

IX 廃棄物処分場問題と住民運動 —事業所の環境対策に関する調査(その9)—

1. 廃棄物処分場問題の特質
2. 廃棄物処理行政批判
3. 住民運動の特質と動向
4. 廃棄物問題と自治体労働運動
5. 住民運動から環境自治へ

鶴 飼 照 喜*

要 約

本稿は環境社会学において地域環境主義という立場で、環境問題の中でもとりわけ今日的な課題である廃棄物処理問題を追究してきた私たちの研究グループが、中間的ではあるが、その総括としてまとめるものの一つである。本稿の直接の課題は、長野県を中心として廃棄物処分場問題に取り組んできた各地の住民運動の様々な課題を明らかにし、住民運動が産業廃棄物問題に限らず、様々な環境問題に対する解決の主体として、地域社会の再生の担い手として期待されることを、行政と公共性との関連に即して示すことである。

1. 廃棄物処分場問題の特質

今日の社会は、地球的規模での環境問題が懸念されるとともに、地球上の各地で様々な環境問題の課題が論じられている。その中でも、我が国では廃棄物処分場問題が集中的に現出していると言わざるを得ない状況である。そこで、本稿ではこの廃棄物処分場問題にかかる住民運動を分析・考察するにあたって、廃棄物処分場問題自体の特質を明らかにし、筆者のこの問題に対する基本的姿勢を示しておく。

今日の環境問題は地球的規模で、また世界各地で論じられているが、この環境問題自体が近代工業の発展によってもたらされたものであることは、

もはや異論の余地はない。

このことは、環境問題が近代産業の発展によるという、経済的社会的問題であることも自明である。しかしながら、これまで議論されてきた環境問題が、「開発か環境か」という二者択一で提示されることがしばしばあることがいみじくも示すように、近代工業の発展による環境問題の発生という開発の負の側面を追究してきた、とすることができる。

しかし、今日の日本で大きな課題とされてきている廃棄物処分場問題は、そうした「開発のもたらす負の側面」の問題というよりは、「工業開発の生み出した大量消費の結果のもたらす負」の問題とすることができる。要するに「工業化過程・開発過程の負」ではなく、「開発結果の負」の荷物な

*信州大学教育学部

のである。

かつて昭和40年代に大きな国民的課題とされた公害問題は、まさに工業開発過程の負の問題であった。また、二つの石油ショック以後に登場した国内でのリゾート開発ブームの際に生じた環境問題も、開発過程における負の問題であった。こうした位置づけをされる環境問題は、今日の廃棄物処分場問題が「静脈産業」の環境問題として位置づけられるのに対比され、「動脈産業」のもたらす環境問題として理解することができる。他方で、廃棄物処分場問題の展開に即して、環境問題が「動脈-静脈」産業という形で二つに区分されて捉えられることは、環境問題が産業構造の循環の中で位置づけられるようになったことを意味する。そして、そうした位置づけによる環境問題の認識は、循環型の経済社会への転換を指向する流れが、我が国の中に生まれ定着しつつあるかのごとくである。そして、今国会に提出されようとしている廃棄物処分場問題に関わるいくつかの法律の改正や提出はそうした流れを受けているといえる。しかし、政府が提出している諸法の中で、果たしてどこまで循環型の経済社会が達成できるのか、懸念する声も決して小さくはない。とはいえ、政府がそうした法改正に向かう姿勢を示すことになった背景として、廃棄物処分場問題に関わる全国各地の住民運動が高まってきたことを挙げなければならない。

以上のような経済構造上の位置づけにおける廃棄物処分場問題の特質を第1の特質として挙げることができる。そして、次に第2の特質として挙げられるのは、かつての公害問題では加害者が産業界・或いは個別企業にあり、他方で被害者が地域住民として存在するという形で、加害者-被害者の構造が鮮明であり、かつ両者が明瞭に区分されるというところにあった。これに対し、今日の廃棄物処分場問題では一般の住民も廃棄物の排出者であるというところから、加害者と被害者が重なり合い、その区分を明確にする事が困難であるとされる点である。こうしたところから、今日の廃棄物処分場問題は公害問題とは異なる環境問題であるという見解が、一定程度広がっているとも

言うことができる。

以上の2点は、廃棄物処分場問題の社会経済的側面における特質であるが、第3の特質として挙げることができるのは、環境への負荷をあたえる有害物質が、かつての公害問題が企業の生産活動から排出される有害物質が、生産活動以前の段階で事前に予測できるのに対して、今日の廃棄物処分場問題ではその予測が困難であることである。今日の廃棄物処分場問題の深刻さを表す有害物質は、ダイオキシンに象徴されるが、それらは時として「非意図的」有害物質と表されることがある。これに対し、かつての公害問題における有害物質は「有害性予測可能な」物質であったということになるであろう。

今日の廃棄物処分場問題における排出物の有害性の特質はその物質の組成や性質、危険性が予測不可能であるところにある。従って、その有害物質による人間や自然界への影響が計り知れないところにある。焼却炉はそこで焼却される物が質的にも量的にも不特定であり、従ってそこで燃焼により生成される物質の予測が基本的に不可能であるということである。或いは、他の中間処理施設での処理も基本的に同様である。

また、焼却灰の埋め立て等、最終処分場の場合も長期間にわたる自然への負荷を予測することは事実上不可能であると考えられる。

従って、あらかじめ特定の有害物質の排出を想定して、その排出を量的に規制するために、いわゆる「基準値」を設定し、その基準値に基づく「安全な操業」を維持する政策は基本的に無意味である。排出される有害物質の質も量も不特定であるが故に、その有害性を排除するために事前に基準を設けることは、原理的に不可能である。近年、厚生省がダイオキシンに関する基準値を繰り返し強化しているという事実、或いは環境ホルモンの新しい有害性が様々な研究で指摘されている事実は、このことのなによりの証拠である。かつての公害問題では、重金属や硫酸化合物、窒素化合物、或いは現在の都市での自動車の排気ガスの成分等、こうした有害物質は発生源とその組成が明らかであることにより、有効な対策が立てられるのに対

して、今日の廃棄物処分場問題では基本的にそうした対策を立てることが原理的に不可能である。ここに、今日の廃棄物処分場問題の物質論的特質がある。

とはいえ、環境への負荷を持つ排出物の有害性が、予測可能かどうかという相違があるにも関わらず、有害廃棄物を生成するのが近代工業であることに変わりがない。廃棄物処分場問題の焦点のひとつである焼却炉問題も、そこで焼却処分される物質が危険なのは、それらが近代工業、とりわけ石油化学工業の生産物であることによる。この点では、今日の廃棄物処分場問題は第2次公害問題であると言われるゆえんである。

以上の諸点が一般的に指摘されている廃棄物処分場問題の特質であるが、第4の特質をこれに加えなければならない。その特質は社会構造上の特質と言うべきもので、第1の特質と深く関係する。

公害問題や開発による自然破壊といった環境問題は、すでに述べたように動脈産業と言われる産業分野による問題である。その分野は、戦後日本経済で中心的な位置にある分野であった。これに対し、静脈産業と言われる分野は、動脈産業が戦後の経済発展の「光」を受けた分野であるということが対して、静脈産業は「廃棄」を担う「影」の分野であったと言わなければならない。従って、その「影」の部分を持ってきた社会階層も、そうした「光」と「影」という形で、社会構造の中に組み込まれていると言わなければならない。

従って、公害問題は「光」の部分を持ってきた社会的セクターが加害者である。これに対し「影」を持ってきた社会階層が、一見廃棄物処分場問題の加害者のごとくである。しかし、「光」と「影」の関係を前提として考えると、この「影」を持ってきた社会階層が、直ちに加害者であるといえるかどうか。或いは、逆に「影」の部分を担当されてきたという意味で、ある種の「被害者」という側面をもっているといえるのではないだろうか。廃棄物処分場問題は、産業界では排出者が企業であり、同時に一般の市民生活では誰もが排出者であるという構造の中で、被害-加害の構造が複層

しているとともに、廃棄物を処理してきた過程で有害物質を排出し、環境に大きな負荷を与えてきた「加害者」が他方では「被害者」でもあるという、さらにもう一つの複層構造を内包しているのである。

ここに、廃棄物処分場問題自体の社会構造論的特質がある、と考えられるのである。

2. 廃棄物処理行政批判

これまでの研究（本誌第64号、69号 拙稿）で、廃棄物行政の問題点を指摘した。そこでは、議論が必ずしも十分に論じ尽くされているとはいえないが、おおよそ次のように整理することができる。

- (1) 行政の基礎となる廃棄物（処理）のデータが、現実からかけ離れていること。
- (2) 処分場建設過程における住民不在-住民同意のあり方-
- (3) 処分場の経営体-第三セクター方式-の問題点
- (4) 産業廃棄物処理行政の所管問題-厚生省が最適の官庁か？
- (5) 中央省庁間の政策不整合
- (6) 中央官庁と地方自治体の権限と役割分担の不整合
- (7) 現行法における排出者責任の不明確性

これらの問題点以外にここではさらに次のような問題点を挙げる。

- (1) 大型焼却炉設置等の問題点-廃棄物の減量化政策の貧困-
- (2) 過去と未来における長期的な廃棄物処理への展望の欠如
- (3) 循環型社会への転換政策における理念の貧困と政策の現実性の欠如-素材産業の次元での産業構造の転換政策の欠如-

第1の問題点は、ダイオキシン問題が全国的な問題として広がってきた中で、厚生省が小型焼却炉の廃止を進めてきた経緯と表裏一体の問題である。小型焼却炉といっても、家庭用の簡便な焼却炉では確かにダイオキシン類や他の有害物質が排出される危険性が大きい。しかし、技術論的には

大型焼却炉ではそうした危険性が低く、小型焼却炉では危険性が高い、という命題は成り立たない。炉の大小と技術水準の高低とは技術論的には無関係である。もし、焼却炉が廃棄物処理に不可欠の、また妥当な方法であるとしたら小型で、安全性の高い焼却炉の開発・導入を進めるべきである。なぜなら、大型焼却炉では大量に焼却するゴミが必要となり、かえって排出するゴミが増大する傾向にあるからである。また、大型焼却炉の導入は、廃棄物処理の広域化と一体となっているが、この点でも政策上の齟齬を来している。廃棄物処理の広域化は前回の拙稿でも指摘した「自区内処理」の原則に反するし、大型焼却炉での焼却が多くの場合、それまでの分別収集と一体となった処理方法を否定し、分別収集した様々な廃棄物を一緒に焼却するという、きわめて杜撰な政策展開になっている。まして、生ゴミと一緒に焼却する際に、高温を維持するためにプラスチック類を必ず投入したり、時には重油を補助燃料として燃焼させているというケースにおいては、何をかいわんやである。

また、最近の動向ではRDFやガス化溶融炉が全国各地で導入されようとしているが、この動きにも問題なしとしない。RDFも固形燃料にする過程が付加されるのであり、結局焼却処理であることには何ら変わりがない。また、さらには最近の杉並病問題で指摘されているように、その固形燃料化する過程で、何らかの化学変化が生じ、未知の有害物質が発生する可能性を否定する事はできない。また、ガス化溶融炉による溶融固化物を建築資材として利用する方策も喧伝されているが、この方式も焼却する過程を軸とする構造であり、その過程の科学的不安定性や、溶融による生成物の科学的特性を特定することの困難さがつきまとう。

いずれにしても、今日政府が押し進めている政策は基本的には焼却による「減量化」が基本である。それは排出物自体の「減量化」という理念に反する政策である。そこには、大量生産-大量消費という構造の転換を計る政策・理念が見られないのである。それどころか、近年の長引く不況の中にあって、大型焼却炉を進めたり、或いはRDF

やガス化溶融炉等の廃棄物処理の「新技術」の開発や導入は不況に苦しむ産業界にとって、ちょうどよい産業政策なのである。通産省はこうした政策を「環境の産業化」と自画自賛する。

第2の問題点は、公害問題とほとんど同一の問題といってよい点である。それは日本の公害問題の原点といわれる足尾銅山の鉍毒事件等の、鉍山の廃棄物処理の問題である。足尾銅山を例に取れば、鉍山での採掘を止めて20年、工場での精錬事業を止めて10年になる。しかし、周辺の間々はようやく木や草が芽生えてきたばかりである。他方、戦前からの鉍滓は依然として同地域に累々と野積みされたままである。従って、そこからしみ出る有害物質は、工場の操業停止後も延々と渡良瀬川に流出し続けている。鉍滓という産業廃棄物が今後どのように「処理」されるかは、全く展望がない。ここには、公害問題と産廃問題が同一の、あるいは連続的な問題として深刻な環境汚染を地域社会に及ぼし、存続しているのである。

他方、こうして流出し続ける鉍毒、戦後の農業の近代化の過程で広範に利用されてきた農薬や農業用資材等、焼却炉のダイオキシン類や様々な有害物質、戦後の工業社会を支えてきた企業から排出されてきた様々な有害物質等々、こうした多様、かつ大量の有害物質はある程度は微生物によって分解されてきたであろう。しかし、その大半が、河川の淀み、湖やダム湖の湖底、港や河口一帯にヘドロとなって堆積している。こうしたヘドロこそが、廃棄物の最終的な実在なのである。けれども、今の我が国の環境政策に、戦前からの鉍山の廃棄物処理や港湾や湖のヘドロに対する問題意識を見いだすことは困難である。

第3に問題となるのは、上に述べたヘドロ処理に関する問題意識と直結するのである。と同時に、昭和40年代のいわゆる公害問題の「解決のあり方」に関わる問題である。かつての公害問題は、おおよそ次の3つの方式で「解決」されてきたとすることができる。すなわち、1. 公害被害者の救済、2. 有害物質排出の技術的処理、3. 公害の輸出である。この中で、2の技術的処理は我が国のその後の産業に大きな負荷になることなく、かえっ

て公害抑制技術の発達という「成果」をもたらし、「技術立国・日本」を世界にアピールする事にさえなったということができる。

けれども、その「成果」は、有害物質を減らすという方向ではなく、かえって多様な有害物質を生成、利用するハイテク工業としてその後の経済成長を支えたと言いうことができるのである。近年の情報化時代がそうした技術的基盤に依拠していることは疑う余地がない。今日広範に普及しているパソコンや携帯電話、さらには多様な家庭電化製品類は、プラスチックと重金属の固まりである。

このように考えるならば、今日の廃棄物処分場問題の深刻さはかつての公害問題の「解決」のあり方に依拠していると言いうことができるのである。従って、この意味で今日の廃棄物処分場問題は、公害問題の延長線上の問題であり、第2次公害問題であるということができる。しかしながら、政府の廃棄物処理政策の中にこうした問題意識を見いだすことは困難である。

3. 住民運動の特質と動向

廃棄物処分場問題を取り上げてきた一連の論文の中で、農村部の住民運動が伝統的な村落組織に依拠して運動が展開される事例を指摘した。また、都市部の新興住宅街の場合には、首都圏の住民運動と同様の形態で市民運動が進められるものの、当該地域社会の社会的基盤の特質が反映されて進められることを指摘した。また、そうした地域的な特質の一つとして、都市部の住民の自然認識と農村部の住民のそれとが大きく隔たっていることも明らかにした。

そこで、本稿では廃棄物処分場問題に反対する住民運動が、その運動の方法として住民投票を導入するケースが見られるようになってきたことを考慮し、この住民運動がどのような社会的性格として認識されているかという側面と地方自治（体）との関係について考察する。

廃棄物処分場問題に限ったことではないであろうが、農村部で住民運動が進められていく過程では、運動のある段階で必ずと言っていいほど「こ

の運動は政治運動であるのか？」という疑問が提示される。こうした疑問が提示される背後には、一つには住民のなかに行政に対する根強い「お上」意識が横たわっていることと、二つには住民運動に対する偏見或いは運動へのある種のレッテル張りという実態が、かいま見えるのである。

もとより、住民の基本的権利として生活とその基盤としての良好な自然環境の保全を求める運動が正当であることは言うまでもない。しかし、「政治運動」であるかどうかという疑問の背後には、当該地域の住民のみならず、かなり広範にわたってある種の誤解が潜んでいるように考えられる。その誤解とは、政治運動と政党運動の区分がされておらず、混同されているという点である。これまで議論してきたことから明らかなように、廃棄物処分場問題が一定の政治構造の中で、一定の政治的過程の結果として生じてきている限り、廃棄物処分場問題が政治問題でないことはあり得ない。或いは、住民の生活とその基盤である自然保護を求めること自体が政治的でないことはあり得ない。

ところが、そうした政治的運動、或いは政治的主張そのものがあっても政党のみによって担われてきたイメージが住民の中に、国民の中にある。政党が住民、国民の政治的主張を基盤にして政党活動することは当然であると同様に、政党と無関係に国民が政治的主張をすることも、また当然の権利であると言わなければならない。「住民運動は政治運動か」という疑問の背後には、こうした政党活動と政治活動との区分がなされていないという点を指摘する事ができる。そして、さらには、政治活動が特定の政党活動と同一視されるのではないかというある種の不安が潜んでいると考えられる。その不安を生じさせる要因の一つが、先に指摘したある種のレッテル張りであることは言うまでもない。

さて、こうした住民運動へのレッテル張りは、一つには廃棄物処分場問題に関する運動に限ったことではないこと、二つにはこのレッテル張りが排除の機能を持ち、さらには差別構造を形成する要因でもあることを指摘しなければならない。「住

廃棄物問題関連年表

	全国の動き	長野の動き
1900年(明治33年)	汚物掃除法制定	
1954年(昭和29年)	清掃法制定	
1964年(昭和39年)	生活環境設備整備緊急措置法	
1967年(昭和42年)	清掃設備整備緊急措置法	
1970年(昭和45年)	廃棄物の処理および清掃に関する法律(廃掃法)制定	
	公害対策基本法制定	
1971年(昭和46年)	東京都「ごみ非常事態宣言」	
1973年(昭和48年)	沼津市「ごみ非常事態」発表	
1979年(昭和54年)	廃棄物施設整備緊急措置法制定	
1983年(昭和58年)	一般廃棄物焼却炉からダイオキシンが発生していることを、愛媛大学立川涼教授が明らかにする。	
1989年(平成元年)	千葉市が市の焼却炉で処理できない一般廃棄物を青森県の民間処分場で処理していたことが明るみに出る。	
	北海道伊達市がゴミ有料化を導入	
1990年(平成2年)	神奈川県と高知県的一般廃棄物焼却炉から高濃度ダイオキシン類を検出	
1991年(平成3年)	再生資源使用促進法制定 廃掃法大幅改正=排出者の責務、減量推進特別管理廃棄物、資源化等を盛り込む	
1992年(平成4年)	東京都日の出町の広域処分場でダイオキシン類を検出	
	高山市、出雲市でゴミ有料化を導入	
1993年(平成5年)	香川県豊島の産廃問題で住民が公害調停を申請	
1994年(平成6年)	野田市がゴミ有料化を導入	
1995年(平成7年)	容器包装に係る分別収集および再商品化の促進等に関する法律(容器包装リサイクル法)制定	廃棄物処分場の地域紛争が増加し、弁護士や研究者も参加した住民運動のネットワーク結成
1996年(平成8年)		美麻村、宮田村が水道水源保全のため廃棄物処分場建設差し止めを提訴
		県内各地で廃棄物の不法投棄や違法操業が発覚
1997年(平成9年)	岐阜県御嵩町で産業廃棄物処分場を巡り住民投票実施、反対多数。以後同様の住民投票が全国に広がる。	豊野町の安定型処分場操業停止を求めた裁判で住民側勝訴
	廃掃法改正=廃棄物処理業の許可要件等廃棄物対策の強化により、全国で廃棄物処理施設設置の駆け込み申請が急増	長野県廃棄物処理事業団の4処分場建設計画のうち、2カ所で住民運動が形成、他の2カ所は進まず
		高速道路の伸長で廃棄物搬入が増加
		処分場設置駆け込み申請急増で地域紛争激化
1998年(平成10年)	容器包装リサイクル法一部施行 特定家庭用機器再商品化法(家電リサイクル法)制定	長野冬季オリンピック開催
	所沢市等の焼却炉問題が注目される廃棄物問題の政策提言を目指す運動体結成	上山田町、波田町等処分場周辺環境調査で住民と専門家の合同調査が県内各地で進む。
1999年(平成11年)	大阪府能勢町の廃棄物焼却場で高濃度のダイオキシンを検出、全国各地廃棄物処分場の環境問題が深刻化	処分場問題で全国の運動とネットワーク広がる
	ダイオキシン類対策特別措置法制定	阿智村の処分場建設で社会環境アセスメント実施
	フィリピンへのゴミ輸出事件が発覚	環境社会学会大会で産業廃棄物処理施設見学
2000年(平成12年)	容器包装リサイクル法完全施行 循環型社会基本法制定	処分場問題で全国との交流拡大
		ゴミ輸出事件の業者が県内に不法投棄していることが発覚
		美麻村の処分場建設差し止め地裁判決で村側勝訴

民運動は政治運動か」という疑問の背後にはこうした排除の機能と差別の構造を何らかの形で住民が感じ取っていることの証拠とも言うことができる。他方で、この問題に限らず行政の方針に反対する住民に対して、行政が時としてこの「排除の機能」を巧妙に利用してきたことも少なからずあると考えられる。昨今の環境問題に関わる住民運動が全国的に広がる中で、時には地方自治体の近辺で、時には自治体の首長自身が運動を支える各地の住民の声を「よそもの」扱いする姿勢を枚挙することは、さほど困難なことではない。こうした「よそもの」扱いする姿勢が、排除と差別を生み出す要因であり、地方自治にとっては自殺行為であることは自明である。

ところで、こうした排除と差別の姿勢とは別に、かつて昭和40年代の「東京ゴミ戦争」と言われた時代に「地域エゴ」と指摘された事象があったが、近年の廃棄物処分場問題においても一時期には同様の声が聞かれた。とはいうものの、この廃棄物処分場問題の流れの中でこの「地域エゴ」という運動への批判が弱くなってきたことも事実である。その要因としては、ダイオキシン類や環境ホルモンのもたらす人類への影響の深刻さと汚染の広がりがあったと考えられる。とはいえ、このことによって「地域エゴ」の問題が解消されたということにはならないであろう。もとより、住民がみずからの生活と生命の安全を守ろうとする主張を「地域エゴ」として批判すること自体が、廃棄物処分場問題の本質を正しく理解していないことによると言わなければならない。さらに、「地域エゴ」という主張に依拠して産業界のリーダーが廃棄物処分場問題に関する住民運動を批判する動きがあることは、本末転倒であり、さらには産業界の重大な責任転嫁であると言わなければならない。本稿の1で明らかにした廃棄物処分場問題の特質は、産業界こそ最大の責任者であることを示している。

次に、廃棄物処分場問題に限ったことではないが、環境問題に象徴される住民運動と自治体行政との関わりの問題について考察する。

住民運動は、本来個別の政策に対する住民の判断の結果であり、その判断の表明である。従って、

住民運動は、国や地方自治体の政策に対して本来的に個別の政策であり、当該個別の政策に関する何らかの最終結果が確定することによって、その政策に対する意思表示の運動は収束するものである。この意味で住民運動は一過性という特質を持つ。

とはいえ、全国各地で生起する住民運動にとって、行政側が計画する開発事業については長期にわたる運動の継続を余儀なくされる。開発を進める側は行政組織や企業体という組織である。開発する側の組織の継続性と住民運動の組織の継続性は比較にならない。

近年の住民運動が住民投票の実施を求める傾向にあるのも、こうした点から見て有効な方法と考えることができる。また、地方自治の観点からも妥当な方法であるということがいえる。これに対し、住民投票を「間接民主制」の危機として受け止める社会的勢力が見られるが、この捉え方が論外であることは言うまでもない。他方、住民運動の中から当該地方自治体の首長の批判を通して、首長選挙を求める動きや主張が見られることもある。

しかし、地方自治体の首長選挙は問題となっている開発政策や環境問題だけが争点ではない。従って、多くの場合、開発政策自体が首長選挙の主要な争点になることなく、他の従来の選挙運動が効果を発揮して、住民運動の期待する結果が得られない場合もある。或いは、ある開発政策を巡って、当該地域社会での推進派と反対派が拮抗する場合には、首長選挙や自治体の議会選挙が繰り返し行われることがある。そうしたところでは、その他の政策の遅滞をしばしば引き起こす。

こうした、地域紛争のもたらすマイナス面は基本的には我が国の地方自治制度が未熟であることによる。地方自治における、解職請求権、条例制定権、住民投票権の3つの住民の直接請求権は、我が国ではその3本柱の半分、50%しか充足されていないのである。

今日の、そして今後も拡大すると予測される、廃棄物処分場問題等を含む環境問題を巡る住民運動は住民投票を求める傾向を強めるであろうが、周知のように我が国の地方自治制度では住民投票

は法的拘束力を持たない。今後は、全国的なこの運動の延長線上に、住民投票を法的に裏づけ、法的拘束力を持たせることを要求する運動が生起し、展開されることが予想される。

4. 廃棄物問題と自治体労働運動

ところで、戦後の日本では、全国の各地で自然保護を掲げた住民運動を支えてきた革新勢力が、廃棄物問題ではどのような姿勢でこの問題に取り組んでいるのであろうか。本節ではこの点を、全国自治団体労働組合の発行した『地域・自治体政策集』（2000年~2001年）に沿って、次の3つの論点に関して分析・考察する。

その1は廃棄物問題そのものの捉え方についてである。ここでは、これまでの諸論文で繰り返し触れてきたように、廃棄物問題自体を近代工業の所産として、公害問題との関連を捉えることを基本としてきた立場から見て、有害物質の規制や廃棄物処理責任をどのように設定するか等の問題であり、この点は具体的政策の根幹に関わる問題である。

第2の点は、産業廃棄物業者による不法投棄等の処理が問題とされるなかで、民間業者による処理ではなく、公共関与による処理、具体的には第3セクター方式による経営体の設置を巡る議論である。

第3には、本誌第69号の拙稿で触れた、これまでの産廃処理を担ってきた社会階層に関する視点の有無とその内容である。

これらの論点のなかで、同書が具体的に触れているのは第一の論点の有害物質の規制に関する問題と第2点目の当面必要とされる廃棄物処分場の経営体のあり方を巡る点である。しかしながら、前者の論点については、「循環型社会」への転換を唱いながらも、必ずしも公害問題との関わりを深く意識した主張としては展開されておらず、マスメディアで報道されるレベルでの住民の健康被害等への対処療法的な政策提言に終わっている。他方、廃棄物処理場の経営体に関する後者の論点では、都道府県に対して公共責任による「廃棄物

処理センター」の設置を求めている。この主張はいわゆる第3セクター方式を意味していると考えられる。他方で、国に対しては、産業廃棄物処理施設整備のためには、経営面・技術面で民間の技術を生かした公共主導型の運営方法を求めている。

こうした主張は今日の日本では比較的一般的なものと考えられるが、ここには2つの問題点があると言わなければならない。その1つは「第3セクター」方式に関する問題点である。この方式は、形式上は行政体と民間企業の合体による経営体であるが、財政上の責任は実質的には行政体にあり、財政的な負担が行政体に、従って当該行政体の住民の負担に帰せられることになる。また、管理・運営上の責任がどこにあるか不明瞭で、時には無責任体制に陥る危険性があることが懸念される。

もう一つの問題は、「公共主導」、或いは「公共関与」方式の「公共」概念である。今日までの我が国では、「公共」=行政であり、行政が公共性を体現していると理念的には考えられている。けれども、戦後の公害問題の処理に限っても中央政府はもとより、多くの地方自治体が住民の健康被害に関しては、加害企業よりの姿勢をとってきたことは周知の事実である。この現実において、行政が公共性を体現していると認めることはできない。にもかかわらず、いまなお自治体労働者において、行政が公共性の体現者であるという意識が強い現実には、今日までの我が国の歴史的背景から見て、一般的な見解であり、それ故に当然であると言えよう。また、自治体労働者における誇りを見ることが出来る。

さらに、産業廃棄物処理の技術的困難性を考えるとき、行政体にその技術的困難性を越える能力を持つことが、果たしてできるであろうか。現実には地方自治体経営による一般廃棄物処分場の大型焼却炉が全国で建設されつつあるが、大型焼却炉の実際の運営はそのプラントメーカーに委託している事例が多い。まして、産業廃棄物の内容が一般廃棄物よりも、一層複雑で予測不可能であることを考えると、行政能力を遙かに超える技術的困難性が懸念される。その上、拡大排出者責任論の立場からは、第3セクター方式による産業廃棄物

処分場の経営は、容認できない構想である。ここで考えられる行政の役割は産業廃棄物処分場経営に対する監督責任であり、また、そこに限定されるべきである。

このように、今日の廃棄物問題を戦後の経済発展の歴史と関連させて考えるならば、前述の自治体労働者の姿勢を評価することはできるにもかかわらず、国民的規模で行政＝公共という思考様式は転換されなければならない時期に来ていると考えられる。また、産業廃棄物処分場経営に対する監督責任については、その根拠を住民の側に求めるべきであるとともに、その監督責任を持つ行政組織を、さらにチェックする機能を持つ機関が住民の側に設置される必要があることは、昨今の様々な事例が示していると考ええる。

循環型社会への転換が求められている今日、転換しなければならないのは経済活動における物流のあり方に限らず、様々な社会的セクターの基本的な姿勢とその役割である。

或いは、循環型社会への転換のためには新しい社会的セクターや社会的機関が必要となることも想定される。そして、この転換の中で新しく主要な役割を担う住民や国民の自主的な活動の基盤として、その総意が「公共」概念で示されるものであり、先の自治体労働者の理念もこの公共性に依拠して初めて、実現されるのである。

5. 住民運動から環境自治へ

前項で、公共性の意義と役割について触れた。しかし、この公共性の概念だけが先行して議論されることは、公共性にとって自己矛盾である。つまり、地方自治における住民、或いは国政における国民の社会的発言とその基盤の実質的な形成が伴わなければならないことは言うまでもない。

ところで、この公共性の形成にとって、廃棄物処分場問題に関わる住民運動を始め、様々な環境運動、さらには地域社会や住民生活を守る様々な社会運動が、人権運動や平和運動等とともに大きな役割を担うことは言うまでもない。けれども、我々のこの研究グループで取り上げてきた廃棄物

処分場問題に関わる住民運動は、直接、個別の産業廃棄物処理施設のあり方に対する異議申し立ての運動であり、その意味で極めて限定的である。また、多くの様々な環境運動も個別的であり、限定的である。従って、こうした個別的運動が前述の公共性の形成にとって条件であるとともに基盤になるものであっても、個別の運動の展開と公共性の形成との間には、なお多様な課題と長い道のりがあることは言うまでもない。そこで、最後に個別の運動から公共性に至るうで、今日の段階で見ることができるいくつかの課題を提示する。

住民運動に関する社会学的研究の中では、地域社会の構成の問題としていわゆる新住民と旧住民というカテゴリーが提示され、当該地域社会の合意形成等の過程で研究上のみならず、その社会の運営上の面でもさまざまな課題が生じてきていることが多くの論文で明らかになっている。こうした課題とともに、前述の公共性の形成と行政へのチェック機能の遂行という面で、住民が単に「生活者」という面に止まらずに、専門性を生かした社会的活動への貢献が期待されている。この社会的要請は、いわゆるNPO活動として今日の日本の様々な領域で要請されている機能と同一のものと考えることができる。

このように考えるならば、「生活者」が単に当該地域の住民であるに止まらず、たとえば、農民が食糧生産の専門家であり、コンサルタント会社の調査技師が地質調査の専門家であるように、様々な専門性を持つ職業人、専門家であることを社会学が重視しなければならないことを意味している。そうした専門性を持つ多様な地域住民の有機的な構成と結合を図ることは、社会学の古典的な課題であったことは言うまでもない。そして社会学の専門性はそうした専門性の有機的な結合のコーディネートにおいて発揮されるであろう。

それ故に、環境社会学としては廃棄物処分場問題さらには環境問題の解決に向けて、住民サイドに立って環境問題の様々な専門家の結合を図ること、専門家集団の形成と実践が、理論的かつ実践的な課題として浮上ってくる。しかしながら、本誌第69号で指摘したように、住民サイドにおいて

も多様な自然認識の相があり、さらに、専門家との有効な結合は決して容易ではない。また、地域住民の中には、多方面の専門家が潜在しており、その様々な能力を生かしていくことも重要な課題であることは言うまでもない。

他方、住民サイドに立とうとする専門家においても、基礎的な判断や技術的処理への評価など、地域社会での潜在的な専門家を含んだ住民との間で、詳細な次元での多様な差違が顕わになってくることは避けられないであろう。また、行政庁へのスタンスの取り方にも様々な差違が現れてくることは必須である。そうした状況の中で、専門家集団が住民サイドでNPOとして機能するためには多様な領域と次元での差違を認めつつ、地域住民の総意に沿って合意形成を図らなければならないし、そうした役割を要請されているのである。こうした困難な課題を、専門性の発揮とともに担い、かつ解決する姿勢がNPOの専門家に求められているのである。そこには、専門家の広い社会的視野、高い倫理性が専門性とともにも求められているのであり、それなくしてはNPOの形成とその実践、さらには公共性の実現もあり得ない。

では、そうした専門家の高い倫理性はどのような実践のなかで実現するのか。それは住民との深いコミュニケーションと有機的結合、それによる信頼関係の形成、現場での事実の掘り起こしとその積み重ね、およびその事実への沈潜を通じた社会構造全体への視野の広がりであり得ないで

あろう。

住民自治は、近代社会における地域社会のあり方の法制度的表現であるが、それは本来そうした住民と専門家との有機的結合による実践によってのみ実現されるものである。今日の環境的危機は環境問題に取り組む住民と専門家による実践によってのみ解決される。それは環境社会学的には環境自治と表現することができる。環境自治は住民自治の一環である。

住民自治の一環としての環境自治の実現のためには、これまで述べてきたような公共性の実現、住民サイドにたった専門家集団の形成と実践が不可欠である。そうした条件の下で、地域社会の様々な側面での自治能力の高まりによって、住民運動・環境運動の発展として環境自治が実現されるのである。

参 考 文 献

- 梶山正三監修『ごみ問題紛争事典』リサイクル文化社、1995。
 黒田隆幸『産業公害の終着駅・産業廃棄物』同友館、1996。
 川名英之『どう創る循環型社会』緑風出版、1999。
 鶴飼照喜「環境運動とイデオロギー」、『沖縄 創造の哲学』所収、1997。
 鶴飼照喜「長野県の廃棄物問題と自治体行政」、『総合都市研究』64号、p.233-246、1997。
 鶴飼照喜「産業廃棄物問題と自治体行政の課題」、同上69号、p.61-77、1999。

Key Words (キー・ワード)

Industrial Waste Problems (産業廃棄物問題), Local Government (地方自治体), Environmental Movement (環境運動), Social Structure (社会構造), Government (行政), Public (公共), Specialist (専門家), Social Solidarity (社会的結合)

IX The Industrial Waste Problems and the Roll of the Environmental Movements:
The Environmental Policy of Companies in Japan(9)

Teruyoshi Ukai*

*Faculty of Education, Shinshu University
Comprehensive Urban Studies, No.73, 2000, pp.103-113

This is the final report of the reseach for the industrial waste problems in our reseach group. In this report I have the role of the analysis of the social movements toward the industrial waste institutes, and show the hope that the social movement for the environmental preservation shall make the transformation to the circulative social structure.

To realize that hope of this report, I present the character of the industrial waste problems and the roll of the specialists in the communities. And I show the general perspective to the government as the public in modern Japan. But the government is not equal the public.

The social solidarity of the specialists to the resolution of the industrial waste problems is, theoretically and practically, the typical and classical theme of sociology .