



青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄問題と 排出事業者に対する責任追及

東京海上日動リスクコンサルティング(株)
環境グループ 研究員 佐藤 元彦

青森・岩手県境産業廃棄物不法投棄事件は、岩手県^二戸市と青森県^{たっ}田子町にまたがる原野(約 27 ヘクタール)が舞台となり、燃え殻、汚泥、廃油、ごみ固形物など約 82 万³m³が捨てられていることが明らかになった国内最大規模の不法投棄事件である。

本件が特に注目を集めたのは、その規模の大きさからだけではない。処理業者の破産・解散を受けて、排出事業者等への行政処分等、排出事業者等に対する責任追及が行われているからである。両県の調査によれば、廃棄物処理に関する報告を求める文書の送付・回収(報告徴収)の対象となる排出事業者等の数は、首都圏の企業を中心として 1 万 2,000 社・団体を超えるという¹。その中から、違法性が明らかかな事業者に対して、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下、廃棄物処理法)に基づく措置命令が出されている。

本稿では、本件の経緯を概観するとともに、廃棄物の不法投棄問題における自治体による排出事業者等の責任追及と、それに対する企業の対応を検討する。

1. 事件の経緯²

八戸市に本社を置く産業廃棄物処理業者であった X 化学工業(以下、X)は、廃棄物の焼却灰と木の皮、汚泥を混ぜることで堆肥に似たものを作り、それを X と事実上一体であるダミー会社 Y(以下、Y)に堆肥原料として販売する形をとっていた。しかし、実際は、X の代表者の私有地(約 27 ヘクタールの原野)に堆肥に似せたものを投棄していた。焼却灰、汚泥などの廃棄物を有価物(堆肥)に偽装して投棄していたのである。また、埼玉県の間処理業者 Z(以下、Z)も、自社の処理によって生じた焼却灰や汚泥などを RDF(ごみ固形燃料)のようなものに偽装して、それを X に持ち込んでいた。

平成 10 年、Y は、岩手県側で肥料取締法に定める特殊肥料の生産を開始するという届出を岩手県の農政部に提出した。岩手県が施設の確認を行ったところ、廃棄物と堆肥等の混合物が施設の敷地内に野積みされていることを発見したため、岩手県は、当該野積みによる環境汚染のおそれを懸念して、調査を開始した。

平成 11 年、青森県警及び岩手県警は強制捜査に着手し、翌平成 12 年には、青森・岩手両県警は、X 及び Z の代表取締役らを逮捕した。同年、法人としての 2 社、及びその代表取締役 2 名が起訴された。その後の公判や現地での調査を通じて、これまでに例を見ない規模の大量不法投棄事件が判明していった。そして、平成 13 年 5 月、盛岡地方裁判所は、2 法人に対して各 2,000 万円の罰金、Z の代表取締役には懲役(執行猶予付)及び罰金を命じる有罪判決を言い渡した³。

¹ 排出事業者等は、25 都道府県 18 政令市に所在する。また、関東地方一都六県に所在する事業者が全体の 87% を占めている。業種別では、医療業、洗濯業、出版・印刷業の割合が高い。青森県「青森・岩手県境不法投棄事案に係る特定支障除去等事業実施計画書(平成 16 年 1 月 21 日環境省同意)」

(<http://www.pref.aomori.jp/kenkyo/keikaku/keikakudouji.pdf>) 16~19 頁。

² 事件のより詳細な経緯については、日本弁護士連合会 公害対策・環境保全委員会「青森・岩手県境大規模不法投棄事件に関する調査報告書」(平成 16 年 6 月)を参照。

(http://www.nichibenren.or.jp/jp/katsudo/sytyou/iken/data/2004_39_2.pdf)

³ 法人に対する判決は確定したが、Z の代表取締役は、その後控訴し、現在も最高裁において係争中である。なお、X の代表取締役は、第 1 回公判後死亡している。

一方、廃棄物の除去といった原状回復に関して、青森県と岩手県は、両法人及びその経営者個人に対する改善命令や措置命令を発出し、一部の廃棄物は撤去された。しかし、不法投棄された廃棄物の全体量からすれば、それは微々たるものであった。

こうした状況の中で、青森県・岩手県は廃棄物の「全量撤去」を実施する方針を明らかにした。しかし、平成 13 年中に、X、及び Z はいずれも破産または解散していたことから、廃棄物の撤去など原状回復措置を実施するために、排出事業者等の責任追及が必要となってきたのである。

2. 排出事業者等への責任追及

(1) 廃棄物処理法上の排出事業者の義務

廃棄物処理法は、事業者の責務（第 3 条第 1 項）と産業廃棄物に関する排出事業者の責任（第 11 条第 1 項）を定めている。そして、数次にわたる改正により、廃棄物処理法における排出事業者の責任の強化が図られてきた。

排出事業者の義務は、大要下表のようになる。この中でも、特に、平成 12 年の改正によって、委託した場合の注意義務やマニフェストに関する新たな義務が加わり、排出事業者の義務が強化されることとなった。

排出事業者の義務

処理義務	産業廃棄物を自ら処理すること
多量排出事業者の計画策定義務	多量の産業廃棄物を排出する事業者は、その減量その他の処理に関する計画を作成し、都道府県知事に提出すること
委託基準の遵守	委託する場合、政令に定める委託基準に従うこと
注意義務	委託する場合、最終処分の終了まで、適正処理に必要な措置*を講じること *「適正処理に必要な措置」とは、委託する場合に適正な処理料金を負担すること、不適正処理が行われる可能性を知り得た場合に、処理委託や廃棄物の引渡しを中止することなどを言う。
マニフェスト	・委託時にマニフェストを交付すること ・処分終了の旨を記載するマニフェストの写しが送付されてこない場合、廃棄物の運搬・処分の状況を把握し、適切な措置を講じること

出典)「中央環境審議会 廃棄物リサイクル部会 廃棄物・リサイクル制度専門委員会(第 4 回)資料 2」
をもとに作成

さらにこの改正は、廃棄物の除去等の原状回復を命じる措置命令の対象を拡大させた。即ち、以前から措置命令の対象とされてきた委託基準違反やマニフェスト交付義務違反に加え、注意義務違反やマニフェストに係る義務違反を措置命令の対象としたのである。

一方、環境省は、行政の監督権を強化する平成 12 年廃棄物処理法改正を受け、平成 13 年 5 月、行政処分のガイドラインを各都道府県に通知した(環廃産第 260 号(平成 13 年 5 月 15 日付「行政処分の指針について(通知)」))。このガイドラインでは、同改正法施行以前(平成 13 年 3 月 31 日以前)に行われた違法行為をも遡及的に対象とする⁴方針を示しつつ、「第 8 措置命令(法第 19 条の 5)」、及び「第 9 排出事業者に対する措置命令(第 19 条の 6)」において、措置命令を通じた処分の趣旨、要件、内容、手続を説明している。

このように、法律の改正やそれに対する行政側の対応の変化によって、措置命令を通じた排出事業者等の責任追及の可能性が高まってきたのである。

⁴ 環境省は、改正法が「措置命令に係る規定について経過措置を設けていないことから」、遡及効を認める方針を示している。

(2) 本件における措置命令に係る経緯

廃棄物処理法の改正、及び環境省指針を受けて、行政処分の基準を厳格なものに改正する自治体もあった⁵が、実際に処分を行った例は多いとは言えなかった⁶。

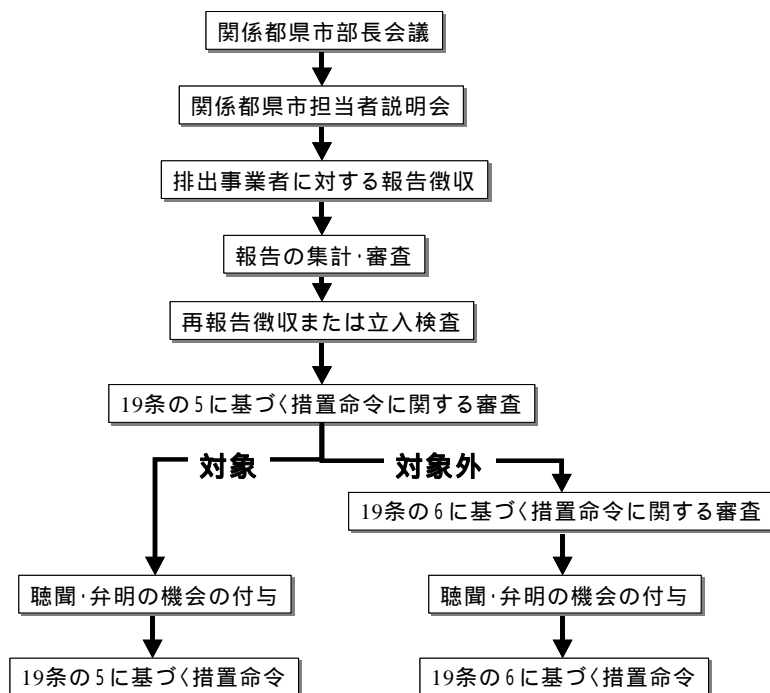
青森・岩手両県では、まず関係各所への捜査から得られた資料、掘削作業などから得られた廃棄物データ、及びマニフェストの分析等によって、報告徴収の対象となる排出事業者等がリストアップされた。この第1次リストアップ作業により約2,600業者が明らかになった。

平成14年9月には、青森・岩手両県が主催する「関係都県市担当者説明会」が開かれ、排出事業者等の責任追及事務において関係都県市に依頼したい具体的な協力内容が説明され、協力が要請された。同年10月には、排出事業者等の調査を徹底するために、報告徴収等の趣旨及び内容等を説明する「排出事業者等説明会」が青森・岩手両県の共催で開かれた。これは、報告徴収の円滑化を目的として開催され、報告徴収の対象となる事業者数が多い首都圏の9都県でのべ16回開催された。

同年12月には、収集運搬業者からの報告等をもとに、報告徴収の対象となる排出事業者等の第2次リストアップ作業が完了し、新たに約8,000業者の報告徴収対象事業者をリストアップした。この時点で、報告徴収対象事業者の数は、1万を超えた。

青森・岩手両県は、報告徴収を実施した後、廃棄物処理法に定める委託基準違反、あるいは適正な対価を負担しない等の注意義務違反の有無をチェックし、措置命令の対象となる可能性のある排出事業者等については、再報告徴収あるいは立入検査を実施した。この結果をもとに、廃棄物処理法第19条の5（または第19条の6）の規定による措置命令の審査を実施した結果、措置命令の対象となると判断された排出事業者等は、聴聞・弁明の機会を与えられた後に⁷、事業者名公表の上、措置命令を受けることとなった。

青森・岩手県境不法投棄事件における排出事業者責任追及手順



出典)「青森・岩手県境不法投棄事案に係る合同検討委員会(第4回)資料2」をもとに作成

⁵ 例えば東京都は、「東京都産業廃棄物処理に係る行政処分要綱」を改正した。

(<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sanpai/syobun/youkou.htm>)

⁶ 例えば東京都では、措置命令を出した件数は、平成13年度0件、14年度2件、15年度3件のみである。この点につき、東京都廃棄物審議会第5回産業廃棄物部会(平成16年5月10日)の資料を参照。

(http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/haitai/singikai/H15shiryo/02_sapai-bukai/sp5_bunkatu2.pdf)

⁷ なお、環廃産第260号によれば、「聴聞または弁明の機会の付与の手続を執らないことも可能である」。

(3) 措置命令の発出

上記の手続を経て、青森・岩手両県知事連名⁸による措置命令を受けた排出事業者等は、全部で9社であった⁹。このうちの6社は、いずれも同一の無許可収集運搬業者に委託していた。

平成15年6月18日、玩具メーカーや運送会社などいずれも首都圏に所在する企業4社に対して措置命令が出された。命令は、不法投棄現場から各事業者分の産業廃棄物合わせて約5トンの撤去を命じるもので、期日を指定してその履行を求めるものであった。いずれの企業も廃棄物処理法第12条第3項の委託基準違反（無許可の収集運搬業者へ委託）により、同法第19条の5第1項に基づく処分を受けた。これに対して各社は、青森・岩手両県に廃棄物の撤去に関する「実施計画書」を提出した後、同年8月11日、撤去作業を行った。同様に、同年8月6日、倉庫業、繊維製品販売業の2社がごみ固形物・燃え殻合わせて約5.5トンの撤去を命じる措置命令を受け、同年10月撤去作業を行った。

平成16年7月には、新たに首都圏の業者に対して燃え殻6.6トン除去するよう命じる措置命令が出された。さらに同年9月、青森・岩手両県は、無許可の収集運搬業者に廃棄物処理を委託した2社に対して燃え殻38.6トンの撤去を命じる措置命令を発出した。

3. 被命令者の対応

(1) 公表の方法

措置命令の発出については、いずれも新聞等で報道され、命令の対象となった企業の社名も公表された。不祥事等の発生に対して、自主的な情報公開が求められる今日、本件の措置命令対象企業の中にも自ら行政処分に関する情報を公開する企業があった。

措置命令を受けた9社のうち、自らのホームページにおいて本件につき自ら公表した企業が3社である。このうち、1社は、通常のプレスリリースにおいてその経緯を明らかにしている¹⁰。残る2社については、ホームページのIR情報ページにおいてIRニュースとして公表されている¹¹。

措置命令を受けた旨公表した企業は、それを伝える文書（またはWebページ）において、青森・岩手両県民、関係者に対する陳謝・お詫び、措置命令に至った経緯、廃棄物管理に関する社内体制の整備や社員教育の徹底等の再発防止策、今後の対応（「命令を誠実に履行するべく両県と話し合う」等）に言及し、情報公開を行っている。また、情報公開の時期については、措置命令が発出されてから2～6日の間に行っており、各企業の対応は比較的迅速であったと言えよう。

(2) 事業者による自主撤去

平成16年8月には、行政側からの措置命令によることなく、自主的に廃棄物撤去を申し出る企業も出てきた¹²。このケースは、両県による立入検査等に協力していく過程で、自社の産業廃棄物処理、及びその管理に不備があったことを認め、「企業としての責任」を果たすべく自主的に廃棄物の撤去を行うものであった¹³。この申し出に対して青森県は基本的に受け入れる姿勢を見せている。その理由として、青森県の県境再生対策室は「（無許可業者への委託という）廃棄物処理法違反があった期間だけでなく、全委託期間の全量を自主撤去する」ことから、「排出事業者として社会的責任を果たすことになる」と説明している¹⁴。

⁸ 青森・岩手両県知事の連名となったのは、事業者により投棄された廃棄物が青森・岩手いずれの側に投棄されたかが明確でないためである。

⁹ 平成16年9月末現在。なお、原因行為者以外の者が撤去を行った初めてのケースとして、平成14年8月に、廃棄物処理法の再委託基準に違反した宮城県の間接処理業者に対して、岩手県が単独で措置命令を発出している例がある。このケースでは、業者が命令に従わなかったために県警へ告発する事態となり、警察の強制捜査などを経て、平成15年4月、ようやく撤去が行われた。

¹⁰ <http://www.hiromori.co.jp/what/press030620-01.html>

¹¹ <http://www.takaratoys.co.jp/ir2/jp/press/index.html>

<http://www.hitachi-hb.co.jp/ir/ir20030620.html>

¹² http://www.pref.aomori.jp/kenkyo/hoya/kaiken16_8_25.pdf

¹³ 撤去する廃棄物の量は、委託収集運搬業者の許可が切れていた2ヶ月間に廃棄されたもの（約200トン）だけでなく、当該業者との委託契約全期間内に廃棄されたとされる1,642トンである。

¹⁴ 東奥日報 Web 東奥日報 平成16年8月26日付 (http://www.toonippo.co.jp/news_too/nto2004/0826/nto0826_7.asp)

このことから、自主撤去の申し出により措置命令が回避されるという可能性が示唆される。報告徴収後の立入検査の対象となったということは、当該企業が措置命令の対象となる可能性があったということである。したがって、この段階にある企業にとっては、自主撤去を申し出ることも、社会的な責任を果たすという意味において、好ましい選択肢と言えるかもしれない。

しかし、例としてあげた企業が自主撤去する予定の廃棄物量（約 1,600 トン）は、措置命令を受けた企業 9 社が撤去を命じられた廃棄物量の合計（約 56 トン）に比して膨大である。また、青森県が自主撤去を受け入れる姿勢を見せているのは、収集運搬業者と委託契約を結んでいた全期間（委託業者が適法な許可を得ていた期間も含む）に投棄された廃棄物を撤去する旨申し出ていることが背景にあると思われる。行政側の「自主撤去受け入れ基準」は甚だ不明確であるけれども、これらを勘案すれば、排出事業者が自主撤去という選択肢をとるに当たっては、「企業の社会的責任を果たす上でのコスト」という大きな壁が、企業の前に立ちはだかることになるかもしれない。

4. むすびにかえて

平成 16 年 9 月、第 3 次となる報告徴収の対象となる排出事業者等がリストアップされた。それによれば、報告徴収対象排出事業者等の総数は約 1,400 社余り増え、1 万 2,000 社を超えた。青森・岩手両県は、事業者から集められた報告に基づいて検討を行い、違法性が認められる事業者に対しては、今後も順次、措置命令等の行政処分を行っていくとしている。したがって、措置命令を受ける事業者の数もさらに増えるものと考えられる。

一方、経済産業省産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会は、企業のための「廃棄物・リサイクルガバナンス」という概念を提示し、排出事業者のためのガイドラインを作成している¹⁵。ここでは、廃棄物処理・リサイクル問題が、「企業経営リスク」として位置付けられている。

では、こうしたリスクを回避するために、企業は排出事業者として、何を行うべきであろうか。

青森・岩手県境不法投棄事件に関するこれまでの検討が示唆するのは、委託先収集運搬業者の許可の失効・取消の有無をまず確認することが重要となることである。なぜなら、本件における措置命令はすべて、「無許可業者への委託」を根拠として出されているからである。

こうした基本的と思えることであっても、担当者の異動や組織の改編等の事情により、思いがけない管理の不備が発生する可能性がある。したがって、企業は、廃棄物のインプット・アウトプットの管理、マニフェストの交付・保管・確認、委託業者選定、トラブル発生への対処等、一貫した廃棄物管理のための社内体制及びルールを構築し、継続的かつ着実に運用していく必要があるのである。

第 49 号（2004 年 10 月発行）

¹⁵ 経済産業省産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会による議事録・資料等は、以下のページを参照。
http://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/admin_info/committee/a.html