

岡山市が依頼した火葬場建設用地に係る
不動産鑑定評価書に対する意見

目 次

はじめに.....	1
第1 廃棄物埋立跡地とは.....	1
1 安定型廃棄物最終処分場の埋立開始から閉鎖～廃止までの プロセス.....	1
2 廃棄物最終処分場の設置・閉鎖・廃止に係る法規制とその変遷.....	6
(1) 廃棄物処理法施行当初の法規制.....	6
(2) 廃棄物処分場の構造基準・維持管理基準(1977 年共同命令)	7
(3) 台帳制度(1991 年改正法)	7
(4) 閉鎖及び廃止認定制度(1997 年改正法)	7
(5) 届出制から許可制へ(1997 年改正法)	7
(6) 廃止基準の創設とその内容(1997 年改正法)	7
第2 廃棄物埋立跡地の土地利用に関する法規制について.....	9
1 はじめに.....	9
2 平成 16 年法改正(関連して平成 17 年政令改正)の要点.....	11
(1) 指定区域制度.....	11
(2) 指定区域台帳と公示.....	11
(3) 土地の形質の変更の届出、計画変更命令.....	12
i 届出.....	12
ii 変更命令.....	14
3 平成 17 年ガイドラインについて.....	16
(1) 概要及び3つの柱.....	16
(2) 事前調査.....	17
(3) 具体的な工事の方法.....	19
(4) モニタリング及び環境保全対策.....	23
4 廃棄物埋立跡地利用に至る手続と手順.....	24

(1) 第1のステップ(届出のための準備)	24
(2) 第2のステップ(法15条の19第1項に基づく届出)	25
(3) 第3のステップ:30日間の着工禁止期間を経て施行基準に沿った事前 調査、施工、モニタリング、環境保全対策を実施.....	26
5 土壌汚染対策法適用事例との比較.....	26
第3 廃棄物埋立跡地の不動産鑑定評価において考慮すべき事項.....	27
1 基本的な考え方.....	27
2 廃棄物埋立跡地の減額要素.....	27
3 減額要素の費用負担者と鑑定評価との関係.....	29
4 鑑定評価が可能になる時期は?	31
(1) 法規制との関係.....	31
(2) 宅地見込み地としての評価、正常価格としての評価.....	31
5 不動産鑑定士としての責任.....	34
第4 本件において提出された2通の不動産鑑定評価書について.....	34
1 はじめに.....	34
2 価格時点、種別、価格の種類.....	35
(1) 価格時点.....	35
(2) 不動産の種別.....	35
(3) 価格の種類.....	35
3 鑑定評価の条件.....	36
4 指定区域制度、その他の法規制.....	36
5 産業廃棄物埋立跡地としての市場分析.....	37
6 減額要素の分析.....	40
7 2通の鑑定評価書に対する総括.....	42
(1) 平成16年法改正、同17年施行ガイドラインによる法規制に対する 無知又は無視.....	42
(2) 鑑定評価の不可能な価格時点における鑑定評価.....	42
(3) 廃棄物埋立跡地の特殊性に対する無知又は無視.....	42

(4) 宅地見込み地としての鑑定評価の誤り	43
(5) 正常価格による鑑定評価の誤り	43
(6) 減額要素(スティグマ以外)を査定できず	43
(7) スティグマによる減額の要因分析が不存在又は不十分	44
(8) まとめ(結論)	44
第5 岡山市による簡易な調査について	44
1 はじめに	44
2 施行ガイドラインによる調査との関連性	45
(1) 火葬場計画との関連性	45
(2) 施行ガイドラインに沿った調査との関連性	48
i 土地の形質の変更を前提としない調査との関連性	48
ii 土地の形質の変更を前提とした施行ガイドラインに沿った施行(施行基準に沿った施行)との大きな乖離	53
3 評価ないしコメントの誤りについて	55
第6 結語	56
添付資料	57

岡山市が依頼した火葬場建設用地に係る 不動産鑑定評価書に対する意見

2016 年 7 月 27

弁護士 梶山 正

はじめに

私は、上記と同じ題名の意見書(要旨)を本年 6 月 13 日付で作成し、既にそれは裁判所に提出されている。上記意見書(要旨)は要するに私の意見の骨子を述べたものであるから、必要な説明を補うなどして、相当大幅な加筆修正をしたものが、本書面である。

本書面で評価の対象とした 2 通の不動産鑑定評価書(以下、「本件各鑑定書」ということがある)の致命的欠陥は、廃棄物埋立跡地の実態及び跡地利用に関する法規制等に関して、余りにも無知であったことから生じている。

土壤汚染対策法(平成 14 年法律 53)による区域指定を受けた土地等に関する不動産鑑定評価に関しては、既に数多くの論考がなされているが、廃棄物埋立跡地に関しては、十分な調査解析をしている例は寡聞にして知らない。

それは、多くの場合、廃棄物埋立跡地は事前調査自体に相当の年数と費用を要する上、跡地利用に際しての対策工事に膨大な費用を要するのが普通なので、**市場価値が認められないケースが大部分**であるゆえと思われる。すなわち、廃棄物埋立跡地は、**資材置き場等の利用はともかく、少なくとも宅地としての利用は避けるのが一般**であり、本件においても、何故に岡山市が廃棄物埋立跡地を火葬場建設用地として計画したのか、理解に苦しむところである。

第 1 廃棄物埋立跡地とは

1 安定型廃棄物最終処分場の埋立開始から閉鎖～廃止までのプロセス

廃棄物最終処分場はゴミの埋立地であって、ゴミをそのまま、又は焼却、破碎、中和などの中間処理をしたものを埋め立てる場所である。詳しく述

べるとキリがないので、ここではごく端的な説明に留める。

ゴミ埋立地には、「安定型」「管理型」「遮断型」の3つの種類がある。その構造及び維持管理の基準は、昭和52年総理府・厚生省令第1号(共同命令)に定められている。その後、上記共同命令は、数多くの改正を経て、現在に至っている。現在では、これを「基準省令」又は「基準命令」と云う。

本件で問題になる安定型は、素掘りの穴に廃棄物を投棄して埋め立てるもので、最も簡易な構造を有し、かつ、投棄されたゴミが直接地下水や土壤に接触するために、地下水汚染、土壤汚染を招きやすい。そのため、埋め立て可能な廃棄物は、安定5品目(安定型廃棄物)と呼ばれる産業廃棄物(廃プラスチック、ゴムくず、金属くず、ガラス・陶磁器くず、建物解体等にとみなうコンクリートガラ)に限定される。これらの廃棄物は、土壤や地下水と接触しても、比較的安定であり、有害物質を流出しないとみなされているからである。

ただし、**現実**は建前通りではない。主たる理由は三つある。

第1に、安定5品目といっても、「ゴミ」であるから、常に雑多な物の混合物である。それ以外のゴミが付着・混入することは避けられない。

第2に、安定型処分場は、管理型・遮断型に比して、処分場の容量(m³)当たり**造成単価が極端に安価**である(構造上当然のことである)。したがって、安定型には受け入れを禁止されている廃棄物を安定型に受け入れることは、受け入れる側にとっても、廃棄物を持ち込む側にとっても、経済的メリットが大きい。その結果として、意図的、又は非意図的(未必の故意)に安定5品目以外の廃棄物が安定型処分場に持ち込まれることになる。

第3に、安定5品目も決して環境中で安定ではなく、土壤・地下水・雨水と接触すると、**長期的には必ず環境中に溶出し、土壤、地下水等を汚染する**。例えば、廃プラスチックからの可塑剤等の流出、重金属等の溶出などである。

次頁に示した“**新聞記事**”(読売:97/11/29)は、旧環境庁の抜き取り調査で明らかになった安定型処分場の“**実態**”であるが、実は、このような事

実は上記調査を待つまでもなく、識者の間では周知の事実であった。そのため、安定型処分場の建設禁止・操業禁止を求める紛争において、ほとんどの裁判所は、安定型処分場には、安定5品目以外の廃棄物が埋め立てられている、又はその蓋然性があることを認定してきた。

国レベルでは、安定型処分場の欠陥を正面から認めたのは、旧環境庁による上記調査結果であるが、そこで、新たに付け加えられたのが“**浸透水基準**”である(下図参照)。

安定型産廃処分場

重金属・発がん物質 4割近くから検出

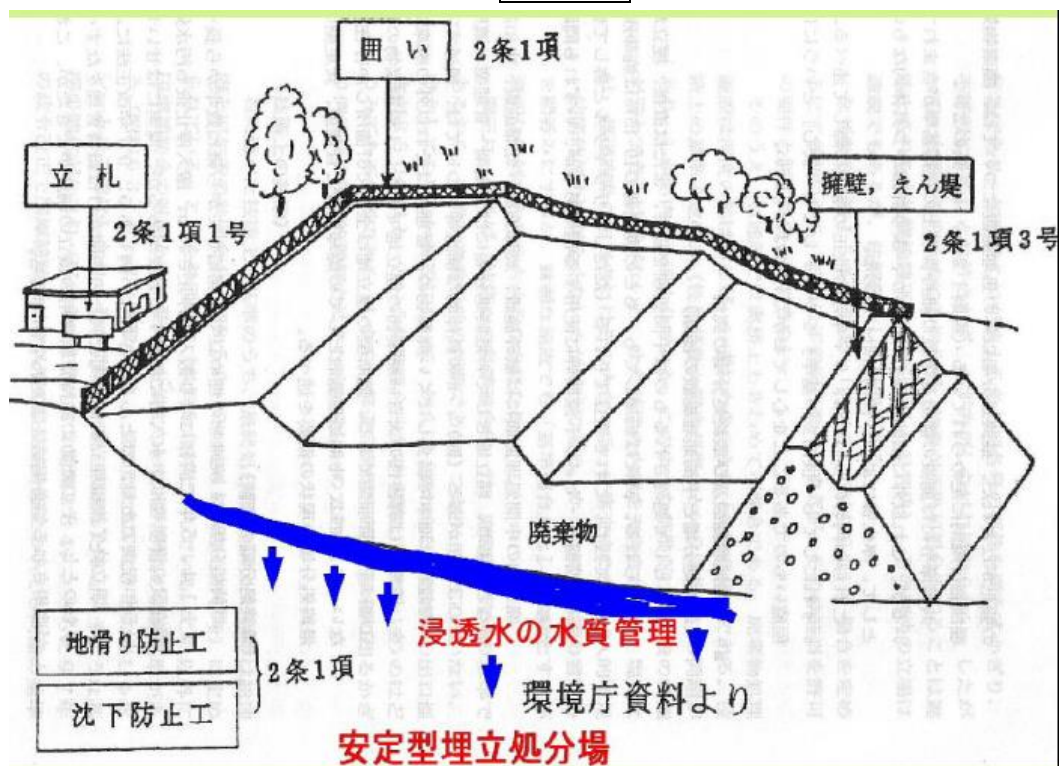
環境庁
抽出調査
構造基準を見直し

有害物質の検出が相次ぎ、安全性が低いと見られてきた産廃処分場(安定型)で、高濃度の重金属や発がん物質が検出されていることが、十八日、環境省の全国調査で初めてわかった。調査対象の四割(四割)で検出され、その検出率は、重金属は約九割、発がん物質は約八割と高い。不安定型も同様の傾向が見られ、調査対象の四割で検出された。調査結果は、環境省のホームページで公開されている。

調査は、環境省が全国の安定型産廃処分場のうち、約八割(約二二カ所)を対象に実施した。調査の結果、安定型産廃処分場のうち、約八割(約二二カ所)で重金属や発がん物質が検出された。調査対象の四割(四割)で検出され、その検出率は、重金属は約九割、発がん物質は約八割と高い。不安定型も同様の傾向が見られ、調査対象の四割で検出された。調査結果は、環境省のホームページで公開されている。

調査は、環境省が全国の安定型産廃処分場のうち、約八割(約二二カ所)を対象に実施した。調査の結果、安定型産廃処分場のうち、約八割(約二二カ所)で重金属や発がん物質が検出された。調査対象の四割(四割)で検出され、その検出率は、重金属は約九割、発がん物質は約八割と高い。不安定型も同様の傾向が見られ、調査対象の四割で検出された。調査結果は、環境省のホームページで公開されている。

読売 971129



浸透水とは、安定型処分場の底部(ゴミ層と地層との境界)に溜まる水であるが(図で青色で示した部分)、この水は、処分場に降った雨が、廃棄物の

間を通り抜け、その間にゴミからの溶出成分を含んだ汚水となって底部に滞留するものである。この水は常に地下浸透もしているが、上からも降雨による供給もあるので、全く枯渇することはない。この**浸透水の水質をモニタリング**することにより、当該安定型処分場の「安全性をチェック」(汚染の拡散をチェック)する目的がある。しかし、同時に浸透水は地下浸透も

安定型処分場の浸透水・周縁地下水の基準

次に掲げる検査項目の1又は2のいずれかについて、1月に1回(埋立処分が終了した埋立地においては3月に1回)以上検査を行うこと。(浸透水のみ)				
検査項目			基準	
1	生物化学的酸素要求量 (BOD)		20mg/l	
2	化学的酸素要求量 (COD)		40mg/l	

備考 「検出されないこと」とは、排水基準を定める省令第2条の規定に基づき環境大臣が定める方法により排水水の汚染状態を検定した場合において、その結果が当該検定方法の定量限界を下回ることをいう。

水産用水基準(ppm)・繁殖条件				
	全窒素	全リン	BOD (河川)	COD (湖沼)
サケ科、アユ型	0.20	0.01	2.00	2.00
ワカサギ型	0.60	0.05	3.00	4.00
コイ、フナ型	1.00	0.10	3.00	4.00

しているので、処分場底部に近い**浅層地下水もモニタリング**することとした。

上表は、上記経緯で定められた浸透水基準と地下水基準を示したものである。比較のための参考として、河川魚類の水産用水基準(繁殖条件)をも並べてみた。

地下水基準が「地下水の環境基準」であることは一応良いとしても、浸透水基準の値は、極めて不合理なものである。理由は以下のとおり。

第1に、浸透水基準として、BOD(生物化学的酸素要求量)20mg/リットル以下、COD(化学的酸素要求量)40mg/リットル以下とされているが、これらはいずれも、分解しやすく、かつ、溶出しやすい有機物の主たる指標であって、純粋に安定5品目だけを埋め立てた安定型処分場であれば、極

めて低い(具体的には一桁にも達しない)はずのものである。つまり、BOD,COD でこのような非常識に高い基準値を定めたことは、国も安定型処分場に安定 5 品目以外の廃棄物が多量に混入している可能性を前提にしていることを示している。

第 2 に、上記基準値としての BOD20mg/リットル以下、COD40mg/リットル以下という値は、魚が全く棲めないというレベルをはるかに超える汚染の程度を示す。都会の汚れきったどぶ川でもせいぜい BOD10mg/リットル以下であるから、上記基準値は汚れきった安定型処分場を容認するものともいえよう。浸透水基準が守られていることは、周辺への汚染の拡散という意味では気休めにもならないのである。

いずれにしても、「安定型処分場には安定型廃棄物しか埋め立てられていない」というのは非現実的な“神話”である。

管理型及び遮断型の埋立地にもそれぞれ指摘すべき課題があるが、本意見書ではそのことを述べる実益がないので、省略する。

廃棄物最終処分場は、廃棄物埋立地としての用がなくなると**閉鎖**される。**閉鎖**とは、廃棄物の埋立が終了することであって、後述の**廃止**とは異なる。埋立が終了しても、埋め立てられた廃棄物は、埋立地の中で生物的あるいは化学的・物理的に分解し、多様な化学物質を生産したり、メタン、硫化水素、一酸化炭素、炭酸ガス等を活発に発生させる。

発生したガスは、地上に噴出し、あるいは地中に一時的にストックされる(地層のストック構造を **cap rock**、日本語では「帽子岩」などという。廃棄物埋立地も即日覆土、中間覆土などがゴミ層の間に存在するので同様のストック構造が存在しうる)が、貯留された量が多くなれば、ゴミ層や地層の隙間から同様に噴き出すことになる。

埋立地内の廃棄物の上記活発な分解反応は当然、地上及び地盤、地下水等に多様な影響を及ぼす。したがって閉鎖された廃棄物埋立地の跡地利用、特に宅地造成に関しては、上記影響が存在しないことが確認されなければ、施工できないことになる。さらに、廃棄物層自体は言うまでもなく、建造

物等の地盤としての強度は期待できず、不等沈下を起こすことになる。

現時点では、廃物埋立地の跡地利用に関しては、それなりの(不十分ではあるが)法整備がなされているが、これら法制度が未整備であった時代には(後述の「**廃止認定制度**」が施行された後でも)、埋立地内における**潜在的に活発な廃棄物**を残存したまま、宅地造成等がなされた事例が少なからず存在する。

地中の廃棄物が安定しないまま(あるいは**潜在的に活発な状態のまま**)その地上に宅地造成がなされた場合には多様な被害が発生する。旧環境庁の報告書においても、例えば、以下の事例が報告されている(添付資料2)。

- ・ 地中から**ガスが発生**し、住民が庭で焚き火をしたら爆発した。
- ・ **不等沈下**により、地中埋設の水道管が切断された。
- ・ 下流の田畑で**塩害**が発生し、作物が枯死した。
- ・ 周辺地域の**井戸水が汚染**された。
- ・ **不等沈下**により建物の玄関に至る階段が破損した。
- ・ ガスの発生により、常に**悪臭**が漂う。

詳細は後述するが、廃棄物埋立跡地の土地利用(特に宅地利用)に際しては、**埋立廃棄物に対する慎重な対処**が不可欠なのである。

なお、上述において、“**潜在的に活発な廃棄物**”という言葉を用いたが、その意味については、後述の廃棄物埋立跡地の土地利用の項において詳しく説明する。端的に言えば、一見安定しているように見えるが、掘削、切土などの土地の形質の変更に際して攪拌され、空気に触れることにより活性化する廃棄物をいう。

2 廃棄物最終処分場の設置・閉鎖・廃止に係る法規制とその変遷

(1) 廃棄物処理法の施行当初の法規制

廃棄物最終処分場の閉鎖、廃止、跡地利用に関しては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律137、以下「**廃棄物処理法**」という)の施行(1971)当初は、ほとんど規制らしい規制はなかったが、その後、

上述のとおり多様な被害事例が明らかになったことから、法規制も強化されてきた。以下、その法規制の変遷と時系列的な要点を述べる。

(2) 廃棄物処分場の構造基準・維持管理基準(1977 年共同命令)

跡地利用の問題ではないが、前述の共同命令(現行の「基準省令」)ができるまで、廃棄物処分場の構造基準・維持管理基準さえも存在しなかった。

(3) 台帳制度(1991 年改正法)

閉鎖した廃棄物処分場については、台帳に登録する制度が出来た。しかし、そもそも「処分場跡地」だということを知らずに造成された土地を購入する者は、台帳をそもそも閲覧しようとは考えないであろう。土地登記簿等に記載することを制度化するのが当然だが、そのような改正は見送られた。

(4) 閉鎖及び廃止認定制度(1997 年改正法)

閉鎖された廃棄物処分場も、周辺環境に顕著な影響を及ぼさないと知事によって認定されるまで (**廃止基準**に適合するまで)、維持管理を継続することが義務づけられた。ただし、「廃止基準」は土地利用を前提とした基準ではなく、維持管理を打ち切っても、周辺環境に顕著な生活環境の支障がないと認定するための基準である。以下のとおり。

廃止基準適合⇒維持管理はやめてよし。

廃止基準適合⇒それだけでは跡地利用はだめ(後述の手続等が必要)

(5) 届出制から許可制へ(1997 年改正法)

最終処分場の設置は、当初届出制であった(ただし、運用によっては許可制の実質を持たせることも可能な制度)が、1997 年改正法で「許可制」となった。なお、現在でも、地方公共団体が造成する廃棄物処分場は「届出制」である。

(6) 廃止基準の創設とその内容(1997 年改正法)

廃止認定の制度の創設と併せて「廃止基準」が整備された。前述のと

おり、「廃止基準」に適合するという事は、跡地の土地利用に適するかどうかは、別問題である。廃止基準の内容もそのようにはなっていない。

廃止基準の一端を下表に示す。

表-2 最終処分場における廃止基準項目一覧表

基準の内容	一廃	座 廃		
		安定	管理	遮断
1) 廃棄物最終処分場が固い、立て札、調整池、浸出液処理設備を除き構造基準に適合していないと認められないこと。	○	×	○	×
2) 最終処分場の外に悪臭が拡散しないように必要な措置が講じられていること。	○	○	○	○
3) 火災の発生を防止するために必要な措置が講じられていること。	○	○	○	○
4) ねずみが生息し、はえその他の害虫が発生しないように必要な措置が講じられていること。	○	○	○	○
5) 地下水等の水質検査の結果、次のいずれにも該当していないこと。ただし、水質の悪化が認められない場合においてはこの限りでない。 イ. 現に地下水質が基準に適合していないこと ロ. 検査結果の傾向に照らし、基準に適合しなくなるおそれがあること	○	○	○	○
6) 保有水等集排水設備により集められた保有水等の水質が、次に掲げる項目・頻度で2年以上にわたり行った水質検査の結果、排水基準等に適合していると認められること。 (1)排水基準等 6月に1回以上 (2)水素イオン濃度BOD,COD,SS 3月に1回以上	○	×	○	×
7) 埋立地からガスの発生がほとんど認められない、またはガスの発生量の増加が2年以上にわたり認められないこと。	○	○	○	×
8) 埋立地の内部が周辺の地中温度に比して異常な高温になっていないこと。	○	○	○	×
9) おおむね 50cm 以上の覆いにより開口部が閉鎖されていること。	○	○	○	×
10) 雨水が入らず、腐敗せず保有水が生じない廃棄物のみを埋め立てる処分場の覆いについては、沈下、亀裂その他の変形が認められないこと。	○	×	○	×
11) 現に生活環境保全上の支障が生じていないこと。	○	○	○	○
12) 地滑り、沈下防止工および外周仕切設備が構造基準に適合していないと認められないこと。	×	×	×	○
13) 外周仕切設備と同等の効力を有する覆いにより閉鎖されていること。	×	×	×	○
14) 埋め立てられた廃棄物または外周仕切設備について、環境庁長官および厚生大臣の定める措置が講じられていること。	×	×	×	○
15) 地滑り、沈下防止工、雨水等排出設備について、構造基準に適合していないと認められないこと。	×	○	×	×
16) 浸透水の水質が次の要件を満たすこと。 ・地下水等検査項目：基準に適合 ・BOD:20mg/l 以下	×	○	×	×

安定型処分場に適用される上表の項目の内、5),7),16)に関して簡単にコメントする。

“5)” 地下水の水質に関して「地下水環境基準適合性」を求めているようだが、よく読むと「水質の悪化が認められない場合においてはこ

の限りではない」と書かれている。要するに、「地下水の水質基準適合性」は廃止基準を構成しているとはいえない。

“7)” 一見すると、埋立地からのガスの発生がほとんど認められない、ことが要件になっているようだが、次を読むと「又は、ガスの発生量の増加が2年以上にわたり認められないこと。」とある。つまり、ガスの発生が相当盛んにあっても、廃止基準適合が認められちゃうケースも大いにありなのである。

“16)” 浸透水の水質基準は、維持管理上の基準と同じである。この基準値の意味については前述した。要するに浸透水が“どぶ川”以上に汚れていても、廃止基準適合が認められるわけである。

以上を要するに、廃止基準に適合している、といってもこの程度の話なのであって、決して“安全”な状態を保障しない。

廃止基準適合性は、廃棄物処理法の建前では、そのまま放置しても(最終処分場としての維持管理をしなくても)、生活環境の保全上支障が生じない状態ということになっているが、上記コメントしたように、そのような状態を示す基準といえるかどうか、大いに疑問である。

第2 廃棄物埋立跡地の土地利用に関する法規制について

1 はじめに

廃止基準適合性は、上述のとおり、「そのまま放置しても良い」という基準であった(実際の基準がそれに沿っているかという大いに疑問だが、国の建前としてはそうである)。

一方、「そのまま放置して良い」という基準と「その土地を利用して良い」という基準は当然のことながら違うのである。

なぜなら、その土地を利用するには、土地を掘削し、切土、盛土をするなどのほか、その土地に出入りする人々やその地上に展開する多様な人間活動への影響を考慮しなければならないからである。この“**当たり前のこと**”が法制度として考慮されてこなかったことは、不思議なことではあ

るが、国はようやく、そのことに気がつき、後述のとおり、法改正とガイドラインの制定を行った。

上記“**当たり前のこと**”は国の文書には以下のとおり示されている（添付資料 1 の 3-1）。

【解 説】

廃止された廃棄物の最終処分場については、安定的な状態ではあるものの、土地の掘削その他の土地の形質の変更が行われることにより、安定的であった地下の廃棄物が攪拌されたり酸素が供給されたりすることで、その廃棄物の発酵や分解が進行してガスや汚水が発生するなど、生活環境の保全上の支障を生ずるおそれがある。

つまり、廃止基準適合状態を「安定的状態」と評価したうえで、「**土地の掘削その他の土地の形質の変更**」にともない地下の廃棄物の攪乱、空気に暴露されることで、「**廃棄物の発酵や分解が進行してガスや汚水が発生する**」ことを指摘しているのである。

廃止基準適合性を「安定的状態」と評価する点は賛同できないか、後半は正しい。廃棄物層を掘削・展開・攪乱すれば、新たな化学反応、微生物の活性化、発酵、ガス発生、汚水発生、新たな汚染物質の生成・拡散など多様な物理的・化学的変化が生じるのは、経験則としても確立している。

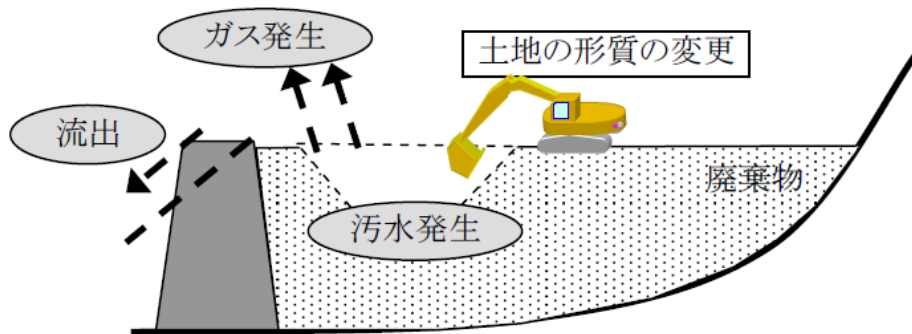


図 1-1 土地の形質の変更による生活環境保全上の支障のイメージ

上図は、廃棄物層を掘削・攪乱する状態とそれによる汚水発生・ガス発生のイメージを図として表現したものである（資料 1 の 3-1）。前述の“**潜在的に活発な廃棄物**”というのは、地中で眠りかけていた廃棄物が、**攪乱**され、**外気に触れることで物理的、化学的に活性化**し、化学反応や発酵等に

よって、より分子量の小さい物質になって水分に溶出して汚水となり、さらには、化学反応や発酵の過程でメタン、二酸化炭素、硫化水素などのガスを発生するという周知の現象を前提に、廃止確認を受けたゴミ埋立地の内部の廃棄物の状態を表現したものである。この点では、国の委員会（**廃棄物最終処分場跡地形質変更に係る基準検討委員会**）の認識とも一致する（添付資料 1 の「はじめに」、3-1 など）

2 平成 16 年法改正(関連して平成 17 年政令改正)の要点

(1) 指定区域制度

平成 16 年の廃棄物処理法(以下単に「法」ということがある)の改正(平成 16 年法律 40 号)により、廃棄物埋立跡地に関して **“指定区域の指定”の制度**が創設された。**立法趣旨**は「廃止基準」を満たした廃棄物埋立跡地の土地利用が土地の形質の変更などにより、**生活環境の保全上支障が生じることを未然に防止すること**にある(法 15 条の 17 第 1 項、第 2 項)。

廃棄物埋立跡地であれば、例えば、廃棄物処理法の施行前に埋立完了した埋立地などの希少な例外を除いて上記指定をされるのが通常である。指定区域の指定は、都道府県知事の権限であるが、保健所設置市の場合には市長とされ、岡山市は政令市なので、**地域保健法第 5 条**により岡山市長が指定することになる。

本件において、物件 1 及び同 2 にまたがる**産業廃棄物処分場跡地**(以下、「本件処分場跡地」ということがある)に係る安定型産業廃棄物最終処分場は 2012(平成 24)11 月 1 日、上記「指定区域に指定」されている。

(2) 指定区域台帳と公示

都道府県知事(本件の場合は岡山市長、以下同じ)は、上記「指定区域の指定」を行ったときは、その旨を公示する。この公示によって指定区域の指定はその効力を生ずる(法 15 条の 17 第 2 項、3 項)。指定区域の指定に関しては、都道府県知事は、その台帳を調整し、保管する。その関

覧を求める者に対しては、原則として拒否できない(法 15 条の 18)。

(3) 土地の形質の変更の届出、計画変更命令

i 届出

指定区域内において、土地の形質の変更をしようとする者は、当該土地の形質の変更に着手する日の 30 日前までに、環境省令で定めるところにより当該土地の形質の変更の種類、場所、施行方法及び着手予定日等を都道府県知事に届け出なければならない(法 15 条の 19)。

上記“施行方法”(施工ではなく、施行である)の具体的意味は何か。実は、これが重要なポイントなのであるが、この点は、上記“環境省令”に定められている(規則 12 条の 35)。以下のとおり。重要なので、下記にそのまま引用する。

(土地の形質の変更の届出)

第十二条の三十五 法第十五条の十九第一項の規定による届出は、様式第三十五号による届出書を提出して行うものとする。

2 前項の届出書には、次に掲げる書類及び図面を添付しなければならない。

- 一 土地の形質の変更の施行に当たり周辺的生活環境に及ぼす影響について実施する調査の計画書
- 二 土地の形質の変更の施行に係る工事計画書
- 三 土地の形質の変更をしようとする場所を明らかにした指定区域の図面
- 四 土地の形質の変更をしようとする指定区域の状況を明らかにした図面
- 五 埋立地に設置された設備の場所を明らかにした図面
- 六 土地の形質の変更の施行方法を明らかにした平面図、立面図及び断面図

七 土地の形質の変更の終了後における当該土地の利用の方法を明らかにした図面

八 石綿含有一般廃棄物、廃石綿等又は石綿含有産業廃棄物が地下にある場合は、当該廃棄物の位置を示す図面

以上の条文を読んでも、なおかつ、上記「届出」に必要な図面(三号、四号、五号、六号、七号、八号)、工事計画書(二号)、調査の計画書(一号)、などの具体的内容は必ずしも明確ではない。

上記の点をできる限り具体化し、明確にしようとしたのが、次項で説明する「**最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン**」(**添付資料 1**)なのである。

上記ガイドライン(以下、単に「**施行ガイドライン**」という)の内容については、次項で説明するが、当面、**以下の疑問**がある。

第1に、岡山市は、上記施行ガイドラインに沿った調査をしたと称しているようだが、それでは、その前提として、法 15 の 19 第 1 項、規則 12 条の 35、様式 35 号による「**届出**」を岡山市長に提出しているのか？それは、いつか？ 蛇足だが、届出もしないで施行ガイドラインに沿った調査をしたのであれば、それは**法の趣旨を逸脱している**。

第2に、上記届出後になされるはずの**事前調査、モニタリング、施工(施行ではない)**によって、跡地利用の可否、具体的施工方法が決まり、そこで初めて、指定区域の土地利用を前提とした土地の不動産鑑定評価が可能になるのに、岡山市長が、上記施行(施工ではない)を待たずして、不動産鑑定評価を依頼したのはなぜか(後述するように、**上記施行を待たずして行った不動産鑑定評価は無意味である**)。

第3に、上記届出に不可欠の添付書類である**下記の書類**は、現実に存在しているのか？それは、岡山市長にいつ提出されたのか？仮に、これらの図面等が存在するのであれば、それを前提にした不動産鑑定評価をしなければならない(鑑定評価の時期から見れば、それは不可能であった)。

二 土地の形質の変更の施行に係る工事計画書

六 土地の形質の変更の施行方法を明らかにした平面図、立面図及び断面図

七 土地の形質の変更の終了後における当該土地の利用の方法を明らかにした図面

ii 変更命令

上記「届出」を受けた知事(本件においては岡山市長)はその届出に係る土地の形質の変更の施行方法が**環境省令で定める基準**に適合しないと認めるときは、その届出を受理した日から 30 日以内に限り、**土地の形質の変更の施行方法に関する計画の変更**を命ずることができる(法 15 条の 19 第 4 項)。

何とも分かりにくい条文だが、やはり、わかりにくさを象徴するキーワードは「**土地の形質の変更の施行方法**」の意味が不明確なことにある。「土地の形質の変更に係る施工方法」と誤解されるかも知れないが、意味は違うことは次項に述べるとおりである。

なお、届出受理後、30 日間に限り、計画の変更命令ができるとしたのは、前述のとおり、土地の形質の変更に着手する 30 日以上前に前記「届出」をしなければならないという規定に符合するのである。つまり、上記届出後 30 日間は、土地の形質の変更工事の着手は禁止されることになる。

なお、上記「**環境省令で定める基準**」については、以下のとおりである。これを読むと、上記「**土地の形質の変更の施行方法**」の意味が概略理解できよう。

(土地の形質の変更の施行方法に関する基準)

第十二条の四十 法第十五条の十九第四項 の環境省令で定める基準

は、土地の形質の変更に当たり、生活環境の保全上の支障が生じないように次の各号に掲げる要件を満たすものであることとする。

- 一 廃棄物を飛散、又は流出させないものであること。
- 二 埋立地から可燃性ガス又は悪臭ガスが発生する場合には、換気又は脱臭その他必要な措置を講ずるものであること。
- 三 土地の形質の変更により埋立地の内部に汚水が発生し、流出するおそれがある場合には、水処理の実施その他必要な措置を講ずるものであること。
- 四 令第三条第三号 ホの規定による土砂の覆いの機能を損なうおそれがある場合には、当該機能を維持するために土砂の覆いに代替する措置を講ずるものであること。
- 五 土地の形質の変更により埋立地に設置された設備の機能を損なうおそれがある場合には、当該機能を維持するために埋立地に設置された設備に代替する措置を講ずるものであること。
- 六 土地の形質の変更に係る工事が完了するまでの間、当該工事に伴って生活環境の保全上の支障が生ずるおそれがないことを確認するために必要な範囲内で放流水の水質検査を行うものであること。
- 七 前号の規定による水質検査の結果、生活環境の保全上の支障が生じ、又は生ずるおそれがある場合には、その原因の調査その他の生活環境の保全上必要な措置を講ずるものであること。
- 八 石綿含有一般廃棄物、廃石綿等又は石綿含有産業廃棄物が地下にあることが法第十五条の十八第一項 の指定区域台帳から明らかな場合には、土地の形質の変更により当該廃棄物の飛散による生活環境の保全上の支障が生ずるおそれがないよう必要な措置を講ずるものであること。

上記条文から、「土地の形質の変更の施行方法」には、埋立地内部の事前調査のみならず、形質変更工事にもともない発生する汚水、悪臭、ガスなどのモニタリング計画、及びそれらに対する対策工事の具体化なども必須事項として求められていることが分かる。

3 平成 17 年ガイドラインについて

(1) 概要及び 3 つの柱

上述したとおり、土地の形質の変更をしようとする者は、事前に法 15 条の 19 第 1 項にしたがい、当該土地の形質の変更の種類、場所、施行方法及び着手予定日等を都道府県知事に届け出なければならないが(前述のとおり、届出後 30 日間の着工禁止)、その届出内容は環境省令(規則 12 条の 40)に沿ったものでなければならない。

上記施行方法の基準を調査・検討して、その具体的内容を示したものが、前記“施行ガイドライン”である(添付資料 1)。これは、前記法改正よりも遅れて平成 17 年に策定された。

その内容を逐一解説することは、本意見書の範疇ではない。ただ、この施行ガイドラインの内容により、廃棄物埋立跡地の土地利用が容易ではなく、周到な準備と多額の費用を要する難事業である所以が窺えるので、要点を述べておく。

施行ガイドラインで求められている事前調査・事前検討事項並びに施工計画、モニタリング計画、届出書類の内容などを主要なものに絞って述べると以下のとおりである(添付資料 1 の 3-15～3-22～3-82)。

“目次”を見ると、内容の概略とテーマが分かる(下記)。

3. 土地の形質の変更の届出等	3-15
3. 1 土地の形質の変更の届出	3-15
3. 2 事後の届出	3-22
3. 3 事前の届出を要しない土地の形質の変更	3-23
4. 施行方法	3-27
4. 1 土地の形質の変更の施行方法に関する基準	3-27
4. 2 廃棄物と土地利用に応じた適切な施行	3-29
4. 3 事前調査	3-32
4. 4 具体的な施工の方法	3-39
4. 4. 1 廃棄物の飛散・流出防止	3-39
4. 4. 2 悪臭ガスの防止	3-44
4. 4. 3 可燃性ガス等による火災等の防止	3-47
4. 4. 4 内部保有水等による水質汚濁防止	3-51
4. 4. 5 覆いの機能維持	3-52
4. 4. 6 設備の機能維持	3-54
4. 4. 7 掘削廃棄物の適正処理	3-72
4. 4. 8 その他	3-75
4. 5 モニタリングと環境保全対策	3-77
4. 5. 1 モニタリングと環境保全対策	3-77
4. 5. 2 外部地下水への汚染拡散防止措置	3-81

施行基準には、以下の三つの柱がある。

① 事前調査

② 具体的な工事の方法

③ モニタリング及び環境保全対策

上記三つの柱に応じて、いくつか要点を述べておく。これを説明することにより、「廃棄物埋立跡地」の利用の困難さが理解され、それが少なくとも「宅地」というレベルでは到底市場性がない(例えば、人が滅多に出入りしない「資材置き場」であれば、市場性も考えられる)所以の一端でも理解されると思うからである。

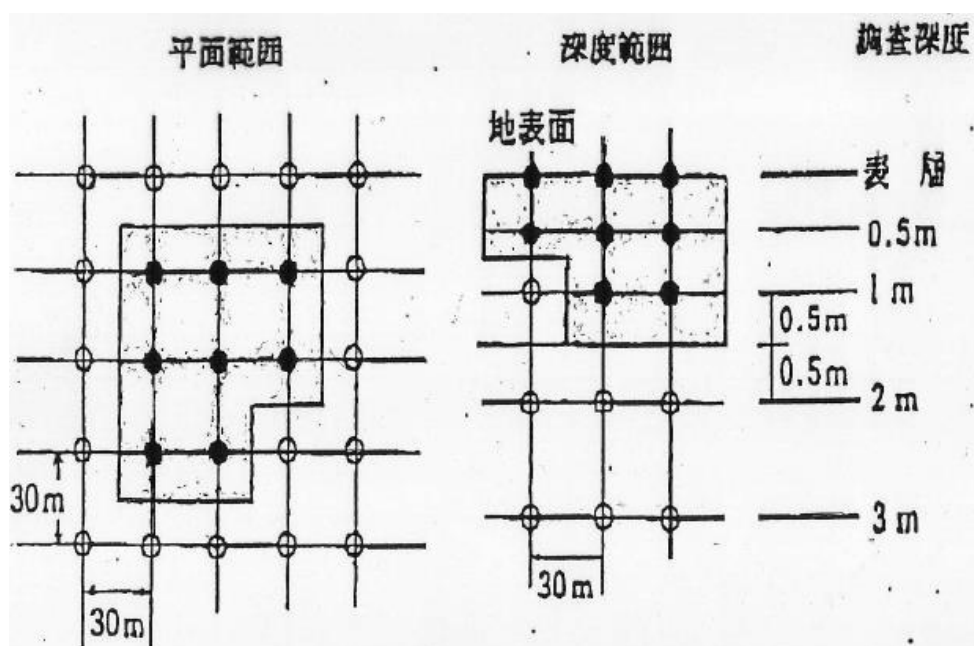
(2) 事前調査

安定型を前提にすると、主要なものは以下の項目である。

埋立地平面図、断面図、埋立断面図、底部地質、地層、ボーリングデータ、埋立ゴミの種類、組成、発生ガスの種類別発生量、浸透水の水質と経時変化、地下水の水質と経時変化など

過去の資料で概略把握できるものもあるが、埋立ゴミの種類、組成、浸透水・地下水の水質と経時変化、発生ガスなどは現地調査が不可欠である。施行ガイドラインでは、例えば、**埋立地内部の調査方法**として“ボーリング”及び“バックホウ”を挙げている。

ボーリングによる埋立地内の調査については、下図のとおり、平面範



囲は 30m メッシュで、深さ方向には 50cm ごとに調査する(ボーリングコア)というマニュアルが使われたこともある(旧環境庁時代)。現在でも、これは土壌汚染調査に際しての、**1つの目安**になっている。

しかしながら、ボーリングは 70mm~100mm ϕ のケーシングによる掘削であり、30m メッシュ(900m²)にわずか1本のボーリングを打つても、広い区域を小さな針穴で覗くようなもので、ゴミにヒットしない可能性も高い。そこで、施行ガイドラインで指摘しているように“**バックホウ**”による調査と併用するのが現在では常識である。バックホウによる調査とは、別名トレンチ掘削調査と呼ばれるもので、埋立地内に、バックホウで幅と深さのある溝を掘って調査するものである。



前頁の写真は和歌山県橋本市の日本工業所の廃棄物埋立跡地をトレンチ掘削で調査している状況である(撮影者:梶山正三)。

下の写真は、東京都町田市の廃棄物埋立跡地をトレンチ掘削して調査している状況である(撮影者:梶山正三)。



(3) 具体的な工事の方法

上記に関しては、施行ガイドラインには以下の項目が挙げられている
(添付資料 1 の 3-39～3-76)。

- ・ 廃棄物の飛散・流出の防止
- ・ 悪臭ガスの防止
- ・ 内燃性ガス等による火災等の防止
- ・ 内部保有水による水質汚濁防止
- ・ 覆いの機能維持
- ・ 設備の機能維持
- ・ 掘削等廃棄物の適正処理
- ・ その他

詳細は、上記添付資料 1 に譲るが、留意すべき点を述べる。

第1に、いずれの工事も**現在状態ではなく、埋立地を掘削・攪乱した場合に生ずる現象を前提**としていることである。この点は、既に何度も述べた。そもそも、**指定区域の指定制度を創設した立法趣旨**が「廃止状態」の埋立地をそのまま放置する場合には問題がないとしても、埋立地の跡地利用に際して、**掘削・攪乱・切土等の施工をすると新たな汚水の発生、ガスの発生、爆発、火災などの多様な公害被害や災害が惹起する可能性を未然に防止**することにあるので、上記はいわば当然のことといえる。

なお、後述するが、岡山市の行った「施行ガイドラインに沿った調査」と称するものは、そのお粗末さと杜撰さを別にしても、上記趣旨が理解されていない。後述の「形質変更を前提にしない調査」としても問題は多々ある。

第2に、上述したとおり、埋立地内を「掘削・攪乱」する工事を前提として、ガスの発生、悪臭の発生、汚水の発生、その他の災害に対処するための具体的な工事方法なのであるから、前提として、地上に建立する**建造物の概略設計、設計計算書、基礎工事の方法などが具体化**していなければならない。

具体化した土地利用の形態は、以下の3ケースに分けられる(**添付資料4の参9**)。

表 2-1 利用部位と利用内容

利用部位	利 用 内 容
表層利用	土砂等による覆い(覆土)の機能を残存するような掘削しか伴わず、盛土や構造物の設置などを行う利用
中層利用	覆土と廃棄物の掘削により、遮水工、保有水等集排水設備又は浸透水集排水設備、地下水集排水設備等の形質を変更しない利用
底層利用	遮水工、保有水等集排水設備又は浸透水集排水設備、地下水集排水設備等の形質を変更する利用又は廃棄物埋立地の底部まで廃棄物の掘削を伴う利用

要するに、廃棄物埋立地の底部(ゴミ層と地山との境目)まで利用する場合は「底層利用」となる。本件では岡山市が火葬場(斎場)建設を計画しているので、不安定な廃棄物層を基礎地盤とすることは不可能であり、

廃棄物層のさらに深部に堅固な地層を求めなければならず、いうまでもなく“**底層利用**”に該当する。

底層利用の場合は、埋立地の底部まで埋立廃棄物を掘削・攪乱することになるので、**多種多様な生活環境影響**が予想され(添付資料4の参 14 下表)、それらに対する適切な対応が求められる。

表2-4 底層利用に伴い生ずるおそれがある生活環境影響マトリックス

生活環境影響		土地の形質の変更 廃棄物掘削	土地の形質の変更の段階		設備の変更の段階			跡地利用段階
			擁壁等流出防止設備の形質の変更	遮水工の形質の変更(*1)		地下水集排水設備、浸透水・保有水集排水設備の形質の変更(*2)	荷重の増加に伴う跡地利用	
				一部撤去	高さ変更	杭基礎、打設系の各種地盤改良工 表面遮水工(*4)		粘性土層(*5)
ガスによる生活環境影響	浸透水・保有水等に接触した覆土の仮置き、外部搬出によるもの	○,△						
	掘削廃棄物の仮置き、外部搬出によるもの	○,△						
	ガス抜き設備の損傷や通気性の低下によるもの(*3)	○,△			△	△	△	△
	覆土消滅によるもの	○,△						
保有水等・浸透水(放流水)による生活環境影響	擁壁等流出防止設備・埋立護岸・遮水工の損傷・機能低下によるもの(*1)	○,△	○,△	○,△	○,△	○,△	○,△	○,△
	廃棄物に接触した雨水によるもの	△						
	保有水等の悪化に伴うもの(*3,*6)	△			△	△	△	△
	浸透水・保有水等に接触した覆土の仮置き、外部搬出によるもの	△						
	掘削廃棄物の仮置き、外部搬出によるもの	△						
	溜まり水(保有水等)の存在によるもの(*3)	△						
廃棄物の飛散・流出による生活環境影響	廃棄物の飛散・流出によるもの	○,△	○,△	○,△				
	荷重の増加によるもの	○,△	○,△					○,△
	浸透水・保有水等に接触した覆土によるもの	○,△						

○:安定型埋立地で生活環境影響が生じるおそれがあるもの

△:管理型混入安定型埋立地、管理型埋立地、特管物混入管理型埋立地で生活環境影響が生じるおそれがあるもの

上記多種多様な生活環境影響をイメージ図として示したものが**次ページ**の図である(添付資料4の参 15)。

第3に、悪臭の発生、ガスの発生、汚水の流出などは埋立廃棄物が存在する限り、長期にわたって継続することを覚悟しなければならない。その場合、長期にわたる(埋立廃棄物が存在する限り継続すると半永久的ということになる)環境保全対策とモニタリングに要する費用に経済的に耐えられないと判断されれば「埋立廃棄物の全量撤去」いう選択肢も

あり得る。多くの廃棄物埋立跡地では、この膨大な費用負担のゆえに、そのまま放置されるという状況がある。まして、“跡地利用”など**でもない**、というのが現実である。

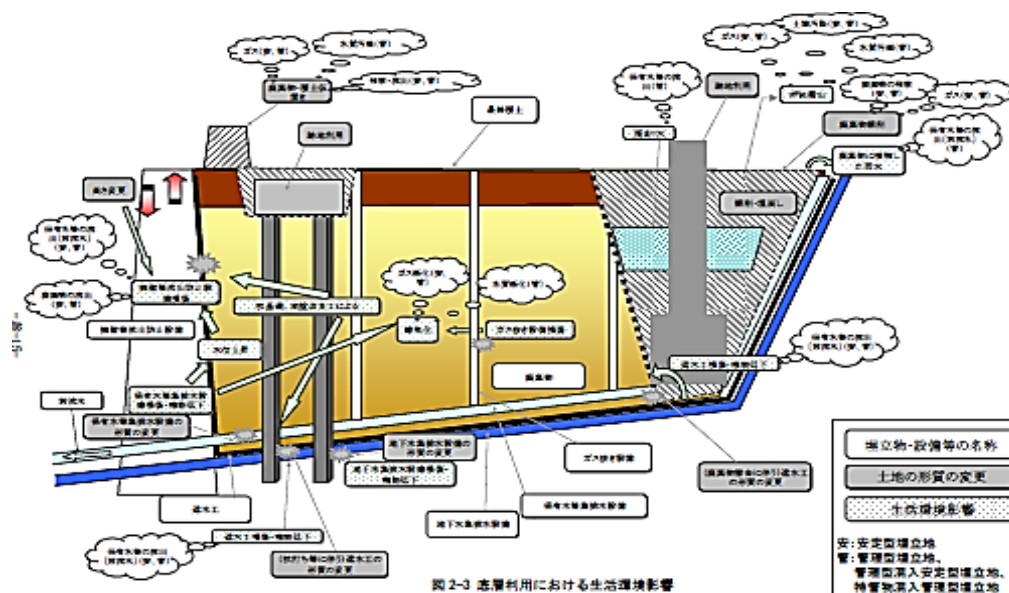


図 2-3 跡地利用における生活環境影響

一例を挙げれば、**滋賀県栗東市の RD 処分場(安定型)**は、地下水の汚染、ガス発生などの対策として、埋立廃棄物全量撤去ならば 200 億円を超える費用が必要と見込まれることから、一部撤去、一部現地封じ込めという対策工事を決定した。工期は 10 年に及び、その間の総工費は 80 億円を超えるとされている。

なお、この処分場は民間事業者のものであるが、対策工事費が膨大なものになることから、「跡地」は滋賀県が地域住民の要請に応じて**無償**で譲り受けた(破産手続中だったので、裁判所の許可を得て破産管財人との間で合意)。要するに、廃棄物埋立跡地は調査費用、対策工事、モニタリング費用などの必要経費を見込むと、**結局は“負の資産”**になるのである、これを有償で買い受けることなど特別の事情がない限り想定できないのである。

筑紫野市の産興処分場(安定型)はそれを管理運営していた民間事業者が多くの違法行為により、当該処分場に係る産業廃棄物処分業の許可取消がなされたが、残された大量の埋立廃棄物はその撤去又は対策工事に

に膨大な費用が見込まれることから、そのまま手つかずで放置されている。なお、上記二つの安定型処分場は、埋立作業中に濃厚な硫化水素の発生により、いずれも作業員3名が死亡するという痛ましい事故を招いている。

(4) モニタリング及び環境保全対策

上記については、施行ガイドラインに詳細が述べられている(添付資料1の3-77～3-80)。

表 4-6 廃棄物埋立地の廃棄物による区分と土地利用別にみたモニタリングと環境保全対策一覧

項目	廃棄物埋立地の 廃棄物による区分 項目	試験時	安定型埋立地			管理型埋立地 管理型混入安定型埋立地 特管物混入管理型埋立地			遮断型埋立地
			表層	中層	底層	表層	中層	底層	
モニタリング	廃棄物の飛散・流出	○	○ ^{*1}	○	○	○ ^{*1}	○	○	○ ^{*1}
	悪臭	○	○ ^{*2}	○	○	○ ^{*2}	○	○	○ ^{*2}
	可燃性ガス等	-	○	○	○	○	○	○	○
	放流水	○	○ ^{*3}	○ ^{*3}	○ ^{*3}	○	○	○	-
	周縁地下水	○	○ ^{*3}	○ ^{*3}	○ ^{*3}	○	○	○	○
	構造物等の変位	-	○ ^{*4}	○ ^{*4}	○ ^{*4}	○ ^{*4}	○ ^{*4}	○ ^{*4}	○ ^{*4}
	地中温度	-	-	-	-	○	○	○	-
環境保全対策	廃棄物の飛散・流出防止	○	○ ^{*1}	○	○	○ ^{*1}	○	○	○ ^{*1}
	悪臭発生の防止、発生時の措置	○	○ ^{*2}	○	○	○ ^{*2}	○	○	○ ^{*2}
	可燃性ガス等による火災等の防止措置	○	-	-	-	-	○	○	-
	放流水の適正処理	○	-	-	-	○ ^{*5}	○ ^{*5}	○ ^{*5}	-
	覆いの機能回復措置	○	-	○	○	-	○	○	-
	諸設備の機能維持	○	○ ^{*4}	○	○	○ ^{*4}	○	○	○ ^{*4}
	周縁地下水の汚濁防止措置	○	-	-	○	-	-	○	-
	掘削廃棄物の適正処理	-	-	○	○	-	○	○	-
	衛生害虫獣の発生防止措置	-	-	○	○	-	○	○	-

一部繰り返しになるが、以下の点を指摘しておく。

第1に、上表に示されているモニタリングや環境保全対策は、あくまで、廃棄物埋立跡地の形質変更工事にともない、廃棄物層の掘削、攪乱、切土工事等が生じている場合のものであって、形質変更工事が施工される以前の「廃止」状態に関するものではない(この指摘はいささか、しつこいようだが、岡山市がやっている調査内容は、上記の点が理解されていないと思われるので敢えて、繰り返すのである)。

第2に、本件では、「底層利用」の場合を前提にすべきことは、既に述べたとおりである。

第3に、上表に記述されている「環境モニタリング」項目の多くは、形質変更の工事中はもちろん、工事終了後も相当の期間(廃止基準と同様の考え方であれば、少なくとも2年間の継続的安定期間が観察されるまでは)継続して行わなければならない性質のものである。

「環境保全対策」についても、埋立廃棄物が残存する限りは継続して行わなければならない項目が大部分(ただし、覆いの機能回復措置は、繰り返しやる必要は少ない)である。この点は、形質変更の工事が終了した後でも同様である。

4 廃棄物埋立跡地利用に至る手続と手順

以上述べたとおり、平成16年の「指定区域としての指定」を受けた廃棄物埋立跡地は、そのままでは跡地利用ができない(形質変更を伴わない利用ならば可だが、本件ではそれに該当しない)、という状況(法で規制された状態)にある。以下、「指定区域としての指定」を受けた後で、当該廃棄物埋立跡地の利用が可能になるための手続きを整理する。

(1) 第1のステップ(届出のための準備)

規則12条の35に定める文書、図面(一号から八号まで)の文書・図面を滞りなく準備する。そのためには、例えば、以下の点が明確になっていなければならない(詳細は、②で示すので、特に留意すべき点のみを指摘する)。

ア 土地の形質の変更工事の期間(着手及び完了の時期)

届出書に明示することが求められている。

イ 生活環境影響調査の計画

これは、工事着手前、工事中、工事終了後のそれぞれについて必要である。

ウ 工事計画書

上記「工事」とは、土地の形質の変更工事ではなく、前述のトレンチ掘削、ボーリング調査等の主として事前調査のための計画を意味す

る。そのために、バックホウ等の使用する重機、トレンチ掘削時の環境保全対策、掘削除去した廃棄物の処理方法(選別、搬出、中間処理など)なども明らかにすることが求められている。

エ 土地の形質の変更の施行計画書

これは、土地の形質の変更工事内容の具体化であるから、本件に即していえば、**建設予定の火葬場の施工図面、基礎工事の方法、底層利用における廃棄物層及びその下の地山の掘削工事**なども具体化していなければならない。工事中の環境保全対策、モニタリング計画についても既に述べたとおりである。

(2) 第2のステップ(法 15 条の 19 第 1 項に基づく届出)

上記①の準備を経て、**規則 12 条の 35、様式 35 に基づく届出書類**を作り都道府県知事に提出する。要点は、**下表に整理されている(添付資料 1 の 3-17)**。ここまでの書類・図面を用意するのは相当の労力と綿密な事前準備を要するであろう。その点は施行ガイドライン(**添付資料 1**)を熟読してもらえば理解できよう。

表 3-1 届出書類の記載事項及び添付書類の内容

	現地調査における掘削に係る届出書類	土地利用工事に係る届出書類
届出書類記載事項	氏名又は名称及び住所並びに法人にあってはその代表者の氏名 土地の形質の変更を行う指定区域の所在地 土地の形質の変更の内容(変更の種類、場所、施行方法。現地調査時の変更の種類は「試掘」とする。) 地下にある廃棄物の種類 地下にある廃棄物の搬出の有無及び搬出先 土地の形質の変更の着手及び完了予定日	
添付書類	土地の形質の変更をしようとする場所を明らかにした図面 廃棄物埋立地設備の位置関係を把握できる平面図、断面図等 周辺の生活環境に及ぼす影響について実施する調査の計画書(事前調査結果を含む。)	
	工事計画書 ・試掘機械の種類 ・試掘の径と深さ ・試掘時の環境保全計画 ・試掘終了後の復旧計画 ・掘削廃棄物の適正処理計画	土地の形質の変更の施行計画書(利用の内容を含む) 工事計画書 ・工事の場所 ・工事の内容と数量 ・工事工程 ・工事の施工方法 ・廃棄物埋立地設備の機能が維持されることを明らかにした書類 ・施工順序図 ・環境保全対策計画 ・掘削廃棄物の適正処理計画

(3) 第3のステップ:30 日間の着工禁止期間を経て施行基準に沿った事前調査、施工、モニタリング、環境保全対策を実施

上記については既に本意見書で述べた。特に付加することはない。

5 土壤汚染対策法適用事例との比較

土壤汚染対策法(平成 14 年法律 53)は有害物質使用特定施設に係る工場又は事業場の敷地であった土地に関して適用される(同法3条)ものであって、言うまでもなく、廃棄物埋立跡地には適用されない。

しかしながら、当該土地が、同法に定める特定有害物質によって汚染されているものと認定され、それによって「要措置区域」として指定された場合(同法6条)は、**土地の形質の変更が禁止**され(9条)、汚染の除去等により、その土地の要措置区域の指定が解除される(6条4項)ことにより、土地の形質の変更が可能になる、という点で、廃棄物埋立跡地が、指定区域として指定されると、当該区域の形質変更が禁止され、前述の手続きを経て、形質の変更が可能になるという点では類似性を有する。

すなわち、土壤汚染対策法によって、要措置区域と指定された土地と廃棄物処理法によって、指定区域として指定された土地は、いずれも、そのままでは土地の形質の変更ができず、前者の場合は「汚染の除去」、後者の場合は、「施行基準に沿った措置」を採ることにより形質変更が可能になるという点で類似性があるが、以下の点で相違する。

第1に、廃棄物埋立跡地(安定型の場合に限定して述べる)の場合は、地山の上に分厚い廃棄物層があり、その厚さは、少なくとも 10m 以上、場合により数十メートルにも及ぶうえ、廃棄物層の全部を除去するのは膨大な費用を要するので通常は困難である(つまり、**廃棄物層が残存したまま形質変更**をすることになる)。その点、土壤汚染対策法適用事例とは異なる。

第2に、分厚い廃棄物層からは、常時、メタン、硫化水素、二酸化炭素などのガスが発生し、さらに、汚水の流出、地下水の汚染などの生活環境を悪化する現象が**廃棄物層が存在する限り継続する**ので、それに対する対

策や環境モニタリングが不可欠であって、しかも、この対策は形質変更工事の後も長期にわたって継続しなければならない。

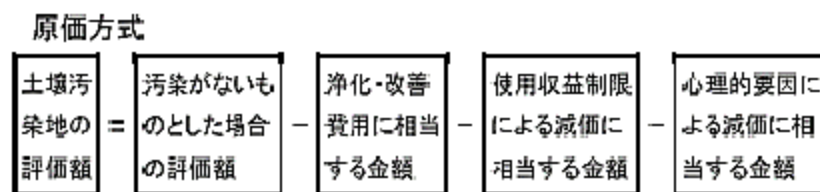
第3に、その廃棄物層自体は、建造物等の基礎地盤とはなり得ないので、土地の形質の変更が建造物等の工事を目的とするものであれば、分厚い廃棄物層の底部よりも、さらに下部の地山に堅固な基礎地盤を求めなければならない。

第3 廃棄物埋立跡地の不動産鑑定評価において考慮すべき事項

1 基本的な考え方

土壤汚染対策法で要措置区域と指定された土地の評価に関しては、一例として、以下の考え方が示されている。

国税庁による**資産評価企画間情報 3 号 資産課税化情報 13 号平成 16 年 7 月 5 日**には、汚染土地の原価方式による評価に関して以下の図式が掲載されている。下記の「心理的要因による減価」とはいわゆる「ステイグマ」による減価をいう。



廃棄物埋立跡地についても、「**地中に廃棄物が埋立てられていない土地の評価額**」をもとにして、**減額要素に相当する金額**を差し引いて、「当該廃棄物埋立跡地」の評価額を決定することになる。

2 廃棄物埋立跡地の減額要素

上述したように「**地中に廃棄物が埋立てられていない土地の評価額**」を基本にして、当該廃棄物埋立跡地の評価額の減額要素としては、以下の 5 つの項目が考えられる(既に提出した本意見書の「要旨」ではその点の解析は十分ではなかったもので、ここでは**施行基準の内容に即して減額要素を再**

度検討する)。

① 事前調査、試掘調査等の費用

既に述べた、バックホウによる試掘(トレンチ掘削)、ボーリング等による調査、既存の資料、事業者による埋立記録等による調査、廃棄物組成分析、廃棄物種類分析などに要する費用

上記費用は、法で義務づけられた施行のために要するものであるから、当然減額要素となる。

② 廃棄物層を掘削・攪乱する工事中の環境保全対策、モニタリング費用

上記も「廃棄物埋立跡地」であるがゆえに生ずる費用であることに異論はないであろう。したがって、これも減額要素となる。なお、土地の形質を変更するための工事それ自体は、地中に廃棄物が存することと必ずしも関係がないので(つまり、地中に廃棄物があろうが、なかろうが不可欠の工事である)、それ自体の費用は減額要素とはならない。廃棄物層が存在することによる“余計な費用”(増額分)が減額要素になるのである。

③ 基礎地盤対策費用

本件に即していえば、新斎場の建物の基礎工事は、廃棄物層の有無に関係なく必要である。しかし、分厚い廃棄物層があり、その底部よりもさらに深部の地層にN値の高い十分に信頼できる基礎地盤があるとしても、そこに基礎工事を施すには、廃棄物層を深部まで掘削しなければならず、その際の悪臭、ガス発生、汚水発生などにも対処しなければならないことになる。この費用は、分厚い廃棄物層の存在による増額分ということになるから、これも減額要素となることに疑問はないであろう。

④ 形質の変更工事終了前後のモニタリング費用、環境保全対策費用

上記費用も、廃棄物埋立跡地であり、かつ、指定区域として指定されたことによって発生した費用であるから、当然減額要素となる。

⑤ 心理的要因(スティグマ)による減額

これが減額要素になることには異論はないであろう。スティグマによ

る減額分を如何にして分析、算定するか？という問題があるが、斎場建設地として計画する場合、そこに日常的に多数の人々が入り出すこと、地中に廃棄物が、ほぼそのまま残存することによる心理的嫌悪感、懸念は大きいと思われる。

斎場としての前提でなくとも、仮にも“宅地見込み地”としての鑑定評価であれば、住居等、日常生活の場としての機能が要求されるから、仮にも、ガス発生、汚水発生、悪臭発生などの懸念が払拭できないものであれば、それだけで、市場性を失うほどの心理的嫌悪感を与える可能性が大きい。いずれにしても、「施行ガイドラインに沿った調査・施行」がなされた後でないと評価の対象にならない。

3 減額要素の費用負担者と鑑定評価との関係

本件各物件に関しては、岡山市による簡易な事前調査がなされている(この“**簡易な事前調査**”に対する評価は後述する)、その費用を岡山市が負担することの可否が論争になっているようである。

しかし、廃棄物埋立跡地の鑑定評価という立場からは、上記調査費用を当面、岡山市が負担するか、それとも当該土地の売主が負担するかは、大した問題ではない(本質的に無関係)。考え方としては、以下のとおりである。

上記簡易な事前調査に要した費用は、本件各物件が廃棄物埋立跡地を含み、かつ、それが廃棄物処理法による指定区域として指定されているがゆえに必要な費用であれば、それが前述の“**減額要素**”であることに疑問はない。なお、岡山市は、上記簡易な事前調査を施行ガイドラインに沿った調査だと主張しているようだが(実質はそのごく一部に過ぎないが)、そうであれば、なおさら、その費用が減額要素に該当することに問題はないことになる。

そこで、以下の想定で、売主としての地主と買主である岡山市との間で減額要素の負担者と当該土地の鑑定評価額との関係を述べる。

まず、当該物件が地下に廃棄物が全くないとしたときの**評価額を(A)**とする。便宜的に、その評価額が宅地見込み地として **10 億円**だったとしよう。岡山市が行った簡易な事前調査ではなく、仮に前記施行基準に沿った調査、環境保全対策、モニタリング等をやれば、その費用は簡易な事前調査の数十倍は必要であろう。その額を**減額分(B)**とする。減額要素は他にもあるが、単純化するために上記**(B)**のみを減額要素として、その額を便宜的に **7 億円**とする。つまり、ここでは**(B)**に減額要素の全てが合算されたものと仮定するのである。

原価法で見れば、当該土地の評価額**(C)**は以下のとおりとなる。

$$(C)=(A)-(B)$$

上記便宜的に想定した金額を当てはめると、**当該土地の評価額は 10 億円－7 億円＝3 億円**となる。そこで、減額分である費用を売主が負担した場合と買主である岡山市が負担した場合は以下のとおりである。ここで注意すべきは、岡山市は、全ての減額要素を無視した鑑定評価額(10 億円)で、土地を購入済みという前提事実である。

第1のケース・・・買主である岡山市が上記**減額分(B)**を負担した場合

岡山市は、3 億円の価値しかない土地に、既に 10 億円を支出しており、減額分に相当する金額 7 億円を全額売主に返還請求できる。法的には不当利得返還請求が成り立つであろう。

第2のケース・・・売主が、上記減額分に相当する調査及び対策工事、モニタリング等を施行ガイドラインに沿って行い、上記**減額分(B)を全額売主が負担した場合**。この場合、売主の上記行為によって、当該廃棄物埋立跡地の価値が、地下に廃棄物が存しない場合と同等の価値を有すると認められるのであれば、岡山市が、さらに売主に請求すべきものはない。

現実はどうか・・・前述の通り、岡山市は、全ての減額要素を無視した鑑定評価額に沿って既に 10 億円を負担していることになる。しかも、減額要素に係る工事、調査等の費用のいずれに対しても、売主は何らの負担をしていない。そうすると、3 億円の評価額の土地に、合計 10 億円の支出を

したことになるから、差額 7 億円は違法な公金支出であり、支出責任者は、この 7 億円の違法支出に関して岡山市に対する損害賠償責任を免れない。岡山市は、この 7 億円について売主に対しても返還請求できる。

以上のとおり、本件物件の減額要素に相当する金員の一部を売主が負担しようが、買主が負担しようが、鑑定評価額には本来何らの影響はない。

4 鑑定評価が可能になる時期は？

(1) 法規制との関係

廃棄物処理法の**指定区域制度**により「指定区域として指定」された廃棄物埋立跡地の鑑定評価は、いつの時点で可能になるか？本意見書で詳述した上記制度及び**跡地の形質変更に至る施行基準、施行ガイドライン**を前提にすると以下のとおり。

第 1 に、指定区域として指定されたが、法 15 の 19 第 1 項、規則 12 条の 35 様式 35 号に基づく**届出がなされていない**場合。この時点では、**跡地利用は法的に禁止されている**ので、不動産としての鑑定評価はできない。跡地利用が禁止されていても、鑑定評価はできるとの考えもあるかも知れないが、上述の制度の下では**無理**である。上記「届出」もなされていない時点では、跡地利用が可能になるという見通しも立たない(後述の通り、本件物件に関しては、現時点でもその見通しはない)し、前述した、原価法による場合の**5 つの減額要素の金額の算定が不可能**である。

第 2 に、上記「届出」がなされ、30 日間の着工禁止期間を経て、施行基準、**施行ガイドラインに沿った施行がなされた後**は(本件物件では現時点(本意見書作成時)においても、未だにそのレベルに達していない)、法的には跡地利用が可能であり、かつ、前述し 5 つの減額要素の概算も可能なので、鑑定評価は法的には可能といえよう。

(2) 宅地見込み地としての評価、正常価格としての評価

岡山市が本件各物件(物件 1 及び同 2 が存在するが、それらを一括していうときは「本件各物件」という)に関して不動産鑑定士に依頼して作成してもらった**不動産鑑定評価書**は 2 通存在する。廣畑寛治鑑定士によるもの(以下「廣畑鑑定書」という)と石田正美鑑定士によるもの(以下「石田鑑定書」という)である。

この 2 通の不動産鑑定評価書に対する批判は後述するが、いずれの鑑定書も、「**不動産の種別・類型**」として“**宅地見込み地**”、「**価格の種類**」として“**正常価格**”としているので、このような前提における鑑定評価の問題点を指摘する。

第 1 に、“宅地見込み地”として評価したことについて。

“宅地見込み地”とは、農地地域、林地地域等から**宅地**地域へと転換しつつある地域にあつて、**宅地への転用が法律的にも実態的にも可能な土地**をいう。**宅地見込み地としての評価**に際しては、例えば、以下の事項を考慮すべきものとされている(添付資料 3、添付資料 7 の 42 頁)。

- ① 当該宅地見込み地の宅地化を助長し、又は阻害している行政上の措置又は規制
- ② 造成の難易及びその必要の程度
- ③ 造成後における宅地としての有効利用度
- ④ 宅地見込み地が宅地化するのに要する時間的要素

本件各物件については、指定区域としての指定により、形質の変更が禁じられている状態にあり、かつ**上記各鑑定書の価格鑑定時**においては、施行基準に沿った施行がなされていないから、**上記①**を考慮しただけでも宅地見込み地としての評価は無理といわざるを得ない。

上記②、③、④についても、施行ガイドラインによる施行が全くなされていないのであるから、いずれも考慮不能(検討に必要な情報が皆無)であるから、これらの点においても、“宅地見込み地”としての評価は無理ということになる。

なお“宅地見込み地”としての評価は、依頼者である岡山市による条件

設定であって、不動産鑑定士としては、**依頼内容に応じた**だけだということかも知れない。しかしながら、想定された条件設定が妥当性を欠くと認められる場合には、不動産鑑定士としては、依頼者に説明の上、妥当な条件へ改定することが必要である(添付資料6の4頁)。

第2に、「価格の種類」として“正常価格”としたことについて。

“正常価格”とは、**市場性**を有する不動産について、現実の社会経済情勢の下で**合理的と考えられる条件を満たす市場で形成される市場価値**を示す適正な価格を云う(添付資料6の5頁、同7の14頁)。

上記合理的な条件を満たす市場において、**市場性を有する**とは如何なる意味か。これに関しては、不動産鑑定評価基準運用上の留意事項(添付資料6の5頁)の説明が適切である。

① 対象不動産が**相当の期間市場に公開**されていることが必要である。

ここで“相当の期間”とは、**対象不動産の取得に際し、必要となる情報**が公開され、需要者層に十分浸透するまでの期間を云う。

② **公開されているとは**、価格時点において、既に市場で公開されていた状況をいい、価格時点以降売買成立までの間、公開されることではないこと。

廃棄物埋立跡地として指定区域としての指定を受け、価格時点において、跡地利用が禁止され、それが解除される見通しもない状況における本件各物件に上記意味での市場性などあるはずがない。つまり、“正常価格”としての鑑定評価は、価格時点においてはもちろん、現時点(本意見書作成時)においても無理と云わざるを得ない。

なお、**指定区域制度がスタートする以前**は、確かに、廃棄物埋立跡地が市場に出回っていた時期があった。その時期には確かに“市場性”が認め得たかも知れない。それは、以下の理由による。

第1に、廃棄物埋立跡地であることを知らずに購入したからである。前述の**台帳制度**ができて、登記事項には何の記載もなかったのも、そもそも「台帳を閲覧しよう」というインセンティブさえ働かなかった。

その結果として、ガス爆発、不等沈下、汚水流出、塩害、インフラ破断などのトラブルが全国的に多発したのである(添付資料 2)。

第2に、廃棄物埋立跡地であることを買主に知らせずに売却する場合は、もともと二束三文の価値しかなく、**多くの場合“負の資産”**であったから、極めて安値での売却が可能だったからである。

廣畑鑑定書、石田鑑定書を作成した鑑定士は、そのような時代の取引事例しか念頭になかったのではないと思われる。

指定区域制度がスタートした現時点では、指定区域として指定された廃棄物埋立跡地に**市場性を認める余地などない**のである。

5 不動産鑑定士としての責任

産業廃棄物最終処分場跡地である対象不動産の市場分析が不十分、宅地開発への調査分析が不十分で対象不動産の市場価値を的確に説明した鑑定評価書となっていないこと、**産業廃棄物最終処分場跡地のスティグマの要因分析**がない、などの理由で、日本不動産鑑定士協会の会長名で懲戒を受けた事例がある(添付資料 5)。

本件における廣畑鑑定書、石田鑑定書のいずれもが、余りにも産業廃棄物処分場跡地の跡地利用に関する法制度に無頓着で、かつ、その法規制を度外視して、その市場性を安易に認め、市場分析も行わず、市場性を前提として鑑定評価書を作成していることには驚くほかはない。

不動産鑑定士の責任は、単に内部的な上記懲戒事由に該当するに留まらない。その鑑定評価の誤りにより、依頼者等に損害を与えれば、**不法行為に基づく責任**をも免れないのである。

後述のとおり、廣畑鑑定書、石田鑑定書は、いずれも、自らの判断により速やかに撤回すべきである。

第4 本件において提出された2通の不動産鑑定評価書について

1 はじめに

本件における廣畑鑑定書、石田鑑定書については、前項で、総論的な批判は述べた。しかしながら、なおかつ言及すべき点は多々あり、具体的に各鑑定書の記載に踏み込んでいるわけではないので、本項で補足しつつ、整理する。

2 価格時点、種別、価格の種類

(1) 価格時点

廣畑鑑定書、石田鑑定書のいずれも、価格時点としては2013(平成25)4月1日である。

本件各物件に存する産業廃棄物埋立跡地(安定型)が指定区域として指定されたのは、2012(平成24)11月1日である。上記価格時点は、いずれも、上記指定後5ヶ月を経過している。

一方、廃棄物処理法15の19第1項、規則12条の35様式35号に基づく届出はなされていないので、この価格時点では、**本件各物件にまたがる廃棄物埋立跡地の形質変更は禁止されている。**

なお、「鑑定評価を行った日」として、廣畑鑑定書には平成25年4月25日、石田鑑定書には同25年4月22日という記述がある。しかしながら、本件各物件の鑑定評価は、**法15の19第1項、規則12条の35、様式35号に基づく届出がなされ、かつ、30日間の禁止期間を経て、施行ガイドラインに基づく施行がなされない限り不可能**であることは既に詳しく述べたとおりである(本書面「第3」の4項(1)参照)。つまり、**この時点での鑑定評価は無意味**と云うほかはない。

(2) 不動産の種別

宅地見込み地である。このような条件設定は到底成り立たないことは既に詳しく述べたとおりである。

(3) 価格の種類

廣畑鑑定書、石田鑑定書のいずれもが「正常価格」としている。指定地区として指定され、かつ、法 15 の 19 第 1 項、規則 12 条の 35 様式 35 号に基づく届出もなされていない状況において、「**正常価格**」による**鑑定評価は無理**であることは既に述べたとおりである。

3 鑑定評価の条件

上記に関して、廣畑鑑定書には特記すべき記述は見当たらない。一方、**石田鑑定書**には「地下埋設物、土壤汚染については存しないものとしての評価である」との記述がある。しかし、一方では、「地下埋設物の有無及び状態」として、「平成 3 年より産業廃棄物最終処分場(安定型)としてガラスくず、コンクリートくず、陶磁器くず及びがれき類で埋立されたものである」との記述がある(11 頁)。

地下埋設物はあるが、存しないものとして評価したという意味であろうか？いささか理解に苦しむ。廃棄物埋立跡地を「埋設された廃棄物が存しない」ものとして鑑定評価したとしたら、その誤りであることは多言を要しない。

なお、廃棄物埋立跡地は例外なく、「汚染地」であるが、石田鑑定士には土壤汚染対策法に規定する土壤汚染しか念頭になかったものと思われる。

「土壤汚染対策法上の土壤汚染はないものと判定した」との記述があるが(11 頁)、前述の通り廃棄物埋立跡地には、土壤汚染対策法の適用は本来的にないのである。

4 指定区域制度、その他の法規制

廃棄物処理法関連については、いずれの鑑定書にも簡単な記述があるが、指定区域制度に基づく「**形質の変更禁止**」とそれを解除するための「**届出**」及び「**施行基準、施行ガイドラインに沿った施行**」に関しては触れるところがない。おそらくこの重要な法制度を知らなかったのであろう。不動産鑑定の専門的職業家としては、とんでもないことである。

廣畑鑑定書には、本件廃棄物埋立跡地について、「廃止確認検査」を平成 24 年 4 月 17 に受けたとの記述があるが、それに対応した「廃止認定」については述べられていない。なお、指定区域台帳からの抜き書きがあるが、その下に「※石綿類は深さ約 7m、覆土約 0.9m で飛散の恐れは存しない」との記述がある(10 頁)。

これを読むと、廣畑鑑定士が、問題の所在を全く理解していないことが分かる。対象物件は“宅地見込み地”として同鑑定士は評価したのである。しかも、それが斎場建設に係るものであることも知っている。そうであれば、跡地利用に際して、形質の変更が必要であり、それに伴い、**廃棄物層の掘削・攪乱・切土等をともなう工事**が必要なことは誰にでも分かる。しかも、廃棄物層には基礎地盤は造成できないから、廃棄物層の底部まで掘削する必要があることも、誰にでも分かる。

現状において、たった 7m の深さ、0.9m の覆土など土地の形質の変更工事においては、飛散防止の意味があるはずがない。

石田鑑定書にはわずかながら廃棄物処理法関連の記述が見られる(11 頁)。そこには平成 24 年 11 月 1 日「指定区域に指定」との記述があるが、それによる形質変更の禁止、その解除のための届出と施行ガイドラインに沿った施行の必要性、施行ガイドラインの内容などについて全く触れられていない点は廣畑鑑定書と同じであり、**石田鑑定士**も指定区域制度に基づく「**形質の変更禁止**」とそれを解除するための「**届出**」及び「**施行基準、施行ガイドラインに沿った施行**」、などの手続きとそれに伴う多額の費用の必要などに無関心であり、廣畑鑑定士と同様に、この一連の制度を全く知らなかったとしか考えられない。

5 産業廃棄物埋立跡地としての市場分析

廣畑鑑定書には廃棄物埋立跡地としての認識が若干は認められる。以下の記述がある。

「物件 1 は、産業廃棄物最終処分場であることから、スティグマ(心理的嫌

悪感)が存することは否めず、また建物等の基礎工事や耐震性に難点が存在することも否めない。(後略)「しかしながら、既に開発済みで、造成・整地費用が少なくすむ利点があり、また造成後の用途や建築物の種類・構造・配置により、上記難点は十分軽減されるものである。」(原文のまま。ただし、下線は梶山)

上記記述には、**廣畑鑑定士**の廃棄物埋立地に関する知識とその程度、指定地区制度に関する無知、建築物の基礎工事方法に関する知識とその程度、などが示されていて興味深い。これらの点について以下のとおり指摘する。

① 廃棄物埋立跡地の特性に無知

廣畑鑑定士は、「ゴミ」を製品のように純化されたものと観念的に捉えているようである。どんなゴミも純化されていない。程度の差こそあれ、**必ず付着、混入物があり、かつ、塵埃や他の汚物で汚損されている。**1つの実例を示そう。

次頁に示した写真は、産業廃棄物処理業者が「木くず」と称しているものである(千葉県君津市にて 2003/9/8 梶山撮影)。この業者は、現に「木くず処理」の許可しか有していなかった(現在は廃業している)。

そのことから、廃棄物埋立地は、単に事業者が残した搬入廃棄物の記録だけでは、いったい何が埋まっているのか、詳細は何も分からない。さらに、廃棄物層をいじくると、「廃止状態」にあるときと異なり、新たにガスの発生、汚水の流出、悪臭の発生などがあるから、そのために、内部までしっかり調査して、事前調査、試掘調査、モニタリング、環境保全対策等を施行ガイドラインに沿って実行するまでは、形質の変更を認めないというのが、本意見書で詳しく説明している指定区域制度であり、施行ガイドラインに示されている詳細な調査等の立法趣旨なのである。

廣畑鑑定書(石田鑑定書も同様)を読むと、基礎地盤の造成は、単に廃棄物層の最終覆土の上に、さらに、周囲に擁壁を施して、覆土の上乗せさえすればよいとの考えが見て取れる(各鑑定書の造成費用の見積を見

ればそれが明らかである)。そのようなことが認められるはずがないことは、既に縷々説明したとおりである。



木くず専門処理業者の扱う「木くず」木くず以外のものがたくさん混入

② 指定区域制度、施行ガイドラインの法制度とその立法趣旨に無知

何度も言うようだが、廣畑鑑定士(石田鑑定士も同様)のように、「廃棄物埋立跡地」の「何でもあり」の実態、それを掘削・攪乱・切土する際に起きる多様な現象(ガス発生、悪臭発生、汚水流出など)、それらを事前に調査し、跡地利用が可能になるように作られた指定区域制度、施行ガイドラインの法制度化を全く知らない不動産鑑定士がいることは、これらの制度が施行後10年も経過するのに、信じられない。

③ 廃棄物層が建築物の基礎地盤になり得ないことに無知

廣畑、石田のお二人の鑑定士には、上記制度を良く理解したうえで、現在提出済みの鑑定書を速やかに撤回し、再度鑑定評価をやり直すよう、お勧めする。

廣畑鑑定士は、前記引用のとおり「しかしながら、既に開発済みで、造成・整地費用が少なくすむ利点があり」などと述べている。しかし、この記述には首を捻ってしまう。

開発済みなのは、廃棄物処分場の「底部」(地山を削って造成した)だ

けで、その上に 10m 以上に積み重ねられた部分は、「開発済み」でもなく、「造成済み」でもない。ゴミをいくら積み重ねても、それは「ゴミの山」でしかない。ゴミの山を造成済みの地盤として使うことはできない。したがって、この土地に建造物を建てるために**跡地利用**するには、ゴミ山の底部まで掘削して、基礎地盤となる地層を確認しなければならない。もちろん、そのようなことをやるにも、指定区域制度による手続きが前提である。

要するに、「造成、整地の費用は、廃棄物が地下に大量に存在することから、うんと高く付く」のであって、廣畑鑑定士の上記記述は法制度も知らず、廃棄物埋立跡地の実態にも無知なるが故である。

④ 廃棄物埋立跡地の多様な「難点」に無知

廃棄物埋立跡地の形質を変更して利用する場合には、既に述べたように、「廃止認定」時には、想定できなかった「汚水流出」「廃棄物の飛散」「ガス発生・悪臭発生」など、生活環境を脅かす現象が多発するのである。それらに対処するために指定区域制度ができたのに、廣畑鑑定士は、そのような現象自体、全く認識していないようである。

なお、**石田鑑定書**には、指定区域制度を意識した記述は皆無であり、さらに、鑑定評価額の決定に際しても、「廃棄物埋立跡地」であることの難点は一切考慮されていない。取引事例比較法による比準価格を想定上の標準的画地(地積 12,000m²の雑種地)に求めていることからそれは明らかである。

6 減額要素の分析

本意見書において、指定区域制度、さらにそれに基づく「届出」、施行基準、施行ガイドラインに沿った調査、試掘、モニタリング、環境保全対策を前提にして、本件各物件の減額要素について述べた(本意見書「第 3」2 項)。減額すべき項目を下記に再掲する。

① 事前調査、試掘調査等の費用

- ② 廃棄物層を掘削・攪乱する工事中の環境保全対策、モニタリング費用
- ③ 基礎地盤対策費用
- ④ 形質の変更工事終了後のモニタリング費用、環境保全対策費用
- ⑤ 心理的要因(スティグマ)による減額

上記①については、広畑鑑定書、石田鑑定書のいずれについても、その価格時点において、全く資料がないので算定できない。実際に、**鑑定評価に際して無視**されている。

現時点においても、後述する岡山市による簡易調査が、上記①の事前調査の一部だとしたら、その金額の一部は分かるが、大部分は不明であり、同様に算定できない。

上記②、③、④のいずれについても、広畑鑑定書、石田鑑定書のいずれについても、その価格時点において、全く資料がないので算定できない。実際に、全く考慮されていない。

現時点においても、岡山市による施行ガイドラインに沿った調査は、そのごく一部しかなされていないと思われるので、算定するための資料が得られない。

上記⑤(スティグマ)については、廣畑鑑定書、石田鑑定書の各価格時点における算定は可能である。その後の調査が進めばその額についても変動があり得るが、それは別問題である。

廣畑鑑定書にはスティグマに関する言及があり、鑑定評価の額に考慮されている。しかしながら、スティグマに関する要因分析はほとんどなされておらず、単に「最有効使用の観点からスティグマの程度は弱い」(16 頁)として 5%の修正をしているのみである。なぜ、“5%”なのかについて、根拠は示されていない。前述した不動産鑑定士の懲戒事例(**添付資料 5**)の有責事項に示されている“**スティグマの要因分析がない**”場合に該当する。

一方**石田鑑定書**には、スティグマに関する言及は見たらず、鑑定評価に際しては全く考慮していないようである。単に、“**スティグマの要因分析がない**”場合よりも、もっとひどい。

7 2 通の鑑定評価書に対する総括

廣畑鑑定書及び石田鑑定書に対する私の意見を以下のとおり整理する。既に説明したことなので、要点のみとする。なお、特に断りがない場合は、上記 2 通の鑑定書に対する意見が共通であることを意味する。

(1) 平成 16 年法改正、同 17 年施行ガイドラインによる法規制に対する無知又は無視

上記法改正(廃棄物処理法、同施行令、同施行規則の各改正)により、指定区域制度で指定された廃棄物埋立跡地について、**形質の変更禁止の法規制が存することを無視**した。それに起因する鑑定評価の誤りは多数存在する。

(2) 鑑定評価の不可能な価格時点における鑑定評価

指定区域としての指定がなされた後の廃棄物埋立跡地は、その後の「届出」及び施行基準(その内容を具体化した施行ガイドライン)を経ないと鑑定評価が不可能なのに、そのような法規制も手続きも知らずに鑑定評価の不可能な価格時点で鑑定評価をしている。

(3) 廃棄物埋立跡地の特殊性に対する無知又は無視

廃棄物埋立跡地は**平成 16 年の法規制以外にも**、例えば①大量かつ 10m を超える廃棄物の層で埋め尽くされている、②廃棄物層は軟弱で、かつ、不安定で不等沈下を招くので、建造物の基礎地盤にはなし得ない、③形質の変更をしようとする、ガス発生、汚水発生、悪臭の発生など、周辺の生活環境に悪影響を及ぼす、などの特質を理解していない。

廣畑鑑定書:上記特質の一部について理解しているかのような記述が存するが、結論としては、上記特質に関する理解が浅薄であって、それを無視した鑑定評価をしている。

石田鑑定書:上記特質に無頓着で一言の言及もない。

上記特質(法規制による特殊性も含めて)に無知なために、「正常価格」

算定の方法に関しても後記の通り誤りを犯している(廣畑鑑定書、石田鑑定書共通)。

(4) 宅地見込み地としての鑑定評価の誤り

“宅地見込み地”とは、農地地域、林地地域等から宅地地域へと転換しつつある地域にあつて、**宅地への転用が法律的にも実態的にも可能な土地**をいうが、法的には形質変更の禁止がなされている土地であるから、宅地見込み地としての評価はできない。

(5) 正常価格による鑑定評価の誤り

本件各物件が市場性を有しないことは既に述べたとおりである。而して、市場性を有しない土地に関して“正常価格”による鑑定評価をすることは誤りである(廣畑、石田鑑定書共通)。

以下の点を付加する。

廣畑、石田鑑定書では、法規制も含めた廃棄物埋立跡地の特殊性に無知(前述)なために、「正常価格」を求めるために、取引事例比較法を採用し、雑種地を用いて比準価格を査定している。上記特殊性を無視していることが、この点にも良く表われている。

(6) 減額要素(スティグマ以外)を査定できず

スティグマ以外の減額要素である下記項目については、施行基準(施行ガイドライン)に基づく施行がなされていないため、減額要素として算定できない(つまり、必要な減額がなされていない)。

- ・ 事前調査、試掘調査等の費用
- ・ 廃棄物層を掘削・攪乱する工事中の環境保全対策、モニタリング費用
- ・ 基礎地盤対策費用
- ・ 形質の変更工事終了後のモニタリング費用、環境保全対策費用

(7) ステイグマによる減額の要因分析が不存在又は不十分

廣畑鑑定書:5%の減額修正をしているが、要因分析は不十分で根拠が明確でない。

石田鑑定書:減額要素として全く考慮していない。

(8) まとめ(結論)

以上より、廣畑鑑定、石田鑑定のいずれも、岡山市がこれら各鑑定の対象となった各物件(物件 1 及び物件 2)の**購入価額の根拠又は参考資料とはなり得ない**。それらに示された鑑定評価額は考慮すべき事項を考慮せず、重要な法的規制をも看過したものであって、鑑定評価書としては致命的な欠陥を有する。

第 5 岡山市による簡易な調査について

1 はじめに

私の手元には、岡山市が、「復建調査設計(株)」に委託して行ったと思われる以下の資料がある(網羅的ではなく、他にもあるが主要なもののみ)。

新斎場候補地環境影響調査等業務

跡地利用調査結果(概要)

跡地利用調査結果(調査資料)

火葬炉からの排気ガスについて(概要)

火葬炉からの排気ガスについて(調査資料)

新斎場候補地発泡調査

上記資料の目付はいずれも“平成 27 年 10 月”である。

ボーリングによる調査資料

ボーリング(11 本)の地質柱状図、コア写真

地盤等に関するコメント(岡山市担当者)

地盤沈下調査/復建調査設計(株)

ボーリング調査地点保有水の水質分析結果(株式会社日本総合科学)

その他の資料

浸透水排水口沈殿物について(岡山市担当者)

各調査結果に対する評価、コメントなど(岡山市担当者)

上記調査の“目的”は明確ではない。施行ガイドラインに沿った調査かという疑問もあるが、それにしては、調査内容、調査結果、それに対するコメント(評価)も余りにお粗末である。つまり、**全体として、施行ガイドラインとの直接的な関連性は認められない**。ただし、その一部には、関連性のある項目も認められること、及び本件各物件にまたがる廃棄物埋立跡地に関して若干の情報を得られるものもある。

本意見書の目的に照らすと、上記調査結果にコメントする意味は乏しいが、以下の視点で、若干のコメントをする。

第1に、岡山市の担当者は、上記簡易な調査を**施行ガイドラインに沿った調査と誤解**しているフシがあるので、それが上記ガイドラインと似て異なるものであることを明らかにすることによって、施行ガイドラインの内容を理解してもらうためのよすがにしたい。

第2に、岡山市担当者の上記調査結果に対する**コメントに誤りが多々あり**、それは廃棄物埋立跡地の調査方法・調査内容及びその調査結果に関する初歩的な知識、認識の不足によるものと思われるので、その点について注意を喚起したい。

上記について述べることは、廃棄物埋立跡地の特質、それに対する法規制の内容に対する理解を深めて頂くために少しは有用であろう。

2 施行ガイドラインによる調査との関連性

(1) 火葬場計画との関連性

岡山市は、本件各物件を火葬場(斎場)建設予定地として取得したとのことである。しかし、上記復建調査設計(株)(以下単に「復建調査設計」という)の「火葬炉からの排気ガスによる候補地周辺への影響調査」の資

料には、以下の記述がある。

「候補地での斎場整備計画が未定であることから、東山斎場再整事業の基本計画で示された斎場施設を想定施設として予測を行った。」(原文のまま。ただし、下線、傍点は梶山)。

上記に関して、以下の点を指摘する。

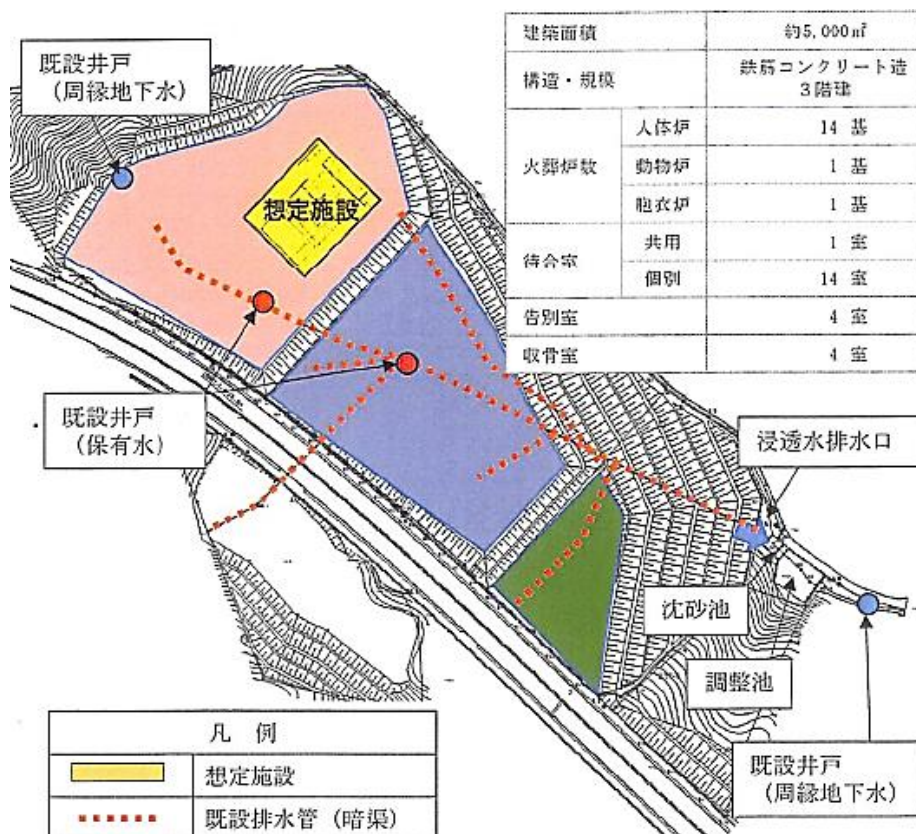
第1に、建設予定火葬炉の基本設計もない段階で、排ガス拡散予測などすべきではない。基本設計が具体化した段階でやるべきである。基本設計が具体化した段階で、想定施設と異なるシミュレーションが必要になった場合、再度、大気拡散シミュレーションをやり直さなければならない。それは**公金の無駄遣い**であり、何よりも、基本設計もできていない段階で排ガス拡散予測をする必要がない。

第2に、火葬炉の構造には**顕著な特殊性**がある。それは、複数の燃焼炉(想定施設では **16 炉**)の排ガスを1つの煙突から排出すること、及び個々の燃焼炉は**バッチ燃焼**タイプだということである。このような場合、煙突からの排ガス量、排ガスの質は、16 炉の使用状況、各炉の使用開始の時間帯等に強く影響され、日々の変動、時間的変動が著しく、安定した排ガス量、排ガスの質を想定することは無理である。想定施設による大気拡散シミュレーションはこの点を如何に考慮したか示されておらず、その結果には信頼性がない。

第3に、想定施設と想定利用計画平面図は、**次頁の図**のとおり示されているが、岡山市が取得した各物件(物件1及び同2)の面積は、想定施設の建設・利用に必要な面積に比して余りに過大であり、バランスを欠いている。想定施設の**建築面積は約 5,000m²**であり、**物件1及び同2の面積は合計 64,579m²**である。**次頁の図**を見れば明らかなように(ただし、想定施設が適切に表示されているか疑問)。敷地面積としては、上図のセピア色の部分(埋立地上段)だけで十分である。

必要部分を大幅に超える用地取得への公金支出は違法である。

第4に、既に本書面で縷々説明したように、建設予定の斎場の基本計



画がなければ、法的には、ガイドラインに沿った調査は「できない」のが原則である。なぜなら、ガイドラインに沿った調査をするには、廃棄物処理法 15 条の 19 第 1 項、規則 12 条の 35、様式 35 による届出が必要だが、土地の形質の変更の計画書を提出する必要がある、その内容は、形質変更に係る数量、場所、施工順序図、掘削廃棄物の具体的な処理計画まで示さなくてはならないので、新斎場の設計、基礎工事の方法等が具体化していることが求められているからである。

ただし、新斎場の建設に伴う**土地の形質変更を伴わない、“事前調査”の一部**を事実上行うことまで禁じられているわけではない。その点について、“施行ガイドライン”でも、そのような場合を想定した「届出」の方法が述べられている(**添付資料 1 の 3-15**)。

ただし、何度も述べたように、“施行ガイドライン”は、**現在状態ではなく、埋立地を掘削・攪乱(土地の形質の変更工事)した場合に生ずる現象を前提**とした、工事の方法、モニタリング、環境保全対策などの具体的方法を示すものであるから、**土地の形質変更を伴わない、“事前調査”**

なるものが岡山市の目指すものとしたら、それには本来的な(土地の形質の変更を伴う)“施行ガイドライン”に沿った施行とは**大きな隔たりがある**ことは以下に述べるとおりである。

なお、注意すべきは、「形質変更を伴わない事前調査」に関する届出が認められる場合でも、実際に、新斎場の整備計画が具体化し、それに関する「土地の形質変更」が必要になる場合は、再度「土地の形質変更を伴う施行ガイドラインに沿った調査・対策・モニタリング等」に関する**届出を再度提出しなければならない**ことである。

(2) 施行ガイドラインに沿った調査との関連性

岡山市の行った**簡易な事前調査**に関して、以下の視点から、調査内容を批判する(調査結果に対するコメントは、次項で述べる)。

第1に、土地の形質の変更を前提としない事前調査としての評価。

第2に、土地の形質の変更を前提とした施行ガイドラインに沿った施行(施行基準に沿った施行)との大きな乖離。

以下、上記順序で述べる。

i 土地の形質の変更を前提としない事前調査としての評価

網羅的、かつ、詳細に批判するのは本意見書の目的・範囲を超えるので7項目について、端的にその調査方法に関してコメントする。

① ボーリング調査について(トレンチ掘削調査がない)

ボーリング調査は、通常は70mmφのケーシングで地中を掘削し、地質柱状図の作成により、深度ごとの地層状態、N値の分析などを行い、併せて深度ごとのコアの組成分析、化学分析、保有水の分析、などを行って地中の状態を総合的に捉えるために行うのである。

この調査方法の問題は、**わずか70mmφのボーリング孔の状態**を調べても、広い区域全体を代表するデータは得られず、**ボーリング孔の密度**(単位面積当たりのボーリング孔の数)を増やすだけではボーリング調査の根本的な欠陥をカバーできないので、前述の**トレンチ掘削**

調査(本書面 17～19 頁参照)との併用が不可欠とされている点である。

岡山市の調査は以下の点で致命的な欠陥を有する。

第 1 に、トレンチ掘削調査が全く行われていない。

第 2 に、ボーリング孔による調査密度が極端に少ない。前述したように、かつてはボーリング孔による土壌調査は、**30m メッシュ**でその交点ごとに 1 つ(**900m² に 1 本**)という方法がマニュアル的に行われてきた(本書面 17 頁参照)。900m²の広い区域に、直径わずか 7cm のボーリング孔を 1 本調べても、全体を調べたことには到底ならないことは誰にでも分かる。そこで、ケースによっては(例えば、前述の RD 処分場)は必要に応じて 15m メッシュでボーリング調査をして、さらにトレンチ調査と併用してきたのである。

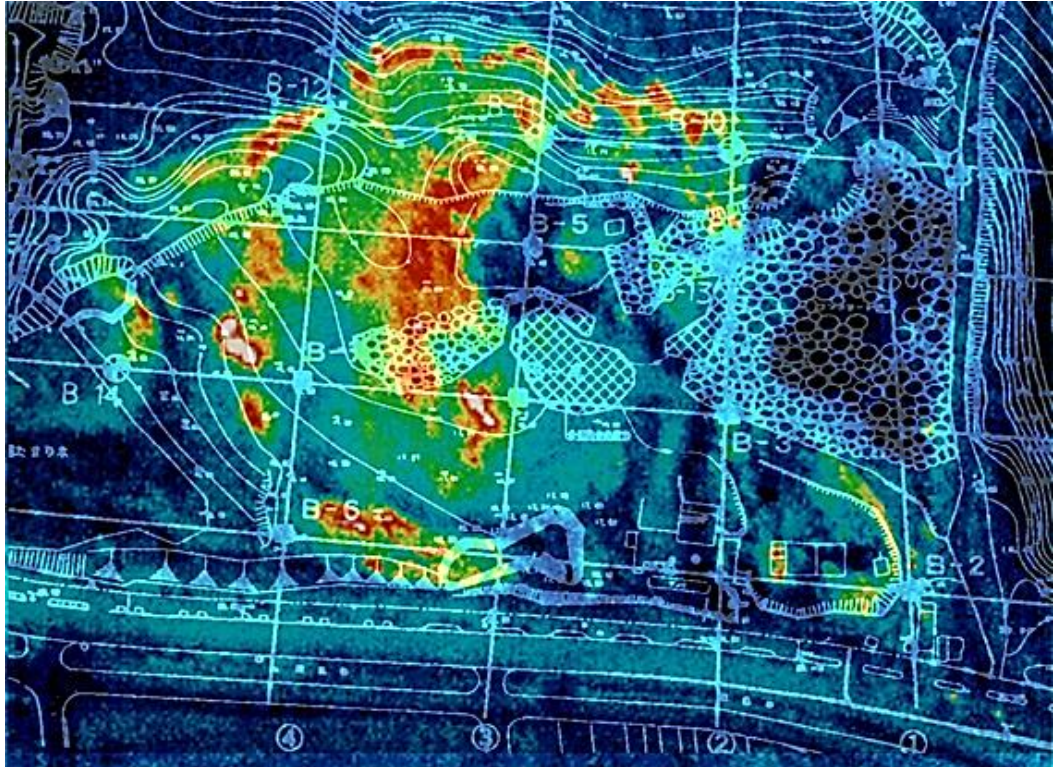
しかるに、岡山市の調査では、**64,579m²の広い区域にわずか 11 本のボーリング孔**調査しかしていない(前述の通りトレンチ掘削調査は一切なし)。ボーリング孔の面積当たり密度を計算すると以下のとおり。

$$64,579\text{m}^2 \div 11 = 5871\text{m}^2$$

つまり、**900m² に 1 本**でさえも、ボーリング調査としては少なすぎて批判があり、トレンチ掘削調査との併用は不可欠とされているのに、岡山市の調査では、その 1/7～1/6 のボーリング調査しかなされていないのである。これでは話になるまい。なお、岡山市は、4 本の追加ボーリングをしているようだが、それを含めても、4305m²という広い区域に**“たった 1 本”**である。如何に不真面目で形だけの調査か、ということがこのことだけでも、一目瞭然である。

岡山市は、「形質変更を伴わない事前調査」として調査をやるにしても、第 1 に、トレンチ掘削調査をすること、第 2、ボーリング孔をせめて 60～70 本に大幅に増やすこと、の 2 点を即時に実施すべきである。それが、予算等の都合でできないのであれば、そもそも廃棄物埋立跡地への新斎場の整備計画を断念すべきである。

通常行われる 30m メッシュのボーリング調査ならば岡山市よりはるかにマシな調査であるが、それでも区域全体を把握するのは到底無理なのである。一例を挙げよう。



上図は、**沖縄県宮古島市(当時は平良市)安定型処分場**が 2000(平成12)年 3 月に火災を起こし、約半年の間地上・地下で廃棄物が燻り続けたときの状況を、ヘリコプターで上空から赤外線写真を撮ったものである。赤く色づいている部分が火災で高温が維持されている部分、赤～黄色～緑～青になるにしたがい順次低温であることを示す。

つまり、赤～黄色～緑の順で地上及び地下の廃棄物の密度が高いことを示している。一方、白抜きのメッシュ(30m)は、沖縄県がボーリング調査地点を決めるために、処分場図面にメッシュを書き入れ、その交点にボーリング調査地点を決定したのである(**B1～B14 の 14 地点**)。14 地点の全てが、見事に「廃棄物の存在地帯」を避けていることが分かる。つまり、上記のように **30m メッシュ(900m²に 1 本)**のボーリング孔を打設しても、**そのほとんどが廃棄物層にヒットしない可能性は決して低くない**。そして、仮にそのうち、30%程度がヒットしても、そ

れによるデータが処分場全域の状態を代表するデータにはなり得ないことは誰にでも理解できよう。岡山市の場合は、なんと **5871m²に“たった1本”**なのである。このボーリング孔の調査からは、区域全体に関しては、「何も言えない」「何も分からない」ことは自明の理と言えよう。

② アスベスト、粉じん、廃棄物の飛散調査

ボーリング調査時に、アスベスト、粉じん、廃棄物の飛散はなかったなどと述べているが、**愚かな記述**である。ボーリングは70mmφの穴を地中に開けるだけで、廃棄物層を掘削・攪乱するものではないから、上記は“当たり前”である。問題は「形質の変更」工事のときに顕在化するのである。形質変更を前提としない調査で、このような当然のことを云う必要はない。

ただし、トレンチ掘削時の調査であれば、意味のある記述と云えよう。岡山市は、意味のある調査を意図的に避けるために、極端に少ないボーリング孔調査でお茶を濁そうとしたのであろう。

③ 廃棄物組成分析

組成分析が上記 **5871m²に“たった1本”**のボーリング孔だけでしかなされていない、ということだけでも、この組成分析に意味がない、というに十分である。1点付加する。

ボーリング孔の発生ガス調査の結果は、上記組成分析と矛盾しており、そのことも、上記組成分析が無意味であることを裏付けている。

④ 有害物質溶出試験

上記は、11本のボーリング孔のコアの溶出試験、ボーリング孔から採取した水の水質分析結果を示すデータである（次頁に示した）。

次頁に示したデータについて、以下の批判が成り立つ。

第1に、5871m²に“たった1本”のボーリング孔における調査である。これだけでは「何も分からない」ことは既に指摘したとおり。

第2に、コアの溶出試験結果が示されている（環境庁告示13号試験

と思われる)。ボーリングコアは、各ボーリング孔ごとに、1m 単位又は、より短い単位で細分化される(前述の旧環境庁のマニュアルでは深度方向は 0.5m ごとに細分化)。細分化されたコアは、廃棄物組成及び化学組成が異なるので、同じボーリング孔の中の“どのコア”の溶出試験結果なのか特定しないと意味がない(結果に対する評価ができない)。これほどの初歩的なことも知らない業者が居るとは考えられない。

表- 3.2 水質分析結果(ボーリング調査地点 No. 1~No.11): 保有水 [分析実施機関: (株)日本総合科学]

単位	ボーリング地点										
	上段					中段				下段	
	No.1	No.2	No.3	No.4	No.5	No.6	No.7	No.8	No.9	No.10	No.11
	ボーリング調査地点 (No.1)	埋地調査	ボーリング調査地点 (No.2)	埋地調査	ボーリング調査地点 (No.3)	埋地調査	埋地調査	埋地調査	埋地調査	埋地調査	埋地調査
	ボーリング: No.1, No.10 ~No.1, No.20	027.6.15調査	ボーリング: No.2, No.18 ~No.2, No.23	(No.3) 027.6.15調査 027.6.17調査	ボーリング: No.4, No.7 ~No.4, No.15	027.6.15調査	027.6.15調査	027.6.16調査	027.6.16調査	027.6.16調査	027.6.16調査

なお、「溶出試験方法」としての環境庁告示 13 号は溶出試験方法としても、大きな欠陥があるが、その点は、ここでは捨象する。

⑤ 保有水の水質分析

ボーリング孔で採水したものの水質分析と思われるが、基本的なことに無知である。ボーリング孔に水が溜まることはあるが、これには 3 種類ある。地下水帯水層からの水、地下水帯水層の上部不飽和帯の水、雨水の流入したもの、これらはボーリング孔の構造(ケーシングの位置、ストレーナの位置など)と帯水層との相関関係、採水時とその直前の降雨状況などにより、**常時変動する**。**5871m²に“たった1本”**の各ボーリング孔で、たった1回だけの測定では「何も分からない」「何も言えない」のである。

⑥ 発生ガス分析

次頁に示した表が、岡山市の簡易な事前調査によるボーリング孔の排ガスデータである(私の手元にあるものだが、それが全てではないと思う)。岡山市は、これをもって、「継続的なガス発生は認められないので問題ない」と云いたいようだが、意に反して、このデータは、この廃棄物埋立跡地が“危険な存在”であることを示唆する結果となつ

てしまった。それは以下の理由による。

項目 / 地点	単位	ボーリング地点														
		上段														
		No.1		No.2		No.3		No.4		No.5		No.6				
測定日		晴天	曇天	晴天	曇天	晴天	曇天	晴天	曇天	晴天	曇天	晴天	曇天	晴天	曇天	
		227.6.4	227.6.15	227.6.4	227.6.15	226.11.6	227.6.4	227.6.15	226.11.6	227.6.4	227.6.15	227.6.4	227.6.15	227.6.4	227.6.15	
ボーリング孔からの発出ガス量		L/分	—	—	—	—	—	—	—	0.300125	—	—	—	—	—	
採取値での分析結果	メタン	%	—	—	—	—	4.5	0.5	—	3.1	—	—	1.2	2.6	1.4	2.4
	二酸化炭素	%	0.5	1.8	3.9	0.4	0.7	0.3	0.4	2.4	—	0.4	0.8	1.3	2.4	1.4
	酸素	%	14.6	14.7	5.4	17.1	7.1	14.1	20.1	1.4	21.0	19.6	10.3	7.7	10.0	11.9
	窒化水素	ppm	—	—	—	—	—	—	—	0.15	—	—	—	—	—	—

第1に、5871m²に“たった1本”のボーリング孔調査なのに、相
当に高濃度のメタン、酸素不足の酸欠状態(酸素は20.95%が標準)にヒ
ットしていることは、高い確率でメタン発生廃棄物層等が存在する可
能性を示す。

第2に、70mmφのボーリング孔という、廃棄物層をほとんど攪乱し
ていない状態(形質変更以前の状態)においても、上記のメタン発生、
酸欠状態が見いだされたことは、廃棄物層の形質変更を大々的に施工
する必要のある「形質変更を前提とした工事」の場合には、メタン等
が大量に発生する危険性が否定できない。爆発の危険も全くないとは
言い切れない。

⑦ 大気汚染予測

上記に対する批判は既に述べた(本書面 46 頁)とおりである。

ii 土地の形質の変更を前提とした施行ガイドラインに沿った施行(施行 基準に沿った施行)との大きな乖離。

岡山市による簡易な事前調査は、「形質の変更を前提としない簡易な
調査」であった。この調査については、既にコメントしたように、以
下の2点を指摘できる。

第1に、簡易な調査としても、余りに簡易すぎた調査であるうえに、

データ採取の方法、データの取り扱い、調査方法にも**誤りが多々**あって、ほとんど無意味なデータしか得られなかった。

第2に、唯一の収穫は、**貧相きわまるボーリング調査**でもメタン等の大量発生を示唆するデータを得られたことであり、それによって形質変更時の危険が示唆されたことである。

岡山市が、今後、「**形質変更を前提とした施行ガイドラインに沿った、調査、環境保全対策、基礎地盤対策工、各種モニタリング**」に進むに際して、簡易な事前調査と比して、以下の項目に係る検討、調査、モニタリング等が必要である(手続き的には**再度の「届出」が必要**なことは前述の通り)。

- ① トレンチ掘削調査
- ② ボーリング調査(簡易な事前調査の際のボーリングを6～7倍のボーリングが必要)
- ③ 掘削、切土、盛土工事に伴う、汚水漏出対策、発生ガス対策、酸欠対策
- ④ 上記施工に伴う水質モニタリング、発生ガスモニタリング
- ⑤ 鉄筋コンクリート3階建てと想定しているので、それに対応する強固な地盤に係る工事

上記が、「形質変更を前提とする」土地の形質の変更を前提とした施行ガイドラインに沿った施行(施行基準に沿った施行)に進む際に必要な調査、工事、モニタリング等であるが、汚水漏出、ガス発生に持続性があり、それらに対する恒久的な(新斎場建設後も有効な)対策が困難と推定されるときは、「**埋立廃棄物の全量撤去**」を検討する必要も生ずるであろう。

さらに、上記「全量撤去」に費用がかかりすぎる(常識的には莫大な費用を要する)ときは、この候補地に**新斎場を建設することをも断念しなければならない事態**も予想される。

これほど、廃棄物埋立跡地の利用には、**たくさんの障害**があり得る

のである。

3 評価ないしコメントの誤りについて

岡山市による簡易な事前調査が、これほど無意味なものであることは既に指摘したが、私の手元にある資料には、上記簡易な事前調査により得られた結果に対する岡山市担当者自身の評価として以下のコメントがある(下記:赤の下線は梶山)。

これまでの調査で明らかになったことは、基準を超過する有害物質は検出されておらず、廃棄物層内で高温となっている部分はなかったことから、埋立地内部の産業廃棄物は、安定化した状態であると考えられる。

また、廃棄物層の底部には、堅固な地盤の存在が確認された。

なお、ボーリング作業中一部のボーリング孔でメタンガスを検知したが、継続的なガスの発生がないことから、夏季に詳細な調査を行い、総合評価を行う予定です。

岡山市の簡易な事前調査についての評価は既に述べたとおりであって、5871m²に“たった1本”のボーリング孔による調査だけで言えることはなにもないのである。つまり、上記「手前味噌の評価」は**全て“誤り”**と云わざるを得ない。

若干補足する。

第1に、「堅固な地盤の存在」は廃棄物層の底部よりも下には、当然ながら**必ず存在する**のである。問題は、との程度の深部に、どれだけの堅固な地盤(例えば、N 値などで表現する)が存在するかであるが、それについては、何も分かっていない。岡山市のボーリングデータ 11 本の内、それを示唆するデータは 3 本だけである。ただし、地盤の深度、強度、地盤の厚さ等はこれらデータからは不明である。

第2に、「有害物質が検出されておらず」は、調査が余りにも貧相だからであって、岡山市の調査では何も分からない。このことは既に指摘済み。

第3に、地下に高温部分がない、との結論だが、これも、5871m²に“たった1本”のボーリング孔だから、単にヒットしなかった可能性も高く、やはり余りにも貧相な調査なので、結論は何も出ない、というのが正しい。

第4に、ガス発生に関しては既にコメントしたとおりだが、「形質変更を前提にした」調査でなければ、これ以上の調査は無駄であろう。要するに、形質変更を前提にした調査をしつつ(まず、トレンチ掘削調査をすべきである)、ガス発生の継続性と濃度をモニタリングしなければならない。さらに、担当者は見逃しているようだが、**酸欠状態が継続している状況**もあるので、これについても、形質変更を前提とした調査が不可欠である。

第6 結語

本件に関する鑑定書、調査データなどの資料を読んで感じることは、岡山市のやってきたことは、実に不審であり、公有財産に対する善良な管理者としての注意義務を怠り、かつ、「住民の福祉の増進を基本とする」(地方自治法1条の2第1項)地方自治体の基本的な責務に無関心という事実である。

以下、特に不審を感じる点を列挙する。

第1に、新斎場候補地選定の“怪”

形質変更が禁じられ、綿密かつ手間暇費用をかけないと使用できるかどうか
かも不明な「廃棄物埋立跡地」をわざわざ新斎場建設候補地として、選定したこと。

第2に、新斎場建設予定地としては、1/5～1/10の面積で足りるのに、候補地としては、「**広すぎる**」土地を選定したこと

第3に、簡易な事前調査にも着手せず、かつ、指定区域としての指定を解除するための届出もしていない段階であって、**形質変更が禁止されている状況において、不動産鑑定士に鑑定評価を依頼したこと**

第4に、簡易な事前調査にも着手せず、形質変更禁止の規制のかかったま

まで、土地の正しい鑑定評価が不可能なことを知りつつ、購入予算を議会に提案して議決を得たこと

第5に、土地を早期に購入(予算の議決は2013/12/20)しながら、いつまで経っても、新斎場の整備計画を策定しないこと

第6に、新斎場の整備計画を棚上げしたまま、火葬炉の排ガスによる生活環境影響調査をやらせたこと

第7に、無意味で貧相きわまる「簡易な事前調査」を施行ガイドラインに沿った調査と言い張っていること

添付資料

本意見書に以下の資料を添付する。

資料1 最終処分場跡地形質変更に係るガイドライン

資料2 廃棄物埋立跡地適正管理対策検討調査(抜粋)

資料3 見込み地の評価(国税庁事務運営指針)

資料4 最終処分場跡地形質変更に係るガイドライン参考資料(抜粋)

資料5 懲戒処分の公表について(日本不動産鑑定士協会会長)

資料6 不動産鑑定評価基準運用上の留意事項(抜粋)

資料7 不動産鑑定評価基準(抜粋)

以上