

豊島から見た「法と現実」

石井 亨

(香川県議会議員)

1. はじめに

1990年に兵庫県警の摘発によって明らかとなった豊島事件は、わが国最大の有害産業廃棄物不法投棄事件といわれ、原状回復を問うわが国の事件の象徴となった。

事件の舞台となったのは、瀬戸内海に浮かぶ面積およそ15平方キロメートルの小さな島で、「豊島」と書いて「てしま」という。

豊島事件とは、この島の西端の国立公園内に悪質な事業者が13年間にわたって50万トンを超える有害産業廃棄物を違法に野焼きし、埋め立てたものである。

期せずしてこの事件は、度重なる「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃掃法」）の改正に結びついた。しかし、この事件において決して法が住民を救うことはなかった。循環型社会の形成が叫ばれ、その必要性を誰も否定しない。しかし現実の廃棄物は過密から過疎への一方通行である。廃掃法に守られて過疎を破壊していく。

社会の最低限の「モラル」、あるいは社会の目的を達成するための「道具」としての「法」と「現実」の間には大きな溝がある。これを埋めることができるのは自立と自治である。自立と自治なくして目的の達成はあり得ない。本稿では、豊島のゴミが語る「法と現実の狭間」を考察する。

2. 豊島の現状

現場は、豊島の西端国立公園普通地域から第2種特別地域にかけてのおよそ20ヘクタールの敷地内である。事業者の13年間にわたる無法きわまりない行為によって、現場には膨大な野焼きの残渣を含め46万立方メートル・50万トンに及ぶ有害産業廃棄物が放置されている。その大部分は複数の重金属や有機塩素系化合物によって現行法上の「廃棄物の埋め立てにかかる有害の判定基準」を上回り、遮断型処分場での処分を必要とする状態である。

また、直下土壌や地下水も広範に汚染され、調査によると地下60メートルの新鮮花崗岩岩盤層に染み出す地下水からも有害物質は検出され、鉛についてはこの深度でも環境基準を上回っている。さらに、野焼きが原因と思われる高濃度ダイオキシンも検出されており、廃棄物中の含有量はTEQ値で最高39,000pg/gである。廃棄物からの浸出水においても最高28,000pg/lが検出されている。そして、これらの汚水が瀬戸内海に1日あたり129立方メートル流れ出していると

石井：豊島から見た「法と現実」

試算されており、「放置できない」状況にある。

これらの対策としては、焼却・溶融炉を豊島の隣の直島に建設し、有害廃棄物及び汚染土壌を処理する。その際、副生物は廃棄物として処理するのではなく、資源として再利用する。これら有害廃棄物及び汚染土壌は2016（平成28）年度末までに豊島からの搬出を終える。地下水については、瀬戸内海への漏出防止措置を講じ、豊島に汚水処理施設を建設して浄化する。さらに、これら対策の技術的評価は知見を有する専門家らによる「技術委員会・管理委員会」の指導の下に行われ、また住民との協議機関を設置し、住民参加の下で行われることなどが2000年6月6日に成立した香川県と豊島住民との間の公害調停で約束された。この対策には十数年の歳月と300億円前後の費用を要すると考えられている。

3. 豊島事件の経過

筆者らは、事業者が香川県に対して廃棄物処理業の申請を行った1975年12月18日を豊島事件の発端と数えているが、この日から既に25年目に入っている。ここでは、「法」と法を運用した香川県の対応を中心に、便宜上3つの時期に分けて事件の経過を確認する。第一は、事業者が廃棄物処理業の事業許可申請をしてから、機関委任上、国の機関としての香川県知事が廃掃法上の廃棄物処理業の許可を与えた時期、つまり廃棄物が豊島に運び込まれるようになった経過について。第二は、香川県の指導監督の下に違法操業が行われた13年間と、摘発後の香川県の対応。第三は、住民が公害調停を申請してから調停合意の成立までの期間とする。

3.1. 事業者が事業許可申請をしてから香川県知事が許可を与えるまでの時期

1975年の事業者による廃棄物処理業の申請直後から、豊島では全島挙げての反対運動が展開された。事業者は廃棄物処理業申請の前から現場で珪砂（ガラスの原料として）を大規模に採取していた。この時すでに国立公園第2種特別地域から普通地域にかけてのおよそ20ヘクタールの自然公園区域を丸裸にし、海岸線の度重なる形状変更を行い、さらに、縄文から弥生時代にかけての集落跡と思われる複数の遺跡を破壊していた。この時点で自然公園法、公有水面埋め立て法、瀬戸内海法、文化財保護法に抵触している疑いがあった。また、この事業者は暴行事件を繰り返すなど日頃から素行が悪く、評判がわるかった。

豊島住民は事業者の行状から、「この事業者が有害産業廃棄物を扱う許可を得たなら、お金儲けのために、きっと豊島住民の健康を損ねるところまでとことんやってしまうに違いない」と考えたのである。

豊島住民は、香川県に不許可処分を求めて、陳情・要請を繰り返した。しかし、香川県は許可の方針を打ち出したため香川県に対する抗議デモ・知事との直談判（決裂）、県議会への陳情・請願の後、県議会議長による調停斡旋に至るがこれも不調に終わる。

そこで、豊島住民は、事業者を相手取って処分場の建設差し止め請求訴訟を高松地裁に提起する。「そこに住む者は、豊かで美しい故郷を守る権利」つまり「愛郷権」を主張したのであ

る。また一方で事業者は反対する住民を殴って怪我をさせ暴行傷害罪で逮捕され、これも裁判となった。

しかし、香川県は反対する豊島の住民の主張を「住民エゴ」と決めつけ、世論もまた香川県の主張に同調した。こうした状況の中で香川県は、2つの裁判の結果を待たずに、「ミミズ養殖業」という名目で事業者に許可を与え、反対する住民に事業の受け入れを要求したのであった。香川県は反対を続ける住民に対して、廃掃法上の許認可権は香川県知事にあり、法的な阻止は絶対に不可能であるとした上で、徹底した指導と監視により事業者には間違いは起こさせないことを約束したのである。

豊島住民は、香川県の「事業者には間違いは起こさせない」という説得を信頼して、許可の8ヶ月後に「ミミズ養殖」に限って豊島の住民も受け入れることとし、裁判を「和解」で終わらせたのである。

(補足) 廃掃法は厚生省の所管である。そしてこの時期の都道府県知事は機関委任を受け国の機関の知事として法を運用することを求められていた。当時香川県は、この事例から「前科がある」ことをもって不許可とすることができるかという疑義を厚生省に対して行っている。厚生省の回答は「否」である。廃掃法には、要件の整った申請がなされれば一定期間内に許可しなければならないと明記されている。従って法に基づく明確な根拠なしに不許可処分を下すこと、あるいは許可を引き延ばすことは、違法とされるのである。またこの例の場合、許可を出さずにいた香川県は事業者から訴訟を起こすと脅され、事業者は度々県庁内で暴れた。その上に県職員一人一人の自宅にまで再三電話で抗議していたようである。全国の知事が「要件を整えば許可せざるを得ない」との見解を示すのはこうした背景からである。さらに、本件の場合の知事は、革新系知事であり保守革新の勢力争いが許認可に対する判断を極めて複雑なものにし、事業者に対して毅然とした姿勢を示せなかった。

3.2. 香川県の指導監督の下に違法操業が行われた時期

「ミミズ養殖」とは、無害な製紙汚泥・食品汚泥・家畜の糞・木くずの4品目に限って豊島に持ち込み、ミミズに食べさせて「土壌改良剤」をつくるというもので、「ミミズ養殖による土壌改良剤化事業」とよばれた。香川県はこれを畜産業の一種と豊島住民に説明したのである。しかし、この事業は採算があわず、事実上廃業した。これに代わって登場したのが、「廃プラスチック類（シュレッダーダストなど）」の野焼きである。連日の黒煙に健康被害に対する苦情が続発し、子供たちの喘息発症率も高まった。豊島住民はあまりにも異常な事態に、香川県への再三の申し入れ、抗議、公開質問状、行政監察局や警察への駆け込みなどあらゆる方法をとったが、実効性のある措置には結びつかなかった。

一方の香川県は、「合法・安全」という見解を繰り返すばかりで、この香川県の擁護の下に違法行為は止まるところを知らず、あらゆる廃棄物が搬入され事態は悪化の一途をたどった。

住民の取り組みもむなしく、香川県の指導の下で違法操業は続けられたが、1990年兵庫県警の摘発により事業の終息を見ることとなった。

事業者は逮捕され有罪が確定したが、後には膨大な量の廃棄物が放置された。香川県は、兵

石井：豊島から見た「法と現実」

庫県警摘発の34日後、初めて事業者が行っているのは産業廃棄物の不法処分であることを追認し、事業者に対して「廃棄物撤去と拡散の防止」を内容とする措置命令をだした。

ところが香川県は、この命令に基づき千トン余りが撤去された実績をもって「有害と思われるものから順次撤去を進めおおむねこれらの作業を終えた」とする、いわば「安全宣言」とも受け取れる公表を行ったのである。その一方で、香川県は「事業者に撤去の意志も能力もないのなら、香川県が行政代執行によって撤去すること」を求める住民に対して、「放置することが著しく公益に反しない」として行政代執行もまた拒み続けたのである。

この後、香川県は事業者の違法操業の実態を知っていただけではなく、脱法の入れ知恵までしていた事実が判明した。香川県は、違法を知らながら豊島住民の声を圧殺していたのである。これを受けて豊島住民は、香川県と事業者、そして排出企業を相手取って公害調停を申し立てたのである。

(補足) 香川県の担当者は、違法操業の実態を承知していた。しかし、住民の反対を押し切るために、有害廃棄物を扱いたい事業者に対して許可内容を「ミミズ養殖」に限定したことが事業者への弱みとなり、当初から毅然とした指導監督は望めなかったようである。繰り返し事業者には有害廃棄物処理業許可を求められる中で、一度は住民の同意を求めて事業内容を変更するように事業者を指導した経緯もあるが、住民同意を得られないと知ると違法を黙認するに至った。さらに、違法を合法に見せかけることに、結果として協力することになるのである。

3.3. 住民が公害調停を申請してから調停合意が成立するまでの時期

調停申請後、調停委員会専門委員会によって2億3千6百万円の国費を投じての実態調査が実施された。これにより、廃棄物の総量は香川県の発表の3倍のおよそ50万トンにも及ぶこと、廃棄物には相当量の有害物質が含まれており直下の土壌や地下水を広範に汚染していること、極めて高い濃度のダイオキシンが存在していること、汚水が瀬戸内海に流れ出していると考えられることなどから、「放置できない」実態が指摘された。同時に香川県の調査の一部がJISの規格を逸脱しており、客観的信頼性がないことが指摘された。これを受けて香川県は「有害なものから撤去したわけではない」ことを認めるに至った。

次に対策の検討に入ることになった。しかし、香川県は法的責任がないとして対応を拒み、排出事業者は、香川県が許可を与えた処理業者に委託したのだから責任はないとして応じようとはしなかった。処理業者には撤去の意志も能力もなかった。後に、香川県は調停委員会から「香川県が廃棄物の認定を誤り、指導監督を怠ったこと」が事件を深刻にしたことを指摘され、踏み込んだ対策を検討するように指示されていたことを県民に隠していたことが発覚し、世論の批判を受けることになる。これと相前後して「香川県が主体となって後始末をすること・調停の席において住民と合意すること」を条件として厚生省が財政的技術的支援を行うことが表明された。これを受けて香川県は、自らが事業主体となって無害化中間処理を行うことを発表した。

しかし、香川県はあくまで「廃棄物の認定の誤り」と「指導監督の怠慢」を認めようとはせ

ず、調停は難航した。調停委員会の説得によりようやく形式的に責任は認めたものの、今度は被害を否定し「謝罪」を拒んだ。香川県の姿勢はいっこうに変わらなかったが、瀬戸内海の汚染はゆっくりと、しかし着実に進行しており、一刻も早く具体的な無害化の技術検討をおこなう必要があった。こうしたことから調停委員会は住民と香川県との間に「見解の食い違い」を残したまま中間合意を成立させ、香川県をもって全国の技術者に要請し、「香川県豊島廃棄物等処理技術検討委員会」を発足させて調査検討作業を行わせた。

1999年5月、豊島に処理施設を設置し無害化して撤去することは可能とする報告書がまとめられたが、調停再開と同時に香川県は「責任」の再確認を拒み、調停作業は再び停滞した。

他方で、この処理には200億円から300億円の費用がかかると予想されたことから、施設を豊島に建設し、さらに廃棄物を豊島に持ち込んでゴミ処分の島にしてはどうかという意見が香川県議会から出されるようになった。もちろん豊島住民は持ち込みを拒否した。1999年の夏、香川県は豊島の隣の直島に処理施設を建設し、豊島に放置されているゴミ以外も受け入れて恒久的な施設にする案が持ち出され、2000年3月22日直島町はこの案を受け入れた。

2000年6月6日香川県と豊島住民の間で「直島処理案」に基づく調停上の最終合意が取り交わされ、既に測量調査などに着手している。

最終合意に際し、香川県知事は責任とその結果豊島住民に不安と苦痛を与えてきたことを陳謝した。

なお、この事件の結果、豊島には「ゴミの島」「毒の島」との風評による被害が発生し、経済的な打撃を受け、精神的に傷ついたが、その実状については本稿では割愛させていただき、機会を改めて紹介したい。

(補足) 摘発後、あまりのことの重大さと、これまでの指導のずさんさから香川県行政は無策に陥る。事件解決への実効性よりも、責任回避に終始してしまうのである。香川県の発した「廃棄物撤去」の措置命令は期限が設定されておらず、行政代執行法の適用は全く眼中にないといえる。むしろ事業者が犯罪を犯したのであり、香川県はその是正を求めているという関係を明らかにすることが第一の目的であって、撤去の実効性など問題にしていなかったと考えられる。そもそも行政措置命令や行政代執行は、それ自体が公権力の発動でありどちらもその行使は最小限にとどめられるべきものである。発動自体が重大な責任を伴うと同時に、原因者に求償することになる。従って、この事例の場合自ら責任を負うことになる香川県には、公権力の行使は自らの失政を暴露することに他ならない。

国は、廃棄物の処理はあくまで排出者責任であり、廃掃法と行政代執行法の組み合わせにより、不法処分未然防止と不法投棄が起こってしまった場合の原状回復は万全であるとしてきた。しかし、豊島事件においては全く機能せず、国の見解はことごとく崩れるに至った。

4. 豊島事件の背景

豊島事件は、このように儲かればよいという悪質な事業者と、あってはならない香川県の姿

石井：豊島から見た「法と現実」

勢によって引き起こされた。しかし、この事件の背景には、大量生産・大量消費・大量廃棄を省みない社会構造があり、同時に自治・自立の崩壊がある。そこで近代に於けるこの問題の変遷を廃棄物を通して検証してみる。

4.1. 有害物質の垂れ流し

その昔は、都市であれ農山漁村であれ、地域社会は比較的自己完結型の社会を形成していた。地域社会から出るゴミはもとより、高齢者や障害者も大家族あるいはコミュニティーで支え合っていた。ところが、戦後「復興」の名の下に始まるわが国の急成長は、種々の問題を引き起こしたのである。

工業に特化しようとする都市、その一方で当初の田舎は、人材供給源・食料供給源、あるいは砂や土・岩などの建設資材・資源の供給源として都市を支える役割を負っていた。技術革新の進む中で、私たちは重金属を自然界から抽出して利用したり、化学物質を合成して新たな製品をどんどん生みだしてきたのである。やがて、垂れ流される煙や排水で工業地帯の空は昼なお暗く、川や海は泡立ち、黒い水に死んだ魚がプカプカと浮く時代を迎えた。それでも煙突から立ち上る大量の煙を七色の煙と賞賛して繁栄を夢見たのである。

ところが、こうした有害物質を垂れ流すと何が起こるのかということを経験時代（1960～1970年）に経験することになる。排水や煙を通して多くの病人や死人の発生を見たのである。こうした事態に世論が高まり、排出抑制を目指して大気汚染防止法・水質汚濁防止法などの規制法を手にするようになる。その結果、死んだ魚が浮かぶ工業地帯の光景は消えてなくなった。空も明るくなった。しかし、決して有害物質を使わなくなったわけではない。排水口や煙突の手前に有害物質を分離する装置を取り付けたのである。こうして「公害を引き起こした汚染源」である有害物質は分離され容器に納められ「産業廃棄物」という新しい名前をいただくことになる。つまり、都市は有害物質をその発展のために使ってきたが、垂れ流すと死人が出るという現実に行き当たり、有害物質を使わない方向へ進むのではなく容器に入れて地域外へ国内移出を始めたのである。

4.2. 地域の分断と「廃棄」の「外部化」

こうして産業廃棄物の国内移出が始まり、廃棄物の広域移動を通して便益を受ける地域社会と、被害を受ける地域社会を分断することになった。社会活動に伴って発生する環境の悪化は、健康被害を生じるような深刻な状態は別として、我慢できるような程度においては、しばしば社会活動に伴う「コスト」と解される。社会活動に伴う便益は享受しておいて、その「リスクやコスト」は地域外に排除して正当化するようになったのである。つまり「外部化」したのである。現状の産業廃棄物を将来にわたって環境が保全されるように埋め立てるのは不可能である。よしんば可能だとしても膨大な費用を要する。さらに、一度環境が汚染されるとその現状を回復するという困難な作業には膨大なエネルギーとコストと歳月がかかることを私たちは知っている。しかし、こうした費用を負担する社会システムは未だ構築されていない。本来「廃棄」にかかるコストを負担する仕組みが「市場原理」からも「外部化」されているのである。

別な見方をすれば「市場原理」から「廃棄」にかかるコストを「外部化」したからこそ本来より安価な商品ができあがり、虚像の需要を生み出し、異常な高度成長を成し遂げたといえる。さらに都市は「廃棄」の「外部化」によって快適な空間を維持しているのである。この変遷を、筆者は都市が自己完結・自己責任を放棄したと捉える。そして移出先である離島山村の最終処分場で汚染事故が繰り返されているのである。

さらに、「汚染源」を大地に閉じこめる行為自体が不完全であり、その程度の差こそあれ、汚染事故を全国で招いている。その進行は不可逆的であり、かつ極めてゆっくりとしている。最終処分場からの汚染と直面せざるを得ないのは、私たちよりもむしろ私たちの子孫であろう。今私たちは、「廃棄」にかかる責任を私たちの時代からも「外部化」しようとしているのである。

5. 法と自治を考える

こうした背景の上で「法に従えば廃棄物は適正に処理できる」というのは本当であろうか。筆者は、現行の廃掃法では結果を問わない「廃棄」は可能であっても「適正な処理」など困難であると考え。安定型処分場は無害な物しか埋められていないはずだが、1996年の環境庁の調査によると、任意に抽出した全国の安定型処分場82カ所の内、およそ40パーセントから重金属や発ガン性物質による汚染が確認されている。完全な分別などできていないのである。管理型処分場はどうであろうか。有害物質の拡散を防ぐ遮水工（一般には薄いゴムシート）が破れているのではないかという問題が多発している。筆者は破れると確信している。もし破れないとしても、ではゴムシートは何年もつのであろうか。50年とか100年といわれるが、逆に問えば、50年後100年後に埋め立てた廃棄物は無害になっているのであろうか。遮断型はさらに顕著である。汚染拡散の媒体になる水と遮断するためにコンクリート製のプールに廃棄物を埋め立て上から屋根をかける構造のものだ。コンクリートの耐用年数はおよそ70年である。70年後に誰が遮断型処分場を作り直すのであろうか。廃掃法にはどこにも書かれていない。それとも大切に水と隔離して保管した廃棄物は、70年後に無害になっているのであろうか。誰も知らない。なぜなら廃掃法ができてまだ30年にしかならないのだから。これでは廃掃法自体が矛盾だらけと言わざるを得ない。

ところが、この法を運用して廃棄物の適正処理を求められるのが、各都道府県知事である。地方分権法の施行により、廃掃法上の許認可権限は現在では機関委任事務から法定受託事務へと委譲されたが、実態は変わらない。全国画一の判断を要求され、事実上独自の判断は許されないのである。他方で地方公共団体の首長としての知事は住民の生活環境を保全するという役割を負う。この二つの役割には明らかな矛盾が生じる。

さらに廃掃法が広域移動を是認しているという問題がある。循環型社会形成の必要性が叫ばれるが、実際にはある産業から出る廃棄物を他の産業の原料として利用し、結果として廃棄物をなくしてしまおうという取り組みである。この場合、地方公共団体が域内循環を構想しても、

石井：豊島から見た「法と現実」

他府県から無制限に廃棄物が流入することを前提にしては循環型社会への移行は到底困難である。こうしてみると廃掃法は、自治権を犯しているともいえる。

実は、循環型社会の形成は、多産業高密度の社会ほど可能性は高く、前述の廃棄物を域外移出している都市部が自己完結を取り戻すことが先ず求められるのである。廃掃法はここでも矛盾している。

6. もう一つの自治

こうしてみると廃掃法には多岐にわたる問題点があるが、「法」が道具である以上その運用次第では、結果も変わる。本来豊島事件は現行法でも防ぎ得る事件なのである。ところが実際には、暴力に屈したり、政治に翻弄されたりした。その結果とはいえ、香川県は大きな過ちを犯した。県の失政は主権者たる県民にとって大きな問題であり、県民の責任でもある。ところが、この問題の解決を目指そうとしたとき、県議会は情報の開示を受けられず、チェック機能が働かない。さらに、そうした県議会の実態に県民が疑問を抱かないという問題に出会った。つまり住民自治が形骸化しているのである。自治は外部から犯され、内部から形骸化していたのである。

つまり、法は廃棄物を出す側を守る為につくられ、その運用に当たる香川県は保身のために判断を誤り、県の姿勢を変えることができる県民は、無関心こそが処世術とばかりに客体化していたことが豊島事件の本質である。

このほど、循環型社会形成推進基本法が制定され、周辺法が整備されつつあるが循環型社会を形成するためには、個人・企業・行政を問わずあらゆる関係者の役割を明確にし、その責任を果たすことが求められる。法はあくまで目的達成のための道具であって、真に実現しなければならないのは、個と地域社会の自立そして自治に他ならない。

豊島の運動は、目の前に立ちはだかった不条理に対して自ら行動を起こし、世論の理解と支援の下に解決を目指した。自ら学び、考え行動することこそが自立と自治への第一歩である。その行動の結果が廃棄物の処理を実現し、原状を回復させることにつながったのだ。数百億を要する有害廃棄物撤去はどの「法」から導きだされたものでもない。「故郷を守り子孫に手渡す」という目的達成のために事実を明らかにし、条理を尽くして世論の理解を得たものである。法が自ら一人歩きして私たちを助けてくれることは決してないのである。これが豊島の教訓ではなかるうか。

(いしい・とおる)

2000年7月18日受理, 2000年7月18日掲載決定