

## 第Ⅲ章 不適正処理の未然防止対策

### 第1節 行政対応検証報告書

#### 1 行政対応の検証等の実施

青森県境の不法投棄事案については、全国的にも例を見ない規模の不法投棄事案であり、その解決に当たっては、排出事業者の責任を追及するとともに、結果的に現在の事態にまで至らせることとなった知事、関係機関等の本県の対応についても検証し、その責任について、県民に対し明らかにしなければならない責務を有している。そのため、外部の有識者等で構成される客観性・中立性を備えた検証委員会を早急に設置し、これまでの対応について検証を進め、責任を明らかにする必要がある。

#### 2 検証に当たっての基本的な事項（「行政責任」の内容）

##### (1) 責任の主体

「職員個人の責任」ではなく、「組織責任」をもって「行政責任」と捉える。

##### (2) 責任の性質

行政責任の検討の前提は、行政対応の評価である。行政対応の「不当」、「違法」の評価は、廃棄物処理法のもとで、行政に与えられている権限の行使に当たって、より積極的な対応等をすべきであったが、それが裁量の範囲内で行われている場合には「不当」と、逆に、具体的状況のもとで、同法の解釈上、とるべき行動が限定されていたにも関わらずそうした行動をとらなかった場合には、裁量の範囲を超えているので、「違法」と評価する。そして、検証する「行政責任」とは、国家賠償責任の有無ではなく、行政対応の評価を前提にして、今後、県がとるべき内容である。

#### 3 調査の対象

##### (1) 対象期間：平成7年9月29日から平成12年8月23日まで

（県が三栄化学の不法投棄を初めて知ることとなった時点から当該業者に対する産業廃棄物収集運搬業の許可の取消し時点まで）

##### (2) 対象機関：廃棄物処理法の所管部署

#### 4 調査により確認された事実

本件事案における県及び県警察本部の対応のうち、ポイントとなる事項は201ページのとおり。

#### 5 検証結果の概要

##### (1) 問題があったとされた部分

##### 1) 収集運搬業20日間停止処分後の「フォロー」

##### 【理由】

① 三栄化学は、本県では処分業者ではなく収集運搬業者であったこと、最終処分場の許可は青森県が出していたことで、監視の目が厳しくならなかったと考えるが、県内の土地への不法投棄者であると整理して、フォローをすべきであった。

② 処分業と収集運搬業は非常に密接な関係があること、当該処分場が人目に付かない場

所にあるなど不法投棄の誘発要因が大きいことに留意し、もう少し厳しい監視手段をとる必要があった。

2) 平成12年2月7日になされた「三栄化学に対する収集運搬業の更新許可」

**【理由】**

当該業者に関しては、平成8年の業務停止処分後に、本県の調査で不法投棄が極めて疑わしい事実が確認されている。こうした状況から、本県は、廃棄物処理法第7条第3項第4号ホ（おそれ条項）に該当するとの判断をし、更新許可をすべきではなかった。

(2) 概ね妥当であったとされた部分

- 1) 平成8年11月5日になされた「三栄化学に対する収集運搬業の20日間停止処分」
- 2) 平成12年6月22日以降、「数次にわたる措置命令及び改善命令」
- 3) 平成12年8月23日になされた「三栄化学に対する収集運搬業の許可取消処分」

## 6 今後の対応についての提言

上記検証結果を受けた県の今後の対応について、委員会からの提言の概要は次のとおり。

- (1) 国と県、関係都道府県相互、県機関相互など、関係機関との連携の強化
- (2) 問題の重大性に対する危機管理の徹底と職員研修の改善
- (3) 早期・深夜、休日等における監視活動による早期発見・早期対応の徹底
- (4) 廃棄物処理法上の行政処分等の積極的な公表
- (5) 廃棄物処理法の不備を補完する条例の制定

# 県境産業廃棄物不法投棄事案検証結果報告書

(答 申)

平成 15 年 3 月 26 日

県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会

## 目 次

1	はじめに	1
2	検証に当たっての基本的な事項	
(1)	「行政責任」の内容	1
(2)	評価のタイミング	2
(3)	検証作業の手順	3
(4)	検証の限界	3
3	検証	
(1)	調査の対象	3
(2)	調査の方法	5
4	調査により確認された事実	
(1)	事案の概要	8
(2)	県等の対応経過	9
5	廃棄物処理法の考え方（関係規定の内容）	
(1)	法第4条第2項（都道府県の責務）	11
(2)	法第14条（産業廃棄物処理業）	11
(3)	法第14条の3において準用する第7条の3（産業廃棄物処理業の許可の取消し等）	13
(4)	法第18条（報告の徴収）	13
(5)	法第19条（立入検査）	14
(6)	法第19条の3（改善命令）	14
(7)	法第19条の5（措置命令）	14
6	行政対応をめぐる論点	
(1)	廃棄物処理法のもとの許可権限及び監督権限の行使に関する考え方	15
(2)	平成8年11月5日になされた三栄化学工業㈱に対する収集運搬業の20日間停止処分	16
(3)	収集運搬業の20日間停止処分後のフォロー	17
(4)	平成12年2月7日になされた三栄化学工業㈱に対する収集運搬業の更新許可	18
(5)	平成12年6月22日以降の数次にわたる措置命令・改善命令	19
(6)	平成12年8月23日になされた三栄化学工業㈱に対する収集運搬業の許可取消処分	20
(7)	関係機関との連携	20

7 結論	21
8 今後の対応についての提言	
(1) 関係機関との連携の強化	22
(2) 危機管理の徹底と職員研修の改善	23
(3) 早期発見・早期対応の徹底	23
(4) 行政処分等の積極的な公表	24
(5) 法律の不備を補完する条例の制定	24
9 終わりに	
(1) 報告書の取りまとめ過程で	24
(2) 検証に際してのパブリック・コメントの活用	25

## 1 はじめに

岩手県二戸市と青森県田子町にまたがる約27ヘクタールの原野において、産業廃棄物処理業者が、有価物を偽装するなどして、大量の産業廃棄物の不法投棄を繰り返した。その量は、現在把握されているだけでも、推定量約82万立方メートルであり、「日本最大級の不法投棄」といわれている。

現在、岩手県は、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃棄物処理法」という。）に基づき、原状回復に向けて全力をあげるとともに、処理業者の責任を追及している。また、本件不法投棄に関与した1万社を超える排出事業者の責任についても、これを明らかにし、原状回復への理解を求めているところである。

岩手県内への投棄量は、約15万立方メートルとされている。いうまでもなく、このような大量の不法投棄は、一夜にして起こるものではない。県民が、「なぜこうした事態に至ったのか」、「もっと早くに対応ができなかったのか」と、これまでの行政対応に疑問を持つのは当然である。行政には、これに対して説明する責任があるのはもちろんのことであり、原状回復に一定の公金が支出されることになれば、その責任は一層重くなると考えられる。

行政が、廃棄物処理法に基づき関係者の責任追及を行う場合、過去における行政の対応に問題があったとしても、そのことは、当該責任追及のあり方には法的に影響しない。しかし、これまでの行政対応を徹底的に検証しておくことは、上述のとおり県民に対する説明責任の観点からも重要であるし、不法投棄関係者に対する責任追及を進めるに当たっても意義があると考えられる。さらには、こうした事態を二度と発生させないための体制づくり等を進めるための基礎資料としても不可欠なものである。

岩手県知事は、平成14年10月15日付けで、県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会（委員長 安達孝一弁護士）に対して、本件事案における岩手県の対応状況の検証と行政責任の判定について諮問した。法律に規定がないにもかかわらず、行政が自らの対応の適切・不適切を第三者的機関に評価させる例はあまりない。社会の批判が、どちらかといえば処理業者や排出事業者に向けられていることに鑑みれば、自らを律するという岩手県知事の英断は、高く評価されるべきである。

本委員会は、諮問を受けて以来、約5ヶ月間にわたり調査・審議を行ってきた。その結果、一応の取りまとめをすることができたので、ここに報告書を提出する。

## 2 検証に当たったの基本的な事項

### (1) 「行政責任」の内容

本委員会は、対応状況の検証を踏まえて、「行政責任の判定」をすることを求められているが、「行政責任」とは多義的な用語であるため、最初にその内容について

て整理をし、明確にしておく必要がある。

## ア 責任の主体

本委員会は、本件事案については、これに関わった関係職員の複合的な作為・不作為が相互に関連して、深刻化をもたらしたと考える。したがって、「行政責任」を最も厳格に解すれば、職員個人の懲戒責任ということになる。しかし、平成14年度内の答申という時間的制約や、刑事事件に係る裁判が係争中で関係書類が入手できないなど、調査資料が十分でない状況のもとでは、本件事案と調査対象となった個々の職員との、作為・不作為の因果関係（及び当該職員の関与割合）を確定することは、ほとんど不可能であると判断した。そこで、法的な意味では厳密さを欠くこととはなるが、「組織責任」をもって「行政責任」と捉えることとした。

## イ 責任の性質

責任を検討する前提となるのは、行政対応の評価である。行政は、廃棄物処理法の実施のために諸権限を与えられているが、本委員会は、同法のもとで、当時の具体的状況に応じて、岩手県に求められたあるべき権限行使と現実の行政対応の「距離」を測ることにする。

後にみるように、権限行使に当たっては、行政に、一定範囲の裁量がある。その範囲内で行動している限りは、「より積極的に行動することが望ましい」、「もう少し早くに行動すべきであった」というように、それを「不当」と評価することはできても、裁量の範囲を超えて「違法」とまでは評価できない。逆に、具体的状況のもとで、廃棄物処理法の解釈上、とるべき行動が限定されていたにもかかわらずそうした行動をとらなかった場合には、与えられた裁量の範囲を超えているのであり、これを「違法」と評価する。

なお、「不当」、「違法」という評価をどのような行政責任と結び付けるかは、場合により異なる。本委員会は、例えば、岩手県の国家賠償責任の有無を検討するものではない。本委員会が検証する行政責任とは、本件事案に対する岩手県の対応の評価を前提にして、今後、同県がとるべき内容である。

## (2) 評価のタイミング

大量の不法投棄という現実があるために、過去における行政対応のすべてに問題があったと断ずることは、容易である。しかし、当時において、廃棄物処理法のもとで義務づけられるとまではいえない行為を事後的観点から要求するというのは、妥当な検証スタンスとはいえない。「できることをすべてやった」としても、それゆえに「不当ではない」、「違法ではない」ということにはならないし、「選択

を誤った」としても、四囲の状況に照らせば、「不当」、「違法」と評価することは酷だということもあり得る。

本委員会は、以上の点に十分に留意しつつ、廃棄物処理法を実施する責任のある岩手県の当時の対応について検討し、行政責任を考える。

### (3) 検証作業の手順

行政責任の検証にあたっては、以下の手順で作業を行う。第1に、調査対象期間と組織を確定する。第2に、調査方法を確定する。第3に、調査結果を踏まえて事実を確定する。そして、第4に、廃棄物処理法のもとで、当時において求められていた行政対応と現実の対応との「距離」を測り、行政の対応を評価する。個別の対応が、あるべきと考えられる対応内容から「どれくらい離れているか」、「離れることとなった過失の程度はどれくらいか」について検討する。最後に、以上を踏まえて、行政責任を考える。

### (4) 検証の限界

本委員会は、限定された期間内にしかも調査資料が十分ではない状況のもとで、行政責任を検証することを求められた。調査に当たって残念であることは、不法投棄量及びその累積量の経年変化のデータが得られなかったことである。本委員会は、再度にわたって事務局にデータの作成を求めたが、そうした実態はおおよそにも把握されていなかったため、どの時点でどのような対応をすべきであったかという観点からの検討ができなかった。

また、より多様な資料という点では、刑事裁判に提出された関係職員の供述調書を手に入れ解析することができなかった。現在、最高裁に係争中であるということで、入手ができなかったものである。真理の探究は望ましいことではあるが、こうした制約があるが故に、検証結果についても制約があるものとならざるを得なかった。

## 3 検証

### (1) 調査の対象

本件事案の検証にあたっては、調査・審議に入る前に、本委員会において対象とすべき期間及び県の組織について予め検討を行い、特定することが、委員会の運営上最も効率的で有効な手法であると考え、調査の対象を次のとおり確定した。

#### ア 期間

##### 【対象期間とその考え方】



対象期間：平成7年9月29日から平成12年8月23日まで

- 対象期間の始期を設定するに当たっては、いつであれば本件事案の発生を  
防ぎ得たかという観点に立って検討すべきであるが、本件事案の発生時期が  
必ずしも明確でないことから、これについては、県が三栄化学工業㈱の不法  
投棄を初めて知ることとなった時点とした。なお、これ以前については、当  
該業者に対する県の対応や住民からの通報等を記録した、物証的に検証でき  
る関係資料は確認できなかった。
- 終期については、当該業者に対する産業廃棄物収集運搬業の許可の取消し  
の時点とした。これは、当該業者による不法投棄がこれ以降は終了している  
時点であるとともに、それまでの不法投棄に対する許可権者としての県の責  
任が終了した時点でもあると考えたものである。

## イ 県の組織

### 【対象機関とその考え方】

対象機関：廃棄物処理法の所管部署

- 調査対象とすべき関係機関については、廃棄物処理法の所管部署の他に、  
肥料取締法、農業振興地域の整備に関する法律、農地法及び森林法の各法を  
所管する部署が対象となり得るかどうかについて検討した。
- 肥料取締法を始めとする他法については、その対応如何によって当該不法  
投棄を防ぎ得たかの観点に立つと、その関連性は薄いと考えられることから、  
本件事案を短期かつ集中的に検証するためには、廃棄物処理法に限定すべき  
であり、検証の過程で必要があれば、他法を所管する部署についてもその都  
度検討することとした。結果的に、他法については、2、3の関係事項につ  
いては調査を行ったものの、検証の対象とするまでには至らなかった。
- なお、廃棄物処理法に基づく当時の県の事務の権限関係については、「知事  
の権限に属する事務の委任に関する規則」により、次のとおり保健所長に委  
任されている事項がある。

	処理業許可・ 取消し	報告徴収	立入検査	改善命令	措置命令
知 事	○				
保健所長		○	○	○	○

## (2) 調査の方法

### ア 廃棄物処理法の改正状況の確認（第1回委員会）

廃棄物処理法は、昭和45年にそれまでの清掃法（昭和29年法律第72号）を全面的に改正し成立したが、その後、昭和51年、平成3年、平成9年、平成12年に大幅な改正が行なわれており、その主要な改正点等が次のとおりであることの確認を行った。

改正年	主要な改正点等
昭和45年成立	（清掃法の全面改正） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業者処理責任の明確化</li> <li>・ 廃棄物の処理体系を整備（産業廃棄物と一般廃棄物に大別）</li> <li>・ 産業廃棄物は事業者が処理基準に従って処理するか又は許可業者が委託基準に従って委託処理</li> </ul>
昭和51年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 委託基準の強化</li> <li>・ 最終処分場を法規制対象とする</li> </ul>
平成3年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 廃棄物の発生抑制、分別及び再利用までが廃棄物処理であると明示</li> <li>・ 国民の責務規定、事業者、国、自治体の責務強化</li> <li>・ 特別管理産業廃棄物制度</li> <li>・ 特別管理産業廃棄物管理票制度</li> <li>・ 許可区分の明確化と許可更新制度</li> <li>・ 許可時の欠格条項を拡大</li> <li>・ 廃棄物処理施設の許可制化</li> <li>・ 各罰則の強化、措置命令要件の緩和</li> <li>・ 委託契約の義務付け</li> <li>・ 廃棄物処理センター制度</li> </ul>
平成9年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 廃棄物再生利用に係る規制緩和</li> <li>・ 産業廃棄物処理施設の設置許可手続の明確化</li> <li>・ 最終処分場設置者の環境事業団への積立金制度</li> <li>・ 許可の欠格条項として暴力団対策法違反者を追加</li> <li>・ 委託基準の強化</li> <li>・ 産業廃棄物管理票制度が全産業廃棄物に適用</li> <li>・ 罰則規定の強化</li> <li>・ 自治体による原状回復（行政代執行）の根拠を廃棄物処理法に規定</li> <li>・ 産業廃棄物適正処理推進センター制度</li> <li>・ ダイオキシン類対策のため焼却施設の構造基準、維持管理基準の見</li> </ul>

改正年	主要な改正点等
	直し <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 野外焼却防止のための処理基準の明確化</li> <li>・ 最終処分場の裾きり撤廃、ミニ処分場規制強化</li> </ul>
平成 12 年改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県に廃棄物処理計画の義務付け</li> <li>・ 多量排出事業者の産業廃棄物処理計画策定義務付け</li> <li>・ 廃棄物処理センターの見直し</li> <li>・ 許可取消し要件の追加</li> <li>・ 欠格条項に暴力団員等該当者を追加</li> <li>・ 産業廃棄物管理票制度の見直し</li> <li>・ 廃棄物の焼却規制</li> <li>・ 不適正処分に関する支障の除去の措置命令強化</li> <li>・ 罰則強化</li> </ul>

#### イ 現地調査（第 2 回委員会）

同行した本庁及び二戸保健所職員から、不法投棄現場図や写真等の提示、説明を受けながら、実際に不法投棄現場（青森県側を含む）の現地調査を行った。

#### ウ 関係書類の確認（第 3 回委員会）

##### ○ 書類の保存方法

調査対象期間における関係書類は、本庁及び二戸保健所においてそれぞれ保存されている。

本庁では、平成 10 年度までは、「許可」、「行政処分」等のファイルごとに各産業廃棄物処理業者等の関係書類が綴られている。平成 11 年度以降は、三栄化学工業㈱専用のファイルを設け、一件綴りとして整理している。

二戸保健所では、当初から三栄化学工業㈱に関する「行政処分」、「合同調査」、「住民対応」等の 36 の項目別のファイルに分けて関係書類を綴り、保存している。

##### ○ 量及び種類

本委員会で検証の対象とした書類は、計 111 文書である。書類の類型は、おおむね次のとおりである。

- ・ 原議（許可、行政処分、報告徴収、改善命令・措置命令など）
- ・ 三栄化学工業㈱からの報告書、不服審査請求書等
- ・ 復命書（現地調査、関係機関との協議報告、会議等報告書など）

- ・ 電話（口頭）受付票（国、関係機関からの連絡、住民からの情報など）
- ・ 周辺環境調査書類（採水野帳など）
- ・ 報道提供資料

なお、当該書類は、調査対象期間内の書類のうち、「岩手県が本件事案に関して何らかの対応を行ったもの」という観点で選定したものである。

#### ○ 確認方法

本委員会において、各委員がそれぞれ各関係書類を閲覧し、確認した。

### エ 関係職員からの事実関係の聴取（第4回委員会）

#### ○ 聴取方法

各委員から提出された「質問事項」等をもとに、事務局において、あらかじめ当時の関係職員全員から聴取を行った。この後、検証委員会において直接聴取を行う必要があると認められた者に対して、検証委員会への出席により聴取を行った。

#### ○ 聴取対象職員

事務局が行った聴取の対象職員は、「調査対象期間において廃棄物処理法を所管した本庁室課の長及び二戸保健所の課長までの全職員（退職者を除く）」23名であり、そのうち、検証委員会の場では、当時の本庁廃棄物担当職員及び二戸保健所職員などの9名に対して聴取を行った。

#### ○ 聴取事項

各委員から提出された「質問事項」等をもとに、事務局において、あらかじめ行った職員からの聴取の事項は、おおむね次のとおりである。

#### 【委員からの質問事項】（70項目）

- ・ 現地掘削調査の具体的内容
- ・ 行政処分内容の判断基準
- ・ 行政処分後の監視の具体的内容
- ・ 青森県との連携状況
- ・ 早朝夜間の監視の有無
- ・ 地域住民等からの情報収集の有無
- ・ 「有価物」との業者の主張に対する調査の有無
- ・ 更新許可・取消処分の検討状況
- ・ その他

#### 【その他一般的事項】（30項目）

- ・ 廃棄物担当の経歴、事務分担
- ・ 監視・指導の体制、実施方法及びその状況
- ・ 処理業の許可、行政処分の状況
- ・ 所属内での責任体制とその状況
- ・ 住民からの情報提供の有無
- ・ 他部局、警察、青森県等との連携状況
- ・ その他

#### オ 住民からの情報収集

これまでの県の対応状況を検証するに当たり、関係書類の確認や関係職員からの聴取など、県から収集した情報のほかに、県以外からの情報を収集し、当該情報を加えて事実経過を整理する必要があると考え、次のとおり住民からの情報収集を行った。

##### ○ 募集期間

平成14年12月2日（月）から12月27日（金）

##### ○ 募集方法

郵便、ファックス、e-mail、文書の持込ほか

##### ○ 募集結果

2件の情報が寄せられたが、いずれも委員会において調査対象となり得る情報ではなかった。

#### 4 調査により確認された事実

##### （1）事案の概要

##### ア 現場の状況

岩手県二戸市上斗米地内と青森県三戸郡田子町大字茂市地内にまたがる原野27ヘクタール（岩手県側16ヘクタール、青森県側11ヘクタール）、岩手県側は事件関係者個人所有の農地と林地

##### イ 原因者

三栄化学工業㈱（八戸市、産業廃棄物処理業、現在は精算法人）

## ウ 原因者への許可の状況

- 岩手県：S56.8.10 収集運搬業許可（許可期限なし）  
H2.2.7 収集運搬業許可（厚生省通知により許可期限を付す）  
H7.2.7 収集運搬業更新許可及び事業範囲の変更許可  
H12.2.7 収集運搬業更新許可
- 青森県：S56.7.23 処理業許可（収集運搬及び最終処分）  
S56.7.24 処理施設設置届出受理  
H1.1.11 処理業更新許可（収集運搬及び最終処分）  
H1.2.17 処理業変更許可（燃え殻を追加）  
H3.1.9 処理業変更許可（中間処理を追加）  
H8.1.9 処分業更新許可（中間処理及び最終処分）  
H9.3.24 処分業変更許可（動植物性残さを追加）  
H9.12.5 処分業変更許可（ばいじんを追加）

## エ 不法投棄物の種類及び量

燃え殻、汚泥、廃油、RDF様廃棄物（廃プラスチック等の圧縮固形化廃棄物）等82万立方メートル（岩手県側15万立方メートル、青森県側67万立方メートル）

## （2）県等の対応経過

本件事案における県及び県警察本部の対応について、検証期間内において確認された事項のうちポイントとなる事項について以下に概略的に記述する。

年月日	対応経過
H7.9.29	青森県より通報あり。 「三栄化学工業㈱が、搬入された産業廃棄物の一部を岩手県側に埋立てた」とのこと。
H7.10.2	青森県三戸保健所と岩手県二戸保健所の職員が現地調査。埋立物は撤去済。
H7.10.16	青森県三戸保健所と岩手県二戸保健所の職員が、現地掘削調査を実施。
H7.11.22	岩手県二戸保健所が、三栄化学工業㈱に対して報告徴収。
H7.12.4	三栄化学工業㈱から、違反行為を認める報告書を受理。
H8.4.19	行政処分について厚生省に照会したところ、産業廃棄物の処分に係る違反につき、収集運搬業の許可にかかる行政処分はできな

年月日	対応経過
	い旨の回答を受けた。
H8.10.8	厚生省から、4.19 の回答を改め、協議内容のとおり行政処分して構わない旨の回答を受けた。
H8.11.5	三栄化学工業㈱に対し行政処分。収集運搬業の停止 20 日間 (H8.11.11～30)
H8.11.11～30	岩手県二戸保健所の職員が、収集運搬業の停止期間中、数回、現場及び周辺を立入検査し、作業を行っていないことを確認。
H8.12.1 ～ H10.12.23	岩手県二戸保健所職員が、年に数回、事業場周辺環境(沢水等)の調査及び目視の監視を実施。
H10.12.24	岩手県農政部から岩手県生活環境部に対して、特殊肥料生産業者の届出をしている三栄興業㈱について現地調査したところ、堆肥原料が野積み状態で環境汚染のおそれがあるとの相談、情報提供があった。
H11.1.7	岩手県二戸保健所職員が三栄興業㈱を現地調査。
H11.1.12	岩手県二戸保健所が、三栄興業㈱に対して報告徴収。
H11.1.28	岩手県二戸保健所が三栄興業㈱からの報告書を受理。「約 450 円/ t で三栄化学工業㈱から汚泥、燃え殻、バークを混合したものを購入し、堆肥化する。現在までに出荷の実績なし。」との回答。
H11.4.15	岩手県二戸保健所職員が現地調査。三栄化学工業㈱の門扉は施錠されていたが、ダンプにより運んできた汚泥の埋立をしている状況を周辺から確認した。
H11.6.3	岩手県二戸保健所が岩手県二戸警察署に対し、三栄化学工業㈱、三栄興業㈱の不適正処理事例を情報提供。
H11.7.9	岩手県警察本部と岩手県生活環境部との連絡会議で、三栄化学工業㈱、三栄興業㈱の不適正処理事例を情報提供。
H11.9.9	岩手県警察本部が内偵し、三栄化学工業㈱に搬入されている R D F 様廃棄物を採取。夜間に不法投棄を確認。
H11.11.30	岩手県警察本部等が、三栄化学工業㈱、三栄興業㈱等を家宅捜索。
H11.12.3	岩手県二戸保健所が、三栄化学工業㈱に対して報告徴収。
H11.12.13	岩手県二戸保健所が三栄化学工業㈱からの報告書を受理。「当社は一切関係していない。三栄興業㈱である。」との回答。
H11.12.14	岩手県二戸保健所が、三栄興業㈱に対して報告徴収。

年月日	対応経過
H11.12.22	岩手県二戸保健所が三栄興業(株)からの報告書を受理。「廃棄物ではない、堆肥である。」との回答。
H12.2.7	岩手県が三栄化学工業(株)に対し、産業廃棄物収集運搬業の更新許可。
H12.5.24	青森県境不法投棄合同捜査本部が、三栄化学工業(株)代表取締役会長源新信重ほかをRDF様の産業廃棄物を不法投棄したとして逮捕。
H12.6.21	岩手県生活環境部等関係機関が現地調査し、テトラクロロエチレン等を含有するドラム缶の埋設を確認。
H12.8.18	三栄化学工業(株)によるドラム缶の撤去作業終了。
H12.8.23	岩手県が三栄化学工業(株)に対し、産業廃棄物収集運搬業の許可の取消処分。

## 5 廃棄物処理法の考え方（関係規定の内容）

廃棄物処理法の県の事務に関連する規定のうち、本件事案に関係すると思われるものの内容は、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）日本環境衛生センター発行））

なお、各条項及び当該条項に係る国の通知等は、基本的に、それぞれ事案当時に関連する時期のものを引用している。

### （1）法第4条第2項（都道府県の責務）

本条は、この法律の実施に当たり、国及び地方公共団体がそれぞれ果たすべき責務を規定し、廃棄物処理事業が全体として合理的に実施されるため、基本的な事務についてその分担を明らかにしたものである。そのうち、都道府県の責務は、市町村の一般廃棄物の処理事業が円滑に実施されるための技術的な援助と産業廃棄物の適正処理に関する責務に分けられ、特に、廃棄物処理計画の策定をはじめとして、積極的な役割を果たすこととされている。

### （2）法第14条（産業廃棄物処理業）

#### ア 概括的趣旨

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して必要な規制を加え、産業廃棄物の処理が適正に行われるようにするとともに、事業者による産業廃棄物の処理を補完するものとして健全な産業廃棄物処理業者の処理事業



への参画を通して、生活環境を保全するために必要な産業廃棄物処理体系の整備促進を図るものである。

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、脱水等）と最終処分（埋立処分等）を業とするもの（処分業）がある。

#### イ 許可の基準（欠格事由、おそれ条項等）

法第14条第3項第1号においては、収集運搬業の許可の基準が定められており、同号を受けた省令第10条においては、施設に係る基準（同条第1号）と申請者の人的能力に係る基準（業を的確に行うための知識・技能と経理的基礎）（同条第2号）が定められている。

また、法第14条第3項第2号においては、許可に際しての欠格事由が定められており、①「禁錮刑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。

欠格事由について、特に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」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の許可事務取扱要領について』（平成5年2月25日付け環産第20号厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知）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。なお、この通知が出された当時は、当該事務が機関委任事務であったことから、「おそれ条項」の適用に当たっては、全国的な統一性及び公平性を確保するという見地から、厚生省（当時）と協議することとされていた。

なお、この通知以後も、『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環境部環境整備課産業廃棄物対策室長通知)、『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)においても、国への協議部分がなくなったことや、関係法令が増えたことを除いては、基本的に同様の解釈が示されている。

また、法第14条第2項では5年間の更新許可制度をとることが定められている。

### (3) 法第14条の3において準用する第7条の3(産業廃棄物処理業の許可の取消し等)

#### ア 概括的趣旨

本条は、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は、その許可を取り消し、又はその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。

本件事案当時の指針である『産業廃棄物処理業者に対する業の許可の取消し等の指針について』(昭和59年8月23日付け衛産第27号厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課産業廃棄物対策室長通知)では、「違反行為をした者に対する業の許可の取消し等に当たっては、①違反行為の態様及び②産業廃棄物処理業者の対応等を考慮して処分内容を決定すべきである」との基本的な考え方のみが示されている。

なお、『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 前掲)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を示している。

#### イ 取消し等要件

本条各号においては、取消し等の要件が定められており、①「違反行為をしたとき、又は他人に対して違反行為をすることを要求等し、若しくは他人が違反行為をすることを助けたとき」、②上記法第14条第3項第1号及び第2号の許可基準に適合しなくなったとき又は欠格事由に該当するに至ったとき、③許可に付した、生活環境の保全上必要な条件に違反したときには、許可の取消し等を命ずることができることとされている。

### (4) 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、都道府県知事は、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り、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など法的効果を伴う処分である。

#### (5) 法第19条（立入検査）

##### ア 概括的趣旨

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り、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など法的効果を伴う処分である。

##### イ 不法投棄地への立入検査

不法投棄地への立入検査について、『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 前掲）では、「不法投棄の疑いが相当程度確実に予想される場合において、生活環境の保全を確保するため立入検査を実施する必要性が認められる場合には、当該土地は無許可処分業者の事業場又は無許可設置施設に該当し得ることから法第19条第1項を根拠に立ち入り、必要な検査を行って差し支えない」とされており、不法投棄が相当程度疑われる土地への立入検査は認める趣旨である。なお、本件事案の端緒が把握された平成10年当時には、国からこのような解釈は明らかにされていない。

#### (6) 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。

#### (7) 法第19条の5（措置命令）

##### ア 概括的趣旨

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となることがある。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命ずることができること等を定めたものである。

#### イ 行政庁の措置命令の権限行使

都道府県知事の措置命令の権限行使について、『産業廃棄物に関する立入検査及び指導の強化について』（平成2年4月24日付け衛産第30号厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知）では、立入検査後の措置として、「明らかに廃棄物処理法又はこの法律に基づく処分に違反している場合は、すみやかに改善命令又は行政処分を行うこと」とされている。また、『産業廃棄物処理対策の強化について』（平成2年4月26日付け衛産第31号厚生省生活衛生局水道環境部長通知）では、「不適正処理事例に対しては、措置命令等の活用により、生活環境保全上の支障を早期に除去するよう努めるとともに、行政処分等の措置を講ずること」とされ、国は、行政庁の権限行使について積極的に行うべきことを指導しているが、権限行使の不作为について、違法又は不当となる場合があるとまで踏み込んだ解釈は示していない。

なお、その後、『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 前掲）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、その発生の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ている場合に、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。

## 6 行政対応をめぐる論点

### (1) 廃棄物処理法のもとでの許可権限及び監督権限の行使に関する考え方

本件事案において問題となるのは、第1に、廃棄物処理法第14条（産業廃棄物処理業許可）のもとでの権限行使である。同条第1項は、「産業廃棄物の収集運搬を業として行おうとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない」

と規定している。そして、同条第3項は、「知事は、法令が規定する基準に適合していると認めるときでなければ、許可をしてはならない」とし、その基準として、上記5において整理した内容を規定している。産業廃棄物処理業の許可については、一般に、法令の定める基準を満たしている場合には、知事は必ず許可をしなければならないと解されている。基準を充足しているか否かについては、申請者が提出する情報及び職権による調査に基づいて行うことになる。その判断には裁量が伴うが、前提となる事実の認定及び認定された事実に対する基準のあてはめの適切さについては、検証の対象になると考える。これは、第14条第5項に規定される許可の更新の際も同様である。

第2は、廃棄物処理法第14条の3（許可の取消し等）のもとでの権限行使である。上記5で整理したような場合には、許可の取消し、期間を定めての事業の全部若しくは一部の停止の処分をすることができる。所定の要件に該当する場合には、必ず処分をしなければならないのではなく、「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のである。

第3は、許可業者の遵守状態確認のための活動である。廃棄物処理法第18条は報告徴収権限を規定し、第19条は立入検査権限を規定する。また、個別の条文の根拠はないけれども、パトロールをして情報を収集し、必要があれば第19条の3に規定される改善命令などの監督処分をすることも求められる。これらは、許可取消処分などと同様に、実施が義務づけられているものではないが、個別具体的場合においては、不作為について違法性が問題となることもある。現在の廃棄物処理法第19条の5が規定する措置命令に関して、行政庁の権限行使の懈怠に違法の可能性を指摘しているのは、上記5に記載したとおりである。

以下では、検証期間中の行政対応の中で、重要と考えられるいくつかの点について評価を行う。

## （2）平成8年11月5日になされた三栄化学工業㈱に対する収集運搬業の20日間停止処分

平成7年9月29日に三栄化学工業㈱の不法投棄を知ってから、岩手県は、積極的に現地調査や報告徴収を重ねて、平成8年11月5日に行政処分をした。不法投棄をした業者に対してとり得る行政的措置としては、先にみたように、許可の取消しと業務停止がある。この件において、岩手県は、他県の例も調査し、厚生省にも協議して、「20日間の業務停止処分」を選択した。

なお、当該行政処分を行うに際して、不法投棄から1年近くの時間が経過しているのは、岩手県が行政処分の実施の可否を厚生省に照会していた等のためであり、厚生省側の若干の混乱も、時間経過の一因となっていることは否めない。「初

犯」であった三栄化学工業(株)に対するこの処分については、その内容及びタイミングの点で、妥当であったと評価することができる。

### (3) 収集運搬業の20日間停止処分後のフォロー

行政処分は、『産業廃棄物処理業者に対する業の許可の取消し等の指針について』(昭和59年8月23日付け衛産第27号 前掲)が明らかにしているように、「違反行為者に対する制裁としての機能」をも有している。営業ができない状態にすることで、自らの犯した法律違反という事実を深く反省させるのである。したがって、廃棄物処理法を執行する行政にとっては、行政処分をすることが目的ではなく、それを通じて、再発防止を確保することが目的となる。

ここでは、行政処分後に、上記再発防止を確保するための対応がなされていたかどうかが問題となる。この点については、当時の職員の「処分して懲りただろう」という認識に端的に示されるように、行政処分の効果を過大評価していたように思われる。本庁は、「また不法投棄しないように続けて見ておくように」との指示はしているが、実際の監視は保健所任せで、その指示が遵守されているかどうかのチェックはしていない。

また、監視の目が厳しくならなかったのは、三栄化学工業(株)が、岩手県では処分業者ではなく収集運搬業者であったことが原因のようである。しかし、収集運搬基準の違反はあるが、それ以上に不法投棄が行政処分の理由であったので、処理業の許可の種類を重視するのではなく、県内の土地への不法投棄者であることを重視すべきであった。なお、不法投棄後の協議の中で、岩手県は、最終処分場の許可を出している青森県が指導するのではないかと認識したため、行政処分後のフォローが不十分になった面もある。確かに、三栄化学工業(株)の最終処分場は青森県側にあり、その周辺の不法投棄は多いのであるが、岩手県側にも投棄はされている。岩手県側は処分場敷地ではないことから、不適正処理というよりも不法投棄と捉えるべきである。したがって、青森県の許可業者である以上に岩手県内の土地への不法投棄者であると整理して、青森県と共同して、あるいは独自にフォローをすべきであった。

さらに、当該業者に対する行政処分について、岩手県から、収集運搬業者ではあるが処分ができないかどうかを厚生省に照会している点、厚生省からの回答で、最終的には処分ができるとされた点を考え合わせると、不法投棄に関しては、処分業と収集運搬業は非常に密接な関係があり、一連の事業であるとして把握されていたと解することができる。そして、当該業者が過去に違反をしていること、さらには、当該不法投棄現場が人目に付きにくいなど不法投棄の誘発要因が大きい場所であることに留意し、他の業者や事例に比べてもう少し厳しい監視手段をとる必要があった。

『産業廃棄物に関する立入検査及び指導の強化について』（平成2年4月24日付け衛産第30号厚生省生活衛生局水道環境部産業廃棄物対策室長通知）では、立入検査計画の作成に当たって、「前年度行政処分を受けた処理業者の事業場等を対象にすること」とされている。重点的に監視することは、機関委任事務のもとでの上記通知が求めているとおり、当時においても義務的と解してよいものである。しかし、本件については、当時の職員からの聴取によると、「柵の周辺から見える範囲で目視の監視」、「三栄の現場にもついでに立ち寄る程度」ということであつた。なお、処分場の入り口が青森県側にあり、奥にいくと岩手県側の土地になるという複雑な地形になっていたことも、立入検査が十分にできなかった原因と考えられる。

#### （4）平成12年2月7日になされた三栄化学工業(株)に対する収集運搬業の更新許可

産業廃棄物処理業の許可には、5年の期限が附款として付されており、本件事案においては、平成12年2月7日に更新許可がされている。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つた。そこでは、廃棄物処理法第14条第3項に規定される事項に該当していないかが評価されることになる。まったくの新規許可であれば、相手方に関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のであり、それが制度の趣旨でもある。

三栄化学工業(株)に関しては、20日間の業務停止の後に、岩手県の調査で不法投棄が極めて疑わしい事実が確認されている。ところで、平成12年の更新許可の検討に当たっては、廃棄物処理法の趣旨からみて、①おそれ条項の適用による不許可処分、②おそれ条項の適用が疑われるため、その調査のため当分の間の許可保留処分、③更新申請に当たって、事情聴取等を実施するなど行政として一定の義務を果たした上での許可といった選択肢があるにもかかわらず、許可をしている。

当該業者の関連会社である三栄興業(株)からの「廃棄物ではない」という報告徴収結果に対して、当時の複数の職員は、極めて強い疑問を感じていた。組織としても、同様の認識が持たれていたものと推認できる。こうした状況のもとでは、廃棄物処理法第7条第3項第4号ホ「その業務に関し不正又は不誠実な行為をすおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」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の許可事務取扱要領について』（平成5年2月25日付け環産第20号 前掲）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。あるいは、慎重に調査を継続すべきであった。したがって、少なくとも、更新許可をしたことには、違法性があると考えられる。

本委員会は、三栄化学工業㈱が提出した更新許可申請の審査に当たって、岩手県は、「おそれ」条項の判断を誤ったと考える。当時の職員からの聴取によれば、県は、許可要件は形式的には満たしているから、不許可とするに十分な事実認定ができなかった、証拠が見当たらなかった、違法行為の推定はあったけれども十分なものではなかったという。「「廃棄物を不法投棄していない」という主張をされると、行政側としては、その時点では不許可にする材料が乏しかった。」という聴取結果もある。しかし、相手方は、過去に不法投棄をした者なのであり、ほかの事例とは異なって積極的に調査すべきものはずであって、問題なしとする事例ではなかったと考える。むしろ、不法投棄をしていることを当時の行政はかなり強く疑っていたのである。

ただ、この時点では、岩手県警察本部の内偵が開始されていたこともあり、「廃棄物であること」、「不法投棄であること」の解明を、県は警察に期待していたことが、当時の職員からの聴取結果から読みとれる。更新を認めないとしても、行政側が確たる理由をきちんとしておかなければ、行政訴訟になった際に、処分が維持できない。しかし、処分に必要な立証を警察に頼るということは、行政に権限が与えられている意味がないのであり、責任放棄と批判されても仕方がない。行政処分と司法処分とを混同しているように見受けられる。不法投棄を信じて疑わないのであれば、警察の捜査結果を待つ必要はない。待っている間にも、不法投棄は拡大して、県民に迷惑をかけるのである。また、刑事責任を追及するために求められる証拠と行政処分の根拠となる証拠とでは、そのレベルが異なっていることは当然である。刑事捜査と行政対応の関係については、当時、厚生省と警察庁の間で整理がされ、それが自治体現場に周知されていたというわけでは必ずしもないから、混乱があったのではないかと思われるが、廃棄物処理法の解釈として、そうした運用を正当化することは、当時においてもできなかったはずである。

#### (5) 平成12年6月22日以降の数次にわたる措置命令・改善命令

平成12年5月24日に、関係者が逮捕された。それ以降、原状回復を第一義に考え、判明する事実に応じて、必要な措置命令・改善命令を出している。これは、適切な対応であったと評価できる。



## (6) 平成12年8月23日になされた三栄化学工業(株)に対する収集運搬業の許可取消処分

一連の行政命令によって、当時現認されている不法投棄物のうち最も危険性が高いドラム缶の撤去が、平成12年8月18日に終了したことから、岩手県は、この時点で許可の取消処分をしている。先にみたように、更新許可には問題があったが、それを所与とすると、この時期に許可の取消しという処分をしたことは、妥当であった。

また、取消しのタイミングについては、職員の聴取結果から、逮捕に至るまで、警察の内偵があったためにこれに協力する意味で行政対応を控えた、ということがうかがえる。当時においては、こうしたことが、廃棄物処理法にかぎらず、行政一般の運用であったと思われる。それを前提とすれば、一番早いタイミングで適切な内容の処分を選択したと評価はできる。しかし、当時の職員が、不法投棄が行われているという極めて強い心証を抱いていた平成11年4月時点で、取消処分ができなかったのかという疑問はなお残る。そうした対応は、『産業廃棄物処理業者に対する業の許可の取消し等の指針について』(昭和59年8月23日付け衛産第27号 前掲)の求めるところでもあった。

## (7) 関係機関との連携

本件事案は、廃棄物処理法という一つの法律のもとでも、様々な機関との関係を含んだ事案であったことから、委員会の中では、こうした関係機関との連携についても、議論がなされてきたところである。関係機関との連携については、一般的には不当性の問題というべきものであるが、かかる不法投棄事案に対処するためには、重要な点であると考えられる。

県の行政内部の連携については、主に本庁と保健所との関係が議論された。本庁と保健所の関係についてみれば、平成8年の行政処分後のフォローが十分になされなかった点について、本庁がどのように保健所に指示し、それに対して保健所が現場でどのように対応し、その結果をどのように本庁に報告するのか、というように一連の体制が明確でなかったことが指摘できる。

警察と行政との関係は、微妙な問題を含んでいる。本件事案においては、逮捕には至ったものの、警察の内偵捜査の時期に行政の権限行使が控えられ、結果的に不法投棄が拡大した可能性は否めない。しかし、そのことの評価は別にして、当時においては、県の置かれた状況を考えると、警察とのこうした関係以外、事実上選択肢がなかったものとする。また、行政処分と司法処分が別個であり、独立したものであるという考えもなかったと推測される。この点については、そうした議論は今日ですら一般的になされていないし、環境省と警察庁の間で本格的な議論がされたとは必ずしも言えない。したがって、岩手県と岩手県警察本部

だけで調整が可能な問題であるかどうかは本委員会には不明であるが、廃棄物処理法の実効性を考えた場合には、今後、整理がされるべき重要な課題であることを指摘しておく。

関係都道府県及び市町村との連携については、本件事案は、岩手県は青森県側の問題という認識が強かったが、県境の人目につかない場所であることなどを考慮し、より確実な指導と監視が行われるように、青森県との密接な情報交換や合同の対応が必要であった。また、特に運搬ルートにある市町村及び住民からの情報の把握や、関連する情報の交換などが必要であったと考えられる。

## 7 結論

県境産業廃棄物不法投棄事案に対する岩手県の行政対応について、本委員会は、平成8年11月5日の20日間の業務停止処分、平成12年6月22日以降の数次にわたる措置命令・改善命令及び平成12年8月23日の許可取消処分は、おおむね妥当なものであったと考える。

これに対して、平成8年の業務停止処分後のフォロー及び平成12年2月7日の更新許可については、廃棄物処理法のもとで求められていたあるべき行政対応に照らして問題があったと考える。特に後者については、更新許可に当たって、行政に与えられている裁量権の行使を誤ったものであり、違法性があると考えられる。

こうした評価を招来することになった当時の行政の実施体制については、妥当なものとはいえなかったというべきである。

以上の検証を踏まえ、本委員会は、本件事案に関する行政責任について、以下のよう考える。

行政責任の内容としては、本件事案に直接に関係するものとそれ以外のものとに分けて考えることができる。

第一に、本件に直接関係する行政責任の内容としては、廃棄物処理法の目的を実現するために、同法のもとで与えられた権限を最大限に活用して、原状回復の早期実現に全力を傾注することである。より具体的には、検証対象期間の経過後に出された数次の措置命令を確実に履行させることである。

命令の対象者において、その履行が不可能となれば、行政代執行などの措置も視野に入れた検討が必要になる。行政代執行になれば、原状回復作業をサポートする基金からの助成があり得るものの、一定程度の県費投入は不可避であり、本件の事情に照らせば、当該公金は回収不能となる公算が強い。しかし、それは、部分的には、違法・不当な対応の結果であり、県民の負担となることにはそれなりの合理性があると整理されるべきである。この点に関して、「原状回復のすべてに関して、排出事業者が無過失責任を負うべきである」という趣旨の考え方が行政関係者

から出されることがあるが、行政対応の問題点にも配慮が必要である。公費の支出に当たって、知事は、本件における行政対応の経緯及び本委員会の検証結果を踏まえ、非のあるところを認めた上で、廃棄物処理法のもとの実施権限を有する者として、十分な説明責任を果たすことが適当である。また、国費が用いられることがあるとすれば、それは、県民だけではなく国民全体に対するものとなる。

現在、岩手県は、関係する排出事業者に対して、原状回復費用の分担を求めている。資料は限定されているが、事案の全容を解明するために、こうした活動はさらに積極的に継続されるべきである。廃棄物処理法のもとで、排出事業者に対する何らかの行政処分が可能かどうかについても、環境省などとも協議を進めて、検討を継続すべきである。

第二に、本件と直接関係するものではないが、産業廃棄物行政全般に関しての行政責任がある。日本最大級の大量の不法投棄という結果を招いた当時の行政の実施体制が妥当なものといえなかったことは、先にみたとおりである。そうした評価を踏まえて、今後、どのような対応をする責任があるかについては、8で述べることにする。

## 8 今後の対応についての提言

本委員会では、当面の課題である県の行政責任を明らかにすることに主眼が置かれた。そのため、本委員会のもう一つの役割であったとも考えられる、本件事案を教訓とした再発防止のための対応の検討については、十分には行われなかった。行政責任の内容として、岩手県が速やかに実施しなければならない今後の対応としては、言うまでもなく、現場の環境再生に向けた取組みがあげられるが、さらに改善策として、ここでは、本委員会が提言できるいくつかを以下に記述することにする。

### (1) 関係機関との連携の強化

国と県、関係都道府県相互、県機関相互、県と市町村、県と県民など、それぞれの連携を緊密かつ強化することが必要である。

関係都道府県相互の連携については、違反对応状況に関して、他の自治体と情報交換を定期的にするすることで、巧妙な偽装工作に対しても的確に対応することができるものと思われる。なお、全国の不法投棄事案の解析に当たっては、広く情報を収集している警察の協力を得ることも重要である。『環境犯罪対策推進計画』にみられるように、警察も、行政と同じく、不法投棄の未然防止や早期対応を重視するようになっている。行政と警察は、独立に権限を行使しつつも、相互に連携することが廃棄物処理法によって求められているのである。

側聞するところによれば、青森県も、同様の検証委員会を組織し、行政対応の

検証を行っているとのことである。本委員会が受けた諮問には、合同検証については含まれていなかったため、青森県の委員会との連絡・調整は一切行っていない。しかし、本委員会は、今後、両委員会が提出した報告書をもとに、両県担当者が更なる検討を進めることを期待するものである。それは、両県のみならず、日本の産業廃棄物行政にとって貴重な知見を提供すると考えられる。

また、現在、北東北3県の連携が強化され、一体感が醸成されつつあることに鑑みれば、県境を越えて展開する環境空間は共同で管理するという認識が必要である。こうした認識のもとに、共同で対応できるような体制を「平時」から整備しておくことが不可欠である。

さらに、県機関相互の連携については、他の部局との情報交換などの密接な連携はもちろんのことであるが、廃棄物処理法所管部署内においても同様である。県は、同法に基づく対応権限を保健所長に委任する場合、本庁はその状況を常時把握し、保健所に対して、全国の状況などを踏まえた的確な指導、積極的な権限行使を促すことが必要である。違反事案を一つの組織に抱え込ませずに、別の視点から見るができるようなシステムづくりが不可欠である。

## (2) 危機管理の徹底と職員研修の改善

不法投棄問題の重大性に対する危機管理（リスクマネジメント）の視点が徹底されるべきである。不法投棄問題について、どこまでのことを予測して制度設計をすべきかが問われる。法や行政指導が後追的になっていないかどうかの検証を、絶えず行うシステムを確立することが必要である。また、こうした危機意識の享有が不可欠である。事務引継ぎを実質的なものとし、職員の異動があっても、こうした危機意識は維持されなければならない。

また、本件事案にみられるように、発生してしまった不法投棄の原状回復は、多大な時間と経費、そして労力を必要とするものである。事案の初期段階で、行政として、ことの重大性を見極める目を養うことが不可欠である。職員研修のあり方、特にカリキュラムの内容や方法等のあり方をもう一度点検し、整備することが必要である。

## (3) 早期発見・早期対応の徹底

不法投棄の早期発見・早期対応のためには、早朝・深夜あるいは休日における粘り強い監視活動や立入検査が求められる。先手を打った積極的対応は、不法投棄対策の基本である。「通常の勤務時間」ではない時間の活動には、消極的になるかもしれない。しかし、これは、全体としての行政コストを少なくする道であることを、忘れてはならない。本委員会の検証によって明らかになった対応の問題点や他の自治体における経験も踏まえて、対応体制を検討すべきである。

#### (4) 行政処分等の積極的な公表

許可取消や措置命令といった行政処分を受けた者を、積極的に公表することによって、「厳正な執行スタンス」を内外にアピールすることができる。また、行政指導についても、違反が前提となっていて、悪質性も高いような場合には、公表の対象とすべきである。厳正な執行スタンスを保持し実施に移すことは、将来の違反行為を予防する効果的な方策と考えられる。

さらには、違反事案への行政の対応状況を県民に説明することも重要である。その際には、現時点での対応の状況を説明するだけでなく、過去に説明した対応状況の結果、現在どのような状況になったかについても説明することが求められる。一般に、行政は、何かをやっていることを重視する「プロセス指向」であって、何が得られたかを重視する「結果指向」ではない。そうしたスタンスが対応の遅れの一因となっているとも考えられる。

#### (5) 法律の不備を補完する条例の制定

廃棄物処理法が規定する仕組みだけでは、法の目的の実現には十分ではないと考えられる場合がある。その際には、行政の現場の実態を踏まえつつ、条例を制定して対応することが必要である。地方分権時代には、法律に不備があるからといって、それは自治体対応の不適切さの言い訳にはならないことを銘記すべきである。

### 9 終わりに

#### (1) 報告書の取りまとめ過程で

報告書を取りまとめる過程において、本件事案の本質に立ち戻って検証すべきであり、県の対応に看過できない過ちが認められ、なおかつ、それ故に不法投棄の結果をもたらしたということが明らかにできないのであれば、安易に行政対応の評価はできないとの意見も出された。その要旨は以下のとおりである。

本件事案は、人々の日常生活から隔離された山中において、特定の事業者が巧妙かつ意図的に実行した、極めて悪質で異常ともいえる犯罪行為であった。それは、警察権力をもってしても早期の発見が困難な事案であったことからもうかがわれる。

本件事案における不法投棄は、いつ、どの程度の量が、どの場所で行われたかという基本的な問題に係る解明が、本委員会では最後まで十分に行うことができなかった。このことは、一方では、本委員会の検証を非常に困難にしている。結果として大量の不法投棄が行われたことについては、当時の国の法システムに構造的な問題があったことが指摘できる。県および関係職員について、「措置命令の

権限を行使しなければならなかった」、「有価物の偽装と認識し得たはずである」と評価することは、結果がわかっている現時点から振り返っての説明に過ぎない。これは、関係職員に対して、警察でも不可能であった予見義務を課すことを意味するものとする。

本件事案の本質は法システムに由来する複合的、構造的な欠陥にある。廃棄物処理法は、不法投棄事案に対して担当者が十分に活動するための安全と時間を保障し、確保しなければならない。しかし、そのような手だてはほとんどなされておらず、県や県担当者には極めて過酷な活動を期待しなければならないのである。刑事責任においてですら、今日ようやく未遂罪を創設するという段階に過ぎないのであり、このことを認識しなければならない。「権限を行使できなかつた」、「有価物偽装の認識が遅れた」のは、かかる欠陥に起因するものとする。

以上のことから、本委員会が諮問の趣旨に十分に答えるためには、その責任の判定に当たって、行政の対応の検証にとどまらず、本件事案がその特殊性、異様性からして、不可抗力ともいえる事案であったこと、当時の法システムがそのような事態をおよそ想定してつくられたものではなかつたこと、しかし今後も同様の大規模な不法投棄が発生するおそれは否定できないことを述べなければならない。本件事案を、法、国の体制、自治体の体制、こうした仕組みについての法学者の意見も含めて、システム全体の問題として受けとめる必要がある。本来、本件事案の特殊性を重要視すれば、上述のとおり、県の行政責任を問題とすることは容易にはできなかつたことを付言しなければならない。

以上が、意見の要旨である。

## (2) 検証に際してのパブリック・コメントの活用

本委員会は、検証作業の中で、住民からの情報提供は求めたものの、報告書の内容に関しては、時間的な制約もあり、素案段階で県民に対して公開し意見を求めたものではない。委員会の中間的な考えを公開して意見を求めれば、より多角的に行政対応の問題点や課題が抽出・分析できた可能性は否定できない。本委員会は、基本的に、すべての会議を完全に公開で行ったという点で、一定の高い透明性は維持したと考えるが、今後、類似の制度が実施される場合には、報告書骨子等をパブリック・コメントの対象とするなど、「より開かれた報告書作成のプロセス」を確保することが必要であり、このことが、より中立性の高い結論を可能にするものとする。

本委員会の作業に当たって、事務局を務めた岩手県人事課は、最大限の努力をしたと信ずるものである。同課の調査に対して、調査対象となった関係職員も、誠実に対応をしたと考える。行政の責任を検証するというあまり前例のない調査に対し

て、その趣旨を十分に理解して、触れたくないことに触れ、言いたくないことを言った職員の勇気に対して、本委員会は大いなる敬意を表す。

それにも関わらず、本報告書は、個別の対応に関して批判的な部分もある。これは、対応の問題点を析出して再発防止につなげる知見を得ることが、本委員会の使命の一つであったからであり、この点をご理解いただければ幸いである。

## 県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会の審議状況

平成 14 年 10 月 15 日（火） 第 1 回検証委員会

- ・ 委員長の選任及び職務代理者の指名
- ・ 知事からの諮問
- ・ 県境不法投棄事案の概要説明
- ・ 関係法令の整理
- ・ 運営スケジュールの決定
- ・ 調査方法等の確認

11 月 5 日（火） 第 2 回検証委員会

- ・ 県境不法投棄事案の現地調査

11 月 20 日（水） 第 3 回検証委員会

- ・ 調査対象範囲（関係機関、期間）の特定
- ・ 本県の対応状況の調査（1）  
関係書類の閲覧・確認

★ 12 月 2 日から 27 日までの間、県以外からの情報収集

12 月 19 日（木） 第 4 回検証委員会

- ・ 本県の対応状況の調査（2）  
関係職員からの事実関係の聴取

平成 15 年 1 月 23 日（木） 第 5 回検証委員会

- ・ 県の責任を判定するための論点整理（1）

2 月 18 日（火） 第 6 回検証委員会

- ・ 県の責任を判定するための論点整理（2）

★ 2 月 19 日から 3 月 25 日までの間、委員間において意見調整、報告書執筆

3 月 26 日（水） 第 7 回検証委員会

- ・ 答申内容の確認
- ・ 検証の総括
- ・ 答申



## 県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会設置要綱

### (設置)

第1 青森県境（二戸市上斗米地区）の産業廃棄物不法投棄事案（以下「不法投棄事案」という。）に係る本県の対応について検証を行い、その責任を明らかにするため、県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会（以下「委員会」という。）を置く。

### (所掌事項)

第2 委員会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 不法投棄事案に対する本県の対応状況の検証及びその責任の明確化の調査・審議に関すること。
- (2) その他、不法投棄事案における本県の責任を明らかにする上で必要な事項に関すること。

### (組織)

第3 委員会は、知事が委嘱する委員4人をもって組織する。

### (委員長)

第4 委員会に委員長を置き、委員の互選とする。

2 委員長は、会務を総理し、会議の議長となる。

3 委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたときは、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。

### (意見の聴取等)

第5 委員会は、必要があるときは、県の機関又は職員に対して、意見の聴取、資料の提出等を求めることができる。

### (会議の公開)

第6 委員会の会議は、公開により行うものとする。ただし、「審議会等の会議の公開に関する指針」（平成11年3月31日制定）3(2)又は(3)に該当する場合で、かつ、委員長が必要と認めるときには、公開しないことができる。

### (設置期間)

第7 委員会の設置期間は、第2に規定する所掌事項を処理するために必要な期間とする。

### (庶務)

第8 委員会の庶務は、総務部人事課において処理する。

### (補則)

第9 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が定める。

### 附 則

この要綱は、平成14年10月1日から施行する。

県境産業廃棄物不法投棄対応検証委員会委員名簿

氏 名	職 業	備 考
あ だち こう いち 安 達 孝 一	弁護士	委員長
いそ ぎき ひろ じ 磯 崎 博 司	岩手大学教授	委員長職務代理者
おが の しょう いち 小賀野 晶 一	千葉大学教授	
きた むら よし のぶ 北 村 喜 のぶ	上智大学教授	