

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会

報 告 書

平成 20 年 2 月

RD 最終処分場問題行政対応検証委員会

目 次

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

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

【参考】

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

6 県の対応に対する総合的な評価

(1) 処分場の立地の特性についての認識

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

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

(2) 事業者に対する認識

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

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

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

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

(3) 指導監督権限の行使の妥当性

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) 住民等との連携

RD 社によるばい煙やばい塵、悪臭等の苦情やガス化溶融炉の導入問題に対する

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

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

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

(5) 県の組織体制と内部対応

ア 廃棄物行政の体制

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

イ 組織内の対応

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

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

ウ 県の対応に係る基本的な考え方

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

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

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

7 結論

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

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

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

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

8 再発防止策

(1) 職員の意識の研鑽

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

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

(2) 指導監督体制の強化

ア 指導監督権限の適正な行使

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

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

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

イ 必要な情報の整備

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

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

ウ 執行体制の充実

組織内体制として、当時処分場の監視等の対応に人員が不足していたことを考

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

(3) 住民等との連携強化

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

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

また、現場の地方機関や他の部局との情報交換の促進に努めることも必要である。