

岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案  
に係る特定支障除去等事業実施計画

平成20年3月

岐 阜 市

# 目 次

第1章 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を講ずる必要があると認められる事案	
1 事案の概要	1
（1）事案の名称	
（2）所在地	
（3）不適正処分を行った者	
（4）不適正処分を行った者が有していた業の許可内容	
（5）不適正処分の内容等	
（6）事案の経緯	
2 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等事業実施の必要性	5
第2章 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の推進に関する基本的な方向	
1 岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会の設置と汚染状況等調査の実施	8
（1）岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会の設置	
（2）調査内容	
（3）調査結果	
2 岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会による検討及び提言	14
（1）検討状況	
（2）市民勉強会の実施	
（3）検討委員会からの提言	
（4）追加調査をするに至った経緯	
3 廃棄物層内部での発熱状況に係る調査の実施	17
（1）温度測定調査及び伝熱解析	
（2）燃焼ガス発生状況調査及び大気環境調査	
（3）調査結果とまとめ	
4 支障除去等の推進に関する基本的な考え方の技術専門会議における検討	20
（1）技術専門会議の設置	
（2）支障又は支障のおそれの考え方	
（3）支障の範囲の考え方	
（4）生活環境保全上達成すべき目標と対策方針	
（5）支障除去対策の検討	
（6）技術専門会議からの提言	

第3章	特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の内容に関する事項	
1	特定支障除去等事業に対する考え方	24
(1)	生活環境保全上の支障又は支障のおそれ	
(2)	特定支障除去等事業対策工の概要	
(3)	特定支障除去等事業の実施範囲	
2	特定支障除去等事業における処理の方法	26
(1)	消火対策	
(2)	水処理対策	
(3)	ダイオキシン類に汚染された廃棄物の処理対策	
(4)	掘削工事中の配慮	
(5)	現場外へ搬出する廃棄物の処分	
(6)	全体計画及び選別の考え方	
3	監視体制及び安全対策	31
(1)	事業着手前の状況把握	
(2)	消火対策の効果確認	
(3)	事業実施中の安全対策	
(4)	事業実施中のモニタリング調査の実施	
(5)	事業完了後の措置及び監視体制	
4	事業完了時の処置	33
5	特定支障除去等事業の実施予定期間	33
6	特定支障除去等事業に要する費用等	34
第4章	特定産業廃棄物の処分を行った者等に対し市が講じた措置及び講じようとする措置の内容	
1	これまでに講じた措置等	35
(1)	処分者に対する措置等	
(2)	排出事業者等に対する措置等	
2	今後講じようとする措置等	39
(1)	処分者に対する措置等	
(2)	排出事業者等に対する措置等	
第5章	市における対応状況の検証と不適正処理の再発防止策	
1	岐阜市産業廃棄物不法投棄問題実態調査委員会における検証	42
(1)	設置目的等	
(2)	調査結果	

2	岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会の設置	42
3	検証委員会における検証結果	43
	(1) 検証結果	
	(2) 不当な対応の原因	
	(3) 再発防止に関する提案	
4	検証委員会の検証結果を踏まえた市としての検討結果	46
	(1) 時間軸から見た市の対応等に対する原因及び問題点	
	(2) 原因軸による原因の特定	
	(3) 総括	
5	再発防止策の策定	57
	(1) 担当部局職員における危機意識の徹底及び知見の向上	
	(2) 担当部局の体制強化	
	(3) 市の組織全体としての産業廃棄物行政に対する危機意識の徹底	
	(4) その他の再発防止策	
6	関係者の処分	65

## 第6章 その他特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の推進に際し配慮すべき重要事項

1	特定支障除去等事業の実施における周辺環境への影響に関する配慮事項	66
	(1) 周辺環境汚染防止対策の実施	
	(2) モニタリング調査の実施	
	(3) モニタリング調査結果への対応	
2	作業安全の確保及び緊急時の連絡体制の整備	66
3	実施計画策定にあたって住民の意見等が反映される必要な措置	66
4	実施計画に対する岐阜市環境審議会の意見	67

## 第1章 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を講ずる必要があると認められる事案

### 1 事案の概要

#### (1) 事案の名称

岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案

#### (2) 所在地(図1-1、図1-2)

岐阜市椿洞 1161 番地及び近接する区域

#### (3) 不適正処分を行った者

株式会社 善商 代表取締役 為重美紀

所在地：岐阜市椿洞 1161 番地

#### (4) 不適正処分を行った者が有していた業の許可内容

不適正処分を行った者が、本事案発覚時に許可を得ていた業の内容は以下のとおりである。

産業廃棄物処分業(昭和62年7月6日岐阜市許可)

中間処理・・・ア 焼却(紙くず、木くず、繊維くず)

イ 破碎(がれき類)

産業廃棄物収集運搬業(昭和63年4月30日岐阜市許可)

取り扱う産業廃棄物の種類・・・

汚泥、廃プラスチック、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

なお、不適正処分を行った者が、排出事業者等から建設廃材や許可の範囲外の産業廃棄物を受け入れるとともに、現場に産業廃棄物を不法に投棄し覆土による隠蔽を行うなどの行為を繰り返した行為が、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和45年12月25日法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。)第16条及び第14条の2第1項の規定に違反したものであることにより、市は、廃棄物処理法第14条の3の2第1項第2号の規定に基づき、同者の収集運搬業及び処分業の許可の取消処分を行った。

図 1 - 1 現場位置図（広域・岐阜市中心部）

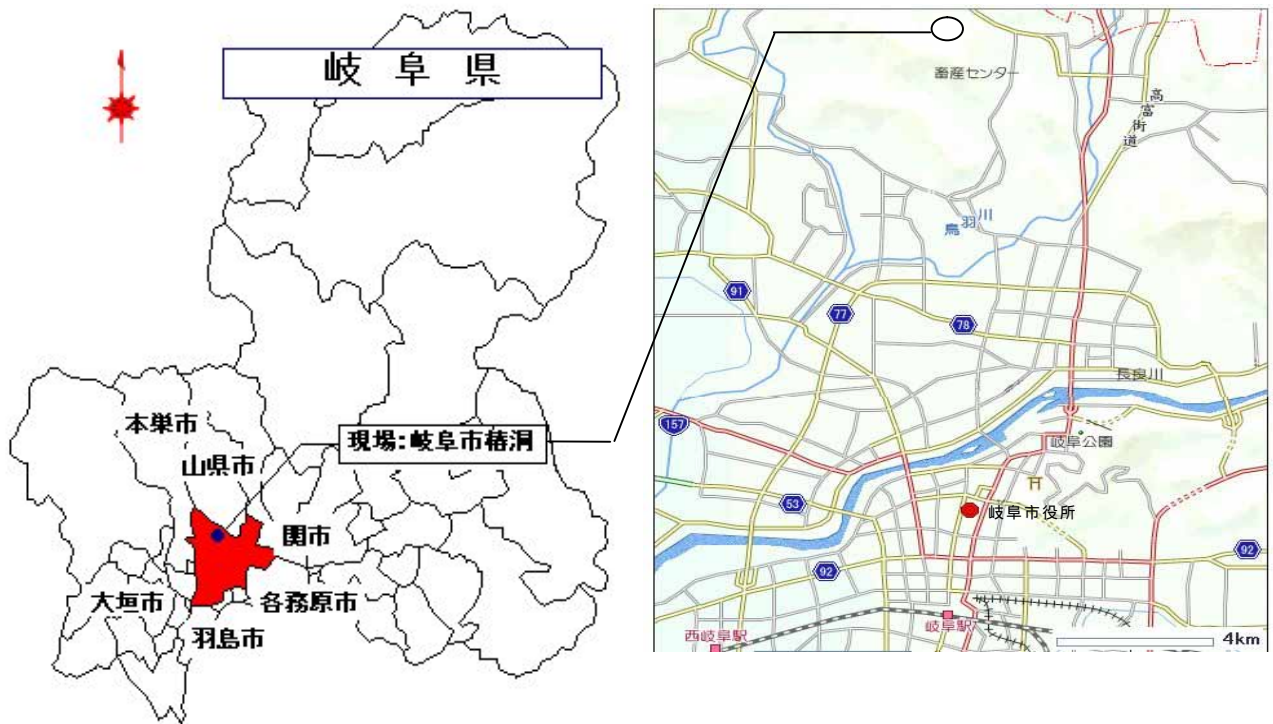


図 1 - 2 現場位置図



## (5) 不適正処分の内容等

市の許可を受けて、昭和 62 年 7 月から市北部の樁洞地内において産業廃棄物の処分業（中間処理業及び収集運搬業）を営んできた株式会社善商（以下「処分者」という。）が、排出事業者等から建設廃材や許可の範囲外の産業廃棄物を受け入れるとともに、処分者、処分者の関連会社等及びこれに隣接する他の者の所有する土地（以下「現場」という。）に産業廃棄物を不法に投棄するとともに、覆土による隠蔽を行うなどの行為を繰り返したものである。

なお、これまでの調査の結果、現場の所有関係は、該当する 54 筆中、処分者 24 筆、処分者の関連会社等 13 筆、他の 12 名が所有する土地 17 筆（境界未確定）となっている。

### 不適正処分の時期

それまでも立入りは行っていたが、特に平成 2 年以降、住民からの苦情に基づき、野焼きに対する行政指導として担当職員の立入回数が増加している。当時の担当職員からの聞き取りの結果、この立入時点で不適正処分が行われていたことを担当職員は把握しており、上司も報告を受けてこれを認識していたことが判明している。

また、平成 2 年当時の処分者の代表取締役への聞き取りに対し、当時敷地内にがれき類が積み上げられていた旨述べている。

さらに、岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会における検証では、航空写真等から平成 2 年 6 月当時、現場に 80,000 m<sup>3</sup>程の産業廃棄物が堆積していたと判断され、これが裏付けられている。

また、平成 11 年 4 月の処分者に対する業の許可更新時の立入検査時の状況に関する職員からの聞き取り及び当時の航空写真の比較から、平成 11 年 5 月以降、堆積した廃棄物を隠蔽するために覆土し、さらにその上に廃棄物を投棄するという不適正処分が行われはじめたことを確認した。

これらのことから、現場において廃棄物をみだりに放置し堆積させるという不適正処分が行われ始めた時期は平成 2 年と特定し、また、覆土による不適正処分の隠蔽及び覆土上へのさらなる投棄が始まった時期を平成 11 年 5 月から 12 月の間と特定した。

### 不適正処分の規模

廃棄物の組成や性状等を把握するため、平成 16 年 9 月から翌年 3 月にかけて実施した産業廃棄物不法投棄現場汚染状況等詳細調査の結果から、不適正に処分された廃棄物は、約 90,000 m<sup>3</sup>に及ぶ現場内に、最大で高さ約 50m の規模で埋設されており、土砂を含む廃棄物等の量はおよそ 1,248,000 m<sup>3</sup>で、このうち廃棄物の量はおよそ 753,000 m<sup>3</sup>に及ぶことが判明した。

### 特定産業廃棄物の種類

廃棄物の組成や性状等を把握するため、「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を平成二十四年度までの間に計画的かつ着実に推進するための基本的な方針」（平成 15

年環境省告示第 104 号) に即して、平成 16 年 9 月から翌年 3 月にかけて産業廃棄物不法投棄現場汚染状況等詳細調査を実施した。

当該調査結果から、埋設された廃棄物は、約 85% が木くず、コンクリートがら、プラスチック類、陶磁器・石、布、紙くず、ガラス類などの混合廃棄物、約 15% が土砂であることが判明している。(表 1 - 1)

なお、当該調査における溶出量試験等の結果からは、有害産業廃棄物は検出されおらず、また、処分者からの報告、あるいは、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則の一部を改正する省令(平成 12 年厚生省令第 101 号)」による改正前の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則(昭和 46 年厚生省令第 35 号)」第 14 条の規定に基づき、処分者及び収集運搬業者から市へ提出された産業廃棄物処理実績報告書からは、有害産業廃棄物の埋立てを確認することはできなかった。

表 1 - 1 埋設された廃棄物の割合(埋設投棄量約 753,000 m<sup>3</sup>の体積比)

廃棄物		量(万 m <sup>3</sup> )	割合
可燃物	木くず	22.8	30.3%
	紙	3.0	4.0%
	布	4.7	6.2%
	プラスチック類	10.6	14.1%
可燃物 計		41.1	54.6%
不燃物	ガラス類	0.2	0.3%
	金属	1.0	1.3%
	陶磁器・石等	7.2	9.6%
	コンクリートがら	14.8	19.6%
不燃物 計		23.2	30.8%
土砂	廃棄物混入土砂	11.0	14.6%
土砂 計		11.0	14.6%
廃棄物 計		75.3	100.0%

## (6) 事案の経緯

### 処分者の事業開始

処分者は、昭和 62 年 7 月、岐阜市椿洞 1161 番地において、コンクリート廃材を破砕する中間処理業の許可を得て、事業を開始した。

さらに、昭和 63 年 4 月には、産業廃棄物の収集運搬及び処分業(木くずの焼却)の許可を得て、事業を拡大した。

### 住民からの情報等に基づく対応と不法投棄事案としての認知

事業開始から間もない昭和 63 年 3 月、当該事業所敷地内においてコンクリートがらが多量に積み上げられて危険であるとの情報を受けた。これを受けて市は、処分者に対して対策を講ずるよう指導し、同月提出された改善計画書に基づき、崩落防止の擁壁が造成されているのを確認した。しかし、この時点においては、まだ山林の開削などは行われておらず、不適正処分が行われているとは認められていない。



その後も当該事業所敷地内における野焼きや保安林内への廃棄物の保管等についての情報を得て、立入りや文書による改善指導など、平成2年から平成13年までの間に、記録上残っているだけでも延べ49回にわたって行政指導を行っている。(表1-2)

特に、平成2年には11回にわたって処分者への行政指導や現場への立入りを行っていた。当時の担当職員からの聞き取りの結果、この立入時点で廃棄物を堆積させているという不適正処分が行われていたことを担当職員は把握しており、上司も報告を受けてこれを認識していたと認められた。また、岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会における検証結果からも、平成2年の時点において、処分者、処分者の関連会社等及び隣接する山林に廃棄物を堆積させるという不適正処分が行われていたことが裏付けられている。

さらに、平成11年5月、実質的経営者が実権を握って以降、覆土による堆積した廃棄物の隠蔽及びさらにその上への廃棄物の投棄と覆土が繰り返し行われはじめたことにより、急激に不適正処分の規模が拡大しており、担当部局の上層部職員においても担当者から現場の大規模な土地の改変について口頭で報告を受けていたが、適正な行政権を行使することができず、平成16年3月10日、岐阜県警の強制捜査により大規模不法投棄事案として露見するに至ったものである。

## 2 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等事業実施の必要性

市は、不法投棄行為者である処分者及び役員等3名並びに収集運搬業者であるニッカン株式会社及び役員等2名に対して、平成18年4月17日に、埋立処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生という生活環境保全上の支障又は支障のおそれを除去するため、廃棄物処理法第19条の5の規定に基づき、現存する廃棄物の撤去を命じる措置命令を発出した。

しかし、処分者の実質的経営者及び代表取締役が収監されており、個人として今後措置を講じる意思も能力もない。また同社は現在休眠状態となっており、法人としても当該命令が履行される見込みはない。さらに、ニッカン株式会社についても同様に、個人として今後措置を講じる意思も能力もないこと及び同社は破産しており、法人としても当該命令が履行される見込みはない。

これに加えて、これまでの市の調査において、廃棄物層内部の燃焼及びこれに伴う高濃度のダイオキシン類の生成が確認され、専門家の意見を踏まえ、生活環境保全上速やかに措置を講ずる必要があると認められたが、上記の状況から、被命令者において速やかに必要な措置が講じられる見込みはない。

これらのことから、「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」(平成15年法律第98号。以下「産業廃棄物特別措置法」という。)による特定支障除

去等事業として、行政代執行により市が措置を講じる必要があると判断したものである。

表 1 - 2 事案発覚までに処分者に対して行った行政指導回数

(記録上残っているもののみ抽出・定期立入は除く)

昭和 63 年	1 回	(コンクリートがらの保管について改善計画書の提出を口頭依頼 1 回)
平成 元年	1 回	(野焼き口頭注意 1 回)
平成 2 年	1 1 回	(野焼き口頭注意 1 1 回)
平成 3 年	1 0 回	(野焼き口頭注意 7 回・立入検査 1 回・野焼き等口頭指導 1 回・木くずの適正処理勧告 1 回)
平成 4 年	4 回	(野焼き口頭注意 1 回・立入検査 2 回・産業廃棄物の適正処理勧告 1 回)
平成 5 年	0 回	
平成 6 年	1 回	(文書指導 1 回)
平成 7 年	3 回	(野焼き等口頭指導 1 回・立入検査 1 回・文書指導 1 回)
平成 8 年	1 回	(立入検査 1 回)
平成 9 年	3 回	(立入検査 2 回・焼却施設改善勧告 1 回)
平成 10 年	1 回	(口頭指導 1 回)
平成 11 年	2 回	(立入検査 1 回・文書指導 1 回)
平成 12 年	8 回	(立入検査 4 回・文書指導 4 回)
平成 13 年	3 回	(立入検査 3 回)

なお、平成 13 年 11 月以降については、定期的な立入りを除いて行っておらず、記録上も残っていない。

また、本件に関しては、処分者に産業廃棄物の処理を不法に依頼し又は現場に不法に投棄したこと等の嫌疑から、廃棄物処理法違反容疑で処分者のほか収集運搬業者及び中間処理業者の 3 法人並びにこれら法人の役員及び実質的経営者の 7 名が起訴され、全員の有罪が確定している。(表 1 - 4)

表 1 - 3 本事案に係るこれまでの主な経緯

年 月 日	対 応 状 況
昭和 62 年 7 月 6 日	産業廃棄物処理業(中間処理、破砕)の許可 コンクリート廃材の破砕(処理能力 60t/H 360t/D)
昭和 63 年 4 月 30 日	産業廃棄物処理業(収集運搬、中間処理施設)の変更許可 中間処理(木くずの焼却:処理能力 120kg/H 0.96 t /D) 収集運搬(木くず、建設廃材)を追加
平成 6 年 4 月 28 日	産業廃棄物収集運搬業更新許可(木くず、がれき類) 産業廃棄物処分業更新許可(木くずの焼却、がれき類の破砕)
平成 11 年 4 月 30 日	産業廃棄物収集運搬業更新許可(木くず、がれき類) 産業廃棄物処分業更新許可(木くずの焼却、がれき類の破砕)
平成 16 年 3 月 10 日	廃棄物を不適正処理したとして(株)善商が警察の強制捜査を受ける。
平成 16 年 3 月	現場内及び周辺地域の緊急調査実施(~平成 16 年 8 月)
平成 16 年 3 月 19 日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策本部」を設置
平成 16 年 4 月 1 日	産業廃棄物特別対策室を新設 「岐阜市産業廃棄物不法投棄問題実態調査委員会」を設置
平成 16 年 4 月 23 日	産業廃棄物処分業及び収集運搬業の許可取消処分
平成 16 年 4 月 27 日	施設設置許可の取消処分・産業廃棄物処分業の更新申請不許可処分
平成 16 年 5 月 20 日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会」を設置
平成 16 年 5 月 27 日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会」を設置
平成 16 年 5 月 28 日	(株)善商に対して、現場最上部に露出した廃棄物について措置を講ずるよう措置命令を発出
平成 16 年 10 月 18 日	岐阜県警が廃棄物処理法違反容疑で、(株)善商の代表取締役ら 3 名と収集運搬業者ニッカン(株)の代表取締役ら 4 名の計 7 名を逮捕
平成 16 年 11 月 26 日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会」から答申
平成 17 年 2 月 3 日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策本部」において、「再発防止に関するアクションプラン」を策定

平成17年 3月29日	本事案に係る市職員を処分（部長2名を戒告、その他職員18名を訓告）
平成17年 5月31日	平成16年5月28日に発出した措置命令の履行完了を確認
平成17年11月 1日	市の要請に基づく排出事業者等による自主撤去実施
平成18年 1月24日	ニッカン(株)亀井義久被告から、被害弁償金として12,652,482円を受け入れ
平成18年 2月 3日	廃棄物処理法違反の嫌疑で書類送検された中間処理業者や解体処理業者など40数社が起訴猶予処分
平成18年 3月23日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会」から報告書提出
平成18年 3月29日	「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策本部」において、「今後の対策に係る市の基本方針」を決定
平成18年 4月17日	(株)善商及び同社役員等3名、ニッカン(株)及び同社役員等2名に対して、廃棄物の撤去等を命じる措置命令を発出
平成18年 5月22日	現場内のモニタリング調査について代執行に着手
平成18年 8月 8日	排出事業者Aに撤去を命じる措置命令を発出
平成18年 9月	翌年1月にかけて実施した「燃焼ガス発生状況調査」の結果、内部燃焼及びダイオキシン類の生成を確認
平成19年 1月 5日	排出事業者Bに撤去を命じる措置命令を発出
平成19年 5月15日	「岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る消火等支障除去対策に関する技術専門会議」を設置
平成19年 6月25日	現場最上部で白煙を確認。岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る消火等支障除去対策に関する技術専門会議委員の意見を踏まえ覆土実施
平成19年10月	「岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る消火等支障除去対策に関する技術専門会議」から報告書提出

表1 - 4 起訴された4法人及び7名

法人	法人の役員及び実質的経営者
(株)善商	疋田 優 (実質的経営者) 為重 美紀 (社長) 疋田 優徳 (役員)
辻清掃(有)	辻 朝子 (役員)
ニッカン(株)	亀井 義久 (実質的経営者) 小川 和久 (社長)
(有)永松建設	永松 裕二郎 (社長)

## 第2章 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の推進に関する基本的な方向

### 1 岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会の設置と汚染状況等調査の実施

#### (1) 岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会の設置

市では、産業廃棄物特別措置法に定める支障の除去等事業を含む今後の対策方針や現場の再生等について総合的に検討するため、平成16年5月、学識経験者、住民代表、議会代表などを委員とする「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会」(以下「検討委員会」という。)を設置した。

また、各種調査の項目や調査方法さらにこれらの調査結果に対する科学的・技術的な評価・検討及びこれらを踏まえた今後の処理方策、環境再生等についてより専門的に検討するため、検討委員会の下に技術部会及び再生ビジョン部会を設置した。(表2-1~2-6)

表2-1 検討委員会名簿

：委員長、副委員長

井上 雄三	国立環境研究所 最終処分技術研究開発室長	富樫 幸一	岐阜大学地域科学部助教授
衣笠 三男	岩野田北自治会連合会長(～H17.3.31)	永瀬 久光	岐阜薬科大学教授
宇留野史朗	" (H17.4.1～)	西川 弘	岐阜市議会議員
大野 涼	常磐自治会連合会長	幅 隆彦	弁護士
木村 正信	岐阜大学応用生物科学部助教授	林 政安	岐阜市議会議員(～H17.5.21)
小嶋 智	岐阜大学工学部教授	道家 康生	" (H17.5.22～)
駒宮 博男	ぎふNPOセンター理事長代行	樋口壯太郎	福岡大学大学院教授
佐藤 健	岐阜大学工学部教授	肥後 睦輝	岐阜大学地域科学部助教授
清水 佳子	環境市民ネットワークぎふ代表	藤縄 克之	信州大学工学部教授
		吉田 良生	朝日大学経営学部教授

(所属及び職名等は、委嘱当時)

表2-2 検討委員会の会議開催状況

委員会	検討事項等
第1回	・委嘱状交付、委員紹介、委員長及び副委員長選任 ・経緯、調査結果等(資料に基づき事務局説明) ・今後の調査について
第2回	・部会報告 ・今後の調査内容について(委員長案まとめ)
第3回	・部会報告 ・詳細調査の実施概要について
第4回	・部会報告 ・詳細調査実施状況について ・来年度調査内容、委員会スケジュールについて
第5回	・技術部会報告書について ・対策方針について
中間報告	・正副委員長から市長へ検討状況について経過報告
第6回	・再生ビジョン部会検討結果について ・対策案について
第7回	・委員会報告案について

表 2 - 3 技術部会名簿

: 部会長、 副部会長

井上 雄三	国立環境研究所 最終処分技術研究開発室長
小嶋 智	岐阜大学工学部教授
佐藤 健	岐阜大学工学部教授

永瀬 久光	岐阜薬科大学教授
樋口壯太郎	福岡大学大学院教授
藤縄 克之	信州大学工学部教授

(所属及び職名等は、委嘱当時)

表 2 - 4 技術部会の会議開催状況

部 会	検 討 事 項 等
第 1 回	・部会長、副部会長選任 ・詳細調査について
第 2 回	・詳細調査内容について ・応急対策について
第 3 回	・緊急調査結果及び詳細調査内容実施状況について ・想定される課題に対する技術例について
第 4 回	・詳細調査実施状況について ・応急対策について ・来年度調査内容、部会スケジュールについて
第 5 回	・内部発熱について ・医療系廃棄物について ・詳細調査結果について
第 6 回	・今後の検討の進め方について ・生活環境保全上の支障、おそれの評価について ・対策方針について
第 7 回	・生活環境保全上の支障のおそれの評価について ・恒久対策着手までの現場対策について ・対策案（全量撤去案、残置案）について
第 8 回	・対策案（全量撤去案、残置案修正案）について ・対策案（一部撤去案）について
第 9 回	・部会まとめ

表 2 - 5 再生ビジョン部会名簿

: 部会長、 副部会長

衣笠 三男	岩野田北自治会連合会長(～H17.3.31)
宇留野史朗	" (H17.4.1～)
大野 涼	常磐自治会連合会長
木村 正信	岐阜大学応用生物科学部助教授
駒宮 博男	ぎふNPOセンター理事長代行

清水 佳子	環境市民ネットワークぎふ代表
富樫 幸一	岐阜大学地域科学部助教授
肥後 睦輝	岐阜大学地域科学部助教授
吉田 良生	朝日大学経営学部教授

(所属及び職名等は、委嘱当時)

表 2 - 6 再生ビジョン部会の会議開催状況

部 会	検 討 事 項 等
第 1 回	・部会長、副部会長選任 ・地元説明会について（資料に基づき説明） ・今後の調査について
第 2 回	・第 1 回勉強会 （市民協働による再生プログラムについて）
第 3 回	・第 2 回勉強会 （ケーススタディー「産廃対策のスキームについて」）
第 4 回	・第 3 回勉強会 （業者・行政・市民の役割について）
第 5 回	・第 4 回勉強会 （再発防止の仕組みづくりについて）

第6回	・第5回勉強会 (再発防止の仕組みづくりについて)
第7回	・これまでの経緯について
第8回	・第6回勉強会 (対策案について)
第9回	・技術部会まとめ案について
第10回	・第7回勉強会 (対策方針に基づく再生ビジョンについて)
第11回	・第8回勉強会 (役割分担について)
第12回	・部会まとめ

## (2) 調査内容

事案発覚直後の平成16年3月から8月にかけて、周辺環境への汚染の有無を把握するため「産業廃棄物不法投棄現場汚染状況等調査」(以下「緊急調査」という。)を実施した。

緊急調査は、現場内において、ボーリングにより観測井を設置し、地下水等の水質調査や、大気環境等の調査を実施した。併せて現場周辺の水質や大気環境調査も実施した。

(表2-7)

表2-7 緊急調査実施内容

区 分		調 査 内 容 等
【現場内】		
汚染拡散調査	水質調査	調整池、pH処理槽 水質汚濁に係る環境基準、排水基準、塩化物イオン、溶存酸素、電気伝導率、酸化還元電位、ダイオキシン類
	堆積物調査	調整池、pH処理槽 土壌汚染対策法による溶出量試験、含有量試験、ダイオキシン類
	地下水採取ボーリング	4地点
	地下水・湧水水質調査	ボーリング孔地下水2地点、プラント裏湧水1地点 水質汚濁に係る環境基準、排水基準、電気伝導率、ダイオキシン類
	大気環境・悪臭調査	最上部、焼却炉横 大気環境基準、悪臭対策指導基準、敷地境界規制基準、炭化水素、ダイオキシン類
	その他	現場透水試験、ルジオン試験、イオン分析、地下水流向・流速測定
廃棄物調査	ボーリング調査	1地点
	性状(組成)調査	廃棄物層(4試料) 一般廃棄物処理事業に対する指導に伴う留意事項に準拠
	性状(有害物質)調査	土砂層(4試料)、地山層(1試料)、廃棄物層(2試料,但しダイオキシン類は5試料) 土壌汚染対策法による溶出量試験、含有量試験、ダイオキシン類(廃棄物層)
	ガス調査	悪臭調査と同成分
	ボーリングコア分類	目視確認による分類 (9種類55分類)
【現場周辺】		
水質調査	排水(2地点)、河川(4地点)、地下水(10地点) 水質汚濁に係る環境基準、排水基準	
土壌等調査	河川底質(3地点)、土壌(4地点)、農地(6地点) 土壌汚染対策法による溶出量試験、含有量試験	
大気・悪臭調査	敷地境界(2地点)、周辺民地(1地点) 大気汚染に係る環境基準、特定悪臭物質項目	

これに続いて、今後の対策を検討するための基礎となる廃棄物の組成や性状等を把握するため、「特定産業廃棄物に起因する支障の除去等を平成二十四年度までの間に計画的かつ着実に推進するための基本的な方針」に即して、平成 16 年 9 月から翌年 3 月にかけて「産業廃棄物不法投棄現場汚染状況等詳細調査」(以下「詳細調査」という。)を実施した。

詳細調査は、現場内を 30m 四方の格子に区切りボーリングにより試料を採取し、それをもとに重金属や有機化合物等の有害物質の把握、地下水及び大気環境等の調査を実施した。また、現場周辺の水質、土壌等の調査を実施した。(表 2 - 8 )

表 2 - 8 詳細調査実施内容

区 分		調 査 内 容 等
【現場内】		
廃棄物把握調査		現場内調査、測量、資料収集、2次元電気探査 ボーリング調査(30mメッシュ,40地点)、バックホウ掘削調査(10地点) 廃棄物イオン分析(廃棄物層12項目,32ブロック,32試料)
有害物質把握調査	重金属等	廃棄物層 金属等を含む産業廃棄物に係る判定基準による溶出量試験(10地点,42試料) 廃棄物層中の土砂(5地点,18試料)、廃棄物中の盛土(10地点,35試料)、地山(14試料) 土壌汚染対策法による溶出量試験、含有量試験
	第一種特定有害物質 (揮発性有機化合物)	現地簡易溶出試験(PID試験,37地点,869試料) 公定法分析(14地点,33試料)PID試験において検出された試料を対象
	ダイオキシン類	表層(土砂6試料、燃えがら1試料、灰置き場の灰1試料) ボーリング及びバックホウ掘削 (燃えがらの多く確認された土砂9試料、燃えがら15試料) Co-PCBを主成分とするダイオキシン類調査(最上部を12区分)
	アスベスト	ボーリング及びバックホウ掘削による全試料から、視認により得られたアスベスト様の31試料を対象に定性・定量分析と比重測定
水質調査		上流部沢水、プラント裏湧水、地下水、浸出水 水質汚濁に係る環境基準、排水基準、イオン分析、溶存酸素、電気伝導率、酸化還元電位、ダイオキシン類
大気、発生ガス等調査		覆土下、ボーリング孔内 大気環境調査、発生ガス調査
【現場周辺】		
水質調査		地下水(設置井戸及び一般井戸各2地点)、河川水(6地点)、現場からの排水(2地点) 水質汚濁に係る環境基準、排水基準
土壌等調査		現場周辺土壌(2地点)、河川底質(2地点) 土壌汚染対策法による溶出量試験、含有量試験
大気・悪臭調査		敷地境界、周辺民地 大気環境項目、特定悪臭物質項目調査
農作物調査		現場周辺で収穫された米の調査(Cd、Pb)

### (3) 調査結果

緊急調査の結果からは、現場内及び現場周辺において、緊急に措置を講ずべき生活環境保全上の汚染を疑うような結果は得られなかった。(表 2 - 9 )

表 2 - 9 緊急調査結果総括表

【調査目的】		結 果	
現 場	【水質調査】 調整池、pH処理槽	・健康項目（ダイオキシン類を含む）及び生活環境項目において、全ての項目において評価値（排水基準および排出基準）は満足した結果となった。	
	【堆積物調査】 調整池、pH処理槽	・溶出試験において、全ての項目において評価値（金属等を含む産業廃棄物に係る判定基準・土壌環境基準）を満足する結果となった。含有量試験において、全ての項目において評価値（土壌汚染対策法に基づく指定基準）を満足した結果となった。 ・ダイオキシン類については、評価値（ダイオキシン類による大気の汚染、水質の汚濁（水底の堆積物の汚染含む。）及び土壌の汚染に係る環境基準）を満足する結果となった。	
	【地下水・湧水水質調査】 地下水	・全ての項目において評価値（地下水環境基準）を満足した結果となった。	
	プラント裏湧水	・全ての項目において評価値（排水基準および排出基準）を満足した値となった。	
	【大気環境・悪臭調査】 最上部、焼却炉横	・大気環境調査の項目において窒素酸化物、硫酸酸化物、一酸化炭素、SPMおよびダイオキシン類については、環境基準を満足した結果となった。ただし、炭化水素(特にメタン)については、一般環境中の濃度2.0ppmC前後（岐阜市環境白書より）を大きく上回る濃度が観測されている。特に廃棄物が堆積されている最上部において、高濃度のメタンが観測された。廃棄物の発酵がこの要因として考えられる。 ・悪臭調査において測定を行った特定悪臭物質は、すべて検出下限値を下回る結果となった。ただし、最上部において臭気濃度が、指導基準値を若干上回る値となった。最上部に堆積されている廃棄物が原因であると思われる。	
	内	【性状(有害物質)調査】 土砂層（溶出試験）	・調査を実施した全ての項目について評価基準（土壌環境基準）を満足する結果となった。
		土砂層（含有量試験）	・調査4地点のうち1地点で鉛について評価値を超過する値(180mg/kg)が検出された。その他の項目については、評価基準（土壌汚染対策法指定基準）を満足する結果となった。
		廃棄物層	・調査を実施した全ての項目について評価基準（金属等を含む産業廃棄物に係る判定基準・土壌汚染に係る環境基準）を満足する結果となった。
		廃棄物層（ダイオキシン類）	・公定分析を実施したすべての廃棄物層において、評価基準を満足する結果となった。
		地山土砂層（溶出試験）	・調査を実施した全ての項目について評価基準（土壌環境基準・土壌汚染対策法に基づく指定基準）を満足する結果となった。
地山土砂層（含有量試験）		・調査を実施した全ての項目について評価基準（土壌汚染対策法に基づく指定基準）を満足する結果となった。	
【ガス調査】 悪臭調査と同成分		・調査の対象としたガスは、廃棄物層内から吸引したものである。本調査と同一日に実施した、悪臭調査（最上部および焼却炉横）において、硫化水素等のイオウ化合物は検出されていないことから、内部ガスによる外部への影響は少ないものと考えられる。しかし、廃棄物層内では硫化水素濃度は致死量を上回る値（3800ppm）検出した。	
現 場 周 辺	【水質調査】 河川	・環境基準を超過することは無かったが、塩濃度の増加で農業用水基準を超過する項目があった。ダイオキシン類について環境基準値以下であった。	
	排水	・健康項目、生活環境項目及びダイオキシン類についてすべて基準値以下であった。	
	地下水	・健康項目については基準を満たした。生活環境項目については5地点で評価基準とした河川AA類型の基準値を満たし、その他の地点もAA類型の基準値を大きく超える結果は認められなかった。ダイオキシン類については排水基準値以下であった。	
	【土壌等調査】 河川底質	・溶出試験及び含有量試験においては、いずれの地点も基準値以下であった。ダイオキシン類についてはすべての地点で環境基準値以下であった。	
		土壌	・溶出試験及び含有量試験においては、いずれの地点も基準値以下であった。ダイオキシン類についてはすべての地点で環境基準値以下であった。
		農地	・溶出試験及び含有量試験においては、いずれの地点も基準値以下であった。ダイオキシン類について1地点で調査指針値の250pg-TEQ/gを検出したがダイオキシン類の成分パターンから除草剤のPCPに起因するものと思われる。その他の地点は基準値以下であった。
	【大気・悪臭調査】	・悪臭はいずれの調査地点においても、すべての項目で規制基準値内であった。また、臭気濃度も10未満であり、悪臭はほとんど感じられなかった。環境大気調査についてもいずれの調査地点で環境基準を満たしていた。	



これに引き続いて実施した詳細調査からは、石綿含有廃棄物や鉛が確認されたが、アスベストは全て非飛散性の板状の成形板であり、飛散性のアスベストでないことや、鉛は同一試料での溶出量試験では基準以下であったことから、直ちに現場周辺の汚染を疑うような結果は得られなかった。(表2 - 10)

表2 - 10 詳細調査結果総括表

【調査目的】		結	果
現場	【廃棄物把握調査】		
	不法投棄された廃棄物の量の把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全体量：約1,248,000m<sup>3</sup></li> <li>・推定廃棄物量：約753,000m<sup>3</sup>(混合物：約605,000m<sup>3</sup>、コンクリートがら：約148,000m<sup>3</sup>)、地山等の土砂：約495,000m<sup>3</sup></li> <li>・混合物とは、建設系廃棄物で木くず、土砂、プラスチック類等が混合されたもの</li> </ul>	
	不法投棄された廃棄物の性状の把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物の性状：ボーリング調査及びバックホウ調査の結果、埋め立てられているものは建設系廃棄物が主体である。</li> <li>・廃棄物の分布状況：最上部＝木くず主体、中段部＝コンクリートがら主体、低地部＝陶器・石・コンクリートがら主体、部分的に木くずを確認</li> <li>・その他として可燃物(紙、布など)、不燃物(ガラス類、金属など)、石膏ボード等の存在も確認した。</li> <li>・ボーリングコア及びバックホウ試料観察の結果から、廃油、廃酸、廃アルカリ及び廃ポリ塩化ビフェニル等に該当するものは確認されなかった。</li> <li>・ボーリングコア及びバックホウ試料観察の結果から、感染性廃棄物に該当するものはなかった。</li> </ul>	
	【重金属等】		
	廃棄物層	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物の重金属等の溶出量試験の結果、判定基準に適合していたことから、有害産業廃棄物に該当するものは確認されなかった。</li> </ul>	
	廃棄物中の土砂、廃棄物間の盛土・地山	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物間の盛土・地山の試料では、土壌溶出量基準、含有量基準にそれぞれ適合していた。</li> <li>・廃棄物中の土砂の試料では、含有量基準を超える鉛が2か所で検出(2か所とも160mg/kg：基準値150mg/kg)されたが、同一試料の溶出量試験では鉛は検出されなかった。</li> </ul>	
	【第一種特定有害物質(揮発性有機化合物)】		
	廃棄物、土砂	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物は金属等を含む産業廃棄物に係る判定基準、土砂は環境基準に適合していた。</li> </ul>	
	【ダイオキシン類】		
	土砂、燃えがら、灰置き場の灰	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂、燃えがら、灰置き場の灰ともダイオキシン類分析の結果、判定基準に適合していた。</li> </ul>	
燃えがらの多く確認された土砂、燃えがら	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土砂、燃えがらともダイオキシン類分析の結果、判定基準に適合していた。</li> </ul>		
【アスベスト】			
廃棄物、土砂	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボーリングコア及びバックホウ試料観察の結果から、14試料で石綿含有廃棄物を確認し、分析したところ、それらはいずれも成形品で比重0.5以上(平均値1.83：非飛散性の定義では、成形品で比重0.5以上)であったため、廃石綿等(飛散性石綿)には該当しないものであった。</li> </ul>		
【水質調査】			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プラント裏湧水、地下水、廃棄物層からの浸出水について、それぞれの基準は満足するものの、鉛、砒素が検出されたことから、廃棄物による影響が確認された。</li> </ul>		
【大気、発生ガス等調査】			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・廃棄物層内部において、周辺環境に影響を与える目安となる1,000ppm以上の硫化水素を確認したが、敷地境界では検出されていない。</li> </ul>		
周辺	【水質調査】		
	地下水	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて地下水環境基準に適合していた。</li> </ul>	
	河川水	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて河川環境基準に適合していた。ただし、原川の鉛については、参考のために濁水時に調査した結果、現場上流が0.006～0.036mg/l、下流が0.012～0.018mg/lであったが、濁水のSS(浮遊物質量)に含まれるものであった。</li> </ul>	
	排水	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて比較参考とした排水基準に適合していた。排水の水質は、雨水が廃棄物層を通過した影響が認められる。</li> </ul>	
	【土壌等調査】		
	周辺土壌	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて土壌の溶出量基準及び含有量基準に適合していた。</li> </ul>	
	河川底質	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて比較参考とした土壌の溶出量基準及び含有量基準に適合していた。</li> </ul>	
	【大気・悪臭調査】		
	敷地境界、周辺民地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施した項目は、すべて特定悪臭物質規制基準及び大気環境基準に適合していた。</li> </ul>	
	【農作物調査】		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現場周辺で収穫された玄米の鉛及びカドミウムについて調査を実施し、すべて食品衛生法等の基準に適合していた。</li> <li>・また、同時に現場以外の調査結果と比較したが、大きな差異は認められなかった。</li> </ul>		

## 2 岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会による検討及び提言

### (1) 検討状況

検討委員会では、各種調査の項目や調査方法さらにこれらの調査結果に対する科学的・技術的な評価・検討を行う技術部会及びこれらを踏まえた今後の処理方策、環境再生等について検討する再生ビジョン部会を含めて延べ 27 回にわたって開催された。

#### 再生ビジョン部会

再生ビジョン部会では、恒久的な対策実施後の現地の再生や事案解決に向けた市民協働による取組方策を検討した。

#### 技術部会

技術部会では、安全・安心の確立や今後の対策方針を考えるために、詳細調査の結果を技術的見地から分析・評価し、客観的に検討した。

一方、現場内では、詳細調査実施後の平成 17 年 4 月に、設置したボーリング孔から白煙の発生が確認された。このため、ボーリング孔口の温度を測定したところ、70 以上の温度が測定された。

この結果を受けて技術部会からは、1) 廃棄物層内部の木くずの発酵などが発熱の原因と考えられる、2) 廃棄物露出箇所からの空気の流入も発熱に関与していると考えられると指摘された。また、状況の変化が認められたらあらためて対策を検討の上、必要な措置を講ずるのが適当であるとの助言を得た。

これを受けて、市では当面の措置として廃棄物が露出している箇所の覆土を行うとともに、状況変化を継続して監視した。

### (2) 市民勉強会の実施

再生ビジョン部会では、今後の処理方策や環境再生方策等について広く市民の声を聞く機会として、自由参加による市民勉強会を 8 回にわたって開催し、延べ 181 名の参加を得た。

勉強会では、産業廃棄物の処理の仕組みや他事例の紹介など、産業廃棄物処理に係る基礎的事項から、本事案における調査経過報告やそれを踏まえた処理方策、さらには再発防止方策など、多岐にわたって活発に意見交換が行われた。

勉強会における意見等については、再生ビジョン部会報告として検討委員会に報告された。報告された意見等は、委員会における検討の参考とされ、「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策検討委員会報告書」(以下「検討委員会報告書」という。)にも反映されている。

### (3) 検討委員会からの提言

平成 18 年 3 月 23 日に最終の検討委員会が開催され、両部会報告を踏まえたこれまで

の検討内容をとりまとめた検討委員会報告書が了承され、会議終了後、市長に提出された。

報告書では、

市民の安全・安心の確保

再発防止のための仕組みの確立

廃棄物の処理方策

を柱として提言されており、その主な内容は次のとおりである。

(1) 安全性の確保について

詳細調査及び現在も継続して実施されているモニタリング調査の結果から、現時点において生活環境保全上の支障が生じているとは認められない。一方、法面崩落や内部発熱など、将来、生活環境の保全上の支障が生じるおそれが全くないとは言えないが、残置、一部撤去、全量撤去のいずれの案を採用しても、必要な対策を施すことにより、環境基準など法律に基づく各種の基準を達成でき、生活環境の安全は確保できると考える。

今後対策内容を決定するうえで、技術的見地から留意すべきと思われる事項は、以下のとおりである。

対策手法等の詳細については、対策を実施する段階でさらに詰める必要があること。

廃棄物の掘削・選別作業にあたっては、アスベスト( )の飛散防止など、周辺環境、作業環境の安全確保に努めること。

鉛が土壌含有量基準を超過している箇所も含め、今後恒久的な対策を実施するにあたっては、必要に応じて補足調査を実施したうえで適正に処理すること。

水処理施設を設置する場合、下水道への接続が非常に有効であると考えられることから、具体的に検討すること。

(2) 市民協働による不法投棄の再発防止について

岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会の指摘、提言を真摯に受け止め、市政の体質改善並びに再発防止について、アクションプランの着実な推進など、一層の取組が強く望まれる。

また、このような事態を再び起こさないためには、行政のみでなく事業者そして市民が、産業廃棄物問題を共通の課題として認識することが重要である。

(3) 現地の廃棄物処理方策について

技術部会からの報告をもとに処理方策について検討を重ねた。その過程では、「再発防止のためにも土砂・コンクリートがらも含めて全量撤去すべき」とする考え方、「全量撤去を前提に段階的に対策を実施するのが適当である」とする考え

方、あるいは、「財政等も考慮し、実現可能な範囲で最大限必要な対策を施すのが適当である」とする考え方などが示された。

今後の対策について

- ・不法投棄行為者及び排出事業者等に対し責任に応じて全量撤去を求めること。
- ・代執行も止むを得ない状況が見込まれる場合、当委員会における検討結果や調査結果などを総合的に勘案し、できるだけ速やかに、まず混合物主体層全量を掘削・選別し、将来的に支障を及ぼすおそれがないとは言えない木くず、紙、布、プラスチック類の撤去を進め、金属類などそれ以外の廃棄物については、選別状況、モニタリング調査結果や地元の意見などを踏まえて判断すること。
- ・今後実施するモニタリング調査等において生活環境保全上の支障が認められた場合は、速やかに周知するとともに、緊急に措置を講じること。
- ・選別・撤去にあたっては、資源としてのリサイクルの可能性も考慮すること。
- ・地権者及び地元等の理解を得られれば、現場での廃棄物焼却施設の設置も考えられること。

責任追及について

- ・不法投棄行為者及び排出事業者の責任追及を徹底し、極力事業者による撤去を図ること。

( )ここで言うアスベストは、詳細調査で廃石綿等(飛散性石綿)には該当しないとの結果が得られているため、「石綿含有廃棄物等処理マニュアル」(平成19年11月環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部)に定義する石綿含有産業廃棄物を指す。

検討委員会では、緊急調査及び詳細調査の結果を受けて、「現時点において生活環境保全上の支障が生じているとは認められないものの将来的に支障を及ぼすおそれがないとは言えない木くず、紙、布、プラスチック類の撤去を進め、金属類などそれ以外の廃棄物については、選別状況、モニタリング調査結果や地元の意見などを踏まえて判断すること。」として提言された。

この提言を受けて市では、この提言に盛り込まれている内部発熱や廃棄物の法面崩落について支障が生じるおそれがあるとして、平成18年4月17日付けで処分者他1法人5名に措置命令を発出した。

#### (4) 追加調査をするに至った経緯

市では技術部会からの助言を受けて、白煙の発生を確認した後約1年間にわたって最上部のボーリング孔の温度及びガス圧の調査を実施した。しかし、温度状況は、高温の状態が続き、沈静化する傾向は見られなかった。

このため、ボーリング孔内部の温度状況や孔口から発生しているガスの組成状況の調査方法や、廃棄物層内部の発熱状況等の把握方法等について、専門家からの助言を得て以下の調査を実施することとした。

### 3 廃棄物層内部での発熱状況に係る調査の実施

#### (1) 温度測定調査及び伝熱解析

##### 調査及び解析内容

温度測定調査については、平成18年9月から10月にかけてボーリング孔の孔口で70以上の温度が観測されているボーリング孔を中心として、最上部の表層部分及びボーリング孔内部の温度を測定した。

この温度測定調査の結果をもとに廃棄物層内部の温度分布状況を推定するために伝熱解析を実施した。伝熱解析にあたっては、現場内の温度測定調査結果と最も合致するように留意した上で熱源位置を特定した。

#### (2) 燃焼ガス発生状況調査及び大気環境調査

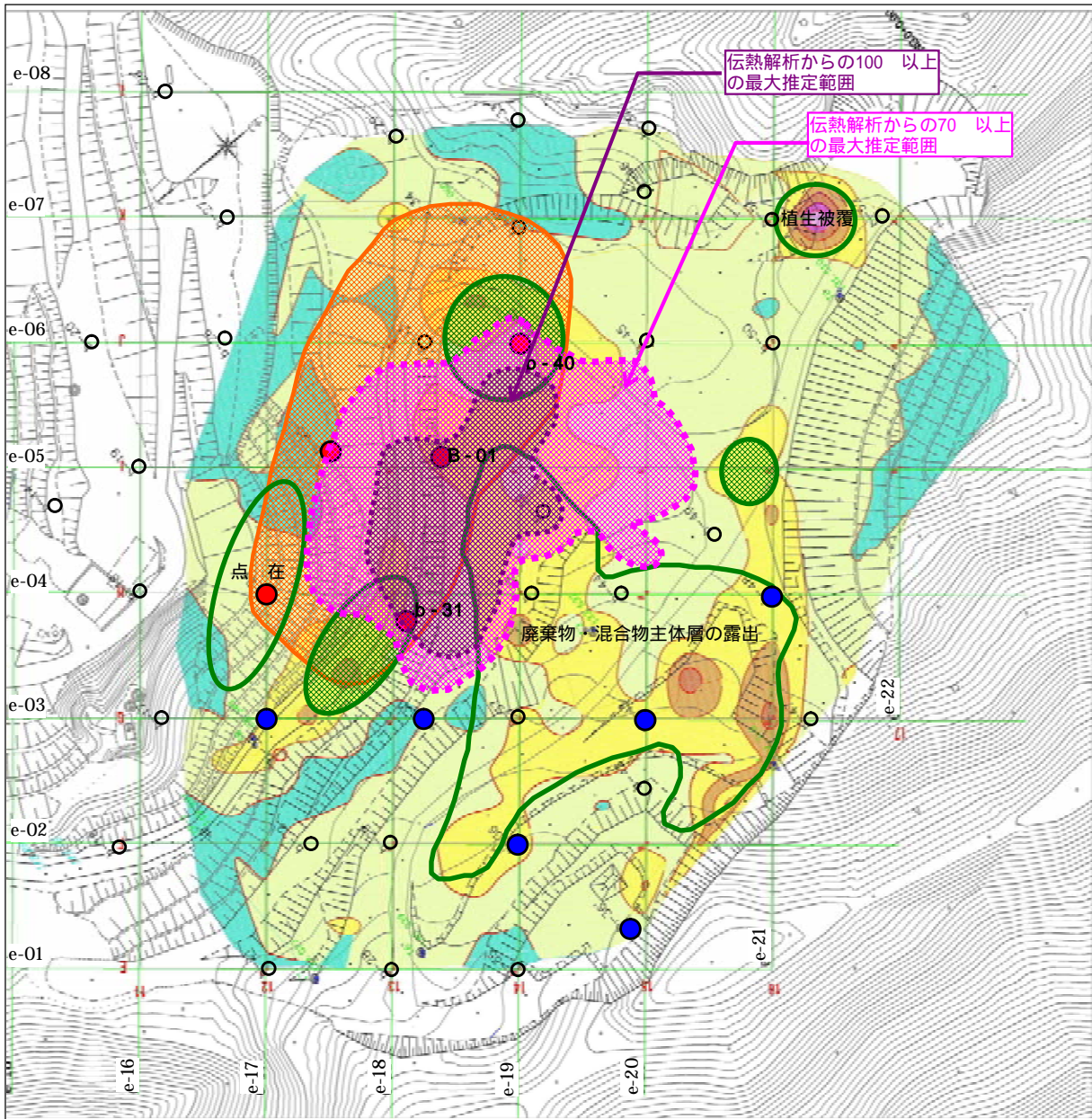
##### 調査内容

混合物主体層内部の発酵状況や燃焼状況の確認のために、既存のボーリング孔を利用して平成18年9月と平成18年12月の2回にわたって、発生しているガスについて、水素、酸素、窒素酸化物、ダイオキシン類等の組成及び濃度並びに現場内と現場周辺の大気環境調査を実施した。

#### (3) 調査結果とまとめ

温度測定調査及び伝熱解析から得られた結果は、図2-1のとおりである。

図 2 - 1 温度測定調査及び伝熱解析結果平面図



- : 赤外線カメラによる 植生・廃棄物高温箇所
- : " " 土砂高温箇所
- : ボーリング孔温度の上昇箇所
- : ボーリング孔温度の変化がない箇所
- : 孔内温度調査結果から温度上昇が続いていると推定される区域

温度測定調査、伝熱解析、燃焼ガス発生状況調査及び大気環境調査で得られた調査結果を受けて市では、専門家の意見を聞いた上で、表 2 - 11 として取りまとめた。

表 2 - 11 調査結果のまとめ

調査種別	結果及び考察
浅層温度測定 赤外線カメラ 表面温度測定	浅層温度の平均は、30 以下であり、30 以上の箇所は、廃棄物の露出や植生被覆による蓄熱さらに燃焼による熱移動の影響を受けている可能性が高いと考えられる。 高温部は、廃棄物露出箇所と土砂分布箇所で見出され、土砂分布箇所では、廃棄物層内の熱源が表層に近い状態であると推定した。 浅層温度調査と赤外線カメラによる表面温度調査から検出された高温部箇所は、ほぼ同じ位置であった。
孔内温度測定	孔内温度は、平均50 程度であり、有機物の発酵による蓄熱に由来しているものと考えられる。それ以外の温度では、発酵以外の現象が進行しているものと考えられる。 b - 31の深部では、測定された温度結果（最高温度563.9 ）から類推して、燃焼が生じているものと判断する。 孔内温度の経時変化を見ると、廃棄物内部の一部では、温度の上昇傾向があり、b - 31 周辺で燃焼区域の拡大とそれに伴う空洞化が懸念される。
伝熱解析	熱源の位置 伝熱解析を行った結果からは、熱源を3箇所配置するケースが現場内の温度測定調査の結果を最もよく反映している。 最も高温である熱源の位置は、b - 31直下からb - 40の方向にずれた位置となった。 燃焼の範囲 燃焼領域を水分が蒸発する100 以上とした場合、平面的には、e-05とe-06の間及びe-18とe-19の間付近に分布し、最上部の地表面下10mから30mの間にあるものと推定される。
燃焼ガス発生 状況調査	ガス濃度を分析した結果、最上部ボーリング孔のうち1箇所(b-31)において、1回目で95ng-TEQ/m <sup>3</sup> N、2回目には170ng-TEQ/m <sup>3</sup> N（いずれも12%換算値）のダイオキシン類を検出し、その他の項目の結果からもこの地点の近傍で燃焼していることが推定される。 その他のボーリング孔では、酸素濃度が低く、二酸化炭素及びメタン濃度が高いことから、嫌気性雰囲気中でメタン発酵が進行しているものと推定された。 その一方で、メタン濃度より非メタン濃度が高くなっているボーリング孔もあることから、燃焼部分の影響を受けてメタン発酵から熱分解反応に移行しつつあるものと考えられる。
大気環境調査	現場内の1箇所及び現場周辺2箇所で行った大気環境調査では、いずれも環境基準を満たしており、燃焼ガスの影響は、現在のところ周辺の生活環境に支障を及ぼすものではないと判定する。

#### 4 支障除去等の推進に関する基本的な考え方の技術専門会議における検討

##### (1) 技術専門会議の設置

温度測定調査、伝熱解析及び燃焼ガス発生状況調査等の結果を踏まえて、本事案における生活環境保全上の支障又は支障のおそれを特定し、その支障等を除去するための対策工を検討するために、廃棄物対策、水質、土壌、ダイオキシン類対策及び消火対策の学識経験者による「岐阜市北部地区産業廃棄物不法投棄事案に係る消火等支障除去対策に関する技術専門会議」(以下、「技術専門会議」という。)を設置した。

技術専門会議では、温度測定調査、伝熱解析、燃焼ガス発生状況調査及び大気環境調査の結果と表2-11の考察を踏まえて、3回にわたり以下の事項について検討を進め、対策工立案にあたっての提言を行った。

表2-12 技術専門会議委員名簿 : 座長

井上 雄三	国立環境研究所循環型社会・廃棄物研究センター副センター長
形見 武男	岐阜県保健環境研究所所長
古積 博	総務省消防庁消防大学校消防研究センター危険性物質研究室室長
寺尾 宏	(財)岐阜県環境管理技術センター技術主幹
樋口壮太郎	福岡大学大学院教授
細見 正明	東京農工大学大学院教授

(所属及び職名等は、委嘱当時)

表2-13 技術専門会議の検討内容

会議	検討内容等
第1回	・調査結果から本事案に対する支障内容の検討 ・対策工を実施していく上での課題
第2回	・消火対策工の検討
第3回	・消火対策工の検討 ・ダイオキシン類処理方法の検討

##### (2) 支障又は支障のおそれの考え方

技術専門会議では、温度測定調査、伝熱解析、燃焼ガス発生状況調査及び大気環境調査の結果に基づいて、本事案の生活環境保全上の支障又は支障のおそれとして、以下の2点を特定した。

混合廃棄物堆積層での燃焼による崩落や亀裂等によって高濃度のダイオキシン類を含む燃焼ガスが大気中へ噴出及び飛散するおそれ

混合廃棄物堆積層内部の燃焼区域への雨水等の浸透による高濃度のダイオキシン類を含む浸出汚濁水が周辺環境に流出するおそれ



### (3) 支障の範囲の考え方

技術専門会議では、平成 18 年度に実施した調査結果に基づいて推定された結果から、水分が蒸発して乾燥状態にあり、燃焼の可能性が高い区域（燃焼区域）を 100 以上区域とし、微生物発酵の温度上昇範囲を超え、燃焼の影響を受けている区域を 70 以上区域とした。

一方、燃焼ガス発生状況調査では、複数のボーリング孔からダイオキシン類が検出された。この結果を受けて、ダイオキシン類に汚染されている廃棄物の区域は、ダイオキシン類が燃焼区域の周囲に拡散・蓄積しているものとして、70 以上の区域とした。

以上のことから、技術専門会議では、ダイオキシン類に汚染された廃棄物を除去するために必要な対策を講ずることが適切である区域は、現時点では 70 以上の区域であると判断した。

### (4) 生活環境保全上達成すべき目標と対策方針

技術専門会議では、上記の支障を除去するために生活環境保全上達成すべき目標とその対策方針を以下のとおりとした。

#### 燃焼部分の消火

混合物主体層内部では、高温の燃焼や熱分解が発生していると予想されることから、高濃度のダイオキシン類を含む燃焼ガスを拡散することなく消火すること。

#### ダイオキシン類の拡散・飛散防止

ダイオキシン類の拡散及び飛散を防止するため、高濃度のダイオキシン類を除去すること。

### (5) 支障除去対策の検討

技術専門会議では、上記の生活環境保全上達成すべき目標について、具体的対策工として 3 つの案を基本に検討を行った。

#### 対策工の比較検討

対策工の比較検討を行う上で、

##### ア 消火対策

確実に消火が可能であることに加えて、周辺環境や作業環境の安全が確保される工法であること。

##### イ ダイオキシン類処理対策

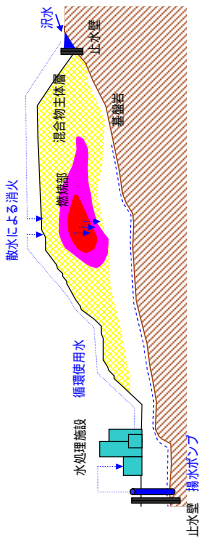
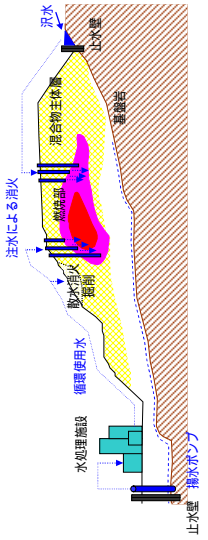
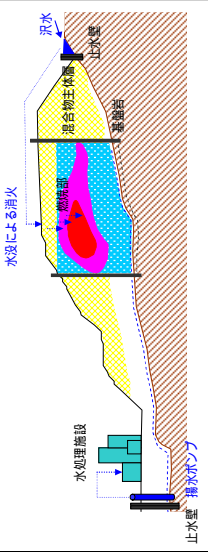
将来的にダイオキシン類が飛散や拡散しない工法であることを主眼として、表 2 - 14 に示す対策工について検討を行った。

#### 対策工案の選択

技術専門会議では、費用対効果も含めて検討を行った結果、注水消火を基本として

散水掘削を併用する注水掘削案が最適であると判断された。

表 2 - 14 対策工比較検討案

工法案	散水掘削案	注水掘削案	水没掘削案																																				
<p>工法の概略</p>	<p>・70 領域の外周部から散水を併用しながら掘削し、消火を図る方法で、消火の確認は目視により実施          消火に使用した水は、必要な処理を実施後再利用          ・ダイオキシン類に汚染された廃棄物は、ロット毎に汚染濃度を確認した後、現場外へ搬出し適切に処理</p>	<p>・70 領域の外周部から削孔・注水を繰り返し、温度のモニタリングによって温度低下を確認後、散水を併用し掘削することにより完全消火を図る工法。          消火に使用した水は、必要な処理を実施後再利用          ・ダイオキシン類に汚染された廃棄物は、ロット毎に汚染濃度を確認した後、現場外へ搬出し適切に処理</p>	<p>・70 領域を囲むように遮水壁を設置した後、仕切られた内部に注水を行い、燃焼部を水没させて消火を図る工法          ・ダイオキシン類に汚染された廃棄物は、水抜き処理を行い、濃度を確認した後、現場外へ搬出し適切に処理</p>																																				
<p>概要図</p>																																							
<p>特徴          ・長所          ・短所</p>	<p>掘削を併用することにより、消火の効果を目視で確認が可能          高温部への直接散水により、散水効率が高い          散水による水蒸気の発生や掘削による発煙の発生を懸念          着手までの準備作業や消火作業の期間が長く、ダイオキシン類の生成量が増大する懸念</p>	<p>注水時には、水蒸気やガス等の発生が少ない          事前に注水を行うため、掘削時に火災の発生の危険性が低い          着手までの準備作業期間が短く、注水作業の期間も短い          ダイオキシン類の生成量を抑えることが可能          注水作業で不完全な消火の確認は、掘削を後追いで実施することにより、目視での確認が可能          施工実績がない</p>	<p>高温部を水没させることにより、確実な消火が可能          遮水壁の設置には、大深度施工に対応した大型の施工機械が必要          掘削時の遮水壁の撤去により廃棄物量が増大          死水域を開放することにより、水処理費用が増加          遮水壁の設置のための準備期間が長期に必要となり、ダイオキシン類の生成量の増大を懸念</p>																																				
<p>全体事業費</p>	<table border="1"> <tr><td>散水消火</td><td>約 2 億円</td></tr> <tr><td>水処理</td><td>約 5 億円</td></tr> <tr><td>廃棄物処理</td><td>約 8 1 億円</td></tr> <tr><td>その他</td><td>約 1 億円</td></tr> <tr><td>管理費</td><td>約 4 億円</td></tr> <tr><td>合計</td><td>約 9 3 億円</td></tr> </table>	散水消火	約 2 億円	水処理	約 5 億円	廃棄物処理	約 8 1 億円	その他	約 1 億円	管理費	約 4 億円	合計	約 9 3 億円	<table border="1"> <tr><td>注水消火</td><td>約 9 億円</td></tr> <tr><td>水処理</td><td>約 5 億円</td></tr> <tr><td>廃棄物処理</td><td>約 8 1 億円</td></tr> <tr><td>その他</td><td>約 1 億円</td></tr> <tr><td>管理費</td><td>約 4 億円</td></tr> <tr><td>合計</td><td>約 1 0 0 億円</td></tr> </table>	注水消火	約 9 億円	水処理	約 5 億円	廃棄物処理	約 8 1 億円	その他	約 1 億円	管理費	約 4 億円	合計	約 1 0 0 億円	<table border="1"> <tr><td>遮水壁</td><td>約 8 2 億円</td></tr> <tr><td>水処理</td><td>約 6 億円</td></tr> <tr><td>廃棄物処理</td><td>約 8 1 億円</td></tr> <tr><td>その他</td><td>約 1 億円</td></tr> <tr><td>管理費</td><td>約 4 億円</td></tr> <tr><td>合計</td><td>約 1 7 4 億円</td></tr> </table>	遮水壁	約 8 2 億円	水処理	約 6 億円	廃棄物処理	約 8 1 億円	その他	約 1 億円	管理費	約 4 億円	合計	約 1 7 4 億円
散水消火	約 2 億円																																						
水処理	約 5 億円																																						
廃棄物処理	約 8 1 億円																																						
その他	約 1 億円																																						
管理費	約 4 億円																																						
合計	約 9 3 億円																																						
注水消火	約 9 億円																																						
水処理	約 5 億円																																						
廃棄物処理	約 8 1 億円																																						
その他	約 1 億円																																						
管理費	約 4 億円																																						
合計	約 1 0 0 億円																																						
遮水壁	約 8 2 億円																																						
水処理	約 6 億円																																						
廃棄物処理	約 8 1 億円																																						
その他	約 1 億円																																						
管理費	約 4 億円																																						
合計	約 1 7 4 億円																																						
<p>技術専門会議での意見</p>	<p>・実績がある工法であり、確実に消火が可能な工法である          ・消火に伴って水蒸気やダイオキシン類を含む燃焼ガスの拡散が懸念される          ・費用は安価であるが、安全性の確保に問題がある</p>																																						
<p>・廃棄物に遮水壁が確実に施工できるかが懸念される          ・他の案と比べて多額の費用が必要となる</p>																																							

## (6) 技術専門会議からの提言

技術専門会議では、検討を行った結果について、平成19年10月、市に対して以下のとおり提言された。

### 1 消火方法

- ・ 消火方法は、主に注水消火により実施し、散水掘削を併用すること。
- ・ 注水消火の削孔間隔は、現場の状況に応じて対応すること。
- ・ 散水掘削は、注水をより確実なものとするため、注水消火後速やかに実施すること。なお、掘削の際は、散水設備等を用意しておき、混合廃棄物堆積層の湿潤状態によっては散水を行いながら掘削すること。

### 2 消火対策実施にあたっての留意点

- ・ 事前に混合廃棄物堆積層の燃焼部分の調査や周辺環境の保全並びに作業時の安全確保を十分に行うこと。
- ・ 注水消火は、比較的低温の区域から順次、温度の高い区域に向かって行うこと。
- ・ 消火に使用した水は、凝集沈殿処理等必要な処理を行うとともに、放流水を極力少なくするために循環利用すること。
- ・ 消火作業の実施にあたっては、廃棄物層内部の温度や湿潤状態の確認等のモニタリングを十分行うこと。
- ・ 混合廃棄物堆積層内部での燃焼による空洞化が懸念されるため、掘削に際しては燃焼ガス等の噴出が無いことを確認した上で実施すること。

### 3 ダイオキシン類の処理対策

- ・ ダイオキシン類に汚染された廃棄物は、法令等に定められた基準等に従って適切に処理すること。
- ・ 選別・分級にあたっては、処分量を極力抑えるために、適切な方法を実施すること。
- ・ 無害化処理にあたっては、現場内・現場外のどちらで処理することが適正かを総合的に判断した上で実施すること。

### 4 その他

- ・ 汚濁水処理施設等の規模については、不測の事態にも対応が可能となるようにしておくこと。
- ・ 現場内及び現場外で継続的にモニタリングを実施し、周辺環境の安全確保に努めること。

### 第3章 特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の内容に関する事項

#### 1 特定支障除去等事業に対する考え方

##### (1) 生活環境保全上の支障又は支障のおそれ

検討委員会及び技術専門会議からの報告・提言等を踏まえ、以下を生活環境保全上の支障又は支障のおそれとする。

混合物主体層での燃焼による崩落や亀裂等によって高濃度のダイオキシン類を含む燃焼ガスが大気中へ噴出及び飛散するおそれ

混合物主体層内部の燃焼区域への雨水等の浸透による高濃度のダイオキシン類を含む浸出汚濁水が周辺環境に流出するおそれ

混合物主体層の急峻な法面部分が崩落するおそれ

##### (2) 特定支障除去等事業対策工の概要

技術専門会議からの提言等を踏まえ、支障のおそれを除去するための対策工の概要を以下のとおりとする。

消火対策については、注水消火を基本とする。

消火の効果は廃棄物層内部の温度低下を確認することにより行う。

ダイオキシン類処理対策については、関係法令等の基準に従って適切に処理する。

掘削された廃棄物は、可燃物と不燃物に選別する。このうち、可燃物については、現場外へ搬出し、不燃物等については、現場内で整形材として利用する。

掘削する法面は適切な勾配とし、急峻な法面についても崩落しないような適切な勾配で整形する。

廃棄物の法面崩落については、ダイオキシン類に汚染された廃棄物の除去及び法面整形工を行うことにより措置命令で定めた区域については廃棄物層の崩落のおそれはなくなると判断する。

##### (3) 特定支障除去等事業の実施範囲

技術専門会議からの提言等を踏まえ、特定支障除去等事業の実施範囲として以下のよう

に特定する。

混合物主体層での消火対策の対象範囲について  
燃焼については 100 以上の区域を水分が蒸発して乾燥状態にあり、燃焼の可能性が高い区域(燃焼区域)とし、燃焼区域周辺の 70 以上の区域を消火対策の対象区域とする。現時点で燃焼区域の面積は約 1,900 m<sup>2</sup>、体積は約 20,000 m<sup>3</sup>、消火対策の区域の面積は約 5,100 m<sup>2</sup>、体積は約 67,000 m<sup>3</sup>と想定している。

### ダイオキシン類による汚染の範囲について

ダイオキシン類については、燃焼ガス発生状況調査結果から、複数のボーリング孔よりダイオキシン類が検出されていることから、燃焼区域ではダイオキシン類が生成・蓄積されているものと判断できる。また、その燃焼区域から周囲にダイオキシン類が拡散・蓄積している可能性があることから、70 以上の区域をダイオキシン類による汚染の可能性がある区域と判断する。

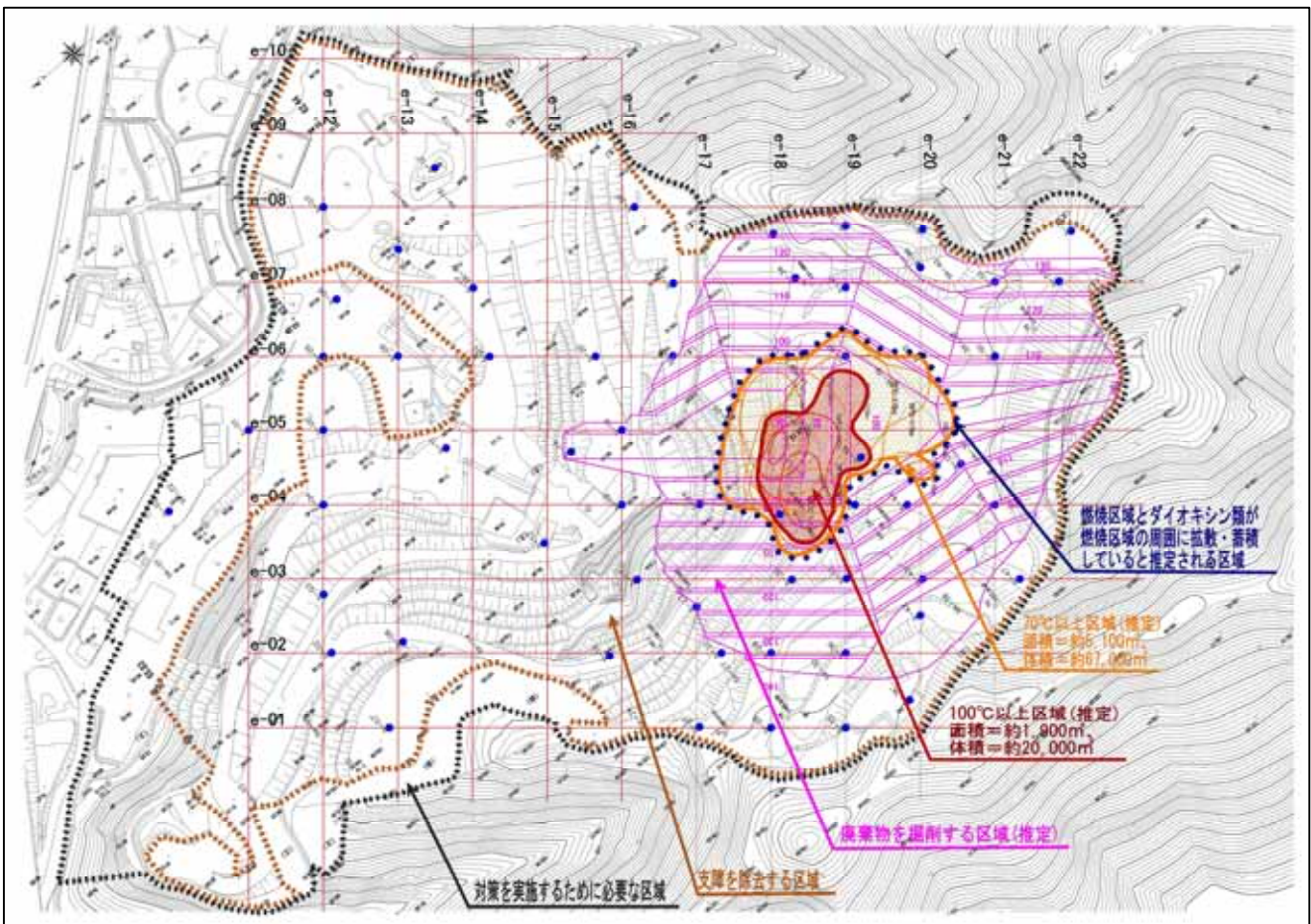
### 崩落のおそれについて

当該事案内区域全体に急峻な法面部分があり、崩落のおそれのある区域が存在する。これらの状況から、燃焼区域を混合物主体層内部の温度が 100 以上の区域、70 以上の区域を消火対策の対象区域及びダイオキシン類による汚染の可能性がある区域、急峻な法面で崩落のおそれがある区域として、図 3 - 1 に示す範囲を特定支障除去等事業の実施範囲として設定する。

なお、特定支障除去等事業の実施において、廃棄物の掘削の対象量は約 400,000 m<sup>3</sup>と推定する。

また、特定された支障を除去するために必要となる施設を含めた全体の区域は、約 90,000 m<sup>2</sup>とする。

図 3 - 1 区域図



## 2 特定支障除去等事業における処理の方法

### (1) 消火対策

消火は、ボーリング機械により削孔し、削孔と併行して水を注入する注水消火と、散水を行いながら掘削する散水掘削を組み合わせた方法により実施する。

注水や散水に必要な設備は、事業着手後速やかに設置する。注水は、事前に既存のボーリング孔等を利用し、廃棄物層内部の温度調査等により、高温部の位置を再度確認した上で、比較的温度の低い区域から順次、温度の高い区域に向かって実施する。(図3-2)

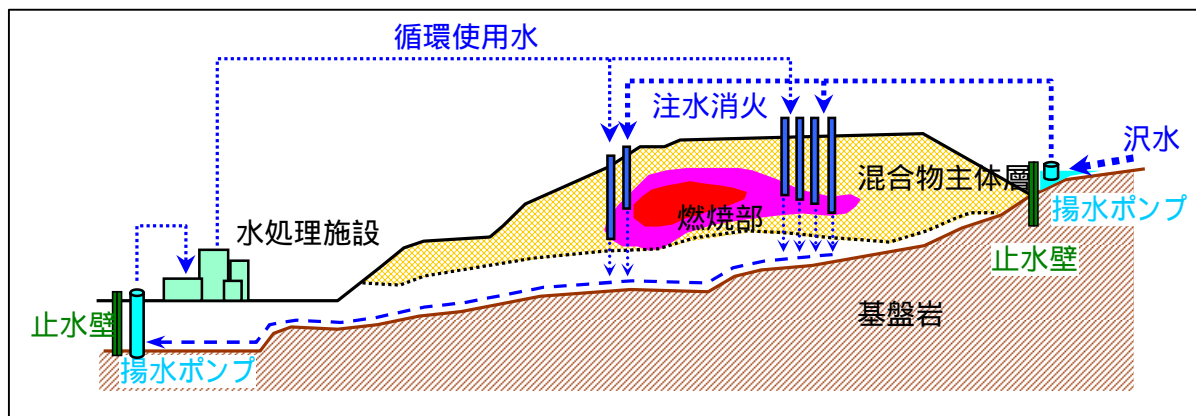
消火の効果は、廃棄物層内部の温度を常に監視することによって把握し、掘削は、十分な温度低下を確認した後実施する。

なお、掘削にあたっては、掘削する廃棄物の湿潤状態によっては、必要に応じ散水を実施する。

消火作業時には、ガス検知器の携帯やガスマスク等を着用し、作業の安全に万全を期する。

消火に使用する水は、現場奥から流入している沢水を止水壁を設けて集水し利用する。

図3-2 注水消火イメージ図



### (2) 水処理対策

消火に利用した水(以下「消火利用水」という。)は、廃棄物層内部を通過し、基盤岩上部を流下する。このため、消火作業に着手する前に消火利用水が現場外へ流出しないように止水壁を設ける。現場は沢地形であることや、基盤岩が注水箇所から止水壁へ向かって傾斜していることから、止水壁はこの地形を利用し効果的かつ確実に集水できる箇所に深さ2~12mの地中連続壁等を設けるものとする。

消火利用水は、設置した止水壁で堰き止めを行い、揚水ポンプにより回収する。回収した消火利用水には、ダイオキシン類が含まれていると想定される。ダイオキシン類は、懸濁物質に付着することが分かっていることから、凝集沈殿処理等適切な水処理施設を

設置し、ダイオキシン類が付着した懸濁物質を除去する。

ダイオキシン類を除去した水は、再度消火利用水として循環利用するが、余剰水となった場合はあらかじめ公道に敷設する下水道に放流するものとする。

詳細調査の結果や現在までのモニタリング結果からは、ダイオキシン類以外の有害物質等は確認されていないが、凝集沈殿処理等の実施により水の安全性を確保する。さらに、ダイオキシン類及びダイオキシン類以外の物質等について、定期的な監視を行い水の安全性を確認し、岐阜市下水道条例(昭和 36 年 10 月 4 日条例第 35 号)に定める基準を満たした上で下水道放流を行うものとする。

凝集沈殿処理等は、「ダイオキシン類による大気汚染、水質汚濁(水底の底質汚染を含む。)及び土壌汚染に係る環境基準」(平成 14 年 7 月 22 日環境省告示第 46 号、以下「ダイオキシン類の汚染に係る環境基準」という。)の水質基準及び「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省令」(昭和 52 年 3 月 14 日総理府・厚生省令第 1 号)に定める管理型処分場の基準を準用して、それぞれの基準に適合している場合に処理を終了するものとする。

### (3) ダイオキシン類に汚染された廃棄物の処理対策

消火された廃棄物は、ダイオキシン類に汚染されていることが考えられることから、ダイオキシン類に汚染された廃棄物を適切に処理するものとする。

#### ダイオキシン類の汚染状況の測定区域と汚染有無の考え方

ダイオキシン類の汚染状況を確認する範囲は、概ね廃棄物を掘削する範囲とする。

掘削作業に先立って、その範囲を一定区域ごとに分割しダイオキシン類の汚染状況を確認する。

ダイオキシン類の測定区域の考え方は、「ダイオキシン類に係る土壌調査マニュアル」(平成 12 年 1 月 14 日付け環水土第 12 号環境省環境管理局水環境部長)に基づいて、安全面への配慮から、より詳細に現場を把握するため最も狭い区域である 25m 四方で、深さ 1 m を 1 区域とすることを原則とするが、汚染の状況によっては、区域を細分して調査を実施する。

汚染状況は、この区域ごとにダイオキシン類に係る土壌調査マニュアルに定められた試料採取方法(5 地点混合方式)によって試料を採取・分析し、ダイオキシン類の汚染に係る環境基準の土壌基準を準用し、1 ng-TEQ/g を判定基準としてダイオキシン類の汚染の有無を判断するものとする。

ダイオキシン類の測定にあたっては、簡易測定法及び公定法を併用する。

#### 廃棄物の鉛直方向の掘削範囲

廃棄物の鉛直方向の掘削範囲は、ダイオキシン類に汚染された廃棄物を除去するのに必要な範囲とする。その鉛直方向の範囲の考え方は、燃焼区域とダイオキシン類が

燃焼区域の周囲に拡散・蓄積している可能性がある区域の直下部において、汚染濃度がダイオキシン類の汚染に係る環境基準の土壌基準を準用し、1 ng-TEQ/g 以下であることが確認された範囲とする。

#### **廃棄物の選別及び処理**

ダイオキシン類の汚染状況を確認した後に、掘削は 1 に示す 25m 四方・深さ 1 m の区域ごとに行うものとする。

#### **ア ダイオキシン類の汚染がないと判断された区域の廃棄物の処分方法**

の基準でダイオキシン類の汚染がないと判断された区域の廃棄物については、掘削後、可燃物、不燃物、金属類に選別する。金属類についてはスクラップとしてリサイクルする。可燃物については、現場外へ搬出し焼却処分を行う。不燃物については、現場内での法面整形等の整形材に利用するが、その際、再度ダイオキシン類の汚染に係る環境基準の土壌基準を準用し、1 ng-TEQ/g 以下であることを確認するものとする。ダイオキシン類の濃度が 1 ng-TEQ/g を上回った場合は、ダイオキシン類の汚染があると判断された区域の廃棄物の処分方法により処分を行うものとする。

#### **イ ダイオキシン類の汚染があると判断された区域の廃棄物の処分方法**

ダイオキシン類の汚染があると判断された区域の廃棄物についても掘削後、原則として可燃物や不燃物等に選別する。

ダイオキシン類は、細粒分に多く付着することがわかっている。そこでダイオキシン類に汚染された廃棄物については、洗浄・分級の前処理を行うか、あるいは前処理を行わず直接搬出するかについて、廃棄物の性状や量等を勘案した上で、経済的かつ効率的に実施できる方法を比較検討し実施する。

次に、いずれの方法をとった場合においても、あらためてダイオキシン類の汚染濃度を測定し、以下の区分により処分を実施する。

(ア) ダイオキシン類の汚染に係る環境基準の土壌基準を準用した 1 ng-TEQ/g を超え、廃棄物処理法に定める特別管理産業廃棄物の基準の 3 ng-TEQ/g 以下と判定された廃棄物は、管理型処分場で処分あるいは無害化処理等中間処理を行う。

(イ) 3 ng-TEQ/g を超える値が検出された廃棄物については、特別管理産業廃棄物の取扱いを準用し、無害化処理を行う。

#### **選別作業にあたっての留意点**

選別作業については、降雨等の影響や粉塵等の飛散を起こさないよう仮設上屋に飛散防止カーテンや集塵設備等を設け、環境面での配慮を十分しつつ経済的な方法により実施する。

### **(4) 掘削工事中の配慮**

詳細調査の結果から、板状の成形板である非飛散性の石綿含有産業廃棄物が確認され



ているが、その取扱いについては、粉塵等が発生しないよう必要な対策を講じ、環境面に十分配慮し、処分場で処分するものとする。

#### (5) 現場外へ搬出する廃棄物の処分

現場外へ搬出する廃棄物については、処分業の許可を受けている業者に処分を委託し、適正に処分することとする。

処分先については、

処分能力に十分な余力があり、極力近県に施設があること。

各県で結成されている協会等に加盟するとともに、自社の情報公開を積極的に行っていること。

中間処理施設の場合は、リサイクルを重視していること及び最終処分施設と連携がとれていること。

等に留意して決定するものとする。

#### (6) 全体計画及び選別の考え方

以上の考え方をもとにした事業の全体計画図案は図3-3、標準断面図は図3-4、選別フローの考え方は図3-5のとおりである。

図 3 - 3 全体計画図(案)

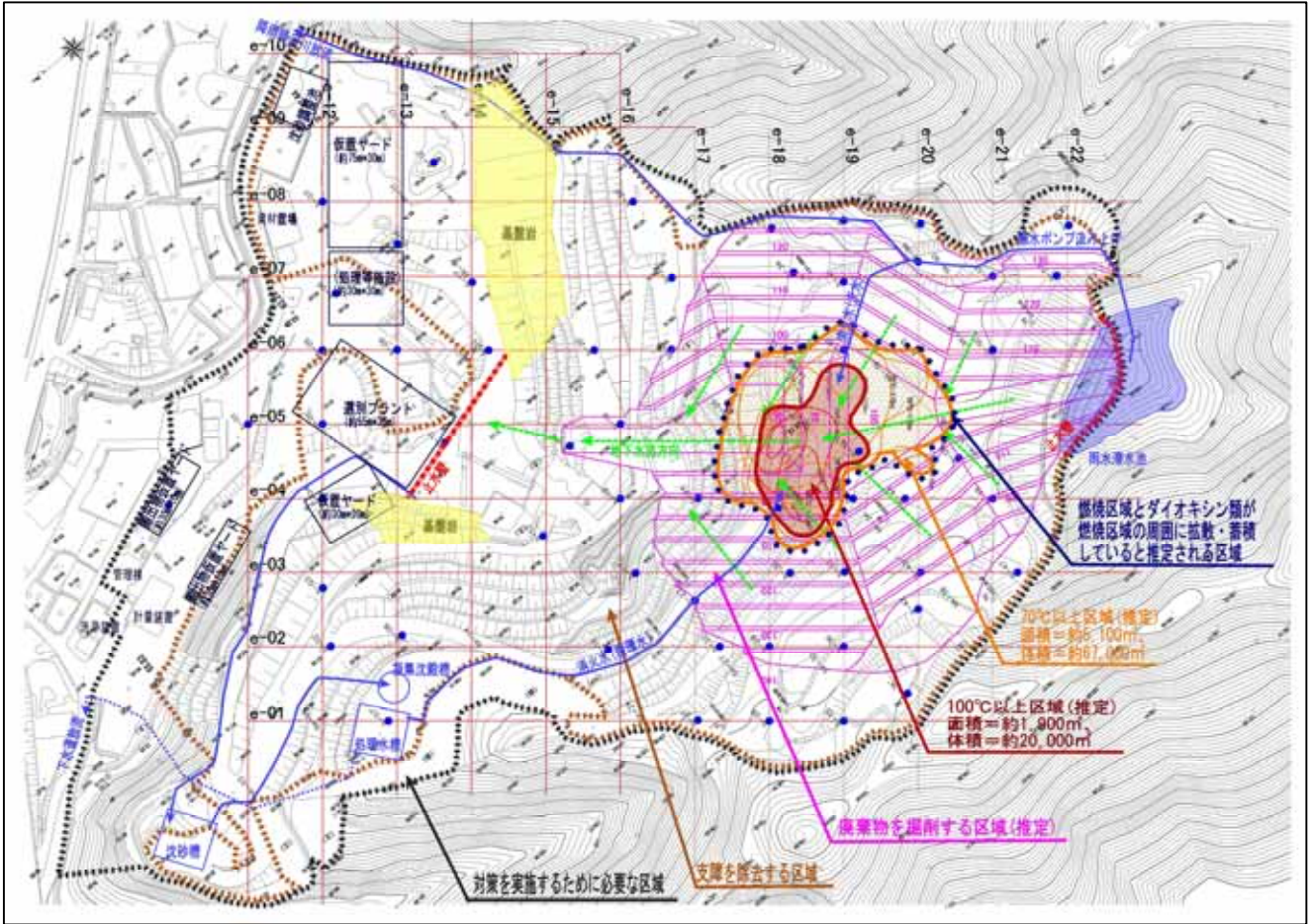


図 3 - 4 標準断面図

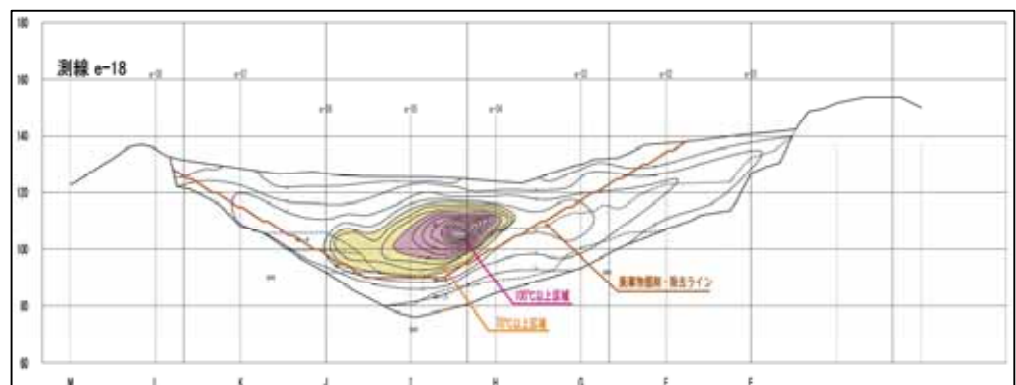
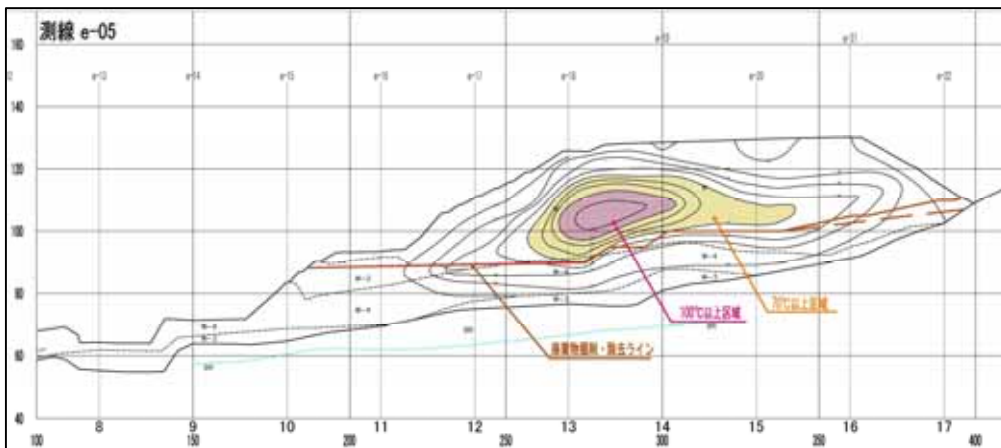
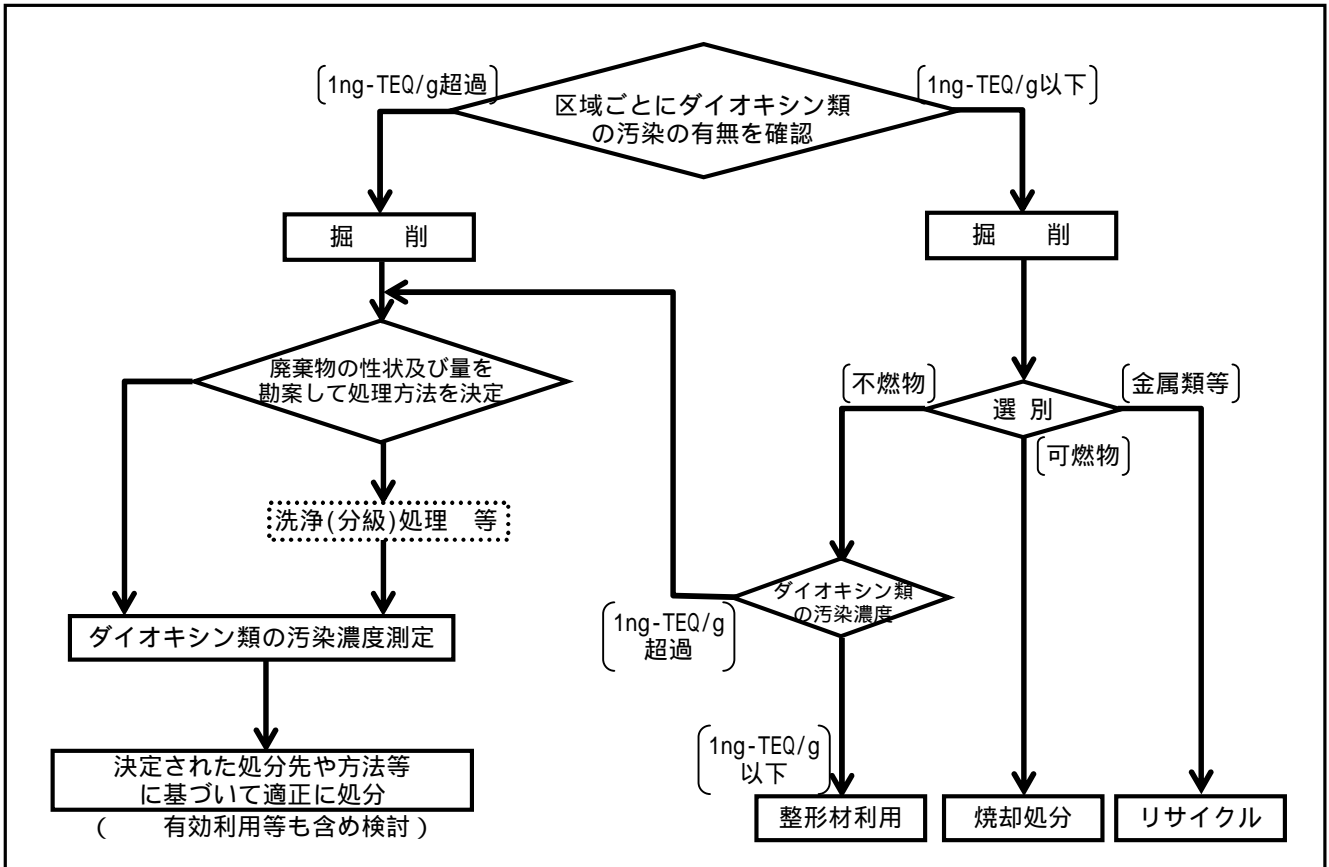


図 3 - 5 選別フローの考え方



### 3 監視体制及び安全対策

#### (1) 事業着手前の状況把握

事業の着手に先立って、現況の燃焼部分やダイオキシン類等の状況を把握するための温度調査等必要な調査を実施する。

#### (2) 消火対策の効果確認

注水消火の作業中は、地表面や既存及び新設のボーリング孔を利用して地中の温度を測定することにより消火の確認をする。また、掘削作業時にも温度を測定するとともに湿潤状態を常に監視する。

#### (3) 事業実施中の安全対策

消火作業や掘削時には、ダイオキシン類や硫化水素等の有害ガスの発生や空洞化による陥没等が懸念されることから、周辺環境及び作業環境の保全のために関係法令等に従って常に監視を行うものとする。事業実施中の安全対策等に関するモニタリング内容は、表 3 - 1 の作業工区として示すとおりである。

#### (4) 事業実施中のモニタリング調査の実施

事業の実施中は、周辺環境への影響を把握するため、表 3 - 1 に示すように地下水、

河川、大気等のモニタリング調査を現場内及び現場周辺において継続的に実施する。

### (5) 事業完了後の措置及び監視体制

事業完了後は、廃棄物処理法第15条の17に基づく指定区域として取扱い、大気・水質等モニタリング調査は、事業完了後も継続して実施し、状況の変化を監視する。水処理施設については、事業完了後も当面残置することとし、不測の事態にも対応が可能となるようにする。

また、ボーリング孔を設置して廃棄物層内部の温度や発生ガス状況のモニタリング調査も継続して実施する。

モニタリング調査の結果は、周辺住民に対する説明はもとより、広く市民に周知を図るために市の広報紙、ホームページ等に掲載を行い、十分な公表を行っていく。

表3-1 モニタリング計画

#### 現場内及び現場周辺への影響把握

区分	調査種類	調査内容	測定頻度
現場内	水質調査	地下水、上流部沢水、プラント裏湧水 (環境基準項目、イオン類、DXN類等) 1	健康項目等 : 年4回 その他 : 年12回 電気伝導率等 : 常時
	土壌調査	敷地境界土壌、調整池底質 (土壌汚染対策法の重金属類、DXN類)	敷地境界土壌 : 年1回 調整池底質 : 浚渫時
	大気調査	敷地境界大気 (DXN類、アスベスト、有害大気汚染物質等)	: 年4回
	気象観測	現場内気象観測 (雨量、風向、風速)	: 常時
現場周辺	水質調査	地下水、河川水、排水 (カドミウム、鉛、イオン類、DXN類等)	河川水、排水 : 年12回 地下水 : 年6回 電気伝導率等 : 常時
	土壌調査	現場周辺土壌、河川底質 (土壌指定基準項目、DXN類)	: 年1回
	大気調査	現場周辺大気 (SPM、DXN類、アスベスト等)	SPM等 : 常時 DXN類等 : 年4回

#### 作業環境の監視保全

区分	調査種類	調査内容	測定頻度
作業工区	処理水調査	下水道放流(下水道放流基準) 循環利用水 1	: 年12回
	温度調査	既存ボーリング孔、新設ボーリング孔、地表面	: 常時
	ガス等調査	作業時有害ガス及び粉塵 (酸素、一酸化炭素、硫化水素、粉塵等)	: 常時
	DXN類 汚染調査	掘削区域の汚染状況、選別後廃棄物等、整形材	: 常時
	地下水位調査	既存設置井戸	: 月2回
	斜面沈下調査	堆積廃棄物 (廃棄物点間距離、比高差)	: 週1回

注) SPM = 浮遊粒子状物質、DXN類 = ダイオキシン類、

1: 事業完了後は、「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省令」の管理型処分場の基準を準用する。

#### 4 事業完了時の処置

消火作業及びダイオキシン類除去作業が終了後、崩落のおそれのある法面や掘削した法面について崩落等を防止するため、整形材等で適切に覆土を実施する。また、雨水等が廃棄物層へ浸透することを防止するため、キャッピング等を行うとともに雨水排水路を整備する。

沢水については、廃棄物層内部を通過しないよう必要な水路を設けるものとする。なお、現場の土地利用については事業完了後、そのあり方等について必要に応じて検討を行うものとする。

#### 5 特定支障除去等事業の実施予定期間

特定支障除去等事業は以下の概要で実施するものとし、事業期間は、平成 20 年度から平成 24 年度までの 5 年間とする。(表 3 - 2 )

平成 20 年度は、準備工、仮設備の設置及び水処理対策に必要な施設の設置に着手する。

平成 21 年度は、消火対策と併行して選別施設等の設置を行う。また、温度低下を確認した後、掘削・選別撤去を行う。

平成 22 年度以降は、平成 21 年度に引き続き掘削・選別撤去を平成 24 年度の前半まで実施する。

平成 24 年度の後半は、法面保護等の現地整形作業を実施し、仮設備の撤去を行う。

表 3 - 2 実施スケジュール

年 度	H 2 0	H 2 1	H 2 2	H 2 3	H 2 4	備考
準備工、仮設備設置	■					
水処理対策	■					施設設置を含む
消火対策		■				
ダイオキシン類処理対策		■				施設設置・掘削選別・処理対策を含む
現場内整備等					■	
仮設備撤去					■	
モニタリング	■					

## 6 特定支障除去等事業に要する費用等

平成 24 年度までの特定支障除去等事業に要する費用等は、概算で 9,990 百万円を見込んでいるが、詳細な調査や効果的な施工方法等を検討し、事業費の縮減に努める。(表 3 - 3)

なお、年度別事業費は表 3 - 4 のとおり見込んでいる。

表 3 - 3 特定支障除去等事業に要する費用等 (単位：百万円)

項目	工種	費用	備考
本工事費	準備工	70	事前調査、現場内施設解体等
	水処理対策工	450	沢水処理、汚濁水処理施設、排水設備等
	消火対策工	850	注水工、散水工等
	ダイオキシン類処理工	8,150	ダイオキシン処理、掘削、選別、現場外処理等
	現場内整備工	40	法面整形
	計	9,560	
管理費	施設管理費	150	各施設管理費等
	モニタリング	180	現場内及び現場外（大気、地下水等）
	施工管理費	90	現場管理費等
	計	420	
事務費		10	
合計		9,990	

表 3 - 4 年度別事業費 (単位：百万円)

項目	工種	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	計
本工事費	準備工	40	30	0	0	0	70
	水処理対策工	120	174	35	35	86	450
	消火対策工	0	825	10	10	5	850
	ダイオキシン類 処理対策工	0	1,915	2,190	3,420	625	8,150
	現場内整備工	0	0	0	0	40	40
	計	160	2,944	2,235	3,465	756	9,560
管理費	施設管理費	20	40	40	40	10	150
	モニタリング	20	40	40	40	40	180
	施工管理費	10	20	20	20	20	90
	計	50	100	100	100	70	420
事務費		1	2	2	3	2	10
合計		211	3,046	2,337	3,568	828	9,990

## 第4章 特定産業廃棄物の処分を行った者等に対し市が講じた措置及び講じようとする措置の内容

### 1 これまでに講じた措置等

#### (1) 処分者に対する措置等

これまでに市が処分者に対して講じた措置は、次のとおりである。

##### 許可の取消し等

処分者が排出事業者等から建設廃材や許可の範囲外の産業廃棄物を受け入れるとともに、現場に産業廃棄物を不法に投棄し覆土による隠蔽を行うなどの行為を繰り返した行為が、廃棄物処理法第16条及び第14条の2第1項の規定に違反したものであることにより、廃棄物処理法第14条の3の2第1項第2号の規定に基づき、処分者に対する業の許可を取消した。また、これにより処分者は、廃棄物処理法第7条第5項第4号ニの許可取消しの日から5年を経過しない者に該当し、更新を許可しない場合を定めた廃棄物処理法第14条第5項第2号イ及び第10項第2号の規定に該当することから、平成16年3月2日に処分者から提出された産業廃棄物処分業の更新許可申請については、不許可処分とした。

- ・平成16年4月23日 産業廃棄物処分業及び産業廃棄物収集運搬業の許可取消
- ・同 年4月27日 産業廃棄物処理施設設置許可の取消し  
産業廃棄物処分業の許可更新申請を不許可

##### 措置命令の発出状況

処分者及びその関係者並びにニッカン株式会社及びその関係者に対しては、廃棄物処理法第19条の5の規定に基づき、これまでに下表のとおり措置命令を発出した。(表4-1)

表4-1 処分者に対する措置命令の概要

発出日	被命令者	履行期限	生活環境保全上の支障のおそれ	講ずべき措置の概要
H16.5.28	(株)善商	H16.10.31	現場最上部に放置された産業廃棄物の飛散、可燃ガスの発火による火災の発生	埋め立てられた廃棄物の最上部に堆積する約14,000m <sup>3</sup> の廃棄物の分別・撤去
H18.4.17	(株)善商	H28.10.31	埋め立て処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生	埋立処分した廃棄物のうち、現存するものの撤去 地下水、排水、敷地境界のガス濃度その他必要な項目の定期的な観測(モニタリング調査)
	(株)善商の実質的経営者 疋田優 (株)善商代表取締役 爲重美紀 (株)善商取締役 疋田優徳	H21.12.31	埋め立て処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生	埋立処分した約256,400m <sup>3</sup> 及び約13,100tの廃棄物のうち、現存するものの撤去
	ニッカン(株) ニッカン(株)の実質的経営者 亀井義久 ニッカン(株)の元代表取締役 小川和久	H19.10.31	埋め立て処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生	埋立処分した約146,100m <sup>3</sup> 及び約2,100t(合わせて約89,700tに相当)の廃棄物のうち、現存するものの撤去

## 措置命令の履行状況

平成 16 年 5 月 28 日に発出した措置命令については、履行期限の延期を繰り返したが、平成 17 年 5 月 31 日に履行が終了したと判断した。

平成 18 年 4 月 17 日に発出した処分者に対する措置命令のうち廃棄物の撤去に係る部分及び処分者の関係者に対する措置命令の履行については、処分者の実質的経営者及び処分者の従業員が対応していた。

しかし、平成 18 年 4 月 17 日に発出した処分者に対する措置命令のうちモニタリング調査に係る部分については、着手期限を同年 5 月 1 日としていたが、期限を過ぎても着手されなかったことから、同月 22 日に廃棄物処理法第 19 条の 8 第 1 項第 1 号の規定により行政代執行に着手し、調査を継続している。

なお、平成 18 年度に行政代執行により実施したモニタリング調査費用 14,070,000 円については、同法第 19 条の 8 第 5 項において準用する行政代執行法（昭和 23 年法律第 43 号）第 5 条の規定により、処分者に対して平成 19 年 10 月 5 日に納付命令を発出した。

一方、措置命令に基づく撤去等については、平成 28 年 10 月 31 日までを履行期限としており、また、命令の発出日が 3 ヶ月を着手期限としていた。一部着手は認められたが、被命令者である処分者の実質的経営者及び代表取締役が収監されており、個人として今後措置を講じる意思も能力もない。また同社は現在休眠状態となっており、法人としても当該命令が履行される見込みはない。さらに、ニッカン株式会社についても同様に、個人として今後措置を講じる意思も能力もないこと及び同社は破産しており、法人としても当該命令が履行される見込みはない。

また、これまでの市の調査から廃棄物層内部の燃焼及びこれに伴う高濃度のダイオキシン類の生成が確認され、生活環境保全上速やかに措置を講じる必要があると認められるが、上記のとおり、被命令者において速やかに措置が講じられる見込みはない。

このため、当該措置命令の履行期限の到来を待たずに、産業廃棄物特別措置法による特定支障除去等事業として、行政代執行により市が必要な措置を速やかに講じざるを得ないと判断するものである。

## 廃棄物処理法に基づく措置以外の行政対応の状況

### ア 緊急調査に要した費用の請求

事案発覚直後の平成 16 年 3 月から 8 月にかけて、民法第 697 条の規定による事務管理として実施した緊急調査に要した 55,261,962 円については、民法第 702 条第 1 項の規定により、平成 16 年 9 月と 11 月に処分者に対して請求した。しかしながら、これまでに回収できたのは、1,380,000 円である。



## イ 民事保全法に基づく財産仮差押え

平成 16 年 5 月 28 日に発出した措置命令の履行を確保するとともに、将来の費用求償及び緊急調査に要する費用の償還請求を保全するため、同年 9 月、処分者の所有と認められる財産について民事保全法に基づき岐阜地方裁判所に仮差押命令の申立てをし、決定を受けた。仮差押えをした財産は、重機、ダンプ、選別ライン、破碎施設等の動産並びに事務所建物及び預金である。

## ウ 根抵当権の設定

平成 17 年 8 月、請求している緊急調査に要した費用の担保として、処分者所有の土地 24 筆 (22,830.34 m<sup>2</sup>) と同社取締役所有の土地 2 筆 (10,760 m<sup>2</sup>) に極度額 60,000,000 円の根抵当権を設定した。

なお、処分者所有の土地 24 筆については、岐阜商工信用組合が 23 筆に、実質的経営者が 16 筆に対し、それぞれ既に根抵当権を設定していた。しかし、実質的経営者の根抵当権登記については、市の要請に応じ、市の根抵当権設定直後に抹消された。

## エ 措置命令の財団債権としての請求

平成 18 年 4 月 17 日にニッカン株式会社に措置命令を発出したが、同社は既に破産が宣告され、破産手続が進められていた。そこで、同年 8 月、措置命令の履行費用相当額として算定した 2,154,801,096 円を財団債権として同社の破産管財人に対して請求したところ、同年 10 月、61,059,671 円が支払われた。

## (2) 排出事業者等に対する措置等

### 措置命令の発出等

前述のとおり、廃棄物処理法違反容疑で処分者とともに起訴されたニッカン株式会社に対して、廃棄物処理法第 19 条の 5 第 1 項の規定に基づき、当該事業者処理を委託したことが判明した廃棄物の全量について撤去するよう命ずる措置命令を平成 18 年 4 月 17 日に発出した。(表 4 - 1)

これ以外の排出事業者等については、そのすべてを確認することができないことから、廃棄物処理法第 19 条の 8 第 1 項第 2 号の規定に基づき、平成 18 年 5 月 1 日、支障の除去等の措置に係る公告を行った。

また、市では、事案発覚当初、マニフェスト等の資料が警察に押収されていたことから排出事業者等の責任追及が困難な状況にあったが、廃棄物処理法上の権限に基づき、関係機関と連携をとりながら調査を進めてきた。

その中で、廃棄物処理法第 19 条の 5 及び第 19 条の 6 に規定する委託基準違反等の違法性が明らかな排出事業者等については、同法第 19 条の 5 の規定により委託量に相当する廃棄物の撤去を命じる措置命令を発出することとし、また違法の

可能性が認められる排出事業者等に対しては事業所への立入検査を実施し、違法性が明らかになったものについては、同様に措置命令を発出することとした。

また、市の調査により違法性を断定するに至っていない排出事業者等については、より迅速に支障を除去する措置を講じることに資するべく、社会的、道義的責任からの自主的な撤去の要請を行い、その申出がある場合には、より迅速に支障を除去する措置を講じさせ得るものとして、これを認めることとした。但し、自主撤去を行った事業者であっても、その後の調査により自主撤去済みの分量を超える搬入分等につき違法性が明らかになった場合には措置命令の発出など厳格に対応していく。

上記により、これまでに 321 社に対して立入検査を実施し、このうち違法性が明らかになった排出事業者 2 社に対して、違法な委託量に相当する分の廃棄物の撤去を命じる措置命令を発出するとともに、平成 17 年 11 月から排出事業者等からの申出による自主撤去を進めてきた。(表 4 - 2)

表 4 - 2 排出事業者等に対し講じた措置等

<ul style="list-style-type: none"> <li>平成 16 年 12 月 27 日 一部排出事業者等からの申出による撤去開始</li> <li>平成 17 年 1 月 28 日 立入検査に着手</li> <li>平成 17 年 11 月 1 日 排出事業者 77 社に撤去要請</li> <li>平成 18 年 4 月 24 日 排出事業者 60 社に撤去要請</li> <li>平成 18 年 8 月 8 日 排出事業者 A に廃棄物撤去を命じる措置命令を発出</li> </ul>	
撤去命令量	木くず、紙くず、繊維くず(これらと混合した廃棄物を含む。) 約 1,610 トン
生活環境保全上の支障のおそれ	埋め立て処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生
講ずべき措置の概要	廃棄物処理法第 12 条第 4 項の規定に違反する委託により埋立処分された産業廃棄物約 1,610 トンの撤去
発出日	平成 18 年 8 月 8 日
履行期限	平成 18 年 11 月 30 日
<ul style="list-style-type: none"> <li>平成 18 年 8 月 22 日 排出事業者 169 社に撤去要請</li> <li>平成 19 年 1 月 5 日 排出事業者 B に廃棄物の撤去を命じる措置命令を発出</li> </ul>	
撤去命令量	木くず、紙くず、繊維くず(これらと混合した廃棄物を含む) 約 1,500 トン
生活環境保全上の支障のおそれ	埋め立て処分された廃棄物の崩落及び廃棄物層内部の発熱による火災や有害ガスの発生
講ずべき措置の概要	廃棄物処理法第 12 条第 4 項の規定に違反する委託により埋立処分された産業廃棄物約 1,500 トンの撤去
発出日	平成 19 年 1 月 5 日
履行期限	平成 19 年 8 月 31 日
<ul style="list-style-type: none"> <li>平成 19 年 9 月 18 日 排出事業者 201 社に撤去要請</li> <li>平成 19 年 10 月 23 日 排出事業者 201 社に撤去要請</li> </ul>	

排出事業者等の把握調査の実施及び排出事業者等による撤去の推進  
産業廃棄物管理票や帳簿類、あるいは実績報告書等から、処分者に対して廃棄

物の処理を委託したことがこれまでに判明している排出事業者等は、県内 612 社、県外 202 社の合計 814 社となっている（平成 20 年 2 月 29 日現在）。このうち、自主撤去にすでに着手又は完了したもの、あるいはすでに破産しているものなど 106 社を除き、現段階で違法性を確定するに至っていない 708 社に対して、より迅速に支障を除去する措置を講じさせるべく搬入等が判明している量の産業廃棄物を撤去するよう要請し、平成 20 年 2 月 29 日現在までに、168 社により 100,790 m<sup>3</sup>を自主的に撤去させている。（表 4 - 2、表 4 - 3）

表 4 - 3 排出事業者等による撤去状況

H20.2.29 現在	申出事業者数	174 社（県内 84 社、県外 90 社） うち着手事業者数 168 社（うち完了事業者数 130 社）
	撤去申出量	約 127,000 m <sup>3</sup>
	既撤去量(累計)	100,790 m <sup>3</sup> （これ以外の措置命令に基づく撤去量は 4,061 m <sup>3</sup> ）

#### 費用の求償

ニッカン株式会社の元実質的経営者から、平成 18 年 1 月 24 日に対策費用の一部として 12,652,482 円を、また同年 10 月 10 日には、同社の破産管財人より、財団債権として 61,059,671 円の納付を受け入れた。

また、排出事業者等の把握調査を実施する過程で、当該事業者等から応分の費用負担をもって撤去に代えたい旨の申出が複数寄せられたことから、それらを積み立てるため、平成 19 年 3 月 30 日、条例に基づく岐阜市産業廃棄物不法投棄対策基金（以下「基金」という。）を設置した。

なお、これまで（平成 20 年 2 月 29 日現在）に、ニッカン株式会社の元実質的経営者及び同社の破産管財人より受け入れた 73,712,153 円を基金に積み立てている。

## 2 今後講じようとする措置等

### (1) 処分者に対する措置等

行政代執行により実施しているモニタリング調査に要する費用については、廃棄物処理法第 19 条の 8 第 2 項の規定により処分者に対して求償する。

平成 18 年 4 月 17 日に発出した措置命令については、本章 1 (1) で述べたとおり履行が見込まれないことから、廃棄物処理法第 19 条の 8 第 1 項の規定により市が行政代執行として支障の除去等の措置を講じざるを得ないが、同条第 2 項の規定によりそれに要した費用をそれぞれの責任に応じて求償していく。求償した費用が納付されない場合は、被命令者の所有する資産を調査し、回収の可能性のあるものを差し押えて公売する等あらゆる方策を講じて費用の回収に努めていく。

また、ニッカン株式会社から支払われた 61,059,671 円（ 1 の（ 1 ） エ参照）及びニッカン株式会社の元実質的経営者の任意の申出を受け平成 18 年 1 月に受け入れた 12,652,482 円は、この場合の対策費用の一部に充てる。

なお、民事保全法に基づき仮差押えした動産、不動産および預金（ 1 の（ 1 ） イ参照）のうち、金融機関の貸付金債権と相殺予定のない預金及びダンプについては、仮差押えを取り下げ、緊急調査費用の一部として回収した（ 1 の（ 1 ） ア参照）。仮差押えを継続している物については、行政上の強制徴収が裁判判決を必要としないことから、所有権の帰属や回収の可能性を確認のうえ、差押えに切り替え、行政代執行費用として回収を図ることとする。しかし、いずれも残存価値は低いこと、また、被命令者である 2 法人の現状から、現段階では、行政代執行に要した費用を今後徴収できる見込みは低い。なお、被命令者の資産等について今後も調査を続け、できる限り回収を図る。

## （ 2 ） 排出事業者等に対する措置等

### 措置命令の発出など

排出者責任の追及を徹底するため、排出事業者等の事業所へ立入検査等を実施したうえで、廃棄物処理法第 19 条の 5 及び第 19 条の 6 に規定する要件に該当する事実が判明した排出事業者等に対しては、措置命令の発出など厳格に対応していく。

### 自主撤去又は費用抛出の申出に対する対応

1（ 2 ） で述べた撤去要請した 708 社のうち、違法性が断定できないものに対しては、社会的、道義的責任から可能な限り廃棄物の自主撤去あるいは廃棄物の撤去に相当する費用抛出（以下「自主撤去等」という。）を粘り強く指導する。

また、自主撤去等を行った事業者であっても、その後の調査から自主撤去等済みの分量を超える搬入分等につき違法性が明らかになった場合には、措置命令の発出など厳格に対応していく。

### 費用の求償

被命令者たる排出事業者等が当該命令を履行しない場合は、廃棄物処理法第 19 条の 8 第 3 項の規定に基づき、行政代執行に要すると見込まれる費用のうち、搬入量等に相当する対策費用を求償する。

### その他の責任追及

公図による目算によれば、現場の約 2 割程度が処分者及び処分者の関連会社等以外の 12 名が所有する土地であり、このうち 4 名が処分者と賃貸借契約を結んでいたことが判明しているが、これら 12 名に対するこれまでの聞き取りからは、不適正処分を認識・認容していたことについて現段階では明確になっていない。しかし、上記 12 名の

所有者につき今後さらに調査を行い、廃棄物処理法第 19 条の 5 第 1 項第 4 号所定の処分者の不適正処分を助けたことと認められた者などに対しては、同法第 19 条の 5 の規定による措置命令を発出する、あるいは行政代執行に要した費用を請求するなど厳格な措置をとる。

## 第5章 市における対応状況の検証と不適正処理の再発防止策

### 1 岐阜市産業廃棄物不法投棄問題実態調査委員会における検証

#### (1) 設置目的等

これまでの市の行政対応に係る事実関係を調査・把握するため、本事案発覚直後の平成16年4月、助役を長とする内部調査機関として「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。)を設置した。

#### (2) 調査結果

実態調査委員会では、担当部局職員からの事情聴取などにより、これまでに処分者に対して行ってきた行政対応の状況等の掘り起こしを行い、平成16年5月10日、これまでの市の対応における問題点を次のとおりまとめ、次項で述べる第三者委員会への検証へ引き継いだ。

産業廃棄物行政の甘さ

市民の情報提供に対する的確な対応不足

職員の認識不足

関係部局間の連携不足

県行政(森林法及び廃棄物処理法)との連携不足

警察との連携不足

### 2 岐阜市産業廃棄物不法投棄問題対応検証委員会の設置

実態調査委員会における実態把握を踏まえ、さらに本事案発覚に至るこれまでの行政対応について、どのような点に問題があり又はなかったのかについて、専門的見地から公正かつ客観的に検証し、今回の事態を招いたことに対する行政上の責任を明確にするとともに、再びこのような事態を招かないための再発防止策を検討するため、平成16年5月、弁護士等外部委員5名で構成する「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。)を設置した。(表5-1)

表5-1 検証委員会名簿

: 委員長、 副委員長

由良 久	弁護士
三原 憲三	朝日大学法学部法学科教授
佐藤 健	岐阜大学工学部社会基盤工学科教授
榊原 秀訓	南山大学法学部法律学科教授
武藤 壽	弁護士

(所属及び職名等は、委嘱当時)

検証委員会では、処分者が産業廃棄物処分業に係る市の許可を得た昭和 63 年度から、廃棄物処理法違反容疑で同社に県警の捜査が入った平成 15 年度までの間を対象に、指導監督庁として市がその権限を適正に行使したか否かについて、客観的に評価・検証が行われた。検証委員会は 13 回にわたり開催され、平成 16 年 11 月 26 日に検証結果に基づく報告書が検証委員会から市に提出された。

### 3 検証委員会における検証結果

#### (1) 検証結果

検証委員会では、廃棄物処理法の「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、市が指導監督庁としてその権限を適正に行使したか否かを主眼に、処分者に対して開発許可がなされた昭和 62 年 3 月から警察の強制捜査が入った平成 16 年 3 月までの期間について検証された。検証にあたっては、不法投棄現場を見分した上で、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、処分者に対する通知、処分者からの報告書等について確認するとともに、森林法、都市計画法及び建築基準法等の関係法令に係る書類をもとに確認された。

さらに、担当者、OBを含む当時の担当職員、その上司、市民ら合計 104 名に対し書面による質問を行い、うち 7 名に対して事情聴取が行われた。

その結果、聞き取りや航空写真等から平成 2 年の時点ですでに 80,000 m<sup>3</sup>を超える廃棄物が処分者及び関連会社の所有する土地及び隣接する山林に堆積していたと認められること、その後も現場への立入検査を行い、増減はあるものの廃棄物が依然として過剰に積み上げられていることを把握していながら、撤去指導に従うとの処分者の主張を鵜呑みにし、法令に基づく措置命令の発出といったより強力な権限行使を行わなかったことなど、規模の拡大を防止する機会がありながら、法令に基づく厳格な措置を講じなかった市の対応について総じて厳しさに欠けており不当であるとされた。

また、平成 11 年 4 月に、平成 2 年以降の廃棄物が依然として処分者及び関連会社の所有する土地及び隣接する山林に堆積していることを把握していたが、指導に従う姿勢を処分者が示していたことから、処分業の許可を市が更新したことについては、当時の法令や現場の状況に鑑み違法である可能性が高いと指摘された。

さらに航空写真では、平成 11 年 12 月には平成 2 年以降堆積していた廃棄物を覆土し、その上ないしは周囲に新たに廃棄物が投棄され、現場の地形が急激に変わっていることが確認できるが、「堆積していた廃棄物の頂上部を、木くずを除去するための作業場とするため整地したい。平成 2 年からの廃棄物については、木くずを除去した後に除去する」との処分者の主張を信用し、廃棄物の搬入を中止させるなどの権限を市が行使しなかったことは、違法の可能性が高いとされた。

## (2) 不当な対応の原因

検証委員会では、時系列ごとに行政対応の問題点を抽出し、それらの問題の原因がどこにあったのかについて検証が行われた。その結果、当委員会では、以下の事項が積み重なって事案の規模拡大に至ったものと指摘された。(以下、報告書より抜粋。)

担当者・上司につき公務員としての高い使命感の欠如

担当者・上司に、廃棄物行政に携る者として、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。

法的対応に対する知識・経験の不足

市には、業務の一時停止、改善命令、措置命令等の措置の経験が不足しており、手続き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。

また、担当者は、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が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、(株)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、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。これらのため、ずるずると不法投棄を広げる結果になった。

産廃行政所管部における情報の非共有

担当者は(株)善商に関し、現場がどんどん変わっていく状況を報告していなかった。

一方、上司もその状況を問いただ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。結果的に、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。

資料の保管の杜撰さ

資料の保管としては、杜撰であるといわざるを得ない。(株)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関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。

産業廃棄物行政の軽視

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。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。

廃棄物行政の非公開性

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、市、業者を監視することもできなかった。

他部局・他機関との連携不足

(株)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



写真が環境部に提供されていたならば、(株)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、(株)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、市、県、警察は、廃棄物不適正処理対策連絡会議を設け、情報の交換も行っていった。しかるに、平成16年3月まで、(株)善商の不法投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。

### (3) 再発防止に関する提案

さらに、前述の原因を踏まえ、二度とこのような事態を招かないための再発防止策として、検証委員会の報告書では以下のとおり提案された。(以下、報告書より抜粋。)

#### 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、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。

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。

#### 正確な情報収集、詳細な報告書の作成、情報の保存・共有

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が伝わるように、詳しく記録しておくべきである。

また、業者と交渉した場合には、その記録を残す。

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。

加えて、保存にあたっては、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。

#### 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」(平成2年4月24日衛産30号厚生省産業廃棄物対策室長通知)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。もしこれを公表していれば、市の指導監督も市民の目を意識してよりきめ細かくなつたであろうし、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。

#### 他部局、他機関との有効な連携

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、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。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。

#### 同業他社に対する検査

市は(株)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、立入検査をし報告の徴収等を求めるべきである。

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るべきである。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。

## 4 検証委員会の検証結果を踏まえた市としての検討結果

検証委員会報告書では、本事案に対する事案発覚までの市の行政対応について客観的に検証が行われ、市の不適切な対応が事案の拡大を招いたことについて厳しく指摘されている。

市では、検証委員会からの指摘を厳粛に受け止め、二度とこのような事態を招くことがないように、これまでの行政対応においてどこに問題があり、なぜそのような問題対応が生じたのかについてさらに検証を加え、原因を明確にした上で実効性のある再発防止策に反映させることとした。

そのため、平成2年当時、現場への立入検査により、処分者が大量の廃棄物を自社の敷地及び隣接する山林に堆積させていることや、平成11年5月に現在収監されている実質的経営者が実権を握り、ニッカン株式会社と共謀して以降不法投棄が急速に進んでいたことを担当部局において認識していたと認められ、さらに、その間においても、立入検査や処分業等の許可更新など、規模拡大を防止する機会がありながら何故それを逸したのかなど、時間軸ごとの対応上の問題点とその原因を本章(1)で明らかにし、さらに根本的な

原因を究明するため、本章（２）で原因軸ごとにさらに精査した。

本事案の第一の原因者は不法投棄行為者である処分者であることはもちろんであるが、これまでの検証結果から、現場の状況変化を認識したなど規模拡大を防止する機会がありながら、適切な方策を講じなかった市の行政対応のまずさが事案の規模拡大を招いた大きな要因であることは明らかであり、市民に対して誠に申し訳なく深く反省している。

そのため、かかる事態を招いたことに対する市の組織上の責任を明確にするため、本章 6 に述べるように市長以下関係者の処分を行うとともに、このような市の組織全体としての不作為が事案の拡大を招いたことを真摯に反省し、市において再び同様の事態を招くことが絶対ないように、この検証結果を踏まえて、本章 5 に記述する具体的な再発防止策を講じ、組織を挙げて徹底した取組みを進めている。

## （１）時間軸から見た市の対応等に対する原因及び問題点

期（平成 2 年～平成 10 年）

### 【市の対応】

昭和 62 年 7 月の中間処理業の許可以降、平成 2 年から平成 10 年の時点において、周辺住民からの現場における野焼きに関する苦情に基づく現場への立入りにより、本件現場内で場所を変えながら約 80,000 m<sup>3</sup>にも及ぶ大量の廃棄物を堆積させていることを把握していたが、当時は保管量を制限する法令の規定が存在しなかったことから（保管量の制限は平成 11 年 4 月 1 日施行）、大量に積み上げられていた廃棄物の保管方法等についての口頭での指導にとどまり、改善命令の発出などの厳格な対応をとらなかった。

また、平成 9 年から県と共同でヘリコプター及び車両の連携によるスカイアンドランドパトロールを実施していたが、産業廃棄物の不法投棄の監視を対象とはしていなかった。

### 【そのような対応が生じた主な原因及び問題点】

#### 担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足

上司を含む担当部局職員において、暴力団等との関係も噂された処分者に対して強固な措置をとることによって軋轢が生じることで、処分者からの言動がより威圧的になることなどにより対応が煩雑化し、許可更新など日常業務に支障を来すことを忌避する意識が働いた。さらに、不法投棄事案が大規模化した場合に市民生活に及ぼす影響の大きさに対する担当部局職員の危機意識の欠如から、処分者が指導に従う姿勢を表面上見せていたことを拠りどころとして法令に基づく厳格な措置をとるに至らず、事案への早期対応による市民生活の安全確保への強い使命感が欠如していた。

また、日常業務への対応に追われ、当面の業務をこなすことに意識が集中していたため、長期的な監督や指導を要しかつ厳格な対応が必要と見込まれる事案に対して、継続的な監視や指導を行い、厳正に対処する必要があるという強い業務意欲を持つに

至らなかった。

担当部局職員の危機意識や使命感の欠如から、法令や他事例などの知識や経験を蓄積し、積極的に自らの知見を向上させる意識が希薄となり、さらに、担当部局職員の人員不足によって日常業務に追われ、研修等へ参加する時間の確保が難しかったことから、国等が実施する研修の機会の積極的な活用ができず、法的知識や不適正処理事案への対応に関する知見の習得が不十分であったため、法令に基づく適切な対応をとらなかった。

県が主体となって実施するスカイアンドランドパトロールは、空陸連動による野焼きの早期発見、早期対応を主目的として実施していたが、担当部局職員の危機意識の欠如から、この目的のみにとられ、このような機会を通じて本事案に対して継続的な監視や指導を行い、関係機関と連携して規模拡大の抑制に努めるという意識の醸成に至らず、そのため、市から県に対して本事案の監視に関する働きかけを欠き、これを有効に活用できず、事案の拡大防止の機会を逸した。

#### 担当部局の体制上の不備

担当部局において、産業廃棄物行政を担当する職員が3名しか配置されておらず、業務量に対して担当者の絶対数が不足していたが、これに対して担当部局として体制整備を行っていなかった。また、事業者への許認可指導などの目先の業務に追われて上司への報告が疎かになって十分行われていなかったが、担当部局において、組織として懸案事項を統括的に把握する仕組みを講じておらず担当者任せとしており、不法投棄事案の早期対応の必要性が高い本事案を担当部局全体としての重要課題として認識していなかった。

担当部局において、不適正処分を行っている事業者に対する指導監督要領等がなく、これらの事業者に対する対応が担当部局職員個人の主観的判断に依っていたため対応がまちまちとなり、状況に応じて客観的に判断し、誰もが法令等に沿って明確な指導や監視を行うシステムを整えていなかった。

#### 市の組織全体における産業廃棄物行政の軽視

業務内容の複雑化や業務量の増加などに伴う産業廃棄物行政を所管する環境事業部からの職員定数の増員要望にもかかわらず、当時の本市行政は福祉部門を主流としており、環境部門を重要なセクションとして捉えず、組織全体として産業廃棄物行政を軽視していたため、産業廃棄物行政を担当する職員を3名しか配置していなかった。

そのような中で、業の許可・更新業務、苦情対応、事業者の指導業務など目先の日常業務の処理に追われ、業務量の増加や業務内容の複雑化などに対して物理的に十分な対応ができる体制になっていなかった。実際の業務量や、大規模な産業廃棄物の不法投棄が起こると市民の生活環境に重大な影響を及ぼしかねず、未然防止や早期対応が市民生活の安全上不可欠であるという重要性に鑑みて、組織全体としての産業廃棄

物行政に対する認識が欠けており、組織体制の充実強化を行わなかった。

## そ の 他

固定資産税の賦課業務に係り、税務部局において年度毎に市内全域の航空写真を活用しており、大量の廃棄物が堆積されていた平成2年以降も現場を空撮していた。航空写真による不適正処理事案の確認という認識自体を担当部局職員が有していなかったこともあるが、当時の市政において亜流とみなされていた環境部局が主導して他部局間との連携を図ることはできず、また、航空写真を他部局が情報として活用できるような仕組みを市全体として講じていなかったため、航空写真という情報は得ていながら活用できず、本事案に早期対応する機会を逸した。

不適正処理事案に関する情報が一般に公開されていなかったため、事案の規模拡大に対する市民のチェック機能を働かせる機会を阻害していた。また、情報提供があっても、業務量の増加に伴い、対応が担当者任せとなっており、組織として問題解決に向けて対応する体制となっていないなど、担当部局の組織体制が不十分であった。

### 期（平成11年4月）

#### 【市の対応】

平成11年4月、本件現場内に約80,000 m<sup>3</sup>の廃棄物が堆積し、廃棄物の保管数量についての基準を明らかに超えていたことを認識していたにも関わらず、市は処分者に対して処分業の許可を更新した。

しかし、産業廃棄物処分業の事業者の敷地内における保管量の上限を規制する法令が平成11年4月に施行したことに鑑み、保管量の上限を超える廃棄物が存在し、法令違反状態にあった処分者については、「不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めに足る相当の理由がある者」と認定して処分業の更新を許可すべきではなかった。

#### 【そのような対応が生じた主な原因及び問題点】

この時点では廃棄物を覆土しさらにその上に投棄するまでには至っていなかったが、本件現場に、約80,000 m<sup>3</sup>の廃棄物を堆積させていた状況であり、この時点で法令に則して更新の不許可という措置をとっていれば、その後の更なる規模拡大を抑えることはできた。

また、この許可更新は担当部長の決裁手続きを経ているが、担当部局の上層部においては担当部局職員から十分な報告を得ていなかったとしても、保管量制限違反という法令違反の疑いが濃厚な状態を認識し得たはずであり、漫然と許可の更新を決裁したことは、産業廃棄物の不法投棄が市民生活に重大な影響を及ぼすものであるとの危機意識が、個々の担当部局職員はもとより、担当部局としても欠如していたものであり、これまでの時点に比して、担当部局職員個人以上に担当部局としての不適切な対応の比重が大きい。

### 担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足

期と同様に、担当部局職員においては、処分者との軋轢を忌避しようとする意識に加え、処分者が不許可処分に対して不服審査請求などを講じるなどした場合、本事案への対応が増加し、日常業務に支障を来すことを忌避する意識が働いた。さらに、部上層部においては、当時、産業廃棄物行政自体が市政上では垂流として軽視されていたことから、担当部局としては、他部局はおろか同部局の他セクションに相談等をすることもできなかつたこともあり、あえて自身が担当する間に問題を顕在化させたくないという意識から、不法投棄事案が大規模化した場合に市民生活に及ぼす影響の大きさに対する危機意識のないまま決裁したものである。この時点では、これまでのように担当部局職員の個人レベルでなく、担当部局全体としての使命感や危機意識の欠如が大きく、さらにその背景として、市の組織全体としての産業廃棄物行政に対する危機意識の欠如が作用していたと言わざるを得ない。

期と同様に、部上層部を含む担当部局職員において、事案の規模が拡大した場合に市民生活の安全にいかに関与する大きな影響を与えるかという危機意識の欠如、さらには人員不足により日常業務対応に追われていたという物理的要因から、国等が実施する研修の機会の積極的な活用を努めず、法的知識や不適正処理事案への対応に関する知見の習得が不十分で、法令に基づく適切な対応をとるに至らなかつた。

また、これと同じ理由から、期と同様に県との連携による早期対応の機会がありながらこれを逸した。

### 担当部局の体制上の不備

期と同様に、日常業務が滞ることを避けたいとする意識から上司を含む担当部局職員において上層部への的確な報告を欠き、担当部局全体として総括的な問題把握が十分なされておらず、部局の重要課題として認識されていなかつた。

また、部上層部においても、廃棄物の過剰堆積による法令違反状態を統括的に把握するための仕組みを整えておらず、対応を担当者任せにしていた。

期と同様に、担当部局において、不適正処分を行っている事業者に対する指導監督要領等がなく、状況に応じて客観的に判断し、誰もが法令等に沿って明確な指導や監視を行うシステムを整えていなかつた。

組織として引継ぎに係る統一的な様式や手続などが確立されておらず、引継内容や引継項目などの判断が各職員任せで、個人によって対応がまちまちだったため、懸案事項についての引継ぎが不十分で、本事案の経緯や課題が系統的に正しく伝えられていなかつた。

廃棄物処理法施行規則第10条第5号第1号イの施設に係る基準及び同号ロ(1)の申請者の能力に係る基準については、許可更新に係る処分者からの申請書類に基づき確認していたが、同条同号ロ(2)の経理的基礎については、平成11年3月当時、経

理的基礎を理由に業の許可更新を不許可とするという取扱いは一般的ではなかったこともあって、特に考慮されていなかった。

#### **市の組織全体における産業廃棄物行政の軽視**

期と同様に、実際の業務量や、大規模な産業廃棄物の不法投棄が起こると市民の生活環境に重大な影響を及ぼしかねず、未然防止や早期対応が市民生活の安全上不可欠であるという重要性に鑑みて、組織全体としての産業廃棄物行政に対する認識が欠けており、組織体制の充実強化を行わなかった。

#### **その他**

期と同様に、航空写真という情報を得ていながら、担当部局職員の危機意識の欠如等による部局間の連携不足から事案の規模拡大の早期発見、早期対応に機会を逸した。

また、期と同様に、担当部局における市民との協働体制が不十分であった。

#### **期（平成 11 年 5 月以降）**

##### **【市の対応】**

平成 11 年 12 月頃までに現場最奥部の開削範囲が広がっていたが、処分者の「分別した木材の保管に必要な場所を整地したものである」という説明を信用し、また、投棄したことが見た目には分からないように、投棄した廃棄物の上に 50 c m から 1 m の覆土を行っていたことから、これまで現場再奥部の地上に廃棄物を堆積させていたことは認識していたが、地中への埋立投棄は把握しておらず、堆積した廃棄物に関する口頭指導にとどめ、地中への不法投棄について追及しなかった。

また、検証委員会の周辺住民への聞き取りから、平成 11 年頃には、大型運搬車両が 1 日あたり数十台現場に出入りし、生活環境への影響が懸念される状況になりつつあったが、担当部局においてその危険を知り又は知り得る状況にありながら搬入を中止させるなどの指導権限を行使しなかった。

さらに、平成 12 年 1 月には、担当部局職員が現場へ立入りを行っており、この時点において、現場の地形や開削規模が大きく変わっていたことから、担当部局職員は地中への埋立てという不法投棄を把握していたにもかかわらず、産業廃棄物処分実績報告書の受託量と処分量が一致していたことに関する追及をせず、上司も担当職員からの報告でそれを把握していたが、担当部局として改善命令などの適切な対応をとらなかったことから、さらなる事案の規模拡大を止めることができなかった。

##### **【そのような対応が生じた主な原因及び問題点】**

#### **担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足**

期と同様に、処分者との軋轢を忌避したいという意識もあったが、それ以上に、この時点では、不法投棄の規模がそれまでの堆積から覆土による隠蔽とさらなる開削、

投棄の規模が急激に進み、すでに担当部局職員個人の対応レベルを超えてしまった。また、市の組織としても、産業廃棄物行政に対する危機意識の欠如による軽視から、産業廃棄物問題に対する対応が担当部局任せになっていた中で、他の部局のみならず同部局内の他セクションにすら相談等できないとの意識もあって担当部局としての対応能力さえも超えてしまい、組織としてどのように対処すべきか分からなくなるという機能不全を起こしてしまった。このことから、部上層部を含む担当部局職員において、自身らが産業廃棄行政を担当する間に問題を顕在化させることを忌避する意識が働き、対応を先送りにした。

前項で述べたとおり、担当部局自体が機能不全に陥ってしまい対応能力を欠いてしまっていたにもかかわらず、危機意識の欠如などから他部局や市の上層部へ相談するなど適切な措置を講ずることができなかった。

#### 担当部局の体制上の不備

担当部局職員から上層部への確な報告を行う仕組みが整っていなかったため、本件についてはそれまで部局の重要課題として認識されておらず、認識した時点ですでに現場の規模が急激に大きくなりすぎてしまっていたため、に述べたようにすでに担当部局としての対応能力を超えてしまっていた。このため、担当部局として機能不全に陥ってしまい、手を付けるに付けられなくなり対応を先送りにしてしまった。

期と同様に、担当部局において、不適正処分を行っている事業者に対する指導監督要領等がなく、状況に応じて客観的に判断し、誰もが法令等に沿って明確な指導や監視を行うシステムを整えていなかった。

期と同様に、この時点で、組織として引継ぎに係る統一的な様式や手続などが確立されていなかったため、本事案を含む懸案事項について、その経緯や課題等が後任者へ系統的に正しく伝えられていなかった。

県や県警などの関係機関と懸案事項について意見交換や協議を行い、共同して環境の保全に万全を期していくという強い意識が市の担当部局において不十分で、部局として積極的に取り組むという意識が希薄であった。

#### 市の組織全体における産業廃棄物行政の軽視

期と同様に、実際の業務量や、大規模な産業廃棄物の不法投棄が起これば市民の生活環境に重大な影響を及ぼしかねず、未然防止や早期対応が市民生活の安全上不可欠であるという重要性に鑑みて、組織全体としての産業廃棄物行政に対する認識が欠けており、担当部局の組織体制の充実強化を行わなかった。

さらに、で述べた部上層部の自己保身意識や、さらに組織としての機能不全を招いた原因は、当時、産業廃棄物行政に関して関係部局や関係機関等と協議する場を設置しておらず、また、産業廃棄物行政に対する市の組織全体としての危機意識の欠如から、産業廃棄物行政に関して市長以下の全庁的な問題として協議する場を設置して



いなかったことから、対応が担当部局任せとなっており、担当部局がすべての責任を負わされていたということがその土壌にあったと認められる。

## その他

期と同様に、航空写真という情報を得ていながら、担当部局職員の危機意識の欠如等による部局間の連携不足から事案の規模拡大の早期発見、早期対応に機会を逸した。

また、期と同様に、担当部局における市民との協働体制が不十分であった。

## (2) 原因軸による原因の特定

(1)における時間軸による検証結果から分かるように、時点は異なっても、人員不足や統一的な手順やシステムが整っていなかったことなどの物理的要因と、不法投棄事案として問題を顕在化させ、多忙な中で日常業務へ支障が及ぶことを忌避したいという意識から問題を先送りにしたという意識的要因とがあることが明らかになった。

また、遅くとも平成2年の時点で上司を含む担当部局職員において、処分者が本件現場に廃棄物を大量に堆積させていたことを把握していたこと、さらには、平成11年4月に処分業の許可を更新していることなど、規模拡大を防止する機会がありながらそれを許してしまったわけだが、そもそもそれぞれの時点において法令に基づき厳格な対応を講じていれば、その時点で業の許可取消処分等が行われていたはずであり、その後の事案の規模拡大を抑えることができたということになる。

それでは、上述の物理的要因と意識的要因のいずれがより大きく作用していたのか、さらにそれは、職員、部局、市全体のいずれの段階において原因があったのかについてさらに精査した。

### 担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足

上司を含む担当部局職員において、暴力団等との関係も噂された処分者関係者の威圧的な言動に鑑み、強固な措置により処分者との間に軋轢が生じ、処分者からの暴力的言動等がエスカレートすることを怖れた。また、処分者との軋轢による処分者への対応増加により日常業務に支障を来すことを忌避する意識が働き、処分者が指導に従う姿勢を表面上見せていたことを拠りどころとして、法令に基づく厳格な措置をとらず、事案の規模拡大の兆候を看過したもので、法の厳格な執行を行うとの認識の欠如があった。さらに、平成11年5月以降については、上層部を含む担当部局職員における危機意識の欠如に加え、担当部局の対処能力を超えるほど事案の規模が急速に大規模化してしまったことからさらなる自己保身意識も手伝い、担当部局が機能不全を起こしてしまい、法令に基づく厳格な措置をとるに至らず、事案の規模拡大の兆候を看過したもので、より一層、法の厳格な執行を行うとの認識の欠如があった。

また、日常業務への対応に追われ、当面の業務をこなすことに意識が集中していたため、長期的な監督や指導を要しかつ厳格な対応を必要とすると見込まれる本事案に対して、継続的な監視や指導を行い、市民生活の安全を確保するという強い使命感と業務意欲を持って事案に対処するに至らなかった。

不法投棄事案が大規模化した場合に市民生活に及ぼす影響の大きさに対する担当部局職員の危機意識の欠如から、廃棄物処理法及び産業廃棄物行政に対する知識や経験を蓄積し、積極的に自らの知見を向上させる意識が希薄となり、さらに、人員不足から日常業務に追われ、研修等に参加する時間の確保が難しかったことから、国等が実施する研修の機会の積極的な活用ができず、法的知識や不適正処理事案への対応に関する知見の習得が不十分であったため、法令に基づく適切な対応をとらなかった。

### **担当部局の体制上の不備**

不適正処分を行っている事業者に対する指導監督要領等がなく、状況に応じて客観的に判断し、誰もが法令等に沿って明確な指導や監視を行うシステムを担当部局において整えていなかった。

また、市として引継事項や様式、手続などについて確立されておらず、各職員の判断に任されていたことから、異動時の引継内容にばらつきがあり、また異動する職員が抱えていた懸案事項を上司が把握するような仕組みがなかった。このため、処分者に対するこれまでの対応経過について担当部局内において十分周知されておらず、不法投棄事案として対応が必要であるという十分な認識を持っていなかったなど、業務に対する危機意識の欠如を招く要因となった。

担当部局において、懸案事項としての対応が担当者任せとなり、目先の業務に追われて上司への報告が疎かになっていたことや、上司においても当面する課題への対応に追われ、本事案が周辺環境への影響が懸念される状況にまでは至っていなかったことから、大きな課題とは認識せず、さらにそれが担当部局としての課題の共有を妨げたものであり、担当部局において産業廃棄物行政に対する危機意識が欠けていた。

また、監視指導のみならず許可も担当しており、収集運搬業及び処分業の許可件数は平成元年度の200件に比して平成16年度は1,333件へと許可等の業務量が増大するなかで、それに見合った人員を配置せず、担当部局の組織体制として不十分であった。さらに、不適正処理事案に関する情報が一般に公開されていなかったため、事案の規模拡大に対する市民のチェック機能を働かせる機会を阻害していた。

平成11年4月の許可更新時に、廃棄物処理法施行規則第10条の5第1号イの施設に係る基準及び同号口の申請者の能力に係る基準のうち(1)については、処分者からの申請書類に基づき確認しており、対応上の問題は認められなかった。

同号口(2)の経理的基礎については、申請書類として過去3期分の決算報告書を添付させているが、平成11年3月当時は、経理的基礎を理由に業の許可更新を不許可とするという取扱いは一般的ではなかったことから、当時もこの点については特に考慮されていなかった。

また、法令に基づく許可基準に即した判断において、産業廃棄物処理業者への立入検査の実施方法や違反行為を確認した場合の措置や、許可更新等の事務処理にあたり、上司の判断を含めて統一かつ効率的な対応をとるための明確な基準がなく、担当部局職員の判断に任せるかたちになっていたなど、業務の運営にあたってのシステム上において不備があった。

固定資産税の賦課業務に係り、税務部局において年度毎に市内全域の航空写真を撮影していたが、当時の市政において垂流とみなされていた環境部局が主導して他部局間との連携を図ることはできず、また、他部局が情報として活用できるような仕組みを組織全体として講じていなかったため、航空写真という情報は得ていながら事案の規模拡大の兆候を看過することになった。

担当部局として部局内の体制整備やシステム整備を行わず、また、危機意識を持って本件事案に対処するとの姿勢が欠けていたことから、急激に規模が拡大した現状に対して機能不全を起こし、適切な対応をとらなかったことは、担当部局としての不作為であったと言わざるを得ない。それを招いたのは、不法投棄の大規模化が生活環境に及ぼす重大な影響に対する担当部局としての危機意識の欠如であり、これに自己保身意識も手伝ったことが原因であった。

### **市の組織全体における産業廃棄物行政の軽視**

業務内容の複雑化や業務量の増加などに伴う産業廃棄物行政を所管する環境事業部からの職員定数の増員要望にもかかわらず、当時の本市行政は福祉部門を主流としており、環境部門を重要なセクションとして捉えていなかった。さらに、大規模な産業廃棄物の不法投棄が起こると市民の生活環境に重大な影響を及ぼしかねず、未然防止や早期対応が市民生活の安全上不可欠であるという重要性に鑑みて、組織全体としての産業廃棄物行政に対する認識が欠けていたことから、組織全体として産業廃棄物行政を軽視し、不法投棄事案など産業廃棄物行政に係る重要な課題への対応について担当部局に一任し、市長を含む全庁的な協議の場を設けていなかった。

このため、担当部局からの増員要望にもかかわらず産業廃棄物行政を担当する職員を平成2年から平成16年に事案が発覚するまで3名しか配置せず、そのような中で業の許可・更新業務、苦情対応、事業者の指導業務など日常業務の処理に追われ、目先の事務処理を優先せざるを得ず、業務量の増加や業務内容の複雑化に十分対応できる体制になっていなかった。

さらに、この市としての産業廃棄物行政に対する危機意識の欠如が、担当部局の体

制上の不備を招き、さらにこれが担当部局上層部職員の危機意識の欠如や自己保身意識、あるいは担当部局職員における業務意欲や法令等の知見の積極的な向上を阻害するという悪循環を招いた。殊に、事案の規模が急速に大規模化してしまった平成 11 年 5 月以降、担当部局は機能不全に陥っているが、これは、すでに重要性を増しつつあった産業廃棄物行政を担当部局に一任し、市長以下の全市的重大課題と位置づけることができなかつた市の組織全体としての欠陥が原因であったと言わざるを得ない。

#### その他の要因

平成 9 年から県と共同でヘリコプター及び車両によるスカイアンドランドパトロールを実施していたが、当面する業務に追われていたため、野焼きの早期発見、早期対応という主目的のみにとらわれ、不法投棄を対象とする意識を持つに至らなかつた。そのため、年 1 回程度実施していた空陸からのパトロールの機会を有効に活用できず、事案の拡大防止の機会を逸した。

### (3) 総括

前述の時間軸及び原因軸による検証の結果から、その要因は大きく「担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足」、「担当部局の体制上の不備」、「市の組織全体における産業廃棄物行政の軽視」の 3 点があり、さらにこれらの補充的な要因として、関係機関との連携不足などの「その他」の要因に分類できることが明らかになった。

さらに、これまでの検証から、平成 2 年の時点において、担当部局の職員が現場の状況変化等に応じた適切な対応をとっていれば、事案の規模拡大は防止できたわけであり、その後の現場の状況が大きく変化していた際においても法令等に即して適切な対応をとっていれば、事案の規模拡大を防止できたわけである。そうした点から言えば、「担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足」という意識的要因が原因の端緒であることは間違いない。

しかし、(1) の時間軸での検証において、平成 11 年 4 月の許可更新を境に、その対応上の問題点と原因が大きく変わっていることが明らかになった。事案の端緒である平成 2 年から廃棄物を現場に堆積させていた許可更新前の段階までは、担当部局職員個人の意識的要因が大きかった。一方、急激に現場地形が改変され覆土による大量不法投棄が始まった許可更新時以降は、担当部局としてそれを把握していながら適切な対応ができなかつたという組織レベルにおける要因へと大きくシフトした。

そこで、市では、本章(1)及び(2)における検証を踏まえ、以下のとおり原因を総括した。

第一の要因は、「上司を含む担当部局職員における危機意識の欠如及び知見不足」による不十分な対応にあるが、そのような意識的要因を招いたのは、担当部局における体制上の不備など、担当部局としての不作為である。さらにそれを招いた根本的な原因は、

大規模な産業廃棄物の不法投棄が起こると市民の生活環境に重大な影響を及ぼしかねず、未然防止や早期対応が市民生活の安全上不可欠であるという重要性に鑑みて、組織全体としての産業廃棄物行政に対する認識の欠如から市の組織全体として産業廃棄物行政を軽視し、適正な人員配置など担当部局の体制整備を行わなかったことにある。

## 5 再発防止策の策定

不法投棄行為者に責任の第一があることは勿論であるが、前項（3）の総括で述べたとおり、市の組織全体の危機意識の欠如を原因とする不適切な行政対応が担当部局の不作為を招き、機会はあるながら事案の規模拡大を未然防止の機会を逸し、規模拡大を阻止できなかったことを真摯に反省し、再びこのような事態を招かないという強い決意のもと、再発防止策をとりまとめ全庁を挙げた取り組みを進めていくこととした。

そのため、市長・関係部長等により構成する「岐阜市産業廃棄物不法投棄対策本部」（以下「対策本部」という。）において再発防止策を決定し、その取組状況については、市のホームページを通じて積極的に情報公開を行っている。

また、再発防止策をまとめるにあたっては、責務と再発防止策の位置付けを明確にし、より効果的に取り組むことができるよう組織の末端である「担当部局職員」から、「担当部局」、「市の組織全体」とレベルごとに講じる策を明らかにし、最後に、これを補完するための再発防止策を付記することとした。

今後これらの再発防止策の推進を全庁的にさらに徹底するとともに、内容については絶えず見直しを行い、不適正処理事案の未然防止と早期改善に努め、再び同様の事態が生ずることのないよう万全を期していく。

### （1）担当部局職員における危機意識の徹底及び知見の向上

法令等に係る自主研修の実施・職員セミナーの開催及び国等が実施する研修等への参加による危機意識・知見の向上

産業廃棄物行政を所管する環境事業部の部長以下職員について、国、県等が主催する各種講習、研修会などへ積極的に参加させるとともに、危機意識や知見の向上のための職場研修を所管業務に関する自主研修として実施する（既に、月2回程度実施している。）。これについては、部長若しくは部長級の職員も参加し、危機意識や知見の向上に努めており、また、これらの職員の参加により、担当部局職員の危機意識や知見の向上のみでなく、士気の向上という面で効果をあげている。

各種研修への参加実績等

平成 17 年度

岐阜県主催の環境行政新任職員研修会への参加（環境事業部 3 名、人・自然共生部 4 名）  
環境省主催の廃棄物・リサイクル基礎研修への参加（環境事業部 1 名）  
環境省主催の産廃アカデミーへの参加（環境事業部 1 名）

排出事業者に対する講習会の開催  
PCB 廃棄物等の処理及び早期登録に係る説明会の開催  
産業廃棄物処理事業振興財団職員による研修の実施(環境事業部 11 名、人・自然共生部 2 名)  
法律の解釈、運用等について部の法務担当者による自主研修を実施(月 2 回程度実施)

平成 18 年度

環境省中部地方環境事務所主催産業廃棄物不法投棄セミナーへの参加(環境事業部 6 名)  
4 県 7 市産廃担当者会議への参加(環境事業部 2 名)  
環境省主催の産廃アカデミーへの参加(環境事業部 1 名)  
産業廃棄物処理事業振興財団職員による研修の実施(環境事業部 10 名)  
不法投棄防止週間における 7 部局合同不法投棄防止パトロール等の実施  
法律の解釈、運用等について部の法務担当者による自主研修を実施(月 2 回程度実施)

平成 19 年度

全国廃棄物リサイクル行政主管課長会議への参加(環境事業部 1 名)  
中部近畿中国四国産業廃棄物対策等関係府県市会議への参加(環境事業部 1 名)  
パーゼル法説明会への参加(環境事業部 1 名)  
中部地区不法投棄対策連絡会議への参加(環境事業部 1 名)  
中部地区産業廃棄物適正処理担当者連絡会議への参加(環境事業部 1 名)  
産業廃棄物不法投棄防止セミナーへの参加(環境事業部 4 名)  
産廃アカデミーへの参加(環境事業部 1 名)  
4 県 7 市産廃担当者会議への参加(環境事業部 2 名)  
中部地区産業廃棄物適正処理担当者会議への参加(環境事業部 2 名)  
東海北陸ブロック会議への参加(環境事業部 7 名)  
排出事業者に出前講座で産廃の適正処理推進の講習を行う  
中部 4 県産業廃棄物不法投棄防止連絡協議会への参加(環境事業部 2 名)  
廃棄物処理センター等全国担当者会議への参加(環境事業部 1 名)  
法律の解釈、運用等について部の法務担当者による自主研修を実施(月 2 回程度実施)

危機管理意識の向上及び法令遵守の徹底

業務遂行上の危機管理を徹底し、懸案事項を統括的に掌握し的確に対応できる体制とするため、各部の危機管理責任者を政策室長等から、法務担当者を各部副主幹以上の職員からそれぞれ選任し、危機管理責任者を通じて各部職員に対して危機管理やコンプライアンスについて定めた「岐阜市危機管理マニュアル」、「岐阜市法令等遵守推進要領」の周知を図っている。

また、所管業務に係る法令研修を新たに必須テーマとして位置づけ、部法務担当者による職場研修を随時実施し、職員の法的知見の向上や業務遂行上の法令遵守の徹底に努めている。

事業者への統一的な対応基準の策定

立入検査時等における事業者への指導、監督において、対応手順等が不備であり、職員により対応にばらつきがあって適正な対応に至らなかったという反省から、立入検査の実施方法、違反行為に対する措置等について、平成 17 年 3 月 30 日に「産業廃棄物処理に関する監視指導要領」及び「産業廃棄物監視指導マニュアル」を策定した。これにより、担当職員においては、事業者ごとのチェック票を作成し、職員個々の主観的な判断に依らず統一的な手順と客観的判断によるきめ細かな監視や指導が可能となった。

## (2) 担当部局の体制強化

担当部局としての体制上の不備が規模拡大を招いた大きな要因であったとの反省を踏まえ、不適正処理を未然に防止し、又は不適正処理を早期に発見し、速やかかつ厳格に対応するため、県警との連携強化を図るとともに、担当部局の体制を大幅に強化し、さらに情報収集体制の強化、危機管理体制の充実などの取組みを進めている。

### 産業廃棄物所管部局の体制強化

担当部局における人員不足や組織体制の不備が本事案の規模拡大を招いた大きな要因であるとの反省から、本事案発覚後の平成 16 年 4 月に、不適正処理の監視、事業者への業の許可・更新、業者指導など産業廃棄物行政全般を所管する「環境指導室」を再編して「産業廃棄物指導室」を新設し、職員数を本事案発覚時の 3 名から 14 名（嘱託職員を含む。）へと大幅に増員するとともに、毎週月曜日に朝礼を実施し、懸案事項やスケジュール等に係る確認及び担当室内の意思疎通に努めている。

また、事業者との軋轢を忌避する意識を解消し、より厳格な指導と不適正処理に対する早期発見・早期対応による規模拡大防止を図るため、警察当局と連携して、産業廃棄物指導室に産廃 Gメンとして職員 2 名、警察職員 O B の嘱託員 2 名を配置した。これにより、業者指導や不適正処理のパトロール体制が充実し、より細やかで強力な監視や指導が可能となり、住民から提供された情報にも速やかな対応が可能となった。

さらに、本事案を所管する部署として「産業廃棄物特別対策室」を環境事業部に新設し、排出事業者等への責任追及体制を強化するために警察職員 O B の嘱託員 1 名を含む 19 名の専従職員を配置した。

平成 19 年度からは、さらに環境事業部に部長級の審議監及び法務担当の審議監を新たに配置し、体系的な業務運営や法的対応能力の向上などの体制強化を図っている。今後とも状況に応じて組織体制の強化を図っていく。

### 産業廃棄物行政担当部局の強化

(本事案発覚時) (平成 19 年 4 月 1 日現在)

担当部局職員数 3 名 ・ 産業廃棄物指導室 14 名 (うち警察 O B 2 名)  
・ 産業廃棄物特別対策室 19 名 (うち警察 O B 1 名)

### 許可更新時の対応強化

法令違反の状態を認識しながら、担当部局において業の許可を更新したことに対する反省から、本項(1)で記述した「産業廃棄物処理に関する監視指導要領」及び「産業廃棄物監視指導マニュアル」に基づき立入検査体制の強化及びこれに基づく対応手順を明確化した。さらに今後、部上層部を含む担当部局職員において、更新時の立入検査や更新申請書類の適正性の審査を徹底し、市民生活の安全を守るという強い使命感のもとに、法令に即して厳格に対応していくため、更新審査の手引き等を作成

する。

また、産業廃棄物処理業の許可更新時において、廃棄物処理法施行規則第 10 条の 5 第 1 号ロ(2)の規定に基づく経理的基礎を許可更新時に考慮していれば処分業の許可更新を認めない一つの根拠となり得たと考えられることから、今後、許可更新の重要な要件として対応するのは当然ではあるが、本事案を経験した本市としては、より一層経理的基礎の判断等に慎重を期すため、許可更新しようとする事業者に対して、許可更新の申請時において、中小企業診断士による経営診断書を添付させるなど、今後、財務の専門家による経理的基礎の客観的判断を義務付けることとしている。

#### 事業者への統一的な対応基準の策定

立入検査時等における事業者への指導において、統一的な指導監督基準がなく、さらに、指導手順や指導に従わない事業者に対する法的措置を含めた対応手順を組織として整備していなかったことへの反省から、本項(1)で述べた監視指導要領及び監視指導マニュアルを策定し、立入検査の実施方法や違反行為に対する措置等について統一的な手順を明確化した。

なお、これらの要領等の内容については、より実効性を高めるため、状況に応じて適宜改訂作業を行っていく。

#### 懸案事項等の引継基準の強化

職員の事務引継が職員任せになっており十分機能していなかったとの反省から、職場における懸案事項等を含めて事務引継の実行性を強化するため、平成 17 年 3 月 31 日に「岐阜市事務引継等要領」を改正し、異動又は同一業務を長期に担当する職員に対し、3 年ごとに「懸案事項及び注意事務一覧」の作成を義務付けるとともに、「懸案事項及び注意事務一覧」を全職員から提出させ、部局内の懸案事項について認識の共有を図り、さらに必要な場合には、上司が指示を行う仕組みとした。

これにより、後任者及び上司における懸案事項等の把握がスムーズになり、これまでの経過を踏まえ遺漏なく対応できるようになった。

#### 情報収集及び情報共有化の強化

住民からの情報や立入検査などにより不適正処理の情報を得ていながら、その情報を個人ではなく組織として系統的にデータ管理し、共有して活用することができなかったことや、指導履歴や決裁などの文書が散逸し、情報の的確な把握ができていなかったことへの反省から、情報の収集及び共有化について以下のようなシステムの強化を図った。

ア 正確な情報収集及び収集した情報や事業者の指導経緯を一元的に管理し、誰もが情報を共有し活用するため、行政処分情報や立入指導情報などを管理する「岐阜市産業廃棄物情報管理システム」を平成 18 年 1 月から導入し、平成 19 年 3 月には同システムの円滑な運用を図るため、「岐阜市産業廃棄物情報管理システム業務マニ



アル」を作成した。これにより、蓄積された情報を指導、調査及び苦情処理の際の基礎資料として活用し、不適正処理の未然防止や拡大防止のため運用強化を図っている。

イ 公害関係法令所管の水・大気環境室で統一様式の報告書等となる立入調査表を平成16年度末に作成し、立入調査、苦情等の履歴について「岐阜市環境保全管理システム」に入力し、職員間での情報の共有化を行っている。中間処理施設に対しては、産業廃棄物指導室と連携した立入検査を合同で行い、廃棄物の保管量のチェックなどにより、適正処理の実態把握に努めている。さらに、特定建設作業における建設廃材の適正処理確認のため、特定建設作業調査票に廃棄物等の項目を追加した。

また、平成18年3月に「岐阜市環境保全管理システム」のシステム変更を行い、届出内容、立入検査等に関するデータを一元化し、正確な情報の収集、保存及び共有の強化を図っている。

ウ 平成17年2月に森林の伐採届出事項情報をデータベース化し、森林の適正な管理体制を整備した。

エ 文書の適正な管理・保管を図るため、平成17年4月1日から「文書管理システム」を本格稼働し文書の電子化を推進するとともに、同システムを活用した職員間の情報の共有化及び情報公開の推進を図っている。

オ 税務行政運営上、経営管理部が所管している航空写真について、情報の共有化及び活用を図るため、庁内イントラネットに閲覧申請書を掲載したほか、平成17年2月には「岐阜市航空写真取扱要領」を定め、市民に対しても公文書として交付できる仕組みとし、活用を図っている。

カ 「岐阜市が発注する公共工事から発生する産業廃棄物適正処理に関する運用」に基づき、平成16年8月から産廃管理票(マニフェスト)の写しを公開対象とし、工事発注者の責務を徹底するため搬出先の確認等に努め、完了検査後に法令違反が判明した場合は、公共工事を発注した部局が環境事業部に直ちに報告するシステムとし、公共工事に伴う産業廃棄物の適正処理の確保に努めている。

### (3) 市の組織全体としての産業廃棄物行政に対する危機意識の徹底

本事案の規模拡大を招いた根本的な原因である市の組織全体における産業廃棄物行政に対する危機意識の欠如を解消し、市民の安全を確保するという使命を何よりも尊重しその責務を全うすることが最優先である。さらに末端の担当部局職員が使命を自覚し、誇りを持ってその職責を全うするうえで、市長以下幹部職員において危機管理意識を涵養するとともに、産業廃棄物行政に対する重要性の認識を徹底することが必要不可欠である。

さらに、産業廃棄物行政について担当部局に一任し、市全体としての重要課題として

とりあげることがなかったことが、全庁的な危機意識の醸成や部局間の連携を阻害したとの反省を踏まえ、市長以下全庁的な対応として以下の再発防止策を講じ、取組みを徹底している。

#### 産業廃棄物行政に係る全庁的な課題の共有化

本事業及びこれ以外の不適正処理事案の状況等について、市長以下全部局の部長及び部長級職員により市政運営の基本方針等を議論する「岐阜市行政経営会議」において、毎月経過報告及びこれに基づく意見交換を行い、全庁的な状況、問題の把握及び危機意識の徹底を図るとともに時宜に応じた対応を採るべく努めている。

さらに、他部局に係る情報の共有、複数の部局にかかわる重要課題の検討等を要する場合など、各部局が政策を立案するにあたって、組織的連携を強化するとともに、効率的かつ円滑な事業推進を図るため、各部の政策室長により構成する「政策室長会議」で随時状況報告を行い現況や課題の共有に努めている。

#### 庁内関係部局との連携

不適正処理事案の未然防止及び規模拡大を防止するため、産業廃棄物の不適正処理の情報収集、不適正処理又はそのおそれのある事案に対する関係法令の検討、関係法令に基づく迅速な指導及び改善などを目的として、庁内関係8部局で構成する「岐阜市産業廃棄物調整会議」を平成17年4月に設置した。これまでに7回会議を開催し、産業廃棄物不適正処理事案の状況等について意見交換を行い情報の共有に努めている。

当該会議における協議に基づき、これまでに、産業廃棄物処理業者の事業所に対して、建築物を所管するまちづくり推進部と合同で立入検査を実施し、違反が確認された建築物について行政指導を行い是正させた。

今後も随時会議を開催し、関係部局間における情報の共有を図るとともに、必要に応じて関係部局との共同による対応に努めていく。

#### 担当部局の体制強化

担当職員の意識的要因に加えて、担当部局の人員不足や組織体制の不備などの物理的要因も事案の規模拡大の原因の一端であったとの反省から、産業廃棄物行政所管部局の体制強化を図った。

平成17年4月1日、環境事業部内の環境指導室を再編し、「産業廃棄物指導室」を新設し、担当職員定数を平成16年3月時の3名から14名に大幅に強化した。さらに、県警の協力を得て、当室に産廃Gメンとして職員2名、警察OBの嘱託員2名を配置した。

また、平成19年度からは、環境事業部に部長級の審議監を配置し産業廃棄物対策に係る迅速な意思決定や円滑な事業遂行を図るとともに、法務担当の審議監を新たに配置し、法的対応能力を強化した。

さらに、県には現職警察官の派遣も要望しており、今後とも組織体制の強化を図っていく。

#### (4) その他の再発防止策

上記の対策を補完し万全を期すため、さらに以下の対策を講じることとした。

##### 関係機関との連携強化

従前から県と共同でスカイアンドランドパトロールを実施するなどしていたにもかかわらず、担当部局の問題意識の欠如からパトロール範囲等について県と十分な意見交換を行っていなかったことから、本事案が継続的な監視を行う必要性が高い事案であるとの認識が共有されず、現場の監視を行わなかったため、事案の規模拡大を未然に防止できなかった。その反省から、県及び県警との情報の共有化や連携を強化し、事案の規模拡大を未然に防止するため、以下の取組みを進めている。

県及び県警と不適正処理事案に係る情報の共有化や連携により、迅速な監視や指導が可能となった。さらに、必要に応じて、県及び県警との連携により、行政処分や法的措置などの厳格な対応に努めていく。

ア 「岐阜県・岐阜市廃棄物不適正処理調整会議」を平成 16 年 7 月に設置し、不適正処理事業者に対する対応状況等について積極的に情報交換を行い、情報の共有化及び連携の強化を図っている。この会議に基づき、現在、事業者への啓発及び県民への情報提供による不適正処理の未然防止及び規模拡大の防止を目的に、産業廃棄物不適正処理事案における事業者名や対応等について、県と市のホームページにおいて情報を公開している。

また、本市を含む圏域を管轄する県の岐阜地域振興局の主催によるスカイアンドランドパトロールについては、従前の野焼きに加えて不法投棄の早期発見、早期対応も目的とし、空陸連動による迅速な対応に努めている。

さらに、市環境事業部と市内を管轄する警察署とが合同して、一般廃棄物を中心として廃棄物の不法投棄の現状把握や連携を図るため「不法投棄防止対策担当者会議」を毎年実施している。これにより、所轄警察署と情報を共有し、必要に応じて連携した迅速な対応がとれるよう努めている。

イ 農林部局における県との情報共有化及び連携強化を図るため、平成 16 年 4 月から森林伐採の届出、申請、許可等の情報について県農山村整備事務所へ情報提供するとともに、適正性が疑われる案件情報を把握した場合は、県と共同して現地調査を実施する体制とし、森林法等に基づく連携強化による不適正事案の早期発見、早期対応に努めている。

## 市民によるチェック機能の強化及び事業者等への啓発の強化

市民に正しい情報を速やかに提供することにより市民の安心確保及びチェック機能を強化するとともに、法令に違反し、あるいは違反のおそれがある事業者等への啓発強化による不適正処理の抑止を図るため、積極的な情報公開を行うこととし、以下の取組みを進めている。

なお、市内イントラネットの整備による職員間の情報共有化や本事案を含む市政情報のホームページ上での公開などの情報施策を積極的に進めており、某雑誌が発表している全国の自治体を対象とした情報化が進む都市のランキング(平成19年5月末時点)では、全国1,606自治体中、本市は24位と、先進的な取組みを進めている。

ア 平成16年8月から産業廃棄物不適正処理事案及び産業廃棄物処分業者名簿を、平成17年7月から産業廃棄物収集運搬業者名簿を、市のホームページ上で公開している。不適正処理事案の拡大防止及び不適正処理の未然防止について、市民目線でチェック機能が働くよう今後も積極的な情報提供に努めていく。

### ホームページにおける公開状況(平成19年12月1日現在)

・行政処理事案	19件
・行政指導中事案	1件
・産廃処分業者	40業者
・産廃収集運搬業者	3,241業者

イ 不法投棄情報について広く市民から情報を得るため環境事業部に設置している不法投棄110番について、さらなる周知に努める。

ウ 自然環境保全に対する情報公開及び指導強化を図るため、人・自然共生部において、平成17年3月、水質汚濁防止法、大気汚染防止法などに基づく立入検査の基本方針を策定し、検査計画に基づき立入検査を実施している。また、検査結果は公開とし、市民からの情報も踏まえて行政指導に反映できる体制とした。なお、平成18年度の立入検査件数は、水環境室関係217件、大気環境室関係226件となっている。

エ 税務行政運営上、経営管理部が所管している航空写真について、情報の共有化及び活用を図るため、市内イントラネットに閲覧申請書を掲載したほか、平成17年2月には「岐阜市航空写真取扱要領」を定め、市民に対しても公文書として交付できる仕組みとした。

### 産業廃棄物適正処理方策の追求

本事案は、中間処理業者による違法行為により生じたものであるが、不法投棄の規模が拡大した根源には、不適切な行政対応に加えて、産業廃棄物の処分場が不足している状況や、さらには、事業者の環境保全に対する意識の低さもあったものと考えられる。

また、これまでの排出事業者等に対する調査から、市内のみならず県外からも広く産業廃棄物が搬入されていたことが判明している。

このため、今後以下の取組みを県と連携して進め、不適正処理事案に対する対処のみならず、不適正処理の未然防止に努めていく。

- ア 産業廃棄物の減量方策としてのリサイクルの啓発と推進
- イ 事業者への環境問題への意識啓発や優良事業者の育成
- ウ 公共関与による産業廃棄物処理施設整備の検討

## 6 関係者の処分

市では、検証委員会からの報告内容及びこれに基づく検討結果を踏まえ、本事案を招いた市の行政責任は非常に大きいと判断して、平成 16 年 12 月 2 日付けで、市長を 10 分の 1、3 ヶ月、助役を 10 分の 1、2 ヶ月、収入役を 10 分の 1、1 ヶ月の減給処分とした。

さらに、平成 17 年 3 月 29 日、当時の担当職員を含む関係職員 20 名について、本事案に対する責任は非常に重いとして、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 29 条第 1 項第 2 号の規定に基づき、部長 2 名を戒告処分、18 名を訓告処分とした。

## 第6章 その他特定産業廃棄物に起因する支障の除去等の推進に際し配慮すべき重要事項

### 1 特定支障除去等事業の実施における周辺環境への影響に関する配慮事項

#### (1) 周辺環境汚染防止対策の実施

特定支障除去等事業の実施にあたっては、工事による地下水汚染など周辺の生活環境への影響を防止するため、必要な対策を適宜講ずる。

#### (2) モニタリング調査の実施

特定支障除去等事業の実施による周辺の生活環境への影響や対策の効果を把握するため、第3章3(4)に記述のとおり現場内及び現場周辺においてモニタリング調査を実施する。

#### (3) モニタリング調査結果への対応

モニタリング調査結果については、環境基準等それぞれの基準に照らして評価するとともに、必要に応じて専門家に助言を求める。

また、地元への説明や広報紙、ホームページ等を通じて速やかな情報提供に努めるとともに、調査結果に対する専門家の評価や本章3に記述する協議会等の意見を踏まえ、適宜調査内容の見直しを図る。

### 2 作業安全の確保及び緊急時の連絡体制の整備

特定支障除去等事業の実施に伴い、対策工事に従事する作業員等の安全確保を図るため、法面崩落、内部ガス、火災、沈下など想定される事象に対して、事前の防護策や事後の対応策等を明確にし徹底するための指針として、作業安全マニュアルを策定する。

また、事故や不測の事態による周辺環境への影響が生じるおそれがある場合に備え、被害の拡大防止など、迅速かつ的確な対応が図れるよう地元自治会、国、県、警察、消防、報道機関など関係機関との連絡体制を整備する。

### 3 実施計画策定にあたって住民の意見等が反映される必要な措置

平成16年5月に設置した検討委員会で、今後の処理方策や環境再生方策等について広く市民の声を聴き、対策方針をまとめるうえでの参考に資するため、自由参加による市民勉強会を8回にわたって開催した。なお、これらまでに開催した勉強会を含む検討委員会の会議及び技術専門会議はすべて公開で実施し、会議における配布資料及び会議録は、すべてホームページで公開している。

また、市の対策方針について、特に地元住民への周知と理解を図るため、平成18年5月18日から6月27日にかけて、地元4地区においてそれぞれ説明会を開催し、延べ75名の

参加を得た。

これに加えて、地元住民への状況説明や意見交換による理解増進を図るため、地元自治会の要望を受けて地元説明会を実施しており、このうち、岩野田北自治会連合会においては、同会からの要望を受けて、平成 19 年度以降毎月 1 回、定期的に説明会を開催し、情報提供及び意見交換を行っている。また、具体的な周辺環境の安全確保対策も含めた処理方針や対策スケジュール等について理解を得るため、平成 20 年 2 月 1 日、地元住民を対象とした説明会を開催した。

さらに、これまで、現場内のモニタリング調査実施時に地元有志による立会いを行い、調査の実施状況に対する地元住民の理解増進に努めるとともに、ホームページや広報紙に加えて、検討委員会資料やモニタリング調査結果資料等について、市役所市政情報コーナー、市内全公民館（50 地区）、市事務所（7 箇所）、市コミュニティセンター（8 箇所）、市立図書館などに閲覧用資料として設置し、地元のみでなく市民全般への情報公開に積極的に努めている。

なお、対策工事の進捗状況やモニタリング結果の確認などを行うため、地元住民を中心とする協議会等を設置することとしており、事業着手後においても、情報公開に努め、市民理解の増進に努めていく。

#### 4 実施計画に対する岐阜市環境審議会の意見

本実施計画の策定にあたって、岐阜市環境審議会に意見を求め、次のような意見を得た。

##### 【岐阜市環境審議会（平成 20 年 2 月 1 日開催）における意見】

本審議会としては、産廃特措法が平成 24 年度までの時限法であることに鑑み、本計画案を進めていくこととした。

ただし、今後対策を進めるにあたっては、さらに以下の事項について配慮すべきとの意見を得たので以下に付記する。

##### 1 意見内容

##### （1）支障除去等事業について

ア 注水によりダイオキシン類等が掘削範囲以外の部分へ拡散し残留することがないように十分留意されたい。

イ 対策にあたっては、市民負担の軽減に十分配慮されたい。

ウ 表面水以外の切土した斜面からの雨水等の流入なども含めて水処理施設的能力等を考慮されたい。

エ 今回の掘削範囲にとらわれず、生活環境へ影響を及ぼすことがないように最大限

留意し、臨機に取組みを進めてもらいたい。

**(2) 周辺環境への配慮事項について**

ア 注水消火用のボーリング時に酸素が供給される懸念等もあるため、対策実施時には、周辺環境への影響防止や作業安全等に十分配慮されたい。

イ 非飛散性アスベストであっても掘削による飛散等が懸念されるので、対策には十分配慮されたい。

**(3) その他**

ア 現職警察官の派遣など組織体制の強化に努めてもらいたい。