

産業廃棄物処理と地域環境問題

保 母 武 彦

1. はじめに

厚生省編『厚生白書』（1991年版）が、「真の豊かさに向かった社会システムの再構築」と題して、初めて廃棄物問題の特集した。この背景には、廃棄物問題が、我が国においていよいよ放置できなくなってきた現実がある。そこに、次のような記述がある。

「物やサービスの生産から消費に向けた諸活動が社会の『動脈』であるのに対し、その過程で生じる廃棄物の処理の問題は社会の『静脈』活動にたとえることができる。今、都市部を中心に深刻な『静脈硬化』とでもいふべき状況が進行しつつある⁽¹⁾」。

今日の社会システムが廃棄物処理において、あたかも「静脈硬化」のごとき症状を呈しているというのである。この「診断」は、かなりの正確さでもって的確を射ている、と考えてよいであろう。

廃棄物問題とは、現代科学と使い捨て文化が生みだした「静脈硬化」、物質循環系の故障がもたらした社会問題である。

物質的な豊かさを追求めた現代社会は、大量生産、大量消費の道を突き進んできた。我が国において、この過程は、1950年代後半以降の人口の都市集積と重なっていた。都市の生活様式を特徴づける要素のひとつは、自給自足型の農村的生活様式とは異なる商品消費の生活様式である。都市人口の増大は、それ自体が国民経済規模では大量商品消費社会の出現を意味した。都市的生活様式は、次第に、農村部にも浸透していった。住宅以外の生活水準は、1955年には、戦前水準を超えたといわれる。『経済白書』が、1959年版において「消費

革命」を指摘したように、この頃から急速に家庭電化製品が普及し、つづいて自家用車の普及となった。個人（各家庭）が、あらゆる生活手段を購入し所有する傾向が進んだ。この傾向に拍車をかけたのが、各家庭に普及してきたテレビ等を媒体とした大量の広告・宣伝であった。広告・宣伝による商品販売の促進は、耐久消費財が普及した今日では、商品の機能性ばかりでなく、ファッション、イメージの流行をますます短期化して商品の寿命を短くし、大量使い捨ての生活様式をもたらしている。

国内における消費量の拡大は、素材生産、組立て加工生産の拡大でもある。さらに、日本経済の特徴として、原料を輸入し製品を輸出する「加工貿易国」であることが、輸出を目的とした生産拡大を推進させることとなった。この生産拡大過程は、産業廃棄物を増加させる過程でもあった。

大量生産、大量消費は、GNPを拡大する。それは、商品の大量消費と使い捨てを美德とし、大量廃棄物の処理を考慮のそとに置いた社会であった。政府は、生産活動について工業統計や商業統計、農林業センサス等の詳しい生産面の統計をつくり、産業振興と成長政策を推進してきた。消費面についても、1962年から、国際的にみても最も詳細といわれる家計調査を実施してきた。これ等に比べて、廃棄物の実態を把握する努力は十分だったとは言えないし、廃棄物対策となると更に後手にまわってしまった。「ごみ問題は、処理システムの困難さを考慮することなく、経済システムばかりを太らせてきた現代社会構造の必然的な産物（である）」⁽⁹⁾という井出敏彦の指摘は正しい。

大都市圏で処理できなくなった廃棄物は、地方において焼却・埋立てられる傾向を強めている。その傾向は、近年、島根県にもあらわれている。

本論に入る前に、誤解のないようにあらかじめ断っておくが、筆者の立場は、廃棄物処理ないし処分場不要論ではなく、現行の処理体系が環境対策を軽視し、新しい環境災害を生み出す原因を拡大していることに問題意識を持つものである。

本稿では、島根県下で浮上してきた産業廃棄物処分場建設計画に焦点をあて、廃棄物処理の環境問題を考察する。

2. ゴミ問題の中心は産業廃棄物

ゴミ問題が語られるとき、とくに地方自治体の広報にその傾向が強いといえるが、第一に、今日のゴミ問題の中心が、家庭から出される廃棄物であるかのような論調と、第二に、廃棄物処分場について、地元の廃棄物を処理しなければならないから、処分場は必要であるという主張がある。この論調ないし主張は、事実の一面を反映しているものの、誇張のあまりに問題の解決を混乱させる危険がある。

第一の問題に関して言えば、表-1のように、産業廃棄物（産廃）は、一般廃棄物の6倍以上の量にのぼり、処理量からみれば、明らかに問題の中心は産廃である。しかも、産廃処理量の10年間（1975-1985）の増加率32.2%は、一般廃棄物の同期間の伸び率3.1%を大きく上回っている⁽³⁾。家庭から排出する廃棄物が重要ではないというのではない。今日の廃棄物問題を解決するためには、家庭ゴミをできるだけ減量し、分別回収やリサイクルに協力する等の住民の参加は必要であるが、問題の中心があたかも家庭ゴミかのようにえがく宣伝は、正しくない。中心問題が家庭ゴミとする論調は、国民一人ひとりに今日のゴミ問題の責任を押しつけ、環境政策との関係で問題化してきた廃棄物処分場の建設に無条件に協力させるための世論誘導に使われる危険性がある。

表-1 一般廃棄物と産業廃棄物（単位：万トン）

一般廃棄物（1989年度）	4, 9 9 7
市町村処理	4, 8 6 6
通常のゴミ	4, 0 0 4
粗大ゴミ	1 5 6
事業者の直接持ち込むゴミ	7 0 5
自家処理	1 3 2
産業廃棄物（1985年度）	3 1, 2 2 7

資料：『厚生白書』1992年版

第二の、地元のゴミ処理のためには廃棄物処分場が必要だという主張もまた、廃棄物処分場の建設に無条件に協力させるための世論誘導に使われようとしている。

地域社会から排出するゴミの処分場が要することは当然であるが、ここ数年の間に建設計画が浮上した処理場は産廃処分場であり、それも、地元産廃の処理よりも大都市圏の排出する産廃の処理を中心目的とした計画である。産廃を大量に生み出す地域は、首都圏をはじめとした太平洋側の大都市圏と工業都市である。関東の1都6県で、全国の産廃の25.6%を占めるという数値が、このことを端的に裏付ける。大都市圏の産廃が、地価の安い山陰や東北地方等に向かっているのである。前掲の『厚生白書』には、「区域内に最終処分場のない市町村では、他の市町村にある最終処分場にごみを持ち込まざるを得ないことから、ごみは広域的に移動している。事業者の責任で処理される産業廃棄物の場合には、更に都道府県の境を越えて広域的に移動している⁽⁴⁾」と、産廃の広域的移動のあることを認めている。

高速道路（中国横断自動車道）の開通にあわせて、島根県で産廃処分場建設計画が急増したのも偶然ではない。島根県の東出雲町に、鳥取県境港市のS企業が経営参加して新設する企業の産廃処分場建設計画がもちあがっている。東出雲町での建設計画についての町当局の議会説明（1992.9）では、「廃棄物の集荷範囲は、現在のところ一応、島根県内、松江、八束、安来地方」とされている。なんとも歯切れの悪い説明だが、S企業が現在扱っている産業廃棄物の内訳は、地元外6、地元内4といわれているところからすると、地元の建設了解を取り付けるために、集荷範囲を地元と説明しているに過ぎない、と考えられる。それも、「現在のところ一応」という限定付きであり、地元の産廃に限るというのではない。NHKは、「これまで福井県敦賀市に捨てられていた栃木のゴミが、敦賀市に拒否されて、今は島根県に捨てにきている」（1992.5.28）と報道した。敦賀市が、外部から産廃の持ち込みを拒否したために、規制の弱い島根県に流れたのであろう。

3. 産業廃棄物, その処理実態

廃棄物を処理体系から分類すると、「放射性廃棄物」と「一般の廃棄物」に区分され、「一般の廃棄物」が「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」が対象とする廃棄物である。「一般の廃棄物」が、「産業廃棄物」と「一般廃棄物」に分類される。「一般廃棄物」には、し尿・生活雑排水と生活系廃棄物のほかに、事業系の廃棄物も含まれている。したがって、生産・流通・販売といった産業活動から排出される廃棄物のすべてが「産業廃棄物」として一括されているわけではない。この分類は、純粹に経済活動上の区別に基づくというよりも、あくまで収集・処理系統の便宜からの区分である。

産業廃棄物以外を一般廃棄物というところから、一般廃棄物を、家庭から出る生活系廃棄物と同一視しがちであるが、一般廃棄物のなかで増加が著しいのは事業系廃棄物、とくにオフィスから出される古紙である。OA化の進展に伴ってコピー用紙等の使用と廃棄が増加しており、これが、市町村処理の廃棄物量を増やす要因となっている。紙（紙・板紙）の生産量は、通産省統計から見ても1981年以降に増加の一途をたどっているが、古紙回収率は、1984年をピークに低下してきており、その差の相当部分が、紙を大量に使用する損保・金融をはじめとする事業所から古紙として廃棄されていると見られる。東京都のサンプル調査では、1985-1988年の3年間の事業所廃棄物の排出量増加率が、民間オフィス（損保・金融）で17.54%、民間オフィス（損保・金融を除く）で9.69%であり、他の商業ビル、教育・文化施設の排出量の増加率と比べても高くなっている。この問題は、実質的な意味での産業廃棄物である事業所系廃棄物が、収集系統別の分類の都合によって産業廃棄物統計から除外されているということであり、経済のサービス化、情報化の進展のなかでは、改めて事業系廃棄物を含めて産業廃棄物の全体像を把握し直す意義を大きくしている、と考えられる。

ところで、産廃とは、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃えがら、汚い、廃油、廃酸、廃アルカリ、廃プラスチック類など19種類とされている。

事業活動によって生じた廃棄物は、事業者の責任で処理することが法律（「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」）に定められた原則であるが、実際には、専門処理業者への委託が主流になっている。

小林勇は、産廃処理の業界誌『いんだすと』（Vol.3 No.1,1988）に書かれている、「産廃物の収拾運搬には目先の仕事をとりたくて、ダンピングをしたり、安い料金で客先から押し付けられたりして仕事をとってくる。」「処理の水準を下げれば、経済至上主義の原則からいけば、コスト的に勝つ」、といった産廃処理業者の告白が、我が国の産廃問題の現状と問題点をそのまま言いあてている、と述べている⁶⁾。コストダウンを埋め合わせる手段は、不適性処理である。

長野県が調査した産廃処理の値段（1トン当たり）は、下記の表のようになっている。しかし、処理費の高い廃プラスチックも特定化学物質も、不適正処理ならコストは同じになる。不法投棄、不法処理が、コストのプレッシャーから業者を救うのである。

表-2 産業処理コスト（単位：円／t）

燃えがら	24,428円
廃油	22,713円
廃酸	46,284円
廃アルカリ	30,650円
木くず	25,381円
繊維くず	19,563円
廃プラスチック	1,870,500円

先進工業諸国において、事情は同じようである。ナポリ大学教授のA. モンタナーリは、産廃の処理・保管価格水準が国によって違うため、有害廃棄物を密貿易者がよく取り扱っているという事実があると指摘している。彼の報告によると、西ヨーロッパの産廃処理価格は、1トン当たり、安定した廃棄物で35,000イタリア・リラだが、有害物質を含む産廃の場合には200,000 イタリア・

リラ、有毒物質なら400,000、さらにより特に危険な物質の場合には1,000,000～4,000,000イタリア・リラになる。最高処理価格はヨーロッパの国々で4,000,000イタリア・リラ、約3,000米ドルなのに、アフリカではせいぜい2～3米ドルに過ぎないという。モンタナーリは、「この違いをうまく利用すれば簡単に大儲けができてしまう。必要なのは、どこかアフリカの国の高官と親密な関係をつくって、小うるさい積み荷検査を避けるため、ちょっと目をつぶって貰えばいいのである」と皮肉混じりに書き、インターナショナル・ヘラルド・トリビューン紙が経済欄に、次のような辛辣な記事を載せたことを紹介している。「みなさん、ちょっといいお金儲けを知っていますか。有毒産業廃棄物を捨てるだけの簡単な仕事で、1年間に10億ドルを生むビジネスになるのです。経験不要、学歴不問」⁽⁶⁾。

OECDの試算によると、1986年、世界中でこの種の有害物質を含んだ3億トンの産廃の保管と処理のために1,300万ポンドが支払われ、この膨大な金額が違法に産廃を売買する密輸業者に吸い取られている。そして、アフリカで違法に放棄された産廃が発見されたのみならず、経済的に貧困な国が、このような産廃を積極的に受け入れる対応をしているという⁽⁷⁾。ヨーロッパからの国境を越えた廃棄物の移動は、国家間の保管・処理価格の差を利用したものであるが、この場合、輸送コストを埋めて余りある、処理価格の高い有害・有毒産廃が取り引きの対象となる。

日本国内の大都市圏から地方への移動も、同じ原理に基づくものである。

4. 産廃処分に多発する事故

産廃の処分は、次の3つの方法でなされている。

- ①安定型 水質汚染等の心配のないプラスチック、ガラス、金属、建設廃材は、一定の区域を囲うだけで埋め立てる。
- ②管理型 底にゴムなどのシートを張って汚水が地下に流れださないようにし、たまった排水を集めて処理。家庭ゴミはすべてこの方式。
- ③遮断型 産業廃棄物のうち、水銀、カドミウムなどの有害廃棄物は、コ

ンクリートのプールのような容器に封じ込めて埋め立てる。

この3つの型は、扱う産廃の質によって区別されている。

現在、島根県東部で計画されている産廃処分場の型は、東出雲町が「安定型」、斐川町、美保関町と松江市川原町が「管理型」となっている。

処理場の環境問題に関する開発協議について、東出雲町と斐川町の事例を見ておこう。行政手続き上は、施設の適正管理が前提されていて不適正管理はないとしていることは止むを得ないとしても、法律の規定に基づいた適正な維持管理がなされたならば公害等の環境影響はない、という認識が共通している。

【東出雲町】

「安定型」処分場の建設計画がある東出雲町では、開発事業者から町に対して開発協議書が提出され、岸本文夫町長は、島根県土地利用対策要綱（昭和60年島根県告示第330号）の規定に基づいて「開発協議に関する意見書」を、1992年8月27日、県知事に提出している。この町長意見書は、「事業実施上の問題等」欄の「影響・問題点等」に「安定型ではあるが水質汚濁の問題」を指摘し、「総合意見」欄に「今回の協議施設は、安定型であり本来公害等環境に及ぼす影響はないとされている。これも維持管理が適切に行なわれた場合であり懸念される⁽⁸⁾」と記載している。かなりの危惧表明と理解される。

東出雲町長の意見書を添付した事業計画書について、県知事は、同年11月25日付けで、開発事業者に対して開発協議の了承通知を行なっている。知事の開発協議通知書は、町長意見書にある危惧については直接触れず、「最終処分場の設計にあたっては、関係機関から事前に十分な指導を受け、適正なものとする」とし、問題の公害防止については、「下流河川への汚濁水の流出がないよう注意すること」「水質汚濁防止対策について関係機関と公害防止協定等を結ぶこと」を指導事項に書くにとどまっている⁽⁹⁾。

【斐川町】

「管理型」処分場の建設計画がある斐川町では、1989年10月12日、吉岡豊樹

町長から県知事あてに開発協議に関する意見書を提出している。同意意見書は、東出雲町のそれと比較しても、公害等環境への影響に関する危惧はない。同意意見書はいう。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律のほか、関係法令等を遵守し公害防止対策を十分はかること。設置後の管理・水質検査等については、公害防止協定を締結すること。」「下流既設水路に影響のないよう、汚水・雨水の吐出管理を徹底すること。」「産業廃棄物処分場の必要性については、現在の社会情勢等から、十分認識しているところであり、本件についても、関係諸法令及び上記の事項について留意され、適切な事業実施が図られるならば、斐川町として、特に問題はないと考える。⁽¹⁰⁾」

この建設事業計画書に対し、県知事は、1992年3月13日付けで、開発事業者に開発協議の了承通知を出している。

適法なら公害等の環境影響はないと判断できるのかについては、後述のように、疑問は解消していない。また、法律の規定及び公害防止協定が守られない場合も含めて、産廃処理施設特有の公害等被害発生に対する対策の技術的可能性を、事前に十分に検討しておく必要がある。それは、最終処理施設の3つの型は、机上の設計では安全だとしても、現実には、各地の施設で環境破壊が生じているからである。

いくつかの事故の事例を挙げておこう。

千葉県君津市の「安定型」処分場では、シアンやヒ素が流出、東京都日の出町の「管理型」処分場では、ゴムシートが破れ、重金属を含む汚水が地下水を汚染している。いずれも、処分場の型からは起こり得ないはずの事故である。日の出町の産廃処分場で起きた環境汚染事故以来、産廃処分場と環境問題が、社会的に注目されるようになった。

1992年6月、鳥取県岩美町の医療用産業廃棄物焼却場の排水から、水質汚濁法の基準を上回る濃度の水銀と、カドミウム、鉛等が流出する事故も起こっている。水銀は、別回収することになっている体温計が医療廃棄物に混入していたためと見られている。また、排水流出は、雨水が工場内の溝からあふれて流

れだしたためである⁽¹¹⁾。この業者は、鳥取県から施設改善の指示を受けた直後、不渡りを出し、事実上の倒産をしてしまった。事業計画では、焼却場で酸性の煙を中和させた水は工場内で循環させるクローズドシステムになっており、本来、排水は施設外へ流出しない構造になっていた。焼却する廃棄物には、重金属が含まれないはずであった。しかし、適正な維持管理がされなかったと言うべきか、予測を越えた事故と言うべきか、いずれにせよ、現実に事故が起こったのである。

また処理施設や処分場以外でも、問題はある。佐賀県唐津市の海岸で、廃棄物再生業者が野積みした約2,500本のドラム缶周辺から、発がん性のテトラクロエチレンなど有害物質が検出されたことが明らかになった。この件は、1992年7月の佐賀県議会で取り上げられている。その後、佐賀県警は、業者が、産廃中間処理施設敷地内に有害化学物質入りの廃油と廃油の付着したドラム缶120本を不法に埋めていたことを突き止め、逮捕している⁽¹²⁾。

前述の東出雲町長の意見書にあるように、「今回の協議施設は、安定型であり本来公害等環境に及ぼす影響はないとされている。これも維持管理が適切に行なわれた場合であり懸念される」という心配は、これらの事件を見れば当然の意見である。「維持管理が適切に行なわれた場合」という前提が、いとも簡単に崩れるからである。この問題は、技術だけの問題ではない。民間処理業者が、産廃を排出する事業所から安い料金で処理を押しつけられ、企業間競争の中で自らもダンピングせざるを得ない状況下で、事故は、起こるべくして起こったのである。

5. 産廃処分場の5つの問題点

(1) 何が持ち込まれるか監視は不可能

1988年3月、生活環境審議会廃棄物処理部会産業廃棄物専門委員会が、産廃による事故、環境汚染や不法投棄を防止する目的で、マニフェストシステム

(集荷目録制)の導入を提案し、同制度は1990年4月から実施されている。この制度は、排出事業者が4枚複写の管理票を発行し、収集・運搬業者、処分業者が各々受領時に署名し、最後に排出事業者に還流するという制度である。その後、1991年10月、廃棄物処理法が改正され、①減量化・再生の促進、②適性処理の確保、③処理施設の整備を内容とする制度改正が行なわれた。この中で、適性処理の確保のための方法として、毒性・感染性・爆発性等により健康や生活環境に影響を与えるおそれのある廃棄物を「特別管理廃棄物」として区別し、一般廃棄物と産廃それぞれについて規制を強化することとされた。同時に、特別管理産業廃棄物について、マニフェストシステムが導入された。

不適性処理を規制する上で一定の改善と言えようが、コストダウンをねらったヤミ取り引きや不法処理には効力を及ぼさない。前掲の鳥取県や佐賀県の事件が、マニフェストシステム導入後であることを見ても、処理を民間業者に任せたまま対策を打つことの困難さがわかる。

高速道路の普及は、大都市からの廃棄物の搬入を容易にした。島根県浜田保健所管内で、高速道路開通後に12ヵ所の産廃処分場計画が殺到したが、中国横断自動車道米子岡山線も事情は同じであり、高速道路の整備の進展に合わせるかのように、産廃処分場計画が急増してきた。建設計画では、地元の産廃処理とされているが、地域(県)外から大量の産廃が持ち込まれ、目方で取り引きされる産廃をチェックする体制はない。いくつかの業者が介在して売買され、県外で島根県のトラックに積みば「地元のゴミ」となってしまう。北海道、香川県、愛媛県、高知県について佐賀県は、県外からの産廃搬入の原則禁止を決定した。厚生省の方針は広域処理であり、佐賀県に対して原則禁止方針の撤回を指導している。佐賀県は、「厚生省の考えは分かったが、佐賀には佐賀の考えがあり、受け入れられない」と、拒否の姿勢を示している。

(2) 「化学合成プラント」としてのゴミ焼却炉

厚生省水道環境部の調査によると、1985年度、産廃総量31,227万トンのうち、33.2%、10,381万トンが直接再生利用にまわり、23.0%、7,187万トンが直接最

終処分にもわる。残る43.7%，13,659万トンが中間処理されて、減量化された後、分別されて再生処理または最終処分されている。⁽¹³⁾中間処理と最終処理の基本は、焼却と埋立てである。

産廃は、量的に増加し、多様化している。多様な組成成分の廃棄物が焼却されるときに、環境上の問題が発生する。

ソーラーシステム研究グループ著『都市のゴミ循環』は、「ダイオキシン問題は、現代社会に対して打ち鳴らされた警鐘である」と指摘して、ゴミの焼却主義を批判している。そこには、要旨次のような指摘がなされている。

清掃工場の焼却灰から猛毒ダイオキシン2・3・7・8 TCDDが検出されることは、オランダの学者が発表して以来、スイス、アメリカ、そして日本でも確認されてきた。ダイオキシン2・3・7・8 TCDDとは、その毒性が青酸カリの300～500倍、シャム双生児、無脳症その他の先天性異常を引き起こす「史上最強の毒物」と言われている物質である。廃棄物の燃焼過程でつくられるクロロフェノール類が300～700℃程度に熱せられて脱塩酸反応により生成すると言われている。しかし、この生成過程は、まだ十分に解明されていない。多くの化学物質が混ざったゴミを一緒に燃やす焼却炉は、ゴミを「原料」として何が作り出されても不思議でない。それは、結果が見通せない「化学合成プラント」と言ってよい。焼却炉には、雑多な石油化学物質が放り込まれるが、化学反応する原料（ゴミ）の成分組成も把握されないで、反応生成物が分かるはずはない。⁽¹⁴⁾

同研究グループは、「ダイオキシン問題の本質に迫る検討が欠落していること」、「ダイオキシン等の有害化学物質を生み出している『ゴミ焼却処理』そのものの見直しがまったくなされていないこと」を批判し、「ゴミ処理の『常識』を打ち破る必要」を提起している。⁽¹⁵⁾現在の焼却・埋立て方式は、いかなる「適性処理」をしても越えがたい欠陥を持っている。

(3) 事故あれば処置なし

処分場の「安定型」「管理型」「遮断型」という3つの区分は机上のプランで

あって、そこに何が持ち込まれるのか、監視・点検体制はないに等しく、処理業者の誠意と良心に頼るしかない。産廃を積み上げ土を被せれば、何が埋められたか分からない。その上、「管理型」も遮水シートが破れたら、「安定型」処理方式と同じことになる。遮水シートは、竹の根が突き破ることもあるし、埋立て跡地の宅地化の際に基礎杭等で破損させることもある。ハイテク産業から廃棄される有機塩素系溶剤なら簡単に穴をあけてしまう。

東京都八王子市の「管理型」処分場から汚水が流れだす事故があった。しかし、この時すでに4トントラックで55,000台分の産廃が捨てられていた。広さ8.4ha、深さ最高15mの処分場である。1.6mmの厚さの遮水シートに開いた穴を探すのに、毎日150トンずつ掘り続けて4年間もかかるのでは、お手上げである。⁽¹⁶⁾

また、穴開きの事故がなくても問題はある。遮水シートに使用されている塩化ビニールから発がん性のDEHPが溶けだす可能性が、神奈川県環境科学センターの調査で発見されている。

(4) 排水が危険

現在知られている分子の種類は1,000万にも及び、さらに増えつつある。このうち、有害物質とはどの範囲までかが、規制するうえで先ず問題である。このうち、安全物質として自由化されているのは、数百種類のみであり、日本で有害物質（第一種特定化学物質）として規制されてきたのは、PCB、DDTなど11種類、産廃総量3億tのうち70万トン、わずか0.2%に過ぎない。

植田和弘は、OECD各国における現行法令等により有害とされる廃棄物の発生量を、12カ国について比較している。それによると、我が国は、有害廃棄物の人口当たり発生量も、GNP当たり発生量も12カ国中で一番小さい。我が国は、アメリカと比べると、1人当たりの有害廃棄物発生量は192分の1、GNP当たり発生量も163分の1である。植田は、「この相違は、その国の有害性に関する考え方に基づく有害廃棄物の定義の違いによるといわざるを得ない。つまり、日本の有害廃棄物の定義は国際的にみてきわめて狭いといわざるを得

ない⁽¹⁷⁾と述べている。

有害廃棄物についての狭い解釈によって、アメリカその他諸国では有害廃棄物として扱われる物質が、我が国では、通常の産廃ゴミとして焼却炉と最終処分場に放り込まれるのである。奈良県衛研年報(1986)は、産廃処分場の排水から130種類の化合物が検出されたことを掲載している。処分場の設計では、汚水が出て洪水調整池でプールされ、安全とされているが、岩美町の事故のように、あふれ出ない保証は全くない。問題点のひとつは、大雨のとき排水処理施設が出水をカバーできないことである。

島根県は、産廃処分場の建設に“直下の利害関係住民の同意”を求めているが、「直下」の解釈が狭すぎ、下流部には説明も相談もなく、同意、不同意の権利さえ認めてこなかった。このことは、汚水が下流にたどりつくまでに希釈されるという想定に立っているしとか考えられない。しかし、重金属や人工化学物質は、人体に蓄積されやすく、その多くが、癌原性や変異原性を持っていることからすると、濃度の希釈論で済ませてよいとは考えにくい。

(5) 埋立て後の責任に「協定」は有効でない

産廃処分場による公害等環境への影響の特徴は、それが「ストック公害」だということである。産廃処分場の公害は、発生源となる物質を貯め込んだ公害であり、長年たってから発生したり、長期に持続する可能性を持っている。

ニューヨーク州で起きたラブ運河事件は、産廃処分場の跡地が宅地になって後、産廃の有害物質が湧き上がり、そこに居住する多くの妊婦と胎児等が犠牲になった事件であった。東出雲町産廃処分場の業者と地元区長との管理協定書は、「埋立跡地を地区のため提供し有効に利用出来るように努力すること」としているが、これは、将来ここを原因として環境被害が生じたら、提供された地元地区が後々の事故責任を負うことになるという大変な協定である。業者が倒産したり、土地所有者の名義変更後では、処理業者に責任を取らせることもできない。鳥取県岩美町の処理業者は事件直後に倒産してしまっただが、常識的に考えても、全ての処理業者が永遠に存在するはずもない。

したがって、管理協定や公害防止協定等の「協定」方式は、ストック公害に対しては決定的な保証とはならないのである。

島根県の業務環境課長は、産廃処分場について、「県は最終的な責任はとらない」（1992年6月26日、住民との交渉の席で）と明言しているが、産廃処理が公共の福祉に役立つとはいえ、あくまで民間企業の行なう事業である。産廃処理だけに公共団体が責任を負うことはできないのは当然である。将来の責任は誰がとるのか。事故が起きても補償する責任母体が存在しないことになる。

6. 産廃処分場の「公害防止に関する協定書」の検討

—— 事例；斐川町学頭地区に建設予定の産業廃棄物処分場（管理型）——

島根県簸川郡斐川町学頭地区の山林に、産廃処分場を建設する計画がある。計画されている産廃施設は、①最終処分場、②焼却施設、③汚泥脱水施設からなり、計画では、約365,000トンの処分場をつくり、処理量が1日に70トン、20年かかって埋め立てることになっている。

1992年2月28日、業者であるタカセ興産株式会社代表取締役、建設現地の宍道町伊志見区長、宍道町長、斐川町長が、島根県企画部長を立会人として、「公害防止に関する協定書」（以下「協定書」という。）を締結している。「協定書」は、前文で、「すべての公害を防止し、地域住民の生活環境の保全について万全を期すため」に締結する、とある。「協定書」の検討の前に、いくつかの基本的な問題点を示しておく。

- (1) 産廃施設の下流地区、宍道湖漁協等の同意がないまま、町が協定したことの問題点がある。この点は、両町の責任で、建設着工前に解決すべきものと考えられる。
- (2) 先に「産廃処分場の5つの問題点」で示したような、「協定」では対処不可能な問題があることの認識が、区及び両町当局者には欠如している。
- (3) 業者と町行政・議会が建設計画を詰めるに際して、専門分野の科学者の意見をどこまで取り入れたか、懸念される。

- (4) 現在の危険物質を含む大量生産様式を前提にした、廃棄物の「焼却・埋立て」方式を公共機関の責任で見なおす必要がある。斐川町の処理ゴミが県内のものというのであれば、県が、県外ゴミの持込みを規制する具体方針を先ず立てることが望まれよう。
- (5) 斐川町長の意見書には、「産業廃棄物処分場の必要性については、現在の社会情勢等から、十分認識している」とあるが、そうであれば、民営の弊害を除去するために、埼玉県のように県営の施設をつくり運営する方法を検討することも必要であろう。

以下、島根県下で締結された協定のひとつの事例として、この「協定書」の主要な内容を検討することとするが、ここでは、疑問点を提示する形で整理しておく。

なお、資料として、「協定書」の本文を本稿末尾に掲載しておく。

1. 「処理対象廃棄物」の種類，収集地域について

第2条 「有害物質を含む産業廃棄物の搬入，処理は絶対に行なわない」
「島根県内から排出されたものに限る」

- ・町と区は、処理対象廃棄物の種類，収集地域について業者が限定することの確証をどのように得ているか。
- ・業者がこの条項を守るかどうかのチェック，町及び区の監視・監督の手立ては具体的にどのようにする計画か。違反させないための行政側の機構等整備。

2. 「大気汚染防止対策」について

第3条 「有害物質の発生等大気汚染を発生させないよう十分な防除措置を講ずる」

- ・ここで言う「有害物質」とは具体的に何を指すのか。

- ・たとえばダイオキシンについては、いかなる「十分な防除措置」をとり得るのか。

3. 「水質汚濁防止対策」について

第4条 「排水処理施設を適正に管理、運営し、地下水及び公共用水域の水質汚濁の防止に努める」「排出基準は、水質汚濁防止法の規定に準じ」

- ・遮水シートが破れない保証はどこにあるか。
- ・調整池の容量と、予想最大降雨量の関係はどうか。最大降水量をいくらにしているか。
- ・水質汚濁防止法の趣旨は、汚濁の削減が目的であって、汚してよい許容範囲を示したものではないが、現在の水質と、排出基準の関係をどのように考えているか。
- ・水質検査の項目、検査機関はどのようになっているか。
- ・被害が問題となるのは浸出水時が多いが、水質検査の間隔、時期（第7条も関係）は、どのように協定したのか。

4. 「廃棄物の処理」について

第6条 「操業に伴って発生する廃棄物を処理するにあたっては、第二次公害の発生を防止するための措置を講ずる」

- ・防止にあたって想定されている「第二次公害」の内容は何か。
- ・大気中への放出物質、排水、汚泥の具体的処理計画はどのようになっているか。

5. 「施設の改善」と「操業停止」について

第12条 「丙（宍道町）及び丁（斐川町）は、次に掲げる場合、協議の上、甲の施設等の改善を勧告することができる。」

- ① 公害関係法及び本協定に「適合しない場合、又はそのおそれのある

場合」

② 「施設の周囲及び伊志見川流域に被害をもたらし、又はそのおそれのある場合」

第13条 「甲（タカセ興産株式会社）は、前条の施設等の改善が完了するまでの間に、周辺の住民の健康及び生活環境に被害が発生した場合は、操業の全部、そのおそれがある場合は、丙及び丁と協議の上、操業の全部又は一部を停止しなければならない。」

- ・「伊志見川流域」には、通常の「流域」解釈では、伊志見川を支流とする新建川及び宍道湖は含まれないと考えられるが、その範囲についての共通理解はどうか。
- ・第12条の「施設の周囲及び伊志見川流域に被害をもたらし、又はそのおそれのある場合」の「被害」とは具体的に何か。第13条の言う「健康及び生活環境」の被害との異同はどうか。
- ・「伊志見川流域に被害をもたらし、又はそのおそれのある場合」「周辺の住民の健康及び生活環境に被害が発生した場合、……そのおそれがある場合」には、宍道湖漁業の被害は含まれていないかどうか。
- ・操業停止が想定する「住民の健康及び生活環境に被害が発生した場合」というのは誰が被害発生を認定するのか。住民か、いずれかの町か、また「発生」の認定に業者の同意を必要とするのか。業者が原因者でないと否認した場合はどのようにするか。
- ・健康等被害の原因者が産廃施設であると特定されるまでには、多くの場合、裁判等で長い年月がかかるし、裁判で争っても原因が特定されない場合が多い（水俣病の場合等）。原因が産廃施設だと特定されるまでは、操業停止がなければ、ほとんど協定の効力はないと考えなければならぬがどうか。

6. 「無過失責任」について

第15条 「浸出水等により施設の周囲及び伊志見川流域に被害を与えたときは、過失の有無にかかわらず、その損害を補償するものとする。」

- ・現在の行政、司法において、被害認定が極めて難しいことを、考慮の前提にしなければならないと考えられるが、どのように実効性を持たせるのか。
- ・補償金の積立て規定がないが、企業に、損害補償の能力はあるか。産廃公害は「ストック公害」であり、長年かかって被害があらわれたときに、企業は倒産し存在していないことも考えられるが、その場合にはどうなるか。町が補償責任を負うことになるのか。また、それは可能か。

7. 「立ち入り」について

第18条 「乙（宍道町伊志見区）は、この協定の施行に必要な限度において、甲の施設に立ち入ることができる」「ただし、丙又は丁の職員の同行を必要とする」

- ・「必要な限度」とは、どの範囲までか。「限度」を判断するのは、誰れか。
- ・町行政が、立ち入りの必要を認めず、「同行」を拒否した場合には区は立ち入れないのか。

7. まとめにかえて

産廃とその処分場建設問題を検討してきたが、斐川町の事例のように、今日の産廃問題には、処分場の建設推進だけでは解決できない問題が多くあり、産廃処分場が、新しい公害源となる危険性もある。根本的には、廃棄物は焼却・埋立てすればよいという発想では、環境保全と対立し、もはや解決は不可能になっている。「静脈硬化」と言われる産廃問題の解決のためには、「動脈」自体

のあり方を検討する必要がある。ゴミ問題の解決策として、リサイクル等の推進があるが、その必要性を否定するものではないが、やはり基本は、生産から消費に至る過程を、廃棄を考慮したシステムに移行させることであろう。また、処理事業が、環境に深く関わるものでありながら、しかも規制が困難な面が多々あるにもかかわらず、民間業者中心のシステムになっているところに問題がある。

注

- (1) 厚生省編『厚生白書』1991年版，10ページ。
- (2) 井手敏彦「ゴミ焼却は効果がなく，埋立ては有害物質をまきちらす」、『地球環境・読本』，J I C C 出版局，1989年10月，251ページ。
- (3) 前掲『厚生白書』1991年版，17ページ。
- (4) 同書，29ページ。
- (5) 小林勇『恐るべき水汚染』合同出版，1989年9月，124-125ページ。
- (6) アルマンド・モンタナーリ「イタリアにおける産業廃棄物の処理問題」、『公害研究』Vol.19 No.2，Oct. 1989，37ページ。
- (7) 同論文，37ページ。
- (8) 東出雲町長岸本文夫の島根県知事あて「開発協議に関する意見書」，1992年8月27日付。
- (9) 島根県知事澄田信義の開発業者あて「開発協議通知書」，1992年11月25日付。
- (10) 斐川町長吉岡豊樹の島根県知事あて「開発協議に関する意見書」，1989年10月12日付。
- (11) 1992年6月20日付『山陰中央新報』。
- (12) 1992年7月27日付『山陰中央新報』。
- (13) 前掲『厚生白書』1991年版，26ページ。
- (14) 押田勇雄編・ソーラーシステム研究グループ著『都市のゴミ循環』，日本放送出版協会，1985年，74-80ページ。
- (15) 同書，78-79ページ。
- (16) 1986年3月11日付『朝日新聞』。
- (17) 植田和弘「E C の有害廃棄物問題」、『公害研究』Vol.20 No.3，61ページ。

[付記] 本稿は，平成4年度教育研究学内特別経費による補助研究（代表，佐々木充臣教授）の研究成果の一部である。

[資 料]

公害防止に関する協定書

タカセ興産株式会社が産業廃棄物の処理を行なうため斐川町大字学頭地内に産業廃棄物処理施設（最終処理場，焼却施設，汚泥脱水施設。以下「施設」という。）を設置するにあたり，すべての公害を防止し，地域住民の生活環境の保全について万全を期するため，タカセ興産株式会社（以下「甲」という。），宍道町伊志見区（以下「乙」という。），宍道町（以下「丙」という。）及び斐川町（以下「丁」という。）とは次のとおり協定を締結する。

記

（基本事項）

第1条 この協定は，甲の設置する施設の建設及び操業に起因して発生するすべての公害を防止し，地域住民の生活環境を保全することを目的とする。

2 甲は，施設に公害防止責任者を配置し，適切な管理を行なうものとする。

（処理対象廃棄物）

第2条 甲は，廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）及び施設計画による処理対象廃棄物，処理量（別紙概要書）を遵守し，有害物質を含む産業廃棄物の搬入，処理は絶対に行なわないものとし，島根県内から排出された物に限るものとする。

（大気汚染防止対策）

第3条 甲は，施設の建設及び操業にあたり有害物質の発生等大気汚染を発生させないよう十分な防止措置を講ずるものとする。

2 排出基準は，大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）の規定に準じ，別表1のとおりとする。

（水質汚濁防止対策）

第4条 甲は、排水処理施設を適正に管理、運営し、地下水及び公共用水域の水質汚濁の防止に努めるものとする。

2 排出基準は、水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）の規定に準じ、別表2のとおりとする。

3 前項に定める水質検査に用いる排出水の採取にあたっては、乙、丙又は丁の立ち会いのもとに行なうものとする。

4 甲は、用水の循環使用等により排出水量の削減に努めるものとし、1日当たりの排出量は50㎡以内とし、排出量の確認が得られる方策を講ずるものとする。

5 甲は、排出水の安全確認のため、試作田、養魚池等を設置し、善良な管理の下に、それより生ずる生産物の分析を行なうものとする。

（騒音、振動の防止対策）

第5条 甲は、騒音、振動、の発生防止に努め、人に不快を与え又は付近の住宅等の建築物に被害を及ぼさないよう十分な防除措置を講ずるものとする。

2 敷地境界における騒音レベルは、別表3のとおりとする。

（廃棄物の処理）

第6条 甲は、操業に伴なって発生する廃棄物を処理するにあたっては、第二次公害の発生を防止するための措置を講ずるものとする。

（測定回数等）

第7条 甲は、第3条から第5条までに規定する排出基準を確認するため、各別表に定める機関ごとに測定を行ない、測定結果を記録し、速やかに乙、及び丁に報告するものとする。

（悪臭防止対策）

第8条 甲は、その敷地内及び排水から悪臭が発生しないよう十分な防除措置を講ずるものとする。

（その他の措置）

第9条 甲は、施設の維持管理に際して、カラス、ネズミ等の有害鳥獣、蚊、ハエ等の衛生害虫の防除に努めるものとする。

(公害教育の徹底)

第10条 甲は、従業員に対し、公害に関する教育訓練を計画的に実施し、職員の資質向上に努めるものとする。

(事故時の措置)

第11条 甲は、その施設内において、公害発生につながる恐れのある故障、事故等が発生したときは、ただちに業務を中止する等適切な措置を講ずるとともに、その状況を遅滞なく乙、丙及び丁に連絡するものとする。

(施設の改善)

第12条 丙及び丁は、次に掲げる場合、協議の上、甲の施設等の改善を勧告することができる。

① 公害防止のための関係諸法令及び本協定に適合しない場合、又はそのおそれのある場合

② 施設の周囲及び伊志見川流域に被害をもたらし、又はそのおそれのある場合

(操業停止)

第13条 甲は、前条の施設等の改善が完了するまでの間に、周辺の住民の健康及び生活環境に被害が発生した場合は、操業の全部、そのおそれがある場合は、丙及び丁と協議の上、操業の全部又は一部を停止しなければならない。

(苦情等に対する措置)

第14条 甲は、その施設の稼働に関連した公害の苦情の申し立てがあったときは、誠意をもってその解決にあたるものとする。

(無過失責任等)

第15条 甲は、その施設の稼働に伴ない、浸出水等により施設の周囲及び伊志見川流域に被害を与えたときは、過失の有無にかかわらず、その損害を補償するものとする。

2 前項の損害補償額の算定については、甲、乙、丙及び丁の協議の上定めるものとする。

(環境整備等)

第16条 甲は、その施設の環境保全に留意し、その他周辺の美化に努めるとともに、景観保全のため積極的に丙及び丁の施策に協力するものとする。

(施設の新, 増設)

第17条 甲は、本協定締結後、この場所において施設の新設, 増設又は変更を行なう場合は、あらかじめ乙, 丙及び丁に協議するものとする。

(報告, 立ち入り等)

第18条 丙及び丁は、この協定の施行に必要な報告を求め、又はその職員をして施設に立ち入り、公害の防止について調査及び検査をすることができるものとする。

2 乙は、この協定の施行に必要な限度において、甲の施設に立ち入ることができるものとする。ただし、立ち入りに際しては、あらかじめ甲に通知し、丙又は丁の職員の同行を必要とする。

(施設の閉鎖)

第19条 施設の閉鎖は、埋め立てられた産業廃棄物の飛散及び流出の防止、埋め立て地からの浸出液による公共の水域及び地下水の汚染の防止並びに埋め立て地からの火災の発生の防止のための必要な措置を講じ、乙, 丙及び丁の確認を受けた上で行なうものとする。

(協 議)

第20条 この協定に定めのない事項, 疑義が生じた事項又は変更を要する事項については、その都度協議するものとする。

この協定の証として、この証5通を作成し、甲, 乙, 丙, 丁及び立会人それぞれ記名捺印の上、各自その一通を保有する。

平成4年2月28日

甲 タカセ興産株式会社
 代 表 取 締 役

松 崎 一 夫

乙	宍道町伊志見区 区 長	吉 田 幸 義
丙	宍道町 長	川 島 光 雅
丁	斐川町 長	吉 岡 豊 樹
立会人	島根県企画部長	石 倉 崇