

有価物に名を借りた廃棄物の不法投棄への対応 ～長野県北信地域における具体的事例研究～

青山貞一（武蔵工業大学）

はじめに

わが国では全国各地で、「堆肥モドキ」や「木屑チップ」など、本来、廃棄物であるものが有価物と称することで農地や山林などに不法に投棄されている。とくに下水汚泥を原料とした「堆肥モドキ」や建設廃材を原料とした「木屑チップ」は、亜鉛、銅、鉛、カドミ、砒素などの高濃度の重金属類が含まれることが多く、結果として農地の土壌さらには地下水の汚染をもたらす。本論では、長野県北信地域で実際に起こった具体的事例をもとに、生活環境部と農政部による行政横断的な対応の実例について報告する。

今の長野県内には、実質的には不法投棄でありながら、廃棄物を有価物と見せかける手口、さらにコンプライアンス意識のなさや県行政の摘発の甘さによって放置されている不法投棄物が随所にある。たとえば、県内外から集めた下水汚泥を堆肥（実際は堆肥モドキ）とし、それを営農者に有価物として売ると称し、実際は売ったフリをするだけで、優良な農地を処分場と見立て膨大な量を不法投棄している例もある。

また、もともと廃棄物処理業や処理施設の許可をもたず、収集・運搬業だけの許可しかもたない業者が、県内外から建設廃材現場から集め、業者の庭先で自社処理の名の下に移動破砕機などで木くずチップ化し、これまたリサイクル製品、すなわち有価物として第三者に売ったフリをすることで、実質は不法投棄をしている例があとをたない。

これらはいくら巧妙な手口をつくそうと、いずれも法的には不法投棄ないし、実質的に不法投棄と言えるものである。しかも、それら「堆肥モドキ」や「木くずチップ」を分析すると、亜鉛、銅、ヒ素などの有害重金属が高濃度で検出されることが多い。当然のこととして、これらが撒かれた農地や山林、住宅地などでは重金属による土壌汚染が次第に蔓延し、最終的に地下水を汚染することとなる。

筆者はこの一年（2004年4月1日～2005年3月31日）、長野県環境保全研究所長として長野県内各地においてさまざまな不法投棄などに係わる土壌、汚泥、底質、水質、廃棄物等の調査を指揮してきたが、実質的にはどうみても不法投棄でありながら、上述の理由によって従来、行政指導さえされず、ましてや刑事告発、刑事告訴などをまぬがれてきた事例が散見された。

上記2つの事例、すなわち「堆肥モドキ」や「木くずチップ」に共通する課題は、原料となる産業廃棄物にかなり有害物質が含まれていることである。それらを仮に適法、不法を問わず処理しても、「リサイクル」された物に有害物質が含まれざるをえない。また上記2つの事例に共通なことは、ともに汚染された産廃を、あたかもリサイクルした有価物を装い農地、森林など環境中に散布していることである。

従来、都道府県等、行政当局は、業者が「これは有価物です」と言えば、何のためらいもなく「そうですか」と、その後の立入検査や行政処分や摘発をせず、気づいたときは、県内に汚染をとまなう産廃の不法投棄が蔓延していた、と言うことになっていたのである。これでは一方で、正規の許可を得てまともに産廃業を営む正直者の産廃業者がまさにバカをみることになる。同時に、散布された農地や林地さらには住宅地がどんどん汚染され気づいたときには、取り返しがつかないことになりかねない。実際、筆者らが調査した堆肥モドキを投入した農地の場合、最高で管理基準の10倍近い濃度の重金属で汚染されていた。

議会での問題提起

ここでは、長野県の生活環境部、農政部が公表している情報をもとに、事実経過について報告する。

長野県北信地域、飯山市にある有限会社飯山堆肥センター及び国営開発農地に係わる問題が顕在化したのは、2004年9月の長野県議会である。県議会の一会派である「あおぞら」の林奉文議員がこの問題を質問したのがきっかけである。これにつき同じ会派の北山早苗議員は、2004年10月31日付けの議員自身のブログで「国営農場は下水道汚泥の終末処理場か」と題して次のように述べている。

10月28日は、飯山堆肥センターが堆肥を入れている飯山国営農場へ、地元の市議と農家の方に案内していただき調査に行ってきた。～中略～ 飯山堆肥センターは補助金をもらって農村集落の汚泥と茸栽培のおがくず、家畜の糞を堆肥にするとして造られたが、じきに首都圏などの下水道汚泥を大量に受け入れるようになった。これを完全な堆肥になっていない状態で、国営農場の会社の土地に厚く入れ、周辺の環境を汚染し、行政処分を受けたこともある。今現在でも下水道汚泥を大量に受け入れている。そして、センターでつくった堆肥(と称するもの)を、会社や社長の所有する農地、特定の農地に撒いている。



堆肥の過剰施肥による生育障害



国営開発農地への「堆肥」投入現場

2004. 11. 12

広い国営農場を、更に行くと、数カ所に飯山堆肥センターの堆肥の山。汚泥を乾燥させる為におがくずと混ぜるのだが、以前に堆肥を厚く入れた畑には数 cm ~ 10cm もの大きな木切れが大量に混じっている。これのどこがおがくずなのか？何十 cm もの厚さで堆肥を撒いたため、畑はホワンホワンしていて、しかも所々に、ビニール系のゴミが顔を出している。これが堆肥といえるのか？

下水道汚泥には工場の汚泥も入っている為、重金属などが含まれる恐れがあるとして、農家は使いたがらない。当然だ。飯山堆肥センターの下水道汚泥を入れた畑で栽培していたアスパラの茎は背丈も 30cm ほどで、まばらに生えているだけ。先の、良い堆肥で作った、大きく元気に育っているアスパラの茎とは比べ物にならない。帰りに、「奥信濃ファーム」という、飯山国営農場でよい野菜造りをめざして、20人ほどで頑張っている方々のところにおじゃました。泥付き大根の出荷中で、暗くなって来ている中、作業用ハウスの中で仕事に励んでいた。私たちを案内してくれた農家の方も国営農場で人参などの有機栽培をしている。最初に見た良い肥料のアスパラ畑でも、帰りに通ったら、薄暗い中、肥料を手押し車に積みアスパラの根元に丁寧に撒いていた。飯山堆肥センターの下水道汚泥

肥料のように、重機でかき混ぜるような撒き方はしない。

ぜひ、飯山国営農場がこれ以上、都会の下水道汚泥の捨て場にならぬよう、また真面目にやっている農家が守られるよう、県としてしっかりこの問題に対処して欲しい。

課題の発掘と現地実態調査の実施

県議会での問題提起を受け、田中康夫知事は生活環境部と農政部を中心に飯山堆肥センター及び国営開発農地問題の連絡会議を庁内に設置することを指示し、(1)議会質問の趣旨を把握するとともに、(2)各種課題の発掘、(3)その後の現地調査のあり方、(4)法的対応を含めた問題解決のあり方などを短期間に検討する。



飯山堆肥センター遠景

課題は大きく分けて次の6つである。すなわち(1)堆肥原料の収集・運搬過程での課題、(2)堆肥の製造過程での課題、(3)製造された堆肥モドキの農地施肥での課題、(4)製造された堆肥が有価物であるか、廃棄物であるかについての課題、さらにその一環としての(5)堆肥取締法との関連での堆肥の品質に係わる課題、(6)各種補助金の補助目的との関連での課題などである。

上記の課題のうち筆者が係わった現地実態調査では、9月県議会で議員から指摘された飯山堆肥センターで脱臭に使っているジア塩素酸ソーダが施設周辺の集落及び自然環境に及ぼす影響の基礎調査、さらに製造された堆

肥モドキを投入している飯山市内の国営開発農地を対象に農地土壌中の重金属類の含有濃度分析調査を実施した。

暫定調査の結果、堆肥センター周辺集落及び自然環境への脱臭剤の調査では季節変動もあり数値面での著しい影響はみとめられなかったものの、堆肥モドキを投入していると推定される国営開発農地土壌からは、管理基準を大幅に上回る重金属類が検出された。また投入されていないと推定される土壌はおおむね指導基準以下のレベルにあることも分かった。

同土壌調査では、同一圃場につき、5地点、各地点につき地表面から鉛直方向に上層(10～20cm)及び下層(40～50cm)の2点、都合10地点の土壌を採取し、深度毎に5地点混合を2つのサンプルとし含有濃度を分析した。深度毎に調査した目的は、あらかじめ堆肥モドキが圃場に投入されている深度を想定し、それより上部、下部での濃度を把握するためである。

その後、2005年1月以降、当該問題に関連し部局横断的な戦略会議を設置し、問題解決のための処方箋を検討した。

法的な検討課題

本件に関連し仮に廃棄物処理法に基づいて行政処分を行うためには、次のような方針が考えられる。

以下は、筆者の見解。

(1) 不法投棄による産業廃棄物処理業等の許可取消を行うため肥料取締法に基づく次の処分特定の圃場に搬入された堆肥を、肥料取締法に基づく堆肥ではないと判断し、販売を禁止するとともに、農地及び作物に対して有用なものと認められないとして、当該堆肥の回収を命ずること。

(2) 不適正処理による産業廃棄物処理業の営業停止を行うため肥料取締法に基づく次の処分、すなわち特定の圃場に対してたい肥の投入量が過剰であり、作物に影響が生ずる不適正な販売であるとして、たい肥の販売を停止するとともに、農地及び作物に対して有用なものと認められないとして、当該堆肥の回収を命ずること。

上記に対応する廃棄物処理法に基づき予定する処分内容及び理由としては、

(1) の場合は、

- ・処分内容：産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の許可の取消、一般廃棄物処理施設の許可の取消

- ・処分理由

有限会社飯山堆肥センターは、肥料取締法に基づく汚泥発酵肥料と称して堆肥と認められない下水汚泥を含む産業廃棄物を飯山国営農地の〇〇地籍の圃場に投棄した。

(廃棄物処理法第16条違反)

(2) の場合は

- ・処分内容：産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の全部停止30日間
- ・処分理由：有限会社飯山堆肥センターは、肥料取締法の基準に反して、汚泥発酵肥料を飯山国営農地の〇〇地籍の圃場に過剰に無償で搬入し放置するとともに、更に他の圃場に移動し放置した。また、異物の混入した汚泥発酵肥料を飯山国営農地の◇◇地籍の圃場に搬入し放置した。

(廃棄物処理法第12条違反)

上記の処分より前に堆肥の製造及び販売停止の自粛に関する勧告などの行政指導を行う必要あり。

行政対応（施設への立ち入り検査と行政処分）

2005年春、長野県生活環境部は数度にわたり飯山堆肥センターに立ち入り調査を実施した。その結果、堆肥センターの施設利用に関連した違法行為が分かり、以下の行政処分をセンターに対して実施することとなった。

処分の内容：

- ・産業廃棄物収集運搬業及び産業廃棄物処分業の全部停止60日間
(平成17年6月25日から平成17年8月23日まで)
- ・一般廃棄物処理施設の使用停止60日間
(平成17年6月25日から平成17年8月23日まで)

処分理由：平成15年6月から平成17年5月21日まで約2年間、届出を行った臭突以外から排出ガスを排出した。(法第14条の2第3項違反) また、平成17年4月28日、産業廃棄物である汚泥を製品ストックヤードに保管するとともに、汚泥の一部を製品たい肥と混合したまま放置した。(法第14条の2第3項違反) さらに、平成15年6月から平成17年5月21日まで約2年間、許可を受けた臭突以外から排出ガスを排出した。(法第9条第1項違反)

しかし、上記行政処分は、立ち入り検査時に判明した堆肥製造施設の設置・構造及び運用などに係る違法行為であり、堆肥製造の内容及びその農地への施肥に係わる本質的な課題とは言えない。

肥料の登録・取締・管理及び施設建設補助面の課題

より本質的な問題解決をめざし長野県は、2005年春より肥料の登録・取締・管理、施設建設補助などの観点から課題の抽出と問題解決のための各種検討を行った。以下、公表資料をもとに概要を示す。



堆肥センターのストックヤード

長野県の北信地域、飯山市にある有限会社飯山堆肥センターは、平成3年度に「国営飯山農地開発事業により開発された農地に家畜のふん、きのこの廃オガ、一般家庭の汚泥を原料として生産される良質な有機物(堆肥)を投入し、地力増進、農業経営の安定を図る」ことを目的として設立され、同目的を達成するため(財)全国競馬・畜産振興会の助成を受けた。

だが、その後、現在に至るまで操業状況は家畜のふん(厩肥)はほとんど使用されず、下水汚泥と木くずを主体とした汚泥発酵肥料を生産、出荷し、それらの多く



投入された下水汚泥等の原料

が、同社の関連会社である(有)Gファミリーやセンターの関係者が所有し又は使用していた農地に大量に投入されている。その結果、さまざまな問題を惹起し、深刻なものにしている。

これら同社を中心に関係者が行っている一連の行為は、「肥料の品質等を保全し、その公正な取引と安全な施用を確保し、もって農業生産力の維持増進に寄与する」との肥料取締法の本旨から外れ、肥料の生産・施用に名を借りた「堆肥モドキ」すなわち「肥料に似て非なるもの」を処理する行為であると推察される。

しかも、同堆肥製造施設は、もともと(財)全国競馬・畜産振興会の助成を受けた施設にもかかわらず、畜産振興上の利用がされず当初の補助の目的からも逸脱している。加えて、特定の国営開発農地に農作物の作付けがなされないまま連年にわたり大量な堆肥モドキの施用が行われていたことは農業経営上の支障を起す可能性もあり、そのまま放置していると耕作が不可能となり、農地の違反転用とみなされるなど、農地法並びに農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という）の趣旨にも反することになりかねない。

同社は平成10年の異物が混入した堆肥として長野県による行政指導（改善指導）を始め過去に幾多の改善指導・注意指導を受けている。その一環として、平成16年11月10日及び平成17年7月22日、28日に長野県が実施した堆肥開発施設への行政立入検査等でも、憂慮すべき多くの問題が出ている。

かくして同社の行為は、肥料取締法をはじめとした各種法令を遵守していないばかりか、農地の良好な保全と農業の健全な発展に重大な支障をもたらし、地域住民に不安を与えるなど、公共の利益を著しく損なっており、国営飯山農地開発事業により造成された高い潜在生産力を持つ農地の価値を損傷し、そこで先進的で優れた農業に取り組む意欲ある担い手が築き上げてきた、消費者に信頼される優れた品質の農産物の産地としての高い評価に取り返しのつかない損害を与えることになりかねない。

行政対応（事業者への勧告）

その後、2005年夏になり、長野県は上記の諸課題に対応し、下記の各事項に対し事業者の見解を文書で求めるとともに、各事項に対する実際の改善が認められるまでの間、事業者に対し肥料の製造及び出荷を自粛することを2005年8月下旬、勧告した。

1 肥料取締法第25条「異物混入の禁止」に対する抵触行為

- (1)(有)飯山堆肥センターから出荷された肥料が施用された農地で、衛生用品、プラスチック片、大きな木くずチップ、化粧板の断片等を大量に確認した。(平成16年11月、平成17年6月ほ場調査)
- (2)「篩に穴があいていて大きな木くず等が混入した」「過去に問題となった時の異物が取り除けず、戻し堆肥の中に混入してしまっている」との関係者の証言があることから、生産工程における異物混入の事実が認められる。
- (3)過去においても違反の事実があるなど、繰り返しこのような行為を行っているのは悪質である。

2 肥料取締法第17条「生産業者保証票」、同法第19条「譲渡等の制限又は禁止」及び同法第20条「保証票の記載事項の制限」に対する抵触行為

- (1)原料搬入実績と製造銘柄を確認した結果、現在出荷されている肥料は登録時の原料構成・使用割合と異なるにもかかわらず、登録肥料「みゆき3」の保証票を使用している。

(2)保証票を受け取っていない農家があるなど、出荷に際して保証票を付していない事例がある。

(3)平成16年11月立入検査時において、「生産した年月」欄に実際と異なる記述をした保証票を使用していた。

3 肥料取締法第27条「帳簿の備付」に対する抵触行為

(1)毎日の出荷量を記録した帳簿はあるが、生産数量を記載した帳簿がなく、肥料銘柄の記載及び区分もなかった。

4 肥料取締法、農地法及び農振法の趣旨に反する行為

(1)出荷された肥料の多くが、(有)グリーンファミリーや荒木秋男氏が所有する又は使用した農地に投入されていた。また、これらの農地については、肥料の販売に対する入金を確認で

(2)上記(1)に関する農地の多くでは、農作物の作付けが行われず、また、常識を超えるほど大量に投入されていた。

(3)大量投入されたほ場では、亜鉛濃度が「農用地における土壤中の重金属等の蓄積防止に係る管理基準(昭和 59 年環境庁水質保全局長通達)」に定める 120mg/kg に対し数倍を越えており、農作物の生育不良や土壤汚染が危惧される。

これらの状況は、農作物の栽培を目的とした肥料施用とは言い難いものである。

5 補助目的からの逸脱

今回、原料搬入実績を確認した結果、現在の状況は、家畜のふん(厩肥)はほとんど使用されず、生産される「みゆき3」は下水汚泥と木くずを主体とした汚泥発酵肥料となっている。

こうした状況は、畜産振興上の利用としての補助目的を逸脱している。

きる取引が極めて少ない。

その後の経過と課題

2005年8月22日、長野県がセンターに対し行った勧告以降、同センターは操業を停止し、堆肥モドキの国営開発農地への搬送、施肥等も停止し、現在に至っている。この間、長野県農政部は試験場等で堆肥と農作物の生育に関する試験研究を行い、亜鉛、銅等、高濃度の重金属類を含む堆肥(=堆肥モドキ)を多量に施肥した場合、通常の堆肥を適量施肥した場合などの比較調査を行っている。いずれも通常の堆肥の適量施肥が農作物の生育に望ましいことが分かっていると言う。

本事例では、公表資料、情報をもとにして、いわば現在進行中の事例を報告してきた。頁数の関係及び現在進行中の事例であることから十分子細に報告出来なかった点がある。その点は、ご容赦頂きたい。

なお、より本質的にこの種の問題を解決するためには、一方で、廃棄物処理法の改正、他方で肥料取締法など、法制度面での具体的な対応が不可欠である。いずれの法も本事例を解決する上で課題がある。最後に、製造された堆肥を長野県など行政機関が年に数度、調査分析し、肥料としての成分、効果、また汚染濃度の観点から堆肥を評価し、効果が少なく汚染濃度が高いものについて公表するなどの措置を提案したい。

引用・参考文献

林奉文、平成16年9月長野県定例会本会議議事録、2004年09月28日02号

北山早苗、国営農場は下水道汚泥の終末処理場か～さわやか早苗日記319～、2004年10月31日

長野県環境保全研究所、飯山堆肥センター調査結果中間報告書、2005年2月9日

長野県生活環境部、産業廃棄物処理業者に対する行政処分について、2005年6月24日

長野県農政部、飯山堆肥センターに対し肥料製造及び出荷の停止を勧告、2005年8月22日

NHK ニュース、18:00～、飯山堆肥センター、2005年9月28日放映