなる,あるいは,稲作から畑作に転換したいと思っている土地所有者に,業者が乾田化をして畑にして戻すことを約束して不法投棄して逃げてしまうというものである。2008年10月21日の毎日新聞地方版にも愛知県半田市の造成地で埋立材を装って産業廃棄物を持ち込んだ事件が発生している。
- 3 青森・岩手の県境事案があるため都道府県等にすれば12件になる。
- 4 環境省告示第百四号より。
- 5 2008年9月18日の毎日新聞地方版によれば,産業廃棄物の総量の再計算と燃料の値上がりのため,当初の予定よりもさらに約70億円程度増える見込み。また,処理費のほかに中間処理施設や積み出し施設,雨水浄化施設などを作っているため約208億円がかかっている。
- 6 2006年11月21日毎日新聞地方版より。
- 7 2008年1月7日毎日新聞地方版より。100億円のうち2割が国により支援される見込みである。
- 8 2008年9月1日毎日新聞。
- 9 経緯については,村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対応委員会「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17年6月による。
- 10 2007年3月9日,宮城県環境生活部竹の内産廃処分場対策室ヒアリングより。
- 11 それらはシス-1,2-ジクロロエチレン(最大07mg/L),砒素(最大0.048mg/L),BOD(最大120mg/L),COD(最大580mg/L),フッ素(最大3.8mg/L),ホウ素(最大16mg/L),ダイオキシン類(最大5.1pg-TEQ/L)である。広報「村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場対策について県からのお知らせ」2006年4月号より。
- 12 竹の内地区で水田所有者組合に入っている人は28人。ほかにも業者に土地を貸した人がいるため,30人くらいが処分場の土地の所有者になる。2007年3月9日,宮城県環境生活部竹の内産廃処分場対策室ヒアリングより。
- 13 当時安定型処分場に処分できた石膏ボードから硫化水素が発生する例はかなりある。
- 14 2007年3月9日,宮城県環境生活部竹の内産廃処分場対策室ヒアリングより。
- 15 どのくらいの刑になったかは報告書には記述されていないためわからない。
- 16 2007年3月9日,宮城県環境生活部竹の内産廃処分場対策室ヒアリングより。
- 17 平成14年度「環境生活行政の概要」宮城県環境生活部,平成14年3月発行より。
- 18 平成15年度「環境生活行政の概要」宮城県環境生活部,平成15年3月発行より。
- 19 平成16年度「環境生活行政の概要」宮城県環境生活部,平成16年3月発行より。
- 20 平成17年度「環境生活行政の概要」宮城県環境生活部,平成17年3月発行より。
- 21 平成18年度「環境生活行政の概要」宮城県環境生活部,平成18年3月発行より。
- 22 2007年3月9日,宮城県環境生活部竹の内産廃処分場対策室ヒアリングより。
- 23 2008年9月18日毎日新聞地方版より。
- 24 2008年9月15日毎日新聞地方版より。
- 25 新しく農業を始めたり,オーリーブ基金の事務所を豊島に構えたり,再生に向けて個人レベルでも住民が動き出し始めている。2007年2月24日香川県豊島住民ヒアリングより。
- 26 通常は代執行を行うために措置命令をだすことになっている。
- 27 暴力団が絡む不法投棄については1990年代はじめのいわき市不法投棄事件が有名である。この事件を契機に,福島県や千葉県などでは県警と連携して取締りを行うことをしている。

- 28 2006年12月21日毎日新聞地方版より.
- 29 2008年7月15日毎日新聞地方版より.
- 30 2008年11月11日毎日新聞地方版より.

参考文献

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「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17年6月

堀畑まなみ「産業廃棄物の不法投棄と地域再生 香川県豊島の事案から」『地域と環境政策』, pp.147-176, 勁草書房, 2006年11月

廃棄物対策豊島住民会議『ふる里を守る』, 1993年

堀畑まなみ「豊島産業廃棄物不法投棄事件における被害 加害構造」『環境と公害』第29巻3号 pp.58-63. 2000年

宮城県村田町竹の内産業廃棄物問題に関する略年表

年	月	日	
1987			この頃まで処分地は水田として利用。その後、水田所有者と地元業者（安西建設(株)）が乾田化対策として廃棄物で埋立、終了後、農地に復元し水田所有者に返すことを合意。
1990	3	31	県、産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する指導要綱制定。
	7	13	指導要綱の「生活環境保全に関する協定書」を村田町沼辺字竹の内地区住民代表者、業者、埋め立て組合長、村田町長の4者で結ぶ。
	8	6	業者、産廃処理施設設置届出（埋立面積2万平方m、埋立容量約4万立方m）を県に提出。
	12	5	県、業者に産廃処理業を許可。
1992	9	30	業者、埋立面積、埋立容量を増加させた産廃処理業変更届を県に提出。
1993	1	29	県、業者の産廃処理施設変更を許可。埋立面積約3万平方m、埋立容量約10万立方m。
	12	9	県、業者の産廃処理施設変更を許可。埋立面積6万7千平方m、埋立容量約32万立方m。
1995	1	20	県、業者に産廃処理業の事業範囲変更を許可、焼却処理（中間処理）業を追加。
	12	1	県、業者の産廃処理業の更新を許可。
1998	9	18	業者、社名を(株)アースに変更、10月22日に県に届け出る。
1999	1		以降、住民から悪臭の苦情が頻発化。県、消臭対策を実施。
	2		村田町、「竹の内産業廃棄物処分場対策協議会」を設立。
	12		処分場操業停止を求める地域住民、「竹の内産廃からいのちと環境を守る会」（以降、守る会）、県に発生源対策、問題解決まで営業停止処分など要望。
	18		業者、県に(株)アースから(株)安西に処分場施設継承の届出。残余量7万5711立方m。
	19		守る会、操業の早期終了、健康被害調査等の実施を要望。
	3		守る会結成総会。
	10		守る会、処分場の早期終了等要望。
	23		県、業者に町・住民と生活環境保全協定を締結する指導文書を添付し産廃処理業継承届を許可。
	26		県、守る会に説明。
	4	12	守る会、県に悪臭調査、立入検査、ボーリング調査等要望。
			以降、県、定期的かつ集中的な臭気調査を実施。
	9		業者、ボーリング調査実施。
	10	21	守る会、県に悪臭被害、ダイオキシンのおそれなど訴え。
	12	13	県、業者に浸透水採取設備の設置の改善命令。
20		守る会、13日の改善命令を評価できない、調査は抜き打ちで行うべきと要望。	
2000	5	15	守る会、改善命令に効果がないなど県に要望。
	6	12	業者、県に埋立容量10%未満増の軽微変更届出。埋立容量は約35万4千立方m。
		12	守る会、知事に周辺住民の危機意識と離れた行政対応について公開質問状提出。
		30	県、守る会の公開質問状に「生活環境上の支障が生じているとは考えていない」と回答。
	7	21	守る会、県に産廃持ち込み停止と現状回復を求める請願を3241名の署名とともにを行う。
	9	7	県、守る会に8月6～7日にかけて抜き打ち調査を実施したと回答。
	11		立入検査を実施した県職員、処分場の現場事務所に軟禁され、脅迫を受ける。
	12	20	守る会、県を相手に民事調停を仙台地方裁判所に申し立て。
		20	守る会、業者に廃棄物の搬入を受け入れさせない仮処分を申し立て。
	2001	3	22
5		23	業者、県に埋立終了の届出。
7			ガス抜き管内にて28,000ppmの硫化水素が観測される。
			業者、焼却炉操業停止の仮処分命令を受ける。
9		19	県、守る会に対策進捗状況報告。守る会、知事の視察と緊急避難用場所の確保を要望。
10	16	民事調停にて、守る会、専門家委員会への出席と知事との直接対話を要望。	

	10	25	守る会，専門家と意見交換．
		30	守る会，知事と直接の話し合い．
	11		知事，現地視察．12月も続けて視察．
		29	第8回調停で守る会，県が専門家に提出した資料に経緯に誤りがあると指摘．
	12		県，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．
			県，守る会要望の避難用住宅を用意．
	14	守る会，知事と意見交換，職員の泊り込み調査実施等を要望．	
2002	1		県，硫化水素の発生原因を調べる開削調査実施．
		2	県，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．
		1	県，第8回調停での守る会の指摘に文書で遺憾である旨を回答．
		24	県，地元説明会実施．
		下旬	県，2月下旬から3月上旬の2週間職員による泊り込み調査実施．
	3	19	守る会，20メートル深度のボーリング調査等を知事に申し入れ．
	4		県，業者に側溝整備の改善命令を出すも業者不履行．
	6		県，業者に措置命令を出す．業者命令を遂行．
	10		県，硫化水素の発生原因を調べる開削調査実施．
	12		県，硫化水素モニタリング装置による常時監視開始．
2003	3		業者不在に．以降，県は浸出水処理や覆土整地に係る行政命令を出し，代執行を実施．
	4		県，硫化水素発生原因等調査報告書報告．
	11		県，開削調査実施．処分場区域外への埋立の事実を確認．
2004	1		県，廃棄物処理法違反により，業者を告発．社長等関係者4名逮捕．
	3		県知事，2月議会にて県の対応に反省すべき点があるとして謝罪．
			県，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設立．
	19		県，処分場の維持管理を適切に行うよう措置命令を出す．
	19		県，業者に対し産廃処理業を取り消す．
	4		以降，県，代執行により処分場の維持管理を実施．
	4～5		業者の社長，幹部及び実質的経営者計4名，実刑判決．
9		県，埋立廃棄物量，発生ガス，におい環境等調査に着手．	
2005	1		県，許容量約35万立方mを大幅に上回る102万立方m超の埋立について調査結果発表．
	2		県，粘膜刺激性のある化学物質が処分場から発生，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と調査結果報告．
	3		県議会，平成17年度一般会計予算可決に当たり県行政を検証すべきと附帯意見がだす．
	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，答申をだす．
	10	6	県，産業廃棄物の処理の適正化等に関する条例制定．
2007	3	26	環境大臣，産業廃棄物特別措置法の財政措置のため村田町竹の内地区産業廃棄物最終処分場に係る特定支障除去等事業実施計画に同意．