

不法投棄地の廃棄物問題について！

技術士（衛生工学・建設・環境）・環境カウンセラー等

環境計画センター 専任理事 **かぎや つかさ**
鍵谷 司

はじめに

今回は跡地利用シリーズ（Ⅷ）では「埋立跡地の宅地利用にかかる諸問題と争点について」と題して、比較的分かり易い不同沈下等に伴う構造物に損害が発生した事例を紹介した。今回は発生ガスや健康被害等に係る係争事例を取上げると予告した。

ところが、近畿財務局が国有地を学校法人「M学園」に売却するにあたり、着工後、地下に大量の廃棄物が見つかったとして約9.6億円の売却費からごみ処理費の約8.2億円を差し引き8,770m²の土地を約1.4億円、都会のと真ん中の土地がわずか坪5万円弱で売却したことが社会問題になった。しかも、埋め立てられたごみ量をはじめごみ処理費の根拠があいまいであったため大きな社会問題になった。さらに、補助金の不正申請や首相夫人と学園との係わりなどから政治問題に発展している。

このように「廃棄物が見つかった」ことにより土地売却費から廃棄物処理費用を差し引く公的機関による事例は安価に土地を入手する方法として悪用されかねない事例である。廃棄物処理法は、違反に対して懲役を含む非常に厳しい罰則が規定されている。が、不法投棄に対しては、実行者が不明なことが多く、土地所有者の責任で対応せざるを得ない。土地取引の過程で「廃棄物の存在」を明記せずに売却した場合には、当然「瑕疵」が発生するので、購入した土地の返却、売却者によるごみ処理費用の負担あるいは土地価格からの差し引きなどの方法は商取引としては何の不具合もなからう。いずれの方法で対応するにしても、金額等の査定根拠が明確でなければならず、まして

国有財産については、透明性や公平性を原則として厳しく審査されてしかるべきであろう。

今回の事件で不法投棄地の利用について社会的な関心が高まっていることに鑑み、廃棄物埋立跡地シリーズの「特別編 緊急寄稿～不法投棄地の廃棄物問題について～」として取り上げることにした。

1. 不法投棄地の問題点と利用事例（M学園）について

この事例について解説する主旨ではないが、社会的にあまりにも関心が高いので廃棄物に関する部分のみについて、廃棄物処理法に照らし合わせて問題を整理してみた。なお、国有地の売却にあたり様々な機関名が出てくるので整理した。当該国有地は、当初、国土交通省大阪航空局が騒音対策区域の土地を購入したが、騒音指定解除をうけ2013年に財務省近畿財務局が売却先を公募した。国有財産の売却などは財務省理財局が行うが、近畿財務局はその出先機関である。

1. 1 M学園（国有地）の廃棄物等に係る経緯

これまで公表されているM学園の国有地に係る廃棄物等に関する経緯を時系列でまとめると次の通りである。（2017年5月13日；朝日新聞朝刊を参考にして一部追記した）

○2009年度；平成21年度大阪国際空港豊中市場外用地（野田地区）地下構造物状況調査業務 報告書（OA301）；2010年1月 国土交通省大阪航空局 大和技術探査(株)の一部

※試掘調査で68地点中、ごみが3mよりも深い

場所にあったのは5地点との結果

- 2010年3月；豊中市が隣接する国有地（9,492m²）を約14.23億円で購入
- 2012年4月；国交省が大阪音大へ「大量の埋設物の存在」を伝える
- 2013年4月；土壤汚染対策法に基づく特定有害物質汚染区域（472m²）に指定
- 2014年10月；（仮）M学園小学校新築工事 地盤調査報告書 平成26年12月
 - ※ボーリング調査を地下21mと46mまでの2ヵ所で実施した結果、生活ごみが見つかった。
 - 最も深い場所は3.1m
- 2015年7～12月；建設会社が汚染土やコンクリートガラなどの埋設物の除去工事
 - ※産廃土を場内処分？
- 2015年9月4日；財務局、航空局、建設会社との打合せ記録では、産廃土は「場内処分」で残すように財務局が指示。補助金交付の対象事業に決定
- 2015年12月1日；学園が、汚染土などの除去費の約1.32億円を建設会社に支払う
- 2016年3月11日；学園が、「新たな埋設物を発見」と財務局に報告
- 2016年3月14日；財務局と航空局の職員が現地訪問し、「9.9mの杭掘削工事で廃材などが発見された」と報告を受ける
- 2016年4月6日；国は、汚染土などの除去費用約1.317億円を学園に支払い
 - ※M学園が負担した地下3mまでの除去費用1億3,176万円（埋設物対策分が約8,632万円、土壤汚染対策分が約4,543万円）を航空局が支払い
- 2016年4月14日；見積を航空局が財務局へ連絡；校地面積の約6割を対象とした、埋設物撤去費用は8億円（1万9,500トン/ダンプ4,000台分と推計）；学校を前提として瑕疵が無い土地となる様に処理費用を見積もった（航空局次長）
- 2016年5月；財務局が依頼した不動産鑑定士が更地価格を9億5,600万円と査定
- 2016年6月20日；財務局が鑑定価格からごみ撤去費8億1,900万円などを差し引いた1億3,400

万円で学園に売却

- ※5,190m²、基礎杭9.9m、それ以外は3.8mを撤去予定とし、工事積算基準から8億円を算出（航空局次長）
- 2017年2月8日；問題発覚後に豊中市議が大阪地裁に情報公開請求して開示された。その結果、売却費が1億3,400万円で同じ規模の近隣国有地の約1/10だったことが明らかになり、大きな社会問題に発展し、現在に至っている

1. 2 掘削廃棄物の処分とその費用について

（1）地下の廃棄物を掘削した場合

工事に伴う掘削時に地下約4mからコンクリート片や廃材などが見つかったとあった。関係者によると「敷地内に埋め戻す」としばしば証言している。廃棄物処理法によると掘削した廃棄物を当該敷地に埋め戻すことは、当該土地は最終処分場ではないので不法投棄に該当し、厳しい罰則が適用される。廃棄物処理業許可を有する最終処分場（管理型）に委託処分しなければならない。なお、掘削を伴わずそのままの状態で土地の表層部を利用しても廃棄物処理法違反には該当しない。

つまり、外部の最終処分場に委託しなければならない廃棄物は、①杭打ちに伴って掘削される廃棄物と②グラウンドなど屋外の敷地利用のために掘削して工事あるいは良質土と入れ替える部分が該当する。なお、杭打ちに伴って廃棄物が掘削されたとあるので、穴を掘って廃棄物を除去して現場で杭を作る場所打杭工法と4m程度まで掘削した後に杭を支持地盤まで打ち込む既成杭打ち工法があるが、採用された工法はわからない（写真1）。

いずれにしても不法投棄地なので、投棄された廃棄物の種類、性状、大きさ、投棄方法や転圧や覆土の有無等は不明である。場所ごとに異なるので、埋立物量を把握するためには、詳細なボーリング等調査が必要になる。平成21（2009）年には、地盤調査が行われており、すでに廃棄物が存在することを把握していたと報道されている。

この頃には、平成15年2月には「土壤汚染対策法」が施行され、平成17年4月には廃棄物処理法



写真1 空から見た掘削現場

で廃棄物埋立土地利用時には「廃棄物が地下にある跡地の形質の変更」に係る法的手続き等が公布されていた。平成15年にはヒ素や鉛で汚染された土壌が確認され、国は地下3mまでの汚染土壌と埋設物を1億3千万円を負担して除去したとある。このため、その後、8億円の値引きの根拠となった約2万トンもの「新たなごみ」が疑惑の焦点となっている。

ところで、汚染土壌や廃棄物が地下に存在していることを確認したのであれば、当然、地下水汚染を疑うことは常識である。地中の汚染土壌や廃棄物は自然に敷地外へ移動することはないが、地下水は自由に移動する。また、水質を調べることで埋まっている廃棄物の種類や性状がある程度想定することができ、かつ行政目標ではあるが「地下水の環境基準」との適合性を判断することができる。すべての関係者が、廃棄物および廃棄物処理法をほとんど知らなかったことが様々な問題へと波及したと読み取れる。あるいは知っているも無視したかもしれないが！

※コメント；廃棄物の埋立は1978（昭和53）年3月に最終処分基準省令（一般廃棄物およ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）の施行により埋立処分場の構造基準及び維持管理基準が規定された。埋立の経緯は不明であるが、当該土地は、湿地帯であったこと、埋立物がコンクリートガラや生活ごみ等が混合していることから不法投棄地と考えられる。通常、不法投棄に当たり、重機を用いて大掛かり

に湿地や軟弱地盤を掘り下げてごみを投棄するとは考えられないことであり、湿地の軟弱地盤までの深さである4m程度までがごみ層であると推測される。

（2）廃棄物処理費用の算定は！

M学園事件で最も大きな関心事の一つが、ごみ処理に要した約8.3億円を差し引いた根拠についてであろう。もともと根拠となる調査資料がほとんどないあるいは開示されていないのでその適否を議論する余地はあまりない。がこれまで全国紙で報道された記事によると廃棄物処理費用の約8.3億円は次のように算定されている。報道により金額等に若干差異があることを記しておく。

①売却費用；不動産鑑定士が査定した9億5,600万円（8,770m²）

②杭打ち部分；382本で約6,500万円

（※杭口径は直径約50cmで断面積約0.8m²の杭を382本打設。杭打ち部の総面積は303m²となり、この部分を9.9m掘削すると、廃棄物量は約3,000m³となる。これにごみの混入割合の47.1%、補正係数（意味不明）1.2、単位体積重量1.6（t/m³）とすると2,720トンとなる。トン単価は約2.4万円になる。）

③杭打以外部分：約4.5億円

- ごみ混入率；平成9年度調査時…20.7%

- 平成16年6月売却時…47.1%

- ごみの深度；平成9年度調査…3.3m

- 平成14年10月調査…3.1m

- 査定（平成16年6月売却時）…9.9m

（※体育館や校舎以外の敷地面積4,887m²、ごみ混入割合47.1%、補正係数1.2、単位体積重量1.6（t/m³）とすると1万6,800トンになる。ごみ処理費を約4.5億円と算定しており、トン単価は約2.7万円になる。）

- 値引き額；撤去費用 ①＋②＝6,500万円＋4.5億円＝5.15億円

管理費＋消費税＝約3億円

値引き合計＝8.15億円

この見積もりの前提は、杭打ちが行われる部分

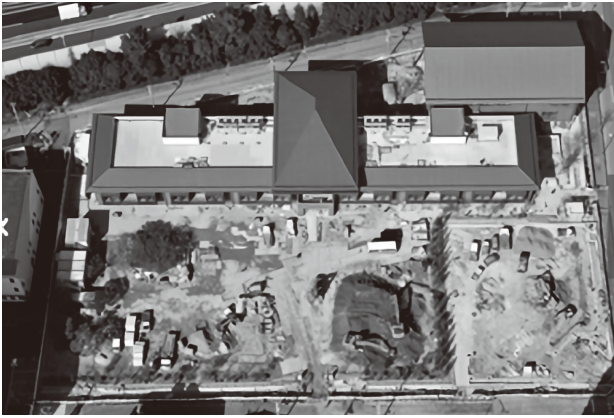


写真2 建屋以外の掘削中の現場写真
(毎日新聞 4/30(日) 8:45 配信)

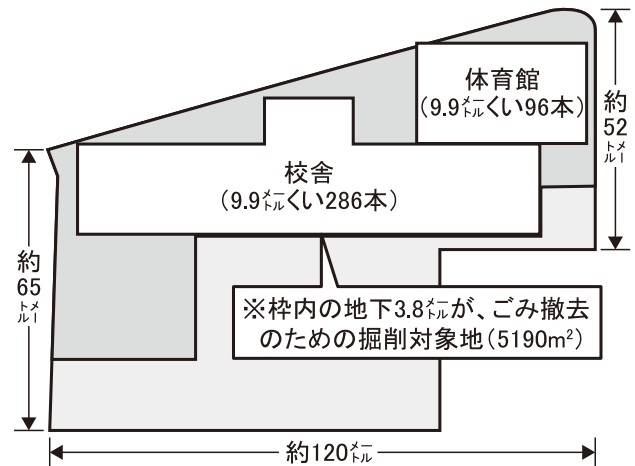


図1 杭打ち部分とそれ以外の配置

は深さ9.9mまで、それ以外の部分は深さ3.8mまで地下埋蔵物を撤去し、ゴミ混入率は47.1%というものである。こうした前提に基づいてごみ量を1万9,500トン(ダンプカー4,000台分)と推計し、見積額を8億1,900万円としたと報道されている。

しかし、平成15年12月までに地下3mまで汚染土壌や埋設物は約1.32億円で除去されており、このような大量のごみが新たに見つかったとする主張は信じ難く、争点となるのは当然であろう。これに基づく処理単価は4.2万円/t(8億1,900万円/19,500t)に相当するので、「新たに見つかった」ごみ処理単価は異常に高い。また、明細不明の管理費が約2.8億円(消費税を抜く)も計上されており、合理的で明快な説明は見当たらない。

いずれにしてもこれだけの根拠では、廃棄物の総量は確定できないし、外部処理についても何ら根拠データは示されていない。関係者に廃棄物に関する基礎知識や専門知識が全くなかったことから十分に広い敷地があるので、敷地内に埋戻したと推測することが妥当である。その後、社会問題になったことから外部に搬出するまでの「一時保管」との説明が行われたが、産業廃棄物を保管するにあたっては保管基準があり、搬出時にはマニフェスト制度により廃棄物までの流れが管理されている。

このように廃棄物処理法では、たとえ不法投棄物であっても、掘削物を外部の業者に委託処分する場合には、マニフェスト制度により廃棄物の処理を委託した者(排出者)、運搬業者(廃棄物収

集運搬業)、受入れた最終処分業者への廃棄物の流れが伝票で管理される。廃棄物が確実に適正に処理されたことを追跡できるシステムである。しかも管理伝票の保管期間は5年間であり、違反した場合には「6ヶ月以下の懲役若しくは50万円以下の罰金」の規定があるので、専門業者が不法な対応を行うと考え難い。

(3)「新たにごみが見つかった」；本当に深さ10mまで埋立ができたのか！

当該土地の購入にあたり、汚染土壌や廃棄物が地下に存在することを理由にその都度、財務局から処理費用を受け取っている。さらに、建造物の建設工事が始まってから約10mの深さに廃棄物が見つかったとして約8.2億円を土地売却費から差し引き、結果的に市中心部の第一種住居専用区域の8,770m²の土地が約1.3億円で売却された。隣接する9,770m²の土地が豊中市に約14億円で売却されており、その異常に安価であることを浮き上がらせる。

①平成16年1月；汚染土壌の処理費用として約1.3億円を支払う。

②平成21年；敷地の深さ3.3mまでの廃棄物の処理費用として約1.3億円を支払う。

③平成23年；杭打ち時に新たに廃棄物が見つかったとして8.2億円を差し引く。

結果的に、この国有地は約200万円で学園に売却されたことになる。このように、すでに汚染土壌や廃棄物の処理を行っているにもかかわらず、

新たに深い地層で廃棄物が見つかったことにしているが、その根拠が不確かであり、社会、政治問題になっている。

これまでに関連する地盤調査報告書や下記の資料の存在が明らかになっている。当然、学校を建設するにあたり、開発許可申請や建築確認申請などの諸手続きの中で地盤調査資料は添付されているはずである。つまり、10mもの深度まで廃棄物が存在していたならば十分に根拠資料は存在するはずである。公表されない事実だけでも、「廃棄物はなかった」ことを強く示唆する。

- ①地盤環境報告書 豊中地盤図(1990.3) 豊中市
- ②平成21年度大阪国際空港豊中市場外用地(野田地区) 地下構造物状況調査業務報告書(OA301)；平成22(2010)年1月 国土交通省大阪航空局 大和技術探査(株)の一部
- ③(仮) M学園小学校新築工事 地盤調査報告書 平成26年12月

これらの調査結果に基づいて引用された当該敷地の地盤状況は下記のように報道されている。これらの資料の一部が公表されているので参考にすると、深度3～4mまで沖積粘土層(湿地)で、その下層は沖積砂層や洪積層である。湿地帯は、軟弱地盤で地下水位が高いので、重機で穴を掘ることは簡単ではない。不法放棄しても自然地層の状態ですぐに4m付近まで層厚であると見込まれる。粘土層の下層には砂礫層が分布しているので、大量に投棄しても深度10m近くまで沈下することは考え難い。

1. 2 利用事例をモデルとした調査方法は！

廃棄物の存在が把握した時点で、少なくとも廃棄物の分布する範囲と厚さを現地調査で確認し、地層(廃棄物層)の縦横断面図を作成して廃棄物の容量を算定することが基本である。ボーリング調査は、直径わずか10cm以下の穴であり、点をとらえているだけなので信頼性に欠けるが、サウンディング試験、電気探査やレーダ探査と組み合わせることにより、高い精度でごみ量を算定することができる。

当地は国有地であり、売買関係者も廃棄物に関する知見もなく、すべて税金であり、自らの利害がないことから商取引とはかけ離れた手続きを痛感させられる。もともと現地調査が不備であり、科学的な根拠が欠けている中で処理費用を査定しているので、その問題点を詳細に指摘しても科学的、技術的にはあまり意味がないことである。

本来、当該土地の購入時に履歴調査を行うことが基本であるが、地下に廃棄物や汚染土壌が存在することがわかっていたならば、まず予備的な調査を行ない、必要に応じて詳細を行なう手順が適切であろう。以下に当該事例をモデルにして調査計画の概要を紹介する。

(1) 当該敷地をモデルとした調査計画について

①地盤状況の推定

当該土地の旧地形は沼地や水田地帯であったので、その後造成されて宅地や田畑となったとされている。造成方法がわからないので次のように仮定する。ごみ掘削時の深度はおおよそ4m程度であることから、湿地帯はこの程度まで沼地あるいは軟弱粘土層であると推測できる。校舎などの建造物区域は杭打ちで対応しているので軟弱地盤の下部には支持地盤が存在すると予測される。このような軟弱地盤に不法投棄するにあたっては、ウンボなどの重機で掘削して穴を掘るのは難しいので、地盤の比較的固い端から片押しで埋め立てる方法が最も現実的である。

②調査の基本的な考え方

このような軟弱地盤に建造物を計画する場合には杭打ちが基本である。杭施工で最も大きな障害は、埋設物にコンクリートガラや大きな木材、粗大ごみなどが存在すると施工が難しいので、それを確認することが不可欠である。また、支持力の期待できない軟弱層やごみ層の深度、及び支持地盤となりうる地層の地盤強度(N値)を調べることが基本であろう。

また、杭基礎により建造物の支持力が確保されたとしても、軟弱地盤なので、周辺土地の圧密沈下、圧縮沈下や埋設された有機系廃棄物の分解に

伴う沈下が考えられるので、廃棄物の種類、有機物量や厚さなどを確認する必要がある。

さらに、埋立物に廃棄物や汚染土壌の存在が分っていたのであれば、オールコアボーリング調査でこれらを採取し、種類、性状、重金属等の土壌汚染対策法で定める有害項目の測定、ならびに地下水の水質検査は必須である。とくに、鉛やヒ素が環境基準を超えていたのであれば、当然地下水にも含まれると考えられる。地下水は、敷地外にも容易に移動するので、地下水水位を測定するとともに流向についても確認する必要がある。

(2) 具体的な調査計画の一案

①ボーリング地点について

敷地内の地下水の動向調査および敷地内の利用計画を考慮して、東西南北と中心部に支持地盤を確認するために掘削長10～20mのボーリング調査を行い、合わせて地下水水位の観測孔を設置する。できればオールコア方式による全量サンプリングが望ましいが、一カ所は支持地盤を確認するため標準貫入試験(N値)を行う。廃棄物層や軟弱地盤層の立体的な確認は簡易で安価なスウェーデン式サウンディング試験の採用も有効であろう。

当該土地利用計画図を参考にするとボーリング調査地点は図2に示した地点でデータを取得し、地層縦横断面図を作成し、不足分については追加調査を行うことが合理的である。

少なくとも表層、廃棄物等埋設物層および地山層の縦横断面図を作成することが基本であり、これにより廃棄物等の埋立総量を把握することは容易になる。

②調査方法について

土壌や廃棄物のサンプリングとともに地下水水位ならびに水質検査を行う必要がある。すでに造成されているのでボーリング機器の搬入は容易であり、岩盤でないので地盤強度も小さいとなれば、10m程度であれば小型自走式ボーリングマシン(写真3)による現場調査あるいは障害物がなければスウェーデン式サウンディング試験(図3)による軟弱層やごみ層の確認も有効な手段である。また、このような廃棄物埋立跡地では、実際に掘

敷地面積:約8,770m²

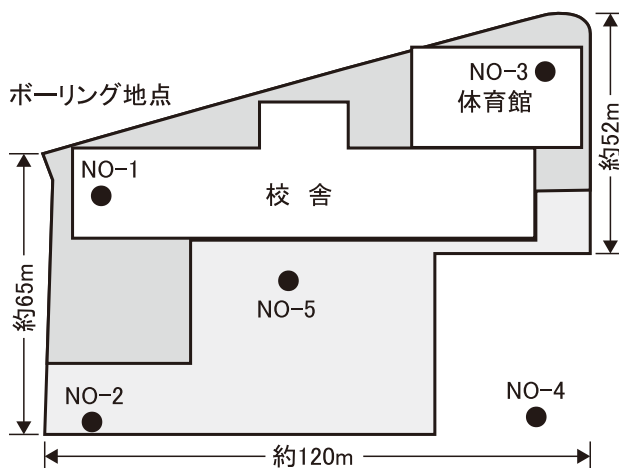


図2 ボーリング調査の一案

削しなければ本当のことはわからないので、バックホウ(写真4)を使って4～5m程度の試験掘りを行うことが現場を把握する上で重要である。

とくに、地下水水質のpHはアルカリ性であればコンクリートや焼却灰、BODや窒素などが高ければ有機物、また採取した試料の視認、臭気などから地下に存在する廃棄物を推定できよう。なお、地下水水位が高く、管類などの金属が埋設されていると電気探査による埋立層の調査の精度が低くなることに留意し、ボーリングによる確認が基本であろう。

③その他の重要な試験項目

掘削した廃棄物の種類は、コンクリートガラ、靴やタイヤ等の生活ごみが含まれていたとあった。ボーリングや実際に掘削して算定できる廃棄物量は体積であり、重量ではない。とくに、コンクリートガラなどの嵩比重は1.6程度、生活系ごみは0.8程度、廃プラでは0.5程度であり、嵩比重が大きく異なるので割合に基いて重量換算する必要がある。

重量への換算数値により埋立処分量、運搬台数などが大きく異なる。一般的に廃棄物の処理料金は、廃棄物の種類ごとにより決められているが、生活ごみ、がれきや土砂などが混合した掘削物は、管理型埋立処分場で埋立処分する必要がある。埋立総量や搬入期間により処理料金が変わり、重量トンあるいはコンテナ1台(容量)で受入料金が決められており、処理価格の基準を確定すること

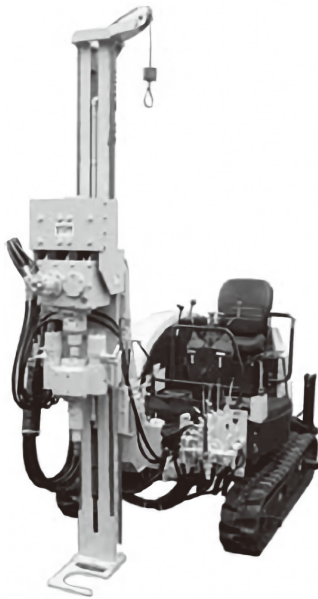


写真3 小型自走式ボーリング機械



写真4 バックホウ

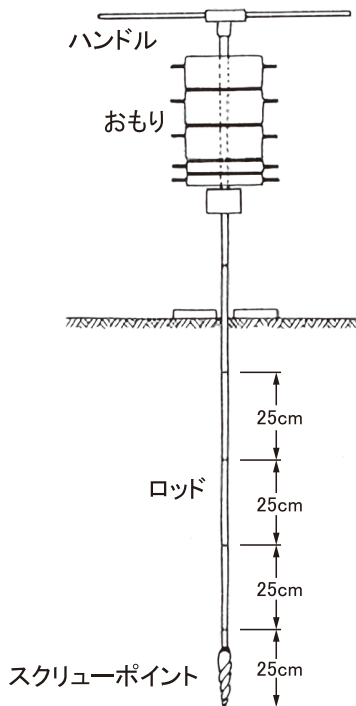


図3 スウェーデン式サウンディング試験

は難しい。近畿圏における廃棄物の処理料金は、おおよその目安は運搬費を含めて3万円/トン強である。なお、コンクリートガラは、安価な安定型廃棄物であるので、分別して搬出すればより安価に処分できる。

2. 法令および条令で定める不法投棄禁止について

当該事例では、不法投棄があったとしても排出

者、投棄者が不明であり、廃棄物処理法を適用することはできない。このように所有地から廃棄物が発見された場合には、基本的には土地所有者の責任で対応しなければならない。

以下に廃棄物処理法で定める規定ならびにその運用にあたり解釈の事例を紹介する。現場で対応する都道府県、今回は大阪府である。具体的な規定を分かりやすく説明していなければ混乱を招くこともある。条例並びパンフレットの内容を紹介する。

2. 1 廃棄物処理法で規定する投棄禁止（法第16条）

廃棄物処理法の改正（平成27年7月；法律第58号）では、投棄禁止および焼却禁止について次のように規定している。

（投棄禁止）

第十六条 何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない。

（焼却禁止）

第十六条の二 何人も、次に掲げる方法による場合を除き、廃棄物を焼却してはならない。

- 一 一般廃棄物処理基準、特別管理一般廃棄物処理基準、産業廃棄物処理基準又は特別管理産業廃棄物処理基準に従って行う廃棄物の焼却
- 二 他の法令又はこれに基づく処分により

行う廃棄物の焼却

三 公益上若しくは社会の慣習上やむを得ない廃棄物の焼却又は周辺地域の生活環境に与える影響が軽微である廃棄物の焼却として政令で定めるもの

〈法規定の解説〉未遂も罰せられます！

法は、「何人も、みだりに廃棄物を捨ててはならない」と規定しており、廃棄物の不法投棄を厳しく規制している。

①「何人も」とは！

法では、何人（個人事業主でも個人でも）でも捨ててはならないと規定している。たとえ個人が自分の敷地内であっても廃棄物を埋め立てたり、あるいは単なる野焼き（不法焼却）をすれば「五年以下の懲役若しくは千万円以下の罰金」を科されることがある。

例えば、畑で枯草を燃やすだけでなく、廃プラなど家庭ごみなどを一緒に燃やすことは法違反である。なお、お年寄りが庭の焚き火でタイヤを燃やし警察に捕まったなどの例がある。「個人は関係ない」と軽く思い込むと厳しい罰則が適用されることになりかねない。なお、周辺の生活環境に支障のないような落葉や稲わらを燃やすことや宗教行事等についてはまでは禁じてはいない。

なお、行政が罰則規定を適用するにあたっては、一般的に違反事例を確認し、軽微な場合は口頭注意や指導で済むこともあるが、違反の繰り返しなど悪質な場合は、改善指導や命令、さらに罰則が適用されることになる。

②「みだりに」とは！

本来、廃棄物の趣旨は、生活環境の保全と公衆衛生の向上であるので、これらに該当するか否かを社会通念上の判断により決められると言われている。つまり、廃棄物を「みだりに投棄しなければ法律違反ではない」とも読み取れるが、環境を保全するための様々な設備を備えた施設で、行政から設置許可、業許可を受けたものの以外の処理は

認められていないので、埋立は言うに及ばず、仮置き、地下に保管などはすべて「みだりに」の範疇であり、不法投棄とみなされる。

③不法投棄の未遂とは！

平成15年の法改正では不法投棄未遂に対する罰則が、平成16年の法改正では不法投棄をする目的で廃棄物を収集・運搬した者に対する罰則が創設された。

不法投棄未遂の具体的な例としては、つぎのような事例が挙げられる。

○不法投棄現場で廃棄物を投げる、置く、埋める又は落とすなどの行為に着手した時点で、不法投棄の実行の着手があったものとして、不法投棄未遂罪に該当する。

○具体的な不法投棄目的の例としては、不法投棄が行われている現状付近まで廃棄物を積載した車両を乗り入れ、投棄の順番待ちをしている行為等、
○あるいは不法投棄現場において、ダンプ車の荷台操作等の一連の投棄行為を始めた直後に、警察官等に制止された場合や監視に気付いて行為を打ち切った場合等も未遂罪に該当する。

2. 2 大阪府条例で定める不法投棄禁止

廃棄物処理法では、不法投棄について詳細は規定されておらず、条例により具体的に定められている。M学園の事例は、大阪府下であることから大阪府循環型社会形成推進条例（平成15年3月）の関連する部分を抜粋して示す。

廃棄物の不法投棄地に対しては、すべての責任は土地所有者にあると読み取れる。つまり、その土地を売却した時点で廃棄物の存在を確認していたのであるから売主（財務局）には「告知義務」がある。契約内容によっても異なるが、売却後にさらなる廃棄物の存在が確認されたのであれば土地売却費から廃棄物処理費用等を差し引くことは、商取引として社会通念上、なんら問題がないことであろう。が、国有地であるにもかかわらずその根拠があいまいであることが、疑惑の根源であり、大きな社会問題に発展したのである。

調査が進むにつれて様々な不適正な行為が明らかになっており、とくに廃棄物問題は、大阪府知

事はこの条例に基づいて立ち入り、確認、指導、勧告等の行政対応をしている。

〈大阪府循環型社会形成推進条例の抜粋〉

第五章 土地所有者等の責任

(土地所有者等の責務)

第二十四条 土地の所有者、管理者又は占有者（以下「土地所有者等」という。）は、当該土地における産業廃棄物の不適正な処理によって生活環境の保全上支障を生じさせることのないように努めるものとする。

2 土地所有者等は、自己が所有し、管理し、又は占有する土地（以下「所有地等」という。）において産業廃棄物の不適正な処理が行われていると認められる場合には、知事への通報その他生活環境の保全上の支障の除去又は発生の防止のために適切な措置を講ずるよう努めるものとする。（所有地などを賃借人などに使用させる土地所有者等の責務）

第二十五条 土地所有者等は、その所有地等を他の者に使用させ、又は管理させる場合であって、産業廃棄物の発生又は搬入が予想されるときは、当該所有地等において当該他の者（以下「賃借人等」という。）が産業廃棄物の不適正な処理を行わないように必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 土地所有者等は、その所有地等において、賃借人等によって産業廃棄物の不適正な処理が行われていると認められる場合には、当該賃借人等への警告その他の産業廃棄物の処理が適正に行われるようにするための適切な措置を講ずるよう努めなければならない。

(土地の利用者等の説明義務)

第二十六条 産業廃棄物の処理のために土地所有者等の所有地等を使用し、又は管理しようとする者は、あらかじめ、当該土地所有者等に対し、その旨を説明しなければならない。

(勧告等)

第二十七条 知事は、産業廃棄物の不適正な処理が行われていると認めるときは、規則で定める

ところにより、当該産業廃棄物の不適正な処理が行われている土地に係る土地所有者等に対し、第二十四条第二項又は第二十五条第二項に規定する措置を講ずるよう指導することができる。

2 知事は、生活環境の保全上特に必要があると認めるときは、前項の規定による指導に従わない者に対し、同項の措置を講ずるよう勧告することができる。

(措置命令)

第二十八条 産業廃棄物処理基準等に適合しない産業廃棄物の処分が行われた場合において、生活環境の保全上支障が生じ、又は生ずるおそれがあり、かつ、次の各号のいずれにも該当すると認められるときは、知事は、当該処分が行われた土地に係る土地所有者等（廃棄物処理法第十九条の五第一項に規定する処分者等及び廃棄物処理法第十九条の六第一項に規定する排出事業者等（以下これらを「法対象者」という。）を除く。）に対し、期限を定めて、その支障の除去又は発生の防止のために必要な措置（以下「支障の除去等の措置」という。）を講ずべきことを命ずることができる。この場合において、当該支障の除去等の措置は、当該産業廃棄物の性状、数量、処分の方法その他の事情からみて相当な範囲内のものでなければならない。

一 土地所有者等が、前条第二項の規定による勧告（第二十五条第二項に規定する措置に係るものに限る。）に従わないとき。

二 法対象者の資力その他の事情からみて、法対象者のみによっては、支障の除去等の措置を講ずることが困難であり、又は講じても十分でないとき。

三 土地所有者等が当該処分が行われることをあらかじめ知り、又は知ることができたときその他第二十五条第二項の規定の趣旨に照らし土地所有者等に支障の除去等の措置をとらせることが適当であるとき。

2. 3 不法行為に関する罰則規定

廃棄物の不法投棄や不法焼却の違法行為に対し

ては、表1に示したように懲役を含む非常に厳しい罰則規定が設けられている。また、このような違法行為を行わなかったとしても、準備等の行為に対して未遂罪として罰則対象となる。不法投棄等は処理料金を受け取りながら不適正な方法で処理経費を浮かすのでボロ儲けになり、撲滅が難しい。違法処理に対する罰則および取り締まりの強化および処理を委託した排出者に対しても責任を課している。たとえば、最終処分場等処理施設の現地確認を行うことなどが規定されているほか、処理委託先が不法投棄等の不適正処理を行った場合には環境汚染等の除去に必要な措置を命じられるなどがある。

3. 廃棄物の保管について

掘削廃棄物をただちに場外に運び出すことができず、やむをえずに場内で保管する場合がある。掘削した廃棄物の埋戻しは禁止されており、不法投棄に該当する。このため、一時的に保管した上で処分先へ搬出することになるが、廃棄物処理法では保管基準が定められている。

3. 1 産業廃棄物の保管基準

保管基準には、産業廃棄物が運搬されるまでの間の保管に関する基準は、積替えと処分に関する保管に関する基準が規定されている。掘削した廃棄物を屋外に保管する場合には、廃棄物の保管量、保管施設の構造や保管方法を定めた基準（図4）に適合するとともに、その他に保管場所には、①周囲に囲いが設けられていること、②産業廃棄物の保管場所であることを表示した掲示板が設けられていること、③汚水が発生するおそれがある場合には、排水溝その他の設備、底面を不浸透性の材料で覆うことなどの措置を講じるとしている。

不適切な場合には、改善命令や措置命令が発せられ、対応しなければ表1に示した罰則が適用される。なお、地下に保管あるいは地表に仮置きなどはいずれも認められておらず、法律違反に該当する。また、何ら対応をせずに6ヶ月以上放置した状態であればより重い不法投棄と見做されることがある。

3. 2 保管基準に関する判断の手順

当該事例では、現地確認およびヒアリングの上、

表1 罰則に係る行為および内容

廃棄物処理法違反の内容	5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金またはこの併科 ※法人については3億円以下の罰金	
	条項	行為の内容
廃棄物の投棄禁止違反	16条	○廃棄物をみだりに投棄したとき ※廃棄物の投棄禁止違反は、未遂を罰する（25条第2項）。
廃棄物の焼却禁止違反	16条の2	○廃棄物を違法に焼却したとき ※廃棄物の焼却禁止違反は、未遂を罰する（25条第2項）。
※無許可業者への委託など …罰則；5年以下の懲役若しくは1,000万円の罰金またはこの併科 ※マニフェスト伝票の記載・交付義務違反・5年保存義務違反など …罰則；6ヵ月以下の懲役若しくは50万円以下の罰金 ※不法投棄又は不法焼却を目的とする収集または運搬 …罰則；3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金またはこの併科 ※保管基準を含む処理基準に違反した場合の改善命令または措置命令 …改善命令違反；3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金または併科 …措置命令違反；5年以下の懲役若しくは1,000万円以下の罰金または併科 …改善命令に違反した者はその旨公表する		

※両罰規定（併科）；違反行為に対する罰則を行為者本人だけではなく、法人に対しても同様にかける規定。法人へは懲役刑を科することができないため、罰金刑だけが科せられる。

※直罰；規準を遵守しないものに対して、改善命令などを経ることなく、直ちに罰則をかけること。

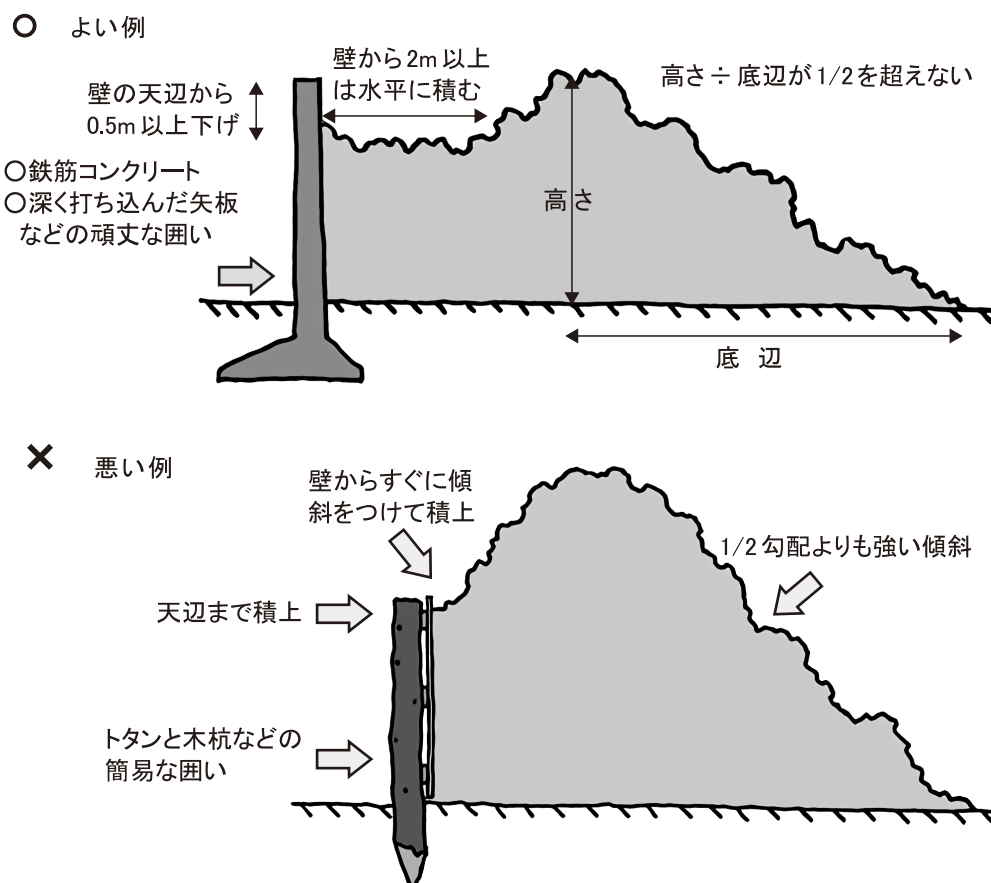


図4 屋外に保管する場合の規定（大阪府パンフ）

表示（保管する廃棄物の種類、保管場所管理者の名称、産業廃棄物の保管高さ、最大保管量を掲示板に表記）、囲い、廃棄物収集運搬許可業者や搬入先（処理業許可業者）などについて指導、改善命令あるいは措置命令の手順で対応することになる。保管基準に対する違反については、直罰規定がないので、手続き上の不備、命令無視や対応しないなどに対して間接的に罰則が適用されることになる。

おわりに

廃棄物の専門家であっても「不法投棄」は、最も対応が難しい事例である。これからも「不法投棄地」問題は頻発しそうな気配があり、埋設量やごみ処理費用を適正に判断しないと「瑕疵」が生じ、大きな社会問題になりかねない。

民間事業者なので公表する義務はないだろうが、国庫補助金が投じられていることから開発許可事前協議や建築確認申請などに資料が添付されているので、公表は難しくないはずである。

ごみ量の調査結果は、レーダ探査（物理探査）によるとしているが、ボーリング掘削で得られた地質柱状図と比較しなければ信憑性は低い。一方、ボーリング掘削は、わずか直径10cm程度の地点のみの調査ではあるが、埋立物を取り出すので柱状図1本で埋立物や地層区分などが一目瞭然であり、最も確実な根拠資料であろう。

国有地の売却にあたりこのような科学的、合理的な根拠もないまま評価し、何らかの疑惑を招くような行為は、公務の信頼性を著しく傷つける。今後の進展を注意深く見つめたい。

〈参考〉

※朝日新聞、毎日新聞、読売新聞の全国紙
※青木泰（環境ジャーナリスト）；HP