

# 検証委員会報告書

## 検証委員会

### 1 検証委員会設置の経緯

岐阜市長は、(株)善商(以下「善商」という。)に対し、昭和62年7月6日、産業廃棄物処理業(中間処分)の許可を与えた。善商は、がれき類の破碎、木くずの焼却の事業を営んでいたが、平成16年3月10日、岐阜県警察により、産業廃棄物の不法投棄の疑いで家宅捜査を受け、事実上営業を停止した(同年3月22日付けで岐阜市役所(以下「岐阜市」という。)は、環境事業部長名で自粛要請をしている。)。その後の岐阜市の調査により、不法投棄された廃棄物は約50mの深さに及び、その量は実に約56万<sup>3</sup>m<sup>3</sup>以上に達する恐れがあり、青森県・岩手県境の約82万<sup>3</sup>m<sup>3</sup>、香川県豊島の約56万<sup>3</sup>m<sup>3</sup>に匹敵する国内最大級の不法投棄事件であることが判明した。

善商が廃棄物を投棄していた山林は廃棄物が積み上げられてその形状を著しく変えた。不法投棄された廃棄物を処分するためには、多額の公金の支出を免れない状況にある。

このようなことが明らかになるに従い、岐阜市民らから善商の監督官庁である岐阜市に対し、なぜ今日まで不法投棄を放置したのか、なぜ防止し得なかったのか、岐阜市の対応に責任があるのではないか等という批判が上がった。これを受け、岐阜市は、善商に対する監督の適否を検討するため、助役等から構成される岐阜市産業廃棄物不法投棄問題実態調査委員会(以下「実態調査委員会」という。)を設け、善商に対する岐阜市の対応を検討し、平成16年5月10日検討結果を報告している。しかし、この実態調査委員会に対しては、身内である岐阜市内部者による調査では経緯・原因が明確にならない恐れがあるので外部者による検証を行うべきであるという意見が寄せられた。

そこで、岐阜市は、我々5人の外部委員からなる岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会(以下「検証委員会」という。)を設置し、この検証委員会に対し岐阜市の指導監督内容を検証することを委嘱した。検証委員会は、平成16年5月20日以降同年11月25日まで13回の委員会

を開催して事実経過等を検証する等をし、その結果を独自の判断で本報告書に纏めた。

## 2 検証委員会の検証の方針について

検証委員会は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）の「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図る」という目的に照らし、岐阜市が指導監督官庁としてその権限を適正に行使したか否かについて検証した。対象期間は、善商に対し都市計画法34条に基づく開発許可がなされた昭和62年3月14日から善商に岐阜県警察が捜査に入った平成16年3月10日までとした。

また、検証委員会に期待されていることは、なぜかくも大量の廃棄物が積み上がったか、なぜもっと早く防止できなかつたか、岐阜市に指導監督の責任があるかについて解明することにあると考えるので、廃棄物の増減に着目して指導監督の適否を検討した。従って、不法投棄の経過についても、廃棄物の増減を中心にして纏めてある。もとより、検証委員会は、岐阜市の全ての指導監督が廃棄物の増減に影響していると判断しているので、指導監督の全てを対象にして検証している。岐阜市の指導監督については、岐阜市の実態調査委員会検討結果報告書の「岐阜市の対応」欄に記載があるので引用し、本報告書に添付した。野焼き、木くずの保管等に関する指導監督等でも重要であると考えたものは、本報告書においても取り上げ、不法投棄の経過欄に記載している。

なお、「岐阜市の対応」について逐一検証する方法もあるが、保管期限の関係で全ての報告書等の記録が残存している訳でないこと、報告書等の内容に簡略なものもあること、長時間経過していて関係者の記憶に曖昧なところもあること等から、必ずしも効果的でないと判断した。

## 3 検証委員会の検証方法について

検証委員会は、不法投棄現場を見分した上、岐阜市が保管している公害事案処理票、中間処理施設パトロール報告書、善商に対する通知、善商からの報告書について確認した。これらの書類は、善商関係のファイルに綴じてあったもの、その他例えば公害事案ということからコピーされてその関係書類として保管してあったものを探し出したもの等である。善商関係

の書類であっても、保管期限が経過し廃棄された書類もある。また、保管期限が経過前であり保管されていなければならないと思われる書類でも、書類が作成されていないのか見当たらないものもあった。善商が保管していたマニフェストは岐阜県警察に押収されており、検証委員会は確認できなかった。善商に関する森林法、都市計画法、及び建築基準法等に係る書類、更に岐阜県の善商に関する森林法関係の書類は確認した。これらを含め、検証委員会において確認した書類は、別紙検証書類一覧表記載のとおりである。

次いで、担当者、OBを含む当時の担当職員、その上司、市民ら合計104人に対し書面による質問をして回答を得た上、内7人から直接に事情を聴取した。

#### 4 検証委員会が検証の対象とする岐阜市の対応について

上述したとおり、検証対象である岐阜市の善商に対する指導監督は、岐阜市の実態調査委員会の調査結果報告書「岐阜市の対応」欄に逐一記載してある。この実態調査委員会が報告書を纏めるに当たり資料としたものは、岐阜市に保管されていた中間処理施設パトロール報告書、善商に対する通知、善商からの報告書等の書類である。これらの資料は、検証委員会も確認している。

##### 善商

- 1 善商は、昭和61年6月10日設立された産業廃棄物及び一般廃棄物の収集、運搬、処分等を目的とする株式会社である。資本金は当初800万円、後に1,000万円に増資されている。

本店所在地は、岐阜市椿洞1,161番地であり、この1,161番地を含む周辺土地において産業廃棄物の中間処分業を営んでいた。

平成16年当時の取締役は、為重美紀、郷成幸、疋田優徳であり、代表取締役は為重美紀、郷成幸であった。

- 2 善商は、昭和62年3月14日、岐阜県からコンクリート廃材処理プラント建築に関する開発許可を受けた。

昭和62年7月6日、岐阜市長から、コンクリート廃材破碎の処分業(中間処理)の許可を得た。その後、産業廃棄物関係の許可につき、次のとお

り取得している。

昭和 6 3 年 4 月 3 0 日変更許可

収集運搬 建設廃材・木くず

処分 コンクリート廃材の破碎、木くずの焼却

平成 6 年 4 月 2 8 日更新許可

平成 1 1 年 4 月 3 0 日更新許可

収集運搬 がれき類・木くず

処分 がれき類の破碎、木くずの焼却

平成 1 1 年 8 月 3 日変更許可

収集運搬 汚泥、廃プラスチック類、紙くず、木くず、繊維くず、金属くず、ガラスくず及び陶磁器くず、がれき類の 8 品目

平成 1 1 年 1 2 月 2 4 日変更許可

処分 紙くず・木くず・繊維くずの焼却  
がれき類の破碎

- 3 善商の敷地につき、昭和 6 2 年の岐阜県の開発許可関係書類には上記 1 1 6 1 番等の合計 7 , 6 7 8 m<sup>2</sup>と記載されている。敷地周辺の山林につき、当初は第三者が所有していたが、平成 2、1 1、1 2 年に善商が一部を取得している。第三者所有の山林もある。

- 4 設備は次のとおりである。

破碎施設

破碎機

昭和 6 2 年 3 月以降 1 台 出力 7 5 k W

( 破碎能力 6 0 t/h、3 6 0 t/d )

平成 2 年 9 月以降 2 台 出力 7 5 k W 及び 9 0 k W

( 2 台を連結した場合の破碎能力 4 5 t / h )

ふるい 出力 7 . 5 k W 1 台

出力 1 5 k W 2 台

ベルトコンベアー 2 基

ベルト幅 0 . 7 5 m

長さ 32.6 m

ベルト幅 0.75 m

長さ 9.3 m

#### 焼却施設

焼却炉 1基

昭和63年4月以降 焼却能力 0.12 t/h

平成6年7月以降 焼却能力 0.6 t/h

5 善商提出の産業廃棄物の処分実績報告書によると、受託量、処分量とも、次のとおりである（平成11年以前は資料がない）。

平成12年度	がれき類（破碎）	34,540 t
	木くず・紙くず・繊維くず（焼却）	1,166.6 t
平成13年度	がれき類（破碎）	37,994 t
	木くず・紙くず・繊維くず（焼却）	1,283.3 t
平成14年度	がれき類（破碎）	44,699 t
	木くず・紙くず・繊維くず（焼却）	572.4 t

6 決算報告書によると、売上は、平成3年4月期（第5期）3.3億円、同4年4月期2.7億円、同5年4月期2.2億円、同8年4月期3.0億円、同9年4月期2.8億円、同10年4月期2.2億円、同13年4月期4.3億円、同14年4月期6.1億円、同15年4月期6.5億円であった（平成6、7、11、12年各4月期につき、資料がない）。

#### 廃棄物の堆積経過

##### 1 業務の開始

善商は、昭和62年7月6日、岐阜市長から、コンクリート廃材破碎の処分業（中間処理）の許可を得て稼動を始めた。破碎機は60 t/h（360 t/d）の能力であった。昭和63年4月30日、収集・運搬及び処分（コンクリート廃材の破碎、木くずの焼却）の許可を得た。焼却炉の能力は0.12 t/hであった。

##### 2 廃棄物堆積の前兆

市民から、昭和63年3月、善商が建設廃材を山のように積み上げて危険であるという苦情が寄せられた。岐阜市は、建設廃材が流出しないよう

改善を指導し、善商は擁壁を造っている。

### 3 廃棄物大量堆積の発覚

市民から、伊奈波県事務所に対し、平成2年5月30日、善商が廃棄物を敷地に隣接する保安林に堆積させているという通報があった。平成2年6月1日、岐阜県は岐阜市に対し廃棄物が許可区域からはみ出していないか確認するよう依頼し、同月2日、岐阜市は岐阜県に対し、善商が保安林内に廃棄物を堆積させていることを報告している。

その後の調査により、善商が保安林（道路から見て左側=南側と、道路から見て奥部=西側に保安林がある。）内及びその敷地の一部・敷地周辺の普通林内に、土砂混じりのコンクリート廃材・木くずを大量に堆積させていることが発覚した（善商は、内7割がコンクリート廃材、内3割が木くずであると説明していた。）。保安林内の廃棄物は7.5万<sup>m</sup>程、善商の敷地・普通林の廃棄物は8万<sup>m</sup>程であり、双方で合計15.5万<sup>m</sup>程に及んでいた。この数量については、「平成2年の廃棄物の数量について」において説明する。

この廃棄物につき、担当者からは、主に、岐阜刑務所、昭和63年に開催された岐阜中部未来博関連の解体工事等から排出されたコンクリート廃材、木くずであるという説明があった。

この頃の状況は、別紙航空写真のとおりである。国土地理院の地図と照らし合わせてその概観を表示すると、敷地の東を流れている原川（せり出した土手）から西へ140mから265m辺りに、東西約130m、南北約110mの範囲に廃棄物が堆積していた。岐阜市にはこの頃の測量図面がないが、平成4年の測量図面等から判断すると高いところで標高115m前後、地面からの高さは20m位であったと思われる。

### 4 野焼きに対する市民からの苦情

善商は、当時、野焼きを繰り返しており市民からの苦情が度々あった。岐阜市は、平成2年6月18日、木くずを適正に焼却すること、保安林内の建設廃材を早急に除去すること、処理施設の処理能力を超えて建設廃材を受け入れないこと等の改善を指示している。善商は、岐阜市の指導に従うことを報告しているが、実行されなかった。その後も、岐阜市は、野焼きの中止の

指導等を行っていたが、善商の野焼きは止まらなかった。

#### 5 岐阜県の保安林内からの廃棄物復旧命令

一方、岐阜県は、平成2年7月30日、同3年11月30日までに、保安林及び隣接区域法部分から廃棄物約89,500m<sup>3</sup>を撤去するよう命令した。しかし、廃棄物の除去作業は遅れ勝ちであった。平成3年8月、善商は、岐阜市御望山地内に再生品の資材置場を確保し、ここへ再生品、分別した土砂等を搬出するようになり、同5年11月末頃の保安林及び隣接区域法部分における廃棄物の残量は3.3万m<sup>3</sup>程に減少している。しかし、平成5年11月頃には、敷地・普通林内の廃棄物の標高が平成4年頃より8m程高くなっていた。保安林内の廃棄物を移動させたからであった。

#### 6 岐阜市の勧告

岐阜市は、平成4年6月23日、相当量が堆積されており、既に一時保管と認め難い状況にあるという認識のもとに、処理能力以上の建設廃材の搬入を中止すること、堆積物を適正保管量に減らすこと（概ね処理能力の1ヶ月分程度）等の改善を勧告し、改善がなければ最終処分と看做さざるを得ないことを通知している。善商からは、保安林からの廃棄物除去作業が終わり次第適正保管量までに減少するという報告がなされている。この頃の岐阜市議会において善商の廃棄物の処理状況について質問があり、岐阜市は、産業廃棄物の適正な処理ができるよう強い指導をしていくと答えている。この後、岐阜市が指導を強めたことが窺われるような書類は存しなかった。

#### 7 敷地・普通林・保安林内の廃棄物の除去計画

5項記載のとおり、保安林内の廃棄物は減少していたところ、平成5年12月3日、岐阜県、岐阜市、善商が協議し、敷地・普通林・保安林内の廃棄物を撤去するため、岐阜市の指導の下に、善商において実現可能な計画を立てることになった。その後、平成6年2月18日、善商から今後5年をかけて敷地・普通林・保安林内の廃棄物約103,400m<sup>3</sup>を除去する計画案が提出された。岐阜市は平成6年3月11日指示事項厳守を条件に承認した。平成6年8月19日、善商から、先の計画案どおりに作業を完了すること、岐阜市の条件に従うことを記載した書面が提出されている。

## 8 廃棄物の一部除去、8万m<sup>3</sup>の廃棄物の残存

善商は、保安林・敷地・普通林内の廃棄物につき、平成6年約10,250m<sup>3</sup>、同7年約8,930m<sup>3</sup>、同8年約5,150m<sup>3</sup>の合計約24,330m<sup>3</sup>を除去し、これにより保安林内の廃棄物の撤去をほぼ完了した。しかし、敷地・普通林内には、依然として、平成2年までに堆積した廃棄物及びその後保安林から敷地・普通林内に移動した廃棄物（以下「平成2年からの廃棄物」という。）が8万m<sup>3</sup>程（平成6年2月以降に保安林から普通林内へ移動した廃棄物もあるので、これより多いと思われる。）溜まっていた。

平成8年12月頃の状況は別紙航空写真のとおりである。原川から西へ130m辺りから最奥部は265m辺りまで（但し、約30mはほぼ撤去してあった。）堆積していた。道路から見て右側奥の南北に約80mの部分を中心に、平成2年からの廃棄物8万m<sup>3</sup>程が残存していた。他に、南側の保安林の北側には、廃棄物が保安林にかけて堆積していた（主に保安林から移動したものである。）。

## 9 廃棄物の受入中止

善商は、岐阜市に対し、平成9年5月27日、同8年の撤去実績が減少したのは、撤去先の御望山が平成8年11月でほぼ満杯状態となった為であり、同8年12月以降廃棄物の受入はしていないこと、廃棄物の搬出先については鋭意物色中であることを報告した。

## 10 不法投棄の前兆

平成10年11月18日、岐阜市・岐阜県の職員が岐阜県警察のヘリコプターに同乗してスカイパトロールを実施し、同時にランドパトロールを行っている。

平成10年12月頃の廃棄物につき、南側の保安林の北側に放置してあった廃棄物がより東に移動させられている上、平成8年までに除去した普通林部分に新たに廃棄物が堆積し始めている状況にあった。善商から、平成9年における廃棄物の除去実績報告はなかった。善商は、平成10年も、廃棄物の除去を行わなかった。

この頃の状況は別紙航空写真のとおりである。



## 11 更新許可、廃棄物頂上部の拡大

平成2年からの廃棄物が8万m<sup>3</sup>程残っていたところ、同11年4月30日、岐阜市は、善商の処分業の許可を更新した。次いで、岐阜市は、平成11年12月24日、中間処分（焼却）する廃棄物について、紙くず、繊維くずを増やし木くずとの合計3品目に変更する許可をした。

平成11年5月19日、廃棄物が堆積している最上部において木くずから出火した。盛土用残土に焼却炉の燃え殻が混入したと考えられた。岐阜市は、盛土を行う場合には残土のみを使用し、燃え殻等が混入したものは廃棄物として適正に処分すること等という改善を指導した。

平成11年12月頃の状況は、別紙航空写真のとおりである。

この頃までに南側の保安林を侵食するように道路ができている。廃棄物の堆積状況は、前年に比べて変化している。南側の保安林の北側に放置してあった廃棄物と平成8年までに撤去した部分に新たに堆積していた廃棄物の間が廃棄物で埋め立てられ、廃棄物の頂上部がより広がっている。

善商は、投棄した廃棄物の上から覆土して分からないようにした。以後、このような方法で不法に投棄した廃棄物が発覚しないようにして投棄を続け、不法投棄を拡大していった。

岐阜県は、平成11年善商に対する監督を中止している。

## 12 沢への投棄、投棄の拡大、搬入道の造成

平成12年1月3日、火災が発生した。岐阜市は、木くずと残土を撤去するよう指導している。

岐阜市は、平成12年6月19日、最上部に堆積した木くず混じりの残土及び調整池左側に堆積したコンクリートガラに関し、処分計画を報告するよう通知（指導）した。善商は、平成12年6月30日、木くず3,500m<sup>3</sup>につき平成12年9月末日までに撤去すること、コンクリートガラについては平成12年7月中旬頃撤去することを報告した。

平成12年10月、岐阜市は、撤去を指導していた木くずについて、その一部が最上部奥（最奥部）の斜面に堆積され斜面から落下する危険もあるので適正に処分すること、コンクリートガラについては処理能力の2週間分を超えて堆積しないよう改善することを通知（指導）している。

平成12年12月20日、善商が工場敷地南側（最奥部）下の沢を木くずが混入した残土で埋め立てようとしていることを発見し、岐阜市は同月25日、沢に堆積していた廃棄物の全量を搬出するよう通知（指導）した。

平成12年12月頃の状況は、別紙航空写真のとおりである。

北側の普通林が殆ど造成されており、搬入用道路が造られている。廃棄物の堆積につき、最奥部は原川から西へ265m程の辺りであり前年とほぼ同じであるが、北西の方へ10から15m程広がっている上、焼却炉の辺りで南北に170m程に及んでいる。廃棄物の高さは標高123m位であった。

### 13 沢への投棄、投棄の拡大

平成13年8月、住民から、敷地内から雨水が泥水となって原川に流出しているという苦情があり、水質の検査を行っている（異常なし。）

平成13年10月30日、立入検査により、最上部奥（最奥部）の南側斜面から沢にかけて木くず、紙くず、がれき類が堆積していることを発見し、撤去を指導した。

廃棄物が堆積した部分は、最奥部について、北、西、南の方向へ各約20m広がっている。

### 14 投棄の拡大、現場の状況

平成14年、15年ともそれぞれ前年より、最奥部において、北、西、南の方向へ各約20m広がっている。岐阜市は、この2年とも定期的な立入検査以外に行っていない。岐阜県警察の内偵が始まっており、岐阜市（環境部環境管理課）は、平成15年3月頃これを知った。

平成16年1月頃の状況は、別紙航空写真のとおりである。

善商が事実上営業を停止した平成16年3月には、廃棄物が投棄された現場は、原川から堆積した廃棄物の最奥部までの距離が約320m以上になった上、焼却炉の辺りで南北に約200m、原川の辺りで南北に約340mに広がっていた。この面積は約9万㎡であった。不法投棄された廃棄物は、概ね原川から西約140mの辺からその西側に堆積している。今日までに投棄された廃棄物の高さは最高部で標高140m程、深さは約50mに及ぶと推定されている。不法投棄された廃棄物は、平成16年3月3

0日から同年8月13日にかけて岐阜市が実施した産業廃棄物不法投棄現場汚染状況等調査（ボーリング調査含む。）の結果から木くず、コンクリートガラ、プラスチック片、紙等と推測され、その推定廃棄物量は約56万 $\text{m}^3$ に達している。

### 平成2年の廃棄物の数量について

平成2年6月当時、善商の敷地・普通林・保安林内に堆積していた廃棄物の数量は、保安林内7.5万 $\text{m}^3$ 程及び敷地・普通林内8万 $\text{m}^3$ 程の合計15.5万 $\text{m}^3$ 程と考える。

- 1 岐阜県が善商に平成2年7月測量させた結果は、次のとおりであった。

保安林部分75,700 $\text{m}^3$

（隣接区域法部分13,800 $\text{m}^3$  合計89,500 $\text{m}^3$ ）

- 2 善商の敷地内及び普通林内の廃棄物につき、岐阜市は、善商に測量させる等して数量を確認していないが、次に述べる から の資料から平成2年6月当時、8万 $\text{m}^3$ 程であったと推測した。

平成4年7月15日、善商が岐阜市に対し、保安林4.5万 $\text{m}^3$ 、その他8万 $\text{m}^3$ と報告していること。

（なお、善商は、同日付で処理前の土砂は32万 $\text{m}^3$ という報告もしているが、写真、その後の測量等から推測できる量と比べて多すぎるので、信用できない。）

平成3年11月、善商は、岐阜県に対し、8月に再生品1万 $\text{m}^3$ を御望山へ運んだこと、今後3万 $\text{m}^3$ の再生品を御望山へ搬入する予定であることを述べている上、岐阜県から、保安林から普通林への移動について意見照会があったのは平成4年12月であった。これらから、平成4年12月以前には廃棄物の移動がほとんどなく問題になっていなかったと思われること。

平成4年11月末頃、善商は、岐阜県に対し、当時の保安林内の廃棄物約4.8万 $\text{m}^3$ の内約2万 $\text{m}^3$ を敷地・普通林内へ移動させる予定であると述べていること、廃棄物の移動があった結果、平成5年11月末の測量により、敷地・普通林・保安林内の廃棄物が10.3万 $\text{m}^3$ 程になったこと、敷地・普通林内へ移動したと思われる廃棄物はおそらく約2万 $\text{m}^3$ と推測

されること。

平成4年11月以降同5年11月までの間に、善商は、保安林内の廃棄物を除去し、保安林内の廃棄物の残量が3.3万 $m^3$ 程になったこと、同時期に、善商は、敷地・普通林内の廃棄物を3.3万 $m^3$ 程除去していること。

これらから、次のとおり平成2年6月当時の敷地・普通林内の廃棄物は8万 $m^3$ 程であると推測した。

平成2年6月当時の廃棄物

$$\begin{aligned} &= \text{平成5年11月末時点の敷地・普通林・保安林内の廃棄物 } 10.3 \text{ 万 } m^3 \\ &\quad + \text{敷地・普通林内から除去した廃棄物 } 3.3 \text{ 万 } m^3 \\ &\quad - \text{保安林内の廃棄物 } 3.3 \text{ 万 } m^3 \\ &\quad - \text{保安林内から移動した廃棄物 } 2 \text{ 万 } m^3 \\ &= 8.3 \text{ 万 } m^3 \end{aligned}$$

## 法令等

善商の監督上、関係する法令、通知は、次のとおりである。

### 1 廃掃法（昭和61年当時）

産業廃棄物の投棄の禁止、報告の徴収、立入検査、措置命令 法19条の2（生活環境の保全上重大な支障が生じる場合又は生じるおそれがあると認められる場合に可能である。）

### 2 昭和61年5月10日通知（衛生15）

処理業許可の欠格要件を定める「おそれ条項」の適用について

「許可を行うにつき支障があるような場合に弾力的に対応する為の規定であり、法違反を繰り返しており、行政庁の指導等が累積している場合、この者ら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、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不許可処分にすることができる」（同趣旨の通知は、平成5年にもなされている。）

### 3 平成2年の通知

- ・産業廃棄物に関する立入検査及び指導の強化について（4月24日衛産30）

「立入検査等に関する年間計画を立てること、処理能力を超えた過大な産業廃棄物の受入の是正等の指導事項の策定、立入検査表は保存し、次の立入検査資料、再許可申請の審査資料等として活用すること、立入の1年間の結果を取りまとめ、一般に公表し、関係者に周知させること」

- ・産業廃棄物処理対策の強化について（4月26日衛産31）

「処理能力以上に受託している業者に対しては、受託量の減少等必要な指導を行うこと、産業廃棄物処理業の許可に当っては、処理施設の処理能力等の状況、取り扱う産業廃棄物の種類等を考慮した受託量、保管量の制限等を付すこと」

#### 4 廃掃法（一部改正・平成4年7月4日施行）

産業廃棄物処理基準、産業廃棄物保管基準の設置、許可の更新制度、改善命令 法19条の3（産業廃棄物処理基準又は産業廃棄物保管基準に適合しない産業廃棄物の保管、収集、運搬又は処分が行われた場合） 措置命令 法19条の4（生活環境の保全上支障が生じ、又は生じるおそれがあると認められるとき可能である。これまで生活環境の保全上「重大な」支障が生じ、又は生ずるおそれがある場合が要件とされていたが、これが不要になった。）

#### 5 廃掃法（一部改正・平成10年12月1日施行）

産業廃棄物の移動を管理する産業廃棄物管理票（マニフェスト）の適用範囲が全ての産業廃棄物に拡大された。平成13年4月1日からは事業者が排出した産業廃棄物が最終処分されるまでを確認できるように改正されている。

#### 6 政令・規則（保管数量制限）（平成11年4月1日施行）

建設業に係る産業廃棄物であって、工作物の新築、改築又は除去に伴って生じたものは、処理施設の処理能力の14日分と定められた（再生のために保管されるコンクリートの破片又はアスファルト・コンクリートの破片を除く。）。

#### 7 規則（保管数量制限）（平成12年10月1日施行）

建設業に係る産業廃棄物（工作物の新築、改築若しくは除去に伴って生じた木くず、コンクリートの破片又はアスファルト・コンクリートの破

片であって、分別されたものに限る。)の再生を行う処理施設において、当該産業廃棄物を再生のために保管する場合は、当該処理施設の一日当たりの処理能力の28日分と定められた(アスファルト・コンクリートの破片は70日分)。

#### 8 平成13年5月15日通知(環廃産260)

行政処分の方針について

「法19条の5は、生活環境の保全を図るために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支障の程度、その発生の危険性など客観的事情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、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」

念の為付言すると、行政の権限の「不行使が著しく不合理と認められるとき」は、違法と判断される場合があることはかねてから判例上において認容されているところであり、この通知により認められたものではない。また、措置命令に限らず、立入権限等の懈怠も違法と評価される場合があり得る。但し、いかなる場合に違法と評価されるかについて一義的に明らかになっている訳ではなく、次のような要件を判示している判例もあるので、参考までに紹介する。検証委員会も、判断する際には、このような判例を参考にした。

大阪地裁平成5年10月6日判決

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いえるか(危険の切迫) 当該公務員が右危険を知り又は容易に知りうる状態にあったといえるか(予見可能性) 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えたといえるか(回避可能性) 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) 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。

岐阜市の責任

1 善商の不法投棄につき、今日の事態に至ったことについて、岐阜市の指導監督の権限行使に落ち度があると考え。そして、行政の落ち度につき、行政の対応が望ましいことではないが裁量権の範囲内であると判断される場合（不当）と、裁量権を逸脱していると判断される場合（国家賠償法上の損害賠償責任を負う）（違法）があるので、本件においても、このような考え方を基本において検証することにした。但し、我々の検証は、時間的に制約された範囲内での調査であり、不法投棄の状況について具体的に把握している訳でないこと、担当者・上司等からの事実確認も全員に及んでいる訳ではないこと等からして、違法か否かという責任の有無にまで踏み込む程の詳細な事実認定は不可能である。従って、我々は、望ましくない対応につき、裁量権を逸脱していると判断される可能性が高い場合（違法である可能性が高い場合）と、それ以外の場合である不当に分けて判断した。このような区分けは、不確か、曖昧であることは承知しているが、岐阜市の対応につき、不当よりも強く批判される場合があることを指摘することは有意義であると考え。

また、岐阜市の責任とは、組織としての岐阜市の責任であり、個人としての責任ではない。個人の責任を問題にしていないのは、これも詳細な事実認定ができないからである。

なお、岐阜市の責任を論じるとき、担当者、上司という表示をしている箇所があるが、この者らにつき、一人の場合の他、複数人が含まれるときもある。

2 岐阜市の責任を検証する場合、善商が不法投棄した廃棄物の増減という観点から、平成10年までの廃棄物が減少していた期間（するべきであった期間）と、平成11年以降の廃棄物が増加している期間に大きく分けることができる。前者と後者では、岐阜市の対応も異なるべきであるので、別々に検証することにした。また、この両期間の間に処分業の許可の更新がある。廃棄物が減少から増加に転じるときであるので、この許可の更新時に岐阜市として適切な対応ができなかったかどうか問題になる。そこで、大きく3つに分け、岐阜市の指導監督の権限行使が適切であった否かについて検証した。

平成10年までの対応について

一気に積み上がった廃棄物を、長期間かけて減少させている時期であり、廃棄物を減少させるという観点からは岐阜市の対応は違法という状態ではないと考える。しかし、その対応は総じて厳しさが欠けており、不当と考える。廃棄物の除去が計画どおり進まなかった原因の1つである。平成2年5月まで、同2年6月から同6年3月まで、同6年4月から同10年までに分けて検証する。

平成2年5月まで

担当者は、廃棄物が積み上がって行く状況を知っていたが、問題視していなかった。廃掃法上、廃棄物について量的な保管基準がない上、堆積していく一方で処分もしていたので、不法投棄とは考えなかった。南側と西側にある保安林との境界を知らなかったと説明している。

もし担当者において、この段階で警察、岐阜県に相談しておれば、その後の展開は変わった可能性がある。しかし、この当時、廃掃法上において、何が保管で何が不法投棄かの区別が曖昧であったので、担当者がこの段階で不法投棄と決めつけることはできなかつたであろうと考える（後記 厚生省見解参照のこと。）。また、保安林との境界を当時知らなかったことについては、約15年前のことであつて担当者の記憶も曖昧であり、適否を判断することは出来なかつた。

平成2年6月から同6年3月まで

善商の敷地・普通林内に8万 $\text{m}^3$ 程、保安林内に約7.5万 $\text{m}^3$ 程の合計15.5万 $\text{m}^3$ 程（善商は、内7割がコンクリート廃材、内3割が木くずであると説明していた。）の土砂混じりの廃棄物が堆積していた。岐阜県は、保安林及び隣接区域法部分から廃棄物約89,500 $\text{m}^3$ を撤去させるには1年半要すると考えていた。この段階において、岐阜市として不法投棄と判断し、告発等をするべきであつたかが問題になる。しかし、厚生省は、昭和54年に、中間処理業者が保管と称して他人の土地に無断で産業廃棄物を放置しておいた場合につき、「処分を前提とした保管行為と認められる限りにおいては法16条に規定する投棄に該当しないが、客観的にみて放置の意思が明らかであり、みだりに



放置していると認められれば法16条に規定する投棄と解して差し支えない」という見解を通知していた。この見解によっても不法投棄と過剰保管の区別が難しい上、善商は除去に応じる姿勢を見せていたので、不法投棄であると断定できなかつたであろうと考える。

また、善商がその敷地・普通林からの除去に本格的に着手するのは大量投棄から約4年が経過した平成6年からであった。しかしこれには、岐阜県から保安林内からの廃棄物の撤去命令が出されており、保安林からの除去を優先させるように指導されていたことが影響していた。しかも、保安林からの除去は、善商が平成3年8月岐阜市御望山地内に資材置場を確保したことにより漸くにして軌道に乗り始め、同5年11月末において約3.3万㎡までに減少したに過ぎなかつた。このような次第で、善商がその敷地・普通林内の廃棄物の除去に着手するまでに約4年という時間がかかっているが、これもやむを得ないと考える。

しかし、早期除去が望ましいことは言うまでもなく、その実現に向けて指導すべきである。特に、平成5年11月、廃棄物除去の対象地が保安林から、善商の敷地・普通林・保安林になり、岐阜市が指導監督して善商から廃棄物の除去計画を提出させることになった。このとき、岐阜市は、善商から除去計画、除去に伴う再生品の処分見込み、土砂の搬出先等について詳細な報告を受け、実現の可能性、問題点について善商とともに協議検討する等し、廃棄物除去に向けて厳しい態度を示すべきであった。しかし、担当者は「善商に対しどのような指導をしたか記憶にない」と述べた。

加えて、善商から廃棄物の除去計画が提出された時、生活環境部・環境総務課において善商の廃棄物の除去が計画どおり進展しない場合をも想定して協議し、長期的な指導監督方針を明確にしておくべきであった。善商の除去計画に対する承認通知の起案書が保存されていなくその内容を確認することができないが、担当者の説明では、この頃、善商の廃棄物の除去について生活環境部・環境総務課の懸案事項として協議したことはないということであった。不当である。

生活環境部・環境総務課において、善商の廃棄物に関する危機感が曖昧である上、廃棄物を除去させなければならないという意識が希薄であったと考える。

平成6年4月から同10年まで

平成6年4月28日、処分業の許可更新をしている。この当時は廃棄物の除去が見込めるときであり、更新は妥当である。

この後、廃棄物が一部減少している。岐阜市としては、堆積した廃棄物を減らすことになった次第であり、その意味では功を奏したといえる。

しかし、平成8年末においても平成2年からの廃棄物が8万m<sup>3</sup>程も堆積していた上、南側の保安林の付近には、保安林から除去等されたと思われる廃棄物が堆積していた。その上、善商は、平成9年、10年には除去作業を行っていなかった。廃棄物分別処分後の土砂等の搬出先の手当てができていなかったからであり、このままでは、善商が廃棄物の除去を放棄してしまう恐れもあった。従って、不法投棄と看做さざるを得なくなるとか、処分業の許可を更新しないというプレッシャーを与え続けるべきであった。しかし、担当者からも、プレッシャーを掛けたような説明はなかった。

その上、より重大な問題であると思われることは、平成10年になり、平成2年からの廃棄物の上に新たに搬入された廃棄物の積み上げが始まっている兆候が見られることである。善商は、平成9年5月27日には、廃棄物の受入を止めていると報告していた次第であるので、明らかに方針が変わりつつあった。平成10年11月18日には、スカイパトロール・ランドパトロールを行っているので、このときに廃棄物の堆積状況、その量を確認する等するべきであった。しかしながら、パトロールに出た者において、問題意識を有していなかったこと等から、見過ごしてしまう結果になり、その機会を失した。不当である。

この時期に廃棄物の搬入禁止等の強硬な措置を執らなかったことにつき、違法であるとも考える余地がある。しかし、廃棄物が積み

上がった時期、廃棄物の量が不明であり、岐阜市において強硬な措置を執ることができたかどうか判定し難いので、岐阜市の指導監督につき、疑いを持ちつつも不当と判断した。

なお、御望山に関し、善商が廃棄物混じりの土砂を搬入したので、土砂約30 m<sup>3</sup>を撤去したという事件がある。担当者は問題のあった土砂部分を全部撤去させたと説明した。検証委員会は岐阜市に対し、この関係記録の提出を求めたが、平成6年11月22日の撤去に関する通知の他には存しないということであり、この適否につきこれ以上検証ができなかった。

平成11年の許可更新について

岐阜市は、平成11年4月30日、善商の処分業の許可を更新した。この更新は行うべきでなく、更新許可は違法である可能性が高いと判断する。少なくとも、更新にあたり、廃棄物の除去を条件にするべきであった。漫然と更新したことは違法である可能性が高いと考える。

更新に当たっては、平成2年からの廃棄物が8万m<sup>3</sup>程残存していること、過去2年間善商は除去していないこと、平成10年から新たな廃棄物の積み上げの兆候があること、更に、同11年4月1日から廃棄物の保管数量についての基準が決まり処理能力の14日分以内に定められたこと等が勘案されるべきであった。

廃掃法14条3項2号が引用する7条3項4号ホには、更新不許可とする者について「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)と記載してある。おそれ条項につき、「法令等」において記載したとおり、昭和61年5月10日付衛生15通知において、「許可を行うにつき支障があるような場合に弾力的に対応するための規定であり、・・・」と説明されている。

善商の場合、平成2年からの廃棄物を除去できる見込みは立っていなかった。従って、善商が処分業の更新許可を得たとしても、善商は、保管数量規制に常時違反している状態で処分業を継続することになる。更に、平成2年からの廃棄物の上ないしその周囲に、新たに投棄され

た廃棄物が堆積しており、平成2年からの廃棄物の除去がますます難しくなりつつあった。もしこれを許してしまうと、平成2年からの廃棄物をそのまま放置することになり、廃棄物を除去させるという平成6年の方針の破棄に繋がる恐れが多分にあった。

従って、これらの理由によりおそれ条項を適用し、処分業の許可の更新を認めるべきでなかった。

一步譲って、更新不許可ということは善商の倒産、すなわち廃棄物を処理せずに放置することにつながるもので、いきなり不許可にすることはできない(岐阜市のそれまでの曖昧な対応からしていきなり不許可にできない。)という考えもあるかも知れないが、もしそうであるとしても、更新許可にあたり廃棄物の早期除去を条件にするべきであった。保管数量規制に違反した廃棄物を除去しないまま廃棄物の処分業を続ける事は許されない。

このときの更新許可の起案書は、善商提出の決算報告書、更新許可の不許可事由に該当しないという善商の誓約書(法7条3項4号イからホの内容を記載し、これらに該当しないことを誓約しますとプリントしてある書面に、善商の記名・捺印があるもの)等とともに綴じられている。起案書には、「現地確認及び内容を審査したところ適正と認められます」という見解が述べられていた。現地確認をした結果については、「施設及び処理方法とも適正と認める」という1行の記載がしてあった。平成2年からの廃棄物が堆積している等という記載はなかった。決裁は、担当者、上司が行っている。

この点につき、担当者は、「善商は違反を繰り返していたが、指導すれば完全ではないがそれなりに従うので、悪質な業者であると思っていなかった」、「善商は2年からの廃棄物を除去すると約束していた」、「生活環境部・環境総務課において平成2年からの廃棄物を懸案事項として協議したことはない」と説明していた。上司も、「善商につき、何か問題があるということで協議したことはない。部下からそのような話を聞いたこともない」と話した。

このような状況であり、岐阜市は、廃棄物の除去等について問題意

識もないまま決裁した。

平成 11 年以降の対応について

平成 2 年からの廃棄物 8 万 m<sup>3</sup>程の上ないしその周囲に、新たに廃棄物が不法投棄され、現場が急激に変わっている。岐阜市としては、平成 2 年からの廃棄物の除去が困難ないし不可能になるので搬入（仮にこれが純粋な土であったとしても）を中止させるべきである上、新たな大量不法投棄を疑うべきであり、必要な検査等をして遅くとも平成 11 年 12 月時点で搬入を中止させるべきであった。岐阜市がこれらを行っていないこと（不作為）は違法である可能性が高いと考える。

平成 12 年以降も、現場が年々広がっていた上、不法投棄を予見できる事件が発生していた。岐阜市はその権限を行使して廃棄物の搬入を中止させるべきであったが、これを行わなかった。違法である可能性が高いと判断する。

平成 11 年 12 月頃までに、廃棄物の最奥部（頂上部）がより広がっていた。善商は、新たに廃棄物を投棄し、その上から 0.5 から 1 m 程覆土して分からないようにしていた。

新たな廃棄物の投棄を防止し得なかったことにつき、担当者は、「当時溜っていた木くずを処分するため、平成 2 年からの廃棄物の頂上部を分別作業場として使用したいという申し出を受け、承諾した」、「頂上部が広がっていたが、分別した木くずの保管場所を確保するために整地しているという説明を善商から受けており、不審に思わなかった」、「善商は平成 2 年からの廃棄物は木くずを撤去した後に除去すると言っていたので、信用した」等と説明し、上司は、「報告がないので知らなかった」と述べた。

しかし、第 1 に、これまでに述べているとおり、平成 2 年からの廃棄物の上ないしその周囲に、たとえ土であっても積み上げることは、禁止するべきであった。

また、やむなく平成 2 年からの廃棄物の頂上部を利用して木くずの分別処理を行うことを認めるとしても、分別処理する木くずは当時溜まっていたものに限定するべきであり、木くずの新たな搬入は

認めるべきでなかった。しかし、岐阜市は木くずの搬入を制限しなかったため、木くずは減少することなく常時大量に積み上がっている状態にあった。

第2に、平成2年からの廃棄物はさておくとして、本当に木くずを処理しているのか、注意深く監督するべきであった。当時、善商の焼却炉の焼却能力は0.6 t/hであり、年間の木くずの処分量は1,100から1,200 tであったと思われる(善商の平成12、13年の木くず・紙くず・繊維くず合計の焼却処分実績の報告書に記載された数量は1,100から1,200 tであったので、この全てが木くずであったと仮定した)。木材の比重を0.5とすると木くずの処分量は2,200から2,400 m<sup>3</sup>であり、1日当りにすると約6から7 m<sup>3</sup>でしかない。しかるに、覆土されている部分が木くずの処分量に比して不当に広がる状況にあった。分別した木材を保管する場所にしても、次から次へと広げていく必要があるとも思えない。また、土砂混じりの木くずを分別した後の土砂を捨てる(堆積させる)としても、増え方が不自然であった。

そこで、「分別した木材を保管するために整地をしている」という善商の説明を鵜呑みにせずに疑い、偽装行為を暴くべきであった。まず、立入権限に基づく立入検査(この検査も毎日行く、早朝に行く等の方法を考える。)を繰り返し実施し、車両の台数の把握、搬入量、品目の確認、現場の日々の状況の変化等を記録・確認する一方、マニフェストを調べる、土の中の物を調べる(ボーリング等というものでなくても、1から2 mの鉄管を打ち込む簡易な方法で調べることができる。)等をするべきであった。更に、必要な報告を徴収する。これらと併行して、近隣の市民からの聞き取りを実施する(市民の説明では、平成11年頃から1日にダンプカーが数十台入って行っていたということである)。これらは容易に行えることであった。その上で疑わしいことが発見された場合は、善商に対し詳細に問い質す、搬入を一時停止させる、より詳しい調査をする、排出源を調べる等をする。速やかにこれらを実行する必要がある。

上記第1に述べたように搬入を禁止し、第2に記載したとおり立入検査等を履行していれば、善商の新たな不法投棄を防止でき、不法投棄を発見することができたと判断する。また、善商が南側の保安林を侵食して道路を造成していたので、岐阜県に連絡するべきであった（なお、担当者は、連絡したと述べていた。）。

平成11年12月の時点は、平成2年からの廃棄物の他に、新しい廃棄物が大量に堆積するようになったときであった。この頃、前述した参考判例が示した5つの要件、つまり、周囲の環境破壊の危険が具体化してきたこと、岐阜市がこの危険を知り又は知り得る状況にあったこと、岐阜市がその権限を行使すれば、搬入は容易に中止されたであろうこと、岐阜市が権限を行使しなければ廃棄物の搬入を回避できなかったであろうこと、岐阜市に権限行為が期待されていたことについて概ね認めることができると判断した。従って、岐阜市の権限の不行使は、著しい懈怠であり、違法である可能性が高いと考える。

その後も、不法投棄現場はその形状を著しく変えており、南側、西側にある保安林内へ大きく入り込んで行った。担当者は、「分別した木材を保管するために整地をしている」という善商の説明を鵜呑みにしていた。しかし、不法投棄をより強く疑うべきであり、岐阜市には、より強く権限行使が期待される状況にあったが、行使していない。違法である可能性が高いと考える。

「 廃棄物の堆積経過 」において述べたとおり、平成12年には、不法投棄そのものと思われる事件が発生している。しかし、岐阜市は除去を指導しただけであった。

また、平成12年に、善商は、北側の普通林に搬入用道路を造った。担当者は、これについて、「木くずを処理するために必要である」という説明を受けた」と述べていた。しかし、前述したとおり、善商の焼却炉の焼却能力からすると、焼却する木くずを運ぶためにこのような道路を造成する必要はなかった。不法投棄のための道路でないか疑うべきであった。更に、平成12年には、西

側の保安林内に廃棄物が再び投棄され出したように見える。担当者は、「この部分に保安林があることを知らなかった」と述べた。

平成13年にも、最奥部の沢へ廃棄物を埋め立てようとしている事件が同12年とほぼ同じ場所で発生しているが、除去の行政指導だけで終わっている。担当者は、「今判断すると廃棄物の投棄現場が保安林内に大きく食い込んでいるが、保安林の位置がどこか知らなかった。除去させれば良いと思った」と説明した。

しかし、平成10年、11年、12年、13年と現場の状況が著しく変わって来ていた。担当者は、過去3、4年間の変化を充分に知っていた。検証委員会において、担当者に対し、この変化を見ているので不審に思わなかったかと問い質した。担当者から返答はなかった。

また、善商の平成12年度の産業廃棄物処分実績報告書に記載されている受託量と処分量が一致しており、この書類からは善商の現場が急速に広がっていくことを説明できないと思われる。疑いをもってこの書類を検討するべきであると考えますが、担当者は「検討していない」と述べた。

更に、この頃の善商における産業廃棄物の受託量・処分量の他に、売上等につき、不合理な点がないかも検討するべきであった。善商の産業廃棄物処分実績報告書、決算報告書については「善商」記載のとおりである（担当者は処分実績報告書は毎年受領していたが、決算報告書は毎年提出を受けていないと説明していた。）。平成13年4月期の売上げは、同10年4月期の売上げの2倍程であり、急激に伸びている。検証委員会としては一部資料が欠けているので断定できないが、岐阜市において、平成11、12年に善商から資料の提出を受けた際に（もしくは資料を徴収し）受託量・処分量・売上等を含めた分析を行っていれば、廃棄物の大量搬入・不法投棄を暴く1つのきっかけになったものと考ええる。

平成14年以降、定期的なパトロール以外行っていない。担当者



は、「産業廃棄物の収集運搬に関する相談、許可件数が増大しており、これらの業務等に追われ立入まで手が回らなかった」、「善商について不法投棄の問題があることを知らなかった」、「・・・について国に報告する必要がある、その作業に追われていた」等と説明した。しかし、善商の現場が拡大して来ていたことは分かっていた。監督せずに放置したに等しいので、違法である可能性が高いと判断する。

但し、平成15年3月頃、岐阜市（環境部・環境管理課）に対し、岐阜県警察から内偵を始めているので捜査に支障がないようにとの話があった。担当者は、その後は捜査の妨害にならないようにしようとしたと説明している。平成15年は監督としては不十分であるが、やむを得ないと考える。

## 不当、違法（可能性が高い）な対応の原因について

上記のごとく岐阜市の不当な対応、更には違法である可能性が高い対応があり、これが積み重なって善商の大量不法投棄を放置してきた。特に本件では、除去をする必要のある平成2年からの廃棄物8万 $\text{m}^3$ 程の上ないしその周囲に、新たに廃棄物を投棄させてしまっている。その上、不法投棄の現場が変化していく状況を現認していながら、善商の「整地している」等という説明を鵜呑みにしていた。

担当者・上司に使命感が欠如していたこと、法的対応に対する知識・経験がなかったこと、産廃行政所管部における情報の非共有等が相互に作用して善商の暴挙を許したと考える。

### 1 担当者、上司につき公務員としての高い使命感の欠如

我々が一番強く感じたことは、担当者、上司において、廃棄物を除去させる、搬入させないという高い使命感があったのであろうかという事である。

検証により、次のことが判明した。平成8年末でも平成2年からの廃棄物8万 $\text{m}^3$ 程が堆積していたが、いかにして減少させるかにつき協議せず放置していたこと、平成11年、善商の処分業の許可を更新したこと、

木くずの分別作業のために平成2年からの廃棄物の頂上部を使用したいという申し出を受け、承知したこと、頂上部が広がっていることにつき、

分別した木くずの保管場所を確保するために整地しているという説明を受け、不審に思わなかったこと、しかも、年々現場が広がっていたが、放置したこと、平成2年からの廃棄物は木くずを撤去した後に除去するという説明を受け、信用したこと、上司は、過剰保管、火災等の報告を受けていたが、それ以上究明しようとしなかったこと。

しかし、検証委員会としては、上記の点につき、善商の状況が異常であるがゆえに、どうして協議しないのか、どうして疑わないのか、どうして究明しないのか等という思いがある。はたして担当者、上司において、廃棄物を除去させる、廃棄物を搬入させないという強い意識があったのであろうかという疑問がある。

担当者、上司に、廃棄物行政に携わる者として、環境破壊を防止し、周辺住民の健康を守るという高い使命感が欠けていたと判断する。

## 2 法的対応に対する知識・経験が不足していたこと

岐阜市の指導監督の中心は従前から行政指導であった。刑事事件になった場合を別として、これまで業務の一時停止、改善命令、措置命令等の措置を執ったことがなかった。これらの手続を執る場合、確実な証拠が必要になる等手続的により複雑である上、善商との間に軋轢が生じる恐れもあった。しかるに、岐阜市には、これらの経験が不足しており、手続を進めることに、戸惑い、躊躇があったのではないかと考える。

その上、これまでの現場に対する産廃行政は、担当部署というより2、3人の産業廃棄物担当で実質的に担われてきていた。担当者からは、上司は産業廃棄物のことを殆ど知らなかったという説明があった。それゆえ、担当者は、善商の不法投棄を疑い得るような、厳格な措置を執るべき状況に遭遇しても、責任の重い強硬な措置を避ける意識が働き勝ちであり行政指導という安易な方向へ流れたのではないかと考える。

加えて、善商が不法投棄した廃棄物は余りにも大量であり、強硬な措置を執った場合、岐阜市の行政に混乱が生じたり、批判が上がる等、大きな影響が出ることが予想された。これも影響しているかもわからない。

これらの為、行政指導しか行わず、これに対し善商は、行政指導に半分従い半分従わないような状態であり、ずるずると不法投棄を広げる結果に

なった。

### 3 産廃行政所管部における情報の非共有

担当者、上司とも、平成9年頃であれ、同11年以降であれ、善商について、問題業者として協議したことはないと説明していた。担当者からすると、上司から何も指摘されないので協議する必要もないと思ったということであり、上司からすると、下から報告がないので、懸案事項が存在する等とは思ってもいなかったということである。

この原因は、産廃行政所管部において善商に関する生の情報が共有されていないことにある。担当者は善商に関し、例えば木くずが過剰に保管されているという報告をしていたが、現場がどんどん変わっていく状況は報告していなかった。一方、上司は、木くずの過剰保管という報告を受けても、その状況を問い質す等をしていなかった。これらが相互作用して、担当者が直接に見聞した情報は遮断された。上司は無関心になり、善商への対応も実質的に担当者任せになった。この為、お互いの認識、対応の誤りを是正することができず、結果的に、岐阜市の対応が不当・違法である可能性が高いまま恒常化する原因になった。

また、担当者同士においても、情報が正確に引き継がれていない場合があった。担当者が他の部へ異動するときは、後任者と2、3年一緒に活動していたので、後任者において問題点を分かっている筈という思い込みのもとに、改めて引継ぎをせずに交代していた。この為、担当者でも、平成2年からの廃棄物の存在を知らないと述べる者もいた。

### 4 資料の保管が杜撰であること

我々が検証した善商に関する記録は、善商関係の記録としてまとめて保管してあったものの他、岐阜市の各部署に散らばっていたものを探し出したものであるということである。廃棄物に関する書類の保存期間が経過して廃棄されたものもあるが、一方散らばっていたがゆえに残存していたという資料もあるという説明が岐阜市からあった。

資料の保管としては、杜撰であると言わざるを得ない。検証委員会において、担当者、上司に、過去の記録を見ないのかと質問したところ、見ないという返答であった。従って、これらの資料が適切に保管されていたと

仮定しても、本件を防ぐことが出来たかどうか分からない。しかし、善商の場合、処理をするべき重大な問題が残っている懸案事項として捉えるべきものであるにもかかわらず資料が廃棄されていたこと自体、担当者、上司の無関心を表明していると考ええる。

#### 5 産業廃棄物行政の軽視

岐阜市の産業廃棄物担当の職員は過去2、3人であり、現場からの増員要請は無視されてきた。岐阜市は産業廃棄物行政を軽視していた。ルーズな対応が行われてきた一因であると考ええる。

産業廃棄物に関する市民の関心は高まり、許可申請は増えていた。窓口相談、苦情についての件数も増えていた。また、処分業者数も多くなり、この者らに対する指導監督も複雑多様になった。担当者は日々の窓口業務等に追われていた。その一方で、担当者らは立入検査等をする必要があったが、時間に追われ、お座なりなものになり、はては立入検査をしなくなる恐れがあった。また、立入検査をした場合でも、その報告が簡略なものになる恐れもあった。

#### 6 廃棄物行政の非公開性

善商の場合、平成2年に廃棄物が大量に堆積した後、野焼き、泥水等に対する苦情は数多くあったが廃棄物の堆積そのものに関する苦情は、記録に残っている限りでは平成13年の1件だけであった。野焼き・泥水は、廃棄物の過剰保管にその原因があると思われるので、廃棄物の堆積に対する苦情が1件であったことは、除去する必要がある廃棄物が堆積していることを市民が知らなかったからではないかと推測する。岐阜市には業者に関する情報が多種多様にわたり存したが、その情報を独占し、公開していなかった。市民側からすると、岐阜市、業者を監視することもできなかった。

#### 7 他部局との連携不足、他機関との連携の不足

検証委員会は、善商が変わっていく状況を把握する資料として税務課が年度毎に撮影していた航空写真を利用した。もし、この写真が環境部に提供されていたならば、善商の敷地周辺の状況が変化していく様子を正に目で確認できる訳であり、善商の廃棄物投棄をより早く発見する一手段とな

った可能性もある。他部局との連携が不足していた。

また、岐阜市、岐阜県、岐阜県警察は、廃棄物不適正処理対策連絡会議を設け、平成9年以降スカイ・ランドパトロールを実施する等し、情報の交換も行っていった。しかるに、平成16年3月まで、善商の不当放棄を防止し得なかった。他機関との連携が上手く機能していなかった。

## 8 不当な圧力等の有無について

担当者、上司に対し、善商に対する指導監督につき、岐阜市内外部から圧力があつたかどうか確認した。

担当者は次のように述べた。

「昭和63年頃、善商に対し、焼却炉に湿式スクラバーを設置するよう指導していたところ、ある市議員から設置する必要があるのか尋ねられたことがある。結局、湿式スクラバーはもともと必須の物ではなかった上、他の方法でも代用できるので付けなかった。市議員から話があつたからそのようになったとは思っていない。その後の監督が甘くなったということもない」

「平成2年頃（廃棄物が積み上がった頃と思う。）ある市議員と畜産センターで会つた。この時は善商に行く用事があり、善商で話し合うことは差し支えがあるので、この場所になつたと思う。上司が対応したので、詳しいことは覚えていないが、次のような内容であつたと思う。その後の監督に影響したとは思っていない。

- ・ 今日立入検査をするなというような話であつたと思う。全部するなということではない。但し、この市議員との話の後、予定どおり善商に行つていると思う。
  - ・ 岐阜市は公共事業から出る廃棄物を善商に入れないようにしたのかという話もあつたように思う。そんな話をされても、上が決めることだから我々ではどうしようもできないというような話をした」
- 上司は、次のとおり説明した。

「善商の役員を昔から知つていたが、知つているという程度であり、特別親しくもない。役所の中で顔を見たことはあるが話したことはない」

検証委員会は、市議員からの接触の時期が平成2年頃であって10年以上前のことであり、その後廃棄物の除去が遅れたとか、除去されず放置されることに影響を及ぼしたとは判断できなかった。上司も無関係である。

### 再発防止に関する提案

これまでの検討に基づき、再発防止策として次のことを提案する。公務員としての使命感は自ずと生まれてくることを期待する。

#### 1 岐阜市としての体制の確立

産業廃棄物の不法投棄ないしこれが疑われる事件が生じた場合に、岐阜市としてとるべき処置を、速やかに実行できる体制を確立する必要がある。

今回のことを反省し、従前のような行政指導中心の対応から権限を適切に行使する方針に改めたとしても、担当者任せでは実行は難しい。権限を行使する以上、相手方の抗議は当然のこと、場合によっては相手方から損害賠償請求訴訟を提起されるおそれもある。これらに怯むことなく適正に権限を行使するためには、産廃行政所管部をあげて廃棄物の不適正処分事件に対応する体制を作り上げる必要がある。

まず、産廃行政所管部の職員において、産業廃棄物に関する法的知識を高める。次いで、必要な情報を迅速に入手できるように、立入検査・報告の徴収の方法について研修する。さらに、集めた現場の状況・廃棄物の出入り・金銭的な動き等に関する情報を的確に分析できるようにする。これら情報の収集・分析が必要に応じて可能になるよう人的・物的体制を充実させなければならない。

また、不正処理情報に基づいて行政指導・行政処分を行うことになるが、いきなり営業停止のような行政処分をする事案もあろうし、当初は行政指導から始まりその後の推移により行政処分を行う事案もある。どのような状況で、どの措置を執るか、その見極めが肝要になる。これらについては岐阜市においては経験が少ない次第であるので、産廃行政所管部の職員全員が他都市等の類似事案について研修する必要がある。

#### 2 正確な情報を収集し、詳細な報告書を作成すること。この情報を保存し、共有できるようにすること。

業者に対する監督は、正確な情報を収集することから始まる。日頃から

立入検査、報告の徴収を厳格に履行する必要がある。疑わしい状況があるときは、躊躇することなく必要な検査・報告の徴収をするべきである。そして、立入検査の結果については、できるだけ現場そのものの情報（生の情報）が伝わるように、詳しく記録しておくべきである。

本件の場合、善商が木くず等の廃棄物を過剰に保管しているという立入検査の報告書があるが、他の者がこれを読んでも、その状況が分からなく、資料としての価値は少ない。廃棄物につき、具体的に、木くず、紙くず、プラスチックという記載をするべきである。その廃棄物の数量についても概数を記載する。現場は、写真（周囲の状況が分かる写真、個々の廃棄物が判明する写真）に撮る。資料を収集し、場所も、特定する。

また、業者と交渉した場合には、その記録を残す。善商の場合、担当者らは、口頭で指導したとか、××の相談を受け××と承諾した等という説明をしているが、このような記録が殆ど無く、直接に交渉した者以外は経過が不明である。

その上、これらの記録は、長期間保存する必要がある。行政指導の際の資料になる他、行政指導が累積した者につき、処分業の許可更新を不許可にする場合等、行政処分の資料にもなる。岐阜市のように保存期間を経過したので廃棄するというのは不当である。

加えて、保存に当っては、関係職員がいつでも利用できるようにし、情報を共有できる体制を作るべきである。これにより、相互の監視も可能になる。

### 3 立入検査結果等の公開

厚生省は、平成2年、「立入検査等の基本方針、立入検査等の回数、措置した事項及びその件数等について1年間の結果を取りまとめ、一般に公表し、関係者に周知させること」(衛産30通知)を通知していた。しかし、行政処分は別として、行政指導は公表されていない。もし岐阜市においてこれを公表していれば、岐阜市の指導監督も市民の目を意識してよりきめ細かくなっただであろうし、業者においても市民からの批判、更には営業的観点から不当な処分を速やかに中止した可能性もある。但し、全ての行政指導を公表することは、これが簡易な手続でなされること、処分業者から

の不服申立ができないことからして却って問題があるので、いかなる場合に公表するか、誰に公表するか等について指針を立てて実施することが望ましい。

#### 4 他部局、他機関との有効な連携を行うこと。

本件において、税務課との連携が出来ていれば、本件を防げた可能性もある。さらに、廃棄物の処分場については、建物の建設（建築基準法）設備の設置（都市計画法）農地の譲渡（農地法）森林の伐採（森林法）等、各種法律上の規制が問題になることがある。業者を指導監督する上で、これらの関係部局との連携を図り、各部局が保有する情報を有効に活用する方策を構築するべきである。

また、岐阜県、岐阜県警察との有効な連携ができていれば、本件を防止できた可能性があるが、連携をはかるべき組織である廃棄物不適正処理対策連絡会議が十分に機能しなかった。この原因は、岐阜市からの情報の提供が善商につき過剰保管という岐阜市が結論を出した後の情報に留まっていたからではないかと考える。これが仮に、現場が変わっていく現場そのものの情報（生の情報）であったならば、岐阜県、岐阜県警察の判断が異なり、これを糸口にして違った展開になった可能性がある。他機関との連携が有効に働くよう、情報の提供の仕方等について工夫する必要がある。

#### 5 同業他社に対する検査

善商に対する対応が不当・違法である可能性が高く、不法投棄を防止し得なかった。岐阜市は善商と同様の対応を同業他社に対しても行っていた恐れがある。従って、同業他社に対し、立入調査をし報告の徴収等を求めるべきである。

但し、漫然と現場に立入をしても、見過ごすこともある。従って、立入検査を行う者は、簡易な準備をして検査をするべきである。例えば、2 m程の鉄管を打ち込む（1 m程の覆土なら効果がある。）ポータブルの電気探査機で地中に埋められている物を探る（一人でも操作可能）簡易ボーリング調査をする（ハンドオーガ機械で表層2から3 mの土を採集する。）（一人でも操作可能）これらにより地中の様子の概略が判明する。

また、マニフェストを検査し不法処理の有無を確認することは当然であ



るが、他に、決算報告書（貸借対照表、損益計算書、販売及び一般管理費）、総勘定元帳、補助簿、請求書・領収書綴り、廃棄物受入日報等を精査すべきである。金銭的な不合理性から不法な廃棄物処理が浮かび上がる場合もある。

#### 結語

岐阜市郊外において国内最大級の不法投棄事件が発生した。検証したとおり、岐阜市の責任は重大であり、市政の運営を負託した岐阜市民の信頼、期待を大きく裏切るものである。岐阜市において、本報告書が指摘した事件の原因、再発防止に向けた提案を真摯に受け止め、2度と同じ事件を起こさないよう万全の措置を執ることを期待する。

## 検証委員会委員名簿

氏 名	職 業	備 考
ゆ ら ひさし 由 良 久	弁護士	委員長
み はら けん ぞう 三 原 憲 三	朝日大学教授	副委員長
さ とう たけし 佐 藤 健	岐阜大学教授	
さかき ばら ひで のり 榊 原 秀 訓	南山大学教授	
む とう ひさし 武 藤 壽	弁護士	

## 検証委員会の会議開催状況

- (1) 第1回会議 平成16年5月20日  
委員長、副委員長の互選を行うとともに、会議の公開について、原則公開であるが、個人情報保護の観点から委員会の判断で非公開とすることができることを確認した。  
また、事務局から実態調査委員会の最終報告について説明を受け、本事業の概要を把握するとともに、検証すべき範囲及び論点などについて協議を行った。
- (2) 第2回会議 平成16年6月3日  
椿洞産廃不法投棄現場を視察するとともに、第1回会議に引き続き、事務局から実態調査委員会の最終報告及を、環境事業部から廃掃法の改正経緯について説明を受けた。  
これにより、検証対象期間及び検証対象部局の確定を行った。  
また、関係者の聴き取りについて、最初は書面により調査し、不足する部分について直接聴き取りを行うことを確認した。
- (3) 第3回会議 平成16年7月1日  
環境事業部から提出された資料を基に、廃掃法に係る市の対応状況の説明を受け、事実関係の把握、確認を行った。
- (4) 第4回目 平成16年7月15日  
第3回会議に引き続き、環境事業部から廃掃法に係る市の対応状況を、人・自然共生部から大気汚染防止法、騒音規制法、振動規制法及びダイオキシン類対策特別措置法に係る市の対応状況を、加えて、まちづくり推進部から、都市計画法、建築基準法に係る市の対応状況の説明を受け、事実関係の把握、確認を行った。
- (5) 第5回会議 平成16年7月29日  
農林振興部から森林法に係る資料を基に、市の対応状況について説明を受け、加えて、事務局から、県から取り寄せた森林法に係る資料を基に、事実関係の把握、確認を行った。  
また、関係職員等への聴き取り事項等について協議を行った。
- (6) 第6回会議 平成16年8月18日  
第5回会議までの内容を踏まえて、各委員から提出された関係職員等への書面での聴き取り事項などについて協議を行い、以下の内容で行うことを確認した。  
・ 聴き取り事項については、各委員の要望に基づいたものとした。(重

複する部分については、削除などの調整を行った。) )

- ・ 回答期限は、平成16年9月6日とした。
  - ・ 書面による聴き取りを行う対象者については、廃掃法関係では、担当部局の昭和62年から平成15年度までのOBを含む全員(49名)、建築指導及び開発指導関係については、善商の違法建築物が確認された平成10年以降の担当部局のOBを含む全員(49名)、その他、苦情申立者(2名)及び地元自治会(常磐、岩野田、岩野田北、方県(4名))とすることを決定する。
- (7) 第7回会議 平成16年9月30日  
論点整理を行ったうえで、直接聴き取り対象者の絞り込み及び聴き取り日時、場所を特定した。  
また、会議の非公開について、以下のとおりとすることを決定した。
- ・ 市役所以外の場所で、行政の関与が無い形で聴き取りを行う。
  - ・ 聴き取り対象者、聴き取り日時及び場所は非公開とする。
- (8) 第8回会議 平成16年10月14日  
関係職員等からの直接聴き取りを行い、市の対応の問題点などについて協議し、整理を行った。
- (9) 第9回会議 平成16年10月16日  
第8回目会議に引き続き、関係職員等からの直接聴き取りを行い、市の対応の問題点などについて協議し、整理を行った。
- (10) 第10回会議 平成16年10月30日  
第9回目会議に引き続き、関係職員等からの直接聴き取りを行い、市の対応の問題点などについて協議し、整理を行った。
- (11) 第11回会議 平成16年11月4日  
最終確認のため、関係職員等からの直接聴き取りを行うとともに、第10回目までの協議内容を踏まえ作成した本事案に係る検証報告書(素案)をもとに、協議を行った。
- (12) 第12回会議 平成16年11月18日  
本事案に係る検証報告書(素案)について協議するとともに、添付資料等について最終確認を行った。
- (13) 第13回会議 平成16年11月25日  
検証委員会報告書について、最終確認を行った。

## 検証書類一覧表

### 1 現場を示す写真

- ・ 固定資産税対象物経年異動判読に供するための航空写真  
(平成8年を除く昭和62年～平成15年の各年に撮影された物)
- ・ 国土地理院から取り寄せた2,500分の1の航空写真  
(昭和62年、平成2、6、7、8、12年に撮影された物)
- ・ 立ち入り検査時等の現場写真

### 2 関係法令

- ・ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律の改正の経緯(昭和50年4月1日改正から平成16年4月1日改正まで)
- ・ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令の改正の経緯(昭和47年4月24日改正から平成15年12月1日改正まで)
- ・ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則の改正の経緯(昭和51年8月26日改正から平成17年1月1日改正まで)
- ・ 岐阜県産業廃棄物の適正処理に関する指導要綱(平成2年4月1日制定)
- ・ 国(環境省等)からの、産業廃棄物処理業等に関する指針、取扱要領並びに留意事項を記した通知文書
- ・ 岐阜市廃棄物の処理及び清掃に関する条例
- ・ 岐阜市廃棄物の処理及び清掃に関する規則
- ・ 岐阜市事務分掌条例
- ・ 岐阜市処務規則

### 3 善商関連

- ・ 決算書(平成3年、平成4年、平成5年、平成8年、平成9年、平成10年、平成13年、平成14年及び平成15年の各4月期)
- ・ 処理実績報告書(平成12年、13年、14年)
- ・ 平成16年5月28日に行った善商に対する措置命令書

#### 4 図面等

- ・ ボーリング調査の位置を示した地図及び土質区分を示したもの
- ・ 都市計画図（昭和50年、平成元年、12年）に経度線及び緯度線を2秒毎に表示したもの
- ・ 森林計画図（平成12年度～15年度版まで）
- ・ 岐阜県土地利用基本計画図（昭和55年、61年、平成3年、8年）
- ・ 数値地図2,500（空間データ基盤）
- ・ 都市計画法に基づく開発許可当初の区域図（昭和62年3月14日、昭和62年6月9日）
- ・ 善商周辺の森林関係絵図面
- ・ 平成16年3月、現地調査時点の平面図

#### 5 その他

- ・ 産業廃棄物担当職員名簿
- ・ 廃棄物監視計画
- ・ 産業廃棄物担当所属の推移（担当職員数及び環境衛生指導員を記載したもの。）
- ・ 産業廃棄物に関する業務量を示したもの（平成13年度、14年度15年度）
- ・ 岐阜市行政機構図（昭和62年度から平成15年度まで）
- ・ 公害事案処理票
- ・ 善商に対する指導通知等
- ・ 中間処理施設パトロール報告書
- ・ 善商からの廃棄物除去計画書及び撤去実績報告書
- ・ 岐阜県から提供された森林法関係資料
- ・ 実態調査委員会からの報告書
- ・ 産業廃棄物行政組織等調査票（平成14年度、15年度、16年度）
- ・ 産業廃棄物処理業許可証等
- ・ 新聞記事等（産廃不法投棄関連）
- ・ 市内産廃処理業者数（収集運搬、処分業）の推移
- ・ 産廃不法投棄現場汚染状況調査報告書
- ・ その他