

処分場問題乗り越え

住民主体の環境・廃棄物施策を展開

—「環境憲法」としての基本条例を制定し、環境づくりへ—

御高町長 柳川 喜郎 × 本誌編集代表 北村 喜宣

地域の環境をどのような理念に基づいて自治体は管理してゆくべきか。私たちの暮らし方はどのようにあるべきか。こうした問題は、自治体環境行政を考える上で重要なものであるが、そうした議論はどうしても抽象的になりがちだ。この点、20世紀末に産業廃棄物処分場の建設をめぐる、町長が暴漢に襲撃されるなど自治体全体が大きく揺れた経験をもつ岐阜県の御高町は、環境オンブズパーソン制度を盛り込んだ環境基本条例を制定するなど、環境づくりのための具体的な施策を町民と一体となって模索して注目される。「負の経験」を乗り越えて、環境行政の充実に取り組む御高町の柳川喜郎町長にお話をうかがった。

町民自身が住民投票を選んだ

北村 御高町が全国的に有名になったのは、産業廃棄物処理施設の建設問題によってです。町長ご自身暴漢に襲撃されるなど、前代未聞の事件が起きましたが、そのあたりの事情を簡単にご紹介いただけますか。

柳川 私が襲われたのは、ちょうど今から9年前の1996年10月30日午後6時10分頃で、町長に就任して1年半経った時です。

私は産業廃棄物をめぐる問題についてほとんど知らなかったのですが、町長になって御高の産廃問題を知れば知るほど、見て見ぬふりをできなくなりました。もし、産廃問題がこれだけ根深い問題で、場合によっては襲撃されるかもしれないということを事前に多少なりとも知っていたら、町長の職をお引き受けしなかったでしょう。しかし、元ジャーナリストということもあって、知ってしまった以上は事実を明らかにするしかなく、前町長時代から進められていた産廃処理施設の計画を一時凍結しました。その結果、あの事件に発展したのだと思います。

これは後でわかったことですが、襲撃事件の前に盗聴事件というのがあって、私のア



● guest

御高町長
柳川喜郎
Yoshiro Yanagawa

Profile

1933年東京生まれ。名古屋大卒。

NHK解説委員を経て、1995年岐阜県御高町町長に当選。以後現在に至る。

パートの電話が盗聴されていました。しかも、それが全然関係のない右翼と暴力団という2つのグループによって行われていたというのです。いずれもすでに立件されて、有罪が確定しています。

その後に襲撃事件があったのですが、こちらは残念ながらまだ解決していません。そこで、私の支援グループが一昨年に懸賞金制度をつくりまして、犯人逮捕につながるような情報を提供してくれた人に300万円をお出します、ということを行いました。ところが、初めの1年くらいは30件くらい情報が来ましたが、この1年間は全くなく、事件が風化している現実を感じます。

それでも私は、秋になって日が短くなると今でも事件のことを思い出しますし、気温が下がってくると指先に軽いしびれのような感覚があります。PTSD（心的外傷後ストレス障害）とまでは言いませんが、心にも体にも事件の記憶が残っているだけに、時効までに犯人が逮捕されることを願っています。

北村 その後、住民投票の実施に至ったのですね。

柳川 はい。1997年の6月に産業廃棄物最終処分場建設の是非を問う住民投票が行われ、反対票が8割を占めました。まさに「カネ」より「命」の選択でした。

私は事件前から、御嵩町の産廃問題を解決するのに住民投票は1つの選択肢であると、議会において公言していましたが、あの事件をきっかけとして、私が入院中に住民投票をやるのではないかという気運が町民の間から出てきまし

た。ですから、実際に仕掛けたのも、直接投票という方式を選んだのも町民です。

情報公開で裏のビジネスを表のビジネスに変える

北村 御嵩町事件は、産業廃棄物処理施設の立地に関する法システムの問題点を鋭くつき、かつそれを凝縮的に表しているように思います。町長は、どのような法システムであれば、社会全体として合理的な産業廃棄物処理が可能になるとお考えでしょうか。

柳川 1つには、裏のビジネスを表のビジネスにしなくてはいけないということがあります。

産廃ビジネスは真面目にやったらなかなか儲からないので、いい加減な処理や埋め立てを行う業者が横行し、「悪貨は良貨を駆逐する」状態が一般的でした。そうした悪弊が凝縮され、噴出したのが御嵩町の事件なのです。

まだまだ企業にとって産廃は恥部ですから、覆い隠そうとする傾向があります。結局それが裏のビジネスになっていくのです。そうではな

● host

上智大学法学部教授

北村喜宣

Yoshinobu Kitamura

Profile

カリフォルニア大学バークレイ校大学院「法と社会政策」研究科修士課程修了。神戸大学法学博士。横浜国立大学経済学部助教授等を経て、現在に至る。専攻は、行政法学・環境法学。著書として、『自治体環境行政法〔第3版〕』（第一法規 2003年）ほか。



くて、そうした裏のビジネスを表に出して、それこそ大手の一流企業が産廃ビジネスを大いに手がけるくらいの状況にならないとだめだと思います。

北村 廃棄物処理法ができた頃は業界には中小零細しかいなかったもので、そうした会社のことを考えて許可制度が設計されました。その結果、大手が参入して事業を展開しようとするので大変にコストがかかる仕組みになっています。

しかし、いつまでも既存の業界に遠慮していても改善されませんので、利用者である経済界が「私たちが求めているのはこういう処理業者です」と発言することが産廃ビジネスを正常化するきっかけになると思います。また、業界も第2世代の人が多くなってきていて、意識もずいぶんと変わり、近代化・合理化されているようです。

柳川 私も今は転換期であると思っています。企業にとって産廃問題はこの10年ほどで大きな問題になり、自社処理がかなり増えています。また、ゼロエミッションなど廃棄物を削減しようという動きも本格化していますから、産廃の量は相対的に減ってきていると思います。つまり、最終処分場に対する需要そのものはかつてより減っています。

では、どのようにすれば裏のビジネスが表のビジネスになるかということ、とりあえずお天道様にさらすこと、つまり情報公開するということですね。太陽光線というのは殺菌力がある、いずれそこに付いているばい菌が死ぬから、とにかく情報公開を徹底すべきです。

北村 また、処分場と中間処理の問題も重要で

すね。

柳川 はい。処分場はどこかに必要であるということについては、私はそのとおりだと思いますが、最終処分場が足りないから不法投棄が多いという論理が言われてきました。しかし、足りないのは最終処分場ではなく、中間処理施設であると思います。

減量化や無害化しても、今の技術ではまだ一部残るものがあります。そういった意味でも処分場は必要ですが、何でもかんでも生とか半生の形で産廃を埋め立てするという時代は終わったと思います。ですから、金や時間をかけて技術開発をするなりして、減量化と無害化を徹底的に行うべきです。

そうしてごみ処理にかかったコストについては、私は製品価格にコストとして転嫁してもいいと思っています。例えば、今まで100円で販売していたものを、産廃をきちんと処理するために3円かかるためその分をユーザーが負担してください、と堂々と言うべきです。

メーカーが負担する、流通が負担する、そしていわゆるユーザーも負担する。負担の仕方の割合というのはいろいろ問題があるのですが、そうした社会的合意のもとに、徹底的な減量化と無害化を行っていかないと日本列島がごみ列島になってしまうと思います。

北村 処分場がないから不法投棄するというのは一部の人のにとっては理屈なのかもしれませんが、許されないことです。また、処分場がたくさんできたとしても、ただより安いものはありませんから、不法投棄は後を絶ちません。

柳川 私も、不法投棄は、量や質の違いはある

でしょうが、いつの世になってもあると思います。ですが、その量を減らしていくとともに、自然や人間にとって危険なものを除くことに力を入れていかななくてはなりません。特に、アスベストやPCB、ダイオキシン類などの有害物質は深刻な問題です。産廃問題は、突き詰めていくと化学物質の問題に行き当たるのです。

廃棄物処理法を抜本的に見直して 新法制定すべき

北村 最終処分場を作るプロセスについてはどのようにお考えですか。

柳川 例えば、岐阜県内のどこか1カ所にそういう施設が必要になると言うのであれば、総合的、科学的、客観的な調査を全県的にを行い、候補地を選ぶべきです。経済性の観点からも検討をしてもよいと思います。飛騨の真ん中の道もないようなところに処分場をつくっても、経済的にペイしません。ですから、ある程度利便性のよいところにつくるという視点を導入してもよいと思います。そういう視点も入れて総合的に調査をして、数カ所に絞り上げて、1カ所に絞っていく。その過程でプロセスは全部住民に情報公開し、最後に決まったところについては、決定した理由を挙げた上でお願いします。

そういう手法がとられていたならば、おそらく御嵩の問題は起きなかったと思いますが、調べても全くその形跡がありません。

北村 実際にはどのように決められたのですか。

柳川 業者が福井県や岐阜県を歩き、埋め立てしやすい地形のよい谷があったと。その至近距



離、50メートルしか離れていないところに、500万人の飲料水の水源である木曾川が流れているなどということは、おそらくその業者の選定に当たって視野の中に入らなかったと思います。そうした環境保全の視点が欠落したまま、私が町長になる直前に申請書が出されました。

資料が公開されていなかったため、私は町長になってもそのことを知りませんでした。全員協議会なる、いわば密室状況の中で受け入れが決められたというのです。何かおかしいぞと感じるものがありまして、とりあえず事実関係を把握したいと思って調べたところ、これは看過できない事態だということになったのです。その後に起きた事件は先ほどお話したとおりです。

北村 こうしてお話をお聞きすると、廃棄物処理法は、処分場の立地や処理業者に関する許可を中心に組み立てられているということですね。業者が施設の立地場所や環境をすべて決める、施設さえ良ければ問題ないという、いわば基準至上主義につながってさまざまな問題を引

き起こしていることが改めてわかります。

柳川 今の廃棄物処理法は、汚物掃除法とそれに続く清掃法という公衆衛生法の流れを踏襲して、少しずつ直しながら運用されてきたためか、産廃に関する概念が確立されておらず、環境保全や循環をどうするかという発想もありません。

そういう意味では、私は廃棄物処理法を改正するのではなく抜本的に見直して、今の社会に合った新法を制定すべきであると思っています。一言で言えば、出た廃棄物を処分するという発想ではなく、物質や資源の循環という概念をもっと正面からとらえていくことが必要であると思います。

連絡会は市町村が意見を アピールする場

北村 御嵩町は「全国産廃問題市町村連絡会」の事務局も担当されています。この組織は、どのような経緯で設立され、どのような活動をしているのですか。

柳川 ご存知のとおり、産業廃棄物行政は国の所管で、実際には都道府県の法定受託事務として運営されています。また、処理責任は排出者にあるのですが、産廃問題で最も苦しんでいるのは末端にいる市町村です。全国で産業廃棄物の処理をめぐる起きている問題や紛争は500ヵ所にのぼると言われますが、事例ごとに問題の所在が異なり、そうした問題を抱える市町村はどこも暗中模索の状況です。そこで、全国の市町村が情報交換や研修、意見をアピールする場として連絡会が設立されました。

もともとこれは、宮城県の白石市長（当時）がイニシアチブをとって、「一番迷惑しているのは市町村だ。ケースは千差万別だが、その点は共通しているから、ぜひ連合体をつくろう」という話があり設立されました。連絡会のそもそもの創立の精神はそこから来ているのです。

連絡会の具体的な活動としては、産業廃棄物問題に関する情報の交換、交流、対策の検討や研究、提言活動などを行っています。また、定期的な研修会や、水道水源を保護するためのモデル条例の検討会を開催して、各地の動向を共有しています。

そうした活動を通じて、行政としての産廃問題については、いまだに責任の所在が不明確であると感じます。ルールをつくっているのは国なので、本来は国が全体を見渡して統括的な行政責任を持つべきであると思いますが、法定受託事務などの関係もあってそこはあいまいになっており、しかも私たち市町村には何の権限もありません。ここは環境省にもっと本腰を入れて取り組んでほしいところです。

制定から住民参加を徹底した 環境基本条例

北村 御嵩町は、2002年に環境基本条例を制定しました。この条例が制定されるまでの経緯と、特徴をお話してください。

柳川 この条例は、御嵩町の環境保全の基本的な考え方や施策の方向性を定めたもので、当町の環境憲法ともいうものです。

制定までの経緯をお話しますと、2000年10月に「御嵩町環境基本条例等検討委員会」を設置

し、町民、事業所、学識経験者など計14名の委員を公募して「ガヤガヤ部会」を組織しました。ここで、御嵩の環境の現状やこれからの環境保全の方法などについて自由な意見や提言を出してもらい、それをもとに、行政法担当の大学教授や弁護士など法律の専門家に助言をいただきながら条文化し、2002年3月に町議会に上程、可決され、翌月公布しました。

この条例の大きな特徴は、今お話ししましたとおり、制定時から町民参加を徹底したことに加えて、町の環境憲法と位置づけているところで、条例には珍しい前文をつけました。前文は全て私が書き、そこにすべての意義が込められています。

また、環境保全についての長期的な目標と施策の基本的な事項を環境基本計画として定め、策定にあたっては町民の意見を反映するための公聴会やパブリックコメントなどを行うことを制度化しました。

環境オンブズパーソン、環境創造協定制度などを創設

北村 環境基本条例のもとで、御嵩町ではどのように環境行政を展開しているのでしょうか。また、環境基本計画には重要な記述が多くみられますが、それらをどのようにして具体化してくのですか。

柳川 基本条例をつくってから派生的な個別条例を制定していこうという考え方をとっています。今のところポイ捨て禁止条例ができていて、今それに続いて希少生物を保護するための条例の制定作業を進めており、現在そのために町内

の絶滅危惧種を調べるなど、事実関係を調査しているところです。これに関連して、植物だけですが、ボランティアたちが町内を歩いてデジカメで撮影した写真をまとめて図鑑をつくりました。

また、「御嵩町環境オンブズパーソン」を条例で創設しました。オンブズマン、しかも環境に特化したものを自治体が条例でつくることについては異論もありましたが、町民の意識を喚起する呼び水の意味も込めて制度化しました。環境オンブズパーソンは定数3人で、町の自然や歴史、文化などに識見がある人から町長が委嘱します。

町民からの苦情の申し立てを受けて、町に対して情報提供を求めたり、実地調査をしたりすることができ、必要なら町長に対して是正措置を講ずるよう勧告し、意見表明を行うことができます。聖域は設けず、道路でもハコ物でもどんな事業に対しても文句をつけてくださいと。任期は3年で無給。再任もできます。

また、「環境マイスター」制度を設けました。これは、環境に配慮して、リサイクルや廃棄物の削減、減量に取り組んでいる人、自然の素材を活かしたものづくりをしている人、地域の自然環境に造けいの深い人を環境マイスターと呼んで、例えば学校の社会科の授業の中で町に生息するチョウなどについて語ってもらうなど、指導的な立場を担ってもらうものです。

北村 環境創造協定に関する規定も注目されます。

柳川 事業者が町内で事業活動を行うにあたり、公害防止という観点だけでなく、人間のみ

ならず里山の環境保全や生物多様性に配慮することを目的として、町と協定を締結してもらうように決めました。精神条項に近く、この協定に違反したら罰せられるというものではありませんが、そうした考え方を共有することによって、事業者に環境を配慮する意識を持ってもらおうという趣旨です。

意識改革の難しさ実感、 一廃の量は減少傾向に

北村 環境保全には、住民意識の改革が必要といわれます。住民にもっとも近い存在として、町長、そして町役場はどのような戦略をお持ちでしょうか。地方分権時代における町村の環境行政の可能性も含めてお聞かせください。

柳川 意識改革については、役場職員に関するものも含めて以前から念頭にはありましたが、10年目を迎えて、改めて人間の意識改革にはこんなにエネルギーと時間がかかるのかと実感しています。

例えば、住民投票の後、よく考えてみると自分たちも家庭から出すごみについてきちんと処理しているかという反省の声が町民の間から出てきました。そこで、スーパーのレジ袋をなくして買い物袋を使おうという運動が起こって、買い物袋のデザインコンクールなども行われて

一時盛り上がったのを見て、私も一挙にポリ袋を絶滅できるのかと思いました。しかし、今スーパーに行ってみても買い物袋を持っている人はあまり見られず、結局また元に戻りつつあります。

北村 環境問題について中核となって活動してくれる意識の高い人が増えてきても、その裾野をどうやって広げていくかが課題ですね。

柳川 はい。一方で、3年ほど前から家庭ごみの分別を厳しくしました。これは職員ががんばってくれて、自治会の会合があるたびに分別の説明に出向いたり、掲示を徹底したりして効果が出始めました。現在付近の10市町村で組合をつくり、一般廃棄物の処理場を運営していますが、御嵩町からの搬入量がかなり減り始めています。

町民や職員の意識改革を実現するにあたっては、こうした良い傾向を持続させるとともに、効果的な施策を導入するなど、時に刺激を加えながら進めていきたいと思っています。

北村 住民との対話を通じて、堅実に環境行政、施策を進めていかれている様子がよくわかり、環境法政策を考える上で学ぶところが多いと感じました。本日はお忙しい中をありがとうございました。

(— 了 —)