

## 「産業廃棄物過剰保管問題調査報告書」の概要

### 1 はじめに

#### (1) 調査委員会が設置された経緯

- ・ (株)東和総業開発(以下「東和」という。)が所有する豊田市勘八町地内の産業廃棄物処分場に産業廃棄物が過剰保管されるに至った経過を調査し、市の対応や判断に誤りがなかったかどうかを検証するとともに、過剰保管の原因を究明するため、「豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会」が設置された。
- ・ 中村助役を会長に置き、職員5名で構成。

#### (2) 調査委員会の活動

- ・ 調査委員会は、計8回の会議を開催し、調査・審議を行った。

### 2 調査の対象期間と方法

#### (1) 調査の対象期間

- ・ 東和が産業廃棄物最終処分場の設置を計画した平成2年3月以降から平成17年6月までを対象にする。ただし、豊田市が中核市に移行する前の期間については、事実経過のみを記し、愛知県の対応については評価の対象にしない。

#### (2) 調査の方法

- ・ 環境部廃棄物対策課に保管されている関係書類を確認と、関係職員(OBを含む5人)からの聴取り調査

### 3 調査により確認された事実の経過

#### (1) (株)東和総業開発の概要と経緯

- ・ 昭和61年4月23日 有限会社東和総業開発として設立
- ・ 昭和62年2月27日 産業廃棄物処理業(収集運搬)を開始
- ・ 平成2年11月22日 産業廃棄物埋立処分業の許可
- ・ 平成5年7月19日 焼却処分の許可
- ・ 平成8年8月18日 会社組織を株式会社に変更
- ・ 平成10年1月27日 選別処分の許可

#### (2) 最終処分場の設置から中核市移行による権限移譲までの状況

- ・ 平成2年3月2日付けで、愛知県知事に産業廃棄物処理施設(最終処分場)設置届出書を提出した。
- ・ 平成3年2月に埋立処分を開始し、平成5年に最終処分場を拡張した。
- ・ 平成10年1月27日に中間処理施設(選別機)を設置した。
- ・ 最終処分場は、平成6年頃から廃棄物の過剰保管状態が発生していた。
- ・ 平成10年4月1日に豊田市が中核市となった時点では、最終処分場全体に高さ約2~3メートルの廃棄物が過剰保管されている状態であった。

#### (3) 中核市移行後の最終処分場の状況

- ・平成11年5月に過剰保管廃棄物から火災が発生し、同年6月2日付けで火災の再発防止に係る「改善勧告」を発した。
- ・平成11年7月6日付けで産業廃棄物の撤去及び適正処分等について「改善命令」を発した。
- ・平成12年3月21日には、東和に対して過剰保管廃棄物の撤去及び適正処理を命ずる「措置命令」と産業廃棄物処分業（埋立処分、選別、焼却）の30日間の「停止命令」を発した。
- ・平成13年1月19日付けで、東和に対して産業廃棄物処分業のうち埋立てについては不許可とし、選別及び焼却については更新を認めた。
- ・その後も過剰保管廃棄物が減ることはなく、測量をするたびに逆に増加していった。

#### （４）豊田市における行政指導、行政処分等の状況

- ・平成14年5月29日には最終処分場において大規模な火災を生じさせたため、同年6月2日付けで火災の防止に対する「改善勧告」を発した。
- ・平成15年6月3日に再度、最終処分場において大規模な火災を生じさせたため、同日付けで火災防止の「改善勧告」を発した。
- ・豊田市からの指導及び要請に応じて、平成15年6月16日付けで東和から過剰保管廃棄物の搬出計画が示されたが、ほとんど実行されなかった。
- ・不適正処理を知らずながら土地を貸している土地所有者に対しても、平成15年9月16日付けで「改善勧告」を発した。
- ・平成15年12月18日付けで、現役員及び旧役員並びに土地所有者の計4人に対して産業廃棄物の撤去・適正処理を求める「措置命令」を発した。郵送その他の事情で措置命令書の交付が遅れた旧役員1人と土地所有者1人についても、平成16年1月6日と2月24日に、それぞれ措置命令を発した。それぞれの措置命令の履行期限は、平成17年8月1日である。

#### （５）業の許可の取消しまでの経緯

- ・平成16年6月25日付けで、東和に対し、中間処分業（選別及び焼却）の60日間の停止命令を発した。
- ・当該停止期間中の平成16年8月3日に、東和の代表取締役が廃棄物処理法違反で逮捕されたため、同年8月25日付けで業の許可を取り消した。

#### （６）業の許可の取消し後の状況

- ・業の許可の取消しにより、東和としては廃棄物に関する一切の業が行えなくなり、現在、収入の路は絶たれている。
- ・現在（平成17年7月末）までに975m<sup>3</sup>が搬出されたものの、搬出はほとんど進んでいない状況である。

#### （７）豊田市が東和に行った行政指導、行政処分等の全体像

- ・豊田市が東和に行った行政指導、行政処分等は、現在までに、記録にあるものだけでも、立入調査219回、立入指導・呼出し指導96回など、合計360回

に及ぶ。

#### ( 8 ) 石野焼却施設の設置から設置許可の取消しまでの経緯

- ・ 東和が設置した石野焼却施設は、勘八町の産業廃棄物処分場と密接な関わり（勘八の過剰保管廃棄物の一部を焼却していた。）があるので、その設置から設置許可の取消しに至る事実経過を調査した。

#### 4 関係法令等

- ・ 廃棄物処理法の規定のうち本件事案に関係すると思われるもの、その規定に関係のある通知及び参考となる判例を記述した。

#### 5 市の対応についての検証

##### ( 1 ) 市の対応を検証する際の判断基準

- ・ 豊田市に指導監督上の落ち度があったのかどうか、すなわち豊田市の責任の有無を判断するに当たり、「違法」「不当」を基準にすることにした。
- ・ 一般に、行為や状態が法令に違反していることを「違法」といい、法令に違反するわけではないが、実質的に妥当性を欠いていたり、適当でなかったりすることを「不当」という。行政の権限行使に裁量が与えられている場合で、何らかの落ち度があるときは、それが裁量の範囲内であると判断されれば「不当」となり、裁量権を逸脱していると判断されれば「違法」となる。

##### ( 2 ) 平成 1 0 年 4 月に中核市に移行して、愛知県から廃棄物処理法上の権限が移譲されたときの引継ぎとその後の対応

- ・ 東和に関する事務については、愛知県から引継ぎの際既に過剰保管が発生していたことが認められるので、もう少し念入りな引継ぎを要求すべきだった。
- ・ 中核市移行直後においては、廃棄物行政に対する職員の知識・経験がまだ不足していて、法制度の理解、現場の確認、状況把握が中心とならざるを得ず、厳しい措置を期待するのは酷であると考えます。市の対応に違法、不当と言えるものはないと判断する。

##### ( 3 ) 平成 1 1 年 7 月 6 日付けの改善命令とその後の市の対応

- ・ 平成 1 1 年 7 月 6 日に東和に発した「改善命令」は、妥当な処分であったと判断する。
- ・ 改善命令違反については業の許可取消しや事業停止命令ができるが、要件の認定と権限の発動（内容、手続、タイミング）の両面において裁量が存在する。したがって、その後すぐに許可の取消し等をしなかったとしても、必ずしも違法、不当とは言えない。

##### ( 4 ) 平成 1 2 年 3 月 2 1 日付けの措置命令及び停止命令（30日間停止）とその後の市の対応

- ・ 度重なる指導や改善命令にもかかわらず、それに従わなかった東和に対して措置命令と停止命令を出したことは、妥当であったと判断する。

- ・ しかし、過剰保管廃棄物が完全に撤去されていない以上は、撤去されるまで何度でも停止命令をかけるべきであり、引き続き停止命令を出さなかった点については不当であったと判断する。

#### (5) 平成13年1月19日付けの産業廃棄物処分業の一部不許可

- ・ 東和の産業廃棄物処分業の許可更新に当たっては、許可の欠格要件のひとつである「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」、いわゆる「おそれ条項」に該当するという判断をすべきであった。
- ・ したがって、処理業のうち焼却と選別について更新許可をしたことは、欠格要件に該当するかどうかを判断する際の裁量権の行使に適正さを欠いたという点で、不当であったと考える。

#### (6) 平成15年6月16日に東和が提出した処理計画のその後の影響

- ・ 平成15年6月16日に東和が提出した計画は、最終処分場の場内を8つのブロックに分け、各ブロックの廃棄物を3か月で搬出し、2年後の平成17年7月末までに過剰保管分を全量搬出するというものであった。
- ・ この処理計画は、その期間においても実効性の点においても問題があり、市の対応が不当であったと判断する。

#### (7) 平成15年12月18日付けの新旧役員及び土地所有者に対する措置命令とその後の市の対応

- ・ 法改正の趣旨を踏まえて、廃棄物の過剰保管状態に責任を有している個人に対しても措置命令を発令したこと自体は、適切な対応であったと判断する。
- ・ しかし、措置命令と同時に中間処分業の停止命令も出していれば、少なくとも廃棄物の量が増え続けることはなかったはずである。違法状態の拡大を防げなかったという点で、市の対応には不当な面があったと判断する。

#### (8) 平成16年6月25日付けの停止命令(中間処分業の60日間停止)とその後の市の対応

- ・ 『行政処分の指針について』(環境省通知)に照らすと、東和は重大かつ明白な違反行為を続けているので、停止命令ではなく、即、許可の取消しをするべきだったと考える。
- ・ 廃棄物が増え続けている状況において、中間処分業の停止命令を出して、その間に廃棄物を撤去させようとした市の判断は、裁量権の行使に適正さを欠いたという点で、不当であったと考える。

#### (9) 平成14年6月から16年3月までの市議会での環境部長の答弁内容

- ・ 東和の過剰保管廃棄物の量に関して、市議会での環境部長の答弁と測量士による測量結果の間にズレがあった。廃棄物の量そのものの認識が市と東和で食い違うこともしばしばあり、自主撤去を基本に指導を続けていた手前、測量数字ではなく業者指導上用いていた数字を優先して答弁したものと判断する。
- ・ 一連の議会答弁によって、もうしばらく業者の自己責任でやらせるよう指導を

継続することとなり、決断が遅れる一因になったことは否めない。

#### (10) 最終処分場に積み上げられた産業廃棄物の解釈

- ・ 政令で産業廃棄物の保管限度量は1日の処理能力の14日分と定められているが、実際の堆積量は保管限度量の68.6倍となり、「保管」という範疇を超えてしまっていると考える。
- ・ また、松山市における廃棄物処理法違反被告事件に対する判決から、東和の最終処分場に堆積した廃棄物は「過剰保管」ではなく「違法な埋立処分」である可能性が高い、と考える。

### 6 市の不当な対応の原因

#### (1) 職員の法的対応に対する知識・経験の不足

- ・ 初期の段階においてもその後においても、廃棄物処理法制に対する知識や指導監督等のノウハウが十分に備わっていなかった。

#### (2) 十分な指導監督を行うための人員の不足

- ・ 産業廃棄物に関する事務を担当する環境部廃棄物対策課は、少しずつ増員されてきたものの、多くの産業廃棄物処理業者や産業廃棄物処理施設に対して監視・指導を行うには、結果として手薄な体制であった。

#### (3) 長期的な展望の欠如

- ・ 大きな課題を解決するためには、目先の事象にとらわれることなく、長期的な視点で課題全体をとらえることが必要である。長期的な展望がなかったことが、問題を先延ばしにすることにつながっていった。

#### (4) (株)枝下に対する行政代執行の影響

- ・ (株)枝下のダイオキシン問題に端を発する行政代執行は、市が東和を指導する上で相当大きな影響を与えていたと考えられる。
- ・ 東和については代執行を何としても避けたいという担当者の思いが、事業停止命令や業の許可の取消しの判断を消極的にさせてしまった。

#### (5) 廃棄物処理業者に対する気おくれ

- ・ 東和の関係者が元暴力団員であることが、市の担当者の心理的なプレッシャーになって、東和に対する消極的な対応につながった側面がないとは言えない。

### 7 再発防止策の検討

#### (1) 担当職員の資質向上

- ・ 担当職員の法的知識を高めるために、廃棄物処理法に関する課内の勉強会を実施する、庁外で開催される説明会や実務研修会に職員を派遣するなど、職員研修の一層の充実を図る。
- ・ 廃棄物処理業者の経営状況を大雑把につかむことができるように、財務諸表の見方や経理の基礎知識を習得するための研修を実施する。
- ・ 事業所への立入検査や事業者からの報告徴収などを実際に行いながら、業務経

験の長い職員からそのノウハウを吸収して自分のものにする。

- ・ 愛知県や政令市、他の中核市の廃棄物担当部局と情報交換をして、類似事例での対処方法を研究する。

#### (2) 組織体制の整備

- ・ 日頃から十分な指導・監督を行えるような組織体制を作っておく。
- ・ 既に、専従班を課内で編成して、定期的にパトロールを実施しているが、今後ともそれを継続するとともに、より一層の充実を図る。

#### (3) 早期発見・早期対応の徹底

- ・ 早期発見のためには、職員による定期的な巡回の実施のほか、市民からの通報も大切な情報源となる。
- ・ 発見した場合は、廃棄物処理法の規定に基づく報告の徴収や立入検査の権限を最大限に活用して状況の把握に努め、違反行為に対して厳正かつ迅速な行政処分を行う。

#### (4) 行政処分の基準の条例化

- ・ 『行政処分の指針について』に書かれている行政処分の基準等を条例化する。特別な事情により処分内容を加重・軽減しようとする場合に意見を聴くため、「(仮称)産業廃棄物適正処理審査会」の設置についても、この条例で規定する。
- ・ 条例を制定することによって、法令として職員を拘束し、適切な裁量権の行使を担保することができる。

### 8 おわりに

今後は同様の事案が発生しないように、再発防止策を基に、担当部署を中心に市の組織全体で万全の措置をとるとともに、市民の負託に応えた適正な廃棄物行政の遂行に努めていく。