

第 46 回公害紛争処理連絡協議会から

「山形県公害審査会の現況」

山形県環境エネルギー部水大気環境課長 小野 保博

皆様、こんにちは。ただいまご紹介いただきました山形県から参りました小野と申します。本日はこのような機会を与えていただきまして、どうもありがとうございます。

昨年度、調停が成立しました平成19年度調停第1号事件について公害等調整委員会にご報告したところ、悪臭関係の調停成立は珍しく参考になる点が多いということで、今回の事例発表のお話をいただいたところです。

本日のタイトルは「山形県公害審査会の現況」となっておりますが、本県のPR、それから公害審査会の概要を説明した後に、悪臭関係の調停事件についてご紹介させていただきます。

1 山形県について

山形県について、皆さんは山形県が東北地方のどこにあるか、正確にご存じでしょうか。山形県は、東北地方の南西沿いに位置し、県境を新潟県、福島県、宮城県そして秋田県と接しています。県土面積は93万ヘクタールと、国土面積の約2.5%を占めており、このうち72%が森林です。

全国生産量の大部分を占めるサクランボ、ラ・フランス、芭蕉の旬があります山寺、最上川、夏スキーの月山などが知られていると思います。平成25年度の統計では、人口は114万人で日本全体の約1%、予算も大体約1%です。人口密度は全国平均の約3分の1となっております（資料2 p.1）。

山形県の全国ベストワンとしては、ブナ天然林の広さ、東根にあります大ケヤキ、羽黒山の石段などがあります。写真はちょうど羽黒山の石段となっております（資料2 p.2）。

それから、山形県の産業構造ですけれども、主な産業は、製造業が23%、サービス業が22%で、農林水産業は4%となっております（資料2 p.3）。

山形県の公害苦情状況です。平成17年度から平成19年度は合計で約1,000件程度ですが、平成20年度から増加しまして、平成21年度では最高の1,602件となっております。苦情件数の増加は、黄色の欄の悪臭苦情で、後ほどご紹介する調停事件に関するものです（資料2 p.4）。

2 山形県の公害審査会について

山形県の公害審査会です。委員の選任状況は現在10名で、構成は法律関係分野の方が3名、公衆衛生分野の方が3名、産業技術分野の方が3名、それから調停・生活相談関連分野の方が1名で、任期は本年12月末日までとなっております（資料2 p.5）。

山形県の処理事件では、これまで本県公害審査会が処理した事件は6件で、分離を2件とカウントすれば7件になります。調停が5件で、そのうち成立が3件、打ち切りが2件です。あっせんは1件で、こちらは成立しています。平成19年（調）第1号事件が平成27年10月に調停が成立しましたので、現在は処理中の事件はありません。処理事件の特徴として、悪臭が3件、分離を含めれば4件で、半数を占めます。また、水田への農薬空中散布、豚舎の悪臭苦情など、農業県の特徴も出ています（資料2 p.6）。

3 平成19年（調）第1号事件について

(1) 事件の概要

本題の平成19年11月30日受付け、平成19年（調）第1号事件の説明に移ります。申請人は住民団体、被申請人は堆肥製造業者及び養豚業者の2者です。調停を求める事項は、悪臭対策を早急に講じること、講じない場合は1年間の猶予期間後、事業場を移転することとなっております（資料2 p.7）。

被申請人の概要として、堆肥製造業者は平成13年操業、原料は豆腐のおからなどの動植物性残渣や動物のふん尿、それから汚泥、木くずになっています。受入れは年間約2万トンで、堆肥出荷量は年間約5,000トン、産業廃棄物処理業の許可業者です。また、養豚業者は昭和62年操業、豚が約7,000頭、うち母豚が約660頭で、水質汚濁防止法に規定する特定事業場となっております（資料2 p.8）。

本調停事件の地理的状況は、地図のとおり、上が北、南が下の方になりますけれども、南に被申請人である堆肥製造業者と養豚業者の施設があり、堆肥製造工場の約2キロメートル北側に申請人が居住する地区、さらに、その2キロ北側に市の中心市街地があります。この地域は川に沿って、川というのは最上川の源流になりますけれども、川に沿って南風が吹き抜けるため、においは風に乗って北上し、申請人の居住地区、それから中心市街地に流れ込んでおりました。そのため、申請人の居住地区だけではなく、中心市街地からの悪臭苦情も多くあり、苦情が多発した一因となっております（資料2 p.9）。

調停申請までの経緯概要です。堆肥製造事業者は操業開始時から周辺地区住民及び近隣工場から悪臭苦情があり、養豚事業者も同様に操業開始時から悪臭及び尿処理について、周辺地区住民から苦情が出ております。苦情は市・県に多く出され、市と県が事業者を指導、事業者がそれぞれ対応を実施してきました。

この調停事件は、被申請人が堆肥製造業者と養豚業者の2者で、事業者ごとに対応が異なっており、実質2件の調停となっております。これ以降は、被申請人ごとに説明させていただきます。

(2) 堆肥製造業者との調停

先に調停が成立した堆肥製造業者について説明いたします。

本事件の調停委員会は、本日出席の本県公害審査会会長であります山上弁護士が委員長となり、理学系専門家と工学系専門家を加えた3名で構成しております。この構成は、平成27年の調停成立までメンバー変更はありませんでした。

調停申請までの経緯です。堆肥製造業者については、平成13年2月に事業を開始しまして、工業専用地域のため悪臭規制の対象外になっております。同年5月に事業所敷地境界で臭気を自主的に測定し、その結果は特定悪臭物質11項目がA区域基準を全て下回っていました。悪臭自体は感覚公害ですから、ここで濃度に頼ったのは、ちょっと最初から間違いがあったのかなと考えているところです。自主測定につきましては、その後も複数回実施されておりますけれども、全て参考規制基準値を下回るという結果でした。平成13年8月から、周辺住民からの悪臭苦情が出るようになりました（資料2 p.10）。

平成13年12月、市と工業団地の管理会社が立会人となり、被申請人は町内会と環境保全協定を締結し、締結以降は、平成16年度まで、苦情は年1件か2件程度にとどまっております。平成17年1月、市に悪臭苦情があり、豆腐製造から出ますおからが強烈な悪臭の原因であったということで、以後、おからの搬入は中止する対応をとっております。

平成17年10月、事業者、大学工学部及び市関係課で構成する臭気対策三者会議を設置し、改善策の検討・実施が始まりました。平成18年9月、第7回臭気対策会議において、この会議の所期の目的を達成し、悪臭もないということで、今後の開催休止を決定しております。

平成19年5月、また数件の苦情があり、原因が搬入時の対応や施設密閉シートの破損等の管理体制の不備であることを確認し、同年9月、市は業者に対し悪臭対策を文書で要請したものの対策が進まず、同年11月、住民団体は調停を申請、平成19年（調）第1号事件となります。

平成20年2月15日、第1回調停期日では、申請人、被申請人に加えまして、市・県関係課から参考人として意見を聴取、同年3月に申請人から堆肥発酵施設、堆肥置き場を完全密閉化すること、原料搬入口の扉の二重化等の具体的な改善要望が出されました。また、同年5月23日には調停委員会が堆肥製造工場の現地調査を行いました。

施設状況となります。左の方は堆肥舎搬入口エアカーテンですが、におい漏れを防ぐには不十分な状況でした。また、右の方は堆肥舎の内部ですが、当然においがあり、ビニールで目張りを行って行っていました。この頃はまだ空きスペースがあるのですが、だんだん堆肥が増え、搬出もできなくなり、空きスペースもなくなってきました（資料2 p.11）。

第2回調停期日では、申請人の具体的な改善要望に対する被申請人の対応方針として、脱臭装置設置等の対策実施が出され、対策後の効果を確認することとしました。一方、市議会では、平成20年12月、悪臭問題特別委員会を設置し、解決に向けた新たな動きが始まりました。悪臭問題特別委員会は昨年度まで継続開催しております。

第3回調停期日では、悪臭防止対策の進捗状況を確認しました。被申請人からは、脱臭装置設置等の対策実施後の臭気の自主測定結果報告があり、敷地境界での臭気指数は15以下に改善されているというものでした。また、被申請人は、市及び申請人と悪臭公害防止協定を締結する意向を示しました。

設置した脱臭装置は、写真の真ん中のところにあります緑色のものです（資料2 p.12）。

市は、県からの悪臭防止法の権限移譲を待ちまして、平成21年4月1日、堆肥製造施設の所在地区に新たな規制をかけました。7月1日施行、臭気指数19で、工業専用地域にかけたという形になります。平成21年4月27日、第4回調停期日に、被申請人から対策の実施報告と協定に関する報告がされています。

平成21年6月24日、申請人と県が立会人となり、市と被申請人が悪臭公害防止協定を締結、協定上の規制基準を臭気指数15とし、基準を超過した際に改善措置を講じない場合には、市は原料の受入停止などの必要な措置を指示することができるとしました。

第5回調停期日では、悪臭公害防止協定締結を踏まえ、申請人と被申請人に調停案を提示したところ、両者が受入れ、養豚業者との調停を分離した上で、調停が成立しました。調停内容は、締結した悪臭公害防止協定を遵守すること、協定に基づき、臭気指数基準を超えたときは速やかに改善措置を講じること、悪臭苦情があったときは、関係法令及び協定に基づき、誠実に対応するというものです。

堆肥製造業者との調停をまとめますと、申請人が要望する施設改善について被申請人は協力的であり、それに対して申請人が被申請人の対応に一定の評価をするなど、ある程度の信頼関係が成立し、調停成立に至ったものと思われます。

なお、被申請人は、平成26年5月に産業廃棄物処理業の許可を失効したことから、同年7月、市との公害防止協定も廃止されております（資料2 p.13）。

(3) 養豚業者との調停

養豚業者について説明させていただきます。

申請までの経緯ですが、昭和62年2月に周辺地区から悪臭及び尿処理についての苦情が発生し、市が尿処理施設導入を指導したことから、昭和63年1月、汚水処理施設の整備をしております。これは農林部局が主導してやった内容です。しかし、同年11月に周辺地区から苦情があり、平成元年5月に汚水処理施設を再整備、さらに、平成2年8月には消臭剤の使用を開始したという経緯になっております（資料2 p.14）。

平成7年12月、被申請人は、水質汚濁防止違反で書類送検されました。県は指導を実施し、平成8年4月、対策を完了しております。その平成7年12月に、地区委員から市に悪臭に対する内容を含む意見書が提出され、市は指導を実施しました。以降、市が臭気測定と指導を継続しますが、悪臭防止法の未規制地域のため、行政指導にとどまっております。県は市からの要望を受けまして、平成16年3月30日、当該地区を悪臭防止法

に基づく規制地域に指定し、同年11月1日施行、C区域、臭気指数19ということで規制をいたしました。

平成17年3月、市が参考に特定悪臭物質の濃度測定を実施した結果、アンモニア等の4項目で規制基準値C区域の超過を確認しました。同年6月、先ほどの堆肥製造業者と同じですが、事業者、大学工学部、市関係課による臭気対策会議を設置し、調停申請時まで計7回開催し、改善策の検討を実施しました。

平成17年9月21日、市が養豚場敷地境界の5カ所、内訳は北側それから西側で各2カ所、南側で1カ所において臭気指数を測定した結果、北側1カ所が規制基準を超過し、それ以外は基準を遵守しておりました。指導等については、臭気対策会議の中で実施し、以後、臭気測定を複数回実施しています。同年12月、市主催で地区住民説明会を開催し、臭気対策会議及びその対策について説明しましたが、住民からの理解は得られませんでした。

平成18年3月、市は、住民代表から要望のありました臭気対策会議への住民の参加について、養豚業者から拒否された旨を説明しております。これを受けまして、平成19年11月、住民団体が調停申請に至ったというものであります。

第1回調停期日では、堆肥製造事業者の場合と同様に意見を聴取しました。平成20年3月、堆肥製造業者へのものと併せて申請人からの具体的な改善要望が出され、内容は、各豚舎に脱臭装置を設置すること、し尿処理措置及び雨水処理施設を設置すること、豚舎周囲に悪臭を吸収する樹木等の植林などです。同年5月23日に調停委員会は、堆肥製造施設と併せて養豚場の現地調査を行いました。

現地調査したときの堆肥舎と污水处理施設の状況写真です。堆肥舎は余り密閉されていない状況が確認できるかと思えます。ただ、写真を見ると、大変きれいな感じで写っており、污水处理施設もそんなに悪くないのかなという感じに見えますけれども、においはやはりひどかったようです（資料2 p.15）。

第2回調停期日では、申請人の具体的な改善要望に対する被申請人の対応方針を確認しております。被申請人は堆肥の野積みの改善対策、専門家に現状把握、要改善点などの調査を依頼するというもので、対策後の効果を確認することにしました。

野積み堆肥の状況を載せています。これは開放系で野積みがされておりました（資料2 p.16）。

平成20年8月、市議会は養豚場を視察し、同年9月、市議会は知事へ悪臭の早期解決を求める意見書を提出しております。同年10月、市は被申請人に対し、悪臭防止法に基づく改善勧告を行い、同年12月、市議会は悪臭問題特別委員会を設置しております。

第3回調停期日では、対策の進捗状況を確認し、被申請人からは、平成20年10月の市の勧告への対応中であることとか、専門家の調査結果を踏まえ、個々の対応は検討中との報告が出されました。

第4回調停期日では、申請人から被申請人の悪臭対策に対する評価と今後の意向を再

確認しました。また、被申請人から現在の状況を聴取し、被申請人からは、改善勧告に対する改善措置が完了したこと、平成21年5月8日に開催された市議会悪臭問題特別委員会へ提出を命じられた新たな悪臭改善計画書については、現在検討中である旨の説明がありました。

第5回調停期日では、被申請人に対して、申請人から話し合いの希望があり、市が主導して、調停期日外で申請人と被申請人の話し合いの場を設けられることが決定しました。一方、この時点で堆肥製造業者については調停が成立いたしました。

平成21年8月5日、市は最初の調停期日外の協議を開催しました。平成22年3月、市は悪臭防止法に基づく2回目の改善勧告を行い、被申請人は同年4月に改善計画書を提出しております。第6回調停期日では、申請人及び被申請人から意見を聴取し、被申請人から計画の一部は着手済みで、着実に実行すると報告があり、市が強力に悪臭防止法に基づく指導を実施していることもあり、改善状況を注視しながら、次期の調停期日開催を検討することとなりました。

平成23年2月3日、市は調停期日外の協議を開催しました。市は、同年11月に臭気測定をし、豚舎の換気扇の臭気指数が2号基準の排気口の基準超過を確認し、平成24年1月12日、改善を求めて文書指導を行いました。同年3月2日に被申請人から改善計画書の提出があり、その内容は、2階建て豚舎、畜舎の生産を停止し、約6,500頭から約3,500頭、3,000頭（約45%）減少させるものでした。2号基準を適用するのは全国的にも珍しく、新聞、それから業界紙等でも取り上げられ、この指導により事業者も45%減産という、経済的に負担が大きい対策を実施することになりました。

先ほど、唐突に2号基準という言葉が出てきたわけですが、よくわからないという方のために簡単に説明いたします。

環境省パンフレット「よくわかる臭気指数規制2号基準」から抜粋した図です。悪臭防止法第4条に基づき、敷地境界線上の規制基準が第1号基準、気体排出口の規制基準が2号基準、この煙突のところですか。それから、排出水の規制基準が3号基準ということです。この3種類の規制基準があり、規制地域内の工場や事業場は、これら全ての基準を満たさなければならないということです（資料2 p.17）。

平成24年8月20日、申請人は、陳情書と約3割に上る市民の署名（市の人口約8万7千人のうち、約2万5千人の署名）を知事に提出いたしました。同年11月19日、市が行った脱臭装置換気口での臭気測定では、臭気指数36と、規制基準値22を超過していました。先ほど、豚舎の換気扇では2号基準は19ということだったのですが、2号基準は高さによって変わります。

平成25年11月21日にも市は臭気測定を行い、敷地境界では基準を遵守、排気口では基準を超過していることが確認できました。平成26年3月12日、市議会悪臭問題特別委員会において、委員長から養豚場の移転計画があるという報告がありました。

第7回調停期日において、調停委員会は、申請人、被申請人の考えは移転で基本的に

一致することを確認し、これを踏まえ、これまでの話し合いの成果、被申請人の改善措置等、移転へ向けた誠意ある対応を内容とする中間的な確認の合意—いわゆる調停—を図ることとなりました。

平成27年10月28日、第8回調停期日において、調停委員会は、申請人と被申請人の両者に調停案を提示し、両者が受け入れ、調停が成立しました。

調停内容として、申請人は、被申請人が実施してきた臭気低減の改善措置について一定の成果があったことを確認する。被申請人は、引き続き臭気低減のための改善措置を実施するとともに、豚舎移転の早期実現に向けて、誠意を持って対応するということです。

また、被申請人は、申請人から悪臭苦情があったときは誠実に対応する。申請人と被申請人は、必要に応じ情報交換の機会を設けるなど、良好な近隣関係の形成に努めるものとするということです。

養豚業者との調停のまとめとして、今回の悪臭に関する公害問題が調停まで辿り着いた背景には、申請人と被申請人の双方が歩み寄りを目指して、粘り強く交渉を継続したということ、調停期日外の協議の場で市が積極的にかかわったことなどが合意に結びついた要因と考えております。交渉期間が長かったため、両者を取り巻く環境も変化し、新たな対応を迫られたことも要因ではありますが、調停当初には全く相容れなかった両者の主張が、解決に向けて歩み寄りを図ったことは間違いなく、調停委員会が両者の状況を適切に見極め、合意に向けて話し合いを継続したことが大きいと思います（資料2 p.18）。

4 最後に

最後に、堆肥が工場の中に約1万2,000から1万3,000立方メートルほど残っております。昨年度も搬出があったのは500立方メートル程度です。ということで、保管中の堆肥の完全搬出、また、養豚場の移転がまだはっきりしていないという課題が残っております。ただ、堆肥製造業者につきましては、平成27、28年度は苦情がありません。養豚場の苦情についても、平成27年度は10件程度、今年度は1件であり、特定の方にはどこまでやっても、においは感じるということです。事例紹介は以上です。

今、山形はサクランボの最盛期を迎えようとしております。来る6月18日土曜日、19日日曜日の両日ですが、山形市の中心街を歩行者天国にしまして、日本一のサクランボ祭りを開催いたします。是非、ご来県いただきまして、旬の果物、サクランボをご賞味いただければ幸いです。

ご清聴ありがとうございました。