

第2節 再発防止策の策定

1 不法投棄事案の再発防止と循環型地域社会の形成に向けた制度的な検討

青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件（以下「県境産廃事件」という。）が明るみに出て1年近くが過ぎようとしていた平成12（2000）年秋、全容解明のための現場調査の方向性が定まりつつある中、県では、県境産廃事件のほか、同時期に一関市で発覚した産業廃棄物不正搬入事案などを受けて、県外から搬入された産業廃棄物に起因する産業廃棄物の不適正処理事案の未然防止のためには、これまでの国の法制度の枠内では難しい側面もあるとして制度的整備も含めた対応についての検討が始まった。

当時は、いわゆる地方分権一括法が施行されて間もない頃でもあり、県の組織内には機関委任事務制度に基づく考え方が根強く残っており、独自の制度を県が検討することに対しては相当の困難が予想された。

折しも、地方分権型社会を国に先駆けて指向する秋田・青森・岩手の3県知事による「北東北知事サミット（後の「北海道・北東北知事サミット）」において、県外からの産廃の無秩序な流入は、同じ悩みを持つ北東北3県共通の課題とされ、広域産業廃棄物対策として3県の環境担当部長級の協議を経て、実務者による検討ワーキングが立ち上がり、分権改革により認められることとなった法定外税としての「産業廃棄物税」の導入も含めて事務的検討が月1回のペースで始められた。

一方、県では、大規模不法投棄事案の未然防止と、地域特性にあった循環型社会の形成を構築（※）するためには、国の制度だけでは限界があり、独自に産業廃棄物に関する制度面の理論武装が必要との認識を持っていた。しかし、自治体独自の産廃法制は、当時は、全国的にも類似の検討事例が少なく、専門的な知見も必要なことから、環境法、環境経済学、廃棄物工学の研究者、市町村、事業者で構成される「循環型地域社会の形成に向けた制度的整備に関する研究会（座長：南 博方・岩手県立大学教授（当時）」を平成13（2001）年2月に設置し、同年8月28日まで、延べ7回の研究会を開催し、廃棄物の不法投棄対策を中心に、その未然防止対策、原状回復の保証、他の都道府県からの廃棄物の流入抑止対策等について、実際に有効に機能しうる制度設計の試案を提示することを念頭に、先行的な研究が行われた。この研究会での成果が北東北3県による検討ワーキングにもフィードバックされ、後の条例化の大きな布石となった。

※岩手県の地域の産業特性に合った循環型の産業廃棄物の適正処理を目指したものとして、「いわて資源循環型廃棄物処理構想」がまとめられており、この構想をもとに、岩手県内2番目の公共関与の産業廃棄物処理施設として「県北クリーンセンター」が整備された。

2 県境産廃事件からの教訓

上記の研究会では、特に制度面では、以下のような県境産廃事件からの教訓に基づいた制度設計が試案とともに示された。これらは、いずれも大量生産・大量消費の現代社会のもつ歪みから生じたものであり、産業廃棄物対策に対する総合的な条例検討のバックボーンになったものである。

(1) 教訓①：「地域で出たゴミは、その地域で処理する」体制を整備する必要があること

現状では産業廃棄物は全国的な広域処理がなされているが、産業廃棄物が長い距離を移動する間に、しばしば、破碎、混合、焼却などの中間的な処理がされ、責任の所在がほとんど

わからなくなる。

このため、地域で出たゴミは、その地域で処理し、排出事業者が目の届く範囲で処理される体制を整えることが望まれる。これは、「循環型地域社会の形成に関する条例」では「自県（圏）内処理の原則」として規定され、具体の制度としては、県内への廃棄物の搬入抑制のための「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議に関する条例」による「搬入事前協議」、「環境保全協力金」の制度化につながった。

(2) 教訓②：廃棄物の発生抑制、再利用、再生利用を進める制度整備が必要であること

持続可能な循環型社会の形成のために、廃棄物の発生抑制、再使用、再生利用の推進が不可欠であり、国においても各種リサイクル法などによる法整備が進められているが、不法投棄事件の根本解決のためにも、増え続ける廃棄物の発生に歯止めをかけることが求められる。

このため、廃棄物への課税を含めた経済的手法やリサイクル市場の活性化を図ることにより、無駄な廃棄物の発生を抑制し、リサイクルに回す制度が必要である。これは、県内における産業廃棄物の発生抑制のための「岩手県産業廃棄物税条例」や、リサイクル促進のための「循環型地域社会の形成に関する条例」に定める「リサイクル推奨品制度」につながった。

(3) 教訓③：優良な廃棄物処理業者の育成を進める制度が必要であること

不法投棄防止のためには、行政の監視指導だけでは限界がある。事業者自身による自主管理・自主規制を徹底させ、優良事業者を育成し、悪質事業者が淘汰される仕組みが必要であるが、現行制度のもとでは、客観的基準により優良業者を選択することは極めて困難である。

このため、まず、自覚を持った優良業者の育成を図り、それを客観的基準により評価し、格付け等をした上で、排出事業者や国民に分かりやすく情報公開する仕組みをつくる必要がある。この考え方は、「循環型地域社会の形成に関する条例」に定める「優良業者格付け制度」につながった。

(4) 教訓④：有価物を偽装した廃棄物の不法投棄への法的対応が必要であること

県境産廃事件において、原因者は、当初、有価物やリサイクルを偽装していたが、現行法では「廃棄物だけを対象」としているため、有価物性の反証に時間を要したり、発見が遅れたりする等の問題がある。

このため、有価物を偽装した不法投棄等にも早い段階から対応できる仕組みが必要である。このため、「循環型地域社会の形成に関する条例」では「廃棄物性が疑われる屋外放置物や埋設物等への調査や掘削命令」が定められた。

(5) 教訓⑤：不法投棄の原状回復に公金を極力投入しない仕組みが必要であること

現行の廃棄物処理法では、原状回復の責任は、「汚染原因者負担原則」により不法投棄の実行行為又は排出事業者の確認義務違反などの具体的帰責事由がある場合に限り追求される。問題になっている多くの不法投棄事件の場合、原因者の不明又は無資力等により、結果的に公費による解決（行政代執行）がなされることが多い。しかも、今回の事件の場合、投棄された産業廃棄物の約9割が首都圏から排出されたものと言われており、今後、原状回復費用を地元県民の税金から賄うことについては理解が得られにくい。

このため、不法投棄事件に対する原状回復を確保する観点から、「汚染関与者責任」の考え方に立ち、排出事業者や汚染に関与した者の責任を拡大することが必要である（拡大生産

者責任)。

この考え方に基づき、「循環型地域社会の形成に関する条例」においては、「廃棄物の排出事業者の適正処理確認義務の徹底」や「産業廃棄物処理業者による保証金制度」が創設されている。

3 循環型地域社会形成に向けた条例整備の概要

(1) 条例制定に向けた動き

その後、岩手県では、さらに制度の実行段階に向けた検討を進めるため、新たに平成13(2001)年10月、産業界や県民、弁護士、公認会計士なども加えて、「循環型地域社会の形成に関する条例整備懇談会(会長 田村彰平(弁護士))」を設置し、具体的な制度創設に向けた検討と産業廃棄物の減量化・リサイクル促進のための「産業廃棄物税制」も含めて検討が行われた。

懇談会では、前の研究会の報告書をもとに県内9箇所での地域公聴会、インターネット上での意見募集、関係団体への文書による意見照会などによるパブリックコメントを行うなど、制度実施を想定した実践的検討を行った。その結果、不法投棄抑止対策、他県からの産業廃棄物対策、優良産業廃棄物処理業者育成対策、産業廃棄物の排出抑制のための産業廃棄物税制の導入などを骨子とする答申が平成14(2002)年3月に提出された。

県では、懇談会の答申のほか、北東北3県の実務担当者によるワーキングでの実務検討なども踏まえ、循環型地域社会形成のための関係3条例を下記のとおり平成14(2002)年12月定例県議会において制定した。

表1 制定した条例の概要

名称	主な内容	備考
① 循環型地域社会の形成に関する条例	再生資源利用製品認定制度、産業廃棄物処理事業者育成制度、不法投棄等抑止対策など	・岩手県独自条例 ・総合的産業廃棄物対策の基本となる条例
② 県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例	県外産業廃棄物の搬入事前協議、環境保全協力金	北東北三県同一内容の条例
③ 岩手県産業廃棄物税条例	産業廃棄物の減量化・リサイクルの促進のための税制度	北東北三県同一内容の条例

(1) 条例の設計思想

上記の3条例は、以下の設計思想のもとに立案された。

ア 「いわて資源循環型廃棄物処理構想」の目指す循環型地域社会の形成

県では、もともと、岩手県における循環型地域社会形成のための独自のビジョンとして、平成13(2001)年3月に、「廃棄物の自県(圏)内処理の推進」等を骨子とする「いわて資源循環型廃棄物処理構想」を策定し、望ましい循環型社会のあり方を掲げているが、これを実効性ある形で進めるものとして条例が策定された。

イ 県境不法投棄事件を教訓にした不法投棄の未然防止

県境不法投棄事件と同様な事件の発生を未然防止するために、当時の廃棄物法令を補完するものとして、地域レベルで廃棄物の発生抑制から適正処理にいたる仕組みを制度化したものである。

ウ 経済的手法を活用した産業廃棄物対策の推進

増加し続ける産業廃棄物の発生を抑制し、再生利用を促進するとともに、県外からの無秩序な産業廃棄物の流入を抑制するため、経済的手法も活用した産業廃棄物税や県外産廃の搬入に対する協力金の仕組みを整備した。

エ 北東北三県連携した広域産業廃棄物対策の推進

大都市から排出される産業廃棄物の不法投棄について同様な悩みを持つ、青森、秋田、岩手三県が広域的な産業廃棄物対策の推進について、北海道・北東北知事サミットで合意されており、この合意に基づき、複数自治体間で調整しながら同一の内容の条例を制定する統一条例として制定した。

(2) 条例の主な内容

3条例の主な内容は、以下のとおりである。

ア 循環型地域社会の形成に関する条例

(ア) 産業廃棄物の自県（圏）内処理の原則（同条例7～9条関係）

「地域で出たゴミは、その地域で処理する」という地域ゼロエミッションの考え方に基づき「産業廃棄物の自県（圏）内処理の原則」を明確にし、次の制度を条例化した。

- ① 県内事業者に対して県内又は近隣地域（当面は青森県、秋田県を想定）で産業廃棄物を処理する努力義務を定めたこと。
- ② 県外から産業廃棄物を岩手県内に搬入しようとする排出事業者は、県に対して、その性状、量などを事前協議することとしたこと。（手続きは「県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例」で制定）

(イ) 再生資源利用認定品認定制度（同条例10～12条関係）

一般的に市場性の低いリサイクル製品の流通を促進することにより、廃棄物の再生利用を促進するとともに、併せてリサイクル産業の振興を図るため、一定の基準に合致したリサイクル製品を認定し、県が率先使用するほか、県民、事業者はその情報を公開することとした。

(ウ) 優良な産業廃棄物処理業者の育成と保証金制度（同条例13～18条関係）

優良な産業廃棄物処理業者の育成を図るため、次の制度を条例化した。

- ① 産業廃棄物処理業の経営の健全化に係る法人を、産業廃棄物処理業者育成センターとして知事が指定すること（一般社団法人岩手県産業廃棄物協会（現一般社団法人岩手県産業資源循環協会）を指定）。
- ② 同センターは、産業廃棄物処理業者の格付制度と、業者の事故時の対応等に係る保証金制度を、知事の指導監督のもとに運営すること。

なお、「格付制度」は、許可業者を、第三者機関が遵法性、事業の安定性などの観点から格付けし、業者選択の参考とするものであり、「保証金制度」は業者が予め保証金をセンターに納付し、不適正処理や事故等の廃棄物の原状回復費用に充当するものである。

(エ) 有価物偽装の不適正処理対策（同条例20～21条関係）

有価物を偽装した不適正処理対策として、屋外に放置されたり、地中に埋設されている有価物を含む廃棄物等の適正保管義務を定めるとともに、環境汚染の蓋然性の高い場

合の水質・土壌や掘削の調査命令、汚染等が確認された際の措置命令などについて定めた。

(オ) 許可取消し等の点数制（同条例19条関係）

産業廃棄物処理業者による不適正処理の抑止、不利益処分の処分基準の明確化などの観点から、許可取消し等への点数制を導入することとした。

(カ) 原状回復の確保等のための制度（同条例22～23条関係）

排出事業者の責任の内容を明確化することにより、原状回復の確保を図るため、次の制度を条例化した。

① 排出事業者が廃棄物処理を委託する際の、業者の処理能力の確認義務、年に一度以上の実地の処理状況確認義務を定めたこと。

② 不適正処理された産業廃棄物に関与した業者や土地提供者について、報告や措置義務を定め、特に悪質な収集運搬業者に対して措置命令を定めたこと。

イ 県外産業廃棄物の搬入に係る事前協議等に関する条例

この条例は、大都市圏からの産業廃棄物に課題を持つ北東北三県が、広域的に行うことが望ましい制度として、ほぼ同じ内容を条例化した。

(ア) 県外産業廃棄物の搬入事前協議の義務化（同条例2条関係）

循環型地域社会の形成に関する条例に定める「産業廃棄物の自県（圏）内処理の原則」に基づき、一定の基準を定め、県外から産業廃棄物を岩手県内に搬入しようとする際の事前協議に関する手続きを定めた。

(イ) 県外産業廃棄物の搬入に伴う環境保全協力金制度（同条例5条関係）

県外産業廃棄物の搬入に伴う環境リスクの低減を図り、県外の排出事業者による本県の環境保全施策への協力を求めるため搬入に際して一定の環境保全協力金（50～500円/t）を、搬入事前協議の際に併せて契約により求めることとした。

なお、環境保全協力金の用途については、廃棄物の減量化・リサイクル促進のための環境産業の育成に関する施策に充てることとした。

ウ 岩手県産業廃棄物税条例

「岩手県産業廃棄物条例」は、産業廃棄物に共通した課題を持つ北東北三県が、産業廃棄物の減量化・リサイクル促進のために同様な制度として条例化している。

(ア) 埋立て段階課税方式（同条例10～15条関係）

条例の検討段階においては、当時、三重県で採用されていた排出段階課税方式と、岡山・広島・鳥取の中国三県が採用していた埋立て段階課税方式と、両者の折衷案が検討されたが、免税点がなく全ての排出事業者が対象となり課税方式が公平であること、制度が簡素であること、三県間での移動を伴う中間処理に伴う二重課税が回避できること、リサイクルへのインセンティブが働くことなどから、最終的に最終処分場への搬入量に応じて課税し、最終処分業者が特別徴収義務者として税を一時預かり、県に納付する特別徴収方式で行うこととした。（ただし自社処理等の際は申告納税方式）

(イ) 税額（同条例12条関係）

最終処分について1,000円/tとした。

(ウ) 税収の用途（同条例26条関係）

税収は、いったん環境保全基金に積み立てた後に、次のような施策に充当することとした。

- ① 産業廃棄物の減量化・リサイクル促進のための環境産業の育成
- ② 優良な産業廃棄物処理業者の育成
- ③ 廃棄物の減量化・リサイクルの促進を図るための普及・啓発等

4 条例制定以外の北東北三県における広域産業廃棄物対策に関する取組

北東北三県では、平成12年10月の第4回北東北知事サミットにおいて、首都圏からの無秩序な産業廃棄物の流入に関し課題を持つ三県が、広域的に産業廃棄物対策を進めていくことが合意されて以来、延べ19回にわたり担当者によるワーキンググループを開催し、三県足並みをそろえた上記の条例の制定のほか、次の事項に取り組むこととされた。これらにより、県の枠を越えて移動する産業廃棄物に対して、広域的に対応する体制が整備された。

- (1) 三県内の県境を中心とした上空及び陸上からの合同パトロールの実施、通報体制の整備
- (2) 県境を越えた災害廃棄物処理に関する相互応援
- (3) 不適正処理に関連した三県内の産業廃棄物施設等への相互の立入調査の実施

5 青森・岩手県境産廃事件からの環境政策的レガシー

青森・岩手県境産廃事件は、全国有数の大規模不法投棄事件であり、県土の美しい環境に大きな爪痕を残し、その汚染された大地を再生するためには、青森・岩手両県併せて数百億円の公費と、四半世紀近い時間と多くの労力が費やされた。しかし、この事件を契機に、国では「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等に関する特別措置法」が制定され、全国の大規模不法投棄事件による環境汚染の除去が加速化され、廃棄物処理法の優良産廃業者認定制度が創設される契機ともなった。また、県でも、産廃関係3条例の制定のほか、地域産業に応じた循環型地域社会を目指した公共関与の産業廃棄物処理施設としての県北クリーンセンターの設置や、何よりも東日本大震災の膨大な災害廃棄物処理の様々な場面での対応に、この事件の教訓が生かされている。

その意味においては、青森・岩手県境産廃事件を契機とした様々な環境への取組みは、旧松尾鉱山からの排水による北上川清流化対策と並ぶ岩手県の環境政策における大きなレガシーとなっているともいえる。

(関東学院大学法学部教授 (元岩手県職員) 津軽石 昭彦)