

産業廃棄物最終処分場の立地

徳島経済研究所 多田卓史

まえがき

本稿では、産業廃棄物最終処分場の立地という、厄介な問題を扱う。処分場立地の推進者とそれに反対する住民は、どういう合意点を見出すべきだろうか。これが本稿のテーマである。

最終処分場は、取り返しのつかない環境汚染を引き起こす可能性を孕んでいる。このような施設の立地を考える際には、立地推進の当事者——処分場を建設し管理・運営する処分場業者、処分場に産廃を処分する排出企業、処分場業者を許可し管轄する行政（都道府県）——の誰もが、正しく行動することを前提に考察を進めることはできない。取り返しのつかない環境汚染を未然に防ぐためには、仮に誰かが不適切なあるいは不正な行為をしたとしても、なお安全が図られるシステムを考えていく必要がある。

従って本稿は、当事者性悪説に立ったものになっている。つまり、処分場業者は適当に手を抜いて処分場の管理をするかも知れず、処分場を利用する企業を増やすために、多少問題のある廃棄物でも受け入れる。産廃の排出企業は、廃棄物の分別や無害化を十分に行わないまま処分する。行政は、処分場に問題が発生しても気付かないか、気付いても適切な対応策を講じることができない。常にそういう可能性があるものとして議論を進める。

このことは誤解を招きやすい。処分場業者や排出企業や行政は、とかくそのような行為をしがちである、よくそういうことがある、どうせそういう行為をするに決まっている、等々と筆者が主張していると解釈されてしまう恐れがある。しかし本稿をこのように解釈されるのは筆者の本意ではない。筆者は、当事者が現実にも不正な行為をするしなにかかわらず、不正な行為をするという前提で、処分場の安全を考えていかなければならないと言っているにすぎない。真に安全に配慮した処分場の立地を考えるならば、そうみなしておくのが正しい態度だと思える。

産廃をめぐる不正や不適正な処理がしばしば報道されるので、われわれは産廃業界には不正や不適正処理が横行していると考えがちである。そういうわれわれの直感が多分、産廃業界のある一面をとらえているのは事実であろう。しかしその一方で、新しく産廃の最終処分場を作るのに「苦勞しなかった」と言い切る処分場業者もいる（たとえば、高杉晋吾『産業廃棄物』p. 112。筆者自身も取材の過程で、同じように断言する産廃業者の話聞いたことがある）。このような業者に共通する特長は、これまで処分場を

管理、運用しながら、徐々に地域住民の信頼を獲得していているということだろう。処分場を建設するのに苦労がないと言う処分場業者にとっては、本稿の議論は全くマト外れで意味のないものに見えるに違いない。

1. 産業廃棄物の量

厚生省の数値によると、産業廃棄物の年間排出量は約4億トンとなっている。この値はここ数年、そう大きく変動していない。

この4億トンという値は、われわれが実感できる重量の範囲を超えていて、抽象的で現実性に乏しい。そこでこういう場合、しばしば引き合いに出されるのが、東京ドームを升(ます)にして計った数値である。東京ドームの容積は124万立方メートル。産廃の平均的な重量を1立方メートルあたり1トンとして計算すると、4億トンの産廃は、東京ドーム322杯分になる。しかしこの東京ドーム322杯という数値も、直感的に把握できるものではない。

産業廃棄物よりもわれわれに身近な一般廃棄物の排出量は年間約5千万トンである。これを大雑把に、家庭系の一廃と事業系の一廃と半分ずつだとみなすと、家庭から排出されるゴミは一年に2千500万トンとなる。産廃の排出量はこの16倍に相当する。

つまりわれわれは、「ゴミを一袋出すと同時に、気付かぬままに、16袋の産廃も出している」勘定になる。産廃を自分でゴミ捨て場に持って行くことはないだろうが、われわれは、便利でモノにあふれた生活の裏で、それだけの産廃のお世話になっている(産廃を背負い込んでいるとも言える)のである。

産廃の排出量は厚生省の数値よりずっと多い、という推計もある。たとえば物質の収支で計算すると(国内で産出される資源と輸入される資源の量から、エネルギー消費、輸出、製品の国内滞留量を差し引き、さらに動物の糞尿、過去の製品の廃棄量を加える)、「産廃、一廃を合わせた廃棄物の年間総排出量は、発表された推計値の二倍を超える膨大なものとなります」(木村博昌 『「廃棄物処理法」の改正動向を探る(その二)』 月刊廃棄物1997年2月号)。この推計に従うと、われわれは家庭のゴミを一袋出すごとに、32袋の産廃を排出していると考えなければならない。

排出された約4億トンの産廃は、有価物の回収、再生利用、減量化などのプロセスを経て、約9千万トンにまで減量される。これが年間に最終処分(通常、埋め立て)される産廃の量である。この量を、上と同様に東京ドーム換算すると、72杯分になる。

2. 不法投棄

産業廃棄物で常に問題となるのが不法投棄である。

厚生省によると、平成7年度の産廃の不法投棄は679件、44.4万トンとなっている。こ

の量は、徳島県全体で一年間に埋立処分される産廃の量に匹敵する。一方、警察庁によると、平成7年度の不法投棄量は約133万トンとなっており（『平成8年版環境白書』など）、厚生省の数値と大きく食い違っている。要するに、不法投棄の実数量ははっきりしないということだろう。

不法投棄量の80%前後が、建設廃材や建設木くずなど、建設業からの廃棄物で占められている。このことは、複雑な下請け構造を持った建設業界の体質に起因すると考えられるが、建設廃材の資源化、減量化率の低さが、不法投棄を引き起こす一因になっているのではないかと疑ってみる必要もありそうである。

ふたたび厚生省の数値に従うと、平成7年度に不法投棄された産廃（44.4万トン）のうちの8.4万トン（19%）が、投棄者不明、投棄者に原状回復の資金力なし、などの理由で、放置されたままになっている。これに以前からの累積分も加えると、現在約30万トンの産廃が不法投棄現場に放置されていると見られる（これには香川県豊島（てしま）の不法投棄50万トンは含まれていない）。

3. 最終処分場の立地をめぐる議論

産業廃棄物に関して、不法投棄と同等あるいはそれ以上に深刻な問題は、産廃関連施設の建設がきわめて困難になってきていることである。

産廃関連の施設は、中間処理施設と最終処分場のふたつに大別することができる。中間処理施設とは、排出された産廃の減量、無害化、資源の取り出しなどを行う施設で、破碎、焼却、汚泥の脱水、廃酸・廃アルカリの中和、廃油の再生など、処理の目的に応じた多様な施設を包括する呼称である。最終処分場とは、中間処理した残りを密閉保管あるいは埋立処分する場所と施設のことで、そこに処分できる廃棄物の有害度、危険度に応じて、遮断型処分場、管理型処分場、安定型処分場に分類される。

中間処理施設、最終処分場にかかわらず、産廃施設の立地を近隣の住民は嫌う。産廃施設が常に環境汚染の可能性を孕んでいるからである。

ところで、中間処理施設が環境を汚染した場合には、その操業を停止することによって、汚染のそれ以上の拡散を防ぐことができる可能性が高い。大気汚染がひどい焼却施設を停止する、などはこの例である。一方、最終処分場が環境の汚染源である場合には、その操業を停止しても（廃棄物の受入れを停止することであって、汚水処理などの業務まで停止してしまうことではない）、汚染の拡散を止めることは出来ない。操業停止後も汚染物質は処分場から漏れ続ける。中間処理施設を名乗りながらも大量の廃棄物が野積みされているような場合には、実質的には「違法な」最終処分場と同等である（豊島はこの典型。以下では、文脈によっては、このような中間処理施設も最終処分場の一種とみなすことにする）。

操業を停止しても汚染が止まらないという意味で、中間処理施設よりも最終処分場の

方が問題が深刻である。そこで、本節と次節では、特に対象を産廃の最終処分場に絞って、その立地の問題を検討する。その前半である本節では、最終処分場の立地をめぐるさまざまな考え方（中でも最終処分場の建設を推進する立場の論理）の妥当性を検証してみたい。

(1) 悪循環？

「産廃の不法投棄や不適正な処理が、産廃に対する悪い印象をわれわれに植え付け、その結果、最終処分場の立地が困難になる」、という考え方がある。この考えは、おそらく正しい。その前提の下で、「だから、最終処分場の円滑な立地のためには、不法投棄や不適正処理を扇情的に報道すべきではない」、という考え方もあり得る。この考えが正しいかどうかは微妙だ。これが微妙なバランスを保っているというのは、わずかに「扇情的に」という修飾語が付いているからである。

確かに、産廃に対する不信感をむやみに煽っても得るところは少ない。そういう主張には反論しにくい。また、報道は不正の実態ばかりを強調するだけで、産廃の優良業者を取り上げない、という指摘もある。雲助が横行するからといって、すべての駕籠かきが悪人という訳ではないのだ。

しかし、これらの指摘の正しいことを認めた上でもなお、不法投棄や不適正処理は必ずおおやけにされていくべきだと思われる。たとえ報道が、われわれの産廃に対する不信感を増大させるとしても、である。

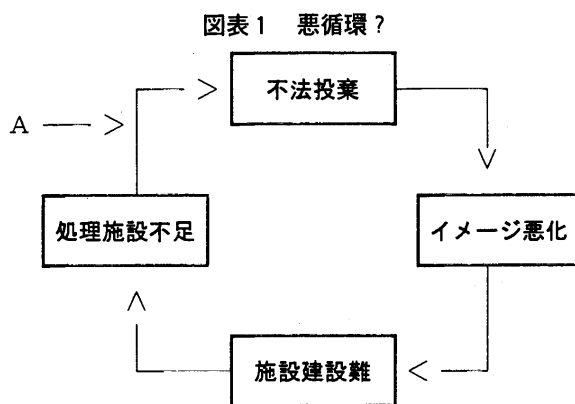
産廃の中間処理施設や最終処分場に関して、絶対にどんな問題も生じないなどとは考えられない。一旦問題が生じたときに、それを速やかに公開することは、次のような意味で有用である。その問題がそれ以上大きくなることを防止する、問題に対して適切な対策を講じさせる強制力になる、今後それと同類の問題が生じるのを事前に防ぐ、など。

さらに重要なのは、問題の発生時にだけ報じる（扇情的かどうかは別として）のではなく、それがどう解決されていったか、解決に至るまでの経緯を報道し続けることである。まれにはあるが、もしその問題が適切かつ速やかに解決された場合には、われわれの産廃に対する不信感は、幾分かではあっても、払拭されることになるだろう。

豊島の問題に関しては、新聞各紙が何年間も、解決までの道筋を粘り強く追いつけている。この事件で、事件発覚当初のセンセーショナルな部分だけを報道して幕を引いてしまっていたら、その後事件は別の筋道をたどっていただろうし、報道機関の価値は半減していたに違いない。ただ残念なことには、豊島の場合、事件そのものの質が悪すぎたようである。もうとおに「速やかな解決」と呼べる時期は過ぎてしまって、報道機関の長期にわたる努力が、産廃に対するわれわれの不信感を払拭するのとは逆の結果になっている。

さて、この項の冒頭に上げた、「産廃の不法投棄や不適正な処理が、産廃に対する悪い印象をわれわれに植え付け、その結果、最終処分場の立地が困難になる」という命題に

もういちど考えを戻そう。この命題にはしばしば、「最終処分場の立地が困難だから不法投棄が増える」という考えが付け加えられる。これで、因果が（不法投棄から不法投棄へ）一巡して、何か、美しい思考の構図に接したような気になる。その様子を図表1に示した。



図表1は、産廃に関する文献などでよく見かけるもので、一般に広く認知されている。だが、筆者はこの図には賛同できない。最後に付け加えられた因果関係、「最終処分場の立地が困難だから不法投棄が増える」（図中Aの矢印）にどうしても納得できないからだ。

現実には、不法投棄は専ら経済的な理由（要するに、儲けになる、費用の節約になる、など）で行われる。正規の処分場には受け入れてもらえそうにない廃棄物（有害、分別されていない、裁断されていない、収集運搬業者が無許可、など）を処分したい、という理由もあり得る。しかし、処分場が不足しているから、やむにやまれず不法投棄したという例を、筆者は全く知らない。

当研究所の地元徳島県でもしばしば不法投棄が生じているが、その一方で、まだ容量に余裕のある処分場がいくつも存在する。たとえば、公営の沖洲処分場などは、ほとんど空（から）に近い状態である。沖洲処分場の産廃用のスペースについて見ると、当初の計画では平成3年10月から8年間で埋立が完了することになっていた。しかし実際には、平成6年4月までの間に、全体のわずか2.3%しか埋まっていない。

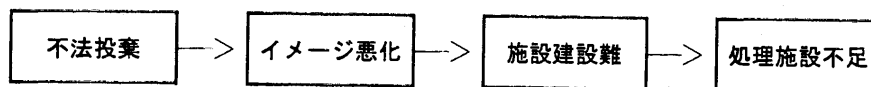
それでも不法投棄は起きるのである。

こうしてみると、図表1のAの矢印が付け加えられた意図がはっきりしてくる。「最終処分場の立地が困難だから不法投棄が増える」という前提から、「不法投棄を減らすためには、住民は処分場建設に反対すべきではない」という結論を導き出すのが狙いだ。不法投棄を楯に、イージーに処分場の建設を進めたいという意図が見え隠れする。しかし、そもそもその前提が正しくないのだから、この結論が説得力を持たぬことは明白であろう。

この項のタイトル「悪循環」に「？」を付けたのは、こういう理由からだ。図表1の

悪循環を、見た目の美しさに惑わされて、鵜呑みにすべきではない。図表1はどうしても、図表2のように書き換えられなければならない。

図表2 循環していない



(2) 迷惑施設

施設の便益を広域で享受する一方で、生活環境の悪化や環境汚染の可能性など、それが立地することの不利益を近隣で集中的に引き受けなければならないような施設は、一般に「迷惑施設」と呼ばれる。原発と並んで、産業廃棄物最終処分場は典型的な迷惑施設のひとつである。

迷惑施設の立地には、通常、近隣住民の反対運動が起こる。これに対して、立地に反対するのは「住民のエゴ」だ、という見方がある。産廃の最終処分場に関しては、たとえば次のようなことが言われる。

「産廃がゼロになることはないから、今後もう最終処分場が作れないとすると、近々必ず廃棄物の捨て場は尽きて、廃棄物が溢れ出す。それを避けるためには、どうしても何処かに処分場を作らなければならない。そう分かっているながら、自分の近隣に処分場の建設が決まったときに反対するのは、公共の利益を考えず、別の誰かに処分場を押し付ける利己的な行為だ」

この種の見解は、最終処分場は必要不可欠な施設で、しかも不足している、という前提に立っている。

産廃の最終処分場が必要不可欠であることについては、ほとんど議論の余地がない。いくらリサイクルやゼロ・エミッションを押し進めても、さしあたり廃棄物がゼロになるとは考えにくい。

最終処分場が不足しているというのも、社会的な通念であろう。われわれは、「あと何年で、産業廃棄物最終処分場の残余容量がゼロになるか」、という数値をしばしば目にする。平成8年の環境白書によると、この年数は全国平均で2.3年、首都圏に限るとわずか0.6年である。徳島県では、およそ2.0年だと見積もられている。ただ、処分場が全く作られていない訳ではないので、この年数で産廃が処分場から実際に溢れ出すことにはならない。

そうだとしても、残りの年数が徐々に小さくなっていっていることは確実らしく、今のペースで産廃処分場の埋立と建設が進めば、2008年頃には処分場が枯渇するという推定がある（『東洋経済』1997.3.8）。昨今、産廃の越境が歓迎されないことを考えると、首都圏の状況は特に深刻である。

産業廃棄物の年間の最終処分量は約9千万トンである。従って、毎年少なくともそれ

だけの産廃を処分できるだけの処分場が建設されなければならない。そうでなければ、処分場は枯渇する。この勘定は一見もっともらしいように思えるが、このところには疑念を差し挟む余地がある。

年間9千万トンの産廃を処分したいというのは、産業界の要請である。この9千万トンという量がどうして決まるのかという点について考えておく必要がある。

一般に企業は、廃棄物を処分するのにかかる費用が廃棄物を減量するのにかかる費用を下回っている限り、廃棄物を処分場に処分する方を選んで、減量化の努力をしない。逆に、処分の費用が減量の費用を上回れば、減量すること（排出の抑制やリサイクルなど）を選ぶ。もちろん、企業倫理を重視して、経済性とは無関係に廃棄物の減量化が推進されることも少なくない。だが、社会全体としてみると、倫理的な減量化の推進圧は、経済的な推進圧よりずっと低いと考えておかなければならない。

こうして見ると、処分場の立地に反対する住民の運動を「住民のエゴ」と呼ぶよりも先に、廃棄物を安価に処分できる処分場を必要なだけ求める企業の態度を「企業のエゴ」と呼ぶべきであることが判る。

昨今、廃棄物の減量やリサイクルが重要視されているが、年間9千万トンの処分場を用意するというのは、それに逆行する施策である。リサイクル推進のために、最終処分場はあまり作るべきでない、と言うと極論になってしまうが、処分場の需要と供給の関係をただ市場原理に委ねて放置しておくのも問題であろう。

処分場の立地を考えると、次のふたつは明確に区別されなければならない。すなわち、社会的に見て最終処分場が必要不可欠であるということと、ある特定の場所に建設されようとしている処分場が必要不可欠であるということとは、全く違うということだ。焦点が特定の最終処分場の立地に絞られたときには、最終処分場が社会的に不可欠であることや不足していることは、その処分場を是非とも作らなければならないことの根拠にはならない。それを判定するためには、別の議論が必要である。

処分場の用地の選定は、土地利用を制限する種々の法令に反しない限りは、処分場業者の裁量に任される。処分場業者は通常、地価が安いこと、地権者との交渉に見込みがあることなどを基準に用地を選定する。そのような用地の選定は、たとえ経済的に合理的なものであるとしても、その他の要因（特に環境問題）を考慮した上で、なお適切であると言えるかどうか、疑問が残る。一般には、経済性が優先して用地が選ばれたのち、それに取って付けたように、環境保全上も適正であるという（業者自身の）調査結果が付されるものようである。

このことは、処分場の近隣の住民には、次の二つの意味で、ひどく不公平に映る。

第一に、このような基準で処分場の選定が行われるなら、処分場はほぼ必然的に過疎地に作られることになるということである。その結果、よく言われる通り、都市で発生した廃棄物を過疎地で処分するという、廃棄物の押し付けが生じる。

第二は、他の候補地との比較検討が十分行われていないということである。他に考え

得る候補地が何箇所あるのか、それらの候補地と当該地を比較したときの長短はどうか、などの検討は通常行われず、行われたとしてもその検討結果が開示されることはない。特に環境問題を重視した比較検討が行われない点は、不公平感の大きな源泉になっている。

最終処分場の社会的な必要性を強調するなら、複数立地の比較検討を十分に、しかもオープンに行うべきであろう。

4. 産業廃棄物最終処分場の立地

前節の検討で明らかにしてきたことは、産業廃棄物の最終処分場の立地を考えると、お題目ばかり唱えて立地を推進しようとしてもだめだ、ということである。ここでお題目とは、

「最終処分場は社会的に必要不可欠だ」

「絶対に安全だ。環境保全上問題はない」

「反対するのは近隣住民のエゴだ」

などなどの言辞を指している。このような主張で処分場の建設を押し切ろうとするのは、処分場で何か問題が起きても適切な対応ができない、と言っているに等しい。最終処分場の立地はきわめて現実的でどろどろした問題である。それを、観念論的、理想論的な言辞で解決することができるとは考えられない。

最終処分場の計画が公表されると、ほとんど必ず、近隣住民の反対運動が起こる。この時点では住民は「絶対反対」という主張を繰り返すばかりである。先に述べた通り、処分場の立地が合理的に行われていない疑いがある以上は、これは当然のことである。

それを処分場業者は切り崩しにかかる訳だが、そのための手段は、穏当な話し合いから、コネや人脈の駆使、公共施設の建設や金銭的な補償まで、多様である。豊島や御嵩町のケースでは恐喝、暴行というような手段まで使われている。

絶対反対の段階が過ぎると、それまでに計画が潰れてしまわなければ、「条件闘争」という段階に入る。ここでは住民と処分場業者の間で、業者が遵守すべき事項や事故の際の補償の取り決めが行われる。その協議が合意に達すると、いわゆる「環境保全協定」が締結されることになる。

本節のテーマは、産業廃棄物の最終処分場に関して、どのような環境保全協定が結ばれるべきかを考察することにある。

以下では、環境保全協定の素案（協定書の形式に則ったものではなく、協定書に盛り込む考え方）を提示するつもりであるが、この協定の当事者は、処分場の近隣住民、処分場業者、行政（この場合、産廃行政を管轄する都道府県）、産廃の排出企業の四者でなければならない。このことは素案を説明する中で明らかにしていきたい。

素案はいわば、

「こういう条件でならば、自分の住居の近隣に産業廃棄物の最終処分場が立地してもよい」

と筆者自身が考えるものであり、従って、筆者は完全に処分場の近隣住民の立場を取っている。その結果、素案は処分場業者、行政、産廃の排出企業には到底受け入れ難いものになっている恐れが多分にある。しかしこれは、交渉の出発点となるたたき台だと考えて頂きたい。またこの素案をもとに作成した協定（当事者間の契約と呼ぶべきだろうか）が、法的にどの程度の強制力を持つか、筆者は法律の専門家ではないので判断できない。それぞれの立場の方々や、法律の専門家のご意見をお聞きしたいところである。

この素案を考えることにした直接の動機は、ある環境保全協定書（処分場が立地する市と処分場業者の間で締結されたもの、徳島県の例ではない）を実際に読んだことである。その協定書はマスコミで高く評価されていたが、読んでみてどうも実質的でない道徳訓の集まりのような印象を受けた。

たとえば、「乙（処分場業者）は、故意又は過失を問わず地域住民の健康又は財産に被害を及ぼした場合は、（中略）、その損害について誠意をもって賠償しなければならない」、という条文は、処分場業者に誠意がないことを前提にしてもなお、妥当な賠償責任を負わせるものでなければならないように思えるし、「乙（処分場業者）は、（中略）積極的に施設の公開に努めるものとする」という条文では、なぜ「努めるものとする」ではなく「公開しなければならない」としなかったのか、疑問が残る。

こういう甘い環境保全協定ではいけないと感じるのである。そこで、自分なりの環境保全協定素案を作ってみることにした。以下では上の環境保全協定も参考にしながら、住民にとってより好ましい環境保全協定を考えていく。

(1) 協定の基本的な考え方

環境保全協定の核となる考え方は、「処分場は、いつでも産業廃棄物の全量撤去と原状復元が出来ることを担保に埋め立てていかなければならない」ということである。原状復元とは、廃棄物を撤去した処分場を土で埋め戻して、元の地形に戻すことをいう。深刻な環境汚染など、処分場が原因で重大な問題が発生したときには、産廃の全量撤去と原状復元（以下では、単に「原状復元」という）が必ず行われるようにする。そういうシステムをどう組み上げていくかが、この環境保全協定素案の眼目になる。

その他の措置、たとえば一時的な業務停止や、損害賠償の支払い、産廃の部分撤去などを行わなければならない場合の規約については、本稿では詳細な検討を省略する。他のことは、原状復元と比べると問題が小さいからである。

速やかに原状復元出来るかどうかは、最終処分場の信頼性に関わる決定的な要因だと考える。環境汚染を引き起こす事故が発生したとき、処分場業者にどのような罰則が適用されようとも、環境を汚染し続ける処分場と廃棄物が残されたのでは、近隣住民にとっては問題が解決したことにはならない。このことは豊島が教えている通りである。

ところで、「処分場は、いつでも産業廃棄物の全量撤去と原状復元が出来ることを担保に埋め立てていかなければならない」、という原則から直ちに導き出せる副次的な規則がある。それは、「原状復元が担保出来ないような巨大な処分場は作ってはならない」ということである。(これはもちろん、悪名高い「ミニ処分場」を推奨しているのではない)。大規模な処分場の方が、単位体積当たりの廃棄物を処分する費用が安くつくことは容易に推測できる。しかし、処分場業者の信用の蓄積が十分でない場合には、原状復元の担保能力を大きく超えた処分場を運営させるべきではない。

処分場の原状復元がなされる時必ず問題になるのは、撤去する廃棄物の無害化と最終処分を何処で行うかということである。だがこれは、近隣住民の立場で考えておかなければならない問題ではない。処分場建設計画の中で、処分場業者があらかじめ考えておくべき問題である。予め契約しておいて、民間または公共の無害化施設や処分場を使用することになるか、あるいは排出企業に廃棄物を送り返すことになるかと考えるのが実際のだろうか。

(2) 協定の大枠

環境保全協定は二種類の協定から成る。これらを仮に、「協定A」、「協定B」と呼ぶことにする。協定Aは、住民、処分場業者、行政の三者間の協定であり、処分場の建設の前に締結される。協定Bはこの三者に産廃の排出企業を加えた四者で取り交わされるもので、これは排出企業が処分場を利用したいという意向を表明した時点で一社ごとに締結される。処分場が建設される時点では、処分場を利用する排出企業が特定できないので、二種類の協定が必要になる訳である。協定Aは唯一だが、協定Bは処分場を利用する排出企業の数だけ作られる。

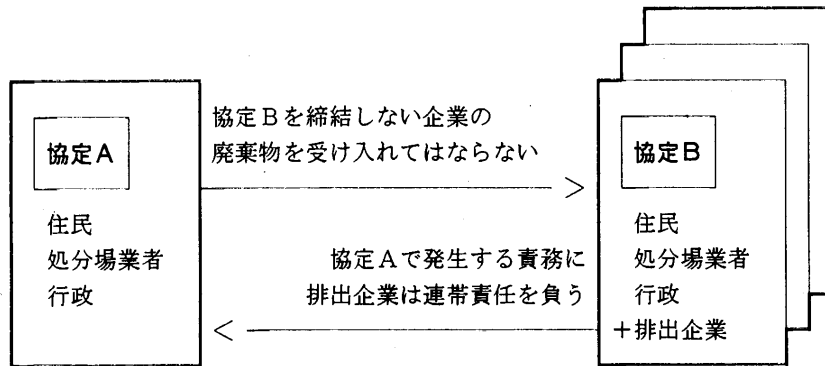
協定書Aには、住民、処分場業者、行政それぞれの責務や罰則が書かれる。どのような場合に処分場を原状復元しなければならないかということに関しても、この協定書で規定される。それらに加えて、協定書Aの中には、「処分場業者は、協定Bを締結しない企業の廃棄物を受け入れてはならない」という条文が書き込まれている必要がある。

協定書Bには、処分場を利用する排出企業の責務や罰則が書かれるが、特に、「排出企業は、処分場で発生した問題で処分場業者が責任を負うときには、処分場業者と連帯してその責任を負う」という条文が書かれていなければならない。ここで、処分場業者が負う責任とは、協定書Aで規定されたものである。

協定Aと協定Bがリンクしている様子を図表3に示した。協定A、Bをこのように関係付ける意図は、廃棄物処理法では確実に問えるかどうか判らない排出企業の責任を、民事の契約で明確にしておくことである。

廃棄物の撤去と処分場の原状復元を保証するために、協定Aで、処分場業者の資産の開示や供託、保険への加入、経理の公開と資金の積立などを義務付けてもよい。しかし、一旦原状復元を行わなければならないような重大な事態を引き起こすと、処分場業者は

図表3 協定の相互関係



倒産するか業務を継続することが不可能な状態に陥ると考えられる。その場合、協定で義務付けた担保が役に立たなくなっているかも知れない。あるいは、重大な事態を招いてしまうような処分場業者はもともと悪質で、原状復元の意味など最初から持っておらず、様々な責任回避策を取るということもあり得る。処分場業者が誠実であるとしても、単独で原状復元ができる可能性はきわめて低いと考えておくのが安全である。そこで、産廃の排出企業にもその責任を負わせてリスクを分散させておくことを考えるのである。

(3) 協定A

協定Aで規定しておかなければならない最も重要な事項は、「重大な事態が発生したとき、処分場を原状復元する」という基本方針に、確実な実効性を持たせることである。

ここでまず問題となるのは、「重大な事態が発生した」ということを、どう定義するかだ。この定義にたとえば、「住民の健康に甚大な被害を及ぼした場合」などという、幅広い解釈が可能な文言を使うべきでない。このような定義では、被害が甚大であることをめぐって議論の余地があるし、処分場と健康被害との因果関係も立証されなければならないだろう。これでは判定に時間と手間がかかるばかりで、その間も処分場は環境を汚染し続ける。従って、「重大な事態」の判定は機械的に行えるものでなければならない。たとえば、排水に含まれる有害な物質の濃度や、廃棄物中に違法な物質が含まれていることなど、科学的にあるいは直接に検証され、判定に手間取らない事象に基づいて判定されるのがよい。

誰にも納得がいくように「重大な事態」を定義するためには、まず処分場の立地を検討する段階で、どういう危険が発生すると予想されるのか、想定される危険をすべて網羅したリストを作り、それに対処する方策を検討しておくのがよさそうである。一般に、処分場の建設の前には、処分場業者は住民に対して処分場の危険性を低く見せたがるので、このリストは十分な長さのものにならないだろう。このとき、起こり得る危険のリストを作るのと同時に、起こり得ない事象のリストも作る。起こり得る危険のリストと起こり得ない事象のリストの一方が長くなれば、他方は短くなるはずである。このリス

トをもとに、重大な事態を、次のように定義する。

「『重大な事態』が発生したとは、『起こり得ると予想された危険が発生し、そのとき一定期間以内にその危険を除去できなかった』か、または、『起こり得ないとされていた事象が発生した』ことを指す」

こう「重大な事態」を定義した上で、重大な事態が発生した場合には、処分場から廃棄物を撤去して原状復元しなければならない、という協定を結ぶこととする。起こり得ないとしていた事象が発生した場合には猶予なく原状復元しなければならない訳だから、処分場業者は起こり得る危険をなるべく多くリストアップするはずである。これによって住民は、処分場が孕む真の危険を事前に察知することができる。「処分場は絶対安全だ」などという主張は、この段階でナンセンスなものになっているだろう。

作られたリストで事前に察知できる危険が大きすぎるようなら、住民は環境保全協定締結交渉を打ち切り、処分場建設絶対反対の立場に逆戻りすることになるだろう。

さらにもう二、三、「重大な事態」の定義に付け加えておかなければならないことがある。ひとつは、処分場業者が処分場で発生している危険に関して虚偽の報告をしたり、隠し立てをしたような場合である。処分場業者が廃棄物処理法その他の法令に違反する行為を行った場合も、「重大な事態」のひとつに含める。このような場合には、住民と処分場業者の信頼関係は完全に崩れてしまうので、その地で処分場を運営していくことは不可能だろう。このときも、処分場は原状復元されなければならない。

以上のような考え方に基づいて原状復元すべき事態を定義することになるが、次に原状復元の実行を確実にするための方策を考える。

原状復元が確実に実行されるようにするためには、行政が処分場業者に、産廃撤去と原状復元の措置命令を出すよう、環境保全協定で取り決めておくのがよい。つまり、協定書Aの中に、「(別途定義した)『重大な事態』が発生したときには、行政(県知事)は処分場業者に、処分場からの廃棄物の撤去と原状復元の措置を命じなければならない」という条文を書き込む。この措置命令は、協定書Bが存在することによって、産廃の排出企業にも及んでいると考えられる。

一定期間内に措置が実行されないときには、原状復元を行政が代執行しなければならないこととする。このことも協定書Aの条文に明記しておく。行政はその費用を、処分場業者または排出企業から徴収することができる。

一般に、行政が主語となる法律の条文や協定の条文においては、「～することができる」型の表現が多い。たとえば先に引用した環境保全協定書の中に、次のような条文が見られる。

「甲(市)は、乙(処分場業者)が本協定に違反する行為があった場合又は履行しない場合は、改善措置が完了するまでの期間、操業の一時停止又は停止を求めることができる」

こういう型の条文は、行政(市)の裁量の余地を残しすぎていて、不安定である。どいう協定違反があった場合に操業の一時停止又は停止が求められるのかははっきり定義

していない点がまず問題だが、仮に違反をきちっと定義したとしてもまだ、その違反に対して行政が操業停止を求めるのかどうかが明確にならない。行政は「求めることができる」のだから、協定違反に対して、操業停止を求めることもあれば、求めないこともあるということである。これでは市民は不安だろう。

豊島の例からも判る通り、行政がなすべき行為を実行しなかったことが、しばしば重大な問題を引き起こす。環境保全協定においては、行政の裁量の余地を残さないことが重要である。行政が主語になる条文であっても、「～することができる」型の条文ではなく、「～しなければならない」型の条文を書かなければならない。

本協定Aにおいても、「重大な事態」が発生したときには、行政は「原状復元の措置を命じることができる」のではなく「原状復元の措置を命じなければならない」のであり、措置が実行されないときは「代執行しなければならない」のである。

以上が「協定A」の主要な内容である。これを要約すると、以下のようなものになる。

(イ) 「処分場業者は、協定Bを締結しない企業の廃棄物を受け入れてはならない」という条文が書かれている。

(ロ) 処分場を原状復元すべき「重大な事態」の定義が、きちっと詳細にわたって行われている。

(ハ) 「『重大な事態』が発生したとき、行政は処分場業者に、原状復元の措置を命じなければならない」という条文が書かれている。

(ニ) 「原状復元の措置命令が実行されないとき、行政は原状復元を代執行しなければならない」という条文が書かれている。

(4) 協定B

協定書Bの主要なポイントは、先に述べた通り、「排出企業は、処分場業者と連帯して責任を負う」という条文が書かれていることのみである。

この条文は、排出企業責任を明確にするために欠くことのできないものだが、ひとつの処分場を共同で利用していく上で、この条文が、適正な廃棄物処理を行っている排出企業に不利、不適正な廃棄物処理を行う排出企業に有利な取り決めになっていることは否定できない。処分場業者に原状復元などの責務が生じたとき、適正な処理を行っている企業に過大な責任が生じる可能性がある。そういう過剰な負担を黙々と引き受ける企業はない。従って、適正な廃棄物処理を行っている企業は処分場の利用を辞退し、けっきょく処分場を利用するのは、他の企業に不適正処理の責任を押し付けようとする目論んでいる悪質な企業ばかりになってしまうかも知れない。これでは処分場業者が苦況に陥る。

この点に検討の余地がある。

処分場が環境汚染などの問題を起こしたとき、その原因は、処分場の構造や管理にあるか、処分場に持ち込まれた廃棄物にあるかのいずれかだと考えられる。処分場の構造や管理が問題の原因であるときには、問題発生の原因の大部分は処分場業者にある。こ

のときにも排出企業に責任を負わせるというのは、過酷であるとは言えよう。しかしこれは、排出企業が処分場業者の選定を誤ったことに係る責任であると考えられる。下請けのメーカーに発注した部品に欠陥があったために欠陥製品を製造、販売してしまったとしても、消費者に対する責任は製品のメーカーが負わなければならない。処分場の問題に対する排出企業の責任も、それと同様ではないだろうか。この責任が問われることによって、排出企業は処分場業者の選定に慎重になるに違いない。それが優良な処分場業者の選別につながることを期待したい。

処分場に持ち込まれた廃棄物が環境汚染の原因になっている場合には、当然のことながら、その廃棄物を処分した企業に責任がある。しかし廃棄物が処分場内で混じり合ってしまうのなら、有害な廃棄物の排出企業を特定することは困難かも知れない。

他の企業の廃棄物によって引き起こされる環境汚染で不利益を被らないよう、協定Bには、「排出企業は相互に、他社の廃棄物をチェックできる」という規定を書き込んでおくべきである。さらに、廃棄物そのものだけでなく、廃棄物が生み出される現場（工場の特定の工程など）も相互にチェックできるようならば、なお好ましい。排出企業間で自由に他社の廃棄物を分析でき、その結果に問題があれば、廃棄物持ち込みの一時停止や廃棄物の部分撤去を請求できるシステムにしておくのである。これは、処分場の原状復元という深刻な事態を事前に回避する有効な手段になり得る。

排出企業の相互チェックは、協定Aで定義した「重大な事態」を引き起こさないための方策の一例にすぎない。重大な事態を引き起こさないことは処分場業者および各排出企業に共通の利益になるはずだから、協定Bとは別に、処分場業者と各排出企業の間で、「処分場利用者協定」のようなものを締結して、「重大な事態」の事前防止策を揃えておくのが実際的ではないだろうか。要は、どのような方法であれ、処分場から悪質な排出企業が排除され、適正に処理された廃棄物だけが持ち込まれるようにできればよいのである。

(5) 問題点

本節で提示してきた環境保全協定素案は、処分場に関して「重大な事態」が生じたときにはいつでも産廃の撤去と原状復元ができるようにしておくこと、そのために排出企業も連帯責任を負うこと、処分場業者と排出企業が協調してあるいは相互監視して処分場の安全を確保すること、などを骨子とする。また、原状復元すべき「重大な事態」が発生しているかどうかの判断をできるだけ自動的に行えるような判断基準を取り決めておくこと、原状復元の実行が遅延した場合には行政は代執行しなければならないこと、などの規約を含み、原状復元が速やかにかつ確実に行われることを求めている。

以下では、この環境保全協定が抱える問題について検討する。

第一の問題は、代執行を行わなければならないという取り決め、行政が応じるかどうかである。一般に行政は、代執行することを極度に嫌うと考えておかなければならない。豊島の例を見ると、香川県は比較的あっさりとして産廃撤去の措置命令を出しているが、

その代執行となると、「著しく公益に反するケースには当たらない」として、実行を拒否している。豊島ほどの惨状でも、産廃撤去の代執行は行われないのである。

行政が代執行を嫌う最大の理由は、執行後にその費用回収の目途が立たないことだろう。本素案では、費用の回収を確実にできるよう、産廃の排出企業にも連帯責任を求めている。それに加えて、代執行の費用が莫大にならないよう、行政は許可する処分場の規模を適度な大きさに抑えるべきだ、と考える。ここで、適度な大きさとは、処分場業者の原状復元能力を大きく超えない規模のことで、それは処分場業者の資産、技術水準、実績や信用の度合などによって決まる。

肝要なのは、代執行を行わなければならないケースを事前に詳細に取り決めておくことである。未定義の問題が発生したあとでは、行政は必ず代執行しない側へ傾く。

昨今、産廃の最終処分場の立地、運営に行政が強く関与して、その安全性を住民に訴えようという動きが顕著になってきている。先に示した市と処分場業者の環境保全協定もその一例だが、県が処分場業者と連帯責任を負う（栃木県）とか、処分場の第三セクター化を目指す、などの動きがある。しかしこれらは、処分場の安全を保障するというよりは、反対住民をなだめるために取られる措置のように見える。行政が関与して処分場の安全を図ると言うならば、万一の場合には産廃の撤去と原状復元をすることを、行政代執行の確約という形で保証すべきである。

第二の問題点は、産廃の排出企業が処分場業者と連帯責任を負うことに合意するかどうかだ。この問題は、前項で協定Bについて述べる際に検討したが、ひじょうに厄介である。

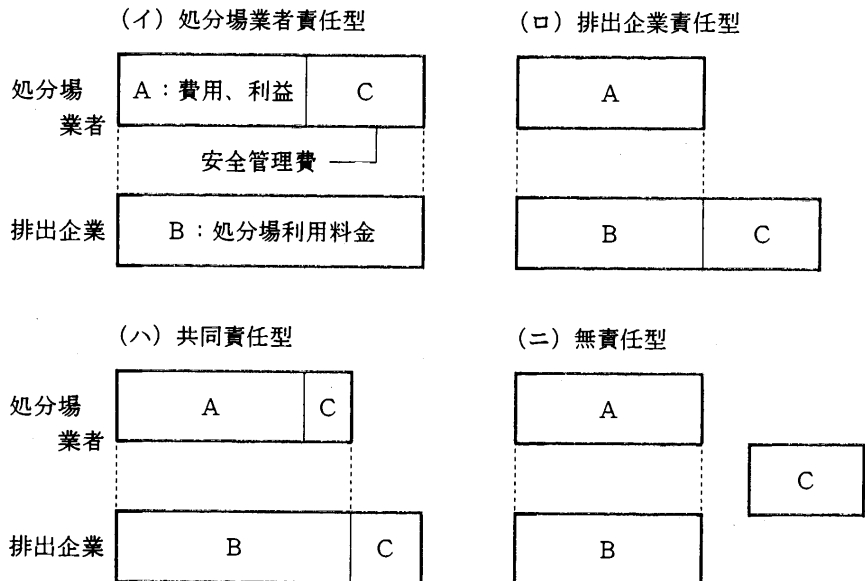
この問題について精細に考えるには、排出企業中に含まれる不適正処理を行う企業の割合、処分場業者が優良業者かそうでないか、排出企業責任が重いか軽いか、というそれぞれの要因を変えて組み合わせ、処分場がどういう状態になっていくか（廃棄物の質が悪化するかどうか、各排出企業や処分場業者はどんな戦略を取るかなど）を検討しなければならない。しかしその検討は冗長になるので、ここでは省略する。前項で書いたことの繰り返しになるが、排出企業責任を問われる事態に至らぬように信頼し合える排出企業が同盟し、悪質な排出企業を処分場から駆逐できる仕組みを作っていくことが重要であろう。

第三の問題点は、第二の問題点と関連するが、排出企業責任が実質的に処分場の使用料を押し上げていることにはならないか、ということである。実際の処分料が他の処分場と同じでも、排出企業責任を負わされる「可能性」がある分だけ、この種の処分場の料金は割高になっていると考えられる。これについては、たとえば排出企業が相互監視を強めて排出企業責任を問われないように安全を図ったとしても、今度はそのこと自体に余分な費用がかかる。そこで、排出企業責任を問うことの倫理的な是非とはまったく別に、純然たる経済上の問題として、この処分場の利用を敬遠する企業も少なくないのではないかと憂慮されるのである。

このことは、次のように考えられないだろうか。

処分場の建設や運営に必要な諸費用に、処分場業者の利益を加えたものをA、産廃の排出企業が処分場を利用するために支払う料金をB、処分場の安全を図るために必要な費用をCとする（図表4）。費用Cとは、処分する産廃の中から処分場に捨てることのできないものを分別する費用、産廃の無害化のための費用などである。あるいは、何か問題が生じたときに必要になる費用と考えてもよい。

図表4 最終処分場の料金



図表4(イ)は、処分場業者の責任で安全対策を講じる場合、(ロ)は排出企業責任で安全対策を講じる場合である。(イ)を「処分場業者責任型」、(ロ)を「排出企業責任型」と呼ぶことができよう。当然のことながら、安全管理を排出企業が負っている分、(イ)より(ロ)の方が処分場の利用料金が安価でなければならない。しかしこのふたつの型のように、処分場業者と排出企業のいずれか一方だけが安全管理に責任を負うと考えるのは、単純化が過ぎるようである。実際には(イ)と(ロ)の中間、安全管理には処分場業者と排出企業が共同で責任を負っていると考えるのが妥当で、(ハ)のような「共同責任型」になっていると言えそうだ。この場合、処分場の利用料金Bも、(イ)と(ロ)の中間の大きさになるだろう。

さて、処分場を原状復元しなければならないときの連帯責任を排出企業に負わせるということは、きわめて(ロ)に近い形、つまり、安全管理の責任を排出企業に相当に強く押し付ける形になっている。従って、その責任に見合うだけ、処分場の利用料金は安価になるはずである。そして、もし問題なく処分場が機能を終えたとすれば、排出企業は連帯責任を負っていた分だけ処分場を利用する費用を節約できたという効果が得られて

いなければならない。すなわち、図表4の(イ)と(ロ)の差は(そして(ハ)も)、安全管理責任を処分場業者が負うか排出企業が負うかの違いでしかないのであって、万一のときに確率的に予想される費用も含めると、「等価」とは言える。

ただ、住民にとっては排出企業責任が強い(ロ)の型が好ましい。その理由は、安全管理責任を処分場業者だけでは経済的に背負いきれない事態も生じ得ると想定されるからである。そうすると処分場は、環境汚染源であり続けたまま放置される。このリスクを出来る限り回避するために、排出企業に責任を負わせるのが適切だと考えられる。

ところが、排出企業責任を強く問う(ロ)の型は、排出企業から見れば割高感があり、処分場業者から見ても、その割高感ゆえに排出企業が敬遠するように見える。それが現実ではなかろうか。しかしこれは、(ロ)を(イ)と比べるのではなく、(二)と比べるという誤りを犯しているからそう見えるだけだ。型(二)では、処分場業者も排出企業も、安全管理をお座なりにしている。それならば、(二)に割安感があって当然である。

法的に、どんな場合にも必ず排出企業責任が問えるという訳ではない。だとすると、処分場の安全は(イ)のように、処分場業者の責任で確保されなければならないことになる。事実、優良な処分場業者はこの型の処分場運営を行っている。廃棄物を受け入れる企業をまず選別し、持ち込まれた廃棄物を厳しく分別し、必要に応じて自社の無害化施設で廃棄物を処理するのである。しかしこのやり方では、(二)のやり方をする処分場業者に(少なくとも短期的には)費用の面で勝てそうにない。安全管理をお座なりにしても、必ずしも環境汚染が発生するとは限らないからだ。環境汚染が発生しないうちは、全体の費用を安く上げている(二)の処分場業者の方が、優れた経営をしているように見えてしまう。対抗上(イ)の処分場業者は、利益(Aの一部)を圧縮して処分料金を下げなければならないかも知れない。これは、悪貨が良貨を駆逐しそうな、典型的な例である。主として処分場業者の責任で安全管理を行わなければならない現状の下では、どうしても優良な処分場業者の経営が圧迫される。このことも、排出企業責任が問われなければならない大きな理由のひとつである。

最後に、(二)の図で宙ぶらりんになっているCについて書いておきたい。このCは、簡単に判ることだが、結局、処分場の近隣住民が「環境汚染の可能性」という形で背負っている。最終処分場は住民から見れば、本来そこにある必要の全くない迷惑施設である。それを受け入れた上にこういうツケまで回されるのは、全くもって理不尽である。

以上で検討した協定素案は、最終処分場立地の推進に過酷な要求を突き付けているように見えるかも知れない。しかし本当に最終処分場が不足しているのであれば、いずれ立地のためにはこの程度の要求は呑まざるを得なくなる時代がくるのではないだろうか。オルタナティブがない(代替案を持っていないこと、この場合、処分場を作る以外に廃棄物を処分する方法がない)と、強い要求を通される。契約や協定とはそういうものである。この程度の要求に応じられないのであれば、処分場が不足しているという通念そのものを、疑わなければならなくなる。