



島根県報

平成18年 6 月27日 (火)

号外 第 88 号

(毎週火・金曜日発行)

<http://www.pref.shimane.lg.jp/>

目 次

監査公表

住民監査請求に係る監査の結果の公表

監 査 委 員 公 表

島根県監査委員公表第 7 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第 1 項の規定に基づき提出された住民監査請求について監査した結果を同条第 4 項の規定により、次のとおり公表する。

平成18年 6 月27日

島根県監査委員	藤 山 勉
同	絲 原 徳 康
同	生 田 洋 一
同	谷 本 敏

「馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業に係る費用に関する知事措置請求」に係る監査結果について

1 請求のあった日

平成18年 4 月21日

2 請求人

松江市八幡町669 - 1 廣江泰子 他15名

3 請求の要旨

(1) 島根県知事は、平成17年 4 月25日、松江市に馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業に係る費用（以下「ダイオキシン類対策事業費」という。）13,009,074円を支払った。また、平成18年度以降に、松江市へダイオキシン類対策事業費121,990,926円（以内）を支払う予定である。

(2) 上記の支払いは、馬潟工業団地周辺水路におけるダイオキシン類特別措置法第 7 条に基づき定める環境基準を超えるダイオキシン類を含む底質の処理対策に係る費用である。

(3) 馬潟工業団地周辺水路の底質が、環境基準を超えるダイオキシン類を含むものとなった原因は、産業廃棄物処理業者の法律を無視した悪質な違法行為によるもの、かつ、それを黙認していた島根県知事の不作为によるものである。

(4) 産業廃棄物処理業者の A 社の行為は、極めて悪質であり法律を無視し、長年、産業廃棄物処理施設からのばいじん、焼却灰を含む排水を大量に馬潟工業団地内の樋之口川等へ垂れ流していた。樋之口川は A 社を中心にダイオキシン汚染されており、その主たる原因は、A 社の法律を無視した極めて悪質な営業活動によるものである。

(5) ダイオキシン類対策事業費については、汚染者負担の原則に基づき、馬潟工業団地周辺水路をダイオキシン汚染した事業者が責任割合に基づき全額負担すべきで、公金で支払うのは間違っている。

仮に事業者の一部しかダイオキシン類対策事業費を負担させないとするのならば、島根県知事の不作为の責任において、私人の島根県知事が事業者負担分以外の全額を負担すべきである。

(6) ダイオキシン類対策事業費の事業者負担分には、農業に使われた農薬寄与分を控除してあるが、産業廃棄物処分業者の悪質な違法行為及び島根県知事の不作为がなければ、馬潟工業団地周辺水路の底質は環境基準を超えるダイオキシン類を含むものとならなかつたので、農薬寄与分を控除すべきでない。

仮に、農薬寄与分を控除するとしたならば、この計算過程で分解を考慮すべきであるがこれがされていなく、結果として農薬寄与分が過剰見積りとなり、事業者負担が過小となっている。

また、A 社は農薬を大量に焼却しており、また、不完全燃焼のまま樋之口川へ垂れ流していたが、このことが考慮されておらず農薬寄与分を全て農業に使われたものとする計算は誤りである。

(7) 事業者負担分について、「河川の機能の向上に寄与する」との理由で減額しているが、事業者が汚染していなければ対策は必要がないので減額すべきでない。

ダイオキシンは浮遊物質に付着して排出されるものであることから、汚泥が堆積した主たる原因は事業者によるものであり、河川の機能の向上に寄与するとの理由は当てはまらない。

また、「法規制前の通常の事業活動による汚染」との理由も減額事由としているが、事業者の通常の事業活動による汚染というのは間違いで、違法行為により惹き起こされたものであるため減額すべきでない。

(8) 島根県は、A 社が違法にばいじんを垂れ流していたことを認識していながら、馬潟工業団地周辺ダイオキシン調査対策検討会議、島根県環境審議会にこの情報を提供していない。

また、ばいじん流出について、事業者負担割合の計算上考慮されていない。ばいじんは、焼却灰より高濃度のダイオキシン類を含んでいる。この垂れ流しは高濃度のダイオキシン汚染につながったので、A 社の負担割合はもっと高い。

おって、島根県は、A 社ら産業廃棄物処分業者の焼却灰を含む排水垂れ流しなどの悪質な違法行為についても、これらの会議に情報提供していない。

(9) A 社、B 社の排水から水質汚濁防止法の排水基準を超える鉛を含む排水が検出されている問題や樋之口川の底質から高濃度の鉛が検出されている問題も無視されている。

また、ダイオキシン類以外の様々な有害物質の複合汚染の対策が重要で不可欠であるが、調査すらされていない。周辺住民等はこの問題を指摘し、河川改修工事にあわせて行う原位置固化・封じ込め方式に反対している。このような問題のある工法の改修工事に対して、松江市に公金を支払うべきではない。汚染者の現状復古の責任、島根県知事の不作为の責任も果たされていない。

島根県は、A社ら産業廃棄物処分業者のさまざまな有害物質垂れ流しやそれに伴う複合汚染の可能性の情報を、松江市に提供していない。

- (10) 原位置固化・封じ込め方式の区域に係る将来の監視費用は、本来、汚染者がするべきもので、島根県が費用を支払うのは間違っている。
- (11) 上記のさまざまな理由により島根県知事によるダイオキシン類対策事業費の支払いは間違っているので、私人の島根県知事に松江市に違法かつ不当に支払ったこの費用の全額を島根県に返還すること、また、公人の島根県知事に平成18年度以降に予定している松江市へのダイオキシン類対策事業費用の支払いの差し止めを求める。

4 個別外部監査契約に基づく監査を求める理由の要旨

本件住民監査請求は、廃棄物処理法、ダイオキシン類特別措置法、水質汚濁防止法、大気汚染防止法、公害防止事業費事業者負担法、民法などの法律、国の通知、過去の判例等についての解釈、適用等を検討しなければならないため、個別監査契約に基づく監査を求める。

5 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成18年4月21日をもってこれを受理した。

6 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、平成18年5月18日及び5月22日、請求人が新たな証拠を提出するとともに、5月22日、請求の要旨を捕捉する陳述を行った。

7 監査の対象

環境生活部環境政策課を監査対象機関とし、本件ダイオキシン類対策事業費の支払いが違法又は不当な公金の支出にあたるかどうかを監査対象事項とした。

8 監査の実施結果

(1) ダイオキシン類対策の動向

水底の底質に関するダイオキシン類対策について

ダイオキシン類対策については、ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法律第105号）が平成12年1月に施行され、また、同法第7条の規定に基づくダイオキシン類による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染に係る環境基準（平成11年告示68号）が適用された。

また、水底の底質汚染に係る環境基準（平成14年告示46号）は、平成14年9月から適用された。

同法では、事業者の責務として、事業活動に伴って発生するダイオキシン類による環境汚染の防止又はその除去に必要な措置を講ずるとともに、公共団体が実施する環境汚染の防止、その除去に関する施策に協力すること等が規定されている。

ダイオキシン類対策に係る主な法令の状況について

昭和45年12月 公害防止事業費事業者負担法（法律第133号）公布

平成5年11月 環境基本法（法律第91号）公布。

平成11年7月 ダイオキシン類対策特別措置法（法律105号）公布

平成11年12月 同法に基づくダイオキシン類による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染に係る環境基準（環境庁）告示

平成12年1月 同法施行及び大気汚染等に係る環境基準の適用

平成14年7月 同法に基づく水底の底質の環境基準（環境庁）告示

平成14年9月 同基準の適用

- (2) 島根県がダイオキシン類対策特別措置法に基づいて平成12年度に実施したダイオキシン類等の環境調査において、馬潟工業団地を流れる水路の水質が複数地点で環境基準を超えていたこと等から、この原因の調査や対策等を検討するため島根県と松江市は、平成13年8月に学識経験者、地元自治会代表、行政代表で構成する「馬潟工業団地周辺ダイオキシン調査対策検討会議」を設置した。

この検討会議に水路浄化対策等の課題を検討するため専門家等で構成する「対策検討部会」を設置し専門的な観点から検討を進めた。

その結果、工業団地内の複数の事業場が汚染原因として一定の関与が認められ、その寄与率は88.5%であると推定され、また、環境基準を超える底質については速やかな対策が必要である旨の報告が、平成14年12月及び平成16年3月に出された。

- (3) 島根県は、馬潟工業団地周辺水路のダイオキシン類汚染に関し、水路の浄化対策及び環境監視等を行うため、平成16年5月に学識経験者、地元自治会代表、行政代表で構成する「馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン対策委員会」を設置した。

この対策委員会では、水路浄化対策の範囲及び具体的な対策工法等について、対策工法の安全性、水路周辺状況との整合性、施策に要するコストに係る費用対効果、施工期間など多角的に検討された。

その結果、水路浄化対策工法について、施工区間に応じて分解・無害化処理を講じたいうえ河川改修区間に埋め戻す方法及び原位置固化・封じ込め方式が提案され、島根県はこの結果を踏まえて、平成16年度から水路浄化対策を実施することとした。

- (4) 馬潟工業団地ダイオキシン調査対策検討会議の検討結果を踏まえ、島根県は、水路浄化対策に係る費用について事業者負担を求めるための検討を進めることが適当と判断した。

負担を求めるにあたっては、原因者の不法行為の存在を前提とする民法ではなく公害防止事業費事業者負担法（以下「負担法」という。）に基づき、事業者から負担を求める具体的手続きを進めることとした。

次に、島根県は公害防止事業を実施するにあたり、費用負担を求める事業者の範囲や負担総額等に関する計画策定を検討することとし、負担法第6条第1項の規定に基づき平成16年3月、島根県環境審議会へ諮問した。

同審議会は、弁護士、大学教授等で構成する費用負担計画検討部会を設置し、この検討部会の検討結果を踏まえて平成16年12月、費用負担計画について答申した。

答申では、県が実施する水路浄化対策に係る費用の一部については事業者負担を求めることが適当であることや、負担を求めるにあたっては、原因者の不法行為の存在を前提とする民法ではなく、原因者に「関与した程度に応じ、適正かつ公平に」負担を求めている負担法によることが適当であること等としている。

島根県は、この答申に基づき馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業に係る費用負担計画を平成17年1月に策定した。

- (5) 島根県が負担法第6条の規定に基づき定めた費用負担計画の内容で、費用負担を求める者の基準及び負担額の算定基礎は次のとおりであった。

費用を負担させる事業者を定める基準

費用負担を求める事業者は、馬潟工業団地周辺水路にダイオキシン類を排出したものと推定される原因となる事業活動を現に行っている、又は過去に行っていた事業者としていた。

なお、事業場敷地内の水路等の堆積物から検出されたダイオキシン類濃度が20pg - TEQ / g未満で事業活動等の規模が極めて小さい事業者については、費用を負担させる事業者から除外するとしていた。また、農業に使用された農薬の寄与率はそれ自体では環境への負荷が小さく、個々の農業者ごとの寄与は極めてわずかと推定されることから農業者についても、費用を負担させる事業者から除外するとしていた。

負担額の算定基礎

公害防止事業費の額は、馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン対策委員会です承された対策工法等に係る経費とし、事業者が負担する額の算定は、「公害防止事業費の額×事業者寄与率×概定割合の率」としていた。

事業者寄与率は、現状底質の調査結果から直接的に、かつ、堆積層ごとに寄与率の推定が可能で、当該地域の汚

染状況の現状に即した推定が行われ、現時点の知見において適正な評価方法で信頼性が高いとされている異性体組成情報解析の手法による算定が執られていた。

概定割合の率については、負担法で例示されている減額事由のうち「公害防止の機能以外の機能」及び「当該公害防止事業に係る公害の原因となる物質が蓄積された期間等の事由」に関して減額事由が認められる等の事情を総合的に勘案し、その率については、負担法第 7 条第 2 号口の規定を適用していた。

- (6) 島根県は、ダイオキシン類対策事業を松江市が行う河川改修事業との同時施行とするため、平成16年12月、同時施工に伴う費用負担に係る覚書を松江市と交わした。

島根県はこの覚書に基づき、平成16年度における費用負担に関して平成17年 1 月に費用負担協定を締結し、これに基づき16年度におけるダイオキシン類対策事業費13,009,074円を、平成17年 4 月25日、松江市に支払った。なお、費用負担計画では、公害防止事業費の総額は135,000千円以内（うち事業者負担総額は79,650千円以内）とされており、差し引き121,990,926円以内は、17年度以降に執行することとしていた。

9 監査委員の判断

請求の要旨に沿って監査を実施したが、島根県が平成16年度以降実施している馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業に係る費用の支出については、必要な手続きに違法性、不当性がなく適正になされており、「違法又は不当な公金の支出」にはあたらないと判断した。

従って、本件請求を棄却する。

なお、上記の結論に至った主要な点については、次のとおりである。

(1) 法令の適用及びこれに基づく手続きについて

環境基本法第36条は、地方公共団体の環境保全のために必要な施策に係る義務を規定し、また、同法第37条では公害防止事業を公的事業主体により実施する場合、原因者から費用の全部又は一部を適正にかつ公平に負担させるために、必要な措置を講ずるものとされている。また、負担法第 2 条の 2 では事業者の負担について、同法第 6 条では費用負担計画の策定義務等が規定されている。

本件の事業は、馬潟工業団地周辺水路の環境基準を超えるダイオキシン類を含む底質に係る公害防止事業であり、負担法第 2 条第 2 項第 2 号に定めるしゅんせつ事業に該当することから、事業費の負担を求める際の根拠法令は、負担法によるとする考え方は適正な判断と認められる。

また、原因者の不法行為の存在を前提とする民法ではなく、原因者に「関与した程度に応じ、適正かつ公平に」負担を求めている負担法に基づき、事業者から負担を求めることは適正な判断と認められる。

従って、これらの法律に基づくダイオキシン類対策事業の実施及び原因者負担について島根県が執った手続きは、適正なものと認められる。

(2) 費用負担を求めるにあたっての減額事由等について

馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業を実施するにあたり、経費負担を求める事業者の対象から、環境への負荷が小さいと認められる事業活動等の規模が極めて小さい事業者や農業者を除外するとともに、現時点の知見で最も信頼性が高いと評価されている分析方法による寄与率を算定し、他県の事例等を参考にし負担法第 7 条に基づく概定割合を定めるなど、費用負担を求めるにあたっての配慮や合理的な積算がされているものと認められる。

(3) 平成16年度における馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業費用の執行について

この支払いについては、財務会計に係る規定により適正に執行されているものと認められる。

10 個別外部監査契約に基づく監査に付さない理由

監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求められているが、次の理由により個別外部監査契約に基づく監査に付さないことが相当であると判断した。

- (1) 本件の監査請求に基づく監査は、馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業に係る県費負担が、違法又は不当な公金の支出にあたるかどうかの監査であり、判断にあたって特に監査委員に代わる外部の専門的な知識を必要とする事案には相当しないものと判断した。

11 知事に対する監査委員の要望

県民がそれぞれの地域で安全安心に、また、豊かな環境のもとで快適に生活するためには、地域における環境保全の推進が重要である。

この推進にあたっては、県民、企業、NPOなど多様な主体の自主的・積極的な参画と協働が大切なことから、次の点について配慮されたい。

馬淵工業団地周辺水路ダイオキシン対策委員会の設置や管理要綱の策定によって、公害防止事業の施工中及び事業完了後において環境監視等を行い、環境汚染の再発防止に努めることとされているが、その徹底を図られたい。

中海・宍道湖をはじめとする島根の豊かな自然環境の保全を図るため、環境監視を強化し事業者への指導の徹底、県民及びNPOに対する環境学習・環境保全活動への支援等に努められたい。

人間や生物にとって重要な生息環境である湿地を国際的に協力して保全し、次世代に伝えていくことを目的とするラムサール条約の登録湿地として、中海・宍道湖が指定された意義を県民に理解して頂くとともに、指定を契機として県民と行政が一体となって、更なる環境の保全と賢明な利用が図られるよう努められたい。