

特 集

岩手・青森県境産業廃棄物不法投棄事件 - その概要と今後の展望について -

岩手県環境生活部資源循環推進課副主幹兼廃棄物対策係長 津軽石 昭 彦

はじめに

首都圏から遠く 500 キロメートル以上離れた岩手・青森の両県にまたがるのどかな丘陵地。春には青々とした牧草が生え、乳牛や肉用牛が草を食み、夏には飼料用のデントコーン畑が続く、そんな牧歌的な風景が広がる北東北の片田舎の一角 27 ヘクタールが、本県では例をみない大規模産業廃棄物不法投棄事件(以下「岩手・青森県境産業廃棄物不法投棄事件」という。)の舞台である。

この事件については、刑事事件として一部が立件され、さる 5 月 2 日に盛岡地方裁判所で第 1 審判決が言い渡され、被告 2 法人にに対して廃棄物処理法による罰金刑としては、おそらく過去最高額の 2,000 万円に処され、一部が確定している。しかし、事件の全容については、なお調査中であり、原状回復にはなお多くの課題も残されているが、現時点で判明した事件の概要と、これを教訓とした本県の行政としての対応について記することにする。

1 これまでの事件の概要

(1) 現場の状況

岩手・青森県境産業廃棄物不法投棄事件の現場は、国立公園十和田湖からも程近い、岩手県二戸市上斗米(かみとまい)地内と青森県三戸郡田子町大字茂市地内にまたがる原野 27 ヘクタール(岩手県側 16 ヘクタール、青森県側 11 ヘクタール)である。青森県側には、旧法施設規模未満の管理型産業廃棄物最終処分場(いわゆるミニ処分場)、中間処理施設(堆肥化)があり、岩手県側は事件関係者個人所有の農地と林地である。

(2) 事件の発端

事件の直接の実行者である産業廃棄物処理業者・三栄化学工業株式会社(以下「三栄化学」という。)は、平成 10 年ごろから現場において、関連会社である三栄興業株式会社(以下「三栄興業」という。)に対して、産業廃棄物であるバーク木くず(木の皮)と燃え殻、汚泥などを混合、中間処理したものを作り、三栄興業は、それを特殊肥料(堆肥)として販売することを業としていた(肥料の販売実績は確認されていない)。

平成 10 年 12 月、岩手県農政部(当時)に三栄興業から肥料取締法に基づく特殊肥料製造の届出が出され、同県農政部が立入調査を行ったところ、堆肥原料が野積み状態で、悪臭や汚水流出などの環境汚染の可能性もあるとして、同県生活環境部(当時)に情報提供があり、平成 11 年 1 月、二戸保健所が廃棄物処理法に基づく現地調査、報告徴収を行い、以後、継続的に調査、監視を行っていたものである。

当初、三栄興業側は、当該堆肥は、産業廃棄物業者三栄化学が中間処理したものを作り購入したものであることから、廃棄物ではなく有価物であり、廃棄物処理法上問題ないと主張していた。

(3) 刑事事件の摘発(固体化廃棄物不法投棄事件)

その後、平成 11 年夏、岩手県生活環境部は、岩手県警察本部(以下「岩手県警」という。)に事件について情報提供し、岩手県警は内偵調査を開始し、夜間、埼玉県の産業廃棄物処理業者・縣南衛生株式会社(以下「縣南衛生」という。)から排出された木くず、紙くず、廃プラスチック等の圧縮固化廃棄物(以下「RDF 様廃棄物」という。)の不法投棄が繰り返されている事実を突き止め、同年 11 月、廃棄物処理法違反として強制捜査に入った。

平成 12 年 5 月、岩手・青森の両県警察本部による合同捜査本部は、RDF 様廃棄物約 8,000 トンを不法投棄していたものとして、三栄化学及び縣南衛生の関係者 5 名を逮捕し、同年 6 月、法人としての三栄化学と縣南衛生、個人として、それぞれの代表者 2 名が起訴された。平成 13 年 5 月、盛岡地方裁判所は、法人としての三栄化学及び縣南衛生に対して罰金 2,000 万円、個人として縣南衛生の代表者を懲役 2 年 6 ヶ月(執行猶予 4 年)、罰金 1,000 万円に処する判決を下した。廃棄物処理法違反による罰金刑ではこれまでの最高額であると言われている。

なお、事件の首謀者である三栄化学の代表者は、起訴後、保釈中に自殺し、公訴棄却となったが、これにより、事件の全容解明が極めて困難となつたことは否めない。

(4) ドラム缶の発見

平成 11 年 6 月、岩手県生活環境部は、岩手県警からの情報提供を受け、三栄化学が、二戸保健所の指導のもとに現場の掘削調査をしたところ、地下 4 ~ 5 メートルのところから、発がん性が指摘されている有害物質テトラクロロエチレンやトリクロロエチレンなどを含む廃油入りドラム缶が発見され、同年 8 月までに 218 本が現場地中から回収された。これらは当初、排出元である埼玉県の縣南衛生で処分するはずであったが、最終的に平成 13 年 3 月、三栄化学が別業者に委託し、処分した。

(5) 挥発性有機塩素化合物、ダイオキシンを含む廃棄物の大量不法投棄事件への展開

この廃油入りドラム缶が発見された頃から、事件は、当初の RDF 様廃棄物の不法投棄から、多様な化学物質を含む廃棄物による大量不法投棄事件へと、その性格が変わることとなる。

平成 12 年 5 月に現場地表から採取した廃棄物(燃え殻と汚泥を含む堆肥様廃棄物、固化形廃棄物、鶏ふん、燃え殻コンクリートの一種)を分析したところ、ジクロロメタンやテトラクロロエチレンなどの揮発性有機塩素化合物、鉛、カドミウムなどが検出され、特に燃え殻コンクリートからは環境基準を超える鉛が検出された。また、同年 6 月に現場内の数箇所のたまり水及び土壤の検査でも、同様な物質が検出され、ダイオキシンについては現場内のたまり水から最高で環境基準の 82 倍もの値を示したもののがあったが、地下に埋められている廃棄物の全容は不明であった。

そこで、現場内の有機性化合物を含む廃棄物の分布を調査するため、平成 12 年 9 月から 10 月末にかけて、岩手県側 16 ヘクタールをメッシュ状に等間隔にポイントを約 200 箇所定め、環境庁の指針に基づく表層ガス調査を行ったところ、ガスの高濃度な地点 7 領域が特定され、トルエン、キシレン、テトラクロロエチレン等により、かなりの濃度で広範囲に汚染されていることが分かった。

その後、地下水、地下土壤の汚染状態を調査するため、平成 12 年 11 月から高濃度汚染領域内の 8 地点と、敷地境界付近 3 地点のボーリング調査を行った。現場内は地下 10 メートル付近まで廃棄物で埋められている地点もあり、一部で高濃度の揮発性有機塩素化合物やダイオキシンの汚染が地中深く進行しているが、敷地境界付近では環境基準を上回る汚染は認められないことが分かった。

なお、これまでの調査は、すべて岩手県側の場合、三栄化学が岩手県の指導のもとに専門業者に委託して行った。

(6) 多様な産業廃棄物による複合的な環境事犯

平成 12 年 12 月、実際の廃棄物の性状を確認するため、高濃度汚染地点の 8 箇所についてパワー

ショベルによる試掘調査を行った。

その結果、3地点から廃油入りとみられるドラム缶5本が発見されたほか、食品の包装材として使用したとみられるフィルム状の廃プラスチック類、賞味期限切れのため返品されたとみられる廃食品類などが地中から確認された地点もあった。これらはほとんど県南衛生が処理の委託を受けた首都圏の産業廃棄物であるとみられ、多種多様な産業廃棄物による複合的な環境事犯であることがわかる。

2 岩手県の対応

これまでの事件の概要説明の中でも若干触れているが、岩手県の行政としての事件対応について、いくつかのポイントに関し報告することにする。

(1) 警察当局、青森県との連携

今回の事件の解明がスムーズに進んでいることは、やはり警察当局との早期の情報交換と密接な連携によるところが大きい。

また、岩手・青森の両県が県の枠を超えて連携しながら対応していることが挙げられる。これは、現場がちょうど両県の県境地域であり、一体の土地として不法投棄に使われ、汚染された状況であり、両県は連携して同時期に周辺環境調査を行ったり、現場内のガス調査やボーリング調査を行い、データを共有しながら、措置命令や行政処分等の対応策を講じてきている。

(2) 関係者個人をも含めた措置命令

第二に、廃棄物処理法に基づく措置命令の制度を積極的に活用し、役員個人にも法的義務を課し、指導の法的根拠としている。

岩手県では、現場を所管する二戸保健所長が、平成12年6月、廃油入りドラム缶の発見以降、関係の4法人及びその役員個人6名に対し、連帶して、新たな事実が判明するたびに措置命令を発し、進行状況をチェックしている。

特に、法人役員個人に対する措置命令は、極めて異例のことだと考えられるが、刑事案件においても、不法投棄の実行犯として、2法人とその代表者2名が起訴されており、行政として不法投棄の意思決定及び実行に実質的な決定権を有する者に対して措置命令をかけたものである。

この措置命令により、実質的に原状回復義務を法人・個人の連帶債務として責任を負うこととなる。

(3) 事業者に対する原因解明調査の指導

第三に、岩手県では、これまでこの事件に限らず、廃棄物の撤去等について県民の税金を使った行政代執行を行っておらず、この考え方は、この事件においても徹底されている。

すなわち、これまで現場から発見された廃油入りドラム缶の処理のほか、土壤ガス調査、ボーリング調査などを行っているが、これらは、県の指導のもとに、すべて三栄化学が専門業者に委託して行っているのである。

最近の産業廃棄物の不法投棄事件においては、行政代執行になる例が多い傾向にあるが、事業者責任の原則に立って、行政代執行を避けるための努力が必要であろう。

(4) 事業者に対する民事保全法による財産保全措置

第四に、上記のような事業者責任の考え方をさらに徹底させる観点から、原因者である三栄化学の財産の一部を民事保全法に基づき仮差押えしたことである。

仮に、何らかの事情の変化により、原状回復のための行政代執行を行った場合、県は自ら代執行

費用を原因者に請求し、その費用の支払いが行われない場合、原因者の財産の差押えが可能となるが、大規模な不法投棄事件の場合、実態調査や原状回復に長い時間を要し、債権額が推定された時点では、原因者の財産が散逸し、ほとんど費用の回収がなされないことが、これまでの多くの不法投棄事件でも多かったようである。

本件仮差押えは、できるだけ事業者の原状回復義務の履行の担保を、目に見える形で示し、県民の不安をできるだけ回避する必要があるとの判断からなされたものである。

当初、行政上の義務履行のために、民事的な財産保全の手法が適用できるかについては議論もあったが、岩手県立大学の南博方教授(平成元年10月から13年6月まで公害等調整委員会委員)をはじめ、学者・弁護士の指導により、平成13年2月に盛岡地方裁判所に財産仮差押の申立をしたところ、決定がなされたものである。

現行法上、事業者責任の原則が規定され、罰則等は強化されているが、その履行担保については、必ずしも十分とはいえない状況である。民事的な手法の活用により、迅速性かつ実効力のある履行確保を図ることは、今後、この種の事件において有効と考えられる。

(5) 排出者責任の追及

第五に、行政による排出者の責任追及が、直接の当事者である三栄化学、県南衛生にとどまらず、当該産業廃棄物を排出した事業者まで及びつつあることである。

これは、平成12年12月の現場内8箇所の試掘調査により、廃プラスチック類及び廃食品類が確認されたことから、製品のメーカー名、製造番号等から当該廃棄物の排出事業者が具体的に特定されたものについて、二戸保健所が、現在、排出事業者150社以上に、廃棄物の委託契約や廃棄物管理票(マニフェスト)の有無など、排出者として責任を十分に果たしていたか、廃棄物処理法に基づく報告徴収の形で確認しているものである。

(6) さらなる全容解明と原状回復のためのフレームづくり

最後に、本件があまりに広大な土地に多量の廃棄物が不法投棄されたために、今後、さらに全容解明に向けた調査の継続と、それに基づく原状回復のためのフレームづくりに着手したことである。

本件の現場は、両県併せて27ヘクタールと、香川県の豊島産業廃棄物事件の現場より広大であり、投棄されている廃棄物も多種多様であることから、徹底した全容解明の継続と、原状回復のための確固たるフレームづくりが必要であるが、岩手県側では、平成13年5月から、現在、現場内にとどまっている汚染の拡散を確認するため、地下水の流れの方向と速さを調査するとともに、現場全域を筋状に掘削して、実際に埋められている廃棄物の性状、量、位置などを確認する作業に入り、その結果をもとに、青森県と連携した原状回復のためのフレームづくりに着手することとしている。

3 事件からの教訓

(1) 不法投棄発生メカニズムの解明に基づく対応の必要性

このような不法投棄事件の背景には、廃棄物処理をめぐる経済のあり方に大きな問題があると考えられる。20世紀型の大量生産、大量消費社会は、それを支える大量廃棄社会があつてこそ可能であった。このような社会では、生産者も消費者も財の廃棄に係るコスト認識が乏しく、少しでも安く処理される方向に物が流れる。そもそも、通常の財の市場取引と異なり、廃棄物の場合はものとお金が同じ方向に動くため、特に規制がない限り、排出者は廃棄物を手放しさえすれば、その後の状態には関心を払わない。したがって、排出者は廃棄物の処理にかかる費用をできる限り低く抑えようとする。そして本件のように、不法投棄にかかる費用が適正処理に係る費用よりも安く済む場合、結果的に不法投棄が選好されるのである。

持続的な循環型社会を現実のものとするためには、適正処理が市場原理の面からも促進される仕組みづくりを早急に始める必要がある。

(2) 有価物を擬装した廃棄物の不適正処理への対応の必要性

本件においては、当初、事業者は、投棄したものを堆肥と偽って、行政の立入調査等を拒否した経緯があるが、この点、投棄した自動車破碎物(シュレッダーダスト)を有価物であると主張した香川県・豊島産業廃棄物事件と共通している。

現行の廃棄物処理では、投棄されたものが廃棄物と認定されるためには、事業者の主観的要因が大きく、事業者が有価物性を主張する場合、行政がその反証をするためには多大なエネルギーを必要とし、それ以上の追求が事実上極めて難しい。廃棄物処理法の事実上の限界がここにある。

この点が、はじめから不法投棄を企てる確信犯的な行為者に対して、行政が迅速な対応を欠くことになる原因のひとつであるように考えられる。廃棄物としての認定について、客観的因素を取り入れる等、迅速な対応ができるような制度的な整備が必要である。

(3) 県を超えた広域的な産業廃棄物対策の連携の必要性

また、今回の事件は、岩手・青森の県境にまたがる地域を舞台としており、結果的に行政の監視の目の狭間を狙ったものとも言える。

産業廃棄物は全国的に移動するものであり、押し寄せる都市圏からの不法な産業廃棄物の持込に對抗して、都道府県の枠を超えた情報交流、相互監視、そして、施策の連携が望まれるところである。

(4) 悪質業者の排除と優良業者の育成のための制度的な検討の必要性

これからの持続的な循環型社会を形成するために、優良な廃棄物処理事業者の存在は不可欠である。

しかし、現行制度上、望まれる優良事業者へのモチベーションはそれほど強くなく、悪質事業者を排除する仕組みは十分とはいえない状況である。早急に優良事業者が自然に育ちやすい環境作りのための制度的な検討が必要である。

(5) 不法投棄の原状回復のための仕組み強化の必要性

現行の制度上、もし不法投棄等による原状回復を行なうこととなった場合の支援措置として、「廃棄物適正処理推進センター」による基金制度などがあるが、基金は全国の不法投棄事件の原状回復を十分に賄うだけの財源に乏しく、今回の事件における岩手県のように、全くの被害県が、首都圏の廃棄物の片付けに県民の税金を投入することとなった場合、県民に対して理解を求めるることは困難である。

アメリカにおける、いわゆる「スーパーファンド法」にみられる潜在的責任当事者の考え方を取り入れ、浄化責任者の範囲を広く捉え、事業者による原状回復のための財源確保の充実強化を図るとともに、行政ベースでも、国等の調整のもとに、負担金、交付金など、関係都道府県にも応分の負担を求めるなど、廃棄物を投棄された自治体が一方的に財政的な負担を強いられることのないような仕組みが望まれる。

4 新しい取り組みと今後の展望

(1) 北東北三県による広域産業廃棄物対策の推進

今回の事件からの教訓もあり、青森、秋田、岩手の北東北三県は、平成12年10月の三県の知事

サミットにおいて、三県が共通する首都圏からの産業廃棄物問題に対して、広域的な施策連携を進めることとし、三県の事務レベルで平成12年12月から毎月1回のペースで協議を継続し、産業廃棄物の監視・情報連絡体制の整備、産業廃棄物課税等も含めた経済的手法などについて検討している。

(2) 循環型地域社会の形成に向けた制度的整備に関する検討

今回の事件を教訓として不適正処理の未然防止対策を進めるとともに、「いわて資源循環型廃棄物処理構想」の実現に向けて、制度的面からのアプローチについて研究するため、平成13年2月、学識経験者を中心に「循環型地域社会の形成に向けた制度的整備に関する研究会」(座長 岩手県立大学 南博方教授)を設置し、有価物を装った不法投棄等への規制強化、不法投棄反則金など経済的手法を活用した対策等について研究を始めたところである。

(3) 事件の恒久対策の検討

今回の事件については、前述のような全容解明のための調査を平成13年秋ごろまでに終了し、調査結果をもとに、青森県との合同の専門家委員会の議を経て、恒久的な原状回復対策を、平成13年度中に取りまとめ、平成14年度からは本格的な原状回復のための具体的な作業に入りたいと考えている。

おわりに

今回の事件について各種の調査を進めるに従い、さながら現場は「産廃のデパート」のようなものであることが分かった。こんな「産廃のデパート」が、都会から遠く離れた北東北の山村で、20世紀末に発見されたことは、20世紀の大量消費、大量廃棄社会の病巣が全国的な広がりを見せていたことの証左であり、その意味において象徴的な不法投棄事件であった。

また、われわれは、事件を通じて、現行制度や原状回復についての課題など多くのことを学び、今後の廃棄物行政の推進に役立てようと取組みを始めたところであるが、地方自治体の力だけでは限界があることも事実である。

願わくは、全国の皆様が、この事件を、遠い北東北の片田舎で起きた特別の事件とはとらえず、いつでも、どこでも起こりうるごく普通の事件であると考え、今後の廃棄物対策の参考にしていただければ幸いである。