

「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

1 請求のあった日

平成20年12月22日

2 請求人

松江市 廣江泰子 他9名

3 請求の要旨

- (1) 島根県知事は、平成19年12月28日に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。)16,928,967円を支払った。
上記の支払は、馬潟工業団地周辺水路におけるダイオキシン類対策特別措置法第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。
- (2) 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A社を主とする各事業者の法律を無視した悪質な違法行為によるものである。
よって、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各事業者が責任割合に基づき全額負担すべきであり、税金を支払うのは、違法かつ不当である。
- (3) また、当該ダイオキシン類対策事業は不十分で、対策事業直後に、再び、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んでいることが発覚している。汚染防止対策を欠いた事業に対し、税金を支払うのは、違法かつ不当である。
- (4) ついては、私人の島根県知事に対し、松江市に違法かつ不当に支払ったダイオキシン類対策事業費の全額を島根県に返還させることを求める。

- 4 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る理由
当該請求は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、ダイオキシン類対策特別措置法、水質汚濁防止法、大気汚染防止法、民法、公害防止事業費事業者負担法などの法律、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、法律の専門家である弁護士も監査委員となる個別外部監査契約に基づく監査によるものがより適正な監査になると考えられるため。

5 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）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20年12月22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

地方自治法第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与えたところ、請求人から、平成21年1月29日及び2月2日に証拠の追加提出があり、1月29日に請求の要旨を補足する陳述があった。

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が違法又は不当な公金の支出に当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) 国におけるダイオキシン類対策の動向について

水底の底質に係るダイオキシン類対策

ダイオキシン類対策については、平成12年1月に、ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法律第105号。以下「特別措置法」という。）が施行されるとともに、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年環境庁告示第68号）が適用された。

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

ダイオキシン類対策に係る主な法令等の状況

昭和46年	5月	公害防止事業費事業者負担法(昭和45年法律第133号。以下「負担法」という。)施行
平成5年	11月	環境基本法(平成5年法律第91号)施行
平成11年	7月	特別措置法公布
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の制定(平成11年環境庁告示第68号)
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	同法に基づくダイオキシン類による水底の底質汚染に係る環境基準の制定(平成14年環境省告示第46号)
平成14年	9月	水底の底質汚染に係る環境基準の適用

(2) 馬潟工業団地周辺水路のダイオキシン類汚染に係る島根県の対応について

島根県は、特別措置法第26条第1項の規定に基づき平成12年7月及び

10月に実施したダイオキシン類の環境調査において、馬潟工業団地内の水路の水質が複数地点で環境基準を超え、底質についても複数地点で高い濃度（環境基準は平成14年9月から適用）であることが確認された。

この原因と浄化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、地元自治会代表及び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」（以下「検討会議」という。）を設置した。

検討会議には、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」が設置され、専門的な観点から検討が進められた。

その結果、平成14年12月には、検討会議から、団地内事業場が汚染原因の一つとして一定の関与をしていることが推定されること、環境基準を超える底質については、適切な対策を速やかに実施することが最も重要であること等の報告が行われた。

また、平成16年3月には、環境基準を超えた底質に含まれるダイオキシン類について団地内事業場が寄与した割合（寄与率）は88.5%と推定される等の第二次報告が行われた。

検討会議の報告を受けて、平成16年5月に、島根県と松江市は、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、学識経験者、地元自治会代表及び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」（以下「対策委員会」という。）を設置した。

対策委員会では、水路浄化対策の範囲及び具体的な工法等について、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、施工期間などが検討された。

その結果、水路浄化対策の工法については、底泥を掘削除去し、分解・無害化処理を講じた後、埋め戻し処理する方法と原位置で固化し、封じ込めを行う方法が平成16年12月に提案された。

島根県は、対策委員会の結論を踏まえ、対策工事等を河川改修事業を行う松江市に委託して実施することとし、「馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業と河川改修事業との同時施行に伴う費用負担の覚書」を平成16年12月21日に松江市と締結した。

この覚書に基づき松江市へ委託された馬潟工業団地周辺水路ダイオキシン類対策事業（以下「対策事業」という。）は、平成16年度から平成19年度にかけて、測量調査設計、対策工事及び工事に係る環境モニタリングが実施され、各年度における委託業務の具体的内容、費用負担の金額等は、毎年度締結された費用負担協定により決定された。

平成19年度の対策工事及び工事に係る環境モニタリングの業務は、平成19年4月23日に締結された費用負担協定（同年11月26日変更）により

松江市に委託された。

島根県は、委託業務の終了を受けて、同年12月28日に、平成19年度負担分として、16,928,967円を松江市に支払った。

(3) ダイオキシン類対策事業費に係る事業者負担について

島根県は、対策事業を負担法第2条第2項に定める公害防止事業として実施するに当たり、費用を負担させる事業者を定める基準等を内容とする費用負担計画を策定するため、負担法第6条第1項の規定に基づき、平成16年3月に島根県環境審議会(以下「環境審議会」という。)に諮問した。

環境審議会は、弁護士、大学助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27日に費用負担計画について、次の内容等を盛り込んだ答申を行った。

ア 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が妥当であること。

イ 公害防止事業の種類は、負担法第2条第2項第2号に定める事業とし、公害防止事業費の額は、対策委員会で了承された対策工法等に係る経費135,000千円以内によること。

ウ 費用を負担させる事業者の範囲は、「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、環境への負荷が小さい等の事情が認められる小規模発生源の事業者及び農業者を除いた11事業者とすること。

エ 事業者の負担総額の算定は、「公害防止事業費の額×事業者寄与率×概定割合の率」によること。

オ 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に即した推定ができ、現在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88.5%とすること。

カ 概定割合の率については、負担法で例示する減額事由等のうち、「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情」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、負担法第7条第2号口の規定を適用し、3分の2とすること。

キ 事業者ごとの配分の基準については、ダイオキシン類の排出が推定される

事業活動等ごとに基準を設定し、対象事業者ごとへの配分は、当該事業活動等がそれらの基準に該当するものを合算したものをもって配分するという手法が、実情に応じて負担の公平を図るという負担法の趣旨に合致し妥当であること。

島根県は、環境審議会の答申を受けて、負担法第6条第1項の規定に基づき対策事業に係る費用負担計画を策定し、同条第5項の規定によりその要旨を平成17年1月18日に公表（県報告示）した。

(4) 対策工事完了後に馬淵工業団地周辺水路の底質等から環境基準を超えるダイオキシン類が検出されたことについて

島根県が対策工事完了後の平成19年9月に実施した水質及び底質のダイオキシン類調査の結果、平成17年度に対策工事が実施された区間（以下「平成17年度実施区間」という。）において、水質について1カ所及び底質について1カ所から環境基準を超えるダイオキシン類が検出された。

同年10月に追加調査を実施したところ、底質について、平成17年度実施区間の2カ所及び対策工事の対象外である1カ所から環境基準を超えるダイオキシン類が検出された。

このため、平成20年2月には、汚染経路を推定するため、平成17年度実施区間で環境基準を超えるダイオキシン類が検出された区間に流れ込む上流の水路や道路側溝等の堆積物等について調査が行われ、堆積物について2カ所で高濃度のダイオキシン類が検出された。

同年5月には、2月の調査によって新たな汚染が確認された上流の水路（対策工事の対象外）の底質及び当該水路に隣接する事業場の堆積物等について調査が行われ、底質については5カ所で環境基準を超えるダイオキシン類が検出され、堆積物については2カ所で高濃度のダイオキシン類が検出された。

同年8月、9月及び11月には、平成17年度実施区間で環境基準を超えるダイオキシン類が検出された区間の水路の底質及びその上流の水路（対策工事の対象外）に隣接する事業場の堆積物等について調査が行われ、底質については8カ所で環境基準を超えるダイオキシン類が検出され、堆積物については1カ所で高濃度のダイオキシン類が検出された。

上記調査結果を踏まえ、現在、対策委員会において、汚染原因の究明や対策工法について検討が行われている。

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、鳥根県が平成19年度に松江市に行ったダイオキシン類対策事業費の支出については、必要な手続に違法性、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」には当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) 対策事業の実施について

特別措置法第3条第2項は、「地方公共団体は、当該地域の自然的社会的条件に応じたダイオキシン類による環境の汚染の防止又はその除去等に関する施策を実施するものとする。」と規定している。

馬淵工業団地周辺水路の底質から環境基準を超えるダイオキシン類が検出されたため、鳥根県がその対策として水路の浄化対策を内容とする対策事業を実施したことは、同項の規定を踏まえた適切な判断によるものであった。

(2) 対策事業の事業者負担について

対策事業は負担法第2条第2項第2号に定める公害防止事業に該当することから、同法に基づき事業者に当該事業費の負担を求めた鳥根県の判断は適切なものであった。

また、費用を負担させる事業者、事業者の寄与率や概定割合を適用して算定された負担総額、対象事業者それぞれの負担金額等を定めた負担法第6条第1項の規定に基づく費用負担計画は、環境審議会の意見を聴いて、適正に策定されていた。

(3) 対策工事完了後に馬淵工業団地周辺水路の底質等から環境基準を超えるダイオキシン類が検出されたことについて

対策事業の範囲及び対策工法等は、学識経験者、地元自治会代表及び行政代表で構成される対策委員会において検討され、その結論を踏まえて適切に決定されていた。

また、対策工事完了後に工業団地周辺水路の底質等について実施された数回のダイオキシン類調査において、平成17年度実施区間及び対策工事の対象範囲外の水路の底質から環境基準を超えるダイオキシン類が検出されているが、これについては、現在、対策委員会において原因究明や対策工法について検討されているところである。

(4) 平成19年度におけるダイオキシン類対策事業費の執行について

当該事業費の支出は、財務会計に係る規定に基づき適正に執行されていた。

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、本件請求に基づく監査は、対策事業に係る県費負担が、違法又は不当な公

金の支出に当たるかどうかの監査であり、判断に当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

本件についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、環境の保全は、県民が健康で文化的な生活を営む上で欠くことのできない良好な環境を確保し、これを将来にわたって維持することができるように、適切に行われる必要があることから、馬潟工業団地周辺水路のダイオキシン類汚染に関し、次のとおり要望する。

- (1) 対策工事完了後に施工区間の一部や範囲外から環境基準を超えるダイオキシン類が検出されているが、これについては、汚染原因の徹底的な究明を行い、適切かつ有効な公害防止対策を実施されたい。
- (2) 環境監視を強化するとともに、立入検査等の実施により事業者に対する指導を徹底し、環境汚染の再発防止に積極的に努められたい。
- (3) 環境調査の結果や事業者への指導の状況等について説明会の開催等により周知を図り、地域住民が安心できるよう努められたい。