

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会

報 告 書

平成 20 年 2 月

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会

はじめに

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会は、滋賀県が平成 18 年 10 月に策定した「RD 最終処分場問題の解決に向けた県の対応方針」に基づき設置されたものであり、その目的は RD 最終処分場問題におけるこれまでの県の行政対応を検証し、その組織上の対応の問題点と行政上の責任を明らかにするとともに、今後二度とこのようなことの起こらないよう再発防止策の検討を行うことにある。

本委員会では、最終処分場の設置から株式会社アール・ディエンジニアリング（以下「RD 社」という。）が破産に至るまでの間の県の対応について、県としてどのような対応をとることが望ましかったのかという観点から検証を行った。そのため、概して県の対応について厳しい評価になったことは否めない。しかし、そのことが必ずしも当時の関係した職員が RD 最終処分場問題に対して真剣に取り組んでいなかったと指摘するものではないことは申し述べておきたい。

RD 最終処分場問題は、その経緯が長期間にわたるものであり、本委員会の検証にあたっては、県に保管されていた関係資料を確認するほか、地元住民から提供された資料も大いに検証の参考となった。また、地元住民および関係職員からのヒアリングにより、関係資料からだけでは分からない多様な思いを聴くことができ、検証を深めることができた。

地元住民の方々や関係職員の方々、その他本委員会の検証作業に協力していただいた全ての関係者の皆様に改めて感謝の意を表したい。

RD 最終処分場問題においては、県の対応が、結果として地元住民の不信感を招き、当事者である RD 社の破産により、問題解決のために県が直接対応せざるを得なくなった遠因の一つとなってしまったのではないかと思われる。

この報告書が、県の再発防止策の強化を促し、併せて、RD 最終処分場問題の全面解決に当たって県と地域住民との相互の信頼関係を醸成する上での一助となれば幸いである。

平成 20 年 2 月 25 日

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会
委員長 池田敏雄

目 次

1	検証の目的	1
2	検証の方法等	
(1)	検証の考え方	2
(2)	検証の対象とした関係機関	2
(3)	検証の対象期間	2
(4)	検証の方法	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	RD 最終処分場問題の経緯と概要	
(1)	処分場の概要	5
(2)	処分場の位置図	5
(3)	RD 最終処分場問題の主な経緯	7
5	県の個別の対応に対する評価	
(1)	第 1 期 処分場の設置届出から硫化水素ガス発生前まで (昭和 54 年 11 月～平成 11 年 10 月)	9
ア	産業廃棄物処理業の許可等 (昭和 54 年 11 月～昭和 57 年 7 月)	9
イ	処分場の残余容量の把握 (昭和 54 年～)	9
ウ	同一場所での最終処分、中間処理、収集運搬の許可の保有 (昭和 61 年～)	11
エ	許可区域外の掘削・埋立てに対する対応 (平成 3 年 9 月～平成 4 年 2 月)	11
オ	第 2 処分場の設置許可等 (平成 6 年 9 月 29 日)	12
カ	ばい煙・ばい塵の苦情に対する対応 (平成 6 年～平成 7 年)	13
キ	不適正保管産業廃棄物に対する対応 (平成 7 年 5 月～平成 8 年 9 月)	14
ク	産業廃棄物処理業の更新許可 (平成 8 年 9 月 7 日)	16
ケ	改善命令および産業廃棄物処理施設の変更許可等 (平成 10 年 6 月～7 月)	17
(2)	第 2 期 硫化水素ガス発生から 4 項目の改善命令前まで (平成 11 年 10 月～平成 13 年 12 月)	19
ア	硫化水素ガス発生後の対応 (平成 11 年 10 月～平成 13 年 12 月)	19
イ	硫化水素調査委員会における対応 (平成 11 年 11 月～平成 13 年 5 月)	21
ウ	ガス化熔融炉の導入反対に対する対応 (平成 11 年 12 月～平成 12 年 12 月)	22
エ	経堂池に係る要望に対する対応 (平成 12 年 4 月～6 月)	23
オ	地下水および掘削委託調査に係る対応 (平成 12 年 12 月～平成 13 年 5 月)	23
カ	埋設ドラム缶の情報に対する対応 (平成 13 年 2 月)	24
キ	産業廃棄物処分業等の更新許可 (平成 13 年 9 月 7 日)	25
ク	事業の全部停止命令 (平成 13 年 9 月 25 日)	26

(3) 第3期 4項目の改善命令からRD社の破産まで (平成13年12月～平成18年6月)・	27
ア 4項目の改善命令(平成13年12月26日)・	27
イ 高アルカリ物質の流出等に対する対応 (平成14年6月～12月)・	28
ウ 業者への措置命令(平成18年4月12日)・	29
6 県の対応に対する総合的な評価	
(1) 処分場の立地の特性についての認識・	30
(2) 事業者に対する認識・	30
(3) 指導監督権限の行使の妥当性・	30
(4) 住民等との連携・	31
(5) 県の組織体制と内部対応・	32
ア 廃棄物行政の体制・	32
イ 組織内の対応・	32
ウ 県の対応に係る基本的な考え方・	33
7 結論・	34
8 再発防止策	
(1) 職員の意識の研鑽・	35
(2) 指導監督体制の強化・	35
ア 指導監督権限の適正な行使・	35
イ 必要な情報の整備・	35
ウ 執行体制の充実・	35
(3) 住民等との連携強化・	36

【参考】

資料1：RD 最終処分場問題行政対応検証委員会設置要綱・	37
資料2：RD 最終処分場問題行政対応検証委員会委員名簿・	39

1 検証の目的

株式会社アール・ディエンジニアリング（以下「RD社」という。）は、栗東町（現栗東市）小野に産業廃棄物最終処分場（以下「処分場」という。）の設置を計画し、昭和54年に設置届出（当初はRD社の代表者であった佐野正個人としての届出）を滋賀県（以下「県」という。）に提出し、産業廃棄物の埋立てを開始し、平成10年5月に埋立処分終了届出が提出されている。

この間の平成3年頃から悪臭やばい煙等の地域住民からの苦情がたびたび県に寄せられるようになるとともに、平成10年には処分場の区域および容量を超過して産業廃棄物が処分されたとして県は改善命令を発動したが、その改善工事中の平成11年10月には処分場の一角から硫化水素ガスが検出され、平成12年1月には15,200ppmという高濃度の硫化水素ガスが処分場内から検出された。

平成17年には、許可品目外であるドラム缶の違法埋め立てが確認され、平成18年4月には措置命令が発動されているが、当事者であるRD社およびその代表者は、平成18年6月に自己破産した。

また、平成19年の県のボーリング調査の結果、埋め立てられた廃棄物量は、許可容量の約1.8倍の約72万 m^3 と推定され、超過埋立てや許可品目以外の埋立物の問題の他、周辺生活環境への支障のおそれが問題になっているところである。

県では、平成18年10月には「RD最終処分場問題の解決に向けた県の対応方針」を策定し、同方針に基づき、同年12月に住民代表や学識経験者および行政関係者で構成する「RD最終処分場問題対策委員会」を設置し、地下水汚染をはじめとする環境汚染問題や違法に埋められたドラム缶問題等について科学的な調査分析のもと、効果的で合理的な対応策を検討している。

以上の経緯を踏まえ、県では、前記方針に基づき、平成19年2月に学識経験者4名から構成する「RD最終処分場問題行政対応検証委員会」（委員長：池田敏雄関西大学教授）を設置し、RD最終処分場問題に対する県の一連の対応について検証し、県の組織上の対応の問題点と行政上の責任を明確にするとともに、今後の再発防止策について検討するものである。

2 検証の方法等

(1) 検証の考え方

RD 最終処分場問題に関して、県が、未然防止のための対応や、問題発生後において必要な行政対応を行ってきたかについて検証し、次のような観点から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、併せて、今後の再発防止策について検討した。本委員会は、県の行政上の対応の問題点を検証することを目的としていることから、県に対して厳しい評価になったことは否めない。

ア 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。）その他関係法令に基づく権限を適正に行使したか。

イ 住民および住民団体等からの苦情や要望への対応は適切であったか。

ウ RD 最終処分場問題の究明のために適切な対応を行ったか。

なお、本委員会は、RD 最終処分場問題における県の行政対応を検証したが、職員個人の責任について検証を行ったものではない。

(2) 検証の対象とした関係機関

検証の対象とした関係機関は、廃棄物処理法を所管する本庁と地方機関とした。

(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出がなされた昭和 54 年 11 月 12 日から RD 社の破産手続開始の決定が公告された平成 18 年 6 月 19 日までとする。なお、検証期間を次のとおり 3 つに区分した。

ア 第 1 期：処分場の設置届出から硫化水素ガス発生前まで
（昭和 54 年 11 月 12 日～平成 11 年 10 月 11 日）

イ 第 2 期：硫化水素ガス発生から 4 項目の改善命令前まで
（平成 11 年 10 月 12 日～平成 13 年 12 月 25 日）

ウ 第 3 期：4 項目の改善命令から RD 社の破産まで
（平成 13 年 12 月 26 日～平成 18 年 6 月 19 日）

(4) 検証の方法

前記の検証の対象とした関係機関その他の県の機関が保管している処分場に係る公文書および地元住民ならびに当時の関係職員からのヒアリングにより事実関係の確認を行った。

ア 地元住民からのヒアリング

論点整理の参考とするため、第 3 回委員会において、地元住民団体 5 団体の計 13 名から、自由に RD 最終処分場問題に対する県の対応に対する意見、情報を述べてもらう形でヒアリングを行った。

イ 関係職員からのヒアリング

地元住民のヒアリングの結果を踏まえ、また、書類上からは事実関係が不明な点について、当時の関係職員 9 名からヒアリングを行った。

3 委員会開催の概要

(1) 委員会の開催日程

回	開催期日	開催場所	会議の概要	備考
1	平成 19 年 2 月 27 日 (火)	滋賀県庁	・委員長の選任 ・RD 最終処分場問題の概要の確認 ・検証の進め方の確認 (同日、現地確認も実施)	公開
2	4 月 23 日 (月)	滋賀県庁	・RD 最終処分場問題の概要の確認 ・論点整理の全体概要の確認	公開
3	5 月 21 日 (月)	滋賀県工業技術 総合センター	・地元住民からのヒアリング	非公開
4	6 月 25 日 (月)	滋賀県庁	・論点の整理	公開
5	7 月 26 日 (木)	滋賀県庁	・県からの事実確認 ・論点の整理	公開
6	8 月 31 日 (金)	滋賀県大津合同 庁舎	・関係職員からのヒアリング	非公開
7	10 月 11 日 (木)	滋賀県庁	・関係職員からのヒアリング	非公開
8	11 月 15 日 (木)	滋賀県庁	・関係職員からのヒアリング	非公開
9	12 月 3 日 (月)	滋賀県庁	・県の対応に対する評価の整理	非公開
10	12 月 18 日 (火)	滋賀県庁	・県の対応に対する評価の整理	非公開
11	12 月 25 日 (火)	滋賀県庁	・県の対応に対する評価	公開
12	平成 20 年 1 月 31 日 (木)	滋賀県庁	・県の対応に対する総合的な 評価	公開
13	2 月 14 日 (木)	滋賀県庁	・再発防止策の検討 ・報告書(案)の検討	公開

(2) 委員会の開催概要

第 1 回、第 2 回委員会においては、RD 最終処分場問題の経緯の概要について、県が保管していた公文書を元に作成した資料により確認した。

第 3 回委員会において、地元住民からのヒアリングを実施し、第 4 回、第 5 回委員会においては、それまでの RD 最終処分場問題の概要の確認と地元住民からのヒアリングの結果を踏まえ、論点の整理を行った。

第 6 回から第 8 回までの委員会においては、当時の関係職員からヒアリングを実施し事実確認を行った。

第 9 回、第 10 回委員会においては、これまでの論点の整理と事実確認を踏まえ、個別事案の県の対応に対しての評価の整理を行い、第 11 回委員会において、個別

事案の県に対する評価の検討を行った。

第 12 回委員会においては、個別事案の評価を踏まえ、県の対応に対する総合的な評価を行った。第 13 回委員会において再発防止策および報告書（案）の検討を行い、報告書を取りまとめた。

4 RD 最終処分場問題の経緯と概要

(1) 処分場の概要

設置者：株式会社アール・ディエンジニアリング

代表取締役 佐野 正

会社設立 昭和 55 年 1 月 21 日

資本金 40,000,000 円

所在地 栗東市上砥山 292 番地の 1

設置場所：栗東市小野 7 番地 1 他 33 筆

施設規模：第 1 処分場 面積 38,429.46 m² 容量：320,529 m³

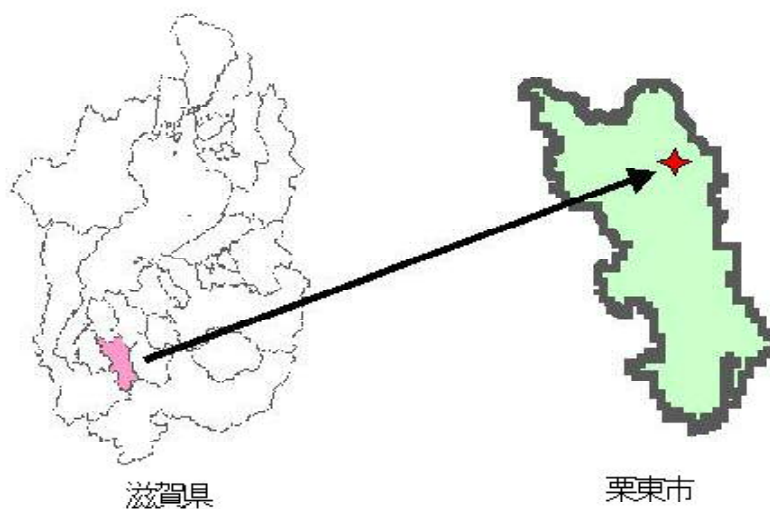
第 2 処分場 面積 10,111.47 m² 容量：80,659 m³

計 面積 48,540.93 m² 容量：401,188 m³

許可内容：安定型最終処分場（許可品目：工作物の除去に伴って生じたコンクリートの破片その他これに類する不要物、ガラスくずおよび陶磁器くず、ゴムくず、廃プラスチック類）

当初設置は代表者の佐野正個人としての設置

(2) 処分場の位置図



(株) アール・ディエンジニアリング最終処分場 (平成17年航空写真)



(3) RD 最終処分場問題の主な経緯

時 期	経 緯
S54.11.12	産業廃棄物処理施設設置届出（佐野正（個人）面積：9,781 m ² 、容量：60,242 m ³ ）
S54.12.26	産業廃棄物処理業（最終処分業）許可（佐野正（個人））
S57.6.24	産業廃棄物処理施設設置届出（佐野産業（株）面積：9,781 m ² 、容量：30,712 m ³ ）
S57.7.13	産業廃棄物処理業（最終処分業、収集運搬業）許可（佐野産業（株））
S59.10.30	産業廃棄物処理業変更許可（中間処理業（破碎）の追加）
S60.5.14	産業廃棄物処理施設変更届出（処分場の拡大、面積：23,386 m ² 、容量：183,150 m ³ ）
S61.12.5	産業廃棄物処理業変更許可（中間処理業（焼却）の追加）
H1.7.14	佐野産業(株)から(株)アール・ディエンジニアリングに社名変更
H3.9 ~ H4.1	許可区域外の掘削・埋立てについての苦情
H4.2.1	許可区域外埋立等について文書指導
H5 頃 ~ H8.9	産業廃棄物の不適正保管状態（野積み）が継続
H6 ~ 7	ばい煙・ばい塵に対する苦情が頻発
H6.9.29	産業廃棄物処理施設設置許可（第2処分場の設置、面積：8,652 m ² 、容量：59,550 m ³ ）
H8.9.7	産業廃棄物処理業（処分業および収集運搬業）の更新許可
H10.5.27	産業廃棄物処理業変更届出（埋立処分終了）
H10.6.2	RD社に対して改善命令発動
H10.7.3	産業廃棄物処理施設設置許可（ガス化溶融炉の新設）
H10.7.3	産業廃棄物処理施設変更許可（第1処分場の拡大、面積：35,384 m ² 、容量 292,943 m ³ 、第2処分場の拡大、面積：9,276 m ² 、容量：122,437 m ³ ）
H11.10.12	処分場排水管から硫化水素ガス検出（最大で 50ppm）
H11.11.27	栗東町小野地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会設置
H12.1.14	硫化水素発生原因調査において、15,200ppm の高濃度の硫化水素ガスを検出
H12.4.14	経堂池の浄化に係る要望書受理
H12.7.13	県議会において、処分場の実態の解明と有害物質の除去など適正な処理を求める請願が採択
H12.12 ~ H13.5	地下水および掘削調査の実施
H13.2.1	住民団体よりドラム缶埋立てに係る掘削場所に係る見解書の受理
H13.2.7	産業廃棄物処理施設軽微変更届出（ガス化溶融炉の廃止）、RD社、事業化断念を公表

H13.9.25	RD 社に対して 30 日間の事業の全部停止命令を発動
H13.12.26	RD 社に対して 4 項目の改善命令を発動
H14.6	処分場から高アルカリ排水の流出を確認
H17.6.30	4 項目の改善命令に係る全ての是正工事完了
H17.9.30	処分場西側平坦部の掘削調査によりドラム缶 5 個発見
H17.12	追加掘削調査によりドラム缶 100 個その他を発見
H18.4.12	RD 社および代表者に対してドラム缶等の撤去に係る措置命令発動
H18..6.8	RD 社の破産手続開始の決定
H18.6.19	RD 社の破産手続開始の決定の官報公告

5 県の個別の対応に対する評価

(1) 第1期 処分場の設置届出から硫化水素ガス発生前まで（昭和54年11月12日～平成11年10月11日）

ア 産業廃棄物処理業の許可等（昭和54年11月12日～昭和57年7月13日）

【概要】

佐野正(個人)は、昭和54年11月12日付けで処分場(面積9,781 m²、容量60,242 m³)の設置届出を行い、県は、昭和55年3月1日付けでこれを受理した。また、佐野産業株式会社の設立に伴い、昭和57年6月24日付けで法人としての産業廃棄物処理施設(最終処分場：面積9,781 m²、容量30,712 m³)の設置届出および個人としての産業廃棄物処理施設の廃止届出を行い、県は同年7月13日付けでこれを受理した。

産業廃棄物処理業については、昭和54年11月12日付けで個人としての産業廃棄物処理業(最終処分)の許可申請を行い、県は同年12月26日付けでこれを許可した。また、佐野産業株式会社の設立に伴い、昭和57年6月23日付けで産業廃棄物処理業(収集運搬・最終処分)の許可申請および個人としての産業廃棄物処理業の廃止届出を行い、県は同年7月13日付けで産業廃棄物処理業(収集運搬・最終処分)の許可を行い、個人としての産業廃棄物処理業の廃止届を受理した。なお、最終処分の許可品目は、工作物の除去に伴って生じたコンクリートの破片その他これに類する不要物、ガラスくずおよび陶磁器くず、ゴムくず、廃プラスチック類の4品目である。

【評価】

当時の廃棄物処理法では、安定型産業廃棄物最終処分場については面積が3,000 m²を超えるものについて、事前の届出を義務づけていた。県は、届出のあった最終処分場の設置計画が総理府令・厚生省令で定める技術上の基準に適合していないと認める場合は、計画の変更を命ずることができたが、本件届出は、技術上の基準に適合しているものとして受理されている。

産業廃棄物処理業については許可制となっており、許可基準に適合していれば許可しなければならぬ^{きそく}いわゆる羈束裁量とされていたが、本件許可申請は、廃棄物処理法に規定する欠格要件に該当せず、事業の用に供する施設および申請者の能力が厚生省令で定める技術上の基準を満たしているものとしてこれを許可している。また、地元自治会より同意書を取得していた。

以上の県の対応には、特段問題となるような点はなかったと考えられる。

イ 処分場の残余容量の把握（昭和54年～）

【概要】

RD社は、前記の通り昭和54年に処分場の設置を届け出て以降、平成10年の産業廃棄物処理業(最終処分)の廃止までの間に、次のとおり処分場を拡張している。

(ア) 昭和60年5月14日 処分場の変更届出

(面積：23,386 m²、容量：183,150 m³)

(イ) 平成 6 年 9 月 29 日 第 2 処分場の設置許可

(面積：8,652 m²、容量：59,550 m³)

また、処分場における RD 社の産業廃棄物の処理状況を把握するものとして、平成 4 年から平成 12 年までの間に関しては、廃棄物処理法施行規則に基づき提出する産業廃棄物処理実績報告書があった。また、平成 2 年および平成 3 年については、その提出根拠は定かではないものの、産業廃棄物処理実績報告の記録が残っている。

【評価】

昭和 54 年からの処分場の設置、変更に係る届出・許可の際の許可容量については、特段問題となるべき点は見あたらない。(平成 6 年の第 2 処分場の設置許可については後記を参照) なお、平成 3 年の廃棄物処理法の改正により、新たに産業廃棄物処理施設の使用前検査制度が設けられ、第 2 処分場については使用前検査を行っている。

処分場の残余容量の把握については、平成 16 年 10 月に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政令(昭和 52 年総理府・厚生省令第 1 号)が改正されるまでは、処分場の設置者の義務ではなく、現存する書類からは県も RD 社に対する指導監督上、処分場の残余容量を積極的に把握しようとしていた形跡は見受けられない。また、産業廃棄物処理業の更新許可の際においても、RD 社が申告していた処分場の残余容量をそのまま受け入れていたようである。

RD 社が提出した産業廃棄物処理実績報告書に記載されている産業廃棄物処理施設(埋立施設)の年間処理量は実埋立量ではないと思われるが、年間処理量に減容率を乗じたものを埋立量とするとしても、減容率の算出基準は一定ではなく、正確な埋立量を把握することは困難であったのかもしれない。しかし、一方で許可容量に比して年間処理量がやや多いのではないかという見方もできると思われる。

しかし、県は提出された産業廃棄物処理実績報告書について、内容を精査せず漫然と受理し、当該年度における処分場の残余容量の推計も行っていなかったようである。

なお、平成 19 年に県が行った追加調査の結果、処分場底面が当初計画から平均約 5 m 掘削されており、産業廃棄物の推定埋立容量は、許可容量の約 1.8 倍の約 72 万 m³であることが判明しているが、一般的に、最終処分場については、産業廃棄物の受入量が増加することは、すなわち売り上げの拡大につながることから、産業廃棄物処理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といわれる。したがって、RD 社を指導監督する立場の県としては、産業廃棄物処理実績報告書の精査や、立入検査により把握できるその時々における処分場の現況、航空写真等の情報等を総合して超過埋立ての兆候がないか監視をすべきであり、その点においては県の一連の対応は不十分であった。

ウ 同一場所での最終処分、中間処理、収集運搬の許可の保有（昭和61年～）

【概要】

RD社は、昭和57年7月13日付けで産業廃棄物処理業（収集運搬・最終処分）の許可を取得した後、昭和59年10月30日付けで中間処理（破碎）、昭和61年12月5日付けで中間処理（焼却）の許可を取得し、以降、許可品目を拡大しながら、処分場と同一の場所で中間処理（破碎・焼却）を行う体制が続くことになった。

【評価】

本件処分場は安定型処分場であり、埋立処分できる許可品目は前記のとおり、工作物の除去に伴って生じたコンクリートの破片その他これに類する不要物、ガラスくずおよび陶磁器くず、ゴムくず、廃プラスチック類の4品目である。しかし、同一の場所で、最終処分の許可品目以外の中間処理が行われると、本来安定4品目しか埋め立てられない最終処分場に許可品目以外の産業廃棄物が不適正処分される可能性は、作業中に紛れてしまったり、中間処理のため搬入した産業廃棄物の中間処理を行わず、違法に最終処分場に埋め立ててコストを浮かせるということも容易に想定されることから、その場所で最終処分のみしか行わない場合に比べて高くなると思われる。

同一の場所で最終処分と中間処理を行うことは、廃棄物処理法上は違法なものではなく、これらの許可をしたことは不適切とはいえないが、前記のような可能性を考慮した上でRD社に対する指導監督を行ってきたのかという点については、疑問を持たざるを得ない。

エ 許可区域外の掘削・埋立てに対する対応（平成3年9月～平成4年2月）

【概要】

平成3年9月11日、県工業技術センターより、同センターとRD社との間の土地で掘削が行われているとの連絡があり、RD社に確認すると信楽焼の陶土を採取していると回答があった。

同年11月2日、地元住民より先の掘削地で廃棄物を埋め立てているとの通報があり、RD社に確認すると、当該掘削地は許可区域内であると主張するも、計画図面より許可区域外であることが判明し、県は行為の中止を指導した。

同年12月3日、地元住民より、先の掘削地とは別の場所で掘削が行われているとの通報があり、県が立入りをを行うと、北尾団地側に深さ約15mの規模で掘削工事が進められているのを確認した。RD社は、許可区域内における延長工事の一環であり、仮に一部許可区域外にかかっていたとしても、産業廃棄物処理施設の軽微変更（処理能力の10%以内の変更）に当たり、変更届出も不要であると主張し、これに対して県は正式に測量を実施して図面を作成し、提出するよう指導した。その後、地元住民からの通報により2度にわたり、当該掘削地において廃棄物が埋め立てられている事実を確認し、中止するよう指導を行った。また、同年12月18日の立入調査では、明らかに許可区域外と思われる部分に廃棄物を投棄していることや、廃プラスチックや廃溶剤が野積みされていることを確認した。

その後、測量の結果から、当該掘削地は全て許可区域外であることが判明し、県は RD 社との協議の中で廃棄物の撤去と良質土での埋め戻しを指導し、併せて文書指導も行うこととした。しかし、平成 4 年 1 月 13 日に地元住民より再度 RD 社が残土と称して廃プラスチックを混在して埋め戻しているとの通報があった。

県は、同年 2 月 1 日付けで RD 社に対し文書指導を行い、4 項目の改善を指導した。これに対して、RD 社から同年 2 月 18 日に是正計画書が提出され、県は同年 2 月 25 日付けでこれを受理し、RD 社に通知した。なお、この通知において、県は是正完了後の完了報告書の提出と県による完了検査の受検を指導しているが、現存する書類からは、完了報告書の提出および完了検査の実施の有無については不明である。

【評価】

当時は、産業廃棄物最終処分場のような産業廃棄物処理施設の設置は届出制であり、処分場の規模の変更についても届出が必要であったが、変更の届出をしなかった者に対して発動できる行政処分はなかったが、産業廃棄物処理業者が産業廃棄物処理法違反の行為をしたときは、同法第 14 条第 8 項において準用する同法第 7 条第 11 項の規定に基づき、事業停止命令を行うことが可能であり、また、本件事案においては、当初 RD 社は県の廃棄物の埋立ての中止を求めた口頭での指導に従っていないことも含め、行政処分も視野に入れた対応を検討すべきであったのではないかと考えられる。

また、この時期において、RD 社の違法行為に対して厳格な措置をとらず、また、区域外埋立てに対して廃棄物の撤去の確認のため、掘削を指導するなどの対応を行わなかったことが、後に許可容量を大きく超える埋立てを許した遠因になったとも考えられる。

オ 第 2 処分場の設置許可等（平成 6 年 9 月 29 日）

【概要】

RD 社は、従来の処分場に隣接して新たな処分場（第 2 処分場）を設置することを計画し、平成 5 年 9 月 3 日付けで産業廃棄物処理施設設置許可事前審査願および産業廃棄物処理業変更届を草津保健所に提出し、同所は当該書類を同年 9 月 9 日付けで県庁環境整備課に進達し、同課は同月 10 日付けでこれを収受した。

県は、申請書類の内容を事前審査の上、平成 6 年 9 月 8 日付けで産業廃棄物処理施設設置許可申請書を正式に受付し、本件許可申請が産業廃棄物処理法第 15 条第 2 項各号に規定する許可の基準に適合しているものとして、同年 9 月 29 日付けで設置を許可するとともに、同日付けで産業廃棄物処理業変更届を受理した。

その後、平成 7 年 4 月 21 日付けで RD 社から産業廃棄物処理施設使用前検査申請書が提出され、同月 27 日に県は産業廃棄物処理法第 15 条第 3 項の規定による使用前検査を実施し、検査の結果、同法第 15 条第 2 項第 1 号の技術上の基準に適合しているとして、同日付けで産業廃棄物処理施設使用前検査結果通知書を草津保健所を経由して RD 社に交付した。

【評価】

平成3年の廃棄物処理法の改正に伴い、平成4年7月から産業廃棄物処理施設の設置については、届出制から許可制に規制が強化されている。その許可基準は、総理府令・厚生省令で定める技術上の基準に適合していることおよび災害防止のための計画が定められていることである。

本件許可手続の過程においては、後記の平成5年頃からの産業廃棄物の不適正保管が継続しており、また、許可直前の平成6年9月には、RD社が昭和60年頃から産業廃棄物の収集運搬に関し、収集運搬業の許可を持たない業務委託先の車両を自社の収集運搬車両として、当該業務委託先の従業員を自社従業員として収集運搬業の許可を受け、廃棄物処理法に違反する再委託を行っていたことが判明している。

県は、当初、この違法な再委託の状況が是正されるまでは、第2処分場の設置許可申請の正式受付を見送る方針であったようであるが、是正に約4ヶ月と時間を要すること等からRD社が県に対して要請していたとおり、是正の確約書の提出をもって第2処分場の許可申請を受付し、許可することに方針転換をしている。なお、確約書に係る是正の完了を県が確認したかどうかは、現存する書類からは不明である。

当時の産業廃棄物処理施設の設置の許可基準には、平成12年に廃棄物処理法の改正がなされるまでは、産業廃棄物処理業の許可基準のいわゆる「おそれ条項」のような産業廃棄物処理施設の設置者の適格性を審査する許可基準は存在せず、また、産業廃棄物処理施設の設置許可は許可基準に適合している場合は、必ず許可しなければならないいわゆる^{きそく}羈束裁量であると考えられていたことから、前記のRD社の違反行為や、過去の廃棄物処理法違反の経緯を理由として、第2処分場の設置を不許可とすることは難しいと考えられ、設置を許可したことはやむを得なかったと思われる。

また、収集運搬業の再委託については、昭和60年頃から長期にわたっていたことを勘案し、業務停止命令を別途検討するべきであった。

カ ばい煙・ばい塵の苦情に対する対応（平成6年～平成7年）

【概要】

平成6年頃から平成7年頃にかけて、RD社の焼却施設から発生したばい煙、ばい塵に対して住民からの苦情が頻発した。個別の事実と県の対応は以下の通りである。

(ア) 平成6年7月13日、地元住民よりRD社の焼却施設から黒煙が出ているとの苦情があり、県は同日RD社に立入りを行い、指導を行うとともに顛末書の提出を求めた。同年9月27日にRD社より顛末書が提出された。

(イ) 平成6年10月17日、県工業技術センターより、悪臭とばい塵の飛散が多いとの連絡があった。県は同月19日にRD社に立ち入り、焼却施設の更新を含め、焼却物が完全燃焼するような対策を講じ、報告するよう指導した。同年11月9日、RD社より報告があった。

(ウ) 平成7年5月10日、地元住民より、ばい塵飛散の苦情があり、県は同日苦

情主の元へ出向き、現場確認を行うとともに、原因と思われる RD 社に立入りを行った。RD 社によると「特に焼却施設に異常はない」とのことであったが、調査の上、原因があれば対策を報告するよう指導した。同月 19 日、RD 社より原因と改善策についての報告書が提出された。

(イ) 平成 7 年 6 月 5 日、地元住民より、ばい塵飛散の再苦情があり、県は同日苦情主の元へ出向き、現場確認を行った結果、ばい塵ではなく焼却灰の飛散である可能性が判明した。その後、RD 社に立入りを行い焼却灰の飛散した原因を調査し、その結果を報告するよう指導した。同月 19 日、RD 社より報告書が提出された。

(オ) 平成 7 年 7 月 14 日、地元住民より、ばい塵飛散の苦情があり、県は同日、現場確認を行うとともに、RD 社に立入りを行い、焼却施設等全体の徹底的な見直しや報告書の提出等を指導した。同年 9 月 13 日、RD 社より報告書が提出された。

【評価】

ばい煙・ばい塵に対する苦情に対しては、県は、苦情の都度、現地確認および RD 社に対する立入りを行い、原因の究明と改善策の実施を指導するなど、個別的には対応を行っているが、短期間に繰り返し苦情が発生したことを重視し、廃棄物処理法第 18 条の規定に基づく報告の徴収等により、産業廃棄物処理施設の技術上の基準、維持管理基準および産業廃棄物処理基準違反についても検討し、必要であれば、改善命令等の行政処分を発動するなど、より積極的に法に基づく監督権限の行使を検討すべきであった。

また、ばい煙・ばい塵の事案に限らず、苦情に対する対応に際し、その原因を積極的に究明しようとする姿勢が県には欠けていたように思われるが、積極的な原因究明を行うことが、別の違法行為の早期発見に繋がることもあり、結果として問題の早期是正につながるという姿勢で対応すべきであったのではないかと。

キ 不適正保管産業廃棄物に対する対応（平成 7 年 5 月～平成 8 年 9 月）

【概要】

RD 社は、平成 5 年頃から産業廃棄物の不適正保管を行っており、県の口頭による指導にもかかわらず、改善は行われなかった。

平成 6 年には、RD 社は、木くず約 6,000 m³を処分場内に仮置きするとともに、第 2 処分場の設置許可を得ることを前提として産業廃棄物を受け入れており、その受け入れた産業廃棄物が山積みされていた。これらの不適正保管に対し、RD 社は同年 9 月 30 日に顛末書を提出し、併せて同年 12 月までに木くずを処理し、山積みの産業廃棄物約 20,000 m³についてはリサイクルのための選別後、残る 10,000 m³を第 2 処分場で処分することを内容とする改善計画を提出したが、是正は行われなかった。

平成 7 年になって、産業廃棄物の排出事業者より、RD 社の廃棄物の山積状態について指摘があり、県は改めて指導を行った。不適正保管の産業廃棄物は、木くず約 5,000 m³、廃プラスチック約 3,000 m³、残土系廃棄物約 100,000 m³であり、

同年5月24日にRD社から同年8月までに、木くずおよび廃プラスチックについては全量処理し、残土系廃棄物はその半分を処理することを内容とした是正計画が提出され、県も今回の是正計画を実施しない場合は行政処分も考えている旨をRD社に伝え、本件是正計画を受理し、RD社は同年5月から8月までの間、各月末現在の是正計画の実施状況を県に報告した。

平成7年9月13日、RD社より本件是正計画の完了報告があり、県は同年9月25日に現地確認を行い是正を確認した。併せて、RD社より残りの残土系廃棄物についての処理計画が提出された。

その後、県は平成8年5月頃まで継続して指導を行ったが、残り50%の残土系廃棄物の不適正保管は改善されず、また、同年4月30日および5月15日には不適正保管との関係は必ずしも明らかではないが、廃プラスチック集積場所にて火災が発生した。

【評価】

現存する書類からは、平成5年から平成6年にかけての一連の不適正保管の内容およびそれに対する県の対応は必ずしも明らかではないが、平成7年になって排出事業者の指摘を受けたことにより再度の指導を開始するまで、口頭による指導を行っても不適正保管が改善されない状態を事実上放置していたことは不適切であった。

また、平成7年からの指導も含め、旧厚生省通知『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日付衛産第30号）においては「措置すべき事項を指示する場合は文書により行うこと」とされており、本件事案については指導は文書で行うことが適切であった。また、職員ヒアリングによると、時期は特定できないが、立入検査に関して事前通告して行う場合もあったとの証言があった。同通知では、立入検査は原則抜き打ちで行うこととされており、RD社へ事前通告して行われた立入検査については、不正や違法行為の発見に全く支障がなかったとはいえないと考えられる。

平成7年8月末に木くずおよび廃プラスチックならびに残土系廃棄物50%の是正完了後、残土系廃棄物の残り50%の是正は進まなかったが、県は同年11月末から約3ヶ月RD社への立入りを行わず、状況の把握を怠っていた。その後、平成8年5月まで残りの是正が進まなかったが、県は、平成8年9月にRD社の産業廃棄物処理業の許可の更新時期を迎えることから、それまで是正の猶予を認めるような対応をしているが、本件不適正保管事案は平成5年から継続している事案であり、平成6年頃には県の担当者がRD社の管理運営能力に疑問を呈していたことや、本件不適正保管事案以外の過去の廃棄物処理法違反に対する指導の経緯等も踏まえ、是正が早期になされないのであれば、産業廃棄物処分基準違反の処分として、同法第19条の3に基づく改善命令または産業廃棄物処理業者に対する業務停止命令の発動を検討すべきであり、一連の県の対応は不適切であった。

2回の火災発生に関しては、RD社から報告書の提出はあったものの、報告書で第三者に委託したとされる原因究明について、その後報告があったかどうかは

明らかではないが、処分場からの火災発生という事態にも係わらず、口頭での指導に留めていたが、火災発生の原因の究明と再発防止策について、廃棄物処理法第 18 条の規定による報告の徴収を行い、また、維持管理基準違反に当たるとして改善命令の発動を検討するなど、法に基づく監督権限の行使を検討すべきであった。

ク 産業廃棄物処理業の更新許可（平成 8 年 9 月 7 日）

【概要】

RD 社は、平成 8 年 9 月 6 日に産業廃棄物処理業の許可期限が到来することから、同年 8 月 21 日に産業廃棄物処理業許可更新事前審査願を草津保健所に提出した。草津保健所は同月 22 日に当該事前審査願を県庁環境整備課に進達し、同課は同日これを収受した。その後、環境整備課において、申請書類の内容を事前審査するとともに、同年 8 月 30 日には許可更新に伴う立入検査が行われ、その結果、更新を認めることとする方針とされた。なお、同日の立入検査時においては、前記の産業廃棄物の不適正保管について、山積み状態は解消されていた。

平成 8 年 9 月 4 日付けで正式に産業廃棄物処理業許可申請書が受付され、県は廃棄物処理法第 14 条第 3 項各号の許可基準に適合しているものとして、平成 9 年 9 月 7 日に更新許可をした。

【評価】

県は、廃棄物処理法に規定する産業廃棄物処理業の許可基準に適合しているものとして、更新許可を行っているが、前記のとおり、平成 5 年頃から平成 8 年までの長期におよぶ産業廃棄物の不適正保管事案があったこと、県の是正指導に対しても RD 社が真摯に対応したとは言いがたいこと、それ以前に許可区域外の掘削・埋立ての廃棄物処理法違反を疑われる行為や、ばい煙・ばい塵の苦情等により県の指導を受けている経緯があること、平成 6 年頃には、県の担当者が RD 社の管理運営能力に疑問を呈していたこと等から、更新許可の審査に当たっては、同法第 7 条第 3 項第 4 号ホの「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」という欠格要件、いわゆる「おそれ条項」の適用による不許可処分を検討すべきであった。この「おそれ条項」の適用の可否については、旧厚生省通知『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 日付衛産第 20 号）で示されており、その中には廃棄物処理法等の法令に係る違反を繰り返し、行政庁の指導等が累積している場合であって、その資質およ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は、不許可処分をすることができるとしている。

なお、この「おそれ条項」の適用に際しては、同通知では、旧厚生省との事前協議を求めており、また、当時は廃棄物処理業の許可は国の機関委任事務であったことから、必ずしも県の意向だけで不許可処分ができるものではないと考えられるが、少なくとも「おそれ条項」の適用を視野に入れた旧厚生省との協議を行う必要があったのではないかと考えられる。

ケ 改善命令および産業廃棄物処理施設の変更許可等（平成10年6月2日～7月3日）

【概要】

(ア) 改善命令の発動等

平成10年6月2日、県は、RD社に対して許可区域を越えて産業廃棄物が処分され、法面が計画勾配を超え、産業廃棄物の飛散、流出の危険があり、産業廃棄物処理施設の維持管理基準違反にあたるとして、廃棄物処理法第15条の3に基づき、維持管理基準に適合するように改善を行うこと、同月8日までに是正計画書を提出し、承認を得ることを内容とする改善命令を行った。同日、RD社は産業廃棄物の超過分の一部を外部へ搬出すること、法面勾配の是正を行うこと等を内容とする是正計画書を提出した。

また、同日付で、産業廃棄物処理施設の変更許可を受けずに埋立面積および容量を超過したことは遺憾であるとして、改善計画書の提出を求める文書指導を行った。

平成10年11月11日、県が栗東町（当時）と共にRD社に立入りを行った際に、第2処分場を30m×50m×深さ20mにわたり、掘削していた（深掘り）ことが判明し、県は産業廃棄物で埋め戻さないように指示した。

その後、当初の是正計画にはなかったこの掘削について、RD社から当初是正計画の変更という形で申し入れがあり、県はこの是正計画の変更を認めることとしたが、同年12月1日にはRD社より、県の指導に反して深掘箇所産業廃棄物を投入していたこと、先の当初是正計画の変更の申し入れに係る報告書は虚偽の内容であったこと等の報告があった。

この一連の行為に対し、県は同年12月16日に『産業廃棄物処理施設の改善について』と題した文書をRD社に送付し改善を指導するとともに、今後不誠実な行為があった場合には、産業廃棄物処理業の許可取消しを含む行政処分を行う旨を伝え、これに対し同月21日にはRD社から誓約書が提出された。

また、同月17日には、県は深掘箇所の産業廃棄物の搬出および掘削の確認を、同月25日には栗東町立会のもと、深掘箇所の良土による埋め戻しを確認した。

(イ) 産業廃棄物処理施設の変更許可等

RD社は、平成10年6月3日付けで第1処分場および第2処分場の面積および容量拡大に係る産業廃棄物処理施設変更許可事前審査願を、同月4日付けでガス化溶融炉の新規設置に係る産業廃棄物処理施設設置許可事前審査願をそれぞれ草津県事務所に提出した。草津県事務所は、同日、これらの事前審査願を県庁環境整備課に進達し、同課は同日これらを収受した。

その後、環境整備課において事前審査を行った後、同月12日付けで正式にこれらの許可申請書が受付され、県はそれぞれ廃棄物処理法第15条第2項各号の許可基準に適合しているものとして、平成10年7月3日に第1処分場お

よび第 2 処分場については変更許可を、ガス化溶融炉については設置の許可を行った。

なお、変更許可後の第 1 処分場の面積は 35,384 m² (変更前 23,386 m²)、容量は 292,943 m³ (変更前 183,150 m³)、第 2 処分場の面積は 9,276 m² (変更前 8,652 m²)、容量は 122,437 m³ (変更前 59,550 m³) の増加となり、変更前に比べると合計では面積で 12,622 m²、容量で 172,680 m³ の増加となっている。

【評価】

廃棄物処理法第 15 条の 3 は、「都道府県知事は、(中略) 期限を定めて当該産業廃棄物処理施設につき必要な改善を命じ、若しくは期間を定めて当該廃棄物処理施設の使用の停止を命ずることができる。」と規定するが、本件改善命令には是正計画書を提出し、県の承認を得る期限は定められているものの、改善の履行期限については定められておらず、適正な改善命令の履行を担保することができないため、その点は不適切であった。

また、前年度である平成 9 年度の書類が全く残っていないため、本件改善命令に至る経緯については不明であるが、RD 社が提出した是正計画は、許可容量を超過した産業廃棄物の一部を搬出し、残りの産業廃棄物は平成 10 年 5 月 27 日に埋立てを廃止している第 1 処分場および第 2 処分場の規模拡大の変更許可により対応するというもので、事実上、変更許可とセットとなった是正計画である。また、是正計画が改善命令と同日に提出されていることから、事前に県と是正計画の内容についてすり合わせていることが推定される。

このような、違法行為の追認とも受け取れる是正内容となった理由として、県は、許可容量を超過した産業廃棄物の全量を処分場外へ搬出させることも検討したが、地元自治会と RD 社との間で車両台数の制限があるため、容量超過分の全量を処分場外へ搬出するには約 9 年半を要し、周辺生活環境への影響が懸念されることや、防災上の観点から重大な支障を及ぼす可能性があることから、RD 社に場外搬出をできるだけ行かせた上で、産業廃棄物の飛散流出を防ぐため、処分のための容量の増加を変更許可したと説明している。

しかし、産業廃棄物の処分場外への搬出に約 9 年半を要することによる周辺生活環境への影響を考慮して、このような是正計画を認めることは本末転倒であり、むしろ許可容量をはるかに超えた産業廃棄物が処分場内に存在することによる周辺生活環境の影響を重視し、地元住民の理解と協力を得て、許可容量を超過した産業廃棄物の全量撤去を前提とした是正計画を策定させることが必要であったのではないかと思われる。

仮に、許可容量超過分の産業廃棄物について全量撤去を行わせたり、本件改善命令の履行中に RD 社が深掘りを行い、産業廃棄物を埋立てしていた事実から、他にも同様のケースがあるのではないかと RD 社を追及し、調査を行っていれば、最終的に許可容量の 1.8 倍の産業廃棄物が埋め立てられていたという処分場の全貌がこの時点で明らかになっていた可能性もあり、同社の責任をうやむやにするかのような変更許可を行ったことおよび変更許可とセットになった是正計画を受理したことは、ともに失当であったといわざるを得ない。

また、変更許可を受けずに処分場の規模の拡大を行ったことおよび改善命令発動後の RD 社の不誠実な行為に際しても、県は依然として文書指導に留めているが、処分場の規模の無許可変更は明確な廃棄物処理法に違反する行為であり、また、是正計画の変更に関し虚偽報告を行ったことについては、改善命令に従わなかったものと解することも可能であることから、これらを理由として RD 社に対して業務停止命令を発動するなど、毅然とした対応をとるべきであった。

なお、処分場の変更許可と同時に、RD 最終処分場問題が大きく取り上げられる端緒となったガス化溶融炉の設置許可が行われている。RD 社が、ガス化溶融炉設置許可の事前審査願を県に提出した直後の平成 10 年 6 月 17 日には、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 9 年法律第 85 号）が施行される予定となっていた。

この改正法においては、「住民の環境意識への高まりや環境負荷増大のおそれに対する不安の下で、廃棄物処理施設設置をめぐる地域紛争が多発している状況を踏まえ、地元住民等の意向が適切に反映され、個々の施設が地域ごとの生活環境の保全に十分配慮されたものとなるよう、施設の設置許可手続の見直し」（旧厚生省通知『廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正について』（平成 10 年 5 月 7 日付生衛発 780 号））が行われており、具体的には産業廃棄物処理施設の設置許可の申請に際しての環境影響評価書の添付、許可申請書等の告示および縦覧、利害関係者の意見書の提出等が新たに手続に盛り込まれた。ただし、平成 10 年 6 月 16 日以前に許可申請があったものについては、これらの新たな手続は適用されず、旧法の手続によるものとされていた。

ガス化溶融炉の設置許可の申請が正式受付されたのは、同月 12 日付けであることから改正法の規定は適用されず、許可申請を受理することに問題はなかったが、当時、ガス化溶融炉はほとんど稼働実績がなかったことや、RD 社の一連の過去の経緯から地元住民の間に不安・不信があったこと等を考慮すると、前記の改正法の趣旨を十分に踏まえて、改正法による産業廃棄物処理施設の設置手続によることを行政指導する等の慎重な対応が必要であったと思われる。

(2) 第 2 期 硫化水素ガス発生から 4 項目の改善命令前まで（平成 11 年 10 月 12 日～平成 13 年 12 月 25 日）

ア 硫化水素ガス発生後の対応（平成 11 年 10 月～平成 13 年 12 月）

【概要】

平成 11 年 10 月 11 日、住民から警察署および消防署に「有毒ガスが発生している」との通報があり、県は翌 12 日に、栗東町および消防署の立会のうえで現地確認調査を行い、処分場東側の排水溝で 50ppm を超える硫化水素ガスを確認した。

県は、住民団体から硫化水素の発生原因を突き止めるなどの緊急申し入れを受け、同月 28 日には、住民と共同して処分場内の廃棄物サンプリング調査を行い、RD 社に対しては、硫化水素ガスの発生原因が究明されるまでは、改善命令に係る是正工事を中止するよう要請した。また、硫化水素ガスの発生原因の究明と対策の

ため、平成 11 年 11 月 27 日に栗東町小野地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会を設置し、同委員会からの助言を受けながら、同年 12 月 21 日から、平成 12 年 6 月にかけて配水管周辺の準備調査、処分場内 2 か所でのボーリング調査、ガス抜き管敷設のためのメッシュ調査およびガス抜き作業等を実施させた。同委員会は、平成 13 年 5 月 16 日まで 8 回にわたり開催され、硫化水素の発生以降実施された廃棄物掘削調査や地下水調査等の結果をもとに、平成 13 年 6 月に報告書がとりまとめられた。

一方、県では、RD 社に対し、埋立品目を確認するため、これまでの埋立処分実績などについて、平成 12 年 1 月 21 日に廃棄物処理法第 18 条に基づく報告徴収を行い、また、平成 13 年 1 月からは高濃度区域のケーシングによる廃棄物調査やボーリングによる地下水等の調査を実施した。

県の住民対応については、その主なものとして、硫化水素ガス発生の翌月に知事が処分場を視察し住民代表と面談するとともに、翌年 2 月の住民集会に参加した。また、個々の住民協議とは別に、県町共催で住民説明会が、平成 12 年 2 月から平成 13 年 7 月にかけて 3 回開催された。

このような経緯を経て、県は、平成 13 年 8 月 29 日に対策試案を、また 10 月 11 日には対策案を提示し、12 月 26 日に RD 社に対して改善命令を発した。

【評価】

(ア) 県の調査等への対応

平成 11 年 10 月の硫化水素ガス発生直後、上記概要のとおり、県は原因者である RD 社をして、種々の発生原因調査を行わせるとともに、自らも、ケーシングやボーリング調査を行った。また、安定型処分場から硫化水素ガスが発生するという全国的にも例がないことから、県は栗東町小野地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会を設置し、その発生原因の究明やその対策に努めてきた。

また、県の住民対応では、調査の実施においては住民に説明や協議を行うとともに、県町共催の住民説明会が開催され、さらに、RD 社へ改善命令を発する際には、対策試案や対策案を事前に示し住民と協議しており、硫化水素ガス発生後の調査や住民説明については、周辺住民の不安の解消に向けて一定の対応がなされていた。

住民ヒアリングでは、硫化水素ガス発生の確認以前に、処分場の臭いを「近くの工場の臭いや」、「どこの処分場でも臭いはする」などの県職員の問題発言があったとされる発言があったが、ガスが発生していたのか、またその対応がなされたのか、そのような発言の真偽は記録が確認されず、不明であったが、少なくとも、住民と県とのこのようなやり取りについては、住民からの苦情や情報があった場合は、職員個々がその場で対応するだけでなく、その都度その経過および内容をできるだけ詳しく記録、整理し、県が組織として対応すべきであったと考えられ、この観点から、県の当時の住民対応については、不十分ではないか。

(イ) 業者への対応

硫化水素ガス発生後、県は直ちに RD 社に対し、廃棄物処理法第 18 条に基づく報告の徴収を行うとともに、処分場内の是正工事の中止や処分業の自粛要請、また、硫化水素ガス発生原因の究明と対策についての文書指導を行い、メッシュ調査やガス抜き作業等を実施させてきた。

これらの一連の経過を見る限り、業者への指導については順次進められ、一定の対応がなされていた。

県は、当時全国的にも例を見ない硫化水素ガス発生という事態を受けて、「原因者である RD 社の責任において是正させる」ことを前提に、一つひとつの問題の解決に取り組む基本姿勢で臨んできたが、すべての住民要望を直ちに解決することは困難であると考えられるものの、このような住民要望を十分把握し、整理検討したうえ、その内容をしっかり知らせるとともに、適切な対策等を講じながら、問題を解決していく努力が不十分ではなかったのか。

イ 硫化水素調査委員会における対応（平成11年11月～平成13年5月）

【概要】

県は硫化水素ガスの発生原因の究明と対策の策定を行うにあたり、専門家の立場から適切なアドバイスを得るため、平成 11 年 11 月 27 日に学識経験者 3 名による栗東町小野地先産業廃棄物最終処分場硫化水素調査委員会（以下「調査委員会」という。）を設置した。

その委員には、廃棄物全般に精通され、県環境審議会の廃棄物部会長や旧厚生省の生活環境審議会の委員を務めた方などを選任し、委員長は委員の互選により、決定された。

調査委員会は、同年 11 月 27 日から平成 13 年 5 月 16 日まで 8 回にわたり非公開で開催されたが、その会議終了後、地元住民等に検討結果など、その概要が説明されている。

【評価】

調査委員会は、硫化水素ガスの原因の究明とその対策を検討するために設置されたものであり、委員は、硫化水素問題などの専門的知識を有する学識経験者から選任されており、調査委員会の設置目的に照らして、委員選任に問題は見当たらない。

調査委員会については、委員会の意思形成に支障が生じるおそれがある。公正かつ円滑な議事運営に支障を生じるおそれがあり、自由な意見または情報の交換が妨げられる可能性が高いことから、非公開として会議が運営された。そのため、このことを補完する意味から、当時の「附属機関等の会議の公開に関する指針」（平成 11 年 12 月 7 日決定）に基づき、県は、委員会終了後、速やかに報道機関および地元代表に会議資料の公開や検討結果の公表、概要の説明を実施している。しかし、調査委員会は、硫化水素ガスの発生原因究明のため、科学的、専門的な見地から、事実解明がなされるものと考えられ、非公開事由とされる委員会の意思形成や自由な意見や情報の交換に与える影響は少ないと考えられる。ま

た、住民不信を招かないよう、その理解を得るためには、議論の過程から透明性を高めることが必要であり、調査委員会の公開は必要であったのではないかと。

ウ ガス化溶融炉の導入反対に対する対応（平成11年12月～平成12年12月）

【概要】

既に第1期の検証で述べたとおり、県は、ガス化溶融炉の設置のためにRD社から提出された平成10年6月12日付け産業廃棄物処理施設設置許可申請について、同年7月3日に許可を行った。

周辺住民等からは、RD社に対する不信感や新技術であったガス化溶融炉に対する不安等から平成11年12月頃から翌年12月頃まで、ガス化溶融炉の試運転中止の指導や業者を交えた合同説明会開催等の要望・要請が県に多数寄せられた。

また、RD社は平成11年11月1日、公害紛争処理法(昭和45年法律第108号)に基づき、滋賀県公害審査会に対し、地元住民を相手方とし「ガス化溶融炉システムおよび申請人の業務内容の点検、調査等についての然るべき協定の締結」を請求事項とした調停を申し立てた。これに対して、住民側も平成12年4月3日、同審査会に対してRD社を相手方にした調停を申し立てた。その後、RD社申立ての調停については9回、住民側申立ての調停については8回の調停期日を重ね、その中で平成12年11月には調停委員会から中間合意案が提示されたものの、住民側の受入れ拒否により、結果的には共に調停申請の取下げという形で調停は不調に終わっている。

一方、住民のガス化溶融炉の試運転に対する不安が高まる中で、県は、ガス化溶融炉の稼働の前提となる使用前検査への対応として、新たに滋賀県産業廃棄物処理施設の使用前検査に係る取扱い要綱を制定し、一定期間の試運転により施設の性能を確認した後に、稼働を認めるか判断することとした。また、平成11年10月および平成12年1月の硫化水素ガス発生を受けて、硫化水素問題についての理解が得られた上でガス化溶融炉の使用前検査、試運転に当たっていくという方針を打ち出し、事実上、住民の理解が得られない限りは使用前検査を行わないこととした。

結局、ガス化溶融炉は概ね完成したものの、一連の硫化水素問題を受けて、RD社が営業を自粛するという状況の中、平成13年2月7日にRD社からガス化溶融炉を廃止する旨の産業廃棄物処理施設軽微変更届が提出され、ガス化溶融炉は稼働することなく、解体撤去された。

【評価】

ガス化溶融炉について、県は、産業廃棄物処理施設の設置許可は適正に行われたとしながらも、硫化水素問題による住民のRD社への不信、ガス化溶融炉への不安の高まりを受けて、新たに要綱を制定したり、事実上、住民の理解が得られない限りは稼働の前提となる使用前検査は行わない方針とするなど、住民に配慮した一定の対応は行っていると思われる。

しかし、使用前検査時に理解を得ることを前提とすることで、今回の住民から

の要望に対する回答等において、具体的な個々の質問にすべて回答されていない場合もあり、十分な説明に欠けていたと思われる点も見受けられ、その点は反省すべきであった。

エ 経堂池に係る要望に対する対応（平成12年4月～平成12年6月）

【概要】

処分場の下流に位置する経堂池に関して、平成12年4月14日付けで、地元自治会から、県に対して、透明度、水質の水素イオン濃度、化学的酸素要求量および浮遊物質に関する対策や硫化水素発生原因調査作業による汚水流入対策の要望がなされた。さらに、同年6月2日付けで、経堂池の水を抜いたうえ池の底のヘド口を除去するとともに、処分場からの流入地下水を防ぐための防護壁の設置の要望がなされた。

なお、処分場からの排水が周辺の生活環境に与える影響を調査するため、栗東町が平成11年9月8日および11月17日に、底質調査および水質調査を行ったところ、環境基準等に比べていずれも問題がないことが判明している。

【評価】

地元自治会から経堂池の浄化対策等について、県に要望があったが、経堂池の水質については、栗東町による経堂池や処分場周辺の水質調査や、県がRD社の破産後に実施した調査においても、いずれも環境基準を満たしていることから、県がRD最終処分場問題の対策として、経堂池の浄化対策等を実施することは困難と考えられる。

オ 地下水および掘削委託調査に係る対応（平成12年12月～平成13年5月）

【概要】

硫化水素問題の原因究明等については、調査委員会からの助言を得て、RD社に調査を実施させてきたが、平成12年7月13日に硫化水素ガス発生に係る処分場の実態解明と有害物質の除去など適正な処理に関して、県議会で請願書が採択され、県として予備費により委託調査を実施することにした。

調査は、埋め立てられた廃棄物の分布状況および処分場に起因する地下水への影響等を把握するための、平成12年12月28日契約の地下水等調査業務(平成12年度第1号)、また、硫化水素ガスの発生原因を究明するための、平成12年12月19日付け契約の最終処分場掘削調査業務(平成12年度第2号)をいずれも同じ調査会社に委託して実施した。

【評価】

この調査については、県は、硫化水素問題の実態解明にあたり、本来RD社を指導し、経費を負担させて対応させるのを原則としていたが、住民の不安解消のため、県議会で請願書が採択され、自ら積極的に地下水調査や掘削調査に緊急に対応した。

処分場の掘削調査について、硫化水素ガスの発生原因を究明するための廃棄物の分析として行われたものであり、発生原因の究明という目的は概ね達成された

と思われる。しかしながら、当時このような事例がなかったため、分析において、分析試料の前処理の方法が、熱風乾燥後に揮発性有機化合物を測るという独自手法で行われており、公定法であるJISの規定によらず、とりわけ揮発性有機化合物等に係る当該分析結果は廃棄物中の含有実態を正確に表していないものと住民から抗議を受け、指摘されたもので、このことについては、県議会においても謝罪されており、適切さを欠くものと認められる。

また、住民ヒアリングで、前記の2つの調査業務の成果物が重複していると指摘されたが、仕様書と成果物を照らし合わせたところ、成果物には参考に添付され重複しているが、両調査に係る分析経費面で重複して計上していないことが認められた。

カ 埋設ドラム缶の情報に対する対応（平成13年2月）

【概要】

平成12年頃、住民団体からRD社の元従業員に聴き取った内容として、処分場内に大量のドラム缶や医療系廃棄物、汚泥、焼却灰等が埋め立てられたとの情報が県に寄せられた。

また、県が実施するケーシング調査にあわせ、住民団体から平成13年2月1日付けで、埋設場所や証言者の発言テープや弁護士立会のもと作成した調書を提出する旨の文書が提出されたが、県が証言内容を直接確認することが必要であるとしたことや、具体的な埋立箇所がはっきり特定されないことから、当時、結局ドラム缶の調査は実施されず、平成17年6月の改善命令の履行期限後に行われた。

【評価】

県は、RD社に掘削を指導するためには、元従業員の証言内容を県が直接確認することが必要であるとし、その確認ができないうちは、ドラム缶の調査をRD社に指導し、実施させることはできないとしていた。これは、当時は廃棄物処理法に基づく立入検査権限の行使として掘削調査を県自ら行うことができるという解釈が国から示されていなかったこともあって、ドラム缶の調査のための掘削の実施はRD社に対する行政指導という形にならざるを得ず、そのためには県が直接ドラム缶の埋設情報を確認する必要があるという考え方であったと思われる。

しかし、ドラム缶は安定型品目である金属くずであるものの、RD社に許可された品目ではなく、それを処分場に埋立てすることは廃棄物処理法違反の疑いが濃厚な行為であるとともに、環境省通知『行政処分の指針について』（平成13年5月15日付け環廃産260号）によると、産業廃棄物処理業の取消処分相当の行為と考えられる。また、ドラム缶の内容物によっては、生活環境保全上の支障が生じるおそれもあると考えられる。

平成13年12月に発動された改善命令の工事完了後の平成17年9月に県はRD社に調査の実施を指導し、RD社が掘削を行った結果、住民団体からの情報提供どおりの場所からドラム缶が発見されていることから、県は当時、産業廃棄物処理業の許可権者として、また、生活環境保全上の支障の発生を未然に防止す

るといふ観点からも、元従業員からの直接聴取にこだわらず、RD 社や許可関係書類から判明している役員および従業員に対する廃棄物処理法第 18 条に基づく報告の徴収や任意の照会等により、県としての情報の評価、確認を行うべきであったのではないか。

キ 産業廃棄物処分業等の更新許可（平成13年 9 月 7 日）

【概要】

RD 社は、硫化水素ガス発生後、県の自粛要請に応じ平成 12 年 1 月 25 日から処分場の所在する小野事業所での産業廃棄物処分業を自粛していたが、産業廃棄物収集運搬業および六地蔵事業所での産業廃棄物処分業（中間処理：破碎）については事業を行っていた。そのような状況の下、産業廃棄物収集運搬業および産業廃棄物処分業（中間処理）の許可の更新時期が到来したため、RD 社は、自粛中の小野事業所における中間処理については、許可の更新を断念し、産業廃棄物収集運搬業および六地蔵事業所での産業廃棄物処分業について、平成 13 年 8 月 27 日に産業廃棄物処理業許可事前指導願を湖南地域振興局に提出した。同振興局は同日付けで県庁廃棄物対策課に当該事前審査願を進達し、同課は同日付けでこれを収受した。

県は、産業廃棄物収集運搬業については、同年 9 月 4 日付けで産業廃棄物収集運搬業許可申請書を正式受付し、当該許可申請が廃棄物処理法第 14 条第 3 項各号に規定する許可の基準に適合しているものとして、同月 7 日付けで更新を許可した。一方、産業廃棄物処分業については、同年 8 月 31 日、RD 社の立会のもとに、許可更新に伴う現地調査を実施し、その結果、申請内容と整合しているとして、同年 9 月 4 日付けで産業廃棄物処理業許可申請書を正式受付し、当該許可申請が廃棄物処理法第 14 条第 6 項各号に規定する許可の基準に適合しているものとして、同月 7 日付けで更新を許可した。

【評価】

廃棄物処理法第 14 条第 3 項第 1 号および第 6 項第 1 号は、産業廃棄物収集運搬業および産業廃棄物処分業の許可の基準として、「その事業の用に供する施設及び申請者の能力がその事業を的確に、かつ、継続して行うに足りるものとして環境省令で定める基準に適合するものであること」と規定し、この規定を受け、廃棄物処理法施行規則第 10 条および第 10 条の 5 は申請者の能力に係る基準として「産業廃棄物の収集又は運搬（処分）を的確に、かつ、経理的基礎を有すること」と規定している。

この経理的基礎の有無の判断については、必ずしも明確な基準があったわけではないと思われるが、旧厚生省通知『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 日付衛産第 79 号）においては、この経理的基礎について「事業を的確かつ継続して行うに足りる経理的基礎を有すると判断されるためには、利益が計上できていること又は自己資本比率が 3 割を超えていることが望ましいものと考えられる。財政状態については、少なくとも債務超過の状態でないことが相当である」

としており、また、環境省通知『行政処分の指針について』（前掲）においては、産業廃棄物処理業の許可の取消要件の中で「債務超過に陥っている法人等については、経理的基礎を有しないものと判断して差し支えないこと」としている。

本件許可申請においては、添付書類として RD 社の平成 10 年度から平成 12 年度（9 月決算）の 3 年分の決算書類が添付されているが、直前期である平成 12 年 9 月期においては約 2 億円の債務超過となっていた。したがって前記各通知に照らし、経理的基礎を有しないものと判断することも可能であったと思われるが、現存する許可関係書類には経理的基礎の有無についてどのように検討し、判断をしたのかについての記載はない。許可に当たっては、硫化水素ガス発生後の状況や、その後の改善命令の発動までも視野に入れ、原因者である RD 社に費用負担をさせるという観点もあったものと思われるが、許可をするという判断を行うのであれば、少なくとも旧厚生省通知にあるように、金融機関等からの融資の状況を証明する書類や中小企業診断士の診断書等を必要に応じて提出させるなど、経理的基礎を有するという確認を慎重に行うべきであり、その点について本件許可申請の審査は不適切であった。

ク 事業の全部停止命令（平成13年9月25日）

【概要】

RD 社が処分場隣接地に兵庫県尼崎市の事業場から受託した放射性廃棄物の埋立処分を行ったという情報があり、当該事業所からの事情聴取結果に基づき、平成 12 年 6 月 22 日、RD 社に掘削を行わせたところ、許可区域外に産業廃棄物（チタン酸カリウムの焼成に際して使用された廃トレイ）が発見された。調査の結果、当該廃棄物は、平成 5 年 11 月から平成 7 年 5 月までに、11 回にわたり約 100 t の埋立処分を行ったことが判明したため、平成 12 年 9 月 13 日、県は埋立廃棄物を撤去のうえ適正処理するよう文書指導し、RD 社は同年 10 月 13 日に撤去作業に着手した。

放射線量測定の結果は問題なかったが、当該行為に対して、処分場の規模変更届出義務に違反したとして、県は、平成 13 年 9 月 25 日に、廃棄物処理法に基づく事業の全部停止命令（30 日間：平成 13 年 10 月 25 日から 11 月 23 日まで）を発動した。

なお、県は併せて、同日、小野事業所において、許可期限を残す特別管理産業廃棄物処分業（平成 15 年 6 月 27 日まで有効）について、社会的にも無用の混乱を生ずるおそれがあるため、廃止届を提出するよう文書指導を行った。また、県の指導により、平成 12 年 1 月から、RD 社は当面硫化水素ガスの濃度が低下するまで周辺住民への不安を少なくするため、産業廃棄物処分業（中間処理業）の自粛を実施していた。

【評価】

県は、平成 13 年 9 月 25 日付けで、処分場の規模を隣接地まで変更したにもかかわらず、変更届をしなかったことにより、処分場の規模変更届出義務に違反したとして、廃棄物処理法第 14 条の 3 第 1 項および第 14 条の 6 に基づく事業の全

部停止命令を発動したが、この処分については、『行政処分の指針について』（前掲）の第2第3項(3)「処分内容の決定」に基づきなされており、適正であった。

併せて、平成12年1月以降、RD社により特別管理産業廃棄物処分業も含め、産業廃棄物処分業許可の自粛がなされてきたが、平成15年6月27日まで有効の特別管理産業廃棄物処分業の許可の廃止届の提出を求める文書指導が同年9月25日になされているが、遅くとも産業廃棄物処分業（中間処理）の許可の更新時期の9月7日の際には行われる必要があったのではないか。

(3) 第3期 4項目の改善命令からRD社の破産まで（平成13年12月26日～平成18年6月19日）

ア 4項目の改善命令（平成13年12月26日）

【概要】

県は、平成13年12月26日、処分場内から発生した硫化水素ガスに対する抜本的な対策が講じられていないことや平成13年1月に実施した周縁地下水、浸透水調査結果により、水質が維持管理基準に適合していないこと、また平成10年度に判明した第2処分場内の深掘りによる地下水汚染の可能性が高いことなどから、深掘箇所における浸透水の流出防止対策の実施、水処理施設を設置し、処分場内の汚濁水および浸透水の水処理の実施、住宅近接側の法面の20m後退による処分場外への悪臭の発散防止、上記対策に先立ち沈砂池を設置し、汚濁水の処理、を内容とする4項目の改善命令を発動した。この命令に対して、RD社は、平成14年2月23日、環境省に対し、改善命令 廃棄物の掘削移動および浸透水の流出防止対策に関して審査請求の申立てを行った。

平成14年6月28日に、RD社から水処理施設の設置および沈砂池設置に関して、改善命令の履行期限延長願いが出され、県は同年6月30日付けで同年11月30日までの期限の変更承認を認めた。これらの工事は同年8月6日に着工され、11月に本体工事が完了した。また、平成17年3月31日に、RD社から深掘是正工事に関して、改善命令の履行期限延長願いが出され、同日付けで同年6月30日までの期限の変更承認を認めた。の工事については、平成16年11月25日に着手され、薬液注入工事が翌年3月8日から開始され、同年4月27日に終了し、その後5月6日に埋戻工事が開始され、6月30日に完了した。また、法面の後退工事については、平成15年11月5日に事前調査を実施し、同年12月4日に着工し、翌年3月10日に完了している。

なお、の深掘是正工事にかかる埋戻工事については、住民が平成17年3月23日に県監査委員事務局に住民監査請求を提出するとともに、同年5月9日に「処分場から掘り出した廃棄物を現行法施行令に定める基準に違反すると知りながら同処分場に埋め戻させた」として、知事を刑事告発したが、平成19年4月18日付けで不起訴となっている。

【評価】

平成13年12月の改善命令は、処分場外への硫化水素等の悪臭が発散の防止のための必要な措置が講じられておらず、浸透水の水質が維持管理の技術上の基準

に適合せず、さらに、深掘箇所からの浸透水が地下水に漏出している可能性が大きく周縁地下水の水質悪化のおそれが極めて高いにもかかわらず、生活環境の保全上必要な措置が講じられていないために支障があるとするものであるが、産業廃棄物処理基準に適合しない産業廃棄物の処分が行われた事実は確認されていないことから、県が改善命令を発したのは、不適切ではなかった。

しかしながら、RD 社に命じた水処理施設が完成し、その試運転が平成 15 年 2 月に行われたものの、処理水の放流先をめぐって RD 社と関係自治会との調整が難航し、処分場内の汚濁水および浸透水の改善のため水処理が必要なのに、現実的に水処理施設の本格稼働が行われない状況が続いた。この点については、改善命令の履行責任は一義的に RD 社にあるものの、その実効性の確保や命令の発動が県と地元との協議を踏まえて行われている点からして、県としても、栗東市の協力を得るなどして、地元に対し理解と協力を得るための説明の努力が必要であったのではないかと考えられる。

なお、履行期限の延長については、平成 14 年に住民団体や栗東市からそれぞれ県への迅速な解決の要請があったり、県自らも知事をはじめ早期の問題解決を目指していたが、地元住民との調整に日時を要したことや、また工事範囲の拡大や追加工事の発生等の事情により、RD 社から改善命令の履行期限の延長願いが出され、県がそれを承認したのはやむを得ないと考えられる。

さらに、深堀穴改善工事の埋戻しについて、住民団体は、セメントを注入したうえ、掘り出した石膏ボード等をそのまま埋め戻したのは違法と主張したが、その後、知事告発では不起訴処分に終わっており、不適正とはいえない。

イ 高アルカリ物質の流出等に対する対応（平成14年6月～12月）

【概要】

周辺住民から寄せられた処分場から高アルカリの排水が流されているとの情報により、平成 14 年 5 月 24 日に処分場内の 6 か所から採水し、分析した結果、1 か所の排水管から pH11.4 の高アルカリの排水が確認された。このため、県は、同年 6 月 18 日、水処理施設設置工事施工計画や強アルカリ原因調査案について住民への事前説明を行うとともに、RD 社に対して、原因の特定と原因物の除去を目的とした調査を行うように指導した。調査は、平成 14 年 8 月 6 日から 10 月 31 日まで行われ、セメント系廃棄物が高アルカリの原因物質と考えられ、約 1,650 m³を撤去させることとした。

また、県は、同年 11 月 26 日、住民団体に高アルカリ調査結果等の説明を行った。住民団体からは 12 月 27 日に、高アルカリ排水原因調査についての今後の県の対応等についての要望書が提出された。

【評価】

県は、平成 14 年 8 月 6 日から、RD 社に高アルカリ排水原因の調査および改善命令の沈砂池工事に合わせた原因物の撤去を実施させた。実施にあたっては、事前に原因調査案の説明を行うとともに、撤去後は、その結果を住民団体に説明していることから、一連の高アルカリ排水に対する対応は、概ね妥当であった。

しかしながら、原因物の除去後の是正効果については、平成 15 年度から処分場周縁地下水等モニタリング調査を実施して確認しているが、pH 値は全体的に見ると下降傾向にあるものの、依然として比較的高い9.0を超える数値を示している。

県は、平成 14 年 12 月 27 日付けの住民団体からの「RD 産廃処分場における強アルカリ排水原因調査についての要望書」に対して、「今後、徐々に pH 値は低下していくものと考えている。浸透水の pH 値が低下するまでの間、周辺環境に与える影響を極力排除するために、水処理施設によって適切に処理を行わせていく」と回答しているが、水処理施設が本格稼働していない状況にあっては、住民の理解は得られないこととなり、それにかわる対策が必要かどうかを含め、対応を検討をする必要があった。

ウ 業者への措置命令（平成18年4月12日）

【概要】

RD 社の元従業員からドラム缶埋設証言が住民団体等になされ、住民不安が広がっていたことから、県は、平成 13 年度の改善命令を履行した RD 社に対し、西市道側付近について、ドラム缶調査を行うよう指導した。その結果、平成 17 年 9 月 30 日、圧縮または破損したドラム缶 5 個が発見されたため、同年 12 月 16 日から 22 日に、範囲を拡大して RD 社に追加掘削調査を実施させたところ、さらに破損し、潰れたドラム缶 100 個、一斗缶 69 個、油状内容物の入ったポリタンク 1 個等を掘り出した。

このため、県は、平成 18 年 2 月 20 日に、違法埋立ての時期や状況を確認するために、RD 社に廃棄物処理法第 18 条に基づく報告徴収を求め、同年 3 月 6 日に文書回答を得た。

県は、ドラム缶等の違法埋立てが見つかったことに対し、平成 18 年 4 月 12 日、RD 社に見つかったドラム缶、一斗缶、ポリタンクおよび木くずの除去および適正処理を同年 6 月 30 日(一部 9 月 30 日)までに行うこと、当該ドラム缶等により汚染された土壌および廃棄物等に対し、生活環境の保全上の支障が生じないように同年 9 月 30 日までに対策を講じること、を求めた措置命令を発令した。

なお、この措置命令は履行されないままに、平成 18 年 6 月 8 日、京都地方裁判所において RD 社の破産手続の開始が決定された。

【評価】

RD 社が安定型最終処分場で本来埋立処分できない産業廃棄物のドラム缶および木くずを埋設処分した行為は、廃棄物処理法第 14 条第 12 項に違反しており、また、当該産業廃棄物の漏出等により、周辺土壌や廃棄物等からは油汚染や土壌環境基準値を超えたダイオキシン類等が認められ、県が周辺住民に生活環境保全上の支障が生じないように、RD 社および代表者佐野正あてに出した、同法第 19 条の 5 に基づく措置命令は、不適切ではなかった。

6 県の対応に対する総合的な評価

(1) 処分場の立地の特性についての認識

本件処分場は、栗東市小野地区の丘陵地に RD 社により設置し、拡張されてきたもので、一般的に集落から離れた山林や原野等の設置とは異なり、新興住宅団地が隣接し、既存集落からも比較的近いところにある。

このため、県は、処分場周辺の住民からばい煙等の苦情があれば真摯に受け止めるとともに、近隣住宅地への生活環境上の支障が生じないように、保全への配慮が通常以上に必要な処分場であり、RD 社に対する指導監督については厳しく対応すべきであるとの認識を持つべきであった。

(2) 事業者に対する認識

当時、RD 社については県の許可後、法人格を取得し、前向きに事業に取り組む姿勢を持っており、他業者と比べて比較的問題の少ない事業者という認識をしていたことが、職員ヒアリングで明らかになっている。これは、周辺住民からのばい煙やばい塵、悪臭に対する苦情があったり、違反行為はあったものの、県の行政指導には応じていることから、当時はまだ RD 社が悪質であるとの認識は持っていなかった。

しかし、その後、住民からの批判があるように、不適正保管の問題のあった平成 7 年から 8 年以降は、RD 社に対して厳しい認識を持ち、対応する姿勢を見直すべき時期に来ていたにもかかわらず、これまでどおりの対応が続けられていたことは、RD 社に対する県の認識は甘いと言わざるを得ず、またこの問題が大きくなった一因ともなったのではないかと。

一方、最終処分場は受入量が多ければ多いほど経済的利益が大きくなり、県の使用前検査を済ませた後、許可時の底面より深掘りし、許可容量を超える廃棄物の持ち込みが行われやすいことから、県としては、RD 社に対して指導監督を行うなど厳しい姿勢で臨むべきものであるとの認識を持つべきであった。

さらに、RD 社は、産業廃棄物最終処分業の許可だけでなく、収集運搬業や中間処理業（焼却）、特別管理産廃物処分業の許可をそれぞれ取得し、以降、その許可品目を拡大しながら、同一場所で、廃プラスチック、ガラスくず等の安定型許可品目以外の汚泥、廃油、廃アルカリ、木くずなど多様な産業廃棄物の収集運搬や中間処理を取り扱うことになることから、最終処分場に許可品目以外の産業廃棄物が埋め立てられる可能性は高くなると思われ、こうした認識に立って、県は指導監督する必要があったのではないかと。

(3) 指導監督権限の行使の妥当性

都道府県知事は、廃棄物処理法上の監督権限として報告の徴収、立入検査、改善命令、措置命令および許可の取消しの権限を付与されている。また、法的効果はないものの、廃棄物処理法上の監督権限を背景として、適宜必要な行政指導を行うことも可能である。

県は、現状把握の手段として任意の行政指導としての報告をたびたび RD 社に求

めているが、報告拒否および虚偽報告について罰則が適用される同法第 18 条に基づく報告の徴収については、平成 12 年に硫化水素ガス発生に伴い、処分場の埋立廃棄物を確認するために実施されるまでその権限が行使されることはなかった。しかし、RD 社の現状を的確に把握し、監視するため、任意の報告徴収にとどまらず、積極的に法に基づく報告徴収を求めるべきであった。

また、立入検査については、県が定期的な立入検査を行っていたかは、必ずしも明らかではないが、定期的に RD 社に立入検査を行い、処分場の残余容量の確認その他廃棄物処理法の遵守状況を確認し、記録を残すなどの対応が必要であったのではないかと考えられる。

一方、行政指導は、一般的に行政処分比べ、問題に対し迅速かつ柔軟に対応することが可能であることから、多用されている手段であり、産業廃棄物行政においても、環境省通知『行政処分の指針について』（前掲）に「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」との指摘がなされていることや、RD 社に対して最初の行政処分である改善命令が発動された平成 10 年度における全国の産業廃棄物処理業者に対する行政処分は 74 件、産業廃棄物処理施設に対する行政処分は 40 件（旧厚生省「産業廃棄物処理施設の設置、産業廃棄物処理業の許可等に関する状況（平成 10 年度実績）について」より）であったことから、全国的にも違反行為への対応が行政指導により行われていたケースが多いことが窺える。

RD 社については、長年にわたり、種々の廃棄物処理法違反の行為が確認されているが、平成 10 年 6 月の改善命令の発動まで、一度も行政処分は行われておらず、この改善命令も同年 5 月の埋立終了後に行われたものであって、それまで違反行為の是正については行政指導の継続により対応している。このことについては、前記の通り当時は行政指導による対応が全国的な傾向であったこと、国は、旧厚生省通知『産業廃棄物に関する立入検査及び指導の強化について』（前掲）において、必要な場合は積極的に行政処分を行うことを指導していたが、一方で具体的な処分基準を示していなかったこと、産業廃棄物処理業や産業廃棄物処理施設の許可とは異なり、行政処分の要件の認定やその発動には一定の裁量があること等、一定考慮すべき事情もあるとはいうものの、県は行政処分に消極的であったのではないかと考えられる。

県の個別の対応に対する評価の際に述べたとおり、RD 社は違反行為を繰り返してきており、また、県の行政指導に従わないこともあった。これまでの RD 社に対する指導記録等や対応方針が整備されて、もっと早期の段階で改善命令や業務停止命令を発動していれば、その後の RD 社の姿勢が変わった可能性もあり、行政処分権限をより適切なタイミングで行使しなかったことが結果として事態を悪化させる一つの要因となったことは否めない。

このような県の対応が、RD 社に対し、違反をしても、県の指導にある程度対応しておけば大丈夫だという誤った認識を植え付けてしまったとも考えられる。

(4) 住民等との連携

RD 社によるばい煙やばい塵、悪臭等の苦情やガス化溶融炉の導入問題に対する

県の対応が十分でなく、住民と県との間に信頼関係が崩れたことにより、本来の地元で被害を受けた住民と権限を行使できる県が力を合わせて、RD社に対してその対応を求めていく形態から、いつしか、RD社への指導を強く県に求める住民と、RD社に対しては法令等の範囲内での指導監督しかできないとする県との間で溝が生じてしまい、連携によるRD社への監視等の機能が十分働かなくなり、問題のスムーズな解決が難しくなってしまった。

このような状況にあって、少しでも問題を解消するためには、県が、この処分場は、住民が近接して生活しているため、生活環境の保全の必要性が高く、処分場の影響も受けやすいという立地の特性を認識し、RD社に対してRD社自身の住民に対する説明責任を果たすように指導するとともに、県としても情報公開を積極的に行い、県の対応等について説明責任を果たすことが重要であった。その上で、処分場の動きや地域のことは、地元住民が最も分かっていることから、地域から苦情や情報を行政対応に活かすという認識に立って、住民からの情報等をもっと真摯に受け止めるとともに、収集した情報の内容を十分検討する姿勢が必要であったのではないかと。

また、県は栗東市と、硫化水素ガス発生後、地下水等のモニタリング調査での監視活動の分担や、住民説明会の合同実施等の連携を行っており、平成18年3月には、定期的な会議として、RD問題対策県・市連絡協議会を設置するが、密接な連携を図るために、このような意見交換の場をもっと早い時期に設置してもよかったのではないかと。

(5) 県の組織体制と内部対応

ア 廃棄物行政の体制

平成元年度から平成8年度までは、本庁の廃棄物担当課では、平成5年度に不法投棄班が別に設置されているが、産業廃棄物担当は、5名しか配置されておらず、当時、本庁が行っていた許可件数からみると、平成5年度以降は平成元年度の2倍以上となっていた。質、量ともに、膨大な廃棄物行政の事務を少ない人員でこなすなかで、ようやく平成9年度以降本庁では少しずつ増員され、また、平成13年度には、設置された各地域振興局に許可事務が本庁から移管され、体制の充実が図られるなど、行革の中にあって、一定の対応がされているものの、それまでについては、当時の人員で本件事案の処分場の監視等の対応は十分でなく、必要な人員の確保に努めるべきであった。

イ 組織内の対応

最終処分場問題は、長期間にわたっていることから、既に保存期間満了により廃棄されたものも多く、関係書類が現存しないことは必ずしも問題となるわけではないものの、保存期間の到来していない平成9年度の書類については、ほとんど保管されていないなど、書類の保管状況が十分とはいいがたく、それまでの具体的な経緯が分からなくなり、その後の指導監督にも支障をきたすおそれもある。また、RD社に対して行政指導を行った記録は多数確認されたが、最終的にその

指導結果については是正や改善を確認した旨の記録がない事例も散見された。このことから、人事異動等により担当者が交代した際の継続的な指導監督に支障をきたすおそれがあった。このように、RD 社に対する指導や改善等の記録の作成、整理、適正な保管等の情報の共有化や引継ぎが十分でなく、また、検査指導対応マニュアルの整備が十分でなく、この状況では、RD 社に対する過去の経過を踏まえたきめ細かい継続的な指導監督対応が十分できないのは明らかであり、事務処理の整備面で、十分な対応がなされていなかった。

ウ 県の対応に係る基本的な考え方

県は、必要な都度、調査や行政指導、行政処分を行い、RD 社に是正させるなどして、一つひとつの問題に精一杯、着実に対応していくことを基本的な姿勢としていた。

平成 12 年には、硫化水素ガスや有害物質による住民不安を解消し、住民の安全を確保するために、処分場の実態解明と有害物の除去など適正な処理を求める請願が、県議会で採択された。このため、県は予備費で、地下水等委託調査および掘削委託調査を実施し、調査委員会による硫化水素発生原因調査も行われ、また、改善命令に基づき RD 社により改善対策が進められたが、請願にある処分場全体の全容解明や有害物質の適正な処理までには至っていない。

結果として、RD 社が破産して、問題が残され、県として対策を講じなければならなくなっていることを考えると、原因者に経費を負担させ、違法行為を改善させるということを基本原則としつつも、一つひとつの問題に対応するだけでは、必ずしも処分場の全容解明を含めた抜本的解決には至らないことを認識した上で、問題を長期化させないというような対応を検討すべきであったのではなかったか。

7 結論

以上のとおり、RD 最終処分場問題については、周辺地域に生活環境上の支障が生じたことの責任は、RD 社にあることはいうまでもないが、県のこれまでの行政対応を検証すると、次のような点に問題があったと考えられる。

住宅地に隣接していることから、生活環境上の支障への配慮が必要な処分場であるという特性の認識が十分持たれず、住民からの苦情等への対応が十分でなく、信頼関係が構築できなかった。また、RD 社が行政指導に従っていたことから、比較的問題の少ない事業者という認識が持ち続けられ、県は RD 社に対して基本的な認識が甘かった。また、県の組織体制として、人員増が行われた平成 9 年度頃より以前は、膨大な廃棄物行政の事務を抱えながら、人員の確保が十分ではなく、また、RD 社に対する報告徴収や立入検査など監視が行き届かず、より適切なタイミングで指導監督権限を行使しなかったことが事態を悪化させる一つの要因となった。

このように、RD 最終処分場問題では、県の組織としての対応が十分であったとはいえず、RD 社による違反行為を抑止できないままに、この問題を大きくかつ長期化させる結果となった。

ゆえに、RD 社を十分指導監督できなかった県の組織としての対応の不十分さもその遠因の一つとなっており、県に行政上の責任があることは否めない。このため、このようなことが二度と起こらないよう、県は、指導監督体制の強化等の再発防止に努める責任がある。

8 再発防止策

(1) 職員の意識の研鑽

産業廃棄物行政においては、優良な産業廃棄物処理業者の育成が重要であり、そのためには事業者との相互理解や信頼醸成が必要であるが、一方で許認可権者として、事業者との一定の緊張関係を保つことも必要である。

そのためには、先入観にとらわれず、客観的な情報等に基づいて事業者に対する正しい認識を持つことが大切である。また、環境配慮に対する高い規範意識を持つとともに、些細なことから違反行為の兆候を察知できるように、行政としての感覚を研鑽していく必要がある。また、それらの兆候を総合的、有機的にとらえるとともに、客観的に把握して、迅速、的確な対応ができるように、職員研修の充実を図ることも必要である。

(2) 指導監督体制の強化

ア 指導監督権限の適正な行使

許可容量を超える埋立てや許可品目以外の違法な埋立てなどの不適正処理を疑わせるような行為や住民からの通報等があった際には、早期発見、早期対応が重要であることから、廃棄物処理法に基づく立入検査、報告徴収を適切かつ厳正に行うとともに、日頃から法令の遵守状況等の定期的な報告により県内の事業者の全体的な状況を的確に把握し、立入検査を実施するなど、継続的で効果的な監視手法を検討することが必要である。

また、職員が統一的で公正な指導ができるように、その具体的な方法などを明示した行政指導マニュアルを整備するとともに、公正で厳格な行政処分をタイミングよく行使し、県による不作為が生じないようにするために、国の行政処分指針に基づき、行政指導に従わない事業者や、指導には従うものの過去に同様の指導を繰り返している事業者に対する措置等を明記した行政処分マニュアルを整備することが必要である。

なお、策定したこれらのマニュアルについては、事業者に周知することも必要である。

イ 必要な情報の整備

組織として迅速かつ的確に指導監督を行っていくためには、個々の事業者ごとに、これまでの当該事業者に対する苦情対応をはじめ、行政指導、行政処分等の経過や今後の対応方針を明確に記録整備したうえで、情報を共有し、きちんと引き継いでいくことが必要である。

また、指導監督権限の行使や不行使を意思決定する際には、その結論だけでなく、事実経過や根拠事由など意思決定の過程が明確となるような文書を残すことが必要である。

ウ 執行体制の充実

組織内体制として、当時処分場の監視等の対応に人員が不足していたことを考

え合わせると、的確な廃棄物行政を遂行できる体制づくりが求められ、関係法令に精通し、化学や土木の専門知識等を有する人員や住民等との折衝で誠意を持って粘り強く対応できる人員の適正配置について、できるだけ配慮されることが望まれる。

(3) 住民等との連携強化

生活環境上の不安の解消を図るためには、情報公開についての重要性を強く認識し、積極的に公開を行うとともに、県の対応について、説明責任をしっかりと果たすことが必要である。また、住民からの苦情や情報を把握、評価し、適切な対応を行うことで、住民の信頼を得る努力を行うことが必要である。

住民は、絶えず処分場を監視しており、県が得られない情報を有していることが多く、県は、より一層積極的に情報収集に努め、これらを通じて、不適正処分の未然防止や早期発見につなげていくため、組織として、住民とのよりよき連携のあり方を探る必要がある。

また、現場の地方機関や他の部局との情報交換の促進に努めることも必要である。

参考資料 1

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会設置要綱

(趣旨)

第1条 (株)アール・ディエンジニアリング最終処分場問題(以下「処分場問題」という。)に対するこれまでの県の行政対応の問題点や責任を検証するため、「RD 最終処分場問題行政対応検証委員会」(以下「検証委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第2条 検証委員会は、前条に規定する趣旨を達成するため、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 処分場問題に係る県の対応状況の検証および問題点の明確化ならびに責任の所在に関すること
- (2) 処分場問題の再発防止の検討に関すること
- (3) その他必要な事項に関すること

(組織)

第3条 検証委員会は、知事が委嘱する4人以内の委員をもって組織する。

- 2 検証委員会に委員長を置く。
- 3 委員長は委員の互選により定める。
- 4 委員長は、検証委員会の事務を総括し、検証委員会を代表する。
- 5 委員長に事故あるとき、または欠けたときは、委員長があらかじめ指名する委員がその職務を代理する。

(任期)

第4条 委員の任期は、委嘱の日から平成20年3月31日までとする。

- 2 委員に欠員が生じた場合の補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(会議)

第5条 検証委員会の会議は、委員長が招集し、その議長となる。

- 2 検証委員会は、委員の過半数の出席がなければ開くことができない。
- 3 委員長は、必要に応じて検証委員会の会議に委員以外の者の出席を求めて意見の聴取または資料の提出等を求めることができる。
- 4 検証委員会は、公開とする。ただし、個人情報等の保護が必要であるなど検証委員会が必要と認めるときは、公開しないことができる。

(結果の報告)

第6条 委員長は、第2条に規定する所掌事務の検証結果を取りまとめ、知事に報告する。

(守秘義務)

第7条 委員は、職務上知り得た秘密を他人に漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(事務局)

第8条 検証委員会の事務局は、滋賀県総務部総務課に置く。

(その他)

第9条 この要綱に定めるもののほか、検証委員会の運営に関して必要な事項は、別に定める。

付 則

- 1 この要綱は、平成19年2月27日から施行する。
- 2 この要綱は、平成20年3月31日限り、その効力を失う。

参考資料 2

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会 委員名簿

氏 名	分 野	職 名	備 考
いけだ としお 池 田 敏 雄	行 政 法	関西大学法学部教授	委 員 長
きべ はる 木 邊 美	その他の 学識経験者	(社)ガールスカウト 日本連盟滋賀県支部 育成会常任理事 (元滋賀県公安委員長)	
みやもと とおる 宮 本 融	公共政策	北海道大学 公共政策大学院 特任准教授	
わたなべ いちろう 渡 部 一 郎	法律実務	弁 護 士	委 員 長 職務代理者