

第6回 戸塚区品濃町最終処分場検証委員会

日 時：平成18年8月25日（金）10時00分～

場 所：市庁舎5階特別会議室

次 第

- 1 開会
- 2 資源循環局長挨拶
- 3 議事
 - (1) 事案の検証（第5回検証委員会における確認調査結果等について）
 - (2) 検証委員会報告書の骨子について
 - (3) その他
- 4 報告事項
 - (1) 第5回検証委員会会議録について
 - (2) 第2回技術検討委員会について
- 5 閉会

配付資料

- | | |
|-----|-----------------------|
| 資料1 | 確認調査結果（I関係追加調査結果） |
| 資料2 | 経理的基礎関連資料（I関係） |
| 資料3 | 報告書作成に係る委員意見等の取りまとめ結果 |
| 資料4 | 報告書構成案について |
| 資料5 | 第5回検証委員会会議録 |
| 資料6 | 第2回技術検討委員会について |

戸塚区品濃町最終処分場検証委員会 確認調査結果(追加調査後)

期	行政対応	内容	重要な検証ポイント	調査結果
I	・指示書発行(D) (H7.5～H9.1)	許可容量超過に対する指導 ・H7,8年度 立入112回 指示書8回	何度も指示書による指導を行っているが、もっと早く措置命令が出せなかったのか。	<p>1 当初の対応状況 平成6年当時、市内には数カ所の処分場があり、立入時に改善点があれば基本的に口答で指示を行っており、事業者はそれだけで十分な対応をしていた。三興企業品濃町処分場についても同様に口頭で指示しており、文書提出の締め切りを延ばすなどはあったが、一定の対応があった。</p> <p>2 文書指導への移行 平成7年3月ごろに本市が簡易の測量を行い、許可容量を超えている状況を確認し、平成7年5月12日にはじめて文書指導を実施した。</p> <p>3 事業者からの測量結果の報告とその後の対応 平成7年9月に三興企業から報告書が提出され、事業者の測量でも埋立容量を超えていることがわかった。しかし、事業者は「仮埋立であり、今後、圧密や減容が見込まれる」ことなどを主張していた。当時、「許可容量」は埋立終了時点に確認するもので、一時的に超過しても圧密化により減容するため、ただちに違法性は問えないと考えていた。事業者は、具体的な施設拡大を準備しており、また廃棄物の受け入れ制限を実施するなど、改善の意思がみられたことから、容量超過については事業者に減容させて基準を満たすことが重要であり、行政処分を行い搬入を止めることは考えていなかった。 また、当時、他都市での搬入規制の動きがあり、市内から排出される多量の産業廃棄物の適正処理を推進するためには、市内に処分場を確保することは重要であり、新規処分場を市内に確保することは困難な状況下において、受け入れ制限を施しつつも、処分場を続けることは重要な課題であると考えていた。</p> <p>4 行政処分の実施について 平成7年当時は、本市でも、全国的にみても、行政処分(措置命令、改善命令等)の事例は少なく、事業を継続しながら改善させるというのが一般的な指導方法であり、新規受け入れ制限を指示した上で、減容を指導するという方針であった。事業者は、本市立会のもとに何度か減容化実験を実施しており、その後、頂上に破碎機や重機を設置して減容化に努めたり植栽するなど、本市の指示等を受けて対応をしていた。</p>
	・第1回措置命令(F) H9.2.24	容量超過の原状回復		措置命令で求めている「原状回復」の意味は、直近の産業廃棄物処理施設設置届出書に添付されている図面の最終形に戻せという意味を考えていた。
II	・施設容量変更許可(G) H9.12.25	変更理由: 道路に伴う埋立区域変更 容量拡大による成型仕上 (修景)を行う	・第1回措置命令が未履行なのに許可してよいのか。 ・許可要件は満たしていたのか。	<p>1 背景 横浜新道の側道の用地確保のために、廃棄物の移動先の確保が必要であった。また、埋立が終了していない処分場から産業廃棄物を場外搬出することは、埋立処分の再委託に該当し、排出事業者の了解が得られなければ違法という認識であった。従って、措置命令を履行する現実的な方法は、処分場を拡大する方法が最も効果的であると考えており、施設変更許可と第2回措置命令はセットで考えていた。</p> <p>2 変更許可について 当時の判例等から、処理施設の許可事務は、「申請書の内容が許可要件を満たせば許可しなければならない羁束裁量」と考えていた。また、当時の施設許可の基準には「恐れ条項」はなく、技術上の基準を満たし災害防止のための計画があれば許可するものであった。</p>
	・第2回措置命令(H) H9.12.25	容量超過を安全な形状に改善 理由:第1回措置命令が未履行		<p>同時に行った処理施設変更許可により、横浜新道側道による面積の変更、事務所前の処分場拡大等を認めたことから、第1回措置命令の「原状回復」を行うことが現実的には不可能となった。そのため、内容を「安全な形状」に変更して第2回措置命令を出した。 この措置命令における「安全な形状」とは、最終処分場設置者に対する事前協議等を行う指導根拠である「横浜市産業廃棄物の処理用地の設定等に関する指導要綱」で定めている最終処分場の法面の勾配角度や植栽などを意図している。 また、履行期限が平成11年までと長期間になった理由は、措置命令の履行が最終的には、側道工事の擁壁設置等が終わらないとできないことなどを踏まえた現実的な設定と考えている。</p>
	・処理業再許可(I) H10.6.29	「G」により、新たな受入が可能となったため、処理業の再許可	・これまでの経緯から不許可にできなかったのか。 ・許可要件を満たしていたのか。	<p>1 許可について 産業廃棄物処理業の許可は法定の要件を満たせば許可するという羁束裁量と考えており、処理施設変更許可で拡大した処分場容量のうち、措置命令履行に要する分を除く分(21,000㎡)の余裕があり、許可申請の内容が許可要件を満たしていたので許可した。</p> <p>2 恐れ条項の適用について 産業廃棄物処理業許可については、当時の法令においても、欠格要件に恐れ条項が規定されていた。この恐れ条項の適用は、「繰り返して行政処分を受けている」こと、「全く指導に従わない状態」などが前提であり、許可しても適正処理が期待できないことが明らかな場合でなければ、この条項を適用して「不許可」とすることが難しいと考えていた。 当時事業者は、措置命令履行の一環としての指導に応じて地元からの要望があった幼稚園・調理師学校前の修景作業などを進めており、「恐れ条項」を適用することは考えていなかった。</p> <p>3 施設の具備について 事業者が措置命令を履行中(期限は約1年先)であること、施設変更許可による増設部は遮水シート等施設の大部分が完成(使用前検査済み)しており廃棄物の受け入れが可能であったことなどの理由から、施設は具備していると判断した。</p>

経理的基礎関連資料

I 処理業許可時の経理状況について

1 事業開始資金及び調達方法

資金総額60,678千円(設計費・工事費・シート代等)、資金調達は手許資金及び借入(借入金融機関5行明示)による旨記載あり。

2 直前3年分の決算書(単位:千円)

	H6. 11. 1~H7. 10. 31(22期)	H7. 11. 1~H8. 10. 31(23期)	H8. 11. 1~H9. 10. 31(24期)
売り上げ(A)	2,321,022	2,300,001	886,083
費用等(B)	1,973,442	1,963,224	1,968,239
営業利益(A-B)	347,580	336,777	△ 1,082,156
営業外収支(C)	△ 317,330	△ 332,560	△ 298,802
経常利益(A-B+C)	30,250	4,217	△ 1,380,958
次期繰越利益	65,449	67,172	△ 1,326,986

3 今後3年間の収支計画書(単位:千円)

	H9. 11. 1~H10. 10. 31計画	H10. 11. 1~H11. 10. 31計画	H11. 11. 1~H12. 10. 31計画
売り上げ(A)	1,272,361	2,600,000	3,080,000
費用等(B)	1,476,886	2,291,175	2,650,602
営業利益(A-B)	△ 204,525	308,825	429,398
営業外収支(C)	△ 253,200	△ 267,000	△ 273,200
経常利益(A-B+C)	△ 457,725	41,825	156,198
当期末処分利益	△ 1,784,711	△ 1,742,886	△ 1,586,688

4 中小企業診断士のコメント(当時の決算書等による今年度の診断)

22期、23期とも売上高対営業利益率や生産性は高いが、売上の3倍を超える短期借入金があるためその利払いが多く、収益を圧迫している。自己資本比率も1.6%と健全性は低い。

第24期は、4ヶ月後に廃止届けを出したため廃棄物処理収入の売上が4ヶ月間しか貢献できず、年間売上高は60%減となった。製造原価は外注費が増えたために前年比10%増になり、販管費は13%しか減らなかったため、当期純利益は14億近い大赤字となり債務超過となった。

当社は元来生産性や売上高対営業利益率が高いので、今後許可が再開できれば23期並みの売上は期待できる。再開されたとしても借入金が増えてしまったので事業継続は当分苦しい状況が続くものと思われる。

行政対応			内容	検証のポイント	
I期	D	H7.5 ~H9.1	指示書交付	許可容量超過に対する指導 ・H7,8年度 立入112回 指示書8回	①再三にわたる立入指導、文書指導(指示書)を行っていたが、結果として、不法投棄量(状態)を最小化するような適切な行政措置(改善命令、措置命令等)を講じることができなかった。この後の事態の推移を勘案すると、この時点の行政措置が大きな分岐点となった可能性があるのではないか。 ②立入り回数も、指示書交付回数も、市民から見ると異常と感じるほど多すぎる。測量で容量超過が判明しても、受入れ制限や停止などの措置をとっていないのは不適切である。三興企業側からすれば、文書指示ですら、守らなくても、措置命令が出されることはないと高をくくってしまい、守らなくなる。口頭指示を続け、文書指示が出されるまでかなり長い年月がかかっており、その上で出された文書指示が守られなければ、直ちに措置命令を発すべきではなかったか。履行がないまま何度も指示書を交付せず、何らかの特段の事情がある場合に限り2回目の文書指示が認められるという運用がどうしてできなかったのか。 ③前記経過に照らせば、平成9年2月24日の第1回措置命令は、遅すぎるのではないか。 ④第1回措置命令が未履行のまま、その違法性を三興企業側で適法な状態にせず、市側で適法とみなせる措置をとっているが、不適切ではないか。
			施設容量変更許可	変更理由:道路に伴う埋立区域変更 容量拡大による成型仕上 (修景)を行う	①第1回措置命令(平成9年2月24日)の履行状態を十分に確認しないままに(すなわち、措置命令の履行完了がなされず違法状態が継続していると判断できる状況下で)変更許可を行ったのは妥当であるか。施設許可基準を満たしていたと判断できるのか。 ②本許可は結果的に事態の拡大、深刻化を招いた。 ③第1回目の措置命令が未履行のまま、違反状態を追認する形で施設の容量変更許可を出すのは、不適切ではないか。
			第2回措置命令	容量超過を安全な形状に改善 理由:第1回措置命令が未履行	④第1回措置命令の履行状況を十分に確認しないままに第2回命令を発令したことは妥当であったか。 ⑤施設の容量変更許可と第2回目の措置命令が同時に発せられており、市民には理解し難いのではないか。
II期	H	H10.6.29	処理業再許可	「G」により、新たな受入が可能となったため、 処理業の再許可	⑥平成9年2月の事業停止処分(実際には直前に業廃止届により、事業停止処分は発令されず)に至る経緯、その後の第1回措置命令、第2回措置命令、さらにこの間の指示書による文書指導(県条例排水基準違反等)等を総合的に考慮し、許可基準の欠格要件「おそれ条項」に照らし、許可処分は妥当であったか。許可しても適正処理が期待できないことが明らかであり、欠格条項に該当したのではないかと。 ⑦第2回措置命令の履行確認を完了しないままに許可処分としたことは妥当であったか。 ⑧所管庁に協議・相談し、法令運用の適正さを担保すべきではなかったか。 ⑨決算が債務超過で、収支計画も裏づけがない状況では、経理的基礎はないと見るべきではないか。
			I	指示書等交付	文書指示15回(減容、高さは正12回) 6月:区域外廃棄物の撤去と受入の大幅削減 8月:測量指示 11月:容量超過につき、受入停止 法に基づく報告徴収(3回) ・再許可後の受入量、減容化量、改善計画 等の報告
III期	K	H11.9 ~ H12.12	指示書等交付	①G社がボランティア活動として措置命令代行を行っている限りで一定の成果が得られており、その推移を見守っていた状況は理解できる。しかし、平成17年10月(市として代執行決定)以前の早い段階で代執行を決定し、生活環境保全を図るべきであった。 ②措置命令代行をボランティアに任せただけでは、不適切ではないか。三興企業からG社に対する措置命令の代行依頼あることを確認できない限り、市が代執行すべきであった。 ③G社に任せるなら、市が契約でして、代執行を請け負わせて、指示命令できる状態でやらせるべきであった。	
IV期	S	H14.4 ~ H15.10	G社の措置命令代行	G社が措置命令代行を申し入れた	①全期間を通じて、行政対応(指示書、口頭指導、措置命令、停止命令、取消等)が後手にまわった。行政は、事業者の対応や行為を、改善を期待して、より善意の立場で受け止め、事業者指導に係る市の施策方針が結果として事態の深刻化を招くこととなった。 ②廃棄物行政には、市民の生活環境の保全の面から厳格な行政処分を行う必要がある一方、市内において廃棄物処理施設の立地を促進し、健全な廃棄物処理業を育成することにより、市域での廃棄物適正処理を推進することも求められている。従って、これらの行政行為を均衡させつつ、適切に運用することにより、行政目的を達成していくことが必要である。
全期間を通じた、問題点及び再発防止策					

行政対応			内容	再発防止策(案)	
I期	D	H7.5 ~H9.1	指示書交付 許可容量超過に対する指導 ・H7,8年度 立入112回 指示書8回	イ) 立入指導(口頭)、文書指導、行政処分の一連の行政対応に関するマニュアル、ガイドラインづくり(ポイント制導入など)。一定の指導実績等の積上げに応じて、対応措置を発令する客観的な基準を作成し、基準に基づいた適確な行政対応を行う。 ロ) 担当職員によって対応が異ならないよう、口頭指示が守られなかった場合の対応、文書指示を交付する基準、文書指示を守られなかった場合の対応、措置命令を発する基準等につき、客観的な運用基準を作るべきである。 ハ) 複数の職員で対応を検討できるようなシステムを作るべきである。	
		G	H9.12.25	施設容量変更許可 変更理由:道路に伴う埋立区域変更 容量拡大による成型仕上 (修景)を行う	イ) 変更許可を行うに際しての処理手順フロー(必要により判断基準)を整備するなどして、手続きの適正化の確立につとめることが必要。 ロ) 本事案のような重大な案件の場合には、外部の学識経験者の意見を聞く機会を設けるなど、許可判断や行政処分の客観化、適正化を図る仕組みが必要である。
		H	第2回措置命令	容量超過を安全な形状に改善 理由:第1回措置命令が未履行	ハ) 【I期のハと同様】 ニ) 文書指示、措置命令を守らせる方法を検討すべき。
II期	I	H10.6.29	処理業再許可 「G」により、新たな受入が可能となったため、 処理業の再許可		
		K	H11.9 ~ H12.12	指示書等交付 文書指示15回(減容、高さは正12回) 6月:区域外廃棄物の撤去と受入の大幅削減 8月:測量指示 11月:容量超過につき、受入停止 法に基づく報告徴収(3回) ・再許可後の受入量、減容化量、改善計画 等の報告	イ) 【I期のイと同様】 ロ) 測量を業者に命じてやらせるのには無理があり、簡易測量で容量超過が認められたら、受入停止を行い、事業者が測量して、容量超過でないことを証明して、受入れ停止を解除するなどの方法が考えられないか。
III期	S	H14.4 ~ H15.10	G社の措置命令代行 G社が措置命令代行を申し入れた	イ) 基準を策定し、複数の職員で対応を検討するシステムを構築すべき。	
全期間を通じた、問題点及び再発防止策				イ) 事業者指導及び行政処分に係わる統一的な指導基準、判断基準(ガイドライン等)を整備し、組織的に適正かつ客観的に対応できる行政システム、行政体制を構築すること。	

戸塚区品濃町最終処分場検証委員会報告書 構成案

報告書の構成

本編と資料編に分ける。本編においては、事案の概要を整理し、検証・総括し、再発防止策をまとめる。資料編において、法令や検証資料などの詳細な資料を添付する。

本編目次

凡例：記載内容や書き方など

はじめに（あいさつ）

- I 検証委員会の目的
- II 事案の概要
- III 検証の方法

検証方針・期間・対象・手法

方針：検証の基本方針や事案の特徴など

期間：平成7年から平成17年まで

対象：市が講じた措置等

手法：検証期間をⅠ期（D～F）、Ⅱ期（G～J）、Ⅲ期（K～Q）、Ⅳ期（R～平成17年）の4つの期間に分けて市の対応を検証し、総括する。

IV 市の対応の検証

- ・期ごとに事実関係や、問題点をまとめる。
- ・検証をもとに、市の対応について総括する。

- 1 Ⅰ期（度重なる指導と措置命令）
時期：平成7年ごろ～平成9年2月
- 2 Ⅱ期（施設変更許可と処分業の再許可）
時期：平成9年12月～平成11年6月
- 3 Ⅲ期（再度の長期指導と事業停止処分）
時期：平成11年9月～平成13年11月
- 4 Ⅳ期（G社の代行と行政代執行の決定）
時期：平成14年1月～平成17年10月
- 5 総括

V 再発防止のために

行政指導や行政処分のマニュアルの整備など委員会での議論で出された対策をまとめる。

資料編目次

- 1 関係法規
 - ・廃掃法
 - ・旧厚生省・環境省通知
 - ・市指針
- 2 検証資料（時系列資料）
 - ・事案の年表
 - ・検証シート
- 3 図面類
- 4 検証委員会に関する要綱等
 - ・設置要綱
 - ・傍聴規定
 - ・委員名簿

第5回 戸塚区品濃町最終処分場検証委員会会議録

日時 平成18年7月21日(金) 午前10時から午前11時50分まで

開催場所 横浜情報文化センター 7階 大会議室

出席者 (委員)

小賀野委員長、高井委員、田中委員、徳江委員
(横浜市)

局長、適正処理部長、産業廃棄物対策担当部長、総務課長、産業廃棄物対策課長、適正処理監視指導担当課長、他事務局11名 計17名

開催形態 公開 (傍聴者 4人)

- 決定事項
- 1 第Ⅳ期Sについては、検証対象とする。
 - 2 次の事項について、事務局が確認調査等を行い、次回委員会で報告する。
 - ・措置命令と業の再許可について
 - ・業の再許可申請時の経理状況及び「経理的基礎」の考え方について
 - 3 今後、報告書の骨子を作成するにあたり、検証ポイントごとに問題点と再発防止策について、委員の意見を集約する。(8月上旬締切)

議事 事案の検証 (第4回検証委員会確認調査結果、全検証期間)

(主な意見等)

<第Ⅳ期Sの取扱いについて>

- ・市の対応が適切だったかを判断するのが検証委員会の目的であるので、Sについても検証対象とすべき。
- ・どの時点で行政代執行に転換すべきだったのかという意味で検証対象とすべき。

<業の再許可について>

- ・現在は、事業者の経営状況について、中小企業診断士の診断を求めたりするとのことだが、申請当時の三興企業の状況を中小企業診断士に診断してもらいたい。
- ・業許可の際に、第2回措置命令は履行されたと考えたのか。
(事務局回答) 以上について、申請時に提出された経理関係資料、中小企業診断士による診断、措置命令と業の再許可に関する当時の職員への確認及び国の見解をまとめ、次回報告する。

<施設の変更許可について>

- ・措置命令の履行完了後に許可すべきではないのか。
- ・第1回命令の履行を確認した上で、2回目の命令を出したのか。

<第Ⅲ期、第Ⅳ期の確認調査結果について>

- ・測量が事業者負担では、事業者が自らに不利益になることを進んでやることは期待できず、事業者が時間稼ぎをされてしまうだけである。
- ・Kにおいて、Dと同じパターンを繰り返すのはおかしい。
(事務局回答) 測量には1～2週間かかるため、その間の事業停止や、収用和解の期限までに廃棄物を移動させなければならないことなどから、測量を速やかに実施させられなかった。また、比重換算は比重の設定が困難であり、容量については、10パーセント以内の超過なら

届出でよく、行政処分を実施するには、測量による容量の正確な把握が必要であった。

・第2回措置命令で法面の勾配を「安全な形状」にするよう命じているが、履行されなかった部分（調理師学校と反対側）は計画に違反した状態が継続していたのではないか。

<委員意見の集約について>

- ・今後のまとめに向け、報告書の骨子を作っていく。各委員から問題点や再発防止策について意見を募りたい。意見は既に会議で述べられたことも含め記入していただきたい。
- ・事務局で問題点と再発防止策を記入する用紙と委員会で出された意見をまとめたものを作成し、各委員に配布することとした。

報告事項 1 第4回検証委員会会議録について

- 資料
- 1 確認調査結果（第Ⅲ期、Ⅳ期）
 - 2 検証資料（G及びIの再整理結果）
 - 3 第4回検証委員会会議録

「戸塚区品濃町最終処分場技術検討委員会」の開催について

1 目的

当該処分場の行政代執行による改善工事を安全で効果的に行うために、学識者等の専門家による技術検討を行う。

2 委員

(50音順、敬称略)

氏名	所属等	専門分野
相澤 好治	北里大学医学部教授	医学、公衆衛生学
今泉 繁良	宇都宮大学大学院教授	土質工学、環境地盤工学
(副委員長) 猿田 勝美	神奈川大学名誉教授	環境科学
(委員長) 中杉 修身	上智大学大学院教授	環境工学
野馬 幸生	(独) 国立環境研究所 循環型社会・廃棄物研究センター 物質管理研究室 室長	廃棄物化学
松藤 康司	福岡大学工学部教授	廃棄物工学
八木 美雄	(財) 廃棄物研究財団 常務理事	廃棄物工学、廃棄物行政

3 開催状況

開催回	開催年月日	主な議事	決定・了承事項
第1回	平成18年 3月8日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・委員長選出 ・会議の公開・傍聴規程について ・処分場の概要について ・今後の調査方法について ・今後のスケジュールについて 	<ul style="list-style-type: none"> ・委員長に中杉委員を選出 ・猿田委員に副委員長就任を要請する。 ・会議の公開・傍聴規定を了承 ・今後の調査方法で、ボーリング調査と観測井戸の設置による水質調査を了承
第2回	平成18年 8月3日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・第1回委員会における課題の整理について ・整備計画(技術検討)に向けての考え方 ・その他 傍聴規定の改正(先着順→抽選) 	<ul style="list-style-type: none"> ・整備計画は措置命令の範囲内で必要な限度の改善計画とする。 ・処分場内と周辺地下水等の水質調査を引続き行う。 ・廃棄物の力学的安定性について事例を調査する。 ・傍聴規定の改正を了承