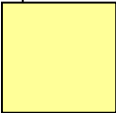



産業廃棄物処理業と地域社会との
コミュニケーション
調査報告書

2002年3月

社団法人 全国産業廃棄物連合会



はじめに

循環型社会の構築を目指し、社会全体で廃棄物の減量化や再利用あるいは再資源化などの取り組みが進められるなか、産業廃棄物処理に関しても、排出事業者責任のより一層の明確化や処理・処分の適正化、処理施設の確保など、さまざまな課題の早急な解決が求められている。

とくに産業廃棄物処理事業者にとっては、廃棄物処理施設の設置・運営をめぐる地域住民や行政と紛争が生じることも珍しくなく、地域社会との間に良好な関係を構築できるかどうかは、今や主要な経営課題の一つであり、その重要性は日々増している。

廃棄物処理施設に係わる紛争は、一部業者の不法投棄等に起因する業界全体に対する不信感やイメージの悪さ、環境汚染に対する不安、立地・建設段階での合意形成の不十分さなど、複数の要因が絡み合っており発生している。頻発する紛争の解決・未然防止のためには、従来地域対策手法では不十分であり、種々の紛争要因を「リスク」として捉え、事業者として「リスクマネジメント」を行わなければならないこと、また、地域住民との間の「リスクコミュニケーション」が強く求められていることは、昨年の報告書で述べた通りである。

本報告書では、昨年の事例研究に引き続き、産業廃棄物に係る紛争についてその実態及び構造を分析し、産業廃棄物処理事業の特性を踏まえたリスクコミュニケーションの要件を明らかにする。さらに、国内外の紛争事例をコミュニケーションの観点から整理し、紛争の解決または紛争回避に有効な取り組みを提示することで、産業廃棄物処理業者と地域社会との間の円滑なコミュニケーションの実現に具体的な指針を提供することを目的とするものである。

2002年3月

社団法人 全国産業廃棄物連合会

目 次

第 1 章 産業廃棄物処理をめぐる紛争の現状.....	1
1.1 産業廃棄物問題の現状	1
1.2 産業廃棄物処理施設を巡る悪循環	8
第 2 章 紛争の種類とリスクコミュニケーション	11
2.1 産業廃棄物にかかる紛争発生の構造的分析	11
2.2 住民の反対運動の実態	15
2.3 住民の反対運動とリスクコミュニケーション.....	25
2.4 産業廃棄物処理に関する情報提供・コミュニケーションの進め方.....	27
2.5 廃棄物処理計画策定における住民参加.....	33
2.6 住民参加の産業廃棄物処理施設における立地選定プロセス.....	35
第 3 章 産業廃棄物処理処分施設に関する国内事例.....	40
3.1 阿智村の管理型最終処分場立地に関する事例.....	41
3.2 豊島における産業廃棄物不法処分の事例.....	59
3.3 御嵩町における産業廃棄物処理処分施設計画の事例.....	73
3.4 北九州市における PCB 処理施設に関する事例.....	82
3.5 熊本市における地域コミュニケーションの事例	91
3.6 A 市における廃棄物処理施設和解訴訟の事例.....	98
3.7 G 市における安定型最終処分場の事例	110
3.8 J 県 J 郡広域連合 K 最終処分場の事例	119
第 4 章 産業廃棄物処理処分施設に関する海外事例.....	131
4.1 オーストラリアにおける PCB 管理計画策定	131
4.2 韓国の廃棄物処理処分施設に関する事例.....	142
4.3 米国におけるスーパーファンド法制定と住民参加の試み.....	153
4.4 オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域土壌汚染サイトの事例.....	159
第 5 章 インターネットの活用.....	166
5.1 情報提供とコミュニケーションの重要性.....	166
5.2 インターネット活用の意義と効果	167
5.3 インターネットの特徴.....	169

5.4 インターネットの活用	171
5.5 インターネット活用の課題	173
5.6 電子会議室・電子掲示板の活用事例 ~ 藤沢市民電子会議室 ~	176
5.7 インターネット導入における留意点	182
第6章 情報提供とコミュニケーションにおけるポイント	185

第1章 産業廃棄物処理をめぐる紛争の現状

産業廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションには、当面の問題や紛争がない状態で行われる日常的なコミュニケーションと、何らかの問題や紛争が生じ、地域住民や行政との関係が緊張した状態で行われるコミュニケーションとがあり、それぞれ具体的な情報提供の内容や方法、コミュニケーションの手法などは異なる。しかしながら、紛争時に住民や行政との対話を成立させ、建設的なコミュニケーションを可能にするためには、日常的なコミュニケーションを確実に、継続的に進めておくことが必要不可欠である。

基本となる日常のコミュニケーションの具体的手法については後述するが、産業廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションでは、専門的な処理技術に関する議論や環境や健康への影響の程度など、紛争の要因となりやすい産業廃棄物処理に特有の事柄に留意しなければならない。効果的なコミュニケーションのプログラムを検討するにあたって、この章では、まず、産業廃棄物処理とその紛争の現状を踏まえ、産業廃棄物処理に関する紛争の特性を明らかにする。なお、紛争時のリスクコミュニケーションについては、第2章で検討する。

1.1 産業廃棄物問題の現状

1.1.1 産業廃棄物の排出と処理施設

産業廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、燃えがら、汚泥、廃プラスチックなど19種類が定められている。図1-1に示すように産業廃棄物の総排出量は近年横ばい傾向にあり、平成11年度における産業廃棄物の総排出量は約4億トンであった。また、産業廃棄物の最終処分量は、図1-2に示すように近年減少傾向にあるものの、平成11年度は約5,000万トンであった¹。

産業廃棄物処理施設の設置状況を見てみると、図1-3および図1-4に示すように、全国の産業廃棄物焼却施設および産業廃棄物最終処分場の新規許可件数は急減しており、平成11

¹ 環境省報道発表資料「産業廃棄物の排出及び処理状況等（平成11年度実績）について」（平成14年1月25日）

年度における中間処理施設数は 13,914 (対前年 93 減)、最終処分場数は 2,751 (対前年 221 減)であった。

処分すべき廃棄物の量に対して処理施設の新設が追いついておらず、平成 11 年度における最終処分場の残余容量および残余年数は、全国で約 1 億 8,394 万 m³ (対前年約 637 万 m³ 減)、残余年数 3.7 年分、首都圏においては約 1,727 万 m³ (対前年約 347 万 m³ 増)、残余年数 1.2 年分と逼迫した状況になっている²。

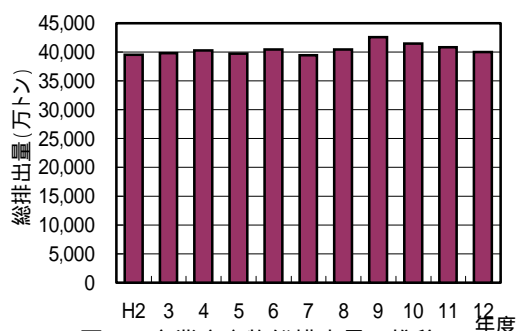


図 1-1 産業廃棄物総排出量の推移
(出典：環境省資料)

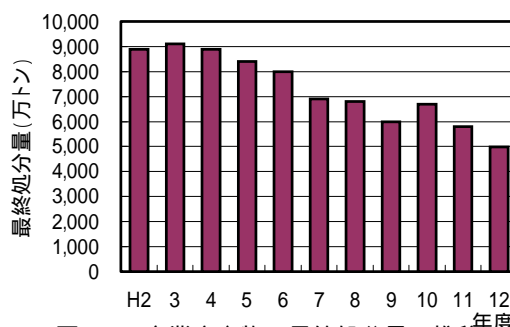


図 1-2 産業廃棄物の最終処分量の推移
(出典：環境省資料)

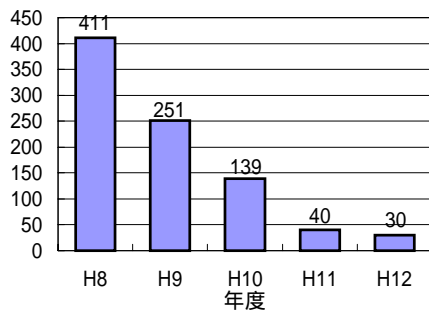


図 1-3 産業廃棄物焼却施設の新規許可数
(出典：環境省資料)

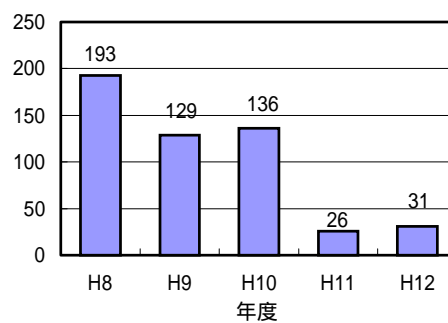


図 1-4 産業廃棄物最終処分場の新規許可数
(出典：環境省資料)

1.1.2 産業廃棄物の不適正処理および不法投棄の実態

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」では、産業廃棄物は排出した者が責任をもって処理することとされており、自らが処理を行うか、都道府県知事などの許可を受けた産業

² 環境省報道発表資料「日産業廃棄物の排出及び処理状況等(平成 11 年度実績)について」平成 14 年 1 月 25 日

廃棄物処理業者に委託して処理を行うこととされている。その処理は、産業廃棄物の種類ごとに定められた基準に従って行わなければならない。しかしながら、産業廃棄物排出量の増加と最終処分場の不足や処理料金の高騰等により、図 1-5 に示すように不法投棄が後を絶たない。

不法投棄をめぐる問題は深刻であり、後述する紛争の原因ともなっている。例えば、香川県の豊島では、20 年以上にも渡り有害な廃棄物が不法に投棄され続けた。不法投棄を行っていた産業廃棄物処理業者は、兵庫県警の摘発を受けて操業を停止したが、その間に投棄された廃棄物は 50 万トンにも及んだ。周辺環境や住民等に与えた影響は尽大であり、残された廃棄物の処理処分には約 150 億円にも及ぶ費用と多大な時間を要し、産業廃棄物に関する紛争解決の困難性を象徴する事件となっている。

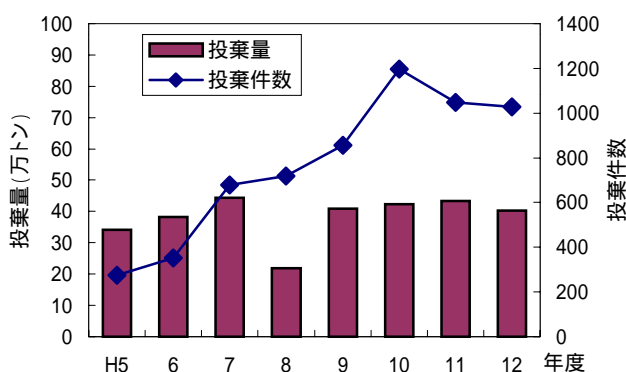


図 1-5 産業廃棄物の不法投棄量および不法投棄件数の推移³

(出典: 環境省資料)

1.1.3 紛争発生の実態

廃棄物処理施設をめぐる紛争は、昭和 40～50 年代は一般廃棄物処理施設に対するものが多かったが、最近では産業廃棄物処理施設に関する紛争が増加している。これは、産業廃棄物の性状が多様であり、地域住民にとっては、一般廃棄物よりも環境汚染の原因となる物質が多く含まれていると思われることによる。表 1-1 に産業廃棄物処理施設に関する地域紛争の発生数の推移を示す⁴。

³ 環境省資料「産業廃棄物の不法投棄の現状(平成 12 年度)について」平成 13 年 12 月 25 日

⁴ 村田哲夫「廃棄物処理施設と住民の参加」都市問題研究 VOL.52 NO.11 2000

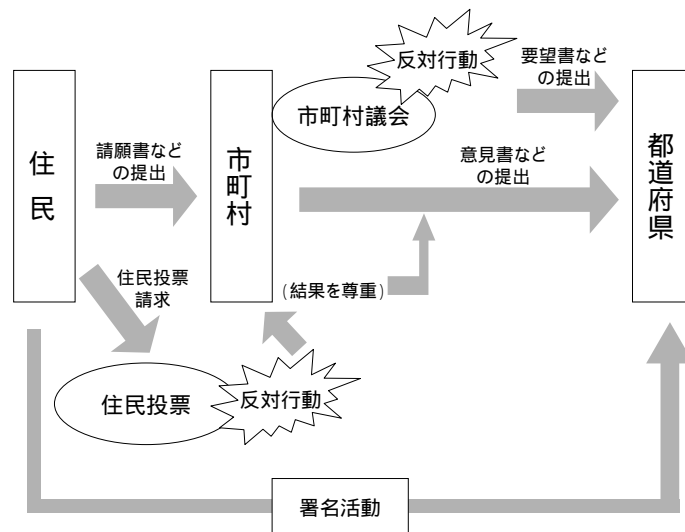
表 1 - 1 廃棄物処理施設に関する地域紛争の発生数の推移

発生年	平成2年以前	平成3年	平成4年	平成5年	平成6年	平成7年	平成8年
件数	9	28	23	43	48	49	21

(出典：旧厚生省資料)

地域住民による反対行動は、産業廃棄物処理事業者に対し直接何らかの行動を起こすか、市町村あるいは都道府県に施設建設を取り止めるよう請願書等を提出したり、処分場設置の許認可権を持つ都道府県に陳情するといった行動が主となる。一般廃棄物処分場の場合は、市町村が事業主体となるため住民対市町村の争いになるが、産業廃棄物処分場の場合は、事業者が民間であることが多いため、住民から陳情を受けた市町村も反対行動に出ることが多い⁵。

図 1-6 住民の反対行動



産業廃棄物に関連する紛争のうち、過去に公害審査会・公害等調整委員会に係属したものの公害紛争処理白書に記載される主な事例としては以下が挙げられる。

- ・ 四日市産業廃棄物処分場水質汚濁等調停事件(平成 10 年調 2 号)

⁵ 古市 徹「廃棄物計画 計画策定と住民合意」共立出版株式会社 2000 年

- ・豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停事件(平成 5 年調 4 号他)
- ・産業廃棄物処分場操業中止調停事件(山形県平成 11 年調 1 号事件)
- ・県に対する産業廃棄物処理施設許可申請情報開示等調停事件(埼玉県平成 11 年調 1 号事件)
- ・産業廃棄物処理施設建設及び操業禁止調停事件(三重県平成 10 年調 1 号事件)
- ・産業廃棄物処分場原状回復等調停事件(奈良県平成 11 年調 1 号事件)
- ・県等に対する産業廃棄物撤去等調停事件(和歌山県平成 11 年調 1 号事件)

例えば、平成 11 年度に公害等調整委員会に係属した G 県のごみ焼却施設の建設計画に関する公害紛争事件では、建設を進める事業者が周辺住民への説明やごみ焼却施設建設の合意に向けた努力を放棄し、十分な環境影響評価を行わないまま、緊急必要性のないごみ焼却工場の建設を強行しようとしているとされ、周辺住民等からはごみ焼却施設の建設計画を白紙に戻し、操業を禁止することが求められた⁶。

また、同年度に公害等調整委員会に係属した和歌山県の産業廃棄物焼却施設に関する公害紛争事件では、廃棄物事業者は違法に廃棄物の焼却を行い、残土と称して最終処分場設置の許可を得ることなく廃棄物、焼却灰等を不法投棄したことにより周辺住民は健康被害、生活上の被害、精神的被害、農作物に対する被害等を受けたとされた。県は、法律上廃棄物事業者の違法行為の監督・是正権限がありながら、不法投棄を黙認し、監督権限を行使しなかったとされた。

このため、廃棄物事業者には 処分場に埋め立てられた廃棄物の撤去、 処分場内のボーリング調査等環境調査の実施、 周辺住民のうち希望者に対して継続的な健康調査を行うこと、 処分場で焼却又は不法投棄された廃棄物の搬入元、量、種類及び搬出された廃棄物の投棄先、量、種類についての情報を公開することが求められ、県に対しては、廃棄物事業者との間の協議事項・合意事項及び同社に対する指導・監督内容並びにそれに対する同社の対応に関する一切の情報を公開することが求められた。また、事業者及び県は、施設での廃棄物の焼却及び不法投棄によって周辺住民に生じた健康被害、財産的被害等について調査の上、相当額の補償をすることが求められている。

また、紛争の中には関係者間において和解が成立せず、解決の場が裁判所へと移るケースもある。例えば、長野県美麻村において平成 6 年 5 月、産業廃棄物処分場の建設計画が

⁶ 公害等調整委員会資料 (<http://www.soumu.go.jp/kouchoi/toukei/index.html>)

提示されたが、美麻村は処分場問題調査特別委員会を設置し、環境調査を行った。この環境調査の結果が報告された後、議会は反対決議を採択した。産業廃棄物処分場の建設計画を提示した事業者は、建設予定地の買い取りを村に要求したが、村はこれを拒否した。平成 7 年 10 月、長野県地方裁判所松本支部に建設差し止め申立をし、翌平成 8 年 3 月、処分場建設差し止めの仮処分が決定された。これを不服とした事業者は不満の申立を行い、同年 5 月村側が起訴し、本裁判となった。平成 12 年 1 月、地裁松本支部は、村側の主張を全面的に認め、村側の勝訴となった⁷。

その他、図 1 - 7 に訴訟において争われたものについて例を示す。

⁷ 長野県美麻村ホームページ 広報みあさ 平成 12 年 2 月号

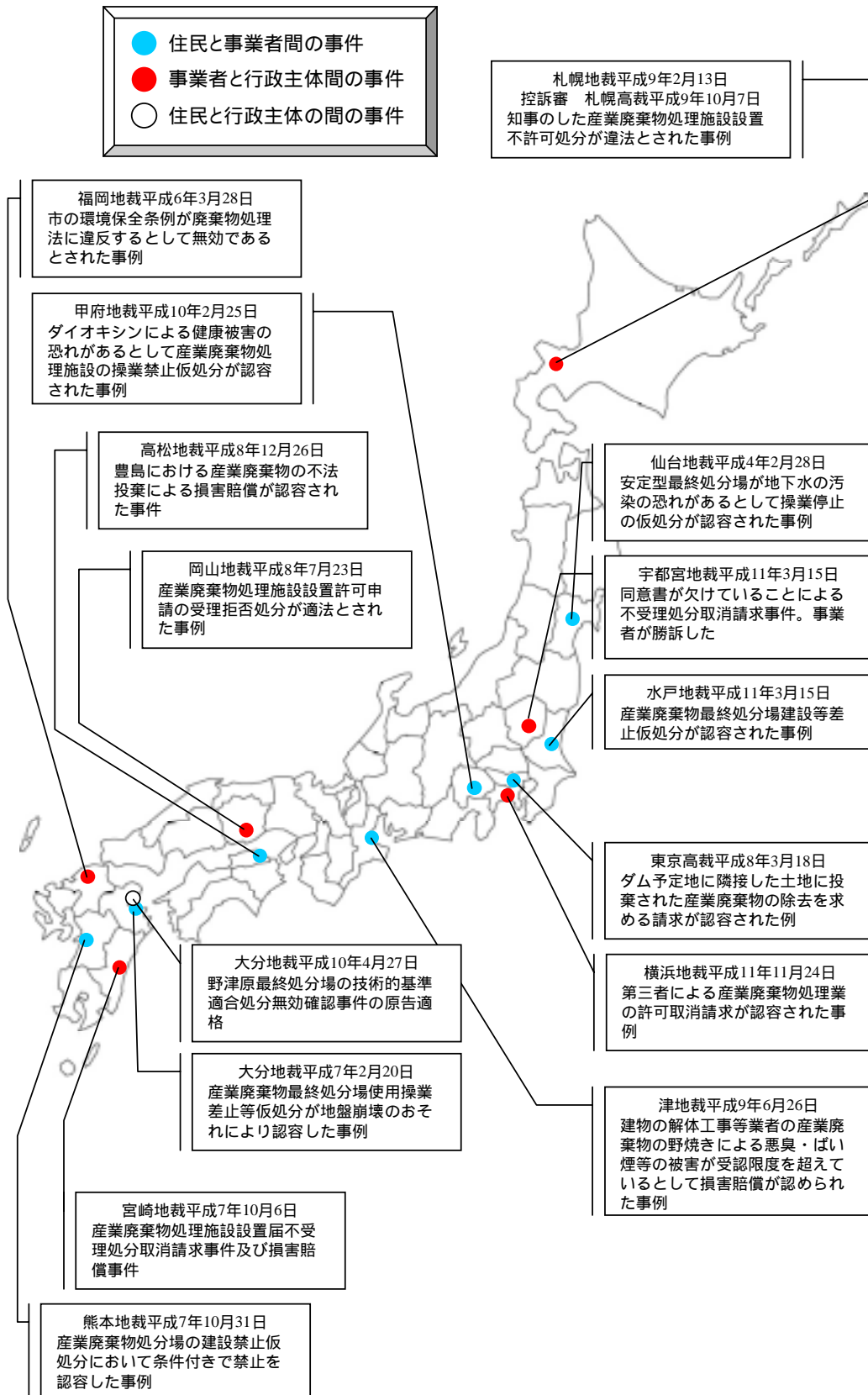


図 1 - 7 産業廃棄物処理施設に関する紛争の訴訟例

(出典：村田 より作成)

また、表 1 - 2 に示すように産業廃棄物処理処分施設建設の是非を問う住民投票が行われる事例もある。

表 1 - 2 住民投票の一例

1997 年 6 月	岐阜県御嵩町
1997 年 11 月	宮城県小林市
1998 年 2 月	岡山県吉永町
1998 年 6 月	宮城県白石市
1998 年 8 月	千葉県海上町

1.2 産業廃棄物処理施設を巡る悪循環

産業廃棄物処理施設に係る紛争は、ある日突然、発端となる原因が生じ、その原因が取り除かれれば終結するといった単純な経過を辿ることはほとんどない。いくつもの問題の原因とその結果とが次々に連鎖し、紛争解決の出口がなかなか見つからないという悪循環に陥りやすい傾向が指摘できる。

例えば、上記の豊島問題や、廃棄物処理処分施設から高濃度のダイオキシン類が検出された埼玉県所沢市の例に象徴される、一部の業者⁸による不法投棄や不適正な処理の横行は、産業廃棄物処理施設あるいは産業廃棄物処理に対し、地域住民がもともと抱いていた不信感をさらに増す効果をもつ⁹。その結果、産業廃棄物処理施設の建設に対し、全国各地で住民による反対運動が起こり、それを受けて、都道府県等の要綱や規制の中に「施設建設に際して地元の同意を得ること」といった条件が盛り込まれることになる。すると、住民の合意を得られない処理業者は施設建設の見通しが立たず、さらに最終処分場は逼迫し、立地困難になる。そのため一部の業者による不法投棄が横行し・・・という悪循環が出来上がることとなる。こうした悪循環の存在は、産業活動の維持や生活環境の保全に重大な支障が

⁸ 排出事業者である場合や産業廃棄物処理業等の許可をもっていない場合など廃棄物処理業者ということは適切でない場合も多い

⁹ 厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会・産業廃棄物専門委員会報告書「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について

生じかねない状況となる。

全国的に根強い住民の不信感に対応して、平成 10 年 6 月には、廃棄物処理施設の維持管理の透明化を図り、信頼性を高めることを目的に、廃棄物処理法の改正が行われた。

改正施行された廃棄物処理法では、廃棄物処理施設の設置の許可手続きを強化するのに加えて、廃棄物の焼却施設及び最終処分場の設置者を対象に、施設に搬入された廃棄物の種類、量や維持管理データ等を記録して、地域住民等の生活環境保全上の利害関係を有する者の求めに応じ閲覧することが制度化された^{10,11}。また、この廃棄物処理法の施行にあたっては、旧厚生省(現厚生労働省)より「一般廃棄物の最終処分場及び産業廃棄物の最終処分場に係る技術上の基準を定める命令の一部を改正する命令」が公布(平成 10 年 6 月)され、最終処分場については、施設の点検や水質検査等の維持管理に関する基準が大幅に強化され、これに基づき実施される点検や水質検査等の結果も記録・閲覧の対象となった¹²。

さらに、平成 12 年にも廃棄物処理法の改正が行われ、処分業者による不法行為について、その業者に委託した排出事業者の責任を従来より拡大すること等の方策により、適正処理を確保し、住民の信頼回復に努めるものとしている¹³。

¹⁰ 廃棄物処理施設の維持管理状況の記録・閲覧について(改正廃棄物処理法の第 2 次施行関係)(厚生省資料) http://www.env.go.jp/recycle/kosei_press/h980616b.html

¹¹ 平成 10 年 6 月に改正施行された「廃棄物の清掃及び処理に関する法律」(以下、廃棄物処理法)では、設置許可申請書には施設周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての生活環境影響調査書を添付することが義務付けられた。また、焼却施設及び埋立処分地の設置許可の審査にあたっては、設置許可申請書及び生活環境影響調査書を告示・縦覧して関係住民からの意見書を受理し、市町村長からの意見聴取、専門家からの意見聴取を行った上で、知事が審査を行うこととなり、情報公開や住民参加に係る一定の配慮がなされた。許可要件についても厚生省令で定める技術上の基準に適合することの他に周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮がなされていることが許可要件とされた。さらに、施設稼働後も関係住民への維持管理記録の閲覧の義務付けや、許可の取消要件の強化が図られた。

¹² 廃棄物処理施設の維持管理状況の記録・閲覧について(改正廃棄物処理法の第 2 次施行関係)(厚生省資料) http://www.env.go.jp/recycle/kosei_press/h980616b.html

¹³ 環境省資料「平成 12 年度廃棄物処理法等改正について」

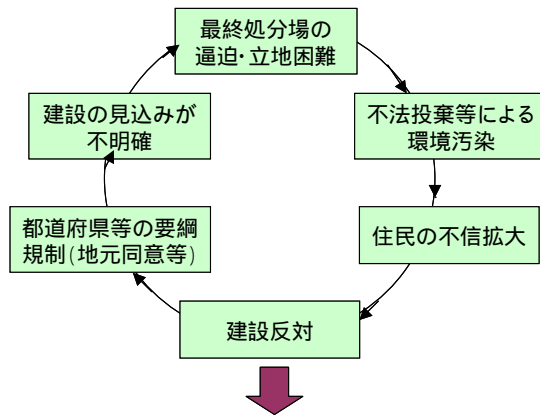


図 1-8 産業廃棄物処理をめぐる悪循環の図

(出典：厚生省生活環境審議会廃棄物処理部会・産業廃棄物専門委員会報告書
「今後の産業廃棄物対策の基本的方向について」平成 8 年 9 月)

第2章 紛争の種類とリスクコミュニケーション

前章で概観した産業廃棄物処理の現状を踏まえ、この章では、産業廃棄物処理に係る紛争の構造やその要因を整理し、産業廃棄物に関するリスクコミュニケーションを進める上での留意点や、具体的な情報提供・コミュニケーションの手法について検討を行う。

2.1 産業廃棄物にかかる紛争発生の構造的分析

まず、紛争の原因として考えられる、産業廃棄物処理をめぐる構造的な問題を把握しておくこととする。主に、不法投棄等を横行させる制度上の問題、立地選定根拠の曖昧さ、地域住民のリスク認識などが直接的、間接的な問題としてあげられる。

2.1.1 不法投棄、不適正処理の構造的な要因

産業廃棄物問題の背景には、大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済社会システムが、適正な処理を行うことのできる量以上の廃棄物を排出しているということがある。にもかかわらず、平成12年における廃棄物処理法の改正が行われるまで、廃棄物を排出する事業者の責任は曖昧で、排出事業者は、廃棄物の処理処分事業者がどのような違法処理を行おうと原則として責任を問われないようになっていた。

また、不法投棄や野焼き等の不適正処理に対する摘発が困難であり、摘発されたとしてもその刑罰が軽く、一部の悪質な事業者にとっては不法投棄や不適正処理を行う方が得であるという状況があった。例えば、不法投棄について見てみると、平成12年の廃棄物処理法改正以前は、産業廃棄物を不法投棄した場合には罰則が適用されるものとしていた。

しかし、実際には不法投棄された廃棄物をみて、産業廃棄物であるか一般廃棄物であるかを特定するのは困難であったため、図2-1に示すように、旧厚生省の調べによる不法投棄件数と警察庁調査による検挙件数には大きな乖離が見られる。一部の悪質な廃棄物事業者が適正な価格を割り込んだ不当に低い価格を設定し、集めた廃棄物を違法投棄する一方で、適正な価格を設定し適正な処理を行う廃棄物事業者がそのあおりを受け経営難に陥り、悪質な業者の横行に拍車がかかっていた状況を暗示する結果となっている。

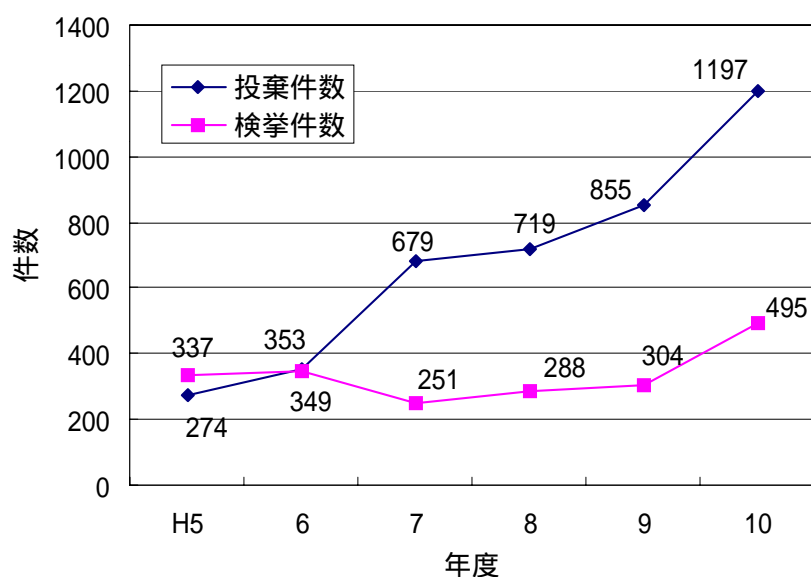


図 2-1 不法投棄件数と不法投棄の検挙件数の推移

(但し、投棄件数：厚生省調査、検挙件数：警察庁調査による)
 (出典：環境省資料「平成 12 年度廃棄物処理法等改正について」より作成)

2.1.2 立地選定プロセスの不透明さ

紛争の当事者となる地域住民にとっては、主に以下のような問題が処理施設に対する反対行動の原因になると考えられる。

産業廃棄物処理施設は、通常、都市部ではなく、都市部に比べると地価が安く広い土地を確保しやすい山間部、あるいは農村部に建設される場合が多い。しかしながら、産業廃棄物が発生するのは都市部や工業都市であり、そこから処理施設まで越境移動されることになる。つまり、一般廃棄物とは異なり、産業廃棄物処理施設へ搬入される産業廃棄物は処理施設のある地域の住民が自ら排出したものではなく、なぜ他地域の産業廃棄物を処理する施設の設置を受け入れなければならないのかという不満が生じやすい。

また、水源や地下水の汚染、大気汚染や悪臭、景観、廃棄物運搬時の安全性の確保や搬入トラックによる騒音や交通事故等の懸念、災害時の安全性など、生活環境に及ぼす影響は多い。さらに、不法投棄や不適正処理を行う一部の悪質な事業者により、廃棄物処理事業に対する住民の不信感は大きいものとなっている。

また、これらの廃棄物処理施設にかかる問題は極めて地域的で局所的な問題であり、他

の地域の住民にとっては非常に遠い問題であると受け止められがちである¹⁴。

このため、地域住民にとっては「なぜよそで出た物を私たちのところで受け入れなければならないのか」、「なぜ自分たちだけがこのような処理施設を容認しなければならないのか」といった不公平感や感情的な嫌悪感が生じることになり、「そもそもこの処分場は必要なのか」といった産業廃棄物計画に踏み込んだ論争まで持ち上がることになる。

これまで処理施設の立地は、地形や地質的条件を十分に考慮して選定されたものではなく、どちらかといえば用地確保の容易性、地権者の意思といった点から選定されてきた。このため、廃棄物処理施設建設計画を提示する事業者は、住民の「何故、ここに立地するのか」、「何故、ここに立地しなければならないのか」という疑問に対して、住民を納得させることのできる科学的な回答を示すことができず、そのことがさらに住民の感情を悪化させることになり、感情的かつ攻撃的な反対運動を巻き起こすこととなってきた。

住民の不安を取り除き、理解を得るためには、地層調査、水源および地下水の利用状況等を考慮した立地選定を行うこと、その立地選定の過程で適切な情報を適切なタイミングで住民に公開し、処分場立地に関する検討への住民参加を促進することが、取り組むべき課題となる¹⁵。

2.1.3 リスク認識のギャップ

事業者あるいは行政が認識するリスクと、住民が認識するリスクの間にはしばしばギャップがあることも、紛争発生の原因と考えられる。

処理場の建設にあたっては、まずリスクアセスメントが行われることが多い。リスクアセスメントは科学的・技術的・客観的に専門家によって評価されるものである。処理処分施設に多種多様な産業廃棄物が持ち込まれ、焼却処理、あるいは埋め立て処分等を行う以上、大気汚染、土壌汚染、騒音、悪臭、景観の悪化等、施設がない場合と比較すると住民にはなんらかのリスクを強いることになる。

住民は、例えば、喫煙等によるリスクと同程度のリスクが処分場の建設に対して評価されたとしても、喫煙は自分で選択したリスクであるのに対して、処分場に起因するリスク

¹⁴ 全産連シンポ基調講演 「マスコミと産業廃棄物処理業：マスコミ報道はどのように行なわれているのか？」行成卓巳（NHK番組制作局チーフプロデューサー）

¹⁵ 福本二也他「住民参加を考慮した最終処分場の立地選定プロセスのシステム化」廃棄物学会論文誌 VOL.11 NO.2 p.101-110 2000

は未知のリスクであり、自分たちが選択したリスクではない。このため、このようなリスクに対して住民は、100%安全であること、すなわちゼロリスクを求めがちである。

一方、事業者側は払い得るコストの範囲において、如何にリスクをゼロに近づけ、起こりうるリスクを如何に管理して防ぐかという、より現実的な対応をとろうとする。

このように事業者側と住民側ではリスク認識においてギャップがあり、これが処理処分施設立地を困難にする背景の一つであると考えられる¹⁶。

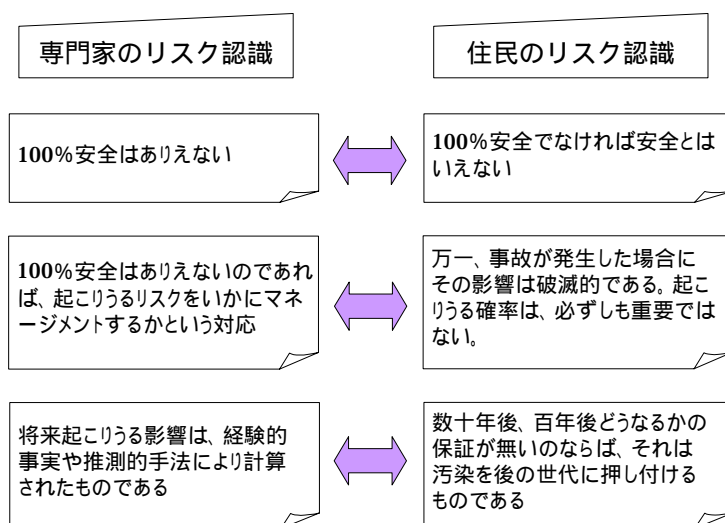


図 2-2 リスク認識のギャップ

Slovic らの一連の研究によれば、一般市民にとってのリスク認識を性格付ける要因(リスクの性格)には大きく分けて「恐れ Dread」、「未知性 Unknown」、「規模 Number of people exposed」の3つがあり、このうち特に「恐れ」の要因が大きいほど、市民はそのリスクを重大と感ずる、としている。

恐れの原因の中でも、産業廃棄物処理処分施設に特に関係の深いと考えられるものとして「破滅性」要因と「将来世代への影響」要因がある。

産業廃棄物処理処分施設立地計画の反対理由には、水源汚染の恐れが挙げられるが、例えば、岐阜県御嵩町の資料「御嵩産業廃棄物処理場計画への疑問と懸念」では、地理的条件、地形的条件からみれば木曾川に隣接し、万一事故が発生した際、水源汚染の可能性が高いとし、さらにいったん事故が発生すれば、回復は極めて困難であるとしている。この

¹⁶ 郡嶋 孝「住民紛争とリスク認識ギャップ」INDUST VOL.13 NO.5 1998

ような「破滅的」なリスク¹⁷に対して、住民は強く反対することになる。

また、アメリカのラブキャナル事件のように、処分場閉鎖後 25 年も経過した後に問題が持ち上がることもあることから、「数十年後、100 年後にどうなるか保証はない。処分場は子孫への時限爆弾である」として、反対の声があがることもある¹⁸。このような「将来世代への影響」は予測がつかないために住民たちに「恐れ」の念を抱かせるのである。

これらのリスク認識は、現段階では科学的に十分評価できないリスクであるため、施設基準の強化等によって科学的にリスクが低減されたとしても、住民側がリスクが低減されたと認識するとは限らないのである。

したがって、紛争になった場合、その解決には、如何にリスクコミュニケーションを行い、リスク認識のギャップを埋めるかということが極めて重要となる。

【ラブキャナル事件】

アメリカのニューヨーク州ナイアガラフォールズ市で起きた有害廃棄物による汚染事件。化学会社フッカー社が運河(ラブキャナル)に埋め立てた産業廃棄物からダイオキシン類などの有害化学物質が漏れだし、周辺の地下水・土壌を汚染し、住民にも被害をもたらした事件。1978 年に汚染が発覚した。

2.2 住民の反対運動の実態

次に、住民による反対運動を分析し、リスクコミュニケーションを行う上での課題を明らかにしていくこととする。

2.2.1 反対運動における住民と行政の関係

廃棄物処理施設建設等にかかる紛争事例において住民と行政の関係を分類すると、対立型・条件型・行動型・協調型の 4 つになる(表 2-1)。

産業廃棄物処分場の建設反対運動では、住民と行政は対立型の関係となる場合が少なくない。住民は絶対反対、白紙撤回といった強固な姿勢をとることが多く、これは言い換えれば、ゼロリスクを要求するものである。また、このように感情的、攻撃的な態度を住民が取るようになると、事業者側との対立も激しくなり、住民側と事業者側との間で信頼関

¹⁷ 増沢 陽子 「リスク認識」の観点から見た廃棄物処理施設立地手続きのあり方

¹⁸ 熊本 一規 「ごみ行政はどこが間違っているのか」合同出版株式会社 1999 年

係を構築するのが困難となる。そして、適切なコミュニケーションを互に行うことができず、さらに紛争を長期化させることとなり、紛争の解決の場が裁判所へと移され、紛争の解決には多大な時間と費用とを要するようになるのである。

一方、中間処理施設などでは近年、熱利用施設の併設など、住民にとっての便益も考えられはじめ、従来の対立型から協調型へと転換が図られている場合もある。しかし、産業廃棄物処分場は、埋立完了後の跡地利用はできるものの、その便益を享受するまでに時間がかかることなどもあり、協調型となることはまれである^{19,20}。

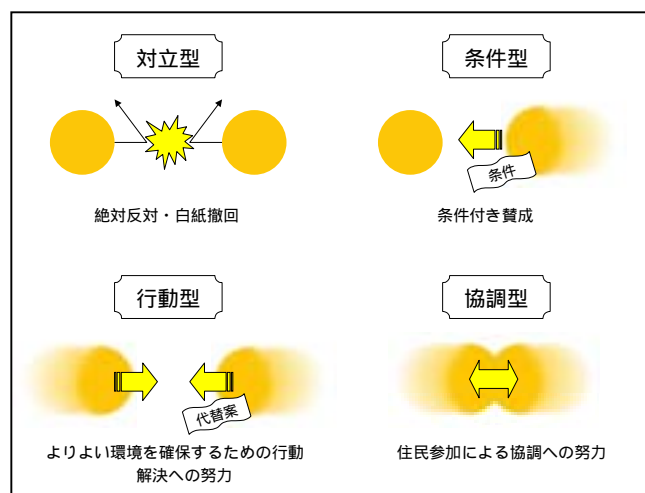
表 2-1 住民と行政の関係のタイプ

タイプ	住民の立場	住民の行動	特徴
対立型	絶対反対・白紙撤回	感情的・攻撃的	多くの紛争はこのタイプ 激しく対立した場合には裁判に解決を求めることもある
条件型	条件付き賛成	陳情・要望	基本的に受け入れざるを得ないのならば、有利な条件で解決しようとする
行動型	基本的には反対	対立解決への努力	反対住民が勉強会を開いたり、ほかの反対グループと連携をとりながら、行政に代替案を示したりする
協調型	基本的には反対	協調話し合いの努力	近隣市民や一般市民・学識経験者の参加を求めて問題を解決しようとする

(出典：古市 徹 廃棄物計画,2000)

図 2-3 住民のタイプ

(出典：古市 徹 廃棄物計画,2000)



¹⁹ 古市 徹「廃棄物計画 計画策定と住民合意」共立出版株式会社 2000年

²⁰ 高橋 正典「廃棄物関連紛争の構造分析による事例管理手法の検討」環 No2 1999年

2.2.2 反対運動における住民の意識

1996 年度に国立公衆衛生院の特別過程廃棄物コースに参加した 29 人の自治体職員に対して、施設に係わる住民の反対理由の度合い等についてアンケート調査が実施され、表 2-2 及び図 2-4 の結果が得られた。この結果から自治体職員は、産業廃棄物処分場建設に反対する住民が建設に反対する理由は、水質汚濁、自然破壊、景観/イメージの悪化、施設の安全性、業者不信にあると考えていることがわかる²¹。

表 2-2 管理型埋立地施設設置における住民の反対理由の分類

環境への影響	住民の反対理由		: 反対理由の内「主要」が半数以上のもの : 反対理由の内「主要」+「副次的」が半数以上のもの : 反対理由の内「主要」+「副次的」が半数未満のもの : 反対理由のうち「主要」がなく「副次的」が半数未満のもの
	水質汚濁		
	大気汚染		
	騒音/振動		
	悪臭		
	交通障害		
自然破壊			
イメージ被害	観光障害		
	地価の下落		
	景観/イメージの悪化		
その他	施設の安全性		
	業者不信		
	施設は不要		
	行政不信		

(出典：国立公衆衛生院特別課程「廃棄物コース特別調査研究レポート」1996 年)

²¹ 国立公衆衛生院特別課程「廃棄物コース特別調査研究レポート 産業廃棄物処理施設設置に係わる住民合意形成のための事前調査について」1996 年

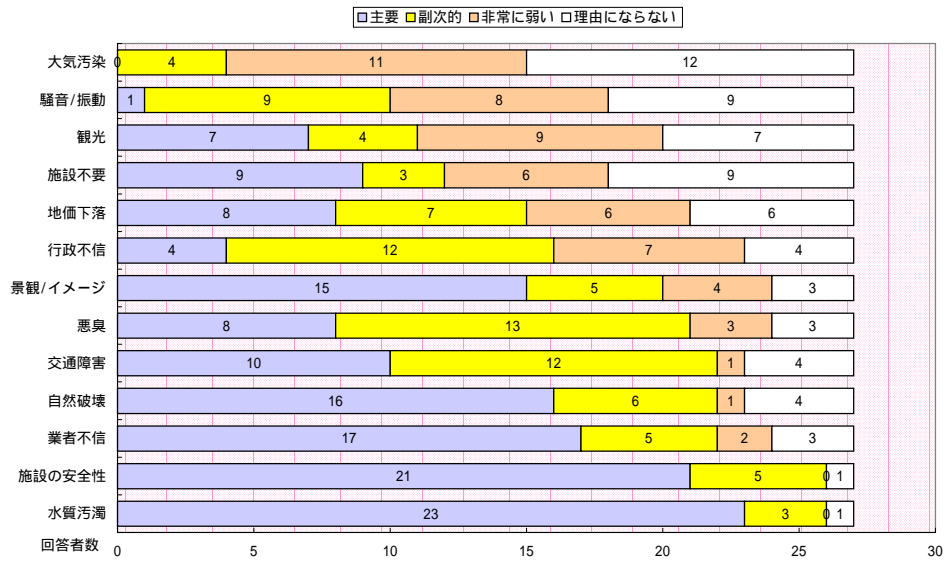


図 2-4 管理型最終処分場における反対理由の項目別寄与度
 (出典：国立公衆衛生院特別過程「廃棄物処理コース」特別調査研究レポート 1996 年)

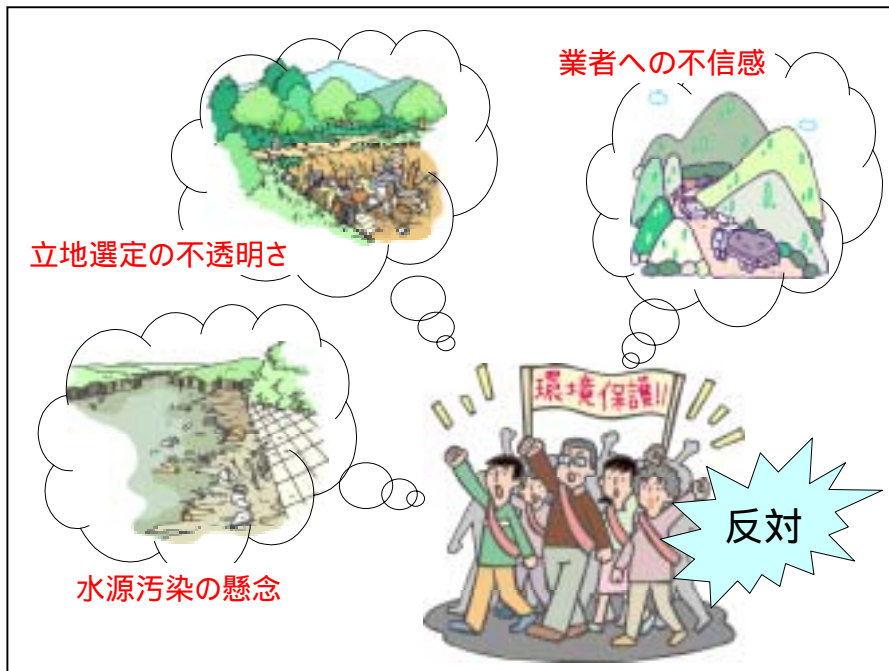


図 2-5 住民の主な反対理由

2.2.3 反対運動の実態

以下に、全国産業廃棄物連合会が実施した廃棄処理施設反対運動グループ 360 団体（内有効回答数 77）を対象とした廃棄物処理施設反対運動の実態を示すアンケート調査結果のうち、特に産業廃棄物処理施設に関する結果を参照しながら、住民の反対行動の実態について見てみる²²。

（1）反対運動の対象について

図 2-6 に示すように処理施設設置反対運動については、埋立処分施設を対象とするものが 44%と最も多く、次いで焼却施設が 13%となっている。また、図 2-7 に示すように操業差し止め運動については、埋立処分施設を対象とするものが 23%であり、次いで焼却施設が 12%となっている。

一方、反対運動の対象とする事業主体は、図 2-8 に示すように、民間の産業廃棄物処理業者に対する反対運動が最も多いことが分かり。また、図 2-9 に示すように、反対運動の対象としては、産業廃棄物処理施設に対するものが全体の過半数(51%)を占めていることが分かる。

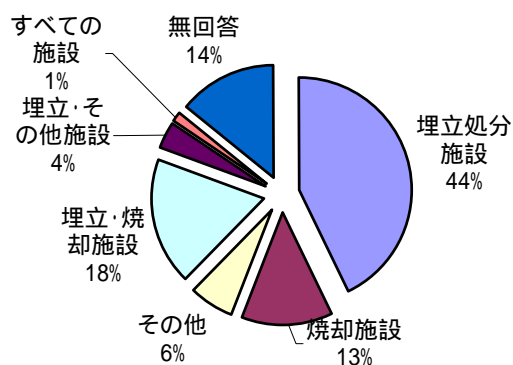


図 2-6 処理施設設置反対運動

²² いんだすと編集部 INDUST VOL.13 NO.5 1998年

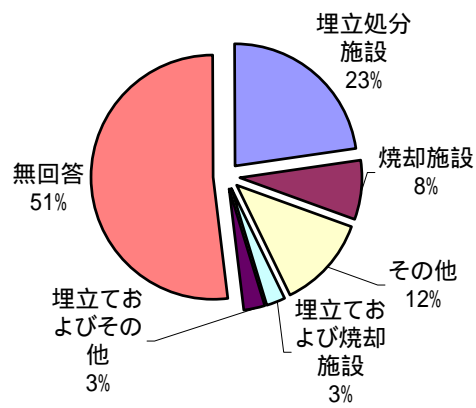


図 2-7 操業差し止め運動

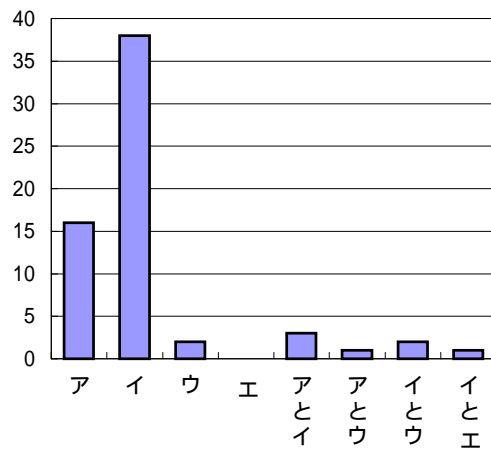


図 2-8 反対運動の対象とする事業主体

但し 「ア」は公共、「イ」は民間（産業廃棄物処理業者）
「ウ」は民間（排出事業者の自己処理施設）、「エ」は第3セクターを示す。

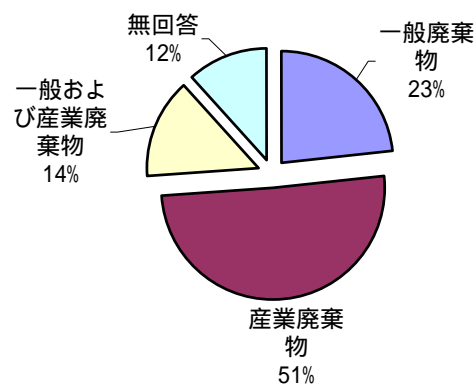


図 2-9 対象とする廃棄物の区分

(2) 反対運動の開始とそのきっかけ

図 2-10 に示すように、反対運動は主として 80 年代後半から 90 年代前半に開始されたものが多いことが分かる。また、反対運動の活動内容および、始めたきっかけについては、

立地（自然休養水源地・川がある・水・住宅・文教施設に隣接・市街化調整区域の解除など）に問題がある、事業計画の提出をきっかけに開始、情報公開されないまま、産廃計画が進んでいた・押印済みであった、拡張に反対して、環境破壊・悪臭・ばい煙など汚染問題、情報隠しがあった、法の不備、協定書違反があった、ごまかし施設だった、町の誘致に対して反対している、話し合いの決裂、野焼きに反対して（ダイオキシン類を含む）、過疎の村への産廃持ち込みに反対して、その他（特に活動はしていない・個人的な興味で回答した・支援中・産廃のひどさ）というものであり、主として、水源汚染を懸念した立地、不適正処理あるいは周囲への環境汚染、情報の隠蔽、情報の非公開等等を理由として反対運動が始められていることが分かる。

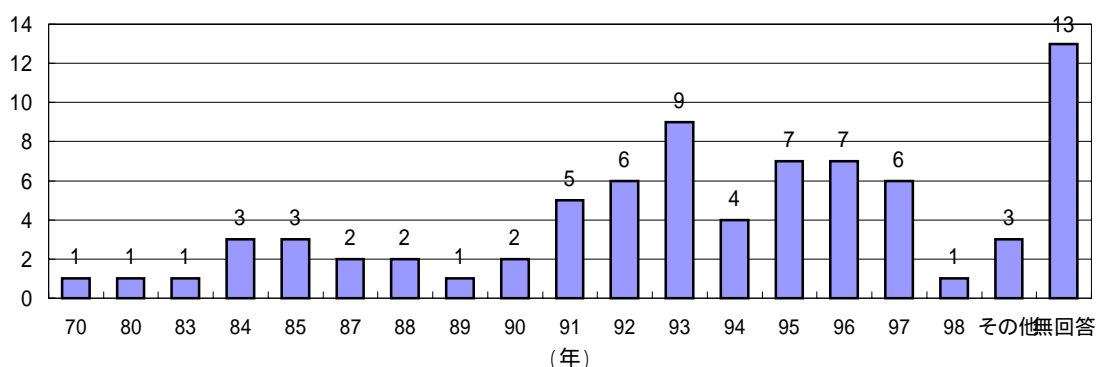


図 2-10 運動を開始した年

(3) 反対運動対象にあたる事業主体との交渉の有無および、その理由について

図 2-11 に示すように、反対運動の対象となる事業主体との交渉の有無については、その、58%が交渉を行い、その 30%は交渉を行わなかったとしている。

事業主体に対して交渉を行った団体からは、その交渉について「業者の態度が不誠意であった・高圧的であった」、「市より説明を受けただけである」、「業者の説明会への不信感・安全性への疑惑が高まった」、「主に対行政で交渉した」、「市にのみ要望・陳述した」という意見あるいは実態が寄せられている。また、「県の斡旋決裂」、「行政不服の申し立て」、「情報隠しや一部公開しかなかった」、「協定書締結」、「業者と平行線」、「説明が漠然としたものだった」、「地元の対策委員が業者と交渉している」、「すべて無視

された」、「明快な回答なし」、「住民の意志表示と行政の安全性の強調」、「裁判中」、「成果なく処分場が完成した」、「とりこわしてもらった」などの意見も示された。

一方、事業主体と交渉を行わなかった団体ではその理由として、「暴力団・やみの勢力の存在・こわい」、「行政との交渉が主のため」、「相手の誠意がない」、「町が県に凍結要望中」、「弁護士を入れて話し合っている」、「交渉条件を満たしていない」、「自治会長を窓口に交渉しているため」等をあげている。

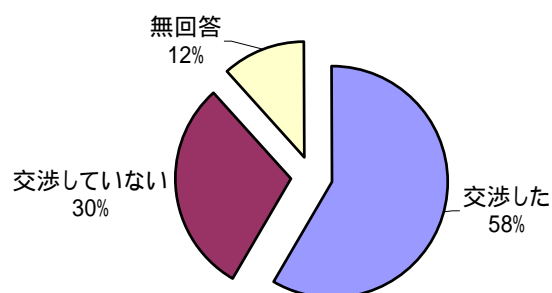


図 2-11 交渉の有無

(4) 反対運動団体の活動内容

団体の具体的な活動内容は、役所への陳情、ビラの配布、他施設の見学、定期的な集会の開催、プラカードの設置となっている。

(5) 他施設見学に際しての印象

他の施設の印象については、「処分場についての疑問や不安をいだかせるものであった」、「ひどい・でたらめな施設だった」、「行政指導がされているとは思えない」、「シートから水が地下にもれているとは思えない」、「みんな違反しているのではないか・見かけ上だけの安全性の確保・とりつくろっている」、「安定型最終処分場にノーチェックで埋め立てられていた」、「予約をしていたから、外見上はきちんとしていた(予約がない場合はわからない)」、「基本的に似通っている」、「うちのよりもまじだった」、「反対運動の弱いところは必ずおそわれる」、「おどしにもあった」などとなっている。

(6) 地方自治体への要請、自治体の対応

反対運動を実施する団体が地方自治体へ行った要請は、主として「行政に凍結要請」

「各種要請」「専門家の派遣要請」などとなっている。

一方、自治体の対応については、「行政は声をきかない・対応に答えない・ひどい」、「法は守っているの一点張りで改善なし」、「対応に主体性がない」、「役人は業者より」、「事務的な対応にみえた」、「責任のがれ、(市が県に権限がある)」、「行政が誘致したため管理があまい」、「行政にはなにも相談できない」、「県は水面下で別地域での合意を取り付けようとしていた」等というものであった。また、少数ながら、自治体の対応に関して「ややよくなった」、「改善要求に答えてくれた」、「試験要請に答えてくれた」、「事実上凍結となった」という意見もあげられている。

(7) 厚生省(当時)や環境庁(当時)への要請

厚生省(当時)に対しての意見および対応については、「県に機関委任しているので口出しできない」、「厚生省(当時)が住民同意の不要を指導しているのが不安である」、「実態と離れたたてまえ論でむなししい交渉だった」、「善処要望した」、「市の職員のような高飛車性はなかったが声が小さく、あいまいで、理解できない部分が多かった」、「両庁ともに電話したがあいまいな返答だった」、「原因を断つ気がない」、「地方公共団体のことに関与できない」、「住民同意の破棄の抗議文を送った」、「業者よりの考えをしている」、「厚生大臣(当時)に文書要望した」、「許可権は県にあるという態度に終始」、「自治体支援を要請した」、「話は聞いてくれた」、「計画が大きすぎる、水源地に近すぎる、業者が信用できないと訴えた」などであった。

環境庁(当時)に関しては、「記録を送ったが返事がなかった」、「担当の対応は真剣なものであった」などの意見があった。

また、その他の意見としては「国会議員に現地をみていただいた・国会で討議された」、「県議会では、業者の申請書類が整っていると国の法律に従い設置許可が下りる」、「要請にはいたっていない」、「廃棄物処分場全国ネットワークを通して要請」などがあつた。

(8) 産業廃棄物埋め立て処分施設および焼却処理施設の必要性

次に、図 2-13 に示すように、産業廃棄物埋め立て処分施設の必要性について全面廃止を訴える団体は 33%、徐々に廃止と考えている団体は 32%、必要性は感じると考えている団体は 25%であった。

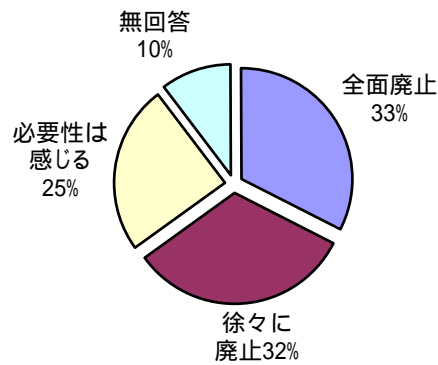


図 2-13 産業廃棄物埋立処分場の必要性

全面廃止あるいは徐々に廃止を訴える意見としては、「排出者責任による回収・リサイクル」、「排出企業の責任による処分の義務化」、「再資源化するべき」、「産廃はなくすことができる」、「(企業責任による)長期保管のうえ再生」、「リサイクル不能なものはつくらない」、「焼却の方が被害が少ないのではないか」、「産業廃棄物の大半は土砂・汚泥。それ以外は資源としてリサイクルする」などというものがあった。

一方、産業廃棄物埋立処分施設の必要性を感じると回答した団体のうち 14 団体から得られた意見をまとめると次のようなものとなった。「完全密閉型」、「水道水に全く影響を与えない施設」、「公的に処理するべき。民間業者が処理するのはおかしい。公的処理の方が安いはず」、「住民同意があれば建設してもよい」、「都会のごみを田舎の弱い所に押し付けない」、「埋立ての必要性は認める。産廃の最終処分場の問題は大きい」

「住民への情報公開」、「廃棄物の種類によって仕分けする」、「構造の強化」、「民間業者は資金がないからはなしにならない」、「法と取り締まりの強化」などであり、必要性は認めるものの、建設あるいは操業の際には、環境に影響を与えないことと、情報公開や住民同意等の何等かの条件付で、という回答が多いことが分かる。

産業廃棄物焼却施設の必要性に関する設問では、図 2-14 に示すように 36%が全面廃止を求め、27%が徐々に廃止、25%が必要性を感じるというものであった。

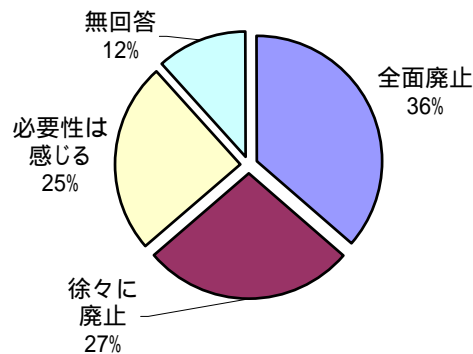


図 2-14 産業廃棄物焼却処理施設の必要性

産業廃棄物の焼却施設について、廃止・徐々に廃止するべきとし、具体的には、「徹底分別、リサイクル、排出者（事業者）の責任による回収」、「リサイクル体制の完備」、「ごみでお金もうけしようとする」と無茶な処分となる。民間業者にはさせない」、「ダイオキシン問題、ごみの減量化を」、「国の金で再資源化するべき」、「エネルギー利用を」、「製造の材料として焼却処理するものは使わない」、「科学技術の進歩まで焼却処分せず保管すべき」等という意見が得られた。

なお、産業廃棄物の焼却施設の必要性を感じるとした理由としては、「ダイオキシン問題の解決・徹底規制」、「公的処理の必要性」、「住民への情報公開の必要性」、「どうしても最終処分が必要なものは出る。適正処理、自主管理、情報公開が必要」、「焼却灰の適正処理」、「エネルギーの利用」、「ドイツを学ぶべき」などというものであり、全面的に必要性を感じるというものではなく、何等かの条件付で必要性を認めるとして分かる。

2.3 住民の反対運動とリスクコミュニケーション

このように廃棄物処理施設に対する反対運動の実態を概観すると、住民にとっては、悪質な処理業者等による不法行為（不法投棄、不適正処理等）の増加、処理業者等の住民への高圧的な対応、処理業者、関係行政等の情報公開の乏しさ、他地域からの産業廃棄物の流入等が反対運動を行う理由となっていることが分かる。

また、近年の法改正等により、産業廃棄物処理処分施設の建設にあたっては住民合意を

得ることが要件となっているが、全国産業廃棄物連合会が実施した廃棄物処理施設反対運動の実態を示すアンケート結果にもあるように、「業者の態度が不誠意である」、「市より説明を受けただけである」、「業者の説明会への不信感、安全性の疑惑が高まったなど」、「情報隠しや一部公開しかなかった」、「説明が漠然としたものであった」等、事業者あるいは行政と住民との間で、円滑な双方向性のコミュニケーションが行われているとは言い難い状態であることが分かる。

1993年に結成された産業廃棄物処分場問題全国ネットワークでは、2001年11月27日に開催された「マスコミ・住民・排出事業者との新たなパートナーシップに向けて！ - 産業廃棄物処理業者に求められるもの」（主催：社団法人全国産業廃棄物連合会）と題したシンポジウムにおいて、産業廃棄物処理業者と地域住民とのパートナーシップを図るために、次が重要とまとめている。

- ・ 有利不利にかかわらず、地域住民に役立つ自己の情報を、最大限早く、誠実に公開すること
- ・ 産廃処理発注者との取引においても、住民への情報公開についての理解・協力を求める
- ・ 新たな計画を立てるとき、あるいは何か問題が起きたとき、地域住民の理解を得るまで、根気強い誠実な努力を払い、無理強いはいしない
- ・ 住民以上に環境問題の学習を積み、それを住民と共に活用していく
- ・ 産廃の焼却・埋立から大きく転換するために、産廃処理業者も産廃の再利用システムの導入に積極的な挑戦をするべき
- ・ 施設を運営していくには、地域住民との定期的かつ必要の都度協議する場を設ける
- ・ 産廃の搬入ルート沿いで、トラックによる粉塵公害・道路等の破損・運転手による住民への威嚇トラブル等を厳しく防止する

特に、地域住民に役立つ自己の情報を最大限早く誠実に公開することが、パートナーシップを築く上での原点といえるものであり、情報が誠実に公開されない場合にはその後の地域住民との関係に大きく影響するとされている。これは、リスクコミュニケーションの基本であり、初期段階において情報を住民側に真摯に提供し、常に住民との対話を行い、情報を開示することによって紛争を回避することができるということを指している。

また、産業廃棄物処理業者には、必要に応じて常に住民とコミュニケーションを図り、

住民の理解を得ようとする姿勢が求められていることが分かる。つまり、住民とコミュニケーションを行った結果、どのような合意に至ったかということはそれほど大きな問題とはされておらず、コミュニケーションのプロセスや情報提供における透明性が、リスクコミュニケーションにおいて大きな争点の一つとなっていることがうかがえる。

2.4 産業廃棄物処理に関する情報提供・コミュニケーションの進め方

これまで見てきたように、産業廃棄物処理施設建設等に関する反対運動の多くは、情報提供とコミュニケーションを円滑に行うことで、回避あるいは解決できる可能性がある。例えば、多くの紛争において、住民と、事業者あるいは行政との関係は対立型となる。この場合、住民の行動は感情的および攻撃的となりがちで、事業に対しては絶対反対、白紙撤回を求めるものとなる。その結果、紛争は長期化し、訴訟に持ち込まれるケースもある。こうした住民の姿勢は、不法投棄や不適正処理などの事業者への不信感に加えて、住民説明会等における事業者側あるいは行政側の説明の不十分さ、あるいは情報の隠微等により一層強硬なものとなる。

このような事態を回避し、協調型の関係を構築するには、事業者あるいは行政から住民への適切な情報提供と信頼関係の構築が必要不可欠となる。そのためには事業者、行政、住民との間で、情報を共有し、コミュニケーションを図ることが重要なのは言うまでもない。

個別の事案によって、それぞれポイントとなる情報提供手法・コミュニケーション手法は異なるが、コミュニケーションの段階に沿って、留意すべき点について整理を行うと下記のようなになる。

2.4.1 コミュニケーションの進展とポイント

(1) 問題に対する一般的な情報提供

まずコミュニケーションを開始するにあたって、住民の問題に対する一般的理解を高めるための情報提供が行われる必要がある。これは、住民が自分たちの問題として意識するためにも必要な段階であり、また住民が行政や事業者と対等に議論を行い、協働関係を構築するための不可欠な前提となる。

紛争事案がより複雑な場合には、勉強会だけでなく他施設の見学会や現地調査等の手法を組み合わせる必要もある。また、専門家を交えた勉強会や、多様な意見を代表する専門家を招聘することが事業者や行政の情報提供態度への信頼関係構築にもつながる。

この時、産業廃棄物処理処分施設建設等の紛争に発展しうる事案に関しては、懸念されるリスクの発生確率と潜在的な危険の範囲に関する事実の情報を提供することが行政あるいは事業者側に求められる。

問題発生時において、市民が正確で詳細な情報を得ていない（得る手段がない）状況になったとき、市民は不安に陥り、ひいては行政や企業に対し不信感を抱くおそれがある。市民の要求は、正確で詳細な情報を入手することにあるので、多様な情報提供手法を用意しながら、かつ内容が専門的になるためよりわかりやすい情報を提供する工夫が必要となる。

（２）詳細情報の提供

円滑なコミュニケーションを行うための準備として一般的な情報提供が終わり、関係者における問題の理解が進むと、次に、問題に対してよい情報も悪い情報も早期のうちから住民に提供し、住民は様々な意見を聞くことが必要となる。つまり、より詳細で問題の両面からの情報を提供し、住民の情報提供者への信頼を構築することが重要となる。

そのためには住民が望む時には何時でも、よい情報も悪い情報も取得できるようにし、住民の不安を聞く機会をさまざまな形で設けることが必要となる。これには例えばホットラインの設置などがあげられる。

（３）争点の明確化を目的とした多様な利害関係者との早期におけるコミュニケーションの実施

問題等の発生の早い段階から、反対派に協議会や地域対話等への参加を促し、実際にコミュニケーションを図ることで、争点を明確化することができ、問題の長期化を回避することができる。

行政や事業者は、「対話が紛糾する」ことを懸念して反対派の参加を躊躇しがちであるが、賛成派あるいは中立派だけで協議を行ってはいは、本当に住民が懸念している問題を把握できず、結果として決定がなされた後に、紛争が発生する可能性がある。

したがって、問題の関心が高まり、個別の質問や個別の情報提供を求め、利害関係者

間で意見交換、さらには施策に関するコミュニケーションが行われる段階になると、事業者は質問に対して適切に回答すること、意思表示の機会を与えること、コミュニケーションが双方向になっていると市民が感じられるようにすることが重要となってくる。

また、紛争になりそうな事案に関しては、特にリスクとベネフィットに関する議論を行うことが求められる。発信された情報について、懐疑的な見方をする市民もでてくるため、コミュニケーションの実施においては行政や企業からのメッセージの信頼性をはじめ、相互の信頼関係を構築することが重要な事項となり、そのためには一方的な情報提供でなく、現地調査、対面調査、ブリーフィング等ニーズや関心を把握しながらの情報提供や様々なコミュニケーションの場の設定がポイントとなる。

(4) コミュニケーションプロセスの透明化

協議会や地域対話などのコミュニケーションを実施するにあたって、その過程の透明性が重要となる。「聞いていなかった」「知らなかった」という人は、どのように情報提供を努めていても現れるが、可能な限りそうした事態とならないように、行政ニュースやリーフレット、町の行事等の機会を通じて、どのような話し合いが行われているのかの情報提供を行うと共に、参加していない住民にも意見を述べる機会を与える。

また、情報提供やコミュニケーションを踏まえ、信頼関係が構築されればお互いの立場や考えを理解するよう努め、問題の解決に向けた各主体の役割を明らかにし、行動することが可能となる。また、それぞれの妥協を図りながら、合意を形成する場面もある。

コミュニケーションプロセスの透明化を図りながら、継続的な情報提供とコミュニケーションの場の設定を行うことが必要となってくる。

(5) フィードバックの実施

ある程度コミュニケーションが実施され、意見が交換されるようになったら、住民たちに対して、住民側から得た意見がどのように計画や施策等に生かされたのかについてフィードバックを行う必要がある。これによって、より積極的に意見をいう関心のある住民が育っていくこととなる。

(6) 将来展望の提示

紛争事例についてのコミュニケーションが、当該問題だけにとどまっている場合には、

建設的なコミュニケーションとならない。紛争事案をどのようにまちづくりに生かしていくのかというより長期的な視野に立った議論が行われれば建設的なコミュニケーションが期待できる。たとえば、迷惑施設として捉えられる産業廃棄物処理施設をどのように街作りに生かせるのかという観点からの議論に発展させるなどの将来展望を指し示すようにするとよい。

なお、このような市民参加においては表 2-3 に示すように様々なツールを場面に応じて使いこなすことが求められている。

表 2-3 場面と市民参加のツール

【さまざまな場面で有効なツール】

ツール	場面	普及・啓発	計画策定			実践	評価・フォローアップ
			情報公開	意見の把握	合意形成		
インターネット							
広報誌等							
フォーラム							
研究会・協議会・ワークショップ							
出前講師							

【場面を想定することが必要なツール】

ツール	場面	普及・啓発	計画策定			実践	評価・フォローアップ
			情報公開	意見の把握	合意形成		
アンケート調査							
社会実験							
コンペ							
イベント							
人材活用							
市民アドバイザ(モニタ)							
ボランティア							
NPO							

大きな効果が期待できる 効果が期待できる

(出典：国土交通省「次世紀の地域づくりのあり方について検討委員会報告書」

www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/iisedai2-3htm)

2.4.2 コミュニケーションの促進における注意点

産業廃棄物に関するリスクコミュニケーションに限らず、一般的にコミュニケーションを促進するには、以下の点に注意する必要がある。

(1) 相手の関心に対応した情報を提供する努力

情報を提供する際には、受け手の関心を考慮し、受け手からの意見に耳を傾ける必要がある。相手の欲しがっている情報が何か分析し、相手の理解や価値観に配慮した情報発信を行う必要がある。環境リスクをめぐる社会的論争の場面では、利害関係者が多く、すべての利害関係者の意見を聞くことは困難である。また現状では、受け手が意見を表明したり伝達したりする公的な機会や経路が整備されているとはいえないが、例えば、インターネットを活用するなどにはそれらに活路を見出す有効な手段であるといえる。

(2) 相手に理解してもらうために伝える努力

情報を提供する際には、専門的な情報を非専門家である市民が理解できるように、例えば図等を用いて視覚的にも分かりやすく伝える努力を行う必要がある。

情報には非言語的な情報も含まれており、意図しない非言語的な情報が伝達される点について考慮する必要がある。つまり、情報の送り手がある情報について何も伝えないことは、情報を隠微しているという概念を受け手に与える可能性がある。また、送り手が受け手の態度や行動に影響を与えようとする意図が露骨であると、そのリスクメッセージは受け手に拒否される可能性がある。従って、このような非言語的な情報の管理についてもさらに検討する必要がある²³。

(3) その他

送り手から受け手への情報の流れや受け止め方の歪みについて知る必要がある。専門家には専門家のバイアスがあることを認識すべきである。専門家のもっている情報は、その領域で現在妥当と考えられている方法で得られたものであり、それが将来にわたって正しいものであるとされつづける保証はないためである。

²³ 大歳幸男「PRTR 対応実践 事業者のためのリスクコミュニケーションハンドブック」化学工業日報社 1999 年

このように、コミュニケーションを図る際には、なにより信頼関係の構築が重要である。その際、利害関係者が情報の送り手をどのように認識するかによって、情報の受け取られ方が異なってくるため、情報の送り手と受け手の良好な関係が、建設的な対話を行う上で必要不可欠となる。

また、コミュニケーションの成果は、受け手によるメッセージの的確な「具体化」、適切なメディアによる発信、受け手による正しい解釈に依存する。

さらに、一方的にメッセージを発信するのみで、他方の言うことに耳を傾けなければそれは対話とはいえず、一方的なメッセージの発信は、受け手を混乱させるか、反発を引き起こすということに留意する必要がある。

2.5 廃棄物処理計画策定における住民参加^{24,25}

前節で、コミュニケーションを進める上でのポイントについて整理してきたが、産業廃棄物処理に係る紛争の解決あるいは未然防止には、廃棄物処理計画の策定や立地選定プロセスに積極的に市民参加を取り入れることも視野に入れておく必要がある。この節では、まず、産業廃棄物の処理計画における住民参加について検討していくこととする。

産業廃棄物の処理計画においては、構想段階から実施までを 構想計画、基本計画、整備計画、実施計画に分けて各段階で計画を策定し、それぞれの段階ごとに問題点をクリアしていくことが要求される。各計画段階の概要と合意形成上の課題が表 2-4 にまとめられる。

表 2-4 計画段階の概要と合意形成上の課題

計画段階	計画の概要	合意形成上の課題
構想計画	処理施設の建設の趣旨と役割を明確にする 目的・基本方針・前提条件・処理システム・処理施設の概要・地域還元・跡地利用計画	産業廃棄物のトータルな管理のあり方・減量化、再資源化の方法・施設の必要性とその規模、内容、施設立地のあり方・環境保全対策・事業形態などの事業化計画
基本計画	構想計画に基づき、計画を具体化する 前提条件の検討・処理施設の概要の検討・立地選定条件の検討・事業運営、管理、経済性検討・諸手続、関連法規の検討・事業化への問題点	用地選定の基本方針・考え方
整備計画	基本計画に基づき処理施設建設のための基本設計を遂行する 対象廃棄物の設定・立地選定・処理施設整備計画・地域還元計画・運営/管理計画・事業化計画	施設の安全性・環境に与える要因の可能な限りの配慮したうえでの協議会(市町村代表・住民代表からなる)の設置 検討過程の情報の公開
実施計画	整備計画における基本設計に基づき、処理施設の詳細設計とその施設建設のための法的手続きなどを遂行するもの	

(出典：古市 徹「廃棄物計画」をもとに作成、2002)

また、住民が反対する背景、例えば、事業者への悪いイメージや不信感、施設の安全性、立地選定の不透明さ、経済的ダメージなどを踏まえると計画項目の検討課題は以下の通りと

²⁴ 古市 徹 「廃棄物計画 計画策定と住民合意」共立出版株式会社 2000年

²⁵ 片山 亨 「市民参加型の廃棄物計画のための情報提供技法に関する調査研究」環 No2 1999年

なる。

- 対象廃棄物の設定・・・受入管理システムの整備、マニフェスト制度の励行など
- 立地設定・・・・・・・・立地選定基準の明確化
- 処理施設整備計画・・・公害防止設備の充実、公害防止協定の締結など
- 地域還元計画・・・・・・・・施設のアメニティ化、地域住民の便益の創出
- 運営管理計画・・・・・・・・基金制度による修復・事故などの対応策の検討、モニタリングシステムの整備など
- 事業化計画・・・・・・・・公共関与などの運営形態の検討など

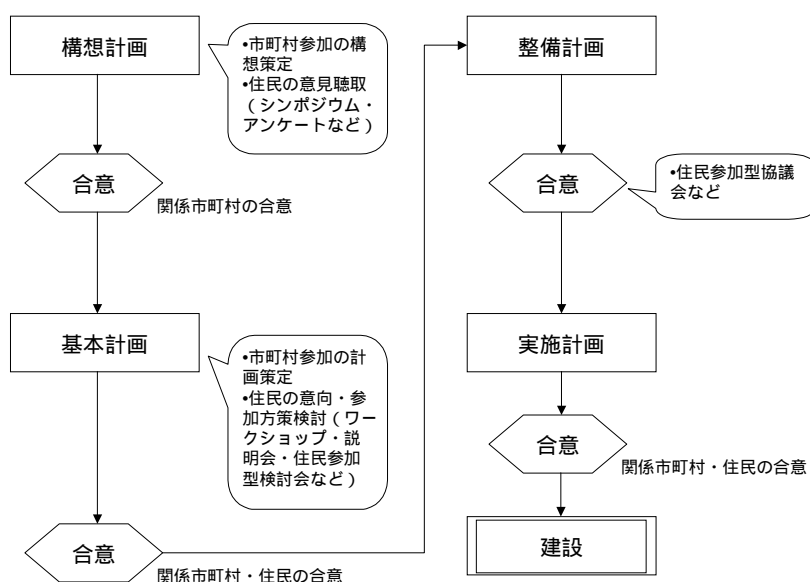


図 2-15 計画策定プロセスと合意形成との関連
(出典：古市 徹「廃棄物計画」2000)

なお、産業廃棄物処理計画策定プロセスにおいて有用と思われるコミュニケーションツールを表 2-5 に示す。

表 2-5 コミュニケーションツール

コミュニケーションツール	概要	適用時期
住民へのインタビュー	住民の関心についての情報、コンセンサス形成のプログラムを実現または向上する見通しについての情報を入手する	随時
住民から意見を受け付ける期間を設ける	住民から計画に対する意見を受け付ける	住民や住民団体の背景(政治的・経済的構造、関心のあること)を知る前段階及び計画中に住民の意見を聞く必要時
ホットライン	専用の電話回線を設けることにより、住民が情報を得たり質問をしたりする環境を整える。	予期せぬ事態の発生時、住民の関心の高いとき。常設でも良い
広報誌の定期的配布	廃棄物に関する住民に学習を促す記事や会合などの各種イベントの通知、計画上の重要事項の通知	定期刊行(隔週、月刊)
住民に対する行政の決定や重要事項、イベントの通知	決定事項、主要計画事項、公式会合を通知するために広報や地域メディア、ラジオ、はがきを媒体にして公開	技術評価、コスト分析がなされたとき、住民に関わる全ての行動を通知するとき
ファクトシートの公開	廃棄物計画について、その時点でまとめられている報告及び提案書	計画の区切りの良い時点
展示会	計画に関する地図、チャート、写真のディスプレイを展示する	随時
市民フォーラム	専門家が情報を住民に与えたり、質問に答える。	定期的に開催することが望ましい
定例集会	住民・組織などの定例集会で情報告知と学習の場を提供する	できるだけ頻繁に開催することが望ましい
現地視察	メディア、自治体職員、住民と計画実施用地や類似施設に行き質疑に答える	建設前、建設中及び建設後の数回
ワークショップ	プレゼンテーションや展示を含む参加型ワーキンググループに繋がる非公式な市民集会	市民に対して情報を与える時と同時に行うと効果がある

(出典：片山亨「市民参加型の廃棄物計画のための情報提供技法に関する調査研究」(1999)より一部抜粋)

2.6 住民参加の産業廃棄物処理施設における立地選定プロセス^{26,27,28,29}

²⁶ 古市 徹「廃棄物計画 計画策定と住民合意」共立出版株式会社 2000年

²⁷ 福本二也他「住民参加を考慮した最終処分場の立地選定プロセスのシステム化」廃棄物学会論文誌 VOL.1NO.2 PP.101-110 2000

²⁸ 「最終処分場立地計画における環境リスクと合意形成」日本リスク研究学会誌 VOL.4 NO.1 P.46-54 1992

²⁹ 蛸名由美子「立地選定と住民参加に配慮した最終処分場建設手続き手法の提案」環 No2 1999年

次に、産業廃棄物処理施設における立地選定プロセスにおいて住民参加を行う場合について整理する。産業廃棄物処分施設は、地域住民にとってはとかく迷惑施設として考えられがちであるため、地域住民に対して十分な理解を得られるように努めなければならない。したがって立地計画については、最終処分場や周辺地域の環境保全、処分場の管理、跡地利用について十分配慮することが必要である。

立地選定のための因子について、平成9年度国立公衆衛生院特別講座「廃棄物処理コース」受講者25名に対して行ったアンケート調査によれば、廃棄物処理施設設置における必要条件として図2-16のような項目が挙げられている。これによれば、近隣に水源がない、地盤が安定している等の自然条件が最も高く、ついで近隣住民が少ない、文化財がない等の社会条件、設置によって生じる環境の変化(騒音・振動の影響が少、景観的に問題がない等)等の環境条件の順となった。

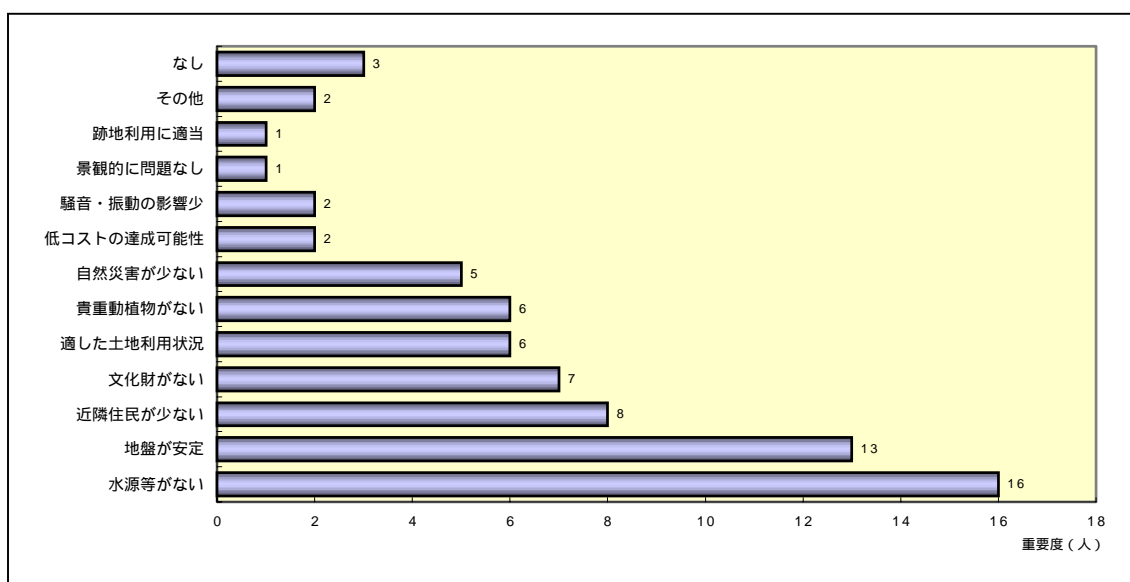


図 2-16 廃棄物処理施設設置における必要条件

(出典：国立公衆衛生院特別過程 廃棄物処理コース特別調査研究
廃棄物最終処分場設置に係る立地選定と住民参加)

上述したように、住民の反対理由の主なものは、なぜここに立地するのかという立地選定への不満、地下水や水源汚染等の環境汚染への不安、災害時の処分場の安全性への懸念である。これらの不満や不安を解消し、スムーズな施設建設を行うためには、立地選定段階から住民が参加することが不可欠といえる。

2.6.1 立地選定手法の段階分け

地形・地質的条件に注目した立地選定手法の一般的なフローを図 2-17 に示す。

これは、7段階に分けられ、まず法律による除外地域を設定し対象外とする。次に、地形的な面から、十分な埋立て容量が得られることなどを考慮して候補地を抽出する。

一次選定では、地質的な面から透水性が高い地域や水道水源のあるものを除外し、二次選定において遮水工の施工性を考慮し、施工しにくい候補地を避ける。そして、最終詳細調査において、地質構造、地下水特性の詳細を把握し、最終的な候補地を決定する。

2.6.2 立地選定プロセスにおける住民参加形態

上記の各段階における話し合うべき論点を明確に分けることが必要である。そして、各段階で合意を得てから次の段階へと進む構造とし、議論のさかのぼりが起こらないよう留意する。各段階で話し合うべき論点は次のとおりである。

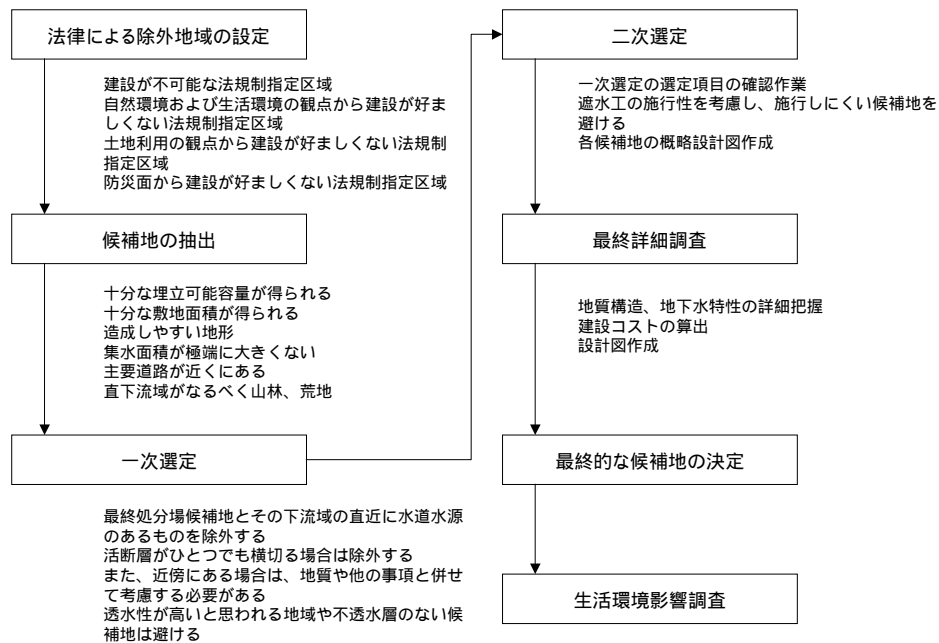


図 2-17 一般的な立地選定フロー

(出典：蛭名由美子「立地選定と住民参加に配慮した最終処分場建設手続き手法の提案」環 No2 1999 年)

立地選定前・・・・・・・・最終処分場建設の総論賛成、立地選定の理解

立地選定段階・・・より良い建設場所の選択

アセスメント段階・・・より良い最終処分場の建設、維持管理のための詳細にわたる
合意形成

(1) 立地選定前

立地選定前の段階では、まず処分場建設の背景や基本の方針に対する利害関係者の総意が重要である。立地選定を行う目的、建設する処分場の概要についての理解を深めておき、立地選定を開始することを宣言することになる。

(2) 立地選定段階

次に法律による除外地域の設定、建設可能な候補地の抽出を行った後に、利害関係者へ経過を報告する。ただし、具体的な候補地名については、利害関係者が多くなりすぎるのを防ぐため非公開とする。

二次選定を行った後に、選定された3~5ヶ所の候補地と、どのように選定されたかについて説明会を開き、その全選定プロセスを公開し、どのような施設が建設されるかについて、概略設計図を公開する。また、委員会(学識経験者、市町村長、市民の代表からなる)を開催し、候補地の優先順位付け、今後のアセスメントでの調査項目・調査内容について検討を行う。委員会は非公開とするが、議事録等を公開するなどして情報公開に努める。委員会後の説明会では、委員会での議論の説明を行う。住民の要請など必要に応じて再度委員会を開催するなどして、一方的な情報公開とならないよう留意する。

最終候補地の決定後、最終候補地決定場所、決定理由、全選定プロセスについての情報公開を行い、住民の意見がどのように反映されたかを明確にし、「なぜここに立地するのか」という住民の疑問に対して答える。

(3) アセスメント段階

生活環境影響調査後、調査結果を住民に公開するが、この住民閲覧時にアセスメントの調査内容や調査結果、処分場の維持管理方法についての説明を行うために説明会を開催する。また、許可申請者、専門家、地域代表からなる意見調整委員会を開催し、住民の意見や専門家の意見を反映させつつ、最終意見調整を行う。

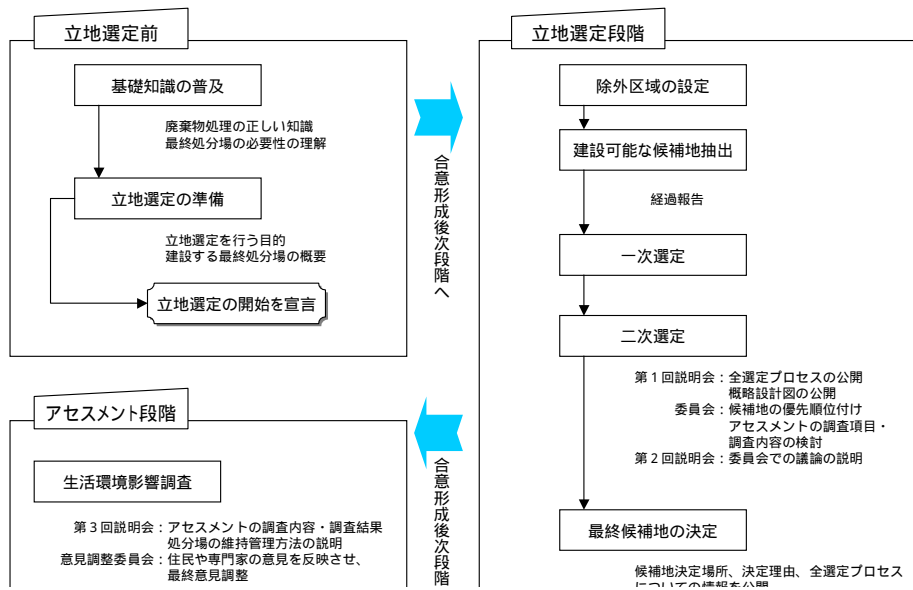


図 2-18 各段階における住民参加

(出典：蛭名由美子「立地選定と住民参加に配慮した最終処分場建設手続き手法の提案」1999年)

第3章 産業廃棄物処理処分施設に関する国内事例

この章では、国内の産業廃棄物処理処分施設に関するリスクコミュニケーションの事例を取り上げ、紛争の回避あるいは解決に有効と思われる示唆や教訓、あるいは具体的なコミュニケーション手法を示していく。

紹介する事例とその特徴は以下の通りである。

- 3.1 長野県阿智村の管理型最終処分場立地に関する事例（計画段階での「社会環境アセスメント」の導入）
- 3.2 香川県豊島における産業廃棄物不法処分の事例（悪質な大量不法投棄と住民運動、調停）
- 3.3 岐阜県御嵩町における産業廃棄物処理処分施設計画の事例（暴力事件に至る紛争の激化、県による調整の失敗と住民投票）
- 3.4 福岡県北九州市における PCB 処理施設に関する事例（有害廃棄物処理と合意形成）
- 3.5 熊本県熊本市における地域コミュニケーションの事例（産業廃棄物処理事業者による日常的なリスクコミュニケーションの先進事例）
- 3.6 A県A市における廃棄物処理施設和解訴訟の事例（事業者と住民・市の対立、コミュニケーションの不足による関係の悪化）
- 3.7 G県G市における安定型最終処分場の事例（事業者による積極的な情報公開とコミュニケーション努力による住民との関係改善）
- 3.8 J県J郡広域連合K最終処分場の事例（行政・住民による安全性確認と対話を基本とした合意形成、コンサルタントの仲介）

3.1 阿智村の管理型最終処分場立地に関する事例

3.1.1 概要

長野県阿智村では、地権者たちの意思として管理型最終処分場を誘致することとなり、1996年から財団法人長野県廃棄物処理事業団(以下、事業団)が事業主となり地元への折衝が開始された。阿智村では、「社会環境アセスメント」と銘打ち、処分場計画について学識経験者の知見をもとに、住民、行政、事業者が情報提供と意見交換を行い、モデルケースとなるよう計画の見直しが進められた。2001年12月の長野県議会では、知事が本件について「しなやかな検討」がなされた上で合意が形成されたと評価した。

社会環境アセスメントでは、事業者が実施する環境アセスメント以外に住民の意思など社会的な側面を含めて評価することとし、処分場計画に反対する人の意見を積極的に取り入れたことが大きな特徴であった。そのことによって問題を多面的にとらえたこと、情報公開を徹底したことも特徴的であったといえる。

事業団は、委員会や村との協議の中で、廃棄物発生量の見直しを行い、それにもなっけて焼却施設建設の廃止、規模の縮小、マニフェストの公開等が決められるなど計画の内容は大幅に変更されることとなり、全国的なモデルとなるような施設を目指している。

さらに、これまでは処分場の立地は地権者の意向により決められ、科学的根拠が乏しかったが、社会環境アセスメントでは、立地選定にあたっての科学的根拠が重視されたことも注目される。

しかし、社会環境アセスメントの弊害として、議論を代表者に任せてしまい住民はかえって関心が低くなってしまったこと、一般の住民との双方向の意見交換の場が少なかったことがあげられた。また、村は処分場予定地に隣接する飯田市及び漁協を同意取得の範囲外としたため、説明が遅くなり、これらの地域住民は反対の意思を強くした面があり、改めて立地選定の見直しを求める動きもある。

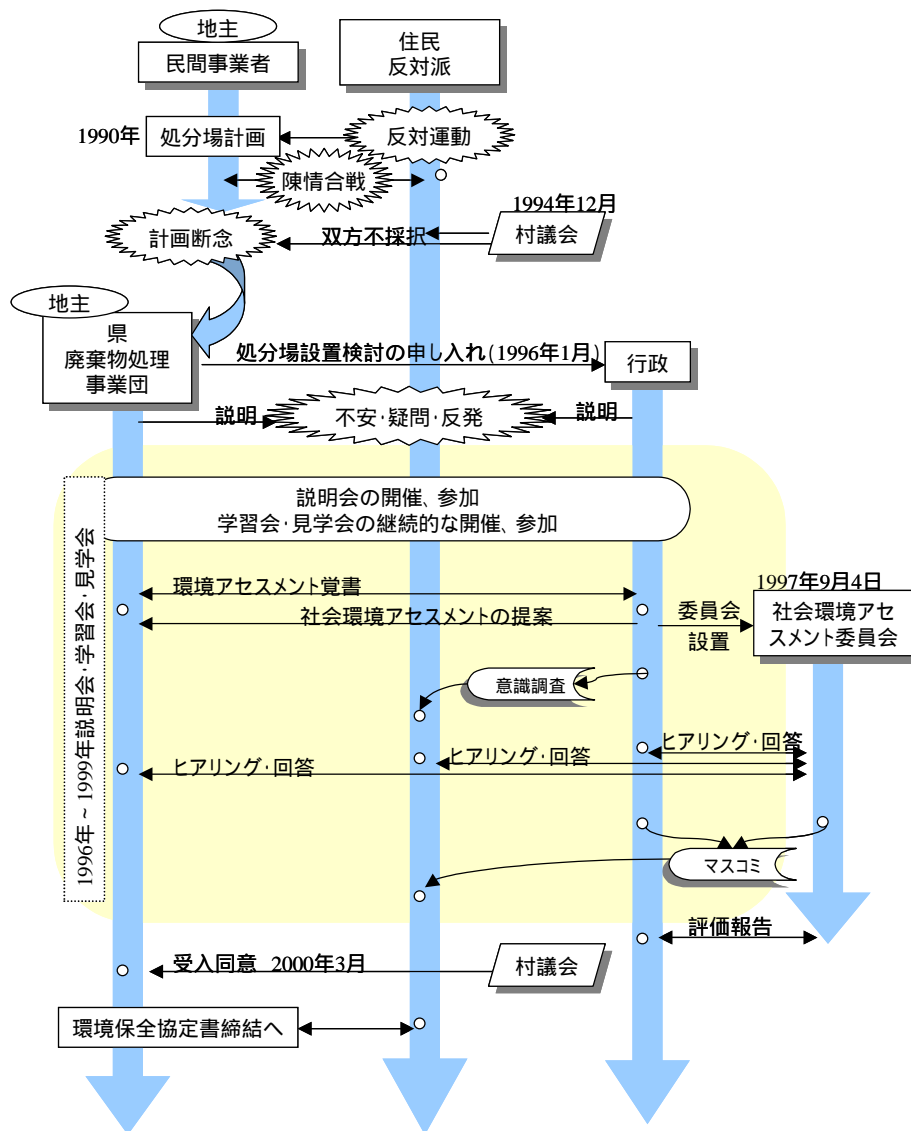


図 3-1 阿智村廃棄物最終処分場立地に関する事例概要

3.1.2 問題

阿智村は、長野県南部に位置する人口約 6000 人からなる山あいの村で、昼神温泉を中心とする観光業が盛んである。昭和 40 年代に工場誘致に成功し、農業はほとんどが兼業で行われている³⁰³¹。

しかし、高齢化が進んだことで農業従事者からは、土地を有効利用するために処分場を

³⁰ 高杉晋吾著「循環型社会の「モデル」がここにある。」ダイヤモンド社発行 2001年5月31日

³¹ 土屋雄一郎「廃棄物コンフリクトのマネージメント手法としての社会環境アセスメント」環境社会学研究 5 1999年

誘致しようとする動きが現れた。1989年、処分場計画は民間企業に委ねられ、調査が行われていたが、漁協と住民の強い反対にあつて計画が断念された。しかし、地権者は土地を有効に利用しなかったため、民間企業から県の廃棄物処理事業団を紹介してもらい、事業団へ相談した。その後、1996年、事業団が事業主となつて改めて処分場計画が開始された。

3.1.3 事業計画の概要

事業団による計画の概要は概略以下の通りである³²。

【事業計画の概要】	
事業者	財団法人長野県廃棄物処理事業団
面積	19.27ha（埋立予定期間：15年間）
主要施設	中間処理施設(廃プラスチック類減容固化施設) 処理能力：2トン/日 管理型最終処分場容量：約40万m ³



図 3-2 管理型最終処分場鳥瞰図

（出典：財団法人長野県廃棄物処理事業団「阿智村伍和地区廃棄物処理施設整備事業に係る環境影響評価書要約書」平成11年7月）

³² 財団法人長野県廃棄物処理事業団「阿智村伍和地区における廃棄物処理施設整備について」平成13年資料

長野県では、県内の産業廃棄物が年間約 8 万トン県外へ搬出されている。これを自区内処理する必要がある一方で、県内へ処分場立地が困難であり、処分場不足は深刻な問題であった。そこで、県内経済団体の強い要望を受けて、第 3 セクターとして(財)長野県廃棄物処理事業団が 1993 年 4 月に設立された。

前知事が、県内の 4 地域にそれぞれ処分場を建設することを目標とし、これを受けて、事業団は処分場設置を進めており、モデルケースとして地元から働きかけのあった阿智村で計画を開始した。

県及び事業団は、当初より本事業計画についてモデル性をもって進めるため、以下の基本理念を明らかにしていた³³。

防災上の万全の措置および最新技術による公害防止措置を講ずる。

住民参加による計画作りを進める。

施設運営にあたっては、阿智村や住民代表が参加できるシステムにする。

事業団では、他の施設を視察して得た知見をもとに基本理念として最良のものを掲げ、事業計画にも盛り込んできたもので、今回の阿智村の社会環境アセスメントと併行して、貫かれた姿勢であった。

3.1.4 経緯³⁴

本件については、その経緯を便宜的に 4 つの段階に分けた。

第 1 フェーズ：1989～1994 年 民間企業による処分場計画

第 2 フェーズ：1994 年～1996 年初 県・事業団による計画

第 3 フェーズ：1996 年初～1997 年 行政を中心とする検討段階

第 4 フェーズ：1997 年春以降 環境アセスメント・社会環境アセスメント実施以降

また、主な検討の経緯は表 3-1 の通りである。

³³ 財団法人長野県廃棄物処理事業団「阿智村伍和地区廃棄物処理施設整備事業に係る環境影響評価書要約書」平成 11 年 7 月

³⁴ 阿智村社会環境アセスメント委員会「社会環境アセスメント最終報告書 小さな村の大きな実験」平成 11 年 4 月

表 3-1 阿智村における処分場立地検討の経緯

年月日	事業者	地権者、地元(建設地隣接地区)住民	村	その他住民
90.9.3	民間業者が部落長に建設計画の申入れ	建設予定地(丸山備中原)部落長から村へ報告	建設計画について報告を受ける	
12.26	民間業者と地元「廃棄物処理場設置に関する同意書」			
92.2.28				駒場区長陳情書
6.2				漁協 3 支部長連盟で反対陳情書
6.18		処分場設置について合意を求める陳情書		
12.20			すべての陳情を不採択	
94.12.12	村、村議会に「基本的な考え方」説明			
95.2.3	事業団構想説明会	事業団構想説明会参加		
1.17	村・地元・県・事業団による四者会談(事実上の村への正式要請)			
8.28~		地区説明会開催		
11.6				婦人会 豊田・四日市処分場視察
11.7			村長、議会全員協議会に「廃棄物処分場建設に対する今後の進め方」を提案、了承	処理問題を考える会主催講演会
12.11				阿智村婦人会 慎重審議を求める陳情書
12.18			村、希望者を募り四日市処分場視察	廃棄物処理問題を考える会「要望書」提出
97.1.9				伍和住民の会主催講演会
1.17	村長・地方事務局長、廃棄物対策課長、事業団専務等、備中原部落へ環境アセスメントの実施要請(2月25日地元受入)			
97.1.25	村長・地方事務局長、廃棄物対策課長、事業団専務等、丸山部落へ環境アセスメントの実施要請(3月9日地元受入)			
3.25			村議会全員協議会で環境アセスメント実施を同意	
3.28	村、県、事業団でアセスメント・焼却施設に関する覚書		村、県、事業団でアセスメント・焼却施設に関する覚書	
97.4.15~4.18	基本計画・環境アセスメント説明会(村各地全域)			
7.15			環境アセスメント実施通知書提出	
8.1	環境アセスメント調査開始			
97.8.5			研究者委員会(社会環境アセスメント委員会予備会議)	
97.9.4			第1回社会環境アセスメント委員会	

98. 10.19.	環境アセスメント準備書提出(知事、阿智村長、飯田市長、下条村長宛)			
99.1.31	環境アセスメント公聴会			
99.3.27			第17回社会環境アセスメント委員会 最終報告書草案の最終検討	
99.4			社会環境アセスメント最終報告書「小さな村の大きな実験」発行	

表3-2 環境アセスメント・社会環境アセスメント実施以降の経緯(詳細)

	事業団による 環境アセスメント	地域の動向	社会環境アセスメント
97.8月	環境アセスメント現地調査開始		
9月			第1回委員会 第1次村民意識調査
10月			第2回委員会 県・事業団と意見交換 基本姿勢等の質疑応答
3-5月			第6~8回委員会 事業団からヒアリング
98.5			第2次村民意識調査
6.19			第9回委員会 村からヒアリング
98.8	廃棄物実態調査の結果、国の構造基準強化に伴う事業計画変更の説明		
98.9			第3次意識調査
10.15			第11回委員会 事業計画変更について事業団からヒアリング
98.10.29	環境影響評価準備書提出		
10.29~ 11.30	環境影響評価準備書縦覧		
11月~	住民説明会(準備書について説明)		
12.18~	環境影響評価技術委員会		
99.1.29		下條町長意見書	
1.31	環境影響評価公聴会		
2.7~	住民意見に対する見解について説明		
2.19-20			第15回委員会
3.27			第17回委員会 最終報告書の検討
			最終報告書配布
5.26		阿智村村長意見書	
5.31		事業計画説明	
6.2~8			第4次意識調査

6.19		地権者会で協力要請	
6.25		飯田市長意見書	
		県知事意見書通知	
99.7.21	環境影響評価書提出		
7.26～ 8.25	環境影響評価書縦覧	環境影響評価書説明会 阿智村44回、飯田市2回	
10.5		県、事業団、阿智村から備中原区、丸山区あてに施設受入れの要請	
12.9		条件付き受入同意の報告 事業団から阿智村へ建設同意依頼	
2000. 3.10		議会が施設受入同意	
3.27		施設受入基本協定締結（阿智村、地元区、県、事業団）	
5.8		立木トラスト明認方法除去請求訴訟を提起	
5月～		5.25 飯田市三穂地区対策委員会で処分場の事業計画について説明	

表 3-3 村内での講演会・学習会

時期	主催	対象	内容	参加数
96.9.3	村	村民全般	廃棄物問題講演会	
11.7	村	村民全般	廃棄物問題講演会	40
97.1.9	住民	村民全般	廃棄物問題講演会	120
2.11	廃棄物処理を問題を考える研究会		学習会（村職員ヒアリング）	15
2.15	村	村民全般	環境問題研究会（講演）	
2.16	村	村民全般	社会研究集会（講演）	
3.10	廃棄物処理を問題を考える研究会 阿智村の自然と文化を守る会		公開討論会打ち合わせ	15
3.28	環境アセスメントについて県、村、事業団の覚書			
4.4	阿智村の自然と文化を守る会		環境水道課長質問会	12
4.11	廃棄物処理を問題を考える研究会		アセスメント講演	70
5.2	阿智村の自然と文化を守る会		学習会（講演）	17
6.10	廃棄物処理を問題を考える研究会		ヒアリング（社会環境アセス	15
6.30	廃棄物処理を問題を考える研究会		ヒアリング（村アセス小委員会）	20
7.5	阿智村の自然と文化を守る会		予定地の自然観察会	8
11.22	実行委員会 阿智村の自然と文化を守る会参加	村民全般	「ごみを知る」	170
11.29	村環境水道局	伍和住民	講演会	30
98.4.5	阿智村の自然と文化を守る会		自然観察会	23
4.29	村環境水道局		講演会	40
8.29	廃棄物処理を問題を考える研究会		環境ホルモン講演会	25
10	環境影響評価準備書縦覧開始			
11.6	阿智村の自然と文化を守る会		講演会	130
11.21	阿智村の自然と文化を守る会		ハナノキ自生地手入れ	13

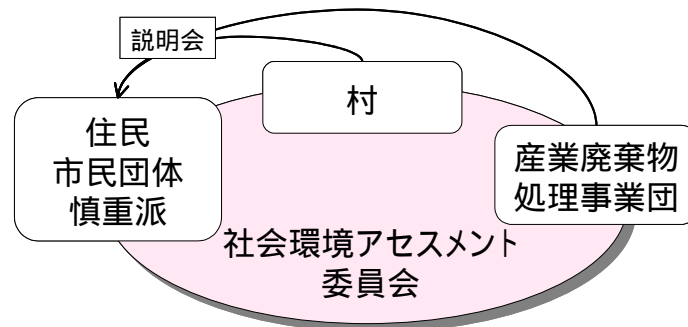


図 3-3 各主体の構図

(1) 第 1 フェーズ：民間企業による処分場計画 (1989 ~ 1994 年)

県事業団による本事業計画の前段階として、地元地権者と民間企業による産業廃棄物最終処分場の建設計画が進められた。しかし、十分な話し合いがもたれず、賛成・反対の両方で陳情合戦が展開された。

村は、「現状ではこの地域を取り巻く状況が、未だ設置推進の情勢に至っていない」として、処分場設置に同意を求める陳情を不採択にするとともに、すべての関連陳情を不採択として決着させた。

(2) 第 2 フェーズ：県・事業団による計画 (1994 年 ~ 1996 年初)

民間業者の誘致に失敗した地権者は、事業団と独自に接触を開始した。この際、処分場建設に対し同意が必要とされる「地元」とは、建設予定地に隣接する丸山・備中原地区であると解釈されている。以下、地元とは、この 2 地区のみを指す。

県・事業団は、地元折衝について村から合意をとりつけ、地元に対して説明を開始した。

村は、民間業者の建設計画について議会が陳情を不採択とした趣旨を尊重し、慎重な対応を続けてきたが、1996 年 1 月 17 日、村・地元・県・事業団による四者会議で、県から村に対して、正式に産業廃棄物処分場設置検討の申し入れがされた。村は同会議を県からの正式な要請と受け止め、村として処分場建設問題に対応していくことになった。

村は、村内で発生する一般廃棄物処分場の確保が重大な課題であったという背景があり、県の姿勢などを踏まえ、以下の条件が整えば処分場建設を進めたいというものであった。

- ・ 土地所有者をはじめ、地元住民の賛成

- ・ 県が施設の建設・運営について責任をもつこと
- ・ 周辺環境・施設整備・情報公開・安全性等の面でモデルとなりうること
- ・ 安全性が判明している廃棄物以外は受け入れないこと、村及び地元住民が搬入廃棄物をチェックできること
- ・ 村議会の合意が得られること

(3) 第3フェーズ：行政を中心とする検討段階（1996年初～1997年）

事業団によって地質調査、環境アセスメントなど計画実現に必要な手続きが進められようとする中、村としては「全村民の理解が得られない限り回答は出せない」との立場から、住民へ情報提供し学習の機会を設けることとした。

すべての住民の理解を求めるという原則に立ち、従来の手続に則り、処分場の建設について同意が必要とされる「地元」との情報交換から始め、それから周辺住民に対して情報提供するという手順で進められた。また、説明会の開催、全戸に対する配布物、回覧物、広報誌により情報提供が行われた。他方、住民の意思を汲み上げる手段としては、説明会での公聴、陳情・公開質問状があった。住民の意思を問うために、住民投票も考えられたが、住民投票を行うよりは、多くの住民が十分に議論に参加するよう努力が払われた。

1996年3月、村・事業団・県で環境アセスメント実施について合意する覚書が取り交わされた。覚書には、上記の条件に加えて、環境保全協定の締結、道路整備を含めた地域活性化推進、村による地元調整を可能にすること等が盛り込まれた。

これを契機に、環境アセスメントの手続きが開始されるとともに、よりよい合意形成をめざして、村独自の「社会的環境アセスメント」が行われることになった。

(4) 第4フェーズ：環境アセスメント・社会環境アセスメント実施以降（1997年春以降）

環境アセスメントの実施と同時期に「社会環境アセスメント委員会」（以下、委員会）が発足された。委員会の目的は、事業団のいう本計画のモデル性、村に対する社会的影響などを検証し、住民に対し意思決定に必要な情報を十分に提供することとした。10項目について、村、事業団、その他関係者等からヒアリングし、委員会の見解と根拠についてまとめられ、最終報告書が発行された。

並行して村の委託により立命館大学で住民に対する意識調査が行われ、報告書にまとめられた^{35,36}。

この後、2000年3月に村議会が施設受入同意、施設受入基本協定締結の運びとなった。しかし、阿智村よりも情報提供が遅れた飯田市や阿智川の水質悪化を懸念する漁協では新たに反対運動がおき、周辺地域との環境協定締結、搬入道路用地の取得と道路の整備が課題として残されている。

3.1.5 社会環境アセスメント

社会環境アセスメントは村が主体となって進められたが、その背景には、住民自治の実現、環境アセスメントへの不信、地権者の意思、産業廃棄物問題などがあつた。

(1) 住民自治の実現

住民自らが学習して意思決定を行い、住民の暮らしを豊かにして地方自治を発達させることが重要であると、村の担当者は考えてきた。本件については、住民と専門家、反対派を含めて対話することで問題を多面的にとらえ、住民が自らどのように考えて解決するかが重要であるとし、社会環境アセスメントとして具体化した。社会環境アセスメントのねらいは、自分たちで考えるための教材づくりであり、また、それをもとに、多くの住民が学習し、意見を交わし、自分たちの行動と地方自治をどうするか意思決定することであつた。

折しも、阿智村では一般廃棄物を他の地域へ搬出して処理処分しており、その処分場がいっぱいになるところで村内に確保する必要性があり、住民の意思が重要であつた。

(2) 環境アセスメントへの不信

諸外国の環境アセスメントでは、地盤など地質学的・科学的に根拠のある場所に処分場を立地するかどうかを検討しているが、日本は地権者の意思によって処分場立地が決定されることがほとんどであり、科学的根拠が乏しいままに実施されてきた。

日本の環境アセスメントの実績を見ると、環境アセスメントを実施したものの環境破壊

³⁵ 深井純一編集代表 「廃棄物処分場建設計画をめぐる村民101人の直言・提言」長野県阿智村廃棄物処分場建設計画にかかわる第三次住民意識調査結果報告書 1999年2月 長野県下伊那郡阿智村発行

³⁶ 深井純一編集代表 「民意「わたしはこう考える。」」 1999年11月 長野県下伊那郡阿智村発行

の報告が多く、環境アセスメントそのものに対する国民の信用はないものと村の担当者は考えていた。

(3) 地権者の意思

科学的根拠は乏しいものの、地元住民が埋立処分場を誘致するに至った背景は村内にも地域の経済格差があったなど並大抵のことではなかったはずであり、行政は村民の意向から逃れるわけにはいかなかった。

(4) 産業廃棄物問題

不法投棄の問題が深刻化し、そこには、排出者と処理業者の力関係が原因の一つとなっている。処理業者には適正な処理費用が必要であること、廃棄物の成分を知る必要があることを強く言えなければならない。そのため、産業廃棄物の処理処分施設の設置と運営には公共の関与が必要であると考えていた。

社会環境アセスメントは、次のような委員会の枠組みの中で進められた。

【社会環境アセスメント委員会の概要】

目的：事業団のいう本計画の「モデル性」、村に対する社会的影響などを検証し、住民に対し意思決定に必要な情報を十分に提供すること。

構成：学識経験者5名、村会議員3名、地元地区代表2名、公募委員5名、計15名

期間：1997年9月の第1回委員会から1999年3月の第17回委員会まで、月1回開催。

評価項目：

県政にとっての必要性

事業主体の正確と役割

処理(処分)物と、排出源の明確化

施設の計画立案及び機能性と運営のモデル性

廃棄物受入れ・搬入に対する住民のチェック体制

村政にとっての必要性(当該事業と村づくりとの整合性)

立地選定の科学性

立地選定の民主性

住民の理解と認識

総括 = 当該事業が行われる場合と、そうでない場合との、村及び村民生活を含む周辺地域への社会的影響の比較

社会環境アセスメントの特徴として、反対派の意見も積極的に入れて議論を進めたことがあげられる。批判的な意見によって、各主体が問題の本質に気付き、問題解決に向けて

進めることができた。

もう一つの特徴は、情報公開が強調され、徹底されたことである。社会環境アセスメントのねらいを実行するためには、各主体が情報を共有し、議論することが必要であった。新聞の地方紙と全国紙へ委員会等の開催を告知し、委員会へはほとんど毎回マスコミ関係者が参加し、報道された。また、委員会の最終報告書は、全戸へ配布された。

社会環境アセスメントによって、住民がダイオキシン問題などで最も懸念していた焼却施設については、同地域が盆地であることによる地理的条件から焼却施設の排ガスが滞留する危険性があると指摘され、また、搬入量の見直しによって焼却施設の必要性が低減して焼却施設の廃止が決められた。

委員会は、議論を通して、廃棄物問題に対する村民の一般的な理解が深まり、住民を巻き込んだことは有益であると評価した。

3.1.6 村の対応

村の基本的なスタンスは、県の姿勢、村の廃棄物処理などの状況を踏まえ、以下の条件が整えば建設を進めたいというものだった。

- ・ 土地所有者をはじめ、地元住民の賛成
- ・ 県が施設の建設・運営について責任をもつこと
- ・ 周辺環境・施設整備・情報公開・安全性等の面でモデルとなりうること
- ・ 安全性が判明している廃棄物以外は受け入れないこと、村及び地元住民が搬入廃棄物をチェックできること
- ・ 村議会の合意が得られること

村は、県からの要請を受けるとともに、村の処分場の必要性などを背景として、住民の合意形成に向けて委員会を中心とした活動とともに、住民の学習と理解を深める努力を行ってきた。

村の担当者（現村長）は、学識経験者の知見を踏まえ、また、処分場計画に反対する人の意見を積極的に取り入れたことが重要であると考えた。反対派と積極的に接することは一般的に容易なことではないが、担当者は従来から住民自治の重要性を考えており、多様な意見を汲み上げるために、早期の段階から反対派と対話することができていたため、反対派を委員会に加えることができたといえる。

そのことによって問題を多面的にとらえたこと、情報公開を徹底したことも特徴的であったといえる。1999年4月に発行された最終報告書には、本文以外に会合での質疑、村の見解、新聞掲載一覧など詳細な資料が掲載され、情報公開に努めた様子がうかがえる。

阿智村の担当課が社会環境アセスメントを実施するための事務局として、委員の招集、場所の設定、報告書の取りまとめを行った。委員会は、講師や地域の都合に合わせて昼夜、土日に関係なく設定された。

説明会は、世帯主など男性が出席することが多く、出席者が必ずしも家に帰ってから説明会の話をするわけではないため、対象者を変えて婦人会や老人会、若い母親たちの会など数多く開催した。行政は精力的に行動し、今回の一連の住民参加の活動におけるけん引役となった。しかしながら、説明会は形式的なものに過ぎなかった、ビジネスマンなどの参加しやすい夜や週末に開催するなどの工夫と努力が欠けていたという批判もある。

表 3-4 先進処分場の視察

時期	地元・村議会・役場	その他村民
96.5.15	村長ほか	
7.11	村議会研究委員会	
9.12	両部落研究委員会	
10.1	役場課長会	
10.7	村議会研究委員会	
11.6		婦人会
12.13		村民希望者
12.17		村民希望者
12.18		村民希望者
97.1.18		村民希望者
1.30		村民希望者
98.11.23		阿智の自然と文化を守る会

表 3-5 村からの説明等の対象別実施時期

村からの説明等	地元	村議会	村民（地区別）	村民団体
事業受入正式要請	96.2.27	-	×	×
基本的考え方説明	96.3.27	96.5.7	96.5.13	96.5.13
地質調査説明（5.10 同意）	96.3.27	96.5.7	96.5.13	96.5.13
処分場基本計画説明	96.8.28	-	96.8.30-11.20	96.12.17-97.2.11
環境アセスメント実施要請	97.1.17	-	-	-
環境アセスメント説明	97.2.10	-	×	×
環境アセスメント同意	-	97.3.25	-	-

環境アセスメント・ 基本計画説明	97.4.15	97.4.15	97.4.18 (全村説明会)	97.4.18 (全村説明会)
---------------------	---------	---------	--------------------	--------------------

表 3-6 村の配布物

内容	時期	回覧	広報	全戸配布
処分場の経過について	96.5.1	-		
地質調査の実施について	5.14			-
事業団と計画の概要、今後の進め方	6.15	?		?
廃棄物処理場計画について	8.16			-
施設に関する Q&A 集・経過と進め方	10 下旬	-		
環境アセス・社会環境アセス特集	97.7.10	?		?
環境アセスメント現地調査結果概要	8~9月	-		

また、阿智村議会は、社会環境アセスメントを実施することに賛成した。特に、議長と老練な議員が、村がこれまで工場を誘致しながら、その一方で発生する廃棄物処理に必要な施設になぜ反対するのか、根本的に学習し、その上で議論すべきとした。議員たちは、学習会や見学会に参加し、村の全域を歩いて実情を把握するなど積極的に行動した。

3.1.7 事業団の対応

事業団では、前述の通り住民参加による計画作りと運営を基本理念に掲げており、情報開示と参加の仕組みが重要であるとしている。事業団では、資料の全戸配布、環境アセスメント評価書の縦覧、また、社会環境アセスメント委員会へ毎回出席し、各地区での説明会へも出席するなど長期間にわたって積極的に取り組んだ。

事業団では、環境アセスメントを実施している一方、社会的な影響評価については、社会環境アセスメントで実施することが適当であったと考えており、環境アセスメントと社会環境アセスメントが対立するものにはなっていない。

ただし、社会環境アセスメントにおけるプロジェクト進行上の問題は、時間が非常にかかることである。事業団では、期限は決めて進めているわけではないが、できるだけ早く結論を出したいところであるが、計画当初に時間をかけた分、結果的に事業は順調に進むとしている。

事業団では環境保全協定を周辺地域と締結する予定であり、その中で住民参加の方法、県の責任を明確にし、監視協定に住民を入れるなどの事項を盛り込み、受け入れ条件を詰めていくこととしている。協定書は阿智村の全戸に配布されるとともに、協定に関する説明会が阿智村住民に対して 3 回行われており、住民の反応は悪くないと事業団では受け止めている。

事業団としては阿智村が最初の計画のため最後まで丁寧にやりたいとしている。まだ事業のめどは立っていないが、社会環境アセスメントは有効であったとしている。

3.1.8 住民の対応

住民が処分場及び焼却施設の計画に対して不安に思うこととして、次のようなことがあげられた。

- ・ 農業従事者から「風評によってりんご等の農作物が売れなくなるのではないか」
- ・ 昼神温泉関係者から「村のイメージの悪化懸念する」
- ・ 若い母親の会などから「子供への影響はどうか」
- ・ 反対派から「処分場での硫化水素の発生、排水等の安全性」
- ・ 一般住民から「焼却施設のダイオキシン汚染の可能性」「運搬車両による事故」

当初、住民の約 6 割の人々が処分場に対して、不安を感じ抵抗感があつたとされる。しかし、阿智村では、住民及び行政が処分場問題、ごみ問題を学習したことによって、自分の身近なものとしてとらえ、処分場の設置をまちづくりの一環としてとらえて考えていくことができた。また、住民の間でできるだけリサイクルを行うことの重要性が認識され、住民はごみを細かく分別し、徹底されるようになった。中学校の文化祭でも処分場問題を取り上げるなど、町中の住民がごみと処分場問題に関心を持つこととなった。

廃棄物を身近な問題ととらえられないと、迷惑施設の立地について感情的な反対に走りがちであり、この意味でも学習することの意義があつたといえる。

住民の中では、住民団体がいくつか結成され、それぞれで学習会や情報交換、情報提供の活動が行われた³⁷。

³⁷ 阿智村社会環境アセスメント委員会 「社会環境アセスメント最終報告書 小さな村の大きな実験」平成 11 年 4 月

表 3-7 主な住民団体の活動

<p>婦人会 事業団、議員からの聴き取り等、学習会を開催。処分場への見学会等。</p> <p>廃棄物処理問題を考える会 村環境水道局主催の講演会をきっかけにして発足。要望書・質問状の提出、講演会の開催、会誌発行。</p> <p>伍和住民の会 「阿智村の自然と文化を守る会」へ改称 反対派として、考える会会員も含む。要望書・質問状の提出、講演会の開催、会誌発行等。「守る会」主催の講演会では唯一賛否が議論された場とされる。</p> <p>飯田信用金庫若手経営者の会 処分場についての意識調査。99年、村の社会教育研究集会で公表。</p>

「廃棄物処理問題を考える会」(以下「考える会」)は、初期の民間企業による産業廃棄物処分場の建設反対をきっかけに集まった人達で構成された。多くの住民は、処分場計画が県の事業として展開されるのであれば、もう事業が決まったものという考えもあったが、住民としては反対・賛成の議論だけでは対抗できず、住民が勉強しないかぎり処分場ができることになったとしても納得できないだろうと考え、「考える会」では学習と講演会や見学会を行った。

主催した講演会では、ダイオキシン問題の衝撃が大きく、焼却炉への懸念を強めた。一方、学習会を重ね、四日市の小山処分場を見学してからは、それまで処分場とは野天掘りに野積みされるイメージであったものが住民の意識が大きく変化させ、処分場は危険を回避できるよう対処されていればいいと考えるようになった。それでも参加者は、できれば産業廃棄物は村へ持ち込んでもらいたくなく、処分場建設には態度が決められなかったようである。

「阿智村の自然と文化を守る会」(以下「守る会」)は、阿智村の自然環境に魅力を感じて移り住み、有機農業を行っている人々が中心となって活動が進められてきた。社会環境アセスメント委員会へも意見を反映させるため、委員として加わった。

「守る会」が計画に反対した理由は、次の点であった。

(自然破壊)木が切られるなどによって生態系が破壊される。

(環境汚染)地下水、土壌汚染、大気汚染が生じる。

(意思決定プロセスにおける行政への不満)村、事業団は住民の意見を反映していな

い。民主的経過をたどっていない。

また、一般廃棄物は自分が出すものであるため、一般廃棄物用の処分場の必要性は理解できるが、他地域から産業廃棄物を受け入れること、それが公共関与で行われることが、すなわち税金で取り扱うということに疑問が持たれた。

守る会では学習会や講演会を開催し、会誌を発行して情報提供を行うとともに、行政に対して要望書や質問状等を提出するなどの活動を行った。

表 3-8 各住民団体による要望・公開質問状

時期	団体	趣旨
96.12.11	阿智村婦人会	処分場設置について慎重審議を求める請願書
96.12.18	廃棄物処理問題を考える研究会	処分場計画に対して慎重な対応を求める要望書
97.3.10	阿智村の自然と文化を守る会	計画反対の立場からの公開質問状
97.3.11	廃棄物処理問題を考える研究会	環境アセス実施について情報公開を求める公開質問状
98.10.7	阿智村の自然と文化を守る会	計画変更に対して反対の立場からの公開質問状
98.10.21	阿智村の自然と文化を守る会	質問への回答に対して反対の立場からの再質問

3.1.9 まとめ

社会環境アセスメントによって村における一連の取り組みに対して次のような指摘があり、住民に対する情報伝達方法については、改善の余地はあったとみられる。

- ・ 住民が社会的環境アセスメントに議論を預けて、自ら積極的に意思表示することを避けてしまい、住民相互の議論が停滞した一因となった。
- ・ 一般住民の傍聴は少なく、委員会の議論が住民の意思形成の判断材料として、適切にフィードバックされたか疑問が残った。
- ・ 影響を受ける流域住民について、一連の合意形成の過程から排除されていた。

周辺地域住民の間でより良い合意形成が行われるためには、早期からの情報伝達、住民の関心・議論の喚起に向けた努力が不可欠といえる。

しかしながら、社会環境アセスメントでは、その反対派の意見を積極的に取り入れつつ、学識経験者の知見を含めて、事業団の計画の見直しを迫ることとなった。処分場の反対運

動は、住民エゴといわれがちであるが、反対派の意見によって何が問題であるかに気付かせ、各主体が議論し学習していくために重要な意味を持つものであった。

また、住民は、学習会及び見学会を重ねることによって、処分場の必要性を認識し、特に優良な処分場を見学したことで処分場に対する認識が大きく変わり、安全性の確保を重視するようになった。

事務局となった行政からは多大な努力が払われ、各主体が正面から向き合って対話が進められたことによって、阿智村では、よい処理処分施設に改善されるよう協働作業が行われているといえる。

一方、立地選定の段階から広く住民参加が実施されていたわけではなく、対話すべき相手の選定の点で十分でなかったとみられ、計画の見直し、撤回を求める動きもある。

3.2 豊島における産業廃棄物不法処分の事例

3.2.1 概要

香川県土庄町豊島に、産業廃棄物処理業者が1970年代後半から1990年にかけて、面積約28.5ヘクタールの処分場に許可以外のシュレッダーダスト、ラガーロープ、廃油等大量の産業廃棄物を搬入し、不法投棄を続けた。

1975年12月に豊島総合観光開発株式会社（以下、豊島開発）が香川県知事に産業廃棄物処理業の許可を申請したが、豊島住民が1977年6月に豊島開発およびその実質的経営者Mを被告として産業廃棄物処理場の建設差し止めを求める民事訴訟を高松地裁に提起するなどして反対運動を展開した。こうした動きの中で豊島開発は申請にかかわる事業内容を「ミミズによる土壌改良剤化処分」に変更し、香川県知事はこれを許可した。1978年10月、この訴訟で和解が成立したものの、再び、シュレッダーダストの大規模な野焼きなどをはじめた。

1990年11月、兵庫県警が豊島開発を産業廃棄物処理法違反容疑で摘発した後、豊島開発は事実上事業を停止した。同年12月、香川県知事は豊島開発に対する産業廃棄物処理業の許可を取り消し、産業廃棄物の撤去等の措置命令を発したが、一部の産業廃棄物は撤去されたものの膨大な産業廃棄物がそのまま放置されることとなった。

これに対して豊島の住民438名は、1993年11月11日、公害調停の申請を行い、その後、公害調停委員会（以下、公調委）の調査結果を踏まえて、中間合意が成立した。中間合意に基づき技術検討委員会が設置され、多量の産業廃棄物の処理処分方法が検討された。県の提案により豊島の隣にある直島に施設を設置し処理することが直島で受け入れられた。これを前提として、調停作業が進められることとなり、2000年6月6日に申請人と被申請人である香川県との間で調停が成立した。合意文書に調印後、知事が住民に対して長期間にわたって不安と苦痛をかけてきたことを謝罪した^{38,39}。

豊島では、有害物質が環境中へ排出されるのを防止する工事と直島での整備が進められている。

³⁸ 佐藤雄也 「豊島産業廃棄物事件の公害調停成立」廃棄物学会誌 VOL.12 NO.2 2001

³⁹ 大川真郎著 「豊島産業廃棄物不法投棄事件」日本評論社発行 2001年6月15日

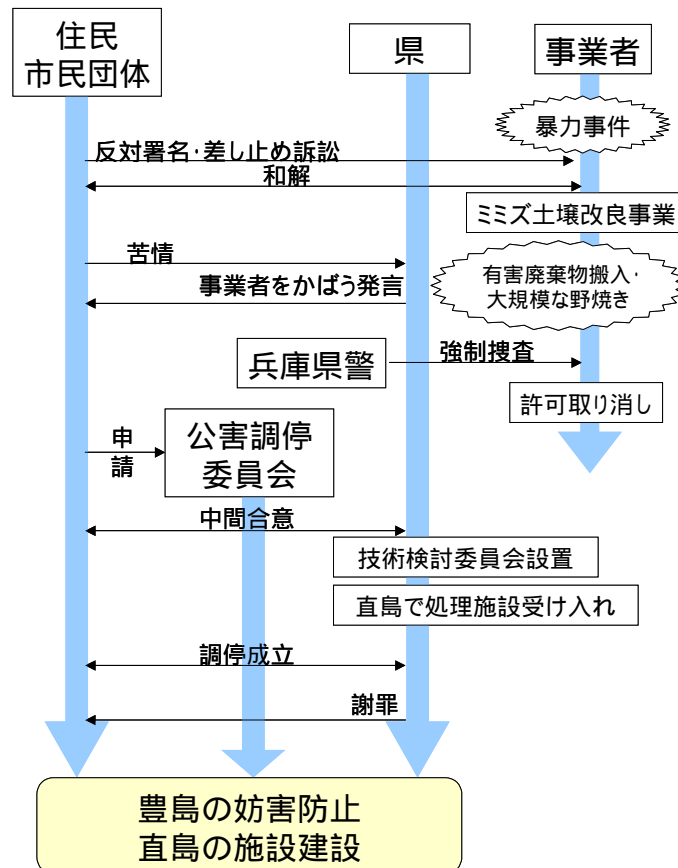


図 3-4 豊島における産業廃棄物不法投棄

3.2.2 問題

豊島は、人口約 1,600 人の瀬戸内海に散在する小島の 1 つである。瀬戸内海国立公園に属し、島の半分が自然公園に指定されている。主な産業として、農業（米、ミカン、酪農）、漁業（ノリ・ハマチ養殖）、石材業（島中央にそびえる檀山では角礫凝灰岩「豊島石」がとれる）、観光業があげられる。福祉が充実した島であり、賀川豊彦ゆかりの地であることから乳児院「神愛館」が生まれ、特別養護老人ホーム「ナオミ荘」や精神薄弱者更生施設「みくに成人寮」などもある。

戦後は過疎化と高齢化が進み、その後リゾートブームに乗って大手資本による島の要所の買収が始まるとともに、住民の意思とは関係なく、産業廃棄物処理業者の進出を許すこととなった。豊島開発は違法に有害な産業廃棄物を搬入したあげく、大規模な野焼きを行い、多量の有害な産業廃棄物をうずたかく野積みしていった。

1990 年に兵庫県警によって豊島開発が摘発されたことで、全国的に報道される機会も増え、それ以降は観光客が激減し、環境汚染やそれに伴う住民の健康被害（喘息患者の多発）

ミカンや農水産物に対する風評被害など、島全体に多大な損害、打撃を与えた。

また、県は適正に豊島開発を指導することができないばかりか、かばう発言を繰り返し、著しく住民の信頼を損なうとともに、住民に苦痛を与え続けた。

3.2.3 経緯

本件は、住民紛争の発生から直島での無害化処理施設の建設が進む今日まで、すでに 4 半世紀以上が経過している。そこでここでは、便宜上 5 つの期間区分に分け、各期間ごとに主な利害関係者間の紛争の内容とその理由と対応について整理した。

第 1 フェーズ：1975 年 12 月～1978 年 10 月 業許可をめぐる紛争と和解（事前協議の申請から業許可まで 3 年足らず、甘過ぎた許可手続き）

第 2 フェーズ：1978 年 11 月～1990 年 10 月 住民の苦情を黙殺し被害拡大（豊島開発の操業開始から摘発まで 12 年間の県・排出事業者の不作為と被害拡大）

第 3 フェーズ：1990 年 11 月～1993 年 4 月 業者逮捕から刑事裁判有罪確定（兵庫県警による逮捕・刑事告訴と県の見解変更）

第 4 フェーズ：1993 年 5 月～1998 年 8 月 中間合意、住民と排出事業者との調停成立（公害調停での排出事業者のリスクと責任の追求）

第 5 フェーズ：1998 年 8 月～現在 住民と県の調停成立（知事の交代、直島への施設用地変更、香川県と住民の調停成立、原状回復への課題）

表 3-9 豊島産業廃棄物不法投棄における主な経緯

年月日	事業者	県	住民	公調委・他
1975 年 12 月 18 日	香川県に産廃処理の業許可を申請			
1976 年 2 月			豊島住民のほとんど（1425 人）が産廃処分場建設に反対の署名	
1977 年 2 月 27 日			「産業廃棄物持ち込み反対豊島住民会議」（以下「住民会議」）結成	
1978 年 2 月 1 日		無害物によるミミズ養殖などの条件付きで豊島開発に業許可を与える		

1978年10月19日	一時的に和解成立		一時的に和解成立	
1983年頃～	「金属回収」名目でシュレッダーダストの野焼きを開始	豊島開発の行為は「不法投棄ではなく金属回収」シュレッダーダストは有価物であって廃棄物ではない」と業者の立場を擁護。	県へたび重なる苦情	
1987年			豊島でぜん息患者多発	
1990年11月	兵庫県警に廃棄物処理法違反容疑で強制捜査を受ける。	豊島開発の行為は「産廃の不法処分」と見解を変更。	「廃棄物対策豊島住民会議」を結成。	兵庫県警が強制捜査
1991年1月23日	取締役で実質的経営者Mらが兵庫県警に逮捕			
1991年7月18日	取締役らが神戸地裁姫路支部で有罪判決（懲役10カ月、執行猶予5年）			
1993年4月8日			住民会議が公判記録を入手	
1993年11月11日			公害調停申請書を香川県に提出（15日の追加分とで計549人）	住民側弁護士団長に中坊公平弁護士就任
1993年12月20日		排出元の6府県の協議不調で国の公調委に申請書類を移送（翌年1月10日受理）		
1994年3月23日				第1回公害調停（以後2000年6月6日の調停成立まで6年半、36回）
1994年12月20日				公調委が現地実態調査開始
1995年6月12日				公調委の実態調査最終結果報告
1995年7月18日				公調委が7つの解決策（産廃撤去から現地封じ込めまで）を提示
1997年7月18日		中間合意成立	中間合意成立	
1998年8月30日		真鍋武紀氏が県知事初当選		

1999年8月27日		直島町議会で中間処理施設の整備を提案。同30日、知事が記者発表。		
2000年3月22日				直島町長が中間処理施設の受け入れを表明
2000年5月29日		担当2職員を処分		
2000年6月6日		調停成立、県知事が豊島住民に謝罪	調停成立、県知事が豊島住民に謝罪	調停成立、県知事が豊島住民に謝罪

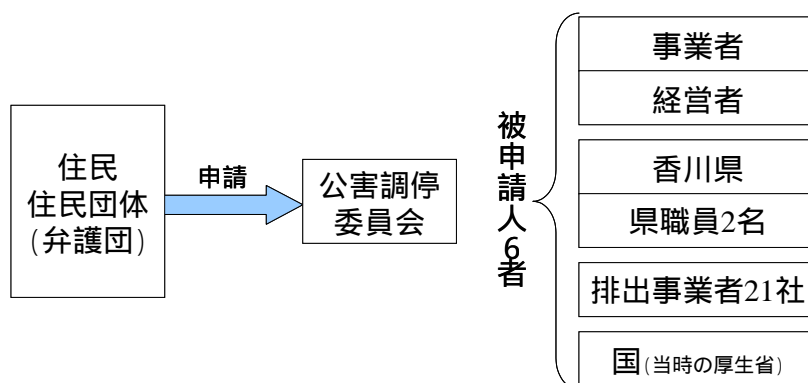


図 3-5 関係者の構図

(1) 第1フェーズ：業許可をめぐる紛争と和解（1975年12月～1978年10月）

1975年12月、豊島開発が香川県に対し、産業廃棄物処理業に関する事前協議を申し入れを行った。豊島開発は、以前から暴力事件を起こすなどの評判があったことから、豊島住民は、反対署名や差し止め訴訟によって対抗した。

1977年2月、豊島を訪れた知事は、「事業者は住民の反対にあい、生活に困っている。要件を整えて事業を行えば問題ない。それでも反対するのなら、住民エゴであり、業者いじめである。豊島は海は青くきれいだ、住民の心は灰色だ」と発言し、住民をひどく傷つけるとともに住民の反感を買った。

住民は、県が国立公園内に廃棄物処分場をつくる許可を出したことを察知し、同月「産業廃棄物持ち込み絶対反対豊島住民会議」を結成した。3月には高松港で決起集会を開き、県庁周辺をデモ行進し知事に抗議したが、知事はこれを聞き入れず途中退席した。

1977年8月2日、実質的経営者Mが住民に暴力をふるって逮捕された。香川県担当者は

後に、こうしたMの性格が怖くて指導ができなかったなどと供述している。

香川県と豊島開発は、何度かやりとりした後、「無害物のミミズ養殖」などの限定条件を付けられ、豊島開発は業許可申請を再提出し、香川県は1978年2月にこれを許可した。住民584人もこの条件をのまざるを得ず、同年10月、豊島開発との間に和解が成立した。その内容は概ね以下の通りである。

- ・ 排水を一切海に流さず、水質の定期検査、住民への報告、産業廃棄物を野積みしない、騒音・振動への配慮。
- ・ ミミズによる土壌改良化処分以外の事業はしない。
- ・ 将来的にも有害廃棄物は取り扱わない。
- ・ 住民に損害を与えたときには賠償する。
- ・ 公害発生時等の操業一時停止または危害防止、除去の措置。

(2) 第2フェーズ：住民の苦情を黙殺し被害拡大（1978年11月～1990年10月）

豊島開発では当初、ミミズの養殖を行っていたが、間もなく有害産業廃棄物を無許可で搬入するようになり、1983年頃にはミミズ養殖も行わなくなった。代わりにシュレッダーダストを受け入れて野焼きしたり、その“燃料”ともなるラガーローブや廃油、廃プラスチック、その他、燃え殻、鉍滓、汚泥、ドラム缶に入った液体廃棄物など多量に持ち込んだ。野焼きは大規模に行われ、夜間付近を航行する船から何度も通報があった。

県の担当者は野焼きや違法行為に気付いていないわけではなかったが、県は、事業者の言葉をうのみにし、住民の度重なる苦情に対して、「(豊島開発は)不法投棄ではなく金属回収をしている」「シュレッダーダストは有価物であって廃棄物ではない」などとして豊島開発の基本的な立場・見解をそのまま支持し、住民側要求をはねつけた。ただし、有価物とはいわゆる当時の逆有償で事業を行っていたものであり、二束三文で有害廃棄物を買取り、運搬費用を通常の10倍以上とるなどして操業をしていた。

県は豊島開発に対しては、野焼きをせず焼却施設をつくるよう指示したが、シュレッダーダストの持ち込みを結果的に追認した。

このように、県が誤りを認めなかったことが問題を長引かせたと、現在、県は認めている。

(3) 第 3 フェーズ：業者逮捕から刑事裁判有罪確定 (1990 年 11 月 ~ 1993 年 4 月)

1990 年 11 月、兵庫県警が廃棄物処理法違反容疑で豊島開発の強制捜査に入ることとなり、事業が停止された。兵庫県警は兵庫県内の排出事業者が違法に産業廃棄物を処分しているとして、県を越えた香川県の豊島に対して強制捜査を行ったものである。住民らは「廃棄物対策豊島住民会議」を結成した。香川県は同 12 月になって豊島開発の行為が「産業廃棄物の不法処分」であると、見解を変更した。

翌 1991 年 1 月、兵庫県警は豊島開発の実質的な経営者 M を逮捕し、同年 7 月、M は神戸地裁姫路支部で有罪判決を受けた。同社が長年繰り返してきた行為が、廃棄物処理法に違反していることを、司法が正式に認めたのである。ただしこの段階ではまだ、同社が扱ってきた廃棄物の多くを占めるシュレッダーダストに関しては、これを廃棄物とする判断が回避されたままであった。

1993 年 4 月、住民会議が公判記録を入手した。香川県の担当者が豊島開発への立入検査を何度も繰り返す中で、無許可で産業廃棄物を持ち込み、シュレッダーダストを野焼きしていた事実を知りつつも、M の粗暴な性格が怖くて十分に指導ができなかったなどと供述していたことを知り、県に対する監督責任の追及に弾みをつけることとなった。

(4) 第 4 フェーズ：中間合意、住民と排出事業者との調停成立 (1993 年 5 月 ~ 1998 年 8 月)

1993 年の 11 月、住民らが豊島開発、同社経営者、香川県、同県担当職員 2 名、委託排出事業者 21 社、国(当時の厚生省)の 6 者を被申請人として、公害調停の申請を提出した。関係府県の連合審査会の設置が協議され、本来、香川県の主導となるはずだが、香川県自身が被申請人となる可能性があったことから、連合審査会が整わず、公害等調整委員会が受付を行った。申請人は最終的に豊島住民 549 名となった。

排出事業者は、実際には 100 社以上あると見られているが、兵庫県警の調べにより明らかになった事業者名がその後も活かされて 21 社が摘発された。

なぜ豊島事件が調停として処理されたかについては、法律で処理するには責任分担を明確にしなければならない、豊島開発及びその経営者には資金力がないと分かっていたため、法的解決、有罪判決には意味がなかったことによるとされている。また、法律では、被害

を特定する必要があるが、今回、この件で健康被害を受けたかどうかの特定に困難を伴うと判断したこともある。例えば、地下水汚染によってどんな被害があったか、因果関係を特定すること、また、有害ガスによる洗濯物への被害といった実害があったとしても、これらによって不法投棄された産業廃棄物を全量撤去させることにつなげることは難しいと判断されたことによると考えられている。

1993年12月には、国の公害等調整委員会に申請書類が移送され、同調整委員会は翌1994年1月にこれを受理した。この後、豊島住民と関係者間の公害調停は、2000年6月6日の調停成立まで6年半、36回に及ぶこととなった。

その途中、1996年には当時の厚生大臣や総理大臣も豊島を視察し、厚生省は12月「県が主体となって中間処理を行う」「調停で合意する」などを前提条件に国が財政支援を行うとの考えを示した。この頃すでに豊島事件は、マスコミなどで全国的に報道されており、大きな社会問題となっていた。もはや単なる一地方の不法投棄事件では済まされず、国の法律や制度に全面的な見直しをかけなければならないほど、その後の廃棄物行政全般に強烈なインパクトを与える事件となった。

1996年12月26日には、豊島開発とMを相手取った住民による損害賠償請求訴訟で、シュレッダーダストが産業廃棄物であることを高松地裁も認め、被告に対し慰謝料の支払いと廃棄物の撤去を命じた。

その後住民側は、処分地をすべて明け渡すなら損害金の請求を放棄すると申し入れたがMはこれに応じなかった。そこで住民側弁護士は、1997年3月17日、廃棄物撤去命令のための強制執行手続きを取り、高松地裁は豊島開発とMに代執行費用として151億円の支払いを命じた。

しかし豊島開発とMはこれらを履行しないばかりか、大阪のリゾート会社に対する賃借権設定と5億円の根抵当権設定の仮登記を行い、住民側の競売手続きを妨害した。そこで住民側弁護士は豊島開発に対する破産申し立てを行い、同社は1997年3月17日に破産宣告を受けた。リゾート会社は、ミニゴルフ場計画が実現できず損害を受けたとして債権を主張したが、破産管財人はこれを認めず、登記の抹消を求めて提訴し、1998年11月、2審控訴棄却でリゾート会社を敗訴に追い込んだ。1999年1月、豊島住民が3自治会名義でこの土地を買い取った。

豊島開発を相手取った住民側の訴訟を通じ、香川県が「廃棄物ではない」と曲解し続けてきたシュレッダーダストを、司法機関が正式に廃棄物と認め、香川県の監督責任や排出

者責任が、より踏み込んだ形で問われることとなった。豊島の再生を願う住民らは、かねてから自分たちが希望していた形でこの処分場の土地を住民たちのものとした。

1997年3月31日に成立を目指した「中間合意」は、半年遅れの7月18日ようやく成立した。この中間合意は前文と本文7条からなるものだが、住民側が求めた県知事の謝罪はなく、住民側の県に対する損害賠償請求や、将来の土地使用料請求も放棄するという内容のもので、住民側は、技術検討委員会を直ちに発足させるための「苦渋の選択」と受け止めていた。

【中間合意のポイント】

(前文) 中間処理に使う土地は豊島住民側の無償供与が前提。

排出事業者にも応分の負担を求める。

(本文)

(1) 県は「廃棄物の認定を誤り」「適切な指導を怠った」結果、処分地に「深刻な事態を招来」したことを認め「遺憾の意」を表す(謝罪はしない)。

(2) 県は処分地の廃棄物に「溶融等の中間処理」を施し、廃棄物が搬入される前の状態に戻すことを「目指す」。

(3) 県は必要な調査を平成9年度に行う。調査内容・方法等の決定、調査結果の評価を委嘱する「技術検討委員会」を設置(住民は傍聴可能。後にオブザーバー参加が可能と変更)。

(4) 調査の実施に際しては、住民の理解と協力のもとに行う。調査期間中、その実施状況等については住民に説明し、意見を聞くために、公調委、住民、県の三者からなる協議機関(三者協議会)を置く。

(5) 再生利用困難な飛灰、残滓等の処分方法は、調査終了後、県と住民が取り扱いを協議する。

(6) 住民は県に損害賠償請求しない。

(7) 住民と県は合意事項を誠実に履行し、相互の信頼を回復させる。

中間合意の(3)に基づき、専門家8人からなる「技術検討委員会」(委員長・永田勝也早大教授)が1997年7月28日に発足した。しかし、香川県は1997年8月29日、同委員会に無断で廃棄物中間処理の情報収集や調査を民間調査会社へ委託し、これは、中間合意第4条「調査の実施に際しては、住民の理解と協力のもとに行う」などとする内容に反するもので、住民側を無視した独断専行に批判が集中した。住民側弁護士は委託契約無効を求める訴状まで準備しこれに抗議した。公害等調整委員会の担当委員も「香川県には中間合意の趣旨にもとる重大な落ち度があった」と認め、技術検討委員会もこれに同調し見直しが図られた。

また、中間合意に基づき、豊島の廃棄物の撤去は平成28年度までに行うとされ、その撤去と処分を確実なものとするために協議会を設置することとして設置要領が定められ、学

識経験者 2 名、住民 7 名、県 7 名からなる協議会が設置された。

(5) 第 5 フェーズ：住民と県の調停成立 (1998 年 8 月 ~ 現在)

1998 年 9 月、香川県は廃棄物中間処理の際に生じる飛灰から金属を回収する研究を、三菱マテリアル直島精錬所と共同で開始すると公調委に通知した。

その後 1999 年 5 月 10 日には、技術検討委員会の第 2 次最終報告書が公表され、その翌日には膠着状態が続いていた香川県と豊島住民の公害調停が 2 年ぶりに再開された。

最終合意に向けた 7 項目についての双方の見解が公調委に出され、協議を始めようとしていた 1999 年 8 月 30 日、真鍋香川県知事が記者会見を開き、豊島ではなく、隣にある直島の三菱マテリアルの精錬所内の敷地に中間処理施設を建設すると発表した。豊島の住民には何も知らされていなかったが、すでにこれに先だって香川県は、直島町議会で中間処理施設の整備を提案し、事業内容を説明するパンフレットを直島町民に全戸配布し理解を得ようと努めていた。

建設反対の立場に立った直島漁協に対しては、風評被害対策の基金創設や、緊急融資制度も提示した。直島町議会は 9 月、中間処理施設受け入れの条件として「島の活性化につながる」「町民の賛同を得る」「公害が出ない」などの条件を示した。

県の直島案に対応するための第 3 次技術検討委員会は 1999 年 11 月、急ぎ「最終報告書」をまとめた。

直島町は、三菱金属（現三菱マテリアル）の銅精錬で古くから栄え、住民の半数以上が三菱系の企業関係者らで占められるという「鉱業と漁業の町」だった。一定の産業基盤があり、豊島の廃棄物を処理し終わった後の施設の運用等広く勘案されて選出された。直島は面積 8 平方キロメートルで、人口は 3800 人弱である。ここでも高齢化が進んでおり、町を活性化させる考えから、議会では町の活性化のため、先端事業を行うこととして「21 世紀のリサイクル社会に向けたモデル地区」とする道を選んだとされている。

施設予定地周辺は緑のない地域であり、説明会も平穩に行われ、特に環境問題に関する混乱もなく、辛い選択ではあったが、県と連絡会とは情報公開を通じて理解してもらうなど、技術検討委員会の努力も功を奏したといえる。

2000 年 3 月には、直島町長が、同施設を受け入れると表明した。

(参考) 1999 年 11 月「第 3 次技術検討委員会最終報告書」より

豊島で掘削された廃棄物等は、粗破碎、中間保管・梱包を経て、直島に海上輸送し、直島内に建設され

た中間処理施設で焼却・溶融処理される。

特殊前処理物は豊島で適正処理ののち有効利用するか、直島で焼却・溶融処理される。

2000年5月26日、第36回調停で香川県と豊島住民との最終合意が成立し、住民側は6月3日に開いた住民大会で調停条項案が満場一致で承認され「豊島宣言」が採択された。この宣言の中では「繰り返し叫び続けてきたことが道理に適った正しい要求であったと認められる日がついにきた。これからはここにいたるまでの長く苦しい道のりにとらわれず、豊島が美しい瀬戸内海の自然と調和する元の姿に戻るよう、行政と住民がともに、協力して、新しい価値をつくり出すという『共創』の理念に基づいて行動する決意をした」などとし、過去を清算し、県との新たな関係を築く考えを示した。

2000年6月6日、島内の豊島小学校体育館に香川県知事、公調委関係者、600人の住民らを集め、正式の調停・調印が行われ、県知事はここで謝罪文を読み上げた後「自らの言動によって住民に不愉快な思いをさせ、憤りを感じさせたことは不徳の致すところであり、お許し願いたい」などと自分の言葉で語った。

13項目からなる調停条項の要旨は以下の通り。

【調停条項の要旨】

- (1) (香川県の謝罪) 香川県は、廃棄物の認定を誤り、適切な指導監督を怠った結果、土壌汚染等深刻な事態を招来し、豊島住民に長期間不安と苦痛を与えたことを認め、心から謝罪する。
- (2) (基本原則) 県は条項に定める事業実施に際し技術検討委員会の検討結果に従う。
- (3) (廃棄物の搬出等) 県は同委員会の検討結果に従い処分地の廃棄物、汚染土壌を豊島から搬出し、処分地内の地下水、浸出水を浄化する。
- (4) (豊島内施設) 地下水等の漏出防止・浄化措置、保管・梱包施設、特殊前処理施設、管理棟、場内道路、棧橋など。
- (5) (焼却・溶融施設) 直島町にある三菱マテリアル直島製錬所敷地内に設置される「焼却・溶融施設」で処理。県は本件廃棄物処理が終わるまでは、それ以外の廃棄物は処理しない。ただし直島町が処理すべき一般廃棄物、次項の「豊島廃棄物処理協議会」で合意成立した廃棄物等はこの限りでない。
- (6) (住民と県の協力、豊島廃棄物処理協議会) 県は本件廃棄物の搬出・輸送、地下水浄化、豊島内施設設置・運営、焼却・溶融処理の実施(以下「本件事業」)を申請人らの理解と協力のもと、環境汚染が発生しないよう注意を払い行う。本件事業の実施について協議するため、申請人らの代表と県の担当職員らによる協議会を設置する。
- (7) (専門家の関与) 県は技術検討委員会の定めに従い、専門家の助言・指導のもとに本件事業を実施する。
- (8) (処分地の土地使用) 豊島三自治会は、豊島内施設の所有を目的に、施設の存置期間、地代なしに、県を権利者とする地上権を設定・登記する。
- (9) (豊島内施設の撤去及び土地の引き渡し)
- (10) (排出事業者の解決金) 排出事業者が申請人らにすでに支払った解決金3億2500万8000円のうち、申請人らは1億5500万8000円、県は本件廃棄物対策費用として1億7000万円を取得する。
- (11) (請求の放棄) 申請人らは県に対する損害賠償請求権を放棄する。

- (12) (本件紛争の終結等) 申請人らと県は本調停により本件紛争の一切が解決したことを確認する。
- (13) (費用負担) 調停手続きに要した費用は各自負担とする。

公調委では、1997年7月の中間合意成立以前から排出事業者に対し、応分の負担をさせるための個別交渉が進められていた。

それぞれの負担額を算出するにあたり公調委は、処理費用的部分と、その2割相当額を目安とした慰謝料的部分に分け、各事業者の個別事情(減額要件としては、取引に対する違法性認識等、豊島開発との取引によって得た利益の有無・大小、排出事業者の経済的能力)も考慮しながら、各事業者の負担割合を決めていった。

このうち処理費用的部分とは、豊島開発への委託時に委託基準違反にあたる違法な委託処理廃棄物について、現在(調停当時)必要な適正処理価格がいくらかを個別に算出するもので、特別な資料提出がない限り、香川県産業廃棄物協会理事業者7社の平均価格をもとに算出した。

住民側は当初、21の排出事業者について調停を申し立てていたが、1997年12月にまず、3件の排出事業者と住民との間に調停が成立し、1998年3月までに累計9業者から2億円を超える解決金が支払われ、2000年1月24日までに、19社累計で3億7000万円(分割払いを含む)が支払われることに決まった。残りの2社については、資力不足、経営者所在不明などの理由から、最後の調停期日をもって打ち切りとされた。

調停が成立した2000年6月時点で、排出事業者がすでに申請人らに支払っていた解決金は3億2500万8000円に及んでいた。このうち1億7000万円について、調停成立後、香川県が廃棄物対策費用として受け取ることとなった。

豊島では、産業廃棄物による被害を抑制するための暫定的措置として、海域への有害物質の漏洩防止と陸地における汚染拡大防止のため、周辺からの雨水を排除するため、処分地の主要部を蒸発散機能を持った遮水・透気シートで覆い、遮水壁背後に溜まる地下水などを処理するため、高度排水処理施設を設置している。また、一方で直島における中間処理施設が、2003年からの稼働に向けて建設が進められている⁴⁰。

3.2.4 住民の対応

島の過疎化が進む中で、産業廃棄物処分事業を受け入れることとなったが、豊島では悪

⁴⁰ 香川県 豊島廃棄物等対策事業 <http://www.pref.kagawa.jp/haitai/te/te.htm>

質な事業者による産業廃棄物の不適正な処理により被害を受け、本来住民の生活を守るべき行政は、住民の苦情に対処しなかったため、住民は団結して戦い続けた。目に余る事業者の行為に対して、地元ではなく兵庫県の県警による強制捜査が、住民が救われるきっかけになったが、大量の不法投棄された産業廃棄物の処理責任と処理の推進を巡って、さらに調停によって対処することとなった。

住民と行政が中間合意に漕ぎ着けるまでには、約 20 年を要しており、その間に事業が立ちゆかなくなったり、戦い続ける気力がなくなってくることもあったが、この一連の住民の活動に対して、弁護士が住民の意思を問いながら、方策を検討し、自立することを促しつつ強力に支援してきた。

今後の豊島の産業廃棄物の処理について、県と住民が話し合う豊島廃棄物処理協議会が設置され、廃棄物処理に関する説明と情報交換が行われている。住民団体は、豊島のような被害を二度と繰り返さないために、豊島への視察に対応する見学施設設置し、本件から環境について学ぼうという構想を進め、前向きに取り組んでいる⁴¹。

3.2.5 まとめ

本件で、排出事業者が産業廃棄物処理業者を安易に選択し、県が悪質な産業廃棄物処理業者を適正に管理することができなかったなどにより、豊島は甚大な被害を被ることとなった。しかしこれは、大量生産・大量廃棄の経済社会の構図の中で、たまたま大量廃棄の場所として豊島が選ばれ、問題が明らかになったものといえる。豊島の他の土地でも豊島石採掘跡には同様に産業廃棄物が埋められていたものと考えられ、その他、日本全国に同様の状況はあるはずである。豊島の事例は、自治体の負担を明確にしたという点で異例の事件であるとされる。

豊島では雨によって有害物質が瀬戸内海へ流れないようにゴアテックス素材のシートが敷かれるなどの対処がなされ、今後の撤去作業の進展とともに、50 万トンの不法投棄廃棄物の中身がいったいどのようなものだったかが、改めて確認されることになる。つまり掘り返してみなければ本当の実態はまだわからない部分も多い。

豊島開発の違法行為が裁判で確定してなお、県、排出事業者の責任を認める、認めないということで 6 年間も調停が長引き、その間に、放置された豊島が失ったものも多い。実

⁴¹ 廃棄物対策豊島住民会議 2002 年 3 月 20 日検索 http://www.teshima.ne.jp/newsnew_8.htm

行行為者の経済的な負担能力が限られている中で、誰が費用を負担するかという問題が、避けて通れない関門となった。最終的な和解が成立してなお、豊島問題は決着したわけではなく、今後 10 年かけて行われる撤去・処分の行方を見守る必要がある。

3.3 御嵩町における産業廃棄物処理処分施設計画の事例

3.3.1 概要

1991年8月、御嵩町へ寿和工業による産業廃棄物処理施設の設置計画が伝えられたが、町は環境衛生及び環境保全上問題があるとの見解を岐阜県へ示した。その後、県より計画実現に向けた検討の要請を受け、町は寿和工業から協力費を受ける協定を同社と締結した後、設置計画の受け入れを表明した。

1995年9月、地方紙によりこの協定の存在が明らかになったことから、町による計画の調査が開始された。一方、設置反対派への脅迫行為が行われるようになり、柳川町長が重傷を負った。これを機に住民の中で処分場計画に対する反対姿勢が強くなり、1997年6月22日、設置計画の是非を問う住民投票が行われ、投票率87.5%、賛成2442票(19%)・反対10373票(81%)という結果が示された。

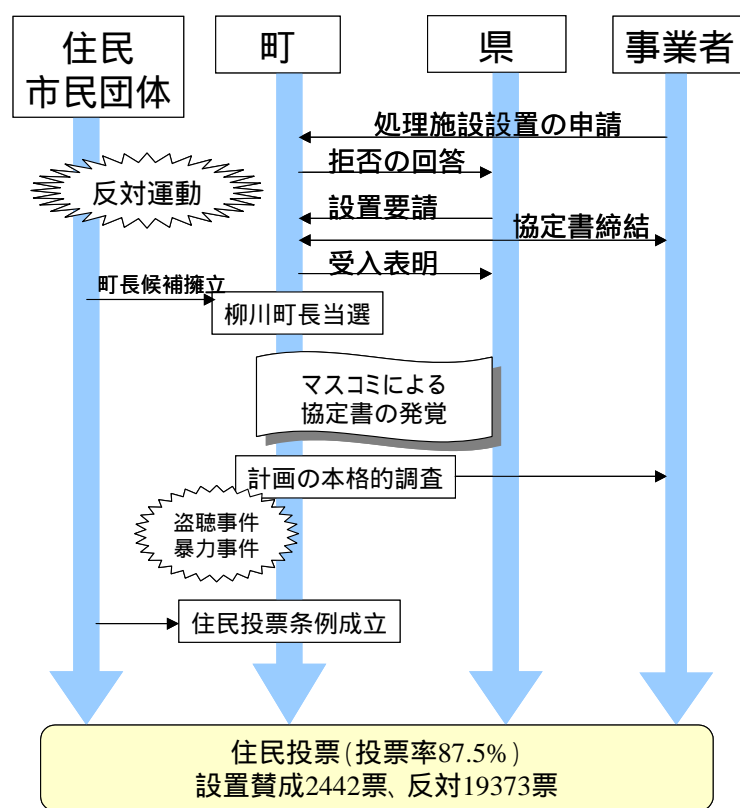


図 3-6 御嵩町における産業廃棄物処理処分施設設置に係る概要

3.3.2 問題

岐阜県可児郡御嵩町は、町の3分の1は山林で占められる人口2万人強の町である。最終処分場計画のあった御嵩町小和沢地区は、愛知・岐阜・三重県の約500万人が上水道に利用する木曽川に隣接し、ただし、御嵩町の上水道の水源は飛騨川に依存している⁴²。

1991年8月、同町に国内最大規模の廃棄物処理処分施設設置計画が申請された。町は同地区が国定公園の特別地区に指定されており、近くに水源があることから処理処分施設設置は不相当としたが、事業者との話し合いがもたれ、多額の協力費を得る協定書を締結して施設を受け入れることとした。

1995年4月、計画反対派が擁立した柳川町長が当選し、議員改選によって大多数が計画反対派が占めることとなった。その後、地方紙により協定の存在が明らかになったことから、町による計画の本格的な調査が開始された。その頃、設置反対派への嫌がらせ行為や町長宅への盗聴事件、また町長が襲撃にあって重傷を負うという事件が起きた。事業者は、今回の暴力事件とは関係ないが、多額の脱税を行った実績があり、暴力団との関係があった等から住民の信頼が損なわれており、町では個人の見解を語る自由を奪う暴力行為を追放する動きとともに、処理処分施設計画への反対が一気に高まった。そこから処理処分施設設置に対する民意を問う住民投票条例制定への動きがでた。

1997年6月22日に全国で初めて、産業廃棄物処理処分施設設置に関する住民投票が実施され、設置反対が多数を占めた。

3.3.3 施設計画の概要

御嵩町小和沢地区では、管理型最終処分場と中間処理・リサイクル施設が民間企業（寿和工業株式会社）により計画されている⁴³。

【施設計画の概要】

開発面積：39.7ha

将来計画では、国内最大（当時）の200ha

管理型最終処分場 処理能力：112,772 m²（面積）

879,240m³（容積）

中間処理施設 焼却施設

⁴² 御嵩町ホームページ 御嵩町の概要 <http://www.town.mitake.gifu.jp/>

⁴³ 御嵩町ホームページ 処理施設計画 <http://www.town.mitake.gifu.jp/sanpai/frame.html>

中和施設・脱水施設・破碎施設・固形化施設
有機化肥料施設・炭化施設

3.3.4 経緯

本件について、便宜的に3つの段階に分けた。

第1フェーズ:(1991年8月23日~1995年3月末頃)処理施設設置計画の受け入れ

第2フェーズ:(1995年4月末~1996年10月末頃)計画への疑念の浮上

第3フェーズ:(1996年10月末~1997年6月22日)住民投票への動き

本件の経緯は概略表3-10のようにまとめられる。

表3-10 御嵩町最終処分場計画検討の経緯

年月日	内 容
1991年8月23日	事業者が産業廃棄物処理施設の設置計画を町に伝える。町は難色を示す。
1991年9月26日	小和沢地区住民(10戸)と寿和工業覚書締結
1991年10月22日	事業者が土地売買等届出書提出
1992年10月12日	事業者が県へ処分場計画の許可申請提出
1992年10月30日	町は「不相当」とする意見書を県へ
1992年12月8日	住民側「みたけ未来21」が町議会へ設置反対請願書提出
1993年6月18日	町議会「設置反対」請願を趣旨採択
1993年12月	町が産業廃棄物処理場調査研究特別委員会を設置
1994年3月7日	県が計画の実現可能性を早急に検討するよう町へ要請
1994年6月24日	産廃特別委員会は容認の方向を示す。同日、委員会を解散
1994年11月17日	町が県へ要望書を提出。設置計画へ前向きな姿勢をとる
1995年2月1日	町が寿和工業と「振興協力金」を含む協定書締結
1995年2月7日	「設置はやむをえない」とする意見書を県へ提出
1995年4月23日	柳川町長当選
1995年9月24日	「みたけ産廃を考える会」を結成。凍結を求める請願書(8200人の署名)を町議会に提出
1995年9月26日	県へ諸手続きの一次凍結の要望書を提出
1995年10月24日	産業廃棄物処理施設再検討委員会の設置
1996年2月16日	県へ「24項目の質問・疑問と懸念」を提出
1996年3月16日	御嵩公民会において全国の市民グループによる集会を開催
1996年3月28日	県が町の24項目の質問へ回答。しかし、疑問・懸念は解消されず
1996年10月22日	町へ説明会開催要望書を提出。住民投票条例請求の動きが始まる
1996年10月30日	柳川町長が重傷を負う
1996年11月10日	暴力追放町民大会
1996年11月18日	住民投票条例制定を求め、直接請求に必要な署名を上回る1169人の署名を集め、町に提出
1996年12月20日	町議会設置反対を10対7で可決
1996年12月27日	町の9月の再照会への回答
1997年1月7日	臨時議会で「住民投票条例」が12対5で可決

1997年1月14日	「住民投票を成功させる会」発足
1997年2月16日	設置推進派が前町長を代表として「明るいまたけをきずく会」結成
1997年2月19日	住民説明会開始
1997年4月25日	調整試案を提示．町への説明会を始める
1997年4月30日	「住民投票を成功させる会」を「小和沢産廃に反対する町民の会」と変更
1997年5月12日	事業者が町及び町長を提訴
1997年6月22日	住民投票：投票率87.5%・賛成2442票・反対10373票

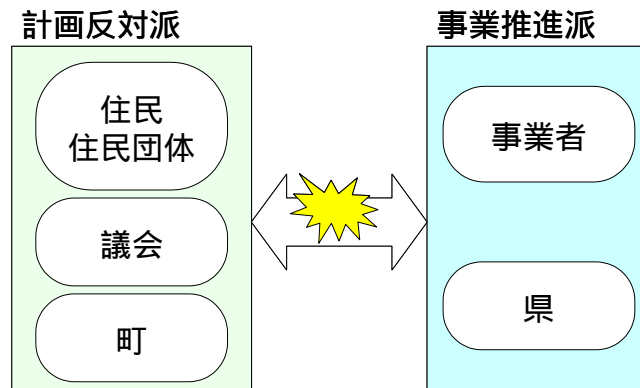


図 3-7 各主体の構図

(1) 第1フェーズ：処理施設設置計画の受け入れ(1991年8月23日～1995年3月末頃)

1991年8月23日、寿和工業株式会社は、岐阜県可児郡御嵩町の小和沢地区における産業廃棄物処理処分施設の設置計画を当時の御嵩町長へ伝えた。これに対して町長は、以前は亜炭の町として栄えたが、現在ではその廃鉱が残り落盤も多く、「そのうえ産業廃棄物処分場がくるのでは、御嵩町は踏んだりけったりだ」として難色を示した。

寿和工業は小和沢地区公民館にて、10戸の住民と「全戸移転についての覚書」を交わし、その場で移転補償費(1億2千万円)の手付金として、住民へ現金1千万円が手渡された⁴⁴。事業者はその後、設置許可を求める申請を行った。

一方、町は設置計画に関し、不適当な施設と考える旨を県へ伝えた。その理由は、上水道の取水施設があり、公害が発生する恐れがある。地域住民への環境衛生上の問題等の公害問題が危惧される。国定公園の特別地域であり、環境保全等が望まれる。当該地域周辺は、山林として保護すべき地域と考えるというものであった。

1991年12月8日、町の自営業者等で作る「みたけ未来21」が、67名の署名を添えて

⁴⁴ 朝日新聞名古屋社会部 町長襲撃：産廃とテロに揺れた町 風媒社発行 1997年

設置反対の請願を町議会へ提出した⁴⁵。一方、覚書を交わした推進派の住民等は、「不便な所で、話がなくても地区を離れたい家が半数あった。『渡りに船』だった」との見解を示していた。

町議会は反対派住民による請願の趣旨を採択した。しかしながら、町は県による設置推進の意向が幾度か伝えられており、産業廃棄物処理場調査研究特別委員会を設置して、方針転換を含めた審議を始めた。1994年1月から6月までに計16回の委員会が開催された。委員会は、県の要請を受ける形で、6月24日に「前向きな姿勢」を示す内容の報告書案を出し、委員会を解散した。御嵩町民へ向けた「広報みたけ」へ計画の概要を掲載し、11月には、受け入れる場合の町としての要望を示した要望書を県へ提出した。

1995年2月1日、町は寿和工業と16条から成る協定書を締結し、「振興協力金」等として、総額35億円の協力金を町が受けることにした。この協定締結は、議会での決議を受けて締結されてはならず、さらに一般の住民には知らされることもなかった⁴⁶。同年2月7日、町は「設置はやむを得ない」とする意見書を県へ提出し、これによって事実上、設置計画の受け入れを表明した。

町による計画受け入れ表明の翌月になって、1994年4月の(当時の)環境庁により出された国立・国定公園内での廃棄物処理施設の設置を禁止する通知に関し、その効力の発効を1996年4月からとする県の通知が町へ知らされた。この通知は、環境庁の通知より1年経過していること、さらに受け入れ表明後に通知されたこともあり、県による計画推進のための意図的な遅れではないかとの見方もある。町は1992年10月の時点で「不適當」であるとした理由の一つに、「国定公園の特別地域であり、環境保全が望まれる」との見解を挙げていることから、県への不信を抱かせる要因となった。

(2) 第2フェーズ：計画への疑念の浮上(1995年4月末～1996年10月末頃)

1995年4月23日、町長改選により柳川町長が当選した。同氏は設置計画反対派の「みたけ未来21」のメンバーにより町長候補へ擁立されたものであったが、選挙活動においては、設置計画へ触れることを戦略的に避け、「ガラス張りの町政」を全面に掲げた。7月には、町議会選挙が行われ、新人12名が当選(定数18名)し、そのうち11名が柳川町長支

⁴⁵ 朝日新聞名古屋社会部 ドキュメント住民投票：「産廃ノー！」御嵩町民の決断 風媒社発行 1997

⁴⁶ 朝日新聞名古屋社会部 町長襲撃：産廃とテロに揺れた町 風媒社発行 1997

持派で、議会で多数派を占めることになった。

町と寿和工業との協定書の存在が、地方紙により明らかにされた。柳川町長も協定書の存在をはじめて知ることとなり、以後、設置計画への本格的調査が開始された。

地方紙によって設置計画が具体的に進んでいることが住民にも明らかになり、住民等による施設に関する勉強会が開始された。女性を中心とした「みたけ産廃を考える会」が結成され、計画の凍結を求める8200名の署名を集めて、請願書を町議会へ提出した。その後から、反対派の住民に対して、嫌がらせや脅迫行為が行われるようになった。

町議会では計画の一次凍結を求める決議が採択され、県へ諸手続きの一次凍結を求める要望書が提出された。さらに、産業廃棄物処理施設再検討委員会を設置し、計画への「24項目の質問 - 疑問と懸念」を提出した。

これらの町の動きは「広報みたけ」において掲載され、「ガラス張りの町政」を実行するべく、情報公開が進められた。

設置計画予定地が、木曽川に隣接していることから、上水道として利用する下流地域の市民グループも反対の動きに加わった。御嵩の中公民館において、「ここは生命を生み出すところ - ゴミはいらない」と題する、設置を考える集会が開催された。参加者は約500名で、「廃棄物処分場問題全国ネットワーク」「みたけ産廃を考える会」「あいちゴミ仲間ネットワーク会議」巨大産廃処分場計画から木曽川・500万市民の水を守る会「産廃ネットワーク三重」等が参加した。

「みたけ産廃を考える会」により御嵩町民への計画に関する説明会を開催するよう、町へ要望書が提出され、この頃から、設置の是非を問う住民投票条例請求の動きが始まった⁴⁷。

(3) 第3フェーズ：住民投票への動き（1996年10月末～1997年6月22日）

1995年10月30日、柳川町長が何者かに襲われて重傷を負った。これまでも、脅迫・盗聴等の行為が行われて、異なる意見を有する主体間での健全な意見交換が行われることなく、結局このような事件が起こるに至った。

住民が、個人の見解を示す自由を奪う暴力行為の追放を掲げた住民大会を中公民館において開催し、町民約800名が参加した。大会の趣旨は、暴力行為の追放にしばり、設置計画の問題とは切り離すとされたが、設置計画推進派の参加は少数であった。その後、住民

⁴⁷ 朝日新聞名古屋社会部 町長襲撃：産廃とテロに揺れた町 風媒社発行 1997

投票条例の制定に向けて必要な署名 303 名を上回る、1169 名の著名を集め、11 月 18 日に町に提出した。

住民は設置計画へは中立の立場を取る「住民投票を成功させる会」を発足させたが、設置推進派が前町長を代表にして「明るいまけをきずく会」を結成したことで、「住民投票を成功させる会」も「小和沢産廃に反対する町民の会」と設置反対への姿勢を明確にした。

1996 年 12 月 1 日、柳川町長が退院し（同月 9 日に公務に復帰）、町議会において「設置反対」を求める決議が提出され 10 対 7 で可決された。臨時議会で「住民投票条例」が上程され、12 対 5 で可決された。1996 年 2 月 19 日より、町主催による設置計画の説明会が町内各地で開催された⁴⁸。

県は調整試案を提示し、産廃処理施設の設置の必要性への理解及び、計画を変更してでも御嵩における設置を遂行することを目指した。その内容は、県が関与する第 3 セクターまたは県の外郭団体が事業主体になって、建設・運営を行う。国定公園にかかる区域を予定地から外すというものであった。

県は、この調整案の趣旨を説明するため、要請があれば積極的に説明へ出向いた。しかし、結果として、住民投票で問われる是非が、寿和工業の計画に対するものであるのか、県の示す調整案への是非を示すものであるかが不明確で住民に混乱を来たすこととなり、町及び特に「住民投票を成功させる会」を非常に憤慨させることになった。

1996 年 6 月 22 日、御嵩産業廃棄物処理施設設置計画の是非を問う住民投票が行われた。投票率は 87.5%、賛成 2442 票(19%)、反対 10373 票(81%)であった⁴⁹。

本件は、暴力事件に発展して世間的に注目を浴びることとなった。そのため、住民投票は法的拘束力は無いにも関わらず、設置反対が強く示された後、計画を中止する発表はないものの議論が停止されているような状態である。

御嵩町には、寿和工業による別の安定型処分場があるが、建設以来、現在までほとんど使われていない状況であり、御嵩町では更なる産業廃棄物処理処分施設の誘致の必要性を疑問視している。また、県では、既に産業廃棄物について新たな戦略を打ち出し、他の地域での施設設置を検討しているところである。

⁴⁸ 朝日新聞名古屋社会部 ドキュメント住民投票：「産廃ノー！」御嵩町民の決断 風媒社発行 1997 年

⁴⁹ 御嵩町ホームページ 処理施設計画 <http://www.town.mitake.gifu.jp/sanpai/frame.html>

3.3.5 まとめ

御嵩産業廃棄物処理施設の計画に関し、考察された点を以下にまとめる。

(1) 当時の社会事情を大きく反映した、典型的廃棄物対策の一例であった。

計画が御嵩町へ伝えられた 1991 年 8 月当時には、「再生資源の利用の促進に関する法律」が 4 月に制定されており、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の改正も、3 月には閣議決定・国会に上程されていた⁵⁰。しかし、現場である各地方自治体では、排出抑制よりも処理能力を高めることによる対策がまだ主流であり、将来計画では国内最大規模となる御嵩の処理施設設置計画も、当時の時代背景を反映した典型的な廃棄物対策であったと考えられる。

(2) さまざまな主体が複雑に関わり合う事例であった。

年表に記した以外にも、本件にはさまざまな主体が関わったとされている。その関わり方もそれぞれであり、盗聴・暴力事件等にも発展している⁵¹。結果として、自由に議論を交わす機会を妨げ、意見の異なる主体間での対立構造を増徴させていくことになったと考えられる。

(3) 対立構造を助長する不信の根源（直接参加を求める要因）の存在

「議会の機能不全」による間接民主制への疑念

町は、設置計画を受け入れる代わりに「振興協力金」として総額 35 億円を寿和工業より受け取る協定書を締結しているが、これは用途を指定した寄付金であり、町議会の議決が必要とされる。しかし、議会には報告されず、承認したという記録も残っていない。さらに、1995 年 9 月の地方新聞に掲載されるまで、一般の住民に知られることはなかった。当時の御嵩町において、間接民主制の核となる議会が十分機能していなかったことは、直接参加へ住民を突き動かした要因の一つであったと考えられる。

県による適切でないコミュニケーション

御嵩町は、前町長時代に計画受け入れを表明したことがあるが、これは県による環境庁通知の知らせが遅れたためではないかとも考えられており、不信を抱かせる要因になった。

⁵⁰ 厚生省生活衛生局水道環境部改正廃棄物処理法等のポイント 第一法規発行 1992 年

⁵¹ 杉本裕明 環境犯罪：七つの事件簿から 風媒社発行 2001 年

このような不適切なコミュニケーションは、技術の安全性あるいは施設の確保を軸とする廃棄物対策への不信というよりも、それを唱える主体そのものへの不信となっていくと考えられる。さらに、県による調整試案も、住民投票直前に提示されたことにより、県への不信感をますます助長することになったとされている。これにより、御嵩町の処理処分施設設置計画に限る住民投票の趣旨を、調整案の是非を問うものであるかのような錯覚を起こさせたとし、町及び反対派から猛烈な反感を買う結果となった。

主体により提供される情報内容の違い

当初住民が受けていた情報では、技術の安全性はもとより、事業者の資質にも問題はな
いとの内容であった。しかし、住民が実際に動いて得た情報では、事業者に不信感を抱か
ざるを得ない内容のものもあり、主体により提供される情報内容のギャップが歴然となる
につれ、住民による直接参加への要請がますます高まっていったものと考えられる。

3.4 北九州市における PCB 処理施設に関する事例

3.4.1 PCB 問題

PCB(ポリ塩化ビフェニル)は、その物理的特性、安定性から絶縁油として変圧器に用いられたり、熱媒体、感圧複写紙、塗料として広く用いられてきた。しかし、昭和 43 年(1968 年)のカネミ油症事件などから、その有害性が明らかになり、昭和 48 年(1973 年)に「化学物質の審査および製造等の規制に関する法律」が制定されて、PCB の製造・輸入・使用の原則禁止が定められた。

PCB 処理については、財団法人電気絶縁物処理協会が高温焼却処理施設を設置するために全国 39 ヶ所で検討が行われたが、関係者の理解が得られずにいずれの地区においても建設に至らなかった。

廃棄物処理法により PCB を含む変圧器などが各事業者で保管することが定められ、各事業者においては不測の事態による PCB 漏出などのリスクが存在している。また、紛失されている PCB も多く、環境汚染を引き起こしている。

一方、PCB の処理が諸外国では進んでおり、国際的に POPs (Persistent Organic Pollutants:残留性有機汚染物質)を含む廃棄物の処理計画を策定することが求められ、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs 条約)」が 2001 年 5 月 23 日に制定された。条約は 50 カ国以上の批准により発効するもので 2004 年に発効する目標となっている。

このような事態に鑑み、当時の環境庁、厚生省、通商産業省が協力して PCB の処理促進に動き出し、1998 年に PCB を含む廃棄物の処理方法として化学分解法などが追加された。1999 年からは、PCB を保管する企業で自社処理が進められてきた。しかしながら、中小企業で保管される分ついて処理される見込みがない状況であり支援が必要とされている。

2001 年 2 月 20 日、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法案」が閣議決定され、その春の通常国会において審議され、2001 年 6 月 15 日、同法が成立した。これにより PCB 処理が促進されることとなり、同時に広域処理施設設置のために環境事業団法の改正が行われ、制度的素地が整備された⁵²。

PCB 廃棄物については、処理するにもさまざまな問題があり、適正処理が行われなければ不法投棄や事故によって環境汚染を拡大しかねない。PCB 処理費用が高額であるため、

⁵² 特集「PCB の ABC」 INDUST VOL.16 NO.1 PP.2-38 2001

中小企業者が負担するのは困難であることが予想される。また、これほど長期間保管することが予測されなかったなどの特殊性から、自治体が処理促進に取り組む必要性が認識されてきた。住民に対するアンケート調査などからは、情報の公開、計画案に対する住民の参加、国及び自治体によるモニタリングが求められていることが分かってきた。

このような背景から、大阪府、東京都などでも 2000 年に、今後 10 年間のうちに PCB の処理を終了する目標を立て、PCB に関する情報の提供、住民理解の取得、施設整備、保管管理の強化、処理コスト削減軽減措置の検討などが行われている。

また、北九州市では、全国に先駆けて国の PCB 処理事業を受け入れ、周辺 17 県の PCB を処理する計画で、2001 年 3 月からリスクコミュニケーションを進め、環境事業団を事業主体として今後の具体的な計画を検討しているところである。

3.4.2 北九州市における対応の概要^{53,54}

国は、PCB を早期に処理するために 2000 年 12 月、北九州市に対して PCB 処理施設設置に関する申し入れを行った。これを受けて北九州市は、2001 年 2 月に安全性、情報公開性等を確保することを前提として、国が準備作業に取りかかることを了解した。

市では 2001 年 2 月 24 日、独自に「北九州市 PCB 処理安全性検討委員会」を設置し、市民への説明会を 101 回開催するとともに、ファックスや Web サイトによる意見募集を行ってきている。同委員会では、2001 年 8 月に「北九州市 PCB 処理安全性検討委員会報告書」を公表し、北九州市における PCB 処理事業を行う場合のあり方についてまとめた。

市は、市民との対話及び委員会報告書を踏まえて、2001 年 9 月に処理事業を受け入れることを発表した。環境事業団が事業主体となって 2003 年度中の施設建設を行い、近隣 17 県の PCB を 10 年間で処理する、いわば広域処理を実施する計画となっている。今後、の施設設置に向けた具体的な検討が進められる。2001 年 2 月 1 日には、学識経験者と公募を含めた市民代表からなる「北九州市 PCB 処理監視委員会」を設置し、施設の計画、建設、操業の監視を行うこととしている。

⁵³ 北九州市「北九州市における PCB 処理施設の立地について」平成 13 年 10 月 19 日
<http://www.city.kitakyushu.jp/~k2602010/sesaku/index.html>

⁵⁴ 北九州市 PCB 処理安全性検討委員会報告書 平成 13 年 8 月

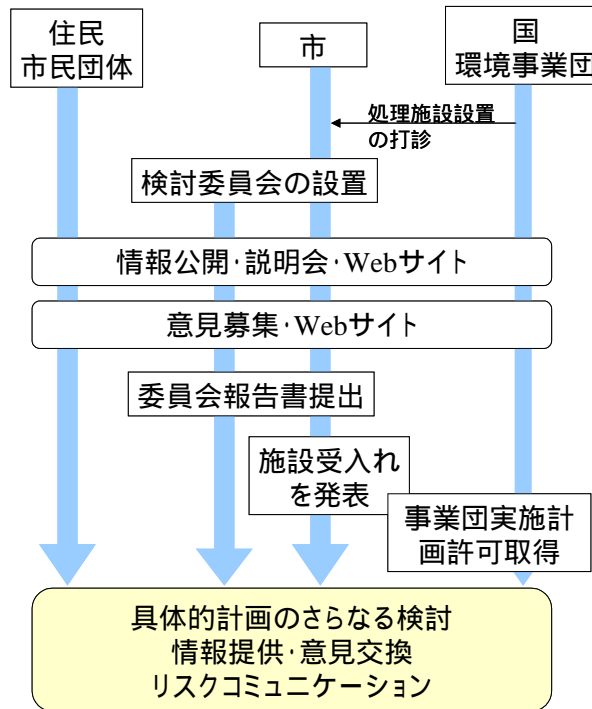


図 3-8 北九州市 PCB 処理施設に関する概要

3.4.3 経緯

PCB 問題の経緯及び北九州市における PCB 処理施設建設にあたっての検討の経緯は、概略以下の通りである。

表 3-11 PCB の処理及び北九州市における経緯

年月日	市などの対応
1968 年	カネミ油症事件、プロイラー中毒が発生
1973 年	化学物質審査規制法が制定
1985 年	鐘化高砂事業所の熱分解処理装置で液状 PCB の試験焼却から本格処理を実施
2000 年 12 月	国が北九州市に PCB 処理施設建設を申し入れ
2001 年 2 月 20 日	「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」制定
2001 年 2 月	北九州市が準備作業に取り掛かることを了解した
2001 年 2 月 24 日	北九州市 PCB 処理安全性検討委員会を設置
2001 年 3 月 7 日	北九州市が Web サイトを開設
2001 年 3 月～7 月末	自治会等への説明会を開始し、7 月末までに 101 回開催
2001 年 8 月	安全性検討委員会報告書が公表された
2001 年 9 月	北九州市が広域処理施設建設を受け入れると発表
2001 年 11 月	環境事業団が処理事業実施に関する環境省の認可を得た
2002 年 2 月 14 日	北九州市 PCB 処理監視委員会設置

(出典：北九州市 PCB 処理安全性検討委員会報告書 平成 13 年 8 月に一部追加)

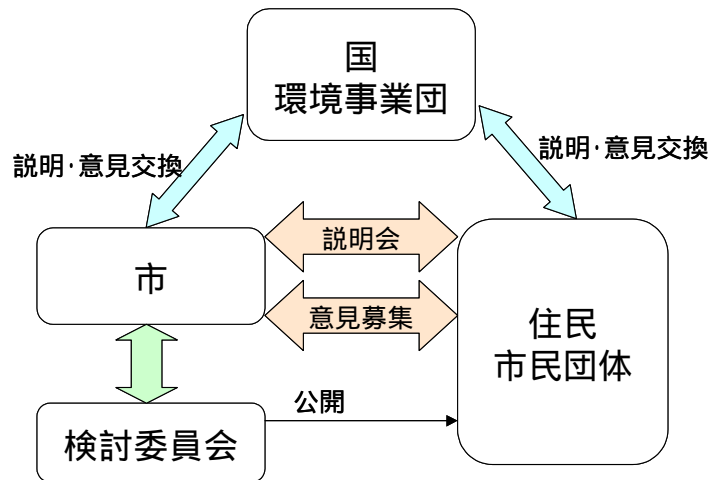


図 3-9 各主体の構図

3.4.4 計画の背景と基本的考え方

2001年9月6日、北九州市は、国の要請していた広域処理施設の建設を受け入れると発表した。北九州市が大都市の中でもエコタウン事業に取り組むなど、その姿勢が高く評価されたことで、国からの要請があったものとされる。

市では、PCB 処理事業における基本的考え方として、安全性確保と市民の理解と信頼を得るために、次の点が不可欠としている。

- ・ さまざまなリスクを想定し、回避、低減化等を図るリスクマネジメント
- ・ 関係者の責任と役割の明確化
- ・ 情報公開をもとにしたリスクコミュニケーション

特に、情報公開とリスクコミュニケーションに関しては、次のように北九州市 PCB 処理監視委員会と(仮称)PCB 処理情報センターの設置を検討している。

- ・ PCB 処理監視委員会は、市民代表、専門家等で構成し、施設建設計画から事業全般の情報を共有し意見の述べる機会とする。また操業時には適正処理がなされているか監視することとしている。
- ・ (仮称)PCB 処理情報センターは、環境事業団が市民とのリスクコミュニケーションを図るために事業全般にかかる情報を一元的に集約・管理する拠点とするよう、環境事業団北九州事務所内に設置することとし、施設整備計画、収集運搬計画、処理実績、モニタリング結果等の情報を開示するものである。

市の説明用資料の中では、次のように整理されている⁵⁵。

なぜ北九州市か？
エコタウン事業などに取り組み、高い評価を受けている
産業都市としての技術力と物流機能の集積が進んでいる
PCB を保管する中小企業が市内に数多く存在
なぜ、響灘か？
鉄道、船を利用した輸送が可能
PCB 処理には広い土地が必要
広い意味でのエコタウン事業（鉄・油のリサイクル）
市民が自由に見学可能
期待される効果
環境産業のさらなる発展
雇用の拡大

3.4.5 市民の意見⁵⁶

市では、2001年3月7日に「PCB処理事業について」というWebサイトを開設し、事業に関する説明用資料、安全性委員会の資料や議事録を掲載した。アクセス件数は同年7月31日時点で約5600件であった。これを通じて電子メールによる質問・意見の募集を開始した。また、市政だよりにファックスや郵便による質問・意見募集の記事を掲載し質問・意見が寄せられ、同年7月31日時点で100件あり、それぞれに回答が送られた。そのうち葉書が56件、電子メールが25件、封書13件、ファックス6件であった。

なお、葉書は処理反対派による「猛毒のPCBを西日本17県の広域から持ち込み大量処理する施設を響灘に建設することに反対します」という定型文章と宛名が印刷されたものがあつた。

また、自治会連合会、市民団体等から意見書、申入書、要望書などが同年7月末時点で12件提出された。そこでは、さらなる説明を求めるもの、白紙撤回を求めるもの、安全性検討委員会との意見交換会の再開を求めるもの、白紙撤回し最初から住民の参加を入れて

⁵⁵ 北九州市「PCB問題とは(プレゼンテーション)」平成13年7月25日更新
<http://www.city.kitakyushu.jp/~k2602010/sesaku/index.html>

⁵⁶ 北九州市環境局「市民への説明の記録及び市に寄せられた質問・意見に対する考え方」平成13年8月

十分時間をかけて検討することを求めるものがあった。

反対派の中には、カネミ油症の被害はまだ続いており、その被害を理解しなければ PCB 処理の安全性に対する認識は不十分であるという意見もある。

市はこれらの状況をすべて「市民への説明の記録及び市に寄せられた質問・意見に対する市の考え方」として取りまとめ、これも Web サイト上で提供している。

市民からは、PCB 処理施設をなぜ北九州市の若松区に設置するのかという疑問や、PCB に対する不安が多く寄せられた。また、市民の意見を聞く中では多くの誤解があることが分かってきた。そのため、市及び委員会では、市民に対して科学的知見に基づいた正確な情報を提供することに努め、そのことを通じて、市民の考えが、「PCB の処理は地球環境保全に重要であり、次世代に負の遺産をのこなさいという意義がある。積極的に処理を進めるべきである」というものになってきたとされる⁵⁷。

3.4.6 委員会の見解

北九州市 PCB 処理安全性検討委員会報告書では、北九州市における PCB 処理事業のあり方として、次のようにまとめている⁵⁸。

- ・ PCB 処理については、「PCB 特措法」が衆参両院で全会一致で可決されたことに見られるように、処理の必要性・緊急性について国民各層の理解が得られている。従って、関係者の理解と協力を得て PCB を速やかに処理する必要がある。
- ・ 本委員会と市民との意見交換会や説明会等の意見を総括すると PCB を保管するのではなく処理する理解が得られているが、立地に対して 運搬時の安全性、 処理時の安全性、 責任の所在について市民の懸念が寄せられており、安全性確保の基本的考え方として委員会はリスクマネジメントの考え方を最も重視している。
- ・ 収集運搬、処理時の技術的安全性について、運転・作業、維持管理、緊急時対応マニュアルの整備、体制の整備が必要とされている。
- ・ 保管事業者、収集運搬事業者、国、事業主体(環境事業団)、17 県、北九州市など多くの事業関係者の責任を明確化し、それを果たさなければならない。
- ・ リスクコミュニケーションの重要性については、「事業の実施にあたっては、関係

⁵⁷ 垣迫裕俊 「PCB 処理に向けた北九州市の取り組み」化学物質と環境 NO.5 2002.1 エコケミストリー研究会

⁵⁸ 北九州市 PCB 処理安全性検討委員会報告書 平成 13 年 8 月

者が情報の開示を行い、事業にかかるさまざまな情報を市民を含めた関係者が共有し、リスク評価とリスク管理のあり方に関して、相互の理解を深めていく双方向のリスクコミュニケーションが不可欠である。具体的にはまず、処理施設はエコタウン事業における諸施設と同様、十分な公開性を確保しなければならない。また環境事業団は事業全般にかかる情報を一元的に集約・管理する「PCB 処理情報センター」を設置すべきである。このセンターは、施設計画にかかる情報の他、収集運搬、処理、モニタリング等の計画及び実績を公開することが必要である。さらに北九州市は、独自の「(仮称)PCB 処理実施要綱」を策定するとともに、事業が安全活円滑に行われていることを確認するため PCB 処理監視委員会を設置すべきである。今回の事業では、特に事業への市民の参加が重要であることから、この監視委員会は北九州市、市民、専門家で構成することが必要である。以上のようなリスクコミュニケーションの場が確保され、計画段階から事業に市民が積極的に参加することが、事業着手の前提条件と考える。」としている。

3.4.7 市の対応⁵⁹

市では、検討過程の情報公開が重要であるとして、情報公開のあり方に関する委員会の指摘を踏まえて、積極的に情報公開を進めてきた。また、委員会での議論を通じて、本件について市は、「市民に納得してもらう」ために市民と接するのではなく、「市民等の関係者の協働によってリスクを低減すること」が目的であると意識が変化してきた。

市の説明会は、立地が予定されている北九州市若松区の自治会を中心に、市民への説明会を開催され、市民の要求に応じて各所で行われたことでその回数は 101 回、参加者数は 3,800 人となった。

また、反対を主張する市民団体のパネルディスカッションや活動報告会にも参加し議論を行った。このような会合では、根強い反対意見があることを認識することとなった。

今後、市は事業を推進する立場として、関係者間のコミュニケーションの場として、次を計画している。

- ・ 環境事業団が、地域住民に対して、計画から操業までの各段階において説明を行い、

⁵⁹ 垣迫裕俊「PCB 処理に向けた北九州市の取り組み」『化学物質と環境 No.5 20022002.1 エコケミストリー研究会

関係者間でリスクその他の情報を共有する。

- ・ PCB 処理情報センター（仮称）を設置し、本事業に関する情報を集約しリアルタイムでの発信を行う。
- ・ 北九州市 PCB 処理監視委員会を設置し、公募による市民を含めて安全かつ適正な事業を推進する。
- ・ PCB 処理施設を市民が自由に見学できるようにして、事業に対する安心感、信頼感を得るとともに、事業主体の緊張感を生むことを期待している。

3.4.8 事業計画

北九州市における PCB 処理施設の建設に向けた事業計画は、環境事業団が平成 13 年 11 月 1 日付で「北九州ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理事業」事業実施計画について環境大臣の認可を受け、次のように提示されている⁶⁰。

【事業実施計画】概要

・ 事業を実施する場所

福岡県北九州市若松区響灘地区

・ 処理の計画

鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県及び沖縄県、計 17 県の区域内にある PCB 廃棄物(PCB100% 換算で約 11,000 トン) を分解処理する。

・ 処理施設の設置計画

第 1 期：北九州市内の PCB を含む高圧トランス及び高圧コンデンサ

処理能力 0.5 トン/日 (PCB 分解量として)

第 2 期：上記以外の PCB 廃棄物

処理能力：6 トン/日 (PCB 分解量として)

・ 処理方法

廃棄物処理法に定められる化学的処理

・ 予定期間

事業の着手の予定時期 2001 年 10 月

施設設置の完了の予定時期 2007 年 11 月 (第 1 期整備施設は 2004 年 11 月)

処理の開始の予定時期 2004 年 12 月

処理の完了の予定時期 2015 年 3 月

事業の完了の予定時期 2016 年 3 月

⁶⁰ 環境事業団「北九州ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理事業実施計画に係る認可について」
http://www.jec.go.jp/pdf/ki_takyushuplan.pdf 2002 年 3 月 5 日検索

3.4.9 まとめ

北九州市では広域処理の計画であるがために PCB の搬送に供される道路沿線などを含めて説明に当たるべき自治体及び住民の範囲が広がるため、計画の周知及び理解、協力を得ることに多大な労力と時間を要している。また、安全を保証する基準がないことから、事業主、企業、自治体、国のどの主体も責任を負えないとし、それに対する住民の不安はぬぐい去れない状況もある。時間がかかるとともに住民の動揺や葛藤があり、事業としての採算性を確保することが難しくなってくる。

しかし、市では、わずかな過ちが後にも大きく影響することを念頭に置き、市民とのリスクコミュニケーションを図り、国や環境事業団と協力しながら、今後さらに、施設の設計、工事、操業の各段階において検討を深める必要が高まっている。

近年、PCB の有害性に対する意識が低くなり、PCB 廃棄物が紛失していることによるリスク、PCB を保管していることによるリスクが増大していることに対する理解が得られにくくなっている状況がある。しかし、PCB の処理はどこかで実施しなければならないことを国民が理解する必要がある。そして、処理及び運搬などにおいてどのようなリスクが生じ、リスクをどのように低減するかについて、専門家と市民、行政、事業者が情報を共有して、地域でどのようにリスクを受け入れ、どう対応するかを考えることが重要となっている。

3.5 熊本市における地域コミュニケーションの事例

3.5.1 概要

熊本市にある産業廃棄物処理処分事業者は、産業廃棄物事業者の信頼の失墜を重く受け止め、事業活動のためには地域住民や行政との信頼関係の確立が欠かせないことを認識し、日常的にコミュニケーションを図ってきている。事業所は住民がいつでも訪問できる状況にしており、責任と緊張感をもって取り組むことができ、地域の信頼を得て処分事業からさらにリサイクル事業への展開が進められている。

また、産業廃棄物の受け入れ管理が厳しく徹底されていることから、搬入業者への教育効果も現れてきている。事業者間、行政、議会などとの学習会や意見交換を通じた業界全体としての底上げが図られている。

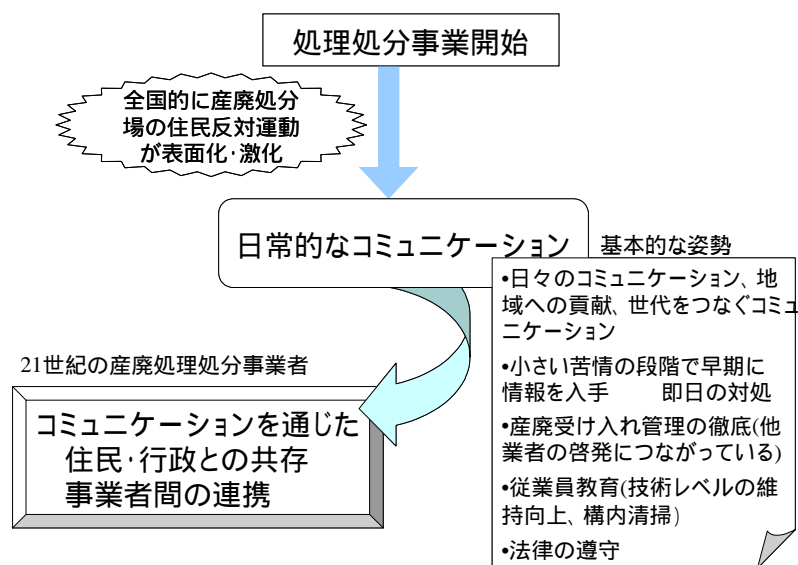


図 3-10 熊本市における地域コミュニケーションの取り組みの概要

3.5.2 施設の概要

当地は国道沿いにあり、都市計画では工業地域に指定されている。周辺は住宅、農地（水田、麦、スイカ、メロン、飼料用とうもろこし畑など）が隣接しており、今後さらに団地が建設される予定である。

管理型処分場は、燃えがら、シュレッダーダスト、石膏ボード、アスベストなどを受け

入れており、シュレッダーダストは、比重が0.5以上で土砂混じりのものについて、受け入れている。管理型処分場(2層シート式)は、覆土がきちんと施されており産業廃棄物が埋め立てられていることに気づかない状態である⁶¹。

安定型処分場では、建設副産物を再生破碎設備でリサイクルできなかったがれき、土石を受け入れている。

管理型処分場は22万1500m³で、5段の内5年間で7万m³の2段までが終了し、残り10年分の容量があるが、その後さらに拡張する。処分場閉鎖後は公園にする予定である。処分場に原水調整槽が併設されており、大雨などであふれる水を貯めておく施設であり、大雨の時に電気が切れたり、原水がオーバーフローするときに警報が起動し、夜間の事故時には責任者の携帯電話に連絡が入るシステムになっている。



図 3-11 管理型最終処分場

(出典：野原産業グループパンフレット)

さらに生物処理、化学処理、砂ろ過による130m³/日の規模の浸出水処理施設がある。処理後の放流水はpH5.8～8.6、生物化学的酸素要求量(BOD):1リットルあたり20mg以下、浮遊物質(SS)は1リットルあたり50mg以上となる異常時には電話回線で自動的に従業員に通報されるシステムを導入している。なお、場内の地下水で水草や蛭、ヤマメの養殖を

⁶¹ 編集部「ほたる舞う最終処分場目指す」INDUST No165 2001年7月

行っている。これらの養殖は簡単ではないが、処分場が地下水を汚染しておらず安全であると、周辺の住民へ説明するよりも一目でわかるようにするのに効果的なものとなっている。

また、プラスチックリサイクル、木くずのリサイクルのための破碎選別、特定フロン回収機、自動車解体場が隣接している他、一般廃棄物の空き缶や家電製品、自転車などのリサイクルも、処理設備を導入していく予定である。

さらに、同社が加盟する県の協会では、内分泌かく乱物質の調査を実施し、環境保全対策に取り組んでいる。



図 3-12 浸出水処理槽



図 3-13 地下水で養殖されるヤマメ

3.5.3 経緯

同社は、昭和 42 年 1 月から当地で事業を開始し、昭和 55 年から産業廃棄物処理事業を行い、平成 6 年 4 月からはリサイクルプラントを設置して建設廃材の資源化とその後も電気製品等のリサイクルにも取り組んでいる⁶²。

ISO14001 を取得するために取り組んでおり、2002 年 3 月に取得したところである。

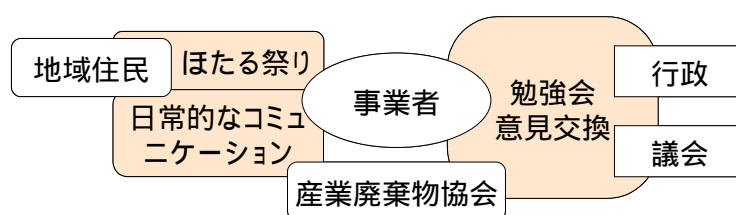


図 3-14 各主体とのコミュニケーション

3.5.4 産業廃棄物の受け入れ管理

同社では、責任が取れる範囲で事業を行うこととし、受け入れ管理は厳しくしている。

事務所入口で重量と形状をチェックし、そこで内容物を確認しにくい場合に技術管理者が判断し、さらに分からない場合にはもう 1 人が受け入れるかどうかを判断することとし、何重もの段階をおいている。

顧客は、得意先も飛び込み客もあるが、双方ともに厳しく内容の照会を要求しており、産業廃棄物が、有機物を含んだものであったり、中身が不明なもの、マニフェストが添付されていないという場合は、受け入れを拒否している。一般的には、受け入れを拒否することができない事業者が多いが、同社では受け入れ管理を徹底している。このことにより行政の信頼を得ることができ、行政から排出事業者へ紹介されることもあるようになった。

また、受け入れ管理の厳しさは、運搬業者へ分別を徹底させることにつながり、運搬業者での対応も改善されてきている。

運搬業者が道路でゴミを落とすことがあるため、従業員は道路でゴミを見つけたら拾う

⁶²編集部「ほたる舞う最終処分場目指す」INDUST No165 2001 年 7 月

ようにしている。また、施設内は整理され、保有する重機も清潔に保つことが、重機の寿命を長くするとともに、事故の未然防止に繋がるとしている。

3.5.5 地域住民とのコミュニケーションの取り組み

同社では、処分事業展開後、全国的には産業廃棄物処分量の不適正な事業が大きな社会問題となり、事業者の信頼が失墜した時期であった。地域の住民と対立することは、事業にとって致命的であることを認識し、住民とのコミュニケーションの重要性に気付き、日頃から取り組むようになった。

老年の世代には社長が自らコミュニケーションを図ってきており、新規に移り住んでくる若い世代とは、社長の次の世代が地域のソフトボール大会等へ参加したり、商品を分担するなどしてコミュニケーションができています。

また、7年前から処分場に地下水を引いて蛭を飼っており、2000年からは「ほたる祭り」を開催し、周辺住民や近くの国立療養所の患者を招待して、養殖しているヤマメを食べるなどの親睦を図っている。

同社では、地域住民から問題が指摘されると、即座に対処することを重視しており、例えば、運搬のためのトラックが途中の道路でゴミを落としたなど、迷惑を掛けたという話を聞けば、即日訪問して対処している。

地区の代表と日頃からコミュニケーションを図っていることによって、もし、地域住民から苦情があったときには、地区代表の人たちがまだ問題の軽い段階に苦情などの情報を提供し、注意を促されるため、早い段階で問題に気付き対処することができている。

3.5.6 住民の評価

処分場建設にあたって当初は、特に年輩者が事業者に対して半信半疑であり、事業者が他県出身であったことから、「よそ者」という言い方をされた。しかし、同氏の人柄がよく、地域によく尽くしたため、かえって地区代表者が太鼓判を押す形で地域の住民の理解を得るために、住民へ説明を行った。他の産業廃棄物処分場への見学も行い、理解を深める取り組みを図った。

処分場は、地域住民がいつでも訪問することができ、常にごみがなく整頓されていると

している。

また、住民が困ったときに積極的に協力し、同社の重機を提供して対応したり、農業用ビニルハウスの塩化ビニルリサイクルに取り組むなど、地域にとっても貢献しているという評価がある。

しかし、地域住民の層が変わってきていて、賃貸住宅に住んで都市部へ通勤する自治会に入らない人が増え、地域住民の中でコミュニケーションが取りにくくなってきている。

3.5.7 まとめ

産業廃棄物処理処分施設がなければ日本の産業は成り立たない。しかしながら、産業廃棄物処理事業は、不適切な事業者が多い業界であり、そのことにより多くの人の信頼を失ってきた。21世紀は産業廃棄物処理事業者の信頼を得るために、事業者、住民、行政がコミュニケーションをとり、共存するように変わらなくてはならないと、同社及び行政が強調した。

同社のような考え方や取り組みは、今後の産業廃棄物処理業界にとって重要であるが、他社でも同様に当てはめて実行できるとは言い切れず、かえって同業者から煙たがれる可能性もあるが、日本の産業の健全な発展及び適正な産業廃棄物処理事業者を育成するために、より多くの事業者と共有すべき考え方、取り組みであるといえる。

【参考：熊本市による評価と対応】

県内に処理業者は約 800 社おり、その中でも同社は、以前から地域住民と良い関係にあり、事業への取り組み姿勢が良いと評価されている。

県内で一部廃棄物処理施設に対する反対運動が発生している。住民が結束するとその力は強く、事業者は操業が阻止されかねない状況がみられる。反対運動をしている人達としては、事業者が法律をクリアしていればそれで納得するというものではないが、事業者によっては基準をクリアしているから良いと言いつ張るところもある。

一方、行政は、基準をクリアしていても納得しない住民に対して、何のために基準があるか考え直す必要がある、それは、事業者の管理の範囲と住民エゴとの線引きをするためには必要なものであると解釈することができる。

今後は産業廃棄物業者への信頼を獲得するために、事業者は住民と一緒に考え、共存するように対応を変える必要がある、行政では産業廃棄物処理業者に対して啓発を行っている。また、事業者の話聞き入れない住民エゴともいえる住民に対して行政は、住民のところへ何度も足を運び、説明してきている。行政担当者の熱心さによるが、廃棄物処理処分施設の確保と適正な運用のためには、行政は住民の健康を守る立場である一方、事業者とともに取り組んでいかななくてはならないとしている。

産業廃棄物処理業者の協会では、県議、市議、行政を含めた会合をもち、焼却施設のダイオキシン問題、

処分場に関する公共関与、第3セクター方式、PFI方式などについて情報収集、意見交換を行い、状況の把握にも努め、戦略的に取り組んでいる評価している。なお、このような場に、収集運搬業者も参加し、自主的に適正に活動することが望まれている。

市では、「産業廃棄物処理施設指導要綱」を平成5年に策定し、新規の産業廃棄物処理施設設置に対して関係行政機関、地域住民との協議を定めている。

また、産業廃棄物の適正な処理を確保するため、排出事業者や産業廃棄物処理業者に対して立入検査、産業廃棄物処理業者の許可審査や産業廃棄物処理施設の審査が行われている。平成11年度には、立入検査204件、苦情処理86件となっている。また、処理業許可申請237件および処理施設設置許可申請1件について平成11年度に審査が行われた。

飲料水源や農業用水として利用する河川があり、地下水や公共用水域を保全するため最終処分場からの放流水、周辺地下水の水質検査が実施されている。

また、不法投棄が多発している地区に平成3年から不法投棄巡視員(24名)を設置し、不法投棄の未然防止と早期発見に努めている。不法投棄の通報件数は平成11年度に合計77件あり、38件が解決、保留3件、未解決33件であった。

マニフェストは県と産業廃棄物処理業者の協会で作った独自の方式があり、当初当時の厚生省と意見の食い違いがあったが、現在では県内を独自の方式で管理し、機能している。

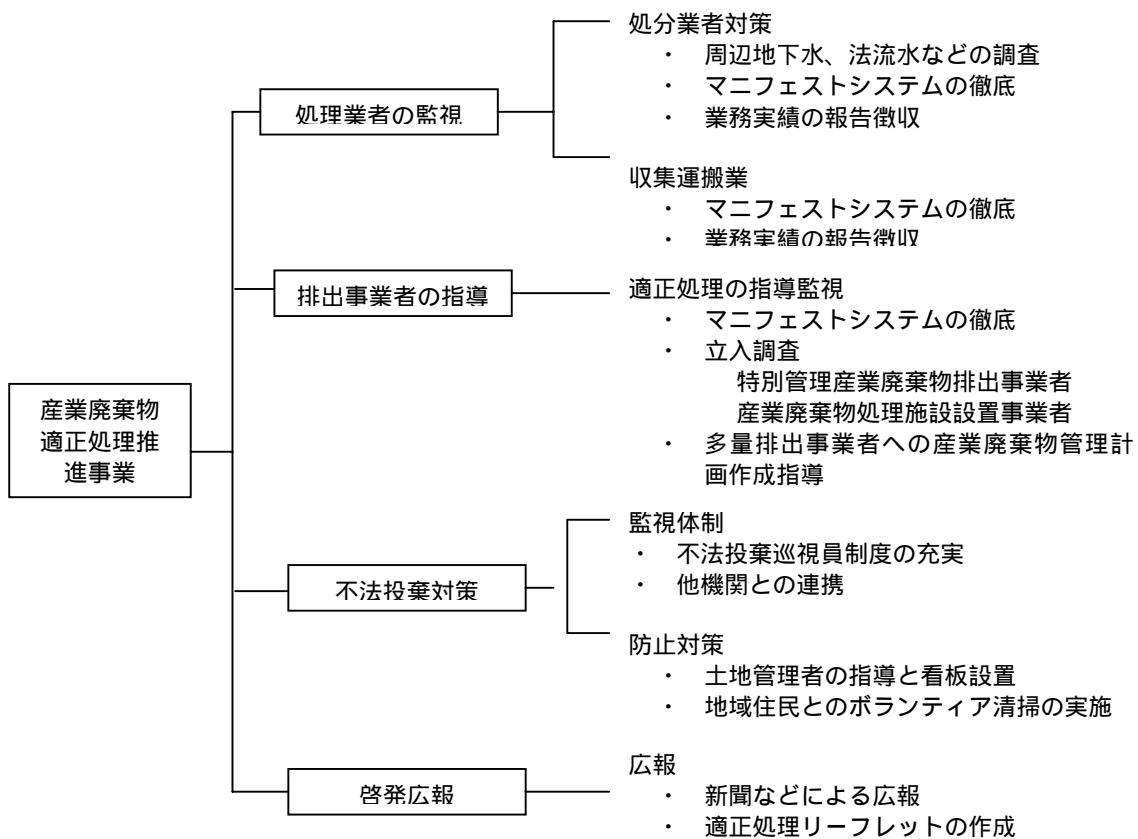


図 3-15 熊本市の産業廃棄物施策

(出典：熊本市環境事業部「事業概要平成12年度版」平成12年8月)

3.6 A市における廃棄物処理施設和解訴訟の事例

3.6.1 概要

A県A市で、B工業が操業していた安定型処分場に廃棄物焼却施設の設置を予定していることがマスコミ報道を通じて地域住民に伝わり、事業者と住民が敵対する事態に発展した。

その後、A市は市環境保全条例を改正し、それに基づいて事業者へ計画廃止を勧告したことなどから、互いに反発して事業者と市、住民組織による訴訟の応酬となった。

1997年4月16日、A高裁の仲裁によってB工業と市側が金銭による和解に合意し、事件発生から7年、訴訟から5年の泥仕合が終止した。

この事例の紛争発生は廃棄物処理法改正の直前のことであり、廃棄物処理施設の「住民同意」「地域とのコンセンサス」のあり方が問われていた時期だったため、マスコミにも大きく取り上げられ議論を呼んだ。

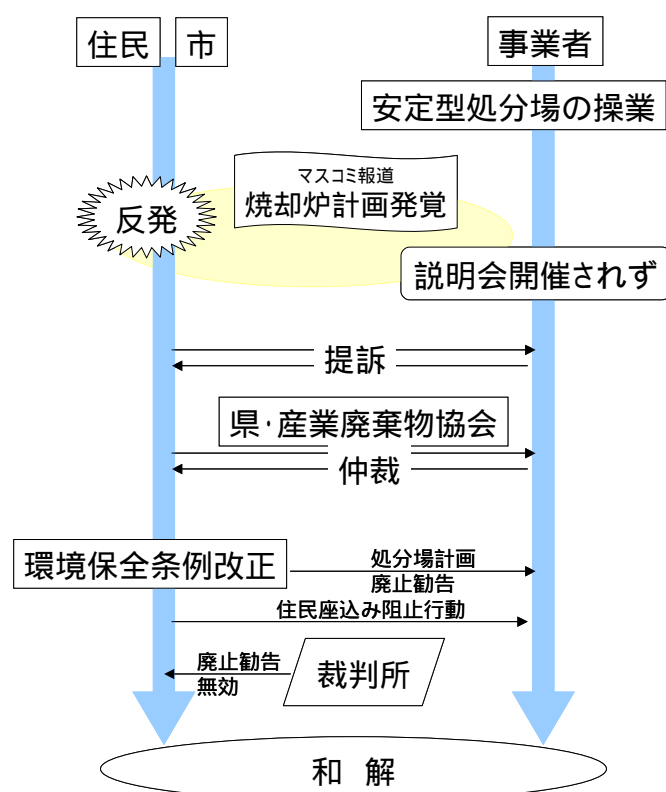


図 3-16 A市における廃棄物処理施設和解訴訟の概要

3.6.2 問題

A県A市は、産業立市のE市とB市から約25kmの中間地点にあり、高度経済成長期の1975年以降、両市のベッドタウンとして開発され、人口約20,000人の農村地域から現在の83,000人へと大きな変貌を遂げた。地域住民の生活は両市の工業地帯で働く父親とその家族が多数を占め、緑が豊かで静かな里山に囲まれたA市の存在価値は年々高まっていった。

市では、1991年度に策定した第3次総合計画の中で「みどりあふれる快適生活都市」を掲げて環境政策を重視している。また、水源が乏しい九州北部にあってA市を東西に横断するA川は、A地区の一市三町にとって貴重な存在となっている。

事業者は、安定型処分場の跡地利用のために廃棄物焼却施設の設置を計画し、そのことがマスコミ報道を通じて周辺住民に伝わり、住民が反発して説明会をキャンセルしたとされる。事業者は住民側の改善提案も聞き入れようとせず、住民の不信感を募らせることとなり、施設計画地から約500mにあるC地区住民5,000世帯、約15,000人の反発にあった。

A市は事業計画を阻止しようと環境保全条例を改正して、その罰則規定によって市の審議会は事業者に対して計画廃止を勧告したが、住民が事業者を提訴し、また、事業者が市を提訴する状況となった。

B工業が操業していた安定型最終処分場の跡地

(A市Dで)



A市C地区の高層団地



図 3-17 焼却施設建設予定地

3.6.3 経緯

本件について、便宜的に次の2つの段階に分けた。

第1フェーズ：1985年～1991年 事業計画から訴訟に至るまで（焼却炉の設置計画をマスコミを通じて知った地域住民が反対を表明し、住民と市が事業者を提訴した）

第2フェーズ：1992年～1997年 和解に至るまで（市は事業者へ計画の廃止を勧告し、住民が建設工事の阻止行動など対立が激化した後、5年後に和解が成立した）

本件における経緯は、概略表3-12の通りである。

表 3-12 対立の経緯

年月日	内容
1980年	溜池堤防が決壊、C団地で被害発生
1985年	安定型処分場として用地買収が始まる。市は必要性を認め協力
1985年11月30日	地元区長が管理型最終処分場に焼却炉を設置する承諾書に捺印
1988年2月8日	安定型処分場稼働開始。地元には「当地では焼却しない」と説明
1990年6月	焼却炉設置の届出（廃プラスチック等8種類）
1990年6月15日	市議会が県担当局長へ設置反対の意見書提出
1990年6月	C地区産廃対策委員会設立（約60人、1997年5月に解散）
1990年11月7日	住民約600名、知事に対し反対陳情
1990年12月	12月市議会で、議員提案による「環境保全条例」が可決、施行
1990年12月27日	県知事に反対署名53,464名を提出
1991年	市環境保全条例改正 木くず、紙くずの焼却炉に変更、市環境保全条例に基づき届出
1991年3月18日	市議会、国に産廃処理に関する意見書提出
1991年4月12日	市環境保全審議会開催（第1回）
1991年8月29日	C地区協議会、市議会へ請願書提出
1991年9月12日	住民約150名が事業者社屋前で抗議デモ実施
1992年	市条例に基づき計画書の縦覧（約9,000名の反対意見）
1992年3月23日	市審議会より市長へ答申。市長、B工業へ「計画の廃止」を勧告。
1992年6月	住民による座り込み阻止行動（4,500人/3日間）
1992年6月24日	住民がB工業を提訴（仮処分）
1992年8月28日	B工業がA市を提訴
1993年2月17日	住民側の仮処分却下（即抗告）
1993年3月	住民による座り込み阻止行動（3日間）
1993年12月9日	住民側の抗告棄却
1994年	住民による座り込み長期阻止行動（3か月間）（市議会も阻止行動参加）
1994年2月	陳情団（県議、市議、執行部）を編成、県選出国會議員並び厚生省へ
1994年3月18日	「市廃止勧告無効」の地裁判決

1994年3月29日	臨時議会において、控訴決定。市、高裁へ控訴
1994年6月13日	参議委員予算委員会で「A産廃」の国会質問（A参議院議員）
1994年6月23日	産廃問題で研究会、本市で開催（全国より50自治体参加）
	住民、B工業を提訴（原告団1,300名）
1995年6月22日	B工業、市と住民に損害賠償提訴
1996年3月29日	高裁職権による和解協議の開始 協議計13回開催
1997年3月31日	高裁より用地買収を含めた、和解案が提示される 土地代金 2億6,000万円 解決金 3億2,000万円
1997年4月16日	和解成立

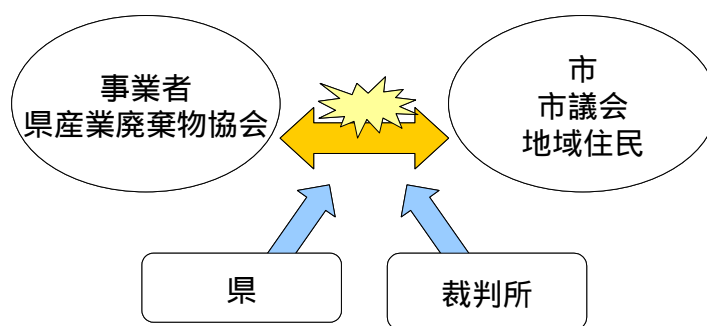


図 3-18 各主体の構図

(1) 第1フェーズ：事業計画から訴訟に至るまで（1985年～1991年）

1980年8月末の豪雨によってA池の堤防が決壊し、下方のC7丁目住宅地まで濁流が流れ込み、A池には上流から大量の土砂が流入した。D地区の地権者は、この池の使い道を模索していた。1985年11月、この池を株式会社B工業（B市B区）が地権者の同意を得て購入し、A県に操業届けを提出、受理され、民間による廃棄物処理施設として利用されていた。

その2年後、処分場が満杯になったため焼却施設用地として再活用することを計画し、地元届出機関（A保健所）に、当初は廃プラスチック類を含む混廃焼却施設として申請した。

一方、マスコミ報道によってこの計画を知った周辺住民（C地区住民）は、すぐに焼却施設の設置反対を表明した。地域住民の意見を聞いた地元選出市議会議員が意見書などを市に提出し、市もこの計画に反対した。B工業とA市、周辺住民の双方が提訴し合うこと

になった。

A県が4者協議会を開催したり、県産業廃棄物協会がB工業の考え方をA市に説明するなど仲介に入ったが、一度こじれた関係は修復できなかった。

住民は、当初感情的に反対している面が見受けられたが、学習を重ねるにしたがって、公害が生じないことがチェックできる施設なら良いのではないかといった意見もあり、市議会の野党議員も賛成した。24時間監視できるシステムを認めるなら、許可しても良いという方向で話し合ったが、B工業側が監視を認めず、住民と市は、不信感を募らせた。事業者は、法の枠内で処理業務を行うということだけを主張し、話が噛み合わなかった。

廃棄物処理法改正前後における処理設置の手続きを巡る紛争として、同時にマスコミからも注目される事件に発展していった。

(2) 第2フェーズ：和解に至るまで(1992年～1997年)

A市は1991年11月に環境保全条例を改正し、1992年には同条例に基づいて市環境保全審議会がA市長に答申を出した。それを受け、A市長はB工業に「計画の廃止」を勧告した。

一方、A県から施設設置を了承されていたB工業は、焼却施設予定地で施設建設を行うための強行手段に出て、一方、日の出地区住民が建設予定地の入り口に座り込み、3日間で延べ4,500人が工事の阻止行動を行った。また、住民は工事の差し止めを求める仮処分をA地裁に申し立てた。

この事態に至ってB工業は1992年8月28日、「廃止勧告」を行ったA市をA地裁に提訴した。

1994年に住民側抗告が棄却され、B工業が再度建設を強行した。住民側も再び座り込みによる阻止行動に出た。阻止行動は3か月に及び、市議会議員も座り込みに参加した。

A市は地元選出県議会議員、市議会議員、市執行部による陳情団を組織し、当時の厚生省に陳情した。

その後1994年3月29日にA地裁が、A市環境保全条例に基づく「廃止勧告」が当時の廃棄物処理法に違反し、「無効」であるとの判決を下した。A市は臨時市議会を開いてA高裁に控訴した。

当時の廃棄物処理法は、処理施設の設置に際して、当該市町村や施設周辺住民の意見を

聴取するシステムはなく、処理業者が必要書類を揃えて提出先の都道府県、または保健所に届出するだけで受理され営業できたことから、住民と行政から不満が噴出した。この点に関して、A市が厚生省を訪れて意見書を提出した。

一方、住民側 1,300 人が、B工業を相手取り、1994年3月に工事差し止めを提訴し、工事禁止の仮処分を申し立てた。さらに、B工業は1995年にA市と住民 1,300 人を被告として損害賠償を提訴したことで、それぞれが提訴の応酬となり、事態は泥沼化していった。

膠着状態が長期化したため、事態収拾を考えたA高裁は、1996年3月に和解を勧告し、13回の協議を経て、1997年4月16日に和解が成立した。

和解内容は、A市は1997年7月末までにB工業所有の土地を2億6,000万円で買い上げ、B工業側に解決金3億2,000万円を支払う、B工業側はこの訴訟とA地裁に係争中の損害賠償請求訴訟などをすべて取り下げる、焼却炉建設計画を廃止し、市への許可申請を取り下げる、当該用地を平坦に敷きならし、廃棄物処理法に基づいて処理するなどとなっている。

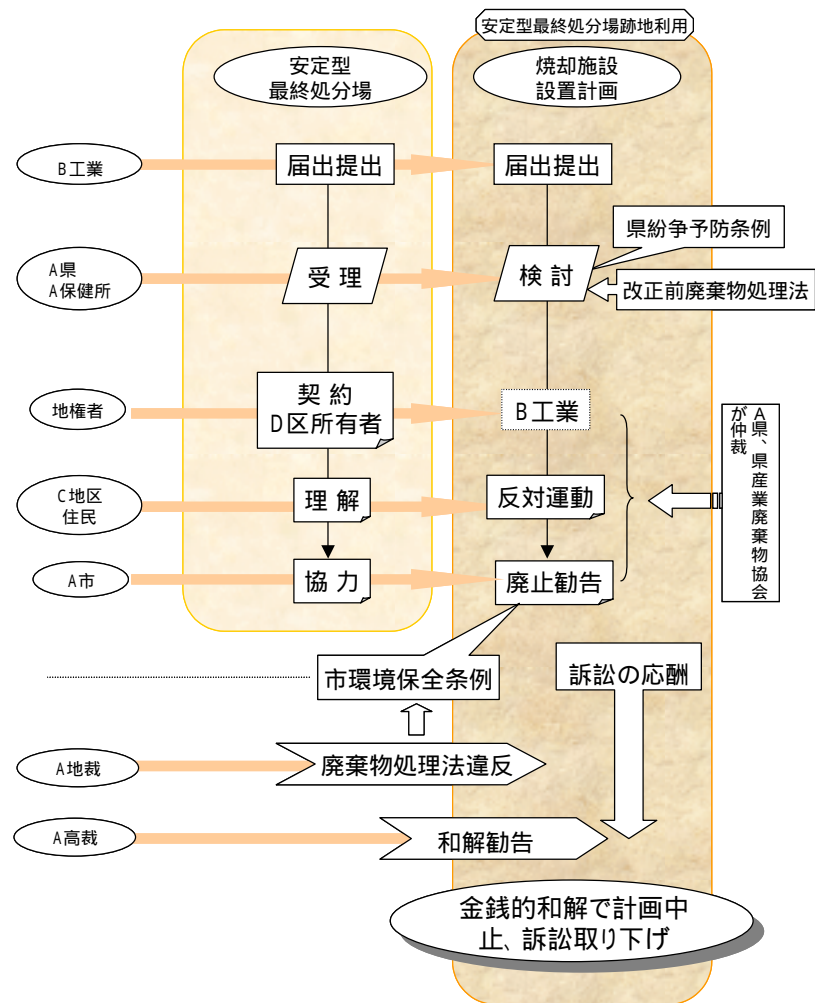


図 3-19 焼却施設設置計画と安定型最終処分場設置時の各主体の対応比較

3.6.4 和解勧告の受け止め方

最終的に、訴訟の主体である B 工業と A 市の言い分や立場を考慮した A 高裁が、両者に金銭による和解を勧める結果となった。法律の不備を告発しながら、住民参加の姿勢を貫いた A 市と、当時の法律に従って営業許可届を申請した B 工業にとって、双方とも引き下られない状況に追い込まれていったといえる。

和解後の記者会見で A 市長は「建設取りやめという住民の目的を達成できたことは意味がある」と評価する一方、高額な和解金支払いについては「市民には申し訳ないが、やむを得ない苦渋の決断だった」と話した。また、B 工業側は「当社の主張の正当性が認められたと理解している。別の土地で処分場を建設できる見通しが立ったこともあり、A 市にこだわる必要はないとの現実的判断をした」と説明した⁶³。

⁶³ 滝口凡夫「記者市長の 12 年」九州経済調査月報 VOL.54 NO.10-12 2000

和解金決定に際しては、B工業側が10億円、A市側が3億円を主張したが、A高裁が5億8,000万円に参酌したと言われている。B工業はこの資金を元に、既に操業していたF市の焼却施設をダイオキシン類排出規制に対応する最新鋭の設備に建て替え、操業を再開し実利を得たこととなった。

3.6.5 市の対応

本件は、行政が住民と一心同体になって施設の建設を廃止するよう求めた。

市では、産業廃棄物処理施設が必要であることは理解していたが、B工業が設置を予定していた土地には近くに団地があり、事業者が設置場所として安易に選定したという見方があった。行政は、トータルな視点で地域のあり方を考え、どの地域を開発し、環境を保全するかというランドデザインを描いており、それが、産業廃棄物処理計画に適合しているか判断している。そのため、市の環境保全条例に沿って審議会を開き、それによって設置場所が適正と判断された場合は設置を許可する考えである。

3.6.6 議員の対応

当時、C地区からは4人の議員が選出されており、焼却炉設置にはほぼ反対の立場であった。議員は運動を活発にするため、住民の説明会に必ず出席し、焼却炉及び産業廃棄物について学習を重ねた。また、住民と市とのパイプ役となり、環境保全条例案を作成し、市議会で可決させるなど積極的に活動していた。

議員らは十分に学習を重ねていくうちに、産業廃棄物の処理施設は必要であることをよく理解した。しかし、その半面、処理施設の設置が届出制であった当時の廃棄物処理法について、矛盾を感じ、当時の法律では安全に管理できないことも分かり、市議会に対して理想とする公設民営型の焼却炉について意見書を提出し、可決された。

3.6.7 住民の対応

1987年、安定型最終処分場を建設する際に行われたB工業の説明会では、「ここでは焼却をしない」という説明があり、説明会の議事録にも残っていた。

住民は、焼却炉設置計画について、A市に提出された資料を見て初めて知ることとなり、住民は、B工業を信じて安定型処分場の操業に協力していたことから、今回の焼却炉建設の計画に落胆した。

C地区では、12の区長と関心をもった住民約50～60人が参加して、1990年に産廃対策委員会を結成し、住民への情報提供や学習会を行った。

産廃対策委員会に設置した技術部会では、鉄鋼メーカーや化学メーカー、焼却炉メーカーを定年退職し、専門知識を持った住民がメンバーとなり、焼却炉について専門的な学習を行った。当時はまだ大きな騒ぎになっていなかったダイオキシン類についても、詳しく紹介された。ダイオキシン類を出さない焼却炉のコストも分かり、ごみ問題に対する認識が醸成された。施設の信頼性の確保や事故時等の補償能力などを考えて、公共関与による運営方法であれば信頼できるという見解が得られ、オープンで24時間の監視体制を整備した施設を提案した。

広報担当には新聞社を定年退職した人が当たり、月1回以上発行された『産廃速報』は住民相互の情報交換や情報伝達、焼却炉について知る上で大変役に立ち、住民の意識を盛り上げることに成功する原動力となった。

C地区の住民はあくまで住民運動として取り組む決意で、政党や労働組合が関与しないことで意見が一致していた。一方、法廷闘争を続ける資金を得るためにカンパを集め、50,000人を超える署名活動も住民の協力によって行われた。また、事業者からの届出を受理したA県に対して、当時の厚生省を何度も訪ねて陳情を行った。また、A地裁には工事差し止めの仮処分申請を行った。

B工業の実力行使を阻止するために、工事予定地で座り込みの阻止運動を行い、住民が24時間体制でB工業の強行突破を監視するなどによって、住民にはますます相互の緊密感が生まれ、活動は活発であった。

裁判により和解勧告が出され、住民はこの勧告に対して理解を示し、ほとんどの周辺住民が和解して良かったと考えている。

3.6.8 事業者の対応

事業者は、焼却炉の設置についてA保健所に届け出をし、その際、A市にも同じ書類を提出するよう指導された。市環境整備課に書類を提出した3日後、突然マスコミからの電

話を受け、翌日焼却炉設置に関する報道がされた。

C地区住民に対する説明会が3回開催される予定で日時も決まっていたが、マスコミ報道があった後、説明会実施前日になって住民から説明会のキャンセルを受けた。同社は、F市では地元と公害防止協定も締結し、円満に操業している。説明会を開催して主張をきちんと述べられていれば、このような混乱する事態になることはなかったとされ、開催できなかったことを残念であったとしている。

安定型処分場を設置する際に、A保健所が立ち合いのもと、同社の事業内容を住民に対して、不燃物の埋め立てをA市Dで行い、焼却処理はF市で行うという説明が行われた。しかし、事業者では安定型処分場の跡地で焼却処理は行わないという説明しておらず、住民側の議事録の取り方に問題があったのではないかという指摘をしており、住民側との見解が食い違っている。

A地裁が、住民側が出していた工事差し止めの仮処分申し立てを却下したのを受けて、事業者は社内で経営戦略を検討し、強行策と認識しながら工事を行うこととした。これは住民による座り込みという形で阻止されたが、会社としては、当時の法律に従って手続きし、間違ったことはやっていないとしている。

事業者は、計画を立ててから和解するまで7年かかり、時間の経過と共に状況が変化して、例えば、法制度の改正、ダイオキシン類の規制等から、マクロ的に判断して和解することに同意したものである。

3.6.9 訴訟合戦に至った問題点

本件について訴訟が起き、大きな騒動となった問題点について以下のように整理できる。

- ・ 説明会は、住民側からキャンセルされる形であったとされ、住民にとって説明会に出席するということが、事業者の説明を受け入れ、計画を受け入れることにつながると可能性がある懸念されたためと推察される。説明会を開催し、住民や反対派の出席を得ることに、通常時に地域との良好なコミュニケーションが取られていない場合、非常に苦勞を伴うものであることを理解しておくことが必要である。
- ・ 結局、説明会が無かったことで、周辺住民の不信感を招き、「悪質業者」との誤解を受けたと思われるようである。この点に関しては、然るべき仲介役が立って、説明会が開催されるべきだったと反省されている。

- ・ 住民は、産業廃棄物処理施設が迷惑施設であり、最初から嫌だと思っていたのではないかということがうかがえる。その後、住民は学習を重ねることによって十分管理された信頼できる施設であれば良いという考えをまとめているが、当初は感情論が先に立ち、施設の技術的信頼性等については十分考慮されておらず、そのことが、かえって事業者が強固な態度をとらせることになったのではないかとうかがえる。しかしながら、混乱の最大の要因は、住民側か事業者側の都合によるものかは別としても説明会の開催がなかったという手続き的な問題と、事業者が住民等の要望を聞く態度を示さなかったことによるといえる。
- ・ 訴訟合戦となっても、事業者は利害関係者と直接話し合いを持つ気はなく、『自社の土地だから、焼却炉を建ててもいい』という態度であったと利害関係者から指摘されている。企業としての社会性を踏まえた行動が求められていた。
- ・ さらに、廃棄物処理業界全体にある悪いイメージを考えると、裁判の結果が事業者にも有利であったとしても、被告が上訴している間は係争中であり、実力行使を執行する前に慎重に判断する必要があった。係争中に実力行使をすれば、マスコミがその様子を取り上げ、「悪質業者」のレッテルを貼られることになる。
- ・ 関係者の話では、肝心なところで経緯や意見が噛み合っていない。例えば、「焼却をしないと説明会で言っていた - 言わなかった」「住民が公共関与なら焼却施設を認めていたということは一切知らなかった」といった具合で、和解したにもかかわらず、双方は未だ理解し合っていない状況と言える。

3.6.10 まとめ

行政や地域住民へ情報提供された後にマスコミ報道される場合、比較的冷静に受け止められるケースが多い。またマスコミの取り上げ方も比較的小さくなる。しかし、本件では処理施設設置計画を行政や地域住民が知るよりも早くマスコミを通じて公表されたため、反対運動が強くなった。すなわち、説明会のタイミングは慎重に図らなければならない。

事業者の計画は、行政のグランドデザインに沿ったものであることが求められる。さらに、事業者には「企業の社会性、公共性を考えた事業計画」も求められている。自社所有地だから何でも許されるといった姿勢では廃棄物処理施設の設置は難しい。周辺住民にどのような方法で情報開示していくか、信頼を築くために何が必要かを考えるという日頃の

取り組みが計画の実現にとって不可欠な要素となる。

地域住民は処理処分施設の公共関与を求めていた。その理由は、長期的な視点から行政であれば責任をもって行動するといった考え方が強く、公設民営による運営が望まれていたというものである。

計画立案段階から地域住民の意見を反映させた施設設置・運営計画を策定するのも一案であり、将来的に公設民営、PFI（プライベート・ファイナンシャル・インセンティブ：社会資本整備における民間活力の活用）につながるものと考えられる。あるいは本件では、情報開示や地域住民との交流を進めて、住民の意見を聴きながら適切な施設の建設の話し合いができれば、民間の施設であっても協力が得られるだろうということがいえる。

3.7 G市における安定型最終処分場の事例

3.7.1 概要

G市郊外で建設副産物の安定型最終処分場について、事前協議書の提出時は地元住民の同意を得て建設許可を得たが、工事着工までの7年間に近隣の人口が急増し、急増した地域（団地）の住民に対しては十分な説明がないまま工事が開始されたことから、突然住民の反対にあうこととなった。

住民からの工事差し止めを求める仮処分申請に対して、事業者と住民は話し合いにより、埋め立て記録の開示など住民の要望を全面的に受け入れる内容の和解となった。しかし、住民の監視活動の中で処分場から汚水が検出され、再び、住民から産業廃棄物の搬入差し止めを求める仮処分が申請された。事業者は和解条項に従って排水処理施設を設置し、排水が改善されたことを確認して、住民は仮処分申請を取り下げた。その後、事業者は積極的に情報開示を行い、住民との良好な関係が保たれている。

本件は、埋め立て記録の公開など、全国的にも例の少ない和解条項に承諾した安定型処分場として、動向が注目された。

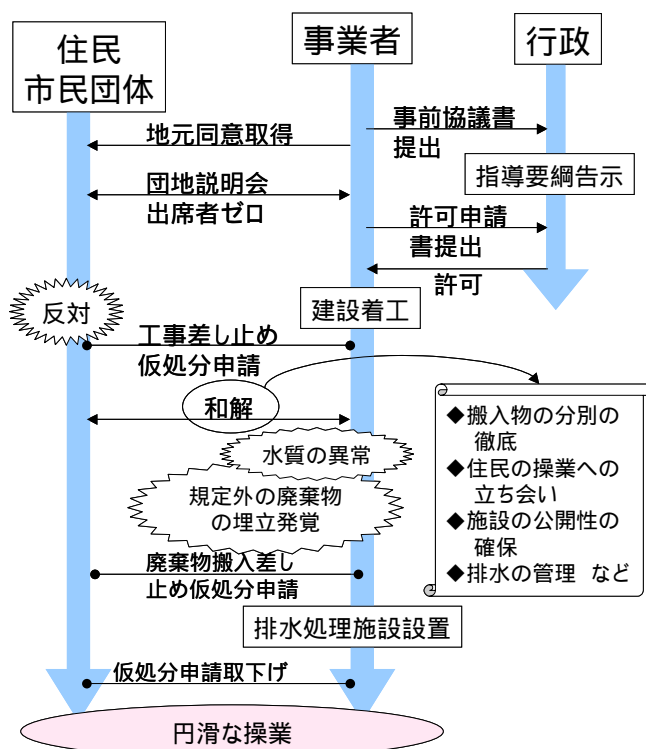


図 3-20 G市における安定型最終処分場建設の概要

3.7.2 施設の概要

本業とする建設事業において発生する建設副産物を適正に処理するために、自社処分場を確保することにしたもので、安定型最終処分場が建設された。

【施設の概要】

事業者：H工業株式会社 本社：G県G市G区

施設の種類：安定型産業廃棄物最終処分場 主に建設副産物の受け入れ

施設設置許可状況

（許可の年月日）平成8年12月11日

（処分場の面積）96,487平方メートル

（埋立地面積）61,168平方メートル

（埋立容量）597,000立方メートル

（当初は3期工事までで完了する予定だったが、その後第4期工事まで着手。変更許可のいない「軽微な変更」の範囲内で647,000立方メートルまで規模を拡大した）

3.7.3 問題と経緯

安定型最終処分場は、G県G駅の南西約15kmに位置し、処分場から500m圏内にI団地がある。I団地は年々造成されてきた人口の急増地帯であり、飲料用の水道水では賄いきれず、地下水を利用していた。

事業者は、用地買収、建設計画の申請から着工までに7年もの歳月を要した。その間に、市の指導要綱の変更により周辺500m以内の住民に対する住民説明会開催が求められるようになり、事業者は指導要綱以前に申請をしていたため同指導要綱は適用されなかったが、自主的に周辺地区の団体の同意を得る取り組みがなされた。しかしながら、隣町の新興団地住民に対する説明会については、住民側が説明会の開催に応じないことから、結局説明が十分に行われぬまま建設に入ることとなり、このことが後になって混乱を生じさせた最大の原因となった。

平成9年に着工に入った最終処分場に対して、「飲料水の水源を汚染する」として、工事差し止めを求める仮処分申請が一部の地域住民から裁判所に出された。事業者は住民の要望を受け入れる形で和解した。

しかし、平成10年6月頃から「守る会」の立入検査により、排水に「黒い水」が出たり、双方が実施した水質検査でもBOD（生物化学的酸素要求量）値が環境基準値を大幅に超過

するなど水の汚染が確認されたりするようになった。集水マスなどからは、硫化水素のような臭いも鼻につくようになった。住民が、処分場内に立ち入ったところ、場内からは安定5品目以外の木くず、紙くずなどが散乱していることが判明した。

住民は再び廃棄物搬入差し止めを求める仮処分申請を行い、事業者は排水処理施設を設置することで申請が取り下げられた。

表 3-13 G市安定型処分場における経緯

年月日	内容
平成元年 11月 20日	事業者がG市に安定型産業廃棄物処分場の設置許可を求め事前協議書を提出
平成2年 12月 18日	G市産業廃棄物の適正処理に関する指導要綱を告示(平成3年1月1日施行、平成13年4月24日改正)
平成8年 11月 20日	事業者がG市に対し設置許可申請書を提出
平成8年 12月 11日	G市が同処分場の設置を許可し許可証を交付
平成9年 1月	事業者がG市A地区での処分場建設工事に着手
平成9年 4月	「処分場の排水が飲料水の水源を汚染する」として周辺住民がG地裁に処分場の建設工事差し止めを求める仮処分申請を行った
平成9年 9月 5日	事業者に対しG市が産業廃棄物処分業者許可証を交付
平成9年 9月 10日	「事業者建設副産物リサイクルセンター」の名称で産業廃棄物最終処分場の施設使用を開始
平成9年 12月 25日	周辺住民と事業者の和解成立。事業者側が住民側の和解案をほぼ全面的に受け入れ
平成10年 1月	住民側が「G川・I川流域の環境を守る会」(以下「守る会」)を結成
平成10年 2月	「守る会」が和解条項に基づく監視活動などを開始
平成10年 6月	「守る会」側の水質検査で水質の異常が明らかになる
平成10年 7月	水質検査異常を和解条項違反として指摘する意見書を事業者側に提出
平成10年 8月	「守る会」がG市に対し水質検査異常に関し行政側の見解を求める要望書を提出
平成10年 9月	経営悪化に陥った事業者がG地裁に和議開始を申請。負債総額は36億円
平成10年 9月	浸出水BODが約2000ppm(国の水質基準=20ppmの約100倍)を記録
平成10年 10月	「守る会」が産廃搬入の差し止めを事業者に申し入れ
平成10年 10月 21日	「守る会」が産廃搬入の差し止めを求める仮処分をG地裁に申請
平成12年 3月 30日	水質が改善したということで「守る会」が仮処分申請を取り下げた

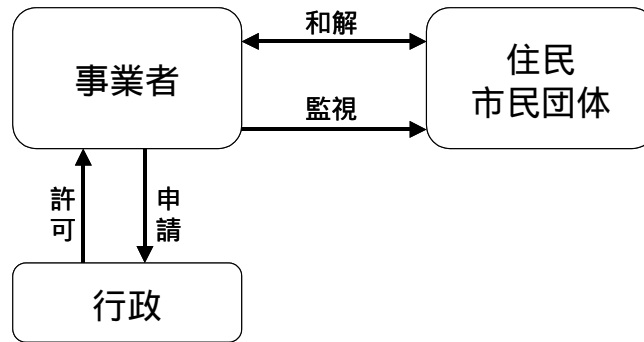


図 3-21 各主体の構図

3.7.4 事業者の対応

同処分場は、建設業界からの新規参入企業である事業者が、平成 9 年 8 月に記した「処理場運営についての方針」には、自社収集運搬、自社処分を原則とし「現場ごとの施工検討会を開催し、廃棄物の種類等の確認を行い、分別収集を徹底する」「解体現場内で破碎し自社受け入れ基準に合わせて受け入れる」ことを心がけ、事前に業務委託契約を取り交わした取引先以外には「不特定の顧客からの受け入れは行わない」としていた。

事業者はいわゆるミンチ解体につながる型枠工事主体の営業をしてきた建設会社だが、年々工法等の変化などの影響で工事量が減少傾向にあり、躯体一式工事、建築工事への転換を図っていた。それと同時に目をつけたのが解体工事分野への新規参入だった。解体工事を業務に加えることで建築情報をいち早く入手できる利点に着目した。

さらに「自社処分場を持ち、一貫処理することは同業他社にはなく建設業者として社会的責任を自覚し、施工から廃棄物処理まで一貫したサービスを提供することで当社のイメージアップにつなげ本業に寄与したい」との狙いがあった。

同処分場の建設許可が得られる時点では、排水処理など厳しく求められていなかったが、G市水道局と事業者との話し合いの結果、安定型処分場であっても遮水シートを敷くこと、事業者側が自主検査をすることが合意の上で決まった。

その結果、事業者の安定型処分場は、設計当初から下に厚さ 4 ミリのアスファルトシートを敷き、その上にスタイロホームを敷き、さらにマットを傷つけぬよう、その接触面にはなるべく柔らかいものを投入するなど、細かく気を配ることになった。マットの上下に排水路を設置し、モニタリング集水柵や観測井戸を設置した。「排水処理装置を付ければ、ほとんど管理型処分場に近い内容のもの」と当時事業者では自負していた。

事業者は住民の反対にあい、これに戸惑いを見せながらも、裁判所で話し合いを進める中で、埋め立て記録の公開や作業全般への住民側の立ち会い（施設内調査権）を認めた。また、処分場側と住民側との双方の水質検査で汚染が確認され、水質悪化が5カ月以上続くような場合には、排水処理施設を設置するまで操業を停止するなど、住民側「守る会」の要求をほぼ全面的に受け入れる形で和解にこぎつけた。事業者は「守る会」の立入検査権を認め、情報公開を徹底することで、住民との良好な関係を保とうとしたのである。

また、合意を受け入れた背景には、建設計画を出してから長年経つ間に、G市が、指導要綱で全国的に見ても厳しい地元合意手続きや安定型処分場に対する許可要件を次々と変更しており、同処分場はこれらの規制強化に該当しなかったものの、無視できない状況であったことがあげられる。

法手続上は、計画申請時以降の指導要綱には拘束されないとの行政当局の見方もあるが、業者側はこれらをむしろ先取りしたことで、地元住民との良好な関係を確保していく道を選択した。

和解後に排水に異常が生じたのは、処分場を運営する建設会社の事業者が、本業の建設部門の経営悪化などで裁判所に和議を申請するという不測の事態を迎えていたときであった。地域住民の話によるとそれまでは、自社処分が中心だから心配ないとしていた事業者が、この前後から関東圏の搬入受け入れ量を増やした模様で、住民側が施設へ立ち入った際にも、紙類など本来受け入れてはいけないものが多く混入していた。

住民による産業廃棄物搬入の差し止め仮処分申請に対して、事業者は、和解条項の「異常発生時の措置」の中で想定した基準値を上回る状態が実際に生じてしまったことにより、排水処理施設を設置することとなり、管理型処分場に近い形で管理を徹底した。汚染が解消されたことを確認した上で再び和解し、お互いに良好な関係を取り戻しつつ今日に至っている。

事業者が、積極的な情報公開の姿勢を示したことが、住民側との対話の糸口となった。

3.7.5 住民への説明

事業者は、平成元年11月に当時の市の事務要領にしたがい、事前協議書を市へ提出した。

平成2年6月には、周辺の居住者や、水道管理者、G漁協、G水利組合など関係11団体の同意をとるようにとの指示がG市から事業者に出された。その後も行政当局、団体代表

の同意を取り付けるために説明及び検討を数多く重ねてきた。すべての同意が必要であったわけではなく、事業者は半分以上（8団体）の同意を取り付けた。

また、I団地では飲料水の問題があったが、水道設置の予定があり、I町は井戸水を使わないようになったため、問題は生じないという回答を出していた⁶⁴。

平成2年12月、G市で産業廃棄物の適正処理に関する指導要綱が告示され、そこでは住民同意を要件とする規定を置き、最終処分場の敷地境界から500m以内の居住者の4分の3以上の者の同意が必要とされた。

この当時のH工業は、I団地での説明会を何度も開催を依頼し、I町からも出席を依頼したが一部住民の激しい反発にあい、説明会を開催する機会がなかなか与えられなかった。戸別訪問をして呼びかけて、説明会会場で待っていたものの一人も説明会へ来なかった。

一方の住民は、事業者がI団地周辺で住民説明会の開催を呼びかけた事実は確認できておらず、そのような働きかけがあったこと自体知らなかったとしている。

I団地が造成され始めたのは平成2年頃で、その後この地域の住民は、年を追うごとに増え、人口急増地帯となった。そのため、住民説明会が開催されても、新たに造成された団地に入る住民は説明会を知らないまま入居してくるようになったようである。少なくとも団地を造成し入居者の募集をかけた不動産会社からは、近くに産廃処分場の候補地があることを事前に告知するようなことはなかった。

平成8年11月、事業者はG市へ設置許可申請書を提出し、翌12月、申請から22日でG市は処分場建設の許可を与え、これを聞きつけた住民が、説明もなく許可が出たことに反発し、市議会でも問題とされた。しかし、翌9年1月には、H工業による処分場の建設工事が着工に移された。

3.7.6 和解

G地裁で争われた仮処分申請の裁判の過程で、平成9年12月25日に住民との和解した。その和解内容は、全国的にも注目されるものとなった。

処分場に搬入・埋立できる廃棄物は、安定5品目に限定しているが、もし法改正によって安定型処分場に持ち込めないものが追加指定された場合、ただちに処分場への搬入、埋立を中止することとした。また、収集・運搬、搬入の管理と最終分別の徹底のための条件

⁶⁴ 宮崎文雄 「特集住民同意のゆくえ 住民との『良好な関係』は築けるか」 INDUST NO.129 1998年7月号

を細かく定めた。

和解条項は、全部で 10 力条からなり、概略以下の通りである。

(和解要旨)

第一の「和解の目的」は、処分場の使用・操業時に最大限の環境保護を図り、反対する会(後の『守る会』)らの生命・身体の安全が損なわれないようにすることを目的としている。

第二の「処分場への搬入に関する基本原則」では、廃棄物処理法を順守し、埋め立て物を安定五品目に限定すること。法改正時にいち早くこれに対応することと定めた。

第三の「収集・運搬・搬入の管理と最終分別の徹底」はさらに以下のような 5 つの具体的な約束事項を定めた。

- 1) 収集・運搬車両の限定 = 事業者と子会社の資材センター、事業者と業務委託契約を締結する会社に限る。その車の登録ナンバーリストをマニフェスト票(当時まだ法定義務はなかった)とともに作成・保管し開示する。
- 2) 運搬者進入路の限定 = 監視しにくい裏側からの搬入進路を取らない。
- 3) 最終分別の徹底 = 事業者は分別ストックヤードであらかじめ安定五品目以外の混入物の有無をチェックするとともに、品目ごとに埋め立て場所を分け、埋め立てた品目、時期、場所を記載した記録書を毎月作成し保管。埋め立て記録書の写しも開示する(反対する会と代理人は毎月 1 回、代表者が 1 週間前までに通知し、営業時間内に処分場事務所で埋め立て記録を閲覧、コピーできる。コピー費用は実費負担)。
- 4) 分別・埋め立てへの反対する会の立ち会い = 反対する会の代表者は毎月 1 回、前々日午後 5 時までに事業者に通知し、営業時間内に場内作業全般への立ち会い、現況の目視及び写真撮影などの記録ができる。
- 5) 処分場の公開性確保 = 作業風景を見学できるように、見学コース等の整備・確保に努める。

第四の「水質の保全」では本来の安定型処分場では義務付けられていない排水管理について大きく 3 点を規定。

- 1) モニタリング集水マス(処分場内浸出水、地下水、埋立地外雨水の系統別採水可能)と監視用井戸(埋立地内の水量と水質検査のため)の設置。
- 2) 定期的採水と検査(指定 40 項目の定期的検査)検査結果の記録と開示(反対する会は 1 週間前までに申し込む)(反対する会の)採水への立ち会い(事前に申し込めばいつでも可能)。
- 3) 「反対する会」による採水と検査 = 事業者の採水立ち会い時や一週間前までに申し込めば、独自採水、水質検査ができる(費用自己負担)。

第五の「異常発生時の措置」では、異物が搬入されたときに事業者はただちにこれを場内から搬出することの規定のほか、水質が悪化したときの措置として 3 点を規定。

- 1) 基準値を上回った時は直ちに放流を停止(水質が回復するまで)し、場内掘り返し作業を含む原因究明措置をとる。
- 2) 基準値を上回る状態が 5 カ月以上継続し、水質回復の具体的メドが立たない場合、事業者は「水処理施設」を設けねばならず、その施設が稼働するまでは処分場の操業を停止する。この規定がその後現実に生かされることになる。
- 3) さらに水処理施設を経由した水の水質が基準値を上回る時にも、水質が回復するまで処分場の操業を停止するとした。

第六の「異常時に備えての保険加入」では全国産業廃棄物連合会の「全国廃棄物施設賠償責任保険」に加入するなど、万一の場合の補償が不足しないよう努めることとした。

第七の「反対する会のリスト備え置き」は和解条項に定めた閲覧、コピー、立ち会いなどのために同会が立ち合う際の身分確認のための措置。

第八の「反対する会らの本来的権利の確認」では、事業者がもしも和解条項に違反した場合などに、「反対する会」が再び同処分場の操業停止を求める仮処分申請など法的措置出ることを、この和解条項は何ら妨げるものではなく、和解が住民側の権利放棄を意味していないことを再確認している。
(以下省略)

また、処分場に廃棄物を持ち込める車両は、H工業とその子会社(資材センター)、またはH工業と処分場利用の業務委託契約を結んだ車両に限定し、予め登録ナンバーリストを作成した上で、マニフェストとともに開示することとした。

最終分別の徹底のため展開検査を行い、安定5品目以外の異物が発見されたときは、持ち帰らせ、次回からは受け入れないという厳しいペナルティーがついた。

さらに、埋め立てた品目、時期、埋立場所(処分場をXY座標で区分し、記録写真を貼付)を記載した埋立記録書を作成・保管し、毎月1回これを和解当事者の住民代表ら(以下・住民代表)に開示することとした。

住民代表は、毎月1回、2日前までに事前通知した上で処分場内での作業全般への立ち会いや写真撮影ができることになっている。

3.7.7 住民の対応

住民は、最初の差し止め仮処分申請後は、裁判判例などを見極めながら、感情に流されることなく、行政に任せることもせず、業者側から引き出せる最大限の譲歩策を受け入れ、裁判所のテーブルを利用することで、一定の拘束力を持つ合意内容を取り付けることに成功した。

和解条項でたびたび登場する「反対する会」は和解成立を機に「G川、I川流域の環境を守る会」と改称した。同会は隣接する隣町のI町にあるI団地住民を中心に周辺住民の有志を集めて結成された会で、和解条項締結時には168人のメンバーが登録されている。

「守る会」では、和解の内容に沿った形で平成10年2月から監視活動を開始した。当初は1カ月に6~7回足を運び、1日200枚もの写真を撮った。許認可の書類や水道関係の行政資料をコピーするために30万円、独自に取水した浸出水や地下水、湧水などを検査機関へ持ち込み、分析する費用はすべて住民が負担した。自分たちの権利を守ろうと意識を持ちながら、行動し真剣に取り組んでいたことがうかがえる。

しかし、処分場の排水に改善が見られないため、住民側は「和解内容が守られていない」として、平成10年10月21日、2回目の仮処分申請に踏み切った。当時の新聞に対し「守

る会」では「業者側も誠実に和解条項を守るよう努力してくれたが、完全な分別は難しく、搬入を安定 5 品目に限っても環境への影響は防げない。今後施設の設置を許可した G 市の責任も追及していきたい」(平成 10 年 10 月 22 日付「河北新報」)などとコメントした。

この問題は結局、事業者が排水処理施設を設置することで、再び汚染の改善が見られ、解決し、仮処分申請は平成 12 年 3 月 30 日に住民側から取り下げられた。

3.7.8 まとめ

様々な争点があった中で、住民は、他の処分場における紛争に比較すると、事業者の住民への対応は格段に良いと認めている。事業者も住民と良い関係にあることを強調している。事業者は、記録類の管理の徹底が不信感を払拭するために重要であると認識し、処分場に対する悪いイメージを払拭するため、電話応答にも注意していた。

また、事業者の処分場経営にも、先進的な取り組みが見られた。例えば、廃棄物の処理に際し、事前に連絡を受けた上で「守る会」の住民の立ち合いを認めている他、搬入した廃棄物の記録・帳簿類、個々の契約内容、出入りする収集・運搬車両、水質データ類など「守る会」の住民は目を通すことができる。

さらに、同処分場が先進的とされたのは、自社の建設副産物を処分する安定型処分場であっても環境保全の面から「管理された処分場のあり方」を独自に徹底追求してきた点にあった。

本件では、処分場建設にかかる手続きが長引く中で、近隣住民がますます増え、処分場建設に反対する大きな勢力を形成した。しかし、新興住宅地の住民は、一方で古い家を壊し、新しい家を建てるために多くの建設系副産物を排出してきた排出者であり、住民自らが加害者としての顔を持つことを忘れてはならないといえる。

地域住民との共存を図ろうとする企業が、その時々々の景気変動や経済競争に負けないだけの社会的な評価・支援を得ていくためにも、地域社会に住む住民が関心を持ちながら、むしろ積極的にこれを支え、支援していけるような環境づくりが求められるといえる。

3.8 J県J郡広域連合K最終処分場の事例

3.8.1 概況

J県南部のJ地方で、10年越しの住民交渉の末、1998年7月に一般廃棄物最終処分場が完成し、現在も全国から注目を集めている。

J郡広域連合（ごみ処理に関してはK町、L町、M町の3町）が共用する「K最終処分場」の建設事業において、難航していた住民交渉を打開するため、事業主体のJ郡広域連合と行政、住民が民間企業の協力を得て、共に安全性を研究し、合意に漕ぎ着けたこと、また、処分場が全国初のクローズドシステムを採用したことによって注目を集めたものである。

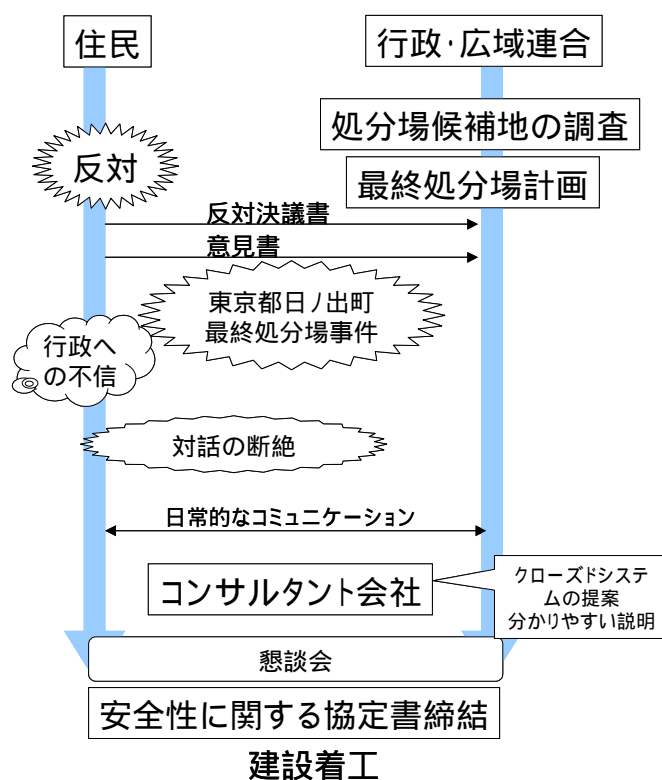


図 3-22 J 郡における最終処分場立地の概要

3.8.2 問題

J 郡は米所として知られ、また、日本最長の J 川の上流に当たり、清流・K 川が地域を

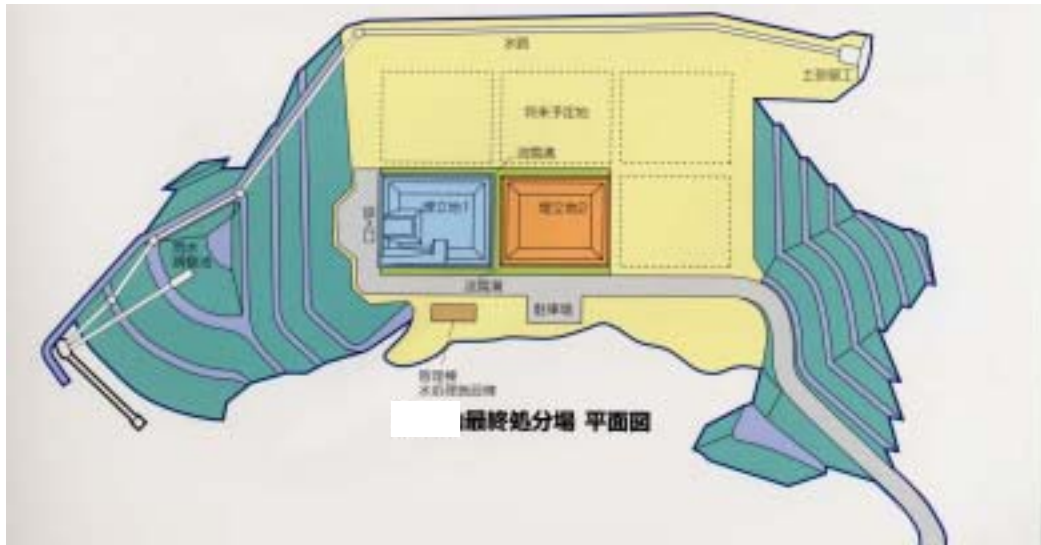
流れ、雪解け水を蓄えて水量が豊富な地域としても知られている。行政や農業団体、住民団体で構成するK川を守る会が、河川の保全活動を実施するなど、環境運動も盛んに行われている。一方、各町で行ってきた最終処分場の残存量を使い果たしたため、新設の必要性が出ており、J郡広域連合が、処分場候補地の調査を開始し、K最終処分場建設事業を計画した。

最終処分場を受け入れた地権者はK町K地区の住民で、処分場用地は同地区の共有地であった。用地周辺に民家はないが、処分場南部を流れるL川は水田を囲み、農業用水として利用されている。その水を利用して最高級ブランドのコシヒカリが栽培されている。万が一、汚水がこの河川に流入した場合、その影響を受けるのは最終処分場の下流域に住むL町L地区の住民約40戸だった。したがって、処分場の建設に当たっては、2町にまたがる周辺住民との交渉が最大の焦点となった。住民の反対にあい、さらに、東京都日ノ出町における最終処分場の事件があったことから交渉がいっそう難航し、対話ができない状況となった。

3.8.3 施設の概要

K最終処分場は、排水処理が生物処理、凝集沈殿、砂ろ過によるクローズドシステムで、排水を再循環して放流しないシステムである。事業費は工事、用地、環境整備費用などを含めて8億1,710万円であった。

【施設の概要】			
名称	K最終処分場（骨組屋根付処分場）		
方式	クローズドシステム		
敷地面積	36,431 m ²		
廃水処理設備	処理方法	生物処理+凝集沈殿+砂ろ過（処理水は再循環して無放流）	
	計画処理水量	日平均	10 / 日
	建物	鉄骨造り平屋建	26.7 m ²
埋立処分地		[全体計画]	[現在の施設]
	埋立面積	6,300 m ²	2,100 m ²
	埋立量	42,600（15年分）	14,200
	前面布入合成ゴム二重シート張り 漏水管理システム	遠隔制御システム	
管理方式	完全無人化方式（データ、状況等は電話回線で衛生センターで管理）		



写真㊤ 最終処分場は小高い丘の上であり、周囲は木々で覆われている。また左下にはゲートボール場、テニスコートなどスポーツ施設がある。

図 3-23 管理型最終処分場平面図



写真㊤ 最終処分場を上空から見ると、現在は左下の屋根がかかっている貯留槽部分で埋立作業が行われ、もう一つの貯留槽が準備されていることが分かる。



写真㊤ 最終処分場で現在稼働している埋立部分。この地域は良質米の産地であると同時に、全国有数の豪雪地帯である。雨水や融雪水が流入するのを防ぐためビニール製屋根が設置されている。

図 3-24 最終処分場の外観

行政及び事業者では、事業推進に当たって、K 最終処分場の建設予定地の立地条件は、地滑りなどが発生しない、大雨が降っても大水が発生しない、人家に余り影響がなく、人家から離れている、廃棄物の搬入経路が便利なこととした。

クローズドシステム型処分場の導入に当たっては、当時の厚生省の補助金が得られず、広域事務組合の単独事業として実施したが、最終的に初期投資額が補助金を得るより少額

で済んだこと、この時クローズドシステムは厚生省が補助対象とする「ごみ処理施設構造指針」の適用外となっていたが、1998年10月28日に「ごみ処理施設構造指針」が廃止され、新たに「ごみ処理施設性能指針（同日付け生衛発第1572号厚生省水道環境部長通知）」に替わり、その後クローズドシステムも一部補助対象となり、国の環境政策を見直す先進事例となったことなど多くの話題を提供したところが今でも高い評価を受けている。

K最終処分場の建設に関わる主な団体・組織は、事業推進側と事業受け入れ側に分けられ、事業推進側として3町（K町、L町、M町）と業の事務を受託する組織としてJ郡広域連合（当時はJ郡広域事務組合、2001年4月に組織変更）がある。特に、事業主体（施主）となったのは同広域連合で、その内部組織の環境衛生センターが最終処分場の管理を行っている。

最終処分場の施工に当たっては、競争入札によってN株式会社（東京都N区）（以下、コンサルティング会社）が落札して全体のコンサルティングを担当し、クローズドシステムを含む基本計画・基本構想を作成して方向性を決定した。一般河川に処理水を放流しないという安全性に関心が寄せられ、クローズドシステムの採用が決定した。プロポーザル方式によって施工業者には株式会社O組（J県O市）が選ばれた。

地元住民への施設建設や処理方式、施設共用時の運用状況などについては、コンサルティング会社を中心となって説明した。

3.8.4 経緯

K最終処分場建設業に係る展開は、大きく4期に分けられる。特に、1992年の日ノ出町・谷戸沢処分場の汚水漏れ事件報道の前後で大きく変化していることが分かる。

第1フェーズ：1989年12月～1992年5月 日ノ出町事件の報道前（住民が反対するものの交渉のテーブルについて話し合いを開始）

第2フェーズ：1992年6月～1995年3月 日ノ出町事件の報道後（行政への不信から対話が断絶）

第3フェーズ：1995年4月～1997年3月 交渉再開から協定締結（民間企業を含めて交渉が再開）

第4フェーズ：1997年4月～現在 締結後から建設完了
事業の経緯とその時期は概略表3-14の通りであった。

表 3-14 J 郡広域連合における経緯

年月日	内 容
1989 年 7 月 29 日	J 郡広域連合が最終処分場建設に伴うプロジェクトを発足
1989 年 8 月 10 日	各町に候補地の選定を依頼
1989 年 8 月 22 日	候補地の現地調査
1989 年 12 月 6 日	J 郡広域事務組合会議室において最終処分場建設についての最初の会議が開催された。(区関係町議、関係区長、土地改良理事長、町担当課長 13 名)
1990 年 3 月 19 日	L 区新旧役員会に説明
1990 年 4 月 24 日	L 区長から反対決議書
1990 年 10 月 8 日	G 県の最終処分場建設工事視察
1991 年 7 月 26 日	L 区対策委員会設置
1991 年 11 月 29 日	区長、対策委員長名で白紙撤回の意見書
1991 年 12 月 27 日	意見書に対する説明会を開催
1992 年 3 月 24 日	対策委員会役員が先進地視察 埼玉県富士見環境衛生センター
1992 年 6 月 16 日	東京都、日の出町の最終処分場事件をマスコミが報道
1992 年 9 月 18 日	L 第 5 区から白紙撤回要望文書
1992 年 9 月 30 日	関係町担当課長日の出町の最終処分場視察
1994 年 9 月 1 日	安全確認のため対策委員会 草津ウエストパーク視察
1995 年 4 月 20 日	L 区長へ最終処分場建設依頼文書
1995 年 5 月 27 日	L 5 区集会場で懇談会を開催 19 名
1995 年 8 月 24 日	L 区で K 最終処分場対策協議会設置
1995 年 10 月 15 日	対策協議会との第 1 回協議会開催
1995 年 12 月 16 日	今後の取り組みの方向について懇談会
1996 年 5 月 16 日	L 区から溶融炉について要望
1996 年 10 月 12 日	L 区から環境関係の要望書
1997 年 3 月 7 日	安全に関する協定(案)提出される。
1997 年 3 月 31 日	K 町、L 町の関係地区と、町、事務組合との間で最終処分場建設に関する基本協定書、覚書、安全に関する協定書を調印
1997 年 4 月	最終処分場の建設着工
1998 年 7 月	最終処分場が完成
1998 年 10 月	最終処分場の共用開始
2002 年	ガス化溶融炉建設開始の予定

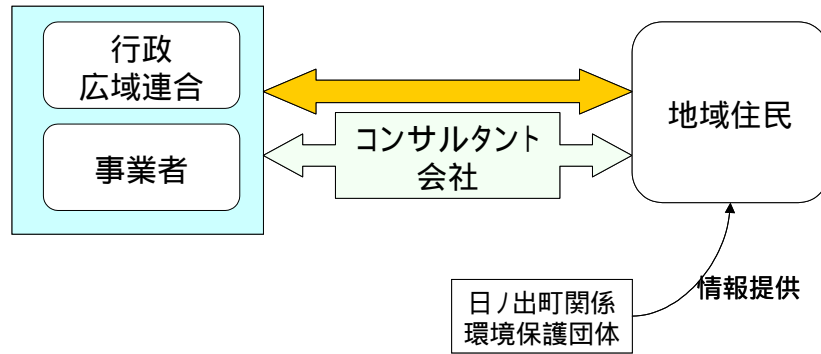


図 3-25 各主体の構図

(1) 第1フェーズ：日ノ出町事件の報道前（1989年12月～1992年5月）

行政が一般廃棄物残さを処分するために最終処分場の新設が必要になったと判断し、関係する3町でプロジェクトを発足させた。検討の結果、具体的な用地の選定を含めて事業計画を住民側に公表し、住民との交渉を始めた。当初、行政側の独断で用地を決定したことに、関係住民が反対の意思を表明した。しかしその後、行政側が「安全で、安心できる施設の設置」を表明したことから、双方が交渉のテーブルに着き、設置のために具体的な話し合いをスタートさせた。

K最終処分場については、K町K地区共有地の地権者と、周辺を流れるL川下流域に住み、専業、第1種、第2種兼業農家として稲作を続け、将来処分場の排水によって影響を受ける可能性があるL町L地区の住民との意見調整のために、行政、広域連合の関係者が話し合っていた。

この時の住民側交渉窓口は、L町L地区の区会メンバーで構成される対策委員会であった。プロジェクト当初は反対意見もあり、処分場建設の白紙撤回を求める要請を行うなど、行政側と対立していた。しかし、区長が交代し、時間をかけて行政側が説明を行ったことによって次第に両者が歩み寄り、交渉がまとまる方向であった。

しかしながら、町長の住民に対するプロジェクトの説明会で、参加した住民が次のように話している。「町長は、最終処分場をK地区に建設することが決まった様な口振りで説明したため、寝耳に水の状態で話を聞いて驚いた。それと同時に、相談もなく勝手に決めたことに腹が立った。住民は、これから何世代にもわたって処分場の下に住むのに、町長は住民のことを何も考えていないような感じだった。」

本件がセンシティブな問題であるにも関わらず、紋切り形で、行政の独断で決めたとい

う印象を残したことが、この交渉をより難しく、複雑にしていった最初の原因となった。

その後、計画のスタートから 3 年半経過した時、それまで行政側が安全だと説明してきた最終処分場と同じゴムシートが日の出町・谷戸沢処分場で破れ、汚水が漏れたことが大々的に報道された。この報道によって交渉が大きくつまづくことになった。

(2) 第 2 フェーズ：日ノ出町事件の報道後 (1992 年 6 月 ~ 1995 年 3 月)

1992 年 6 月上旬、東京都日ノ出町・谷戸沢処分場のゴムシートが破れ、汚水が漏れた事件がマスコミによって報道されたことを受けて、住民は「行政が嘘を付いた」「騙されていた」「地下水が汚染される」と行政を批判し、立て看板が町内 5 か所に建てられた。交渉は完全に暗礁に乗り上げた。住民は、行政側が処分場問題を話すことさえ禁じ、事実上約 3 年間、公式の間では最終処分場に関して全く情報交換ができない状況に追い込まれた。しかし、この間に行政関係者は水面下で情報交換し、処分場の安全性や処理技術を研究するために時間を費やした。

現実には、行政担当者と当該地区の住民が親戚同士だったり、友人だったりと地方都市ならではの近い間柄であったため、水面下では互いの立場を超えて、情報交換できたという利点があった。

また、最終処分場を設置する用地の地権者である K 町 K 地区の住民が、影響を受ける下流の L 町 L 地区住民を配慮し、「L 地区の住民の方々が同意しないうちは、行政側と交渉できない」という立場で臨んだ。このため、住民交渉はほぼ行政対 L 地区住民という構図になっていった。

一方で、各町ごとに行われてきた不燃物の埋立処分も限界に来て、最終処分場の建設計画を再度交渉せざるを得ない状況に、行政側は追い込まれていった。交渉再開までの間、担当課長が町長と年に数回、連絡なしに地区代表の自宅を訪れるなど、何度となく交渉のきっかけを作ろうと努力した。

また、住民側も地域の将来のことを考えると、廃棄物問題を放置してられないという町民自身の自覚も芽生え、独自で環境・廃棄物問題を学習するようになっていった。キーパーソンたちの水面下での話し合いも行われ、1995 年から交渉が徐々に再開に向かった。

(3) 第 3 フェーズ：交渉再開から協定締結 (1995 年 4 月 ~ 1997 年 3 月)

廃棄物問題に関する情報が豊富になり、処理技術の向上が図られる一方で、処分場建設のための交渉が再開された。「より安全で、安心できる施設の建設」を前提に、住民側からは農業用水に処理水を直接排水しない方法などが要求として突き付けられた。これらの内容を行政が真摯に受け止め、コンサルタント企業とも情報交換しながら、当時前例がないクローズドシステムによる全国初となる最終処分場の導入を決定した。さらに、周辺住民との具体的な協議を進め、1997年3月に双方の交渉が合意に達した。この時期は、ごみ固形燃料化（RDF）、ガス化溶融炉などの具体的な処理技術が次々に紹介され、廃棄物処理が新展開を迎えていった。

L地区は5つの区で構成され、各地区から代表を選出して、区会を組織している。処分場問題では、当初は区会を窓口として行政との交渉を行っていたが、日ノ出町事件が露呈し、廃棄物問題が社会的にクローズアップされる中で、その後の交渉は40～50代の人を中心にした区をまとめた対策協議会を新たに組織して交渉に臨むことになった。同協議会と行政の第1回交渉は、1995年10月に行われた。

コンサルタント会社の分かりやすい情勢分析や、廃棄物処理に対する説明が行われるなど民間企業の協力もあり、住民側と行政側が一緒になって廃棄物処理のあり方を研究し、冷静に論議する環境が整っていった。クローズドシステム処分場開発研究会のメンバーも出席した勉強会では、広域連合が処分した廃テレビのブラウン管に含まれる高濃度鉛の対策が質問され、問題の重金属は手作業で分解するなどの方法によって、最終処分場に有害物質を持ち込まないことなどを話し合った。

特に問題となったのは、最終処分場内で発生した汚水を処理した後、直接農業用水に放流しない方法を研究することになった点であった。住民側の要求も出ていたため、当初は処理水専用の配管工事を行い、3km先のM川に放流する案も浮上していたが、コスト面で難しいとされた。

また、当初1重シートだった施工方法も、安全性を重視して2重シートにするなど協議を行った。リスクマネジメント対策として、シート間にパイプを設置して、汚水が漏れた場合に検知するシステムを導入すること、万が一の場合、警戒を呼びかけるサイレンも取り付けることとした。

施設を受け入れる住民側から安全対策の確認と、処分場受け入れに対する具体的な条件交渉に入り、協定書「K最終処分場（仮称）安全に関する協定書」の策定が始められた。

協定書の作成に関しては、対策協議会が原案を作成し、行政側に提出した。内容は、地域住民の希望により搬入物、監視、環境汚染、溶融炉、協議会の設置など条項ごとに行政側が回答した内容まで盛り込まれた。

協議会は、施設の安全性について定期的を開催するもので、施設管理者、センター長、行政、住民から構成されている。

(4) 第4フェーズ：締結後から建設完了(1997年4月～現在)

建設の合意を受けて、事業計画を策定し、事業に着手するまでの間、旧厚生省と広域連合とのごみ処理施設整備の補助金システムのあり方に関する検討で、新規技術でしかも一般河川に処理水を放流しない新タイプの処分場に、国庫補助が適用できるのか論議を呼んだ。結局、処理施設の「構造指針」にこだわる旧厚生省が、K最終処分場の建設に対して補助金を認めなかった。この頃、廃棄物処理法が大幅に改正され、容器包装リサイクル法も一部施行された。

処分場の建設が完了し、1998年10月から処分場の共用が本格化した。汚水漏れの監視と同時に、処分場に投入される廃棄物の無害化について研究され、同広域連合は2002年度からガス化溶融炉の建設をスタートすることにし、廃棄物処理施設の国庫補助の目安となる「構造指針」は廃止され、「性能指針」へ切り替えられた。さらに、廃棄物の定義・区分の見直し、リサイクルの推進などがより一層鮮明となり、新しい廃棄物行政のあり方が焦点となっている。

周辺住民は、建設現場を気軽に訪ね、工事の進捗状況を逐一確認している。これは施設に関わる事項について「すべてオープンにする」という基本理念が、工事を担当する建設会社にも浸透していたためである。難航の末にまとまった処分場建設問題に配慮するため、例えば、連絡無しに工事現場を訪問した場合でも事業者は受け入れ、安全確認した上で立ち入りを許可している。

地元住民からクレームがあれば、できるだけ早く善処する体制が、行政側から工事受注関係者にも浸透していた。

3.8.5 住民合意形成のポイント

関係者により本件における合意形成に至ったポイントが次のようにあげられた。

(1) 行政の意見

- ・ 見かけだけの誠意ではなく、本当の誠意で接する
- ・ 出来ること、出来ないことの区別をハッキリする
- ・ 出来ない原因をよく説明する
- ・ 住民の立場に立って物事を考える
- ・ カタカナ英語は、なるべく使わない
- ・ しっかり相手の顔を見て話す
- ・ 自信を持ってすべてに対応する
- ・ 地元住民の心配は行政の心配であることを認識する
- ・ 安心できる、安全な施設を互いに研究して造り上げる共通認識を持つ
- ・ これらの考え方が行政のトップにも浸透するよう行政内でも十分検討する
- ・ 住民の意見を聞く前に、断定的な説明は行わない
- ・ できるだけ住民に情報を公開する
- ・ 信頼関係を維持するため、プロジェクトが終了するまで人事を動かさない

(2) 住民の意見

- ・ 不満や不安があれば施主（行政側）に伝える
- ・ 次世代に継承する農地や宅地を守るために、廃棄物処理の精度を高めるための学習を怠らない
- ・ 感情で反対しても最終的に意見は通らないため、行政と一緒に重要な課題を学習する

(3) 民間事業者の考えと対応

コンサルタント会社は、行政と住民の間に入って、廃棄物処理技術の現状と課題、対処法などをオープンにし、住民の目線で解説しながら最終的に行政との協定締結までをアレンジした。処分場から排出される処理水の扱い方を、住民の不安解消を最優先しながら様々

な角度で検討した結果、辿り着いた技術がクローズドシステムであった。

コンサルタント会社によってクローズドシステムを前提としてK地区などの環境アセスメントが実施され、この結果に基づいて、クローズドシステムに関心がある企業に対してプロポーザル方式でコンペ、入札を行なうよう広域連合側にアドバイスした。

コンサルタント会社の説明は、決して美辞麗句を並べない。例えば「いやなモノはいや」という」「技術的な面は資金を出せばこの程度までは解決できる」と、住民には本音で話しかけるといったものであった。さらに「トラックによる不燃物の搬入作業で発生する騒音は40dbだが、カエルが鳴くと80dbある」といったように、具体的な事例で示すもので、通常の説明では数値を示す程度だが、同社はより分かりやすい事例を引き合いに出して説明したため、住民からコンサルタント会社に説明に来て欲しいという要望が多かった。コンサルタント会社からは廃棄物処理技術の課題、処理技術レベルの現状などが分かりやすく解説され、行政と住民の間で潤滑油の役割を果たした。

処分場を建設した建設会社もオープンな姿勢を貫いた。担当者は、住民の立ち会いはいつでも受け入れたとしている。さらに、遮水シートの施工に住民が立ち会ったり、漏水の検査、真空試験にも住民が立ち会い、これらの基本姿勢を工事現場にも浸透させた行政担当者が立派であったと指摘している。

3.8.6 まとめ

K最終処分場の建設事業では、関係者が当時の最高の技術を選択したと考えている。クローズドシステムを採用した最終処分場は、現在長野県、高知県、石川県などで採用され、実験段階から実用化段階へと進んできた。

最終処分場は、稼働時だけでなく、埋め立てが完了した以後、永続的に管理しなくてはならないだけに、施主と受け入れる地域住民、周辺環境を十分考慮して、コミュニケーションを図りながら事業を進めることが大切であるということが、本件で明らかになった。

また、本件ではコミュニケーションの手段として、インターネットや広報誌、マスコミなどを利用した手法は取られず、訴訟といった法的手段も取られなかった。水面下で根回しの交渉を行った後、交渉が再開した段階で公開していくという慎重な対応策になった。交渉相手の立場を考え、顔を突き合わせて話し合うという、昔ながらの基本的な交渉策が同地域ではより一層重要であった。

ただし、関係者からは、民間企業が産業廃棄物を処理する場合には、まったく別の対応が必要であるという厳しい回答であった。

最終処分場建設に関しては安全性が特に追求されるため、関係者間の信頼関係の構築と施主と受け入れ側が安全性をどこまで追究できるかが解決の糸口であるといえる。廃棄物の処理技術は向上しているものの、この関係者間のあり方は、従来の廃棄物問題と何ら変わっていないと考えられる。

第4章 産業廃棄物処理処分施設に関する海外事例

第3章の国内事例に引き続き、この章では産業廃棄物処理処分施設に関する海外の事例として、PCBの処理・管理計画の策定にあたり広く議論のプロセスを公開し、合意形成への市民参加を促しながら住民の意見を採り入れたオーストラリアの事例、行政と住民とが協議会を設置し、監視制度を設けることによって廃棄物処理施設の設置・運営を可能にした韓国の例を取り上げる。また、米国スーパーファンド法に基づく住民参加のしくみを紹介し、そのしくみに則った土壌汚染除去プロジェクトの事例を見ていくこととする。

4.1 オーストラリアにおける PCB 管理計画策定

4.1.1 概要

前章4節の北九州市 PCB 処理施設に関する事例で述べたように、PCBは有害性が高く、難分解性で生物に対する蓄積性が高いことなどから処理する必要があるものの、分解するとコプラナーPCBやダイオキシン類が発生する可能性があり、安全に処理することは困難であると認識されてきた。

行政により、高温焼却法による PCB 処理が検討されたが、焼却施設建設予定地を住民に知らせないままに決定されたため、国際的な環境 NGO を中心として反対運動が起き、行政は施設設置について住民の同意を得ることができなかった。

このため、1990年代に入ってから、4人のメンバーからなる独立委員会（Independent Panel）が設置されて多くの住民の意見を聴き、処理に関する方針が策定された。これを受けてオーストラリア連邦政府は、PCB等の特定物質に関する連邦管理計画策定を進めた。管理計画策定の全ての段階に関係機関の代表が参加し、1995年10月に、「連邦 PCB 管理計画」が環境大臣会議において承認され、1996年1月に施行された^{65,66}。これに基づき、化学処理プロセスによる PCB 処理が2009年をめどに終了するよう進められている。

⁶⁵ 財団法人日本環境衛生センター「オーストラリアにおける PCB 処理対策（現地調査）」

⁶⁶ Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992

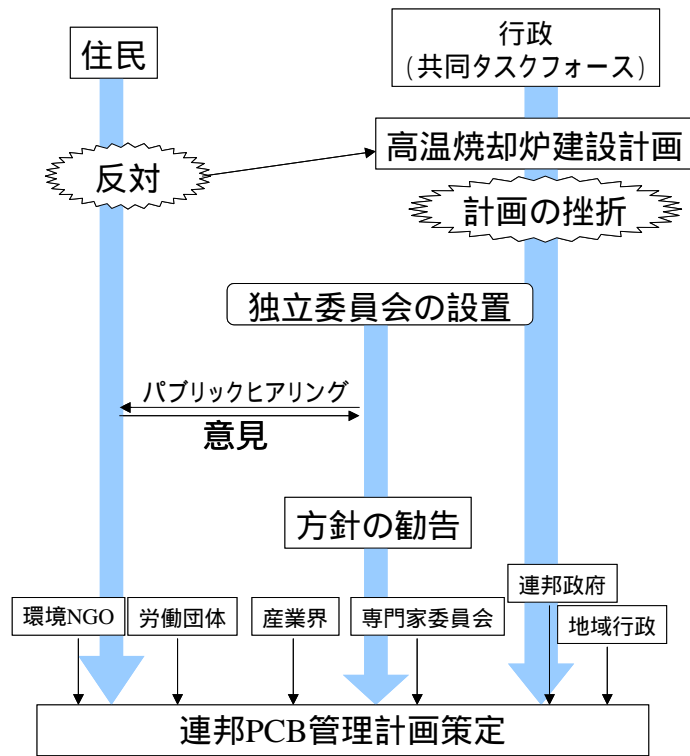


図 4-1 オーストラリアにおける PCB 処理施設設置の検討



図 4-2 独立委員会「地域コンサルテーションへのアプローチ」表紙

(出典：Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992)

4.1.2 独立委員会設立の経緯

オーストラリアにおける PCB 処理施設設置に関する検討の経緯は概略表 4-1 の通りであった。

表 4-1 オーストラリアにおける処理困難廃棄物についての取り組みの経緯

年 代	内 容
～1976 年	主にトランスの冷媒として PCB を輸入
1970 年代末～	有害産業廃棄物による環境と健康への関心が多くの国民の間に広まる。
1982 年	連邦議会の常任委員会による環境と保護に関する報告書の提出
1983 年	オーストラリア環境省会議が報告書提出
1980 年代中頃まで	<p>・産業界と行政当局は高温焼却が広範囲の難分解性有機化学物質を処理できる唯一の技術であると認識</p> <p>・高温焼却炉を作ろうという行政側の計画はビクトリア州の廃棄物集中処理施設を含めて、地域住民の反対で挫折。</p>
1987～1990 年	<p>共同タスクフォース (Joint Task Force) による活動： 連邦政府、ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州政府の 3 者により共同タスクフォースを設立し、処理困難廃棄物の減量化及び処理処分の検討を 3 段階で行ったが挫折</p> <p>第 1 段階 (～1988) 「難分解性の化学物質の生産を停止すべき」との基本方針から出発。この方針の中で、高温焼却炉が最適技術として選定された。この方針は、当時オーストラリア最大の保護団体 ACF (Australian Conservation Foundation) を初め、広くコミュニティに受け入れられた。</p> <p>第 2 段階 (～1989) 高温焼却炉の設置にかかる各種クライテリアの作成。 ニューサウスウェールズ州政府は、州内に高温焼却炉を設置することに同意。</p> <p>第 3 段階 (～1990) 具体的な高温焼却炉サイトの選定。サイトを Corowa に決定し、環境大臣の承認も得たが、この決定に地域住民を参加させず、情報も知らせなかったため、大きな反対運動が起こり計画は挫折。</p>
1991～1993 年	<p>独立委員会 (Independent Panel) による活動： 連邦政府、ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州政府の 3 者により、科学者のベン・セリンジャーを議長とする独立委員会を設立。住民との対話を中心に活動し、新たな方針を勧告</p>
1992 年 10 月	セリンジャー独立委員会議長が報告書提出
1993 年	<p>・連邦政府は、セリンジャー独立委員会の勧告に基づく方針を承認</p> <p>・PCB の輸出禁止</p> <p>・関係機関の代表者からなる連邦諮問委員会 (NAB) を設立し、連邦管理計画の策定について、助言、支援を行う</p> <p>・NAB 及び SWMG (Scheduled Wastes Management Group) より、NATIONAL PROTOCOL FOR COMMUNITY CONSULTATION ON SCHEDULED WASTES を発表</p>
1995 年 10 月	環境大臣会議にて、連邦 PCB 管理計画の承認

オーストラリアでは、PCB の処理を一部海外に委託していたが、有害廃棄物の輸出入を規制するバーゼル条約が発効した後、PCB を輸出することができなくなった。そのため、連邦政府及びニューサウスウェールズ州、ビクトリア州は、共同タスクフォース (Joint Task Force) を立ち上げて、高温焼却炉による処理困難廃棄物の処理を計画していた。全体的な方針については、広範なコミュニティの支持が得られていた。しかし、高温焼却法は高温で燃焼させるため、炉の管理が難しく、未分解の PCB が灰に含まれたり、処理温度が低いと、PCB より毒性の強いコプラナーPCB やダイオキシン類を発生する危険性があるという技術的な問題点があった。

また、共同タスクフォースは焼却施設の設置場所候補地をあげたが、その決定等について、地域住民との話し合いが持たれなかったため、大きな反対運動が起こり、この計画は失敗に終わった。

この失敗を契機として、政府と住民との間のギャップを埋め、地域住民との信頼関係を確立することを目的として、独立委員会がコモンウェールズ州、ニューサウスウェールズ州、ビクトリア州政府によって設立された。

4.1.3 独立委員会の取り組み

独立委員会は、化学者であるベン・サリンジャー氏を議長とし、次の計4人のメンバーで構成された。

議長: **ベン・サリンジャー (Dr. Ben Selinger, 当時 Head of the Chemistry Department at the Australian National University)**

ウェンディ・マッカーシー (Wendy McCarthy, 社会変化とコミュニティ動態専攻)

マイケル・デビッドソン (Michael Davidson, President of the National Farmers Federation)

チャールズ・カー (Charles Kerr, Professor of Preventive and Social Medicine at Sydney University)

独立委員会は、次の8項目の活動を行った⁶⁷。

⁶⁷ Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992

処理困難な廃棄物の範囲、性質、所在、健康影響についての再調査。

処理困難な廃棄物であると識別されている割合、識別プロセスの評価。

コミュニティに対して、独立委員会が、処理困難な廃棄物の様々な処理方法について、実施可能性、リスクと環境の許容可能性に関する評価について、一般に情報を提供する機会を確保する。

要求が満たされるようにコンサルタントを提供する。

有害性の特定、リスクアセスメント、環境影響陳述書（Environmental Impact Statement）等を含む全ての必要な調査について指揮監督する。

1992年に関係大臣に最終的な答申を出す。

地域住民に対して独立委員会とコンサルタントへ関心事を伝えられる機会を提供する。

住民に影響を与えるであろう全ての事項について、コミュニティと相談する。

独立委員会では方針の取りまとめにあたって、次の表 4-2 に示すように、5つの段階を踏んだ。

表 4-2 独立委員会による方針取りまとめのための各段階

Phase Preparation(準備) 1991年5月～9月	問題の前例の研究と適切な委任事項の開発を含む幅広いプログラムの準備と確立
Phase Definition(明確化) 1991年9月～ 1992年3月	問題を解決するための適切な戦略的アプローチ、問題の適切な同一化を図るために全ての関連する団体と協議を行うこと、全ての観点から市民との協議を行うことを含む問題の明確化
Phase Examination(調査) 1992年3月～5月	処理困難廃棄物の廃棄と解体に対する技術的オプション等を試験し、適切ではないオプションを除外する、そして、問題の解決のためのアプローチについて市民との協議を行う。
Phase Definition(決定) 1992年3月～7月	最も適切であると考えられる解決のための戦略、選択的協議、勧告の枠組みを現実的で広く社会に受け入れられるアプローチに翻訳する。
Phase Refinement(精緻化) 1992年7月～11月	中間報告の再考を促すための市民への啓発と、最終報告の勧告とプレゼンテーションとが結びついた技術的コンサルテーションの最終段階を通して、解決策の改善を行う。

(出典：Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992)

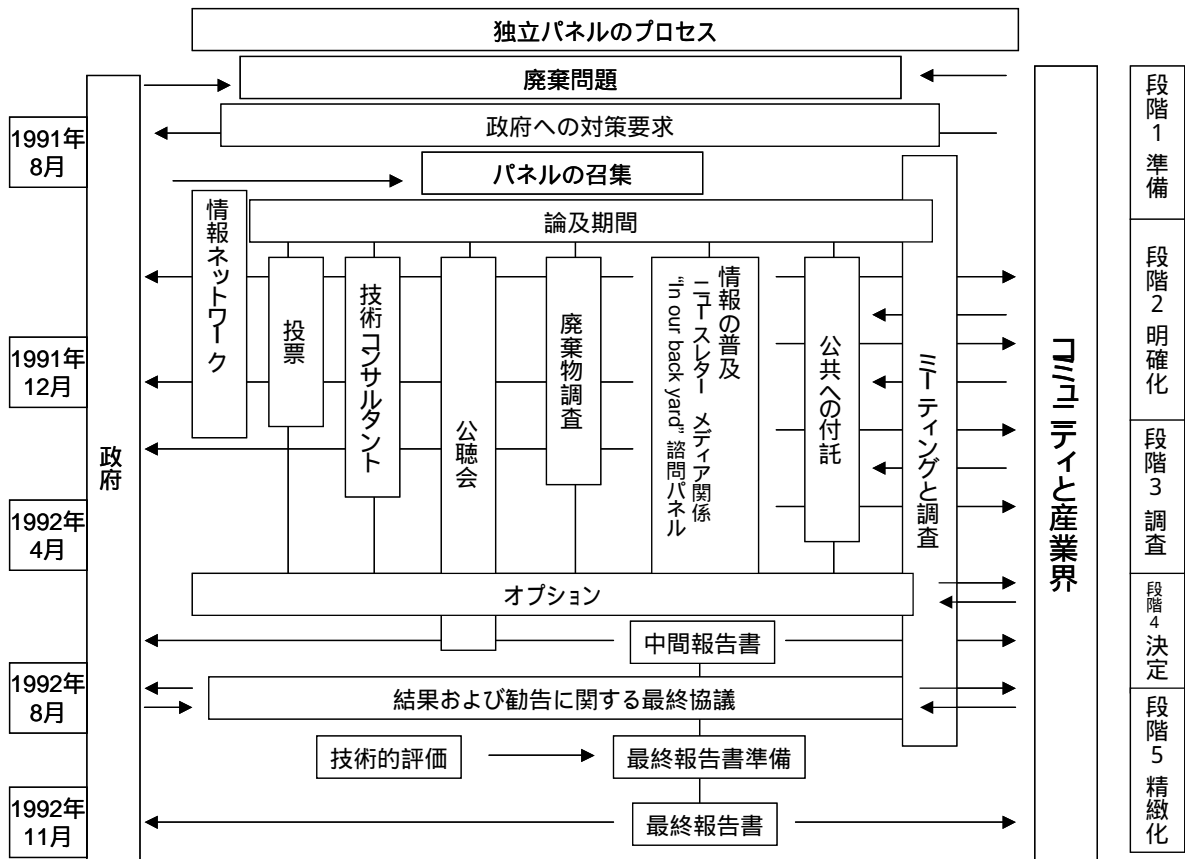


図 4-3 独立委員会の取組み

(出典 : Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992)

4.1.4 パブリックヒアリング

独立委員会は、1991年11月から1992年8月にかけて、11都市でヒアリングを行った。55のグループから独立委員会に陳述がなされ、ヒアリングの過程で合計265におよぶ提案 (submission) が独立委員会に寄せられた。

表 4-3 パブリックヒアリングで得られた提案の数

州	合計	個人のグループ	コミュニティグループ	企業グループ	ローカルグループ
ニューサウスウェールズ州	265	127	30	67	41
ビクトリア州	26	4	0	17	5
クイーンランド州	13	4	0	9	0
南オーストラリア州	6	2	0	3	1
西オーストラリア州	9	2	1	5	1
タスマニア州	1	0	0	1	0
オーストラリア首都区 (ACT)	5	2	0	3	0
その他	2	0	0	2	0

(出典 : Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992)

例えば、グリーンピースは、独立委員会が実施する調査で住民の信頼を新たに確立しようとする取り組みについて評価し、その上で次のように述べた⁶⁸。

「オーストラリアは廃棄物を輸出すべきではない。焼却は廃棄物処理という観点では欠陥がある。また、どんなに詳細に環境アセスメントを行ったとしても、不確実性を有している。そして、地球環境を巨大な実験室として利用することを止め、先進的なコンセプトでなくても良いが適用可能で実行可能なクリーンな製造を行うべき。」

また、Corora & District Concerned Citizens Incorporated のグループは、次のような意見を述べた。

- ・ 高温焼却が 100%安全だったとしても、高温焼却に対しては住民は反対する。
- ・ 深刻な問題が起きても、政府が数億 AU ドルもかけた高温焼却炉を閉鎖することはありそうもない。
- ・ 高温焼却は本質的に安全ではない。たとえどんなセーフガードを設けたとしても、汚染物質をコントロールする装置は、安全に機能しない場合があり、高温焼却炉は汚染物質を排出する可能性がある。
- ・ ダイオキシン類やフラン類を現場で十分に測定することはできない。
- ・ 排ガス浄化装置の効果は疑わしい。
- ・ 高温焼却炉は毒性学的なリスクを減らすことはない。
- ・ 廃棄物の長距離移動は、移動の途中で汚染を招く恐れがある。
- ・ 汚染されたサイトを高温焼却によって処理するのは、現実的ではない。

⁶⁸ Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992

- ・ 代替技術を開発すべきである。

また、Dubbo の市民からは、高温焼却により PCB 等の処理困難廃棄物の処理を行うという選択肢は排除すべきだという意見が出された。

- ・ 廃棄物を焼却により処理することは、廃棄物を分解して無害な物質にするのではなく、新たな化合物に変化させるものである。
- ・ 高温焼却炉がアクシデントを生じさせる技術形態であるかについて考える必要がある。
- ・ 高温焼却炉に反対する立場は、健康や生活、農作物等に与える影響に基づいている。
- ・ 当該地域における施設や社会的基盤は、高温焼却炉を立地するには不適當であった。
- ・ 当該地域に高温焼却炉を設置するという提案は、この高温焼却炉が郊外に設置されるものであったなら、受け入れることのできないものであった。農作物生産国としてのオーストラリアへの風評被害について考慮しなければならない。

市民自身は、化学を専門としない素人でも分かりやすいように記述された化学物質に関する資料や書籍を必要としていた。また、次の世代の人たちのために、環境に対する安全な枠組みを確立することが独立委員会に課された責務であると考えていた。さらに、政府や廃棄物管理学会 (Waste Management Authority) に対する信頼がなくなっているということが分かった。

これらのパブリックヒアリングによって寄せられた意見等は全て独立委員会で記録され、これらの結果等を反映させたうえで、方針が取りまとめられた。

独立委員会は、この処理困難廃棄物の処理について効果的な解決策を得るには、安全で高度な技術力が必要とされるのと同様に、住民がこの問題について理解を示すことが重要であるという見解を持っていた。つまり、住民がこの問題を理解するための情報提供や協議は、地域に受容される処理技術の開発と同じように極めて重要であるとした。そして、独立委員会が設立された当初は、独立委員会がこの処理困難廃棄物の問題を解決するのは不可能であると考えられていたが、全てのコミュニティが受け入れうる解決策に到達したのである。

4.1.5 独立委員会の方針

独立委員会の打ち出した主な方針は以下の通りである。

- ・ 処理困難廃棄物の名称を指定廃棄物に変更
- ・ 高温焼却からアルカリ触媒分解法などの小型で分散型技術への転換
- ・ 行政による新技術確立の促進

この独立委員会の方針は、連邦政府によって承認された。

その後、連邦政府、専門家委員会、地域行政、産業界、環境保護団体（グリーンピース）、労働団体等の関係機関の代表者からなる連邦諮問委員会（NAB）を設立して、NABの助言と支援のもとに連邦管理計画の策定に当たることになった。また、この連邦管理計画の策定にあたっては、各検討段階に市民の参加の機会が配慮された。

4.1.6 連邦 PCB 管理計画の概要

「連邦 PCB 管理計画」では、PCB を含む廃棄物・製品を、濃度・量・所在地の相対的なリスクにより分類し、廃止年限を区切って処理を推進していることとしている。

また、全ての指定 PCB 廃棄物および汚染物は処理されなければならないとし、処理にあたっては、以下のことが定められた。

- ・ 当局の認可した処理方法であること。
- ・ 処理プラントからの液状残さ物は PCB を含まないこと。
- ・ 処理プラントからの排ガス中 PCB 濃度は、 $1 \mu\text{g} / \text{m}^3$ 以下であること。
- ・ 処理プラントからの排水中 PCB 濃度は、 $0.1 \mu\text{g} / \text{l}$ （水）、 $0.4 \mu\text{g} / \text{l}$ （海水）以下であること。
- ・ PCB の下水への排出は、 $2 \mu\text{g} / \text{l}$ 以下であること。
- ・ 固形残さは PCB を含まないこと。

また、指定 PCB 固形廃棄物および液状廃棄物の埋め立て禁止と、非指定 PCB 液状廃棄物の埋め立て禁止が定められている。

なお、この管理計画では、それぞれの用語の定義を表 4-4 のようにしている。

表 4-4 PCB 管理計画における用語の定義

限界濃度 (threshold concentration)	50mg/kg
限界数量 (threshold quantity)	50g
PCB を含まないこと (PCB-free)	2mg/kg 以下
指定 PCB 廃棄物 / 物質 (scheduled PCB waste / material)	限界濃度以上の PCB を限界数量以上含んでいるもの
非指定 PCB 廃棄物 / 物質 (non-scheduled PCB waste/material)	限界数量未満の PCB を含むか、限界濃度未満で、かつ PCB-free と定義されるレベル以上に PCB を含んでいるもの。
報告すべき量 (notifiable quantity)	10kg 以上
高濃度 PCB (concentrated PCB material)	重量の 10% を超える PCB を含むもの

(出典: Independent Panel on Intractable Waste, Approach to Community Consultation, vol.3 6 November 1992)

PCB を含まないものについては、この計画の管理対象外とし、一部を除いて、指定 PCB 汚染物を含む機器等は、1996 年 1 月 1 日から 13 年間のうちに完全に撤去しなければならないとしている。

一定量 (10kg) 以上の PCB を保管している場合には、その量、濃度並びに保管場所を環境保護局に届けなければならない。この報告量を受けて環境保護局は、PCB 保管状況を一般の人が見ることができる形で記録を作成し保管することとしている。

また、処理の実施については、事前に住民が関与することを定め、操業後も情報公開が行われる体制を保証すること、などを主な内容として定めている。

現在、5 社が PCB の処理を行っており、2009 年までに大半の PCB を処理する予定としている。

4.1.7 まとめ

オーストラリアでは、処理困難な廃棄物の処理について独立委員会を設置し、広く住民や関係諸団体へのヒアリングを行い、一連のプロセスを広く公開して、プロセスの透明性を確保した。これによって、社会的に大きな協力を得ることに成功し、新たな化学的処理プロセスによる PCB 処理が進められることとなった。

PCB の処理という重大な問題を扱ったことによって、PCB のような有害で処理困難な廃棄物を今後二度とオーストラリア国内で発生させないため、包括的管理政策の一環として、連邦管理計画に対する地域住民の協力が促進された。

また、有機塩素系農薬や有機塩素含有率の高い廃棄物など PCB 以外の廃棄物についても、PCB と同様にその安全な処理が求められるようになり、有害廃棄物管理計画策定と住民合意形成の過程で有害な廃棄物を将来にわたって生産・使用することを抑制することが重要であると認識された。

4.2 韓国の廃棄物処理処分施設に関する事例

本事例は、九州大学大学院法学研究院の申東愛氏のご好意により、氏の以下の論文をもとに、株式会社ピートゥピーエー⁶⁹がまとめたものであり、内容に関する一切の責任は株式会社ピートゥピーエーにあります。

- ・ 『廃棄物処理施設を巡る住民対立問題と解決手法に関する研究 1 - 韓国の住民支援協議体と首都圏埋立地対策委員会を中心として - 』、福岡発・アジア太平洋研究報告 VOL.10 2001 年
- ・ 『韓国廃棄物政策に関する一考察 - 蘆原資源回収施設にみるソウル市の政策を中心として - 』、九大法学第 82 号（抜刷） 2001 年 9 月 13 日発行

4.2.1 概要

韓国では、狭い国土という地理的条件により廃棄物処理施策が埋立て中心から焼却処理へと転換され、1986年に最初の焼却施設として牧洞焼却施設が整備された。その後、2002年までに11圏域の広域資源回収施設（総処理容量11,500t/日）を整備する政策を打ち出された。また、首都圏では一般廃棄物の埋立処分場確保の必要性から、海岸の埋立地への搬入を決めた。しかし、これらの計画は行政主導によるもので、住民の意向を聞き入れようとしなかったことから、住民による反対運動が激化することとなった。廃棄物処理施設の整備や運営等を巡って1990年から1997年までに280件を超える事業主体と住民の対立が発生した。そして、「全国焼却施設整備反対住民連合会」が立ち上げられ、専門家が中心となる「環境と公害研究会」と全国的規模の環境運動団体である「環境運動連合」が住民参加に寄与し始め、専門性と全国的な組織力の支援のもとに連携と地域別の運動を促した。

一方、1995年「廃棄物施設促進及び周辺地域支援に関する法律」等に基づき、行政は住民が参加する協議会を設置し、埋立処分場等の監視制度を設けることにより、住民の信頼を得て、施設の運営を改善することができた。

4.2.2 韓国における廃棄物行政の概要

韓国では、首都圏の新都市開発政策による人口急増と1970年代後半以降の経済成長に伴う廃棄物排出量の増加、最終処分場の不足、処分場立地の困難等、社会的・経済的構造変動による廃棄物問題が注目されはじめた。

⁶⁹ 株式会社ピートゥピーエー 東京都港区高輪 3-22-9

韓国の廃棄物政策は大きく4期に分類することができる。

1960～1970年代は清掃概念に基づいた汚物清掃法の時代である。当時は、主として都市地域の廃棄物とし尿処理を対象としていた。

1970年代末になると公害問題が顕在化するとともに、環境保全法と環境庁が整備され、廃棄物問題については対症療法的対策から、予防・環境保全へと姿勢を転換させ、一般廃棄物については汚物清掃法で管理し、産業廃棄物は環境保全法で管理することになった。

1986年になると、環境庁は汚物清掃法と環境保全法の廃棄物関連規定を統合し、「廃棄物管理法」を制定し、廃棄物の再利用と汚水の水質管理を主たる目的においた。

1992年には廃棄物に資源の概念を取り入れ「資源の節約と再利用促進に関する法律」を制定し、廃棄物負担金や預置金制度を導入して、廃棄物従量制を施行した。これにより廃棄物減量と再利用の基礎が構築され、廃棄物政策が処理から再利用、減量化へと転換されつつある。

一方、廃棄物の発生量についてみると、一般の家庭から排出される量は徐々に減少しているものの、事業系から排出される廃棄物は製造業とサービス産業の拡大のために増加している。各自治体は事業系廃棄物の高い増加率により、可燃性廃棄物処理のための処分場の確保と処理費用の増大を憂慮していた。このため、環境部(環境庁の前身)は1996年に国家廃棄物処理総合計画について資源循環型経済社会構築を目的として廃棄物から資源に、処理から管理に概念修正を行った。

ソウル市においては、首都圏周辺の新都市整備に伴う人口急増と、1980年代の経済成長による廃棄物排出量の増加と、処分場の不足、処分場立地の困難等社会的経済的構造変動による問題を抱えつつあった。その結果、ソウル市は、廃棄物の減量化、収集・運搬体系の改善、廃棄物の中間処理過程を埋立て中心から焼却への転換、埋立処分場の持続的な確保を骨子とした「廃棄物処理基本計画」を打ち出した。この計画は、環境部が国家廃棄物政策を変更する方針を示し始めたことに応じたものであり、具体的には1991年から1999年までに11カ所の広域焼却施設整備事業を含んだものであった。

ソウル市は、自区内処理施設整備を原則とし、施設用地のない自治区に限って共同処理を行うこと、立地選定過程での住民の参加を保障し、情報公開等行政過程の透明性を維持することなどを定めた。また、「ソウル特別市広域一般廃棄物焼却施設設置運営のための市・区間協約」を締結して、立地選定は住民と区が行うこととし、施設整備はソウル市が担当することとした。

しかし、廃棄物処理に関する意思決定プロセスや環境汚染の観点から住民の反対運動が高まり、特に 1990 年代初めは、焼却施設におけるダイオキシン類や塩化水素類等の環境汚染物質の発生が社会的問題として注目を集めていたことから、牧洞焼却施設の増設計画と、蘆原地区の焼却施設の新設計画に対して住民の反対運動が起こった。この反対運動は、軍浦市山本洞、高陽市日山区等、首都圏新都市の焼却施設整備事業計画を巻き込み、焼却施設の整備事業に対する住民運動が本格化・組織化・連帯化の様相を呈し、1993 年 8 月にはソウル市のタッコル公園で焼却施設地域住民の反対デモが行われた。

結局、ソウル市の事業は当初の計画どおりに進まず、修正を余儀なくされ、2001 年度までに整備する焼却施設に限り、事業費を全額負担するという方針を決める一方で、従来そのままに埋立処分場に廃棄物を搬入する自治区に対しては、首都圏埋立地に新たに造成する工事予定地域の事業費を負担することとした。また、民選の自治区長らは住民の反対世論や地方自治制度の趣旨に従い、1995 年 8 月に広域焼却施設の方針を「中小型 1 区 1 焼却施設方針」へと変更した。しかし、ソウル市 25 区中 10 区以上の都心部において立地確保は現実的に不可能であり、1 区 1 施設は各区ごとに建設費を負担しなければならない上に、大気汚染の問題や従量制以降の廃棄物排出量の減少のため、1998 年以降から広域焼却処理施設事業に戻るようになった。

以下では、牧洞焼却施設の増設計画及び首都圏埋立地における住民参加について述べる。

4.2.3 牧洞焼却施設における住民参加

牧洞焼却施設における住民反対運動とその対応の主な経緯は、表 4-5 の通りである。

(1) 牧洞住民支援協議会の発足

牧洞焼却施設は牧洞地区新市街地開発計画が確定された 1983 年当時、その処理規模は 150 トン/日であった。1991 年に処理規模が 550 トン/日に増設することが計画された。

一方、牧洞焼却施設は大規模な住宅団地に隣接しているために、地域住民側は 1980 年代より悪臭や粉塵等公害物質による体調異常や健康被害を訴えており、牧洞焼却施設の増設計画に対して反対意見を表明し、ソウル市長との面談を要求した。ソウル市は、住民のソウル市長との面談という要求に対して、行政手続き上の理由として廃棄物処理担当者との協議という形で対応した。

住民側は、増設計画が当初の焼却施設条件と異なること、既存焼却施設の公害問題 と公害防止策への不信感等を指摘し、さらにその解決策の一環として悪臭検査を共同で行うことを提案した。

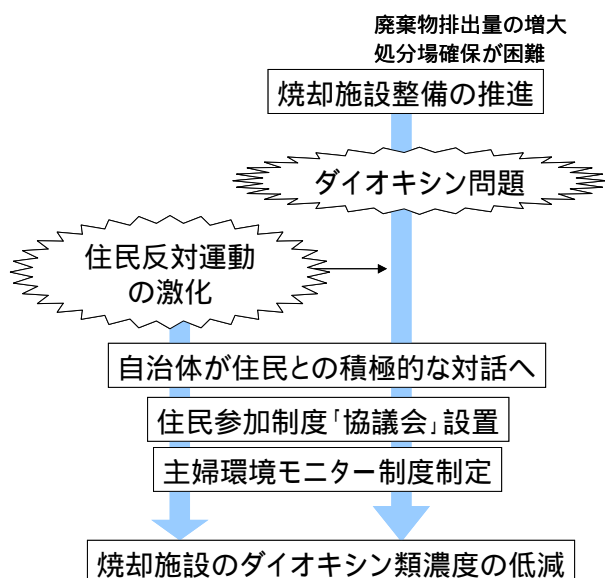


図 4-4 牧洞焼却施設増設計画における住民参加の概要

表 4-5 牧洞焼却施設反対運動とその対応

年	内容
1990 年代 ~	牧洞焼却施設地域住民が体調異常、健康被害を訴える
1991 年	増設計画（150t/日 550t/日）が打ち出される
	増設計画への反対運動
	住民が不信感の表明。悪臭検査の共同実施を提案。
	自治体が事業入札計画等の具体的な行政過程へと突入
	住民は世論調査により住民の 100%が反対
	自治体が住民との懇談会や協議会を積極的に開催
1996 年 6 月	「住民支援計画案と焼却施設の管理における住民参加制度の構築」に自治体と住民が合意。「牧洞住民支援協議会」を発足
	主婦環境モニター制度などによりダイオキシン類排出濃度が低減

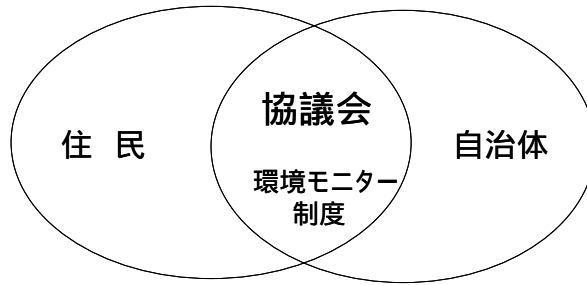


図 4-5 対策組織・制度の設置

これに対してソウル市は、同計画が「廃棄物処理基本計画」に沿ったものであることを理由とし、事業入札等計画の具体的な行政過程へと入った。

一方、住民側は、測定場所とその時間帯、風向、天気等の要因に問題があったとし、環境アセスメント結果の信頼性に疑問を呈した。

住民側は地域住民を対象とした世論調査を行い、その結果、応答者の 100%が反対意向を示した。この世論調査結果に基づいてソウル市長に入札中止を要請、与党等の国会議員を対象として増設計画の撤回陳情や見直しを求めた。

これを受けてソウル市は、住民との懇談会や協議会を 1 年 5 ヶ月に渡り積極的に行うようになった。その結果、住民側は、ソウル市と清掃事業本部の「住民支援計画案と焼却施設の管理における住民参加制度の構築」を受け入れることで合意に至った。

また、1995 年 1 月に制定された「廃棄物施設促進及び周辺地域支援に関する法律」と「ソウル特別市資源回収施設周辺影響地域住民支援基金条例」によって、1996 年 6 月、「牧洞住民支援協議会」が発足された。同協議会の目的は、牧洞焼却施設の環境汚染問題と不信感をなくすことを一義としたため、住民が焼却施設等環境汚染物質の排出状況を常時監視できるように、法的整備や財源確保のための制度化等がなされた。

(2) 牧洞住民支援協議会による住民参加

ソウル特別市資源回収施設周辺影響地域住民支援基金条例に基づき、牧洞住民支援協議会・ソウル市・養川区庁は、環境保全や地域生活環境の改善を目的として焼却施設の運営に関する協約を締結した。同協約は以下の内容を含んでいる。

- ・ 焼却対象を可燃性の一般廃棄物に限定し、産業廃棄物の搬入を禁止するため、事業主体であるソウル市の監視機能の強化、同協議会の廃棄物搬入を巡る成分調査権限や監視権限等を明記。
- ・ 養川区庁は、生ごみ再利用のため、積極的な設備構築や体制整備を行い、ソウル市

との間でその目標値に関する協約を締結。

- ・ 再利用率を年次高め、焼却率を減らしていくために、養川区庁にそのための予算策定や広報業務を負わせることを規定。

さらに、同協議会は、再利用を目的として分別回収されたものを焼却したり、搬入許可以外の廃棄物を搬入すること等を監視するだけでなく、その修正や制裁をソウル市に求める権限を有している。

また、同協議会の監視機能として、「主婦環境モニター」制度を定着させた。この制度により、廃棄物搬入等の常時監視を可能とし、搬入量・焼却施設の稼働条件、排出ガスの測定分析資料を公開させた。さらに、 $0.1\text{ng}/\text{Nm}^3$ 以上のダイオキシン類濃度が排出された場合には、施設補完措置が行われるまで稼働を停止させ、同協議会の同意を再稼働の条件とした。

主婦環境モニターの導入以降、ダイオキシン類排出濃度 (ngTEQ/sm^3) が 1996 年度には 0.071 であったものが、2000 年には 0.010 へと減少した。

同協議会はソウル市と養川区庁の職員や地域住民を対象とする環境教育等を実施し、ISO 認証と自治体環境大賞を受けた。また、2000 年には「アジア地域焼却反対のための連帯会議」を結成するなど活動の幅が広がっている。

表 4-6 牧洞資源回収施設の住民監視員の廃棄物搬入制裁基準

区 分	搬入制裁基準
水分の体積比 30%以上の廃棄物	違反廃棄物袋は搬出措置 搬入車両は 3 日間出入停止
規格袋未使用の廃棄物搬入時	規格袋未使用の廃棄物は搬出措置 搬入車両は 3 日間出入停止
金属類廃棄物・塩化ビニル系のプラスチック・ガラス磁器 電池類・道路清掃廃棄物・病院廃棄物・動物死骸類	金属類廃棄物搬出措置 搬入車両は 3 日間出入停止
電動器具、電動類搬入時	違反廃棄物は搬出措置 搬入車両は 2 日間出入停止
建築・廃資材類	違反廃棄物は搬出措置 搬入車両は 10 日間出入停止

(出典：申 東愛、廃棄物処理施設を巡る住民対立問題と解決手法に関する研究、福岡発・アジア太平洋研究報告 VOL.10 2001 年)

4.2.4 首都圏埋立地に関連する住民参加

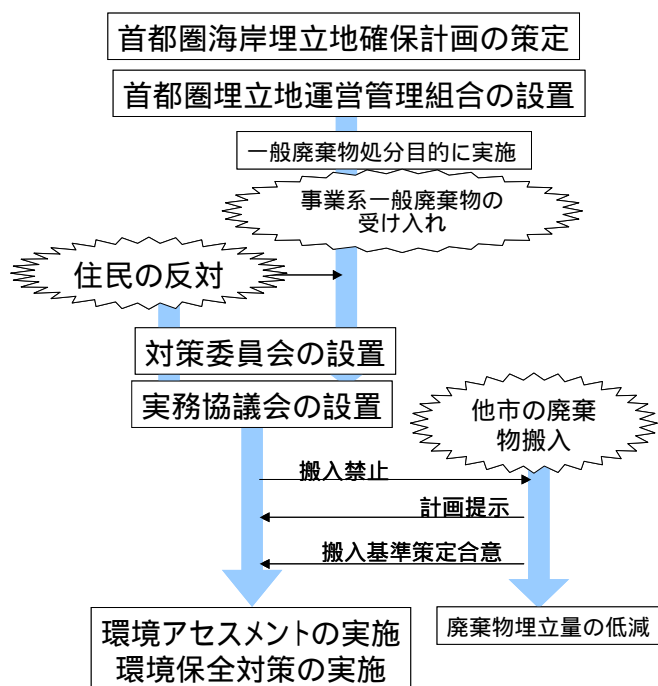


図 4-6 首都圏埋立地における住民参加の概要

ソウル近郊の首都圏自治体における廃棄物処理処分施設建設に関する住民反対運動とその対応の主な経緯は、表 4-7 の通りである。

表 4-7 首都圏自治体の廃棄物処理処分施設建設に関する主な経緯

年月日	内容
1983 年	首都圏自治体が廃棄物運搬等の計画策定
	首都圏自治体、環境部が「首都圏海岸埋立地確保計画」策定
1989 年 2 月	首都圏自治体が「海岸埋立地造成委員会」を設置
1991 年	首都圏埋立地運営管理組合を設置
	住民は「首都圏産業廃棄物反対推進委員会」発足、反対運動本格化
	組合および環境部は、行政主導の姿勢を貫く
	住民運動の激化
1992 年 4 月	環境部が住民に対する説明会を実施
	住民が一般廃棄物の搬入の阻止行動
1992 年 5 月	組合と環境部は、住民との協議を実施
	協議により住民側の「首都圏廃棄物埋立地対策委員会」が認められ、対策委員会と組合により「実務協議会」を設置
1992 年 7 月	対策委員会による住民モニタリングの実施等、住民の直接参加が実施
	軍浦市が首都圏埋立地に一般廃棄物を搬入しつづけた

1995年10月3日	首都圏埋立地対策委員会は、実務協議会の協議に基づき軍浦地域の廃棄物搬入の禁止を決定し、19日間に渡って搬入を拒否。
1996年3月	軍浦市は廃棄物焼却施設の整備計画を実務協議会に提出
1996年12月	生ごみ搬入に関する基準設定に軍浦市と合意
	廃棄物搬入基準の徹底により搬入量低減
	対策委員会の環境アセスメントに基づく環境保全対策実施

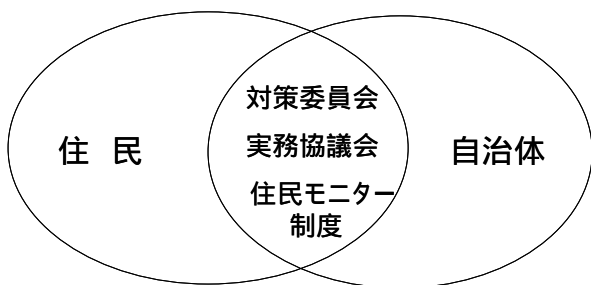


図 4-7 対策組織・制度の設置

(1) 首都圏埋立地対策委員会の発足

京機道、ソウル市、任川広域市（以下、首都圏自治体）は、非衛生的な埋立処分場を減らす一方、埋立処分場の立地確保に対する住民反対等の中で、大規模な広域埋立処分場の整備が焦眉の課題となっていた。そのため、首都圏自治体は1983年から廃棄物運搬等の具体的な計画を策定し、環境アセスメント等を行い、首都圏自治体と環境部は「首都圏海岸埋立地確保計画」を打ち出し、大統領の承認を得て同事業計画を発表した。

首都圏自治体は、1989年2月に首都圏埋立地の整備と運営事業に関する規約を結んで「海岸埋立地造成委員会」を設置した。さらに、1991年には、議会の承認を受けて「首都圏埋立地運営管理組合」（以下、組合）を組織し、首都圏埋立地には1992年2月より一般廃棄物の搬入が始まった。しかし、同埋立地は一般廃棄物処理を目的としており、産業廃棄物の搬入が認められなかったことから、首都圏内の各工場が操業中止や業務麻痺に追い込まれた。産業廃棄物処理業者や運搬業者等は1992年4月に首都圏埋立地の入り口で産業廃棄物の搬入を求めて行動し、その結果、組合は事業系一般廃棄物の搬入も許可することとした。

地域住民側は、周辺道路拡張等を内容とした当初の事業計画の一部が変更されたことや同事業整備自体に関して不満を抱えていたが、事業系一般廃棄物の搬入も認めるという決定が、「首都圏産業廃棄物反対推進委員会」を発足させる等反対運動を本格化・組織化させることとなった。

しかし、組合や環境部は、住民の反対に対して代替案の検討や合意を得るためにコミュニケーションを図るということはずに、「住民を説得する」「住民の理解を求める」という方針に徹し、産業廃棄物の搬入を取りやめなかった。このような行政主導の姿勢のために、住民の反対運動はさらに激化することになり、1992年4月20日には環境部が住民に説明会を開いたが、住民は阻止行動に出て一般廃棄物の搬入を阻止した。このため、首都圏自治体の廃棄物問題が深刻な状態となった。

1992年5月に組合と環境部は住民との協議を行い、住民が立ち上げた「首都圏廃棄物埋立地対策委員会」（以下、対策委員会）を認め、対策委員会と組合は一体となった実務協議会を設置することとした。組合と対策委員会に対して埋立地の運営・管理への関与、協議・決定権を与えるほか、対策委員会の活動支援等財源保障の協約を制定した。

一方、対策委員会では、1992年7月から地域住民の中から30人を選定し、昼夜の廃棄物搬入状況と処理過程についてモニタリングを行うこととした。このように住民モニタリングを実施したり、対策委員会により埋立地の運営・管理を行うことにより、住民の直接参加を実現させている。

（2）首都圏埋立地対策委員会による住民参加

近隣の軍浦市は、廃棄物焼却施設の整備計画を立てたが、地域住民の反対により整備事業を計画通りに進めることができず、廃棄物減量のための具体的な事業も行われなかったことから、首都圏埋立地に一般廃棄物を搬入しつづけた。

これに対して、対策委員会は、実務協議会の協議に基づいて1995年10月3日から軍浦地域の廃棄物搬入の禁止を決定し、19日間に渡って搬入を拒否した。

その後、軍浦市は1996年3月に廃棄物焼却施設の整備計画を実務協議会に提出した。しかし、実務協議会は、計画そのものの問題点に加えて、環境アセスメントや開発制限区域内の立地予定等についても課題を残しているとして、軍浦市に計画の見直しを求めた。これに対して、軍浦市は計画の十分な見直しを行わないまま立地選定を変更し、焼却施設整備に着手した。

対策委員会は、埋立地の悪臭、浸出水等の環境汚染による健康被害や生活環境の破壊といった問題を解決するため、生ごみ等の廃棄物搬入の監視機能とその体系的拡充を図るとともに、環境アセスメントの再実施を求めた。まず、対策委員会は、実務協議会を通じて1996年6月に首都圏自治体に生ごみの再利用等の減量化対策を求め、それに応じない場合

には、生ごみ搬入を禁止することを通告した。対策委員会は、軍浦市と首都圏自治体との持続的な協議を通じて同年 12 月に生ごみ搬入に関する基準設定に合意した。

その結果、脱水されていない生ごみの搬入禁止や生ごみ搬入の段階的な規制等のほか、生ごみを不法に搬入する車両数が総搬入車両の 35% を越える場合には、該当自治体の廃棄物搬入を 3 日間禁止する等の措置を提示した。この結果、12 月の廃棄物の搬入量が前年度同月より 13% 減少した。

次に、対策委員会は、自ら選定した民間環境調査機関による環境アセスメントを再実施し、その結果に基づいて、特定廃棄物の区分埋立、埋立地覆土基準遵守、廃プラスチックの搬入不可等の環境保全対策を講じた。

このように、対策委員会の埋立地造成事業に関連する管轄事項は、当初、産業廃棄物の搬入禁止を求めることであったが、行政との協議や住民運動等を行う中で、首都圏埋立地の環境汚染防止のための埋立処分場建設から、衛生的な廃棄物埋立の管理へと進み、さらに廃棄物搬入過程と実質的管理業務への参加にまで広がることとなった。

4.2.5 まとめ

近年、住民対立の主要原因については、行政の意思決定プロセスに対する不信感と制限された情報公開、そして環境汚染によるものとされており、住民参加に対する法的仕組み上の不備も取り上げられている。

上記の事例からも示されるように、計画等が「すでに決まったものとして」住民に知らせる形式的な法的手続きから開始すると、住民が抱えていた不満を反対運動という形で爆発させる契機となりやすい。このため、事業計画をあらかじめ公示し、利害関係者や住民等によって社会的議論を深め、代替案が取り上げられる可能性を開いておくことが重要となる。ソウル市においては、当初、住民の意見を行政過程に反映するような法制度上の裏付けがなく、ソウル市は廃棄物焼却施設立案段階から焼却施設の立地、焼却施設の種類と規模、環境汚染防止対策等に関連する情報の公開、住民意見の聞き取りを行わなかった。

一方、廃棄物処理施設に対する住民の反対運動は事業主体からは地域エゴとしてレッテルを貼りがちであるが、住民は運動を展開する過程において廃棄物行政全般について議論するようになり、地域エゴの様相が浮かび上がるものではなく、他地域の住民との連帯活動や共同行事、公聴会等を行うなど、住民運動の発展がみられている。

このため、廃棄物処理施設等に関して、地域住民と周辺生活環境に対する安全管理及び精神的/経済的被害に対する管理や環境基準の見直し等が必要とされていることに加えて、意思決定プロセスの透明性を確保し、計画への住民参加を図り、住民の信頼を確立していくことが肝要であるといえる。

4.3 米国におけるスーパーファンド法制定と住民参加の試み

米国では早くからリスクコミュニケーションの研究や取り組みが進められており、また、環境行政における市民参加が重視されていることから、環境法規ごとに市民参加のしくみが規定され、それを支えるための制度やプログラムの整備が行われている。

この節では、土壌汚染浄化に関するスーパーファンド法に注目し、スーパーファンド法に基づく汚染サイトにおける地域住民参加及び合意形成のしくみと、実際にそのしくみがどのように運営されているかを示す汚染浄化プロジェクトの事例を見ていくこととする。

4.3.1 スーパーファンド法の概要

米国では、1978年、ニューヨーク州でラブ・カナル事件と呼ばれる大規模な土壌汚染が顕在化したのをきっかけに、1980年に有害廃棄物の除去と浄化の責任を企業に負わせることを定めた「包括的環境対処補償責任法（Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980: CERCLA）が制定された。これと、その改正法である1986年の「スーパーファンド修正及び再授權法（Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA）とをあわせて、通称スーパーファンド法と呼んでいる。

1980年のスーパーファンド法の枠組みは、世界の土壌汚染浄化に関する法律の中でも画期的な内容であった。まず同法は、汚染土壌浄化の権限を連邦政府に付与すると同時に、浄化のための基金を規定した。この基金（有害物質対策信託基金: Hazardous Substance Response Trust Fund）の額が16億ドルと巨額であることから、同法がスーパーファンドと呼ばれているわけである。

また、同法の大きな特徴の一つは、土壌・地下水汚染に関する汚染者責任を厳格に問っていることである。同法第107条(a)で規定される潜在的責任当事者（Potentially Responsible Parties : PRP）は、汚染者負担の原則に基づいて、汚染サイトの浄化費用を負担しなければならない。EPAがPRPを特定できない場合、または、PRPに浄化費用を負担する賠償能力がない場合に、基金を用いて、汚染サイトの浄化作業や改善措置を進めることになっている。

スーパーファンド法では、汚染の疑いのあるサイトをデータベースに登録し、予備調査、及び場合によっては現地調査も行って危険度を評価し、危険度評価の高い危険なサイトが

全国浄化優先順位表 (National Priority List:NPL) に記載される。NPL に記載されたサイトについて、恒久措置調査及び実行可能性調査 (Remedial Investigation and Feasible Study:RI / FS) を実施し、その結果に基づいていくつかの恒久措置案が作成される。

恒久措置の各選択肢に対する一般市民の意見を聞いた後、EPA はこれらの選択肢の中から、一つを選び、この決定を決定記録と呼ばれる文書に記述する。この決定記録には、達成しなければならない実施基準及び浄化レベルが記載される。次に、EPA は恒久措置実施計画 (Remedial Designs:RD) を立案し、RD の完成後、実際の回復措置 (Remedial Action:RA) が開始される。RA により実施基準または浄化レベルが達成されると、サイトは NPL から削除され、その後は浄化状況のチェックを含む維持管理 (Operation and Maintenance: "O&M") が行われる。

4.3.2 スーパーファンド法改正案と住民参加

1980 年のスーパーファンド法では、汚染土壌の迅速な浄化に主眼が置かれ、サイト選定や浄化プロセスに住民の意見が反映されるための住民参加の制度については考慮されていなかった。しかし、土壌汚染による影響を直接受けるのは地域の住民であり、浄化プログラムに地域住民の理解と協力を得るためには住民の参加手続きをスーパーファンドプログラムに取り入れることが重要だという認識が、環境 NGO などの活動を通じて高まった。

こうした問題意識を背景に、1984 年にインドのボパールで起きた化学工場の漏出事故⁷⁰ を契機として 1986 年に改正された SARA には、住民参加の規定 (117 条) が挿入された。117 条には、サイト選定作業に関して住民に周知するため EPA が実施すべき事柄が明記されており、また、汚染サイトの影響を受けるおそれのある住民団体に対しては、5 万ドルを上限とした情報理解のための技術支援助成金 (Technical Assistance Grants:TAG) の制度が設けられた。

また、同法第 3 部(通称 SARA III)として制定された「緊急対処計画及び地域住民の知る

⁷⁰ インド・ボパールの事故

1984 年 12 月にインドのボパールで発生した、ユニオンカーバイド社インド法人の有毒ガス漏出事故。有害物質メチルイソシアネートが大気中に大量に放出され、死者約 3000 人を出す大惨事となった。また、この事故の 8 ヶ月後にも米国ウェストバージニア州で化学工場の事故が発生した。これら一連の事故を契機として、同じような事故の再発を防止するため、連邦議会は 1986 年 10 月 17 日スーパーファンド法修正及び再授權法(SARA)の一部として「緊急対処計画及び地域住民の知る権利法(地域住民の知る権利法)」を制定した。

権利法(Emergency Planning and Community Right-to-know Act:EPCRA)は、たとえ人々が意思決定に参加していなくても有害物とリスクについて知らせてもらう公衆の権利を認めたものであり、この法律の第 313 条の規定に基づいて有害化学物質排出目録制度 (Toxic Release Inventory:TRI) が導入された。

TRI では規定量を超える化学物質を使用する化学工場等は排出する化学物質の量を毎年 EPA に報告し、EPA がそれを一般に公開することになった。この TRI の制度化により、地域住民と企業、行政との間で環境行政への市民参加の前提条件となる情報の共有化が進んだ。

しかしながら、1986 年の SARA はまだ、EPA からの一方的な情報提供という域を超えたものではなく、地域住民の意向がリスク認定、浄化措置の選択や浄化レベルの設定の場面で反映されるためのシステムはなかった。これが提案されたのが、1994 年のスーパーファンド法改正案であった。

この改正案は、議会を通過することができず廃案となったが、これに前後して拡充され整備されたスーパーファンドにおける住民参加に関する主要な制度としては、SARA で導入された技術支援助成金 (TAG) (1986 年～)、コミュニティ諮問グループ (Community Advisory Group:CAG) (1990 年代前半)、住民への技術的情報提供支援サービス : TOSC (Technical Outreach Services for Communities) (1994 年～)、スーパーファンド・オンブズマン制度(1995 年～)、ミディエーター(1990 年代後半～)等がある⁷¹。いずれの制度も、スーパーファンドプログラムの住民参加を実質的なものとするための制度である。

また、1990 年代半ばから、EPA は情報提供から進んで積極低に住民を浄化計画に巻き込むスーパーファンド住民参加のためのプログラム⁷²を策定した。ここでは住民参加プログラムを「スーパーファンドサイトの付近の住民、その他関心を有する市民や団体、行政、PRP によるスーパーファンドプロセスへの参加について、周知を図り、これを促進し、またコミュニティの関心事に応えるプログラムである」と定義している。コミュニティは浄化プロセスの早い段階から参加することが不可欠であり、サイトの浄化から終了まで係わっていく必要があるというのが EPA の基本的な考え方であり、そのためにコミュニティ諮問グループ (CAG) や技術支援助成金 (TAG) の利用がある⁷³。

⁷¹ 砂川・岡崎・田中、「環境リスク・リスクコミュニケーションの事例研究 (その 1)」安田総研クォーターリー35 巻 2001 年 1 月 安田総合研究所発行

⁷² U.S.EPA, "Introduction to Superfund Community Involvement", EPA540/R-98027(1998)

⁷³ EPA, "Superfund: 20 Years of Protecting Human Health And The Environment", EPA 540-R-00-007, Dec.2000

4.3.3 TAG 制度⁷⁴

スーパーファンドサイトの浄化にあたっては様々な技術的検討が行われる。サイトの影響を受ける地域の住民が浄化活動に関する意思決定に参加するためには、サイトの状態や問題となっている汚染物質の性状、利用可能な浄化技術等について十分理解しておく必要がある。SARA で導入された TAG は、地域住民に対し技術的情報を提供するための支援制度であり、地域グループが技術的専門家を雇うための資金として活用することができる。

助成を受けた住民団体は、サイトや浄化プロセスに関する情報を理解するために技術アドバイザーを雇い、アドバイスを求める。住民だけでは判断ができないような EPA やその他の関係者が作成したサイトに関する文書の再検討、技術情報の解説、現地調査への参加、サイトに関連した会合への出席等を求め、専門家の説明を受けながら複雑かつ技術的なスーパーファンドプログラムについて問題点を理解し、適切な発言ができるようにするのである。

助成申請することができるのは、NPL に登録された（あるいは申請中の）サイトの影響を受ける住民によって非営利で組織化された（あるいは組織化に向けて活動している）団体であり、サイトの潜在的責任当事者や学術・政治団体、行政関係機関などは除外される。原則として1サイトにつき1団体のみ認められ、3年間で最大5万ドルが支給される。

4.3.4 CAG 制度

上記のように、EPA はスーパーファンド浄化プロセスへの市民の参加を公約し、TAG を設けている。市民諮問グループ（CAG）の設置は、スーパーファンドプロセスへの市民参加を強化するために設計されたもう一つのメカニズムである。

CAG は、スーパーファンドサイトもしくは他の環境問題の影響を受ける人々によって作られる委員会である。CAG は、公開フォーラムを開催し、地域社会のニーズや懸念を提示し、連邦政府や州政府 / 部族・地方自治体と論議する。EPA は CAG を通じて、地域社会と情報交換し、メンバー内の討論を促進することができる。CAG で討論された内容は、地域社会の他のメンバーに伝達されることで、CAG は浄化プロセスの全体を通じて EPA と

⁷⁴ 加藤・森島・大塚・柳、『土壌汚染と企業の責任』、有斐閣(1996)p.117～119、EPA, "Superfund Technical Assistance Grant (TAG) Handbook: Procurement-Using TAG Funds", EPA 540/K-93/005(Apr.1994)

地域社会の双方にとって貴重なツールとなる。

(1) CAG の構成

CAG の構成員の選定は、いくつかのモデルによって、公正かつ開かれた方法で行われる。CAG の構成員は、基本的にサイト近辺の地域社会の構成、人種、民族、及び経済的な多様性及び地域住民の利害の多様性を反映して決められる必要がある。

CAG 構成員は、スーパーファンドプロセスとサイトにおける浄化問題を理解することが重要であるため、EPA 等が準備する公式訓練セッションや状況説明資料やデータシート、地図、及びサイトを実際に見学する機会等が与えられる。

(2) CAG の運営

CAG の運営にあたって、議長が選定され、適切な任期が定められる。また、CAG の扱う具体的な目的、扱う問題の範囲、及び目標を使命声明書の中で述べる。

会議は定期的に行われることとされ、市民に公開されることが基本になっており、市民参加を促すために、新聞広告やピラなどを通して会議の開催が市民に広く告示される。会議の内容は、各サイトにおける CAG が設定した目的によって異なるが、サイトで行われていた事業の検証やスーパーファンドプロジェクトの技術スタッフと CAG 構成員との議論、参加した市民との対話と質疑応答が行われる。そして、CAG の「行動目的」(Action Item) を取りまとめ、次回の議論の会議事項が決められる。

また、CAG はある問題に焦点をあてた会議を開催することもできる。CAG が重要と考える問題について、情報提供を求め、討論することで情報を集約するのである。EPA は、スーパーファンドサイト浄化と意思決定プロセスに関わる問題についてのセッションへ支援することができる。

CAG は、これらの会議について議事録を作成し、自由に閲覧できるようにし、郵送等により入手可能なものとしなければならない。

(3) CAG メンバーの役割と責任

EPA は CAG を通じて、対応措置の全段階においてすべての関係当事者と直接、定期的に有意義な協議を行うことを目指している。市民においても EPA (及び関与のレベルに応じて州政府/部族/地方自治体) と、直接意思疎通を行えるラインを得ることから、意見を表

明する多くの機会を得ることになる。

また、CAG は、スーパーファンドサイトにおいて、代表的な公開フォーラムとして浄化問題に関する見解を公表し、浄化決定において重要な役割を果たすことができる。特に浄化プロセスにおける主要事項に取り組む際に、優先的に取り組むべき選択肢を表明することができ、EPA は CAG が表明する見解を聞くだけでなく、意思決定の際に、CAG 構成員の見解を検討することによって、コミュニケーションを進める。

なお、CAG 構成員は、ボランティア、無報酬によるものとされ、任期は主として 2 年間となっている。CAG 構成員は、地域社会との情報交流のために、市民が容易にアクセスすることができる直接的で信頼できるパイプ役を果たすことが求められている。また、CAG 構成員である間は、個人的見解だけではなく、地域の代表としての見解を示すことが求められている。サイトにおける浄化意思決定プロセスの主要な局面では、どのような選択肢に優先的に取り組むべきであるか見解を示さなければならない。

(4) CAG における EPA の役割と責任

これに伴って EPA は、CAG 設置の機会について情報を提供する。また、CAG が運用されると、CAG の公開会議に出席してスーパーファンドサイトの浄化に関する情報と技術的情報を会議の場で提供する。CAG 構成員の大半が合意する意見が得られたときは、重要な意思決定の際に考慮しなければならない。また、必要に応じて CAG 構成員がリスクやスーパーファンドサイトについて研修を受けることができるように支援する。また、行政面及び事務的な支援と会議施設の提供等を行う。

4.4 オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域土壌汚染サイトの事例

4.4.1 概要

米国におけるスーパーファンド法にもとづく土壌汚染の事例として、オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域サイトを取り上げる。特に市民、行政、企業をはじめとする各利害関係者が参加した Community Advisory Group(CAG:コミュニティ諮問グループ)の構成や機能は、産業廃棄物処理に係るリスクコミュニケーションを進める上で参考になる部分が多い。

本件では、CAG をタスクフォースとよぶ。米国環境保護庁(EPA)は、タスクフォースのメンバーと頻繁に対話を持つことができ、地域住民等の懸念を把握してそれに応えるとともに、技術的な情報提供を行うなどして、互いの信頼を得て対応することができた。また、タスクフォースでは環境汚染と健康に関する子供を含めた教育プログラムの開発を行い大きな業績を残した。

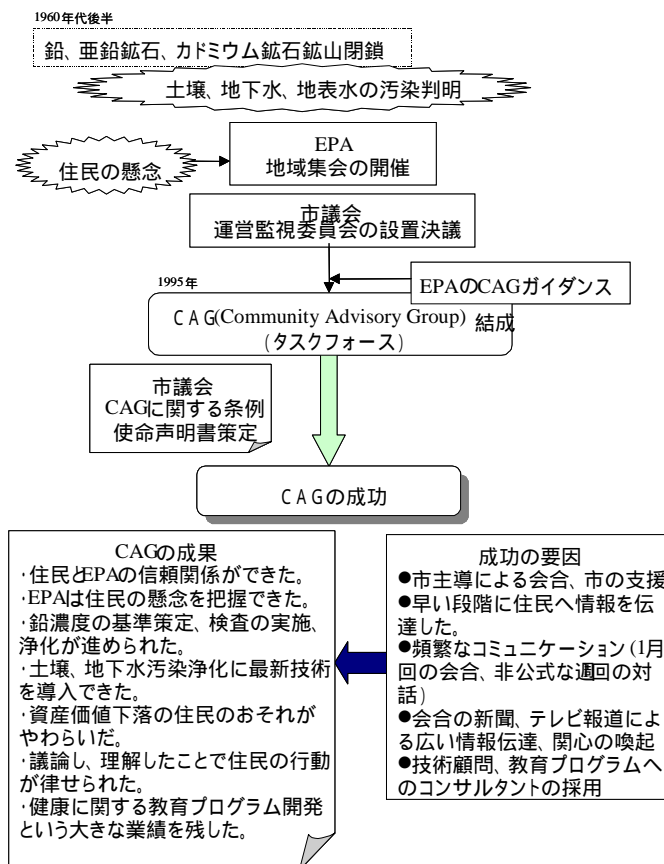


図 4-8 オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域サイトの概要

4.4.2 問題

ミズーリ州ジャスパー郡のオロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域サイトは、1983年に全国浄化優先順位表（NPL）に掲載されたスーパーファンドサイトである。

同地は、1848年から1960年代後半にかけて、鉛、亜鉛鉱石、カドミウム鉱石の採掘が行われ、閉鎖後は立坑や地下採掘所は水没し、採掘残さは放置され、浸出液や排水が採取坑や立坑に浸入する可能性があった。

1977年に内務省地質調査部による調査が、そして1993年および1994年にはPRPsによる調査が行われ、土壌、地下水、地表水が、鉱山の操業により鉛、亜鉛、カドミウムなどの重金属で汚染されていることが判明した。

当サイトの影響を受ける地域の住民は主として白人であり、経済的には中程度ないし裕福な層にあたる。地域は土壌汚染、地下水、小川及びレクリエーション用の池が汚染にさらされていた。

4.4.3 CAG 結成の経緯

サイトの浄化プロジェクトは、初期の緊急対策とサイト全体の汚染浄化を目的とする長期的対策の2段階で開始され、緊急対策としてはPRPsが飲料水に影響を受ける可能性のある100世帯にボトル入り飲料水を提供し、長期的対策についてはEPAとPRPsが調査を行って最終的な浄化方法が決定された。

他方、浄化プロジェクトの推進には住民の参加が必要であることから、EPAは、1994年11月にジョプリン市で会合を開き、情報提供と住民の疑問に応える機会を設けた。翌日、市は議会を開催し、EPAの活動を監視するための運営監視委員会の設置を決議した。EPAはCAGガイダンスを発行し、運営監視委員会委員を不動産業者、銀行、事業家、一般市民、教育委員会、保健局等に拡大することを推奨した。これを受けて市は委員会の委員を拡大し、この委員会がCommunity Advisory Group（CAG：コミュニティ諮問グループ。市民にはタスクフォースと呼ばれている）となった。

住民の関心は主としてEPAの浄化計画の内容、およびその計画が不動産価値および経済一般に与える影響、住民の健康に与える影響にあった。

4.4.4 CAG の結成

同サイトの CAG は、ジョプリン市の主導で 1995 年 3 月から 4 月にかけて結成された。タスクフォースについて、条例が制定され、また使命声明書も定められた。使命声明書には次の 4 つの目標が定められている。

- (1) 早期に、直接、有意義な市民の意見を集める手段を開発する。
- (2) スーパーファンド意思決定プロセスに関して、連邦および州の機関に対し市民の要望および懸念を提示し議論するための公開討論の場となる
- (3) EPA および州が地域住民と情報交換をすることを可能にし、同時に CAG 委員がサイト問題および活動に関し発言することを可能にする。
- (4) サイトに関する討論において地域住民を代表することおよび討論から得た情報を地域住民に取り次ぐという公共サービスを提供する。

タスクフォースの定員は 14 名で、7 名は任期 1 年、7 名は任期 2 年である。ほとんどの CAG において EPA が正式委員として加わっているのに対し、ジョプリン市は EPA およびミズーリ州天然資源局の代表をタスクフォースの正式委員には加えないことを決定した。ただし、EPA の RPM はタスクフォースの全ての会合に出席した。条例によって、委員の構成は次の通りであることが望ましいとされた。

経済開発関係者	1 名
不動産関係者	1 名
銀行職員	1 名
ウェブ市職員	2 名
ウェブ市 / カータービル校	1 名
市職員	1 名
ジョプリン市議会代表	1 名
ジョプリン市区画設定・都市計画コミッショナー	1 名
ジョプリン市保健局	1 名
ジャスパー郡職員	2 名
郡コミッショナー	1 名
郡保健局	1 名
ジョプリン市北西部地域代表	2 名
地域の企業代表	1 名
School System 関係者	1 名

また、条例に定められた職権による委員は、区選出下院議員、州選出上院議員、3 つの選挙区選出州議会議員、ジョプリン市副長官であった。

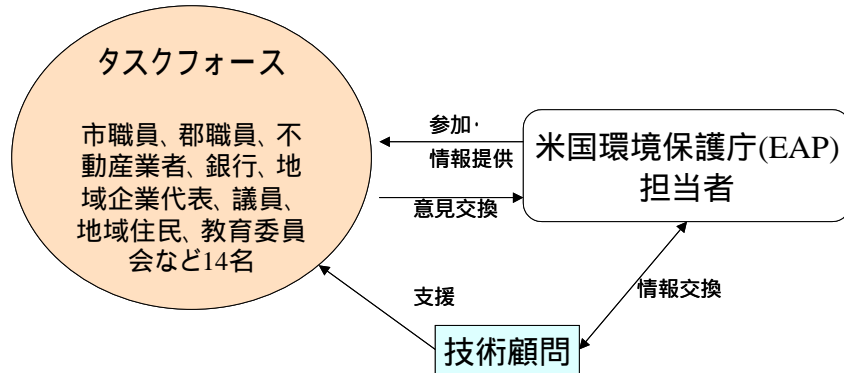


図 4-9 各主体の構図

4.4.5 技術顧問

タスクフォースには市から書記 1 名が配置され、議事録の作成と配布を担当した。同サイト CAG の特徴として、ジョプリン市が独自に技術顧問を採用していることがあげられる。技術顧問は EPA の文書および行動について助言を行い、EPA は文書の最終稿を全て技術顧問に提示するほか対話も多く行った。

また、EPA の技術支援助成金 (TAG) が、オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地帯サイトの別のグループに対して交付されていた。タスクフォースと TAG グループは良好な関係を保っており、両方の委員になっているメンバーが 2 名いたため、情報交換が良好に図られた。



図 4-10 オロノゴ・ドゥエンエグ鉱業地域サイト各主体の構図

4.4.6 CAG の効果

EPA 職員及びタスクフォース委員は全員が、タスクフォースは成功したと考えていた。

タスクフォースは2ヶ月に1回会合が開催されており（設置当初は毎月）、開催前日に市役所で告知された。多くの場合、委員の出席は定足数を満たしており、さらに、3～12人の一般からの出席があった。EPA はタスクフォースの会合に出席し、少なくとも週1回は委員と会話する機会があった。

そのため EPA は、本サイトに関して地域と直接対話する有効な手段となり、地域住民の重大な懸念について知ることができるとともに、住民に早く情報を伝達することにより、より信頼を得ることができた。例えば、EPA から、有効性が立証されていない最新技術の導入が提案され、地域はこれを受け入れたが、これは、EPA が地域と良好な関係を築いていたことによると考えられる。すなわち、タスクフォースは地域住民が早い段階で意思決定プロセスに参加することを可能にしたといえる。

タスクフォースの会合は、新聞やテレビで報道され、市民は何が議論されているか知ることができた。また、人々が公開討論を行う良い場となり、グループ内でお互いに対する信頼が醸成されるという効果があった。

EPA は通常、汚染に関するデータを公表するが、住民は自分の財産が「汚染地域」に分類されることを好まないため、ジャスパー郡においては汚染リストを公表しないことを決定した。また、EPA はミズーリ州保健局と共同で健康教育プログラムを開発した。

市内のデイケアセンターに鉛濃度に関する基準を課すよう働きかけ、デイケアセンターは敷地の検査を受け、鉛濃度が 500ppm を超えないことを証明しないと、許可が受けられないこととなった。基準を超えている施設については土壌の入れ替えが行われた。

また、地域住民と EPA が対話できたことにより、財産価値の下落に対する人々の恐れがやわらげられたとの意見もあった。

一方、「より迅速にプロセスを進めることができたなら良かった」「タスクフォースの会合にもっと多くの住民が参加したほうが良い」との意見もあった。

4.4.7 教育プログラムの開発

タスクフォースは特に、市民の健康に関する教育プログラムに開発に貢献したところが、

最大の業績として評価されている。これに関しては以下のような活動が行われた。

デイケア施設の汚染状況の監視

学校教育に健康に関するカリキュラムを導入(1995年8月)

保護者および教師に対する啓発

ガールスカウト メリットバッジ・プログラム

医師に対する意識セミナー

ぬり絵帳の作成(1996年春完成)

子供たちが楽しみながら鉛汚染について学べるように作られたぬり絵帳のキャラクターが注目を集め、こうした様々な取り組みは、鉛汚染問題を抱え鉛に関する教育が必要な他の地域でも活用できる見本となった。

4.4.8 情報交換の具体的な成果

タスクフォース議長は、EPAのプログラムは、地域の再活性化への考慮、有鉛塗料問題への対処が不十分であるとした。議長は、EPAの浄化プログラムは単なる汚染物質の除去に留まらず、もっと包括的であるべきであるとし、タスクフォースは地域の再活性化に関するプログラムに着手した。地域住民から依然として汚染しているという烙印を押されている状態では、タスクフォースが成功したと主張することはできないとして、

血中鉛濃度が10 µg/dLを超える子供がいないこと

精錬所の近隣が居住にふさわしい場所であると認められるようになること

の2点を成功の指標として設定し、この2つの指標を達成するための包括的な計画が市によってたてられた。この計画には、住宅供給の再開、有鉛塗料による汚染の除去、道路・歩道・下水等の整備など地域の開発事業が含まれている。また、有鉛塗料については、EPAの管轄外であったことをタスクフォースは認識し、市の交付金を利用して、子供向けに有鉛塗料問題を教育するためのぬり絵帳を作成するためコンサルタントを起用した。

ちなみに、CAG開始以後5年間に求める成果として、ミズーリ州自然資源局は、居住地域の汚染土壌が全て浄化され、血中鉛濃度が低下し、地下水汚染が減少すること、生態系への影響の軽減をあげている。

ただし、これらの目標の達成には10年かかるとの見通しがあり、浄化計画が成果をあげて、タスクフォースが活動を継続していくことが期待された。

4.4.9 まとめ

CAG が成功するためには、地域社会の多様な代表者の参加を得ることが必要で、地域、州、連邦機関の積極的な関与も不可欠である。また、定期的に会合を開くことが必要である。

また、委員が技術的な文書を理解することができなければ、EPA からの情報提供も十分できず、市民にも内容が伝わらないため、技術顧問を採用することが有効である。

スーパーファンドサイトにおいて発生する問題の 90% は住民とのコミュニケーション不足から発生する。そのため、住民の懸念が意思決定プロセスに反映されることを確実にするために CAG の設置は重要である。また、CAG の結成は早期に行うべきであり、地元の学識者を参加させることと地域住民の幅広い層から代表を参加させることが必要である。

第5章 インターネットの活用

前章まで産業廃棄物処理処分施設に関連する問題や課題を整理し、国内外における施設設置を巡る話し合いの経緯を踏まえて、事業者、行政、市民などにおいてどのような対応が図られてきたかについて検討してきた。

その中で、産業廃棄物処理処分施設及び事業者に対する信頼性の確立が求められており、情報提供と関係者間のコミュニケーションが重要な要素であることが分かってきた。適時、適正な情報提供を行い、コミュニケーションを図ることは必ずしも容易ではないが、それを補完する手段としてインターネットの活用があげられる。

本章では、わが国で1990年代後半から急速に普及が進んだインターネットについて、コミュニケーション手法の一つとして、そのあり方を具体的事例とともに検討していく。

5.1 情報提供とコミュニケーションの重要性

昨今の社会問題として、十分な情報がなかったり、情報提供が遅れたりすることで、各主体における考え方に食い違いが生じてきたり、きちんと話し合いができないことで互いの誤解を解消することが難しくなっている事例が多く見られる。一方、問題が予測される早期の段階から、事業者、行政、市民が話し合いの場を持ち、それぞれが何に対して懸念をもっているか率直に話し合い、懸念事項について各主体が改善するように考え、提案していくような取り組みも行われてきており、その場合には、互いの信頼感が向上し、円滑な事業活動が進められている。

ただし、情報提供については、ただ単に情報を出せばいいというのではなく、タイミングを捉えて、知りたい人へ知りたい情報を分かりやすいように図表を駆使するなどして情報を提供するといった配慮が必要である。

また、コミュニケーションの重要性は理解できるものの、関心をもっている人や関係者が顔をつき合わせるために、それぞれの時間をあわせて数時間の時間を割くということは必ずしも容易ではない。

産業廃棄物処理処分施設に関する情報提供とコミュニケーションにおいては、人と人が向き合う対面式のコミュニケーションもしくは従来型の書式を介した情報提供が基本とな

る。しかしながら、上記のようなコミュニケーションには限界があり、それを補うものとしてインターネットの活用が考えられる。次からインターネット活用の意義と特徴についてまとめる。

5.2 インターネット活用の意義と効果

5.2.1 インターネット活用の意義

従来の事業者、行政、市民間のコミュニケーションでは、市民サイドと事業者・行政の間では情報量で圧倒的に差があり(情報量の格差の問題)、市民は専門的知識量も十分持ち合わせていない(専門的知識量の問題)。また、市民は事業者や行政の意思決定及び施策に参加する機会が十分に確保できていなかったといえる(参加機会の問題)。これらの問題に関して、インターネットを活用することに次のような意義があると考えられる。

まず、Web サイトにより、分かりやすい専門的情報の提供を行うことができる。あまり日常的でないテーマについて議論する場合、市民には議論に十分な知識を有していないことが多い。あるいは、専門的知識がないことにより、ある議題について、偏見を持っている可能性もある。このような懸念に対しては、インターネット上に当該テーマについてのQ & A集を掲載したり、専門家により解説窓口を開設したりすることにより、テーマについての市民の理解を促進することができる。

次に、豊富な情報量をインターネットで発信することができる。行政や専門家が持っている情報量と市民が持っている情報量にはきわめて大きな隔たりが存在する。この情報量の格差により、行政と市民との間にコンフリクトが起こることも少なくない。したがって、行政が情報公開を行うことが必要となるが、その際にインターネットを利用することができる。市民は、Web サイトにアクセスすることにより、時間や距離を気にせず豊富な情報源に接することができる。また、行政は、電子メールを利用したメールマガジンにより、定期的に情報を発信することも可能である。

さらに、Web 上に電子掲示板(BBS)や電子会議室などを開設することにより、より広範囲のステイクホルダーの意見・主張を反映することができる。働き盛りである30代および40代の方は、従来、行政施策等に参加しづらかったが、インターネットの利用により、参加が増加しているとされる。

5.2.2 インターネット活用の効果

インターネットは、コミュニケーションの様々な状況において有効であるが、状況によってその効果は異なる。コミュニケーションの発展段階を ~ のように分けて考えると、インターネット活用の効果は、各段階で下図のようになると考えられる。

情報提供段階

事実・状況を把握する段階

共通理解を形成する段階

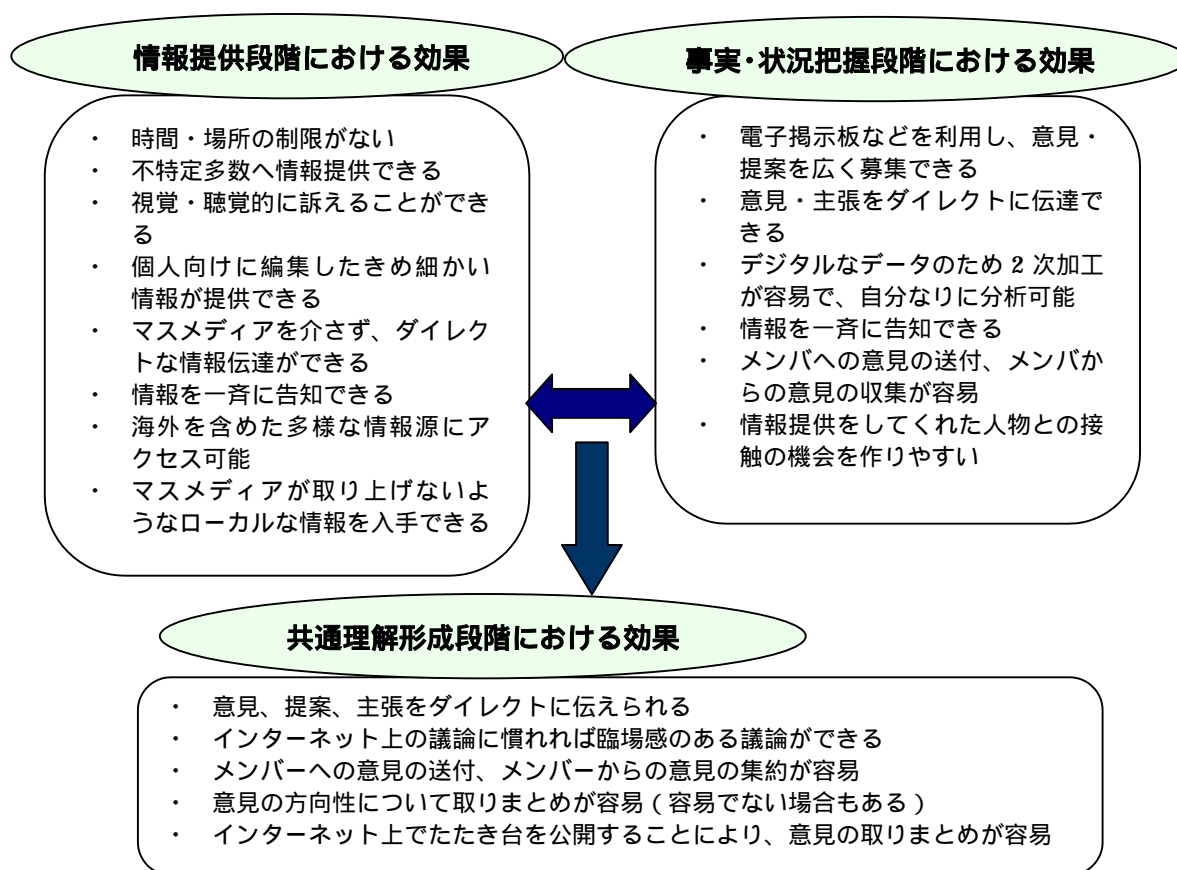


図 5-1 コミュニケーション発展段階におけるインターネットの効果

5.3 インターネットの特徴

5.3.1 インターネットの普及

近年、コンピュータ性能の向上とネットワークの整備がめざましく進展してきたことにより、パソコン普及率やインターネット利用率が急激に増加している。特に、日本における15歳～24歳の若年層のパソコン保有率は、75.3%と、香港の96.5%やアメリカ(ニューヨーク、ロサンゼルス、シカゴの3都市)の87.9%などには及ばないものの、かなり普及していることがうかがえる⁷⁵。わが国の若年層は、4人に3人は自宅にパソコンを保有していることになる。

また、電気通信審議会は、情報通信分野において 高速・常時接続・低廉・定額、通信・放送の融合化、加速するネットワークとユーザーニーズの高度化、ボーダレス化、情報通信の担い手の多様化の5つの潮流があるとしている⁷⁶。

特に、高速(xDSL、ケーブルテレビ、無線)・超高速(光ファイバー)の普及と低料金がここ数年で進み、一般家庭におけるブロードバンド化にますます拍車がかかることに疑念の余地はない。ハード面の充実により、インターネット上で視覚的・聴覚的に効果的なコミュニケーションが可能になり、複雑な問題をインターネット上で扱うことが現実的になっていくと考えられる。

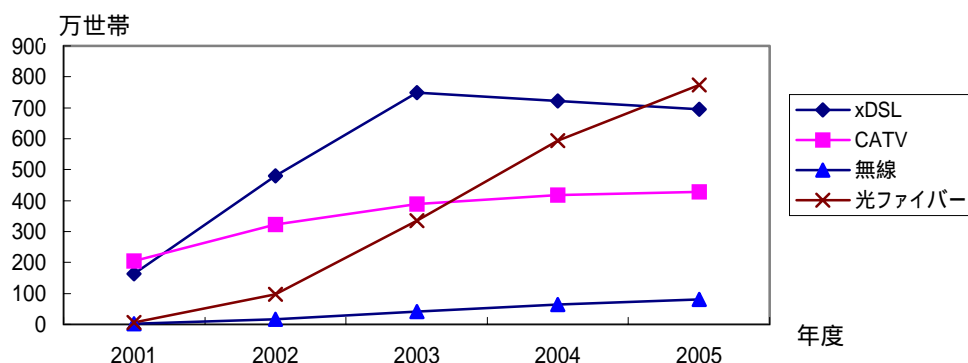


図 5-2 情報通信網の整備と普及

(出典：高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部第7回会議資料「全国ブロードバンド構想」
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dai7/7siryou04.html>)

⁷⁵ 博報堂『アジア HABIT 調査』調査実施時期 2001 年 5 月～6 月
<http://www.hakuhodo.co.jp/news/20020305.html> 2002 年 3 月 20 日検索

⁷⁶ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(2001)『e-Japan 戦略』

5.3.2 コミュニケーション手法としてのインターネットの特性

コミュニケーション手法としてのインターネット利用上の一般的な特徴について、以下に整理する。

インターネットの主なコミュニケーション手法として、Web サイトと電子メールがある。これらを活用することにより、時間や場に制限されずに双方向のコミュニケーションを行うことができるようになった。また、電子投票では、まだ信憑性は低いものの大勢の意見を参照することができる。

インターネットは、他の手法と比較すると次のような特徴を備えているといえる。

- ・ 新聞やテレビなど従来のマスメディアは、紙面や時間の制約があり、また記事・報道が記者の解釈などの影響をうけるが、インターネットを利用することにより、一次情報源である企業、NGO、専門家などは、自分の主張を字数や時間にとらわれず、ダイレクトに、多くの人に、少ない費用で発信することができる。
- ・ Web サイト上の情報は、加工・再利用が可能なため、閲覧者は、明確で能動的な意思を持って情報に接することができる。
- ・ Web サイトと電子メールや電子掲示板・電子投票などの機能を併用することによって、情報の発信者と受信者との双方向性が確保でき、受信者の意見を反映することができる。
- ・ インターネットによってアクセスできる情報源から情報を入手し、電子メールで海外のNGO や記者などに情報を発信することができるようになり、以前はファックスや郵送で行われていた作業に比べて、格段に手間とコストが削減できるようになった。また、大量の情報を世界中の不特定多数に発信し、共有することができる。

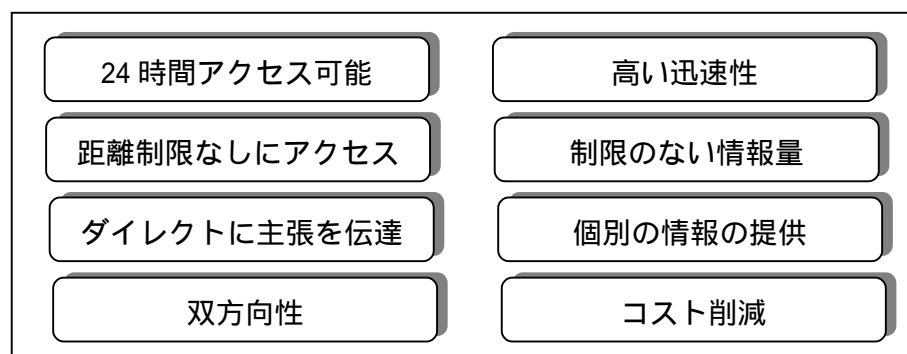


図 5-3 インターネットの特徴

一方、インターネットには次のような問題が存在する。例えば、インターネット環境の

普及が進みつつあるとはいえ、既存のテレビ、新聞などに比べると利用者層が偏りがちである。また、情報の信憑性が低く発信者や情報の確認が必要である。情報源が乱立しているため、Web サイトにアピール力がないと、情報が埋没してしまう。Web サイトは、利用者がアクセスしない限り情報を伝達することはできないという性格のものである。

さらに、インターネット上で意見をやり取りする場合には、発言者の背景や意図が分からないままに議論がなされ、それによって誤解が生じやすい。

インターネットを活用する上では、これらの特性を認識しておくことが必要である。

5.4 インターネットの活用

インターネットの普及を背景に、リスクコミュニケーションへインターネットが利用されつつある。すでに、国内外において参考にすべき事例もあり、今後の発展が期待されている。

特に、インターネットの特徴である双方向性の機能として、電子会議室や電子掲示板があり、図 5-4 のような機能に基づき、広く意見を集めることができる。

電子会議室は、インターネット上で意見交換するためのシステムで、登録が必要なく誰でも利用できるものやメンバー登録の必要なものもある。後述する藤沢市市民電子会議室では、意見等を書き込む場合に個人の登録を必要としている。同電子会議室では各発言に対する「掛け声ボタン」が特徴的であり、「拍手」「納得」「疑問」のボタンにより電子会議室へ参加でき、意見の支持等を参照することができる。また、市民電子会議室における議論の状況を参照するために掲示板が用意されている。

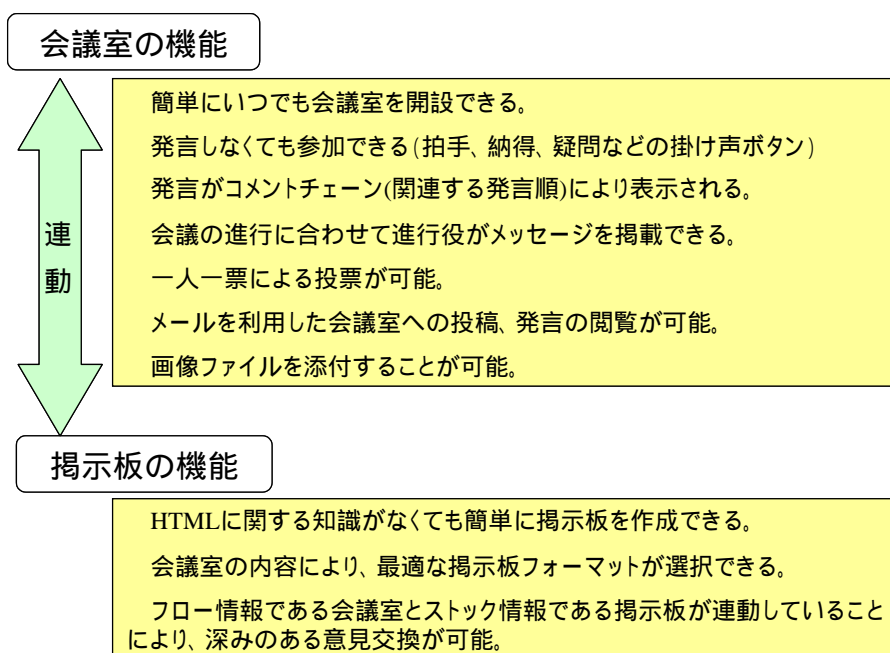


図 5-4 藤沢市市民電子会議室の機能

(出典：藤沢市市民電子会議室 インターネットを利用した市民電子会議室のあゆみ
<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/gaiyou/sld040.htm>)

行政への市民参加および企業とステイクホルダーとのリスクコミュニケーションにおけるインターネット活用については、次のように概観できる。

(1) 行政施策と市民参加

行政は、積極的な市民参加を促すために、これまでさまざまな市民参加システムを整備してきたが、インターネットの導入も行われつつある。

当然ながら、従来型の委員会方式や懇談会は、行政施策の調整・絞込み段階において重要な市民参加システムとなるが、より広範囲なステイクホルダーの行政参加を実現するためには、インターネットを用いた繰り返しアンケートによる絞込み(デルファイ法)なども有効であると考えられる。

前出の表 2-3「場面と市民参加のツール」でみたように、対面を中心とした従来型の市民参加システムでは、情報提供、情報収集、広報、啓発などの場面で、有効な場合とそれほど有効ではない場合がある。それに対して、インターネットは、どの段階においても一定の有効性が認められるツールであり、今後の更なる活用が望まれる。特に、インターネットの持つ「24時間アクセスが可能」や「情報量の制限がない」などの特徴が普及・啓発期、計画策定期における情報公開とコミュニケーションに適しているといえる。

(2) 企業とステイクホルダーのコミュニケーション

行政施策における市民参加と同様、企業活動においてもステイクホルダーとのリスクコミュニケーションが重要になってきた。双方向性の高いインターネットは、企業におけるリスクコミュニケーションにおいて効果を発揮できると考えられる。

近年、アカウンタビリティ(説明責任)の概念が普及し、リスク情報についても積極的な情報開示が進んでいる。以前は、問い合わせがあったときのみ情報を提供していたが、企業の社会的責任に対応した情報公開が求められている。さらに、企業価値を高めるために積極的に情報公開を行う企業も増加している。

このような情報開示の流れの中で、Web サイトはきわめて有効に機能するといえる。ステイクホルダーは、企業に直接接触しなくても、Web 版の環境報告書などを閲覧でき、疑問があれば電子メールで担当者に問い合わせることもできる。

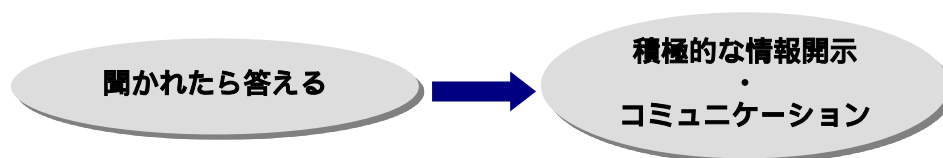


図 5-5 企業の情報公開の流れ

5.5 インターネット活用の課題

インターネットでは、双方向性の機能を活用することでそのメリットが大きいものの、双方向性の意義を活かすためには、様々な課題が残されている。

運用管理上の課題としては、(1) リスクマネジメントへの反映と情報公開システムの確立、(2) 体制の整備、(3) 公平な多くの参加者を得ること、(4) インターネット参加者の倫理・ルールの確立と共有、(5) インターネット戦略の策定、(6) デジタルディバイドへの対処、(7) インターネット活用の評価の7つがあげられる。

(1) リスクマネジメントへの反映と情報公開システムの確立

インターネットの利用に限られたことではないが、インターネットを介して市民の意見を集約しても、それらが実際に事業者の意思決定や行政施策に反映されないと意味がない。従来のような形式的な市民の参加ではなく、市民の声を実際の意思決定に活かすことが必要であり、得られた情報や成果をどのように扱うか、インターネット

の役割や位置づけを明確にしておかなければならない。

また、寄せられた意見が、たとえ事業者や行政にとって不利なものであっても積極的に公開することが求められる。

(2) 体制の整備

(1) に対応するために体制を整備し、責任を明確にすることが必要である。

また、インターネット上のやり取りでは、即時性が求められる。寄せられた質問などに対して、できるだけ早く回答し、回答できない場合になぜ回答できないか、いつになったら回答できるかを明確にする運用管理上の規範が求められる。インターネット上で得られた個人情報の悪用など犯罪行為への対策も必要である。

(3) 公平な多くの参加者を得る

インターネットを利用することにより、広範なステイクホルダーの意見を集約することができるが、インターネットサイトへの参加者の特性に偏りがみられる。いわゆる「活動家」、「あらし」などが参加し混乱することも否めない。したがって、インターネットでの意見が母集団を代表しているとは限らないので、注意を要する。

行政の Web サイトにおける告知への反応はそれほど高くないのが現状である。そのため、インターネットはあくまで従来のリスクコミュニケーション手法を補完するものであるという認識のもとに、広報誌など紙ベースの従来型のコミュニケーション手法も適切に併用する必要がある。

(4) インターネット参加者の倫理・ルールの確立と共有

インターネット上では、その匿名性ゆえ誹謗中傷、偏った発言、なりすまし、情報の漏えいなどが生じやすい。そのため、電子会議室を一部閉鎖せざるをえなくなった例もある。

したがって、ネチケット（ネット上のエチケット）を参加者が遵守するということは当然ながら、電子会議室などの管理者もその運用とシステムの改善を行うことが必要になる。場合によっては、参加に制限を設けることもありうる。例えば、参加を有料にしたり、実名での参加にしたり、参加登録を書類で行うことなどが考えられる。

(5) インターネット戦略の策定

インターネットを導入するうえで、「インターネットを導入したから大丈夫だろう」という態度ではなく、どのような情報を誰に対してどのタイミングで提供するか、得られた意見等の情報をどのようにフィードバックするかなどの戦略的をたててインターネットを活用していかなければならない。また、一連のプロセスの透明性を確保することが重要である。

コミュニケーションにおけるインターネット戦略

- ・ 運用者、リスク発信者の幹部を含めた対応の体制整備
- ・ 早期段階からの市民参加を目指す
- ・ インターネットなどのツールの役割と位置付けを明確にする
- ・ 目的とターゲットを明確にする
- ・ 利害関係者が共有しておくべき情報は何かを理解する
- ・ どのようなスケジュールで、どのようなメッセージを提供するかを明確にする
- ・ 意見をどのように市政にフィードバックするかを明確にし、プロセスの透明性を確保する。

図 5-6 リスクコミュニケーションにおけるインターネット戦略

(6) デジタル情報の格差(デジタルディバイド)への対処

コンピュータやインターネットを利用して適切な情報を収集できる人とそうではない人との間で情報の不均等が顕在化し、その格差が拡大しつつある。そのため、公共施設等での公共端末の利用、および広報誌、公共施設での情報提供等、インターネットで得られる情報と同レベルに利用可能な状況とするべきである。また、問い合わせに対して、電話や FAX、郵便の受付も同時に行う。

(7) インターネット活用の評価

コミュニケーションにおけるインターネット活用は、さまざまなツールと組み合わせられるため、その成果を個別的にも総合的にも評価する必要がある。

まず、システム面の評価が考えられるが、利用者の Web 上の機能などにおける満足度を検討する必要がある。

また、運用上の評価も必要である。情報公開の量・質・タイミング、参加のしやすさなどについてアンケート調査や利用者を含めた反省会を行うことが有効である。

また、多くは情報の受け手側の問題であるが、メディアリテラシー、情報リテラシーの向上が求められる。

インターネット周辺機器が進歩する一方、機器を使いこなせる技能(メディアリテラシー)、インターネット上であふれる玉石混合の情報からの確に情報を収集して自分にとって意味あるものにするための技能(情報リテラシー)が必要である。

氾濫する情報に対しては、情報源を一次情報源まで明確にし、その情報源の信頼性を確認すること、情報の内容が示す時期を確認することが必要である。多様な情報源から情報を入手することは重要であり、それを総合的に自分で編集し分析する能力が必要である。

情報の発信者としては、分かりやすい情報を適切なタイミングで提供することが重要である。

5.6 電子会議室・電子掲示板の活用事例 ～藤沢市民電子会議室～

インターネットが実際にどのようにリスクコミュニケーションに活用されているか、神奈川県藤沢市における電子会議室の発足と運営、藤沢市を貫く引地川で高濃度のダイオキシン類が検出された際の電子会議室が果たした役割について以下にまとめる⁷⁷。

5.6.1 藤沢市民電子会議室の発足と運営

藤沢市では、1996年からインターネットを利用した市民参加のコミュニティづくりに着手しており、これはわが国で先駆的であった。藤沢市では、インターネット上で得られた意見を集約し、政策に反映させるシステムも整備し、慶應義塾大学が共同開発した電子会議室ソフトウェアを用いて市民からの自由な発言の場としてインターネットが活用された。

⁷⁷ 藤沢市市民電子会議室 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/>

1996.9	電子会議室実験プロジェクト発足
1997.2	市民電子会議室実験第1段開始
1997.7	市民電子会議室実験第2段開始 <ul style="list-style-type: none"> ・ 実施要領、運営基準、全体ルール、個別ルールの制定 ・ 運営委員会、世話人の設置 ・ 市民電子会議室専用ソフトの導入
1999.6	市民電子会議室実験第3段開始 <ul style="list-style-type: none"> ・ 会議室専用ソフトの更新
2000.3	引地川ダイオキシシン問題会議室発足

図 5-7 藤沢市における電子会議室の発足と運営

藤沢市民電子会議室には、ツール、ロール、ルールが必要であるとされ、藤沢市と慶應義塾大学でこれらを試行錯誤しながら発展させてきた。

ツールとは、電子会議室用のシステムを指し、藤沢市では、実験段階における参加者の意見を反映して大幅に改善を行ってきた。

ロールとは、電子会議室の運営に係る役割分担のことで、コミュニティが大きくなるにつれて重要となる。藤沢市では、運営委員会、世話人、進行役が電子会議室の進行・運営を行っている。

ルールとは、現実の世界と同様にコミュニティを維持するために必要なものである。特に、匿名性の高いインターネット上ではルールの策定および共有が不可欠になってくる。

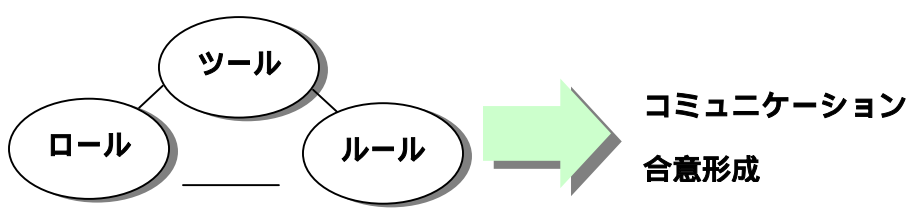


図 5-8 インターネットを利用したリスクコミュニケーションに必要な要素

5.6.2 藤沢市民電子会議室の運営

藤沢市民電子会議室は、電子会議室の運営を行う人材に配慮がなされた。世話人は、ネットワークコミュニティ・フォーラムのシステムオペレータを務めるなど、ネットワーク・コミュニティに関する研究により幅広い知識を持っている人を採用した。また、運営

委員、進行役には、ノウハウと経験を有した人材が必要である。

今後、市民による自主的運営を促進するために市民の育成プログラムが予定されている。なお、運営委員は任期があり、その引継が課題となっている。将来的に市民活動サポートセンター(公設民営)へ運営委員会を委託することにし、人材の確保も図る予定である。

電子会議室開設者あるいは運営委員会の間では、顔を合わせた会合(オフライン会議)がもたれ、少なくとも年1回、参加者、運営関係者、市職員の交流と意見交換を目的とした交流会が開催されている。電子会議室では通常顔が見えないが、電子会議室の方向性、結論を決められるときに、どんな人が参加しているかを知ることが重要であり、また参加者が共通認識を持っていることが議論の進行に重要であるということが分かってきた。

市民電子会議室には「市民エリア」と「市役所エリア」がある。市民エリアは市内在住・在学・在勤者が会議室を開設できるものであり、市役所エリアは運営委員会がテーマやルールを決めて運営する。個人に対する誹謗中傷や公序良俗に反する発言を禁止するなど、ネットワークの基本的なルールのもとに、市役所エリアでは本名で立場を明らかにするなど公共の場としてのルールが設定されている。

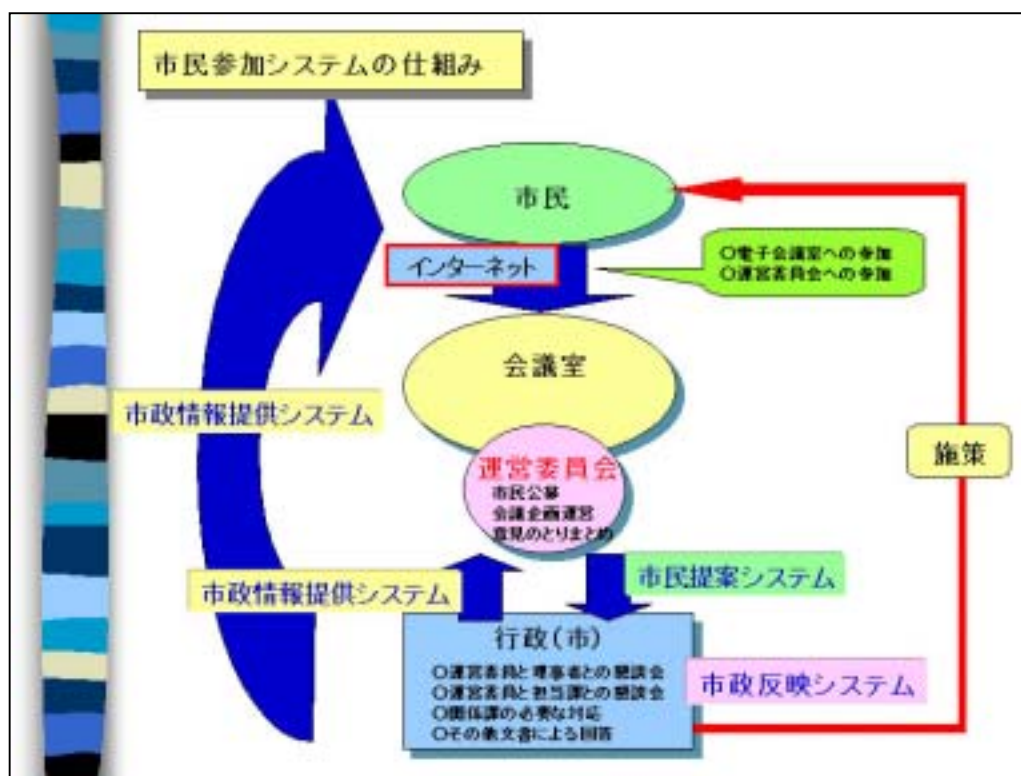


図 5-9 市民参加システムの仕組み

(出典：神奈川県藤沢市ホームページ 藤沢市市民電子会議室の概要と経過 2001年12月1日 <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/gaiyou/sld001.htm>.)

なお、市民電子会議室の現状は次のようになっている⁷⁸。

ふだん市政などに意見を言う機会が少ない30～40代の男性の参加が多く、また市外からの参加もあり、広範なステイクホルダーの意見を取り入れることができるというインターネットの特性を反映しているといえる。しかし、インターネットを使いこなせない高齢者層の参加は少ないという、デジタルデバイトの問題もうかがえる。

発言登録者数	1805人（1999年6月～2002年3月）
男女比	男：女＝67%：33%
居住地	市内在住者：市外＝72%：28%
年齢層	10歳代：5%、20歳代：31%、30歳代：30%、40歳代：15%、 50歳代：11%、60歳代：7%、70歳代：1%
所属	会社員：31%、団体職員：2%、自営業：7%、学生：17%、 公務員：8%、その他：35%

5.6.3 藤沢市民電子会議室の意見の反映

藤沢市市民電子会議室では、市役所エリアにおける各会議室での意見交換の後、提案としてまとめたものについては、運営委員会が市へ提出し、市民自治推進課が窓口となって「暮らし・まちづくり会議」等、他の公聴制度と同様に市政への反映に努めることとしている。市民参加のシステムとして電子会議室の提案等は藤沢市で重視されており、市の主要な職員が参画して対応していることが分かる。

これまでに、「環境基本計画検討中間報告」会議室(1997年)、「都市マスタープランを考える」会議室(1998年)、「図書館の情報化」会議室(1998年)の提案、「暮らし・まちづくり」会議室(2000年)の提言をまとめたものがそれぞれ関係審議会等へ提出され、反映されたり、市民意見として記されたりしている。

5.6.4 ダイオキシン汚染と藤沢市民電子会議室

1999年9月、藤沢市の引地川において、高濃度のダイオキシン類が検出された。2000年3月に荏原製作所藤沢工場が発生源と判明したが、環境対策に対する姿勢で優秀とされ

⁷⁸ 藤沢市役所(2002.3.5)「参加登録者の属性」<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/gaiyou/>

ていた企業からの流出であったため、この事故は衝撃的であった。この事故を受けて、「引地川ダイオキシン問題」会議室が2000年3月29日に開設された。

「引地川ダイオキシン問題」会議室では、市民が不安に思っていることや、日常生活での対処について言及されるとともに、ダイオキシン類、環境ホルモンに関する情報提供や専門サイトの紹介がなされ、専門的・客観的情報が集まった。また、企業を責めるばかりでなく、自分たちが何をすべきかを呼びかける発言も見られた。

ただし、市民やNGOの声に対して、市や専門家、荏原製作所が直接電子会議室へ参加して発言することはなかった。そのため、進行役が専門家にヒアリングを行うなどして、積極的に行動した。

また、会議室において、この市民電子会議室が市民の役に立っているかという問題提起が行われ、この件における電子会議室の限界と役割に関する議論が重ねられた。同会議室での限界や課題として次があげられた。

- ・ 電子会議室の参加者は、ゴミ問題やダイオキシン問題に積極的に関わってきたグループとは違い、行動力に差が出る。
- ・ 会議室での議論が行動に結びつきにくく、議論の方向性が明確ではなかった。
- ・ 議論の内容が一時的な参加者には分かりづらい。
- ・ 複雑な問題を論じるには電子メール方式では限界がある。
- ・ 行政の参加が少ない。
- ・ 公共端末を一台でも多く公共施設等に設置し、一人でも多くの市民に閲覧、参加してもらう必要がある。

一方、この会議室では正確な情報が迅速に提供されたため、閲覧した市民は混乱がなかったのではないかと考えられる。NGOは情報提供するとともに、市民の懸念事項などの情報収集ができた。

また、本会議室では真剣に議論が行われ、市外の人参加や専門家の協力が得られ、風評被害が広がることがなかった。発言者は限られていたが、発言者以外の多くの人々がアクセスし、情報の発信源として機能していたと考えられる。

5.6.5 藤沢市民電子会議室であげられた課題

電子会議室は、藤沢市の事例を見る限り一定の効果があると考えられるが、課題も残されている。

まず、インターネットのもつ匿名性のため、自分の意見に責任を持つ必要がなく、誹謗中傷や反社会的な発言が行われることがある。

これらは、会議室参加におけるルールで禁止されているが、そのような発言されることもあるため、進行役は、会議室における発言を日常的にチェックし、著しいルール違反があった場合、進行役もしくは世話人の判断で早期にその発言を削除するといった対処方法が規定されている。発言に問題があるかどうか微妙であるときは、運営委員会がそれを判断することとしている。

また、参加者の偏りの問題がある。電子会議室に参加するためには、少なくとも端末と少々のインターネットに関する知識が必要である。そのため、議論に参加できない層も存在すると考えられる。したがって、電子会議室の意見を市民の一般的な意見としてただちに集約することには問題がある。

最後に、参加者数の伸び悩みの問題がある。約 38 万人の人口に対し、発言登録者が 2000 人不足と少ない。ただし、当電子会議室は全国的にも注目され、ダイオキシン問題では閲覧する人の数は相当に多かったと考えられる。この点について、藤沢市が 2000 年に行ったアンケートの結果は次のようになっている。

表 5-1 電子会議室に関するアンケート結果

Q：市民電子会議室を使った市民参加についてまだまだ参加者が少ないことが指摘されています。その原因は何だと思いますか？	
議論の前提となる情報が少ない、情報公開が不十分または遅い	24.9
通信コストや市民電子会議室の使い勝手といったシステムの問題	18.6
結論や意見反映の可能性が不明確	17.3
市民電子会議室の中だけの議論、文字だけの議論では限界がある	13.1
議論に深みがない、つまらない	8.4
テーマが専門的、難しすぎる	5.1
問題点はない	1.3
その他	11.4
	100(%)

(出典：電緑都市ふじさわオンラインアンケート

<http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/~denshi/fujiq/Result00.htm>)

5.7 インターネット導入における留意点

産業廃棄物処理処分施設に関連して、インターネットを活用しようとする場合、いくつかの留意点があげられる。問題と課題を踏まえて対応しなければ、インターネットが新しい手法であるため、必ずしも広く浸透しておらず、かえって混乱を招くことになりかねないので注意が必要である。

5.7.1 インターネット活用の目的・位置づけの明確化

双方向のコミュニケーションは、関係者同士が顔を合わせて話し合うことが基本であり、インターネットはコミュニケーション手法の一つとして、従来の情報伝達とコミュニケーションを補完するものと位置づける必要がある。

また、マスメディアなど他のコミュニケーション手法との違いを理解し、場面に応じて適切な手法を選択することが不可欠である。

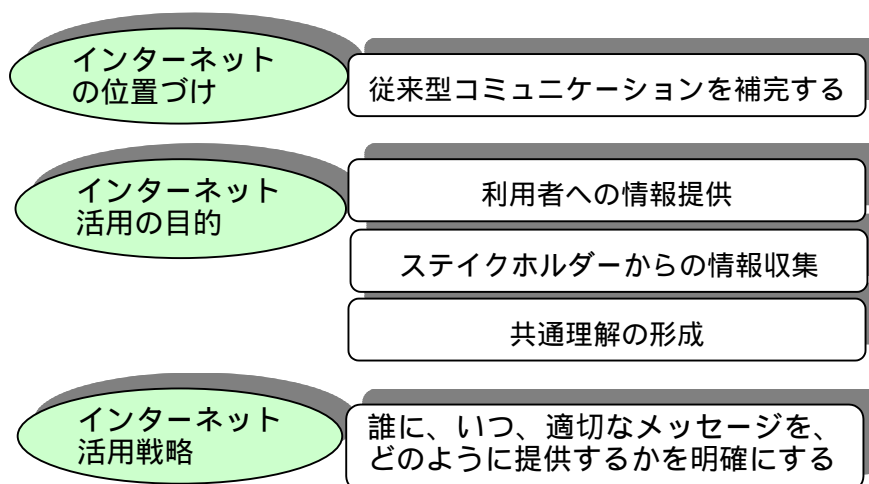


図 5-10 リスクコミュニケーションとインターネットの関係

5.7.2 インターネット活用の場面

双方向のコミュニケーション手法としてインターネットを活用する場合には、前記の問題と課題を踏まえて対応する必要がある。それらを改めて次に整理する。

(1) 問題点

- ・ インターネット利用者層が偏りがちである。
- ・ 情報源が乱立しているため情報が埋没してしまう。
- ・ 利用者がアクセスしない限り情報を伝達できない。
- ・ 専門家や他人に「なりすまし」で情報発信される可能性がある。
- ・ 情報の信憑性が低く発信者や情報の確認が必要である。
- ・ インターネット上の公開の議論の場で、無責任な感情的な発言によって混乱を招きかねない。混乱を意図した参加者がいる場合がある。
- ・ インターネット上の議論は参加者の背景や意図を明確にしないまま発言されるために誤解が生じやすい。

(2) 課題

リスク・マネジメントへの反映と情報公開システムの確立

体制の整備

公平な多くの参加者を得る

インターネット参加者の倫理・ルールの確立と共有

インターネット戦略の策定

リスクコミュニケーションにおけるインターネット活用の評価

メディアリテラシー・情報リテラシーの向上

インターネット利用における人材の育成・確保

デジタル情報の格差(デジタルディバイド)への対処

インターネット犯罪への対処

諸制度・慣行の見直し

(3) インターネット活用の場面

上記の問題と課題を踏まえると、産業廃棄物処理処分施設に関連したインターネット利用では、次のような場面で開設することが望まれる。

- ・ 立地選定などの早期の段階における市民参加を求める。
- ・ 説明会等対面のコミュニケーションを十分実施している上で、それを補完するため情報提供を行う。

- ・ 説明会等対面のコミュニケーションを十分実施している上で、それを補完するため
広く意見を求める。

第6章 情報提供とコミュニケーションにおけるポイント

本報告書では、産業廃棄物処理に関するリスクコミュニケーションについて、国内外の事例を参考に、その望ましいあり方や進め方について検討を行ってきた。この章では、まとめにかえて、産業廃棄物問題に限らずリスクコミュニケーションを行う上で忘れてはならない基本的な心構えや、チェックしておきたい事項について、改めて確認しておくこととする。

- (1) 良好なコミュニケーションと堅実な利害関係者の関係が、建設的な対話のための安定した基盤を築くことになる。
- (2) 逆に言えば、一方通行のコミュニケーションでは、利害関係者の理解や合意を得られない場合もある。支持されない意思決定プロセスは、強硬な反対を受けることがある。
- (3) 双方向のコミュニケーションは、メッセージの発信者と受信者で構成される。コミュニケーションがうまくいくかどうかは、メッセージの質と量的確性、適切な手法による発信、受け手による正しい解釈に依存する。
- (4) 双方向のコミュニケーションでは、リスクの発信者が利害関係者の関心を理解しその疑問に答えられるようになる可能性が高く、利害関係者は、自らの関心が取り上げられて疑問に対応されるようになり、双方の満足感が得られ、信頼感が高まる。
- (5) メッセージを作成するにあたって、次に配慮する必要がある。

【メッセージの基本設計】

- ・ 利害関係者における必要な情報、要望、利害関係を把握する。
- ・ 利害関係者の持つ課題に関する知識と理解のレベルに配慮する。
- ・ 情報提供、コミュニケーション手法の選択（新聞発表、印刷物、施設見学、説明会、少人数の対話など）

【メッセージの構成】

- ・ 利害関係者から公平で、分かりやすく信頼できるとみなされるメッセージを提供する。但し、分かりやすくしようとするあまり、過度に単純化することはかえって本質を見誤らせる危険性があることには留意をしなければならない。
 - データや情報がどのような条件に基づくか、どのような機関が検証したか明確にする。
 - データや情報に対する責任の範囲を明確にする。
 - データや情報は過度に加工しない。
 - データや情報の根拠や情報源が分かるようにする。
 - データや情報を更新した場合、その更新履歴を明確にする。
 - 基本的にデータや情報の訂正はないようにする。
- ・ 利害関係者の理解レベルに応じた用語の選択
 - 相手に合わせる必要があるが、相手によって異なるメッセージを提供することは信頼を損なう要因になるため、共通のメッセージの上に、相手の要求に合わせた情報を提供する。
 - 市民に対する情報は専門用語をできるだけ使わず、適宜、用語解説を加える。
- ・ 表現に十分配慮し、具体的で明確なメッセージとする。
- ・ 不特定多数に対して情報発信する場合、発信者の背景や立場が分かるようにする。
- ・ 不自然に楽観的だったり、過度に悲観的にならないメッセージを設定する。

(6) 会合進行上の役割分担

コミュニケーション担当者（リスクコミュニケーター）

リスクなど微妙な情報を伝える場合、コミュニケーション担当者の資質が重要である。相手の関心に応える情報を提供する努力と相手に理解してもらえるように伝える努力が必要である。相手の話をよく聞き受け止めること、冷静に対応し、即答すべきこととそうでないことを使い分けるなど、一定のテクニックが求められ、教育を受けることが望まれる。なお、問題全体の責任者は、発言の役割を担う要の場面でコミュニケーターに委ねるべきではない。

進行役（ファシリテーター）

議論を円滑に進め、参加者全員が意見を表明できたと実感できるように話し合いを進める役割がある。利害関係者間の衝突が予想されるような場合に、中立の立場で専門的

な教育を受けたファシリテーターを起用することが有効な場合がある。紛糾していない場合、状況に応じて事業者や行政が務めることもできる。

解説者（インタープリター）

コミュニケーションにおける解説者とは、情報の受け手に理解できない内容や、市民だけで解決できない疑問が発生した際に、中立的な立場で市民に必要な理解できる情報を提供する役割をもつ者をいう。解説者は、専門分野に関する基礎的知識、法制度および事例について理解し、最新の情報を収集できることが必要である。市民の不安や疑問を理解でき、共感的態度を示すことができる資質が求められる。市民の立場でこのような人がいることが望ましいが、コンサルタントや行政が務められる場合もある。

専門家

第三者として大学、研究機関等の専門家は、情報を裏付けるために発言することが有効である。

同意した利害関係者

例えば、当初衝突していた市民と理解が得られるようになると、その後、理解が得られた市民が他の市民に説明してくれ、強い味方になる場面がある。

(7) 感情的な問題への対応

利害関係者の強い感情はコミュニケーションの障害となるが、その存在を認めない限りそれを解消できない場合も多い。利害関係者の感情を無視したり、誤った情報に基づくものとして除外しても問題は解決せず、かえって緊張を高める結果となる。

事業者が感情的になった利害関係者に対処できない場合、それは利害関係者の感情についての理解が不足していることが多い。しかし、「お気持ちはよくわかります」などという言い方に見られるうわべだけの共感、他人の感情を最小限に抑えようとする表現であって、市民の意見を聞こうとしないと言っているに等しい。むしろ、まずは相手の感情を真に受け止めることが肝要であり、「ご不安な気持ちは十分理解しております」「お怒りはごもっともです」など、より具体性をもった言い方をすべきである。市民は自分の関心が受け入れられたと分かれば、誤解を訂正したりする機会も生まれてくる。

また、感情的な問題を扱う場合には、争点をできるだけ絞って話を進めるべきで、複雑な情報を伝達するのは、その後市民の感情が落ち着いてから行えば対応できる。話し合いの場は、可能であれば1対1、もしくは少人数グループを設定する方が、市民の感情を詳し

く把握し、正確な情報を伝えられるため望ましい。

大人数の公開の会合は、感情的に悪化させる場合がある。紛糾が予想される会合では、事前の話し合いだけでなく、予想される質問に対する明確な回答を用意しておくなど、ごく良識的な手段を講じておくことが望ましい。

(8) コミュニケーションの評価

利害関係者の考えの継続的なフォローをすることが肝要で、少人数グループや個人への聞き取り、電話、郵便によるアンケートなどを実施し、コミュニケーションプロセス及び計画の見直しにフィードバックさせる。

このように、リスクコミュニケーションはリスクという人の感情や価値観により左右されるセンシティブな問題を対象とするために、通常のコミュニケーションよりも一層、相手方の立場や感情に配慮したコミュニケーションが必要とされる。

リスクコミュニケーションの特性を、理解しながら情報公開と真摯なコミュニケーション努力を続けることによって住民との継続的な信頼関係の構築がはじめて可能となるものである。