

清掃工場をめぐる行政・司法・住民

—海部・津島(ア・ガマ)と小牧・岩倉(コマ・イワラ)の事例を中心として—

名古屋大学工学部 吉村功

1、はじめに

短い時間でなるべく本質的な議論をするためには、予備知識をあらかじめ、ある水準にしておく方がよい。そのためには、予備知識として必要な部分を文章にして、討論参加者に配り読んでおいてもらうのがよい。そういう考えの下で、ここには、背景として必要なことを記しておく。討論すべき問題点についての私の判断、評価、主張の内容は、口頭で話す。

2、歴史的にみた清掃工場問題

もえるごみはもやして、灰のみを埋め立て地に埋めるというごみ処理方式は、ずっと古くからあった。その場合の、燃えるごみというのは、紙や木であった。生ごみ、つまり厨芥類を燃えるごみとするのは、庶民にとって、非常識なことであった。ところが1960年代になると、生ごみをもえるごみとしてもやす処理方式が、衛生上よいという観点で、衛生行政がすすめられ、日本の各地で、次々とごみ焼却工場が作られるようになった。これには、有害ごみにたいする認識の欠如と、強力な国の方針、とりわけ補助金政策と起債政策（借金許可）が大きく影響した。

何故、ごみ処理について現在直面している技術的な困難が見通せなかったか、何故、国がそういう方針をとったかについては、ここでの本題でないで論じないが、結果として、今にして思えば、欠陥の多いごみ焼却工場が各地で作られ、行政が焼却処理するごみの量は増えていった。そして日本中で、ごみ焼却工場の公害が現われることになった。

1970年代になって、そのような焼却工場の立て替えの時期がきたとき、この公害を軽視してきた行政にたいして、住民側は大きな抵抗をみせることとなった。丁度”四日市の二の舞はごめんだ”ということで、公害反対運動が盛んになったのと同じ構造で、焼却場建設反対の声は大きくなった。抵抗のやりかたは、直接の話し合い、有力者を介しての交渉で計画を変えさせること、実力行使で建設を妨害すること、裁判所に建設禁止の判決を求めることなど、さまざまであったが、住民の抵抗のあったいくつかの工場は、建設地の変更を強いられた。あるいは、建設計画の大幅な変更を余儀なくされた。

このような住民の抵抗に加えて、ごみの中への、プラスチックやガラス、アルミなどの混入量の増加は、炉そのものの寿命を縮めることとなった。この困難にたいして行政は、一方で、炉の製造運転技術の改善を企業に求めると同時に、他方で、プラスチックなどをもやすごみから除くという分別収集方式を実行するようになった。しかし、その方向を真剣に求めるのは全体としては少数で、多くは相変わらず、技術はメーカーまかせ、メーカーたよりで、分別減量より周辺住民の懐柔という方法をとっていた。その結果として、次に上げるような事例が、全国で次々と生じることとなった。

このような住民の強力な抵抗の中で、処理技術に関していえば、大きな改善がなされ、定常的な黒い煙、悪臭汚水、そして刺激性のガスといったことは、金を惜しみさえしなければ、出現しないような状況になっている。しかし、悪臭と騒音、それにトラブル時の煙や汚水を主とする迷惑な現象は、現在でもないところがない。すべての議論はこのような現状認識の上でなされなければならない。

3、海部・津島の清掃工場問題の経過

愛知県の西部、木曾川の東に、海部郡がある。海部郡のほぼ中央に津島市がある。津島市と海部郡の4町村が、ごみ焼却工場を共同で運営しようということで、一部事務組合である衛生組合を作った。1966年にこの衛生組合が、40トン/8hの焼却工場を建てた。これが旧工場である。

1970年ごろになると、今の感覚ではもともと公害を出すようなものであった上に、10年たって古くなり性能が大きく落ちてきたため、公害と能率の両面から、工場の建て替えが問題になってきた。このとき、海部郡の他の町村も焼却処理に踏み切るということになって、衛生組合は、構成を1市11町村（人口約25万人）に広げることになった。こうして計画されたのが、ここでとりあげる新工場である。

計画によると、施設は、三菱マルチンの150トン/24h炉2基、1977年着工、1979年稼働開始、総工費約16億円、煙突の高さ約60メートルである。敷地の位置は、旧工場の北約2キロの、図1に示す、ふたつの川の合流点であり、川を挟んだ東対岸には、どちらかという新しい2階建ての住宅団地、“宇治団地”があり、敷地の境界からそこまでの距離は、最短で50メートルである。

旧工場からでる黒い煙は、この周辺地区からもよく見えて、悪臭を主とした旧工場についての悪評は、新工場の周辺でもよく知られていた。必然的に反対の声があがった。ところが、計画を実現しようとした当時の衛生組合の管理者S町長は、公害にたいする認識が十分でなく、環境アセスメントをしなくてはならないという意見にたいして、ここは田舎だからそんなめんどろなことをする必要はないとして、アセスメントを行なわなかったくらいであった。また土地を確保するための当時の常識にもとずいて、計画が実行段階に近づくまで、内容を狭い範囲の人にしか知らせなかった。このため、宇治団地の住民が計画を知らされたのは、着工の数カ月前であった。

宇治団地住民は、計画の撤回を求めて交渉を行なったが、行政はそれを軽視して、1977年11月に着工に踏み切った。他に手段がないと判断した住民は、1978年9月、建設工事差し止めの仮処分申請を、名古屋地方裁判所に出した。名古屋地裁は、1979年3月、工事中止の命令を出した。このとき工事は約90%をおえていた。

決定された仮処分の主旨は、「この工場は、塩化水素などの汚染物質を排出して、公害を生じさせるおそれがあるにもかかわらず、衛生組合は、それを防止するための塩化水素除去装置を設置せず、また、その影響を評価するための環境アセスメントもしていない。さらに、地元住民との話し合いも十分でない。とりあえず、工事を中止して、両者で、話し合いをして、適当な前後策を講じるべきである。」というものであった。¹⁾

これをめぐって、両者の内部では、あたりまえのことであるが、いろいろな議論がなされた。そして結果として、衛生組合は、「公害防止対策を見直すことによって、工場の完成と操業についての、住民の了解を得よう」

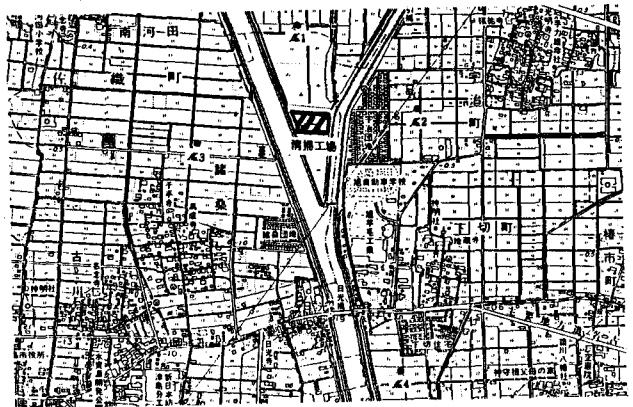
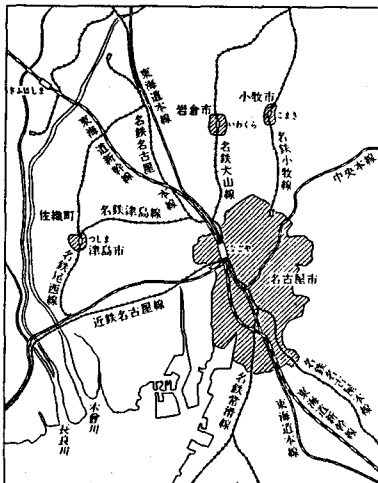


図-1

という方針を取るようになった。これに対して、原告団であった宇治団地の住民は、それを支援してきた、予定地の北と西の2地区の住民と一緒に、”ごみ焼却場建設反対地域連絡協議会”（通称、地連協）を結成し、応対することにした。

ここで、問題をごじらせ工場が使えなくなると、既に投資した十数億円が無駄になるという判断と、仮処分の指摘した条件が満たされると、異議申し立てが認められて、裁判所の決定の効力が失われるという両者の判断が、双方にある種の妥協を求める機運を生じさせ、話し合いの場として、1980年3月、”海部津島ごみ問題協議会”が成立した。協議会は、ごみ処理全般にわたる方法の改善と、工場の完成、稼働の可能性について、検討作業を行なうことに合意して、学識経験者を含む”ごみ問題検討委員会”を1980年11月に発足させた。委員は、衛生組合11名、地連協11名、学識経験者4名であり、決定は全体で意見の一致をみることで進められることになった。

検討委員会は、ほぼ毎月一回のペースで会合を開き、その中で、いくつかの課題について、視察や資料収集あるいは技術的に詳細な論議検討をする機関として、小委員会を設けた。小委員会は、専門的技術的検討を行なう機関であったが、委員以外の者も参加でき、どちらかというところ衆知を集めて、議論を深めるという形で運営された。設置された小委員会は、環境気象調査、排ガス処理、コンポスト、プラスチック処理、環境影響調査、技術検討の6委員会、その作業内容は、”新清掃工場に関わる環境影響調査—小委員会報告集—”に詳しく述べられている。

検討を進めるなかで、衛生組合と地連協は、1981年8月、”工事再開に関する確認書”を取り交わした。これによって完成を見た工場の稼働に関して、各小委員会と検討委員会は、更に精力的な作業を進め、1983年9月、”公害防止協定”と”清掃工場操業に関する同意書”を取り交わして、試験操業に入り、1984年4月から工場の営業運転を始めることになった。

両者は、運転開始後の協議のために、”津島市ほか十一町村衛生組合清掃工場運営協議会”を設けていたが、運営協議会は、1984年4月以後、ほぼ3カ月に1回のペースで開かれ、様々なトラブルの処理を中心に、課題の解決の努力を進めている。²⁾³⁾

稼働までには、多くの時間がかかり、追加の費用も当初の予算額と同じ位になったが、結果として

- ①、都市近郊としては珍しく、生ごみの一部を堆肥として再資源化することになった
- ②、分別の徹底で、再資源化する部分がふえ、焼却ごみ量が300g/人日以下、埋め立てごみを含めても、400g/人日程度にごみ量が少なくなった
- ③、施設の改善に衆知を集めるというルールが定着したので、メーカーに支配される部分が少なくなった
- ④、清掃工場の地域的な持ち回りというルールが約束されたので、特定の地区が差別的に利用されることが避けられることになった

などの点で、他地区とはひとあじ違った、ごみ行政が実現したと言える。

今、行政が苦勞していることの一つは、再資源化の技術がまだ未完成で、たとえばプラスチックなどは、減容埋め立て位しかよい処理法がないことである。焦って未完成の技術を採用することは、自治体がメーカーの食い物になることであると同時に、反面教師として、再資源化への悪例を示すことになる。かといって自分で技術開発をする能力はないというのが辛いところである。もう一つは、一般住民が、必ずしも行政のこのような行き方に全面的な賛成あるいは協力をしてくれなくて、分別を怠り、あるいは、周辺住民への迷惑を気にせずにごみをばらまき出すシステムを、求めることである。

4、小牧・岩倉の清掃工場問題の経過

愛知県の北部、名古屋空港の近くに、人口約11万人の小牧市と、約4万人の岩倉市とがある。両市は、一部事務組合としての衛生組合を作って、1966年に岩倉市に焼却工場を建設、使用していたが、もともと技術が未熟な時代に建てたものである上、15年以上も過ぎているということで、新焼却工場を今度は小牧市に建てることにした。

衛生組合は1980年ごろに、図2に示す山沿いの野口地区を候補地とし、まず1981年に土地造成、つまり山の斜面を削り、平地を作った。計画した新工場は、三菱マルチンの150トン/24h炉2基、1982年着工、1984年稼働開始、土地造成や発電設備を含めた総工費約80億円というものであった。煙突の高さは約60メートルである。

周辺の住宅地までは、300～400メートルあるが、山の斜面という地形は、大気拡散上、要注意であった。この計画が実行の段階に来たとき、既に海部・津島の清掃工場は、工事中止の決定を受けていた。これを知っていた小牧市は、1979年に、あるアセスメント業者に「環境アセスメント」を発注したが、予算750万円ということからもわかるように、この業者はアセスメントをする能力を持っていず、結果として出て来た報告書は、低水準報告書の見本というべきものであった。形だけあればよいという行政態度がここではよく現われていた。

ところでこの時期には、既に、補助金申請に、住民の同意書が必要であったから、小牧市は、地元野口の区長を通じて、有力者を集め、「都市計画決定のため必要」「工場建設については別に交渉をする」という条件で、道路や公民館の整備など幾つかの条件の「要望書」と引き替えに、同意書へのハンコを得た。そして、1980年に、区長によって印は押されたが、それを一般住民が知ったのは、1981年になってからである。

野口地区は春日井市との境界に近く、春日井市の焼却場がそこにあったので、住民はその公害を知っていた。そこで建設に対して疑問を提示したが、衛生組合は「同意書」のハンコを盾にそれをはねつけ、1982年に着工に踏み切った。そこで住民の一部（野口地区では、多数派）は建設差し止めに求めて、1982年、名古屋地方裁判所へ仮処分の申請を行なった。

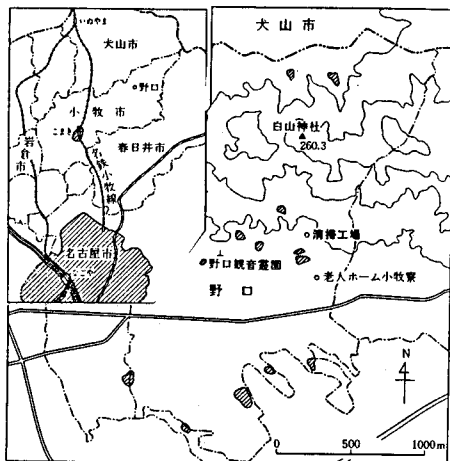
工場は1983年に工事を終了したが、名古屋地裁は、1984年4月、操業禁止の判決を下した。この仮処分の主旨は、「この工場は、設備はひとつとおそろっているが、環境アセスメントがなされていないに等しい位不備だから、それをやりなおすまで工場を稼働すべきでない。」というものであった。⁴⁾

これにたいして、衛生組合は、「アセスメントは義務づけられていないから、この判決は間違いだ」として、控訴すると同時に、仮処分の執行停止を、名古屋高等裁判所に申し立てた。この際、訴訟への国の助力を求めた。国はこれに応じて、検事など数名を衛生組合の代理人として、訴訟に参加させた。

この事件を担当した名古屋高裁の裁判官は、双方の言い分や証拠の吟味を全くしていない時期に、既に、前記判決に否定的な見解を述べていたとのことであるが、執行停止の申し立てを受けて、和解をすすめた。その内容は、衛生組合の言い分を一方的に認めよというものであった。最終的に和解はならず、8月に、執行停止の決定が下された。⁵⁾

決定の約2週間後、新工場へのごみの搬入が始められた。やがて工場は、試験操業を経て営業運転に入った。現在は平均して80トン/日のごみを焼却している。

図2



5、現実の状況とそれに対する評価

5.1 環境問題における清掃工場

いわゆる環境問題の中で、行政、司法、住民の関係という側面からみたときの清掃工場の位置は、下流施設（廃棄物処理、下水処理、し尿処理、魚 獣骨処理、火葬場など）全般と共通である。したがって、事例としては、二つの清掃工場をとりあげたのみであるが、それを一般化するときの結論は、下流施設全体に適用できるかどうか、と考えるべきである。いいかえれば、清掃工場に限定せず、他の下流施設の事例をも、参考にして、上記の例の一般化を考えるべきである。

5.2 行政の置かれている立場

処理の義務がある。行政区画内での立地難。便乗して利益を得ようとする人たちの存在。財源が補助金と起債であること。技術的能力の欠如。役所としての責任のとりにくさと無責任気質。行政規模が小さいときは寄り合い所帯になり、大きいときは動きにくくなる。権力者のおごり。

5.3 司法の特徴

技術的能力が不十分。裁判官個人の自由心証判断にまかされること。証拠主義。データ収集能力がないこと。法律に依存してしか結論が出せないこと。和解志向。権威主義。

5.4 一般住民の態度

多様性。納税者としての権利の絶対化。多数派のわがまま志向性。一般の匿名希望。理想を行政に希望する少数派の存在。

5.5 周辺住民という存在

自分のところだけが迷惑をこうむるのはおかしい。自分も受益者。公害にたいする妥当な不安と過大な不安の両方の存在。不均質で多様な存在としての決定の困難さ。行政に対する不信の念と無理解。権力に対する従順性と反発性。自由な立場からの思考が可能。

5.6 技術的困難

利益平衡の評価。予測の不確定性。受益者負担の範囲の定めにくさ。処理技術の評価の困難さ。代替案の選択肢の限定性。民主的手続きはどこまでか。根源的対策と目前的対策の矛盾。

5.7 上記の条件のもとでの可能な選択

下流施設問題について、現在の技術、行政、司法、住民の目指している方向は、大局的にみて、まだ根源的なものではない。したがって、今後もいたるところで、なんらかの形での争いが頻発するであろう。その中で私が行政に求めたいのは、あらゆる資料の公開、技術的水準の向上、現場での対話、権力発揮への自戒、問題の一般住民への提起、長期的経済収支にたいする責任をもった検討、などである。司法にたいしては、決定者であるより、対話の仲介者であること、上級審や行政から独立した判断を下すことを望みたい。

文 献

- 1、“大気汚染等を理由とする共同ゴミ焼却場建設禁止の仮処分申請の認容例”、判例時報、943号、PP.80-84、1979
- 2、津島市ほか十一町村衛生組合ごみ問題検討委員会編、“新清掃工場に関わる環境影響調査”、1984
- 3、吉村 功、“ごみと都市生活”、岩波書店、1984
- 4、“小牧市共同ごみ焼却場操業禁止仮処分事件第一審判決”、判例時報、1115号、PP.27-50 1984
- 5、吉村 功、“小牧・岩倉のごみ判決をどう読むか”、公害研究、14、PP.54-59、1984