

3 調査事項

1.平成13年6月4日に、神戸市は、D社より、積替え・保管施設に係る「申出書」を受け付け、その際に、参考資料として、産業廃棄物中間処理施設についての計画案の提出を受けたが、後日返却している点について。また、ほぼ同時期に手続きに着手した大本紙料の産業廃棄物中間処理施設の申請が同年中に許可されている点について。

(1) D社計画案の取扱いについて、環境局によると、D社の積替え・保管施設の申出書は平成13年6月4日に受け付けたが(資料1-1) 産業廃棄物中間処理施設についてはその際に計画案として提出があった、D社の意向は、まずは積替え・保管の許可取得を行い、その体制を組んでから全体構想として中間処理の許可取得をめざすというものであった、これは正式な申出書ではなかったため平成14年初めに返却した、というものである。

(2) これらについて、D社から申出書を受け付けた積替え・保管施設については、最終的に平成13年11月19日に「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(以下、「廃掃法」という。)注1にもとづく産業廃棄物の収集運搬業(積替え・保管を含む)の許可を行っていることから、手続きに問題はないものと認められる。

また、D社から提出があったとされる産業廃棄物中間処理施設の計画案については、すでにD社に返却しており、写し等も存在しないが、関係職員からの事情聴取により、D社の産業廃棄物中間処理施設については、その際には環境局としては正式な申出書ではなかったという認識であったことを確認している。

なお、この点については、同年8月5日に、環境局が住民に対して、六甲アイランドの産業廃棄物施設の現況について説明会を行った際の記録にも、D社は積替え・保管のあと中間処理施設の設置を検討している、と説明した旨の記載があることからも確認している。

(3) 次に、大本紙料の産業廃棄物中間処理施設設置許可について、大本紙料の場合、平成13年1月26日に申出書を受け付け、同年5月29日に建築基準法第51条注2の許可申請(同年9月11日に承認)を受けた、建築基準法51条の許可申請の際には東西3事業者の同意書が添付されていた、地域からの住民説明会要請はその後であり、環境局としては紛争事案との認識はなかった。

(4) これらについては、地元自治会からの説明会要請文(資料1-6)が提出されたのは、大本紙料が申出書を提出した平成13年1月26日より遅い、同年7月11日であった。(なお、同年9月11日の都市計画審議会の意見に基づき、平成14年5月11日に地元自治会と協定書も締結している。(都市計画審議会会議録 資料1-2))

また、当時の要綱には隣接同意の距離規定がなく(資料1-20) 当時の指導実績である22mを越える、25m幅の4車線道路が介在する隣接者からは同意書の取得が不要であったことから、手続きに問題はないものと認められる。

(5) なお、D社の積替え・保管施設設置申請に関連して、平成13年ごろの受付簿に記載漏れと記載ミスがあったことが明らかとなった。環境局において、明らかに初歩的なミスにより疑念を生むこととなったことについて、その非を認め、謝罪の答弁を行っている。

これについては、当時の施設設置届出台帳(資料1-3)と申出書受付簿(資料1-4)を確認し、関係職員から事情聴取も行った。それによると、これら書類は、受付・届出情報を職員間で共有するための台帳であったが、施設設置届出台帳の見え消しについては、平成13年7月10日にD社が設置届を提出してきた際、誤って申出書の提出日である同年6月4日を記載し(資料1-1)すぐに7月10日に訂正した、7月10日付で一旦受け付け、その日付を記載したが、設置届けに添付する土地の使用権原を証明する書類が添付されていなかったため、D社に確認したところ土地が未取得であったことが判明し、土地権原取得後に再提出するよう伝えた、同年9月3日に土地権原を取得したうえで正式に届出の提出があった際に、9月3日付に見え消しで訂正した、というものである。また、申出書受付簿の記載漏れについては、この期間中ほかの申出書も同様に漏れているの確認している(平成11年7月~平成12年6月(約1年間)計4件、平成12年8月計1件、平成12年9月~平成14年3月(約1年6ヶ月間)計13件、平成14年12月計1件、合計19件)。

以上より、何らかの圧力による意図的な改ざんである形跡は認められなかった。しかし、今回の事件とは別の問題とはいえ、明らかに不適切な事務処理であったと言わざるを得ない。

(6) また、大本紙料の産業廃棄物中間処理施設設置許可に関連して、平成11年に設置許可された大本紙料東側中間処理施設が、「神戸港の臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例」^{注3}により産業廃棄物中間処理施設の設置が規制されている商港区に設置されている点については、環境局とあわせ、環境局からの照会を受けた港湾整備局(現みなと総局)と住宅局(現都市計画総局)の関係職員にも確認を行い、当時の意見書(資料1-5)についても確認を行った。

これによると、当時の計画では、廃プラスチック類及び木くずの処理量が基準に満たない少量のため、当該業務における廃プラスチック類の破碎施設に限っては「建築基準法」第51条^{注2}の対象にならないとの住宅局の見解と、「古紙等が散乱しないよう環境美化に十分配慮し、当該臨港地区に所在する事業者の事業活動の支障とならないよう万全を期すこと」という港湾整備局の見解をもとに、環境局において、「廃掃法」上の産業廃棄物中間処理施設の許可を与えており、手続きに問題は認められなかった。

注1:

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」抜粋

(産業廃棄物処理業)

第十四条 産業廃棄物の収集又は運搬を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。

6 産業廃棄物の処分を業として行おうとする者は、当該業を行おうとする区域を管轄する都道府県

知事の許可を受けなければならない。

(産業廃棄物処理施設)

第十五条 産業廃棄物処理施設(廃プラスチック類処理施設,産業廃棄物の最終処分場その他の産業廃棄物の処理施設で政令で定めるものをいう。以下同じ。)を設置しようとする者は,当該産業廃棄物処理施設を設置しようとする地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。

注2:

「建築基準法」抜粋

(卸売市場等の用途に供する特殊建築物の位置)

第五十一条 都市計画区域内においては,卸売市場,火葬場又はと畜場,汚物処理場,ごみ焼却場その他政令で定める処理施設の用途に供する建築物は,都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ,新築し,又は増築してはならない。ただし,特定行政庁が市町村都市計画審議会の議を経てその敷地の位置が都市計画上支障がないと認めて許可した場合又は政令で定める規模の範囲内において新築し,若しくは増築する場合においては,この限りでない。

注3:

「神戸港の臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例」抜粋

(禁止構築物)

第3条 法第40条第1項に規定する条例で定める構築物は,~当該各号に定める構築物以外の構築物とする。ただし,市長が公益上やむを得ないと認めて許可した構築物を除く。

(1) 商港区 別表第1に掲げる構築物

別表第1(第3条関係)

(1) 法第2条第5項第2号から第9号まで,第9号の3から第10号の2まで及び第12号に掲げる港湾施設(危険物置場及び貯油施設を除く。)

「港湾法」抜粋

(定義)

第二条

5 この法律で「港湾施設」とは,港湾区域及び臨港地区内における第一号から第十一号までに掲げる施設並びに港湾の利用又は管理に必要な第十二号から第十四号までに掲げる施設をいう。

九の二 廃棄物処理施設 廃棄物埋立護岸,廃棄物受入施設,廃棄物焼却施設,廃棄物破碎施設,廃油処理施設その他の廃棄物の処理のための施設

(分区の指定)

第三十九条 港湾管理者は,臨港地区内において左の各号に掲げる分区を指定することができる。

一 商港区 旅客又は一般の貨物を取り扱わせることを目的とする区域

(分区内の規制)

第四十条 前条に掲げる分区の区域内においては,各分区の目的を著しく阻害する建築物その他の構築物であって,港湾管理者としての地方公共団体の条例で定めるものを建設してはならず...

2．平成 14 年 7 月 24 日に、環境局職員が D 社を市役所に呼び、地元の反対運動や隣接事業者からの陳情等を理由に、産業廃棄物中間処理施設設置手続を待つようにという旨の助言をしている点について。

- (1) D 社を呼んだことについては、環境局の説明によると、平成 13 年 7 月 12 日に地元自治会から環境保全を懸念した住民説明会開催要請があったこと、同年末ごろに地元で反対署名運動が起こっていること、平成 14 年 5 月に隣接事業者から市に陳情書が出されたことから、環境局として地元合意が形成されていないと考えていた、これらの事実から地元紛争を招く恐れが懸念され、未然に紛争を防止するため、D 社を市役所に呼んで、隣接事業者から陳情書が出ている旨と、環境保全審議会で住民同意のあり方について審議中であること、また、その中間とりまとめ案にパブリックコメントが出来る旨を教示するとともに、審議会の結果がはっきりするまでは手続を待ったほうがいいのか、という旨の助言を行った、とのことである。
- (2) これらについて、まず、書類によれば、平成 13 年 7 月 11 日(資料 1 - 6) に地元自治会からの要望書が提出されており、それを受けて、同年 8 月 5 日に環境局では地元説明会を開催している。また、同年 12 月 20 日(資料 1 - 7) にも要望書が提出されており、六甲アイランドで反対署名が行なわれている旨、明記されているほか、同年 12 月 11 日と平成 14 年 1 月 25 日に地元自治会役員との話し合いを持っている。加えて、平成 14 年 5 月には隣接事業者から陳情書も提出されており(資料 1 - 8)、環境局として地元合意が形成されていないと判断するに足る状況であったと認められる。
- (3) なお、環境局が D 社を呼んだのは平成 14 年 7 月 24 日であり、のちに環境局は同年 8 月 7 日の環境保全審議会第 4 回専門部会で、事務局案として隣接同意を必要とする距離規定を 22m とする提案を行っている。22m という数字は、D 社と隣接事業者の間では同意書を要しない距離である。したがって、同年 7 月 24 日の助言は環境局として D 社の産業廃棄物中間処理施設設置手続を意図的に遅らせ、もって、要綱の改正を通じて D 社の産業廃棄物中間処理施設設置手続を困難にしようとする意図はなかったと判断する。
- (4) 以上により、産業廃棄物中間処理施設稼動後も地元とトラブルを起こすことなく地域の環境保全を守る、という立場にある環境局とすれば、当時の判断においては適切な行政指導であったと認められる。
- (5) なお、隣接事業者の陳情に関連して、平成 14 年 6 月 26 日に環境局長自ら隣接事業者に訪問している点については、隣接事業者への訪問記録を確認し、関係職員にも事情聴取を行った。それによると、訪問の目的は、なぜ産業廃棄物中間処理施設の申出書も出ていない

段階で反対の陳情書が出されたのかを確認するためであり、当時の局長・参事・係長で訪問していることについても、当時の局長が過去に企業誘致業務を担当していた経験を踏まえ、陳情書の真意と隣接事業者の真剣度を確認するためには局長自ら訪問することが必要だとの判断であったことを確認している。

なお、当時の局長は、村岡功が隣接事業者となんらかの関係があるということについて、訪問の時に同席していた事業者の存在から推測していたが、訪問後に村岡功から問い合わせがあったことで改めて確信した、ということを確認している。

- (6) また、同じく隣接事業者の陳情に関連して、みなと総局職員が隣接事業者を呼び、村岡功に引き合わせたとされている点については、みなと総局の関係職員にも確認を行ったところ、村岡功より、隣接事業者に対して会いたい旨を伝えてほしい、との話があったことから、連絡先を調べて隣接事業者に電話をし、その旨を伝えたとのことである。案件についても承知しておらず、通常対応であった。

3．平成 14 年 5 月 23 日以降、計 3 回開催された環境保全審議会の答申に基づき、産廃要綱が改正され、隣接同意の距離規定が 28m と明記された点について。

(1) 環境保全審議会への諮問について、環境局の説明によれば、諮問が決定されたのは、平成 14 年 3 月下旬ごろである、とのことである。

関係職員からの事情聴取では、村岡功及び村岡龍男（神戸市会議員、平成 18 年 5 月 19 日あっせん収賄罪により逮捕）から、産業廃棄物処理施設の隣接同意について働きかけがあったのは、同年 4 月下旬であるということを確認している。一方、同年 4 月 16 日には審議会委員に開催日時のご案内を事前送付していることから、審議会の諮問そのものが村岡功らの意向により行われたわけではない。

(2) なお、働きかけの内容としては、関係職員の事情聴取によると、D 社の産業廃棄物中間処理施設の設置を念頭に、隣接同意の基準が不明確であり、明確化すべきである、という趣旨の内容であったことを確認している。

(3) 次に、審議会への諮問内容について、当初一般廃棄物処理施設の設置に関して諮問されていたのが（資料 1 - 9）、産業廃棄物中間処理施設の設置についても審議内容に組み込まれている点について、環境局の説明によると、同じ廃棄物であっても排出場所等の違いによって一般廃棄物と産業廃棄物に分かれることがあるが^{注 1}、その廃棄物の処理方法等は同一であるため、処理施設の許可に際して両者への指導の整合性を図ることは当然のことである、特に、住民合意については、両方の要綱の整合性を確保することは重要である、審議の結果、できるだけ早い機会に現行の産廃要綱にも反映させ、公表すべきであるとの答申（資料 1 - 17）をいただいた、とのことである。

また、審議の過程においても、産廃要綱の改正が早い時期から前提として議論されており（資料 1 - 10）、特に働きかけによって無理に審議に組み込んだとは認められない。

(4) 以下、審議会の審議過程について、環境局の説明をもとに、その経緯を順に追っていく。

環境保全審議会では、諮問事項の検討内容の一つである住民同意のあり方について、審議を行った。特に産廃要綱上の隣接同意の範囲については、改正前の要綱には隣接同意に距離規定がなく（資料 1 - 20）、環境局としては、それまで内規をもとに 4 車線道路を念頭に指導を行っていたが、実務的に説明しづらく、スムーズに行かないこともあった。また、審議会の中間とりまとめ案（資料 1 - 11）の中でも「隣接者」とする場合の道路幅等を明確にしたうえで、公平・公正な指導を行っていくべき」との案が示され、パブリックコメントの中でも道路幅の明確化に関する意見が複数寄せられたことから、事務局として平成 14 年 8 月 7 日の第 4 回専門部会（資料 1 - 12）で、過去の指導した実績値から道路幅を 22m とする提案を行っている。

この事務局提案については、専門部会として数値を示すことに部会委員から異論があり、最終的に「隣接者とする場合の道路幅等を明確にしたうえで、公平・公正な指導を行うべき。4車線以上の道路を挟む場合には同意は不要とすべき」こととする答申案（資料1-13）をまとめ、審議会に報告した。

この答申案については、同年9月2日の第21回審議会で審議されたが（資料1-14、15）、自民党市会議員の委員より、「指導の仕方がケースバイケースで、基準が緩和されている。誰が見てもわかるように、100mなら100mと明確に。」、民主党市会議員の委員より「河川とか4車線とか基準があいまいなところは廃止を。100mなら100mと限定してほしい。」、公明党市会議員の委員より「何メートルと明確にすべき。」といった意見が出され、意見がまとまらなかった。また、事後の文書意見でも、自民党市会議員の委員より、「基準が曖昧、100mなどと明確に。」、公明党市会議員の委員より「国道43号線は50mであるから30~50mとすべき。」などの意見が出されるなど、厳しい意見が多くを占めた。

審議会での結果を受けて、同年9月27日に第5回専門部会（資料1-16）が開催された。部会では答申案の文言修正には至らなかったが、その後専門部会の意見を踏まえ、会長と事務局が調整を行って、「市内の道路幅等を考慮しつつ、4車線を基本に一定の幅以内とすべき」との文言修正を行っている。

修正案は、その後同年10月25日の第22回審議会に提出され、最終的な答申（資料1-17）となっている。

(5) 以上の経緯については、議事録及び関係職員の事情聴取により確認作業を行ったが、審議会は公開の場において適正な手続きのもとで運営され、事務局案が議論を経て修正され答申に至っている。事務局が議論を誘導するといった内容は認められなかった。

(6) 次に、答申を受けて環境局において要綱改正作業を行い、道路幅を28m未満と設定した点について、環境局の説明及び書類によると、当時の都市計画決定及び告示がなされた4車線道路55路線について、そのうち幅員27m以下の道路が42路線と約8割を占めていること（資料1-18）、開発指導要綱（資料1-19）の幹線街路4種1級は標準幅員が25mとなっており、さらに、平成13年の道路構造令^{注2}の改正により、「自転車歩行車道の幅員は歩行者の交通量の多い道路にあっては4m以上」とされたことから、開発指導要綱の自転車歩行車道の幅員3mとの差を加えて27mとし、表記上は28m未満としたとのことである。

（要綱上の標準幅員25m + （政令上の歩道4m - 要綱上の歩道3m）×道路の両端2本 = 27m）

(7) これについては、第21回審議会において、隣接同意の基準をより厳しくするべきだとの意見を受けて答申が出された経緯を踏まえると、当時の指導実績の最大幅である22mから、さらに基準を厳しくすることは審議会に沿った判断であるといえる。

また、4車線道路については、当時の55路線をみても最大幅員40mから最小幅員18mと幅があり、明確な基準として、上記(6)の理由に加え、55路線のうち最も多

い幅員が 27m (55 路線中 17 路線) であったことを見ても、幅員 27m (表記上は 28m 未満) を採用したことに合理性は認められる。

(8) なお、以上の審議会から要綱改正の過程において、(平成 14 年 4 月下旬から 9 月の間) 数回に渡って、村岡功より環境局の複数の職員に対して、隣接同意について基準を明確にすべきである旨、また、本件隣接事業者を同意対象にしてもらいたい旨の働きかけがあったことが、関係職員の事情聴取により明らかになった。

(9) また、さらに、同じく関係職員からの事情聴取により、村岡功の指摘を圧力と感じていた職員がいたこと、審議会の答申、及び要綱改正が結果的に D 社の申請に影響のあることを意識していた職員がいたことも明らかとなった。

一方で、それだけに審議会の運営及びその後の道路幅決定については、全市的に適用される基準であり、住民の生活環境を守り紛争を未然に防止するため、公正を期すよう心がけた、という証言も受けている。

この調査では、働きかけがあったことについて上司と部下との間で十分に情報交換が行われておらず、組織的な情報の共有がなされていなかったことなども一部認められた。

しかしながら、村岡功らの働きかけに応じて、特定の者への利益の供与を意図し、ほう助した職員はいなかったと認められる。

(10) 以上の経過を経て、当該隣接者同意の距離規定は、審議会の答申の結果として他都市にない厳しい基準となっているが、事前に地域と事業者の合意形成をはかり、産業廃棄物中間処理施設稼働後も地元とトラブルを起こすことなく、健全で快適な地域環境を守っていくために必要な基準であり、公益を守るものとして導かれたものである。また、審議会の運営及び要綱改正にかかる手続きも適切に行われており、問題はなかったと判断する。

注 1:

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」抜粋

(定義)

第二条 この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの(放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。)をいう。

2 この法律において「一般廃棄物」とは、産業廃棄物以外の廃棄物をいう。

4 この法律において「産業廃棄物」とは、次に掲げる廃棄物をいう。

一 事業活動に伴つて生じた廃棄物のうち、燃え殻、汚泥、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類その他政令で定める廃棄物

注 2 :

「道路構造令」抜粋

(自転車歩行者道)

第十条の二

2 自転車歩行者道の幅員は、歩行者の交通量が多い道路にあつては四メートル以上、その他の道路にあつては三メートル以上とするものとする。