

産業廃棄物過剰保管問題

調 査 報 告 書

平成17年8月17日

豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会

目 次

	ページ
1 はじめに	1
（ 1 ）調査委員会が設置された経緯	
（ 2 ）調査委員会の活動	
2 調査の対象期間と方法	2
（ 1 ）調査の対象期間	
（ 2 ）調査の方法	
3 調査により確認された事実の経過	2
（ 1 ）(株)東和総業開発の概要と経緯	
（ 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	
（ 3 ）中核市移行後の最終処分場の状況	
（ 4 ）豊田市における行政指導、行政処分等の状況	
（ 5 ）業の許可の取消しまでの経緯	
（ 6 ）業の許可の取消し後の状況	
（ 7 ）豊田市が東和に行った行政指導、行政処分等の全体像	
（ 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	
4 関係法令等	1 0
（ 1 ）廃棄物処理法の関係規定及び関係通知の内容	
（ 2 ）参考となる判例	
5 市の対応についての検証	1 3
（ 1 ）市の対応を検証する際の判断基準	
（ 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	
（ 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	
（ 4 ）平成 1 2 年 3 月 2 1 日付けの措置命令及び停止命令（ 3 0 日間停止） とその後の市の対応	
（ 5 ）平成 1 3 年 1 月 1 9 日付けの産業廃棄物処分業の一部不許可	
（ 6 ）平成 1 5 年 6 月 1 6 日に東和が提出した処理計画のその後の影響	
（ 7 ）平成 1 5 年 1 2 月 1 8 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	

(8) 平成 1 6 年 6 月 2 5 日付けの停止命令 (中間処分業の 6 0 日間停止) とその後の市の対応	
(9) 平成 1 4 年 6 月から 1 6 年 3 月までの市議会での環境部長の答弁内容	
(1 0) 最終処分場に積み上げられた産業廃棄物の解釈	
6 市の不当な対応の原因	2 2
(1) 職員の法的対応に対する知識・経験の不足	
(2) 十分な指導監督を行うための人員の不足	
(3) 長期的な展望の欠如	
(4) (株) 枝下に対する行政代執行の影響	
(5) 廃棄物処理業者に対する気おくれ	
7 再発防止策の検討	2 4
(1) 担当職員の資質向上	
(2) 組織体制の整備	
(3) 早期発見・早期対応の徹底	
(4) 行政処分の基準の条例化	
8 おわりに	2 5
[参考資料]	
1 勘八町産業廃棄物処分場の位置図及び全景写真	2 7
2 豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会設置要綱	2 8

1 はじめに

(1) 調査委員会が設置された経緯

(株)東和総業開発が所有する豊田市勘八町地内の産業廃棄物処分場に、処分場の許可容量を超えて約12万m³もの過剰な産業廃棄物が野積みにされたままになっている(位置図及び全景写真は26ページのとおり)。豊田市は、これまでに過剰保管の状態を是正するために同社に対して行政処分や行政指導を続けてきた。平成12年3月には同社に、過剰保管されている産業廃棄物を撤去し、適正に処分するよう措置命令を出している。また、平成15年12月から翌年2月にかけて、同社の新旧役員と処分場の土地所有者に対して同様の措置命令を出している。後者の措置命令の履行期限は今年8月1日であったが、状況はほとんど変わらなかった。

ここに至って、豊田市では、同社及びその関係者による廃棄物の撤去・処分は実現の可能性が極めて低いと考え、行政代執行による撤去・処分に向けた検討を始めているが、行政代執行を行うためには多額の公金の支出が避けられない状況である。

そこで、過剰保管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ことが必要不可欠であるという認識のもとに、「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(設置要綱は27・28ページのとおり)。この委員会は、迅速に調査審議を行うため、次のとおり市内の職員5名で構成された。

	氏名	備考
会長	中村紀世実	助役
副会長	鈴木喜代雪	総務部長
委員	小山正之	総合企画部長
〃	柿島喜重	総務部調整監
〃	横地清明	総合企画部調整監

(2) 調査委員会の活動

調査委員会は、次のとおり計8回の会議を開催し、調査・審議を行った。

	開催日	調査・審議の内容
第1回	6月2日(木)	事案の概要説明、調査・審議のスケジュール、調査事項及び調査方法
第2回	6月15日(水)	事案の概要の補足説明、調査のポイント
第3回	6月28日(火)	関係職員からの聴取り調査(その1)
第4回	7月8日(金)	関係職員からの聴取り調査(その2)
第5回	7月13日(水)	調査報告書の構成案、作成に当たっての確認事項、市の対応をめぐる論点
第6回	7月25日(月)	調査報告書の内容検討(その1)
第7回	8月9日(火)	調査報告書の内容検討(その2)
第8回	8月17日(水)	調査報告書の最終確認

2 調査の対象期間と方法

(1) 調査の対象期間

(株)東和総業開発が勘八町地内に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、本調査委員会が調査を開始した平成17年6月までの間を調査の対象にした。ただし、豊田市が中核市に移行して、愛知県から産業廃棄物行政に関する権限の移譲を受けた平成10年4月1日より前の期間については、事実経過のみを記し、愛知県の行政としての対応については評価の対象にしないこととした。

(2) 調査の方法

産業廃棄物行政を担当している環境部廃棄物対策課に保管されている関係書類を確認するとともに、関係職員(OBを含む5人)からの聴取り調査を行った。なお、調査委員会での聴取りは、限られた時間で効率的に質疑を行えるよう、事務局が事前に行った聴取りの結果を基に実施した。

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

ア 株式会社東和総業開発(以下「東和」という。)は、昭和61年4月23日に有限会社東和総業開発として設立され、翌年2月27日には愛知県知事から産業廃棄物の収集運搬業の許可を取得して、産業廃棄物処理業を開始した。

イ 平成2年11月22日には、産業廃棄物処分業の許可の変更により、埋立処分業の許可を受けた。そして、平成5年7月19日には焼却処分の許可を、平成10年1月27日には選別処分の許可を、それぞれ産業廃棄物処分業の許可の変更により取得した。

ウ 平成8年8月18日に会社組織を株式会社に変更し、有限会社東和総業開発から株式会社東和総業開発となった。

エ その後、現在までに7回の役員変更が行われている。

(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

ア 東和は、豊田市勘八町勘八231番1ほか7筆の土地において埋立処分業を開始することを計画し、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。なお、最終処分場の設置が許可制となるのは平成3年に廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。)が改正されてからであり、当時は届出をすれば設置が可能であった。

イ 平成3年2月から埋立処分を開始した東和は、平成5年になって、隣接する勘八町勘八221番ほか4筆及び勘八町勘八226番ほか2筆の土地を賃借し、最終処分場の拡張を図った。当該賃借地は農地であったため、東和は、愛知県知事

から農地法に基づく一時転用許可を取得するとともに、廃棄物処理法に基づく産業廃棄物処理施設変更許可（平成5年5月31日申請、同年6月22日許可）も取得し、最終処分場を拡張した。

ウ その後、最終処分場用地内に中間処理施設を併設することを計画した東和は、平成6年12月22日付けで産業廃棄物処理施設の変更許可申請（最終処分場の敷地面積の縮小）を行い、平成7年2月7日付けで変更許可を取得した。

エ 平成8年には、中間処理施設を充実させるため、さらに最終処分場を縮小し、同年8月9日付けで愛知県知事に届出（軽微変更による届出）を行ったが、最終的に中間処理施設（選別機）を設置したのは平成10年1月27日であった。なお、この選別機の処理能力は、16m³/時である。

オ 最終処分場は、平成3年2月頃から埋立てが開始されているが、最終処分場を拡張した後、平成6年頃から廃棄物の過剰保管状態が発生し、愛知県豊田保健所が度々の指導を行っていた。

カ 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ことが、当時の写真からうかがえる。

（3）中核市移行後の最終処分場の状況

ア 愛知県から豊田市に産業廃棄物行政に関する権限が移譲されてからは、豊田市の職員が最終処分場に立入りを行って再三の指導を重ねたが、過剰保管状態が改善されることはなく、逆に過剰保管廃棄物の量が増加する有様であった。

イ このような状態の中で、平成11年5月には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。

ウ その後も過剰保管状態が改善されないため、平成11年7月6日付けで「改善命令」を発した。命令の内容は、「計画区域及び計画高さを超えて埋め立てた産業廃棄物の撤去及び適正処分並びに保管施設以外の場所に保管している産業廃棄物の撤去及び適正処分」というものであった。

エ 東和が当該改善命令に従わなかったため、平成12年3月21日には、法人たる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」を発した。当該措置命令の理由は、次のとおりである。

（ア）埋立処分場において計画区域及び計画高さを超えて産業廃棄物を埋め立てていることは、廃棄物処理法第15条の2の4第1項に違反している。

（イ）選別施設に係る保管場所以外の場所に産業廃棄物を保管していることは、廃棄物処理法第14条第8項の規定に違反している。

（ウ）これらの産業廃棄物から浸出する汚濁水により生活環境保全上支障が生ずるおそれがあると認められる。

オ 同時に、産業廃棄物処分量（埋立処分、選別、焼却）の「停止命令」（停止期間は、平成12年3月27日から同年4月25日までの30日間）も発しているが、

これは、当該停止期間中に過剰保管廃棄物の搬出に専念させることを目的としたものである。

カ エの措置命令の履行期限は、平成12年5月20日であったが、この日までに廃棄物が撤去されることはなく、東和の過剰保管廃棄物問題は大きくなってきた。

キ 過剰保管が問題となる中で、豊田市は、過剰保管されている産業廃棄物の正確な量をつかむため、測量士に委託して平成12年11月21日にその容量を測量した。測量結果は、埋立処分場分と中間処理場分を合わせて71,074 m³であった。

ク 平成13年には東和の産業廃棄物処分業の許可期限が到来するため、平成12年11月15日付けで東和から処分業の更新許可申請が提出された。

しかしながら、最終処分場については、その計画区域及び計画高さを超えて産業廃棄物が埋め立てられており、残余容量がまったくないことを理由に、処分業のうち埋立処分の部分を不許可として平成13年1月19日付けで東和に対して「産業廃棄物処分業一部不許可通知書」を交付した。このとき、一部不許可としたのは埋立ての部分であり、処分業のうち、選別及び焼却については更新を認め、許可証を交付している。

当該処分について不服審査請求は出されず、業としての埋立ての不許可は確定しているが、最終処分場の施設の設置許可は、これを取り消した場合、施設そのものがなくなってしまう、既埋立分の廃棄物の取扱いが問題となるため、当面、取り消さないこととした。

ケ 本来、処分業の許可は、埋立て・選別・焼却を一体として許可しているため、選別及び焼却についても不許可とすることが可能であったが、処分業の取消しによって東和が倒産し、過剰保管廃棄物そのまま残されることが懸念されたため、選別及び焼却という処分業による収入によって過剰保管廃棄物を撤去させるべく、許可証を交付したものである。また、当該選別及び焼却の施設を利用して過剰保管廃棄物を処分することも期待していた。

コ しかしながら、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。合計4回の測量結果は、次のとおりである。

平成12年11月21日の測量結果

・過剰保管廃棄物量	71,074 m ³
（埋立処分場分	56,907 m ³ ）
（中間処分場分	14,167 m ³ ）

平成14年3月12日の測量結果

・過剰保管廃棄物量	86,252 m ³
（埋立処分場分	79,593 m ³ ）
（中間処分場分	6,659 m ³ ）

平成15年5月20日の測量結果

・過剰保管廃棄物量	108,512 m ³
（埋立処分場分	103,168 m ³ ）

(中間処分場分	5,344 m ³)
平成16年5月18日の測量結果	
・ 過剰保管廃棄物量	122,921 m ³
(埋立処分場分	113,768 m ³)
(中間処分場分	9,153 m ³)
約1年間の増加量(合計)	
・ 平成12年11月から平成14年3月まで	15,178 m ³
・ 平成14年3月から平成15年5月まで	22,260 m ³
・ 平成15年5月から平成16年5月まで	14,409 m ³

(4) 豊田市における行政指導、行政処分等の状況

ア 平成10年4月に中核市に移行した後、平成13年1月に埋立ての業の許可を不許可とするまでに(3)のイからオまでの指導及び処分を行った。

- ・ 平成11年 6月 2日 改善勧告(火災の再発防止)
- ・ 平成11年 7月 6日 改善命令(過剰保管)
- ・ 平成12年 3月 21日 措置命令(過剰保管・法人を対象)
- ・ 平成12年 3月 21日 停止命令(過剰保管)

イ 平成12年3月の措置命令及び停止命令の行政処分については、愛知県知事宛てに不服審査請求が出されたが、これは、翌13年3月13日に却下(停止処分の取消し)及び棄却(措置命令の取消し)されている。

ウ また、平成12年3月30日には、産業廃棄物の過剰保管を理由として、愛知県知事から農地の一時転用の更新(延長)を不許可とされ、同年11月27日には農地転用に係る是正勧告が出されている。

エ その後、豊田市の職員が最終処分場に立ち入るごとに、口頭で措置命令の実行を促してきたが、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、6月2日付けで火災の防止に対する「改善勧告」を発した。

オ さらに、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」を発している。

カ 廃棄物が増加する中で、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。

当該計画は、過剰保管廃棄物の山を8つのブロックに分割し、それぞれのブロックを3月かけて搬出するというもので、環境部としては実効性が期待できるものであると考えた。この計画に基づくと、2年後の平成17年7月末にはほぼ全量の廃棄物が搬出されることとなるはずであった。

キ 実際に、平成15年7月から10月にかけては過剰保管廃棄物の搬出が行われ、約4,000 m³の廃棄物が搬出されている。しかし、代表取締役が替わった平成15年10月頃には再び搬出作業がストップし、過剰保管廃棄物の減量は見られなくなった。測量結果でも、平成15年5月から平成16年5月までの間に、約14,400 m³もの廃棄物が逆に増加している。

- ク これまでは、法人たる東和に対する措置命令に基づいて指導を続けてきたが、平成12年の廃棄物処理法の改正により、一定の要件に該当する排出事業者や不適正処分の関与者に対しても措置命令を発することが可能となったため、平成15年9月16日付けで、不適正処分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「改善勧告」を発した。
- ケ さらに、平成13年5月15日に環境省が出した『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環廃産第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）の中に示されている「不適正処分が法人の業務として行われた場合には、法人とその機関たる個人の双方に命令が行い得る」という見解を受けて、法人の役員にも責任を問うこととした。環境省通知では、過去の役員については明言されていないが、法人の業務についてその機関たる個人が連帯責任を負うのであれば、当該不適正処分の原因となる業務を行っていた期間中のすべての役員（機関たる個人）が対象となることは文意から明白であるため、過去の役員のうち特に責任の重い代表取締役についても措置命令を発することとした。
- コ 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。さらに、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ている。
- サ このうち、旧役員の1人のみが愛知県知事に不服審査請求を行ったが、平成17年3月30日付けで愛知県知事から請求棄却の裁決がなされている。また、土地所有者のうち1人は、措置命令に係る弁明の機会の付与に対して弁明書を提出し、借地人である東和に過剰保管廃棄物の撤去を求めていくことを約束したため、措置命令の対象者から外すこととした。
- シ それぞれの措置命令の履行期限は、平成17年8月1日となっているが、これは、(4)カで示された計画による履行終了期限が同年7月末日となっていることを受けたものである。

(5) 業の許可の取消しまでの経緯

- ア 平成12年3月21日付けで発した東和への措置命令の期限は、同年5月20日であり、当該期限までに措置命令内容が履行されなかったこと（措置命令違反）をもって告発及び業の取消しを行うことが可能であった。しかしながら、処分業の許可を取り消すことによって東和が倒産し、過剰保管廃棄物がそのまま放置されるというおそれがあったことから、引き続き中間処分業（選別及び焼却）を行わせ、その収入をもって過剰保管廃棄物を撤去させることとした。
- イ 結果としては、過剰保管廃棄物が撤去されることはなく、逆に中間処分業によって生じた産業廃棄物までもが最終処分場の上に積み上げられることとなり、単に東和に利益を上げさせたのみであった。

- ウ このような状況の中で、最終手段として東和の過去及び現在の役員個人及び東和に土地を貸し付けている土地所有者に過剰保管廃棄物の撤去及び適正処理を求める措置命令を発したが、当該被措置命令者においても、廃棄物を撤去するという動きはなかった。
- エ そこで、中間処分産業廃棄物の最終処分場における違法保管を阻止するとともに、過剰保管廃棄物の撤去に専念させるため、平成16年6月25日付けで、東和に対し、中間処分業の停止命令を発した。当該停止命令は、産業廃棄物処分業（選別及び焼却）の全部停止を命ずるもので、期間は平成16年6月26日から同年8月24日までの60日間であるが、過剰保管廃棄物を処分するための選別及び焼却は認めている。ちなみに、当該停止命令については平成16年7月8日付けで取消しを求める不服審査請求がなされているが、当該不服審査請求については、平成17年3月10日付けで愛知県知事から棄却の裁決が出されている。
- オ 豊田市としては、当該停止期間内に過剰保管廃棄物が撤去されない場合、さらに停止期間を延長する予定をしていたが、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福岡県警に逮捕された。東和の代表取締役が逮捕されたことにより、廃棄物処理法第14条第5項第2号ニによる同法第14条第5項第2号イで準用する同法第7条第5項第4号トに規定する欠格要件に該当するに至ったとして、東和に対する行政処分（業の許可の取消し）の手続を開始した。欠格要件に該当した場合、その許可の取消処分は羈束行為（きそくこうい。法規によって行政行為の要件及び内容が厳格に拘束され、行政庁に裁量の自由がない行政行為）であり、当該処分については原則として聴聞を行う必要はないが、起訴前に処分の手続を行うことから、念のために聴聞を行うこととし、同年8月6日付けで東和に聴聞通知書を交付した。
- カ これに対し、平成16年8月17日付けで東和から聴聞の期日変更申立書（期日の延長願）が提出されたが、その理由は、代表取締役本人が勾留されているため聴聞に出席できないこと及び関係書類が押収されているため陳述書も作成できない、というものであった。上記理由については代理人を出席させることによって解決できるため、豊田市は期日の延長を認めず、通知書どおり平成16年8月19日に聴聞を開催した。当該聴聞においては、代表取締役の代理人として東和の取締役が出席して陳述を行ったが、逮捕事実を覆す弁明はなされず、また証拠も提出されなかった。豊田市は、代理人の弁明を採用せず、平成16年8月25日付けで行政処分（業の許可の取消し）通知書を東和に交付した。
- キ 上記行政処分により、東和及びその役員は、今後5年間廃棄物に関する業を行うことができなくなった。なお、当該取消処分については、平成16年10月25日付けで愛知県知事に対して取消処分の取消しを求める審査請求が提出されたが、平成17年3月28日付けで棄却の裁決がなされている。

（6）業の許可の取消し後の状況

ア 平成16年8月25日の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。

イ 代表取締役の勾留中（保釈の申し出はなされなかった。）に、東和の元役員が過剰保管廃棄物の処分についての相談を行ってきた。内容は、豊田市内に最終処分場を新たに設置し、その処分場へ勘八の過剰保管廃棄物を埋め立てるというものであったが、3か所の候補地については、いずれも土地所有者や地元民の反対運動、林道使用の問題等があつて、計画は頓挫した。

ウ その後、平成17年1月19日の判決を受けて釈放された代表取締役が過剰保管廃棄物の処分を行う旨を申し出て、現在（平成17年7月末）までに975^m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

3（3）から（6）までに記述したものを含めて、豊田市は、東和に対して、勘八町産業廃棄物処分場に関し頻繁に行政指導、行政処分等を行ってきた。

廃棄物対策課が保管している書類に記録されているものを拾い出しただけでも、次のような内訳であり、記録に残っていないものも含めると相当な回数に上ると思われる。なお、対象期間は、中核市に移行した平成10年4月から現在までである。

区 分	回 数（回）
立入調査	219
立入指導、呼出し指導	96
報告徴収、事情聴取	4
改善勧告	7
改善命令	1
事業停止命令	2
措置命令	4
変更許可、不許可、許可の取消し	3
来庁相談等	24
合 計	360

（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

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があるので、その設置から設置許可の取消しに至るまでの事実経過を調査した。

ア 東和は、産業廃棄物の焼却処分を行うことを計画し、平成4年に豊田市石野町の社有地に産業廃棄物の焼却炉（以下「本件焼却炉」という。）を設置した。設置当時、本件焼却炉はその処理能力から、廃棄物処理法の許可を必要としない施設で、大気汚染防止法の規定による届出（平成4年5月25日付け）のみで設置されている。

イ 本件焼却炉の設置に合わせ、平成4年6月1日付けで産業廃棄物処理業の変更

許可申請書が提出され、平成5年7月19日付けで変更許可を受けている。変更許可により、収集運搬品目が5品目から6品目になるとともに、中間処分業（焼却）が追加された。

ウ その後、本件焼却炉において廃油及び廃プラスチック類も焼却することとしたが、当該廃油及び廃プラスチック類の焼却能力が、廃棄物処理法上の許可を必要とする施設の能力に達したため、愛知県知事から産業廃棄物処理施設設置の許可を受けている。

エ 併せて、平成6年3月17日付けで、産業廃棄物処理業の事業範囲の変更許可申請を行い、同年4月22日付けで愛知県知事から許可を受けた。変更内容は、焼却に係る品目の追加で、それまでの6品目（木くず、紙くず、繊維くず、汚泥、ゴムくず及び動植物性残さ）に4品目（廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類及び廃油）を加えたものである。

オ 平成9年頃までは、愛知県豊田保健所の立入記録を見ても特に指導をしたという記載が見当たらないため、本件焼却炉は適正に使用されていたものと思われる。しかし、勘八町の最終処分場に廃棄物が過剰保管され始めた平成9年頃からは、過剰保管廃棄物を焼却するためもあって、本件焼却炉の能力を超えた焼却を行い始めたため、その後は、頻繁に行政の指導が行われるようになっていった。最初に勧告が出されたのは、愛知県豊田保健所時代の平成9年12月1日で、ばいじん中の鉛が基準を超えているということで、改善勧告が発せられている。

カ その後、豊田市が中核市に移行してから、改善を命ぜられることが多くなっている。職員が立ち入る都度、本件焼却炉を適正に使用するよう指導していたが、相変わらず無理な焼却を続けたため、本件焼却炉の痛みは激しかった。

キ 平成12年3月頃からは、本件焼却炉が設置された石野の敷地内にも産業廃棄物が過剰に保管されるようになったため、措置命令が発せられている。

- ・平成12年3月21日 措置命令 過剰保管廃棄物の撤去
- ・平成12年3月21日 停止命令 産業廃棄物処分業（埋立、選別、焼却）の全部停止30日間

ク その後も、本件焼却炉の能力低下等により不具合が発生したため、改善命令が発せられた。

- ・平成12年6月28日 改善命令 排ガス中のダイオキシン類濃度を基準以下とすること。
- ・平成12年6月28日 停止勧告 基準以下になるまで自主停止

ケ また、過剰保管状態はますます顕著になり、平成13年6月頃には施設を囲う外壁（高さ約3m）の外から廃棄物が見えるほどになっている。

コ このような状態の中で、平成13年12月頃に本件焼却炉を廃止し、新炉を設置したいという計画が出されたが、法手続に長期間を要することから新設を断念し、翌平成14年7月には、本件焼却炉を修繕して使用するという計画を示してきた。

この後、本件焼却炉の修繕と行政の指導がいたちごっこのように続けられることになる。

サ 平成15年度から平成16年度にかけては、自主的に停止を行い、本件焼却炉の修繕を続けていたが、平成16年7月16日付けの停止命令期間中である同年8月25日に、産業廃棄物処理業の許可を取り消したことに付随して、本件焼却施設の設置許可も取消しとなった。

シ 勘八町処分場の過剰保管廃棄物の撤去に当たっては、東和から他の処分業者（最終処分場等）に搬出する方法以外に、本件焼却炉において焼却処分し、その容量を減らして搬出することも指導していた。当然のことながら、勘八町処分場の過剰保管廃棄物を本件焼却炉で焼却するためには廃棄物の選別作業が必要であり、これが東和の中間処分業（選別）の許可を取り消さなかった理由の一つでもある。

ス 現に、東和が平成11年5月19日から平成15年6月16日までの間に数回にわたって示してきた過剰保管廃棄物の撤去計画の中でも、本件焼却炉での焼却処分が取り入れられている。また、不定期であるが、豊田市の指導に対して搬入搬出計画表も示しており、この中でも本件焼却炉での焼却が見込まれている。これらのことから、過剰保管廃棄物の一部が本件焼却炉で焼却されたものと推測できる。

セ なお、石野焼却施設の敷地内の過剰保管廃棄物は、業の許可取消しのあった平成16年8月25日の時点で既に撤去されており、その後、廃棄物の搬入や焼却は行われていない。

4 関係法令等

(1) 廃棄物処理法の関係規定及び関係通知の内容

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及びその規定に係る通知の内容は、次のとおりである。（参考文献：「廃棄物処理法の解説」（廃棄物法制研究会編著、財団法人日本環境衛生センター発行））

なお、廃棄物処理法は、頻繁に改正されており、時点によって条項の内容や番号にズレが生じているが、ここでは現行法の条項の内容と番号で示すことにする。

ア 法第8条（廃棄物処理法上の指導監督権者）

本条第1項に「都道府県知事（保健所を設置する市又は特別区にあっては、市長又は区長とする。第20条の2第1項を除き、以下同じ。）」とあるので、豊田市のように保健所を設置している市においては、廃棄物処理法上の指導監督権を市長が有している。

イ 法第14条（産業廃棄物処理業）

本条は、産業廃棄物の処理を業として行おうとする者に対する規制を定めている。産業廃棄物処理業には、産業廃棄物の収集又は運搬を業とするもの（産業廃棄物収集運搬業）と、産業廃棄物の中間処理（焼却、破碎、選別等）と最終処分（埋立処分等）を業とするもの（処分業）がある。

本条第10項第1号においては、処分業の許可の基準が定められており、同号を受けて廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則（昭和46年厚生省令第35号）第10条の5において、施設に係る基準と申請者の能力に係る基準が定められている。

また、本条第10項第2号においては、許可に際しての欠格要件が定められており、①「禁錮以上の刑の執行から5年を経過しない者」、②「廃棄物処理法や他の環境関連法違反者又は刑法上のいわゆる粗暴犯に処せられ、罰金刑の執行から5年を経過しない者」、③「許可の取消しから5年を経過しない者」、④「暴力団員が支配している法人」、⑤「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」などのいずれかに該当する場合は、許可をしてはならないこととされている。

欠格要件について、特に⑤のいわゆる「おそれ条項」の適用に当たっては、『産業廃棄物処理業及び特別管理産業廃棄物処理業並びに産業廃棄物処理施設の許可事務の取扱いについて』（平成12年9月29日付け衛産第79号厚生省生活衛生局水道管理部環境整備課産業廃棄物対策室長通知）において、①「過去において、繰り返し許可の取消し処分を受けており、許可を与えても再度取消し処分を受けることが予想される場合」、②「廃棄物処理法、浄化槽法、大気・水質等の環境関連法や刑法上の粗暴犯等を犯し、公訴が提起されている場合」、③「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」、④「その他①から③までに掲げる場合と同程度以上に的確な業の遂行を期待し得ないと認められる場合」であって、かつ、「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である場合」には、「おそれ条項」に該当するものとして不許可処分とすることができるとされている。『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環産第260号 前出）においても、同様の解釈が示されている。

ウ 法第14条の3（事業の停止）及び第14条の3の2（許可の取消し）

法第14条の3は、産業廃棄物処理業者がこの法律に違反する行為をしたとき等には、事業の停止を命ずることができることを定めたものである。一方、法第14条の3の2は、産業廃棄物処理業者が欠格要件に該当するに至った場合や悪質な法違反行為をした場合、事業停止命令等の処分に違反した場合には、許可を取り消さなければならないことを定めたものである。なお、平成15年に法改正がされる前は、法第14条の3で「許可を取り消し、又は事業の停止を命ずることができる。」と一括して規定されていた。『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環産第260号 前出）では、「その基準に適合しないと判断されるに至った場合には、速やかに許可を取り消す等の措置を講ずること」とされており、具体的な取消し等の処分について、許可の取消し等の要件に応じた内容が示されている。

エ 法第15条の3（施設設置許可の取消し）

本条第1項は、産業廃棄物処理施設の設置者が欠格要件に該当するに至った場合や悪質な法違反行為をした場合、施設の改善命令、使用停止命令等の処分に違反した場合は、許可を取り消さなければならないことを定めたものである。また、本条第2項は、産業廃棄物処理施設の構造又は維持管理が基準に適合していない場合、設置者の能力が基準に適合していない場合又は許可に付した条件に違反した場合に許可を取り消すことができることを定めたものである。

オ 法第18条（報告の徴収）

本条は、産業廃棄物の適正な処理を確保するため、事業者（事業活動に伴って産業廃棄物を排出する者）、産業廃棄物処理業者又は処理施設の設置者に対して、廃棄物の処理状況又は処理施設の構造若しくは維持管理に関し、必要な報告を求めることができるとしたものである。これに対する報告拒否及び虚偽報告については、罰則が適用される。

カ 法第19条（立入検査）

本条は、産業廃棄物の適正な処理を確保するため、都道府県知事（豊田市においては市長）は、その職員に、事業者若しくは産業廃棄物処理業者の事務所若しくは事業場又は処理施設のある土地若しくは建物に立ち入り、廃棄物の処理状況又は処理施設の構造若しくは維持管理に関し、帳簿書類その他の物件を検査させ、又は試験の用に供するのに必要な限度において廃棄物を無償で収去させることができるとしたものである。これに対する立入検査拒否、妨害及び忌避については、罰則が適用される。

キ 法第19条の3（改善命令）

本条は、産業廃棄物処理基準等が適用される者によって当該基準に適合しない違法な保管、収集、運搬又は処分が行われた場合に、当該基準に従った適正な処理を命じる行政処分に関する規定である。廃棄物の適正処理の確保、ひいては公衆衛生の向上及び生活環境の保全を図るため、法は、廃棄物排出事業者、収集運搬業者及び処分業者等に廃棄物処理基準等に適合した処理を義務づけており、この処理基準等に適合しない違法な保管、収集、運搬又は処分が行われた場合に、将来に向け再びその違法な処理状態そのものが継続しないよう、処分方法の変更等を命ずることができる旨定めたものである。

ク 法第19条の5（措置命令）

本条は、違法に処分された廃棄物に起因する環境汚染の迅速かつ確実な防除を図るための行政処分に関する規定である。処分基準に適合しない産業廃棄物等の処分が行われた場合、水質汚濁、悪臭等の環境汚染を引き起こし、人の健康や生活環境の保全上支障を生じ、又は生じさせるおそれがある事態になることがある。このような場合において、必要な限度においてその支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずるように命ずることができること等を定めたものである。

措置命令の権限行使について、『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環産第260号 前出）では、措置命令の規定は「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、その発生危険性など客観的事実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、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」としており、行政庁の権限行使の懈怠（けたい。しなければならないことを怠ること）は違法又は不当との解釈を示している。ただし、どの程度の懈怠を違法又は不当とするかについては、国は明確な基準を示していない。

（２）参考となる判例

○ 大阪地裁平成５年１０月６日判決

「合理的な根拠がないのに行政権限の行使を怠ると違法とされる余地がある」ことは、前出の『行政処分の指針について』を待つまでもなく、かねてから判例上において認容されているところである。この判決では、どのような場合に違法と評価されるかについての要件を示している。

- ① 当該個別の生命、身体、健康並びにこれらに匹敵するほど重要な財産等に具体的危険が切迫していたと言えるかどうか（危険の切迫）
 - ② 当該公務員が右危険を知り、又は容易に知り得る状態にあったといえるか（予見可能性）
 - ③ 当該公務員が当該規制権限の行使により容易に結果を回避し得たといえるか（回避可能性）
 - ④ 当該公務員が当該規制権限を行使しなければ、結果発生を防止し得なかったといえるか（補充性）
 - ⑤ 国民が当該公務員による当該規制権限の行使を要請ないし期待している状況にあったといえるか（国民の期待）
- 等の諸点を総合考慮すべきである、としている。

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

なぜ勘八町の産業廃棄物処分場にこのように大量の廃棄物が積み上がったのか、なぜもっと早く対応できなかったのか、豊田市の指導監督の権限行使に落ち度はなかったのかを解明することは、われわれ調査委員会に与えられた使命の一つである。

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を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。本件事案において、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、この「違法」「不当」を基準にすることにした。

以下、市の対応の中で重要と考えられるいくつかの点について検証を行った。

(2) 平成10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

豊田市は、平成10年4月1日から中核市になった。地域保健法（昭和22年法第101号）第5条第1項に「保健所は、都道府県、…指定都市、…中核市その他の政令で定める市又は特別区が、これを設置する。」と定められており、豊田市は中核市になると同時に保健所を設置している。そのため、4(1)アで触れたように、保健所設置市である豊田市の市長は、廃棄物処理法第8条第1項の規定により、同法に規定された都道府県知事の権限を持つことになった。

愛知県からどのように東和に関する事務の引継ぎを受けたかについて、関係職員からの聴取りによると、「愛知県豊田保健所の担当課長だった人が県から市に派遣されたものの、担当者による指導記録ぐらいで引継ぎ文書はなく、ほとんどゼロからのスタートだった。」ということである。ただ、県の担当者からは「東和は注意した方がいい。」という話があり、市の環境部廃棄物対策課にも東和に対する警戒心はあったようである。加えて、引継ぎの際、既に高さ2～3mの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と考える。

また、この時点で何らかの手が打てなかったのか、という疑問が湧いてくる。しかしながら、中核市移行直後においては、産業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える。産業廃棄物による生活環境保全上の支障も目立ったものは報告されておらず、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11年7月6日付けの改善命令とその後の市の対応

市職員の再三の立入指導にもかかわらず、積み上げられた廃棄物の量は増加を続けたため、平成11年7月6日に、最終処分場と中間処理施設に過剰に保管された廃棄物を撤去し、適正に処分するよう、東和に「改善命令」を出している。東和に対する初めての改善命令である。この時点でも出したのは遅すぎるのではないかと、という批判もあるかもしれないが、同年5月31日に廃棄物から火災が発生し、同年6月2日に火災の再発防止の改善勧告を出したものの改善が見られないので、当該改善命令に至ったものであり、妥当な処分であったと判断する。

廃棄物の撤去・処分の期限は同年9月6日であったが、期限内に撤去されたのは、5,600 m³ほど（東和からの報告数字による）しかなかった。改善命令に従わなかった場合は、廃棄物処理法第14条の3で準用する第7条の3（条項は平成11年当時）の規定により、改善命令違反については業の許可を取り消すか、又は事業の全部若しくは一部を停止するよう命ずることができることになっている。業の許可取消しや事業停止命令は、必ず処分をしなければならないわけではなく、「命ずること

ができる」とあるように裁量が伴うことになる。すなわち、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１２年３月２１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

東和が前出の改善命令に従わなかったため、平成１２年３月２１日に東和に対して過剰保管廃棄物の撤去と適正処理を命ずる「措置命令」を出している。同時に、産業廃棄物処分業のすべて（埋立て、選別、焼却）を３０日間停止することを命ずる「停止命令」を発している。

「措置命令」は、４（１）クに記述したように、処分基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合において、生活環境の保全上の支障を生じ、又は生ずるおそれがあるときは、必要な限度においてその支障の除去又は発生の防止のために必要な措置を講ずるように命ずることができるものである。廃棄物処理法第１９条の４（条項は平成１２年当時）は「命ずることができる」と規定しているので、措置命令の発令には裁量が認められている。また、「停止命令」は、産業廃棄物処理業者が廃棄物処理法又は同法に基づく処分に違反する行為をしたとき等に、期間を定めて事業の全部又は一部の停止を命ずることができるものである。措置命令と同様に裁量行為である。しかし、全くの自由裁量というわけではなく、客観的事実から措置命令の発令が必要とされている場合に、合理的根拠なく権限行使を怠るときは、違法とされる余地があることは、後に環境省が出した『行政処分の指針について』（平成１３年５月１５日付け環産第２６０号 前出）で明らかにされている。よって、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。

措置命令の履行期限は平成１２年５月２０日であったが、それまでに過剰保管廃棄物の全量撤去と適正処理はできなかった。この時点で措置命令違反となり、さらに厳しい措置をとることが可能であったが、行われなかった。また、停止命令も３０日間の事業停止が解けた後には、再度の停止命令は発せられなかった。

その背景としては、東和が廃棄物の搬出をある程度行っていたことがあるものと思われる。平成１２年４月２６日に環境部が市長に報告した記録には、「措置命令以後、廃棄物の処理が進んでおり、現在５０％程度の改善がみられる。」と書かれている。また、同年５月１０日付け市長報告によると、「停止期間中に目測で半分近く減っている。停止期間終了後も減量のための搬出を行っており、措置命令終了時点では７割程度減り、適正な保管状態になる見込みが出てきた。」となっている。当時の関係職員からの聴取りでも、「実際に廃棄物の山は小さくなっていた。」との証言を得ている。このように、東和も減量に向けて努力していたことは事実のようである。

また、「平成１２年５月２２日に東和が愛知県知事に対して、措置命令及び停止命令の不服申立てを行ったため、翌１３年３月１３日に停止命令の取消しについて「却

下」、措置命令の取消しについて「棄却」の裁決が出るまでは、次の強い措置ができなかった。」という証言もある。

しかし、以上の事情を考慮しても、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。事業停止が解除されれば、東和が会社の収入になる廃棄物の搬入を再開するのは当然のことであり、搬入しながら全体量を減らすことは相当に困難であると考えられるべきであった。

(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

廃棄物処理法第14条第5項及び同法施行令第6条の9(条項は平成13年当時)の規定により、産業廃棄物処分業の許可は、5年経過するとその効力がなくなる。そのため、平成12年11月15日に東和から処分業の更新許可申請が出されたが、豊田市は、処分業のうち、選別と焼却については更新を認めたものの、埋立処分については最終処分場が許可容量を超えているため不許可にしている。

更新許可という制度が平成3年の法改正で導入されたのは、適正な事業活動が遂行されることを以前よりも踏み込んでチェックしようという理由からであった。ここでは、廃棄物処理法第14条第6項(条項は平成13年当時。現行の第14条第10項)に規定される事項に該当していないかどうかの評価されることになる。まったくの新規許可であれば、相手方に対する情報も少ないために、結果として十分なチェックができないということはある。しかし、更新許可の場合には、事業活動の実績もあるために、より厳密に評価することは可能なものであり、それが制度の趣旨でもある。

東和は、改善勧告、改善命令、措置命令などを受けた後も、勘八町の最終処分場及び中間処分場並びに石野町の焼却施設の敷地内に廃棄物を過剰に保管し続けていた。許可の更新に当たっては、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」に該当するかどうかを検討し、結果的に『産業廃棄物処理業及び特別管理産業廃棄物処理業並びに産業廃棄物処理施設の許可事務の取扱いについて』(平成12年9月29日付け衛産第79号 前出)における③「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」又は④「その他③等に掲げる場合と同程度以上に的確な業の遂行を期待し得ないと認められる場合」であって、かつ、「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である場合」であるとして、「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。

関係職員からの聴取りによれば、「中間処理業の許可を全部取り消すと、東和が潰れてしまう」ので、「焼却と選別の許可を残して、業者の自力で廃棄物を処分させよ

う」というのが市の判断であったが、結果として、この考えは甘かったと言わざるを得ない。

(6) 平成 1 5 年 6 月 1 6 日に東和が提出した処理計画のその後の影響

平成 1 5 年 6 月 3 日に最終処分場で発生した大規模な火災をきっかけに、廃棄物の撤去が喫緊の課題になる。それまでも、東和が何度も処理計画を市に提出しては実現できていないため、市としては今度こそ実現可能な計画を出させようと考えた。同年 6 月 1 6 日に提示された計画は、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 1 7 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。

この処理計画については、市が指導しながら東和に提出させたものであることが、関係職員からの聴取りの結果、わかっている。東和に自主撤去させることが大前提にあったとはいうものの、搬入を認めたままで処理計画を 2 年間にしたのは長すぎた。東和が本気で片付ける気があるなら、もう少し短い期間でも可能だったのではないか。少なくとも、2 年間で段階的に期限を区切って搬出状況をチェックし、計画どおり搬出していなければ厳しい措置を執ることができるような計画としておけば、期間中に過剰保管分が増えることは避けられたと考える。この計画によって、東和が「市から 2 年間の猶予期間を与えられた」と理解したとしても不思議ではない。

また、処理計画が実効性を有しているかどうかは、①廃棄物の搬出先となる産業廃棄物処理施設が確保できているか、②各施設への搬出量が具体的に決められているか、③廃棄物の適正な処理に要する費用が東和に現に留保されているか、すなわち経理的な基盤がしっかりしているか、などを丹念に審査しなければ判断することができない。しかし、この処理計画は、廃棄物の搬出先や搬出量があいまいで、費用がどれくらいかかるという見込みも示されていない。にもかかわらず、東和に片付けてもらいたいという一心で、詳細な審査をせずに計画を認知してしまった。

このように、この処理計画は、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。東和はその年の 1 0 月ごろまでは廃棄物の搬出を行うが、その後、撤去期限が平成 1 7 年 7 月であることを口実にして、市からの撤去要請をのりくらりとかわしていく。その結果、廃棄物の過剰保管量は、平成 1 5 年 5 月 2 0 日が約 1 0 万 8, 5 0 0 m³、1 年後の 1 6 年 5 月 1 8 日が約 1 2 万 2, 9 0 0 m³となり、1 年間で 1 万 4, 4 0 0 m³が積み増しされることになる。

(7) 平成 1 5 年 1 2 月 1 8 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

平成 1 2 年の廃棄物処理法の改正により、一定の要件に該当する排出事業者や不適正処分の関与者に対しても措置命令を発することが可能となった。そこで、『行政処分の指針について』（平成 1 3 年 5 月 1 5 日付け環廃産第 2 6 0 号 前出）で示さ

れている「不適正処分が法人の業務として行われた場合には、法人とその機関たる個人の双方に命令が行い得る」、「法第19条の5第1項第4号に該当する者には、不適正処理を知りつつ土地を提供するなどした土地所有者が広く含まれる」という見解を受けて、平成15年12月18日に、法人の新旧役員のうち責任の重い代表取締役及び土地所有者に対して、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ている。なお、措置命令の履行期限が平成17年8月1日となっているのは、(6)の処理計画の履行期限が同年7月末日であることから、そうせざるを得なかったものであり、ここにも、処理計画の影響が現れている。

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したこと自体は、適切な対応であったと判断する。ただし、平成12年の法改正(12年10月1日施行)であることを考えると、もっと早い時期に実行できなかったのかという思いが残る。

また、措置命令を是としても、平成15年10月ごろから廃棄物の搬出が止まっており、6月に示された処理計画が早くも頓挫していた状況を考慮すれば、措置命令と同時に中間処分業の停止命令もかけるべきだったのではないか。もし、停止命令を出していれば、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

(7)の措置命令によっても廃棄物が撤去されることがなかったため、最終処分場及び中間処分場への廃棄物の搬入を止めて、過剰保管廃棄物の撤去に専念させるため、平成16年6月25日に東和に対し、中間処分業の60日間の停止を命じた。関係職員の話では、「期限までに改善が見られなければ更に停止期間を延長し、10月末には業の許可の取消しをしようという考えだった」ようである。しかし、停止期間中の同年8月3日に東和の代表取締役が産業廃棄物処理法違反(委託基準違反)で逮捕されて、産業廃棄物処理業の許可の欠格要件に該当したため、期せずして同年8月25日に許可を取り消すことになった。もし、代表取締役が逮捕されるという事態が起きなければ、業の許可が取り消されるまでにはまだ時間がかかったということになる。

『行政処分の指針について』(平成13年5月15日付け環産第260号 前出)には、「産業廃棄物処理業者が不法投棄等の重大かつ明白な違反行為を行っているにもかかわらず、原状回復責任を全うさせる等を理由に許可の取消処分を行わず、事業停止処分にとどめる事例が見受けられるが、当該運用は、適正処理を確保するという許可制度の目的、意義を損ない、産業廃棄物処理に対する国民の不信を増大

させるものであるから、著しく適正を欠き、かつ、公益を害するものである。したがって、こうした場合には、取消処分を行った上で、原状回復については、措置命令により対応すること。」と書かれている。この通知に照らすと、東和の場合は、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。したがって、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。市は、東和が自己責任で撤去することに固執しすぎていたものと判断する。

(9) 平成 1 4 年 6 月から 1 6 年 3 月までの市議会での環境部長の答弁内容

東和の産業廃棄物の過剰保管に対する市の対応について検証するという本来の目的からは少し逸脱するが、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るので、検証することにした。

ア 第 1 回測量結果 (平成 1 2 年 1 1 月 2 1 日)

7 1, 0 7 4 m³ (最終処分場 5 6, 9 0 7 m³、中間処理場 1 4, 1 6 7 m³)

イ 第 2 回測量結果 (平成 1 4 年 3 月 1 2 日)

8 6, 2 5 2 m³ (最終処分場 7 9, 5 9 3 m³、中間処理場 6, 6 5 9 m³)

ウ 平成 1 4 年 6 月定例会の答弁

7 万 m³の分については、できるだけ早い時期に事業者責任で解決するよう指導してまいります。

* 質問議員が、「現在ある 7 万 m³の廃棄物は…」と言っているのを受けて答弁している。

エ 平成 1 4 年 9 月定例会の答弁

前回本会議で 7 万 8, 0 0 0 m³の過積だということを言いましたけれども、現在はそんなに変わっておりません。

オ 平成 1 5 年 3 月定例会の答弁

今年度 4 月およそ 8 万 m³ということ調べてありますけれども、(中略)目に見えた大きな形の改善はなされておりません。(中略)およそ 8, 0 0 0 m³、これぐらいは減ってきている、そういう今現況にあります。現在も徐々にではあるが、改善しつつあります。

カ 第 3 回測量結果 (平成 1 5 年 5 月 2 0 日)

1 0 8, 5 1 2 m³ (最終処分場 1 0 3, 1 6 8 m³、中間処理場 5, 3 4 4 m³)

キ 平成 1 6 年 3 月定例会の答弁

(昨年) 3 月議会で約 7 万 m³というお答えをしております。現在その量というのはほとんど変わっておりません。

ク 第 4 回測量結果 (平成 1 6 年 5 月 1 8 日)

1 2 2, 9 2 1 m³ (最終処分場 1 1 3, 7 6 8 m³、中間処理場 9, 1 5 3 m³)

ウで「7 万 m³」と答弁しているのは、質問者の言葉を受けてのことと思われる。

エで「7万8,000 m³」と答弁しているが、6月議会の「7万 m³」と一致していないし、イの第2回測量結果86,252 m³とも一致していない。不一致の理由として、関係職員から「7万8,000 m³という数字は、東和が提出した産業廃棄物管理票（マニフェスト）を基に計算した数字である。」という証言を得ている。オで「8万 m³」と答弁しているのは、エで述べたように最終処分場分の7万8,000 m³のことを指しているように思うが、「およそ8,000 m³減って現在も徐々に改善しつつある」という答弁は、カの第3回測量結果を見ると、現実には改善していたのかという疑問を抱かざるを得ない。また、キの「ほとんど変わっていない」という答弁も、測量数字との間に大きなズレを生じている。

当時の答弁資料を確認したところ、答弁はいずれもあらかじめ用意された資料にほぼ沿って行われていることがわかった。したがって、答弁の際に意図的に数字を変えて発言したものでないことは確かである。

関係職員からの聴取りでは、「中間処理施設に搬入された廃プラスチックなどは、選別した後で、1辺約1 mの立方体状のキューブに圧縮してから搬出される。キューブにすると、容量が3分の1になる。この当時の東和の産業廃棄物管理票（マニフェスト）で、勘八処分場への廃棄物の搬入量と勘八からの搬出量を集計すると、搬入した容量の3分の1と搬出した容量がほぼ一致している。そのことを根拠にして、過剰保管量は変わっていない、と答弁したのではないか。」という話を聞いた。廃棄物の山は、搬入、搬出、場内移動、分別、圧縮等が繰り返されており、場内移動の場合は堆積した廃棄物を掘り起こすため一時的に量が増えることもある。このことから、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

この報告書では、産業廃棄物の「過剰保管」という表現でここまで書き進めてきた。これは、山積みされた産業廃棄物の状態に対する環境部の解釈をそのまま採用したものである。その解釈とは、中間処理（選別）施設に運び込まれた廃棄物が、選別までの間、最終処分場に一時保管されているというものである。

しかし、調査を進めていくうちに、選別のための一時保管が過剰になっている状態、いわゆる「過剰保管」ではなくて、最終処分場における許可容量を超えた「違法な埋立処分」と解するのが妥当ではないか、という疑問が湧いてきた。

まず、廃棄物処理法施行令（昭和46年政令第300号）第6条第1項第2号ロ（3）の規定を次に掲げる。

「(2) 産業廃棄物の処分（埋立処分及び海洋投棄処分を除く。以下この号において同じ。）又は再生に当たっては、次によること。

ロ 産業廃棄物の保管を行う場合には、次によること。

(3) 保管する産業廃棄物（中略）の数量が、当該産業廃棄物に係る処理施設の1日当たりの処理能力に相当する数量に14を乗じて得られる数量（中略）を超えないようにすること。」

選別機の処理能力は1時間当たり16m³、1日（8時間）当たり128m³なので、この規定に当てはめると、保管限度量は1,792m³（=128m³/日×14）となる。平成16年5月18日現在で122,921m³が許可量を超えて堆積しているが、これは保管限度量の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られる。

次に、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を抜粋して引用する。

○松山地裁平成12年7月17日判決

本件産業廃棄物は既に本件斜面付近の地表及び地中の一部分を形成するとともに、本件産業廃棄物のために本件現場及びその周辺の生活環境の保全や公衆衛生の向上の支障原因となるおそれのある状態が発生していたということができ、しかもその状態が極めて容易に改善されて原状に復することができるような状況にはなかったものと認められるから、被告人らは本件産業廃棄物について「埋立処分」に該当する状態を生じさせていたものと認定することができる。」

「埋立処分」に該当する客観的状态が発生していた以上、被告人らの行為が「保管」にとどまるものではないことは明らかである。」

○高松高裁平成13年4月12日判決

本件現場の状態は、産業廃棄物を中間処分のため暫定的に一定の場所に置いたという程度にとどまるものではなく、これが最終処分である埋立処分に当たるとは明白である。」

○最高裁平成14年7月15日判決

（原判決を認めている。）

以上の判決から、東和の最終処分場に堆積した廃棄物は「違法な埋立処分」である可能性が高い、と考える。もし、市が「過剰保管」ではなく「違法な埋立処分」と解釈していたならば、市の東和に対する指導の仕方も変わったかもしれないし、もっと早い段階で廃棄物処理法に基づいた厳しい措置（業の許可の取消しなど）を執ることができたのではないだろうか。

最終処分場の方から見れば違法な埋立て、中間処理場の方から見れば過剰保管ということになり、その境界が明確になっていなかったために、違法な埋立てと過剰保管が混ざり合った状態になっている。また、平成13年1月に東和の埋立処分業が不許可になっているため、「許可のない業者が埋立てはできない」ということから、現状に合わせて「過剰保管」と解釈するようにしてしまったのではないかと考える。

6 市の不当な対応の原因

勘八町の産業廃棄物処分場に大量の産業廃棄物が適正に処理されずに放置されていることは、東和に最大の責任があることは言うまでもないが、上記5で述べたように、市における不当な対応が積み重なって、この状態を悪化させたことは否定できない。そこで、市の不当な対応について、原因の分析を行った。

(1) 職員の法的対応に対する知識・経験の不足

豊田市は、中核市に移行した平成10年4月に、愛知県から産業廃棄物行政の権限移譲を受けている。そのため、当初の2～3年間は、担当する職員の産業廃棄物行政に対する知識や経験が明らかに不足していたと言える。それを裏付けるものとして、「市側がまだ不慣れなため、「最終処分場はまだ容量がある。」という東和の主張に対して、「違う。」と言い切れなかった。」という関係職員の証言を得ている。また、廃棄物処理法の改正や通達等によって新しい基準が示されても、「これまで継続してきた東和のような案件に対しては、新しい基準を適用しなかった。」という間違った考えに基づく指導も行われていたようである。

加えて、廃棄物処理法に関する法令、通達等は複雑な上に、目まぐるしく変わるので、それらを職員が完全に理解して対応できていたかという疑問が残る。先に述べたように、『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環産第260号 前出）などの通知に基づいて適切な判断や処分が行われていない点も見受けられた。

廃棄物処理法の規定により都道府県、保健所を設置する市又は特別区が行うこととされている事務は、かつては国の「機関委任事務」であった。「機関委任事務」とは、地方公共団体の長などに対して国又は他の地方公共団体等から法律又はこれに基づく政令により委任された事務のことで、地方公共団体の長は、その処理について都道府県及び主務大臣の指揮監督を受けることになっている。主務大臣が事務処理に関する通達を出せば、地方公共団体の長はそれに従わなければならなかった。平成11年の地方分権一括法により「機関委任事務」が廃止され、平成12年4月以降は「法定受託事務」となるが、「法定受託事務」の処理について、各大臣は当該事務の処理基準を定めることができ、地方公共団体はそれに基づいて事務を処理しなければならないことになっている。したがって、「機関委任事務」の時代も「法定受託事務」になってからも共通して言えるのは、地方公共団体は当該事務処理に関して国が発した通達や通知に従って事務を進めることを求められているということである。

以上のように、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ことが、不当な対応につながった原因の一つである。

(2) 十分な指導監督を行うための人員の不足

豊田市で産業廃棄物に関する事務を担当しているのは、環境部廃棄物対策課（平成15・16年度は名称変更により産業廃棄物課）である。平成10年度に課員5人と県保健所から派遣された副参事1人の6人体制でスタートした。その後、平成11年度7人、12年度8人、13年度10人と少しずつ増員されていくものの、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と反省せざるを得ない。

（平成12年6月に株式会社枝下のダイオキシン問題が発生したため、平成12年度と13年度はその対応にかなりの人手をとられて、東和の指導が若干手薄になったことを、関係職員が証言している。）

（3）長期的な展望の欠如

東和の過剰保管問題に対する市の姿勢は、東和の責任において廃棄物を片付けさせるというものであった。東和が自力で片付けることを期待し、それを願って指導を続けていたが、市の担当者もある時点で「東和に撤去させることは無理だ」ということを感じていたのではないかと思う。

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。東和に関しては、廃棄物の量の増減に一喜一憂し、また地元からの苦情などの対応に追われていたため、東和が市に何度も提出しては実行しなかった処理計画の「嘘」や、東和という会社に大量の廃棄物を撤去・処理するだけの経済的余力が残っていないことを見抜けなかった。平成15年6月に出された処理計画にしても、期間が2年間であったというだけで、撤去に向けた具体的な搬出先や費用の裏付けのない「絵に描いた餅」であったと言える。

こうした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

（2）で少し触れたように、平成12年6月に起きた（株）枝下のダイオキシン問題は、平成15年1月に市が（株）枝下の事業場内に不適正に放置された産業廃棄物の一部を適正処理するために行政代執行を開始し、同年9月に代執行を完了して、一応の終結を見ている。この代執行は、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。それは、関係職員からの聴取りで、「枝下の代執行が決まっており、東和には代執行はできないと思っていた。」「部長以下、東和は代執行にさせたくない、という思いで一致していた。」という証言があったことからわかる。

もとより、枝下の代執行は、業者が処理を放棄したこと及びダイオキシン問題の緊急解決のための決断であった。一方、東和は、今日に至るまで処理そのものを放棄していないなど、事情の違いは存在する。

しかしながら、東和に対して事業停止命令を出したり、処理業の許可を取り消し

たりすれば、会社が立ち行かなくなり、廃棄物の山が残ってしまう。そうすると、枝下に加え東和に対しても市が公金を投入して片付けなければならなくなる。そのような事態は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ことは否めない。

(5) 廃棄物処理業者に対する気おくれ

本調査委員会が調査した限りでは、市や市の担当者が東和から不当な圧力や脅迫めいた行為を受けたという事実は、見当たらなかった。

しかし、東和の関係者が元暴力団員であることは、市の担当者にとって周知の事実であり、それが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

これまでの検討に基づき、次の対応方針に従って再発防止策に取り組んでいく。

(1) 担当職員の資質向上

産業廃棄物の適正な処理を監視し、必要に応じて適切な行政指導や行政処分を行うためには、廃棄物処理行政に最前線で携わっている職員の力に負うところが大きい。先に述べたように、廃棄物処理法制は大変複雑かつ専門的で、その上、頻繁に制度改正が行われるため、全容を把握するにはかなりの勉強が必要である。したがって、それを職員個々の努力だけに任せておくわけにはいかない。

そこで、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べきである。また、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。

一方、職員の経験不足を解消するには、日常の業務の中でOJT (On the Job Training) として経験を積むことが一番の近道である。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ことである。また、市にとってあまり経験したことのない事例にぶつかった場合は、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ことが役に立つこともあろう。

担当職員全体の能力がレベルアップすることにより、その時々に応じた最適な指導・処分を自信を持って行うことができるようになると思われる。

(2) 組織体制の整備

産業廃棄物に関する事務を所管する廃棄物対策課の人員は、平成17年度が12人で、愛知県から産業廃棄物行政の権限移譲を受けた初年度(平成10年度)の6

人に比べて、2倍の規模になった。

第2、第3の東和を出さないようにするためには、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ことが必要である。既に、産業廃棄物処理を行っている事業所や処理施設の監視・指導を業務とする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、今後もそれを継続するとともに、より一層の充実を図ることとする。

(3) 早期発見・早期対応の徹底

何事でもそうであるが、問題が発生したときにそれを放置しておく、次第に問題が拡大し、最後には抜き差しならない状況に陥ってしまうことがある。

廃棄物行政においても、廃棄物の不適正な処理を早い段階で発見し、芽の小さいうちに対処することが肝要である。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。そして、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、違反行為に対しては、同法や『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環廃産第260号 前出）に基づいて厳正かつ迅速な行政処分を行うこととする。

(4) 行政処分の基準の条例化

(3)で述べたように、廃棄物処理法については、国から『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環廃産第260号 前出）が出され、行政処分の基準、考慮すべき事項、誤った対応例などが細部にわたって示されている。しかし、本件事案ではこの指針が遵守されず、事業停止命令や業の許可取消しなどの行政処分が後手に回ってしまった。

とりわけ産業廃棄物行政においては、行政処分を職員の裁量に任せた場合、適切に裁量権を行使できるかどうかは、その時々を担当部の幹部職員の資質に左右される可能性がある。そこで、『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。なお、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ことにする。

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ものとする。

8 おわりに

本調査委員会は、東和が産業廃棄物を過剰保管するに至った事実経過を調査し、市の対応の問題点を検証して、その原因を分析した後に、再発防止策の検討を行った。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。

〔参考資料 1〕 勘八町産業廃棄物処分場の位置図及び全景写真
位置図



全景写真（南西側から平成16年7月22日に撮影）



〔参考資料 2〕

豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会設置要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会の設置及び組織並びに調査審議の手續等に関し、必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 株式会社東和総業開発の所有する豊田市勘八町地内の産業廃棄物処分場における産業廃棄物の過剰保管について調査審議するため、豊田市産業廃棄物過剰保管問題調査委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(委員会の所掌事務)

第3条 委員会は、次に掲げる事項について調査審議するものとする。

- (1) 株式会社東和総業開発の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事実経過の調査
- (2) 過剰保管の原因の究明

(組織)

第4条 委員会は、次に掲げる委員5人をもって組織する。

- (1) 中村助役
- (2) 総務部長
- (3) 総合企画部長
- (4) 総務部調整監
- (5) 総合企画部調整監

2 委員の任期は、調査の終了までとする。

(会長及び副会長)

第5条 委員会に会長及び副会長を置き、会長は中村助役を、副会長は総務部長をもって充てる。

2 会長は、会務を総理し、委員会を代表する。

3 会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、副会長がその職務を代理する。

(会議)

第6条 委員会の会議は、会長が招集し、会長がその会議の議長となる。

2 委員会は、委員の半数以上の出席がなければ、会議を開くことができない。

3 委員会の議事は、出席委員の過半数をもって決し、可否同数のときは議長の決するところによる。

(委員会の調査権限)

第7条 委員会は、必要があると認めるときは、職員に対し資料の提出を求めることができる。

2 職員は、委員会から前項の規定による求めがあったときは、正当な理由がある場合

を除き、これを拒んではならない。

3 委員会は、必要があると認めるときは、職員に対し、委員会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、委員会に提出するよう求めることができる。

4 委員会は、適当と認める者にその知っている事実を陳述させることその他必要な調査をすることができる。

(会議の非公開)

第8条 委員会の会議は、公開しない。

(調査結果報告の公表)

第9条 委員会は、調査結果を市長に報告したときは、その内容を公表するものとする。

(事務局)

第10条 委員会に事務局を置く。

2 事務局は、次に掲げる職員で構成する。

(1) 総務部総務・IT推進担当専門監

(2) 総務部庶務課長

(3) 総務部庶務課法規担当職員

3 事務局は、委員会の庶務及び委員会から指示された事務を行う。

(委任)

第11条 この要綱に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成17年5月25日から施行する。