

大量消費社会のゴミを考える

—資源循環型社会の構築を目指して—

南 博 方

一 深刻化するゴミ問題

我が国は、戦後五〇年間、政府も企業も物の生産を重視する、いわゆる動脈経済の発展に力を注ぎ、そこに資金や人材を重点的に投入してきた。企業は、消費は美德だとして消費熱をあおり、消費者も大量生産・大量流通・大量消費の大きな渦に巻き込まれていった。大量生産・大量消費の社会は、必然的に文明の排泄物である大量の廃棄物を放出するが、廃棄物の処理、製品の解体・再利用といった静脈経済は、ほとんど無視され、ひたすら高度経済成長のみちを走り続けたのであった。

廃棄物を適正に処理するには、コストがかかり、場所を確保する必要もある。そこで、廃棄物の不法投棄が横行し、これをめぐる紛争はますます激化している。瀬戸内海の豊島^{てしま}や岐阜県御嵩町^{みたか}、東京都日の出町、埼玉県所沢の八〇基に及ぶ産廃処理場、東京都杉並区のゴミ中継施設など、全国各地において、ゴミの不法投棄、環境汚染、健康被害、処分場の立地などをめぐる紛争が激化し、大きな社会問題となっている。ゴミを処分する余地は、一般廃棄

物で八・五年分、産業廃棄物であと一・六年で満杯になるという(平成十一年一〇月厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会報告)。廃棄物処分場の新設・増設は、関東では絶望的であり、平成九年の廃棄物処理法の改正により新規手続が厳格化されたことなどから、新規施設の許可申請は激減し、ゴミ問題は深刻の度を増すばかりである。毎年、一二〇件以上あった許可件数が、平成十一年九月までの申請は二三件、許可は八件にとどまっている。

ゴミの抱える問題は、膨大な量の廃棄物の処理・処分だけではない。かつて廃棄物処理場であった土地や再開発予定地の中には、汚泥や鉍さいなどの産業廃棄物が大量に埋め立てられているものもある。廃棄物処理法による規制がなされる前に設置された廃棄物処分場には、遮水シートなどがなく、油泥なども投棄され、このため土壌・地下水汚染の可能性のあるものも少なくないという。

廃棄物の中間処理場や最終処分場では、施設から出たガスや水によって、地層や地下水、地中空氣が汚染されている例もみられる。最も深刻な問題は、有害化学物質による汚染である。ゴミ焼却場から出るダイオキシンの猛毒性はもとより、ある種の化学物質による環境ホルモン(内分泌攪乱化学物質)が生殖機能や精神神経系統に障害を与えているとの情報もある。

このように、ゴミ処理・処分の仕方が一大社会問題になっているが、その中でも、豊島産業廃棄物事件は、産廃の量といた規模といい、おそらく我が国の廃棄物紛争の歴史に残る事件と考えられる。私は、国の公害等調整委員会(以下「公調委」という)委員として、この事件の調停を担当したが、本件は、我が国の廃棄物に係る立法、行政の遅れが象徴的、集約的に現れているといえる。大量消費社会におけるゴミの問題は、人間の生存すら脅かしかねない地球環境危機問題でもある。今や廃棄物の処理・処分の在り方だけではなく、我が国の経済社会システムそのものの根本的な発想の転換が迫られているのである。

二 豊島産廃調停申請に至るまでの経緯

豊島は、豊かな島と書いて、「てしま」と呼ぶ。瀬戸内海の小豆島の西に位置し、周囲約一九・八キロ、面積一四・六一平方キロの小島である。昭和十三年、賀川豊彦がサナトリウムを開設して以後、乳児院、老人福祉施設などが作られ、「福祉の島」と呼ばれていた。

本件処分地は、豊島観光開発株式会社（以下「豊島観光」という）の所有地で、良質の山砂が取れた。山砂の跡地に、昭和五〇年一二月、豊島観光は産廃処理業の許可申請をしたが、処理するゴミの中に有害物質が含まれていたため、香川県は、申請を変更させ、産廃処理業の目的をミミズ養殖による土壤改良とし、取り扱う産廃の種類を汚泥・木屑・家畜の糞に限って、産廃処理業の許可をした。

その後、豊島観光はミミズ養殖を断念し、昭和五八年一月県公安委員会から金属くず商の許可を得た。そこで、豊島観光は、自動車のシュレッダーダスト（自動車解体くず）などの産廃を金属回収と称して、処分地に搬入し、廃油をかけて野焼きをしたので、住民は、これに反対し、県に公開質問状を提出した。

県は、豊島観光は、シュレッダーダストなどを原料として購入し、有価金属を回収し、販売する廃品回収業を行っているから、産廃処理業の対象にはならないし、外見はゴミでも、再利用の意思があり、実際に行っている以上、ゴミだと断定できない。よって、県としては、これをゴミではなく、有価物と判断したと回答した。厚生省環境衛生局長通知（昭和四六・一〇・一六環整四三）は、廃棄物の定義として、「廃棄物とは、ごみ、粗大ごみ、汚でい、廃油、ふん尿その他の汚物又はその排出実態等からみて客観的に不要物として把握することができるものである。気体状のもの及び放射性廃棄物を除く、固形状から液状に至るすべてのものをいう」とし、廃棄物の定義について客観説に立っていた。ところが、九日後、厚生省環境衛生局長通知（昭和四六・一〇・二五環整四

五) は、「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になった物である。これに該当するか否かは、占有者の意思、その性状等を総合的に勘案すべきものであって、排出された時点で客観的に廃棄物として観念できるものではない」との解釈を示し、廃棄物の定義について主観説に立った。県が、シュレッダーダストをゴミではなく、有価物と判断したのは、この環境整備課長通知を根拠とするものであったという。

平成二年一月、兵庫県警は、豊島観光は、香川県知事の許可の範囲外である廃油や汚泥を持ち込み、これを焼却し、埋め立てるなど廃棄物処理法に違反する容疑があるとして摘発した。しかし、シュレッダーダストについては、おそらく県がゴミではなく、有価物と判断していたためであろう、立件の対象から除かれた。神戸地裁姫路支部は、被告人会社等に有罪判決を言い渡した。

県は、兵庫県警による摘発後、現地調査を行ったが、調査の結果、許可の範囲を大きく逸脱し、膨大な量のシュレッダーダストが放置されており、有害物質が検出された。そこで、県は、シュレッダーダストを「有価物」とした従来の見解を「産廃」へと転換し、豊島観光の産廃処理業の許可を取り消し、産廃の撤去と汚水の流出を防止することを内容とする第一次措置命令を発した。当時、県が推定した産廃の量は一七万トンであった。

三 本件調停申請と調停の進行経過

平成五年一月一日、豊島の住民四三八人(後に二一人が参加)が産廃処理業者である豊島観光と産廃排出事業者二社、香川県及び県職員を被申请人として、公調委に調停申請に及んだ。⁽¹⁾

調停申請の理由は、①豊島観光は、無許可で産廃の処理を行った。②排出事業者は、豊島観光が無許可であることを知りながら、産廃の処理を委託した。③香川県・県職員は、豊島観光を指揮監督すべきであるのに、これを怠

り、有害物質を含有する膨大な量の産廃が放置され、被害を生じている。したがって、本件処分地にある一切の産廃の撤去と慰謝料の支払いを求め、というのである。

公調委としては、本件を大量消費・大量廃棄を是認してきた我が国の経済社会システムの弊害が象徴的、集約的に現れた事件として捉え、今後の産廃行政の在り方を考え、廃棄物処理法の改正に資するためにも、本件を重く受け止め、公調委の総力を挙げて取り組む決意を固めた。

県は、調停申請後、止水壁の施工の設置を命ずる第二次措置命令を発した。しかし、豊島観光は、措置命令による義務を履行しないので、住民は、県による代執行をしばしば要求したが、県は、調査結果によれば、周辺海域の水質・泥には特に問題はないから、行政代執行法に定める「その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるとき」(二一条) という代執行の要件を充たしていないこと、及び豊島観光が無資力なため、代執行の費用を回収できないこと、さらに議会の反対があることなどを理由に代執行を行わななかつた。

調停委員会は、本件を解決するためには、科学技術的調査が必要であると考え、廃棄物関係の専門家三名を専門委員に任命し、大蔵省と折衝の上、二億三千六百万円の巨額の調査費を支出して、六か月を超える大規模の調査を実施した。

調査の結果、処分地には、推定四六万立米、約五〇万トンの廃棄物が投棄されており、ダイオキシンなど高濃度の有害物質が検出された。調査報告書は、処分地内の有害物質が海域に流出している可能性は否定できないとし、「このような処分地の現状及びその評価に鑑みると、処分地をこのまま放置することができず、早急に適切な対策が講じられるべきである」と指摘し、さらに対策として、七つの案を示した。

そこで、調停委員会は、県及び住民との間の合意点を探るために鋭意折衝を重ね、平成九年六月、漸く中間合意が成立した。その内容は、①香川県は、廃棄物の認定を誤り、適切な指導を怠った結果、深刻な事態を招来したこ

とを認め、遺憾の意を表する、②香川県は、廃棄物について、中間溶融処理を施すことよって、できる限り再生利用を図り、廃棄物が搬入される前の状態に戻すことを目指す、③中間処理施設の整備及び環境保全対策等のため、学識経験者からなる技術検討委員会を設置する、④住民は、香川県に対し、損害賠償請求をしないこと、などを骨子とするものであった。

私は、中間合意が成立したので、これを機に調停委員を退任した。新知事が選任されてから、新たな展開がみられる。すなわち、中間合意においては、約二百億の費用をかけ、約一〇年間にわたり、島内で中間処理、処分をすることにしていたが、豊島の直ぐ西にある直島なほしまの三菱マテリアル(株)で処理する案が急浮上し、現在、直島の島民の同意を取り付けるための努力が進められている。

四 豊島産廃事件の教えるもの

豊島産廃事件は、①ゴミの処理を顧慮しない生産本位の経済社会システムの弊害、②産廃を安価な費用で委託した排出事業者の無責任、③産廃を不法投棄し、原状回復をする資力を持たない処分業者の無責任、④多年にわたり産廃対策を放置してきた立法と行政の無為無策（県はもとより、国の県に対する指導の不徹底）などの要因が重なりあつて、このような大事件となつた。これをさらに詳述すれば、次のとおりである。

(1) 豊島に搬入されたゴミは、大阪府、福井県、兵庫県、鳥取県、岡山県、愛媛県、香川県、さらには東京都などの都市から排出されたものである。都市が排出したゴミは都市が責任をもつて処理すべきであるのに、無責任にも過疎地に転嫁されているのである。アメリカでは、NIMBY (NOT IN MY BACK YARD) すなわち「処理場を作れ。でも、私の家の裏庭はいや」という言葉がある。私の都市は、いやというのが、過疎地にゴミが転移される原因となっている。

(2) 廃棄物処理法がザル法であること。ゴミの排出事業者は、処分業者に適法にゴミ処理を委託すれば、責任はなくなる。処分業者は、資力に乏しく、不法投棄が行われる。行政は、これを監視し、指導しない。措置命令を発してこれが守られなくても、代執行要件を充たしていない、費用が回収できない、議会の反対がある等の理由から、代執行を行わない。ゴミの流通経路が不明確でゴミの行方を追及することができない。刑事告発をして、罰則の適用を受けても、ゴミは放置されたままである。罰金額が、従来は百万円と極端に安かった。

(3) ゴミの量、有害物質の有無、ゴミの挙動、生活環境への影響を調査するには、高度の科学技術的知見を要するが、専門調査を行うための費用がない。行政による調査は、公正性・透明性に疑いが持たれ、信頼度が低い。調査の結果、ゴミの適正処理が必要とされても、そのためには多額の資金を要し、その調達ができない。

(4) ゴミ処理の科学技術が開発されていない。従来、ゴミの研究をしても、業績として認められなかったから、ゴミを専門的に研究している学者は数えるほどしかない。ゴミが生活環境に与える影響を研究する者がいない。ましてや、ゴミを無害化し、これを有用化する技術はほとんど開発されていなかった。

(5) ゴミ処理には、厚生省のほか、通産省・建設省・環境庁など数多くの中央官庁と地方自治体が関係しているが、それぞれの利害が絡み合い、連携が十分に取れていない。

五 廃棄物処理法の改正

豊島産廃事件が大きな契機となつて、平成九年、廃棄物処理法の一部改正がなされた。改正法は、旧法の不備欠陥に対し、概ね次のように対応した。

(1) 排出事業者の責任が強化された。すなわち、産廃の運搬・処分を他人に委託する場合、受託者に対し、委託者の指名・名称等を記載した「産廃管理票」(マニフェスト)を交付しなければならず、その手続に違反して委託

した者にも、不法投棄の原状回復責任が追求されることになった(一九条の四)。しかし、排出事業者に自らが排出した産廃が適正に最終処分されたかどうかの確認義務を課していない点で未だ不十分である。

(2) 行政代執行要件が緩和された(一九条の五)。すなわち、措置命令を受けた者が、①期限までに措置を講じないとき、講じても十分でないとき、または講ずる見込みがないとき、②措置を命ずるべき処分者等を確知できないときは、地方公共団体は、自ら除去し、後で費用を請求することができることとされた。この結果、実質上、措置命令違反があれば代執行ができるから、「不履行を放置することが著しく公益に反する」という行政代執行法に定める要件の充足は必要ではなくなった。

(3) 基金制度の創設

産業廃棄物適正処理推進センターに基金を設け、知事が原状回復する際に、資金の援助を求めることができるようになった(二三条の二、二三条の一五、一九条の六)。

(4) 刑事罰

刑事罰は、百万円から、個人については千万円以下、法人については一億円以下の罰金に引き上げられた。

六 資源循環型の経済社会システムの構築を

廃棄物処理法は、このように改正され、改正前に比べて、かなり改善されたが、廃棄物問題の根本的解決には、なおほど遠いといわなければならぬ。なぜなら、廃棄物処理法は、その名が示すとおり、ゴミを「汚物または不要物」として位置づけ、かつ、厚生省が所管していることから明らかなように、公衆衛生上の見地から、廃棄物を適正に処理することを目的とし、廃棄物を不法投棄する者を対象にした取締法規であり、そのため、ゴミの「処理・処分」が中心目的とされ、資源再生やリサイクルという視点が欠落している。容器包装法、再生資源利用促進

法、家電再商品化法などの個別法はあるが、リサイクルの基本的枠組みとなる法律は存在しない。

従来のように、生産・消費という経済活動の結果として出てくるゴミを「去る者は日々に疎し」(out of sight, out of mind)として、「埋め立てて、忘れる」(dump it, forget it)を目指した処理・処分活動は、廃棄物の捨て場の枯渇により、その限界が見えてきた。ゴミをめぐる問題を解決するためには、廃棄物処理という下流対策だけではなく、上流対策を含めた「総合的廃棄物管理」が指向されなければならない。すなわち、廃棄物システムの一部を見直すだけでは駄目で、根源から改革することが必要である。従来、ゴミの処理は、衛生的に適正に処理するという見地からのみ考えられていた。しかし、これからは、資源は循環して使用し、究極的にはゴミをゼロにすることを目指す「ゼロ・エミッション型社会」の構築へ向けて、コンセプトの大胆な転換を図ることが急務である。

すなわち、経済社会システムをワンウェイ型から、資源循環型のシステムへ向けて転換することがこれからの社会にとって重要な課題であるといえよう。ゴミを「適正に処理する」から、ゴミの「発生抑制 (Reduce)・再利用 (Reuse)・循環 (Recycle)」の3Rを基調とする循環型経済社会システムへの方向転換が必要である。

ドイツと日本とは、ともに敗戦国であり、今や世界に冠たる経済大国に成長した。しかし、こと環境への取組については、両国の姿は余りにも対照的である。ドイツは、世界に先駆けて資源循環型の経済を築き上げてきた。ドイツでは、ゴミ問題について、一九七〇年代から議論が高まり、一九七二年に廃棄物法 (AbfG: Abfall-Beseitigungsgesetz) 一九八六年に新廃棄物法 (AbfG: Abfallgesetz) 一九九一年に包装容器令 (Verpackungsverordnung) 一九九八年改正)、一九九四年に循環型経済・廃棄物法 (KrW-/AbfG: Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz) 一九九六年施行)、一九九八年に電池令 (Batterieverordnung) 一九九八年に廃車令 (Altautoverordnung) 一九九八年にバイオ廃棄物令 (Bioabfallverordnung) が制定された。一九九四年には、憲法 (基本法) を改正して、ゴミの除去・大気浄化・騒音の防止に係る環境条項が挿入され、憲法、法律、政令、税制など全ての法令において循環型経済への

転換が定められた。生産から製品の消費に至る全段階において、生産者に責任を持たせ、高性能・経済性重視から、製品の寿命が長く、修理も分解も容易なように作られ、素材は再利用に適していることが求められる。これらの法令の施行により、ドイツ国民の環境意識は、きわめてセンチティブになったと言われる。ドイツの廃棄物行政の全てが完璧とはいえないにしても、ドイツの状況を見ると、我が国の廃棄物処理法中心のシステムは根本的に見直す必要があることは確かである。

廃棄物管理は、単に物の流通の終末にのみ関わる問題ではない。廃棄物の減少またはゼロを目指す設計・製造、廃棄物の再利用化・再資源化（原料としての再利用とエネルギーとしての再利用）のほか、廃棄物の処分段階での有害性の除去・有用物化等、製造から廃棄に至る全ての段階において行われなければならない。我が国の廃棄物処理法は、その名のとおり、廃棄物処理の視点からのみ定められている。現代の消費型経済社会システムを改め、循環型経済社会システムへの転換を図るといふ視点が欠落している。その意味では、廃棄物問題の解決からほど遠いものである。

リサイクルを成功させるためには、市民の理解と協力が第一であることはいうまでもないが、回収された廃棄物を流通させるマーケットを作り出すことも必要である。「ゴミが利潤を生む」環境経済がビジネスとして成り立ち得るマーケットの形成へ向けて誘導する政策の実施が必要である。

リサイクルを進める上で障害になっているのは、我が国の縦割り行政の弊害であることが指摘されている。製造・流通は通産省、排出時点での規制は環境庁、廃棄物の処理・処分は厚生省というように所管が重なりあい、このことが製造から廃棄までの一貫した施策を妨げている大きな要因であるといわれる。新聞の報ずるところによれば、政府も、漸くリサイクル社会の基本的枠組みとなる法律である「循環型社会基本法（仮称）案」を、二〇〇〇年の通常国会に提出する予定であるといわれる。

二〇〇一年には、中央省庁の改革が実現し、環境省が誕生し、厚生省主管のゴミ行政が環境省に移管される。循環型社会基本法案の成立とともに、これをゴミ問題を根本的に解決する契機としたものである。

(1) 豊島産廃事件については、南博方||西村淑子「豊島産廃事件の概要と経過」判例タイムズ九六一号三五頁以下参照
(一九九八年)

(2) 廃棄物処理法の改正については、厚生省水道環境部廃棄物法研究会監修・一目でわかる廃棄物処理法改正(改訂版)
(国民情報センター 一九九八年) など参照。

(みなみ・ひろまさ||本学教授)

